

Fragen der Ausgestaltung einer in der Landesverfassung verankerten Bestimmung zum Schutz der nationalen Minderheit der deutschen Sinti und Roma

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2013). *Fragen der Ausgestaltung einer in der Landesverfassung verankerten Bestimmung zum Schutz der nationalen Minderheit der deutschen Sinti und Roma*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/80). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50812-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Fragen der Ausgestaltung einer in der Landesverfassung verankerten Bestimmung zum Schutz der nationalen Minderheit der deutschen Sinti und Roma

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 24. Oktober 2013

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme	3
	1. Verpflichtungen des Landes Brandenburg aufgrund des sog. Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (zu Frage 1)	3
	2. Analyse der vorgeschlagenen Formulierung.....	7
	a) Grundrecht oder Staatsziel?	8
	b) Nichteinmischung oder aktive Förderung?	9
	3. Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung des Staatsziels Minderheitenschutz (zu Frage 2 und 3)	11
	a) Minderheiten-Gesetz	12
	b) Rahmenvereinbarung	12
	c) Staatsvertrag	14
	4. Differenzierte Gestaltung von Minderheitsbestimmungen in der Landesverfassung (zu Frage 4)?	16
	a) Konventionsrechtliche Aspekte.....	16
	b) Verfassungsrechtliche Aspekte.....	17
	c) Differenzierungsgesichtspunkte.....	18
III.	Zusammenfassung.....	19

I. Auftrag

In den Beratungen zu einem Gesetzentwurf „Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg (Antirassismus-Novelle, LT-Drs. 5/7321)“ wurde zusätzlich thematisiert, ob neben der nationalen Minderheit der Sorben/Wenden in Art. 25 LV auch die nationale Minderheit der Sinti und Roma in einem eigenen Verfassungsartikel Berücksichtigung finden soll.

Ein Formulierungsvorschlag hierzu lautet:

„Das Recht der Minderheit der deutschen Sinti und Roma auf Schutz, Erhaltung und Pflege ihrer Identität wird gewährleistet.“

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, folgenden Fragen nachzugehen:

1. Ergeben sich aus dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten Verpflichtungen für das Land Brandenburg, gesetzgeberisch oder in anderer Weise tätig zu werden?
2. Würde eine solche Formulierung selbst unmittelbar erfordern, dass das Land Brandenburg hierzu ein Gesetz erlässt?
3. Könnte eine in dieser Weise verankerte Gewährleistung auch auf andere Weise als in Form eines Gesetzes umgesetzt werden, beispielsweise in Gestalt einer Vereinbarung zwischen dem Land und dem Zentralrat der Sinti und Roma?
4. Ist die mit dieser Formulierung zum Ausdruck gebrachte Differenzierung zwischen den Sorben/Wenden zulässig oder würde sie zu einer rechtswidrigen Benachteiligung der deutschen Sinti und Roma führen?

II. Stellungnahme

1. Verpflichtungen des Landes Brandenburg aufgrund des sog. Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (zu Frage 1)

Alle minderheitenrechtlich relevanten Bestimmungen des Landesrechts müssen die völkerrechtlich verbindlichen, minderheitenrechtlichen Standards erfüllen bzw. die von der Bundesrepublik eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen angemessen umsetzen. Diesen Anforderungen unterfällt auch die Landesverfassung. Standards setzt insbesondere das am 1. Februar 1998 (auch für die Bundesrepublik Deutschland) in Kraft getretene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden „RÜ“¹).² Die

¹ SEV Nr. 157, Zustimmungsgesetz v. 22. Juli 1997 (BGBl. II S. 1406), Inkrafttreten am 1. Februar 1998 (BGBl. II S. 57); die Berichte der Bundesregierung und die Prüfberichte des Beratenden Ausschusses im Rahmen des Monitoring-Verfahrens gem. Abschnitt IV RÜ sind abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/Nationales-internationales-Minderheitenrecht/nationales-internationales-minderheitenrecht_node.html [23. Okt. 2013].

² Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (SEV-Nr. 148, Zustimmungsgesetz v. 9. Juli 1998 [BGBl. II S. 1314], Inkrafttreten am 1. Januar 1999 [BGBl. II S. 59], weitere Selbstverpflichtung zum Teil III durch Zustimmungsgesetz v. 11. September 2002 [BGBl. II S. 2450], Inkrafttreten am 21. März 2003 [(BGBl. II S. 1476)]) ist nicht auf den Schutz der nationalen Minderheit als solcher, sondern auf die Minderheitensprache ausgerichtet. Aus diesem Grund bleibt die Charta bei den folgenden Überlegungen außer Betracht.

deutschen Sinti und Roma unterfallen unstrittig dem Anwendungsbereich dieser Konvention.³

Abgesehen von ihrer völkerrechtlichen Verbindlichkeit erlangen völkerrechtliche Übereinkünfte durch das jeweils ergangene Zustimmungsgesetz gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG den Rechtsrang eines Bundesgesetzes. Sie besitzen deshalb, unabhängig von ihrem jeweiligen Charakter als völkerrechtliche Konventionen, einen höheren Rechtsrang als das Landesrecht und somit auch die Landesverfassung. Auch aus diesem Grund ist das RÜ (höherrangiger) Maßstab für das Landesrecht.⁴

Die Bestimmungen des RÜ vermitteln allerdings unmittelbar keine individuellen und insbesondere keine kollektiven Rechte (Gruppenrechte).⁵ Sie verpflichten allein die Vertragsstaaten (hier: die Bundesrepublik Deutschland mit ihren Bundesländern). Die Vertragsstaaten müssen die entsprechenden Maßnahmen ergreifen, die zur Umsetzung derjenigen Verpflichtungen, die sie übernommen haben, erforderlich sind.

Zunächst ist festzuhalten, dass das RÜ nicht spezifisch darauf ausgerichtet ist, die Konventionsstaaten zu einer Änderung ihrer Rechtsordnung zu veranlassen. Sie gibt insbesondere keine konkret aufzunehmenden Rechtssätze vor. Die Mitgliedstaaten sind ebenso wenig verpflichtet, die Programmsätze der Konvention für unmittelbar anwendbar zu erklären, sie also als subjektive Rechte (Ansprüche) in ihre Rechtsordnung zu integrieren.⁶ Die Grundsätze des RÜ können sowohl mittels innerstaatlicher Rechtsvorschriften als auch durch geeignete Regierungspolitik verwirklicht werden.⁷ Die Konvention verlangt vor allem

³ Erklärung der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1997 II S. 1418.

⁴ Siehe dazu bereits das Gutachten des PBD „Anmerkungen zum Gesetzentwurf LT-Drs. 5/5401 (Änderung des Sorben[Wenden]-Gesetzes und weiterer Gesetze)“ (Bearb. *Platter/Schmidt*) vom 14. Aug. 2012, S. 3 f.

⁵ Erläuternder Bericht zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden „Erläuternder Bericht zum RÜ“) in deutscher Übersetzung, H [95] (10) Rn. 11,13, abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_Text_FCNM_de.pdf [23. Okt. 2013].

⁶ *Hofmann*, Konkrete Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten: Monitoringberichte des Beratenden Ausschusses, in: Gleichberechtigte Teilhabe für Sinti und Roma in Deutschland – Rahmenstrategie der Europäischen Union für die Verbesserung der Lage von Roma in Europa, hrsg. vom Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, 2012, S. 3 f. (Seitenangabe entsprechend der online-Version, einsehbar unter <http://zentralrat.sintiundroma.de/>[23. Okt. 2013]).

⁷ Erläuternder Bericht zum RÜ (Fn. 5), Rn. 13.

effektive Maßnahmen. Faktisch dürfte dabei einer konventionskonformen Verwaltungspraxis größere Bedeutung zukommen als einer „Minderheitsgesetzgebung“.⁸

Da Roma⁹ in europäischen Staaten weiterhin Opfer von Diskriminierungen werden,¹⁰ ist für diese Minderheit der Grundsatz der Nichtdiskriminierung von besonderer Bedeutung. Art. 4 RÜ verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, diskriminierende Regelungen aus der nationalen Rechtsordnung zu beseitigen und Regelungen zu schaffen, die vor Diskriminierungen von privater Seite schützen. Das gesetzliche Regelwerk mit seinen auf Verfassungsebene angesiedelten Garantien der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung ist in der Bundesrepublik mittlerweile sehr umfassend.¹¹ Zu erinnern ist hier unter anderem an das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das eine Nichtdiskriminierung auch in wichtigen Teilen der privatrechtlich geregelten Rechtsbereiche sicherstellen soll. Über die diskriminierungsfreie Gestaltung der Rechtsordnung hinaus bleibt zu prüfen, ob es gerade auch für die deutschen Sinti und Roma noch weiterer, staatlich gesteuerter oder geförderter Anstrengungen bedarf, um diesen Gesetzen zur *tatsächlichen* Wirkmächtigkeit zu verhelfen.¹² Auch das Land Brandenburg unterliegt dieser Umsetzungsverpflichtung.

Für die hier vorgeschlagene Formulierung dürfte außerdem Art. 5 Abs. 1 und 2 RÜ von besonderem Interesse sein. Diese Bestimmung enthält Grundsätze, die die Bewahrung der kulturellen Identität (Kultur und Tradition) der nationalen Minderheit und ihre Teilhabe am öffentlichen Leben sicherstellen sollen. Aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen

⁸ Zu dieser Einschätzung *Hofmann*, aaO. (Fn. 6), S. 3.

⁹ Im Sprachgebrauch der Institutionen der EU bezeichnet der Begriff „Roma“ eine Reihe verschiedener Roma-Gruppen (wie Roma, Sinti, Kalé, Zigeuner, Romanichels, Bojasch, Aschkali, Ägypter, Jenische, Dom und Lom). Mehrere internationale Organisationen und Vertreter von Roma-Gruppen in Europa benutzen diesen Begriff ebenfalls, der auch Fahrende umfasst; die Besonderheiten und unterschiedlichen Lebensstile und Situationen dieser Gruppen werden anerkannt; siehe dazu beispielsweise die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Nationale Strategien zur Integration der Roma: erster Schritt zur Umsetzung des EU-Rahmens (COM/2012/0226 final), dort Fußnote 1.

¹⁰ Zu dieser Feststellung siehe auch die Quellenangaben zum Handlungsrahmen der EU in der Schriftlichen Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. *Bauer* (unter Mitarbeit von Wiss. Ass. *Abromeit*) für die öffentliche Anhörung des Hauptausschusses des Landtages Brandenburg zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg (Antirassismus-Novelle, Drucksache 5/7321) am 18. September 2013, S. 13.

¹¹ Siehe dazu den Dritten Bericht der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 25 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vom Februar 2009 (im Folgenden „Dritter Bericht BReg RÜ“), Rz. 01012 - 01019.

¹² Siehe hierzu beispielsweise die Untersuchung von *End*, Gutachten Antiziganismus. Zum Stand der Forschung und der Gegenstrategien, hrsg. von Strauß, RomnoKher – Haus für Kultur, Bildung und Antiziganismusforschung, Mannheim, 2013, S. 71.

Bund und Ländern sind zahlreiche Kompetenzen im Bereich von Kultur und Bildung den Ländern zur Wahrnehmung zugewiesen. Verpflichtungen auf der Basis dieses Artikels betreffen also im besonderen Maße die Länder.¹³

Art. 5 Abs. 1 und 2 RÜ hat verschiedene Dimensionen. Zunächst verpflichtet er die Vertragsstaaten, die Angehörigen einer Minderheit vor einer Assimilierung gegen ihren Willen zu schützen (Art. 5 Abs. 2 RÜ). Es geht hierbei also um eine Abwehr von staatlichen Eingriffen in die eigene Identität und um Schutz vor Eingriffen von privater Seite in diese Sphäre. Dieser Dimension dürfte bereits durch die als subjektive Rechte verankerten Grundrechte des Grundgesetzes und der Landesverfassung umfassend Rechnung getragen sein. Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 10 LV) sichert den Gebrauch der eigenen Sprache, die Pflege der Kultur und die Erhaltung der eigenständigen Identität, unabhängig davon, ob jemand der Bevölkerungsmehrheit oder einer Minderheit angehört.¹⁴

Darüber hinausgehend dürften die Angehörigen der Minderheit aber einer besonderen staatlichen Unterstützung bedürfen, um dieses Grundrecht in gleicher Weise wie die Mehrheitsbevölkerung ausüben zu können. Art. 5 Abs. 1 RÜ verpflichtet die Vertragsstaaten deshalb, die hierzu notwendigen Bedingungen zu fördern.¹⁵ Der Beratende Ausschuss¹⁶ für das RÜ legt insoweit besonders Wert auf die Feststellung, dass die finanzielle Förderung der nationalen Minderheit in den (kompetenziell hierfür zuständigen) Bundesländern zwar grundsätzlich positiv zu bewerten, im Lichte von Art. 5 RÜ aber auf Stetigkeit und Verlässlichkeit zu achten ist.¹⁷

Nach den genannten Maßgaben erzwingt das RÜ es rechtlich nicht, den Minderheitenschutz allgemein oder spezifisch auf eine konkrete Minderheit bezogen in die Verfassung

¹³ Dritter Bericht BReg RÜ, (Fn. 11), Rz. 05019.

¹⁴ Dritter Bericht BReg RÜ (Fn. 11), Rz. 05018.

¹⁵ Erläuternder Bericht RÜ (Fn. 5) Rn. 43.

¹⁶ Anmerkung: Um eine Überwachung der Anwendung des RÜ zu ermöglichen, wird dem Ministerkomitee des Europarates die Aufgaben übertragen, die Durchführung des RÜ durch die Vertragsparteien zu überwachen (Abschnitt IV RÜ, sog. Monitoring-Verfahren). Hierbei wird es vom sog. Beratenden Ausschuss unterstützt (Art. 26 RÜ), der zu den Berichten der Unterzeichnerstaaten Prüfberichte verfasst; siehe zu seinen Aufgaben, dem Verfahren und seiner Zusammensetzung auch http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/2_Monitoring/ACFC_Intro_en.asp [23. Okt. 2013].

¹⁷ Beratender Ausschuss, Prüfbericht zum Dritten Bericht BReg RÜ, ACFC/OP/III(2010)003, Rn. 51.

aufzunehmen. Ebenso wenig fordert das RÜ, ein spezielles Minderheitengesetz zu erlassen.

Zu erwähnen ist die Anmerkung des Beratenden Ausschusses im Jahre 2006 im Zusammenhang mit Art. 5 RÜ, dass „die Roma und Sinti in keiner der Landesverfassungen genannt sind, im Gegensatz zu anderen besonderen Gruppen, denen aus Gründen des Minderheitenschutzes bestimmte Rechte zugestanden werden [...] und eine derartige Berücksichtigung in den Landesverfassungen sich auf die Förderung positiv auswirken könnte, die ihnen auf Landesebene gewährt wird“. Der Ausschuss ermutigt aus diesem Grund zu einer Aufnahme entsprechender Bestimmungen in die Landesverfassungen (engl. „encourages“).¹⁸ In dieser Aussage dürfte die Sorge des Beratenden Ausschusses mitschwingen, dass nicht nur eine einzelne Minderheit berücksichtigt, sondern alle in dem jeweiligen Bundesland lebenden Minderheiten gleichermaßen gefördert werden.

Daneben begrüßt der Beratende Ausschuss ausdrücklich die von der rheinland-pfälzischen Landesregierung und dem Verband Deutscher Sinti und Roma Landesverband Rheinland-Pfalz e. V. im Jahre 2005 geschlossene Rahmenvereinbarung (dazu noch sogleich).¹⁹ Der Beratende Ausschuss bewertet im Übrigen nicht, welche Vorgehensweise er in rechtlicher Hinsicht für vorzugswürdig hält.

Für den Beratenden Ausschuss dürfte letztlich im Vordergrund stehen, dass ein Bundesland aktiv Maßnahmen zur Förderung der jeweiligen nationalen Minderheit ergreift.

2. Analyse der vorgeschlagenen Formulierung

Die hier vorgeschlagene Ergänzung der Verfassung um eine Bestimmung zum Minderheitenschutz für deutsche Sinti und Roma muss einerseits den oben skizzierten, völkerrechtlichen Maßgaben des Minderheitenschutzes genügen, sich andererseits aber auch in den Kontext der Landesverfassung einfügen, soll eine wirksame Ergänzung des Minderheitenschutzes in Brandenburg erreicht werden.

¹⁸ Beratender Ausschuss, Prüfbericht zum Zweiten Bericht BReg RÜ, ACFC/ OP/II(2006)001, Rn. 55; Schleswig-Holstein hat mittlerweile seine Verfassungsbestimmung zum Minderheitenschutz (ursprünglich nur zugunsten der dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe) auf die „Minderheit der deutschen Sinti und Roma“ erweitert (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 SH LV n. F., eingefügt durch Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 28. Dez. 2012 [GVBl. SH 2013 S. 8]).

¹⁹ Beratender Ausschuss, Prüfbericht zum Zweiten Bericht BReg RÜ, ACFC/ OP/II(2006)001, Rn. 50.

Die vorgeschlagene Formulierung orientiert sich in Aufbau und Wortwahl eng an Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV, der einleitenden Formulierung desjenigen Artikels der Verfassung, der die Minderheit der Sorben/Wenden behandelt. Im Detail bestehen Unterschiede: Anstatt von Volk wird von Minderheit gesprochen. Ein „angestammtes Siedlungsgebiet“ parallel zu Art. 25 Abs. 1 LV wird nicht erwähnt. In Bezug auf die „Identität“ wird auf den in Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV verwendeten Zusatz „nationale“ Identität verzichtet.

Unterstellt, die vorgeschlagene Formulierung würde als Art. 25a LV beschlossen, hätte sowohl der Wortlaut, als auch die Einordnung in der Systematik der Landesverfassung Einfluss auf den Bedeutungsgehalt einer solchen Verfassungsbestimmung.

a) Grundrecht oder Staatsziel?

Ein künftiger Art. 25a LV wäre ebenso wie der bereits bestehende Art. 25 LV Bestandteil des „2. Hauptteils“, der mit „Grundrechte und Staatsziele“ überschrieben ist. Da im 2. Hauptteil die subjektiven Rechten und objektiven Staatszielbestimmungen nicht getrennt voneinander aufgelistet werden, kann für jede Norm nur durch Auslegung im Einzelfall festgestellt werden, ob es sich um ein Grundrecht oder ein Staatsziel handelt.²⁰ Die Formulierung „Das Recht ...wird gewährleistet“ wird überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich,²¹ im Zusammenhang mit subjektivrechtlichen Verbürgungen der Verfassung verwandt. So werden die Grundrechte „gewährleistet“ (Art. 5 Abs.1, Art. 6 Abs. 2 LV). Bei fundamentalen Grundrechten wie der Glaubensfreiheit (Art. 13 Abs. 1 2. Hs. LV) und der Pressefreiheit (Art. 19 Abs. 2 LV), aber auch bei spezielleren subjektiv-rechtlichen Verbürgungen wird sie gebraucht (z. B. Koalitionsfreiheit, Art. 51 Abs. 1 Satz 1 LV). Das spräche zunächst für ein Grundrecht, zumal der Begriff der „Identität“ einen engen personalen Bezug hat.

Allerdings liefert die Horno-Entscheidung des Landesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1998 gewichtige Argumente, die für eine Auslegung als Staatsziel sprechen.²² Das Gericht hatte unter anderem zu prüfen, ob Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV einen Eingriff des Landesge-

²⁰ Siehe dazu auch *Iwers*, in: *Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar*, 2012, Vorbem. zum Hauptteil 2, S. 84.

²¹ Siehe z. B. den „Grundsatz“ des Art. 21 Abs. 1 LV mit vorwiegend objektiv-rechtlichem Charakter „Das Recht auf politische Mitgestaltung ist gewährleistet“; siehe dazu *Iwers*, aaO. (Fn. 20), Art. 21 Anm. 188.

²² BbgVerfG, Urt. vom 18. Juni 1998, VfGBbg 27/97, LVerfGE 8, 97 ff.

setzgebers in das Recht der Sorben/Wenden auf die Bewahrung ihres angestammten Siedlungsgebietes zulässt.

Das Gericht qualifizierte Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV in Bezug auf das angestammte Siedlungsgebiet nicht als subjektives Individual- oder Gruppenrecht, sondern als Staatsziel, wenn auch eines mit hohem Stellenwert.²³ Diese Frage war bis dahin durchaus umstritten.²⁴

Aufgrund der Auslegung des Landesverfassungsgerichts dürfte eine Norm, die sich in ihrer Formulierung eng an Art. 25 Abs. 1 LV orientiert und zudem direkt neben dieser im Verfassungstext platziert würde, ebenso als Staatsziel, nicht als Grundrecht zu interpretieren sein. Staatsziele sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben (sachlich umschriebene Ziele) vorschreiben.²⁵ Ihre Verbindlichkeit für die Träger der Staatsgewalt unterscheidet sie von bloßen Programmsätzen.²⁶ Aber anders als Grundrechte vermitteln sie dem Individuum oder einer Gruppe von Individuen keine einklagbaren Ansprüche.²⁷ Ist die Formulierung als Staatsziel zu verstehen, schließt sich die Frage an, welches Ziel oder welcher Auftrag der Bestimmung zu entnehmen wäre.

b) Nichteinmischung oder aktive Förderung?

Die Formulierung „Das Recht der Minderheit ...wird gewährleistet“ dürfte zunächst die *Beachtung* der Minderheitsinteressen zum Ziel haben. Die indirekte Ausdrucksweise ordnet den Schutz, die Pflege und Erhaltung der eigenen Identität der Minderheit selbst als Recht zur eigenen Wahrnehmung zu, das staatlicherseits zu beachten ist. Die Abwehr staatlicher Eingriffe und die Beachtung einer vom Anwendungsbereich der Verfassungsnorm gebildeten Sphäre sind jedoch bereits durch die abwehrrechtliche Dimension der individuellen Grundrechte geschützt. Sie werden jedem Brandenburger von der Verfassung garantiert

²³ LVerfGE 8, 97 (127).

²⁴ Siehe dazu ausführlich *v. Brünneck*, Die Staatszielbestimmung über die Rechte der Sorben in der brandenburgischen Verfassung, NJ 1999, 169-172; siehe auch die Minderheitsvoten der Richterin *Will* und des Richters *Schöneburg* zur Horno-Entscheidung, abgedruckt LVerfGE 8, 97 (175 ff.).

²⁵ LVerfGE 8, 97 (127 f.)

²⁶ *Simon*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 4 „Staatsziele“ Rn. 9.

²⁷ *Simon*, aaO. (Fn. 26), Rn. 10.

und sind gerichtlich durchsetzbar. Insbesondere das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit sichert einerseits dem Einzelnen die Herausbildung und Bewahrung seiner persönlichen Identität vor staatlichen Eingriffen und erlegt dem Staat andererseits die Pflicht auf, den Einzelnen vor Übergriffen Dritter in diese Grundrechtssphäre zu schützen.²⁸ Insofern ist ein Staatsziel, dass vorwiegend die Vermeidung eines Assimilierungsdrucks in Form eines Gebots der „Nichteinmischung“²⁹ niederlegt, rechtlich nicht zwingend.

Ein wichtiger, auch völkerrechtlich hervorgehobener Aspekt des Minderheitenschutzes weist darüber hinaus. Er besteht darin, den Angehörigen einer ethnischen Minderheit zu ermöglichen, ihre Identität, Sprache, Kultur und Lebensweise auch gegenüber den Assimilierungskräften der Mehrheit zu bewahren, soweit sie dies aufgrund ihrer spezifischen Minderheitssituation nicht selbst können, sie also *aktiv* zu fördern (Förderauftrag).³⁰ Dieser Aspekt ist, wie schon erwähnt, auch Gegenstand des Art. 5 Abs. 1 RÜ. Beachtenswert ist deshalb eine Überlegung, die das Landesverfassungsgericht in der Horno-Entscheidung zum Wortlaut des hier zum Vorbild genommenen Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV geäußert hat:

[...] Bereits der Wortlaut des Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV spricht insofern eher für ein Staatsziel als für ein Abwehrrecht, als nicht etwa von dem Recht auf das angestammte Siedlungsgebiet, sondern von der Gewährleistung des Rechts *auf Schutz, Erhaltung und Pflege* des angestammten Siedlungsgebietes die Rede ist. Mit dieser Akzentuierung liest sich die Vorschrift wie ein Handlungsprogramm für den Staat und nicht wie eine Regelung, die ihn in seine Schranken weist. Der Eindruck einer Handlungsanweisung für den Staat wird verstärkt durch Satz 2 [Herv. d. Verf.] der dem Land, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden aufgibt, die Verwirklichung dieses Rechts zu fördern. [...]³¹

Die vom Gericht für Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV durch dessen Satz 2 ermittelte Verstärkung könnte ebenso eine sinnvolle Ergänzung der künftigen Formulierung des minderheitsrechtlichen Handlungsprogramms für die nationale Minderheit der deutschen Sinti und Roma sein. Zumindest würde das Handlungsprogramm der aktiven Förderung, das von der für sich genommen zurückhaltenden Formulierung „gewährleisten“ nicht eindeutig abgebildet

²⁸ Vgl. *Caesar*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001 – Kommentar, Art. 17, Rn. 31 zum auf einen flankierenden Freiheitsschutz ohne Förderauftrag beschränkten Gehalt des Art. 17 Abs. 4 RhPf LV, der lautet: „Der Staat achtet ethnische und sprachliche Minderheiten.“

²⁹ Siehe zu dieser Dimension des Minderheitenschutzes auch *Riedinger*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – Kommentar, 2006, Art. 5 Rn. 16.

³⁰ LVerfGE 8, 97 (136).

³¹ LVerfGE 8, 97 (136).

wird,³² mit der eindeutigeren Formulierung „fördern“ in einem Satz 2 stärker hervorgehoben werden.³³ Das gälte jedenfalls unter der Prämisse, dass ein künftiger Art. 25a LV dem Art. 25 LV möglichst ähnlich formuliert werden soll, um die landesverfassungsrechtliche Systematik zu wahren.

3. Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung des Staatsziels Minderheitenschutz (zu Frage 2 und 3)

Eine Staatszielbestimmung mit der vorgeschlagenen Formulierung dürfte dem Land einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Wahl der angemessenen Umsetzungsmaßnahmen eröffnen. Ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf konkrete Fördermaßnahmen wäre daraus hingegen nicht ableitbar.³⁴ Dies wäre unabhängig davon, ob die Bestimmung, wie eben angesprochen, durch eine Formulierung der Förderung ausdrücklich ergänzt würde oder nicht.

Die Staatszielbestimmung muss freilich im Lichte des RÜ und der daraus erwachsenden Verpflichtungen ausgelegt werden. Wie aber schon erwähnt, verpflichtet das RÜ nicht zum Erlass eines speziellen Minderheitengesetzes. Ein aus dem RÜ herzuleitender Gesetzgebungsauftrag könnte vielmehr punktuell zu einzelnen Regelungsgegenständen (z. B. Schulwesen) bestehen und ist hier konkret (noch) nicht ersichtlich.³⁵ Falls sich zu einem bestimmten Gegenstand ein Regelungsbedürfnis abzeichnen sollte, wäre es dem Gesetzgeber freigestellt, dieses im Zusammenhang mit der jeweiligen Sachmaterie zu regeln.³⁶

³² A. A. der Sachverständige Prof. Dr. *Zimmermann*, Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung der Hauptausschusses zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg (Drs. 5/7321), S. 10, der offenbar schon in Satz 1 einen Förderauftrag enthalten sieht.

³³ Vgl. auch die Formulierung in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 SH LV (Fn. 18): „Die nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe haben *Anspruch auf Schutz und Förderung* [Herv. durch d. Verf.]“; kritisch zur besonderen Hervorhebung der Gemeinden neben dem Land als „weitere Adressaten des Förderauftrags“ *Riedinger*, aaO. (Fn. 29), Rn. 15.

³⁴ Vgl. zu Art. 5 Abs. 2 SH LV *Riedinger*, aaO. (Fn. 29), Rn. 19.

³⁵ Denken könnte man beispielsweise an Sonderregelungen für Kinder und Jugendliche im Schulbereich, soweit beispielsweise der Schutz der Sprache nur durch Ausnahme- oder Sonderregeln zum Curriculum umgesetzt werden kann.

³⁶ Vgl. hierzu *Franke/Kier*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 10 „Die Rechte der sorbischen Minderheit“, Rn. 6, der eine sachmaterienorientierte Minderheitsgesetzgebung selbst unter der Geltung des Art. 25 Abs. 5 LV für zulässig hält.

Das Land hätte die Wahl, ob es den Auftrag des Staatszieles in Form von Gesetzen und Verordnungen, Satzungen oder auch politischen oder administrativen Entscheidungen erfüllt. Eines speziellen Ausführungsgesetzes bedürfte es jedenfalls nicht.

Mittlerweile finden sich in der Rechtspraxis anderer Bundesländer verschiedene Beispiele zu Rechtsakten, mit denen der Minderheitenschutz zugunsten der deutschen Sinti und Roma auf Landesebene umgesetzt wird.

a) Minderheiten-Gesetz

Es wäre zunächst zulässig, Grundsätze des Minderheitenschutzes für Sinti und Roma in Brandenburg in einem Landesgesetz festzuschreiben. Der Gesetzgeber kann in dieses Gesetz konkrete, gerichtlich durchsetzbare Ansprüche aufnehmen. Beispiele für diese Form des Minderheitenschutzes auf Landesebene sind das sächsische Sorbengesetz³⁷ und – mit Einschränkungen – das Friesisch-Gesetz Schleswig-Holsteins.³⁸ Der Erlass eines Gesetzes wäre aber auf der Grundlage einer Verfassungsbestimmung in Gestalt eines Staatszieles in der vorgeschlagenen Formulierung nicht verpflichtend.

Das brandenburgische Sorben(Wenden)-Gesetz gehört nicht in diese Kategorie. Denn Art. 25 Abs. 5 Satz 1 LV beauftragt den Landesgesetzgeber zum Erlass eines Gesetzes, das jedenfalls die politische Mitgestaltung des sorbischen Volkes (Art. 25 Abs. 1 Satz 2 LV) regeln muss.³⁹

b) Rahmenvereinbarung

Die Bundesländer Rheinland-Pfalz⁴⁰ und Bremen⁴¹ haben sich dazu entschlossen, mit dem jeweiligen Landesverband Deutscher Sinti und Roma eine so genannte Rahmenver-

³⁷ Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen (Sächsisches Sorbengesetz – SächsSorbG) vom 31. März 1999 (SächsGVBl. 1999, S. 161), zul. geänd. durch Gesetz vom 27. Jan. 2012 (SächsGVBl. S. 130, 149)

³⁸ Gesetz zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum (Friesisch-Gesetz – FriesischG) vom 13. Dez. 2004 (GVOBl. SH S. 481).

³⁹ Siehe hierzu *Ernst*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, 2012, Art. 25 Anm. 8 und *Franke/Kier*, aaO. (Fn. 36).

⁴⁰ Rahmenvereinbarung zwischen der rheinland-pfälzischen Landesregierung und dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Rheinland-Pfalz e. V. vom 25. Juli 2005, einsehbar unter http://isim.rlp.de/fileadmin/ism/downloads/buerger_staat/Rahmenvereinbarung.pdf [23. Okt. 2013].

⁴¹ Rahmenvereinbarung zwischen dem Senat der Freien Hansestadt Bremen und dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Bremen e. V. (Bremer Sinti Verein e. V. und Bremerhavener Sinti

einbarung zu schließen, in der die jeweilige Landesregierung Verpflichtungen vor allen im Bereich der Bildung und Kultur eingeht. Die Landesregierung Rheinland-Pfalz nimmt in der Präambel der Vereinbarung neben dem Verweis auf das RÜ ausdrücklich auf Art. 17 Abs. 4 der dortigen Landesverfassung Bezug, so dass die Rahmenvereinbarung als Umsetzung (auch) des in der Landesverfassung verankerten Staatsziels auf Achtung der Minderheitenrechte verstanden werden kann (Der bremische Senat beschränkt sich in der Präambel auf einen Verweis auf das RÜ, da dort die Landesverfassung keine spezielle Bestimmung zum Minderheitenschutz enthält).

Welches Maß an rechtlicher Verbindlichkeit diesen Vereinbarungen zukommt, dürfte noch nicht abschließend geklärt sein. Abgesehen davon sind ihre Gegenstände recht konkret gefasst. Die Rahmenvereinbarungen enthalten unter anderem als verbindlich bezeichnete, finanzielle Zusagen (institutionelle Förderung), die allerdings ausdrücklich unter Haushaltsvorbehalt gestellt sind.⁴² Die Rahmenvereinbarungen dürften teilweise Bestimmungen enthalten, denen der Charakter eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zukommt, teilweise dürfte es sich um Absichtserklärungen handeln, die jeweils politisch den „guten Willen“ der Vereinbarungspartner zum Ausdruck bringen sollen.

Der Beratende Ausschuss hat, wie schon erwähnt, den Abschluss der rheinland-pfälzischen Rahmenvereinbarung bereits ausdrücklich begrüßt. Aus der völkerrechtlichen Perspektive dürfte diese Handlungsform daher ein sinnvoller Baustein zur Umsetzung von minderheitspolitischen Zielen sein.

Für diese den Minderheitenschutz gestaltenden Verträge dürften Erkenntnisse aus dem Bereich des Staatskirchenrechts wertvolle Hinweise geben. Dort geht es in vergleichbarer Weise um die vertragliche Gestaltung von grundrechtsrelevanten Beziehungen. Gestaltet der Staat öffentlich-rechtliche Beziehungen (hier: Fragen des Minderheitenschutzes) in Form eines zweiseitigen Vertrages, muss er der Wahl des Vertragspartners besondere Aufmerksamkeit schenken. Der Vertragspartner muss von seiner Struktur und Organisati-

Verein e. V.) vom 17. Juli 2012, einsehbar unter http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20120717_Rahmenvereinbarung_Roma_und_Sinti.pdf [23. Okt. 2013].

⁴² Siehe Art. 5 der Rahmenvereinbarung Rheinland-Pfalz und Art. 4 der Rahmenvereinbarung Bremen zur jeweiligen Förderung der Landesgeschäftsstelle des ansässigen Verbandes.

on her in der Lage sein, die vereinbarte rechtliche Beziehung auszufüllen.⁴³ Er muss insbesondere die Interessen der entsprechenden Minderheit glaubhaft vertreten können. Für Letzteres dürfte zu verlangen sein, dass die Mitgliederstruktur des Vertragspartners dem von ihm vorgetragenen Vertretungsanspruch entspricht.

Eine Dogmatik für solcherart staatliche Vereinbarungen zum Minderheitenschutz mit entsprechenden Interessenverbänden, die beispielsweise mit der ausdifferenzierten Dogmatik des Staatskirchenrechts vergleichbar ist, existiert derzeit (noch) nicht. Dennoch dürfte auch im Bereich des Minderheitenschutzes dem Gebot der Gleichbehandlung unter dem besonderen Gesichtspunkt der minderheitsinternen Pluralität besonderes Augenmerk zu schenken sein. Auch wenn mit dem Abschluss einer solchen Vereinbarung das Vertretungsrecht des Vertragspartners für die Interessen der Minderheit konkludent anerkannt wird, darf dieses Anerkenntnis jedenfalls nicht in ein Recht auf Alleinvertretung umgedeutet werden. Mithin darf der Vertragsabschluss mit einem Interessenverband nicht dazu führen, dass andere Interessenvertretungen dieser Minderheit, soweit vorhanden, von vornherein von einer Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen ausgeschlossen sind.

Wäre eine Staatszielbestimmung in der hier zur Diskussion gestellten Formulierung Bestandteil der Landesverfassung, dürfte eine Rahmenvereinbarung der hier erwähnten Art eine legitime Möglichkeit sein, die darin enthaltenen Aufträge umzusetzen.⁴⁴

c) Staatsvertrag

Das Land Baden-Württemberg plant, ein als „Staatsvertrag“ bezeichnetes Übereinkommen⁴⁵ mit dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Baden-Württemberg

⁴³ Siehe zur Voraussetzung des dauerhaften Bestehens des Vertragspartners unabhängig von einer öffentlich-rechtlichen oder privaten Organisationsform im Bereich des Kirchenstaatsvertrags das Gutachten des PBD „Anspruch der russisch-orthodoxen Kirche auf Abschluss eines Staatsvertrages?“ (Bearb. *Bohm/Schmidt*) vom 23. März 2010, S. 10.

⁴⁴ Anders verhielte es sich möglicherweise, falls die Staatszielbestimmung einen direkten (vgl. Art. 25 Abs. 5 Satz 1 LV), oder indirekten Gesetzgebungsauftrag oder –vorbehalt enthielte. So könnte der alternativ in der Sachverständigen-Anhörung vorgeschlagene Formulierung „Die Minderheit der deutschen Sinti und Roma hat Anspruch auf Schutz und Förderung nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen.“ unter anderem die Aussage zu entnehmen sein, dass die wesentlichen Gesichtspunkte des Minderheitenschutzes auf Landesebene zwingend durch den Gesetzgeber geregelt werden müssen; siehe hierzu den Formulierungsvorschlag in der schriftlichen Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. *Hartmut Bauer* (unter Mitarbeit von Wiss. Ass. *Wolfgang Abromeit*) für die öffentliche Anhörung des Hauptausschusses des Landtages Brandenburg zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg (Antirassismus-Novelle, Drucksache 5/7321) am 18. September 2013, S. 12.

e. V. abzuschließen.⁴⁶ Gem. Art. 50 Satz 2 der BaWü LV ist hierfür die Zustimmung des Landtags erforderlich, die dieser in Form eines Zustimmungsgesetzes erteilen soll.⁴⁷ Die Rechtsform des Staatsvertrages mit Zustimmungsgesetz wurde bewusst gewählt, denn dem Vertragspartner soll der *verbindliche* Anspruch auf eine Förderung in Höhe von jährlich 500.000 Euro (Art. 3 Abs. 2 Staatsvertrag-E BW) eingeräumt werden. Überdies ist vorgesehen, auf gesetzlicher Grundlage einen „Rat für die Angelegenheiten der deutschen Sinti und Roma in Baden-Württemberg“ einzurichten, der sowohl aus Vertretern der Sinti und Roma als auch aus Vertretern der Landesregierung und des Landtags sowie einem Vertreter des kommunalen Spitzenverbands besteht (Art. 2 Abs. 3 Staatsvertrag-E BW). Die Vertreter der Sinti und Roma werden vom Landesverband vorgeschlagen und vom Landtag bestätigt (Art. 2 Abs. 4 Staatsvertrag-E BW).

Die Landesverfassung Baden-Württembergs enthält keine Bestimmung zum Minderheitenschutz. So konnte nicht an Bestehendes angeknüpft werden. Dies war offenbar ein Umstand, der die Landesregierung bewog, die Rechtsform des Staatsvertrags zu nutzen. Indes dürfte eine Staatszielbestimmung der hier vorgeschlagenen Art dem Abschluss eines (zusätzlichen) Staatsvertrages mit einer Interessenvertretung der Minderheit nicht entgegenstehen.⁴⁸

Wie allerdings schon oben zur Rechtsform der Rahmenvereinbarung ausgeführt, dürfte auch und gerade beim Staatsvertrag der Gesichtspunkt der minderheitsinternen Pluralität und der Grundsatz der Gleichbehandlung der verschiedenen Interessenvertretungen (so weit solche vorhanden sind) zu berücksichtigen sein. Für den auszuwählenden Vertrags-

⁴⁵ Vgl. zur Möglichkeit, einen Kirchenstaatsvertrag mit einer privatrechtlich (nicht öffentlich-rechtlich) verfassten Religionsgemeinschaft abzuschließen, bereits das Gutachten des PBD „Hochschulrechtliche Öffnungsklausel für die Einrichtung bekenntnisgebundener Studiengänge – Rechtsfragen zu § 7a BbgHG-E (LT-Drs. 5/6260)“ (Bearb. *Platter/Füllung*) vom 15. Feb. 2013, S. 14 m. w. N.

⁴⁶ Mitteilung der Landesregierung, Information über den Entwurf des Vertrages des Landes Baden-Württemberg mit dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Baden-Württemberg e. V., LT-Drs. 15/4128 (im Folgenden „Staatsvertrag-E BW“).

⁴⁷ Zum Zustimmungserfordernis in Form eines Gesetzes nach Art. 50 S. 2 LV BW in bestimmten Fällen siehe näher, *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 50 Rn. 21.

⁴⁸ Anmerkung: Zu überdenken wäre diese Aussage, sollte sich der Verfassungsgeber entscheiden, einen Gesetzgebungsauftrag oder -vorbehalt in die Staatszielbestimmung aufzunehmen (vgl. den Formulierungsvorschlag des Sachverständigen Prof. Dr. *Bauer*, aaO. (Fn. 44), S. 12. Ein Rechtsakt in der Gestalt eines zweiseitigen Vertrages (Staatsvertrag) unterscheidet sich trotz des hierfür erforderlichen Zustimmungsgesetzes von einer allein vom Gesetzgeber getroffenen abstrakt generellen gesetzgeberischen Entscheidung.

partner dürfte im Hinblick auf seine Organisation das bereits oben zu einer Rahmenvereinbarung Gesagte im besonderen Maße gelten.

4. Differenzierte Gestaltung von Minderheitsbestimmungen in der Landesverfassung (zu Frage 4)?

a) Konventionsrechtliche Aspekte

Das RÜ trifft keine Aussage über staatliche Verpflichtungen bei der Behandlung von verschiedenen in einem Staat lebenden Minderheiten oder legt gar einen Gleichbehandlungsanspruch verschiedener Minderheiten untereinander gegenüber dem Staat fest. Das folgt bereits aus der Konzeption des RÜ. Denn das RÜ trifft auch im Übrigen ausdrücklich keine Aussagen über Gruppenrechte.⁴⁹ Das Gebot der Nichtdiskriminierung von Minderheitsangehörigen bezieht sich auf das Individuum. Der Einzelne darf aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer Minderheit weder im Verhältnis zu Angehörigen der Mehrheit noch gegenüber Angehörigen einer anderen Minderheit diskriminiert werden.

Zugleich ist der ganz überwiegende Teil der Bestimmungen des RÜ absichtlich so offen gestaltet, dass sie eine den konkreten Umständen angepasste Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen erlauben.⁵⁰ Wenn also das RÜ anerkennt, dass die Situation der jeweiligen Minderheit in einem Staat sich von anderen Staaten unterscheiden kann, dürfte eine flexible Umsetzung der Grundsätze des RÜ auch für die unterschiedlichen Situationen verschiedener Minderheiten in *einem* Staat gelten, soweit die Maßnahmen angemessen und verhältnismäßig sind und andere nicht diskriminiert oder in ihren Rechten verletzt werden.⁵¹

Das Bedürfnis nach differenzierten Maßnahmen kann sich zum Beispiel aus der unterschiedlichen Situation als Minderheit mit einer Mutternation (dänische Minderheit) gegenüber einer autochthonen Minderheit (Sorben/Wenden), aus der unterschiedlichen Zahl ihrer Angehörigen, aus der unterschiedlichen Verteilung in einem geografischen Gebiet, (konzentriert oder verstreut lebend), aber auch aus sonstigen Umständen ergeben.

⁴⁹ Erläuternder Bericht zum RÜ (Fn. 5), Rn. 13, 31.

⁵⁰ Erläuternder Bericht zum RÜ (Fn. 5), Rn. 11; *Hofmann*, aaO. (Fn. 6), S. 4.

⁵¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zum RÜ (Fn. 5) zu Art. 4 Abs. 2 (Kompensatorische Maßnahmen zur Herstellung der tatsächlichen Gleichheit), Rn. 39.

b) Verfassungsrechtliche Aspekte

Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung formulieren in der einen oder anderen Form den Minderheitenschutz als Gruppengrundrecht der Minderheit.⁵² Deshalb ergibt sich auch hier kein direkter verfassungsrechtlicher Anspruch verschiedener Gruppen von Minderheiten auf Gleichbehandlung durch den Staat.

Der allgemeine Gleichheitssatz bildet aber in Gestalt des Willkürverbots auf der Grundlage des Art. 3 Abs. 1 GG und des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) einen objektiv zu beachtenden Grundsatz des Grundgesetzes, dem der Landesverfassungsgeber über Art. 28 Abs. 1 GG (Homogenitätsgebot) bei der Gestaltung des Minderheitenschutzes, beispielsweise in Gestalt einer Staatszielbestimmung, unterworfen sein dürfte.⁵³ Zugleich dürfte der Gleichheitssatz als Fundamentalnorm der Landesverfassung (Art. 2 Abs. 3 LV, Bekenntnis zu den Grund- und Menschenrechten) anzusehen sein, der bei der Gestaltung des Minderheitenschutzes vom parlamentarischen Landesverfassungsgeber als verfasster Staatsgewalt zu beachten ist.

Das Willkürverbot sagt aus, dass der allgemeine Gleichheitssatz (nur) dann verletzt ist, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder [je nach dem] Gleichbehandlung nicht finden lässt.⁵⁴

Gewisse Differenzierungen zwischen Art. 25 LV und einer künftigen minderheitenrechtlichen Bestimmung zugunsten der nationalen Minderheit der deutschen Sinti und Roma dürften mithin zulässig, möglicherweise angesichts der unterschiedlichen Minderheitssituation der jeweiligen Minderheit sogar geboten sein, wenn sie sachlich begründet sind.

⁵² So ist das bereits durch Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV berücksichtigte sorbische Volk keine „gesellschaftliche Gruppe“ im Sinne des Art. 5 Abs. 1 LV; siehe dazu v. *Brünneck*, aaO. (Fn. 24), NJ 1999, 169 (170).

⁵³ Siehe zur objektiven Geltung des allgemeinen Gleichheitssatzes als Willkürverbot zwischen Hoheitsträgern beispielsweise BVerfG, Urt. vom 27. Mai 1992, 2 BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90, E 86, 148 (250 f); zum Gleichheitsgebot/Willkürverbot als objektivem Rechtssatz siehe beispielsweise *Osterloh*, in: Sachs, GG-Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 3 Rn. 65, 74.

⁵⁴ Siehe zur Willkürformel des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise *Osterloh*, aaO. (Fn. 53), Art. 3 Rn. 8 mit Nachweisen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

c) Differenzierungsgesichtspunkte

Eine Besonderheit der bestehenden Minderheitsbestimmung Art. 25 LV ist zweifellos ihr thematisch sehr viele Gegenstände umfassendes Programm: Es reicht von der nationalen Identität (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV) bis hin zum konkreten Thema der zweisprachigen Beschilderung (Art. 25 Abs. 4 Satz 1 LV). Diese Besonderheit dürfte aus den Zeitumständen ihrer Entstehung zu erklären sein. Seinerzeit sah man sich einerseits mit der Tatsache konfrontiert, dass das Grundgesetz den Minderheiten keine Beachtung schenkte (und bis heute nicht schenkt). Die landesverfassungsrechtliche Absicherung der sorbischen Minderheitenrechte in möglichst umfassender Weise war daher von vornherein ein wichtiges Anliegen. Andererseits haben die Autoren der Landesverfassung die Bestandteile dieser Norm noch ohne den völkerrechtlichen „Rückhalt“ zweier maßgeblicher Konventionen (RÜ und Sprachenkonvention) hierzu formuliert. Diese traten erst später in Kraft (1998 bzw. 1999). Ihr Inkrafttreten zusammen mit den dort vereinbarten ständigen Monitoring- und Berichtsprozessen haben sicherlich auch erweiterte und veränderte Perspektiven auf den nationalen Rechtsrahmen des Minderheitenschutzes vermittelt. Die „Ausführlichkeit“ des Art. 25 LV, wiewohl im Zusammenhang des nationalen Minderheitenschutzes ein Meilenstein und auch für sich genommen nicht reformbedürftig, dürfte mit Blick auf die Effektivität des daraus erwachsenden Minderheitenschutzes für eine Minderheitsbestimmung zugunsten der Sinti und Roma nicht mehr zwingend erforderlich sein.

Zudem dürften auch unterschiedliche besondere Schutzbedürfnisse bei den jeweiligen Minderheiten bestehen (Sorben/Wenden einerseits, Sinti und Roma andererseits). Das Thema des angestammten Siedlungsgebietes (Lausitz), das wegen des Braunkohletagebaus von hoher Relevanz für die sorbische/wendische Minderheit war und ist, dürfte für die Minderheit der Sinti und Roma keine Entsprechung haben. Die (öffentliche) Zweisprachigkeit im angestammten Siedlungsgebiet dürfte ebenso ein typisch sorbisches/wendisches Anliegen sein. Soweit Art. 25 Abs. 5 LV einen Gesetzgebungsauftrag enthält, der mindestens die politische Mitwirkung der Sorben zum zwingend zu regelnden Gegenstand erhebt, dürften angesichts der höchst unterschiedlichen Anzahl von Angehörigen der jeweiligen Minderheit in Brandenburg ebenso Differenzierungen zulässig sein.

Demgegenüber mag es auch Gegenstände des Minderheitenschutzes geben, die speziell für die Minderheit der Sinti und Roma von besonderer Bedeutung sind. So ist in Art 1 Abs. 1 Staatsvertrag-E BW formuliert: „Die deutschen Sinti und Roma haben ein Recht auf

Anerkennung, Bewahrung und Förderung ihrer Kultur und Sprache sowie des *Gedenkens* [Herv. d. Verf.].⁵⁵ Angesichts der hohen symbolischen Bedeutung, die die Aufnahme einer weiteren Minderheitenklausel in die Verfassung hätte, läge die Herausforderung für den Normschöpfer darin, bei sachgerechter Differenzierung zugleich jeglichen Anschein eines in der Intensität abgestuften Minderheitenschutzes zu vermeiden.

Keinesfalls dürfte die Differenzierung so weit gehen, dass den Sorben/Wenden die Förderung ihrer Minderheitenrechte als Staatsziel ausdrücklich zugestanden wird, während die Minderheit der Roma und Sinti mit einer abgeschwächten „Achtungsklausel“ berücksichtigt werden. Hier wäre bei der Formulierung des neuen Staatsziels auf einen Gleichlauf zu achten.

III. Zusammenfassung

Die hier zur Diskussion gestellte Formulierung für eine minderheitenrechtliche Bestimmung zugunsten der nationalen Minderheit der deutschen Sinti und Roma dürfte bei objektiver Auslegung den Charakter einer Staatszielbestimmung haben. Eine Verfassungsergänzung in Gestalt eines Staatsziels ließe dem Land einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung des von diesem Staatsziel vorgegebenen Auftrags. Ein Staatsziel in dieser Formulierung würde das Land insbesondere nicht verpflichten, ein spezielles Minderheitengesetz zu erlassen. Auch das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten erlegt dem Land eine solche Verpflichtung nicht auf. Zur Umsetzung des Staatsziels können neben Rechtsakten vor allem administrative und politische Maßnahmen und Entscheidungen beitragen.

Die Rechtspraxis anderer Bundesländer, die sich dem Thema Minderheitenschutz für die Deutschen Sinti und Roma angenommen haben, zeugt mittlerweile von verschiedenen Lösungen für die rechtliche Umsetzung von Themen des Minderheitenschutzes. Neben der Aufnahme von Staatszielbestimmungen in die Landesverfassung (Schleswig-Holstein) sowie dem Erlass von Minderheitengesetzen sind in jüngerer Zeit Lösungen in Gestalt von Vertragsbeziehungen mit den Interessenvertretungen der Minderheit angestrebt worden. Während die Landesregierungen der Bundesländer Rheinland-Pfalz und Bremen jeweils

⁵⁵ Siehe zum Gedenken auch die Ausführungen des Sachverständigen Rose (Vorsitzender des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma), Anhörung zur Verfassungsergänzung des Landes Brandenburg (Drs. 5/7321) am 18. September 2013.

Rahmenvereinbarungen mit dem Landesverband der Deutschen Sinti und Roma geschlossen haben, strebt das Land Baden-Württemberg aktuell einen Staatsvertrag mit dem entsprechenden Landesverband an. Rahmenvereinbarung und Staatsvertrag unterscheiden sich jedenfalls formal in der Reichweite und in dem Grad ihrer Verbindlichkeit. Die Rahmenvereinbarung erstreckt sich nur auf ein minderheitenfreundliches Verwaltungshandeln der Exekutive; verbindliche Förderzusagen stehen unter Haushaltsvorbehalt. Der Staatsvertrag vermittelt demgegenüber, da er mit Zustimmung des Landtags abgeschlossen werden muss, dem Vertragspartner durchsetzbare Leistungsansprüche. Aus völkerrechtlicher Sicht dürften die beschriebenen Vorgehensweisen gleichermaßen akzeptabel sein. Denn hierfür ist vorrangig von Bedeutung, dass die jeweilige Minderheit im Ergebnis effektiv geschützt und gefördert wird. Hierfür spielt gerade auch eine minderheitensensible Politik und Verwaltungspraxis eine wichtige Rolle.

Dem Landesverfassungsgeber ist es unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte und Fortentwicklung der Landesverfassung gestattet, eigenständige Schwerpunkte für jede Minderheit im Rahmen der als Staatsziel konzipierten Minderheitsbestimmungen zu setzen, soweit sich diese Schwerpunkte aus der spezifischen Situation dieser Minderheit innerhalb der Bevölkerung des Landes ergeben. Am Maßstab einer willkürfreien und sachgerechten Rechtssetzung wäre es indes verfehlt, bei der Schutzwürdigkeit als solcher oder auch dem grundlegenden Anspruch auf Förderung wie überhaupt bei der Intensität des Minderheitenschutzes zu differenzieren.

gez. Dr. Julia Platter