



OPEN SOCIETY INSTITUTE  
EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Monitoring  
des Minderheitenschutzes  
in der Europäischen Union:

*Die Lage der Sinti  
und Roma in Deutschland*

2002

## Inhalt

Danksagung .....	5
Einleitung .....	9
Vorwort .....	11
Grußwort .....	13
Überblick .....	15
Die Lage der Sinti und Roma in Deutschland .....	77

# Danksagung

Das EU Accession Monitoring Programm des Open Society Instituts dankt den folgenden Personen für Ihre Unterstützung bei der Recherche und dem Entwurf der vorliegenden Berichte. Die schlußendliche Verantwortung für den Inhalt der Berichte liegt bei dem Programm.

<b>Frankreich</b>	Valerie Amiraux,	<i>Universität Picardie Jules Verne</i>
	Nardissa Leghmizi,	<i>Universität Paris Süd Jean Monnet</i>
<b>Deutschland</b>	Alphia Abdikeeva,	<i>EU Accession Monitoring Programm</i>
	Rudko Kawczynski,	<i>Rom und Cinti Union</i>
	Herbert Heuss,	<i>Projektbüro Roma-Initiativen- Pakiv Deutschland e.V.</i>
<b>Italien</b>	Silvio Ferrari,	<i>Juristische Fakultät der Universität Mailand</i>
	Filippo Corbetta,	<i>Anwalt, Mailand</i>
	Gianluca Parolin,	<i>Juristische Fakultät der Universität Turin</i>
<b>Spanien</b>	Ina Zoon,	<i>OSI Beraterin</i>
<b>Vereinigtes Königreich</b>	Tufyal Ahmed Choudhury,	<i>Juristische Fakultät der Universität Durham</i>

**MITGLIEDER DES BERATENDEN AUSSCHUSSES: MINDERHEITENSCHUTZ**

Nicolae Gheorghe	<i>OSZE ODIHR</i>
Herbert Heuss	<i>Projektbüro Roma-Initiativen– Pakiv Deutschland</i>
Jose Antonio Moreno Diaz	<i>SOS Racismo</i>
Gabor Kardos	<i>Eotvos Lorand University</i>
Aap Neljas	<i>Runder Tisch des Präsidenten zum Minderheitenschutz in Estland</i>
Anton Niculescu	<i>Open Society Institute Rumänien</i>
Eva Orsos	<i>Ministerium der Soziale Angelegenheiten</i>
Dimitrina Petrova	<i>European Roma Rights Centre</i>
Iveta Radicova	<i>Open Society Foundation Slovakei</i>
Ivan Vessely	<i>Dzeno</i>
Antonia Zheljzkova	<i>International Center for Minority Studies and Intercultural Relations</i>

Wir danken den folgenden Personen für deren wertvolle Beiträge in Form von Forschung oder Überprüfung wie von Kritik zu den Berichtsentwürfen: Mohammad Abdul Aziz, Aaquil Ahmed, R. Aiesha, Rushanara Ali, Yousef Al-Khoei, Magdi Allam, Mahmood Al-Rashid, Cormac Bakewell, Jochen Blaschke, Tomas Calvo Buezas, Beata Burakowska, Claude Cahn, Malika Chafi, Farkanda Chaudhry, Barbara Cohen, M. Daoud, Ronan Deazley, Jacques Delfeld, Rajko Djuric, Mostafa El Ayoubi, Jaffar El-Mirghani, Mahmoud Salem El Sheikh, Tim Ellis, Kathryn Esteris, Chiara Favilli, Diego Luis Fernandez Jimenez, Neil Frater, Joachim A. Frowein, Juan F. Gamella, Vincent Geisser, Ana Gimenez Adelantado, James Goldston, Demetrio Gomez, Renate Graffmann, Asim Hafiz, Bob Hepple, Annelore Hermes, Stephen Humphreys, Ildi Hunkar, Dilwar Hussain, Estaban Ibarra, Janina Janson, Domingo Jimenez, Razia Karim, Zaheer Kazmi, Larbi Kechat, Khalida Khan, Dhamendra Khanani, Harald Klier, Marko Knudsen, Sebastijan Kurtisi, Maleiha Malik, Isabel Martinez, Claudia Martini, Laurence Mayeur, Carmen Mendez, Arzu Merali, Angeles Lopez, Amara Montoya, Jo-

sé Antonio Moreno Díaz, Maria Naredo, Sami Ousta, Vaifra Palanca, Gaetano Pentasuglia, Yves Plasseraud, Sebastián Porras, Ludger Radermacher, Nina Rahel, Samia Rahman, Manuel Martin Ramirez, Na'em Raza, Olivier Roy, Jesus Salinas, Juan David Santiago, Carmen Santiago Reyes, Christian Schneider, Mario Scialoja, Nicola Scuteri, Masood Shadjareh, Sangeeta Shah, Maria Miguel Sierra, Tilman Zülch, Fernando Villareal, Daniel Wagman, Timothy Waters, Matthaeus Weiss, Nils Wigglinghaus, Catherine Wihtol de Wenden, Heinrich Wrocinski.

Das OSI veranstaltete in vielen Beitrittsländern Treffen am Runden Tisch, um Vertreter von Regierungen, der Minderheiten, von zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Experten zu fachkundiger Kritik und Kommentaren einzuladen. Wir sind den zahlreichen Teilnehmern dieser Treffen dankbar für die Zeit, die sie aufgewendet und für ihr Fachwissen, das sie großzügig beigesteuert haben.

### **DAS EU-ACCESSION MONITORING PROGRAMM**

Rachel Guglielmo	<i>Programm Direktorin</i>
Alpha Abdikeeva	<i>Programm Beraterin</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Programm Assistentin</i>
Andrea Kiss	<i>Programm Assistentin</i>

# Einleitung

Das **EU Accession Monitoring Program (EUMAP)** wurde im Jahr 2000 begonnen, um die unabhängige Beobachtung der Erweiterung der Europäischen Union zu unterstützen. Genauer, und in Übereinstimmung mit den Rahmenzielen des Open Society Instituts, konzentriert sich EUMAP auf die Einhaltung der politischen Kriterien für die Mitgliedschaft in der EU durch die Regierungen, wie sie 1993 von der Ratsversammlung in Kopenhagen beschlossen wurden:

Die Mitgliedschaft erfordert, daß der Anwärterstaat die Stabilität der Institutionen erreicht hat, die Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Respekt der und Schutz für Minderheiten garantieren.

EUMAP Berichte werden von unabhängigen Experten aus den untersuchten Ländern erstellt. Die Berichte sollen eine verantwortliche und nachhaltige Erweiterung befördern, indem sie die Bedeutung der politischen Kriterien und die Schlüsselrolle der Zivilgesellschaft hervorheben und die Einhaltung dieser Kriterien durch die Regierungen unterstützen – bis zur Erweiterung, und darüber hinaus.

EUMAP hat 2001 die ersten beiden Berichtsbände zum Minderheitenschutz und zur Unabhängigkeit der Justiz in den zehn Kandidatenstaaten Mittel- und Osteuropas veröffentlicht. Während des Jahres 2002 wurden neue und detailliertere Minderheitenberichte erstellt (einschließlich über die fünf größten Mitgliedsstaaten der EU), außerdem Berichte über die Funktion der Justiz, über Korruption und – in Zusammenarbeit mit dem OSI Network Women Program/Open Society Foundation Romänien – über Chancengleichheit für Frauen und Männer in den osteuropäischen Kandidatenstaaten.

Die EUMAP Berichte 2002 zum Minderheitenschutz und dessen politischer Umsetzung weisen auf Bereiche hin, in denen Minderheiten unter Benachteiligungen und Diskriminierung leiden, und sie bewerten die Wirksamkeit der Versuche der Regierungen, diese Probleme zu lösen. Die Berichte umfassen unabhängige Analysen und Evaluation, politische Bewertungen und Empfehlungen.

EUMAP entwickelte 2001 und 2002 unter Mitwirkung eines international besetzten Beratergremiums eine Methodologie für die Untersuchung des Minderheitenschutzes (der über [www.eumap.org](http://www.eumap.org) erhältlich ist). Für fünf EU-Mitgliedsländer (Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich) wurde ein umfassender Überblick über die Gesetzgebung und Einrichtungen für den Minderheitenschutz erstellt, der auf bestehenden Untersuchungen, statistischen Daten und Berichten über

Minderheiten ebenso aufbaut wie auf Interviews, die von den Berichterstattern geführt wurden um die Lage einer ungeschützten Minderheitengruppe einzuschätzen.

Zur Politikbewertung in den Kandidatenstaaten Osteuropas wurden die Sonderprogramme evaluiert, die diese Staaten zur Sicherung des Schutzes von schwachen Minderheiten und zur Förderung ihrer Integration in die Gesellschaft verabschiedet hatten. Die Berichte umfassen den Hintergrund für diese Politik, ihre Entwicklung ebenso wie ihre Inhalte und den Grad ihrer Umsetzung.

Die ersten Fassungen für die Berichte wurden von Mitgliedern des Internationalen Beratergremiums und bei nationalen Runder Tische nochmals geprüft. Die Runder Tische wurden organisiert, um von seiten der Regierungen, Behörden, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Vertretern der Minderheiten und Internationalen Organisationen Anmerkungen und Kommentare zu erhalten. Die endgültigen Berichte, die in diesem Band veröffentlicht sind, wurden auf der Grundlage der erhaltenen Kommentare und kritischen Betrachtung erheblich überarbeitet. EUMAP trägt die volle Verantwortung für den schlußendlichen Inhalt.

# Vorwort

Minderheitenschutz ist seit dem Abschluß der historischen Verträge von Helsinki 1975 ein wichtiges Thema für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Seit ihrem Inkrafttreten sind die Überwachungsmechanismen zur Einhaltung der Verträge und der Achtung der Menschenrechte und Minderheitenrechte, zu denen sich die Mitgliedsstaaten der OSZE in einer Folge von Dokumenten verpflichtet haben, eine ihrer Hauptaufgaben. Die Organisation für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) der OSZE und ihre Kontaktstelle für Angelegenheiten der Roma und Sinti beteiligen sich an Fallstudien in der gesamten OSZE-Region und verbinden dabei Untersuchungen mit praktischer Beratung für die Gestaltung von staatlicher Politik und von Programmen mit und für Roma.

Mit der Verabschiedung der Kopenhagener Kriterien durch die EU im Jahr 1993, die unter anderem "die Achtung und den Schutz von Minderheiten" einschlossen, begann ein neues Kapitel des Minderheitenschutzes in Europa. Mit der Verabschiedung der Kopenhagener Kriterien schloß sich die EU dem Bemühen der OSZE, des Europarates und anderer internationaler Organisationen an, den Gehalt der Minderheitenrechte zu betonen und Staaten zur tatsächlichen Achtung dieser Rechte zu bewegen.

Obleich die Europäische Union nur einen Teil des OSZE-Systems darstellt, so ist sie nichtsdestotrotz ein Teil von entscheidender Bedeutung, der die politische Entwicklung weit über die eigenen Grenzen hinaus beeinflussen kann. Daher rührt die dringende Notwendigkeit, daß die EU ihre eigenen Standards und ihre eigene Praxis vereinheitlicht. Monitoring ist das optimale Instrument, um dies zu erreichen. Das Monitoring, das vom EU Accession Monitoring Program (EUMAP) des Open Society Instituts im Jahr 2000 initiiert wurde, folgt dem Geist der Schlußakte von Helsinki. Es ermutigt zu unabhängigem Monitoring des staatlichen Bemühens zur Einhaltung der grundlegenden Menschenrechte, zu denen sie sich bekannt haben. Wie Verpflichtungen gegenüber der OSZE, so können auch die Verpflichtungen der Kandidatenstaaten für eine EU-Mitgliedschaft nicht ein für allemal "erfüllt" werden; sie müssen immer wieder neu überprüft werden. Die Aufgabe unabhängiger, nicht regierungsabhängiger Beobachter, sicherzustellen, daß die Regierungen aufrichtig ihren Verpflichtungen nachkommen, ist für den Bestand aller Demokratien von grundlegender Bedeutung. Die EUMAP-Berichte 2001 empfahlen unter anderem:

Deutlich zu machen, daß die Kriterien für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union gleichermaßen für die Kandidatenstaaten wie für die EU-Mitgliedsstaaten gelten.

Ein systematisches und fortdauerndes Monitoring von Regierungspolitik und deren Umsetzung in der gesamten EU und den Kandidatenstaaten zu etablieren.

Die EUMAP-Berichte 2002, die diese Empfehlungen aufgenommen haben, indem sie die Minderheitenschutzpolitik für Roma wie die Lage von Muslimen und Roma in fünf EM-Mitgliedsstaaten untersuchten, haben neue Herausforderungen für den Minderheitenschutz in Europa aufgezeigt. Roma sind in den Mitgliedsstaaten mit ähnlichen Themen konfrontiert wie denen, auf die in den Kandidatenstaaten ein Schlaglicht geworfen wurde; die Mitgliedsstaaten werden ebenfalls Wege finden müssen, um ihrer Verpflichtung zum Schutz von muslimischen Minderheiten vor dem Hintergrund weitreichender antimuslimischer Einstellungen und Islamophobien nachzukommen.

Die EU-Erweiterung ist mit der Empfehlung der Kommission zur Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern einen Schritt näher gerückt. Gleichwohl wird zunehmend deutlich, daß die Erweiterung allein keine schnelle oder einfache Lösung für die Probleme, mit denen Roma sowohl in den Kandidatenstaaten wie in den Mitgliedsstaaten gegenwärtig konfrontiert sind, sein wird. Tatsächlich ist dauerndes Monitoring wichtiger denn je, wie es die OSZE seit ihrer Gründung bestätigt hat und wie EUMAP es durch seine Bericht unterstreicht. Es ist das Mittel, mit dem internationale Organisationen Staaten zur Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen zwingen können; das Mittel, mit dem Staaten sicherstellen können, daß öffentliche Güter und Leistungen alle Mitglieder der Gesellschaft erreichen; und durch das die Bürger ihre Regierung zu höchsten Leistungen anhalten können. Ich begrüße insbesondere, daß EUMAP aktiv versucht, Roma, Muslime, Russischsprecher und andere Minderheiten in das Monitoring staatlicher Minderheitenrechtsverpflichtungen einzubeziehen. Dies ist der einzige Weg, um sicher zu beurteilen, ob diesen Verpflichtungen in der Praxis nachgekommen wird. Ich begrüße die EUMAP-Berichte als einen Beitrag zu unseren gemeinsamen Anstrengungen, Minderheitenrechte besser zu definieren und umzusetzen, und als Beitrag zu einer Monitoring-Kultur in Europa.

*Nicolae Gheorghe*  
*Beaufragter für Angelegenheiten der Sinti und Roma*  
*OSZE-ODIHR*

# Grußwort

“Im Dritten Reich galten wir Juden als Untermenschen. Die Zigeuner werden noch heute als Untermenschen – zwar nicht offen – bezeichnet, aber empfunden und behandelt.” Noch im Jahr 1979 stellte der deutsche, jüdische Philosoph Ernst Tugendhat diesen bedrückenden Satz seinem Vorwort zu dem ersten kritischen, politischen Buch über das Schicksal dieser Minderheit voran. Es hatte 35 Jahre seit dem Ende des Dritten Reiches gedauert, bis eine deutsche Menschenrechtsorganisation den Holocaust an Sinti und Roma bekannt machte und die beiden höchsten Repräsentanten im Land, den Bundeskanzler und den Bundespräsidenten 1982 dazu bewegte, den Völkermord an dieser verfeimten Minderheit anzuerkennen.

Dann verändert sich die politische Situation der deutschen Sinti und Roma grundlegend. Bis dahin als “Zigeuner” bezeichnet, übernahmen Medien, Politik und Bevölkerung hinfort den Eigennamen “Sinti und Roma.” Erstmals wurde die Zigeunerverfolgung der Nazis in die Schulbücher aufgenommen. Im Zuge dieser Menschenrechtsarbeit für Sinti und Roma entstand eine breite Bürgerrechtsbewegung der Minderheit. Viele der neuen Landesverbände der Sinti und Roma schlossen sich zum “Zentralrat deutscher Sinti und Roma” zusammen. Der Bund finanziert seit fast einem Jahrzehnt das Kulturzentrum der Volksgruppe, welches umfangreiche Recherchen über die NS-Verfolgungen unternimmt und Augenzeugenberichte dokumentiert. So sind die autochthonen Sinti und Roma zu einer anerkannten Minderheit in Deutschland geworden, deren Vertretungen national und international Gehör finden und als Teil der deutschen und europäischen Nationalitätenbewegung akzeptiert sind.

Aber seit den 80-ziger Jahren hat eine kontinuierliche Flucht und Immigrationsbewegung von Roma aus Ost- und Südosteuropa stattgefunden. Sie entkamen dort der Verelendung, Diskriminierung und Verfolgung, flüchteten vor dem Genozid in Bosnien-Herzegowina oder wurden aus dem Kosovo vertrieben. Niemand kennt die genaue Zahl dieser Flüchtlinge und Vertriebenen. Es können ein oder auch mehrere Hunderttausend sein. In Deutschland sind sie rechtlos, werden sie ein großes Stück weit so behandelt, wie es Ernst Tugendhat anfangs formuliert hat.

Der vorliegende Bericht der Open Society Institute geht hier oft über die enge Definition einer nationalen Minderheit hinaus und fragt nach denen, die, weil sie keine deutschen Staatsbürger sind, nicht als Minderheitenangehörige gelten sollen. Der Bericht, der die Lage dieser Menschen mit untersucht, gibt Anlaß, die enge Definition der nationalen Minderheit und die damit verbundene Politik neu zu überdenken.

Open Society Institute legt nun erstmals einen Bericht zur Situation der Sinti und Roma in Deutschland vor. Es ist neu, dass eine nichtdeutsche Institution die Lage dieser Minderheit recherchiert hat und uns Empfehlungen gibt, wie wir der fortdauernden Diskriminierung begegnen und neue Initiativen für die Gleichberechtigung der Volksgruppe unternehmen können. Das Open Society Institut, das diesen Report jetzt in Deutschland lanciert, hat das sich das Verdienst erworben, regelmäßig Reporte über Minderheiten in den europäischen Ländern zu veröffentlichen.

Außenstehende Beobachter haben oft einen geschärfteren Blick für Verfolgungssituationen in anderen Ländern. Inländische Fachleute, konfrontiert mit "Untersuchungen von draußen," beklagen dann häufig, Einseitigkeit oder mangelnde Treffsicherheit. Erst die notwendige Diskussion zwischen beiden Seiten, inländischen wie ausländischen Spezialisten, ermöglichen oft erst ein entgültiges Urteil und modifizieren diese oder jene These, vervollständigen vielleicht das Untersuchungsergebnis. Aber genau diese Auseinandersetzung brauchen wir, um noch mehr Klarheit zu haben, die hoffentlich zu mehr Aktion führen. Auch insofern danke ich der Open Society Institute für diese Studie. Es ist notwendig, daß diese Studie fortgesetzt und kontinuierlich über die Lage dieser Minderheit in Deutschland und in Europa berichtet wird.

*Tilman Zülch*  
*Vorsitzender, GfbV*

Monitoring  
der EU-Erweiterungsprozeß:  
Minderheitenschutz  
in der Europäischen Union

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	18
2. Kandidatenstaaten: die Bewertung der Regierungspolitik für Minderheitenschutz und Integration .....	24
2.1 Inhalt der Programme .....	26
2.2 Umsetzung der Programme – Probleme der Koordination und der Kapazität .....	28
2.3 Dezentralisierung: die Rolle der kommunalen Verwaltungen ....	30
2.4 Evaluation und Bewertung .....	32
2.5 EU-Mittel zur Unterstützung der Realisierung .....	33
2.6 Beteiligung der Minderheiten .....	35
2.7 Vertretung der Minderheiten .....	37
2.8 Öffentliche Unterstützung .....	39
3. Monitoring des Minderheitenschutzes in EU-Mitgliedsstaaten – die Lage der Muslime und der Roma .....	41
3.1 Öffentliche Einstellung .....	42
3.2 Schutz vor Diskriminierung .....	45
3.2.1 Mangel an Daten .....	47
3.2.2 Diskriminierung von Roma .....	50
3.2.3 Diskriminierung von Muslimen ....	54
3.3 Minderheitenrechte .....	60
3.3.1 Anerkennung .....	60
3.3.2 Staatsbürgerschaft .....	61
3.3.3 Minderheitenrechte für Roma .....	62
3.3.4 Minderheitenrechte für Muslime ....	65

4. Die Bedeutung von Monitoring und Evaluation .....	68
4.1 Monitoring durch internationale Organisationen .....	68
4.2 Monitoring durch Regierungen .....	71
4.3 Zivilgesellschaft .....	72
5. Empfehlungen .....	73

## 1. EINLEITUNG

*Eine Grenze der Europäischen Union sind Demokratie und Menschenrechte. Die Union steht nur Ländern offen, die Grundwerte wie freie Wahlen, Achtung der Minderheiten und der rechtsstaatlichen Ordnung anerkennen.<sup>1</sup>*

Diese Zusammenfassung und die begleitenden Länderberichte, die vom EU Accession Monitoring Programm (EUMAP) erstellt wurden, beurteilen den Stand der Minderheitenrechte in zehn mittel- und osteuropäischen Ländern,<sup>2</sup> die die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union anstreben, sowie den Stand in fünf Mitgliedsstaaten.<sup>3</sup>

Die räumliche Erweiterung der Europäischen Union wurde begleitet von einer gleichzeitigen Erweiterung dessen, was die Union ausmacht; von einer im Wesentlichen ökonomischen Ordnung hat sich die Union zu einem auf gemeinsamen Werten gegründeten politischen Bündnis entwickelt. In den Gründungsdokumenten der Gemeinschaft waren den Grundrechten und Freiheiten noch wenig Beachtung geschenkt worden.<sup>4</sup> Inzwischen hat die EU jedoch, insbesondere wegen der Anforderungen der Osterweiterung, zunehmend ihren Anspruch artikuliert, nicht nur für Stabilität und Wohlstand zu stehen, sondern ebenso für demokratische Werte, wie sie die ausdrücklich politischen Kriterien für die Mitgliedschaft einschließlich "der Achtung und des Schutzes von Minderheiten" darstellen, die von der Kopenhagener Ratsversammlung 1993 angenommen wurden.

Als unmittelbare Folge der Kopenhagener Erklärung waren die Kandidatenstaaten aufgefordert, ihren Minderheitenschutz unter Beweis zu stellen, um Zugang zur EU zu erreichen. Das wiederum führte zu einer genauen Prüfung der Lage von ungeschützten Minderheiten in den Kandidatenstaaten und löste bemerkenswerte Aktivitäten der Re-

---

<sup>1</sup> Die Zukunft der Europäischen Union – Laeken Deklaration, siehe: <[http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm)>, (Zugriff 19. September 2002).

<sup>2</sup> Der Begriff "Kandidatenstaaten" bezieht sich auf die zehn Staaten, in denen EUMAP das Monitoring durchgeführt hat – Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn – und umfaßt nicht Malta und Zypern; ebenso wenig ist die Türkei einbezogen. Auf die besondere Lage in einzelnen Ländern wird generell ohne besondere Zitierung Bezug genommen; die Quellen sind in den begleitenden Länderberichten enthalten.

<sup>3</sup> Die Lage der Roma in Deutschland und Spanien sowie die Lage der Muslime in Frankreich, Italien und Großbritannien.

<sup>4</sup> "Die Gründungsverträge enthielten keine besonderen Bestimmungen für die Grundrechte. Die schrittweise Entwicklung eines Systems, das die grundlegenden Rechte in der gesamten Europäischen Union garantiert, ist das Verdienst des Europäischen Gerichtshofs." Siehe: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm>>, (Zugriff 5. Oktober 2002).

gierungen in den Kandidatenstaaten aus,<sup>5</sup> jedes Land hat ein Programm zur Verbesserung der Lage von Minderheiten und zur Förderung ihrer Integration in die Gesellschaft verabschiedet. Darüber hinaus wurde deutlich, daß die eigene Verpflichtung der EU zum Minderheitenschutz ungenügend gut entwickelt ist und widersprüchlich angewendet wird.

Der Erweiterungsprozeß hat viel dazu beigetragen, Probleme im Verhältnis von Mehrheiten und Minderheiten zu erkennen und einen wesentlichen Wechsel einzuleiten. Für die meisten Länder endet jetzt die Phase der Kandidatur, die den Erweiterungsprozeß bislang kennzeichnete.

Am Vorabend der Erweiterung ist es dringend notwendig sicherzustellen, daß der Impuls, den der Erweiterungsprozeß ausgelöst hat, nicht verloren geht. Es gibt einige Anzeichen dafür, daß Regierungen der Kandidatenstaaten ihre Versuche, Übereinstimmung mit den politischen Kriterien zu erzielen eher instrumentell verstanden haben, denn als genuine und dauernde Verpflichtung. So hat beispielsweise jüngst ein bulgarischer Beamter beobachtet, daß die Regierungen der Kandidatenstaaten "in Kategorien von abzuschließenden Kapiteln, nicht aber von Problemlösung denken."<sup>6</sup> Solchen Einstellungen muß entschieden, und zwar vor dem Beitritt, begegnet werden; es muß eindeutig klar sein, daß die Anerkennung der grundlegenden demokratischen Standards mehr ist als eine Bedingung nur für den Beitritt, es ist eine Bedingung für die Mitgliedschaft. Das erfordert notwendig einen besonderen Ansatz, der von der Fähigkeit und dem Willen der EU abhängt, den Minderheitenschutz nach der Erweiterung weiterhin konzentrierte Aufmerksamkeit zu widmen.

### *Minderheitenschutz als dauernde Bedingung der Mitgliedschaft in der EU*

Wie EUMAP in seinen Berichten 2001 dargelegt hat, sollte ein umfassender Ansatz für den Minderheitenschutz aus einer speziellen Gesetzgebung, besonderen Einrichtungen und einer Politik bestehen, die sowohl den Schutz vor Benachteiligung wie die Förde-

<sup>5</sup> "Das wichtigste Ergebnis der Erweiterung ist, daß die Parlamente der neuen Mitgliedsstaaten Tag und Nacht gearbeitet haben, um ihre Gesetzgebung für den Schutz von Minderheiten, für die lokale Demokratie umzuändern. Das ist die wichtigste Aufgabe Europas." Romano Prodi, Rede auf dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten. R. McMahon, "EU: Membership Depends Primarily on Human Rights Criteria," *RFE-RL Reports*, 14 January 2002, <[www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp](http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp)>, (Zugriff 19. September 2002).

<sup>6</sup> OSI Runder Tisch, Sofia, May 2002. *Anmerkung der Herausgeber: OSI veranstaltete Treffen am Runden Tisch in allen untersuchten Kandidaten- und Mitgliedsstaaten, um zu Kritik an den Berichtsentwürfen einzuladen. Unter den Experten waren generell Vertreter der Regierung, von Minderheitengruppen, akademischen Einrichtungen und NROs zugegen.*

rung der Identität von Minderheiten sicherstellt.<sup>7</sup> In der Tat wurde ein solcher Ansatz in den Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission und in Stellungnahmen von EU-Beamten bedacht.<sup>8</sup> Darüber hinaus betonen die Einrichtungen der EU konsequent die Vorteile der kulturellen Vielfalt, die Werte also, die eine Übereinstimmung mit diesem Ansatz beinhalten.<sup>9</sup>

Obwohl also die Haltung der EU eindeutig ist, bedürfen die Anforderungen an den Minderheitenschutz einer stärkeren Betonung. Die Union hat ihre Stärke ihrer rhetorischen Verpflichtung auf demokratische Werte nicht in Übereinstimmung gebracht mit einer umfassenden Klärung der Bedeutung dieser Werte in Politik und Praxis.

Um klar zu machen, daß Achtung und Schutz von Minderheiten ein wesentlicher Kern der EU-Werte sind, sollten mindesten die Kopenhagener Kriterien – einschließlich “Achtung und Schutz von Minderheiten” – in die bestehenden EU-Standards aufgenommen werden,<sup>10</sup> und es sollten stärkere Verfahren geschaffen werden, um die Einhaltung von Menschen- und Minderheitenrechten in allen EU-Mitgliedsstaaten zu überwachen.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Siehe: EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Budapest: Open Society Institute, 2001, <<http://www.eumap.org>>. (Im Folgenden zitiert als: “*Minority Protection 2001*”).

<sup>8</sup> Zusätzlich zu den eindeutigen Standards der EU haben Vertreter der Kommission an die internationalen Minderheitenrechte und Standards erinnert, wie sie von den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erarbeitet wurden. So antwortete beispielsweise ein Beamter der Kommission, der das Kopenhagener Kriterium “Minderheitenschutz” darlegen sollte, “die Kommission widme besondere Aufmerksamkeit der Achtung und der Umsetzung der verschiedenen Grundsätze, die im Rahmenübereinkommen zum Schutze nationaler Minderheiten des Europarates niedergelegt sind, einschließlich derer, die den Gebrauch von Minderheitensprachen betreffen.” Antwort von Frau Reding im Namen der Kommission auf die parlamentarische Anfrage der MEP Nelly Maes, 15. Mai 2001 OJ C 261 E, 18. September 2001, S. 162.

<sup>9</sup> So erklärte ein Kommissionsvertreter, daß “die Achtung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt ein Grundstein der Union ist, wie er jetzt in Artikel 21 der Grundrechtscharta niedergelegt ist.” Schriftliche Anfrage E-3418/01 von Ionnis Marinos (PPE-DE) an die Kommission 21. Dezember 2001, OJ C 147 E/174, 20. Juni 2002.

<sup>10</sup> Interne EU-Dokumente, die für Mitgliedsstaaten verpflichtend sind, sind nicht an die Forderung nach “Achtung und Schutz von Minderheiten” angepaßt worden. Artikel 6 (1) des Europäischen Vertrags bestimmt die “allen Staaten gemeinsamen” Prinzipien als “Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten und der Rechtstaatlichkeit.” Artikel 49 des Vertrags macht deutlich, daß nur ein europäisches Land, das “die Prinzipien, wie sie in Artikel 6(1) dargelegt sind, sich um Mitgliedschaft in der Union bewerben kann.” Die Europäische Grundrechte-Charta erwähnt Minderheitenrechte nicht ausdrücklich.

<sup>11</sup> Ein neuerer und deutlicher Ausdruck für die Notwendigkeit solcher Verfahren findet sich in: J. Swibel, “Draft Report on respect for human rights in the European Union,” 2001, 2001/2014(INI), Europäisches Parlament, 27. August 2002.

Die EUMAP-Berichte zu den Mitgliedsstaaten zeigen demnach, daß der Rahmen für den Minderheitenschutz in der Europäischen Union selbst überprüft und gestärkt werden muß. Es gibt erstens – ungeachtet der eindeutigen Kopenhagener Erklärung bezüglich der Verpflichtungen der *neuen* Kandidatenstaaten für eine Aufnahme – weder eine Übereinstimmung *innerhalb* der EU, ob denn die Anerkennung der Existenz von Minderheiten eine notwendige Bedingung für die Mitgliedschaft ist,<sup>12</sup> noch einen eindeutigen EU-Standard im Bereich der Minderheitenrechte.<sup>13</sup> Selbst wenn die Kopenhagener Kriterien eindeutig für Kandidaten- wie für Mitgliedsstaaten angewendet würden, blieben sie unklar, denn sie lassen eine so breite und völlig verschiedene Interpretation zu, daß sie bei der Ausrichtung von staatlichen Aktivitäten nur minimalen Nutzen bringen.

Zum zweiten: trotz der klaren Maßstäbe, die die EU-Gleichbehandlungsrichtlinie<sup>14</sup> liefert und an denen die staatlichen Handlungen im Bereich von Gleichbehandlung gemessen werden können, räumen die Kopenhagener Kriterien denen der 'Rasse' und 'ethnischen Herkunft' Vorrang ein, so daß 'Religion' weitgehend aus dem Diskurs über Minderheitenrechte verschwunden ist. Benachteiligung aus religiösen Gründen wird nur unter der Beschäftigungsrichtlinie erfaßt.

Die Union und ihre Mitglieder müssen mehr tun, um den Gehalt jener gemeinsamen Werte zu klären, auf die sie sich berufen. Das wird keine einfache Aufgabe sein. Es ist klar, daß sich die EU wegen der Definitionsschwierigkeiten nicht eindeutig zum Gehalt ihrer erklärten Werte geäußert hat, insbesondere da jedes der fünfzehn Mitglieder, die Minderheitenschutz höchst unterschiedlich ausüben – vom umfassenden Schutz bis zur Verweigerung der gesetzlichen Anerkennung der Existenz von Minderheiten – einen legitimen Anspruch auf eine faire Definition hat. Obwohl also der Spielraum für

<sup>12</sup> Die Mitgliedsstaaten Frankreich und Griechenland anerkennen keine Minderheiten. Bulgarien hat eine ambivalente Haltung zum Ausdruck gebracht. Siehe: EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection in Bulgaria*, Open Society Institute, Budapest, 2001, <<http://www.eumap.org>>.

<sup>13</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat jüngst "eine zunehmende internationale Übereinstimmung ... in der Anerkennung besonderer Bedürfnisse von Minderheiten und einer Verpflichtung, ihre Sicherheit, Identität und Lebensform zu schützen" angemerkt, war jedoch "nicht der Auffassung, daß die Übereinstimmung hinreichend genau ist, um irgendeinen Leitfaden für das Verhalten oder für Standards darzustellen, wie er von den Unterzeichnerländern als wünschenswert für bestimmte Situationen erachtet wird. *Chapman v. United Kingdom*, ECHR Judgement, 18. Januar 2001 (No. 27238/95), Abs. 93–94.

<sup>14</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 "Zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied des Rasse oder der ethnischen Herkunft," 19. Juli 2002, OJ SOC 221 JAI 67; Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 "Allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf," 27. November 2000, L 303/16.

die Auswahl einer besonderen Politik sehr groß sein kann, ist er nicht unbegrenzt. In dem Maße, in dem die Union und ihre Mitglieder eine Gemeinschaft mit gemeinsamen Werten werden wollen, müssen Maßstäbe für die gemeinsamen Wertvorstellungen gefunden werden, die ein Mindestmaß für die Mitgliedschaft festlegen.

### *Die Aufgabe des Monitoring bei der Festlegung von Standards*

Ebenso wichtig ist, daß die EU immer noch unzureichende Mittel besitzt, um sicherzustellen, daß Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte befolgen, während diese Verpflichtungen noch definiert werden. Während die Übereinstimmung mit dem *acquis communautaire* den Überwachungsmechanismen unterworfen ist, gelten die grundlegenden politischen Verpflichtungen nicht als Teil des *acquis*; die Befolgung der Kopenhagener Kriterien wird nur in den *Kandidatenstaaten* überwacht, und dieses Monitoring endet mit der Mitgliedschaft.

Gleichwohl würde ein solches Monitoring den Mitgliedsstaaten keine unerwünschten Lasten aufbürden. Die Union und ihre Mitglieder entscheiden selbst, welche Werte sie teilen und bis zu welchem Grad sie sich an ein gemeinsames politisches Modell binden wollen. Ein EU-weites Monitoring verlangt lediglich, daß die Werte, auf die die Mitglieder sich als gemeinsamen Bezugspunkt einigen, dann auch tatsächlich universelle Geltung haben. Monitoring könnte zur Formulierung dieser gemeinsamen Werte einen Anstoß geben.

Die EUMAP-Berichte zu den Kandidatenstaaten weisen darauf hin, daß die Aufmerksamkeit nicht allein auf die Übernahme von Standards gerichtet sein darf, sondern ebenso auf deren praktische Umsetzung und auf die Rolle von zivilgesellschaftlichem Monitoring, das zu genauerer Formulierung dieser Standards ermutigt und die Regierungen zur Befolgung dieser Standards auffordert, bis zum Beitritt und darüber hinaus.

Monitoring stellt ein wichtiges Instrument dar, um die Umsetzung von Grundsätzen in praktisches Handeln sicherzustellen. Alle Regierungen der Kandidatenstaaten haben besondere Programme verabschiedet, um die Lage von schutzlosen Minderheiten zu verbessern oder allgemein zu ihrer Integration in die Gesellschaft zu ermutigen. Die EU hat erhebliche Mittel für die Umsetzung dieser Programme bereitgestellt. Es gibt bislang jedoch nur wenig systematische Evaluation zu deren Wirkung und Effizienz<sup>15</sup> und nur unzureichende Beteiligung von Minderheitenvertretern bei deren Planung, Umsetzung und Evaluation (siehe: Abschnitt 2).

---

<sup>15</sup> Die Europäische Kommission räumt ein, daß sie der Evaluation und Überwachung zuwenig Aufmerksamkeit geschenkt hat. Sie definiert jene als "den kontinuierlichen Prüfungsprozeß des Transfers von Programmergebnissen zu den intendierten Nutznießern, der während der Dauer der Programme durchgeführt wird mit dem Ziel sofortiger Korrekturen bei jedweder Abweichung von den operativen Zielen." Siehe: *OJC* 57/12, 22. Februar 2001.

Ein Mehr an regelmäßigem und konsequentem Monitoring ist offenkundig auch in den Mitgliedsstaaten notwendig, wie am Beispiel der Roma und der Muslime gezeigt wird (siehe: Abschnitt 3). Desungeachtet sehen die bestehenden EU-Monitoringverfahren außer Schweigen oder Sanktionen kaum etwas vor.<sup>16</sup> Regelmäßige Evaluation – unter Beteiligung von Vertretern der Minderheiten<sup>17</sup> – ist entscheidend, um sicherzustellen, daß die Standards selbst Gegenstand regelmäßiger Prüfung sind und daß die Politik tatsächlich für den Schutz von Minderheiten vor Benachteiligung und Ausschließung eintritt (siehe: Abschnitt 4).<sup>18</sup>

### *Aufbau des Überblicks und der Berichte*

Im folgenden werden in diesem Überblick geprüft: erstens, die Umsetzung der Programme zum Minderheitenschutz oder zur Integration durch die Kandidatenstaaten, und zweitens die Gesetzgebung, Einrichtungen und Praktiken bezüglich des Minderheitenschutzes für Roma oder Muslime in fünf Mitgliedsstaaten.

Die Themenwahl in den Kandidatenstaaten folgt den EUMAP-Ergebnissen von 2001, denen zufolge diese Programme ungenügend überprüft und evaluiert worden sind. Da EUMAP 2002 erstmals Mitgliedsstaaten überprüft, wurde die gleiche Methodologie übernommen, wie sie in 2001 für die Kandidatenstaaten entwickelt worden war, um den Umfang des Minderheitenschutzes in jedem Land als ganzes zu untersuchen. Das erlaubt einen Vergleich zwischen den Berichten aus beiden Folgen, da die aktuellen Berichte über die Mitgliedsstaaten und die letztjährigen Berichte aus den Kandidatenstaaten jeweils den generellen Stand des Minderheitenschutzes auf der Grundlage ähnlicher Kriterien innerhalb eines relativ engen Zeitrahmens aufnehmen.

EUMAP überprüft die Lage einer bedrohten Minderheitengruppe in jedem der fünf größten Mitgliedsstaaten, um die Stabilität von deren gesetzlichen und institutionellen

<sup>16</sup> Artikel 1(1) des Vertrags von Nizza, der den Vertrag der Europäischen Union ergänzt; die Abkommen, die die Europäischen Gemeinschaften begründen sowie bestimmte verwandte Gesetze (2001/C 80/01) ergänzen Artikel 7 des Europäischen Vertrags wie folgt: “Die Ratsversammlung ... kann feststellen, ob es das Risiko eines schwerwiegenden Bruchs der in dem erwähnten Artikel 6(1) festgelegten Prinzipien durch einen Mitgliedsstaat gibt und entsprechende Empfehlungen an diesen Staat richten [...] Die Ratsversammlung soll regelmäßig prüfen, ob die Gründe für eine solche Feststellung weiter wirksam sind.”

<sup>17</sup> Unter den EUMAP-Länderberichtersteller oder Monitoring Teams waren meist ein oder mehrere Repräsentanten derjenigen Gruppen vertreten, deren Situation untersucht wurde.

<sup>18</sup> Weitere Empfehlungen zur Notwendigkeit, die EU-Verfahren für Evaluation und Monitoring zur Befolgung und Durchführung der Menschenrechte und gemeinsamen europäischen Werte durch die EU-Mitgliedsstaaten zu stärken, siehe: M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, *Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values*, 8. September 2000, Abs. 117. Siehe auch: Comité des Sages, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, European University Institute, 1998, Abs. 19(e).

Rahmenbedingungen für den allgemeinen Minderheitenschutz zu eruieren. In Deutschland und Spanien wurde die Lage der Roma überprüft, weil Roma in diesen beiden Ländern schwerwiegenden Problemen von Marginalisierung und Diskriminierung gegenüberstehen. In Frankreich, Italien und Großbritannien bilden Muslime wegen ihrer großen Zahl eine besonders wichtige Gruppe für die Überprüfung der staatlichen Verpflichtung zum Minderheitenschutz. Weil sie von der örtlichen Bevölkerung deutlich unterschieden werden können und weil ihre Gemeinschaften relativ spät in Westeuropa ankamen, sind sie nur beschränkt integriert und akzeptiert. Die Konzentration auf Muslime hebt außerdem die Mängel der Gleichbehandlungsrichtlinie und der Reflexion über Minderheiten generell hervor, da die Diskriminierung von Muslimen sowohl einen religiösen wie einen ethnischen Aspekt hat.

Monitoring wie das von EUMAP durchgeführte, könnte gut auf die Lage jedweder Minderheitengruppe in den einzelnen oder in allen EU-Mitgliedsstaaten angewendet werden. Kein Minderheitenschutz – weder auf Staaten-, noch auf Unionsebene – ist angemessen, wenn er nur bestimmte Minderheiten schützt, andere aber nicht, oder dies nur an bestimmten Orten gewährleistet und nicht überall. Daher ist das Monitoring der Lage einer besonders schwachen Gruppe ein nützlicher Weg, die Wirksamkeit und Verbindlichkeiten eines Systems zu prüfen. Eine Absicht dieses begrenzten Projekts ist es, zu zeigen, daß das Monitoring von Minderheitenschutz in breitem Maßstab gleichermaßen möglich wie notwendig ist für den Aufbau einer Union gemeinsamer Werte. EUMAP unterstützt die Ausweitung des Monitoring, um die Lage von bedrohten Minderheitengruppen in der gesamten EU zu untersuchen.

## **2. KANDIDATENSTAATEN: DIE BEWERTUNG DER REGIERUNGSPOLITIK FÜR MINDERHEITENSCHUTZ UND INTEGRATION**

Die Kommission hat in ihrem Strategiepapier zur Erweiterung festgehalten, daß “jetzt in allen Ländern mit größeren Romagemeinschaften nationale Aktionspläne in Kraft sind, um weithin bestehende Diskriminierung zu bekämpfen und die fortbestehenden extrem schwierigen Lebensbedingungen zu verbessern.”<sup>19</sup> Einige Länder mit geringerer Romabevölkerung – Litauen, Polen und die Slowakei – haben ebenfalls solche Programme beschlossen, wesentlich auf ihre eigene Initiative hin. In Estland und Lettland wurde die Annahme von Programmen zur Förderung der Integration von großen Rus-

---

<sup>19</sup> Der vollständige Text des Strategiepapiers zur Erweiterung siehe: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>>, (Zugriff 5. Oktober 2002).

sich sprechenden Minderheiten oder von Nicht-Staatsbürgern von der Kommission ermutigt und begrüßt.<sup>20</sup> Die bloße Tatsache, daß alle Kandidatenstaaten diese Programme angenommen haben, ist nicht nur eine Antwort auf die Anforderungen der Erweiterung, sondern kennzeichnet auch den Willen der Regierungen, positive Schritte zu unternehmen, um ihre Übereinstimmung mit den politischen Kriterien zu demonstrieren.

Band I der EUMAP Berichte 2002 zum Minderheitenschutz überprüft den Grad, zu dem diese besonderen Programme in die Praxis umgesetzt wurden. Obwohl sich die Berichte auf ein Programm in jeweils einem Land konzentrieren, wird erwartet, daß die Ergebnisse weiterreichende Bedeutung für die Entwicklung einer wirksameren Minderheitenpolitik allgemein haben. In der Tat sind die meisten Regierungen initiativ geworden und haben Mittel für Minderheiten außerhalb dieser Programme bereitgestellt, wenngleich solche Aktivitäten außerhalb des Untersuchungsfeldes dieser Studie liegen.<sup>21</sup>

Da diese Programme relativ neu sind, ist ihre Umsetzung noch am Anfang. Dennoch ist es jetzt möglich, den Gehalt der Programme, ihre Strukturen und Strategien für die Umsetzung wie auch erste Ergebnisse zu evaluieren. Darüber hinaus ist es genau diese frühe Phase, in der es am sinnvollsten ist, wirksamere Wege für Evaluation und Monitoring – sowohl für die Regierungen wie für die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die oftmals mit den Regierungen Partnerschaften eingehen – zu entwickeln, um sicherzustellen, daß diese von vorne herein Teil der Planung und Umsetzung von Programmen sind.

Obwohl sich die Programme beträchtlich unterscheiden, spiegeln etliche doch einen ungenügenden ganzheitlichen Ansatz für den Minderheitenschutz wider. Allgemein wird die Umsetzung beeinflusst durch: ungenügende Koordination, Mangel an finanziellen Mitteln, fehlende öffentliche Unterstützung und wenig ausgeprägtem politischen Willen.

---

<sup>20</sup> Siehe: Europäische Kommission, *2001 Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession*, Brüssel, 2001, S. 24, <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf)>, (Zugriff 9. Oktober 2002).

<sup>21</sup> EUMAP-Berichte evaluieren nicht eine Regierungspolitik bezüglich Minderheiten im allgemeinen oder über einen ungenauen Zeitraum hinweg. Die Bewertung ist beschränkt auf die besonderen Programme, die die Regierungen in Reaktion auf den Erweiterungsprozeß beschlossen haben sowie die Umsetzungsberichte bis August 2002. EUMAP versucht nicht, alle Regierungsaktivitäten aufzuzählen oder zu bewerten, die für Minderheiten begonnen wurden. So fallen beispielsweise staatliche Fürsorgeleistungen – soweit sie den Bereich dieser Programme überschreiten – nicht in den Bereich der EUMAP-Berichte.

## 2.1 Inhalt der Programme

Mehrere Regierungsprogramme – besonders in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Rumänien – geben einen umfassenden Ansatz für den Minderheitenschutz wieder, der explizit darauf abzielt, Benachteiligung abzubauen und die Identität der Minderheiten zu fördern. In Estland und Lettland, wo die russischsprachige Bevölkerung die Zielgruppe ist, erheben die Programme nicht den Anspruch, umfassenden Minderheitenschutz zu garantieren; statt dessen fördern sie die gesellschaftliche Integration durch den Erwerb der Kenntnis der Landessprache.

Der unmittelbare Einfluß der EU ist in mehreren Programmen offensichtlich; Fachleute unterstützten die Programmentwicklung oder Gesetzesentwürfe in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Rumänien und der Slowakei. Gleichwohl ist die Verurteilung von Diskriminierung noch immer weitgehend deklamatorisch. Gesetzgebung und politische Initiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung befinden sich noch immer in den Anfängen; wo sie bestehen, sind sie weitgehend ungeprüft. Beamte ebenso wie die Angehörigen juristischer Berufe haben kein hinreichendes Training für bestehende (oder geplante) antidiskriminierende Maßnahmen erhalten.<sup>22</sup> Ermutigt durch die EU sind Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland und Slowakei dabei, ihre Gesetzgebung im Hinblick auf die Übereinstimmung mit der Gleichbehandlungsrichtlinie der EU zu überprüfen. Rumänien hat bereits eine umfassende Gesetzgebung zur Antidiskriminierung verabschiedet und Schritte unternommen, um einen institutionellen Rahmen zur gesicherten Umsetzung zu errichten. Slowenien verfügt ebenfalls über eine recht umfassende Gesetzgebung.

Obwohl der Schutz der Kultur der Roma für viele zivilgesellschaftliche Romaorganisationen Vorrang hat, ist diese Dimension der Minderheitenpolitik in keinem Regierungsprogramm vollständig ausgearbeitet, obwohl Integration oft als ein Ziel benannt ist. Tatsächlich weist die Aufnahme von Elementen einer "Sozialisierung" in vielen Programmen (Ungarn, Litauen, Polen und Slowakei) darauf hin, daß die Kultur der Roma noch immer gleichgesetzt wird mit Armut, abweichendem Verhalten und anderen negativen Eigenschaften und als nicht ebenbürtig gegenüber der Kultur der Mehrheit angesehen wird. So bezieht beispielsweise das slowakische Beschäftigungsprogramm die Marginalisierung und Ausgrenzung der Roma auf "unterschiedliche Ansichten zu Lebensstandard und zu moralischen Werten, denen die Roma anhängen ..." In einem Unterabschnitt, der mit "Bewahrung ethnischer Identität" überschrieben ist, bezieht das "Programm zu Integration der Roma in die Litauische Gesellschaft 2000-

---

<sup>22</sup> Für einen allgemeinen Überblick über juristische Ausbildung wie über rechtliches Training zu einem breiten Spektrum rechtlicher Fragen siehe: EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute, Budapest, 2002, <<http://www.eumap.org>>.

2004” die fortdauernde Marginalisierung der Roma auf deren “sprachliche, kulturelle und ethnische Eigenschaften.” Die Tendenz, Werte der Roma als angeborene Minderwertigkeit wahrzunehmen, untergräbt die Achtung vor kulturellen Unterschieden, diese ist die Grundlage einer multikulturellen Gesellschaft.

Die beiden Staaten mit großen russischsprechenden Minderheiten ziehen die sprachliche Integration dem Schutz sprachlicher Rechte vor. Das estnische Integrationsprogramm hält daran fest, daß Integration ein zweiseitiger Prozeß ist; die praktischen Maßnahmen jedoch beziehen sich grundsätzlich auf die Herstellung einer einheitlichen sprachlichen Sphäre als einem Mittel, die Integration der Minderheit zu erhöhen. Minderheitenvertreter haben ihrer Besorgnis Ausdruck gegeben, daß die ausschließliche Betonung der Sprache die anderen Hindernisse auf der gesetzlichen und politischen Ebene nicht in Rechnung stellt. Das Programm “Integration der Gesellschaft in Lettland” betont ebenfalls die Unterstützung für die Integration der Minderheit und die Notwendigkeit von Minderheitenschutz, spricht aber nicht von Diskriminierung und schlägt nur wenige Maßnahmen zur Förderung der Identität von Minderheiten vor. Tatsächlich erklären lettische Beamte, daß Minderheitenschutz nicht das Ziel des Integrationsprogramms sei.

Das Vermögen, umfassende Programme zu entwickeln, ist in vielen Kandidatenstaaten durch das Fehlen umfassender Statistiken oder anderer zuverlässiger Daten zur Lage der Minderheitengruppen beeinträchtigt. Der Mangel an Informationen wird oft mit dem Hinweis auf gesetzliche Bestimmungen gerechtfertigt, die die Privatsphäre und den Datenschutz sichern. Gleichwohl ist in einigen Fällen offenkundig, daß die Polizeibehörden und andere Regierungsstellen zumindest informelle Statistiken über Minderheitengruppen und ihre Angehörigen führen, und zwar in offener Verletzung der Datenschutzgesetze.

Jedoch verbietet die Gesetzgebung in vielen Fällen nicht die Sammlung sensibler persönlicher Daten *ab initio*, vielmehr fordert sie, daß entsprechende Schutzmechanismen dabei aufgenommen werden sollen.<sup>23</sup> Einige EU-Mitgliedsstaaten, etwa Großbritannien, haben gezeigt, daß solche Daten mit produktiven Wirkungen gesammelt werden können, da sie es erlauben, zielgerichtete, wirksame öffentliche Programme zur Verbesserung des Minderheitenschutzes zu entwickeln, ohne die Privatsphäre zu verletzen. Es sollten angemessene Mechanismen erarbeitet werden, die die Sammlung ethnischer Daten erlauben, die für wirksames Monitoring unerlässlich sind; diese Verfahren sollten in Kooperation mit Vertretern der Minderheit entwickelt und ausgearbeitet werden, um der Befürchtung vorzubeugen, daß solche Daten mißbraucht werden könnten.

---

<sup>23</sup> Siehe: *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, CEU Press – INDOK, Budapest, 2001.

## 2.2 Umsetzung der Programme – Probleme der Koordination und der Kapazität

Die Programme zum Schutz und zur Integration von Minderheiten wurden nicht vollständig umgesetzt. In den meisten Fällen haben die Einrichtungen, die mit der Koordination der Umsetzung beauftragt sind, selbst nur eine geringe Bedeutung und arbeiten unter dem Druck fehlender Mittel, fehlenden Personals und fehlender politischer Unterstützung.

Die Programme zum Minderheitenschutz sind eher politische Dokumente als gesetzliche Akte; entsprechend sind in den meisten Fällen die Einrichtungen, die für deren vollständige Ausarbeitung und die Kontrolle der Umsetzung zuständig sind, besondere Abteilungen innerhalb der Ministerien. Jedoch haben diese Einrichtungen selten mehr Befugnis als Berichte zusammenzustellen, die auf freiwilligen Informationen anderer Ministerien beruhen. Sie haben jedoch kein Mandat, die Aktivitäten anderer Regierungsstellen effektiv und effizient zu koordinieren.

In Bulgarien hat der Nationale Rat für ethnische und demographische Angelegenheiten (hinfort "NCEDI") die Verantwortung für die Koordinierung der allgemeinen Minderheitenpolitik und für die Durchführung des Regierungsprogramms für Roma.<sup>24</sup> Der NCEDI hat jedoch keine Befugnis, andere Regierungsbehörden zur Umsetzung aufzufordern. Es verfügt über geringe Mittel.<sup>25</sup> Im Ergebnis ist die Umsetzung fast vollständig ausgeblieben, obwohl auf dem Papier gerade das Rahmenprogramm als eines der umfassenderen in der Region angesehen wurde. In Rumänien litt das *Joint Committee for Monitoring and Implementation* nicht nur unter dem schwachen Mandat, sondern trat auch nur unregelmäßig zusammen und das oft mit Teilnehmern aus unteren Rängen, die keinerlei Entscheidungsbefugnis für ihre jeweiligen Ministerien hatten. Das Interministerielle Komitee in Ungarn kann anregen, daß die Regierung Fälle anspricht, in denen Ministerien ihren Verpflichtungen im Rahmen des Regierungsprogramms für Roma nicht nachkamen; wenn keine angemessenen Maßnahmen ergriffen werden, können sie ihre abweichende Auffassung oder Mißbilligung jedoch nur durch das Weiterleiten von Berichten anzeigen.

Obwohl Maßnahmen ergriffen werden sollen, um den koordinierenden Stellen die Unterstützung und Befugnis zu verschaffen, die sie für eine effektive Arbeit benötigen, zeigt die Erfahrung in Estland, wo der Lenkungsausschuß des Integrationsprogramms

<sup>24</sup> Rahmenprogramm für die gleichberechtigte Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft und die Abteilung "Integration der Minderheiten" des umfassenden Regierungsprogramms "Die Menschen sind der Reichtum Bulgariens."

<sup>25</sup> Eine besonders niedrige Finanzausstattung wurde ebenso aus Litauen, Polen, Rumänien und Slowakei berichtet.

sich offenkundig der guten Zusammenarbeit mit den beteiligten Ministerien erfreut, daß solche Körperschaften auch ohne entsprechende Machtmittel effektiv sein können; dort, wo die Bedeutung der Programmziele generell auf Regierungsebene anerkannt sind, ist die Verwaltung funktionaler und die Koordination erfolgreicher.

Ohne ordentliche Koordination laufen sonst erfolgreiche Projekte zudem Gefahr, lange bestehende Probleme nur vorübergehend zu mildern. In der Tschechischen Republik ist das "Konzept 2000 der Regierung zur Förderung der Integration von Mitgliedern der Romagemeinschaft in die Gesellschaft" durch eine starke Minderheiten- und Menschenrechtsperspektive geprägt und bietet einen soliden konzeptionellen Rahmen. Es mangelt jedoch an effektiver zentraler Koordination und Unterstützung. Die praktische Umsetzung beruht im wesentlichen auf *ad hoc* Projekten, die von unterschiedlichen Ministerien in deren Ermessen ausgeführt werden, oft mit unsicherer oder zeitlich begrenzter Finanzierung; trotz der positive Ergebnisse von einigen dieser Projekte ist ihre Beziehung untereinander und zum Konzept selbst unklar. Ohne koordinierende Maßnahmen, die systemische Diskriminierung ansprechen und die Änderungen auf dem gesetzlichen und institutionellen Ebenen bewirken, wird die Umsetzung solcher Projekte als Mittel zur Bewältigung tief verwurzelter Probleme nur geringen dauerhaften Einfluß haben; ohne weitergehende Verpflichtung des politischen Willens auf das Konzept werden sich kaum strukturelle Veränderungen ergeben und die nationalen und lokalen Körperschaften werden die Umsetzung weiterhin nicht ernsthaft betreiben.

In der Slowakei bleibt die Koordination der ministeriellen Aktivitäten ein Schwachpunkt ungeachtet der jüngsten Versuche, die Kapazität der Verwaltung zur Umsetzung der Regierungsstrategie zu erhöhen, da es kein Verfahren gibt, um die aktive Teilnahme der Ministerien einzufordern. Die Mittelausstattung durch die Regierung ist ungenügend.

In Lettland waren die meisten der heutigen Aktivitäten des Integrationsprogramms vor dessen Annahme begonnen worden. Obwohl die Mechanismen für die Verwaltung und Mittelausstattung erst kürzlich zu funktionieren begannen, verursacht der Mangel an effektiver Koordinierung zwischen den verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und der Mangel an einer eindeutigen Strategie für die Umsetzung schon jetzt Probleme.

Sloweniens Programm für Roma ermangelt ebenfalls angemessener zentraler Aufsicht zur Sicherung einer konsequenten Mittelausstattung. Unter dem 1994 beschlossenen allgemeinen "Maßnahmenprogramm" ist das Nationalitätenbüro verantwortlich für die übergeordnete Koordinierung des Programms. Tatsächlich hat kein Ministerium und keine Regierungsstelle dezidiert Mittel für Roma Programme ausgewiesen, wie es in der Praxis für andere anerkannte Minderheiten der Fall ist. Auch Stadtverwaltungen haben vorgeschlagen, daß das Nationalitätenbüro größere Kontrolle über Mittelentscheidungen haben sollte als einzelne Ministerien, die nicht so gut über die Lage der Roma in-

formiert sind und das es verantwortlich sein sollte für die Zuteilung dieser Mittel an die lokalen Verwaltungen.

Die Einführung besonderer Programme für Minderheiten steigert auch bestimmte Risiken. Sie können nämlich dem Staat als Vorwand dienen, sich der Verantwortung zu entledigen, für Minderheiten den Schutz, die Zuwendungen und Dienstleistungen bereitzustellen wie sie allen anderen zustehen. Es gab nur wenige Versuche zur Bewußtmachung innerhalb der Romagemeinschaften, daß jedwede Regierungspolitik sie in die Lage versetzen soll, ihre Grundrechte auf Ausbildung, Wohnung und Gesundheit, *inter alia*, zu verwirklichen. Während besondere Programme notwendig sein können, um den besonderen Bedürfnissen von Minderheitengruppen zu entsprechen, muß Augenmerk darauf gelegt werden, daß darüber nicht der Eindruck entsteht, daß Roma in die allgemeinen Programme zum Abbau von Armut und zur Verbesserung der Ausbildung nicht einbezogen sind.

Gleichzeitig sollten besondere Berater oder Einrichtungen zur Förderung der Identität und der Kultur von Minderheiten nicht gleichzeitig Funktionen in der sozialen Fürsorge übernehmen. Es werden beispielsweise Vertreter der Selbstverwaltung von Minderheiten in Ungarn aufgefordert, Fragen der sozialen Hilfen zu übernehmen, obwohl dies in der Verantwortung der Kommunalverwaltung liegt. Tschechische und slowakische "Roma-Berater" – die ursprünglich die lokale Politik und Projekte zur Verbesserung der Lage der Roma befördern sollten – sind statt dessen in die Rolle von Sozialarbeitern gesteckt worden, eine Beschäftigung, für die nicht ausgebildet und also nicht qualifiziert sind.

Obleich besondere Maßnahmen gerechtfertigt sein können, um in der Praxis Chancengleichheit zu schaffen, dürfen sie nicht als Ersatz für die Erfüllung grundlegender staatlicher Aufgaben dienen. Beratende Stellen sollten deutlich als solche definiert werden; Programme sollten stets Richtlinien für Beamte und für "kommunikative Komponenten" beinhalten, die öffentliches Bewußtsein für die Ziele des Programms und die Verantwortung der öffentlichen Beamten schaffen.

### **2.3 Dezentralisierung: die Rolle der kommunalen Verwaltungen**

In mehreren Ländern wie der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen, Slowakei und Slowenien haben die zentralen Behörden, die für die Entwicklung und Umsetzung der Regierungspolitik für den Minderheitenschutz zuständig sind, keine Befugnis, die lokalen öffentliche Verwaltung wirksam zu beeinflussen. So können Reformanstrengungen auf nationaler Ebene von einer lokalen Opposition oder manchmal auch von gegenläufiger lokaler Politik unterlaufen werden – insbesondere, wenn Reformen gegen populä-

re Einstellungen und Auffassungen gerichtet sind, die darin eine "bevorzugte Behandlung" von Minderheitengruppen sehen und diese ablehnen.

Die Tschechische Republik, Polen, Rumänien und Slowakei haben die Bedeutung der Beteiligung von Kommunalverwaltungen an der Umsetzung von Programmen durch dezentralisierte Zuständigkeiten und durch die Ernennung von lokalen und regionalen Roma-Experten und -Beratern anerkannt. In einigen Fällen haben Personen in diesen Funktionen das Profil der Regierungsprogramme geschärft, die Kommunikation zwischen Romagemeinschaften und den kommunalen Verwaltungsstrukturen gefördert und Bewußtsein für die Bedürfnisse der lokalen Romagemeinschaften geschaffen. Nichtsdestotrotz arbeiten die meisten mit wenig institutioneller Unterstützung, ohne klare Bestimmung ihrer Zuständigkeiten, und sie erhalten wenig oder gar kein besonderes Training für ihre Aufgaben. Überdies kann nach der Reform der öffentlichen Verwaltung in der Tschechischen Republik die Regierung nicht mehr die regionalen Körperschaften dazu verpflichten, Roma-Berater anzustellen, so daß die Zukunft dieser Initiative ungewiß ist. In der Slowakei sind bislang nur wenige Roma-Berater ernannt worden.

In Rumänien wurden zum Beispiel im ganzen Land "Roma-Experten" in den Ämtern der Bürgermeister ernannt. Viele dieser Experten wurden auf der Grundlage ihrer Zugehörigkeit zu einer einzelnen Roma-Partei in einem in seinen Besonderheiten undurchsichtigen und politisierten Prozeß ausgewählt und ernannt. Andere sind einfach staatliche Beamte und haben den Titel "Roma-Beauftragter" an ihre bestehenden Zuständigkeiten angehängt, ohne weiteres Training oder Unterstützung zu erhalten. Der Vertreter eines Bezirksbüros für Roma bemerkte, daß "diese Staatsbeamten über keinerlei Wissen und keine Motivation verfügen, um für die Lösung von Problemen der Roma zu arbeiten; für sie es ist einfach nur eine weitere Zuständigkeit."<sup>26</sup> Ein großes Potential an qualifizierten Romabewerbern, von denen viele erfolgreich an einem Affirmative Action Programm für Weiterbildung teilgenommen hatten, das vom Erziehungsministerium eingeführt worden war, und andere, die über umfangreiche Erfahrungen auf dem NRO-Sektor verfügen, könnte die notwendigen Fachkenntnisse und Initiative für diese Stellen einbringen.

Ein dezentralisierter Ansatz zur Umsetzung sowohl des "Maßnahmenprogramms zur Roma-Hilfe" von 1995 wie des Beschäftigungsprogramms hat sich in Slowenien als effektives Mittel bewährt, um die unterschiedlichen und hervorstechenden Probleme der verschiedenen Romagemeinschaften anzusprechen. Dennoch gibt es eine Reihe ernstlicher Nachteile gegenüber einem System, das die meisten Programmentscheidungen an die lokale Verwaltung überträgt. Erstens gibt es ohne ein Gegengewicht zur zentralisierten Koordination nur wenig Gelegenheit, erfolgreiche Programme zu kopieren oder auf sie aufzubauen; außerdem erhalten lokale Beamte wenig Training oder Vorberei-

---

<sup>26</sup> Interview mit V. Gotu, Roma-Experte, Bezirksbüro für Roma, Galati, 1. August 2002.

tung für die Umsetzung von Romaprojekten. Auf lokaler Ebene wird kaum wahrgenommen, welche Rolle die Diskriminierung bei der Verhinderung von Chancen für Roma spielt. Viele Staatsbeamte bringen noch immer ihre negative Einstellung zum Ausdruck und untergraben so von Anfang an konstruktive Beziehungen mit Romageinschaften (und so auch die Aussicht auf Erfolg).

Obgleich Dezentralisierung positive Wirkungen zeitigen kann wie etwa die Stärkung lokaler Initiative, die Übertragung von Verantwortung auf lokale Entscheidungsträger und Gemeinschaften, sollte sie doch ausgewogen sein gegenüber dem Bedarf an Fachwissen, Kapazität und Verlässlichkeit einer Regierungseinrichtung. Lokale Beamte, denen die Verantwortung für die Durchführung oder Überwachung der Umsetzung besonderer Projekte zugunsten von Roma oder anderer Minderheiten zugewiesen wird, sollten ein Training erhalten, um sicherzustellen, daß sie sich der Ziele des Programms, der politischen Unterstützung von den höheren Ebenen für das Programm und der Kultur und Lage der Minderheitengruppen, mit denen sie zu arbeiten haben, bewußt sind. Ein solches Training könnte in Zusammenarbeit mit lokalen Minderheitenvertretern vorbereitet und durchgeführt werden.

## 2.4 Evaluation und Bewertung

Die Regierungen der Kandidatenstaaten haben zunehmend die Bedeutung regelmäßiger Bewertung und Evaluation der Minderheitenschutzprogramme, die sie beschlossen haben, bekundet.

Während die ungarische Regierung keine formelle Evaluation des gegenwärtigen Maßnahmenpakets zur Verbesserung der Lage der Roma betrieben hat, hat bemerkenswerterweise die Vorbereitung von Richtlinien für die Ausarbeitung einer Langzeitstrategie lebhaft politische Diskussionen und Kommentare hervorgerufen. Darüber hinaus zeigt die Befürwortung der Richtlinien, daß einige Grundannahmen der gegenwärtigen Politik in Frage gestellt werden, so daß das gegenwärtige Programm in der Folge der öffentlichen Debatte und weiterer Eingaben von Romavertretern möglicherweise modifiziert werden kann.

In mehreren Ländern hat das Ausbleiben eines konkreten Fortschritts bei der Umsetzung der Programme ein Monitoring erschwert. In Rumänien hat die Regierung eine frühere Verpflichtung zum Monitoring ihrer eigenen Leistungen bei der Umsetzung ihre "Strategie zur Verbesserung der Lage der Roma" durch die Veröffentlichung eines internen Evaluationsberichts im April 2002 erfüllt.<sup>27</sup> Die Vollständigkeit des Berichts ist jedoch eingeschränkt durch einen Mangel an erreichbaren Informationen zur Um-

<sup>27</sup> Ministry of Public Information, "Report on the Status of Implementation," S. 4.

setzung – der Bericht selbst wurde aufgrund der schwierigen Informationsbeschaffung von den betreffenden Ministerien verspätet veröffentlicht.

Wenn Regierungsberichte zum Monitoring eine Grundlage für eine öffentliche Prüfung und ein Werkzeug für die Steigerung der öffentlichen Aufmerksamkeit gegenüber den Programmzielen und Leistungen sein sollen, dann müssen sie öffentlich verfügbar sein. Die Jahresberichte und allgemeinen Monitoring-Berichte der estnischen Regierung sind umfassend, professionell präsentiert und überall erhältlich. In Slowenien wurden, obwohl die Regierung wie angekündigt einige Berichte zur Umsetzung erstellt hat, diese weder der Öffentlichkeit noch lokalen Beamten zugänglich gemacht. Entsprechend gering ist ihr Nutzen, bestehende Projekte und sich entwickelnde neue Projekte auf der Grundlage der vorangegangenen Erfahrungen zu verbessern.

Das tschechische Konzept 2000 macht eine jährlicher Überprüfung und Aktualisierung zur Bedingung. Damit ist eine wertvolle Möglichkeit für regelmäßige Revision und Verbesserung eröffnet, um die während der Implementierung gesammelten Erfahrungen einzubeziehen. Obwohl die Qualität der Aktualisierungen bis zu einem gewissen Grad unter den bescheidenen oder unvollständigen Informationen, die von den beteiligten Ministerien eingingen, und unter den ungenügenden Kapazitäten für die Sammlung und Auswertung der Informationen gelitten haben, ist die Idee der Einbeziehung des Monitoring als einem integralen Teil der Realisierung des Konzepts vernünftig. In der Slowakei sind die jährlichen Evaluationsberichte weitgehend deskriptiv; es besteht kein Verfahren für die Evaluation der Wirksamkeit von Aktivitäten, die unter unveränderten Bedingungen fortgesetzt werden.

In Litauen ist keine Übersicht über den Stand der Aufgaben, die unter dem Roma Integrationsprogramm ausgeführt wurden, erhältlich; es besteht in der Tat Unklarheit über das Ausmaß, in dem verschiedene Initiativen zur Verbesserung der Lage der Roma mit dem Programm verbunden sind.

## 2.5 EU-Mittel zur Unterstützung der Realisierung

Die Unterstützung der EU hat eine Schlüsselrolle gespielt, nicht nur bei der Ermutigung für die Annahme von Minderheitenschutz und Integrationsprogrammen, sondern auch bei deren Realisation. In einigen Fällen, wie Bulgarien, Litauen und Rumänien, war die Realisierung weitgehend abhängig von internationalen Zuwendungen; die Finanzierung durch die Regierung war minimal. Estland, Ungarn, Lettland und Slowakei erhielten ebenfalls beträchtliche Zuwendungen von der EU oder anderen internationalen Geldgebern, die Regierungen haben aber ebenfalls bedeutende Mittel für die Realisierung der Programme bereitgestellt.

In Bulgarien hat die EU die Annahme des Rahmenprogramms lobend erwähnt und die Realisierung in ihren Fortschrittsberichten kommentiert. Allerdings wurden die Mittel für Romaprojekte nicht immer entsprechend der im Programm formulierten Strategien verwendet und die Beobachtungen in den regelmäßigen Berichten ließen gelegentlich den Nachdruck und die Ausführlichkeit vermissen, die zu einer besseren Anbindung an die Programmziele ermutigt hätte. In Rumänien hat die EU ihr Lob für den dezentralen Ansatz der Regierung wiederholt; nach deren Strategie werden die Mittel vorwiegend an lokale Initiativen und Pilotprojekte vergeben, die Partnerschaften zwischen lokalen Einrichtungen und Romagruppen aufbauen. In der Tschechischen Republik und der Slowakei sind nur geringe Mittel für die Bekämpfung der gravierenden Beschäftigungsprobleme zugewiesen worden, obwohl die EU die Realisierung viele der von der Regierung als vorrangig identifizierten Projekte finanziell unterstützt hat. Die Mittel der EU sollten eng an die Unterstützung der Ziele gebunden werden, die die Regierungen der Kandidatenstaaten erarbeitet haben.

Schon vor der Annahme des estnischen Regierungsprogramms zur Integration im Jahr 2000 hatte die EU über mehrere Jahre hinweg zur Finanzierung von Programmen beigetragen. Wie das Integrationsprogramm selbst waren die Phare-Mittel vorwiegend auf den estnischen Sprachunterricht konzentriert. Gleichwohl bemerkt der Fortschrittsbericht 2001, daß die Aufmerksamkeit und die Ressourcen gleichermaßen auf *alle* Teile des Integrationsprogramms verteilt werden sollten, wohl um an die gesetzlichen und politischen Sphären zu erinnern, denen bisher geringere Bedeutung zugewiesen war. Da mehr als dreiviertel aller Programmmittel, einschließlich der Phare-Zuwendungen, im Jahr 2000 für Maßnahmen des Sprachunterrichts verwendet wurden, sollten die Prioritäten der EU für ihre Mittelverwendung Nachdruck auf Maßnahmen legen, um die Einbürgerungsrate zu erhöhen, und die Medien der Minderheiten und andere über die Sprachförderung hinausgehende Ziele unterstützen.

In der Tschechischen Republik und der Slowakei scheint der Anteil der Roma NROs unter den Organisationen, die Phare-Projekte umsetzen, besonders niedrig zu sein, obwohl diese Frage in einer Anzahl anderer Länder ebenfalls aufgeworfen wurde, einschließlich von Minderheiten NROs in Estland und Lettland. Ein Grund mag in der extrem komplizierten Antragstellung und den Berichtsverfahren liegen. Gleichzeitig sind es oft die kleineren und eher lokalen Gruppen, die den besten Einblick in Lösungsmöglichkeiten haben, die am ehesten die Lage der Roma an der Basis verbessern.

Die EU und andere internationale Geber sollten sicherstellen, daß der Auswahlprozeß die Vorschläge heraushebt, die authentische Verbindungen zu den prospektiven Nutznießern und Verständnis für deren Nöte zeigen, und daß lokale Gemeinschaften bei der Beschreibung und Lösung ihrer Probleme beteiligt sind. EU-Programme sollten ihre Antrags- und Zuwendungsverfahren im Hinblick auf Vereinfachung und Transparenz überprüfen; sie sollten auch die Ausschreibung von Zuwendungen durch Mitarbeiter und

ein Training im Land für potentielle Antragsteller begleiten. Die Verfügbarkeit derartiger Beratungsformen wird in ihrer Bedeutung noch zunehmen, wenn EU-Mittel vermehrt für die mitteleuropäischen und die Baltischen Staaten verfügbar werden.

## 2.6 Beteiligung der Minderheiten

Die Beteiligung der Minderheiten an der Entwicklung, Realisierung und Evaluierung der Programme, die zu ihrem Vorteil geplant werden, wurde von einer Reihe internationaler Organisationen und der EU nachgefragt.<sup>28</sup> Die Beteiligung von Minderheiten ist kein Selbstzweck, sondern dient der Wirksamkeit der Programme. Diejenigen Programme, in denen die Minderheitenperspektive aufgenommen ist und die aufgeschlossen sind für die Bedürfnisse und Besorgnisse der Minderheiten werden eher von den Gemeinschaften der Minderheiten akzeptiert; Projekte, die Minderheiten aktiv in ihre Entwicklung, Realisierung und Evaluierung einbeziehen, werden eher von der Mehrheitsgesellschaft akzeptiert und befördern eher die Integration als andere Maßnahmen wie etwa die Verteilung von sozialen Hilfen oder caritative Unterstützung.

Die Auffassung, daß Roma absichtlich das Sozialhilfesystem mißbrauchen, ist im gesamten Erweiterungsgebiet vorzufinden. Programme, die Roma in Leitung, Management und Entscheidungspositionen plazieren, sind wichtig, um der populären falschen Vorstellung entgegenzutreten, daß Roma "es vorziehen, von Sozialhilfe zu leben;" "es nicht besser haben wollen," "nicht an der Schule interessiert sind," oder "es vorziehen zusammen zu leben," was der Rechtfertigung für eine ganze Reihe von diskriminierendem Verhalten und diskriminierender Politik dient.

In einer Reihe von Ländern konzentrieren sich Initiativen zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten auf öffentliche Arbeitsbeschaffungsprojekte. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind die wichtigste Quelle für die staatlich finanzierte Beschäftigung von Roma in Slowenien. Ungeachtet der Tatsache, daß solche Stellen weder ein regelmäßiges Einkommen noch die Gelegenheit zur Entwicklung von marktrelevanten Fähigkeiten bieten, ist die Nachfrage nach solchen Stellen größer als das Angebot. Öffentliche Beschäftigungsprogramme wurden ebenso in der Tschechischen Republik und der Slowakei durchgeführt, ihre Wirksamkeit als Mittel zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit wurde jedoch in Frage gestellt. Da die meisten eine Form von Handarbeit beinhalten, zielen sie meist ausschließlich auf Männer; es gibt auffallend wenige Projekte, die die Arbeitsmarktchancen von Frauen verbessern.

---

<sup>28</sup> Siehe z.B.: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Die Lage der Roma und Sinti in der OSZE-Region*, Der Hohe Kommissar über Nationale Minderheiten, 2001.

Nur wenige Projekte, die unter dem Integrationsprogramm in Estland und Lettland durchgeführt wurden, thematisieren Ungleichheit im Beschäftigungssektor; Initiativen in diesen Gebiet konzentrieren sich allgemein auf die sprachliche Ebene. Die Sprachkompetenz der Arbeiter zu verbessern soll die Flexibilität und Mobilität der Arbeiter fördern und Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen.

In Slowenien scheinen diejenigen Projekte, bei denen eine Beratung mit Roma erfolgte, erfolgreicher und dauerhafter zu sein als jene, die allein von lokalen Behörden ausgearbeitet wurden, die möglicherweise eher auf die Bedürfnisse der Gemeindeverwaltung als auf die der Romagemeinschaft zugeschnitten waren. Schlecht ausgerichtete Projekte bietet nur wenig nachweisbaren Nutzen für die Zielgruppe und ermutigen nicht zu einer dauerhaften Abkehr von der Abhängigkeit von Sozialhilfe oder anderen Formen staatlicher Unterstützung. Die Evaluierung eines Projektes, das vom EU Partnership Funds für Roma in Rumänien durchgeführt wurde, zeigte signifikante Unterschiede in der Art und Weise, wie lokale Beamte und Roma die Projektziele verstanden. Die Roma sahen das Projekt als direkte Unterstützung für die Teilnehmer, während die Vertreter der Gemeindeverwaltung die Interessen der Verwaltung an erster und die Weiterbildung an zweiter Stelle sahen. Die Roma-Teilnehmer waren folglich mit ihrer Rolle unzufrieden und die offizielle Bewertung kam gleichfalls zu dem Schluß, daß die Teilnahme von Roma hätte größer sein sollen.<sup>29</sup>

In Ungarn war beim ersten Entwurf des Regierungsprogramms der Beteiligung von Minderheiten nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Die Richtlinien für die anschließende Strategie legten größeren Nachdruck auf die aktive Teilnahme von Roma, auf die Ermutigung von Unabhängigkeit und die Stärkung der zukünftigen Rolle von Romaorganisationen im Prozeß der europäischen Integration. In Übereinstimmung mit diesem Wechsel der Prioritäten wurde im Sommer 2002 eine neue beratende Instanz aufgebaut, die direkt dem Büro des Premierministers unterstellt ist. Die neue Instanz wird eine Mehrheit von Vertretern der Roma sowohl aus dem politischen wie dem zivilgesellschaftlichen Bereich einbeziehen.

Das estnische Integrationsprogramm bezog während der Entwurfsphase Minderheitenorganisationen nur wenig ein, und es gab während der Durchführung kaum eine Beteiligung. Als ein Ergebnis besteht die deutlich unterschiedliche Wahrnehmung der Ziele und Prioritäten des Integrationsprozesses zwischen Minderheit und Mehrheit fort und muß angesprochen werden, damit beide Seiten zu befriedigenden Ergebnissen kommen. Die Evaluation – obwohl regelmäßig, umfassend und öffentlich verfügbar – berücksichtigt nicht, wie die Mängel des Programms von der russischsprechenden Gemeinschaft wahrgenommen werden, und wie sie besser angesprochen werden können.

---

<sup>29</sup> MEDE Evaluation Fiche, "The Establishment of the Ecological Guardians Corps in rural area of upper Timiș, Caraș-Severin county" (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002.

In Lettland war die Beteiligung der Minderheit am Entwurf des Integrationsprogramms gering, obwohl dieses auf einem Rahmendokument basiert, das umfassend debattiert und entsprechend überarbeitet wurde, auch von Beratern der Minderheiten. Die Beteiligung der Minderheiten an der Durchführung war ebenfalls gering, trotz der jüngsten Versuche, NROs von Minderheiten und der Zivilgesellschaft in größerem Maße einzubeziehen.

Die Entwicklung politischer und zivilgesellschaftlicher Bewegungen unter Roma und anderen Minderheiten verspricht sich zu einer zunehmend stärkeren Lobby für die Interessen von Minderheiten zu entwickeln. Diese könnte helfen sicherzustellen, daß die Verpflichtungen der Regierung gegenüber Roma – sowohl als Minderheit als auch als Angehörige der Mehrheit – erfüllt werden. Wie ein bulgarischer Vertreter der Roma konstatierte, "haben wir ein Dokument, das Rahmenprogramm, das zeigt, daß wir uns auf ein gemeinsames Ziel einigen können." Nun kommt es darauf an, daß Roma und andere Minderheitenvertreter gemeinschaftlich auf eine effektivere Umsetzung der vorliegenden Minderheitenschutzprogramme drängen.

## 2.7 Vertretung der Minderheiten

Wenn Regierungen den Beitrag von Minderheiten erbeten haben, haben sie dies oft über einen offiziellen Vertreter versucht. Dieser Ansatz bringt eine Reihe von Schwierigkeiten mit sich. Erstens täuscht die Ernennung oder Wahl eines einzelnen Vertreters (oder einer repräsentativen Einrichtung) über die Vielfalt der Gruppierungen in der Romabevölkerung hinweg. Zweitens erzeugt er Abhängigkeit. Repräsentative Körperschaften sind abhängig von der politischen und finanziellen Unterstützung durch die Regierung und werden daher wahrscheinlich kaum eine kritische Stellung beziehen. Schließlich erzeugt das Heranziehen von nur einigen Vertretern auf Kosten der Ausgrenzung von anderen Konkurrenz und gegenseitiges Mißtrauen innerhalb der Gemeinschaften der Minderheiten.

In einigen Kandidatenstaaten bestehen Verfahren, um die Vertretung von Minderheiten im Parlament und auf lokaler Ebene zu sichern. Diese Maßnahmen stellen ein wichtiges Mittel zur Sicherung der Teilhabe von Minderheiten dar. In einigen Ländern hat die Regierungspolitik jedoch dazu tendiert, diesen Prozeß zu verzerren oder neue Mitglieder hinzuzuwählen, mit negativen Folgen für die Wirksamkeit der Programme.

In Ungarn wurde ein System der Selbstverwaltung von Minderheiten auf nationaler und lokaler Ebene durch ein Minderheitengesetz eingeführt. Dieses System war Anlaß für Spannungen unter den Romagruppen, da die Regierung dazu tendierte, sich auf die Nationale Roma-Selbstverwaltung als der alleinigen "offiziellen" nationalen Vertretung der Roma zu stützen. Die Regierung hat grundsätzlich mit der Nationalen Roma-

Selbstverwaltung verhandelt, wenn Entscheidungen vorbereitet wurden, die die Romabevölkerung betrafen, obwohl andere Organisationen unterschiedliche Perspektiven und Meinungen boten. Sich auf eine einzige Organisation zu stützen, die selbst von Finanzierung und Unterstützung durch die Regierung abhängig ist, erhöht das Risiko, daß diese Organisation leicht kontrolliert werden kann. Gleichzeitig kann eine Organisation, die aus Angst vor dem Verlust der Unterstützung durch die Regierung keine substantiellen oder kritischen Empfehlungen gibt, schnell ihre Legitimation innerhalb der Minderheitengruppe verlieren. Das Minderheitengesetz sollte überprüft und verbessert werden, um zu einer vielfältigeren Vertretung in den nationalen Beratungsgremien zu ermutigen.

In Rumänien hält die Sozialdemokratische Roma-Partei (RSDP) den einzigen Sitz im Parlament, der für Roma garantiert ist, wenn sie bei der Wahl die Mindeststimmzahl verfehlen. Aufgrund der ausschließlichen Heranziehung von Seiten der Regierung ist die RSDP jedoch nun auf allen Ebenen als die einzige Vertretung der Roma anerkannt. Das geht soweit, daß bei der Besetzung von staatlichen Beamtenstellen die Einstellungsverfahren der Verwaltung ignoriert und einfach die Nominierungen der RSDP akzeptiert werden. Laut einigen Roma-Aktivisten bewirkte die Regierung mit ihrer Stützung auf eine einzige politische Organisation, die das gesamte Spektrum der politischen und zivilgesellschaftlichen Organisationen der Roma repräsentieren sollte, die Fragmentierung der Gemeinschaft der Roma NROs.

In Lettland wurde der Mangel an Transparenz bei der Auswahl von Nominierungen von NRO-Vertretern (einschließlich Minderheiten-NROs) für den Rat, der die Arbeit des *Society Integration Fund* beaufsichtigen soll, von Minderheitenvertretern kritisiert.

Die Regierungen sollten mit den Gemeinschaften der Minderheiten komplexere Mechanismen für die Teilhabe von Minderheiten am öffentlichen Leben ausarbeiten, um die Teilhabe von so vielen Minderheitengruppen wie möglich und machbar zu gewährleisten. Wo an einzelnen offiziellen Partnerorganisationen für Verhandlungen festgehalten wird, um die Kommunikation zwischen Regierung und den Gemeinschaften der Minderheiten zu vereinfachen, sollten alternative Verfahren gefunden werden, die diese Institutionen ermutigen, in einen breiten Dialog mit anderen Minderheitenorganisationen einzutreten.

Nochmals: sowohl die Regierungen wie die Gemeinschaften der Minderheiten gewinnen bei einer breiteren Beteiligung der Minderheiten hinsichtlich der Verbesserung von Politik, der Identifikation guter Praxis und der Veränderung oder Beendigung schlechter Projekte.

## 2.8 Öffentliche Unterstützung

Eine Politik, die lediglich zur Befriedigung von EU-Auflagen wahrgenommen wurde, unabhängig davon, ob sie mit guten Willen und ehrlichen Absichten verfolgt wurde, sollte nicht fälschlich als Wandel in der öffentlichen Meinung interpretiert werden. Tatsächlich haben die Anmahnungen der EU, die Lage der Minderheiten zu verbessern, oftmals den Unwillen von Mehrheitsbevölkerung und Politikern hervorgerufen, da sie als unbefugte und nicht willkommene äußere Einmischung verstanden wurden.

Breite öffentliche Unterstützung wird generell als notwendige Voraussetzung für die Realisierung jedweden groß angelegten Programms angesehen. Das hohe Tempo des Erweiterungsprozesses bedeutete, daß wegen der großen Bedeutung der Erweiterung der Aufbau öffentlicher Unterstützung für die Regierungspolitik oft zu kurz kam. Maßnahmen, die ökonomischen Anforderungen entsprechen, können von Politikern mit dem Hinweis auf die großen wirtschaftlichen Vorteile, die von der Mitgliedschaft in der Union erwartet werden, leicht gerechtfertigt werden. Vorteile und Nutzen für die Gesamtgesellschaft durch die Verbesserung der Lage von Minderheiten sind hingegen noch nicht überzeugend dargestellt worden.

Tatsächlich stellt der Widerstand gegen positive Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma oder zur Förderung der Integration eines der grundsätzlichen Hindernisse bei der Umsetzung dar. So berichtete beispielsweise ein örtlicher Beamter in Slowenien, daß Politiker Roma-Programme bewußt nicht vorrangig behandeln, weil örtliche Nicht-Roma negativ reagieren würden.<sup>30</sup> Ähnliche Beobachtungen wurden in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Ungarn, Litauen, Polen, Rumänien und der Slowakei gemacht. Die Zuweisung großer Summen Geldes für Programme zur Verbesserung der Lage von Minderheitengruppen – besonders in Phasen wirtschaftlicher Schwierigkeiten oder wenn die betreffende Gruppe gering geschätzt wird – ohne gleichzeitige Anstrengungen für Toleranz und Verständnis in der gesamten Gesellschaft wird unvermeidlich auf Widerstand stoßen und solche Versuche zum Scheitern verurteilen.

Widerstände gegen die Annahme und Durchführung von Minderheitenschutzprogrammen sind nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch unter öffentlichen Bediensteten aufgetreten. So haben beispielsweise bulgarische Beamte gefragt, warum Roma für ein besonderes Unterstützungsprogramm ausgewählt wurden, wenn andere Minderheiten ebenso benachteiligt sind.<sup>31</sup> Der Erziehungsminister warte vor kurzem vor einer zu schnellen Integration von Roma- und Nicht-Roma-Schulen, da dies einen

---

<sup>30</sup> Interview mit Sonja Ličen Tesari, Semič, 30. März 2002.

<sup>31</sup> OSI Runder Tisch, Sofia, Mai 2002.

Rückschlag für die Minderheitenbevölkerung hervorrufen und selbst “zu weiterer Ausgrenzung der Roma, die in abgeschlossenen Nachbarschaften leben, führen” könnte.<sup>32</sup>

Regierungsprogramme für Roma werden in allen untersuchten Kandidatenstaaten kaum im öffentliche Bewußtsein wahrgenommen. Nur wenige Programme beinhalten Vorkehrungen zur Förderung des öffentlichen Interesses, sei es unter der angesprochenen Bevölkerung oder der Gesamtgesellschaft; die Programme, die es versuchten, waren lückenhaft durchgeführt worden. Zum Beispiel betont das tschechische Konzept 2000 die Bedeutung öffentlicher Diskussionen, bislang fehlen offenbar Mittel und Personal, um eine gemeinsame öffentliche Kampagne zur Unterstützung des Konzepts und damit verbundener Aktionen zu starten. Die Abteilung, die für die Koordination der Umsetzung des Konzepts verantwortlich ist, hat kein Personal für Public Relations und es gab keine systematischen Versuche, das Konzept bekannt zu machen.<sup>33</sup>

Während des estnischen Integrationsprogramms wurden durchaus kostspielig geworben und das Monitoring der öffentlichen Meinung, wie sie in den Medien erscheint, ist ebenfalls ein wichtiger Teil des Programms. Diese Maßnahmen waren nur zu einem Teil erfolgreich bei der Schaffung einer gemeinsamen Vorstellung, was Integration sein kann; Minderheit und Mehrheit halten weiterhin an ihren unterschiedlichen Sichtweisen von den Zielen der Integration und den fest.

Ohne hinreichende öffentliche Information können unskrupellose Beamte aus politischen Motiven heraus die Ausgaben für Minderheitenprogramme verfälscht darstellen. In Ungarn wurde beobachtet, daß einige staatliche Beamte die Ausgaben für Roma hervorgehoben haben, ohne zu betonen, daß diese Maßnahmen getroffen wurden, um die Chancengleichheit in der ungarischen Gesellschaft zu sichern.<sup>34</sup> Ein solches Vorgehen kann Verstimmung befördern und zu einer Verringerung des Vertrauens und der Initiativen unter Romagemeinschaften führen.

Initiativen zur Verbesserung der Teilhabe von Minderheiten in Medieneinrichtungen sind besonders wichtig, um eine positivere Wahrnehmung von Minderheiten in der Öffentlichkeit zu erreichen. In Ungarn haben Initiativen von NROs erfolgreich den Zugang und die Beteiligung von Roma an den Medien befördert. Das Roma Pressezentrum verfaßt Zeitungsartikel und andere Reportagen für die Medien der Mehrheit. In Zusammenarbeit mit dem Zentrum für unabhängige Journalisten, das den Aufbau einer ähnlichen Einrichtung in Bukarest unterstützte, bot es Training für junge Roma an.

---

<sup>32</sup> Minister für Erziehung und Wissenschaft, “Organization and government of the activities of the schools of general education, professional and special schools,” Sofia, 2002, S. 156.

<sup>33</sup> OSI Runder Tisch, Prag, Juni 2002.

<sup>34</sup> OSI Runder Tisch, Budapest, Juni 2002.

In der gesamten Region kann der Mangel an politischem Willen zur Entwicklung und Durchführung einer effektiven Minderheitenpolitik auf das Fehlen eines breiteren öffentlichen Interesses und auf das Fehlen von Unterstützung für die gemeinsamen politischen Werte und Prinzipien, die der Erweiterung zugrunde liegen, zurückgeführt werden – und letztlich vielleicht auf die ungenügenden Anstrengungen von seiten der EU, die Bedeutung dieser Werte und Prinzipien erfolgreich herauszustellen. Die EU-Einrichtungen und die Regierungen der Kandidatenstaaten müssen überzeugendere Argumente dafür formulieren und übermitteln, daß der Minderheitenschutz ein fundamentaler Bestandteil der gemeinsamen Werte der EU darstellt.

### 3. MONITORING DES MINDERHEITENSCHUTZES IN EU-MITGLIEDSSTAATEN – DIE LAGE DER MUSLIME UND DER ROMA

*Mehr denn je beruht das Europäische Modell auf universellen Werten: Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Diese Ideale sind zu einem großen Teil erreicht. Trotzdem sind noch einige Kämpfe auszufechten, selbst in unseren alten Demokratien, um sie vollständig zu verwirklichen.<sup>35</sup>*

Band II der EUMAP-Berichte 2002 konzentriert sich auf die Lage einer gefährdeten Minderheitengruppe in jedem der fünf größten Mitgliedsstaaten der EU.<sup>36</sup> Diese Berichte zeigen zum Teil die gleichen Probleme auf, wie sie in den Kandidatenstaaten offenkundig sind. Roma in Deutschland und Spanien sind mit Vorurteilen, Ausgrenzung und Benachteiligung auf den gleichen Gebieten – einschließlich Beschäftigung, Ausbildung, Wohnen und Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Justiz – konfrontiert, ebenso wie mit Hindernissen bei der vollen Wahrnehmung von Minderheitenrechten. Überdies hat, im Gegensatz zu den Kandidatenstaaten, Deutschland kein spezielles Regierungsprogramm verabschiedet, um diese Themen anzugehen.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Louis Michel, Preface to the European Parliament's Annual Report on Human Rights 2001, S. 7. <[http://ue.eu.int/pesc/human\\_rights/en/HR2001EN/pdf](http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf)>, (Zugriff 18. September 2002).

<sup>36</sup> EUMAP hat lediglich die fünf größten Mitgliedsstaaten der EU untersucht, daher bezieht sich dieser Überblick vorrangig auf den Minderheitenschutz in diesen Ländern; das Programm unterstützt die Ausweitung des Monitoring auf alle fünfzehn Mitgliedsstaaten, um die hier gezogenen Schlußfolgerungen in Zukunft zu erweitern und zu verbessern.

<sup>37</sup> Spaniens "Desarrollo del Pueblo Gitano" (Roma Entwicklungsprogramm) wurde 1980 verabschiedet und ist nach der Meinung von Vertretern der Roma überholt und bedarf der Überarbeitung.

Die EUMAP-Berichte zu den Mitgliedsstaaten zeigen aber auch eine Reihe neuer und unterschiedliche Faktoren auf. Das Entstehen großer muslimischer Gemeinschaften in Frankreich, Italien und Großbritannien mit unterschiedlichen Traditionen und Werten – und dem Verlangen nach vollständiger Teilhabe am öffentlichen Leben – stellt eine Herausforderung für die unterschweligen Annahmen des Europäischen Minderheitenschutzsystems dar, das eher dazu neigt, Minderheiten unter Begriffen wie ‘Rasse’ und ‘ethnischer Herkunft’ zu betrachten, als unter dem Kriterium der ‘Religion.’

### 3.1 Öffentliche Einstellung

Obwohl große Unterschiede zwischen den Sinti und Roma in Deutschland und den Roma/Gitanos<sup>38</sup> in Spanien bestehen, werden sie von der Mehrheitsgesellschaft als eine einzige Gruppe wahrgenommen. In ähnlicher Weise werden die Muslime oft als eine monolithische Gruppe wahrgenommen, obwohl die “muslimische Gemeinschaft” tatsächlich aus unterschiedlichen nationalen, ethnischen und sprachlichen Gemeinschaften zusammengesetzt ist.<sup>39</sup>

In der Tat teilen unterschiedliche muslimische Gruppen bestimmte Werte und Interessen und definieren sich zunehmend selbst als eine Gruppe, um gegen diskriminierende Behandlung zu protestieren und bestimmte Minderheitenrechte einzufordern. Dies gilt auch für Romagemeinschaften. Diese Tatsache soll nicht die offiziellen Anstrengungen für ein besseres Verständnis und die Würdigung ihrer internen Vielfalt unterlaufen.

Roma wie Muslime werden in den Ländern, in denen sie leben, oft als “Ausländer” wahrgenommen<sup>40</sup> – selbst wenn sie seit Generationen oder gar seit Jahrhunderten als Staatsbürger ansässig waren, wie es bei den Roma in Deutschland und Spanien der Fall ist. Daher wird manchmal Minderheitenpolitik zusammen mit der Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit oder sozialen Hilfen für Immigranten oder Ausländer verhandelt. In Deutschland werden beispielsweise Fragen der Diskriminierung von oder Gewalt

<sup>38</sup> Die Sprachregelung, wie sie die Romani Union in Spanien empfiehlt: “Roma” als übergeordneter Begriff; “Romani” als Einzahl, weiblich, Genitiv, um “von den Roma kommend” oder “bezeichnend für die Romagemeinschaft;” “Roma/Gitanos” oder “Roma,” wenn auf die spanischen Roma Bezug genommen wird.

<sup>39</sup> Siehe: Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Wien, 2002, S. 23–24.

<sup>40</sup> EUMC stellte fest, daß “Unsicherheit über unsere Identität, unsere Zugehörigkeit und unsere Traditionen zu einer zunehmenden Furcht vor ‘fremden’ Einflüssen geführt hat und zu einem damit verbundenen Widerstand gegen alles, was ‘fremd’ und verschieden erscheint.” Stellungnahme von Bob Purkiss, Vorsitzender des EUMC, und Beate Winkler, Direktorin, zum Internationalen Tag gegen Rassismus, 21. März 2002, *EUMC Newsletter*, Issue 11, März 2002, <<http://eumc.eu.int>>.

gegen Minderheiten<sup>41</sup> von den Ausländerbeauftragten bearbeitet. Es besteht auf Bundesebene keine besondere Körperschaft, die sich mit Diskriminierung von und Gewalt gegen Staatsbürger, die einer Minderheit angehören, oder mit der Förderung der Identität von Minderheiten befaßt.<sup>42</sup>

Obwohl die Mehrheit der in Frankreich lebenden Muslime französische Staatsbürger sind, halten Teile der Öffentlichkeit weiterhin maghrebische Muslime – im Gegensatz zu Immigranten aus anderen Ländern wie Italien, Spanien und Portugal – für Immigranten, selbst nach vier Generationen in Frankreich. Möglicherweise, weil Muslime deutlich erkennbar sind, neigen Italiener in bemerkenswerter Weise dazu, Immigration mit Islam zu verbinden, auch wenn Muslime gar nicht die Mehrheit der Immigranten bilden.<sup>43</sup> In Großbritannien werden Vorurteile und Diskriminierungen gegen Muslimgemeinschaften seit der Veröffentlichung eines Berichts der *Commission on British Muslims and Islamophobia* aus dem Jahr 1977 von offizieller Seite zunehmend registriert.<sup>44</sup> Dennoch argumentieren Gemeinschaften, daß die Regierung nur langsam die offizielle Anerkennung der Benachteiligungen, denen Muslimgemeinschaften ausgesetzt sind, in politische Initiativen und gesetzliche Maßnahmen übersetzt, und erklären, daß die Regierung "rhetorisch scharf, aber lahm bei der Lösung" sei.<sup>45</sup>

Roma wie Muslime sind Vorurteilen der Mehrheitsgesellschaft ausgesetzt. Die allgemeine Wahrnehmung der Romagemeinschaften sowohl in Spanien wie in Deutschland ist negativ und wird allgemein geteilt. Eine Umfrage zeigte 1992, daß 64 Prozent der Deutschen eine nachteilige Meinung über Roma teilen, ein höherer Prozentsatz als für jede andere ethnische oder religiöse Gruppe,<sup>46</sup> und eine Untersuchung aus dem Jahr 2001 zeigte ein Muster fortdauernder Vorurteile auf.<sup>47</sup> In Spanien wird Roma/Gitanos

<sup>41</sup> Hier wird auf "sichtbare" Minderheiten Bezug genommen, wie etwa Sinti und Roma.

<sup>42</sup> In Italien wird die Lage der Sinti und Roma – von denen die Mehrheit (über 70 Prozent) seit Generationen in Italien ansässig ist – ebenfalls von der Kommission zur Integration von Ausländern behandelt.

<sup>43</sup> Christen bilden mit 800.000 Personen die größte Gruppe (48 Prozent der Einwanderer).

<sup>44</sup> Commission on British Muslims and Islamophobia, *Islamophobia – a Challenge for Us All*, London: The Runnymede Trust, 1997.

<sup>45</sup> Interview mit Organisation G, London, 6. Juni 2002.

<sup>46</sup> 17 Prozent haben eine negative Meinung über Muslime; über Inder 14 Prozent; über Gastarbeitern 12 Prozent; über Dunkelhäutige 8 Prozent; über Juden 7 Prozent. Zitiert nach: G. Margalit, *Die Nachkriegsdeutschen und 'ihre Zigeuner.'* *Die Behandlung der Sinti und Roma im Schatten von Auschwitz*, Berlin, Metropol, 2001, S. 188f.

<sup>47</sup> Diese Studie war Teil eines von der Europäischen Kommission finanzierten Projekts zur Untersuchung der Lage von Sinti und Roma in ausgewählten Mitgliedsstaaten (Deutschland, Italien und Spanien) und um Empfehlungen an die Regierungen zu geben. Der Zwischenbericht befindet sich im Archiv von EUMAP.

unterstellt, sie widerstrebten einer Integration und die Beziehungen mit der übrigen Bevölkerung Spaniens ist durch Ausgrenzung in allen Lebensbereichen gekennzeichnet – eine “Koexistenz ohne Miteinander.”

Ein neuer Bericht des Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) stellt fest, daß die Darstellungen des Islam in den Medien “auf stereotypen Vereinfachungen beruhen” und dieser als eine Religion und Ideologie gezeichnet wird, “die völlig außerhalb und alternativ zu der aufgeklärten Säkularisation des Westens” steht.<sup>48</sup> Muslimische Vertreter in Frankreich, Italien und Großbritannien stellen fest, daß die wichtigsten Medien dazu neigen, auf die gleichen Informationsquellen zu vertrauen (angeblich sind dies oft radikale und extremistische Quellen, die ohne Nachzudenken als repräsentativ *für die* Muslimgemeinschaften angesehen werden). Die Medien versäumen, die vielfältigen Sichtweisen darzustellen und tragen zu den öffentlichen Vorurteilen über Muslime als einer Gefahr für die Werte und Kultur der Gesellschaft, in der sie leben, bei.<sup>49</sup> Einer französischen Muslimorganisation: “Die Medien benutzten jeden Vorfall ... um Islamophobie zu schüren und zu zeigen, daß der Islam unvereinbar ist mit der Republik.”<sup>50</sup> Solche Praktiken der Medien können zu wachsender Islamophobie beitragen und unabsichtlich und unglücklicherweise im Ergebnis die Identität der Muslime im Gefühl einer wehrlosen und von der Mehrheitsgesellschaft ausgegrenzten Gruppe stärken.

Öffentliche Amtsträger haben Vorbildfunktion bei der Verurteilung von diskriminierenden Einstellungen und bei der Bekämpfung von Vorurteilen. Während viele von ihnen diese Verantwortung vorleben, haben andere Erklärungen abgegeben, die Intoleranz aufheizen und Europäische Werte in ihrem Kern unterminieren. Europäische Einrichtungen, die die Menschenrechte beobachten, sollten die Position eines “Wachhundes” einnehmen, und den offiziellen Diskurs und die Berichterstattung in den Medien derart beobachten, daß ein verantwortungsbewußter Diskurs der Amtsträger ermutigt und rassistische Statements eindeutig verurteilt werden, und sie sollten, wenn es angemessen ist, offiziell Mißbilligung ausdrücken.

Gegenwärtig jedenfalls färben negative Haltungen und Einstellungen gegenüber Muslimen und Roma weiterhin das Verhalten und prägen den Kontext, in dem die Gesetze erlassen und Institutionen tätig werden.

---

<sup>48</sup> Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995–2000*, Wien, Februar 2002, S. 252, 262.

<sup>49</sup> Siehe z.B.: E. Poole, “Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press,” in K. Hafez, (Hg), *Islam and the West in the Mass Media*, New Jersey: Hampton Press, 2000, S. 162.

<sup>50</sup> Interview mit dem Direktor des *Institut Formation Avenir*, 17. Mai 2002.

### 3.2 Schutz vor Diskriminierung

Nicht alle Mitgliedsstaaten der EU haben ihre Gesetzgebung im Bereich der Antidiskriminierung in Übereinstimmung mit den EU-Standards gebracht, wie sie mit den Gleichbehandlungsrichtlinien eingeführt wurden. Darüber hinaus zeigt die Untersuchung der Lage von Muslimen in Europa, daß selbst diese Standards nicht hinreichend umfassend sind; Diskriminierung aus Gründen der Religion wird lediglich durch die Beschäftigungsrichtlinie abgedeckt.

Weder Deutschland noch Spanien haben eine umfassende Gesetzgebung zur Antidiskriminierung verabschiedet.<sup>51</sup> In beiden Ländern wurden Anstrengungen unternommen, die nationale Gesetzgebung in Übereinstimmung mit den Gleichbehandlungsrichtlinien zu bringen, es wurden aber nur geringe Fortschritte gemacht. Selbst in jenen Staaten, die eine umfassende Antidiskriminierungs-Gesetzgebung verabschiedet haben, bestehen noch immer erhebliche Lücken. So erkennt und bestraft das französische Antidiskriminierungs-Gesetz Diskriminierung aus Gründen der Religion, bietet aber keine eindeutige Definition von indirekter Diskriminierung; dies zu tun bedeute laut einem Experten, "sich auf [besondere] Kategorien innerhalb der Bevölkerung zu beziehen (was durch die Französische Verfassung verboten ist)."<sup>52</sup>

Die Lage der Muslime zeigt, daß das System der EU selbst noch nicht umfassend ist. Gesetzgebung und institutioneller Rahmen zum Schutz vor rassistischer und ethnischer Diskriminierung in Großbritannien stimmen mit der Gleichbehandlungsrichtlinie überein, gleichwohl gibt es Anzeichen dafür, daß sie nicht angemessenen Schutz für muslimische Staatsbürger bieten. Zwar haben einige religiöse Gruppen Schutz vor Diskriminierung erreicht, indem sie das Ausmaß betonten, in dem sie gleichfalls eine ethnische Gruppe begründen (d.h. Bangladeschi und Pakistani), aber diese Option besteht nicht für Muslime, die aus Ländern stammen, in denen sie keine Mehrheit bilden. Mit der Ausnahme Nordirlands agieren die staatlichen Einrichtungen für die Förderung der Gleichbehandlung innerhalb des gesetzlichen Rahmens, der für rassische und ethnische Ungleichbehandlung vorgegeben ist; sie ziehen dabei Muslime oder andere nicht-ethnische Minderheiten nicht in Erwägung.

<sup>51</sup> Für einen detaillierten Vergleich der spanischen und deutschen Gesetze und die Mindeststandards, die durch die EU-Richtlinie 2000/43/EG gesetzt wurden, siehe: *Antidiskriminierungs-Gesetzgebung in EU-Mitgliedsstaaten*, Kapitel über Deutschland und Spanien, Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), Wien, 2002, <<http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>>, (Zugriff 10. Oktober 2002).

<sup>52</sup> Siehe: D. Borillo, "Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination," (Französische und Europäische Rechtsinstrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und der Nicht-Diskriminierung), Anmerkung 3, S. 126.

Abgesehen davon ist die Gesetzgebung nur ein erster, notwendiger Schritt. Selbst in Staaten mit relativ umfassenden Antidiskriminierungs-Gesetzen, wie Italien und Frankreich, ist das öffentliche Bewußtsein für die Möglichkeit gesetzlicher Hilfe gering und nur wenige Fälle wurden vor Gericht gebracht; das Bewußtsein scheint besonders unter Immigranten und anderen bedrohten Gemeinschaften wenig entwickelt zu sein.<sup>53</sup> Die Behörden dieser Länder haben einige Versuche unternommen, zu einer effektiveren Ausübung der Antidiskriminierungs-Gesetze zu ermutigen. Französische Gerichte haben beispielsweise versucht, in Fällen von Diskriminierung dadurch weiterzukommen, daß sie Beweismaterial zugelassen haben, das durch "Tests" gesammelt wurde.<sup>54</sup> In Italien und Spanien sind vereinfachte Verfahren für das Einreichen von Beschwerden wegen Diskriminierung verfügbar.

In Großbritannien wird die Antidiskriminierungs-Gesetzgebung ergänzt durch die Verpflichtung öffentlicher Körperschaften, aktiv zu größerer Chancengleichheit zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen durch die Entwicklung von Strategien beizutragen. Um für Muslime den nicht-diskriminierenden Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten, sollte diese Verpflichtung auf religiösen Glauben erweitert werden.<sup>55</sup> Wie die Regierung Großbritanniens feststellte: "Moderne Verwaltungen sind die, die im Kontakt sind mit den Menschen, denen sie dienen, die eine offene Entscheidungsstruktur haben und deren Dienste an denjenigen orientiert sind, die sie brauchen und nicht an denen, die sie erbringen."<sup>56</sup>

Es sollten paneuropäische Foren veranstaltet werden, um gemeinsames Verständnis und Deutung für die Form, die die nationale Antidiskriminierungs-Gesetzgebung annehmen soll, in Theorie und Praxis zu entwickeln, soweit dies die unterschiedlichen gesetzlichen und politischen Traditionen zulassen. Artikel 13 des Vertrags der Europäischen Union gewährleistet Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Religion

<sup>53</sup> Siehe: I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato* (Ausländer als Kriminalitätsoffer), Studie finanziert durch CPII, DAS Büro der Präsidenten der *Consiglio dei Ministri*, 1999.

<sup>54</sup> Court of Cassation, n. W 01-85.560 F-D. Die Technik des "Testens" wurde von SOS Racisme erstmals entwickelt, um die ungerechtfertigte Zurückweisung in Nachbars und anderen öffentlichen Plätzen aufzuzeigen, um Personen ausländischer Herkunft oder die von Immigranten abstammten, Zutritt zu verschaffen. SOS Racisme argumentierte, daß dieses "Testen" ein nützliches Instrument bei der Bekämpfung von Diskriminierung in anderen Feldern sein kann, wie etwa Arbeit und Beschäftigung. Siehe: <[http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id\\_Actualite=68](http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68)>, (Zugriff 26. September 2002).

<sup>55</sup> Das ist bereits der Fall beim Northern Ireland Act 1998 (NIA), der die Behörden verpflichtet, Rücksicht zu nehmen auf die Notwendigkeit, Chancengleichheit zu fördern "zwischen Personen unterschiedlichen Glaubens." NIA, Abschnitt 75(1).

<sup>56</sup> LGA, *Faith and Community* (Glaube und Gesellschaft), London: LGA Publications, 2002, S. 3.

ebenso wie der Rasse oder ethnischen Herkunft.<sup>57</sup> Das ebnet den Weg für zukünftige Initiativen für die Ausweitung der Gleichbehandlungsrichtlinie oder für neue Richtlinien, die Bereiche wie Religion und Sprache abdecken. Die EU könnte auch ihren antidiskriminierenden Rahmen erweitern, indem sie die Mitgliedsstaaten ermutigt, das 12. Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen, das ein generelles Diskriminierungsverbot auch aus Gründen der Religion enthält, und der Menschenrechtskonvention selbst überhaupt beizutreten.<sup>58</sup>

Außerdem sollten die Mitgliedsstaaten über die EU formell beschließen und danach handeln, daß das Diskriminierungsverbot von positiven Maßnahmen begleitet sein muß. Staatsbeamte sollten aufgefordert werden, nach Wegen zu suchen, die sicherstellen, daß öffentliche Dienstleistungen für alle zu gleichen Bedingungen zugänglich sind, bei besonderer Berücksichtigung von bedrohten Minderheitengruppen; hier sollten Möglichkeiten für den Informationsaustausch über gute Praxis zwischen den Mitgliedsstaaten geschaffen werden. Bis die Staaten in der Lage sind, eine umfassende Gesetzgebung zu verabschieden, sollten sie Richtlinien oder praktische Handlungsanweisungen bereitstellen, um für Beamte praktische Unterstützung zu geben und Diskriminierung bei staatlichen Dienstleistungen zu verhindern.

### 3.2.1 Mangel an Daten

Die bestehende Diskriminierung von Minderheitengruppen in vielen EU-Mitgliedstaaten wird verdeckt, da umfassende Statistiken oder andere verlässliche Daten nicht verfügbar sind. Wie in den Kandidatenstaaten wird das Fehlen von Daten oft mit der Sorge um die Privatsphäre und den Schutz persönlicher Daten gerechtfertigt. Gleichzeitig stellt das Fehlen hinreichender Informationen ein deutliches Hemmnis dar für die Formulierung einer wirksamen nicht-diskriminierenden Politik.

Es gibt beispielsweise weder in Spanien noch in Deutschland landesweite verlässliche Statistiken über die Lage der Roma, oder über Muslime in Frankreich oder Italien – einschlägige Menschenrechtsorganisationen haben die Regierungen ermutigt, diese Lücken zu schließen.

<sup>57</sup> Das 12. Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention für den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten enthält ein generelles Diskriminierungsverbot.

<sup>58</sup> Diese Empfehlung wurde von einer Vielzahl von Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und Human Rights Watch durch eine gemeinsame Vorlage beim Konvent für die Zukunft Europas unterstützt.

cke zu füllen.<sup>59</sup> So hat CERD betont, daß das Fehlen offizieller sozioökonomischer Daten über die spanische Roma/Gitano-Bevölkerung die Wirksamkeit der Politik zur Verbesserung ihrer Lage beeinträchtigen kann.<sup>60</sup> Die Gleichbehandlungsrichtlinie empfiehlt ebenfalls den Gebrauch statistischer Daten, um Diskriminierungsfälle zu belegen.

Die spanische und deutsche Regierung halten daran fest, daß die gesetzlichen Bedingungen es unmöglich machen, sensible ethnische Daten zu sammeln. Tatsächlich verbietet die spanische Gesetzgebung nicht die Sammlung sensibler Daten, wenn gewährleistet ist, daß die Befragten ordnungsgemäß informiert wurden und die gesetzlichen Vorschriften für den Datenschutz eingehalten werden.<sup>61</sup> Das deutsche Bundesverfassungsgericht erklärte, daß solche Daten gesammelt werden können, wenn die Vertraulichkeit der Daten gesichert ist.<sup>62</sup> Die Bundesregierung vertritt an anderer Stelle die Auffassung, daß die Sammlung ethnischer Daten zur Lage der Sinti und Roma in jedem Fall nicht praktikabel sei, da sie "nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich" sei.<sup>63</sup>

Dagegen werden in einigen Fällen solche Daten bereits auf einer ausgewählten Grundlage gesammelt. So wurden beispielsweise laut der Spanischen Datenschutzbehörde im Jahr 2000 von 85 öffentlichen und 60 gesetzlich registrierten privaten Datenbanken Informationen im Zusammenhang mit der ethnischen Zugehörigkeit von Staatsbürgern gesammelt und ausgewertet,<sup>64</sup> und die Gesetze zur Erstellung von Statistiken für kommunale Angelegenheiten enthalten wenige oder keine Begrenzungen für die

---

<sup>59</sup> Das Komitee zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ECOSOC), der Beratende Ausschuß für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI) haben alle Empfehlungen zur Bedeutung statistischer Erhebungen als einem Instrument zur Bekämpfung von Diskriminierung abgegeben.

<sup>60</sup> Abschlußbemerkungen des Komitees zur Beseitigung Rassistischer Diskriminierung: Spanien, CERD/C/304/Add.8, 28. März 1996.

<sup>61</sup> Siehe beispielsweise: *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, CEU Press – INDOK, Budapest, 2001, S. 200–227.

<sup>62</sup> Das Gericht befand jedoch, daß die bestehende Gesetzgebung keinen hinreichenden Schutz bietet. Seit 1983 wurden keine Schritte unternommen, um die Gesetzgebung zur Datensicherung zu verbessern. Siehe: Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 65, 1ff.

<sup>63</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zum dem Bericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in Deutschland, S. 9. Siehe: <<http://www.humanrights.coe/int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm>> (Zugriff 10. Oktober 2002).

<sup>64</sup> "Distribution of files containing sensitive data, registered in the General Register for Data Protection," *Catalogue of Files 2000*, CD-ROM des Datenschutz Agentur.

Sammlung ethnischer Daten.<sup>65</sup> Diese Daten werden für die Planungspolitik zum Nutzen der anerkannten "Völker Spaniens" benutzt. Demnach erscheint das Fehlen statistischer Daten über Roma/Gitanos eher auf fehlendem politischen Willen denn auf gesetzlichen Hindernissen zu beruhen. Dies bildet ein schwerwiegendes Hindernis bei der Entwicklung einer zielgerichteten Politik zur Überwindung der Diskriminierung und Ausgrenzung, denen Roma/Gitanos ausgesetzt sind.

Ironischerweise begründen einige Länder ihre Zurückweisung der Kritik an ihren Berichten zum Schutz von Minderheiten vor Diskriminierung und gewaltsamen Angriffen mit dem Fehlen verlässlicher Daten. So hat Deutschland Anschuldigungen, Romakinder seien überproportional in "Sonderschulen" vertreten, mit der Feststellung zurückgewiesen, daß "eine geringere Bildungsbeteiligung dieser Schülergruppe verlässlich statistisch nicht nachweisbar [sei] ... Vereinzelt [allerdings] von den Ländern berichtet wird, daß in allgemeinen Förderschulen Kinder von Sinti und Roma *in besonderem Maße* vertreten sind [Hervorhebung durch EUMAP]."<sup>66</sup> Italien widersprach den Befunden von EKRI, daß die Zahl der rassistischen Handlungen in Italien höher sei als die Zahl der gerichtlichen Strafverfahren mit der Begründung, daß diese Schlußfolgerung "nicht hinreichend durch sachliche Gründe oder statistische Daten gestützt"<sup>67</sup> werde, obwohl solche Daten offiziell nicht verfügbar sind.

In Großbritannien haben sich umfassende ethnische Daten als wertvolles Instrument für die Entwicklung einer differenzierten Politik für die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen für ethnische Minderheitengruppen erwiesen. Die Statistiken zeigten, daß Bangladeschi und Pakistani (die in der übergroßen Mehrheit Muslime sind) in den Bereichen Ausbildung, Gesundheitsfürsorge, soziale Sicherung, Wohnen, öffentliche Dienstleistungen, Beschäftigung und Strafjustiz besonders starke Benachteiligung, Behinderung und Diskriminierung erfahren, selbst im Vergleich zu anderen ethnischen Minderheitengruppen. Auf dieser Grundlage und auf der Basis von Berichten von muslimischen Vertretern über Diskriminierung erscheinen zusätzliche Forschungen und statistische Untersuchungen über religiöse Gemeinschaften in Großbritannien ebenso wie in den übrigen Mitgliedsstaaten gerechtfertigt. Da die Entscheidung, wie Menschen kategorisiert werden, die politische Entscheidung widerspiegelt, welche Angelegenheiten von welcher Bedeutung sind und welche Gruppen Schutz verdienen,

<sup>65</sup> Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context, CEU Press – INDOK, S. 212–213.

<sup>66</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zum dem Bericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in Deutschland, S. 14.

<sup>67</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Zweiter Bericht über Italien, angenommen am 22. Juni 2000, veröffentlicht am 23. April 2002, S. 30.

würden solche Forschungsinitiativen signalisieren, daß die Mitgliedsstaaten zum Schutz der Muslime ebenso verpflichtet sind wie zum Schutz von ethnischen Minderheiten.

Statistische Daten bilden eine solide Grundlage für die Einschätzung der Lage von Minderheitengruppen wie für die Entwicklung einer wirksamen öffentlichen Politik, um die potentiellen Benachteiligungen, denen sie ausgesetzt sind, abzubauen, *bevor* diese zu Entfremdung, Unzufriedenheit oder gar Konflikten führen. Die EU sollte Mittel bereitstellen, um in enger Zusammenarbeit mit Minderheitenvertretern eine akzeptable Methodologie zur Durchführung von Untersuchungen zu entwickeln, und gleichzeitig die Achtung der Privatsphäre und den Datenschutz weiter sichern. Sie sollte darüber hinaus die Mitgliedsstaaten ermutigen, diese Methodologie zu nutzen, um umfassendere Untersuchungen zur Lage bedrohter Minderheiten zu erstellen, als gegenwärtig verfügbar sind.

### 3.2.2 Diskriminierung von Roma

Trotz des nahezu vollständigen Fehlens verlässlicher Daten enthalten die EUMAP-Berichte ausreichend mündliche Belege dafür, daß Romagemeinschaften in Deutschland und Spanien erheblichen Benachteiligungen in vielen Bereichen ausgesetzt sind; auf der Basis dieser Belege sind umfassendere analytische und statistische Untersuchungen erforderlich.

Wie in Mittel- und Osteuropa sind Romagemeinschaften schwerwiegenden Benachteiligungen bei den Bemühungen um gleichen Zugang zu **Bildung** ausgesetzt. Diese Benachteiligungen beruhen zum Teil auf den schlechten Lebensverhältnissen und Armut; Marginalisierung und Diskriminierung spielen jedoch gleichfalls eine verschärfende Rolle. In Deutschland ist eine überproportional hohe Zahl von Sinti- und Romakindern unabhängig von ihren intellektuellen Fähigkeiten in Sonderschulen für geistig behinderte oder in ihrer Entwicklung zurückgebliebene Kinder vertreten; Abgänger aus diesen Schulen haben wenig Aussicht auf weitere Ausbildung oder bessere Beschäftigung. Obwohl der Schulbesuch unter spanischen Romakindern seit 1980 gestiegen ist, stellen hohe Abbrecherquoten und Absentismus noch immer ein großes Problem dar und nur wenige Roma/Gitanos beenden eine höhere Schulbildung. Die öffentlichen Schulen in Spanien sind zunehmend "ghettoisiert" und es wurde über Schwierigkeiten beim Zugang zu Kindergärten und bestimmten Schulen berichtet.

Sowohl die spanische wie die deutsche Regierung haben die Notwendigkeit anerkannt, die ungleichen Bildungschancen zu thematisieren. Die spanische Regierung hat "kompensatorische" Erziehungsprogramme entwickelt, um zusätzliche Förderung für die Kinder von Roma/Gitanos bereitzustellen. Einige Vertreter der Roma fürchten jedoch, daß diese Initiativen wiederum zu ethnischer Ausgrenzung führen könnten – zumal

wenig getan wird, um dies zu verhindern. Außerdem hat das Fehlen einer zentralen Koordinierung zu Ungleichheiten in den einzelnen autonomen Provinzen geführt.

Die deutsche Regierung hat "Förderschulen" als ein Mittel der Chancengleichheit für die Kinder von Sinti und Roma propagiert. Nach Auffassung von Vertretern der Sinti und Roma sind viele dieser "Fördermöglichkeiten" den Sinti- und Romakindern willkürlich aufgezwungen, und einige Schulbehörden räumen ein, daß "Förderschulen" lediglich "ein neuer Name für ein altes Problem" sei.<sup>68</sup> Eine Reihe deutscher Länder unterstützt die Initiativen von NROs beim Abbau von Benachteiligungen, denen Sinti- und Romakinder bei Zugang zu Bildung ausgesetzt sind. Es gibt jedoch weder eine systematische Evaluation ihrer Wirksamkeit oder Einschätzung "guter Praxis" im Hinblick auf einen Erfahrungsaustausch, noch eine umfassende Politik, die sicherstellt, daß angemessene und dauerhafte finanzielle Unterstützung erfolgreicher Modelle sichergestellt wird.

Es bestehen für Sinti und Roma signifikante Hindernisse für eine legale **Beschäftigung**. Zusätzlich zur Benachteiligung durch einen allgemein niedrigen Bildungsstand und geringe Ausbildung, scheint es, daß sie starken Vorurteilen sowohl bei der Anstellung als auch am Arbeitsplatz ausgesetzt sind. Viele Romafamilien arbeiten in einer Kombination von formeller und informeller Beschäftigung, in Stellen, die für die übrige Bevölkerung als unzumutbar angesehen werden wie etwa Straßenreinigung, Müllabfuhr oder Saisonarbeit. Obwohl hierüber keine verlässlichen Untersuchungen vorliegen, stimmen deutsche und spanische Romavertreter und Menschenrechtsorganisationen darin überein, daß die Diskriminierung von Sinti und Roma auf dem Arbeitsmarkt eine alltägliche Realität ist. Arbeitsämter in Spanien berichten, daß viele Firmen die Beschäftigung von Roma-Bewerbern offen ablehnen. Eine Vertreterin eines besonderen Beschäftigungsprogramms für Roma erklärte, daß "in fünf von zehn Fällen die Arbeitgeber mir direkt sagen, daß sie keine Roma wollen."<sup>69</sup> Weder in Deutschland noch in Spanien wurden Beschwerden wegen Diskriminierung vor Gericht gebracht und es gibt nur wenige Urteile auf diesem Gebiet in den beiden Ländern.

Die Reaktion der Regierung auf die Beschäftigungsprobleme spanischer Romagemeinschaften erschöpfte sich in Klischees und Verallgemeinerungen über mangelhafte Qualifikationen und unterschiedliche Einstellungen zur Arbeit bei den Gemeinschaften der Roma/Gitanos; die Rolle, die rassistische Diskriminierung spielt, wurde nicht berücksichtigt. Folglich wurden nur wenige Strategien als Reaktion auf Diskriminierung entwickelt. Eine ermutigende Entwicklung stellt "Acceder" dar, ein von der EU unter-

---

<sup>68</sup> OSI Runder Tisch, Hamburg, 8. April 2002.

<sup>69</sup> Anonymisiertes Interview mit einer Romni, die in einem Arbeitsamt angestellt ist, Dezember 2001.

stütztes Programm, das erstmals Romagemeinschaften als eine besondere Zielgruppe innerhalb der operativen Programme des Europäischen Sozialfonds einbezieht.

In einigen deutschen Ländern haben die Behörden versucht, die hohe Arbeitslosenquote unter Sinti und Roma durch verschiedene Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu reduzieren; die Wirksamkeit dieser Projekte ist jedoch begrenzt. Wie im Bildungsbereich gibt es keine größer angelegte Evaluation oder Bewertung erfolgreicher Beschäftigungsprojekte im Hinblick auf einen Erfahrungsaustausch, um positive Methoden zu identifizieren. Dies könnte die Entwicklung von systematischeren politischen Maßnahmen unterstützen, um die Benachteiligungen von Sinti und Roma auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen.

Die Mehrheit der Roma lebt in **Wohnungen** unterhalb des üblichen Standards, oft in getrennten Slums (Spanien) oder Siedlungen (Deutschland) außerhalb der Städte, mit minimaler Infrastruktur und oft unter Bedingungen, die ernsthafte Risiken für die **Gesundheit** darstellen. Diskriminierung beim Zugang zu öffentlichen und privaten Wohnungen ebenso wie zu anderen **Dienstleistungen** wurden sowohl aus Deutschland wie aus Spanien berichtet. Wohnungsangebote mit dem Zusatz "keine Ausländer," "keine Araber," "keine Gitanos" oder "keine Osteuropäer" sind in Madrid und anderen Großstädten alltäglich. Neueste Umfragen weisen darauf hin, daß Segregation nach wie vor befürwortet wird: viele Nicht-Roma bestehen darauf, daß "[Roma] abgetrennt leben sollten," "keine Wohnungen in unserem Bezirk zugewiesen bekommen sollten" oder "aus dem Land ausgewiesen werden sollten."<sup>70</sup> In einer Umfrage aus dem Jahr 1994 erklärten 68 Prozent der Deutschen, daß sie keine Sinti und Roma als Nachbarn haben wollen.<sup>71</sup>

Die deutsche Regierung hat sowohl den Bedarf bestätigt wie ihre Absicht bekräftigt, die Lebensbedingungen von Sinti und Roma zu verbessern und ihre Integration in die Gesellschaft zu fördern. Einige Bundesländer haben erfolgreiche Wohnprojekte initiiert.<sup>72</sup> Vertreter der deutschen Sinti und Roma betonen, daß erfolgreiche Projekte sie direkt am Entscheidungsprozeß beteiligen und verlangen die Integration von *ad hoc* Projekten in eine umfassenderes Programm der Regierungen, um die weitverbreitete Ausgrenzung zu überwinden.

<sup>70</sup> T. C. Buezas, zitiert nach: A. Piquero, "Peor recibidos que los magrebíes," *G. El Comercio*, 10. April 2000.

<sup>71</sup> Zitiert nach: D. Strauss, *Antiziganismus in der deutschsprachigen Literatur und Gesellschaft*, in S. Tebbutt (Hg.), *Sinti und Romain der deutschsprachigen Gesellschaft und Literatur*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 1998, S. 109.

<sup>72</sup> Siehe: P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik*, Berlin: Metropol, 2001.

In Spanien wurden in den 1980er und 1990er Jahren Versuche unternommen, die illegalen Siedlungen und Slums dadurch zum Verschwinden zu bringen, daß Roma/Gitanos in "vorübergehende" Unterkünfte gebracht wurden, die aus Einfachwohnungen bestanden (und manchmal nicht einmal diesen Standard erfüllten), oftmals an den Rändern der urbanen Zentren; sie sollten einen Zwischenschritt darstellen zur vollen Integration in gemischten Stadtvierteln. Kurzfristig hat der Transfer von Tausenden von Familien aus den Slums in Wohnungen mit Strom- und Wasseranschluß und sanitären Einrichtungen einen nicht zu leugnenden Fortschritt gebracht – auch wenn die Regierung wenig dazu beigetragen hat, den Mechanismen von Marginalisierung und Ausgrenzung zu begegnen.

Der Transfer war jedoch nicht als Teil einer Langzeitstrategie verstanden oder durchgeführt worden, und es existiert keine zentrale Einrichtung zur Koordination der Umsetzung. Obwohl dies den lokalen Verwaltungen, von denen einige erfolgreiche Integrationsstrategien entwickelt haben, größere Flexibilität und Umsicht bei der Planung entsprechend den örtlichen Gegebenheiten gewährt, bedeutet es andererseits, daß es nur geringen oder keinen koordinierten Austausch von positiven oder negativen Erfahrungen zwischen den Kommunen und nur wenig Evaluation oder Bewertung gibt. Improvisationen, die ursprünglich in einer Krisensituation entstanden waren, sind zu Dauerlösungen geworden: bis zum August 2002 lebten Tausende von Roma in provisorischen Unterkünften, ohne daß ein Ende dieser Übergangsperiode absehbar ist.

Ebenso wie deutsche Sinti und Roma meinen spanische Romavertreter, daß das Versagen bei der Verbesserung der Wohnsituation unmittelbar daraus resultiert, daß die Regierungsbehörden es unterlassen haben, sie an der Programmentwicklung und Umsetzung aktiv zu beteiligen. Außerdem gebe es eine Tendenz, die Verantwortung für die Wohnprobleme an NROs zu übertragen, denen es – insbesondere beim Fehlen einer umfassenden staatlichen Politik – an den notwendigen Befugnissen und Erfahrungen mangelt, um mit Problemen dieses Ausmaßes systematisch und wirksam umzugehen.

Weder in Deutschland noch in Spanien liegen nationale Statistiken oder Daten zur **Gesundheit** unter Romagemeinschaften vor. Jedoch weisen Daten, die in Spanien auf regionaler oder lokaler Ebene gesammelt wurden und eine Vielzahl mündlicher Zeugnisse aus beiden Ländern darauf hin, daß Roma eine niedriger Lebenserwartung, höhere Krankheitsquoten und größere Schwierigkeiten beim Zugang zu Krankenversorgung haben als die Mehrheit.<sup>73</sup> Roma in Deutschland wie in Spanien erklären, daß das medizinische Personal oft unsensibel gegenüber ihren kulturellen Traditionen und Einstellungen sei, was einen Faktor darstelle, der zu ihrer Unterversorgung bei der gesundheitlichen Erstversorgung und der Vorbeugung beitrage wie zu einer übergroßen Inan-

---

<sup>73</sup> Siehe z.B.: J. F. Gamella, *La población gitana en Andalucía* (Roma-Bevölkerung in Andalusien), Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, S. 171.

spruchnahme der Notfallversorgung. In Deutschland besteht ein Mißtrauen gegenüber Gesundheitsinstitutionen, das von den nationalsozialistischen medizinischen Versuchen während der Nazizeit herrührt.

Die unmittelbare Folge des nahezu vollständigen Fehlens von Informationen in diesem Feld ist, daß in keinem der Länder besondere Regierungsprogramme existieren, um die ernststen Gesundheitsprobleme anzugehen, mit denen Romagemeinschaften eindeutig konfrontiert sind. Als ein erster Schritt sollte systematisch versucht werden, das seit langem bestehende Mißtrauen der Romagemeinschaften gegenüber Gesundheitsorganisationen abzubauen. Projekte mit Gesundheitsmediatoren, wie sie in einer Reihe Mittel- und Osteuropäischer Länder, wie Rumänien, begonnen wurden, könnten zum Beispiel übernommen werden. In Spanien konzentriert sich die staatliche Unterstützung für Roma-Gesundheitsprogramme auf AIDS, Drogen- und Alkoholmißbrauch oder Geisteskrankheiten – eine Auslese, die von Romavertretern als unangebracht und voreingenommen kritisiert wird.

Der beunruhigendste Ausdruck diskriminierender Einstellungen ist zweifellos die **rassistisch motivierte Gewalt**, die sowohl in Deutschland wie in Spanien anstieg. Die Auswirkungen solcher Gewalt werden verstärkt durch andauernde und weitverbreitete Feststellungen von Diskriminierung bei der Strafverfolgung, einschließlich der Mißhandlung und Belästigung durch Polizeibedienstete. Trotz der Schwere dieser Beschuldigungen, die von verschiedenen internationalen Monitoring-Organisationen gegenüber beiden Ländern erhoben werden, setzt die deutsche Gesetzgebung weder verschärfte Strafen für Straftaten mit rassistischem Hintergrund fest, noch besondere Strafverschärfungen für rassistisch motivierte Straftaten, die von Polizeibeamten verübt werden. Darüber hinaus ist die Gewährung von Prozeßkostenbeihilfe an den Prozeßerfolg gebunden. Obwohl das spanische Strafrecht die Aufhetzung zu rassistisch motivierter Diskriminierung, Hass oder Gewalt verbietet, und Strafverschärfung bei rassistisch motivierten Straftaten vorschreibt, werden diese Vorschriften nur sehr selten angewandt.

### 3.2.3 Diskriminierung von Muslimen

Wie oben bereits angemerkt, ist es aufgrund der wenigen Daten, die Religion als einen Indikator verwenden, schwierig, das Ausmaß der Diskriminierung von Muslimen genauer zu bestimmen. Die Erfahrungen britischer Muslime können sich jedoch als hilfreich erweisen: viele britische Muslime kamen vor Generationen als Arbeitsimmigranten. Erst nach mehreren Jahrzehnten und nach Erstellung umfangreicher ethnischer Statistiken, die die größere Benachteiligung der vorwiegend muslimischen Gemeinschaften der Bangladeschi und Pakistani aufzeigten, wurden Diskriminierung aus Gründen der Religion und die Notwendigkeit gezielter politischer Maßnahmen öffentlich bewußt. Die Sammlung differenzierte Daten über die Lage der muslimischen Ge-

meinschaften in Großbritannien wie in den anderen EU-Ländern würde es den politischen Entscheidungsträgern in diesen Ländern ermöglichen, aktiv eine beiderseitige Integrationspolitik einzuleiten, bevor Probleme entstehen.

Die Mechanismen der Ausgrenzung von muslimischen Kindern in den **Bildungseinrichtungen** wurden in einigen Städten und Gemeinden Großbritanniens beobachtet und gelten als einer der entscheidenden Faktoren, die zu den schweren Gewaltausbreitungen in Bradford, Burlnley und Oldham im Sommer 2001 beitrugen.<sup>74</sup> Der Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI) hat ebenso für Frankreich Bedenken gegen die Ausgrenzung von ausländischen Kindern oder von Einwandererkindern in besondere Bildungskurse und bestimmte Bezirke und Schulen geäußert.<sup>75</sup>

Im italienischen Schulsystem gibt es noch immer nur wenige Kinder von Immigranten, aber die Fälle unterdurchschnittlichen Schulbesuchs und unterdurchschnittlicher Leistungen wie höherer Abbrecherquoten nehmen zu. Die Regierung sucht dem durch die Beschäftigung von "Kultur- und Sprachmediatoren" zu begegnen, um Lehrer, die mit einer großen Zahl von Schülern arbeiten, zu unterstützen.<sup>76</sup> Der "Sprachmediator" ist üblicherweise ein Erwachsener von der gleichen Nationalität wie die Schüler und hat die Aufgabe, diesen bei der Gewöhnung an die Schule zu helfen und die Beziehungen zwischen Schule und Familie zu entlasten. "Kulturmediatoren" unterstützen Lehrer bei öffentlich geförderten Alphabetisierungskursen und weiteren Unterrichtsangeboten für Erwachsene.<sup>77</sup>

Gleichwohl liegen weder in Frankreich noch in Italien differenzierte Daten über die besondere Lage von muslimischen Kindern vor. Angesichts ethnischer Statistiken in Großbritannien, die zeigen, daß Schüler aus den Gemeinschaften der Bangladeschi und Pakistani in den Pflichtschulen auf allen Ebenen geringere Leistungen aufweisen als

<sup>74</sup> Bericht der *Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion, Building Cohesive Communities*, London: Home Office, 2001; Bericht des *Independent Review Team* unter dem Vorsitz von Ted Cantele *Community Cohesion*, London: Home Office, 2001.

<sup>75</sup> Siehe: Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Zweiter Bericht über Frankreich, angenommen am 10. Dezember 1999 und veröffentlicht am 27. Juni 2000, Abs. 21–22; 44. Die französische Regierung hat bestätigt, daß "das Phänomen einer unverhältnismäßig hohen Repräsentation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen tatsächlich besteht," gleichwohl widerspricht sie dem Gebrauch des Begriffs "Segregation" durch EKRI.

<sup>76</sup> *Programmatic Document regarding state policy towards immigration and foreigners in the territory of the state*, auf der Grundlage von Artikel 3 des Gesetzes 1998/40: 2001–2003, S. 50.

<sup>77</sup> Diese Klassen werden in besonderen Zentren (*Centri Territoriali Permanenti*) angeboten für die Erwachsenenbildung und Training von Immigranten. Die Zentren wurden aufgebaut und finanziert auf der Grundlage des Gesetzes O.M. 455/97.

andere Schüler, wäre die Sammlung solcher Daten ratsam, um eine effektive Bildungspolitik zu betreiben.

Britische und französische Muslime berichten auch über eine unfaire Behandlung als Ergebnis einer Bildungspolitik und –praxis, die ihren Hintergrund und ihre Kultur ungenügend berücksichtigen.<sup>78</sup> In Frankreich wird beispielsweise die Vermittlung republikanischer Werte, einschließlich der *laïcité* (Säkularisierung) als wichtige Aufgabe der Bildungseinrichtungen angesehen. Das führte zu Spannungen, als muslimische Studentinnen ihr Recht, einen Schleier zu tragen, einforderten; sie machten damit deutlich, welche Schwierigkeiten bestehen in der Balance zwischen den Forderungen der *laïcité* und anderen republikanischen Werten – die weitgehend mit den Werten der Mehrheit übereinstimmen – und der Kultur der Muslime. Ähnliche Schwierigkeiten entstehen, wann immer die kulturellen Sichtweisen einer Minderheitengruppe von denen der Mehrheit abweichen.

Untersuchungen des britische Innenministeriums zeigten, daß Muslime im Vergleich zu anderen Glaubensrichtungen das höchste Ausmaß an ungerechter Behandlung im Bereich der **Beschäftigung**<sup>79</sup> erfahren. Außerdem zeigen ethnische Statistiken die niedrigeren Beschäftigungs- und höhere Arbeitslosenraten unter den Muslimen aus Bangladesch und Pakistan als unter jeder anderen ethnischen Minderheitengruppe.<sup>80</sup> Obwohl in Frankreich keine genaueren Statistiken über die Diskriminierung einzelner ethnischer oder religiöser Gruppen verfügbar sind, berichten französische Zeitarbeitsagenturen, daß sie von Firmen explizit gebeten werden, keine muslimischen Arbeiter zu vermitteln. Tatsächlich berichten französische Muslime über Diskriminierung bei der Anstellung und am Arbeitsplatz häufiger als in jedem anderen Bereich, gleichwohl sind nur wenige Anzeigen erstattet worden. Für Italien existieren keine Daten, die eine besondere Benachteiligung von Muslimen im Vergleich zu anderen Immigranten belegen. Die meisten Muslime sind als ungelernte Arbeiter, als Saisonarbeiter oder in illegalen Beschäftigungen angestellt, oftmals mit ungenügendem Zugang zu sozialer Sicherung.

Die Beschäftigungsrichtlinien fordern die Mitgliedsstaaten auf, speziell und ausdrücklich direkte und indirekte Diskriminierung aus Gründen der Religion im Bereich der Beschäftigung zu verbieten. Damit sind Arbeitgeber aufgefordert, ihre Entscheidungen zur Beschäftigung hinsichtlich der religiösen Zugehörigkeit zu überprüfen, um sicherzustellen, daß weder die Unternehmenspolitik noch sonstige Praktiken und Bedingungen oder Kriterien eine Benachteiligung von Muslimen oder Beschäftigten anderen

<sup>78</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, London: Home Office, 2001, S. 23–36.

<sup>79</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, S. 37–50.

<sup>80</sup> Performance and Innovation Unit, *Improving labour market achievements for ethnic minorities in British Society*, London: Cabinet Office, 2001, S. 40.

Glaubens enthalten. Die Richtlinie fordert ebenso Maßnahmen, die eine effektive Umsetzung durch die Verbreitung von Informationen, durch sozialen Dialog und den Dialog mit NROs sicherstellen;<sup>81</sup> die Gesetzgebung wird durch praktische Richtlinien ergänzt werden müssen, um Arbeitssuchende, Arbeitgeber und einer breitere Öffentlichkeit über ihre Rechte und Pflichten zu informieren.

Im allgemeinen scheinen Immigranten weitverbreitete Diskriminierung sowohl auf dem öffentlichen wie auf dem privaten Wohnungsmarkt zu erfahren. Ethnische Statistiken in Großbritannien zeigen, daß die muslimischen Gemeinschaften der Bangladeschi und Pakistani besondere Benachteiligungen erfahren. Obwohl es nur wenige Untersuchungen über die besondere Lage der Muslime in Frankreich gibt, zeigt eine Reihe von Studien, daß rassistische und ethnische Diskriminierung bei der Befragung und Auswahl von Bewerbern insbesondere beim subventionierten Wohnungsbau, aber auch auf dem privaten Wohnungsmarkt üblich ist.<sup>82</sup> Aus Frankreich wie aus Italien wird berichtet, daß Angestellte im öffentlichen Wohnungsbau routinemäßig öffentliche Wohnungen auf der Grundlage diskriminierender Bewertungen einer mutmaßlichen ausländischen Herkunft der Bewerber zuwiesen.<sup>83</sup> Zumindest in einem Fall wurde diese Praxis in Italien erfolgreich vor Gericht gestellt, das Bewußtsein rechtlicher Vorkehrungen ist unter den Immigranten weiterhin gering. Statistiken aus jüngeren Untersuchungen zeigen, daß öffentliche Wohnungen für Immigranten weniger oft zur Verfügung stehen als für Italiener oder EU-Bürger.<sup>84</sup> Darüber hinaus sind die verfügbaren Wohnungen oftmals von minderwertiger Qualität.<sup>85</sup>

Das es den öffentlichen Diensten nicht gelingt, die Bedürfnisse muslimischer Gemeinschaften in Großbritannien zu berücksichtigen, ist für letztere immer wieder Anlaß zur Sorge. Der Mangel an Informationen und Statistiken über die Erfahrungen der Muslime stellt ein signifikantes Hindernis bei der Politikentwicklung und der Sicherung

<sup>81</sup> EU-Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Art. 12–14.

<sup>82</sup> Erklärung von GELD zum Sozialen Wohnungsbau, *Anmerkung 3*, 10 May 2001, “Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social” (Rassistische und ethnische Diskriminierung beim Zugang zu Sozialwohnungen), Patrick Simon (im folgenden zitiert als: “GELD,” *Anmerkung 3*). Siehe: GELD webpage oder: <<http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>>, (Zugriff 25. September 2002).

<sup>83</sup> Trib. Milano, 20 marzo 2002, Dr. Paola Gandolfi, *El Houssein, El Mouden, Zerai v. Comune di Milano*, unveröffentlicht. Im Archiv von EUMAP.

<sup>84</sup> Siehe: “Rete d’urgenza contro il razzismo,” *Rapporto Annuale 2000*, S. 16–21, <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, (Zugriff 18. September 2002).

<sup>85</sup> Siehe: “Rete d’urgenza contro il razzismo,” *Rapporto Annuale 2000*, S. 16–21, <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, (Zugriff 18. September 2002).

angemessener Dienstleistungen für britische, französische und italienische Muslimgemeinschaften dar.

Nur wenigen Untersuchungen sind über die besondere Behandlung von muslimischen Patienten im französischen öffentlichen **Gesundheitssystem**, einschließlich der öffentlichen Krankenhäuser, verfügbar. Gleichwohl deuten mündliche Zeugnisse darauf hin, daß Muslime bei der Inanspruchnahme medizinischer Leistungen in der Regel einem Mangel an Verständnis und Würdigung ihrer kulturellen und religiösen Traditionen und Anforderungen begegnen. Untersuchungen zur **Gesundheit** in unterschiedlichen Minderheitengruppen legen nahe, daß die medizinischen Dienste muslimische Gemeinden nicht erreichen oder deren Bedürfnissen nicht gerecht werden.<sup>86</sup> Laut einer Studie des britischen Innenministeriums berichten dreiviertel aller Muslimorganisationen über ungerechte Behandlung durch Sozialarbeiter und unfaire Behandlung in den Sozialämtern.<sup>87</sup>

Die ohnehin vorhandene Neigung der Bevölkerung in den Mitgliedsstaaten, Muslime mit "fremden" Elementen innerhalb ihrer Gesellschaften gleichzusetzen und den Islam als Monolith anzusehen (siehe oben), wurde durch die Ereignisse des 11. September 2001 verstärkt im Sinn einer Verbindung von Islam mit Terror und Fundamentalismus. Es gab in vielen Ländern der EU einschließlich Italiens und Großbritanniens nach dem 11. September 2001 eine Welle von Angriffen und **Gewalt** gegen Muslime und jene, die als Muslime wahrgenommen wurden.<sup>88</sup> Während in Frankreich die Zahl der rassistischen Angriffe im Jahr 2001<sup>89</sup> zurückgingen, erfolgten viele der Angriffe im Zusammenhang mit dem 11. September.

Nach Auffassung britischer und französischer Muslimvertreter besteht in Muslimgemeinschaften zunehmend die Auffassung, daß sie angehalten, befragt und überprüft werden nicht auf der Basis von Beweisen oder eines begründeten Verdachts, sondern weil sie "aussehen wie Muslime." Untersuchungen über die **Kriminaljustiz** in Großbritannien zeigen Unterschiede in der Verurteilung und im Strafmaß zwischen schwarzen

<sup>86</sup> Social Exclusion Unit, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal*, London: Cabinet Office, 2000, Abs. 2.39. Am Beispiel der Gesundheitsämter wird gezeigt, daß diese nicht den Bedürfnissen der Minderheitengruppen entsprechen.

<sup>87</sup> P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, S. 72.

<sup>88</sup> Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001*, Wien, Mai 2002, S. 23, 28–29; Islamische Menschenrechtskommission, *UK Today: The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11<sup>th</sup> September 2001*, London: Islamic Human Rights Commission, 2001.

<sup>89</sup> 67 rassistische Angriffe wurden für 2001 berichtet im Vergleich zu 146 im Jahr 2000. CNCDH Bericht 2001, veröffentlicht im März 2002.

und weißen Menschen.<sup>90</sup> Es bestehen ebenfalls Indikatoren für eine Ungleichbehandlung in der französischen Strafjustiz. Obwohl keine systematischen Daten gesammelt wurden und es unmöglich ist, eine religiöse Motivation eindeutig festzumachen, scheint eine Neigung zu Diskriminierung bei der Verurteilung zu bestehen, nach der Personen, deren ethnische Herkunft (oder deren vermutete ethnische Herkunft) nicht französisch ist, für die gleichen Vergehen höhere Strafen erhalten.<sup>91</sup> Die Justizorgane sollten bessere Beziehungen zu den Muslimgemeinschaften herzustellen suchen, um Mißtrauen und Verdächtigungen abzubauen; dies hätte auch den positiven Nebeneffekt, daß die Polizei bei der Bekämpfung von Kriminalität und der Sammlung von Informationen unterstützt würde.

Als Antwort auf die Gewalt nach dem 11. September hat Großbritannien ein Gesetz verabschiedet, durch das religiöse Motivation bei einigen gewaltsamen Straftaten als separates Vergehen einstuft wird.<sup>92</sup> Ferner ist religiöse oder rassistische Motivation bei allen Vergehen ein Faktor für Strafverschärfung.<sup>93</sup> In Frankreich und Italien weisen Berichte darauf hin, daß Araber, Muslime und Immigranten zu Opfern von Gewalt werden; es ist schwierig, hierbei eine religiöse Motivation einzugrenzen.<sup>94</sup> In Frankreich hat die rassistische Gewalt oftmals eine deutliche religiöse Dimension: Gebetshäuser (gleichermaßen Synagogen wie Moscheen) sind oft Ziel von Anschlägen, Steinwürfen und teilweiser oder vollständiger Zerstörung. Für die Polizeibehörden sollte ein Training angeboten werden zur Überwachung von "religiösen" Verbrechen und in allen Mitgliedsstaaten die Durchführung kontrolliert werden.

<sup>90</sup> The Runnymede Trust Commission, *The Future of Multi-ethnic Britain – The Parekh Report*, London: Profile Books, 2000, p. 130.

<sup>91</sup> Diskussion mit Hanifa Chérifi, "Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions" (Muslime als Opfer von Diskriminierung. Ungleichheit zwischen den Religionen), J-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, 2001, Paris, éditions Jacob-Duvernet ditions, S. 62.

<sup>92</sup> Crime and Disorder Act 1998, S. 28–32 Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, S. 39.

<sup>93</sup> Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000, S. 153, in Ergänzung des Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001, S. 39.

<sup>94</sup> Siehe: die jüngste EKRI-Empfehlung zu Angriffen auf Muslime in Europa nach dem 11. September:  
<[http://www.coe.int/T/E/Communication\\_and\\_Research/Press/Themes\\_files/Combating\\_racism/e\\_ECRI\\_Rec5.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage)>, (Zugriff 18. September 2002).

### 3.3 Minderheitenrechte

#### 3.3.1 Anerkennung

In vielen Mitgliedsstaaten wurde der Begriff "Minderheit" restriktiv definiert und der Schutz auf verschiedene Gruppen hierarchisch verteilt. In Italien wird beispielsweise die gesamte Breite der Minderheitenrechte den traditionellen nationalen Minderheitengruppen garantiert, wie den französischen, deutschen und slowenischen Minderheiten. Sowohl Muslime wie Roma – zwei der schwächsten Gruppen im Land – sind ausgeschlossen.<sup>95</sup> Roma/Gitanos werden nicht als *pueblo* (eine konstitutionelles spanisches Volk) anerkannt, und deshalb in verschiedenen Bereichen des wirtschaftlichen, politischen und sozialen Lebens weniger positiv behandelt als andere Minderheiten. In Deutschland sind Sinti/Roma gemeinsam mit Dänen, Friesen und Sorben als Minderheiten anerkannt, nicht jedoch Muslime. In Großbritannien hat die Regierung eine enge Definition von nationaler Minderheit getroffen,<sup>96</sup> die wiederum Muslime und andere Glaubensgemeinschaften vom Minderheitenschutz ausschließt. Das Minderheitenkonzept wird in Frankreich nicht als relevant betrachtet; die Existenz von Minderheiten wird als Bedrohung für das Republikanische Modell gesehen, das auf garantierte gleiche Behandlung für alle zielt. Obwohl französische Muslimvertreter dieses Modell nicht in Frage stellen, bildet sich unter ihnen ein Konsens darüber heraus, daß sie als Gruppe anders als andere religiöse Minderheiten behandelt werden.<sup>97</sup>

Als eine Körperschaft, die ausdrücklich die Achtung und Schutz von Minderheiten *vis-à-vis* Drittländern fördert und dies als Forderung gegenüber neuen Mitgliedern erhebt, ist die EU um ihrer Glaubwürdigkeit verpflichtet, die Ausarbeitung einer gemeinsamen Definition von Minderheit im europäischen Kontext voranzutreiben und alle Mitgliedsstaaten dazu zu ermutigen, Gesetzgebung und Politik zum Minderheitenschutz entsprechend auszugestalten. Eine solche Definition sollte Gegenstand regelmäßiger Überprüfung und Evaluation werden, um über das Auftauchen neuer Minderheitengruppen Rechenschaft abzulegen und um diese in die Definition aufzunehmen.

<sup>95</sup> Gleichwohl macht es in Italien der nahezu vollständige Mangel an Daten schwierig, zwischen Benachteiligungen der Muslime und Benachteiligungen von Immigranten im allgemeinen zu unterscheiden. Siehe: Abschnitt 3.2.1.

<sup>96</sup> Siehe: Beratender Ausschuß für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, *Stellungnahme zu Großbritannien*, Straßburg, 2001, Abs. 14.

<sup>97</sup> OSI Runder Tisch, Paris, Juli 2002.

### 3.3.2 Staatsbürgerschaft

Die Mehrheit der in Großbritannien lebenden Muslime sind Staatsbürger, viele in der zweiten oder dritten Generation. Im Gegensatz dazu wurde die große Zahl der in Frankreich lebenden Muslime erst im letzten Jahrzehnt zu Staatsbürgern oder sind Nicht-Staatsbürger, und die Mehrheit der in Italien lebenden Muslime hat keine Staatsbürgerschaft erhalten. Sowohl als "neue Minderheiten" wie als Nicht-Staatsbürger bleiben sie von den Minderheitenrechten ausgeschlossen.

Nicht-Staatsbürger sind in einer Reihe von wichtigen Fragen in einer schwachen Position: sie sind gezwungen, illegale Arbeiten anzunehmen, ohne Schutz und Vorschriften; sie leben oft in ausgegrenzt in billigen, minderwertigen Wohngebieten und Nachbarschaften; sie sind Diskriminierung und Gewalt ausgesetzt; mit unsicherem Rechtsstatus und geringem Bewußtsein ihrer gesetzlichen Rechte fürchten viele die Polizeibehörden und andere öffentlichen Einrichtungen mehr, als daß sie ihnen vertrauen. Die Rechte und Pflichten von Nicht-Staatsbürgern fallen unter andere gesetzliche Bestimmungen (d.h. sie liegen außerhalb der traditionellen Bestimmungen für den Minderheitenschutz), deren genauere Untersuchung über den Rahmen dieses Berichts hinausgehen würde.<sup>98</sup> Es wird allgemein anerkannt, daß die grundlegenden Menschenrechte für alle zu gelten haben, unabhängig von ihrem staatsbürgerlichen Status. Einige Staaten, wie Italien, haben auf die Anwesenheit großer Zahlen von Nicht-Staatsbürgern mit der Verabschiedung besonderer Gesetze reagiert, die unterstreichen, daß der Schutz vor Diskriminierung und Gewalt zu den Grundrechten gehört.<sup>99</sup>

Es wird zunehmend wahrgenommen, daß muslimische Immigranten auf Dauer in Europa bleiben werden (einschließlich der Saisonarbeiter, Asylsuchenden und Arbeitsmigranten), und daß außerdem die europäische Wirtschaft zunehmend auf die Zuwanderung von Arbeitskräften angewiesen ist. Der unterschiedliche kulturelle und reli-

<sup>98</sup> Obgleich sich die EUMAP-Berichte auf die Rechte von Roma als Staatsbürgern in Deutschland und Spanien konzentrierten, soll hier angemerkt werden, daß sich gleichfalls eine große Zahl an Romaflüchtlingen und -asylsuchenden in diesen und anderen EU-Mitgliedsstaaten aufhält.

<sup>99</sup> *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (Gesetz zur Immigration und den Status von Ausländern), Kapitel IV (im Folgenden zitiert als: "Gesetz 286/1998"). Das Gesetz 286/1998 wurde am 11. Juli 2002 geändert mit einer Reihe wichtiger und kontroverser Eingriffe, einschließlich der Anforderung an alle Immigranten, die sich um eine Aufenthaltsgenehmigung bewerben, ihre Fingerabdrücke abzugeben (was jetzt auf alle Staatsbürger ausgeweitet wurde); die Gültigkeit der Aufenthaltsgenehmigungen wurde von drei auf zwei Jahre verkürzt; die Verordnungen zur Familienzusammenführung wurden gestrafft, Kinder über 18 Jahren von der Regelung ausgeschlossen; und mit dem Verlust des Arbeitsplatzes ist der Verlust der Aufenthaltsgenehmigung verbunden.

giöse Hintergrund der Muslime, ihre Sprache und Werte verändern bereits den Charakter und die Erscheinung vieler EU-Mitgliedsstaaten, wie etwa Italien und Spanien, die bis vor kurzem noch relativ homogen waren.

Die meisten Mitgliedsstaaten haben anerkannt, daß die Staatsbürgerschaft der entscheidende Schritt im Integrationsprozeß ist und haben die Einbürgerung von Arbeitsmigranten und deren Familien erleichtert. Eine große Zahl französischer Muslime hat im letzten Jahrzehnt die Staatsbürgerschaft erhalten, und ein ähnlicher Anstieg der Zahl muslimischer Staatsbürger kann in Italien erwartet werden. Da mehr und mehr Muslime Staatsbürger werden, wird die Forderung nach traditionellen Minderheitenrechten bezogen auf Ausbildung, Sprache, Medien und insbesondere auf politische Teilhabe zunehmen.

Die Veränderung der EU-Mitgliedsstaaten hin zu multikulturellen und multireligiösen Gesellschaften stellt neue Anforderungen an die bestehenden rechtlichen Regelungen für den Minderheitenschutz. Integration muß ein beiderseitiger Prozeß sein, der nicht nur die Aufnahme neuer Gruppen in die europäische Kultur und das soziale Umfeld verlangt, sondern auch die Garantie für gleiche Behandlung und Schutz vor Diskriminierung, ebenso wie die Achtung der eigenständigen Identitäten. Eine zunehmend differenzierte Integrationspolitik würde auch anderen marginalisierten Gruppen wie den Sinti und Roma zugute kommen, deren Kultur, Sprache und Geschichte über Jahrhunderte hinweg unterbewertet und an den Rand gedrängt wurde.<sup>100</sup>

Obleich es eindeutig in der Zuständigkeit der Staaten liegt, wann welche Gruppen anerkannt werden, sollte die EU die Mitgliedsstaaten ermutigen, umfassendere und inklusivere Definitionen von "Minderheiten" zu beschließen, und so Minderheitenrechte auch auf nicht-territoriale Gruppen auszudehnen. Sie sollte auch Mindeststandards für die Gleichbehandlung von Gruppen anstreben, die nicht unter die bestehenden Definitionen fallen. Die Mitgliedsstaaten sollten gleichfalls den Zugang zur Staatsbürgerschaft für die Teile der Bevölkerung erleichtern, die keine Staatsbürger sind.

### 3.3.3 Minderheitenrechte für Roma

Romageinschaften in Deutschland und Spanien erhalten sehr begrenzte staatliche Unterstützung für Schutz und Förderung ihrer eigenständigen Kultur und sprachlichen Identität. In einigen Bereichen hat die staatliche Handlungsweise im Grunde genommen die weitere Entwicklung der Minderheitenrechte verhindert. Vor allem im Ver-

<sup>100</sup> So ist beispielsweise in der Folge früherer Gesetzgebung (die nicht länger in Kraft ist), die die Sitten, Kleidung und Sprache der Roma/Gitanos verbot, das Caló weitgehend verloren gegangen.

gleich zu der großzügigen Behandlung bestimmter anderer Minderheitengruppen stellt die weniger positive Behandlung der Roma selbst schon eine Form der Diskriminierung dar.

Obwohl beispielsweise die Sprachen einer Reihe anderer Minderheitengruppen anerkannt sind und in der Öffentlichkeit umfassend gebraucht werden können, ist Caló, die Sprache der spanischen Roma, weder irgendwo in Spanien anerkannt, noch von der Regierung als eine geschützte Sprache entsprechend der Charta für den Schutz der Regional- oder Minderheitensprachen angesehen.<sup>101</sup> Obwohl nur sehr wenige Roma/Gitanos Caló als Muttersprache sprechen, spielt diese doch eine wichtige Rolle als ein einigendes ethnisches Symbol. Die Anerkennung einer Sprache ist im politischen Kontext von grundsätzlicher Bedeutung für die Anerkennung der Identität von Minderheiten, was wiederum entscheidend ist für die Anerkennung der politischen Rechte einer Gruppe.<sup>102</sup> Deshalb ist das Überleben des Caló für die Romagemeinschaft von großer Bedeutung und Vertreter der Roma haben wiederholt um staatliche Unterstützung für die Förderung von Unterricht und Gebrauch des Caló angefragt.<sup>103</sup> Insbesondere angesichts der historischen Verfolgung von Romagemeinschaften, *inter alia*,<sup>104</sup> wegen des Gebrauchs des Caló, erscheint es angemessen, daß die Regierung das Unrecht der Vergangenheit durch die Unterstützung des Caló anerkennt.

Obwohl Romanes “in den meisten Ländern der Bundesrepublik Deutschland gesprochen wird,” war Hessen bis August 2002 das einzige deutsche Bundesland, das allen für die Umsetzung des Teils III der Sprachencharta notwendigen 35 Punkten zugestimmt hat.<sup>105</sup> Zum Recht auf Gebrauch des Romanes beim Umgang mit öffentlichen Einrich-

<sup>101</sup> Europarat, *List of Declarations Made with Respect to Treaty no. 148, Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen*, Vollständige Chronologie vom 18. Mai 2002. Spanien erkennt als Minderheitensprachen diejenigen an, die als offizielle Sprachen in den Autonomiestatuten des Baskenlandes, Kataloniens, der Balearen, Galizien, Valencia und Navarra anerkannt sind. Andere Sprachen, die in ihren traditionellen Gebieten gesprochen werden, wo sie durch das Autonomiestatut geschützt werden, werden ebenfalls als Regional- oder Minderheitensprache angesehen.

<sup>102</sup> I. Álvarez Dorronsoro, “Entrevista a Teresa San Román: Cambio y pervivencia de la identidad gitana,” *Revista Hika* 111, <[http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha\\_a\\_Teresa.html](http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html)>, (Zugriff 20. August 2002).

<sup>103</sup> “Manifiesto de constitución de la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano – Romipen,” Toledo, 12 February 2000, Abs. 14, siehe: <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>>, (Zugriff 20. August 2002).

<sup>104</sup> Siehe: A. G. Alfaro, *La gran redada de gitanos*, Paris-Madrid: Editorial Presencia Gitana, 1995.

<sup>105</sup> Erster Bericht der Bundesregierung an den Beratenden Ausschuß für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 1999, S. 9. (Im Folgenden zitiert als: “Bericht zum Rahmenübereinkommen”). Einige andere Bundesländer haben Teil II des Rahmenübereinkommens zugestimmt.

tungen hat die Bundesregierung erklärt: angesichts des Umstandes, daß Sinti und Roma “zweisprachig mit Romanes und Deutsch aufwachsen und in aller Regel beide Sprachen beherrschen, ist für die Verwendung von Romanes vor Verwaltungsbehörden kein tatsächlicher Bedarf bekannt geworden.”<sup>106</sup> Vertreter der Sinti und Roma haben ihrer Besorgnis über den mangelnden Schutz für Romanes Ausdruck verliehen.<sup>107</sup>

In Deutschland wie in Spanien bilden kompensatorischer Unterricht oder Unterricht in “Förderklassen” den vorherrschenden Ansatz (siehe: Abschnitt 3.1.2).<sup>108</sup> In diesem Kontext werden die Kultur und Identität der Roma von Lehrern oft eher als ein Problem wahrgenommen, daß gelöst werden muß, denn als einen Vorteil, der zu nutzen wäre. Obwohl spanische Lehrerverbände und Romaorganisationen wiederholt darum gebeten haben, besondere Kurse zur Geschichte und Kultur ethnischer Gruppen in Spanien sowie interkulturellen Unterricht und Kommunikation in die Lehrpläne der Universitäten für Lehrer, Psychologen, Verwaltungsfachleute und Sozialarbeiter aufzunehmen, wurden diese Empfehlungen nicht aufgegriffen. Einige Informationen hierzu sind in einer Reihe deutscher Länder veröffentlicht und verteilt worden; Vertreter von Sinti und Roma halten jedoch daran fest, daß in den schulische Curricula noch immer keine angemessenen Informationen über ihre Geschichte und Kultur sowie ihre Verfolgung während des Holocaust enthalten sind.

Angelegenheiten der Bildung und Kultur liegen in der Zuständigkeit der Bundesländer. Mit Ausnahme Hamburgs gibt es in keinem Bundesland an den öffentlichen Schulen Unterricht in Romanes, da ein solcher Unterricht “nicht dem Elternwunsch deutscher Sinti entspricht.”<sup>109</sup> Die Bundesregierung hat außerdem angemerkt, daß die Mehrheit der Sinti und Roma<sup>110</sup> sich gegen eine Verschriftlichung des Romanes ausgesprochen hat und auch dagegen, daß Außenstehende Unterricht geben oder die Sprache lernen.<sup>111</sup> Diese Feststellung beruht jedoch nicht auf einer breiten Bewertung der

<sup>106</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 79.

<sup>107</sup> “Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des ‘Romanes,’” *Wiesbadener Tagblatt*, 28. Juli 2001.

<sup>108</sup> J. D. Santiago, Intervention, veröffentlicht in *Materiales de trabajo* 43, “Debate sobre el Pueblo Romani,” S. 69.

<sup>109</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 112.

<sup>110</sup> Im Bericht zum Rahmenübereinkommen wird anerkannt, daß einige Romaorganisationen einen anderen Standpunkt vertreten und “für eine Einbeziehung des Romanes in den Unterricht plädieren und Maßnahmen der Verschriftlichung wie in europäischen Nachbarstaaten unterstützen wollen.” Der Bericht weist darauf hin, daß die Regierung sich entschieden hat, dem Willen der Mehrheit der Sinti zu entsprechen, die, wie berichtet wird, darauf bestehen, “die Sprache ausschließlich im Rahmen der Familie und Familienverbände zu pflegen.” Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 95f.

<sup>111</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 86.

Auffassungen von Sinti- und Romagemeinschaften in ganz Deutschland, sondern auf den Ansichten der Organisation, die von der Regierung als die offizielle Vertretung der Gemeinschaften der Sinti und Roma anerkannt wird.<sup>112</sup>

In Deutschland wie in Spanien sind Roma kaum in der öffentlichen Verwaltung oder in staatlichen Einrichtungen vertreten, um Minderheitenrechte zu fördern. In beiden Ländern sind unterschiedliche Romagemeinschaften offiziell durch eine oder mehrere Organisationen vertreten, die den Großteil ihrer finanziellen Förderung von der Regierung erhalten. Während dieser Ansatz der Regierung einen breitwilligen Vermittler und einen verlässlichen Partner für die Durchführung verschiedener Projekte liefert, führt der Ansatz doch nicht dazu, unter Roma die Entwicklung unabhängiger Positionen und Kritik zu fördern und verstärkt zwischen verschiedenen Romaorganisationen eher die Konflikte als die Kooperation.<sup>113</sup> In Spanien führte das dazu, daß die grundlegende nationale Politik zur Verbesserung der Lage der Roma eher den Charakter eines sozialen Fürsorgeprogramms angenommen hat als den einer Strategie zum Schutz und zur Förderung der Rechte und der Identität der Romaminderheit.

Die Regierungen sollten Verfahren entwickeln, die sicherstellen, daß Sinti und Roma mit den gleichen Möglichkeiten wie andere anerkannte Minderheitengruppen ausgestattet sind, einschließlich des Rechts auf Pflege und Unterricht ihrer Sprache. Sie sollten außerdem differenziertere Verfahren entwickeln, die die vollständige Teilhabe von Sinti und Roma am öffentlichen Leben sichern, einschließlich der aktiven Teilhabe an der Entwicklung von Programmen zur ihrem Nutzen einschließlich einer führenden Rolle bei der Durchführung und Evaluation solcher Programme.

### 3.3.4 Minderheitenrechte für Muslime

In Frankreich, Italien und Großbritannien sind Muslime *per definitionem* weitgehend von den bestehenden Regelungen zum Minderheitenschutz ausgeschlossen (siehe: Abschnitt 3.3.1). Die Institutionen der Mehrheit, auch wenn sie formal neutral oder säkular sind, bevorzugen oftmals implizit (und manchmal ausdrücklich) die Kultur und

<sup>112</sup> Der Hohe Kommissar über Nationale Minderheiten der OSZE hat bezüglich staatlich finanzierter NROs (in Spanien) angemerkt, daß von NRO-Vertretern "nicht erwartet werden kann, völlig unvoreingenommen zu beraten," wenn dies möglicherweise ihre eigene Finanzierung tangiert. Der Hohe Kommissar über Nationale Minderheiten der OSZE, *Bericht zur Lage der Roma und Sinti in der OSZE-Region*, 2001, S. 145.

<sup>113</sup> Gleichzeitig wird der Mangel an Geschlossenheit unter Romaorganisationen oft als wesentlicher Grund für den begrenzten Erfolg staatlichen Bemühens um eine Verbesserung ihre Lage angesehen. Siehe z.B.: "Sinti, Roma und der Staat" des Europäischen Migrationszentrums, Berlin, November 2001; Zwischenbericht des Projekts im Archiv von EUMAP.

Religion der Mehrheit. So sind beispielsweise Weihnachten und Ostern öffentliche Feiertage; religiöse Symbole und Bräuche werden oft bei staatlichen Feiern verwendet; Unterrichtspläne sind von christlicher Tradition und Geschichte geprägt (selbst in Schulen mit wenigen oder keinen Christen).<sup>114</sup> Dennoch haben alle drei Regierungen den Wert kultureller Vielfalt formell anerkannt und Anstrengungen unternommen, um die religiösen und kulturellen Bedürfnisse der Muslimgemeinschaften im bestehenden gesetzlichen und institutionellen Rahmen anzusprechen.

In Verhältnis aller drei Länder zu den verschiedenen Religionen bestehen signifikante Unterschiede. Die *Church of England* ist Staatskirche in England<sup>115</sup>, in Italien sind die Beziehungen zwischen Staat und der Mehrheitsreligion (römisch-katholisch) durch ein Konkordat geregelt.<sup>116</sup> In Frankreich<sup>117</sup> und Italien sind nur die Religionen, die durch eine offiziell anerkannte kirchliche Institution vertreten werden, gesetzlich zu bestimmten Begünstigungen berechtigt (etwa Steuerbefreiung für kirchliche Gebäude), was zu einer Ungleichbehandlung anderer Glaubensrichtungen führt.<sup>118</sup> In keinem der Länder konnten Muslime ein Übereinkommen mit dem Staat abschließen, so daß sie in der praktischen Ausübung ihrer religiösen Rechte beschränkt sind.

Um diese Ungleichheit zu überwinden, haben die staatlichen Behörden in Frankreich und Italien Muslime ermutigt, eine einheitliche Vertretung zu ernennen, um die Verhandlungen für ein staatliches Übereinkommen zu vereinfachen. Der Prozeß hat sich gleichwohl als schwierig erwiesen. In Italien erscheint es als wahrscheinlich, daß die Ernennung von nur einer "repräsentativen" Organisation dazu führen kann, daß andere sich distanzieren; der Staat hat sich daher dafür entschieden, daß es zu früh für ein Abkommen sei. In Frankreich haben mehrere muslimische Verbände an einer Konsultation teilgenommen, durch die ein Entwurf für ein Abkommen für die Wahl einer re-

<sup>114</sup> In Italien wie in Großbritannien müssen öffentliche Schulen für alle Schüler Religionsunterricht erteilen, einschließlich des gemeinsamen christlichen Gottesdienstes; Eltern können ihre Kinder allerdings davon befreien.

<sup>115</sup> Die *Church of Scotland* ist Staatskirche in Schottland; in Wales und Nordirland bestehen keine Staatskirchen.

<sup>116</sup> Das Konkordat wurde am 25. März 1985 durch Gesetz 121/25 ratifiziert. Die Ratifizierung und Ausführung des Vertrags einschließlich des Protokolls wurde am 18. Februar 1984 in Rom unterzeichnet und modifizierte das Konkordat von Laterano vom 11. Februar 1929 zwischen der Italienischen Republik und dem Vatikan.

<sup>117</sup> Lutherische und Reformkirchen, Judentum und Katholizismus sind gesetzlich anerkannte Religionen entsprechend dem Combes-Gesetz von 1905.

<sup>118</sup> Beispielsweise können in Italien Gruppen, die das staatliche Übereinkommen nicht unterzeichnet haben, unter anderem keinen Anteil der privaten Einkommensteuer zugewiesen bekommen, Spenden an die Gemeinde sind nicht steuerlich absetzbar, sie können keine Lehrer an die öffentlichen Schulen delegieren, um religiöse Unterweisung zu erteilen, sie können an religiösen Feiertagen nicht legitim von der Arbeit fernbleiben.

präsentativen Körperschaft erstellt wurde; andere Gruppen nahmen jedoch nicht teil und einige Verbandsvertreter fühlen sich ausgegrenzt.

Bis solche Übereinkommen abgeschlossen sind, werden Muslime, die in Frankreich und Italien leben, nicht in den vollen Genuß gesetzlich garantierter religiöser Rechte gelangen. Wenngleich einige Kommunalverwaltungen Schritte unternommen haben, den Bedürfnissen muslimischer Gemeinschaften zu entsprechen, so tun sie dies in freiem Ermessen und stoßen oft auf den Widerstand ihrer Wählerschaft; in Frankreich wie in Italien haben örtliche Gemeinden sich oft dem Bau islamischer Religionsstätten widersetzt.

Die bestehenden Bestimmungen für den Umgang mit religiösen Minderheitengruppen sind oft nicht an die Realität und die Anforderungen einer großen und differenzierten Muslimbevölkerung angepaßt. Das überrascht nicht, sie waren ursprünglich unter ganz anderen Bedingungen, als den gegenwärtig bestehenden entwickelt, und auf die Bedürfnisse althergebrachter religiöser Gruppen abgestimmt worden. Einige Muslime (und Nicht-Muslime) kritisierten diesen staatlichen Ansatz als "post-kolonial," er sei auf die Kontrolle der Muslimgemeinschaften und nicht auf die Erleichterung ihrer Teilhabe ausgerichtet. Die Staaten sollten die Rahmenbedingungen für die Regelung des religiösen Lebens überprüfen, um festzustellen, inwieweit sie den Bedürfnissen und Interessen von religiösen Minderheitengruppen entsprechen; wo es angezeigt ist, sollten diese Rahmenbedingungen der heutigen Wirklichkeit angepaßt werden.

Die Vielfalt muslimischer Gemeinschaften in Frankreich, Italien und Großbritannien bedeutet, daß sie keine gemeinsame "Minderheitensprache" haben. Daher sind Anfragen wegen des Gebrauchs von Minderheitensprachen oder wegen des Unterrichts in einer Minderheitensprache für die muslimische Gemeinschaft insgesamt nicht von Bedeutung, obgleich sie für einzelne Sprachgruppen wichtig sein können. Die Muslimgemeinschaften anerkennen besonders in Frankreich und Großbritannien, daß es notwendig ist, die Mehrheitssprache zu lernen, gleichwohl legen sie Wert darauf, Arabisch zu lernen. Sie legen Wert darauf, daß die Schulen den Islam und den Beitrag der Muslime gleichberechtigt neben anderen Glaubensrichtungen darstellen. Britische Muslime haben betont, daß es wichtig sei, Lehrer an den öffentlichen Schulen mit Grundwissen über den Islam zu versorgen, damit sie besser in einem multireligiösen Umfeld agieren können. Die Anerkennung der islamischen Dimension in der Identität muslimischer Schüler und die Arbeit mit muslimischen Gemeinden und ihren Körperschaften könnte einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung innovativer Programme leisten und die Standards in den Schulen verbessern.

Gegenwärtig finden Arabischunterricht und religiöse Erziehung gemäß dem Islam entweder zuhause oder in der Moschee und nach der Schule statt. Mit beschränkter Zeit und beschränkten verfügbaren Mitteln sind die Moscheen oft nur in der Lage, das Grundwissen im Arabischen und des Islam zu vermitteln. Die jüngere Muslimgenera-

tion hat daher keine Möglichkeit, sich eingehend mit ihrer Religion zu beschäftigen und ein angemessenes Wissen über die Geschichte und Tradition des Islam zu erwerben. Ohne hinreichende Ausbildung und Kenntnis sind junge Muslime schlecht gerüstet, um sich in Debatten und Dialogen mit anderen Organisationen zu engagieren, die unterschiedliche und möglicherweise radikalere Interpretationen des Islam anbieten.

Arabischen Unterricht in Kontext modernen Sprachunterrichts anzubieten, würde eine Möglichkeit eröffnen, das Interesse und die Fähigkeiten muslimischer Schüler und Eltern anzusprechen und es würde bedeuten, Kenntnisse über arabischsprachige Gemeinschaften und Kulturen in die Curricula aufzunehmen. Wo es die Nachfrage gibt, sollten Schulen erwägen, Arabisch als moderne Sprache neben anderen modernen europäischen Sprachen anzubieten.

Wie oben bereits angemerkt, sind Tradition und Geschichte des Islam in der Öffentlichkeit wenig bewußt. Intoleranz gegenüber Muslimen ist ein Problem, das durch allzu vereinfachende und stereotype Vorstellungen vom Islam in den Massenmedien verschärft wird. Die Reaktionsmöglichkeiten der Muslime auf die Stereotypisierung durch die Medien scheinen begrenzt; die Aufsichtsgremien der Medien könnten sinnvollerweise gezielt öffentliche Informationen über die Beschwerdeverfahren an muslimische Gemeinden weitergeben. Die Regierungen und die Medien sollten außerdem die Unterstützung von Projekten in Erwägung ziehen, die zu aktiverer Teilnahme von Muslimen in den Medien ermutigen; wo solche Projekte schon Erfolg zeigen, sollten gemeinschaftlich Anstrengungen unternommen werden, um solche positiven Beispiele zu identifizieren und zu fördern.

## 4. DIE BEDEUTUNG VON MONITORING UND EVALUATION

*Auch wenn nur wenige Politik machen, wir sind alle in der Lage, sie zu beurteilen.*<sup>119</sup>

### 4.1 Monitoring durch internationale Organisationen

Es ist ein grundlegendes Prinzip des internationalen Rechts, daß bestimmte fundamentale Menschenrechte und Freiheiten nicht eingeschränkt werden dürfen. Überwachungsverfahren wurden eingerichtet, um sicherzustellen, daß die Unterzeichner internationaler Menschenrechtsabkommen und Konventionen diesen Prinzipien in der Pra-

---

<sup>119</sup> Perikles von Athen, etwa 430 v. Chr., zitiert nach: K. R. Popper, *The Open Society and its Enemies, Band I*, London: Routledge, 1945, S. 7.

xis folgen. Im vergangenen Jahrzehnt hat auch die EU die Achtung der Menschenrechte zum Prüfstein ihrer Politik gemacht; die EU hat Menschenrechtsklauseln in ihre Handelsabkommen mit anderen Staaten aufgenommen und selbstverständlich hat sie die Kandidatenstaaten aufgefordert, Achtung vor den Menschenrechte und Minderheitenrechte als eine Bedingung für die Mitgliedschaft zu demonstrieren.

Gleichzeitig waren viele EU-Mitgliedsstaaten für Kritik von oder Monitoring durch internationale Körperschaften nicht empfänglich, und einige sind in der Berichterstattung an internationale Organisationen über ihren eigenen Menschenrechtsakten in Verzug. In ihrem eigenen Bereich hat die EU der eindeutigen Formulierung ihrer Bedingungen für die Menschenrechte noch nicht hinreichende Aufmerksamkeit gewidmet, und sie hat keine durchsetzungsfähigen Verfahren für ein internes Monitoring der Mitgliedsstaaten eingeführt, um deren Befolgung der Menschenrechtsnormen zu überwachen.<sup>120</sup> Bestehende Monitoringmechanismen hängen in starkem Maße von der Kooperation der Mitgliedsstaaten ab und sollten unterstützt und gestärkt werden.<sup>121</sup>

Einige Staaten haben auf die Kritik an ihrer Menschenrechtspolitik, wie sie von internationalen Monitoring-Organisationen formuliert wurde, defensiv reagiert. Beispielsweise hat Griechenland auf den Report der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI) hin erklärt:

Der Text wimmelt von Verallgemeinerungen und Schlußfolgerungen, aber in den meisten Fällen werden keine beweiskräftigen Fakten angeführt, um jene zu stützen. Bei anderer Gelegenheit gründen solche Schlußfolgerungen eindeutig auf Einzelfällen, die unangebracht (und unfair) als die Norm behandelt werden und nicht als die Ausnahme, als die Abweichung, die sie tatsächlich sind.<sup>122</sup>

Die deutsche Regierung stellte fest, daß die Schlußfolgerungen von EKRI zu den Problemen des Rassismus "zu pauschal [sind] und die Realität in Deutschland nicht wie-

<sup>120</sup> Eine umfassende Diskussion über das Fehlen eines Überwachungsmechanismus für die Einhaltung der Menschenrecht in der EU findet sich in P. Alston, J.H.H. Weiler, "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights," in P. Alston (Hg.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

<sup>121</sup> Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) wurde 1997 gegründet, um Einstellungen von Öffentlichkeit und Medien gegenüber ethnischen Minderheiten in den EU-Mitgliedsstaaten zu überwachen. Es hat Berichte über eine Reihe von Themen erstellt. Jedoch werden die Organisationen, von denen EUMC seine Informationen bezieht, oft von den Regierungen der Mitgliedsstaaten finanziert; außerdem müssen die Mitgliedsstaaten die EUMC-Jahresberichte vor der Veröffentlichung genehmigen. Diese Faktoren untergraben die Unabhängigkeit des EUMC und dessen Fähigkeit, Kritik zu veröffentlichen.

<sup>122</sup> Beobachtungen der griechischen Regierung zum EKRI-Bericht über Griechenland, 2001, S. 24.

der[geben]”<sup>123</sup> und bewertete die Kritik von EKRI daß die Maßnahmen zur Förderung der Integration ungenügend gewesen seien, als “unzulässig.”<sup>124</sup> Die französische Regierung äußerte ihre Unzufriedenheit darüber, daß EKRI anscheinend das “französische Modell der Republik ... das aus einer Rechtstradition von über zweihundert Jahren herührt” in Frage stelle, und schloß “jede ‘nochmalige Prüfung’ des Gleichheitsgrundsatzes, auf dem unsere Republik gegründet ist,” aus.<sup>125</sup>

Das dänische Zentrum für Menschenrechte hat angemerkt, daß Kritik von internationalen Einrichtungen an zunehmendem Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Dänemark “kurzerhand und nahezu einmütig von Politikern und der Presse zurückgewiesen wurden,” und daß:

die große Mehrheit der Politiker und der Presse niemals über die Botschaft nachdachten, sondern sich dafür entschieden, auf die Botschafter zu schießen – eine Gruppe auswärtiger Beobachter. Statt die Inhalte zu diskutieren, wurde die Kritik als unwissenschaftlich und ausschweifend zurückgewiesen. Damit vermieden sie, sich kritisch zu der Frage verhalten zu müssen, ob das Image, das in den Berichten über Dänemarks Einstellung gegenüber Flüchtlingen und Immigranten gezeichnet wird, die Wirklichkeit in der dänischen Gesellschaft wiedergibt.<sup>126</sup>

Die Kandidatenstaaten haben sich als ebenso empfindlich gegenüber auswärtiger Kritik gezeigt. Nach der Veröffentlichung des EU-Fortschrittsberichts 2001 erklärte der frühere ungarische Premierminister Viktor Orbán, daß Ungarn “die Zähne zusammenbeißen und hinnehmen muß, daß andere seine Leistungen in Berichten bewerten, wenn es in die EU will. Wir schreiben keine Länderberichte und es ist deshalb für uns nicht ganz nachvollziehbar, warum andere ein so unbezwingbares Verlangen haben, über uns zu berichten.”<sup>127</sup> Die EU sollte den prospektiven Mitglieder deutlich machen, daß die Bewertung der grundlegenden Menschen- und Minderheitenrechte nach der Erweiterung fortgeführt werden wird; der beste Weg, den Ernst dieser Botschaft zu übermitteln, ist die glaubhafte und gründliche Beurteilung aller Mitgliedsstaaten.

Internationale Monitoring-Einrichtungen – einschließlich der EU – sollten selbstverständlich bemüht sein, ausgewogene und hinreichend belegte Kritik zu liefern, zu der Regierungen durch die Sammlung und Lieferung umfassender Information über ihre Bemühungen zur Einhaltung der Menschenrechte beitragen können. Defensive Reaktionen auf Kritik können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß Monitoring in

<sup>123</sup> Beobachtungen der deutschen Behörden zum EKRI-Bericht über Deutschland, 2000, S. 30.

<sup>124</sup> Beobachtungen der deutschen Behörden zum EKRI-Bericht über Deutschland, 2000, S. 31.

<sup>125</sup> Beobachtungen der französischen Regierung zum EKRI-Bericht über Frankreich, 2000, S. 24.

<sup>126</sup> Dänische Zentrum für Menschenrechte, “Human Rights in Denmark,” Status 2001, S. 10.

<sup>127</sup> *RFE/RL Newslines*, Folge. 5, Nr. 217, Teil II, 15. November 2001.

diesem Fall nicht als ein Instrument zur Verbesserung der eigenen Leistungen angesehen wird; sie verraten den Unwillen, anzuerkennen, daß die Verpflichtung auf die menschenrechtlichen Normen nicht etwas darstellt, was ein Staat definitiv erreicht, sondern etwas, um das man dauernd strebend sich bemüht. Die fünfzehn gegenwärtigen Mitgliedsstaaten, die jetzt über die Macht verfügen, die zukünftige Größe und Form der Europäischen Union festzulegen, haben eine besondere Verantwortung, ein Beispiel zu geben für die Art und Weise, in der sie Kritik entgegennehmen und von ihr einen konstruktiven Gebrauch machen.

## 4.2 Monitoring durch Regierungen

Die Würdigung der Bedeutung des Monitoring zeigt sich auch in dem Ausmaß, in dem Regierungen sich willens zeigen, ihre eigenen Leistungen zu überprüfen. Die durch das Monitoring gelieferten Informationen sind Prüfsteine für die Effektivität öffentlicher Dienste. Indem öffentliche Beamte mit Informationen darüber versorgt werden, daß Dienstleistungen bestimmte Gruppen nicht erreichen, kann Monitoring auch als ein wichtiges Instrument zur Konfliktverhütung darstellen.

Besonders im Hinblick auf den Minderheitenschutz stellt Monitoring den besten Weg für die Anbieter von Dienstleistungen dar, sicherzustellen, daß ihre Politik nicht indirekt diskriminiert und daß sie die gleichen Leistungen für alle anbieten. Ohne Monitoring wäre es schwierig, indirekte, oftmals unbeabsichtigte Benachteiligung von Gruppen zu identifizieren oder festzustellen, ob eine Politik, die auf den Abbau von Ungleichbehandlung zielt, erfolgreich ist. Für ein wirksames Monitoring müssen die Regierungen eine klare Vorstellung von den verschiedenen Gruppen haben, die durch die Gesetzgebung geschützt werden sollen, denen die Einrichtungen dienen und die durch den öffentlichen Dienst erreicht werden sollen.

Regierungen können eine entscheidende Rolle spielen bei der Unterstützung lokaler und regionaler Verwaltungsstrukturen, die in ihren Anstrengungen, Minderheiten zu erreichen, nachgelassen haben – nicht zuletzt durch praktische Richtlinien für eine Verbesserung. Das *Beacon Council Scheme* für das Monitoring von Dienstleistungen in Großbritannien könnte ein Modell darstellen, das von anderen Mitgliedsstaaten wie von den EU-Strukturen übernommen werden kann. Das System identifiziert in den lokalen Verwaltungen unterschiedliche Dienste, Orte mit hohen Qualitätsstandards Verwaltungen, die mit dem Beacon Status ausgezeichnet sind, erhalten Zuwendungen, um die Verbreitung guter Praxis in andere Kommunalverwaltungen zu unterstützen. Diese Technik könnte benutzt werden, um festzustellen, ob verschiedene religiöse, sprachliche, ethnische oder andere Gemeinschaften tatsächlich aus der staatlichen Politik Nutzen ziehen.

### 4.3 Zivilgesellschaft

Natürlich werden Bereitschaft und Fähigkeit der Regierungen zur Selbstkritik nicht unwesentlich eingeschränkt; es muß damit gerechnet werden, daß die Regierungen eine positive Evaluierung ihre eigenen Leistungen anstrebt. Wichtige kritische Eingaben können dadurch gewonnen werden, daß die Meinungen derjenigen, denen Schutz und Förderung dienen sollen, nachgefragt werden, daß auf kritische Meinungen nachdrücklich erwünscht sind und daß auf die Äußerung von Kritik keine negativen Konsequenzen folgen.

Dennoch, wo die zivilgesellschaftlichen Anstrengungen zu konstruktiver Kritik durch Mangel an Fähigkeit, an finanziellen Mitteln oder wegen einer intoleranten Umwelt begrenzt sind, werden die staatlichen Leistungen engstirniger und weniger empfänglich für soziale Notwendigkeiten. Es ist daher im Interesse der Gesellschaft, nicht nur eine Regierung zu haben, die Kritik willkommen heißt, sondern eine, die die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen und deren Fähigkeit zu konstruktiver Analyse unterstützt. Dies trifft vielleicht besonders zu für eine Politik, die Minderheiten betrifft, die manchmal beim Zugang zu Bildung und Ausbildung benachteiligt sind.

Das Monitoring der Regierungspolitik zu Menschen- und Minderheitenrechten durch zivilgesellschaftliche Organisationen bringt noch weiteren Nutzen mit sich. Erstens kann es potentiell einbreiteres Publikum auf die Ziele der Regierung aufmerksam machen. Das ist wichtig, denn der Mangel an öffentlicher Unterstützung ist oftmals ein entscheidendes Hindernis für den Erfolg vieler Minderheitenschutzprogramme, die verabschiedet worden waren (siehe: Abschnitt 2). Mehr noch, Monitoring ermutigt zu einer engagierten und aktiven Haltung auf seiten der Zivilgesellschaft – zu einer “kritischen Kultur,” die die Angehörigen der Gesellschaft, einschließlich der Minderheiten, ermutigt, Verantwortung für die Gesetzgebung, die Institutionen und die Politik, die ihnen zugute kommen soll, zu teilen und zu übernehmen. Das Recht, Kritik ungehindert formulieren und vorbringen zu können – insbesondere Kritik an der Regierungspolitik – ist das Kennzeichen einer offenen Gesellschaft.

## 5. EMPFEHLUNGEN

Empfehlungen an die einzelnen Staaten sind in den Länderberichten enthalten. Hier sind nur allgemeine Empfehlungen und Empfehlungen an die EU vermerkt.

### *An die Kandidatenstaaten und Mitgliedsstaaten*

- Sofern eine solche Politik nicht existiert, ist zu überlegen, wie ein besonderes Regierungsprogramm (oder mehrerer Programme) entwickelt und verabschiedet werden kann, das sich der Lage bedrohter Minderheiten widmet
- Der Gehalts des bestehenden Minderheitenschutzes und der integrativen Programme ist zu prüfen, um deren umfassenden Ansatz sicherzustellen und die sich entwickelnden Bedürfnisse und Interessen der Minderheitengruppen so weit wie möglich zu bedenken
- Programme sind auf der Grundlage umfassender Untersuchungen zur Lage der Minderheiten zu prüfen. Wo solche Informationen fehlen, ist die Entwicklung angemessener Verfahren zur Datensammlung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Anforderungen für den Schutz personenbezogener Daten anzustreben
- Die Gesetzgebung ist zu überprüfen, um deren Übereinstimmung mit der Gleichbehandlungsrichtlinie und der Beschäftigungsrichtlinie sicherzustellen
- In größtmöglichem Ausmaß sind gesetzliche Vorkehrungen zu treffen für eine positive Verpflichtung der öffentlichen Einrichtungen zur Beseitigung ungesetzlicher Diskriminierung aus jedweden Gründen im Zusammenhang mit ihrer Funktion und die Schaffung von Chancengleichheit für und guter Beziehungen zwischen Personen unterschiedlicher Herkunft, Kulturen, Sprachen oder Religionen
- Die Zielvorstellungen des Minderheitenschutzes oder der integrativen Programme sind einem breiten Publikum zu übermitteln und der Bezug zu gemeinsamen EU-Werten ist zu betonen
- Die politische Unterstützung für Minderheitenschutzprogramme ist zu sichern durch klare Befugnisse, personellen und finanziellen Ressourcen für zentrale koordinierende Körperschaften, um die Durchführung effektiv zu koordinieren
- Ein besonderes Training ist einzurichten über die Zielvorstellungen der Programme für lokale und regionale öffentliche Mitarbeiter, die die Durchführung der Regierungspolitik gegenüber Minderheiten überwachen; dieses Training sollte die positive Verpflichtung der Beamten betonen, gleichen Zugang zu den Dienstleistungen zu gewährleisten

- Die erneute Überprüfung der Verordnungen für religiöse Gemeinschaften ist unerlässlich, um das Ausmaß festzulegen, in denen sie den Bedürfnissen und Interessen religiöser Minderheitengruppen entsprechen; wo angezeigt, sind diese Verordnungen zu verändern, um ihn den heutigen Gegebenheiten anzupassen
- Der Zugang zur Staatsbürgerschaft ist für Nicht-Staatsbürger zu erleichtern; die Förderung des Verständnisses von Integration als eines beiderseitigen Prozesses bedarf der Aufmerksamkeit
- Die Entwicklung von und Vorrang für Projekte, die Vertreter der Minderheit aktiv und mit Entscheidungsbefugnis einschließen, statt sie als passive Empfänger staatlicher Unterstützung zu behandeln, haben hohe Priorität
- Es sind Anstrengungen zu unternehmen, um gute Beziehungen zwischen Polizeibehörden und Minderheitengemeinschaften als einem Weg zum Abbau gegenseitigen Mißtrauens und Argwohns herzustellen
- Es bedarf größere Unterstützung für die Schaffung von Kompetenzen, um die Abfassung gut begründeter, gut formulierter und konstruktiver Kritik an der Regierungspolitik zu ermutigen. Anzustreben ist eine offene Einstellung gegenüber Kritik, die von zwischenstaatlichen Einrichtungen wie von unabhängigen nichtstaatlichen Beobachtern kommt, als ein Impuls zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Regierung

#### *An die Europäische Union*

- Es ist zu betonen, daß die Achtung und Schutz von Minderheiten ein gemeinsamer zentraler Wert der Union ist und eine bleibende Verpflichtung für die Mitgliedschaft in der EU, auch mittels der Verabschiedung ausdrücklicher gesetzlicher Vorkehrungen hierzu auf der Ebene der Europäischen Einrichtungen
- Es ist hervorzuheben, daß ein umfassender Ansatz für den Minderheitenschutz – der sowohl die Verhinderung von Diskriminierung wie den Fortschritt von Minderheitenrechten einschließt – ein grundsätzlicher Teil der fortdauernden Verpflichtungen einer EU-Mitgliedschaft darstellt
- Es ist sicherzustellen, daß alle Mitgliedsstaaten voll und ganz mit der Gleichbehandlungsrichtlinie und der Beschäftigungsrichtlinie übereinstimmen; es ist zu erwägen, die Gleichbehandlungsrichtlinie zu erweitern, um über Diskriminierung von religiösen Minderheiten Rechenschaft fordern zu können, und es ist Unterstützung zur Ausarbeitung neuer Richtlinien zu erreichen, um gegebenenfalls die grundlegenden Menschenrechte für Gruppen sicherzustellen, denen aus welchen Gründen auch immer, noch keine Anerkennung zuteil wurde

- Zum Dialog zwischen den Mitgliedsstaaten ist zu ermutigen, um zu einem gemeinsamen Grundverständnis von Begriffen wie "Minderheit," "Minderheitenschutz" und "Integration" zu gelangen, und zu Definitionen zu ermutigen, die so umfassend und so genau wie möglich sind; Mindeststandards sind zu formulieren, um für diejenigen Gruppen, die nicht unter die verabschiedeten Definitionen fallen, die Gleichbehandlung zu garantieren
- Staaten sind zu unterstützen bei der Entwicklung wirksamer öffentlicher Programme, die auf einem umfassenden Ansatz zum Minderheitenschutz basieren; es bedarf einer positiven Verpflichtung zur Beseitigung aller Formen von Diskriminierung in der Bereitstellung von Dienstleistungen und Förderung der Chancengleichheit und der guten Beziehungen zwischen Personen unterschiedlicher ethnischer Herkunft oder religiösen Glaubens
- EU-weite Verfahren sind zu stärken und zu unterstützen, damit gute Praxis bei der Durchführung von Programmen zum Minderheitenschutz identifiziert und geteilt werden kann
- Ressourcen sind bereitzustellen für die Entwicklung akzeptabler Verfahrensweisen zur Sammlung von Daten, die auf ethnischen oder religiösen Zusammenschlüssen basieren, bei gleichzeitiger Sicherstellung der Achtung der Privatsphäre und des Schutzes personenbezogener Daten; Mitgliedsstaaten sind zu ermutigen, von diesen Verfahrensweisen Gebrauch zu machen, um umfassende Untersuchungen zur Lage bedrohter Minderheiten zu sammeln
- Bestehende Monitoring-Mechanismen wie die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) und das entstehende "Netzwerk der Menschenrechte" sind zu stärken, und neue Verfahren zu entwickeln, um sicherzustellen, daß weiterhin der Achtung gegenüber den Menschenrechte in ihrem gesamten Umfangs Aufmerksamkeit geschenkt wird
- Der Aufbau von Kapazitäten in den Minderheitenorganisationen ist zu unterstützen, so daß sie eine aktive Rolle bei einem Monitoring einnehmen können, das die Wirksamkeit der Programme überprüft, die zu ihren Gunsten geplant waren
- Gefühlen, die gegen Minderheiten gerichtet sind, ist entgegenzutreten durch offene und energische Verurteilung rassistischer Äußerungen von Politikern aus Mitgliedsstaaten und durch Entwicklung von Mechanismen, die einen verantwortungsvollen öffentlichen Diskurs ermutigt, einschließlich der Unterstützung von Programmen zur besseren Beteiligung von Minderheiten in den Medien
- Die Verfahren der Antragsstellung und Verwaltung von Phare und anderen Förderprogrammen sind zu überprüfen mit Blick auf eine größtmögliche Ver-

einfachung und Transparenz; für Training und Unterstützung potentieller Antragsteller in deren Ländern Sorge zu tragen

- Qualität und Quantität der öffentlich verfügbaren Information über die Zuweisung und den Gebrauch von EU-Mitteln zur Unterstützung von Minderheitenschutzprogrammen sind zu verbessern.

Monitoring des Minderheitenschutzes  
in der Europäischen Union:  
Die Lage der Sinti und Roma  
in Deutschland

## Inhalt

1. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	79
2. Hintergrund .....	82
3. Minderheitenschutz:	
Recht und Rechtspraxis .....	93
3.1 Schutz vor Diskriminierung .....	94
3.1.1 Bildung .....	96
3.1.2 Beschäftigung .....	107
3.1.3 Wohnen und andere öffentliche Dienstleistungen .....	114
3.1.4 Gesundheitsfürsorge und andere Formen sozialer Sicherung .....	124
3.1.5 Zugang zur Rechtssprechung .....	127
3.2 Schutz vor rassistische motivierter Gewalt .....	131
3.2.1 Gewalt durch Privatpersonen .....	134
3.2.2 Gewalt durch öffentliche Einrichtungen .....	138
3.3 Minderheitenrechte .....	140
3.3.1 Identität .....	141
3.3.2 Sprache .....	143
3.3.3 Bildung .....	146
3.3.4 Medien .....	149
3.3.5 Teilnahme am öffentlichen Leben .....	150
4. Einrichtungen zum Minderheitenschutz .....	152
4.1 Öffentliche Körperschaften .....	153
4.2 Die Bürgergesellschaft .....	159
5. Empfehlungen .....	163

## 1. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Die deutsche Regierung hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von positiven Schritten unternommen, um die Benachteiligungen von Sinti und Roma in der Vergangenheit anzuerkennen. Dennoch ist die Auseinandersetzung mit der historischen Verfolgung wie mit dem bestehenden Antiziganismus und dessen Folgen bislang noch nicht hinreichend geführt.

Die Sammlung von ethnischen Daten ist verboten und es sind keine informellen Alternativen zur Sammlung solcher Daten in Kooperation mit den Minderheiten eruiert worden.<sup>1</sup> Das Fehlen zuverlässiger ethnischer Statistiken stellt ein ernsthaftes Hindernis für den Nachweis der Diskriminierung von Minderheitengruppen, für die aktive Bekämpfung von Diskriminierung und für die Entwicklung einer zielgerichteten Politik zur Verbesserung der Lage von Sinti und Roma dar.

### *Diskriminierung*

Deutschland hat die wichtigen internationalen Menschenrechtsdokumente gegen Diskriminierung und für den Schutz von Minderheitenrechten ratifiziert. Dennoch ist durch die Gesetzgebung kein umfassender Schutz vor Diskriminierung sichergestellt; die Gerichte benutzen nur selten die bestehenden Mittel, um Fälle von ethnischer oder rassistischer Diskriminierung zu verhandeln.<sup>2</sup> Ungeachtet der vielen Fälle von rassistisch motivierter Diskriminierung, einschließlich der gegen Sinti und Roma,<sup>3</sup> fehlt so gut wie jede Rechtsprechung. Bis August 2002 wurde kaum ein Fortschritt erzielt bei der Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie in nationales Recht.

Sinti- und Romakinder sind ernsthaft benachteiligt, was den Zugang zu Bildung und Ausbildung betrifft. Es wird vielfach berichtet, daß diese Kinder in "Sonderschulen" überrepräsentiert sind und sie zu einem unverhältnismäßig hohem Teil die Schule vor-

<sup>1</sup> Siehe: Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zu dem Bericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland, S. 9. Information des Bundesministeriums des Innern, 29. Juli 2002.

<sup>2</sup> Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, Wien 2002, S. 9. Für den vollständigen Bericht siehe: <<http://www.eumc.eu.int/>>, (Zugriff 31. August 2002).

<sup>3</sup> Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI) bemerkt, daß "Mitglieder der Roma- und Sinti-Gemeinschaften ernsthaft sozial benachteiligt [sind] und mit Vorurteilen und Diskriminierung in Bereichen wie Beschäftigung, Wohnungsbau und Bildung konfrontiert [werden]." Siehe: EKRI, Zweiter Bericht über Deutschland, 15. Dezember 2000, S. 14 (im Folgenden zitiert als "EKRI Bericht 2000"). Für den vollständigen Bericht siehe: <<http://www.coe.int/ecri/>>, (Zugriff 2. Juni 2002).

zeitig abbrechen; nur wenige erlangen eine höhere Schulbildung. Zu dieser Situation tragen verschiedene Faktoren bei: der Mangel an vorschulischer Erziehung, ungenügende Kenntnisse der deutschen Sprache und ein hohes Armutsniveau. In der Sicht von Sinti und Roma ist die Diskriminierung innerhalb des Schulsystems ein entscheidender Faktor. Einzelne deutsche Länder haben Initiativen ergriffen, um diese Benachteiligungen zu überwinden. Bislang gibt es jedoch keine systematische Evaluierung der Wirksamkeit dieser Initiativen hinsichtlich der Entwicklung einer umfassenden und nachhaltigen Politik, die sicherstellt, daß die Kinder von Sinti und Roma gleiche Bildungschancen erhalten.

Ausgeprägter Antiziganismus wird auf dem Arbeitsmarkt festgestellt. Die geschätzten Arbeitslosenraten unter Angehörigen der Sinti und Roma sind erschreckend hoch, es scheint, als ob dies gleichermaßen vom Mangel an Ausbildung wie von Diskriminierung in der Anstellung herrührt. Wiewohl es einige Projekte zur Arbeitsbeschaffung durch die Länder wie durch Städte und Gemeinden gab, gibt es hierzu keine Evaluation oder Bewertung des Erfolgs.

Sinti und Roma, ebenso wie andere Personen, die zu den "erkennbaren" Minderheitengruppen gehören, berichten über weitverbreitete Diskriminierung beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen einschließlich der Versorgung mit Wohnraum und über erhebliche Hindernisse bei der rechtlichen Verfolgung von Diskriminierung.<sup>4</sup> Die oftmals ausgrenzenden und unzureichenden Wohnbedingungen sind gleichermaßen Ergebnis von langjähriger Vernachlässigung durch die Behörden wie von Diskriminierung beim Zugang zu privatem Wohnraum.

Es gibt nur sehr wenige Informationen über die gesundheitliche Versorgung von Sinti und Roma. Dementsprechend bestehen keine Regierungsprogramme und keine ausgewiesenen Mittel, um mit den potentiellen Gesundheitsgefahren umzugehen, die mit Langzeitarbeitslosigkeit, mit niedrigerem Niveau der Ausbildung und mit den oftmals unangemessenen Lebensbedingungen und der Armut unter diesen Gemeinschaften verbunden sind.

Neueste Berichte von internationalen Menschenrechtsorganisationen haben ein Wieder-aufleben von Gewalt gegen Minderheiten und Ausländer von Seiten einzelner Täter ebenso wie Mißhandlungen durch Polizeibedienstete hervorgehoben.<sup>5</sup> Minderheitenver-

<sup>4</sup> Siehe: FRITZ – Freier Zugang zu Dienstleistungen für Angehörige ethnischer Minderheiten, Ausländer und Flüchtlinge, Ausländerbeauftragter des Antidiskriminierungsstelle im Büro der Ausländerbeauftragten des Landes Brandenburg, Februar 2001 (im Folgenden zitiert als "FRITZ Schlußbericht").

<sup>5</sup> Zum Beispiel International Helsinki Federation Bericht 2002, siehe: <<http://www.ihf-hr.org/reports/AR2002/country%20links/Germany.htm>>, (Zugriff 31. August 2002), und Amnesty International Bericht 2002: Deutschland, siehe: <<http://www.amnesty.org/>>, (Zugriff 12. Juli 2002).

treter stellen fest, daß die Antwort von Polizeibeamten auf Fälle von extremistischer Gewalt gegen Angehörige ihrer Gemeinschaften oft unbefriedigend ist. Rechtsanwälte, die mit Rechtsangelegenheiten von Minderheiten und Ausländern befaßt sind, und Einrichtungen zur Beobachtung von Menschenrechten kritisieren darüber hinaus die offizielle Großzügigkeit in Bezug auf Verstöße, die von Polizeibeamten begangen wurden.

### *Minderheitenrechte*

Obwohl Sinti und Roma als nationale Minderheit anerkannt sind, stehen ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Minderheitenrechte in der Praxis ernsthafte Hindernisse entgegen.<sup>6</sup> Zur Zeit haben lediglich fünf der sechzehn Länder gesetzliche Regelungen für Minderheiten getroffen; in keinem werden Sinti und Roma ausdrücklich genannt.

Versuche, das Recht auf Sprache und Bildung zu sichern, treffen oft auf Widerstand von Seiten der verantwortlichen staatlichen Stellen. Für den Unterricht in Romanes wurden nur sehr wenige Pilotprojekte entwickelt; schulische Lehrpläne enthalten bislang keine angemessene Information über die Geschichte und Kultur der Roma und die Entwicklung von Medien für Minderheiten wurde nur sehr begrenzt unterstützt. Allgemein beschränkt sich die staatliche Unterstützung der Sinti und Roma Minderheit auf die kulturelle Sphäre, ohne die Verbesserung ihrer gesetzlichen und politischen Rechte angemessen zu berücksichtigen.

Für nahezu die Hälfte der in Deutschland lebenden Roma verhindert die fehlende Staatsbürgerschaft den Zugang zu Minderheitenrechten. Sie reduziert den Willen der politischen Parteien und Repräsentanten, sich mit den Nöten der staatenlosen Roma zu befassen.

### *Einrichtungen*

Es gibt keine grundsätzliche Politik der Regierung gegenüber Sinti und Roma, ebenso wenig eine besondere Einrichtung, die für Minderheitenangelegenheiten verantwortlich ist. Die staatliche Unterstützung für Sinti und Roma ist im Vergleich zu der Unterstützung, die andere anerkannte Minderheitengruppen erhalten, nicht angemessen. Die Zuwendungsverfahren für öffentlicher Mittel sind selektiv, übermäßig bürokratisch und wenig transparent,<sup>7</sup> sie befördern eher Konkurrenz als Kooperation unter den Sinti und Romaorganisationen. Ein staatliches Engagement im gesamten Spektrum der

<sup>6</sup> "Noch immer eine vergessene Minderheit," *Husumer Nachrichten*, 18. Mai 2000. Ebenso OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002. *Anmerkung: Im April 2002 veranstaltete OSI in Deutschland ein Treffen am runden Tisch, um zu Kritik am Entwurf für den vorliegenden Bericht einzuladen. Unter den teilnehmenden Experten waren Vertreter des Landes, der Sinti und Roma, zivilgesellschaftlicher Organisationen und Rechtsanwälte zugegen.*

<sup>7</sup> Siehe: Beratender Ausschuß für das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Stellungnahme zu Deutschland, verabschiedet am 1. März 2002, Absätze 26 und 76.

bestehenden Sinti- und Romaorganisationen würde das Bemühen fördern, Gleichbehandlung und Achtung der Minderheitenrechte von Sinti und Roma zu sichern.

## 2. HINTERGRUND

Die heutige Lage der Sinti und Roma in Deutschland kann nur im Zusammenhang mit dem historischen Umgang mit den "Zigeunern" verstanden werden; einige antiziganistische Haltungen und Verhaltensweisen, von der geringen öffentlichen Anerkennung und den verschiedenen Formen institutionalisierter Diskriminierung und Ausgrenzung bis hin zu aufkommender physischer Gewalt, haben ihre Wurzeln in der Vergangenheit. In den vergangenen Jahren hat die deutsche Regierung eine Reihe von positiven Schritten zur Anerkennung vergangenen Unrechts gegenüber den Sinti und Roma unternommen. Im Gegensatz zum Antisemitismus, der in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg Gegenstand intensiver Selbstprüfung und Selbstkritik war, hat sich die deutsche Gesellschaft dagegen der anhaltenden Existenz des Antiziganismus – und dessen Konsequenzen – bisher nicht gestellt.

Es gibt keine genauen Zahlen über der Größe der Sinti- und Romabevölkerung<sup>8</sup> im heutigen Deutschland. Die Schätzungen schwanken stark: die deutsche Regierungen schätzte die Zahl deutscher Sinti und Roma jüngst auf 70.000,<sup>9</sup> während einige Vertreter der Sinti und Roma eine Zahl zwischen 150.000 und 200.000 angeben.<sup>10</sup> Aktuelle Schätzungen deuten darauf hin, daß gegenwärtig außerdem bis zu 100.000 nicht-eingebürgerte Roma in Deutschland leben. Der Großteil dieser Roma sind Flüchtlinge

<sup>8</sup> "Sinti" ist die Selbstbezeichnung einer Romagruppe, die seit etwa 600 Jahren in Deutschland ansässig ist. Sinti sprechen einen Dialekt des Romanes, der durch Jahrhunderte engen Kontakts zur deutschen Sprache beeinflusst wurde. Sinti legen Wert darauf, sich von Immigranten und ausländischen ost- und südeuropäischen Roma, die nach dem Zweiten Weltkrieg nach Deutschland kamen, abzusetzen; daher benutzen offizielle wie auch inoffizielle Veröffentlichungen über Romagruppen in Deutschland regelmäßig die Bezeichnung "Sinti und Roma." Dieser Bericht wird sich ebenfalls auf sowohl Sinti als auch auf Roma beziehen, da beide Gruppen für gewöhnlich mit den gleichen Problemen zu kämpfen haben.

<sup>9</sup> Von der deutschen Regierung vorgelegter Bericht für den Beratenden Ausschuß für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, 1999, S. 10 (im Folgenden zitiert als "Bericht zum Rahmenübereinkommen"). Für den vollständigen Bericht, siehe: <<http://www.coe.int/>>, (Zugriff 2. Juni 2002).

<sup>10</sup> Vertreter der Roma allerdings unterscheiden im allgemeinen nicht zwischen verschiedenen gesetzlichen Kategorien von Sinti und Roma in Deutschland (z.B. Staatsbürger mit langjähriger Aufenthaltsbewilligung ohne Staatsbürgerschaft, staatslose Personen und Flüchtlinge), und beziehen sich gewöhnlich auf eine Gesamtbevölkerung von Sinti und Roma von 250.000 bis 300.000.

aus Südosteuropa, von denen nur sehr wenige die Staatsbürgerschaft oder eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten haben. Die Gesamtzahl der Sinti und Roma stellt nur einen kleinen Prozentsatz der Gesamtbevölkerung von etwa 83 Millionen Einwohnern dar.<sup>11</sup>

### *Historische Behandlung von Sinti und Roma*

Sinti und Roma – die von den Behörden lange kollektiv als “Zigeuner” (eine Bezeichnung, die sie entschieden ablehnen) bezeichnet und behandelt wurden – waren bereits kurz nach ihrer Ankunft in Deutschland im frühen 15. Jahrhundert Ziel öffentlicher Verfolgung und Vertreibung.<sup>12</sup> Vom 16. bis zum 18. Jahrhundert machten es eine Reihe von Gesetzen und Erlassen möglich, “Zigeuner” zu vertreiben und selbst zu töten.<sup>13</sup> Vom späten 19. Jahrhundert an begann die staatliche Politik, Sinti/Roma als Staatsbürger und als Nicht-Staatsbürger zu unterscheiden; jene ohne Staatsbürgerschaft erhielten keine Gewerbescheine und wurden oft sofort ausgewiesen.<sup>14</sup> Die zunehmende staatliche Zentralisierung im 20. Jahrhundert führte zu einem engeren Netz offizieller

<sup>11</sup> Statistisches Bundesamt, siehe: <<http://www.destatis.de/>>, (Zugriff 25 May 2001).

<sup>12</sup> Die Anwesenheit von “Zigeunern” in deutschsprachigen Gebieten wird seit dem Jahre 1417 in den Chroniken der größeren deutschen Städte erwähnt. Bis zum Ende des 15. Jahrhunderts wurden “Zigeuner” von den meisten Städten zu Gesetzlosen erklärt; siehe: I. Hancock, S. 395–396. Über 120 spezifische Anti-Zigeuner Gesetze wurden zwischen 1551 und 1751 erlassen; siehe: S. Tebbutt (Hg.), *Sinti und Roma in der deutschsprachigen Gesellschaft und Literatur*, Frankfurt: Peter Lang, 2001, S. 18. Der Bericht zum Rahmenübereinkommen (S. 8.) bestätigt: “Immer wieder in der Geschichte waren Sinti und Roma Diskriminierungen ausgesetzt, wurden aus Erwerbszweigen verdrängt und aus Städten und Regionen vertrieben. Teilweise wurden bis in dieses Jahrhundert Versuche von Sinti verhindert, in ihrer Heimatregion sesshaft zu werden.”

<sup>13</sup> Zum Beispiel verhängte Johannes Georg II. von Sachsen 1661 die Todesstrafe für jeden “Zigeuner,” der in seinem Territorium gefunden wurde; eine Methode die heutzutage als “ethnische Säuberung” bezeichnet wird, siehe: S. Tebbutt, S. 18. Friedrich Wilhelm I. von Preussen erließ am 5. Oktober 1725 ein Edikt, laut dem alle männlichen und weiblichen “Zigeuner“ über dem Alter von 18 Jahren ohne Gerichtsverhandlung sofort gehängt werden sollten; siehe: I. Hancock, S. 397.

<sup>14</sup> Zum Beispiel erließ die Berliner Reichskanzlei 1870 eine Vorschrift, daß “ausländischen Zigeunern” Gewerbescheine verweigert werden und daß ansässige “Zigeuner” Genehmigungen nur mit großen Schwierigkeiten bekommen sollten. Siehe: R. Hehemann, *Die ‘Bekämpfung des Zigeunerwesens’ im Wilhelminischen Deutschland und in der Weimarer Republik, 1871–1933*, Frankfurt: Haag und Herchen, 1987, S. 245ff. Otto von Bismarck gab ein Memorandum an die Landesregierungen des zweiten deutschen Reiches am 1. Juli 1886 heraus, welches Beamte zur sofortigen Ausweisung von “Zigeunern” ohne deutsche Staatsbürgerschaft aufforderte, falls nötig unter Anwendung von Gewalt; StAHH, Senat CL.I Lit. T Nr.1 Vol. 20c, S. 5.

Verordnungen, um “das Zigeuner-Unwesen zu bekämpfen;”<sup>15</sup> diese Gesetze tendierten zusehends dazu, die bloße Existenz von Sinti und Roma zu kriminalisieren.<sup>16</sup>

Die Anti-Zigeuner-Politik erlebte ihren Höhepunkt während der Nazizeit, als Sinti und Roma gemeinsam mit den Juden aufgrund der NS-Rassentheorien zu Hauptzielen der Vernichtungspolitik wurden.<sup>17</sup> Schätzungen zufolge wurden mindestens eine halbe Million europäischer Sinti und Roma während des Holocaust getötet,<sup>18</sup> nachdem sie ihres Eigentums beraubt, in Konzentrationslager deportiert und in vielen Fällen sterilisiert oder Opfer unmenschlicher medizinischer Experimente worden waren. Die traumatischen Erfahrungen vieler Sinti und Roma und die folgender Unfähigkeit der deutschen Nachkriegsregierungen, dieses Unrecht anzuerkennen, hatten Angst und Mißtrauen gegenüber staatlichen Institutionen unter der Mehrheit der deutschen Sinti und Roma zur Folge.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Solche Gesetze, Erlasse und Regulierungen waren vor allem in der Weimarer Republik sehr detailliert – unter Verletzung der Weimarer Verfassung, welche gleiches Recht für alle garantierte. Zum Beispiel erließ das Land Bayern am 5. August 1926 ein “Gesetz zur Bekämpfung von Zigeunern und Landstreichern;” die meisten Länder erließen nach dem Vorbild Badens (1922) und Preußens (1927) Verordnungen, um von allen “Zigeunern” Fingerabdrücke und Fotos zu nehmen, vgl. R. Hehemann, *op. cit.* Das Land Hessen erließ am 3. April 1929 ein “Gesetz zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens,” siehe: H. Heuß, *Darmstadt. Auschwitz. Die Verfolgung der Sinti in Darmstadt*, Darmstadt 1995, S. 32ff. Eine Sammlung der einschlägigen Gesetze und Verordnungen findet sich in W. K. Höhne, *Die Vereinbarkeit der deutschen Zigeunergesetze und -verordnungen mit dem Reichsrecht, insbesondere der Reichsverfassung*, Diss. jur., Heidelberg 1930, S. 207ff.

<sup>16</sup> Zur Verschärfung der polizeilichen Überwachung siehe: R. Hehemann, 1987, sowie Höhne, 1929, S. 94–95.

<sup>17</sup> Über den Holocaust der Sinti und Roma siehe: D. Kenrick, G. Puxon, *Gypsies under Swastika*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, 1995; R. Rose, (Hg.), “*Den Rauch hatten wir täglich vor Augen.*” *Der nationalsozialistische Völkermord an den Sinti und Roma*, Heidelberg: Wunderhorn, 1999; Centre de recherches tsiganes, *Sinti und Roma unter dem Nazi-Regime*, 2 Bände, Berlin: Edition Parabolis, 1996, 2000.

<sup>18</sup> Die tatsächliche Anzahl von Sinti und Roma Opfern des Nazi-Holocaust ist umstritten. Nach früheren Schätzungen wurden 220.000 Menschen getötet. Zimmermann nennt eine Zahl von 90.000 Opfern, siehe: M. Zimmermann, *Rassenutopie und Genozid. Die nationalsozialistische “Lösung der Zigeunerfrage,”* Hamburg: Christians, 1996. Hancock allerdings meint, daß die Zahl sogar bei 1.5 Millionen liegen könnte. Siehe: I. Hancock, S. 405. Die Zahl, die momentan von vielen Sinti- und Romaorganisationen verwendet wird, liegt bei 500.000 Opfern. Siehe etwa: R. Rose, *op. cit.* S. 16.

<sup>19</sup> “Diese Verfolgung mit dem Ziel der planmäßigen und endgültigen Vernichtung hat die Überlebenden geprägt und wirkt sich auch auf die Angehörigen der nach 1945 geborenen Generation aus. Die Erinnerung der Verfolgten prägt auch künftig ihr Bewußtsein und ihre Identität.” Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 9.

### *Sinti und Roma in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg*

Schätzungsweise die Hälfte der deutschen Sinti und Roma sind während des Krieges ermordet worden.<sup>20</sup> Die Überlebenden waren fortlaufender Schikane und Erniedrigung durch die Polizei und andere Behörden ausgesetzt,<sup>21</sup> da einige zigeunerfeindliche Vorkriegsgesetze in Kraft blieben.<sup>22</sup>

So wurde zum Beispiel die "Reichszentrale zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens" im Reichssicherheitshauptamt nach dem Krieg geschlossen, jedoch die "Landfahrerzentrale" in Bayern setzte deren Funktion als oberste Behörde für alle "Zigeuner" betreffenden Fragen fort; sie führte auch eine Kartei mit umfangreichen Personaldaten über einzelne Sinti und Roma fort.<sup>23</sup> Die "Landfahrer"-Abteilungen in den Polizeibehörden der einzelnen Länder bestanden bis in die Mitte der 1980er Jahre. Von 1981 bis in die Mitte der 1990er Jahre führte das Bundeskriminalamt (BKA) eine besondere Datei mit Informationen über Roma und deren Personenwagen.<sup>24</sup> Während der 1990er Jahre beendeten die meisten deutschen Länder die rassistische Sondererfassung von Sinti und Roma, während der Freistaat Bayern diese Praxis bis Oktober 2001 fortsetzte (siehe: Abschnitt 3.1.5).

<sup>20</sup> Der Bericht zum Rahmenübereinkommen (S. 9) stellt fest: "Von den amtlich erfaßten 40.000 deutschen und österreichischen Sinti und Roma wurden bis Mai 1945 über 25.000 ermordet." Siehe auch: Rose, *op. cit.*, und R. Kawczynski, Anmerkungen für EUMAP, S. 5.

<sup>21</sup> Nicht selten behielten Personen, die sich während des Krieges aktiv an der Verfolgung der Sinti und Roma beteiligt hatten, ihre Positionen. So etwa Dr. Robert Ritter, einer der Chefideologen der "Endlösung" der "Zigeunerfrage," der nach dem Krieg bis zu seinem Tode 1951 von der Stadt Frankfurt als Amtsarzt beschäftigt wurde; seine Assistentin Eva Justin blieb bis zum ihrem Tode Ehrenmitglied der Deutschen Anthropologischen Gesellschaft; Leo Carstens, Mitarbeiter der "Reichszentrale zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens" im Reichssicherheitshauptamt und persönlich verantwortlich für die Deportation vieler Sinti und Roma, war bis zu seiner Pensionierung im Dienst der Ludwigshafener Polizei beschäftigt. R. Kawczynski, Anmerkungen für EUMAP, S. 5.

<sup>22</sup> Obwohl das *Kontrollratsgesetz Nr. 1* der Alliierten "Gesetze politischer Natur oder Ausnahmegesetze, auf denen das Naziregime beruhte ... einschließlich aller Gesetze, Durchführungsbestimmungen, Verordnungen und Erlasse" ausdrücklich widerrief, stellte es nicht klar, welche Gesetze gemeint waren, und antiziganistische Gesetze der NS-Ära behielten ihre Gültigkeit. Zum Beispiel hat die Kölner Polizeibehörde 1949 explizit auf das Bestehen der Gültigkeit des am 8. Dezember 1939 herausgegebenen Erlasses zur 'Bekämpfung der Zigeunerplage' hingewiesen. Siehe: S. Milton, *Die Verfolgung der Überlebenden: Zur Kontinuität des Antiziganismus in Nachkriegsdeutschland und Österreich*, in S. Tebbutt, *op. cit.*, S. 54.

<sup>23</sup> Die Kartei enthielt Namen, Fotos, Fingerabdrücke, "charakteristische Merkmale" (einschließlich der in Konzentrationslagern eintätowierten Nummern), Aufzeichnung über die Zusammenarbeit mit Behörden, über Wohnwagenstellplätze und über den Besitz einzelner Sinti und Roma. Die Informationen wurden auf Standardformularen gesammelt. R. Kawczynski, Anmerkungen für das EUMAP, S. 5.

<sup>24</sup> Siehe: R. Rose, *Bürgerrechte für Sinti und Roma*, Kassel: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Selbstverlag), 1980, S. 134.

Vielen Sinti und Roma, die nach dem Zweiten Weltkrieg in ihre Heimatstädte zurückkehrten oder die als *Displaced Persons* aus den ehemaligen deutschen Gebieten kamen, wurde nach dem Krieg die deutsche Staatsbürgerschaft aberkannt. In der Folge sind heute Hunderte ihrer Nachkommen ebenfalls staatenlos und müssen entweder ihre Aufenthaltsgenehmigung alle paar Jahre erneuern oder sie leben ohne Meldebestätigung. Außerdem gab es Beispiele dafür, daß einzelne Sinti, deren Familien seit Generationen in Deutschland ansässig waren, ihrer Staatsangehörigkeit beraubt wurden und sie diese nur mit Hilfe von Nichtregierungs-Organisationen (NROs) zurückerlangen konnten.<sup>25</sup>

Obwohl sie ebenso wie die anderen Opfer des Naziregimes gesetzlichen Anspruch auf Entschädigung erheben konnten,<sup>26</sup> war ihnen in der Praxis die Unterstützung für eine Wiedereingliederung und Entschädigung vorenthalten worden mit der Begründung, daß ihre Deportation keine Verfolgung aus rassistischen Gründen zugrunde gelegen, diese vielmehr eine "kriminalpräventive Maßnahme" dargestellt habe, eine Argumentation, die 1956 vom Bundesgerichtshof bestätigt wurde.<sup>27</sup> Diese Entscheidung wurde 1963 revidiert, bis auf wenige Ausnahmen jedoch blieben Sinti und Roma über Jahrzehnte hinweg von der Entschädigung ausgeschlossen.<sup>28</sup> Bis 2002 wurden die meisten der verbliebenen Überlebenden aus den Konzentrationslagern unter den deutschen Sinti und Roma für ihre Deportation entschädigt, die Entschädigung für Zwangsarbeit jedoch ist noch immer nicht abgeschlossen und bleibt kontrovers.<sup>29</sup> Es gibt keine Fälle, in denen von den Nazis beschlagnahmtes Eigentum von Sinti und Roma zurückerstattet oder ersetzt wurde.

Der Völkermord an Sinti und Roma wurde 1982 offiziell anerkannt. Dennoch wurden auch danach Sinti und Roma regelmäßig als "Opfer zweiter Klasse" behandelt.<sup>30</sup> 1985

<sup>25</sup> Siehe: *Pogrom*, Zeitschrift der *Gesellschaft für bedrohte Völker*, zitiert nach: C. Cahn, "Who is German?" in: *SAIS Reports*, 5. August 1999.

<sup>26</sup> *Bundesentschädigungsgesetz* von 1953 (im Folgenden zitiert als "BEG").

<sup>27</sup> Urteil des Bundesgerichtshofs BGH 7.1.1956 – IV, ZR 211/55 (Koblenz).

<sup>28</sup> In einzelnen Ländern, in denen Sinti und Roma Entschädigung vorenthalten worden war oder sie keine rechtzeitigen Anträge gemäß dem BEG gestellt hatten, konnten und können sie Anträge an Härtefonds stellen. So hat zum Beispiel das Land Hessen für solche Ausnahmefälle über 200 Renten bis zur Höhe der im BEG festgesetzten Mindestrenten bewilligt. Die Bundesregierung hatte ebenfalls einen Härtefonds über 80 Mio DM (€39 Mio) aufgelegt, bei dem deutsche Sinti und Roma Anträge auf Einmalzahlungen oder laufende Beihilfen stellen konnten. Diese Entwicklung war ein Ergebnis der erfolgreichen Arbeit des Zentralrates und der Verbände deutscher Sinti und Roma. H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil I), S. 4–5.

<sup>29</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil II), S. 2.

<sup>30</sup> Wie berichtet wird, erklärte der Vorsitzende des Zentralrates Deutscher Sinti und Roma in diesem Zusammenhang, daß die Errichtung verschiedener Gedenkstätten für die verschiedenen Gruppen der Trennung der Toten in "Opfer erster und zweiter Klasse" gleichkäme. Zitiert nach: R. Kuder, Magisterarbeit *Recent Trends in German Ethnic Politics: the Roma*, dem International Studies Program der Graduate School, Universität Oregon, vorgelegt im Juni 2000, S. 24.

erklärte der Bürgermeister von Darmstadt, Sinti und Roma "beleidigten das Andenken" an den Holocaust durch ihre Forderung nach einem gemeinsamen Gedenken anlässlich der Kundgebung für die Befreiung des Konzentrationslagers Bergen-Belsen.<sup>31</sup> Wilhelm Schmidt von der Deutschen Volksunion erklärte in Bezug auf den Völkermord an Sinti und Roma, es sei zu bedauern, daß nur so wenige ermordet worden seien.<sup>32</sup> 1999 verweigerte der Berliner Senat die Erlaubnis für den Bau eines eigenen Mahnmals für Sinti und Roma (nachdem diese bereits von der Holocaust-Gedenkstätte für Juden ausgeschlossen worden waren);<sup>33</sup> das Mahnmal erhielt später die notwendige Zustimmung; im August 2002 hing der Bau noch immer von einer Entscheidung über den Standort ab. Günter Grass, Schriftsteller und Nobelpreisträger und Gründer der Roma-Stiftung, war eine der wenigen öffentlichen Personen in Deutschland, die ihrer Entrüstung über "diese Ungerechtigkeit, die bis heute fort dauert" Ausdruck verlieh. Grass sagte, daß "bei allem guten Willen ... es bisher bei dieser empörenden Ausgrenzung [blieb], als stünde das Volk der Roma und ihre Opfer noch immer unter dem Verdikt, einer minderwertigen Rasse anzugehören."<sup>34</sup>

Die Entwicklung einer Bürgerrechtsbewegung der Sinti und Roma in den späten 1970er Jahren unterstützte den positiven Wechsel in der Regierungspolitik.<sup>35</sup> 1982 wurde der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (hinfür "Zentralrat") mit Unterstützung der Bundesregierung gegründet.<sup>36</sup> 1997 wurden die deutschen Sinti und Roma als nationale Minderheit anerkannt.<sup>37</sup> Die Bundesregierung hat wiederholt ihr Engagement bekräftigt, die sozialen Verhältnisse der deutschen Sinti und Roma zu verbessern und ihre Integration zu unterstützen.<sup>38</sup>

Nichtsdestotrotz sind Repräsentanten der Sinti und Roma weiterhin der Auffassung, daß die offizielle Politik nach wie vor von Antiziganismus und einer Philosophie der "Prävention" bestimmt wird – von der angenommenen Notwendigkeit, "kriminelle

<sup>31</sup> Zitiert nach: I. Hancock, S. 407.

<sup>32</sup> Zitiert nach: I. Hancock, S. 410. Schmidt wurde wegen Volksverhetzung vor Gericht gebracht, jedoch in der Berufungsverhandlung freigesprochen; R. Kawczynski, Anmerkungen für EUMAP, S. 9.

<sup>33</sup> *Deutsche Welle*, 7. Juli 1999, 20:00 UTC, zitiert nach: R. Kuder, S. 24.

<sup>34</sup> G. Grass, *Wie ich zum Stifter wurde*, in: *Ohne Stimme. Reden zugunsten des Volkes der Sinti und Roma*, Göttingen: Steidl 2000, S. 14.

<sup>35</sup> Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma wird von der Bundesregierung als wichtigste Vertretung der deutschen Sinti und Roma betrachtet (siehe: Abschnitt 4). Siehe auch: Y. Matras, *Die Entstehung der Bürgerrechtsbewegung der Roma in Deutschland*, in: S. Tebbutt, S. 67–82.

<sup>36</sup> Siehe: Y. Matras, S. 56.

<sup>37</sup> "Berliner Appell: Anerkennung und Entschädigung für alle Opfer des Nationalsozialismus," siehe: <<http://www.romnews.com/a/6-98.html>>, (Zugriff 10. März 2002).

<sup>38</sup> Siehe: Bericht zum Rahmenübereinkommen, 1999.

Tendenzen” überwachen, kontrollieren und vermeiden zu müssen. Antiziganismus wird im Alltagsleben durch den Gebrauch von diffamierenden Vorurteilen und von Klischees in den Medien spürbar, durch den Mangel an objektiver und umfassender Darstellung von Sinti und Roma in Geschichts- und Schulbüchern und durch den Ausschluß der Sinti und Roma von Bildung, Arbeit, Wohnen und aus der Gesellschaft im ganzen. Seit jeher als polizeiliches oder als soziales Problem betrachtet, waren Sinti und Roma vielfach zu Objekten offizieller Politik gemacht worden;<sup>39</sup> es wird oft festgestellt, daß ein großer Teil der gegenwärtigen Projekte und Initiativen eher diesem Ansatz folgt, als daß Sinti und Roma als gleichberechtigte Partner an sie betreffenden Entscheidungsprozessen beteiligen werden (siehe: Abschnitt 4.2).<sup>40</sup>

### *Öffentliche Meinung*

Berichte und Meinungsumfragen bezeugen durchweg, daß die öffentlichen Einstellungen gegenüber Minderheiten und Personen, die als Ausländer wahrgenommen werden, von Intoleranz und geringer Akzeptanz gekennzeichnet sind. Ein neuere Umfrage des Landesentrums für Zuwanderung in Nordrhein-Westfalen zeigte, daß etwa die Hälfte der Bevölkerung der Auffassung ist, daß “zu viele Ausländer in Deutschland leben.”<sup>41</sup> In der Tat werden Sinti und Roma generell als Ausländer wahrgenommen, ungeachtet ihrer sechshundertjährigen Geschichte in Deutschland.<sup>42</sup>

Eine 1992 durchgeführte Umfrage des Allensbacher Instituts für Meinungsforschung zeigte, daß 64 Prozent der Deutschen eine negative Meinung über Roma hatten – ein höherer Prozentsatz als über jede andere ethnische oder religiöse Gruppe.<sup>43</sup> Eine Untersuchung des EMNID Instituts von 1994 zeigte, daß etwa 68 Prozent der Deutschen keine Sinti und Roma als Nachbarn haben wollen.<sup>44</sup> Eine 1995 an deutschen Schulen durchgeführte Umfrage wies deutliche Anti-Roma Einstellungen auch unter der jüngeren Generation nach: 38 Prozent der Studenten im Westen und 60,4 Prozent in Ost-

<sup>39</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil II), S. 1–2.

<sup>40</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>41</sup> Siehe: D. Clayton, *Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen*, Solingen: Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen, Juli 2001, S. 11. Siehe: <<http://www.lzz-nrw.de>>, (Zugriff 10. März 2002).

<sup>42</sup> J. Delfeld, *Tradition und Zukunft des Rechtsextremismus*, Landau: Verband Deutscher Sinti Rheinland-Pfalz, 1999, S. 5.

<sup>43</sup> 17 Prozent hatten eine nachteilige Meinung über Muslime; über Inder 14 Prozent; über Gastarbeiter 12 Prozent, über dunkelhäutige Personen 8 Prozent, und über Juden 7 Prozent. Zitiert nach: G. Margalit, *Die Nachkriegsdeutschen und 'ihre Zigeune.'* *Die Behandlung der Sinti und Roma im Schatten von Auschwitz*, Berlin, Metropol, 2001, S. 188f.

<sup>44</sup> Zitiert nach: D. Strauß, *Antiziganismus in der deutschsprachigen Gesellschaft und Literatur*, in: S. Tebbutt, S. 109.

deutschland hatten negative Einstellungen gegenüber Sinti und Roma.<sup>45</sup> Eine Studie des Europäischen Migrationszentrums (EMZ) in Berlin aus 2001 zeigte ein Muster fortdauernder Vorurteile gegenüber sowie Ausgrenzung von Sinti und Roma auf.<sup>46</sup>

Die Bundesregierung hat anerkannt, daß bei sozialen Einstellungen nur "schrittweise ein allgemeiner Wandlungsprozeß zur Akzeptanz der deutschen Sinti und Roma stattgefunden" hat, daß "dieser Prozeß [sich] positiv entwickelt, aber noch nicht abgeschlossen" ist. Sie kommt zu dem Schluß, daß "Verständnis in der Gesellschaft ... auch gefunden werden [muß] für die freie Entscheidung einzelner Gruppen in dieser Minderheit, weiterhin jahrhundertealte Normen der Sinti in den Vordergrund ihres Gemeinschaftslebens zu stellen, statt sich in allem der Mehrheitsbevölkerung anzupassen."<sup>47</sup>

Gleichzeitig besteht auf offizieller Ebene eine Tendenz, das Bestehen von Diskriminierung gegenüber Minderheiten zu leugnen<sup>48</sup> und gegen Minderheiten gerichtete Einstellungen gleichzusetzen mit denen gegen Fremde oder mit Fremdenfeindlichkeit überhaupt, ungeachtet der Tatsache, daß solche Einstellungen oftmals gegen Minderheitenangehörigen gerichtet sind, die im Besitz eines deutschen Passes sind.<sup>49</sup> So behandeln öffentliche Einrichtungen wie das Bundesministerium des Innern und die Ausländerbeauftragten die Angelegenheiten von Minderheiten und von Ausländern als zusammengehörig (siehe: Abschnitt 4.1).

### *Minderheiten und Medien*

Die Berichterstattung in den Medien spiegelt eine starke antiziganistische Voreingenommenheit wider. Die Regierung erklärte, daß "diese Problematik ... vor allem im Bereich der Berichterstattung über Beschuldigte auf[taucht], bei der zum Teil – fußend auch auf Informationen der Polizei – auf die Zugehörigkeit zu einer Minderheit hingewiesen wird, ohne daß es für das Verständnis des berichteten Vorgangs erforderlich wäre."<sup>50</sup> In der Zeit zwischen 1997 und 2000 hat der Zentralrat jährlich zwischen 30 und 45 Beschwerden

<sup>45</sup> Information von Sebastijan Kurtisi von der Roma Union Grenzland, OSI Runder Tisch Hamburg 8. April 2002. Siehe auch: B. Orthmeyer, E. Peters, D. Strauß, *Antiziganismus – Geschichte und Gegenwart deutscher Sinti und Roma*, Wiesbaden: HeLP, 1998.

<sup>46</sup> Diese Untersuchung war Teil eines von der Europäischen Kommission finanzierten Projekts zur Bewertung der Lage von Sinti und Roma in ausgewählten EU-Staaten (Deutschland, Italien, Spanien) und um Empfehlungen an die jeweiligen Regierungen zu geben. Zwischenbericht im Archiv von EUMAP.

<sup>47</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 25.

<sup>48</sup> "Alarmed by Intolerance: British Delegation Finds Germany a Hotbed of Arrogance and Prejudice," siehe: <<http://www.demon.co.uk/castle/audit/adhoc.html>>, (Zugriff 20. Januar 2002).

<sup>49</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 16. Siehe auch: EKRI Bericht 2000, S. 16.

<sup>50</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 21.

über Presseartikel erhoben, die Sinti und Roma diffamierten oder beleidigten.<sup>51</sup> In der Zeit von 2001 bis zum ersten Quartal 2002 wurden 37 solcher Eingaben eingereicht.<sup>52</sup>

Die wöchentliche Medienübersicht der Katholischen Zigeunerseelsorge, einer kirchlichen Organisation in Köln, zeigt, daß die Mehrzahl der Presseartikel über Sinti und Roma entweder von Kriminalität und von Asylproblemen vorgeblich aufgrund des Zustroms von Roma nach Deutschland handeln, oder über kulturelle Ereignisse wie Konzerte und Ausstellungen berichten.<sup>53</sup> In den letzten Jahren wurde über das Thema Holocaust seriös berichtet, aber nur eine kleine Zahl von Artikeln setzt sich mit der täglichen Diskriminierung und aktuellen Themen auseinander.

In den letzten Jahren hat sich der Presserat verpflichtet, eine verantwortlichere Berichterstattung zu fördern. So hat der Presserat für Presseveröffentlichungen beschlossen: "Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Zugehörigkeit zu einer rassistischen, ethnischen, religiösen, sozialen oder nationalen Gruppe diskriminiert werden."<sup>54</sup> Darüber hinaus hat er eine Richtlinie zum Diskriminierungsschutz beschlossen, in der u.a. festgesetzt wird:

In der Berichterstattung über Straftaten wird die Zugehörigkeit der Verdächtigten oder Täter zu religiösen, ethnischen oder anderen Minderheiten nur dann erwähnt, wenn für das Verständnis des berichteten Vorgangs ein begründbarer Sachbezug besteht. Besonders ist zu beachten, daß die Erwähnung Vorurteile gegenüber schutzbedürftigen Gruppen schüren könnte.<sup>55</sup>

Aus der Sicht des Zentralrates Deutscher Sinti und Roma verhindert die freiwillige Selbstkontrolle nicht die Diffamierung von Sinti und Roma in den Medien.<sup>56</sup> Der Zentralrat hatte versucht, eine Vertretung von Sinti und Roma in den Aufsichtsgremien der Medien analog zu der Vertretung, die der Zentralrat der Juden in Deutschland wahrnimmt, zu er-

<sup>51</sup> Der Presserat "hat jeweils ein Drittel als Beschwerden angenommen und ... drei Mißbilligungen und 17 Hinweise ausgesprochen." Siehe: Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zur Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zu dem Bericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten, Bundesministerium des Innern, 29. Juli 2002, S. 13.

<sup>52</sup> Information von Herbert Heuss, Projektbüro zur Förderung von Roma-Initiativen – PAKIV Deutschland e.V., Hamburg, 8 April 2002. Siehe auch: "Presserat-Rüge für den 'Stern'," *Medien*, eine Publikation des Presserates, 3. März 2002.

<sup>53</sup> *Infoblatt – Latscho Diwes* (wöchentliche Medienübersicht zum Thema Sinti and Roma) von 2000 bis 2002; Übersicht erhältlich auf Anfrage bei: <<http://www.kath-zigeunerseelsorge.de/>>, (Zugriff 1. August 2002)

<sup>54</sup> Pressekodex, Nr. 12

<sup>55</sup> Stellungnahme Rahmenübereinkommen, S. 13.

<sup>56</sup> Stellungnahme Rahmenübereinkommen, S. 22-23. Siehe auch: Beratender Ausschuß, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 79.

reichen. Diese Versuche sind nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1998 gescheitert. In der Entscheidung heißt es, daß es kein garantiertes "Recht für irgendeine gesellschaftliche relevante Gruppe – einschließlich zum Beispiel einer nationalen Minderheit – gibt, in den Aufsichtsgremien vertreten zu sein,"<sup>57</sup> und daß der erfolglose Versuch, Sinti und Roma in die Beiräte einzubeziehen, während andere Minderheitengruppen dort vertreten sind, keinen diskriminierenden Vorgang darstellt.<sup>58</sup>

Zuletzt hat der Beratende Ausschuß für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden zitiert als "Rahmenübereinkommen") befunden, daß "die Selbstkontrolle der deutschen Medien ... nicht daran zu hindern scheint, ... die ethnische Herkunft von Tatverdächtigen zu erwähnen, wenn es sich bei diesen um Roma/Sinti handelt" und empfiehlt, daß die zuständigen Behörden "den Medien die Befolgung ihrer eigenen berufsethischen Regeln ... eindringlich nahelegen sollten."<sup>59</sup>

### *Behandlung von Nicht-Staatsbürgern*

Deutschland anerkennt die Existenz von vier Minderheitengruppen, beschränkt aber die Minderheitenrechte dieser Gruppen auf jene ihrer Angehörigen, die die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen.<sup>60</sup>

Generell ist die Lage von Romaflüchtlings (viele von ihnen kamen in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren aus Rumänien und dem früheren Jugoslawien) äußerst unsicher. Zusätzlich zu Diskriminierung und Ausgrenzung, die Sinti und Roma sowohl als Staatsangehörige wie als Nicht-Staatsangehörige erfahren, haben Flüchtlinge – auch wenn sie sich langfristig in Deutschland aufhalten – oftmals Probleme, das Aufenthaltsrecht zu erlangen. Viele verfügen lediglich über eine Duldung, was ihre Bewegungsfreiheit ebenso wie ihren Zugang zum Arbeitsmarkt wie zu anderen Formen sozialer Hilfen nachhaltig beeinträchtigt (siehe: Abschnitt 3.1); sie leben in dauernder Gefahr der Abschiebung.<sup>61</sup> Internationale Be-

<sup>57</sup> Stellungnahme Rahmenübereinkommen, S. 22.

<sup>58</sup> Stellungnahme Rahmenübereinkommen, S. 64.

<sup>59</sup> Beratender Ausschuß, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 79.

<sup>60</sup> Die Erklärung Deutschlands ist verfügbar auf der Website des Europarates, siehe: <<http://www.coe.int/>>. Erwähnt sei, daß der OSZE Hohe Kommissar über Nationale Minderheiten seine Sorge bezüglich der restriktiven Umsetzung des Minderheitenschutzes in Estland ausgedrückt hat, indem er an die estnischen Behörden appellierte, sich in der Erklärung Estlands zum Rahmenübereinkommen bei der Definition von Minderheiten nicht allein auf estnische Staatsbürger zu beschränken. Siehe: Schreiben des OSZE Hohe Kommissars über Nationale Minderheiten (HKNM) Herr Max van der Stoel, an den Außenminister der Republik Estland, Herr Siim Kallas.

<sup>61</sup> "Fortress Europe – Refusing and Expelling Roma," ERRC Vorlage für die OSZE-Konferenz über Roma, Bukarest, 9. September 2001. Siehe: *Roma Rights*, 2/2002.

obachter haben ihre Bedenken über die Behandlung von Nicht-Staatsbürgern, insbesondere von Flüchtlingen, geäußert und verlangen eine Regelung ihrer Situation.<sup>62</sup>

Schwerwiegende Vorhaltungen wurden von einigen Roma-Repräsentanten erhoben: in mehreren Fällen seien Flüchtlingen willkürlich fremde Staatsbürgerschaften zugeschrieben und sie daraufhin entsprechend den bilateralen Rückführungs-Abkommen mit Rumänien, Bulgarien, Polen und der Tschechischen Republik abgeschoben worden.<sup>63</sup>

Zuletzt wurde ein Rückführungsabkommen mit Jugoslawien abgeschlossen, ungeachtet der Hinweise der in Göttingen ansässigen Menschenrechtsorganisation Gesellschaft für bedrohte Völker auf die fortgesetzte Verfolgung von Roma in Jugoslawien.<sup>64</sup> Darüber hinaus wurde im Juni 2002 vom Bundesinnenminister und den sechzehn Innenministern der Länder ein Entwurf für ein gleichartiges Verfahren mit dem Kosovo beschlossen, ungeachtet der umfassend dokumentierten Verfolgung von Roma im Kosovo.<sup>65</sup> Sobald dieses Abkommen in Kraft tritt, können 20.000 bis 30.000 Menschen "rückgeführt" werden.

<sup>62</sup> Das UN-Komitee zur Beseitigung von Rassistischer Diskriminierung drückte seine Besorgnis über das Fehlen jeglichen Schutzes für *de facto* Minderheitsgruppen aus, die sich längere Zeit in Deutschland aufhalten; siehe: CERD/C/338/Add.14, 10 August 2000. EKRI stellte fest, daß ungefähr neun Prozent der deutschen Bevölkerung (ca. sieben Millionen Personen) Migranten sind und verlangte eine Regulierung des Status ausländischer Einwohner mit langfristiger Aufenthaltserlaubnis; siehe: EKRI Bericht 2000, S. 18ff.

<sup>63</sup> Festgestellt wird, daß einige Personen "rückgeführt" worden sind, ohne daß ausreichende Beweise vorlagen, daß sie tatsächlich aus den jeweiligen Ländern stammten. Einige Verträge, etwa mit Polen (1993) und der Tschechischen Republik (1994) regeln den Zutritt von Personen, die nicht Angehörige dieser Staaten sind, aber im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung oder eines Visums, die von diesem Staat erteilt worden sind, oder die Deutschland illegal von dort erreicht haben; siehe : <<http://www.bmi.bund.de/>>, (Zugriff 1. Juli 2002). Der Vertrag zwischen Deutschland und Rumänien (1992) regelt den Transfer von Flüchtlingen, die nicht im Besitz gültiger Papiere sind nach Rumänien; aufgrund des Abkommens ist es ausreichend, wenn die deutschen Behörden vermuten, daß die betreffenden Personen rumänische Staatsangehörige sind, um die Abschiebung zu veranlassen. Artikel 2, Abschnitt 5 des Abkommens legt fest, daß die deutschen Behörden die Rückkehrmöglichkeit nach Deutschland für Personen zu prüfen, wenn die rumänischen Behörden überzeugende Beweise dafür vorlegen, daß diese Personen keine rumänischen Staatsbürger sind und niemals waren; mit anderen Worten, das Abkommen erlaubt einen substantiellen Spielraum für Irrtümer bei der Entscheidung für Abschiebungen. Siehe: <[http://www.romnews.com/3\\_9.html](http://www.romnews.com/3_9.html)>, (Zugriff 4. April 2002).

<sup>64</sup> Interview mit Tilman Zülch, Gesellschaft für bedrohte Völker, Göttingen, 13. Mai 2002.

<sup>65</sup> Presseerklärung der Gesellschaft für bedrohte Völker: "Antiziganismus der 17 deutschen Innenminister noch erschreckender als Müllemanns antisemitische Ausfälle;" siehe: <<http://www.gfbv.de/>>, (Zugriff 1. Juli 2002). Siehe auch: die jüngsten OSZE Berichte zur Lage von Roma im Kosovo, <<http://www.osce.org/>>, (Zugriff 12. Juli 2002).

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Behandlung von Staatsbürgern, deren Rechte vom deutschen Staat anerkannt sind. Es scheint jedoch, daß die meisten Deutschen in ihren negativen Einstellungen zu und ihrer Behandlung von "Zigeunern" und "Ausländern" nicht zwischen Sinti und Roma (bzw. zwischen Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern) unterscheiden. Die Behandlung von Roma, die keine Staatsbürger sind, wirft ernste Fragen nach der Behandlung der anderen ethnischen und religiösen Volks- und Minderheitengruppen auf, die sich gleichermaßen aus Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern mit langjährigem Aufenthaltsstatus zusammensetzen.

### 3. MINDERHEITENSCHUTZ: RECHT UND RECHTSPRAXIS

Deutschland hat die wichtigsten internationalen Vereinbarungen zum Schutze der Menschenrechte vor Diskriminierung und zum Schutze der Minderheitenrechte ratifiziert, einschließlich des Rahmenübereinkommens zum Schutze nationaler Minderheiten ("Rahmenübereinkommen") und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (im Folgenden zitiert als "Sprachencharta"). Deutschland hat das zwölfte Protokoll der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Erst vor kurzem, am 30. August 2001, anerkannte Deutschland unter Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung die Kompetenz des Komitees zur Beseitigung von Rassendiskriminierung zur Annahme von individuellen Beschwerden.<sup>66</sup>

Das Grundgesetz genießt Vorrang vor allen anderen Gesetzen einschließlich der Gesetzgebung in den sechzehn Bundesländern.<sup>67</sup> Internationale Verträge werden im Moment der Ratifizierung durch den Bundestag Teil der nationalen Gesetzgebung.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Siehe: <[http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2\\_asp.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2_asp.htm)>, (Zugriff 30. März 2002).

<sup>67</sup> Grundgesetz (1949) Artikel 20 Absatz 3 und Artikel 30.

<sup>68</sup> Es gibt im Grundgesetz keine ausdrückliche Erwähnung des Einflusses internationalen Rechts auf die Verfassung. Artikel 24 Absatz 1 des Grundgesetzes besagt: "Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen." Artikel 25 besagt: "Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes." Artikel 59 Absatz 2 besagt: "Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaft in der Form eines Bundesgesetzes." Nichtsdestotrotz wurde die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ebenso wie das Rahmenübereinkommen und die Sprachencharta in die Gesetzgebung eingebunden, bevor sie Gültigkeit in Deutschland erhielten.

### 3.1 Schutz vor Diskriminierung

Die deutsche Gesetzgebung bietet keinen umfassenden Schutz vor Diskriminierung, insbesondere vor indirekter Diskriminierung. In der Praxis nutzen die Gerichte nur selten die vorhandenen Möglichkeiten für Verfahren wegen ethnischer oder rassistischer Diskriminierung.<sup>69</sup> Trotz angeblich häufiger Fälle von rassistisch motivierter Diskriminierung, auch gegen Sinti und Roma,<sup>70</sup> besteht ein deutlicher Mangel an relevanter Rechtsprechung.

Das Grundgesetz stellt fest: "Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauung benachteiligt oder bevorzugt werden."<sup>71</sup> Ähnliche Klauseln sind in den Verfassungen einzelner Länder wie Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen zu finden.<sup>72</sup> Verfassungsmäßige Vorkehrungen gegen Diskriminierungen sind allgemein anwendbar gegen öffentliche Körperschaften, die Wirkung bei privaten Parteien ist jedoch begrenzt.<sup>73</sup>

Neben dem Grundgesetz finden sich Vorkehrungen gegen besondere Formen von Diskriminierung (vor allem in Bezug auf das Geschlecht) in einer Reihe von unterschiedlichen Gesetzen mit unterschiedlichem gesetzlichen Rang (z.B. Kriminalrecht, Zivilrecht, Arbeitsrecht, Konzessionsrecht und Handelsrecht). Jedoch enthält keines eine Definition der direkten oder indirekten Diskriminierung, rassistischer Belästigung, Aufwiegelung zur Diskriminierung oder anderer Arten diskriminierendes Verhaltens. Ebenso wenig ist die Beweislastumkehr in Fällen von vermuteter rassistischer oder ethnischer Diskriminierung<sup>74</sup> vorgesehen, wie es die Gleichbehandlungsrichtlinie der Europäischen Union verlangt.<sup>75</sup>

<sup>69</sup> Siehe: FRITZ Schlußbericht, Anlage 6.3, S. 50.

<sup>70</sup> Siehe: EKRI Bericht 2000, S. 14. Der UN ECOSOC kritisierte ebenfalls fortgesetzte Diskriminierung von Roma und Sinti, die wesentlich weniger positiv behandelt wurden als andere Staatsbürger wenn es um Bildung, Arbeit und Wohnen ging. Vgl. <<http://www.romnews.com/archive.html>>, (Zugriff 4. April 2002).

<sup>71</sup> Grundgesetz Artikel 3 Absatz 3.

<sup>72</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 11.

<sup>73</sup> Vom Staat wird in der Tat erwartet, die private Sphäre weitestgehend zu schützen. Siehe: N. Foster, *German Legal System and Laws*, London: Blackstone Press Ltd., 1996. Siehe auch: EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 10.

<sup>74</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*.

<sup>75</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 "Zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied des Rasse oder der ethnischen Herkunft," OJ SOC 221 JAI 67 (im folgenden: "EU Rassengleichheitsrichtlinie").

Das Komitee zur Beseitigung Rassistischer Diskriminierung, International Helsinki Federation und EKRI haben allesamt die Annahme einer besonderen Antidiskriminierungs-Gesetzgebung durch Deutschland empfohlen.<sup>76</sup> Alle Mitgliedstaaten der EU müssen bis zum Juli 2003 eine Gesetzgebung gemäß der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie eingeführt und umgesetzt haben. In ihrem 15. regelmäßigen Bericht unter Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung erklärte die Bundesregierung, daß sie weiterhin den Ratschlag des Komitees, eine umfassende Gesetzgebung zur Anti-Diskriminierung anzunehmen, ernsthaft erwägt.<sup>77</sup> Bis August 2002 waren allerdings bei der Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie in deutsches Recht nur geringe Fortschritte festzustellen.

### *Mangel an Daten*

Das Fehlen von verlässlichen statistischen Daten stellt eine zusätzliche Herausforderung bei der Festlegung von Art und Umfang ethnischer und rassistischer Diskriminierung im allgemeinen und gegen anerkannte Minderheiten wie Sinti und Roma im besonderen dar. Gemäß der Bundesregierung werden in Übereinstimmung mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtshofs von 1983<sup>78</sup> keine ethnischen Daten gesammelt.<sup>79</sup> Offiziell sind solche Daten nicht verfügbar.

Das Fehlen von Daten über ethnische Minderheiten ist auch ein Hindernis für die volle Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie, die den Gebrauch von statistischen Belegen bei Diskriminierungsfällen empfiehlt. Internationale Organisationen wie EKRI haben auf die Wirksamkeit von "Meinungsumfragen unter Beteiligung der Mitglieder von Minderheitengruppen" hingewiesen, "um festzustellen, wie sie die Diskriminierung und die Intoleranz wahrnehmen."<sup>80</sup> Die Bundesregierung stellte dagegen fest, daß die Sammlung

<sup>76</sup> CERD/C/338/Add.14, 10 August 2000; EKRI Bericht 2000, S. 8; International Helsinki Federation Bericht 2001, verfügbar auf: <<http://www.ihf-hr.org/reports/ar01/Country%20issues/Countries/Germany.pdf>>.

<sup>77</sup> CERD/C/338/Add.14, 10. August 2000, Absatz 68.

<sup>78</sup> Das Gericht entschied, daß Bundesbürger nur dann verpflichtet werden können, detaillierte Fragen in den Bögen zur Volkszählung zu beantworten, wenn die Geheimhaltung der Daten gewährleistet werden könne; die bestehende Gesetzgebung zur Datenerhebung gewährleistet diese hinreichende Garantie nicht. Siehe: BVerfGE 65, 1ff. Jedoch sammeln Behörden gelegentlich ethnische Daten über ausländische Roma, beispielsweise für eine jüngste Registrierung von Roma-Flüchtlings aus Kosovo, siehe: <[http://www.bafl.de/bafl/template/index\\_statistiken.htm](http://www.bafl.de/bafl/template/index_statistiken.htm)>, (Zugriff 15. Januar 2002).

<sup>79</sup> Siehe zum Beispiel: Bericht zum Rahmenübereinkommen.

<sup>80</sup> EKRI Bericht 2000, S. 15.

solcher Daten “nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich” wäre, und daß keinerlei derartige Umfragen durchgeführt oder geplant waren.<sup>81</sup>

Der Beratende Ausschuß für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten “*vertritt die Auffassung*, daß sich die Behörden um Möglichkeiten bemühen sollten, um zuverlässigere statistische Daten über die Angehörigen der Minderheiten ... zu erlangen, und insbesondere eine bessere Beurteilung der sozioökonomischen Lage der Roma/Sinti anstreben und in den gegebenen Fällen Maßnahmen zu deren Gunsten ergreifen sollten, um ihre volle und effektive Gleichstellung im sozioökonomischen Bereich zu fördern.”<sup>82</sup>

### 3.1.1 Bildung

Bildungsangelegenheiten fallen in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Länder. Nur wenige Länder wie Brandenburg, Hessen, Sachsen und Thüringen haben besondere (wenn auch begrenzte) Vorkehrungen zur Verhinderung von Diskriminierung in der Bildung getroffen.<sup>83</sup>

Die Kinder von Sinti und Roma sind beim Zugang zu Bildung ernsthaft benachteiligt. Obwohl keine offiziellen Statistiken verfügbar sind, wird weithin berichtet, daß Sinti- und Romakinder in den Sonderschulen überrepräsentiert sind, und daß diese Kinder die Schule zu einem unverhältnismäßig hohem Anteil vorzeitig verlassen. Nur wenige Sinti und Roma erreichen eine höhere Schulbildung.

Zu dieser Situation tragen unterschiedliche Faktoren bei, von denen einzelne Sinti- und Romafamilien betroffen sind. Dazu gehören Mangel an vorschulischer Erziehung, ungenügende Kenntnis der deutschen Sprache und ein hohes Armutsniveau mit Lebensbedingungen, die das Lernen nicht fördern. Aus der Sicht von Vertretern der Sinti und Roma ist die Diskriminierung durch Lehrer und durch die Schulverwaltungen ebenfalls ein entscheidender Faktor.

#### *Sonderschulen*

Sonderschulen, auch bekannt als Schulen für geistig Behinderte, und Förderschulen sind vorgesehen für Kinder mit durchgängig niedrigen schulischen Leistungen, für

<sup>81</sup> Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zur Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zu dem Bericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens, S. 9.

<sup>82</sup> Beratender Ausschuß für das Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 75.

<sup>83</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 17–18.

Kinder mit schwierigem sozialen Hintergrund, mit offenkundigen Verhaltensproblemen, oder für Kinder, die mit der schulischen Umgebung nicht zurecht kommen.

Die Bedingungen in den Sonder- und Förderschulen<sup>84</sup> sind nicht schlechter als in den Regelschulen. Vielmehr verfügen Sonderschulen über bessere Sportanlagen, über besser qualifizierte Mitarbeiter und ein besseres Schüler-Lehrer-Verhältnis als die Regelschulen. Die interaktiven Lehrmethoden in den Sonderschulen helfen den Kindern, ihre schwachen Deutschkenntnisse zu verbessern, wenn dies nötig ist.

Jedoch haben Kinder, die Sonderschulen besuchen, geringe Aussichten für eine Reintegration in die Regelschule, da das Curriculum der Sonderschulen darauf ausgerichtet ist, die Schüler auf einfache Arbeiten vorzubereiten, weniger auf eine weitergehende oder höhere Ausbildung; damit blockiert ein Abschluß der Sonderschule den Zugang der Kinder zu besseren Arbeitsmöglichkeiten. Eine Anzahl von Minderheitenvertretern äußert sich skeptisch über den Wert des Unterrichts in Sonderschulen. So bezeichnete der Vorsitzende der Hamburger Rom- und Cinti-Union Sonderschulen als "Fabriken für billige und anspruchslose ungelernete Arbeiter."<sup>85</sup>

Die Überweisung zur Sonderschule gründet auf den niedrigeren schulischen Leistungen eines Kindes in der Regelschule, bewertet auf der Grundlage von Tests und der Empfehlung des Lehrers. Die Auffassung einiger Fachleute in Deutschland jedoch weist auf den selektiven Charakter des Schulsystems hin, durch den, wenn auch nicht ausdrücklich gegen eine Minderheitengruppe gerichtet, diejenigen Kinder mit schwächeren Deutschkenntnissen oder mit einem unterschiedlichen kulturellen oder sozialen Hintergrund, zusammen mit Kinder, die langsamer lernen, herausgesiebt werden.<sup>86</sup> Während durchschnittlich 1,2 Prozent der Kinder Sonderschulen besuchen, liegt der Anteil "ausländischer"<sup>87</sup> Kinder mit 3,3 Prozent gegenwärtig fast dreimal höher.<sup>88</sup>

### *Unverhältnismäßig häufige Überweisung von Sinti und Roma in Sonderschulen*

Das Fehlen von offiziellen Statistiken oder umfassenden Studien macht es schwierig, die genaue Zahl von Sinti- und Romakindern festzustellen, die Sonderschulen besu-

<sup>84</sup> In diesem Bericht wird der Ausdruck "Sonderschulen" sowohl für die Schulen für geistig Behinderte wie für Förderschulen gebraucht, da ihre Voraussetzungen und ihr Bildungsinhalt sich nicht grundlegend unterscheiden. Für einige Erziehungswissenschaftler sind Förderschulen "ein neuer Name für ein altes Problem." OSi Runder Tisch Hamburg 8. April 2002.

<sup>85</sup> Interview mit Rudko Kawczynski, Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 19. November 2001.

<sup>86</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil III), S.12.

<sup>87</sup> Nochmals: "ausländisch" bezeichnet Kinder ohne deutsche Staatsangehörigkeit; viele "ausländische" Kinder sind in Deutschland geboren und aufgewachsen.

<sup>88</sup> Statistisches Bundesamt, siehe: <<http://www.destatis.de/>>, (Zugriff 10. Juli 2002).

chen.<sup>89</sup> Dagegen ist nach Auffassung vieler Vertreter der Sinti und Roma die Überweisung auf Sonderschulen unverhältnismäßig hoch und oftmals willkürlich. Von vielen Lehrern und von der Schulverwaltung werden diese Kinder als “Störung des normalen Schulbetriebs” wahrgenommen.<sup>90</sup>

Die Schulbehörden müssen grundsätzlich die Eltern über einen bevorstehenden Schulwechsel informieren und beraten. Viele Sinti- und Roma-Eltern sind sich aufgrund von Sprachproblemen oder fehlender Bildung über die Folgen einer solchen Maßnahme nicht im klaren. Darüber hinaus sind Eltern eher bereit, weitere Kinder auf die Sonderschule zu schicken, wenn bereits ein Kind auf die gleiche Schule geht, um so die Trennung der Kinder zu vermeiden; auf diese Weise landen oft ganze Sinti- und Romafamilien und Nachbarschaften in Sonderschulen.<sup>91</sup>

Nach einer Untersuchung aus der Mitte der 1980er Jahre besuchten sogar 70 Prozent der Sinti- und Romakinder in Hamburg Sonderschulen; aufgrund der Anstrengungen lokaler Roma-Organisationen, die mit den Schulbehörden kooperieren, hat sich die Situation im Jahr 2002 bemerkenswert verbessert.<sup>92</sup> Trotzdem machen Mitglieder der Hamburger Rom- und Cinti-Union geltend, daß Romakinder noch immer um ein vielfaches häufiger auf Sonderschulen überwiesen werden als Kinder von Nicht-Roma.<sup>93</sup>

Mehrere Roma-Organisationen in Nordrhein-Westfalen wie der Rom e.V. und die Roma-Union Grenzland, die beide sowohl mit deutschen wie mit ausländischen Roma und Sinti arbeiten, sind der Auffassung, daß die Versetzung von Romakindern in Sonderschulen “so oft passiert, daß man den Eindruck hat, es erfolgt automatisch.”<sup>94</sup>

Mehrere deutsche Lehrer in vorwiegend “ethnischen” Stadtteilen Berlins (Kreuzberg, Tiergarten, Schöneberg) teilten in Einzelinterviews mit, daß Romakinder nicht in Schulen für geistig Behinderte versetzt werden, “wie in Osteuropa.” Eine Lehrerin bes-

---

<sup>89</sup> Die Bundesregierung erklärt, daß “eine geringere Bildungsbeteiligung dieser Schülergruppe verlässlich statistisch nicht nachweisbar” ist. “Vereinzelt wird von den Ländern allerdings berichtet, daß in allgemeinen Förderschulen Kinder von Sinti und Roma in besonderem Maße vertreten sind.” Stellungnahme der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zu dem Bericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens. Bundesministerium des Innern, Juli 2002, S. 14.

<sup>90</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>91</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>92</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>93</sup> Interviews mit Rudko Kawczynski, Janina Janson, Marko Knudsen und anderen Mitgliedern der Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 4. und 7. Dezember 2001.

<sup>94</sup> Sebastijan Kurtisi von der Roma-Union Grenzland, OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002. Siehe auch: “Romakinder werden zu schnell in die Sonderschule überwiesen,” *Roma-Nachrichten* des Rom e.V., Köln, Juli 2001.

tätigte, daß Sinti- und Romakinder als Kinder mit “sozialen Problemen” üblicherweise auf “Förderschulen” geschickt werden und fügte an, daß diese Schulen nicht ausschließlich für Sinti und Roma seien, da “es hier auch andere Minderheiten gibt.”<sup>95</sup>

Tatsächlich sind – nach einer neueren Studie des Europäischen Migrationszentrums, einer Forschungsstelle mit Sitz in Berlin – Minderheiten- und Ausländerkinder in Berlin gleichermaßen stark unterrepräsentiert in Bildungseinrichtungen über dem Grundschulniveau als auch überrepräsentiert in Sonderschuleinrichtungen. Während Minderheiten und Ausländer gemeinsam ungefähr 13 Prozent der Berliner Bevölkerung ausmachen, zeigte die Studie, daß bis zu 20 Prozent der Schüler in Sonderschulen ihrer ethnischen Zugehörigkeit nach keine Deutschen waren.<sup>96</sup> Bedenkt man, daß nur knapp über die Hälfte der ausländischen Kinder und der Kinder von Minderheiten in Berlin die Schule besuchen, dann bedeutet das bei dem bestehenden Trend zu überproportionaler Einweisung in Sonderschulen: wenn 100 Prozent der Kinder von Minderheiten und Ausländern zur Schule gehen würden, würde sich ihr Anteil in Sonderschulen auf über 40 Prozent verdoppeln – er wäre dann mehr als dreimal so hoch wie ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung.<sup>97</sup>

In der Stadt Ravensburg in Baden-Württemberg führte die örtliche Grundschule in den 1980er Jahren ein Projekt zur Unterstützung von Sintikindern durch, das so erfolgreich war, daß zu jener Zeit nur noch ein einziges Sintikind die Sonderschule besuchte. Nachdem jedoch in den späten 1990er Jahren der Direktor der Schule und weitere verantwortliche Mitarbeiter pensioniert wurden, verlor das Programm seine Wirksamkeit. Heute besuchen wieder viele Sintikinder die Sonderschule.<sup>98</sup> In jüngster Zeit wurden – nach der Schließung einer Mittelschule und verschiedener Grundschulen – die Sintikinder aus dem Ummenwinkel, einer Siedlung in Ravensburg, *en masse* auf die einzige nahegelegene Schule überwiesen – die Förderschule St. Christina.<sup>99</sup>

### *Ethnische Ausgrenzung an den Schulen*

Obwohl keine offiziellen Daten vorliegen, scheint die ethnische Ausgrenzung an den Schulen ein ernstes und zunehmendes Problem darzustellen. Während sämtliche Min-

<sup>95</sup> Interviews mit Lehrern in Berlin, 15.-16. November 2001.

<sup>96</sup> Siehe: *Bürger organisieren Netzwerke: Gegen Diskriminierung*, Edition Parabolis, 2000, S. 8; sowie Interviews mit Mitarbeitern des Europäischen Migrationszentrums, Berlin 27. November 2001. Zahlen über Sinti und Roma, die deutsche Staatsbürger sind, sind in den Zahlen für Deutsche in Sonderschulen enthalten.

<sup>97</sup> Siehe: *Bürger organisieren Netzwerke: Gegen Diskriminierung*, Edition Parabolis, 2000, S. 8.

<sup>98</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil I), S. 2.

<sup>99</sup> Die Schulen waren aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten der Gemeinde geschlossen worden. Siehe: “Scheitert Projekt im Ummenwinkel am Geld?” *Schwäbische Zeitung*, 8. Dezember 2001.

derheiten (einschließlich der mit langfristigem Aufenthalt ohne Staatsbürgerschaft) nicht mehr als 12 bis 14 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen,<sup>100</sup> bilden Kinder von Minderheiten in manchen Schulen über die Hälfte – und manchmal bis zu 90 Prozent – der Schülerschaft, besonders in jenen, die in “ethnischen” Stadtteilen liegen.<sup>101</sup> Dabei handelt es sich nicht notwendig um Sonderschulen, aber die Konzentration von Minderheiten an bestimmten Schulen stellt einen Faktor dar, der gegen ihre Integration in die Gesellschaft wirkt.

Es gibt keine vom Staat unterstützten Initiativen, um der wachsenden Tendenz einer ethnischen Segregation an den Schulen zu begegnen, einer Tendenz, die oftmals mit der Segregation von Wohngebieten einhergeht (siehe: Abschnitt 3.1.3).

### *Zweisprachigkeit*

Während Vertreter der Sinti und Roma und Eltern darauf hinweisen, daß die Leistungen von Sinti- und Romakindern oft von deren mangelhaften Deutschkenntnissen nachteilig beeinflusst werden, zeigen Interviews mit Vertretern von Behörden, Schulen und von Nicht-Romaorganisationen, daß dieses Problem von der Mehrheitsbevölkerung (einschließlich der Lehrer) kaum zur Kenntnis genommen wird.<sup>102</sup> Es wird allgemein angenommen, daß deutsche Sinti und Roma zweisprachig sind<sup>103</sup> und nur ausländische Roma Sprachschwierigkeiten hätten. In Wirklichkeit aber kommen auch die Kinder deutscher Sinti und Roma mit geringen Deutschkenntnissen zur Schule und dies mag dazu beitragen, daß Lehrer zu dem Ergebnis kommen, diese Kinder seien besser in einer Sonderschule aufgehoben.

Jacques Delfeld, Vorsitzender des Verbands Deutscher Sinti Rheinland-Pfalz, erklärt: [wachsen] “Sinti- und Romakinder zweisprachig auf. Leistungsprobleme in der Schule lassen sich häufig auf die Zweisprachigkeit zurückführen. Dies wird von Lehrern häufig nicht berücksichtigt und die Kinder werden als leistungsschwach an die Sonderschulen verwiesen. Die entsprechende pädagogische Beachtung der Zweisprachigkeit ist hier

<sup>100</sup> Statistisches Bundesamt, siehe: <<http://www.statistik-bund.de/>>, (Zugriff 28. Oktober 2001).

<sup>101</sup> Beispielsweise in Schulen in mehreren “ethnischen” Stadtteilen Berlins (Kreuzberg, Wedding, Tiergarten, Schöneberg und Neukölln). Siehe: *Bürger organisieren Netzwerke: Gegen Diskriminierung*, Edition Parabolis, 2000, S. 12–13.

<sup>102</sup> Interviews wurden von der Berichterstatteerin während des Aufenthalts vom November 2001 bis zum Januar 2002 und vom Mai bis Juli 2002 in folgenden Ländern durchgeführt: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt and Schleswig-Holstein.

<sup>103</sup> Siehe: Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 112.

notwendig.“<sup>104</sup> Deutscher Sinti und Roma in Schleswig-Holstein, Matthäus Weiss, erklärt, daß Zweisprachigkeit regelmäßig und oft 'automatisch' die Versetzung von Sintikindern in die Sonderschule zur Folge hat.<sup>105</sup> Vertreter des Verbands Deutscher Sinti in Niedersachsen und Minderheitenvertreter in Hessen haben ebenfalls Zweisprachigkeit als einen Grund für die niedrigeren Leistungen von Sinti und Roma in den Regelschulen erkannt. Einige Schulbehörden stimmen damit überein, daß Zweisprachigkeit oft das größte (wenn auch nicht das einzige) Problem darstellt, das die schulische Leistung von Sinti- und Romakindern beeinflusst.<sup>106</sup>

Die Allgemeine Empfehlung XXVII (2000) des Komitees zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung bezogen auf Maßnahmen im Bildungsbereich betont die Notwendigkeit, die Ausgrenzung von Romaschülern soweit als möglich zu verhindern und gleichzeitig die Möglichkeiten für zweisprachigen oder muttersprachlichen Unterricht zu erhalten.<sup>107</sup> Hamburg ist das einzige Land, in dem Unterricht in Romanes in einigen Staatsschulen angeboten wird (siehe: Abschnitt 3.3.3).

Der zweite EKRI Bericht über Deutschland (2000) empfiehlt ausdrücklich, daß weitere "Maßnahmen ergriffen werden sollten, um den Kindern, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, zu helfen, sich erfolgreich am Schulsystem zu beteiligen," und ermutigt die Bundesregierung, Probleme der Überrepräsentation von Minderheiten- und Ausländerkindern in Hauptschulen und Sonderschulen und dementsprechende Unterrepräsentierung in den Realschulen und dem Gymnasien zu prüfen und zu thematisieren.<sup>108</sup>

### *Vorschulische Erziehung*

Das Fehlen vorschulischer Erziehung wird regelmäßig als wesentliche Ursache für die niedrigeren Schulleistungen angesehen. Sinti- und Romakinder besuchen kaum den Kindergarten und kommen so ohne Vorbereitung in die Grundschule. Die schlechten Lebensbedingungen vieler Sinti- und Romakinder im Schulalter bieten ihnen wenig Raum und Möglichkeit, ihre Hausaufgaben zu erledigen. Viele Eltern, die oft selbst keine Ausbildung erhalten haben, können ihre Kinder nicht unterstützen (oder wie im

<sup>104</sup> Interview mit Jacques Delfeld, Vorsitzender des Verbands Deutscher Sinti Rheinland-Pfalz, Landau, 9. Januar 2002.

<sup>105</sup> Interview mit Matthäus Weiss, Vorsitzender des Verbands Deutscher Sinti und Roma Schleswig-Holstein, zitiert nach: "Deutscher geht nicht," *Frankfurter Rundschau*, 2. Januar 2002.

<sup>106</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>107</sup> Allgemeine Empfehlung XXVII (Diskriminierung gegen Roma) angenommen durch das Komitee zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung auf seiner 57. Sitzung am 16. August 2000, siehe: <<http://www.imadr.org/regional/roma1.html>>, (Zugriff 25. Mai 2002).

<sup>108</sup> EKRI Bericht 2000, S. 11.

Fall einiger deutscher Sinti und Roma und vieler ausländischer Roma: Eltern, die selbst keine ausreichenden Deutschkenntnisse haben).<sup>109</sup>

Gleichzeitig werden die Kinder auf der Basis standardisierter Tests eingestuft, die nach Auffassung einiger Sozialarbeiter weniger das intellektuelle Potential bewerten, als vielmehr eine gewisse Lerntechnik voraussetzen, wie etwa die Fähigkeit, einen Stift zu halten.<sup>110</sup> Diese Tests benachteiligen Romakinder unverhältnismäßig, denen solche Erfahrungen häufig fehlen.

Ein Sozialpädagoge in Köln erläuterte: "Romakinder gehen gewöhnlich nicht in den Kindergarten, sondern bleiben in der Familie. Sie kommen in die Schule und kennen die grundlegenden Dinge nicht, wie man einen Stift hält, die Namen von Farben, die Tage der Woche. Einige Kinder können nicht einmal sonderlich gut Deutsch, da sie mit ihren Eltern Romanes sprechen. Wenn der Lehrer sagt: 'Schreib dies,' oder 'Male das,' verstehen sie nicht, was der Lehrer von ihnen will."<sup>111</sup>

Verschiedene Internationale Organisationen haben besondere Empfehlungen zur vorschulischen Erziehung gegeben. Die Europaratsempfehlung R (2000) 4 besagt, daß zur Sicherung des Zugangs von Sinti- und Romakindern zum Schulsystem, Curricula für Kindergärten entwickelt und diese ihnen zugänglich gemacht werden müssen.<sup>112</sup> Der Hohe Kommissar über Nationale Minderheiten der OSZE hat die Regierungen aufgefordert, die Unterstützung von vorschulischen Programmen, die Romakinder auf die Grundschule vorbereiten, zu erwägen.<sup>113</sup>

Es bestehen jetzt in mehreren Bundesländern Projekte zur Schulvorbereitung von Sinti- und Romakindern, die von Sinti- und Romaorganisationen in Zusammenarbeit mit den Schulbehörden durchgeführt werden. Ihr Erfolg beruht auf der Tatsache, daß Sinti

<sup>109</sup> Obwohl Armut und überbelegte Wohnungen angeblich in erster Linie die Lage ausländischer Roma (vor allen Dingen der Flüchtlinge) charakterisieren, scheint es, als ob Armut und unangemessene Lebensbedingungen auch unter deutschen Sinti und Roma ein ernsthaftes Problem darstellt; siehe: Abschnitt 3.1.3; Interview mit Annelore Hermes, Gesellschaft für bedrohte Völker, Göttingen, 16. November 2001; Interviews mit Mitgliedern des Rom e.V., Köln, 10. Dezember 2001; Interviews mit Mitgliedern der Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 4. und 7. Dezember 2001.

<sup>110</sup> Brief von Mitgliedern des Kölner Rom e.V., datiert 31. Januar 2002. Im Archiv von EUMAP.

<sup>111</sup> Interview mit Beata Burakowska, Rom e.V., Köln, 10. Dezember 2001.

<sup>112</sup> Europaratsempfehlung No. R (2000) 4 des Ministerrates an die Mitgliedsstaaten zur schulischen Situation der Romakinder in Europa. Verfügbar auf der Website des Europarats, siehe: <<http://www.coe.int/>>

<sup>113</sup> OSZE Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, *Bericht zur Lage der Roma und Sinti in der OSZE-Region*, 2000, S. 93.

und Roma selbst in die Arbeit eingebunden sind und so sicherstellen, daß ihre Kinder Zugang zu den Bildungsmöglichkeiten erhalten.

Das "Schaworalle"-Projekt des Fördervereins Roma e.V. in Frankfurt am Main (Hessen) wurde von vielen Roma als positives Beispiel für die Bereitstellung des notwendigen vorschulischen Unterrichts für Romakinder genannt.<sup>114</sup> In allerjüngster Zeit hat der Niedersächsischer Verband Deutscher Sinti erfolgreich die Unterstützung des Landes für den Aufbau eines Kindergartens erhalten, in dem Romanes gesprochen wird und die notwendigen Vorbereitung der Sinti- und Romakinder auf die Schule geleistet werden kann.<sup>115</sup>

### *Diskriminierende Behandlung in Schulen*

Vertreter der Sinti und Roma bestätigen, daß antiziganistische Einstellungen zu diskriminierender Behandlung führen und für ein abweisendes schulisches Umfeld für Sinti- und Romakinder sorgen.

Mitglieder des Verbands Deutscher Sinti Rheinland-Pfalz sagen, daß sie sich regelmäßig mit der klischeehaften Einstellung konfrontiert sehen, Sinti und Roma seien "anders" und bräuchten keine qualifizierte Ausbildung.<sup>116</sup> Tatsächlich machten während der jüngsten Interviews einzelne Sozialarbeiter und Lehrer geltend, daß Sinti- und Romakinder "ihnen innewohnende Lernschwierigkeiten" und eine "charakteristische Unfähigkeit zur Konzentration" zeigten, daß sie "nicht die Geduld haben, eine Unterrichtsstunde lang zu sitzen," daß sie "nicht für die Schule geschaffen seien" und sie "besser in einer Förderschule etwas Praktisches lernen."<sup>117</sup>

Vertreter des Verbands Deutscher Sinti in Niedersachsen stellen fest, daß Sinti- und Romakinder sehr viel öfter als Nicht-Romakinder wegen Lernschwierigkeiten in Sonderschulen versetzt werden.<sup>118</sup> Ein Mitglied des Vereins erklärte: "Überhaupt, wenn Kinder zur Schule gehen, können sie nicht lesen, schreiben oder rechnen. Genau des-

<sup>114</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002. Siehe auch: <<http://www.foerderevereinroma.de/index.htm>>, (Zugriff 31. Januar 2002).

<sup>115</sup> "Bildungschancen für Sinti verbessern," *Infoblatt – Latscho Diwes*, 7. Februar 2002.

<sup>116</sup> Information des Verbands Deutscher Sinti Rheinland-Pfalz, Landau, 9. Januar 2002.

<sup>117</sup> Interviews wurden von der Berichterstatteerin während des Aufenthalts vom November 2001 bis zum Januar 2002 und vom Mai bis Juli 2002 in folgenden Ländern durchgeführt: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

<sup>118</sup> Der Verband stellt fest, daß er mit mindestens zwei Überweisungen von Sinti- oder Romakindern in Sonderschulen pro Monat konfrontiert wird. Interviews mit Siegfried Franz und Leo Oehle, Niedersächsischer Verband Deutscher Sinti, Hannover, 15. Januar 2002.

halb gehen sie zur Schule – um zu lernen. Aber wenn deutsche Kinder etwas nicht können, dann wird es ihnen beigebracht. Wenn Sinti- oder Romakinder etwas nicht können – dann werden sie auf Sonderschulen geschickt.”<sup>119</sup>

Das “Schaworalle”-Projekt des Fördervereins Roma e.V. in Frankfurt, das zur Förderung von Romakindern in der Schule entwickelt wurde, stützte sich auf Interviews mit Schulbehörden und Lehrern, um die “typischen” Probleme von Romaschülern (bezogen auf ausländische Roma) in Erfahrung zu bringen. Die Liste der typischen Eigenschaften von Romakindern war aus der Sicht der Lehrer und Schulleiter die folgende:

[F]ehlen häufig – sind unpünktlich – haben die notwendigen Materialien nicht dabei – machen keine Hausaufgaben – sitzen nicht still – reagieren nicht darauf, wenn die ganze Lerngruppe angesprochen wird – sprechen schlecht deutsch – sprechen und antworten direkt, ohne aufgefordert zu sein – lassen sich in Gespräch mit anderen auch nicht vom Lehrer unterbrechen – sind schnell gekränkt, wenn sie ermahnt oder nicht sofort beachtet werden – haben eine niedrige Frustrationstoleranz – provozieren andere und reagieren auf die Provokationen aggressiv – haben keinen Respekt – akzeptieren die Autorität der Lehrer nicht grundsätzlich, sondern wenn die Lehrer sie überzeugt haben – sind (von einem bestimmten Alter an) einfach weg.<sup>120</sup>

Romaeltern berichten, daß verbale und manchmal selbst körperliche Angriffe von Klassenkameraden auf ihre Kinder alltäglich sind, und daß sich Lehrer manchmal gleichgültig gegenüber diesen Angriffen verhalten.<sup>121</sup> Bei einem Zwischenfall in einer Hamburger Förderschule wurden zwei Romakinder von einem Lehrer mit kaltem Wasser übergossen, weil sie unter sich Romanes sprachen.<sup>122</sup> Einzelne Sinti- und Romafamilien in Köln sagten, ihre Kinder seien regelmäßig Opfer verbaler Schikanen, indem sie verhöhnt werden: “Zigeuner – raus!” oder “Zigeuner – zum Gas!”<sup>123</sup>

Ein Anwalt, der mit dem Verband Deutscher Sinti Niedersachsen arbeitet, versuchte, das Niedersächsische Kultusministerium auf Lehrern aufmerksam zu machen, die Sinti- und Romakinder verbal beleidigt und vorgeblich sogar geschlagen hätten. Wie der Anwalt allerdings einräumt, “haben wir normalerweise nur das Wort des Kindes gegen

<sup>119</sup> Interview mit Siegfried Franz, Niedersächsischer Verband Deutscher Sinti, Hannover, 15. Januar 2002.

<sup>120</sup> “Roma in Frankfurt,” siehe: <<http://www.foerdervereinroma.de/index.htm>>, (Zugriff 31. Januar 2002).

<sup>121</sup> Interview mit Janina Janson, Moderatorin für Romaeltern and Schulbehörden, Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 7. Dezember 2001.

<sup>122</sup> Information von Janina Janson, Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 4. Dezember 2001.

<sup>123</sup> Interviews mit Mitgliedern des Rom e.V., Köln, 10. Dezember 2001.

das Wort des Lehrers, der sagt ‘Ich habe das nicht getan, das Kind lügt.’” Es gab keine offizielle Reaktion.<sup>124</sup>

Romaeltern berichten außerdem, daß Lehrer dazu neigen, Beschwerden wegen Belästigung zu ignorieren, während Disziplinarmaßnahmen gegen Romakinder oft ergriffen werden, wie beispielsweise die Überweisung von Sinti- und Romakindern auf Sonderschulen wegen “Verhaltensproblemen,” “ungezügelmtem Temperament” und “Aggressivität.” Berichtet wird, daß einige Sinti- und Romakinder auf derlei Behandlung reagieren, indem sie lernen, ihre Identität zu verbergen, sowohl um die Schule beenden zu können, als auch um ihre Chancen für einen Arbeitsplatz nicht zu gefährden.

### *Hohe Quote an Schulabbrechern*

Obwohl keine offiziellen Statistiken vorliegen, deutet die bestehende Forschung darauf hin, daß Kinder von Minderheiten und von Ausländern regelmäßig nicht einmal die Hauptschule absolvieren.<sup>125</sup> EKRI stellt fest, daß “die Zahl der vorzeitigen Schulabgänger bei diesen Gruppen von Kindern besonders groß” ist.<sup>126</sup> Sinti- und Romakinder scheinen öfter und früher als Gleichaltrige die Schule abzubrechen.<sup>127</sup>

Mehrere NRO-Projekte waren offenbar durchaus erfolgreich darin, das Problem der Fehlzeiten und des häufigen Schulabbruchs unter Sinti- und Romakindern anzugehen. Zum Beispiel hat der Sinti-Verein in Bremen in Zusammenarbeit mit den Eltern und mit Unterstützung des Landes einen regelmäßigen Schulbesuch durch die meisten ortsansässigen Sintikinder erreicht.<sup>128</sup> In Hamburg haben die gemeinsamen Anstrengungen der Rom- und Cinti-Union und der staatlichen Schulbehörden dazu geführt, die Abbrecherrate unter Roma zu verringern.<sup>129</sup> Gleichzeitig erwähnt die Bundesregierung die bestehenden extrem hohen Fehlzeiten in vielen Bundesländern. So besteht beispielswei-

<sup>124</sup> Interview mit Leo Oehle, Niedersächsischer Verband Deutscher Sinti, Hannover 15. Januar 2002.

<sup>125</sup> Eine genauere Untersuchung ist für Berlin verfügbar, siehe: *Bürger organisieren Netzwerke: Gegen Diskriminierung*, Edition Parabolis, 2000, S. 8–9.

<sup>126</sup> EKRI Bericht 2000, S. 12.

<sup>127</sup> Petra Rosenberg, Vorsitzende der Sinti- und Roma-Union Berlin-Brandenburg, erklärte, daß “Sinti- und Romakinder vor der NS-Zeit besser in deutsche Schulen integriert waren als heute.” Zitiert nach: “Erbschaft das Stolzes,” *der Tagesspiegel*, 18. Dezember 2001.

<sup>128</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 100.

<sup>129</sup> Mitglieder des Hamburger Instituts für Lehrerfortbildung auf der Konferenz “Roma Projects: Good Practices – Possibilities and Limits,” durchgeführt vom Roma National Congress und der Rom- und Cinti-Union Hamburg, 19. bis 21. November 2001.

se in Schleswig-Holstein das Problem weiterhin, trotz der Beteiligung von Sintifrauen als Moderatorinnen.<sup>130</sup>

Vertreter der Sinti und Roma wie auch einige Schulbeamte meinen, daß die hohen Abbrecherquoten das Ergebnis einer Kombination der oben genannten Faktoren sind: der ungenügenden interkulturellen schulischen Curricula und der Diskriminierung, die dazu führen, daß sich Sinti- und Romakinder vor der Schule ängstigen.<sup>131</sup> Die Ausgrenzung in Sonderschulen scheint ebenfalls zu den hohen Abbrecherquoten beizutragen; da ein Sonderschulabschluß in der Folge die Berufsmöglichkeiten einschränkt, außerdem zur Stigmatisierung beiträgt und das Selbstwertgefühl der Kinder mindert, könnten Eltern den Nutzen des Schulbesuchs in Frage stellen.

### *Die Antwort der Bundesregierung*

Die Bundesregierung anerkennt die bestehenden Probleme, denen Sinti und Roma beim Zugang zu Bildung ausgesetzt sind und hat die Ursachen für das Defizit bei Romaschülern wie folgt umrissen:

Ursache dieser Defizite ist zum einen der schwere Übergang vom traditionellen Verständnis der Familie als allumfassende Sozialgemeinschaft zur modernen Gesellschaft mit Schulpflicht und meist außerhalb der Familie stattfindender Berufsausbildung. Zum andern aber haben bei den Eltern bzw. Großeltern noch vorhandene Abwehrreaktionen gegenüber der öffentlichen Schule ihren Einfluß, die aus der Ausgrenzung dieser Menschen und ihren negativen Erfahrungen in der Schule sowie dem nachfolgenden Abgeschnittensein von jeglicher Bildung während der Verfolgung durch die NS-Gewaltherrschaft herrühren.<sup>132</sup>

Die Regierungen haben den Ausbau von Förderschulen als ein Mittel zur Gleichstellung von Sinti- und Romakindern verstärkt. Der Bericht zum Rahmenübereinkommen erwähnt, daß sich "besondere Möglichkeiten der Förderung der schulischen Entwicklung für Kinder von Sinti und Roma ... in einigen Ländern der Bundesrepublik

<sup>130</sup> Die Bundesregierung hat daher darauf hingewiesen, daß es "notwendig [ist], daß auch die einzelnen Familien dieser Schülergruppe Sorge dafür tragen, daß ihre Kinder regelmäßig zur Schule gehen und die bestehenden Angebote im Bildungswesen annehmen." Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zu der Stellungnahme des Beratenden Ausschusses zu dem Bericht über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens, Bundesministerium des Innern, 29. März 2002, S. 14.

<sup>131</sup> Mitglieder des Hamburger Instituts für Lehrerfortbildung auf der Konferenz "Roma Projects: Good Practices – possibilities and Limits," durchgeführt vom Roma National Congress und der Rom- und Sinti-Union Hamburg, 19. bis 21. November 2001. Das Video der gesamten Konferenz ist bei den Organisatoren erhältlich.

<sup>132</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 98f.

Deutschland” ergeben haben,<sup>133</sup> darüber hinaus in besonderen Fällen, wo bei Kindern einzelner Familien deutscher Sinti und Roma schulische Defizite bestehen.<sup>134</sup>

In der Sichtweise von Vertretern der Sinti und Roma erscheinen solche “Fördermöglichkeiten” als den Sinti- und Romakindern willkürlich aufgezwungen, wie etwa der Besuch von Sonderschulen (siehe oben). Einige Schulexperten räumen ein, daß “Förderschule” nicht mehr ist als “ein neuer Name für ein altes Problem.”<sup>135</sup> Die Bundesregierung hat für ihren Teil anerkannt, daß die “Erfahrungen in diesem Zusammenhang gezeigt [haben], daß langfristig nur solche Initiativen erfolgreich sind, die mit Einverständnis, Willen und mitverantwortlicher Beteiligung der Betroffenen vor Ort in die Wege geleitet werden.”<sup>136</sup>

Eine Reihe von Bundesländern unterstützt NRO-Initiativen bei der Überwindung von Benachteiligungen, denen Sinti- und Romakinder im Bildungsbereich ausgesetzt sind. Es gibt jedoch keine systematische Evaluation über deren Ergebnisse oder eine Bewertung von “guter Praxis” unter der Perspektive eines Austauschs dieser Erfahrungen. Es besteht keine umfassende Regierungspolitik, die angemessene und dauerhafte finanzielle Unterstützung für Initiativen gewährt, um gleiche Bildungschancen für Sinti- und Romakinder sicherzustellen. Projekte von Nicht-Regierungs-Organisationen kommen oft in finanzielle und logistische Schwierigkeiten und können dann kaum mehr mit der Bandbreite der oben beschriebenen Probleme umgehen. Ein Vertreter der Roma ermutigte die Bundesregierung zu überlegen: “was für eine Zukunft die neue Generation der Sinti und Roma hat – ohne Ausbildung?”<sup>137</sup>

### 3.1.2 Beschäftigung

Es gibt keine spezielle und umfassende Gesetzgebung, die ethnische oder rassistische Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt verbietet.<sup>138</sup> Einzelne antidiskriminierende Bestimmungen finden sich verstreut und mit unterschiedlichem Status in der Gesetzgebung, decken aber nicht alle Formen von Diskriminierung ab.

<sup>133</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 96. Der Bericht bezieht sich hier auf alle Schulformen.

<sup>134</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 98.

<sup>135</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>136</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 96.

<sup>137</sup> Sebastijan Kurtisi von der Roma-Union Grenzland, OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>138</sup> Grundgesetz Artikel 3.

So verbieten zum Beispiel Artikel 8.1 des Bundesbeschäftigungsgesetzes, Artikel 75 des Arbeitsschutzgesetzes und Artikel 67 des Betriebsverfassungsgesetzes allesamt die unterschiedliche Behandlung von Beschäftigten aus Gründen ihrer Religion, Nationalität oder Herkunft, *inter alia*, während das Arbeitsrecht willkürliche Entlassungen aus diskriminierenden Gründen verbietet. Es besteht jedoch keine Regelung bezüglich der Diskriminierung bei der Einstellung.<sup>139</sup> Es bestehen keine gesetzlichen Vorkehrungen, die die Aufforderung zur Diskriminierung unter Strafe stellen, solange diese Aufforderungen nicht mit schwerwiegender Bedrohung oder gewaltsamen Zwang einhergeht, der strafrechtlich relevant ist.<sup>140</sup>

Es ist möglich, daß die Gerichte diskriminierende Praktiken auf dem Arbeitsmarkt auf der Grundlage des Grundgesetzes sanktionieren. Als beispielsweise 1997 ein Taxi-Unternehmen in Duisburg begann, seinen Kunden die Möglichkeit anzubieten, nach einem ethnisch deutschen Fahrer zu fragen, haben einige türkische Taxifahrer diese Praxis vor Gericht angefochten. Das Amtsgericht stellte keinen Gesetzesverstoß fest,<sup>141</sup> aber am 28. Mai 1999 hat das Düsseldorfer Landgericht in einer letztinstanzlichen Entscheidung verkündet, daß der Ausschluß von Arbeit auf einer ethnischen Grundlage gegen das Gleichbehandlungsprinzip des Artikel 3 des Grundgesetzes verstößt.<sup>142</sup> In den letzten zehn Jahren wurden jedoch nur sehr wenige solche Fälle entschieden.<sup>143</sup>

### *Diskriminierung bei der Neueinstellung*

Obwohl nur wenige Präzedenzfälle vorliegen, scheint es eine starke Diskriminierung von Minderheitengruppen (die oftmals als "Ausländer" wahrgenommen werden) bei der Neueinstellung zu geben. Eine Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aus dem Jahr 1996 zeigte das hohe Niveau der Diskriminierung von "Ausländern" auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Diskriminierung wurde besonders (über 50

<sup>139</sup> *Betriebsverfassungsgesetz*, Artikel 118.1. Das Gesetz ist nicht anwendbar in seinen anti-diskriminierenden Bestimmungen bei Organisationen mit politischer, koalitioneller, konfessioneller, wohltätiger, erzieherischer, akademischer oder künstlerischer Natur, ebensowenig bei den Medien. Das Gesetz gilt nur für diejenigen Privatunternehmen mit einem Minimum von fünf Festangestellten und einem Betriebsrat. EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 20.

<sup>140</sup> So etwa Volksverhetzung, StGB, Paragraph 30.

<sup>141</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 22.

<sup>142</sup> U 238/98 - 14 - (ZIP 1999, 1357 ff.), 28 Mai 1999.

<sup>143</sup> Außerdem war dieser Fall einzigartig und hatte internationale Aufmerksamkeit erregt. Er wurde auch von Komitees zur Beseitigung Rassistischer Diskriminierung beobachtet.

Prozent) in den Bereichen festgestellt, die höhere Qualifikationen erfordern.<sup>144</sup> Neuere Tests wurden 2001 von dem in Solingen ansässigen Landeszentrum für Zuwanderung in Zusammenarbeit mit dem Aachener Pädagogischen Zentrum und der Berliner Forschungsstelle INFIS durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen ein Muster struktureller Diskriminierung ebenso wie ein hohes Maß von persönlicher Diskriminierung: unter Bewerbern mit identischer Qualifikation wurden weiße Bewerber (mit deutschen Namen) von den Arbeitgebern deutlich bevorzugt; bei Telefoninterviews wurden Bewerber ohne ausländischen Akzent bevorzugt.<sup>145</sup>

Es gibt keine Untersuchungen über die Diskriminierung von Sinti und Roma bei der Neueinstellung. Minderheitenvertreter stellen jedoch fest, daß Antiziganismus und negative Vorurteile über Sinti und Roma massive Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt für die Angehörigen dieser Gemeinschaften bedeuten.<sup>146</sup> Der beratende Ausschuß für das Rahmenübereinkommen bemerkt ferner, daß obwohl die "Behörden davon [ausgehen], daß die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit grundsätzlich keine Auswirkungen auf jemandes wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder kulturellen Status hat," es "insbesondere für Angehörige der Roma/Sinti-Minderheit weit schwieriger ist, Arbeit zu finden als für die übrige Bevölkerung."<sup>147</sup>

Viele Sinti und Roma sind vom Zugang zu einer Reihe von Beschäftigungen mangels formeller Ausbildung oftmals ausgeschlossen (siehe: Abschnitt 3.1.1). Gleichzeitig stellen Vertreter der Sinti und Roma fest, daß *de facto* "wegen der Vorurteile ein Sinto oder Rom mit einer Ausbildung in keiner besseren Position auf dem Arbeitsmarkt ist als ein Sinto oder Rom ohne Ausbildung."<sup>148</sup> So wird mehrfach berichtet, daß Sinti und Roma abgelehnt werden (oder zwei- und dreimal Bewerbungsgespräche führen müssen), wenn sie sich um eine Anstellung als Kassierer oder als Bedienung in Läden oder Restaurants bewerben.<sup>149</sup> Sinti und Roma berichten, daß ihnen für gewöhnlich von

<sup>144</sup> Siehe: A. Goldberg, D. Mourinho: *Empirical Proof of Discrimination against Foreign workers in Labour Market Access*, in: A. Goldberg, D. Mourinho, U. Kulke, *Labour Market Discrimination against Foreign Workers in Germany*, ILO, International Migration Papers No. 7, Genf 1996, S. 3–53. Die Studie konzentriert sich auf die Lage der türkischen Arbeiter, die in Deutschland weithin als "Ausländer" wahrgenommen werden.

<sup>145</sup> Arbeitslose mit ausländischer Abstammung (bspw. türkisch) mit unterschiedlich ausgeprägtem Akzent agierten als Testpersonen. Siehe: D. Clayton, *Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen*, S. 10, 17–18.

<sup>146</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>147</sup> Beratender Ausschuß für das Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 24.

<sup>148</sup> Interview mit Rudko Kawczynski, Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 4. Dezember 2001.

<sup>149</sup> Information von Mitgliedern des Verbands Deutscher Sinti Rheinland-Pfalz, Landau 9. Januar 2002.

Seiten potentieller Arbeitgeber Mißtrauen entgegengebracht wird und daß viele Arbeitgeber sich bei Anstellungen zurückhalten.<sup>150</sup>

Angst vor Diskriminierung bei der Einstellung und willkürliche Entlassungen veranlassen viele Sinti und Roma, ihre Identität zu verbergen. Die meisten deutschen Sinti mit fester Anstellung, die für diesen Bericht interviewt wurden, erklärten, daß sie es vorzögen, "kein Risiko einzugehen" und sie ihre Identität bei der Arbeit nicht kundtun.<sup>151</sup>

Es gibt keine Erfassung der ethnischen Zugehörigkeit auf Arbeitsunterlagen oder bei Bewerbungen. Allerdings können Arbeitgeber die ethnische Zugehörigkeit von Bewerbern auf anderen Wegen feststellen, etwa über die Adresse des Bewerbers.<sup>152</sup> Weil Sinti und Roma oftmals in geschlossenen Wohngebieten leben, sind diese Adressen als "Zigeuner"-Anschriften bekannt. Laut einem Vertreter des "Projektbüros zur Förderung von Roma-Initiativen – Pakiv Deutschland e.V.," Eppelheim, wissen Arbeitgeber, wenn sie die Anschrift "Industriestraße" (seit geraumer Zeit umbenannt in "Henkel-Teroson-Straße," einer Straße in Heidelberg, in der mehrere Sintifamilien leben) sehen, wer sich da bewirbt. Auf diese Weise fördert die Ausgrenzung beim Wohnen ethnische Kennzeichnung und Diskriminierung durch Arbeitgeber.<sup>153</sup> Ähnliches wird aus anderen Städten berichtet, in denen Sinti und Roma in geschlossenen Siedlungen leben.

Eine rassistische Motivation hinter der Ablehnung, Sinti und Roma anzustellen, oder hinter ihrer plötzlichen Entlassung wird niemals offen ausgedrückt, so daß Rechtsmittel nur schwer eingelegt werden können, und es gibt keine Stellenanzeigen, die Sinti und Roma ausdrücklich von der Bewerbung um offene Stellen ausschließen. Formelle

<sup>150</sup> Mündliche Belege weisen darauf hin, daß solche Behauptungen nicht unbegründet sind. Eine Romani-Verkäuferin berichtete aus Köln, nachdem sie mehrere Jahre ohne Beschwerden gearbeitet hatte, wie ihre Chefin hörte, daß sie am Telefon Romanes sprach und sie fünf Tage später wegen Personalabbaus entlassen wurde. Information des Rom e.V., Köln 10. Dezember 2001. Eine Sintiza aus Bayern berichtete, nachdem sie sich per Telefon um eine Stelle als Zimmermädchen in einem Hotel beworben hatte und zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen worden war, ihr "in dem Moment, als sie eintrat, sehr höflich, zivil gesagt wurde," daß die Stelle "gerade besetzt" worden sei. Interview mit N.N. (um Anonymität gebeten), München, 18. Januar 2001.

<sup>151</sup> Interviews wurden von der Berichterstatteerin während des Aufenthalts vom November 2001 bis zum Januar 2002 und vom Mai bis Juli 2002 in folgenden Ländern durchgeführt: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt and Schleswig-Holstein.

<sup>152</sup> Arbeitgeber verlangen außerdem zusammen mit den Bewerbungsunterlagen oft ein Photo.

<sup>153</sup> Interview mit Herbert Heuss, Projektbüro zur Förderung von Roma-Initiativen – Pakiv Deutschland e.V., Heidelberg 7. Januar 2002. Der gleiche Mechanismus gilt für Personen mit niedrigem Einkommen, die in ärmeren Stadtvierteln wohnen, unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft.

Anzeigen und Gerichtsverfahren sind extrem selten; Personen, die meinen, von ihren Arbeitgebern diskriminiert worden zu sein, verfügen entweder nicht über Beweise oder sie zweifeln an ihren Aussichten, ein Verfahren zu gewinnen, oder sie kennen schlicht nicht den Weg, um eine Anzeige zu erstatten.<sup>154</sup>

### *Arbeitslosigkeit*

Das Fehlen einer wirksamen Gesetzgebung gegen Diskriminierung kann zumindest für einen Teil der Arbeitslosenrate unter "Ausländern" (einschließlich derer mit Langzeitaufenthalt ohne deutsche Staatsbürgerschaft), die höher ist als der nationale Durchschnitt, verantwortlich sein.<sup>155</sup> Offizielle Statistiken für nationale Minderheiten wie Sinti und Roma bestehen nicht.<sup>156</sup>

Ohne offizielle statistische Daten oder Untersuchungen ist es schwierig, Arbeitslosenzahlen für Sinti und Roma zu benennen. Vertreter der Minderheit meinen, daß die Arbeitslosenrate unter Sinti- und Romagemeinschaften unverhältnismäßig hoch ist; Schätzungen reichen von 60 bis 90 Prozent.<sup>157</sup> Sie führen dies auf Diskriminierung von seiten öffentlicher und privater Arbeitgeber sowie auf den niedrigeren Ausbildungsstand zurück. Vergleichsweise lag die durchschnittliche nationale Arbeitslosenrate für das Jahr 2001 bei etwa neun Prozent mit Anzeichen für einen schwachen Rückgang in 2002.<sup>158</sup>

Einige Experten weisen darauf hin, daß die hohen Schätzungen der Arbeitslosigkeit unter Sinti und Roma auch ein Ergebnis informeller Beschäftigung sein kann; selbständige Personen könnten von Behörden als arbeitslos wahrgenommen werden.<sup>159</sup> Diese

<sup>154</sup> Kommentatoren weisen auf die Diskrepanz zwischen den bestehenden Möglichkeiten, Verfahren wegen Diskriminierung zu führen und den "Realitäten der Rechtskultur, in der diese Möglichkeiten keinerlei positive Rolle beim Schutz von vermutlichen Opfern spielen." Information der Minority Rights Group, Interrights und des European Roma Rights Centre unter der Schirmherrschaft des gemeinsamen Projekts 'Implementing European Anti-Discrimination Law,' Juli 2001.

<sup>155</sup> Bundesministerium des Innern, siehe: <<http://www.bmi.bund.de/>>, (Zugriff 30. Juni 2002).

<sup>156</sup> Der Beratende Ausschuß befindet, daß aufgrund des "Mangels an guten statistischen Daten [es] schwierig ist sicherzustellen, daß die volle und effektive Gleichstellung nationaler Minderheiten wirksam gefördert wird, auch in Bezug auf die Lage der Roma/Sinti auf dem Arbeitsmarkt." Siehe: Beratender Ausschuß zum Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 75.

<sup>157</sup> OSI Runder Tisch 8. April 2002. Interview mit Annelore Hermes, Gesellschaft für bedrohte Völker, Referat Flüchtlinge, Sinti und Roma, Göttingen, 16. November 2001. Interview mit einem Mitarbeiter des Europäischen Migrationszentrums, Berlin, 27. November 2001. Schreiben eines Mitarbeiters der Stadt Düsseldorf, in dem ein früherer Entwurf dieses Berichts kritisch kommentiert wird; im Archiv von EUMAP.

<sup>158</sup> Statistisches Bundesamt, siehe: <<http://www.destatis.de/>>, (Zugriff 25. Mai 2002).

<sup>159</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil III), S. 24.

Form der Selbständigkeit führt oftmals zu eingeschränkter sozialer Sicherung wie Kranken- und Rentenversicherung, zu unregelmäßigem Einkommen und Abhängigkeit von sozialen Hilfen.

### *Soziale Sicherung*

Das System der sozialen Sicherung umfaßt in Deutschland ein breites Spektrum von Hilfen, einschließlich Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, das an Personen gezahlt wird, die gearbeitet und ihre Stelle verloren haben, von Hilfen zum Lebensunterhalt, die an Personen gezahlt werden, die keine Beschäftigung nachweisen können und die dauernd soziale Unterstützung benötigen. Arbeitslosengeld oder -hilfe sind höher als die Hilfen zum Lebensunterhalt (die nur die minimalen Grundbedürfnisse abdecken wie Verpflegung, Unterkunft, Kleidung, Gesundheitspflege und Heizung); die Arbeitslosenunterstützung wird auf der Grundlage des vorherigen Einkommens berechnet.<sup>160</sup>

Neuere Zusätze zum Sozialrecht verlangen von arbeitslosen Personen regelmäßige Bewerbungen um Arbeitsplätze, damit ihre Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung bestehen bleiben; für Langzeitarbeitslose kann die Unterstützung gekürzt oder gar gestrichen werden. Diese Maßnahmen berücksichtigen nicht die Möglichkeit, daß Angehörige bestimmter Minderheitengruppen aufgrund von Diskriminierungen bei Neueinstellungen nicht in der Lage sein könnten, Arbeit zu finden.

Vertreter von Sinti und Roma weisen außerdem darauf hin, daß aufgrund kultureller Tabus Angehörige ihrer Gemeinschaften manchmal bestimmte Arbeiten nicht annehmen können, beispielsweise in Krankenhäusern und auf Friedhöfen (die als unreine Orte gelten), oder Arbeiten mit Abfall. Angeblich ignorieren die verantwortlichen Arbeitsämter manchmal diese Vorbehalte oder verhalten sich unsensibel.<sup>161</sup> So wurde in Köln ein 32jähriger deutscher Sinto, der bei der Städtischen Beschäftigungsgesellschaft als Gärtner angestellt war, entlassen, weil er es ablehnte, Arbeit auf einem Friedhof anzunehmen. Er klagte gegen seine Entlassung vor dem Arbeitsgericht in Köln, verlor aber den Prozeß.<sup>162</sup> Aufgrund des Fehlens einer Gesetzgebung, die Minderheiten vor indirekten Formen von Diskriminierung schützt, sind die Chancen, einen solchen Fall zu gewinnen, gering. Gleichzeitig kann die wiederholte Ablehnung von Beschäftigungsangeboten dazu führen, daß eine Person ihren Anspruch auf Unterstützung verliert, selbst wenn diese Ablehnung eine "Gewissensentscheidung" darstellt.

<sup>160</sup> N. Foster, *German Legal System and Laws*, S. 181–183.

<sup>161</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>162</sup> "Gärtner darf kein Totengräber sein: Gefeuert!" *Express Köln*, 15. Dezember 2001.

### *Die Antwort der Bundesregierung*

Die Behörden in einzelnen Bundesländern haben versucht, die hohen Arbeitslosenquoten unter Sinti und Roma durch verschiedene Arbeitsbeschaffungsprojekte zu verringern; jedoch war die Wirkung dieser Projekte begrenzt.

In Hamburg verzichteten die Schulbehörden auf bestimmte Qualifizierungen, um die vier Roma als Sprachlehrer in Schulen anstellen zu können (siehe: Abschnitt 3.3). In Bremen werden zwei Büros mit öffentlichen Mitteln im Rahmen des Plans zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Sinti und Roma unterstützt,<sup>163</sup> es liegen keine Daten über den Erfolg dieser Projekte vor.

Ebensowenig wie im Bereich von Bildung und Ausbildung gibt es für Arbeitsbeschaffungsprogramme umfassend angelegte Evaluation oder Bewertung des Erfolgs mit Blick auf einen Austausch von Erfahrung, um gute Praxis zu identifizieren. Ein solches Unterfangen könnte die Entwicklung von systematischeren politischen Maßnahmen unterstützen, um die Benachteiligungen von Sinti und Roma auf dem Arbeitsmarkt zu verringern.<sup>164</sup>

### *Romaflüchtlinge*

Die Schwierigkeiten, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, sind für Romaflüchtlinge besonders hoch, selbst für jene, die seit Jahren in Deutschland leben und noch eine Entscheidung über ihren Aufenthalt oder ihre Abschiebung erwarten. Die neuen Asylgesetze erlauben diesen Personen, sich nach einem Jahr um eine Arbeitserlaubnis zu bewerben (eine Voraussetzung für legale Anstellung). Zusätzlich zu den gleichen diskriminierenden Hindernissen, wie sie sich Sinti und Roma als Staatsbürger oder mit einer Aufenthaltserlaubnis stellen, haben Romaflüchtlinge die im Besitz einer Arbeitserlaubnis sind, Schwierigkeiten, Arbeit zu finden weil der Status "Abschiebung ausgesetzt" gewöhnlich nur für drei Monate erteilt wird.

Darüber hinaus erweist sich die Bewerbungsprozedur für eine Arbeitserlaubnis in der Praxis als extrem bürokratisch und langsam, viele Flüchtlinge erhalten sie nie. Nach Meinung von Vertretern der Roma verzögern die Behörden die Ausgabe von Arbeitserlaubnissen und anderen Papieren in der Hoffnung, daß sich die Lage in den Herkunftsländern der Flüchtlinge ändert und so ihre Rückkehr erlaubt.<sup>165</sup> Gleichzeitig laufen alle, die ohne Erlaubnis eine Arbeit aufnehmen, Gefahr, wegen einer Gesetzesübertretung abgeschoben zu werden. Bleiben sie arbeitslos, bleiben sie abhängig von Sozial-

<sup>163</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 28.

<sup>164</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil I), S. 2.

<sup>165</sup> Interview mit Rudko Kawczynski, Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 4. Dezember 2001.

hilfe;<sup>166</sup> deren Höhe wird von der International Helsinki Federation als unterhalb des Existenzminimums eingeschätzt.<sup>167</sup>

Der EKRI-Bericht 2000 warnt davor, daß die Verhinderung des Zugangs zu Beschäftigung für Flüchtlinge bei gleichzeitiger Kürzung der ihnen zustehenden Hilfen diese Menschen in notleidendem Zustand beläßt und "Vorurteile, Klischeevorstellungen und Feindseligkeit gegenüber diesen Personen in der Gesellschaft noch verstärken" könne.<sup>168</sup>

### 3.1.3 Wohnen und andere öffentliche Dienstleistungen

Es besteht keine spezielle Gesetzgebung, die Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum und anderen Dienstleistungen verbietet, abgesehen von den allgemeinen Bestimmungen des Grundgesetzes.<sup>169</sup> Im privaten Bereich verfügen die Anbieter über ein hohes Maß an Vertragsfreiheit.

Die Wohnsituation von Sinti und Roma ist höchst unterschiedlich. Einige Familien leben in ähnlichen Verhältnissen wie andere Deutsche auch. Es scheint jedoch, daß die Lebensbedingungen der Mehrheit von Sinti und Roma unterdurchschnittlich ist. Ursachen sind Armut und Abhängigkeit von sozialen Hilfen, langjährige Vernachlässigung von seiten der Behörden und Diskriminierung beim Zugang zum privaten Wohnungsbau.

#### *Sozialer Wohnungsbau*

Das Komitee zur Beseitigung Rassistischer Diskriminierung hat seine Besorgnis über bestehende ethnische Ausgrenzung bei der Versorgung mit Wohnraum zum Ausdruck gebracht.<sup>170</sup> Die Bundesregierung hat darauf geantwortet, daß insbesondere "ausländische" Mitbürger in Deutschland in selbstabgrenzenden Gemeinschaften in Ballungs-

<sup>166</sup> Das *Asylbewerberleistungsgesetz* legt fest, daß der Bedarf an Wohnung, Verpflegung und Kleidung als Sachleistung gewährt wird, zusätzlich ein Taschengeld in Höhe von €40 für Erwachsene und €20 für jedes Kind. *AsylbLG*, Paragraph 3.

<sup>167</sup> Die Sozialhilfefzahlungen wurde seit 1993 nicht mehr angehoben; die steigenden Lebenshaltungskosten sind nicht berücksichtigt worden. Siehe: Bericht der International Helsinki Federation (2001), <<http://www.ihf-hr.org/reports/ar01/Country%20issues/Countries/Germany.pdf>>, (Zugriff 3. August 2001).

<sup>168</sup> EKRI Bericht 2000, S. 11.

<sup>169</sup> Grundgesetz Artikel 3.

<sup>170</sup> CERD/C/338/Add.14, 10. August 2000.

räumen leben, und dies ihren "eigenen Wünschen" entspricht. "Diese Menschen gehören häufig zur selben ethnischen Gruppe."<sup>171</sup>

Die Behörden nehmen offenbar an, daß Sinti und Roma, die deutsche Staatsbürger sind, es vorziehen zusammen zu leben, obgleich die meisten der sogenannten "Sinti-Siedlungen" nach dem Krieg entstanden, als deutsche Sinti und Roma, die aus den Konzentrationslagern in ihre Heimatstädte zurückkehrten, in den Ghettos der Städte angesiedelt wurden, üblicherweise in den am wenigsten attraktiven Gebieten und unter Bedingungen, die ernstliche Umwelt- und Gesundheitsrisiken bargen. Seit den 1970er Jahren begannen Sozialbehörden, sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen und erreichten Verbesserungen in vielen Siedlungen. Dennoch bevorzugten die Behörden in vielen Fällen, die bestehenden Ghettos zu erneuern und damit die bestehenden Muster ethnischer Ausgrenzung zu wiederholen.

In Düsseldorf, Nordrhein-Westfalen, waren Sinti nach ihrer Rückkehr nach dem Ende des Krieges in baufälligen Hütten in einer abgelegenen Barackensiedlung untergebracht worden,<sup>172</sup> die die Behörden erst 1983 erneuerten. Der Neubau der Siedlung wurde als lokaler Akt zur Wiedergutmachung verstanden.<sup>173</sup> Heute leben dort etwa 160 Sinti in 27 Häusern unter relativ guten Bedingungen. Diese Verbesserungen sind Ergebnis der Unterstützung von Land und städtischer Verwaltung und der gemeinsamen Anstrengung mehrerer Nicht-Sinti Organisationen.<sup>174</sup>

Die Sinti-Siedlung mit etwa 250 Personen am Rand von Hamburg wurde auf einer sanierten Mülldeponie errichtet, über die die Bewohner, wie berichtet wird, nicht informiert waren.<sup>175</sup> Die Häuser dieser Siedlung sind in relativ gutem Zustand, gleichwohl liegt die Siedlung selbst isoliert und ist mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht einfach zu erreichen.<sup>176</sup> Der neue Müllplatz der Stadt liegt in der Nähe. Sowohl das Land, auf dem die Siedlung steht, als auch die Nähe zur gegenwärtigen Müllhalde stellen eine dauernde Gesundheitsgefährdung dar.

In der Annahme, daß die Sinti zusammen wohnen wollten, baute die Stadt Freiburg im Rahmen eines Projekts in den 1970ern neue Häuser, Schulen und ein Stadtteilzent-

<sup>171</sup> Die Bundesregierung bezieht sich hier auf Immigranten als "Ausländer."  
CERD/C/338/Add/1410, August 2000, Absatz 26.

<sup>172</sup> S. Milton, *Die Verfolgung der Überlebenden: Zur Kontinuität des Antiziganismus in Nachkriegsdeutschland und Österreich*, in: S. Tebbutt, S. 55.

<sup>173</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>174</sup> Caritasverband für die Stadt Düsseldorf: *90 Jahre Caritasverband für die Stadt Düsseldorf. Soziale Dienste und Beratung: Beratung und Hilfe für Sinti*, Düsseldorf: Caritas, 1994, S. 37f.

<sup>175</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>176</sup> Information, die während eines Besuchs der Sinti-Siedlung gesammelt wurde, Hamburg, 16. Mai 2002.

rum in einer geschlossenen Umgebung. Andere Einwohner verließen allmählich diese Gegend und hinterließen sie quasi ethnisch ausgegrenzt.<sup>177</sup>

Die Siedlung Kistnersgrund in Bad Hersfeld war in den 1970er Jahren am Rand der Stadt an der Seite einer Mülldeponie gebaut worden. Nach dem Ausbruch von Hepatitis zu Beginn der 1980er Jahre aufgrund der gesundheitsschädlichen Bedingungen beschloß die Stadtverwaltung, die Siedlung zu verlegen.<sup>178</sup> Die neue Siedlung, Haunewiese, war wiederum außerhalb der Stadt angelegt worden, erneut waren Häuser unterhalb des Standards für den Sozialen Wohnungsbau errichtet worden: Betonwände ohne Verputz und Isolation und ohne Zentralheizung. Die Bewohner benutzten einen Ofen, der von außen beheizt wurde, und sie sollten dazu Holz in den nahegelegenen Wäldern sammeln. In den letzten Jahren wurde das Heizungssystem verbessert, die Bewohner verfügen jetzt über Zentralheizung.<sup>179</sup>

In München lebten Sinti und Schausteller seit den 1950er Jahren in einer isolierten Siedlung; sie waren regelmäßig "von Provisorium zu Provisorium geschoben worden,"<sup>180</sup> bis schließlich 1998 das Land, auf dem die Familien zuletzt wohnten, von einem großen Autohersteller (BMW) gekauft wurde. Die Baracken und provisorischen Häuser, in denen die Familien über Jahrzehnte gelebt hatten, waren nicht isoliert und boten wenig Schutz gegen Kälte und Feuchtigkeit. Wegen der Feuchtigkeit und der mangelhaften Belüftung waren die Wände einiger Häuser mit Schimmel überzogen.<sup>181</sup> Nachdem BMW das Land, auf dem die provisorischen Häuser standen, von der Stadt München gekauft hatte, sorgte die Stadtverwaltung für die Umsiedlung der Bewohner.<sup>182</sup> Die Bewohner bezogen ihre neuen Häuser wiederum in einer geschlossenen Siedlung im Januar 2002.

Mehrere Sintifamilien leben in einer kürzlich renovierten Siedlung im Gewerbegebiet von Heidelberg, Baden-Württemberg, auf einer Parzelle gegenüber einer größeren

<sup>177</sup> Siehe: P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik*, Berlin: Metropol, 2001.

<sup>178</sup> Interview mit Herbert Heuss, Projektbüro zur Förderung von Roma-Initiativen – Pakiv Deutschland e.V., Heidelberg, 24. Juli 2002.

<sup>179</sup> Interview mit Herbert Heuss, Projektbüro zur Förderung von Roma-Initiativen – Pakiv Deutschland e.V., Heidelberg, 24. Juli 2002.

<sup>180</sup> "Neue Heimat für die Freimanner Sinti," *Süddeutsche Zeitung*, 28. Juli 2002.

<sup>181</sup> Diese Informationen wurden während eines Besuchs der Sinti-Siedlung eingeholt, München, 10. Januar 2002.

<sup>182</sup> "Neue Heimat für die Freimanner Sinti," *Süddeutsche Zeitung*, 28. Juli 2002.

chemischen Fabrik (Henkel-Teroson-Straße). Es wurde vermutet, daß der Boden massiv mit chemischen Substanzen verunreinigt ist.<sup>183</sup>

Elende Zustände werden aus der Sinti-Siedlung Ummenwinkel in Ravensburg berichtet. Die Holzhäuser der Siedlung sind in extrem schlechtem Zustand und das Fehlen von Sanitärinstallationen hat vorgeblich schwerwiegende Gesundheitsprobleme bei den dortigen Kindern verursacht (siehe: Abschnitt 3.1.4). Der Vorsitzende des Verbands Deutscher Sinti und Roma Baden-Württemberg appellierte bislang erfolglos an die Stadtverwaltung, diese Situation durch eine Renovierung der Häuser zu verbessern.<sup>184</sup>

### *Die Antwort der Bundesregierung*

Der Deutsche Bundestag hat in seinem Beschluß vom 26. Juni 1986 sowohl die Dringlichkeit bestätigt als auch die Absicht erklärt, die Lebensbedingungen von Sinti und Roma zu verbessern und ihre Integration in die Gesellschaft zu fördern.<sup>185</sup> Die Verantwortung für öffentlichen Wohnungsbau und soziale Leistungen liegt bei den einzelnen Ländern, aber nur wenige haben umfassende Maßnahmen ergriffen, um die Qualität der Versorgung mit Wohnraum für Sinti und Roma auf der Basis dieses Beschlusses zu verbessern.

In Bayern unterstützt beispielsweise die Stadt Nürnberg die "Initiativkreis zur Verbesserung der Lebensbedingungen Nürnberger Sinti" durch die Finanzierung der Personalkosten für einen Sozialarbeiter.<sup>186</sup>

Es gibt auch Erfolgsgeschichten. So hat die Stadtverwaltung in Straubing, Bayern, die für ein Wohnungsprojekt verantwortlich war, Sinti innerhalb der Stadt zwischen den übrigen Einwohnern angesiedelt, um eine fortgesetzte Ghettobildung zu vermeiden. Die Sinti waren umfassend in die Planung und Entscheidungsfindung durch eine feste Arbeitsgruppe, die von Sozialarbeitern zu diesem Zweck organisiert war, eingebunden.<sup>187</sup> In München haben die betroffenen Sinti einen Bewohnerrat gegründet, der an der Planung und Beratung zu dem Neubauprojekt beteiligt war.<sup>188</sup>

<sup>183</sup> Diese Informationen wurden während eines Besuchs der Sinti-Siedlung gesammelt; sowie Interview mit Herbert Heuss, Projektbüro zur Förderung von Roma-Initiativen – Pakiv Deutschland e.V., Heidelberg, 7. Januar 2002.

<sup>184</sup> "Scheitert Projekt im Ummenwinkel am Geld?" *Schwäbische Zeitung*, 8. Dezember 2001.

<sup>185</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 43.

<sup>186</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 29.

<sup>187</sup> Siehe: P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik*, Berlin: Metropol, 2001.

<sup>188</sup> Diese Informationen wurden während eines Besuchs der Sinti-Siedlung gesammelt; Interview mit Herbert Heuss, Projektbüro zur Förderung von Roma-Initiativen – Pakiv Deutschland e.V., Heidelberg, 7. Januar 2002.

Dennoch haben Vertreter der Sinti und Roma die paternalistischen Einstellungen auf seiten einiger Sozialbehörden kritisiert, die "immer besser wissen, was gut für Sinti [und Roma] ist." Diese Vertreter würden einen ernsthaften Dialog mit den Angehörigen der Sinti und Roma Gemeinschaften vorziehen, um fortgesetzte Ghettoisierung zu vermeiden, die betrieben wird, um dem vorgeblichem Wunsch der Sinti und Roma, "zusammenzubleiben," zu entsprechen.<sup>189</sup>

Vertreter der Minderheit bestätigen die Komplexität dieses Problems: einerseits ermöglicht das Leben in der Gemeinschaft die Tradierung und Pflege ihrer Sprache und Kultur. Dennoch, so insistieren sie, ist die erzwungene Ansiedlung – insbesondere unter mehr als unangemessenen Verhältnissen – eine nicht akzeptable Lösung.<sup>190</sup> Der Hohe Kommissar über Nationale Minderheiten der OSZE hat bekräftigt, daß die öffentlichen Körperschaften bei der Entwicklung und Umsetzung von Wohnbauprogrammen sorgfältig abwägen müssen: Die freie Wahl einzelner Roma-Gemeinschaften, zusammen mit anderen Roma zu leben, sei zu respektieren; gleichwohl sollten die Regierungen sicherstellen, daß Wohnungsprogramme nicht die Ausgrenzung befördern.<sup>191</sup> Ein ernsthafter und dauernder Dialog mit den Vertretern der Sinti und Roma ist unabdingbar, um diese Ausgewogenheit zu erreichen.

Der EKRI Bericht 2000 empfiehlt den Regierungen, diskriminierende Praktiken und Schranken oder Ausgrenzungsmaßnahmen auf dem öffentlichen und privaten Wohnungssektor zu untersuchen.<sup>192</sup> Bislang gab es keine Reaktion auf diese Empfehlung.

### *Privater Wohnungsbau*

Eine Studie des Landesentrums für Zuwanderung (Nordrhein-Westfalen) in Dortmund und Düsseldorf deutet auf weitreichende diskriminierende Praktiken bei den Besitzern privater Häuser hin. Personen, die als "Ausländer" wahrgenommen werden – auch wenn es sich um deutsche Staatsbürger handelt – sehen sich häufig Kontrollen ihres Einkommens und genauerer Prüfung ihres Hintergrunds ausgesetzt. Von ihnen werden Referenzen früherer Vermieter und Nachbarn wie auch polizeiliche Führungs-

<sup>189</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>190</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>191</sup> OSZE Hohe Kommissar über Nationale Minderheiten, *Bericht zur Lage der Roma und Sinti in der OSZE-Region*, 2000, S. 126.

<sup>192</sup> EKRI Bericht 2000, S. 12.

zeugnisse verlangt.<sup>193</sup> Letzten Endes finden "Ausländer" Unterkünfte mit einem niedrigeren Standard als üblicherweise auf dem Wohnungsmarkt verfügbar.<sup>194</sup>

Entsprechend einer Umfrage des EMNID-Instituts von 1994 erklärten 68 Prozent der Deutschen, daß sie keine Sinti und Roma als Nachbarn haben wollen.<sup>195</sup> Derartige Einstellungen haben dazu geführt, daß die Sinti und Roma von Wohnungen oder Campingeinrichtungen ausgegrenzt werden. Sinti und Roma bestätigen, daß regelmäßig, wenn sie eine Wohnung besichtigen wollen, die am Telefon als frei bezeichnet wurde, diese Wohnung "gerade vermietet" war, wenn sie ankamen. Einige solche Fälle sind vor Gericht gekommen, aber es ist extrem schwierig, hier einen Nachweis zu führen.<sup>196</sup> Die Mehrzahl derartiger Fälle bleibt unbekannt und unbestraft.<sup>197</sup>

In Bochum verweigerte ein Wohnungsbesitzer einer Sintifamilie einen Mietvertrag mit der einzigen Begründung, daß sie "Zigeuner" seien. Die Familie klagte. Das Amtsgericht entschied jedoch am 25. September 1996, daß der Besitzer das Recht habe, die Mieter abzulehnen: "Diese ethnische Gruppe ist traditionell vornehmlich rastlos und ... ist eindeutig nicht repräsentativ für den durchschnittlich geeigneten Mieter mit entsprechenden Zukunftsperspektiven, so daß die Erwartungen auf weitere fruchtbare Verhandlungen seitens der Kläger völlig unbegründet und unhaltbar waren."<sup>198</sup> Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma legte beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Beschwerde gegen dieses Urteil ein, der Antrag wurde jedoch *rationae personae* als unzulässig erklärt, da die Antragssteller (der Zentralrat und Romani Rose) in diesem Falle nicht persönlich betroffen wäre.<sup>199</sup>

In der Ortschaft Helsa bei Kassel hat der Eigentümer des Gasthauses *Goldener Adler* sich vor kurzem entschlossen, den Vertrag zum Verkauf eines Hauses an eine Sintifa-

<sup>193</sup> D. Clayton, *Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen*, S. 18.

<sup>194</sup> In Berlin werden Minderheiten oft Wohnungen in "ethnischen" (d.h. mit ethnisch nicht-deutschen Bewohnern) angeboten, die Deutsche normalerweise nicht akzeptieren. Trotz des schlechten Zustands, so wird berichtet, werden den Mietern Preise abverlangt, die denen für sehr viel bessere Wohnungen in anderen Stadtvierteln Berlins entsprechen. Interview mit einem Mitarbeiter des Europäischen Migrations Zentrums, Berlin, 27. November 2001.

<sup>195</sup> Zitiert nach: D. Strauß, *Antiziganismus in der deutschsprachigen Gesellschaft und Literatur*, in: S. Tebbutt, S. 109.

<sup>196</sup> Interviews wurden von der Berichterstatterin während des Aufenthalts vom November 2001 bis zum Januar 2002 und vom Mai bis Juli 2002 in folgenden Ländern durchgeführt: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

<sup>197</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>198</sup> Antrag Nr. 35208/97, Zentralrat und Romani Rose gegen Deutschland, 27. Mai 1997.

<sup>199</sup> Antrag Nr. 35208/97, Zentralrat und Romani Rose gegen Deutschland, 27. Mai 1997.

milie rückgängig zu machen, nachdem er mehrfach anonyme Drohungen erhalten hatte: wenn der Verkauf des Hauses an "die Zigeuner" gültig werden sollte, habe er mit gewaltsamer Vergeltung zu rechnen.<sup>200</sup>

Im Juli und August 2001 gab es eine Reihe von Berichten aus Bad Hersfeld über einen Wohnungsgesellschaft, die es ablehnte, an Sinti und Roma zu vermieten. Die Stadtverwaltung hatte schriftlich erklärt, daß "Mietverträge mit Sinti nur dann abgeschlossen werden, wenn die Wohnung vorher ebenfalls von Sinti als Mieter bewohnt war und diese Wohnung frei geworden ist."<sup>201</sup> Der Vorsitzende des Verbands Deutscher Sinti und Roma Hessen stellte fest, daß diese Praxis gegen das Grundgesetz, die EMRK und gegen die Datenschutzbestimmungen verstößt. Der Oberbürgermeister von Bad Hersfeld erklärte jedoch in einer öffentlichen Stellungnahme, daß private Wohnungsbaugesellschaften frei seien, Mietverträge abzuschließen oder nicht abzuschließen. Auf die Frage, wie denn die Stadtverwaltung Sinti erkennen könne, antwortete er: "Wir kennen doch unsere Kunden."<sup>202</sup>

Angeblich verbieten private Campingplätze in Frankfurt am Main, Köln, Berlin und Brandenburg den Zutritt für Roma.<sup>203</sup> Ein Behördenvertreter in Brandenburg bestätigte in einem Interview, daß die Eigentümer, wenn sie es wünschen, Roma von ihrem Campingplatz ausschließen können, ohne gesetzliche Schwierigkeiten zu bekommen. Darüber hinaus wandten sich Anwohner wiederholt an die lokale Verwaltung und an die Polizei, um die Entfernung von Wohnwagen von Sinti und Roma aus ihrer Umgebung zu verlangen – einschließlich derer, die in der Zeit von April bis Oktober als Saisonarbeiter kamen. Die Brandenburgischen Behörden schalteten *ad hoc* einen Vermittler ein, um die Roma-Arbeitsmigranten zum Verlassen zu bewegen. Das Ergebnis war, das Roma "nie mehr nach Brandenburg kommen."<sup>204</sup>

Seit 1995 stellt der Berliner Senat finanzielle Unterstützung bereit für die Unterhaltung des Wohnwagenplatzes Dreilinden, der jährlich für ausländische Sinti und Roma, die als Saisonarbeiter reisen, zur Verfügung steht. Die Behörden haben anerkannt, daß die "Sinti und Roma ... Dauerstandplätze wollen," aber "bisher war die Realisierung dieser Absicht aufgrund der politischen Opposition und der noch gespannteren Haushaltslage nicht möglich."<sup>205</sup> Der Standplatz Dreilinden liegt an der Autobahn am Rande Berlins;

<sup>200</sup> "Besitzer: Kein Verkauf an Sinti," *Rundbrief* (2000), jährliche Publikation des Verbands Deutscher Sinti und Roma Hessen.

<sup>201</sup> Zitiert nach: "Keiner Zigeuner in Freibad," *Junge Welt*, 20. August 2001.

<sup>202</sup> Zitiert nach: "Keiner Zigeuner in Freibad," *Junge Welt*, 20. August 2001.

<sup>203</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

<sup>204</sup> Interview mit einem Angestellten des Brandenburgischen Ministeriums für Arbeit, Soziales und Frauen, Potsdam, 15. November 2001.

<sup>205</sup> Berlin Senat website, siehe: <<http://www.sensjs.berlin.de/>>. (Zugriff 1. Januar 2002).

die Infrastruktur ist minimal.<sup>206</sup> Von Mai bis August werden in der Siedlung Dusch- und Toiletten-Container sowie Waschmaschinen zur Verfügung gestellt, allerdings werden diese jedes Jahr zum Ende der Saison wieder abgebaut. Sinti und Roma, die früher ankommen, sind gezwungen, in Berlin-Charlottenburg auf einem Parkplatz ohne sanitäre Einrichtungen zu warten.<sup>207</sup> Einige Vertreter der Roma bezweifelten, ob es zulässig ist, einen Standplatz "nur für Roma" einzurichten, dessen niedriger Standard in keinem Verhältnis zu seinen Kosten steht (schätzungsweise €250.000 pro Jahr).<sup>208</sup>

### *Wohnsituation von Romaflüchtlingen*

Die hohe Arbeitslosenrate unter Romaflüchtlingen hat zu entsprechend hoher Abhängigkeit von der Versorgung mit Sozialwohnungen geführt. Der schlechte Standard der Unterkünfte für Romaflüchtlinge wurde von vielen Minderheitenvertretern kritisiert.

In Köln herrscht seit dem Sommer 2001 eine scharfe Auseinandersetzung über die Umsiedlung von Romaflüchtlingen (aus dem früheren Jugoslawien, die seit den frühen 1990er Jahren in Köln leben) in ein neues, speziell für Flüchtlinge geplantes, mit kleinen Containern ausgestattetes Lager in Kalk.<sup>209</sup> In den 1960ern stand in Kalk eine Chemiefabrik. Die Fabrik wurde geschlossen, das Gebiet jedoch bis dahin nicht neu besiedelt, da es offiziell als gesundheitsgefährdend eingestuft worden war;<sup>210</sup> kürzlich entnommene Bodenproben haben bestätigt, daß dort immer noch unakzeptabel hohe Konzentrationen an Arsen und Eisen zu finden sind.<sup>211</sup> Die Roma demonstrierten ge-

<sup>206</sup> Information während eines Besuchs in Drei Linden/Wannsee, 25. November 2001.

<sup>207</sup> Siehe: "District wants to build a motel on the Sinti place, but Senate claims extension for an 'all year place'," verfügbar auf: <<http://www.romnews.com/a/86-98.html>>, (Zugriff 31. Januar 2002).

<sup>208</sup> Siehe: "District wants to build a motel on the Sinti place, but Senate claims extension for an 'all year place,'" verfügbar auf: <<http://www.romnews.com/a/86-98.html>>, (Zugriff 31. Januar 2002). Ebenso Interview mit Rajko Djuric, Romani Union, Berlin, 17. November 2001.

<sup>209</sup> Die "Container" sind Metallkonstruktionen mit einem Raum von etwa 14 qm. Fotos der Container befinden sich im Archiv von EUMAP, mit Genehmigung des Romano Cacipe Dokumentationszentrums (Rom e.V.) in Köln. Information zu diesem Fall zur Verfügung gestellt von Rom e.V., Köln, 10. Dezember 2001.

<sup>210</sup> "Langeweile, Frust und wenig Hoffnung," *Kölnische Rundschau*, 16. November 2001.

<sup>211</sup> Die Konzentration von Blei (1700 mg pro Kubikmeter) überschreitet den bundesweit festgelegten Höchstwert für einen Erwachsenen um das 4,25-fache (400 mg per pro Kubikmeter) und für Kinder um das 8,5-fache (200mg pro Kubikmeter). Die Arsenkonzentration (69 mg pro Kubikmeter) überschreitet den bundesweit festgelegten Höchstwert für einen Erwachsenen um das 1,5-fache (50 mg pro Kubikmeter) und fast das Dreifache für Kinder (25 mg pro Kubikmeter). Kopie des Laborberichts im Archiv von EUMAP, mit Genehmigung des Rom e.V. in Köln.

gen diese Umsiedlung, der Bürgermeister von Köln erklärte jedoch, daß es “keine Alternative” zu den Containern in Kalk gäbe.<sup>212</sup> Unterstützt durch den Rom e.V. klagten die betroffenen Roma vor dem Verwaltungsgericht, das die Verlegung an einen anderen Platz anordnete. Die Stadtverwaltung legte Berufung ein,<sup>213</sup> und solange das Verfahren läuft, so noch im August 2002, müssen sechzig Romafamilien, die im Herbst 2001 nach Kalk gebracht worden waren, dort leben.

Die für Romaflüchtlinge verantwortlichen Kölner Behörden erklärten, daß die Umsiedlung Teil einer neuen Flüchtlingspolitik sei.<sup>214</sup> Dem Rom e.V. zufolge “wird dies gemacht, nicht weil die Flüchtlinge es mögen, sondern damit sie es nicht mögen; wer nicht mit dem zufrieden ist, was Deutschland anzubieten hat, ist frei, in seine Heimat zurückzugehen.”<sup>215</sup>

Der Rom e.V. hat die finanzielle Rechtfertigung dieser neuen Politik in Frage gestellt. Während der Unterhalt für eine vierköpfige Flüchtlingsfamilie normalerweise DM 1.200 (etwa €600) monatlich kostet, beläuft sich der Unterhalt in dem extra errichteten “Containerland” Kalk gegenwärtig auf DM 5.000 (etwa €2.500) – mehr als viermal soviel. Für den Rom e.V. machen “diese stolzen Zahlen den Steuerzahler sauer und Flüchtlinge krank.”<sup>216</sup>

Vertreter der Roma weisen darauf hin, daß sowohl Flüchtlingslager als auch “ethnische Nachbarschaften” ein leichtes Ziel für Angriffe von Rechtsradikalen darstellen. Dieses Problem stellt sich insbesondere in den Neuen Bundesländern, d.h. in Ostdeutschland (siehe: Abschnitt 3.2).

### *Andere Leistungen*

Personen, die zu “sichtbaren” Minderheitengruppen<sup>217</sup> gehören, berichten, daß sie umfassender Diskriminierung beim Zugang zu öffentlichen Leistungen begegnen und er-

<sup>212</sup> “Keine Alternative zum Container,” *Kölnische Rundschau*, 7. November 2001.

<sup>213</sup> “Köln streitet mit Roma,” *Aachener Zeitung*, 5. Dezember 2001.

<sup>214</sup> Unter anderem begannen die Kölner Behörden damit, die Geldzahlungen an Flüchtlinge zu kürzen. Stattdessen erhalten Flüchtlinge Nahrungsmittel direkt in den Flüchtlings-siedlungen. Siehe: “Flüchtlingsrat gegen Container,” *Kölner Stadt-Anzeiger*, 1. Oktober 2001.

<sup>215</sup> Interviews mit Mitgliedern des Rom e.V., Köln, 10. Dezember 2001.

<sup>216</sup> D. Schmitz, *Die Roma und ihre Diskriminierung durch die Politik und die Presse*, unveröffentlicht. Im Archiv von EUMAP, zur Verfügung gestellt vom Rom e.V., Köln.

<sup>217</sup> Gruppen, die leicht als nicht ethnisch Deutsch erkannt werden können, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft.

heblichen Hindernissen, wenn sie solche Praktiken rechtlich verfolgen wollen.<sup>218</sup> Eine Studie der Brandenburger Antidiskriminierungsstelle im Büro der Ausländerbeauftragten unter der Schirmherrschaft des Projekts "Freier Zugang zu Dienstleistungen für ethnische Minderheiten, Ausländer und Flüchtlinge" (FRITZ) konstatierte, daß abgesehen von Beleidigungen, verbalen Attacken und der Erniedrigung von Klienten die schlimmste Form von Diskriminierung im Verweigern von Leistungen besteht.<sup>219</sup>

Tests, die von der Antidiskriminierungsstelle der Brandenburgischen Ausländerbeauftragten durchgeführt wurden, zeigen, daß rund 30 Prozent der Diskotheken- und Bar/Restaurant-Besitzer in Brandenburg diskriminierende Praktiken anwenden, und zwar den weißen Kunden zuliebe.<sup>220</sup> Während der Tests wurde Personen afrikanischer, arabischer oder indischer Herkunft unter verschiedenen Vorwänden der Zugang verweigert, wie etwa "wir sind voll," "heute ist private Party," "Sie brauchen eine Club-Karte" oder "da drin sind Rechtsextremisten, und die könnten euch verprügeln," während weiße Gäste problemlos eingelassen wurden.<sup>221</sup> Die Geschäftsführerin der Diskothek "Röhre" in Frankfurt an der Oder rechtfertigte ihre Anweisung an die Türsteher, keine "Ausländer" hereinzulassen, wie folgt: "Das Problem ist einfach ... und ich sage Ihnen, wie die Dinge wirklich sind – wenn ich diese drei jungen Männer hereinlasse, so sehr ich diese Situation auch bedauere, werden andere Gäste sich unwohl fühlen und gehen."<sup>222</sup>

Ein Mitarbeiter der Antidiskriminierungsstelle erklärte, daß in solch eindeutigen Fällen die Abteilung die einzig durchsetzbare Sanktion innerhalb der Gewerbeordnung anzuwenden sucht,<sup>223</sup> nämlich den Entzug der Gewerbeerlaubnis aufgrund von "Unzuver-

<sup>218</sup> Beispielsweise wurde ein Geschäftsmann in Potsdam, der ausdrücklich erklärte, er würde keine Autos an Ausländer vermieten, von einem Mitglied des Brandenburgischen Landtags unterstützt, der mit Brief vom 8. Oktober 2001 an einen Mitarbeiter des Antidiskriminierungsstelle (der eine Beschwerde gegen den Geschäftsmann eingelegt hatte) schrieb, daß "glücklicherweise es deutschen Unternehmen – in aller Regel – frei gestellt [ist], ob und mit wem sie Verträge schließen." Kopie des Briefes im Archiv von EUMAP.

<sup>219</sup> FRITZ Schlußbericht, Anhang 6.3, S. 60.

<sup>220</sup> FRITZ Schlußbericht, Anhang 6.3, S. 60.

<sup>221</sup> Die Tester wurden von einem Kameramann und einem Mitarbeiter der Antidiskriminierungsstelle begleitet, die Gespräche wurden auf Video aufgezeichnet. FRITZ Schlußbericht, Anhang 6.3, S. 60.

<sup>222</sup> Video und Transkript befinden sich im Besitz der Antidiskriminierungsstelle und sind verfügbar unter <<http://www.wdr.de/tv/monitor/archiv>>, Stichwort "Diskotheken," (Zugriff 2. Januar 2002).

<sup>223</sup> FRITZ Schlußbericht, Anhang 6.3, S. 60.

lässigkeit.“<sup>224</sup> Allerdings, fügte er hinzu, sei es in der Praxis sehr schwierig, ein Gericht von der Anwendung solch einer schwerwiegenden Maßnahme zu überzeugen. Ein Richter sagte in Bezug auf Beschwerden über Diskriminierung, daß “ein Verfahren eine Frage von Zeit, Geld und Nerven ist, bei der ein Erfolg niemals garantiert ist.“<sup>225</sup>

Es gibt zahlreiche weitere vermutete Diskriminierungen besonders für Sinti und Roma beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Der Verband Deutscher Sinti Rheinland-Pfalz hat Fälle von Diskriminierungen gegen Sinti und Roma vor allem im Versicherungs- und Kommunikationsbereich (Einrichtung von Telefonanschlüssen) dokumentiert.<sup>226</sup> Im August 2001 wurde in Offenbach Sinti und Roma der Eintritt ins Schwimmbad Rosenhöhe verweigert; ein Angestellter der Einrichtung erklärte: “Wir wollen keine Zigeuner mehr im Bad.“<sup>227</sup>

Viele Sinti und Roma behaupten, daß sie in Geschäften und Kaufhäusern vom Personal heimlich überwacht werden.<sup>228</sup> Derart indirekte Diskriminierung und vorurteilvolles Verhalten entmutigt Minderheiten, öffentliche Güter und Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Viele vermeiden schlechte Erfahrungen, indem sie bestimmte Geschäfte, Restaurants oder andere Dienstleister vermeiden.<sup>229</sup>

### 3.1.4 Gesundheitsfürsorge und andere Formen sozialer Sicherung

Es gibt keine Gesetzgebung, die Diskriminierung in der Gesundheitsfürsorge ausdrücklich verbietet. Das deutsche Gesundheitssystem wird generell als gut funktionierend angesehen, gleichwohl bestehen Behauptungen, daß es diskriminierende Vorfälle gibt,

<sup>224</sup> “Die Lizenz kann nicht gewährt werden bzw. kann entzogen werden, wenn der Bewerber nicht die nötige Verlässlichkeit vorweist.” *Gewerberecht* (1970) und Artikel 35 des *Handelsrechts*, Information zur Verfügung gestellt durch das gemeinsame Projekt von Minority Rights Group und European Roma Rights Centre: ‘Implementing European Anti-Discrimination Law,’ Juli 2001. Allerdings haben die Behörden nur sehr selten Gebrauch von diesen Bestimmungen gemacht.

<sup>225</sup> FRITZ Schlußbericht, Anhang 6.3, S. 61.

<sup>226</sup> Zitiert nach: J. Delfeld, S. 7.

<sup>227</sup> “Keine Zigeuner in Freibad,” *Junge Welt*, 20. August 2001.

<sup>228</sup> Interviews wurden von der Berichterstatteerin während des Aufenthalts vom November 2001 bis zum Januar 2002 und vom Mai bis Juli 2002 in folgenden Ländern durchgeführt: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt and Schleswig-Holstein.

<sup>229</sup> FRITZ Schlußbericht, Anhang 6.3, S. 50.

von denen Sinti und Roma ebenso wie andere Minderheiten oder Ausländer betroffen seien.<sup>230</sup> Unter der bestehenden Gesetzgebung ist es jedoch extrem schwierig, solche Fälle vor Gericht zu belegen; es gibt wenig relevante Urteile.<sup>231</sup>

### *Gesundheit*

In Deutschland sind, ebenso wie im übrigen Europa, nur sehr wenige Informationen über die besonderen gesundheitlichen Probleme unter Sinti und Roma vorhanden;<sup>232</sup> weder gibt es offizielle Statistiken oder Untersuchungen über die Lebenserwartung, noch über Kindersterblichkeit oder andere Gesundheitsfragen. Entsprechend bestehen auch keine spezifischen Programme und keine ausgewiesenen Mittel, um die potentiellen ernsthaften Gesundheitsprobleme zu behandeln, die mit Langzeitarbeitslosigkeit, Bildungsmangel, oftmals unterdurchschnittlichen Lebensbedingungen und Armut unter diesen Gemeinschaften verbunden sind.

Ungeachtet des Fehlens offizieller Informationen gibt es zahlreiche Belege für Gesundheitsrisiken, denen Sinti- und Romagemeinschaften ausgesetzt sind. So wird beispielsweise von hohen Krankheitsziffern unter Sintikindern in der Siedlung Ummenwinkel der Stadt Ravensburg, Baden-Württemberg, berichtet,<sup>233</sup> sie seien durch die ungesunden Bedingungen in dieser Siedlung verursacht seien (siehe: Abschnitt 3.1.3). Eine andere, kleinere Ansiedlung von Sinti in Baden-Württemberg im Gewerbegebiet von Heidelberg, ist auf einem Stück Land gegenüber einer großen Chemischen Gesellschaft gebaut (Henkel-Teroson-Straße). Das Gelände und das Grundwasser dieser Gegend gilt als schwer verunreinigt.<sup>234</sup> Obwohl keine Informationen vorliegen, muß als nahezu sicher angenommen werden, daß diese Bedingungen Auswirkungen auf die Gesundheit der Anwohner haben.

Mitglieder der Rom- und Cinti-Union schätzen, daß Herzkrankheiten, Asthma und Rheumatismus die drei größten Gesundheitsprobleme unter Sinti und Roma darstellen. Asthma und Rheumatismus sind für die Mitarbeiter der Union direkte Folge der Lebensbedingungen in Roma-Ghettos; die meisten Gebäude in den Roma-Nachbarschaften sind feucht, nur schlecht mit Kohle oder Öl zu heizen, mit schlechter

<sup>230</sup> Interview mit Janina Janson, Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 4. und 6. Dezember 2001. Interviews mit Mitgliedern des Rom e.V., Köln, 10. Dezember 2001. Interview mit Leo Oehle, Niedersächsischer Verband Deutscher Sinti, Hannover, 15. Januar 2002.

<sup>231</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 9.

<sup>232</sup> OSZE Hohe Kommissar über nationale Minderheiten, *Bericht zur Lage der Roma und Sinti in der OSZE-Region 2000*, S. 117.

<sup>233</sup> "Scheitert Projekt im Ummenwinkel am Geld?" *Schwäbische Zeitung*, 8. Dezember 2001.

<sup>234</sup> Besuch der Siedlung und Interview mit Herbert Heuss, Projektbüro zur Förderung von Roma-Initiativen – Pakiv Deutschland e.V., Heidelberg, 7. Januar 2002.

Belüftung und schlecht ausgestattet.<sup>235</sup> Vergleichbare Lebensbedingungen wurden in anderen Städten festgestellt, wo sie ähnliche Gesundheitsprobleme verursachen dürften. Gleichwohl gibt es keine offizielle Quellen, die dieses Gefährdungspotential bestätigen oder widerlegen.

Angesichts der katastrophalen Folgen medizinischer Forschungen an Sinti und Roma in Deutschland vor und während des Zweiten Weltkrieges<sup>236</sup> sowie der anschließenden Diskriminierungen durch die Gesundheitsbehörden,<sup>237</sup> hegen Angehörige der Sinti- und Romagemeinschaften ein starkes Mißtrauen gegenüber jeder wissenschaftlichen oder medizinischen Untersuchung ihrer Gesundheit. Es hat keinen Versuch der Gesundheitsbehörden gegeben, dieses Mißtrauen zu überwinden, um so in einen ersten Schritt die potentiellen Gesundheitsprobleme unter Sinti- und Romagemeinschaften anzusprechen.

In einem Fall, in dem Roma ohne deutsche Staatsbürgerschaft betroffen waren, arbeitete medizinisches Personal mit den Polizeibehörden zusammen.<sup>238</sup> Am 13. April 1995 überfielen 150 Polizeibeamte Wohnungen von Romaflüchtlings in Köln, um im Fall eines ausgesetzten Babys zu ermitteln, das nach den Aussagen eines Arztes "eine bei Zigeunern übliche Pigmentierung" hatte.<sup>239</sup> Über vierzig Frauen wurden zu Bluttests gezwungen, von ihnen wurden Lichtbilder und Fingerabdrücke genommen; vier von ihnen – darunter ein junges, noch nicht verheiratetes Mädchen – wurden zu einer gynäkologischen Untersuchung in der Universitätsklinik gezwungen. Die gesuchte Mutter wurde trotz dieser "besonderen Anstrengungen" nicht gefunden. Professor Gilad Margalit bemerkt, daß "diese Aufgabe besser hätte von Psychologen und Sozialarbeitern als von der Polizei wahrgenommen werden können. Die deutsche Polizei, die Roma auch nach 1945 als Kriminelle betrachtet hatte, konnte sich möglicherweise nicht von diesen traditionellen Mustern freimachen," und er fährt fort, daß "die Brutalität dieser Er-

<sup>235</sup> Interview mit Janina Janson, Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 4. und 7. Dezember 2001.

<sup>236</sup> Eine Darstellung der rassenhygienischen Forschungen des Dr. Ritter und der Menschenversuche des Dr. Mengele in Auschwitz, siehe bspw.: R. Gilsenbach, *Oh Django, sing deinen Zorn. Sinti und Roma unter den Deutschen*, Berlin: Basisdruck, 1993; Centre de recherches tsiganes, *Sinti und Roma unter dem Nazi-Regime, I. Von der 'Rassenforschung' zu den Lagern*, Berlin: Edition Parabolis, 1996; U. Engbring-Romang, *Die Verfolgung der Sinti und Roma in Hessen*, Frankfurt: Brandes und Apsel, 2001.

<sup>237</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 10.

<sup>238</sup> Solche Anschuldigungen wurden auch von anderen Minderheitenangehörigen und Ausländern erhoben. Zuletzt hat Amnesty International vom Tod eines Asylsuchenden berichtet, dem in Polizeigewahrsam angeblich ein Brechmittel gewaltsam vom medizinischen Personal verabreicht wurde. Amnesty International Bericht 2002: Deutschland, siehe: <<http://www.amnesty.org/>>, (Zugriff 12. Juli 2002).

<sup>239</sup> 'Wir hatten gehofft, daß es in Deutschland keinen Rassismus mehr gibt...' Dokumentation zur Polizei-Razzia gegen Roma-Frauen am 14.04.95 in Köln. Information des Rom e.V., Köln.

mittlung, insbesondere die unkritische Zusammenarbeit von medizinischen Personal mit der Polizei für die Roma die Erinnerung an die Nazi-Vergangenheit bedeutete.“<sup>240</sup>

### 3.1.5 Zugang zur Rechtssprechung

Das Grundgesetz garantiert jedermann die Unantastbarkeit der Menschenwürde,<sup>241</sup> und das Recht auf Abhilfe gegen ungerechtfertigte Handlungen von seiten staatlicher Behörden.<sup>242</sup> Allerdings gibt es neben den allgemeinen Vorschriften des Grundgesetzes keine besonderen Gesetze, die die Diskriminierung innerhalb des Rechtssystems verbieten.<sup>243</sup> Vertreter der Roma machen geltend, daß die diskriminierende Behandlung, welche Angehörige ihrer Gemeinschaften von seiten privater Bürger erfahren müssen, noch verschlimmert wird durch die erniedrigende Behandlung und die diskriminierende Anwendung von Strafmaßnahmen seitens der Gesetzeshüter.<sup>244</sup>

Aufgrund des Fehlens besonderer Antidiskriminierungs-Gesetze haben mutmaßliche Diskriminierungsopfer nur geringe Aussichten, ihrer Rechte vor Gericht erfolgreich durchzusetzen; gleichzeitig ist die Gewährung von Prozeßkostenhilfe an die Erfolgsaussichten gebunden.<sup>245</sup> Die Kosten von Gerichtsverfahren, verbunden mit der geringen Wahrscheinlichkeit eines praktischen Erfolgs, halten viele mutmaßliche Opfer von Diskriminierung davon ab, Anzeige zu erstatten. Gleichzeitig haben Menschenrechts- und andere Organisationen, obwohl die deutsche Gesetzgebung sie nicht von finanzieller Unterstützung für Rechtsverfahren gegen Diskriminierung abhält, kein *locus standi*, um Verfahren im Namen mutmaßlicher Opfer von ethnischer und rassistischer Diskriminierung in Gang zu setzen.<sup>246</sup>

<sup>240</sup> G. Margalit, “Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?” Siehe: <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>>, (Zugriff 9. April 2002).

<sup>241</sup> Grundgesetz Artikel 1 Absatz 1: “Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlicher Gewalt.”

<sup>242</sup> Grundgesetz Artikel 19 Absatz 4: “Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. ...”

<sup>243</sup> Grundgesetz Artikel 3.

<sup>244</sup> Interview mit Rudko Kawczinski, Rom- und Cinti-Union, Hamburg, 26. Juni 2002. Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma stellt darüber hinaus die andauernde Schikanierung von Minderheitenangehörigen durch die Behörden fest. Siehe: Bericht zum Rahmenüber-einkommen, S. 21.

<sup>245</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 24.

<sup>246</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 25.

Das Komitee zur Beseitigung Rassistischer Diskriminierung hat darüber hinaus Besorgnis über die Tatsache zum Ausdruck gebracht, daß unter Berücksichtigung von Artikel 6 der Versammlung ... bestimmte Gruppen von Ausländern – einschließlich von Personen ohne rechtlichen Status oder mit temporärem Aufenthalt – kein Recht auf Hilfe nach rassistisch diskriminierenden Vorfällen haben.<sup>247</sup>

### *Ethnische Sondererfassung*

Die Regelung und Verwaltung von Gerichten und Polizei sind Angelegenheit der einzelnen Bundesländer. Obwohl ethnische oder rassistische Kennzeichnung offiziell verboten ist,<sup>248</sup> sind Ausnahmen zur Untersuchung und/oder Verhinderung von Verbrechen zulässig.<sup>249</sup>

Die ethnische Sondererfassung von Sinti und Roma wurde durch die Polizeibehörden in Bayern offiziell bis zum Oktober 2001 fortgesetzt (Bayern war das letzte deutsche Bundesland, das diese Praxis abschaffte).<sup>250</sup> Während in allen anderen Bundesländern Polizeiformulare (die eine Rubrik zur Beschreibung des Tatverdächtigen beinhalten) vier Formularfelder vorgeben: "Nord-Europäisch," "Mediterran," "Asiatisch" und "Afrikanisch," beinhalteten die bayerischen Formulare ein fünftes Feld: "Personentyp Sinti und Roma." Dieser Begriff ersetzte die traditionelle Formulierung "Personentyp Zigeuner" und wurde austauschbar mit anderen als neutral betrachteten Bezeichnungen für Sinti und Roma verwendet, wie z.B. "Landfahrer" und "häufig wechselnder Aufenthaltsort" (oder HWAÖ).<sup>251</sup> Der Beratende Ausschuß für das Rahmenübereinkommen hat außerdem den Gebrauch von Details wie "Ostpreußisch," "Westpreußisch," "Negroid" und körperliche Merkmale wie "vollbusig" festgestellt.<sup>252</sup>

Die Polizei ist angehalten, diese Formulare auf der Grundlage der physischen Erscheinung auszufüllen; die Verdächtigten waren nicht aufgefordert, sich selbst als einer Minderheit zugehörig zu identifizieren oder der polizeilichen Zuordnung zuzustimmen.

<sup>247</sup> CERD/C/338/Add.14, 10. August 2000, Absatz. 18.

<sup>248</sup> Seit der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes von 1983, BVerfGE 65. Siehe auch: Abschnitt 3, *Minderheitenschutz: Recht und Rechtspraxis*.

<sup>249</sup> *Unterschiede der Erfassungssysteme "Kriminalpolizeilicher Meldedienst - Staatsschutz" KPMD-S und Definitionssystem "Politische motivierte Kriminalität."* Information von Bündnis für Demokratie und Toleranz, Berlin, 27. November 2001.

<sup>250</sup> *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Presseerklärung*, 28. Juli 1998

<sup>251</sup> A. Dix, Vortrag auf der Konferenz "Race/Ethnic Statistics and Data Protection," organisiert von INDOK an der Zentraleuropäischen Universität, Budapest, 15.-17. Dezember 2000.

<sup>252</sup> Beratender Ausschuß für das Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, Absatz 19.

men.<sup>253</sup> Um diese Praxis zu rechtfertigen, behauptete die Bayerischen Polizeibehörden, daß die Daten auf der Grundlage der "Wahrnehmung durch die durchschnittlichen Bürger" gesammelt würden und nicht auf der Grundlage von Vorurteilen.<sup>254</sup>

Dieses Vorgehen provozierte einen internationalen Aufschrei,<sup>255</sup> Sinti- und Romaorganisationen gingen vor den Bayerischen Verfassungsgerichtshof.<sup>256</sup> Im Oktober 2001 gaben die bayerischen Behörden eine Erklärung ab, daß diese Erfassung nicht mehr fortgesetzt würde.<sup>257</sup> Die Formulare beinhalten jetzt nur vier Wahlmöglichkeiten: Nord-Europäisch, Mediterran, Afrikanisch und Asiatisch, die fünfte Möglichkeit (für "Personentyp Sinti/Roma") bleibt leer oder wird durchgestrichen.

Gleichwohl vermuten einige Vertreter der Sinti und Roma, daß die Polizeibehörden die Kennzeichnung von Sinti und Roma inoffiziell fortsetzen.<sup>258</sup> So warnte die Bayerische Polizei die Bevölkerung in einer Mitteilung im Zusammenhang mit angezeigten Betrugsfällen vor Geschäften mit Personen, die zu "einer mobilen ethnischen Minderheit mit südländischem Aussehen" gehören.<sup>259</sup> Es sind jedoch keine weitere Fälle berichtet worden, daß das Verbot umgangen worden wäre. Die Bayerischen Polizeibehörden haben sich verpflichtet, derartige Vorfälle in Zukunft zu verhindern.<sup>260</sup>

Im Oktober 2001 sammelte die Kölner Polizei zwangsweise DNA-Proben von in einer Roma-Siedlung lebenden Personen ein, angeblich zur Feststellung von Vaterschaft und zur Vermeidung des Mißbrauchs des Sozialversicherungssystems durch alleinstehende Mütter. Laut einem der Ermittler sind "diese Leute ... nicht standesamtlich getraut, sondern heiraten nach ihrem ureigenen Brauch, das macht es bisher so schwierig, die Väter der Kinder festzustellen."<sup>261</sup> Den Behörden zufolge geben die Romamütter be-

<sup>253</sup> Beratender Ausschuß für das Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, Absatz 19.

<sup>254</sup> A. Dix, *op. cit.*

<sup>255</sup> Ein Appell zur Beendigung der "rassendiskriminierenden Sondererfassung" wurde von über vierzig internationalen Persönlichkeiten unterschrieben und im April 1999 den bayrischen Behörden vorgelegt; eine Kopie des Appells befindet sich im Archiv von EUMAP.

<sup>256</sup> Die Vorsitzende des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes sprach den bayrischen Innenminister, Günther Beckstein, persönlich auf diese Praxis an. *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Presseerklärung*, 12. Oktober 2001.

<sup>257</sup> *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Presseerklärung*, 12. Oktober 2001.

<sup>258</sup> Die Sammlung von Daten unterscheidet sich von Land zu Land. Siehe: Beratender Ausschuß für das Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, Absatz 20.

<sup>259</sup> "Senioren als Opfer: Freche und fiese Täter – Angst vor Euro und Banken ausgenutzt," *Nürnberger Nachrichten*, 24./25. November 2001, S. 19.

<sup>260</sup> Schreiben von Mitgliedern des Verbands Deutscher Sinti und Roma Bayern mit Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Berichts, im Archiv von EUMAP.

<sup>261</sup> "30 Verwandte müssen zum Speicheltest," *Kölner Stadt-Anzeiger*, 17. Oktober 2001.

trägerischerweise an, daß “der Vater unbekannt” sei, um so Hilfeleistungen für allein-stehende Mütter zu beantragen. In der Sicht von Minderheitenvertretern sind derartige Praktiken unangemessen und zeigen einen Mangel an kulturellem Verständnis.

### *Strafjustiz*

Anwälte, die regelmäßig mit Minderheiten zu tun haben, berichten über eine Anzahl von diskriminierenden Praktiken gegen “deutlich erkennbare” Minderheiten durch die Polizeibehörden.<sup>262</sup> Amnesty International hat eine Häufung von Anschuldigungen festgestellt, nach denen deutsche Gesetzeshüter dazu neigen, gegenüber Angehörigen “nicht-kaukasischer und ausländischer Nationalitäten”<sup>263</sup> verbal und auch physisch beleidigend zu werden (siehe: Abschnitt 3.2).

Im Dezember 1996 kam die Polizei zum Haus einer 62-jährigen Sintiza, um nach deren Sohn zu suchen, der eine Geldstrafe in Höhe von DM 200 (etwa €98) nicht gezahlt hatte. Nach Berichten verhielten sich die Polizeibeamten in einer aggressiven und provozierenden Weise, beschimpften die Frau als “Zigeunerdrecksau, Zigeunerpack” und fügten noch hinzu: “Hitler hat vergessen, euch zu vergasen.”<sup>264</sup> Die Frau versuchte, die Polizeibeamten am Eindringen in das Haus zu hindern, die Beamten erzwangen jedoch den Zutritt und brachen während der Auseinandersetzung den Arm der Frau. Die Frau erhob Anklage gegen die Polizei, der Richter entschied aber, daß diese keines Vergehens schuldig gemacht hätten. Daraufhin verklagten die Polizeibeamten die Frau wegen der Beschädigung einer Polizeiuniform und das Gericht verurteilte sie zur Zahlung von DM 2.700 (etwa €1.360) Schadensersatz. Der Richter berücksichtigte nicht die rassistischen Äußerungen der Polizeibeamten.<sup>265</sup>

Am 11. Oktober 2001 stürmten 15 Polizeibeamte in voller Kampfmontur um sechs Uhr früh das Haus einer Sintifamilie in Niedererbach, Rheinland-Pfalz, wegen des Verdachts des Überfalls auf eine Tankstelle, an der die Familie am Tag zuvor gesehen worden war. Die 52-jährige I. L. und ihr 49-jähriger Ehemann G. L. wurden aus dem Bett gezerrt, auf den Boden gezwungen und mit vorgehaltener Schußwaffe festgehalten

<sup>262</sup> Interviews mit Anwälten in Berlin, 22. November 2001. Interviews mit Anwälten in Hamburg, 5. Dezember 2001. Interviews mit Anwälten in Köln, 10. Dezember 2001. Interview mit einem Anwalt in Hannover, 15. Januar 2002.

<sup>263</sup> Amnesty International Bericht 2001: Deutschland, siehe: <<http://www.amnesty.org/>>, (Zugriff 25. Oktober 2001).

<sup>264</sup> “Wer schlug zuerst zu?” *Nürnberger Nachrichten*, 30. Juni 1998.

<sup>265</sup> “Vier Polizisten glaubwürdiger als zwei Sinti-Frauen,” *Süddeutsche Zeitung*, 2. März 1998.

während die Beamten das Haus durchsuchten. Die Polizei entschuldigte sich später für diesen Einsatz und erklärte, der "Fahndungseinsatz war nicht richtig."<sup>266</sup>

Aus Köln berichteten Anwälte, daß die Polizei Romakinder mit der Beschuldigung des Diebstahls festhält und Fotos ihrer Unterwäsche und Extremitäten (zum Beispiel der Füße) macht, um zu zeigen, daß Roma nicht hygienisch sind.<sup>267</sup> Diese Beweismittel wurden vor Gericht dazu verwendet, um Vorwürfe gegen Eltern zu untermauern, sich nicht ausreichend um ihre Kinder zu kümmern.<sup>268</sup> Über derartige entwürdigende Praktiken wird nicht in Bezug auf deutsche Kinder berichtet, unabhängig von deren sozialem Hintergrund.

Es gibt Berichte aus ganz Deutschland, daß junge Roma nicht-deutscher Nationalität (die über keine Papiere verfügen) als Verdächtige regelmäßig radiologischen Untersuchungen unterzogen werden, um ihr Alter festzustellen.<sup>269</sup> Minderjährige Straftäter (unter 14 Jahren) können nicht strafrechtlich verfolgt werden und die Polizeibehörden behaupten, daß einige der festgenommenen Verdächtigten ihr Alter falsch angeben, um der strafrechtlichen Verantwortung zu entgehen. Es wird berichtet, daß diese Prozedur für gewöhnlich nicht bei anderen ethnischen Gruppen angewandt wird, unabhängig vom Besitz von Ausweispapieren.

Es wird behauptet, daß die Behörden bei Roma unverhältnismäßig oft Strafmaßnahmen wie die Wegnahme der Kinder anwenden. In Köln schlug eine Fraktion des Stadtrats vor, "kriminelle Kinder" sollten ihren Familien weggenommen und in geschlossenen Heimen untergebracht werden, "um sie vor ihren Familien und ihrer Umwelt ... und vor sich selbst ... zu schützen."<sup>270</sup> Der Vorschlag war eine Reaktion auf Polizeiberichte, daß die Kriminalitätsrate angeblich wegen der Kriminalität von Flüchtlingen (vorwiegend aus dem ehemaligen Jugoslawien), die in Köln wohnhaft waren, angestiegen sei.

### 3.2 Schutz vor rassistischer motivierter Gewalt

Obwohl das Maß an rassistischer motivierter Gewalt in Deutschland bereits zu den höchsten innerhalb der EU gehört<sup>271</sup> und anscheinend noch ansteigt, setzt die beste-

<sup>266</sup> "Sondereinheit der Polizei stürmt das Haus einer Sinti-Familie in Niedererbach," *MNZ*, 13. Oktober 2001.

<sup>267</sup> Interviews mit Anwälte in Köln, 10. Dezember 2001.

<sup>268</sup> Fall von M.; Fotos und Bestimmungen im Archiv von EUMAP.

<sup>269</sup> Röntgenaufnahmen des Handgelenks werden als Maßnahme zur genauen Bestimmung des Alters angesehen.

<sup>270</sup> "FDP: Kriminelle Kinder von Eltern trennen," *Kölner Stadt-Anzeiger*, 6. April 2002.

<sup>271</sup> Greek Helsinki Monitor online, Mai 2001, siehe: <<http://www.greekhelsinki.gr/>>, (Zugriff 25. Mai 2001).

hende Gesetzgebung keine erhöhten Strafen für mit rassistischer Motivierung begangene Gewaltverbrechen fest.<sup>272</sup> Gewalt gegen Minderheiten und Ausländer durch Privatpersonen als auch durch deutsche Gesetzeshüter ist ein wiederkehrendes Thema in Berichten und Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorganisationen. Der EKRI-Bericht 2000 stellt fest:

Deutschland ist jedoch eine Gesellschaft, in der schwere rassistisch motivierte Gewalttaten begangen werden. Das bedeutet, daß Themen wie Rassismus, Antisemitismus, Fremdenhaß und Intoleranz erst noch als solche erkannt und bekämpft werden müssen. Der bestehende Gesetzesrahmen und die politischen Maßnahmen haben sich als unzureichend bei der wirksamen Bekämpfung dieser Problemen erwiesen.<sup>273</sup>

Die Antwort der Bundesregierung hielt dagegen fest, daß diese Stellungnahmen "zu pauschal [sind] und die Realität in Deutschland nicht wieder[geben]."<sup>274</sup> Das Komitee zur Beseitigung Rassistischer Diskriminierung hat ebenfalls Besorgnis darüber geäußert, daß "die Zahl der rassistischen Vorfälle, die während der 1990er Jahre mehr oder weniger gleich blieb, im Jahr 2000 plötzlich und dramatisch anstieg."<sup>275</sup> Amnesty International weist in seinem Bericht auf ein 50-prozentiges Wachstum rechtsradikaler Gewalt hin (die auch zu Todesfällen führte) und auf ein Anwachsen der Angriffe auf Minderheiten und Ausländer von 10.000 Fällen im Jahr 1999 auf 15.000 Fälle im Jahr 2000.<sup>276</sup> Im Dezember 2000 registrierte das Bundeskriminalamt 854 rassistisch motivierte Gewaltverbrechen, bei denen 37 Personen verletzt wurden,<sup>277</sup> und für die erste Hälfte des Jahres 2001 schätzte das Bundesministerium des Innern die Zahl der rechtsradikalen Straftaten auf 7.729 Fälle – zwei Drittel aller politisch motivierten Kriminalität.<sup>278</sup>

Der US-Außenministeriums Menschenrechtsbericht über Deutschland, der im März 2002 veröffentlicht wurde, weist auf die Fortdauer dieses Trends hin, obgleich keine

<sup>272</sup> Artikel 224 des Strafrechts ermöglicht höhere Strafen, wenn "der Angreifer bewußt oder absichtlich eine folgenschwere körperliche Verletzung auslöst, wie z.B. Verlust des Augenlichts." Allerdings wird nicht rassistische Motivation als erschwerender Umstand genannt.

<sup>273</sup> EKRI Bericht 2000, S. 4.

<sup>274</sup> Beobachtungen der deutschen Behörden zum Bericht von EKRI über Deutschland; Anhang zum EKRI-Bericht 2000, S. 30.

<sup>275</sup> Abschlußbemerkungen des Komitees zur Beseitigung Rassistischer Diskriminierung: Deutschland. 27/04/2001. CERD/C/304/Add.115.

<sup>276</sup> Amnesty International Bericht 2001: Deutschland, siehe: <<http://www.amnesty.org/>>; International Helsinki Federation Bericht 2001, siehe: <<http://www.ihf-hr.org/reports/ar01/Country%20issues/Countries/Germany.pdf>>, (Zugriff 3. August 2002).

<sup>277</sup> APA, 5. Februar 2001.

<sup>278</sup> Bundesministerium des Innern, siehe: <[http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_52443.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_52443.htm)>, (Zugriff 3. August 2002).

Todesfälle vermeldet wurden.<sup>279</sup> Der International Helsinki Federation Bericht 2002 (der Vorfälle aus 2001 behandelt) notiert: "Fremdenfeindlichkeit und rassistische Diskriminierung blieben auch 2001 ein schwerwiegendes Problem in Deutschland. In den ersten sechs Monaten des Jahres stieg die Zahl fremdenfeindlicher und antisemitischer Straftaten leicht an."<sup>280</sup>

Im Hinblick auf den Schutz vor rassistisch motivierter Gewalt stellt der Bericht der Bundesregierung zur Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten fest, daß "Angehörigen nationaler Minderheiten und Volksgruppen ... der gleiche Rechtsgüterschutz durch das Strafgesetzbuch (StGB) zu[steht] wie jedermann."<sup>281</sup> Außerdem erklärt die Bundesregierung in ihrem 15. Bericht unter Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1999), daß die Paragraphen 86, 86(a), 130 und 131 des Strafgesetzbuchs seit 1994 "sich als wirksam erwiesen haben. Es besteht kein Bedarf an weiteren Gesetzesänderungen."<sup>282</sup>

Gegenwärtig verbietet Paragraph 130(1) des Strafgesetzbuches Volksverhetzung,<sup>283</sup> und der Bundesgerichtshof kann Rassismus als erschwerenden Umstand in Fällen von Mord unter Paragraph 211 des Strafgesetzbuches fassen.

Angesichts der zunehmenden Gewalt gegen Minderheitengruppen und Ausländer erscheinen besondere gesetzliche Maßnahmen gerechtfertigt, um rassistisch motivierte Kriminalität zu bestrafen und zu verhindern. EKRI ist der Auffassung, "daß der Kampf gegen diese Gewalt noch verstärkt werden könnte, indem rassistisch begründete Straftaten als besondere Straftaten eingestuft werden."<sup>284</sup>

<sup>279</sup> Der US-Außenministeriums Menschenrechtsbericht über Deutschland (2001); siehe: <<http://www.state.gov/>>, (Zugriff 5. März 2002).

<sup>280</sup> International Helsinki Federation Bericht 2002, siehe: <<http://www.ihf-hr.org/reports/AR2002/country%20links/Gernamy.htm>>, (Zugriff 3. August 2002).

<sup>281</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 21.

<sup>282</sup> CERD/C/338/Add.14, 10 August 2000, Absatz 32.

<sup>283</sup> "Mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen sie auffordert, oder die Menschenwürde anderer dadurch angreift, daß er Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdete." Zitiert nach: Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 50.

<sup>284</sup> EKRI Bericht 2000, S. 21.

### 3.2.1 Gewalt durch Privatpersonen

In ihrem ersten Bericht zum Rahmenübereinkommen zum Schutz Nationaler Minderheiten erklärt die Bundesregierung:

Sei einer Reihe von Jahren ist die Fremdenfeindlichkeit eines kleinen Teils der deutschen Bevölkerung ... ein gesellschaftliches Problem. Es zeigt sich verstärkt in den neuen Ländern und hat von verbalen Angriffen bis hin zu Ausschreitungen auch mit Todesfolge vor allem gegen in Deutschland lebende Ausländer nichteuropäischer Herkunft geführt. ... Allerdings sind auch einige deutsche Sinti und Roma angegriffen worden.<sup>285</sup>

Es ist unbestritten, daß viele Fälle von fremdenfeindlicher oder rassistisch-motivierter Gewalt von Mitgliedern von rechtsradikalen Organisationen begangen werden. Die Behörden haben ausgesprochen wirksame Maßnahmen zur Überwachung und Kontrolle der Aktivitäten dieser Gruppen ergriffen. Das Grundgesetz und andere Bundesgesetze verbieten Organisationen, die sich zu totalitären, rassistischen, antisemitischen, fremdenfeindlichen oder anderen intoleranten Haltungen bekennen (Antiziganismus wird nicht als besondere Form des Rassismus betrachtet).<sup>286</sup> Die Auflösung solcher Organisationen muß durch ein besonderes Gerichtsurteil beschlossen werden,<sup>287</sup> allerdings ist es recht einfach, eine Gruppierung unter anderem Namen neu zu versammeln und zu registrieren.<sup>288</sup>

EKRI und die International Helsinki Federation begrüßten die Entscheidung der deutschen Regierung aus dem Jahre 2001, eine offen faschistische Partei, die National-Demokratische Partei Deutschlands (NPD), verbieten zu wollen. Die Partei wurde 1964 gegründet und zählte ungefähr 6000 Mitglieder in ganz Deutschland.<sup>289</sup> Das Hauptziel der Partei war die Schaffung "Minderheiten-freier Zonen" in den Städten. Zwei andere notorisch rechtsradikale Parteien, Die Republikaner (REP) und die Deutsche Volksunion (DVU) sind jedoch immer noch aktiv.

<sup>285</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 51.

<sup>286</sup> Grundgesetz Artikel 9 Absatz 2.

<sup>287</sup> Das Bundesverfassungsgericht ist "die einzige Instanz, die politische Parteien verbieten kann; in den 1950ern verbot das Gericht eine neo-nazistische und eine kommunistische Partei. Siehe: Der US-Außenministeriums Menschenrechtsbericht über Deutschland (2000), verfügbar auf: <<http://www.state.gov/g/drl/rls/2000/eur/index.cfm?docid=765>>, (Zugriff 5. März 2002).

<sup>288</sup> Information der Minority Rights Group und des European Roma Rights Centre innerhalb des gemeinsamen Projekts 'Implementing European Anti-Discrimination Law,' Juli 2001.

<sup>289</sup> Informationen zur Mitgliedschaft und den Programmen rechtsradikaler Organisationen in diesem und den nächsten zwei Abschnitten basieren weitgehend auf der Magisterarbeit von R. Kuder, *op. cit.*, S. 38–40.

Die in Berlin residierende REP, 1983 gegründet, hat etwa 15.000 Mitglieder. Das Ziel der Partei lautet "Deutschland den Deutschen." Ihr Programm machte eine besondere anti-Roma Plattform bekannt mit der Wiedereinführung von Visa an den Grenzen zu Polen und der Tschechischen Republik, über die eine große Zahl von Roma nach Deutschland kommen. Obwohl die Partei von der Bundesregierung wegen "Kriminalisierung und Diffamierung von Ausländern" überwacht wird, besetzten sie von 1992 bis März 2001 14 der 160 Sitze (neun Prozent) im Landtag von Baden-Württemberg.

Die in München ansässige DVU, gegründet 1987, zählt etwa 15.000 Mitglieder. Ziel der Partei ist ebenfalls ein "Deutschland den Deutschen." Ihr Programm nimmt gegen eine deutsche Kollektivschuld am Holocaust Stellung. Obwohl die Partei unter dauernder Überwachung durch die Bundesregierung steht, hielten ihre Mitglieder seit 1998 16 der 116 Sitze (15 Prozent) im Landtag von Sachsen-Anhalt und fünf der 89 Sitze (sechs Prozent) in Brandenburg seit 1999 (Zahlen aus 2000). Angeblich standen Mitglieder der DVU hinter der "Bürgerinitiative von Lichtenhagen" – einem dreitägigen Pogrom gegen Romaflüchtlinge in Rostock im August 1992 (siehe unten).<sup>290</sup>

Daneben bestehen etwa 150 Neonazi-Gruppen, ebenso wie eine wachsende Skinhead-Subkultur, die etwa 9.000 Mitglieder zählt.<sup>291</sup> Der informelle Charakter dieser Gruppen erschwert den Behörden das Erkennen und Bekämpfen von deren Aktivitäten.

Rechtsradikale Organisationen haben schnell das Potential des Internet zur Informationsverbreitung erkannt. Das US-Außenministerium stellte kürzlich die Existenz von ungefähr 800 Websites mit dem, "was [die deutschen Behörden] als zu beanstandende oder gefährliche rechtsradikale Inhalte ansehen"<sup>292</sup> fest. EKRI äußerte Sorge über den "starken Anstieg der rassistisch geprägten Internetseiten aus Deutschland."<sup>293</sup> Das Komitee zur Beseitigung Rassistischer Diskriminierung erwähnte ebenfalls diese Entwicklung und empfahl Deutschland Lösungen für dieses Problem zu suchen, das in der Zukunft wahrscheinlich an Bedeutung gewinnen wird.<sup>294</sup>

Die Bundesregierung hat darauf hingewiesen, daß der rechtsradikale Extremismus in den neuen Bundesländern, d.h. in Ostdeutschland, höher ausfällt. Die Behörden seien

<sup>290</sup> G. Margalit, "Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?" Siehe: <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>>, (Zugriff 9. April 2002).

<sup>291</sup> P. Sussman, "The Menace of the Far Right," siehe: <<http://europe.cnn.com/SPECIALS/2000/germany/stories/resurgence/>>, (Zugriff 15. Oktober 2001).

<sup>292</sup> Der US-Außenministeriums Menschenrechtsbericht über Deutschland (2000), siehe: <<http://www.state.gov/g/drl/rls/2000/eur/index.cfm?docid=765>>, (Zugriff 5. März 2002).

<sup>293</sup> EKRI Bericht 2000, S. 17.

<sup>294</sup> Abschlußbemerkungen des Komitees zur Beseitigung Rassistischer Diskriminierung: Deutschland. 27/04/2001. CERD/C/304/Add.115.

dort weniger gut für den Umgang mit solchen Erscheinungen ausgerüstet.<sup>295</sup> Derweil hatte EKRI beobachtet, daß “bei den deutschen Behörden und den Medien die Tendenz [besteht], das Problem der rassistischen und antisemitischen Gewalt und Belästigung als Problem der neuen Bundesländer darzustellen”<sup>296</sup> und festgestellt, daß “leider einige Medien diese Straftaten [vereinfachen] und sie dem Problem der Jugendkriminalität [zuschreiben] ... Sie setzen dabei diese Ereignisse nicht in den größeren Kontext des Rassismus, Antisemitismus und der Intoleranz.”<sup>297</sup>

Rassistisch motivierte Angriffe sind manchmal von Seiten ganz gewöhnlicher Bürger ermutigt worden. So jubelten während eines dreitägigen Pogroms gegen ein Flüchtlingsheim in Rostock im August 1992 tausende von Bürgern und ermutigten Extremisten und örtliche Jugendliche, Molotow-Cocktails in das Flüchtlingsheim zu werfen, wo nicht weniger als 200 Flüchtlinge gefangen waren.<sup>298</sup> Die letzte Gruppe der Täter wurde erst 2001 vor Gericht gestellt.<sup>299</sup>

1997 Polizisten im hessischen Essen haben Berichten zufolge Beweismaterial sichergestellt, daß eine Gruppe deutscher Staatsbürger Rechtsradikale für Angriffe auf Roma Flüchtlinge bezahlt hat in der Hoffnung, daß die Flüchtlinge aus der Gegend entfernt würden, wie es zuvor in den Orten Hoyerswerda und Mölln nach tödlichen Brandanschlägen auf türkische Flüchtlinge geschehen war. Die Täter dieser Angriffe wurden strafrechtlich verfolgt und wurden zu Strafen zwischen anderthalb und fünf Jahren Gefängnis verurteilt.<sup>300</sup>

Einige Berliner Lehrer erklärten in Interviews, daß sie inzwischen Angst davor hätten, mit ihren Schülern Exkursionen ins brandenburgische Umland zu machen, weil Minderheitenkinder in den Klassen so häufig zum Ziel verbaler Beschimpfungen und Drohungen physischer Angriffe durch rechtsradikale Extremisten werden.<sup>301</sup> Einige Minderheiten-Unternehmer sind Berichten zufolge gezwungen gewesen, ihre Geschäfte aufgrund des ständigen Vandalismus durch Unbekannte zu verlegen. Der Verband

<sup>295</sup> International Helsinki Federation Bericht 2001, siehe: <<http://www.ihf-hr.org/reports/ar01/Country%20issues/Countries/Germany.pdf>>, (Zugriff 13. Dezember 2001).

<sup>296</sup> EKRI Bericht 2000, S. 23.

<sup>297</sup> EKRI Bericht 2000, S. 17.

<sup>298</sup> G. Margalit, “Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?” Siehe: <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>>, (Zugriff 9. April 2002).

<sup>299</sup> “Neun Jahre zum Protest um Rostock,” *Der Tagesspiegel*, 12. Februar 2001.

<sup>300</sup> Siehe: Tolmein, (1998), S. 62. Zitiert nach: R. Kuder, S. 47.

<sup>301</sup> Interviews mit Lehrern in Berlin, 15.-28. November 2001. Ebenso Zeitungsausschnitte aus *TAZ*, *Junge Welt* und *Archiv gegen Rechts* von 2000/01.

Deutscher Sinti und Roma in Berlin-Brandenburg war gezwungen, den Namen der Organisation von der Türklingel zu entfernen, weil die Post fortlaufend anonyme Drohbriefe enthielt.<sup>302</sup>

### *Die Antwort der Polizeibehörden*

Vertreter der Sinti und Roma erklären, daß die Reaktion der Polizeibehörden auf Gewaltakte gegen Angehörige ihrer Gemeinschaften oftmals unzureichend sind. Anwälte, die auf die Verteidigung von Minderheitengruppen spezialisiert sind, stimmen darin überein, daß die Polizei oft nur spät am Tatort rassistisch motivierter Gewalttaten erscheint, sich viel Zeit beim Sammeln von Beweisen läßt und Verfahren nur zögerlich eröffnet, aber schnell die Akten aus Mangel an Beweisen schließt.<sup>303</sup>

Am 30. Juli 2001 wurde im brandenburgischen Wildau ein Campingplatz, auf dem ungefähr 40 Roma standen, mit mindestens drei Molotow-Cocktails attackiert und in Brand gesetzt. Die Identität der Angreifer konnte nicht ermittelt werden, aber der Polizeisprecher erklärte, daß "nicht auf rechtsradikale Motive geschlossen werden könne."<sup>304</sup> Roma-Vertreter kritisierten die Behörden, daß sie die Täter nicht mit mehr Sorgfalt zu verfolgten, obwohl beinahe identische Angriffe schon zuvor aufgetreten waren und es sich bei den damals festgenommenen Tätern um bekannte Rechtsradikale gehandelt hatte.<sup>305</sup> Der Romano Rat e.V. hat erklärt, daß zu viele Täter nach terroristischen Anschlägen gegen Sinti und Roma unidentifiziert und damit ungestraft bleiben und hat die Polizei aufgefordert, ihre Nachforschungen zu diesen Anschlägen unvoreingenommen durchzuführen.<sup>306</sup>

Einige öffentliche Vertreter haben unterstellt, daß die Opfer rassistisch motivierter Verbrechen selbst Schuld an den Angriffen gegen sie seien. Als 15 rechtsextreme Jugendliche im brandenburgischen Spremberg im November 1999 einen algerischen Asylbewerber jagten und angriffen, fragte der Bürgermeister der Stadt, anstatt den Angriff zu

<sup>302</sup> Zitiert nach: "Erbschaft des Stolzes," *Der Tagesspiegel*, 18. Dezember 2001.

<sup>303</sup> Interviews mit Anwälten der Vereinigung Berliner Strafverteidiger, 26. November 2001. Der International Helsinki Federation Bericht 2002 merkt an, daß "rassistische Straftäter regelmäßig erst Jahre nach der Tat verurteilt werden." Siehe: International Helsinki Federation Bericht 2002, <<http://www.ihf-hr.org/reports/AR2002/country%20links/Gernamy.htm>>, (Zugriff 3. August 2002).

<sup>304</sup> Newsletter *Aktiv gegen Rechts*, 30. Juli 2001.

<sup>305</sup> Zum Beispiel im April 1998, als einige Jugendliche "Sieg Heil" brüllten und einen englischen Traveller mit Molotow-Cocktails bewarfen. Siehe: *Rundbrief 1999*, Jahresbericht des *Verband Deutscher Sinti und Roma Hessen*, S. 19.

<sup>306</sup> *Romano Rat e.V. Presseerklärung*, "Erklärung an die Berliner Behörden," 31. Juli 2001. Eine Kopie der Erklärung befindet sich im Archiv von EUMAP.

verurteilen: "Was hatte der denn nachts um diese Zeit auf der Straße zu suchen?"<sup>307</sup> Einer Studie der Brandenburgischen Antidiskriminierungsstelle zufolge ergreifen die Mitglieder ethnischer Minderheiten, angesichts fehlenden ausreichenden Schutzes durch die Gesetzeshüter "Vorsichtsmaßnahmen," indem sie Ärger aus dem Weg gehen und nach Eintreten der Dunkelheit zu Hause zu bleiben.<sup>308</sup>

### 3.2.2 Gewalt durch öffentliche Einrichtungen

Die Gesetzgebung schreibt keine verschärften Strafen für rassistisch motivierte Verbrechen vor, die von Gesetzeshütern begangen wurden. Obwohl die Polizei allgemein als gut ausgebildet gilt und die Menschenrechte von ihr beachtet werden, sind Berichte über Gewalt gegen und Mißhandlung von Minderheiten, einschließlich Sinti und Roma, durch die Behörden nicht selten (siehe: Abschnitt 3.1.5). Die meisten Berichte über Mißbrauch beziehen sich auf Ausländer (Staatsbürger nichtdeutscher Herkunft, Einwanderer, Arbeitsmigranten, Asylsuchende und Flüchtlinge, von denen die meisten zu bestimmten Volksgruppen gehören).

Die offizielle Antwort auf den Vorwurf des Mißbrauchs durch Angehörige der Polizeibehörden wird als unzureichend kritisiert. So stellt EKRI "eine große Diskrepanz zwischen den Berichten über Ausschreitungen und den Ergebnissen der Strafverfahren und der internen Untersuchungsverfahren der Beschwerden" fest, von denen nur "eine recht geringe Zahl ... als begründet angesehen wird."<sup>309</sup> Amnesty International stellt fest, daß Deutschland bei der Nachforschung und Bestrafung von Menschenrechtsverletzungen, die von Gesetzeshütern gegen Angehörige von Minderheiten oder Ausländer begangen wurden, sehr langsam vorgeht;<sup>310</sup> eine Reihe von dokumentierten Fällen von Amtsmissbrauch blieben über Jahre unbearbeitet.<sup>311</sup> Darüber hinaus stellen Anwälte, die regelmäßig Minderheiten oder Ausländer vertreten, fest, daß die Behörden oft zu nachsichtig sind, wenn es sich um Verstöße von Seiten der Polizeibeamten handelt.<sup>312</sup> Die Bundesregierung hat jedoch versichert, daß "Ermittlungen gegen Polizeibeamte,

<sup>307</sup> Zitiert nach: J. Delfeld, S. 7.

<sup>308</sup> FRITZ Schlußbericht, S. 50.

<sup>309</sup> EKRI Bericht 2000, S. 16.

<sup>310</sup> Amnesty International Bericht 2001: Deutschland, siehe: <<http://www.amnesty.org/>>, (Zugriff 25. Oktober 2001).

<sup>311</sup> Amnesty International Bericht 2002: Deutschland, siehe: <<http://www.amnesty.org/>>, (Zugriff 22. Juli 2002).

<sup>312</sup> Interviews mit Anwälten der Vereinigung Berliner Strafverteidiger, 26. November 2001. Interviews mit Anwälten in Hamburg, 5. Dezember 2001. Interviews mit Anwälten in Köln, 10. Dezember 2001.

die krimineller Handlungen verdächtigt werden, sorgfältig geführt werden, ebenso wie jede andere Ermittlung und ohne Ansehen der Person.“<sup>313</sup>

Die Opfer der Vergehen, die von Staatsbeamten verübt werden, sträuben sich oft, Anzeige gegen die mutmaßlichen Täter zu erstatten, zum Teil wegen der damit verbundenen Kosten, aber auch wegen der Angst vor Gegenklagen durch die Polizei. In einem neueren Fall aus Berlin war ein Ausländer wegen des Verdachts auf Wohnungseinbruch verhaftet worden. Später war ein falscher Alarm festgestellt worden. Während der Festnahme war dem Mann ein Arm gebrochen worden und er entschied sich, Anzeige gegen den Polizeibeamten zu erstatten. Nach einer zweijährigen Voruntersuchung (von 1998 bis 2000) wurde das Verfahren von der Staatsanwaltschaft eingestellt, da “die Aussage des Klägers der Aussage des Polizeibeamten widerspricht” und “nicht angenommen werden könne, daß der Aussage des Klägers mehr vertraut werden könne als der Aussage des Polizeibeamten.” Die Staatsanwaltschaft schätzte die Wahrscheinlichkeit, daß der Vorfall so wie vom Kläger angegeben “bei 70 Prozent” liege.<sup>314</sup>

### *Die Behandlung von Nicht-Staatsbürgern*

Gewalt gegen und Mißhandlung von Ausländern, insbesondere von Flüchtlingen, durch die Polizeibehörden (Grenzpolizei, Bahnpolizei und Ordnungs- und Kriminalpolizei) stellt ein beträchtliches Problem dar. Amnesty International stellt in dem Bericht für das Jahr 2001 ein deutliches Muster von Amtsmißbrauch gegenüber Ausländern in Polizeigewahrsam fest.<sup>315</sup> Amnesty und International Helsinki Federation haben eine Vielzahl von Vorfällen dokumentiert, bei denen menschenunwürdige Methoden bei der Abschiebung von Asylsuchenden und Flüchtlingen angewandt wurden.<sup>316</sup>

EKRI hat die Bundesregierung aufgefordert, die Fortbildung von Polizeibeamten, Staatsanwälten und Rechtsanwälten zu gewährleisten, “damit sie die gesetzlichen Bestimmungen zur Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus erfolgreich anwenden können.”<sup>317</sup>

<sup>313</sup> CERD/C/338/Add.14, 10 August 2000, Absatz 99.

<sup>314</sup> Schreiben der Staatsanwaltschaft an M.R., den Rechtsanwalt des Klägers. Kopie des Schreibens im Archiv von EUMAP.

<sup>315</sup> Amnesty International Bericht 2001: Deutschland, siehe: <<http://www.amnesty.org/>>, (Zugriff 25. Oktober 2001).

<sup>316</sup> International Helsinki Federation Bericht 2001, siehe: <<http://www.ihf-hr.org/reports/ar01/Country%20issues/Countries/Germany.pdf>>, (Zugriff 13. Dezember 2001). Siehe auch: Amnesty International, Deutschland: Der Tod des Aamir Ageeb während der Zwangsabschiebung, EUR 23/004/00, (Zugriff 4. Oktober 2000).

<sup>317</sup> EKRI Bericht 2000, S. 8.

### 3.3 Minderheitenrechte

Mit der Ratifizierung des Rahmenübereinkommens zum Schutze nationaler Minderheiten (Rahmenübereinkommen) und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (Sprachencharta) hat sich Deutschland verpflichtet, die Rechte seiner vier anerkannten Minderheiten (Dänen, Friesen, Sinti und Roma, sowie Sorben) zu schützen, ihre Identität, Sprache und Kultur zu erhalten und zu fördern.<sup>318</sup> Gleichwohl stehen Sinti und Roma vor ernstlichen Hindernissen bei der Umsetzung ihrer Rechte in die Praxis.<sup>319</sup>

Nach dem Vertragsgesetz vom 22. Juli 1997 und dem vom 9. Juli 1998<sup>320</sup> gelten das Rahmenübereinkommen und die Sprachencharta als dem Grundgesetz untergeordnetes Bundesgesetz, das die Gesetzgebung der Länder bricht und das gegenüber sonstigen Bundesgesetzen als das speziellere Gesetz Vorrang hat.<sup>321</sup>

Neben diesen beiden Abkommen besteht keine besondere Gesetzgebung des Bundes, die Rechte von Minderheiten festlegt, mit Ausnahme der Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Rechte der dänischen Minderheit vom März 1955.<sup>322</sup> Die einzigen Bestimmungen auf Bundesebene, die im Bericht zum Rahmenübereinkommen von 1999 genannt werden, sind Artikel 2 des Grundgesetzes, der das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit garantiert und Artikel 3, der das Diskriminierungsverbot enthält.<sup>323</sup> Der Vorsitzende des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma hat die Aufnahme des Minderheitenschutzes in das Grundgesetz gefordert, bislang wird keine solche Initiative erwogen.<sup>324</sup>

<sup>318</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 114.

<sup>319</sup> "Noch immer vergessene Minderheit," *Husumer Nachrichten*, 18 Mai 2000. Ebenso OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002. Der Beratende Ausschuss schloß, daß "trotz der wertvollen Bemühungen die Umsetzung des Rahmenübereinkommens in Bezug auf die Roma/Sinti noch nicht in vollem Umfang erfolgreich" ist. Siehe: Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, Absatz 97.

<sup>320</sup> In der Erklärung zur Sprachencharta legt Deutschland fest, daß auf "die Minderheitensprache Romanes ... auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Teil II der Europäischen Charta für Regional- oder Minderheitensprachen angewendet" wird. Bericht zur Sprachencharta, Anlage 3.

<sup>321</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 4.

<sup>322</sup> Die Erklärung garantiert den Angehörigen der Dänischen Minderheit insbesondere die gleichen Grundrechte wie den anderen deutschen Bürgern. Zitiert nach: Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 19.

<sup>323</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 18–19.

<sup>324</sup> Presseerklärung der Bundesamt für Arbeit vom 27. April 2001; siehe: <[http://www.arbeitsamt.de/hst/services/pressearchiv/26\\_01.html](http://www.arbeitsamt.de/hst/services/pressearchiv/26_01.html)>, (Zugriff 20. Januar 2002).

Die Gesetzgebung für kulturelle Angelegenheiten, einschließlich von Sprache und Bildung, liegt in der Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer. Bis zum August 2002 haben nur fünf der sechzehn Länder gesetzliche Bestimmungen bezüglich der Minderheiten adaptiert: Artikel 25 der Verfassung von Brandenburg, Artikel 18 der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern, Artikel 5.2 und 6 der sächsischen Verfassung, Artikel 37.1 der Verfassung von Sachsen-Anhalt und Artikel 5 der Verfassung von Schleswig-Holstein.<sup>325</sup> In keinem dieser Artikel finden Sinti und Roma besondere Erwähnung, obwohl die drei anderen anerkannten Minderheitengruppen (Dänen, Friesen und Sorben) in der Gesetzgebung jener Bundesländer, in den Mitglieder dieser Gruppen leben, ausdrücklich genannt sind. Gleichzeitig unterstreicht der Bericht zum Rahmenübereinkommen, daß "Sinti und Roma in mehr oder weniger *allen* Teilen Deutschlands leben" [Hervorhebung im Original].<sup>326</sup>

Angesichts der föderalen Struktur Deutschlands und der Tatsache, daß die Sinti und Roma Bevölkerung übers ganze Land verteilt ist, haben internationale Rechtsexperten den Abschluß öffentlicher Verträge zwischen Minderheitenorganisationen und den Regierungen als ein Mittel zur Sicherung spezieller und durchsetzbarer Minderheitenrechte für deutsche Sinti und Roma empfohlen.<sup>327</sup> Vertreter der Sinti und Roma haben diese Empfehlung begrüßt; bis zum August 2002 blieb Rheinland-Pfalz jedoch das einzige Bundesland, das Verhandlungen über ein solches Übereinkommen mit der ansässigen Sinti und Roma Vereinigung begonnen, aber bisher noch nicht verabschiedet hat (siehe unten).

### 3.3.1 Identität

Das Rahmenübereinkommen garantiert das Recht von Angehörigen ethnischer und nationaler Minderheiten auf Erhaltung ihrer eigenständigen Identität.<sup>328</sup> Der Bericht zum Rahmenübereinkommen zitiert Grundgesetz Artikel 2 Absatz 1 über das Recht zur freien Entfaltung der Persönlichkeit als Sicherung dieses Rechts auf der Ebene des Bundes.<sup>329</sup>

<sup>325</sup> Damit erkennt Schleswig-Holstein das Recht der dänischen und friesischen Minderheiten auf Schutz und Förderung in diesem Bundesland an, Sachsen und Brandenburg erkennen die Minderheitenrechte der Sorben an (einschließlich dem Recht auf zweisprachige öffentliche Schilder), und Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern erkennen die generellen Rechte von Minderheiten auf kulturelle Autonomie an. Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 31.

<sup>326</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 16.

<sup>327</sup> Siehe: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (Hg.) *Staatliche Übereinkommen zum Minderheitenschutz der deutschen Sinti und Roma*, Expertenmeinung von Theo van Boven, Heidelberg, 1998.

<sup>328</sup> Rahmenübereinkommen Artikel 5.

<sup>329</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 18–19.

Es gibt keine gesetzliche Definition, was eine Minderheit ausmacht. Der Bericht zum Rahmenübereinkommen führt dazu aus, daß es “in den Organisationen der Sinti und Roma ... zur Bezeichnung als nationale Minderheit oder als Volksgruppe ... keine einheitliche Auffassung” gibt,<sup>330</sup> daß “die Zugehörigkeit zu einer der vom Rahmenübereinkommen geschützten Gruppen ... die persönliche Entscheidung eines jeden einzelnen [ist], die vom deutschen Staat nicht registriert, überprüft oder bestritten wird,”<sup>331</sup> und daß “der Staat ... die gemeinsame Grundposition anerkennt,” daß “die deutschen Sinti und Roma untrennbar zum deutschen Volk gehören.”<sup>332</sup>

Tatsächlich wird das Recht der Sinti und Roma auf Selbst- oder Nicht-Identifikation anscheinend nicht immer respektiert. Der EKRI Bericht stellt fest, daß einige Medien “stigmatisierende Vorurteile über Sinti und Roma” aufrecht erhalten, “insbesondere indem angebliche Straftäter als Roma oder Sinti herausgestellt werden, ohne daß dies für das Verständnis des Vorfalls notwendig wäre” (siehe: Abschnitt 2).<sup>333</sup>

Viele Sinti und Roma berichten, daß sie ihre Identität verbergen, um den negativen Folgen weitverbreiteter Vorurteile zu entgehen, vor allem beim Zugang zu Arbeitsmarkt, Wohnraum, Bildung und selbst privaten Dienstleistungen.<sup>334</sup> Der Bericht zur Sprachencharta stellt fest, daß Sinti und Roma “durch Vorurteile einzelner Mitbürger ... immer noch gelegentlich privaten Diskriminierungen ausgesetzt [sind]. Dies ist auch einer der Gründe, warum Romanes selten in der Öffentlichkeit gebraucht wird.”<sup>335</sup>

EKRI empfahl, “die Notwendigkeit, verschiedene Identitätsformen neben der deutschen Identität anzuerkennen,”<sup>336</sup> und zeigte sich über die aktuelle Debatte über Leitkultur “beunruhigt,” weil dies “ein Konzept der deutschen Identität als homogene Gesellschaft“ widerspiegeln und “negative Klischeevorstellungen von anderen Kulturen” verstärken.<sup>337</sup> EKRI ist der Auffassung, daß “die deutsche Gesellschaft stärker als eine Gesellschaft anerkannt werden muß, in der verschiedene Formen der Identität mit der traditionellen deutschen

---

<sup>330</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 10.

<sup>331</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 17.

<sup>332</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 10.

<sup>333</sup> EKRI Bericht 2000, S. 14.

<sup>334</sup> Interviews wurden von der Berichterstellerin während des Aufenthalts vom November 2001 bis zum Januar 2002 und vom Mai bis Juli 2002 in folgenden Ländern durchgeführt: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

<sup>335</sup> Bericht zur Sprachencharta, S. 9.

<sup>336</sup> EKRI Bericht 2000, S. 4.

<sup>337</sup> EKRI Bericht 2000, S. 19.

Identität in Einklang gebracht werden können,” damit Minderheiten wie die Sinti und Roma “echte Gleichberechtigung in allen Lebensbereichen genießen” können.<sup>338</sup>

### 3.3.2 Sprache

Mit der Ratifizierung der Europäischen Charta des Europarats der Regional- oder Minderheitensprachen gewährte Deutschland 1999 dem Romanes den Status einer Minderheitensprache.<sup>339</sup> Allerdings gibt es bislang kein Bundesgesetz zur Anerkennung des Rechts von Mitgliedern nationaler Minderheiten, ihre Sprache frei in der Privatsphäre und vor staatlichen Einrichtungen zu benutzen.<sup>340</sup> Die Regelung des Sprachgebrauchs gilt als kulturelle Angelegenheit in der Kompetenz der Länder. Ungeachtet der Tatsache, daß Romanes “in den meisten Ländern der Bundesrepublik Deutschland gesprochen wird,”<sup>341</sup> war bis August 2002 Hessen das einzige Bundesland, das die notwendigen 35 Punkte anerkannt hat, die für die Umsetzung von Teil III der Sprachencharta notwendig sind. Vertreter der Sinti und Roma haben ihrer Besorgnis über das Fehlen des in der Praxis erforderlichen Schutzes für das Romanes Ausdruck verliehen.<sup>342</sup>

Der Verband Deutscher Sinti Rheinland-Pfalz verhandelt gegenwärtig mit der Landesregierung über einen Staatsvertrag mit besonderer Berücksichtigung der Minderheitensprache. Der Entwurf des Vertrags behandelt außerdem Diskriminierung, Bildung und Medien einschließlich der Vertretung in Rundfunk- und Fernsehräten sowie gesetzliche Regelungen bei der Verletzung von Minderheitenrechten.<sup>343</sup> Der Vertrag wird jedoch vom Landesparlament blockiert, das nicht den erforderlichen 35 von 108 Punkten der Sprachencharta zugestimmt hat. Bis zum August 2002 wurde lediglich für 24

<sup>338</sup> EKRI Bericht 2000, S. 19.

<sup>339</sup> Deutschlands Erklärung zur Sprachencharta besagt: “Minderheitensprachen gemäß der Europäischen Charta für Regionale und Minderheitensprachen sind in der Bundesrepublik Deutschland Dänisch, Hochsorbisch, Niedersorbisch, Nordfriesisch und Südfriesisch und die Romanes Sprache der deutschen Sinti und Roma.” Siehe: <<http://www.bmi.bund.de/>>, (Zugriff 10. Juli 2002).

<sup>340</sup> Der Bericht zum Rahmenübereinkommen benennt Grundgesetz Artikel 2 zum Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit als wichtigstes Instrument für den Schutz von Minderheitensprachen auf Bundesebene.

<sup>341</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 9–10. Einige andere Länder haben Teil II der Sprachencharta anerkannt.

<sup>342</sup> “Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des ‘Romanes’”, *Wiesbadener Tagblatt*, 28. Juli 2001.

<sup>343</sup> H. Heuß, Anmerkungen für EUMAP (Teil I), S. 40.

Punkte Übereinstimmung erzielt.<sup>344</sup> Jacques Delfeld, Vorsitzender des Verbands Deutscher Sinti Rheinland-Pfalz, und Romani Rose, Vorsitzender des Zentralrats, kritisierten den rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck wegen dessen "unakzeptabler Minderheitenpolitik,"<sup>345</sup> und behaupten, daß Beck die Gesetzgebung zur Sicherung von Minderheitenrechten für Sinti und Roma seit 1992 behindere.<sup>346</sup> Ein Sprecher der Landesregierung wies die Anschuldigungen zurück und erklärte, daß der Zentralrat und der Landesverband "eine Politik der Symbole betreiben, die an der Lebenswirklichkeit der in Deutschland lebenden Sinti und Roma vorbei geht."<sup>347</sup>

Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützt eine einzigartige kulturelle Initiative: das Roma-Theater "Pralipe" in Düsseldorf.<sup>348</sup> Das Theater "Pralipe" spielt Stücke in Romanes, was weitreichende Bedeutung für den Erhalt und die Pflege des Romanes, der Kultur und Identität hat. Für sein Engagement bei der Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit erhielt das Theater 1998 den Lorca-Preis des Internationalen Theaterinstituts des Mittelmeerraums.<sup>349</sup>

### *Der Gebrauch der Minderheitensprache in öffentlichen Einrichtungen*

Das Recht von Minderheiten, ihre Sprache vor öffentlichen Einrichtungen, insbesondere vor Gericht, zu gebrauchen, ist in einer Reihe internationaler gesetzlicher Bestimmungen festgehalten, denen Deutschland beigetreten ist.<sup>350</sup> Dennoch haben lediglich zwei der sechzehn Bundesländer diese Verpflichtung für Romanes übernommen; für die Bundesregierung beruht dies auf dem "überwiegend nur geringen Prozentsatz der Angehörigen der Minderheiten an der örtlichen Bevölkerung."<sup>351</sup>

In Schleswig-Holstein eröffnet das Landesverwaltungsgesetz die Möglichkeit, Dokumente in einer fremden Sprache vorzulegen, entsprechend dem Bericht zur Sprachencharta ist dies eine "andere als die Amtssprache [Deutsch]."<sup>352</sup> Hessen hat sich durch

<sup>344</sup> " 'Offener Rassismus' in Rheinland-Pfalz? Sinti und Roma kritisieren Landesregierung," *Wiesbadener Kurier*, 28. Juli 2001.

<sup>345</sup> "Sinti und Roma kritisieren Beck," *Regionaldienst Südwest*, 31. Juli 2001.

<sup>346</sup> "Minderheitenrechte verhindert," *Die Rheinpfalz*, 28. Juli 2001.

<sup>347</sup> "Rose wirft Beck Hinhalte-Taktik vor," *Pirmasenser Zeitung*, 28. Juli 2001.

<sup>348</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 45.

<sup>349</sup> Bericht zur Sprachencharta, S. 205.

<sup>350</sup> Vgl. Rahmenübereinkommen Artikel 10 Absatz 3. Siehe auch: ICCPR Artikel 14 Absatz 3, und Europäische Menschenrechtskonvention Artikel 5 Absatz 2, sowie Sprachencharta Artikel 9 und 10.

<sup>351</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 74. Schätzungsweise 35.000 Sorben und 50.000 Dänen sprechen ihre Sprache ebenso gut wie Deutsch, siehe: S. 5. Romanes wird von mindestens 70.000 Personen gesprochen, siehe: S. 9.

<sup>352</sup> Bericht zur Sprachencharta, S. 190.

Artikel 10.1 (Punkt e und f) verpflichtet, den Gebrauch von Minderheitensprachen in den Kommunalparlamenten zu ermöglichen. Wenn zwei oder mehr Angehörige der Sinti- und Roma-Minderheit in Kommunalparlamenten oder Räten vertreten sind, können sie Romanes in den Debatten sprechen. Eine deutsche Übersetzung soll zu Protokoll gegeben werden.<sup>353</sup> Es sind jedoch keine Sinti oder Roma in gewählten Körperschaften vertreten; die Möglichkeiten wurden bislang nicht genutzt.

Der Bericht zur Sprachencharta stellt fest, daß Sinti und Roma nicht der Auffassung sind, daß staatliche Stellen Romanes lernen sollten, um mit Roma zu kommunizieren. “Angesichts des Umstands, daß die deutschen Sinti und Roma zweisprachig mit Romanes und Deutsch aufwachsen und in aller Regel beide Sprachen beherrschen, ist für die Verwendung von Romanes vor Verwaltungsbehörden kein tatsächlicher Bedarf bekannt geworden.”<sup>354</sup> Bezüglich weiterer Vorkehrungen für die Übersetzung von juristischen Dokumenten und Zeugenaussagen in Minderheitensprachen, um Mißverständnisse und Irrtümer zu vermeiden, stellt der Bericht zur Sprachencharta fest, daß “die Verpflichtung durch die geltende Rechtslage in Deutschland ... erfüllt ist,” und “besondere Maßnahmen ... nicht ergriffen worden” sind.<sup>355</sup>

Gleichwohl haben einige Vertreter der Roma moniert, daß viele Roma Schwierigkeiten haben, wenn ihnen gerichtliche Papiere in deutscher Sprache vorgelegt werden, die sie nicht immer gut verstehen, so daß sie Probleme haben, dem Verfahren angemessen zu folgen.<sup>356</sup> Einige Vertreter der Roma forderten deshalb, daß Sinti und Roma die Gelegenheit gegeben werden müsse, sich gegenüber den Behörden und vor Gericht in ihrer eigenen Sprache darstellen zu können.<sup>357</sup>

Der Bericht zur Sprachencharta weist nur einen einzigen Fall aus, bei dem in Baden-Württemberg ein Gericht wegen eines qualifizierten Übersetzers zur Unterstützung des Verfahrens beim Justizminister anfragte. Der Bundesverband der Dolmetscher und Übersetzer half dabei, einen Dolmetscher zu finden und das Ministerium in Baden-Württemberg hat jetzt seine im Amtsblatt veröffentlichte Liste der Dolmetscher für weniger gebräuchliche Sprachen ergänzt um einen Dolmetscher für Romanes.<sup>358</sup>

<sup>353</sup> Bericht zur Sprachencharta, S. 192.

<sup>354</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 79.

<sup>355</sup> Bericht zur Sprachencharta, S. 188.

<sup>356</sup> R. Kawczynski, *Bericht zur Lage der Roma in Europa*, im Auftrag der OSZE im Jahr 2000, Oktober 2000, S. 10.

<sup>357</sup> R. Kawczynski, *Bericht zur Lage der Roma in Europa*, im Auftrag der OSZE im Jahr 2000, Oktober 2000, S. 10.

<sup>358</sup> Bericht zur Sprachencharta, S. 189.

Fachleute merken an, daß die Beteiligung von Sinti und Roma selbst als Übersetzer oder Mediatoren in Behörden nicht nur mögliche Spannungen mit Außenseitern abbauen können, sondern außerdem zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten für Angehörige der Minderheit geschaffen werden könnten. Diese Vorstellung wurde bislang jedoch nicht weiter erwogen.<sup>359</sup>

### 3.3.3 Bildung

Die Regelung von Bildungsangelegenheiten liegt im Zuständigkeitsbereich der Länder. Sechs der sechzehn Länder (Hessen, Berlin, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg) haben gesetzliche Bestimmungen für Vorschul-, Grund- und Hauptschul- sowie für weiterführende Schulen und Erwachsenenbildung, die die Umsetzung von Artikel 8 der Sprachencharta unterstützen.<sup>360</sup> Dadurch wurden Informationen über Geschichte und Kultur der Sinti und Roma in die Lehrmaterialien aufgenommen, und zwar auf der Grundlage der "geäußerten Bedürfnisse und Wünsche der Vertreter der Betroffenen."<sup>361</sup>

Mit der Ausnahme von Hamburg bietet gegenwärtig kein Land Unterricht in Romanes in den öffentlichen Schulen an, da dies "nicht dem Elternwunsch deutscher Sinti entspricht."<sup>362</sup> Der Bericht zum Rahmenübereinkommen stellt fest, daß einige Romaorganisationen eine andere Position einnehmen und "für eine Einbeziehung des Romanes in den Unterricht plädieren und Maßnahmen der Verschriftlichung wie in europäischen Nachbarstaaten unterstützen wollen." Der Bericht deutet aber darauf hin, daß die Bundesregierung sich entschieden hat, die Auffassung der Mehrheit der deutschen Sinti zu respektieren, die darauf besteht, "ihre Sprache ausschließlich innerhalb der Familie und Familienverbände zu pflegen."<sup>363</sup>

#### *Unterricht in Romanes*

In einigen Bundesländern unterstützen und fördern die Verwaltungen Projekte zur Erziehung und Bildung in Romanes. Das erste Projekt dieser Art wird gegenwärtig in Hamburg eingerichtet, wo die Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung Romanes-Unterricht an sieben Schulen in Bezirken fördert, in denen eine hinreichende Zahl

<sup>359</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil I), S. 43.

<sup>360</sup> Vgl. Bericht zur Sprachencharta, S. 172–187.

<sup>361</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 113.

<sup>362</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 112.

<sup>363</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 96.

von Roma und Sinti leben.<sup>364</sup> Der Romanes-Unterricht ist in die Curricula von ausgewählten Schulen integriert, Romalehrer arbeiten im Team mit einem anderen Lehrer. Ein Teil des Lehrmaterials ist zweisprachig und umfaßt Informationen über Geschichte und Literatur der Roma.<sup>365</sup> Die Hamburger Verwaltung unterstützt außerdem die berufliche Ausbildung sowie die fortgesetzte Ausbildung in Romanes an der Volkshochschule.<sup>366</sup> Die Hamburger Verwaltung hat – außergewöhnlich für Deutschland – bei einigen Gelegenheiten die Qualifikationsvoraussetzungen zurückgestellt, um Roma als Lehrer einstellen zu können (gegenwärtig sind vier Roma als Lehrer festangestellt).<sup>367</sup>

Der Bericht zum Rahmenübereinkommen hält allerdings fest, daß “abgesehen von einigen Pilotprojekten für Romakinder Romanes nicht an den deutschen Schulen gelehrt wird ... da dies nicht dem Elternwunsch entspricht.”<sup>368</sup>

In Deutschland gibt es keine Universität der Sinti und Roma und auch kein Institut für Roma-Studien.<sup>369</sup> Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß Sinti und Roma gegen die Entwicklung einer schriftlichen Form ihrer Sprache sind und es ablehnen, daß Außenstehende ihre Sprache lernen und unterrichten.<sup>370</sup> Unter Bezug auf die staatliche Verpflichtung durch Artikel 8 (2) der Sprachencharta, die Ausbildung in Minderheiten- oder Regionalsprachen auf allen schulischen Ebenen einschließlich der höheren Schulen zu gewährleisten, stellt der Bericht zur Sprachencharta fest: “Aufgrund der ... schulischen Situation der Minderheit/Sprachgruppe kommt die Vorschrift in der Praxis nicht zum Tragen.”<sup>371</sup>

<sup>364</sup> Das Projekt wird durchgeführt an der Grundschule Läiszstraße, den Grund-, Haupt und Realschulen Billbrookdeich, Friedrichstraße und Ochsenwerder.

<sup>365</sup> Bericht zur Sprachencharta, S. 184.

<sup>366</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 112f.

<sup>367</sup> Mitglied des Instituts für Lehrerfortbildung, Vortrag auf der Konferenz “Roma Projects' 'Good Practices': Possibilities and Limits,” durchgeführt vom Roma National Congress und der Rom- und Cinti-Union Hamburg, 19.–21. November 2001.

<sup>368</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 112

<sup>369</sup> Die Marburger Gesellschaft für Antiziganismusforschung, gegründet 1998, ist eine interdisziplinäre Forschungseinrichtung; allerdings ist diese Institution nicht für die Lehrerbildung vorgesehen. Mitglieder sind “Wissenschaftler verschiedener Fachdisziplinen, die sich mit dem Antiziganismus in Vergangenheit und Gegenwart sowie seinen Folgen, insbesondere dem Holocaust an Sinti und Roma befassen. Sie veranstaltet dazu Tagungen und führt andere Projekte durch.” Siehe: Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 91.

<sup>370</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 86.

<sup>371</sup> Bericht zur Sprachencharta, S. 187.

### *Die Minderheiten in den Unterrichtsmaterialien*

Sowohl das Rahmenübereinkommen wie auch die Sprachencharta fordern die Regierungen auf, die Kenntnisse über die Geschichte der Minderheiten in Ausbildung und Forschung zu verbreiten.<sup>372</sup> Da die einzelnen Länder über die Kompetenzen in Bildungsfragen verfügen, unterscheiden sich die Initiativen zur Vermittlung von Wissen über Geschichte und Kultur von Sinti und Roma von Land zu Land.

In Hessen wird die Geschichte und Kultur der Sinti und Roma als Teil des schulischen Curriculums unterrichtet, und zwar auf der Grundlage von Materialien, die vom Landesinstitut für Pädagogik in Zusammenarbeit mit dem Fritz-Bauer-Institut entwickelt wurden. Darüber hinaus hat das Marburger Büro für Nationale Minderheiten Materialien zur Geschichte und Kultur von Sinti und Roma erarbeitet, die für die Arbeit mit der Mehrheitsbevölkerung gedacht sind.<sup>373</sup>

In Baden-Württemberg hat der Verband Deutscher Sinti und Roma in Zusammenarbeit mit der Landeszentrale für politische Bildung eine Handreichung für Lehrer herausgegeben: *Zwischen Romantisierung und Rassismus – 600 Jahre Geschichte Deutscher Sinti und Roma in Deutschland.* In Hamburg wurde von der Landeszentrale für politische Bildung ein Lesebuch mit Bildern zur Geschichte und Kultur von Sinti und Roma herausgegeben: *„Wir sprechen viele Sprachen,“* das in Schulen verwendet wird (auch in Klassen mit Roma). Die Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz entwickelte in Zusammenarbeit mit dem Pädagogischen Zentrum Landau ebenfalls Unterrichtsmaterial: *„Sinti und Roma – eine deutsche Minderheit.“*<sup>374</sup>

Nichtsdestotrotz halten Vertreter der Sinti und Roma daran fest, daß, neben den genannten Büchern und Broschüren, die schulischen Curricula keine angemessenen Informationen über die Geschichte und Kultur dieser Minderheit oder über deren Schicksal während des Holocaust vermitteln. Abhängig vom Schultyp kann der Geschichte von Sinti und Roma von einer Stunde im Monat bis zu zwei Tagen im Jahr gewidmet werden. Abgesehen davon sind die Bilder von Sinti und Roma, die in Texten und Schulbüchern vermittelt werden, oftmals voller Vorurteile. Nicht die „Nähe und Normalität der Sinti-Mitbürger“ wird gesucht und beschrieben, sondern das „Fremde und Exotische.“<sup>375</sup> In Anbetracht dessen vertritt der Beratende Ausschuß zum Rahmenübereinkommen die Auffassung, „daß die deutschen Behörden ihre Bemühungen

<sup>372</sup> Siehe: Rahmenübereinkommen Artikel 12 (1) und Sprachencharta Artikel 8 (1).

<sup>373</sup> Information des Verbands Deutscher Sinti und Roma Hessen, Darmstadt, 11. Januar 2002.

<sup>374</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 87f.

<sup>375</sup> M. Krausnick, *Das Bild der Sinti und Roma in der deutschsprachigen Kinder- und Jugendliteratur*, in: S. Tebbutt, S. 148.

um eine verbesserte Aufklärung über Minderheitenkulturen ... insbesondere im Bildungsbereich intensivieren sollten.<sup>376</sup>

### 3.3.4 Medien

Das Rahmenübereinkommen wie die Sprachencharta verpflichten den Staat zur Unterstützung von Minderheitenmedien.<sup>377</sup> Die Zuständigkeit für die Medien liegt jedoch bei den Ländern und der Bundesregierung ist es darüber hinaus durch das Grundgesetz untersagt, Einfluß auf die Inhalte der gesendeten Programme zu nehmen.<sup>378</sup>

Das Land Schleswig-Holstein hat konkrete gesetzliche Bestimmungen für Medien der Minderheiten getroffen. Das Landesrundfunkgesetz wurde 1999 geändert, um den gesellschaftlich relevanten Gruppen zu erlauben, sich um die Nominierung für die Wahl in die Rundfunk- und Fernsehräte zu bewerben.<sup>379</sup> Rundfunk und Fernsehen haben den gesetzlichen Auftrag, den Minderheitenschutz zu fördern und über die kulturelle Vielfalt zu berichten.<sup>380</sup> Darüber hinaus hat die Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein in einem Schreiben an die Rundfunkverwaltung diese ermutigt, Möglichkeiten zu erkunden, um "Beiträge in Minderheitensprachen ... als Service für Bürgerinnen und Bürger und zur Unterstützung dieses Teils der schleswig-holsteinischer Kultur in ihr Programm aufzunehmen."<sup>381</sup>

Es gibt keine Fernsehprogramm in Romanes, aufgrund der in ganz Deutschland verstreut lebenden Sinti- und Romabevölkerung würde sich die Entwicklung und Ausstrahlung solcher Programme als nicht praktikabel erweisen.<sup>382</sup> Dagegen können in

<sup>376</sup> Beratender Ausschuß zum Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 78.

<sup>377</sup> Rahmenübereinkommen Artikel 9 und Sprachencharta Artikel 11.

<sup>378</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 49.

<sup>379</sup> Landesrundfunkgesetz vom 13. Oktober 1999, Abschnitt 17 Absatz 2, Abschnitt 24 Absatz 3, Abschnitt 34 Absatz 1 und Abschnitt 54 Absatz 3.

<sup>380</sup> Länderabkommen zum Norddeutschen Rundfunk (NDR), Artikel 3 Absatz 3, Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 7 Absatz 2.

<sup>381</sup> Zitiert nach: Bericht zur Sprachencharta, S. 196.

<sup>382</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 70. Der Beratende Ausschuß zum Rahmenübereinkommen stellt dagegen fest, "daß sich die Lage ... nicht allein mit der jeweiligen Anzahl und den wirtschaftlichen und praktischen Möglichkeiten der betreffenden Gruppen erklären lassen." Siehe: Beratender Ausschuß zum Rahmenübereinkommen. Stellungnahme zu Deutschland. 1. März 2002, Absatz 44.

Hessen und Rheinland-Pfalz über den “Offenen Kanal” Fernsehprogramme gesendet werden. Bis zum August 2002 gab es dort jedoch noch keine derartige Sendung.<sup>383</sup>

Der Bericht zum Rahmenübereinkommen stellt fest, “die Herausgabe von Printmedien in Romanes entspricht nicht der grundsätzlichen Haltung der deutschen Sinti, ihre Sprache nur in den Familien und Familienverbänden zu pflegen und auf eine Verschriftlichung zu verzichten.”<sup>384</sup> Die Bundesregierung bestätigt gleichwohl, daß Sinti- und Romaorganisationen gedruckte Materialien in Romanes nutzen, wie etwa Broschüren, Informationsdienste und Rundschreiben.<sup>385</sup>

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma gibt verschiedene Publikationen über Sinti und Roma in deutscher Sprache heraus. Die in Berlin ansässige Romani Union e.V., hat mit Förderung der Europäischen Kommission über mehrere Jahre die Zeitschrift *Romano Lil* in Deutsch und Romanes herausgegeben. Das Erscheinen wurde jedoch vor kurzem eingestellt, da die Förderung auslief.<sup>386</sup> Verschiedene Verbände der deutschen Sinti und Roma sowie Romaorganisationen veröffentlichen jährliche Arbeitsberichte oder periodische Newsletter. Mit der Ausnahme der Veröffentlichungen des Zentralrats, die nahezu vollständig von der Bundesregierung finanziert werden, wird eine Finanzierung der wenigen bestehenden Veröffentlichungen der Sinti und Roma für gewöhnlich von den Regierungen einzelner Bundesländer oder von internationalen Organisationen oder privaten Stiftungen gefördert.

Das einzige Radioprogramm in Romanes wird vom Berliner Radiosender SFB 4 *Radio Multikulti* gesendet, einmal die Woche für 30 Minuten Sonntag abend von 21:35 bis 22:05.<sup>387</sup>

### 3.3.5 Teilnahme am öffentlichen Leben

Der Bericht der Bundesregierung zum Rahmenübereinkommen zeigt, daß die Unterstützung für die Sinti- und Roma-Minderheit auf den kulturellen Bereich begrenzt ist. Es gab nur wenige Ansätze, die gesetzlichen und politischen Rechte der deutschen Sinti und Roma zu verbessern.

<sup>383</sup> Bericht zur Sprachencharta, S. 198.

<sup>384</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 66.

<sup>385</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 66f.

<sup>386</sup> Information von Rajko Djuric, Magdeburg-Loburg, 25. Juli 2002.

<sup>387</sup> Radio Berlin Multikulti, siehe: <<http://www.multikulti.de/>>, (Zugriff 30. November 2001).

Das einzige Bundesland, daß gesetzliche Bestimmungen bezüglich der Minderheitenrechte zur Teilnahme am öffentlichen Leben verabschiedet hat, ist Schleswig-Holstein, das in seiner Verfassung festlegt:

Die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die nationale dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe haben Anspruch auf Schutz und Förderung.<sup>388</sup>

Die Dänen (etwa 50.000 Personen) sind von der Fünf-Prozent-Hürde für ihre Vertretung im Landtag befreit. Es wurde jedoch kein solches Zugeständnis gemacht, um die Partizipation der Sinti und Roma (ungefähr 7.000 Personen) sicherzustellen. Matthäus Weiss, der Vorsitzende des Verbandes Deutscher Sinti und Roma in Schleswig-Holstein, stellte fest, daß es für gewöhnlich vergessen wird, "daß Dänen und Friesen nicht die einzigen Minderheiten im Land sind."<sup>389</sup> Tatsächlich wurde ein erster Versuch der schleswig-holsteinischen SPD, in Koalition mit den Bündnisgrünen, den Schutz der Sinti- und Roma-Minderheit (gleichzeitig mit dem Schutz von Behinderten und Tieren) in die Verfassung aufzunehmen, von der CDU/FDP-Opposition blockiert.<sup>390</sup>

Die Regierung räumt ein, daß "die direkte Mitwirkung der deutschen Sinti und Roma im politischen Leben ... wegen der räumlichen Streuung ihrer Wohnsitze schwieriger [ist] als bei den räumlich kompakter siedelnden anderen nationalen Minderheiten."<sup>391</sup> Vertreter der Roma stellen demgegenüber fest, daß Roma "Staatsangehörige der Länder sind, in denen sie leben, und es ist diese Tatsache, die diese Länder (einschließlich Deutschland) dazu verpflichtet, Roma in gleicher Weise an der Gemeinschaft teilhaben zu lassen."<sup>392</sup>

Der Bericht zum Rahmenübereinkommen weist darauf hin, daß keine Vertreter der Sinti oder Roma in den Parlamenten des Bundes oder der Länder bekannt sind, jedoch seinen eine Anzahl von Sinti in Stadt- oder Gemeindeparlamenten gewählt worden.<sup>393</sup> Es ist kein Sinto oder Roma bekannt, der ein öffentliches Amt oder ein Richteramt innehat.

Der Beratende Ausschuß für das Rahmenübereinkommen hat in diesem Zusammenhang festgehalten, daß für die anderen Minderheiten "zahlreiche institutionelle Mög-

<sup>388</sup> Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Artikel 5(2), zitiert nach: Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 37.

<sup>389</sup> "Deutscher geht nicht," *Frankfurter Rundschau*, 2. Januar 2002.

<sup>390</sup> Zitiert nach: "Deutscher geht nicht," *Frankfurter Rundschau*, 2. Januar 2002.

<sup>391</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 115.

<sup>392</sup> R. Kawczynski, *Bericht zur Lage der Roma in Europa*, im Auftrag der OSZE im Jahr 2000, Oktober 2000, S. 12.

<sup>393</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 116.

lichkeiten der Beteiligung geschaffen [wurden], aber dies noch nicht in Bezug auf die Roma/Sinti geschehen [ist], obwohl eine ihrer Organisationen Bundesmittel erhält.“<sup>394</sup> Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß “die deutschen Behörden diese Angelegenheit überprüfen sowie die Möglichkeiten prüfen sollten, um weit angemessenere Strukturen schaffen zu können, die es ermöglichen, die Roma/Sinti in allen Teilen des Bundesgebiets regelmäßig zu sie betreffenden Angelegenheiten zu Rate zu ziehen.“<sup>395</sup>

### *Staatsbürgerschaft*

Fehlende Staatsbürgerschaft verhindert den Zugang zu Minderheitenrechten – einschließlich des Rechts auf politische Teilhabe – für über die Hälfte der in Deutschland lebenden Roma.<sup>396</sup> Umgekehrt ist das fehlende Wahlrecht wiederum kein Ansporn für politische Parteien oder deren Vertreter, sich der Angelegenheiten, mit denen Roma ebenso wie andere “ausländische” Einwohner konfrontiert sind, anzunehmen.

Daß für den Genuß von Minderheitenrechten die Staatsbürgerschaft Voraussetzung ist, hat besondere Auswirkungen auf Roma als einer staatenlosen Minderheit. Obwohl Deutschland eine besondere Verantwortung für Sinti und Roma trägt, hat es keine Erleichterungen für Roma-Migranten oder Flüchtlinge gewährt.<sup>397</sup>

Bis vor kurzem besaß die große Mehrheit der “Ausländer,” einschließlich der Roma und ihrer Nachkommen, die in Deutschland seit den 1950er Jahren zuwanderten, keine Staatsbürgerschaft und war so von der politischen Teilhabe ausgeschlossen. Nach den Zahlen, die das Bundesministerium des Innern zum 31. Dezember 1999 vorgelegt hat (dem Tag, an dem das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft trat), lebten von den über sieben Millionen registrierten Ausländern über 50 Prozent länger als zehn Jahre und etwa 32 Prozent über zwanzig Jahre in Deutschland. Etwa 20 Prozent lebten zwi-

<sup>394</sup> Beratender Ausschuß zum Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 66.

<sup>395</sup> Beratender Ausschuß zum Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 90.

<sup>396</sup> Der Beratende Ausschuß zum Rahmenübereinkommen gibt zu bedenken, daß “fehlende Staatsbürgerschaft ein wirkliches Hindernis für die umfassende Integration darstellen [kann], einschließlich der Teilhabe am politischen Leben.” Siehe: Beratender Ausschuß zum Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 40.

<sup>397</sup> Vor 1989 hat Deutschland jährliche Einwanderungsquoten für jüdische Flüchtlinge und Asylsuchende aus den kommunistischen Ländern gewährt. Solche Maßnahmen wurden für Roma nicht gewährt, die *nach* dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in vielen Ländern des Ostblocks Opfer gewalttätiger Angriffe geworden waren. Siehe bspw.: “Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection 2001,” verfügbar auf: <http://www.eumap.org/>, (Zugriff 8. September 2002).

sehen sechs und zehn Jahren in Deutschland und etwa 28 Prozent für weniger als sechs Jahre. Besondere Zahlen für Roma liegen nicht vor.<sup>398</sup>

Seit dem 1. Januar 2000 können Ausländer, die in Deutschland geboren wurden oder die eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung besitzen, die deutsche Staatsbürgerschaft und damit unter anderem das Wahlrecht erwerben. Die Einbürgerungsrate blieb jedoch gering. In der Praxis ist das Einbürgerungsverfahren insbesondere beim Fehlen von engeren Bindungen an Deutschland (etwa deutscher Abstammung oder Heirat) beschwerlich und teuer.<sup>399</sup>

Das neue Gesetz legt die folgenden Einbürgerungsvoraussetzungen fest, die nach acht Jahren legalen Aufenthalts erfüllt sein müssen: Beherrschung der deutschen Sprache, Verpflichtung auf das Grundgesetz, keinen Strafregistereintrag, finanzielle Selbständigkeit. Außerdem müssen die Antragsteller jede frühere Staatsbürgerschaft ablegen. Minderjährige, die eine doppelte oder mehrfache Staatsbürgerschaft haben können, müssen sich bis zum 23. Lebensjahr für die deutsche Staatsbürgerschaft entscheiden; wird eine solche Erklärung nicht abgegeben, verlieren sie ihre deutsche Staatsbürgerschaft. EKRI stellt fest, daß die gegenwärtigen Einbürgerungskriterien "zwar nicht an sich diskriminierend sind, aber möglicherweise zu willkürlichen und diskriminierenden Anwendungen führen können" und ermutigt die Behörden, "diese möglichen Probleme zu erwägen."<sup>400</sup>

## 4. EINRICHTUNGEN ZUM MINDERHEITENSCHUTZ

### 4.1 Öffentliche Körperschaften

Unter Punkt 10 der Koalitionsvereinbarung der letzten Bundesregierung hieß es 1998:<sup>401</sup>

Die neue Bundesregierung möchte Minderheiten schützen und ihre Gleichbehandlung und gesellschaftliche Partizipation erreichen. Niemand darf aufgrund von Behinderung, Herkunft, Hautfarbe, ethnischer Herkunft oder schwuler/lesbischer sexueller Orientierung diskriminiert werden. Wir werden

<sup>398</sup> Bundesministerium des Innern, siehe: <<http://www.bmi.bund.de/>>, (Zugriff 1. Juli 2002).

<sup>399</sup> Auch mit dem neuen Gesetz hat Deutschland eines der strengsten Einwanderungsverfahren in der EU, auch daher der hohe Ausländeranteil in Deutschland. Der Beratende Ausschuß zum Rahmenübereinkommen stellt in seiner Stellungnahme fest, daß "es jedoch scheint, daß die Einbürgerungsrate weit hinter der erwarteten Zahl bleibt." Siehe: Absatz 40.

<sup>400</sup> EKRI Bericht 2000, S. 7.

<sup>401</sup> Die Bundesregierung erhielt bei den Neuwahlen wieder die notwendige Mehrheit.

einen Gesetzesentwurf zum Verbot von Diskriminierung und zur Unterstützung von Gleichbehandlung vorlegen.<sup>402</sup>

Bis zum August 2002 gab es in Deutschland weder eine umfassende Antidiskriminierungs-Gesetzgebung, noch eine gesetzliche Körperschaft mit adäquaten Machtbefugnissen für den Minderheitenschutz und zur Durchsetzung von antidiskriminierender Maßnahmen,<sup>403</sup> wie es von der Gleichbehandlungsrichtlinie der EU verlangt wird (siehe: Abschnitt 3.1).

Die Bundesregierung will die Gleichbehandlungsrichtlinie durch vier neue Institutionen (sogenannte "National Focal Points (NFP)") umsetzen: Die "Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EBRF)," das "Deutsche Institut für Menschenrechte," die "Nationale Beobachtungsstelle," sowie die "Gleichbehandlungsstelle nach Artikel 13 der Ethik-Richtlinien."<sup>404</sup> Zwei dieser Körperschaften wurden bereits gegründet: Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit am 2. Juni 1997 und das Institut für Menschenrechte am 7. Dezember 2000. Beide Körperschaften sollen von der Regierung unabhängig arbeiten.

Die EBRF ist Einrichtung des europäischen Netzwerkes gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit RAXEN und wird von dem in Wien ansässigen RAXEN finanziert. Ihr Mandat umfaßt die Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung von Intoleranz, den Aufbau einer Datenbank bewährter Praktiken, die Veranstaltung nationaler sowie europäischer Runder Tisch, darüber hinaus agiert das EBRF als Informationszentrum zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus; Antiziganismus wird nicht ausdrücklich genannt.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte soll in enger Kooperation mit nationalen und internationalen NROs sowie internationalen Institutionen als Einrichtung der Zivilgesellschaft arbeiten. Das Mandat des Instituts umfaßt die Sammlung von Informationen zur Lage der Menschenrechte inner- und außerhalb Deutschlands, die Prävention von Menschenrechtsverletzungen und die Förderung Menschenrechtsschutzes, wissenschaftlicher Forschung und Politikberatung. Das Institut wird von der Bundesregierung finanziert, was einen deutlichen Interessenkonflikt aufzeigt, wie es der Hohe Kommissar über Nationale Minderheiten in Bezug auf staatlich finanzierte NROs in Spanien anmerkt, von deren Repräsentanten "nicht erwartet werden könne, daß sie völlig uneigennützig Beratung liefern," wenn dies ihre eigene Finanzierung berührt.<sup>405</sup>

<sup>402</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 27.

<sup>403</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 29.

<sup>404</sup> Information des Bündnis für Demokratie und Toleranz, Berlin, 27. November 2001.

<sup>405</sup> OSZE Hohe Kommissar über Nationale Minderheiten, *Bericht zur Lage der Roma und Sinti in der OSZE-Region*, S. 145.

Die beiden anderen Einrichtungen müssen erst noch gegründet werden. Die Gleichbehandlungsstelle erfüllt die Bedingung des Artikel 13 der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie für eine nationale Einrichtung, die Verfahren in Fällen von Diskriminierung durchführen, Informationen sammeln und eine politische Funktion gegenüber der Regierung ausüben kann.<sup>406</sup> Das nationale Beobachtungsbüro wird mit der EBRF bei der Sammlung von Informationen und Datenanalyse über rechtsextremistischen Tendenzen zusammenarbeiten, beim Verfassen eines Berichts über das Bedrohungspotential rechtsradikaler Gewalt, sowie bei der Beratung gesetzlicher Bestimmungen und Strategien zur Bekämpfung von Rechtsextremismus. Es gibt jedoch Vorschläge aus dem Deutschen Bundestag, die Einrichtung dieser Körperschaften abzubrechen, weil diese überflüssig seien.<sup>407</sup>

Die wichtigste Koordinierungsstelle für alle Menschenrechtsinitiativen ist das Bündnis für Demokratie und Toleranz, die 2000 vom Bundesminister des Innern eigens eingerichtet wurde.<sup>408</sup>

Weder bei der EBRF, noch beim Institut für Menschenrechte oder dem Bündnis für Demokratie und Toleranz sind Vertreter von Sinti oder Roma angestellt.

### *Kampf gegen Diskriminierung*

Im Gegensatz zur Bekämpfung von Intoleranz und rassistisch motivierter Gewalt ist in Deutschland die Bekämpfung von Diskriminierung ein relativ neues Konzept.<sup>409</sup> Die Bundesregierung unterstützt keinerlei Antidiskriminierungsinitiativen und es gibt nur sehr wenige Projekte, die Informationen und Training für Behördenmitarbeiter bezüglich ihrer Verpflichtung zur Gleichbehandlung anbieten.<sup>410</sup> Die zivilgesellschaftlichen Organisationen erhalten üblicherweise Unterstützung für Antidiskriminierungsprojekte von ihren jeweiligen Ländern, von internationalen Einrichtungen (insbesondere der Europäischen Kommission und des Europäischen Sozialfonds) oder von anderen internationalen Körperschaften oder von privaten Stiftungen. Gleichwohl sind diese Projekte selten institutionalisiert und stellen ihre Arbeit mit dem Ende der Finanzierung ein.

<sup>406</sup> Das Fehlen einer nationalen Einrichtung, die Einzelbeschwerden wegen Diskriminierung aufnimmt und Opfer bei der Verfolgung solcher Beschwerden unterstützt, wurde von EKRI kritisch angemerkt. Siehe: EKRI Bericht 2000, S. 9.

<sup>407</sup> Schreiben des Auswärtigen Ausschusses mit Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Berichtes; im Archiv von EUMAP. Information der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Berlin, 16. Mai 2002

<sup>408</sup> Siehe: <<http://www.buendnis-toleranz.de/>>, (Zugriff 1. Juli 2002).

<sup>409</sup> Siehe: D. Clayton, Antidiskriminierungsarbeit in Nordrhein-Westfalen, und FRITZ Schlußbericht.

<sup>410</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 28.

Eines dieser Projekte heißt "Freier Zugang zu privaten Dienstleistungen" (FRITZ) – ein deutsch-französisch-österreichisches Gemeinschaftsprojekt, das von der Europäischen Kommission finanziert wurde, um einen Überblick über diskriminierende Praktiken in diesen Ländern zu erhalten und freien, d.h. nicht-diskriminierenden Zugang für alle Personen zu privaten Gütern und Dienstleistungen zu fördern. Das Projekt bezieht sich nicht auf die Diskriminierung besonderer Minderheitengruppen, wie etwa Sinti und Roma, sondern eher allgemein auf Diskriminierungen beim Zugang zu Dienstleistungen. In Deutschland wurde das FRITZ-Projekt, das im Februar 2002 endete, von der Antidiskriminierungsstelle in Brandenburg durchgeführt.

Gegenwärtig bestehen nur drei Antidiskriminierungsstellen in Deutschland: in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Brandenburg sowie in der Stadt Hannover. Die Büros erstellen soziologische Studien und veröffentlichen ihre Ergebnisse; sie nehmen Beschwerden aus der Bevölkerung auf; sie nehmen im Auftrag der Beschwerdeführer Kontakt auf mit wegen Diskriminierung beschuldigten Personen, und sie erstatten in bestimmten Fällen Anzeige.

### *Die Ausländerbeauftragten*

Die Ausländerbeauftragten, *per definitionem* für die Angelegenheit von Ausländern gegründet, haben keine besondere Verantwortung für den Schutz von Minderheitenrechten. In ihrer Praxis allerdings unterstützen sie alle Diskriminierungsopfer, einschließlich von Staatsbürgern. Insgesamt sind über 200 Ausländerbeauftragte in den Bundesländern wie auf örtlicher Ebene vertreten; auf der Bundesebene ist dies die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen. Ihre allgemeinen Aufgaben umfassen die Förderung der Integration, die Identifikation und Analyse von Konflikten zwischen Deutschen und Ausländern, die Öffentlichkeitsarbeit für Toleranz und Akzeptanz, die Unterstützung der Selbstorganisation von Ausländern und von lokalen Ausländerräten.<sup>411</sup> Grundsätzlich haben diese Einrichtungen keine ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen, um Beratung über bestehende Rechtsmittel leisten oder Prozesse für Opfer von Diskriminierung führen zu können.<sup>412</sup>

Die Beauftragten versuchen, die Angehörigen von Minderheiten bei der Umsetzung verschiedener konkreter Projekte zu beteiligen. So werden beispielsweise oftmals Angehörige der Minderheit beigezogen, um bei zwischen Diskriminierten und Diskriminierern zu vermitteln (z.B. zwischen Angehörigen von Minderheiten und Hauseigentümern, Arbeitgebern, Schulbehörden, Lehrern usw.).<sup>413</sup> Allerdings übernehmen Minderheitenvertreter generell keinen aktiven Part, weder in der Politik der Beauftragten,

<sup>411</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 41

<sup>412</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 29.

<sup>413</sup> Information der Ausländerbeauftragten des Berliner Senats, 28. November 2001.

noch im Entscheidungsprozeß, etwa bei der Beratung zur Gesetzgebung oder der Entwicklung und Umsetzung von politischen Grundsätzen.

Durch das neue Ausländerrecht wurde die Bundesbeauftragte für Ausländerfragen in ihren Rechten gegenüber den relevanten Bundesministerien gestärkt. Die Bundesbeauftragte kann jetzt bei begründetem Verdacht auf ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von Bundesbehörden Stellungnahmen aufordern.<sup>414</sup> Zur Lage der Ausländer berichtet die Bundesbeauftragte, gegenwärtig Marieluise Beck, dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre. Sie kommuniziert mit Vertretern von Sinti- und Romaorganisationen unter anderem über das "Forum gegen Rassismus."

Das Forum wurde 1988 gegründet und vom Bundesministerium des Innern verwaltet. Es eröffnet die Möglichkeit für einen institutionalisierten Dialog zwischen der Bundesregierung und den zivilgesellschaftlichen Organisationen zu Fragen der Diskriminierung.<sup>415</sup> Das Forum veranstaltet zwei bis dreimal jährlich nationale Zusammenkünfte am Runden Tisch, bei denen auch Vertreter von Sinti und Roma Gelegenheit finden, ihre Position vorzustellen. Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat beispielsweise 2001 die fortgesetzte polizeiliche Sondererfassung der Minderheit in Bayern und die fortdauernden rassistischen Vorurteile in den Medien thematisiert.<sup>416</sup>

### *Die Politik der Bundesregierung gegenüber Minderheiten*

Es gibt keine umfassendes Programm der Bundesregierung gegenüber Minderheiten, ebensowenig wie eine besonderes öffentliches Amt, das für Angelegenheiten der Minderheiten zuständig wäre.<sup>417</sup> Auf Bundesebene ist gegenwärtig die "Abteilung A" (Ausländer- und Asylangelegenheiten) des Bundesministeriums des Innern für "Minderheitenfragen" einschließlich der Asylthematik zuständig, während das Bundesministerium der Justiz für die "Menschenrechtsaspekte" des Minderheitenschutzes verantwortlich ist.<sup>418</sup>

Auf der Länderebene bearbeitet in Berlin die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport Fragen sowohl der deutschen wie der ausländischen Sinti und Roma;<sup>419</sup> Schleswig-Holstein hat eine Beauftragte für die Minderheiten ernannt, die auch Angelegenheiten der Sinti und Roma bearbeitet und die direkt der Ministerpräsidentin berichtet.

<sup>414</sup> Ausländergesetz Artikel 91 Absätze a und c.

<sup>415</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 28.

<sup>416</sup> Information der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Berlin, 16. Mai 2002.

<sup>417</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 36.

<sup>418</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 33.

<sup>419</sup> Berliner Senat, siehe: <<http://www.sensjs.berlin.de./>>, (Zugriff 1. Januar 2002).

Auf Länderebene bestehen keine weiteren besonderen Institutionen,<sup>420</sup> einige Länder haben jedoch *ad hoc* gesetzliche und politische Initiativen im Bereich Erziehung, Beschäftigung und Integration von Sinti und Roma ergriffen (siehe: Abschnitt 3.1).

Die Bundesregierung übergibt Aufgaben des Minderheitenschutzes oftmals an gemeinnützige Organisationen, "in Anerkennung der Grundvorstellungen der Bundesregierung über einen aktivierenden Staat, der Anregungen gibt und Rahmenbedingungen festlegt, aber nicht alles selbst macht."<sup>421</sup> Entsprechend wurden Sinti und Roma betreffende Initiativen ebenfalls an NROs übergeben. Der Bericht zum Rahmenübereinkommen legt dar, daß "im Einklang mit den föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland [die Organisationen der Sinti und Roma] sich in Landesverbänden gruppieren. Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma fungiert als Dachorganisation für insgesamt sechzehn Landes-, Regional- oder Lokale Verbände und Einrichtungen."<sup>422</sup>

Die Zuständigkeiten des Zentralrates umfassen die Interessensvertretung deutscher Sinti und Roma, die Forderung nach gesetzlichen und politischen Initiativen, die Durchsetzung von Minderheitenrechten, die Aufarbeitung des Holocaust, die Zusammenarbeit mit anderen Verbänden deutscher Sinti und Roma wie mit internationalen Minderheiten- und Menschenrechtsorganisationen, und die Unterstützung von Sinti und Roma im Ausland.<sup>423</sup>

Seit 2002 ist der Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien zuständig für die Mittelzuweisung an den Zentralrat Deutscher Sinti und Roma. Landesverbände der Sinti und Roma erhalten ihre Mittel üblicherweise von den jeweiligen Landesregierungen. Gleichzeitig machen Vertreter unabhängiger Romaorganisationen, die nicht zum Dachverband des Zentralrats gehören, ihre Schwierigkeiten geltend, staatliche Finanzierung für ihre Projekte zu erlangen (siehe unten).<sup>424</sup>

<sup>420</sup> Die Bundesregierung teilt mit, daß die Staatskanzleien oder die Ministerien für Kultur oder für Wissenschaften die Zuständigkeiten für Minderheiten haben können; siehe: Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 33.

<sup>421</sup> CERD/C/338/Add.14, 10 August 2000, Absatz 121.

<sup>422</sup> Bündnis für Demokratie und Toleranz; siehe: <<http://www.buendnis-toleranz.de/>>, (Zugriff 1. Juli 2002).

<sup>423</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 44.

<sup>424</sup> In diesem Zusammenhang empfiehlt der Beratende Ausschuß, daß die Bundesregierung "sicherstellen sollte, daß alle finanziellen Förderungsanträge der verschiedenen Organisationen, die Angehörige dieser Minderheitengruppe vertreten, sorgfältig geprüft werden." Siehe: Beratender Ausschuß zum Rahmenübereinkommen, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 28.

## 4.2 Die Bürgergesellschaft

Bei der Bewußtmachung von Rassismus und Intoleranz spielten zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Rolle und zwischen diesen Organisationen und der Bundesregierung besteht hierüber ein andauernder Dialog.<sup>425</sup>

Die antirassistischen Initiativen von NROs verhindern oftmals Aktivitäten von rechtsradikalen Organisationen, indem sie Hassgruppen verfolgen und aufdecken und indem sie rassistisch motivierter Gewalt vorbeugen und sie bekämpfen. Das Antirassistische Informationszentrum (ARIC) hat eine Datenbank zur Vernetzung von Organisationen und Personen eingerichtet, die gegen Rassismus und Intoleranz arbeiten.<sup>426</sup> Pro-Asyl und die Gesellschaft für bedrohte Völker unterstützen aktiv die Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden, von denen viele Roma sind.

Das Bündnis gegen ethnische Diskriminierung (BDB) ist ein Netzwerk von Organisationen von Migranten und ethnischen Minderheiten. Die Aktivitäten umfassen Training für Minderheiten, öffentliche Bewußtseinsbildung, Dokumentation von Diskriminierungen, Konfliktlösungen, Unterstützung von Diskriminierungsopfern sowie politisch orientierte Forschung über Benachteiligung und Chancengleichheit.<sup>427</sup>

Allerdings scheint es einen Unterschied zu geben zwischen der Bekämpfung von Rassismus, Intoleranz und Gewalt einerseits und der Bekämpfung von Diskriminierung und Ausgrenzung andererseits. Während sich viele NROs auf das erstere konzentrieren, findet das letztere weniger Beachtung. Es kann nicht behauptet werden, daß die Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung von ethnischer und rassistischer Diskriminierung und der Ausgrenzung von Minderheiten gemeinsam vorgeht.

### *Die Organisationen der Sinti und Roma*

Sinti- und Romaorganisationen tauchten erst in den frühen 1980er Jahren auf.<sup>428</sup> Diese Organisationen versuchten sich als Partner für die Entwicklung und Umsetzung einer Politik zur Sicherung gleicher Rechte und Voraussetzungen für Sinti und Roma zu po-

<sup>425</sup> EUMC, *Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den Mitgliedsstaaten der EU – Deutschland*, S. 29.

<sup>426</sup> Anti-Racist Information Centre, siehe: <<http://www.aric.de/>>, (Zugriff 12. November 2001).

<sup>427</sup> *EUMC Raxen Mapping Exercise in Germany: Final Report*, January 2002; siehe: <<http://www.eumc.org/>> (Zugriff 22. Juli 2002).

<sup>428</sup> Es gab eine Reihe früherer Versuche zur Gründung von Sinti- und Romaorganisationen, beispielsweise des "Komitees Deutscher Zigeuner" in München schon 1946, siehe: L. Elber, *"Ich wußte, es wird schlimm." Die Verfolgung der Sinti und Roma in München von 1933 bis 1945*, München: Buchendorfer, 1993. Diese Versuche blieben jedoch aufgrund angelgender Unterstützung durch die Mehrheitsgesellschaft erfolglos. H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil II), S. 1.

sitionieren, als Alternative zu einer Politik, die Sinti und Roma als Objekte entweder von polizeilicher Überwachung oder von sozialer Fürsorge betrachtete. Sinti- und Romaorganisationen haben eine entscheidende Rolle gespielt: bei der Entwicklung des öffentlichen Bewußtseins über die Verfolgung ihrer Gemeinschaften, für die Anerkennung als nationale Minderheit und bei der Durchsetzung von Entschädigung für die Opfer des Holocaust.<sup>429</sup>

Einige Sinti- und Romaorganisationen sind gegenwärtig als Landesverbände unter der Ägide des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma zusammengefaßt. Der in Heidelberg ansässige Zentralrat, geführt von Romani Rose, wird vollständig von der Bundesregierung finanziert. Zusätzlich erhält das Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma, das dem Zentralrat angeschlossen ist, 90 Prozent seiner Förderung (€1.153.000 jährlich) vom Beauftragten der Bundesregierung für die Angelegenheiten der Kultur und der Medien sowie zehn Prozent (€115.000) vom Land Baden-Württemberg.<sup>430</sup> Die Bundesregierung betrachtet den Zentralrat als den hauptsächlichen Vertreter der deutschen Sinti und Roma und Mitglieder des Zentralrats haben als offizielle deutsche Vertreter an verschiedenen internationalen Foren teilgenommen.

Einige Organisationen, die nicht dem Zentralrat angegliedert sind, haben die Allianz Deutscher Sinti gegründet, die von Natascha Winter geführt wird. Informationen über deren Aktivitäten waren für den vorliegenden Bericht nicht verfügbar,<sup>431</sup> seit jüngster Zeit laden die Bundesregierung und einige Länderregierungen Vertreter der Allianz zu verschiedenen politischen Zusammentreffen und zu anderen Ereignissen ein.<sup>432</sup> Der Bericht zum Rahmenübereinkommen stellt ausdrücklich fest, daß die Position dieser Organisation (die ebenfalls Anspruch auf Förderung durch die Bundesregierung hat), bezüglich Erziehung, Sprache und Minderheitenstatus "von staatlicher Seite ebenso zu begutachten ist wie die des Zentralrats."<sup>433</sup>

Eine Anzahl weiterer Organisationen, wie etwa der Verband Deutscher Sinti in Niedersachsen, die Rom- und Cinti-Union in Hamburg, sowie weitere Sinti-, Sinti/Roma-

<sup>429</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil II), S. 1–2.

<sup>430</sup> *Bundeshaushalt, Titel 684 14-193* unter Bezugnahme auf Rahmenübereinkommen und Sprachencharta. Information des Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und der Medien, Berlin, 3. Juni 2002.

<sup>431</sup> "Die Mitglieder der SAD verstehen sich selbst als unabhängige Volksgruppe, deren – soziale, kulturelle und politische – Ziele und Vorstellungen sich von den Positionen des Zentralrats unterscheiden." Siehe: Stellungnahme der Sinti Allianz Deutschland e.V. (SAD) zu dem Bericht des Beratenden Ausschusses über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten und der Stellungnahme der Bundesregierung, Köln 25. Juni 2002. Information des Bundesministers des Innern, 29. Juni 2002.

<sup>432</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil II), S. 1.

<sup>433</sup> Bericht zum Rahmenübereinkommen, S. 10.

und deutsche/ausländische Romaorganisationen agieren unabhängig und arbeiten bei einer Reihe von Themen zusammen.

Der wesentliche ideologische Unterschied zwischen den Organisationen der Sinti und Roma scheint der Status als Minderheit zu sein. Die vom Zentralrat geführten Organisationen vertreten in Übereinstimmung mit der Bundesregierung das Konzept einer nationalen Minderheit, während viele der unabhängigen Romaorganisationen das Konzept einer transnationalen Minderheit befördern: Minderheitenrechte sollen für alle Roma, die Einwohner in Deutschland sind, gelten unabhängig von ihrem gesetzlichen Status. Gefordert wird damit gleichzeitig ein besonderer Schutz durch europäische Institutionen und die Entwicklung einer "Charta der Roma-Rechte."<sup>434</sup>

Es besteht keine feste öffentliche Stelle, bei der unabhängige Sinti- und Romaorganisationen ihre Anträge auf Unterstützung ihrer Initiativen stellen können,<sup>435</sup> und einige Vertreter der Roma sind der Auffassung, daß die selektiven und nur unzureichend transparenten Mechanismen in der Verteilung öffentlicher Mittel zu Konkurrenz und Konflikten zwischen einigen Sinti/Romaorganisationen geführt haben. Gleichzeitig die Uneinigkeit unter den Organisationen der Sinti und Roma ist zitiert als einer der wesentlichen Gründe für den begrenzten Erfolg von Programmen, die auf eine Verbesserung ihrer Lage zielen.<sup>436</sup>

Die staatliche Unterstützung für Sinti und Roma erscheint im Vergleich zu den anderen anerkannten Minderheiten als unzulänglich.<sup>437</sup> Das Land Schleswig-Holstein unterstützte beispielsweise 1998 die dänische Minderheit (die etwa 50.000 Mitglieder zählt) mit DM 53.429.900 (etwa €26.000.000), während die Unterstützung für die 7.000 Angehörigen der Sinti- und Romaminderheit bei DM 170.700 (etwa €85.000) lag: dreihundertmal weniger für eine Gruppe, die nur siebenmal kleiner ist.

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt von seiten der Romavertreter ist, daß viele NROs, die von der Regierung Mittel zur Verbesserung der Lage von Sinti und Roma

<sup>434</sup> H. Heuss, Anmerkungen für EUMAP (Teil II), S. 3. Siehe auch: R. Kawczynski, *Bericht zur Lage der Roma in Europa*, im Auftrag der OSZE, Oktober 2000, S. 16.

<sup>435</sup> Der Beratende Ausschuß befindet, daß "das gegenwärtige System der finanziellen Unterstützung von Vertretern mehrerer nationaler Minderheiten wegen der großen Zahl der beteiligten Behörden als sehr kompliziert empfunden wird" und empfiehlt, daß "sich Deutschland in Zusammenarbeit mit den betreffenden nationalen Minderheiten um eine Vereinfachung des Systems der finanziellen Unterstützung für Minderheitensprachen und – kulturen bemühen sollte." Siehe: Beratender Ausschuß, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 76.

<sup>436</sup> Zum Beispiel Forschungsprojekt "Sinti, Roma und der Staat" des Europäischen Migrationszentrums, Berlin, November 2001; Zwischenbericht des Projekts im Archiv von EUMAP.

<sup>437</sup> Der Beratende Ausschuß nimmt die "geringeren finanziellen Beitrag des Bundes zugunsten der Roma/Sinti-Minderheit zur Kenntnis." Siehe: Beratender Ausschuß zum Rahmenüberkommen, Stellungnahme zu Deutschland, 1. März 2002, Absatz 26.

erhalten, oftmals nicht in der Lage sind, Angehörige dieser Gemeinschaften an ihrer Arbeit zu beteiligen, oder nicht auf die Forderungen einer Vielzahl von Sinti- und Romaorganisationen eingehen. Tatsächlich sind eine Reihe von Organisationen, die zum Thema Sinti und Roma arbeiten, nicht von Sinti oder Roma geleitet. Ein Romavertreter meinte, daß Roma für manche Organisationen eine Art "Klondike" darstellten. Das sei das Ergebnis der finanziellen Mittel, die von internationalen Einrichtungen (etwa der EU) und der Bundesregierung für die Förderung von Initiativen zugunsten von Sinti und Roma zur Verfügung gestellt wurden. Nach Auffassung einiger Vertreter der Roma "bekämpfen solche Projekte Sinti und Roma *als* Problem," anstatt die Probleme zu bekämpfen, mit denen Sinti und Roma konfrontiert sind.<sup>438</sup>

Schließlich stoßen viele staatlich finanzierten Versuche, die Minderheit der Sinti und Roma zu integrieren, auf das seit langem bestehende und tiefverwurzelte Mißtrauen in diesen Gemeinschaften gegenüber staatlichen Einrichtungen. Viele Vertreter der Sinti und Roma sind der Auffassung, daß bevor nicht die Ursachen für diese Einstellungen ernsthaft benannt werden, und eine umfassende Politik auf der Grundlage gleichberechtigter Partnerschaft mit dem ganzen Spektrum der Sinti- und Romaorganisationen formuliert worden ist, die meisten staatlich finanzierten Programme wenig Erfolg haben werden.<sup>439</sup>

## 5. EMPFEHLUNGEN

### *Empfehlungen für die Bundesregierung:*

- die Existenz von Antiziganismus anerkennen als eine eigenständige Form von Rassismus, neben Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit, die zu Benachteiligung und Ausgrenzung von Sinti und Roma führt
- angemessenen Möglichkeiten entwickeln, um bessere Informationen über ethnische Minderheiten zu erhalten ohne die gültigen internationalen Regeln des Datenschutzes zu verletzen und in Kooperation mit den Organisationen der Sinti und Roma, um die Muster der Diskriminierung auf verschiedenen Gebieten zu erkennen und die Kosten der Benachteiligung und Ausgrenzung von Minderheitengruppen abschätzen zu können
- gesetzliche und politische Schritte unternehmen, um Diskriminierung, Ausgrenzung und rassistisch motivierte Gewalt zu beenden, aufzuheben und zu verhindern,

<sup>438</sup> "Roma Projects 'Good Practices': Possibilities and Limits," Konferenz des Roma National Congress und der Rom- and Cinti-Union in Hamburg, 19.-21. November 2001.

<sup>439</sup> OSI Runder Tisch Hamburg, 8. April 2002.

- durch die Einrichtung einer umfassenden Anti-Diskriminierungsgesetz, die mindestens den Anforderungen der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie entspricht
- durch die Erweiterung des Strafmaßes für rassistisch motivierte Kriminalität sowohl durch private wie durch öffentliche Parteien
- durch unvoreingenommene Ermittlungen in Fällen von Diskriminierung und rassistisch motivierter Gewalt
- öffentlichen Angestellte und Beamte der Polizeibehörden und anderer Einrichtungen in antidiskriminierenden Maßnahmen schulen, um sie von Diskriminierungen zurückzuhalten und eine aktive Politik für die Sicherung von Chancengleichheit in der Praxis zu entwickeln
- Initiativen zur Aufklärung der Mehrheitsbevölkerung über die Gesetzeswidrigkeit von Diskriminierung und Ausgrenzung im privaten Bereich, etwa Zugang zu Arbeit, zu Wohnung und anderen Dienstleistungen beginnen
- notwendige Ergänzungen zur Verfassung verabschieden, um die besonderen Minderheitenrechte gesetzlich zu gewährleisten
- Staatsbürgerschaft allen Personen erteilen, die in Deutschland legal die vorausgesetzte Anzahl von Jahren gelebt haben, unabhängig von ihrer Herkunft
- Vertrauen unter den Gemeinschaften der Minderheit aufbauen,
  - indem partnerschaftliche Programme beide Seiten, die staatliche Institutionen gemeinsam mit Organisationen der Sinti und Roma einbeziehen, und
  - durch die Beteiligung von ordnungsgemäß gewählten Vertretern der Minderheit am Entscheidungsprozeß über die Entwicklung und Umsetzung von sie betreffenden Programmen
- Sinti und Roma beteiligen bei der Umsetzung und Evaluation konkreter Minderheitenprojekte, die der Verpflichtung des Staates entsprechen, bessere gesellschaftliche Teilhabe, Beschäftigung und genereller Integration von Minderheiten in die Gesellschaft zu befördern.