

# 3

## Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht? Antiziganistische (Dis-)Kontinuitäten in der baden-württembergischen Gesetzgebung

— ✖ —

### 3.1 Staatlicher Antiziganismus in der Umbruchphase

Nachdem die Deutschen im Mai 1945 kapituliert und der Alliierte Kontrollrat die Regierungsgewalt übernommen hatte, änderte sich das gesellschaftliche und staatliche Leben erheblich. Dies betraf besonders die Verwaltung und deren Mitarbeitende: Die US-Militärregierung „machte das traditionelle deutsche Beamtensystem mitverantwortlich für die NS-Herrschaft und betrachtete es folglich als entscheidenden Hemmschuh für einen demokratischen Neuanfang.“<sup>710</sup> In den folgenden Jahren versuchte die Militärregierung das klassische Berufsbeamtentum abzuschaffen, scheiterte jedoch am Protest der deutschen Staatsdiener.<sup>711</sup> Darüber hinaus lösten die Alliierten NS-Organisationen auf und entließen alle Parteimitglieder aus dem öffentlichen Dienst, doch einige blieben davon berührt.<sup>712</sup> Die Studie „Hüter der Ordnung“ über das bundesrepublikanische Innenministerium hob hervor, dass hauptsächlich die oberen Posten von der „Entnazifizierungspolitik“ betroffen waren: „Bislang amtierende Bürgermeister oder Landräte verloren ihre Posten und wurden durch weniger Belastete ersetzt, aber zumindest in

710 Bösch/Wirsching: Hüter, S. 39.

711 Ebd., S. 39 ff.

712 Reuss: Kontinuitäten, S. 187.

den drei Westzonen durften die meisten Mitarbeiter der Verwaltungen in Städten und Gemeinden ihre Arbeit fortsetzen.“<sup>713</sup>

Daher war der Demokratisierungsprozess der staatlichen Verwaltung an „beträchtliche Kontinuitäten in der Verwaltungsstruktur“ gekoppelt.<sup>714</sup> Es erfolgte „der (Wieder-)Aufbau der Verwaltung und damit auch die Rückgabe von Befugnissen an deutsche Stellen [...] in allen Zonen von unten nach oben, das heißt zuerst auf kommunaler, dann auf Kreis- und zuletzt auf Länderebene.“<sup>715</sup> Nach einer kurzen Zwangspause kehrte das Gros der Beamtenschaft wieder in den öffentlichen Dienst zurück. Durch diesen nur spärlichen Austausch des Verwaltungspersonals setzte sich „die antidemokratische Tradition nahezu ungebrochen fort“, wie Anja Reuss feststellt:

Die Verwaltung wurde nicht grundlegend entnazifiziert, und dementsprechend schienen viele deutsche Beamte und Angestellte zu glauben, sie könnten ihr bisheriges Tun ohne nennenswerten Bruch nun einfach unter anderen politischen Vorzeichen fortführen. Insbesondere im Polizeiapparat fand ein personeller Austausch kaum statt. [...] Dies hatte zur Folge, dass ehemalige Täter nach nur kurzer Unterbrechung 1945 wieder eingestellt wurden.<sup>716</sup>

Auch in der amerikanischen Zone hatte die Militärregierung die Entlassung zahlreicher Polizisten wegen ihrer NSDAP-Mitgliedschaft veranlasst, die jedoch nach ihren Spruchkammerverfahren wieder in den Polizeidienst zurückkehren konnten.<sup>717</sup> Neben der personellen Entnazifizierung legten die Alliierten ihren Fokus auf die NS-Gesetze: Am 20. September 1945 verkündeten die Besatzungsmächte das Alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 1, das alle vorigen Gesetze auf Reichs- und Landesebene in der Theorie außer Kraft setzen sollte, die jemanden „auf Grund seiner Rasse, Staatsangehörigkeit, seines Glaubens oder seiner Opposition zur Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei oder ihrer Lehren“ ausgegrenzt und diskriminiert hatten.<sup>718</sup> Dieses allumfassende Demokratisierungsvorhaben der Alliierten sollte

713 Bösch/Wirsching: Hüter, S. 36.

714 Ebd., S. 34.

715 Reuss: Kontinuitäten, S. 187.

716 Ebd., S. 187f.

717 Siehe Kapitel 4.1.2.

718 Amtsblatt Kontrollrat, S. 7.

in der Theorie den Alltag der Minderheiten, auch den der überlebenden Sinti und Roma, erheblich erleichtern, allerdings waren die Vorgaben in der Realität nicht komplikationslos umzusetzen. Diese Problematik beruht auf drei Punkten:

Erstens fehlte auf behördlicher Seite ein grundlegendes Bewusstsein für die antiziganistischen Praktiken, die bereits lange vor 1933 im staatlichen Umgang mit der Minderheit handlungsleitend waren und im NS-Regime eine Radikalisierung erfahren hatten. Trotz der NS-Menschheitsverbrechen griffen die Behörden nach 1945 auf verankerte Handlungsmuster zurück, die auf den Stereotypen des nomadisierenden sowie „asozialen und kriminellen Zigeuners“ beruhten. Sie stuften die rückkehrenden Sinti und Roma nicht als traumatisierte Überlebende eines Gewaltregimes, sondern erneut als potenzielle Gefahrenquelle ein.<sup>719</sup> De facto blieben die rassistischen Stereotype auf staatlicher Ebene von der Demokratisierung unberührt. Vor allem die Behördensprache verdeutlicht die Wirkmacht der antiziganistischen Motive: Selbst nach dem nationalsozialistischen Völkermord an der Minderheit war ungebrochen von einem „Unwesen“ oder einer „Plage“ die Rede.<sup>720</sup> Auf dieser sprachlichen Ebene lassen sich Kontinuitäten aufzeigen, die bis weit in das 19. Jahrhundert zurückreichen. Im baden-württembergischen Raum können die diskreditierenden Termini bereits 1899 in der Korrespondenz des großherzoglich-badischen Ministeriums des Innern und in den 1920er-Jahren in württembergischen Gesetzestexten nachgewiesen werden.<sup>721</sup> Reichsweit hatte es sich sogar im Übergang zum 20. Jahrhundert etabliert, die Minderheit als „Plage“ oder „Unwesen“ zu bezeichnen.<sup>722</sup> Als 1938 die „Reichszentrale zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens“ beim RKPA in Berlin gegründet wurde, erreichte der stereotypüberladene Begriff „Unwesen“ eine neue Reichweite. Die „Reichszentrale“ unterstand der höchsten kriminalpolizeilichen Instanz und war für die Planung und Koordination der mörderischen „Zigeuner“-Politik verantwortlich.<sup>723</sup>

719 Fings: Schuldabwehr, S. 147 ff.

720 Landrat (Karlsruhe) an Innenminister (Karlsruhe), 16.10.1945, GLA 527 Zug. 2001-38, Nr. 1, fol. 157; Widmann: An den Rändern, S. 35.

721 Innenministerium (Karlsruhe) an die Bezirksämter, 19.7.1899, ebd., Nr. 1, fol. 91; Erlaß des Innenministeriums (Stuttgart) an Stadt (Stuttgart), 31.10.1921, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 13; Widmann: An den Rändern, S. 35; Ayass: „Demnach ist zum Beispiel asozial ...“, S. 75 ff.

722 Bauer: Dillmann, S. 104.

723 Zimmermann: Rassenutopie, S. 14, 108 f.

Zweitens fokussierte sich das erste Kontrollratsgesetz auf Vorschriften, die sich primär gegen jüdische Bürger richteten. Einige dieser Gesetze betrafen implizit auch Sinti und Roma – wie die „Nürnberger Rassengesetze“ – und wurden eindeutig verboten, doch das Gros der antiziganistischen Vorschriften auf regionaler Ebene erwähnte das alliierte Gesetz nicht. Daraus entstand für die Nachkriegsbehörden bei der Abschaffung ein erheblicher Ermessensspielraum, da ihnen explizite Anweisungen zum Umgang mit den im Nationalsozialismus geprägten Gesetzen und Verordnungen fehlten.

Als die überlebenden Sinti und Roma aus den NS-Lagern zurückkehrten, fürchteten die staatlichen Vertreter eine „wieder auftretende Zigeunerplage“ und versuchten diese mit den vermeintlich altbewährten NS-Gesetzen in den Griff zu bekommen.<sup>724</sup> Doch nicht nur Sinti und Roma waren von dieser Praxis betroffen, sondern auch andere marginalisierte Gruppen, die erst in den 1980ern – über 35 Jahre nach Kriegsende – als „vergessene Opfer“ in den Fokus der Öffentlichkeit rückten<sup>725</sup>, etwa die aus „eugenischen“ Gründen Zwangssterilisierten: Die westlichen Zonen ordneten zum Beispiel das NS-Erbgesundheitsgesetz nicht „als nationalsozialistisches Gesetz“ ein.<sup>726</sup> Damit fehlte diesen NS-Überlebenden die Anerkennung ihres Leidensweges – mit weitreichenden finanziellen Folgen, denn der Staat verwehrte Personen ohne offiziellen Verfolgtenstatus die Entschädigung.<sup>727</sup>

Drittens prägten administrative Umbrüche den Verwaltungsalltag auf dem Gebiet des heutigen Baden-Württemberg: der Norden unterlag der US-Militärregierung und die südlichen Bereiche gehörten zur französischen Zone.<sup>728</sup> Am 19. September 1945 – ein Tag vor Inkrafttreten des Kontrollratsgesetzes Nr. 1 – gründete die US-amerikanische Militärregierung neben Bayern sowie (Groß-)Hessen den Teilstaat Württemberg-Baden und setzten den württembergischen DVP-Politiker Reinhold Maier als ersten Ministerpräsidenten des neu gegründeten Landes ein.<sup>729</sup> Die über Jahrhunderte etablierten Verwaltungsstrukturen Württembergs

724 Neff (Landrat Karlsruhe) an Köhler (Landesbezirkspräsident Baden), 16.10.1945, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 157; Zimmermann: Nach dem Genozid, S. 153 f.

725 Hankeln: Interniert, S. 337; Ayaß: „Asoziale“, S. 41; Evers: „Asoziale“ NS-Verfolgte, S. 181–183; Borggräfe: Streit um „vergessene Opfer“, S. 263–265.

726 Tümmers: Anerkennungskämpfe, S. 43.

727 Siehe Kapitel 2.

728 Sauer: Neubeginn, S. 23 ff.

729 Ebd., S. 50.

und Badens mussten infolgedessen zusammengeführt und grundlegende Entscheidungen fortan gemeinsam getroffen werden – auch auf normativer Ebene. Denn die US-Militärregierung „bestand auf einer schrittweisen Vereinheitlichung der Verwaltung“, die ihren Mittelpunkt in Stuttgart haben sollte – sehr zum Ärger Badens.<sup>730</sup> So konstatierte Reinhold Maier gegenüber Heinrich Köhler, dem stellvertretenden Ministerpräsidenten und badischen Landesbezirkspräsidenten:<sup>731</sup> „Die ganze Sache [der staatliche Zusammenschluss von Nordwürttemberg und Nordbaden] ist eine enorm bittere Pille für Baden. Im umgekehrten Fall würden wir uns todunglücklich fühlen.“<sup>732</sup>

Dies betraf ebenso die „Zigeuner“-Politik, die durch die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen auf lokal und regional variierenden Verordnungen und Gesetzen basierte.<sup>733</sup> Auch der bereits erwähnte Austausch öffentlicher Amtsinhaber stellte die staatlichen Organe vor Entscheidungs- und Handlungsschwierigkeiten.

### 3.1.1 Eine demokratiekonforme „Zigeuner“-Politik? Der steinige Weg zur Umsetzung der alliierten Vorgaben

Die Nachkriegsbehörden standen vor einem Dilemma: Zum einen hatten antiziganistische Vorurteile über Jahrhunderte den behördlichen Alltag geprägt. Zum anderen forderten die Westalliierten, die staatliche Praxis zu demokratisieren und alle rassistischen und diskriminierenden Inhalte

730 Ebd., S. 82.

731 Der Präsident des Landesbezirks Baden stellte für die Exekutivbehörden im badischen Raum eine wichtige Institution dar, da ihm als Chef der badischen Verwaltung eine Vermittlungsposition innewohnte. Er übernahm für den badischen Verwaltungsbezirk die gesamte Korrespondenz mit den Ministerien in Stuttgart. Zwischen dem 10. September 1945 und dem 6. Februar 1949 hatte der Zentrumsolitiker Heinrich Köhler dieses Amt inne. Nach dessen Tod wurde die Position nur noch kommissarisch besetzt; Köhlers Rechtsnachfolger waren: Gustav Zimmermann (bis 1. August 1949), Edmund Kaufmann (bis 11. November 1951), Hans Unser (bis 27. November 1951) und Hermann Veit (bis 24. April 1952). Mit der Gründung Baden-Württembergs im April 1952 und der exekutiven Vereinheitlichung wurde diese Position obsolet. Becker: „Köhler, Heinrich“, S. 307; Feuchte: „Hermann Veit“, S. 368–372; Feuchte: „Kaufmann, Edmund“, S. 251–254; Uffelmann: „Heinrich Köhler“, S. 163–168; Treffeisen: Präsident, S. 27/FN 52, 37/FN 82, 41; Köhler (Landesbezirkspräsident Baden) an Landrat (Karlsruhe), 21.11.1945, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 161.

732 Zit. nach: Sauer: Neubeginn, S. 83.

733 Ebd., S. 84. Zur „Zigeuner“-Gesetzgebung in Baden und Württemberg siehe Kapitel 3.1.2.

zu entfernen. Doch die minderheitenfeindlichen Denkmuster waren in der Nachkriegszeit weiterhin handlungsleitend. Zum Beispiel nutzten Kommunen vermeintlich altbewährte Strategien der „Zigeuner“-Politik und versuchten die aus den Lagern rückkehrenden Sinti und Roma aus ihrem Verwaltungsgebiet zu vertreiben.<sup>734</sup> Denn der Umgang mit der Minderheit stellte die Behörden vor bis dahin ungekannte Probleme, wie ein Beispiel aus dem Landkreis Karlsruhe verdeutlicht.<sup>735</sup> Im Oktober 1945 berichtete ein Söllinger Polizist dem Landrat des Landkreises Karlsruhe, Alfred Neff: „Die Zigeuner behaupten, da sie ihre Freiheit wieder haben und keine Naziregierung mehr vorhanden ist, wären alle diese Bestimmungen für sie nicht mehr massgebend. Ich bitte daher um Auskunft und Anweisung.“<sup>736</sup> Infolgedessen kontaktierte Alfred Neff den Chef der badischen Verwaltung Heinrich Köhler und prophezeite ein „wieder einsetzendes Zigeunerunwesen“.<sup>737</sup> Zuvor hatte die am 11. Januar 1939 veröffentlichte „Verordnung über das Umherziehen von Zigeunern, Zigeunermischlingen und nach Zigeunerart wandernden Personen“ (im Folgenden: badische Januar-Verordnung) der Polizei eine Handhabe geboten, um gegen das „Umherziehen“ der Minderheitsangehörigen vorzugehen:

Das Reisen oder Rasten von Zigeunern, Zigeunermischlingen und nach Zigeunerart umherziehenden Personen in Horden ist untersagt. [...] Zigeuner, Zigeunermischlinge und nach Zigeunerart umherziehende Personen dürfen nur an den ihnen von den Ortspolizeibehörden zugewiesenen Plätzen und nur für den ihnen bewilligten Zeitraum lagern.<sup>738</sup>

Ihren Ursprung fand die regionale NS-Verordnung im Kaiserreich: Bereits 1908 hatte Baden das „Zusammenreisen der Zigeuner und der

734 Zur Abschiebepolitik: Bürgermeister (Laufen am Kocher) an Landrat (Backnang), 6.1.1946, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. o. A.; Hesse/Schreiber: Schlachthof, S. 307; Widmann: An den Rändern, S. 35 – Peter Widmann konstatiert, dass diese Praxis bis 1960 anhielt.

735 Den folgenden Abschnitt veröffentlichte die Autorin bereits, siehe: Hankeln: Antiziganistische Kontinuitäten in der Debatte, S. 64–73.

736 Polizei (Söllingen) an Landrat (Kreis Karlsruhe), 7.10.1945, GLA 527, Zug. 2001-38, Nr. 1, fol. 159.

737 Neff (Landrat Karlsruhe) an Köhler (Landesbezirkspräsident Baden), 16.10.1945, ebd., fol. 157.

738 Badische Januar-Verordnung (11.1.1939), S. 1.

nach Zigeunerart wandernden Personen in Horden“ untersagt. 1922 führte eine Novellierung die Ausweispflicht für alle „nicht seßhaften Zigeuner oder nach Zigeunerart umherziehenden Personen über 14 Jahre[n]“ ein.<sup>739</sup> Die badische Januar-Verordnung setzte ihre beiden Vorgängerinnen außer Kraft und war in Verbindung mit dem von Heinrich Himmler initiierten Runderlass zur „Bekämpfung der Zigeunerplage“ vom 8. Dezember 1938 (im Folgenden: Himmler-Erlass) verwendet worden. Infolge der Zentralisierung des Polizeiapparates waren die regionalen Kripostellen angewiesen, sich diesen Vorgaben zu unterstellen. Der Himmler-Erlass formte den „polizeilich-wissenschaftlichen Verfolgungskomplex“, der aus der Kooperation zwischen RHF und RKP entstand.<sup>740</sup> Obligatorische „rassenhygienische“ Untersuchungen und die komplette erkennungsdienstliche Erfassung des als „Zigeuner“ diskriminierten Personenkreises sollten infolge des Erlasses umgesetzt werden.<sup>741</sup> Gleichzeitig rekurrierte der Text auf Robert Ritters Schlüsselideologie des „Zigeunermischlings“, die genuin rassistischer Natur war. Mithilfe der Verordnungen konnten die Polizeibehörden bei „Zu widerhandlungen“ Geld- oder Haftstrafen verhängen, die abschreckend wirken und letztlich die Minderheit aus ihrem Verwaltungsbereich vertreiben sollte.<sup>742</sup>

Die Umsetzung des Alliierten Kontrollratsgesetzes Nr. 1 führte zu Unstimmigkeiten, denn die Behörden schienen das Verbot einer aus ihrer Sicht wirksamen Rechtsgrundlage zu befürchten. Neben dem Söllinger Polizisten erkundigten sich zahlreiche Exekutivmitarbeitende über den Status der NS-Gesetze und dies nicht nur im Südwesten, sondern auch in anderen Teilen Deutschlands.<sup>743</sup>

Im November 1945 behauptete Heinrich Köhler, dass die badische Januar-Verordnung ihre Gültigkeit nicht verloren habe; weder sei sie „ausdrücklich aufgehoben“ noch weise sie „nationalsozialistische Tendenzen“ auf – den rassistischen Inhalten und Vorlagen zum Trotz.<sup>744</sup>

Köhlers Einschätzung verbreitete sich langsam im Behördennetz der Nachkriegszeit, denn im Juli 1947 erreichte ihn eine weitere Anfrage

739 Badische Dezember-Verordnung (20.12.1922), S. 959f.

740 Zimmermann: Rassenutopie, S. 147 ff.

741 Ebd., S. 148 ff.

742 Badische Januar-Verordnung (11.1.1939), S. 1; Widmann: An den Rändern, S. 35.

743 Fings/Sparing: Rassismus, S. 354; Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 87 ff.

744 Köhler (Landesbezirkspräsident Baden) an Landrat (Karlsruhe), 21.11.1945, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 161; Badische Januar-Verordnung (11.1.1939), S. 1.

zur Gesetzeslage. Die Heidelberger Polizei monierte, dass „Zigeuner“ gegen die Vorgaben der badischen Januar-Verordnung verstoßen hätten: „Weiterhin besitzt fast jeder Zigeuner einen Ausweis für rassistisch bzw. politisch Verfolgte. Aufgrund dieses Ausweises, der zum Teil für den einzelnen Zigeuner ein Freibrief für ihre dunkeln [sic!] Geschäfte bildet, ist das Einschreiten gegen diese Personen für den Beamten meistens mit Schwierigkeiten verbunden.“<sup>745</sup>

Offensichtlich war das Stereotyp des „kriminellen Zigeuners“ weiterhin vorherrschend, sodass der Polizist zumindest Teile der Minderheit als Gefahr für die öffentliche Sicherheit einstufte. Gleichzeitig zweifelte er an ihrer Legitimität als NS-Verfolgte und griff damit eine in Behördenkreisen weit verbreitete Annahme auf, denn die Karlsruher Polizei beklagte selbiges.<sup>746</sup> Darüber hinaus versuchten die Polizisten zu erfahren, ob der Himmler-Erlass seine Gültigkeit verloren habe; mit dieser Anfrage verdeutlichten sie, dass den Polizisten zwei Jahre nach Kriegsende der vorherrschende Rassismus nicht bewusst war.<sup>747</sup> Auch hierbei handelt es sich nicht um ein Alleinstellungsmerkmal Württemberg-Badens, wie Gilad Margalit feststellt: „Nicht für alle Polizeibeamten war es ohne weiteres einsichtig, daß Himmlers Erlasse zur ‚Bekämpfung der Zigeunerplage‘ auf rassistischen Prinzipien beruhten.“<sup>748</sup>

So schlug im Oktober 1945 ein Hannoveraner Polizist vor, den Himmler-Erlass weiterhin als Grundlage für die Sondererfassung der Minderheit zu nutzen. Mit wenig Aufwand könne man damit dem vermeintlichen „Zigeunerunwesen“ entgegentreten; um der Verordnung einen demokratischen Anstrich zu verpassen, sollten lediglich die evident rassistischen Passagen gestrichen werden.<sup>749</sup> Margalit konstatiert, dass die Hannoveraner Haltung eine Ausnahme darstellte, da „in den meisten deutschen Ländern [...] innerhalb der Behörden die Ansicht [herrschte], man könne sich nicht mehr auf Himmlers Runderlaß

745 Polizei (Heidelberg) an Köhler (Landesbezirkspräsident Baden), 8.7.1947, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 169.

746 Köhler (Landesbezirkspräsident Baden) an Innenministerium (Stuttgart), 22.7.1947, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 7; Polizei (Karlsruhe) an Köhler (Landesbezirkspräsident Baden), 18.7.1947, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 171.

747 Polizei (Heidelberg) an Köhler (Landesbezirkspräsident Baden), 8.7.1947, ebd., fol. 169; Polizei (Karlsruhe) an Köhler (Landesbezirkspräsident Baden), 18.7.1947, ebd., fol. 171; Himmler-Erlass (8.12.1938), S. 2105 f.

748 Zit. nach: Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 90.

749 Ebd.

stützen“.<sup>750</sup> Seine Einschätzung fußt lediglich auf einem Schreiben aus dem württembergisch-badischen Innenministerium, das allerdings nur die Abschaffung des Himmler-Erlasses in Württemberg-Baden festhält. Gemeinsam mit dem Justiz- und dem Wirtschaftsministerium hatte das Innenministerium diese Entscheidung getroffen. Den Rechtsstatus in anderen Ländern erwähnt das Schreiben nicht, sodass auf Grundlage dieser Quelle keine Rückschlüsse möglich sind.<sup>751</sup> Darüber hinaus stellen Karola Fings und Frank Sparing für Köln fest, dass noch im März 1949 – wenige Monate vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland – eine Razzia gegen Minderheitsangehörige unter Berufung auf den Himmler-Erlass durchgeführt wurde.<sup>752</sup>

Die angeführten Schreiben machen deutlich, dass die Polizei – nicht nur in Württemberg-Baden – weiterhin eine Konstante im staatlichen Umgang mit der Minderheit bildete und sich „als allein zuständig sah“. Dem lag ein „generalisierende[s] Zigeunerbild“ zugrunde, das „sowohl als Handlungsorientierung in der polizeilichen Praxis als auch Paradigma für den gesellschaftlichen Umgang mit den Überlebenden“ zu werten ist.<sup>753</sup>

Um die Sachverhalte zu klären, kontaktierten die anderen Behördenvertreter – wie der badische Landesbezirkspräsident Heinrich Köhler, die Stuttgarter Polizei oder das Landwirtschaftsministerium – daher die Abteilung III Öffentliche Sicherheit und Ordnung im württembergisch-badischen Innenministerium, die als oberste Instanz und Aufsichtsbehörde für die Organisation des Polizeiapparates zuständig war.<sup>754</sup> Im Mittelpunkt ihrer Anfragen standen die „Möglichkeiten des Einschreitens gegen Zigeuner“, die aus den NS-Lagern in ihre Heimat zurückkehrten.

750 Ebd., S. 92.

751 Innenministerium (Stuttgart) an Landesbezirkspräsident (Baden), 22.1.1948, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 187.

752 Fings/Sparing: Rassismus, S. 355.

753 Reuss: Kontinuitäten, S. 200 f.

754 Die Abteilung III leitete zwischen August 1951 und April 1971 Dr. Otto Kienle. Vgl. Stuttgarter Nachrichten: Auf der Suche nach Beamten. Ministerialdirigent Dr. Otto Kienle geht in den Ruhestand, 26.2.1971, HStAS J 191 Otto Kienle; Teufel: 40 Jahre, S. 235; Landwirtschaftsministerium (Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 25.8.1947, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 9; Innenministerium (Stuttgart) an Ministerpräsidenten (Stuttgart), 16.5.1953, HStAS EA 2/155 Bü. 60, fol. 208. In Nordwürttemberg gab es keine Sonderpräsidialstelle wie den Präsidenten des Landesbezirks Badens, die als Schnittstelle zwischen Ministerium und Verwaltung agierte. Treffeisen: Präsident, S. 13.

Alle Anfragen sind mit antiziganistischen Stereotypen gespickt: Die Stuttgarter Polizei unterstellte dem Personenkreis betrügerische Absichten; Wandergewerbescheine seien lediglich „Tarnung“, „während der Lebensunterhalt zum grössten Teil aus Diebstählen, Felddiebstählen und Bettelerei bestritten“ werde.<sup>755</sup> Das Landwirtschaftsministerium hingegen ordnete die Minderheitsangehörigen prinzipiell als Ausländer ein; es fragte, ob „Zigeuner als Ausländer besonderen Schutz [...] genießen“ und inwiefern dieser zu beachten sei.<sup>756</sup> Als Chef der badischen Zivilverwaltung beklagte Heinrich Köhler die schlechte Informationslage der Kommunen: „Die Bürgermeister der einzelnen Gemeinden sind über die Behandlung und über die Massnahmen, die sie über Zigeuner anordnen können, fast nicht oder teils nur wenig unterrichtet.“<sup>757</sup> Damit bezog sich seine Kritik lediglich auf administrative Abläufe, die den Alltag auf den Dienststellen betrafen. Zwar war sich Heinrich Köhler offensichtlich der ungleichen Behandlungen von Sinti und Roma im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft bewusst, doch worauf diese beruhten, schien er nicht zu hinterfragen:

Ich bitte um Mitteilung, ob hinsichtlich der polizeilichen Überwachung der Zigeuner seit 1945 im dortigen Bereich neue Anweisungen ergangen sind bzw. ob von der Militärregierung Bedenken dagegen erhoben wurden, dass die Zigeuner und nach Zigeunerart umherziehende Personen noch einer Sonderbehandlung hinsichtlich der Feststellung ihrer Persönlichkeit unterzogen werden.<sup>758</sup>

Die kriminalpolizeiliche Sondererfassung von Sinti und Roma beunruhigten ihn nicht, stattdessen ordnete er diese als legitime Maßnahme ein, um der Minderheit zu begegnen. Lediglich das Veto der US-Militärregierung rechtfertigte aus seiner Sicht eine Abkehr von der üblichen Erfassungspraxis.

Das württembergisch-badische Innenministerium informierte am 21. August 1947 die Ministerien und die Polizei, dass der Himmler-Erlass „mit den Grundsätzen der Demokratie nicht vereinbar“ und somit „seine

755 Roos (Landespolizeidirektion Württemberg) an Innenminister (Stuttgart), 11.6.1947, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 5.

756 Landwirtschaftsministerium (Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 25.8.1947, ebd., fol. 9.

757 Köhler (Landesbezirkspräsident Baden) an Innenministerium (Stuttgart), 22.7.1947, ebd., fol. 7.

758 Ebd.

Anwendung zweifellos nicht mehr möglich sei“.<sup>759</sup> Das Adverb „zweifellos“ hatte jemand nachträglich handschriftlich gestrichen; anscheinend konnte sich die Abteilung III Öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht über den Charakter des Erlasses einigen. Parallel dazu diskutierte das Innenministerium schon mit Ministerial- und Polizeivertretern<sup>760</sup>, „ob und welche neuen Bestimmungen über die Bekämpfung der Zigeunerplage [...] zweckmäßig erscheinen und erforderlich“ seien.<sup>761</sup> Das württembergisch-badische Wirtschaftsministerium beteiligte sich an der Diskussion, machte allerdings noch einmal deutlich, dass sowohl der Himmler-Erlass als auch die badische Januar-Verordnung gegen das Alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 1 verstießen.<sup>762</sup> Doch zu einem offiziellen Verbot beider Rechtsgrundlagen sollte es im Untersuchungszeitraum trotzdem nicht kommen, da die Debatte zunächst im Sande verlief, bevor sie in den 1960er-Jahren abermals aufgegriffen wurde.<sup>763</sup> Als die Abschaffung des Himmler-Erlasses am 22. Januar 1948 dem badischen Landesbezirkspräsidenten mitgeteilt wurde, stellte das Innenministerium bereits einen neuen Runderlass in Aussicht: Er sollte „ähnlich den vor 1933 geltenden Bestimmungen das Zigeunerwesen“ regeln.<sup>764</sup>

Wer waren die führenden Köpfe der Abteilung III, die den entsprechenden Diskurs über die antiziganistische Gesetzgebung maßgeblich prägten und die polizeilichen Geschehnisse in oberster Instanz lenkten? Aufgrund der Aktenlage ist diese Frage schwierig zu beantworten, denn die Korrespondenzen des Ministeriums sind nicht vom jeweiligen Autor unterzeichnet. Daher kann nicht eruiert werden, welcher Referent

759 Innenministerium (Stuttgart) an mehrere Ministerien, 21.8.1947, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 8.

760 Hierbei handelte es sich um Vertreter des Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Justizministeriums sowie der Landespolizeidirektion Württemberg. Ebd.; Landespolizeidirektion Württemberg an Innenministerium (Stuttgart), 17.11.1947, ebd., fol. 21.

761 Innenministerium (Stuttgart) an mehrere Ministerien, 21.8.1947, ebd., fol. 8. Anscheinend hatten den badischen Landesbezirkspräsidenten weiterhin Anfragen über die Gültigkeit der NS-Gesetze erreicht, da er im Januar 1950 zur „Klarstellung aufgetretener Zweifel“ extra ein Schreiben an alle Landratsämter, Stadtverwaltungen und Polizeidienststellen in seinem Bezirk verschickt hatte. Darin verwies er auf das Verbot des Himmler-Erlasses und der badischen Januar-Verordnung. Landesbezirkspräsident (Baden) an Landratsämter, Stadtverwaltungen und Polizeidienststellen, 19.1.1950, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 253.

762 Wirtschaftsministerium (Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 25.10.1947, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 18.

763 Siehe Kapitel 3.3.1.

764 Innenministerium (Stuttgart) an Landesbezirkspräsidenten (Baden), 22.1.1948, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 187.

welches Schreiben aufgesetzt hat. Allerdings sind am oberen Rand der Dokumente die Namen aller Personen verzeichnet, die am Sachverhalt arbeiteten. Infolgedessen konnte die Autorin der Studie mehrere Mitarbeiter ermitteln, die am antiziganistischen Ministerialdiskurs beteiligt waren. Hierbei handelt es sich um Otto Kienle, Arno Kloesel, Eberhard Rheinwald, Adalbert Sailer, Erich Springer, Gisbert Scholler und drei Herren, deren Vornamen nicht bekannt sind: Bosch, Härle und Pflüger.<sup>765</sup>

Die Diskussion um die Abschaffung des NS-Rechts, die Umsetzung der alliierten Vorgaben und die potenzielle Rückkehr zum pränationalsozialistischen Recht prägten Adalbert Sailer, Bosch und Härle maßgeblich.<sup>766</sup> Da weder zu Bosch noch zu Härle Akten verfügbar sind, soll Adalbert Sailers Vita in den Fokus gerückt werden. Er vertritt exemplarisch den frühen Umgang der Ministerialverwaltung mit den aus den Lagern zurückkehrenden Sinti und Roma.

Am 25. November 1885 wurde Adalbert Sailer in Beuren (Kreis Saulgau) geboren. Er absolvierte beim Militär die Zahlmeisterprüfung und trat zum 1. Oktober 1919 der württembergischen Polizei bei. 1920 wurde er Polizeiobersekretär und war bis 1945 bei der Stuttgarter Polizei tätig. Vom Gesetz Nr. 104 zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus vom 5. März 1946 war Sailer nicht betroffen, sodass ihn Reinhold Maier bereits am 26. März 1946 als sogenannten Berichterstatter – entsprechend

765 HStAS EA 2/303 Bü. 617. Zu den letztgenannten und Gisbert Scholler sind keine Personalakten überliefert. Zu Gisbert Scholler ließ sich nur ein Zeitungsartikel aus den Stuttgarter Nachrichten ausfindig machen, der rudimentäre Informationen zu seinem Lebenslauf enthält: HStAS J 191: Zeitungsausschnittsammlung zur Personengeschichte: Gisbert Scholler.

766 Unter den antiziganistischen Vorgängen in der Innenministeriumsabteilung war Adalbert Sailer an 29 (Oktober 1947 bis Juli 1950), Härle an zwölf (August 1947 bis Februar 1948) und Bosch an sechs (Juli bis September 1947) beteiligt. Darüber hinaus sind in den Dokumenten die Bezeichnungen „Reg. III“ oder „Schreibtisch 1“ vorzufinden, ohne dass jedoch ein Beamter zugeordnet werden kann. Diese Aussagen lassen sich lediglich für den Bestand Büschel 617 im Hauptstaatsarchiv (bis in die frühen 1960er-Jahre) treffen, denn im Büschel 618 sind keine Namen am Dokumentenrand verzeichnet. Aus Platzgründen wird im Folgenden lediglich die erste und die letzte Nennung des Referenten innerhalb der Dokumente genannt: Bosch: Badischer Landesbezirkspräsident (Karlsruhe) an Innenministerium (Stuttgart), 22.7.1947, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 7; Wirtschaftsministerium (Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 29.9.1947, ebd., fol. 15; Härle: Landwirtschaftsministerium (Stuttgart) an Innenministerium, 25.8.1947, ebd., fol. 9; LKE (Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 26.2.1948, ebd., fol. 34; Sailer: Badischer Landesbezirkspräsident (Karlsruhe) an Innenministerium (Stuttgart), 22.7.1947, ebd., fol. 7; Bürgermeisteramt (Ulm) an Innenministerium (Stuttgart), 31.7.1950, ebd., fol. 65; „Reg. III“ / „Schreibtisch 1“ etwa: Innenministerium (Stuttgart) an Oberlandesgericht (München), 4.9.1962, ebd., fol. 189; ebd. Bü. 618.

einem heutigen Referenten – im württembergisch-badischen Innenministerium einstellte. Zeitweise leitete er die Abteilung III. Zwischen Oktober 1947 und Juli 1950 beeinflusste er die württembergisch-badische „Zigeuner“-Politik. Am 21. Juli 1959 verstarb er im Alter von 73 Jahren in Stuttgart.<sup>767</sup>

Die 1950er-Jahre waren auf Ministerialebene von der Debatte um eine Sondergesetzgebung nach bayerischem Vorbild geprägt. Darin waren primär folgende Beamte vertreten: Otto Kienle, Arno Kloesel, Eberhard Rheinwald, Erich Springer und Gisbert Scholler.<sup>768</sup> Allen voran war Otto Kienle (**Abb. 4**) in diesen Diskurs involviert, der nachweislich zwischen Juli 1952 und Oktober 1959 von der antiziganistischen Politik Kenntnis hatte:<sup>769</sup> Er arbeitete von Februar 1948 bis April 1971 in

767 Aktenvermerk in Sailers Personalakte, 14.5.1946, HStAS EA 2/150 Bü. 1416, fol. 111; Innenministerium (Stuttgart) an Ministerpräsidenten (Stuttgart), 22.3.1948, ebd., fol. 133; Todesanzeige von Adalbert Sailer, 21.7.1959, ebd., fol. 170; Badischer Landesbezirkspräsident (Karlsruhe) an Innenministerium (Stuttgart), 22.7.1947, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 7; Bürgermeisteramt (Ulm) an Innenministerium (Stuttgart), 31.7.1950, ebd., fol. 65.

768 Sie waren in unterschiedlichem Ausmaß in die antiziganistische Korrespondenz involviert. Kienle wirkte zwischen Juli 1952 und Oktober 1959 an 57 Vorgängen mit; Kloesel zwischen August 1959 und September 1962 an 19; Scholler von Oktober 1956 bis Februar 1957 an 16; Pflüger zwischen Mai 1957 und August 1962 an 14; Rheinwald von September 1953 bis Oktober 1956 an 25; Springer zwischen April 1954 und Juni 1961 an 22. Aus Platzgründen wird im Folgenden lediglich die erste und die letzte Nennung des Referenten innerhalb der Dokumente genannt: Kienle: P. Hermann (Schorndorf) an Innenministerium (Stuttgart), 20.7.1952, ebd., fol. 72; Aktenvermerk des Innenministeriums (Stuttgart), 28.10.1959, ebd., fol. 170; Kloesel: Regierungspräsidium Nordbaden (Karlsruhe) an Innenministerium (Stuttgart), 12.8.1959, ebd., fol. 154; Innenministerium (Stuttgart) an Oberlandesgericht (München), 4.9.1962, ebd., fol. 189; Pflüger: Innenministerium (Stuttgart) an Innenminister (Hessen), 19.3.1957, ebd., fol. 144; Oberlandesgericht (München) an Innenministerium (Stuttgart), 28.8.1962, ebd., fol. 188; Rheinwald: Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) an Innenministerium (Stuttgart), 24.9.1953, ebd., fol. 76; Haas (LKA – Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 29.10.1956, ebd., fol. 123; Scholler: Innenministerium (Stuttgart) an Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg), 1.10.1956, ebd., fol. 119; Präsident des Landtags (Stuttgart) an Staatsministerium (Stuttgart), 27.2.1957, ebd., fol. 143; Springer: Innenministerium (Stuttgart) an Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) und Innenminister (Hessen), 9.4.1954, ebd., fol. 88; Innenministerium (Stuttgart) an Regierungspräsidium Nordwürttemberg (Stuttgart), 13.6.1961, ebd., fol. 178. Zur Vita Erich Springers siehe Kapitel 3.2.3.2.

769 P. Hermann (Schorndorf) an Innenministerium (Stuttgart), 20.7.1952, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 72; Aktenvermerk des Innenministeriums (Stuttgart), 28.10.1959, ebd., fol. 170. Diese Aussagen lassen sich lediglich für den Bestand im Hauptstaatsarchiv Büschel 617 bis zum Beginn der 1960er-Jahre treffen, denn im Büschel 618 sind die Namen nicht mehr am Dokumentenrand verzeichnet.



**Abb. 4.** Otto Kienle, ehemaliger Leiter der Abteilung III; Empfangnahme des Dienstausweises, 7.6.1945; StAL EL 51/1 I Bü. 1634, fol. 5.

der Abteilung III, seit August 1951 als deren Leiter. Unmittelbar nach Kriegsende war er beim Stuttgarter Polizeipräsidium tätig.<sup>770</sup>

Der am 10. Dezember 1905 in Ostpreußen (Kaymen) geborene Jurist Arno Kloesel (**Abb. 5**) arbeitete im NS-Regime als Rechtsanwalt an ostpreußischen Amtsgerichten.<sup>771</sup> Näheres zu seiner Tätigkeit an den Gerichten ist der Personalakte nicht zu entnehmen. Am 27. November 1948 stuft ihn die Spruchkammer Stuttgart-Feuerbach als „Entlasteten“ ein.<sup>772</sup> Bereits am 11. Februar 1946 wurde er als Hilfsberichterstatter beim württembergisch-badischen Innenministerium angestellt und kletterte in den folgenden Jahren die Karriereleiter empor. Am 30. Mai

770 Stuttgarter Nachrichten: Auf der Suche nach Beamten. Ministerialdirigent Dr. Otto Kienle geht in den Ruhestand, 26.2.1971, HStAS J 191 Otto Kienle; Teufel: 40 Jahre, S. 235; Kassenanweisung der Polizei (Stuttgart), 19.9.1945, StAL EL 51/1 I Bü. 1634, fol. 7; Landespolizeidirektion (Württemberg) an Innenministerium (Stuttgart), 3.12.1948, HStAS EA 2/153 Bü. 24, fol. 237. Im Ludwigsburger Staatsarchiv befinden sich zwei Akten zu Kienles Zeit beim Stuttgarter Polizeipräsidium, die zum Zeitpunkt der Recherche jedoch im Archiv nicht auffindbar waren. Das Foto von Kienle stammt aus dem digitalisierten Bestand des Staatsarchives: [https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild\\_zoom/thumbnails.php?bestand=22001&id=8750307&syssuche=Kienle%2C+Otto&logik=und](https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/bild_zoom/thumbnails.php?bestand=22001&id=8750307&syssuche=Kienle%2C+Otto&logik=und) (Zugriff: 14.1.2024).

771 Personalbogen von Arno Kloesel, 29.3.1947, HStAS EA 2/150 Bü. 904, fol. 1; Innenministerium (Stuttgart) an Landespersonalausschuss (Stuttgart), 19.12.1963, ebd., fol. 164.

772 Personalbogen von Arno Kloesel, 29.3.1947, ebd., fol. 1.



**Abb. 5.** Arno Kloesel – lang-jähriger Abteilungsleiter im baden-württembergischen Innenministerium, undatiert; HStAS EA 2/150 Bü. 904, fol. o. A.

1949 war er als Berichterstatter auf Widerruf und am 8. Juni 1951 auf Lebenszeit verbeamtet worden: Es folgten Beförderungen zum Oberregierungsrat, Regierungsdirektor und Ministerialrat. Unter anderem war er zwischenzeitlich stellvertretender Abteilungsleiter; er trat zum 31. Dezember 1970 in den Ruhestand.<sup>773</sup>

Nach bisherigem Kenntnisstand war einzig Eberhard Rheinwald (**Abb. 6**) an der NS-Verfolgungspraxis gegenüber Sinti und Roma beteiligt.<sup>774</sup> Am 17. Oktober 1910 wurde er geboren und war im NS-Regime bei den Landratsämtern in Kirchheim unter Teck und Ravensburg als Jurist tätig.

Die Historikerin Esther Sattig deckte auf, dass Rheinwald Sinti und Roma ihrer beruflichen Existenz beraubte, indem er ihnen die Wandererbescheinigung entzog. Daneben ließ er im Zuge des Himmler-Erlasses ein Verzeichnis mit allen in seinem Einzugsgebiet lebenden Sinti und Roma erstellen, das später als Grundlage für die Deportationen in das deutsch besetzte Polen diente.<sup>775</sup> Zwischen Kriegsende und Mai 1948 war er im Internierungslager Bissingen inhaftiert. Am 3. November

773 Ebd.; Innenministerium (Stuttgart) an Landespersonalausschuss (Stuttgart), 19.12.1963, ebd., fol. 164.

774 Etwa: Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) an Innenministerium (Stuttgart), 24.9.1953, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 76; Haas (LKA – Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 29.10.1956, ebd., fol. 123.

775 Sattig: Ummenwinkel, S. 142, 146, 195.



**Abb. 6.** Eberhard Rheinwald, langjähriger Mitarbeiter der Abteilung III im Stuttgarter Innenministerium; HStAS EA 2/150 Bü. 1337, fol. 1/1.

wurde er im Spruchkammerverfahren als „Minderbelasteter“ eingeordnet. Nachdem er den Spruch angefochten hatte, wurde er im Februar 1949 als „Mitläufer“ eingestuft und konnte somit wenig später seine Karriere im Tübinger Innenministerium beginnen.<sup>776</sup> Nach den Strukturereformen infolge der Gründung Baden-Württembergs wechselte er ins Stuttgarter Innenministerium, wo er zwischen September 1953 und Oktober 1956 die Debatte um die baden-württembergische „Landfahrereordnung“ prägte. Er verstarb am 14. April 1963 im Alter von 52 Jahren.<sup>777</sup>

### 3.1.2 Das pränationalsozialistische Recht als Allheilmittel

Nachdem sich das württembergisch-badische Innenministerium mit dem Justiz- und dem Wirtschaftsministerium geeinigt und den Himmler-Erlass außer Kraft gesetzt hatte, strebten die Behörden Ende der 1940er-Jahre eine neue Regelung an, um das vermeintliche „Zigeunerunwesen“ zu „bekämpfen“:<sup>778</sup>

<sup>776</sup> Ebd., S. 388 f.

<sup>777</sup> Aktendeckel, HStAS EA 2/150 Bü. 1337, fol. o.A.; Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) an Innenministerium (Stuttgart), 24.9.1953, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 76; Haas (LKA – Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 29.10.1956, ebd., fol. 123.

<sup>778</sup> In dem Schreiben des Innenministeriums ist der „Runderlass zur Bekämpfung der Zigeunerplage“ versehentlich dem 8. März statt dem 8. Dezember 1938 zugeordnet.

Es ist daher beabsichtigt, in einem neuen Runderlass ähnlich den vor 1933 geltenden Bestimmungen, das Zigeunerwesen insbesondere das Reisen in Horden, die Ausweis- und Meldepflicht, die Ausübung eines Wandergewerbes, die Bekämpfung von Seuchen und ansteckenden Krankheiten usw. zu regeln.<sup>779</sup>

Mit diesem Vorschlag griff Württemberg-Baden einen deutschlandweit geführten Diskurs auf: Es sollte eine neue Sondergesetzgebung entstehen, die auf pränationalsozialistischem Recht – und damit vermeintlich demokratischen Werten – beruhte. Im Mittelpunkt stand der „Zigeuner“/„Landfahrer“-Terminus als „polizeilicher Ordnungsbegriff“.<sup>780</sup> Offensichtlich fehlte den staatlichen Behörden das Bewusstsein für die verankerten antiziganistischen Denkmuster, die verschiedene Regierungssysteme durchzogen hatten:

Weil die Mitarbeiter der Polizei- und Innenbehörden tatsächlich davon überzeugt waren, daß Zigeuner eine Plage darstellten, suchten sie für Maßnahmen gegen Zigeuner nach einer Gesetzesgrundlage, die nicht mit dem nationalsozialistischen Rassismus verbunden war und Himmlers Runderlaß ersetzen sollte.<sup>781</sup>

Da die US-amerikanischen und britischen Besatzungsmächte „keinerlei Regelungsbedarf“ sahen und sich nicht in die Diskussion einmischten, hatten die Landesinnenministerien bei den Sondierungen einen erheblichen Ermessensspielraum. Häufig ergriff die Polizei die Initiative, da sie im Arbeitsalltag mit der Minderheit in Kontakt kam.<sup>782</sup> Vermeintlich „altbewährte“ Regelungen aus dem Kaiserreich und der Weimarer Republik sollten hierbei die Grundlage bilden.<sup>783</sup> Letztlich „strebten die Behörden damit praktisch eine Wiederaufnahme der traditionellen Politik zur ‚Bekämpfung der Zigeunerplage‘ an, die der seit 1938 betriebenen Rassenpolitik der Nationalsozialisten vorangegangen war.“<sup>784</sup> Dennoch

Innenministerium (Stuttgart) an Landesbezirkspräsidenten (Baden), 22.1.1948, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 187.

779 Ebd.

780 Lucassen: Zigeuner, S. 174 ff.

781 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 92.

782 Fings/Sparing: Rassismus, S. 354.

783 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 93.

784 Ebd., S. 92.

basierten die vor 1933 gültigen Verordnungen auf verinnerlichten anti-ziganistischen Denkmustern: So unterschied der Staat beispielsweise zwischen „inländischen“ und „ausländischen“ Sinti und Roma. Waren die „ausländischen“ Angehörigen aus dem Deutschen Reich auszuweisen, unterzogen die Behörden die „inländischen“ Sinti und Roma strengen Kontrollen, schränkten ihre Bewegungsfreiheit ein und diffamierten sie als „Kriminelle“.<sup>785</sup> Zunächst war die „Zigeuner“-Politik Ländersache, weshalb im Kaiserreich viele Länder unkoordiniert Sonderverordnungen erließen; in der Weimarer Republik sollten sie reichsweit gebündelt werden. Auf Initiative Bayerns konzipierten 1926 badische, bayerische, preußische und sächsische Polizeivertreter die Vereinbarung der deutschen Länder über die „Bekämpfung der Zigeunerplage“, die im März 1933 in Kraft trat.<sup>786</sup> Der bereits 1899 in München eingerichtete Nachrichtendienst für die Sicherheitspolizei in Bezug auf „Zigeuner“ sollte als „Fahndungsauskunftsstelle“ fungieren und reichsweit die gesammelten Informationen bündeln. In dieser Koordinationsphase verabschiedeten etwa Baden, Bayern, Preußen und Württemberg „Zigeunergesetze“, die den Arbeitsalltag der Polizei prägten und als Arbeitsgrundlage dienten.<sup>787</sup> Doch obwohl in nahezu allen deutschen Ländern diffamierende „Zigeuner“-Gesetze entstanden waren, unterschieden sie sich in ihrem Umfang und ihrer Intensität. Laut Michael Schenk herrschte in Deutschland ein „Nord-Süd-Gefälle“, da in den südlichen Regionen mehr Minderheitsangehörige lebten; er leitete daraus eine strengere Handhabe gegen Sinti und Roma ab. Anja Reuss ergänzte seine Ansicht insofern, dass die „süddeutschen Länder eine lange Tradition der Verfolgung von Sinti und Roma hatten und nach der Aufhebung

785 Ebd., S. 92f.

786 Zimmermann: Rassenutopie, S. 106.

787 Württemberg (1921), Baden (1922), Bayern (1926), Preußen (1927) und Hessen (1929). An dieser Stelle sollen lediglich „Zigeunergesetzgebungen“ erwähnt werden, die unmittelbar in Verbindung mit dem Inhalt der Studie stehen. Darüber hinaus gab es im Kaiserreich und der Weimarer Republik eine Vielzahl solcher Regelungen und Gesetze. Weiterführend dazu: Hehemann: Bekämpfung, S. 243–341; Erlaß des Ministeriums des Innern an die Stadtdirektion Stuttgart und die Oberämter und die Ortspolizeibehörden, betreffend Maßregeln gegen die Zigeuner. Vom 20. September 1921, in: Amtsblatt des Württembergischen Ministeriums des Innern, 31.10.1921, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 13f.; Paßpflicht-Verordnung (21.6.1916), S. 599; Bayerisches Juli-Gesetz (16.7.1926), S. 359–361; Hessisches „Zigeunergesetz“, S. 67; Engbring-Romang: Hessen, S. 118f.; Hehemann: Bekämpfung, S. 270, 273f.; Zimmermann: Rassenutopie, S. 49.

der nationalsozialistischen Gesetze vergleichsweise problemlos aus den Gesetzestexten aus der Zeit vor 1933 schöpfen konnten.“<sup>788</sup>

Der Entstehungsprozess der Sondergesetzgebung umfasste mehrere Schritte: Zunächst versuchte das württembergisch-badische Innenministerium, alle früheren Verordnungen zu eruieren – offensichtlich besaß es wenig Kenntnisse über die einstigen Rechtsgrundlagen. Dafür korrespondierte das Innenministerium mit Vertretern des Wirtschafts- sowie Justizministeriums und Heinrich Köhler als Chef der badischen Zivilverwaltung sowie stellvertretendem Ministerpräsidenten; daneben mit regionalen Oberpolizeibehörden, die seit Jahrzehnten die „Zigeuner“-Politik lenkten und mit ausführten: die württembergische Landespolizeidirektion und die Karlsruher Außenstelle des Landesamtes für Kriminalerkennungsdienst und Polizeistatistik Württemberg-Baden.<sup>789</sup> Der Zusammenschluss der badischen und württembergischen Verwaltungen in der Nachkriegszeit erschwerte dieses Vorhaben, denn in den Territorien war es zu mehreren Novellierungen der antiziganistischen Gesetze gekommen. In Bayern und Hessen bot sich den Nachkriegsbehörden eine überschaubarere Ausgangslage, denn dort waren die „Zigeuner“-Gesetze aus der Weimarer Zeit über 1933 hinweg gültig.<sup>790</sup> Erst 1947 hatte die US-Militärregierung die Nutzung des bayerischen Gesetzes von 1926 verboten, weil es dem demokratischen Prinzip der Gewaltenteilung widersprach – jedoch nicht wegen seines diskriminierenden Charakters.<sup>791</sup> Das hessische Pendant hatte die US-Militärregierung nicht abgeschafft, stattdessen diskutierte die Exekutive über dessen fortbestehende Gültigkeit – ohne zu einem Ergebnis zu kommen.<sup>792</sup>

Die württembergische Landespolizeidirektion in Stuttgart vertrat im November 1947 die Meinung, dass der dortige Erlass aus der Weimarer Republik (20.9.1921) in Teilen weiterhin angewandt werden könne. Allerdings sei es fraglich, inwieweit die „Zigeunerplage“ durch die früheren Rechtsgrundlagen beherrschbar sei. Da die „Zigeunerbekämpfung fast ausschliesslich in der Anwendung der allgemeinen Gesetze“ liege, hänge die „Intensität der Zigeunerbekämpfung wesentlich von der Initiative

788 Reuss: Kontinuitäten, S. 193; Schenk: Rassismus, S. 281.

789 Landespolizeidirektion Württemberg an Innenministerium (Stuttgart), 17.11.1947, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 21.

790 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 93.

791 Die Exekutive konnte auf Grundlage dieses Gesetzes Personen in Haftanstalten einweisen; in der Gewaltenteilung ist dies lediglich der Judikative vorbehalten. Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 93 f.

792 Ebd., S. 96.

der einzelnen Polizeibeamten“ ab.<sup>793</sup> Die Polizeidirektion favorisierte zwar eine neue Sonderverordnung, doch war die „wirksame Bekämpfung der Zigeunerplage“ wegen verfassungsrechtlicher Bedenken nicht umsetzbar. Trotzdem sollte „eine gewisse Einheitlichkeit [...] durch einen neugefassten Erlass an die Polizeidienststellen“ erreicht werden.<sup>794</sup>

Um die Notwendigkeit des Sondergesetzes und die Schwere des wahrgenommenen Problems zu betonen, verwies die Einrichtung auf die vermeintlichen Charakterzüge der Minderheit:

Die Bekämpfung der Zigeunerplage war schon immer schwierig. Sie ist heute noch ein ungelöstes und vielleicht überhaupt nicht lösbares Problem. Der echte Zigeuner ist weder sesshaft noch arbeitswillig. Ausserdem wird er oft den Hang zum Betteln, Stehlen, Handeln und Betrügen haben.<sup>795</sup>

Hierbei bediente sich die Polizeidirektion eines ganzen Portfolios an antiziganistischen Stereotypen, die Fremdzuschreibungen der Mehrheitsgesellschaft waren. Mit dieser Einschätzung demonstriert die württembergische Polizeibehörde eindrucksvoll, dass diese antiziganistischen Denkmuster, die über Jahrhunderte tradiert wurden, weiterhin die Behandlung der Minderheit bestimmten.

Zeitgleich bezog das württembergisch-badische Justizministerium Stellung: Es war der Überzeugung, dass die „möglichst scharfe Anwendung der im Erlass vom 20. September 1921 angeführten gewerbe- und sicherheitspolizeilichen Vorschriften [...] auch heute möglich und erfolgversprechend“ sei; dem stimmte das Wirtschaftsministerium in Stuttgart zu.<sup>796</sup> Aus Sicht des Innenministeriums sollte die neue Regelung die „Hordenbildung“ verbieten, „um eine Belästigung der Bevölkerung zu unterbinden.“<sup>797</sup> Damit forderten die Staatsbehörden präventive Kontrollen und Erfassungen, die bereits in der Weimarer Republik Usus waren. Das NS-Regime verschärfte die Praxis und deklarierte sie als „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“, doch diesen Aspekt der

793 Landespolizeidirektion Württemberg an Innenministerium (Stuttgart), 17.11.1947, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 21.

794 Ebd.

795 Ebd.; LKE (Außenstelle Karlsruhe) an Köhler (Landesbezirkspräsident Baden), 23.2.1948, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 189.

796 Interner Schriftverkehr des Innenministeriums (Stuttgart), 22.1.1948, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 31.

797 Ebd.

jüngsten Kriminalgeschichte ließen die Staatsdiener in ihrer Debatte um die Sonderregelung außer Acht.<sup>798</sup>

Engagiert zeigte sich ebenfalls Heinrich Köhler: Er schlug im März 1948 vor, die Ausweisungspflicht für Sinti und Roma ab dem 14. Lebensjahr aus dem badischen Dezember-Erlass (20.12.1922) zu übernehmen und auf ganz Württemberg-Baden zu übertragen. Denn laut dem württembergischen September-Erlass (20.9.1921) mussten die Minderheitsangehörigen keine gesonderten Ausweise mit sich führen. Doch damit nicht genug: Köhler plädierte sogar für eine „überzonale“ Pflicht, denn eine Auskunft der Karlsruher LKE-Außenstelle habe ihn von deren Notwendigkeit überzeugt.<sup>799</sup>

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre, nicht nur der letzten 12 Jahre, haben gezeigt, dass gerade die nicht sesshaften Zigeuner oder nach Zigeunerart umherziehenden Personen falsche Personalien führten und der Ursprung hierzu bis auf ihre Kindheit zurückging.<sup>800</sup>

Das Karlsruher LKE versuchte an die traditionelle „Zigeuner“-Politik des Kaiserreichs und der Weimarer Republik anzuknüpfen, um sich von der NS-„Rassen“-Politik und potenziellen Rassismuskritiken abzugrenzen. Dem Amt schien jedoch nicht bewusst zu sein, dass es weiterhin antiziganistische Stereotype tradierte, indem es Sinti und Roma pauschal betrügerische Absichten unterstellte und die Ursachen dafür in deren Kindheit verortete. Ebenfalls war die Unterscheidung zwischen „sesshaften“ und „nicht sesshaften“ Personen in der Polizeipraxis obsolet, denn die minderheitsfeindlichen Denkmuster übertrugen die Beamten ebenso auf Personen mit einem festen Wohnsitz.<sup>801</sup>

798 Wagner: Volksgemeinschaft, S. 198 ff.; Schenk: Rassismus, S. 350.

799 LKE (Außenstelle Karlsruhe) an Köhler (Landesbezirkspräsident Baden), 23.2.1948, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 189; Köhler (Landesbezirkspräsident Baden) an Innenministerium (Stuttgart), 15.3.1948, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 40; Erlass „betreffend Maßregeln gegen die Zigeuner“, 20.9.1921, ebd., fol. 13; badischer Dezember-Erlass (20.12.1922), S. 960. Die Stellungnahme der LKE-Außenstelle ist von einem Mitarbeiter namens Hoffmann unterzeichnet. Wegen der identischen Unterschrift ist anzunehmen, dass dieser zur „Landfahrdienststelle“ der Kripo Karlsruhe wechselte und 1950 einen Vorstoß zum Erlass 19 des württembergisch-badischen Justizministeriums einbrachte. Zum Runderlass 19 siehe Kapitel 2.2.3.

800 LKE (Außenstelle Karlsruhe) an Köhler (Landesbezirkspräsident Baden), 23.2.1948, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 189.

801 Reuss: Kontinuitäten, S. 194 f.

Ohne es zu dekonstruieren, übernahm Heinrich Köhler dieses diffamierende Minderheitenbild und nutzte es als Diskussionsgrundlage. Zwar reagierte das Innenministerium erst im Oktober 1949 auf Köhlers Vorschlag, was jedoch nicht bedeutete, dass die Debatte ihre Brisanz verlor. Denn parallel zu den internen Diskussionen fanden länderübergreifende Tagungen statt, die sich der Minderheitenpolitik widmeten. Im September 1949 trafen sich die Sicherheitsreferenten der Länder, um sich über kriminalpolizeiliche Fragen auszutauschen. „Zur Bekämpfung des kriminellen Landfahrerunwesens“ sollten eine „gemeinschaftliche Länderzentralstelle“ und ein „standesamtlicher Nachrichtendienst“ eingerichtet werden. Darüber hinaus sollten „gesetzgeberische Massnahmen zur wirksamen Bekämpfung der Landfahrerplage“ geprüft werden.<sup>802</sup> Es ist auffällig, dass die Behörden eine sprachliche Anpassung vorgenommen hatten: Der durch die NS-Verfolgung rassistisch aufgeladene Terminus „Zigeuner“ wurde durch den scheinbar neutraleren Begriff „Landfahrer“ ersetzt. Die negativen Zuschreibungen blieben jedoch bestehen und wurden lediglich auf den Terminus „Landfahrer“ übertragen.<sup>803</sup> Diese „rein semantische Verschiebung“ sollte eine „Abgrenzung zur ‚Zigeunerverfolgung‘ des Nationalsozialismus suggerieren, das Jahr 1933 als einen klaren Schnitt festhalten und somit an als problemlos definierte Weimarer Traditionen anknüpfen“, wie Andrej Stephan konstatiert. Daraus resultierte eine „ausschließlich tatorientierte Verbrechensbekämpfung“, die vermeintlich ohne rassistische Maxime auskam.<sup>804</sup>

Im Oktober 1949 informierte das württembergisch-badische Innenministerium Heinrich Köhler, dass „eine einheitliche Regelung in den Ländern geboten“ sei.<sup>805</sup> Neben den landesinternen Diskussionen pflegte das württembergisch-badische Innenministerium insbesondere mit seinen Nachbarländern einen regen Austausch über die aktuellen Entwicklungen. Im Februar 1948 informierte sich das Freiburger Landeskriminalpolizeiamt, wie der vermeintlichen „Zigeunerplage“ entgegengetreten werden könne.<sup>806</sup> Das württembergisch-badische

802 Innenministerium (Stuttgart) an interne Abteilung und Landesbezirkspräsidenten (Baden), 19.10.1949, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 57; Stephan: „Kein Mensch“, S. 254.

803 Reuter: Bann, S. 423; Stephan: „Kein Mensch“, S. 255 f.; Thelen: Singularität, S. 221.

804 Stephan: „Kein Mensch“, S. 256.

805 Innenministerium (Stuttgart) an interne Abteilung und Landesbezirkspräsident (Baden), 19.10.1949, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 57.

806 Landeskriminalpolizeiamt (Freiburg) an Landesfahndungsamt (Stuttgart), 19.2.1948, ebd., fol. 34.

Innenministerium stellte daraufhin zeitnah einen neuen Runderlass für die „Bekämpfung des Zigeunerunwesens“ in Aussicht.<sup>807</sup> Im Februar 1950 tauschten sich die Behörden über die NS-Verordnungen aus: Aus Sicht des Freiburger Innenministeriums sei die badische Januar-Verordnung weiterhin anwendbar, da sie vordergründig auf pränationalsozialistischem Recht beruhe:

Wir möchten annehmen, dass diese Verordnung auch heute noch anwendbar ist. [...] Es mag sein, dass für den Erlass der VO. von 1939 auch rassistische Gründe eine Rolle gespielt haben. Jedoch ist dies in der VO. selbst nicht zum Ausdruck gekommen. Die VO. hebt nicht auf rassistische Unterschiede ab, sondern will aus allgemeinen sicherheitspolitischen Erwägungen das Umherziehen der Zigeuner in geordnete Bahnen lenken und die nicht sesshaften Zigeuner einer eingehenden Kontrolle unterwerfen. Wir hätten daher keine Bedenken, diese VO. künftig wieder im Lande Baden anzuwenden.<sup>808</sup>

Die Nutzung der genuin rassistischen Kategorie des „Zigeunermischlings“ schien das südbadische Innenministerium geflissentlich zu ignorieren. Hinzu kommt das fehlende Bewusstsein für den antiziganistischen Charakter der früheren Verordnungen: Denn die badische Januar-Verordnung basierte auf dem Himmler-Erlass, der wiederum auf dem Rassenparadigma beruhte. Ebenso nutzte das Freiburger Innenministerium das verschleierte Argument der „sicherheitspolizeilichen Maßnahmen“, um die polizeiliche Härte gegen Sinti und Roma zu begründen. Damit drückte die Polizei eine ahistorische Haltung aus, die den Eindruck erweckte, den rassenpolitischen Überbau der Vorschrift zu negieren und zur traditionellen „Zigeunerpolitik“ zurückkehren zu wollen. Gustav Zimmermann, der damalige badische Landesbezirkspräsident, widersprach der Haltung des Nachbarlandes vehement:

Die Verordnung benachteiligt bestimmte Personengruppen, nämlich die Zigeuner und Zigeunermischlinge, also nur aufgrund von Merkmalen, die sich auf Abstammung und Rasse beziehen,

807 Innenministerium (Stuttgart) an Landeskriminalpolizeiamt (Freiburg), 10.3.1948, ebd., fol. 38.

808 Innenministerium (Freiburg) an Kaufmann (Landesbezirkspräsident Baden), 1.2.1950, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 261.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

und ist insoweit mit Art. 3 (3) des GG und Art. 10 (1) der Verfassung für Württemberg-Baden nicht vereinbar. Die Verordnung erscheint uns jedoch auch insoweit rechtlich bedenklich, als sie auf die nach Zigeunerart umherziehenden Personen anzuwenden ist, denn auch hierdurch hat die Minderbewertung einer durch Abstammung und Rasse gekennzeichneten Personengruppe ihren Niederschlag in der Gesetzgebung gefunden.<sup>809</sup>

Zwar sah Zimmermann den rassistischen Charakter der Verordnung gegeben, jedoch stigmatisierte auch er die Minderheit, als er lediglich verfassungsrechtliche Bedenken äußerte:

Da sich eine Einschränkung des Inhalts, daß die Verordnung sich nur auf solche Personen erstrecken soll, welche die Merkmale eines asozialen Landfahrtums schlechthin aufweisen, aus dem Text der Verordnung nicht entnehmen lässt, halten wir auch die von Ihnen ins Auge gefasste Anwendung der Verordnung auf nicht seßhafte Personen für ausgeschlossen.<sup>810</sup>

Länderübergreifend stuften die Behörden die vermeintliche „Plage“ als ein „Problem der öffentlichen Sicherheit“ ein, schlossen allerdings soziale Aspekte der Minderheitenpolitik komplett aus, wie Gilad Margalit verdeutlicht.<sup>811</sup>

### 3.1.3 Der Wiederaufbau der Nachrichtendienste: Rückgriff auf traditionelle Vorgehensweisen

Es wurde bereits konstatiert, dass die Polizei die aus den NS-Lagern rückkehrenden Sinti und Roma nicht als traumatisierte Opfer eines Unrechtsregimes wahrnahm, sondern als Risiko für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Den Gewalterfahrungen zum Trotz setzte die Politik die staatliche Diskriminierungspraxis gegen Sinti und Roma – wenn auch in einem demokratischeren Setting – fort, wie Andrej Stephan feststellt: „Grundsätzlich hielten führende Kriminalisten es auch nach 1945 für

809 Zimmermann (Landesbezirkspräsident Baden) an Innenministerium (Freiburg), 11.2.1950, ebd., fol. 263.

810 Ebd.

811 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 97f.: Lediglich Kurt Epstein, Leiter des hessischen Wiedergutmachungsamts, setzte sich für eine differenziertere Behandlung der Minderheit ein und scheiterte damit.

völlig unstrittig, die ethnische Gruppe der Sinti und Roma durch möglichst vollständige Erfassung und spezifische Repressionen polizeilich kontrollieren zu müssen.<sup>812</sup>

Dieser Einschätzung lagen die antiziganistischen Stereotype des nomadisierenden und kriminellen „Zigeuners“ zugrunde, die im Behördenalltag verankert waren. Die „Zigeuner“-Politik nach dem Zivilisationsbruch des Holocausts sollte weiterhin auf „Meldediensten“ basieren, die bereits im Kaiserreich genutzt wurden.<sup>813</sup> Traditionsgemäß setzten die Nachkriegsbehörden auf eine Taktik aus Erfassung und Kontrolle, die sich bereits 1899 in Bayern und wenig später in mehreren deutschen Städten etabliert hatte. Bei der Münchner Kriminalpolizei wurde eine „Zigeunernachrichtenstelle“ eingerichtet, die die Erfassung von Sinti und Roma in Bayern zentralisierte.<sup>814</sup> Der Kriminalist Alfred Dillmann war für den Aufbau des Meldedienstes verantwortlich – er hatte durch die Publikation eines „Zigeunerbuches“ (1905) große Bekanntheit in Polizeikreisen erlangt.<sup>815</sup> Der Trend, Sinti und Roma gesondert zu erfassen, verstärkte sich in den Folgejahren, sodass Kripostellen unter anderem in Berlin, Dresden, Karlsruhe, Schwerin und Stuttgart ebenfalls „Nachrichtendienste“ gründeten.<sup>816</sup> Länderübergreifende Kooperationen zwischen den Meldediensten und Behörden entstanden, wie auch zwischen dem Münchner Nachrichtendienst und den württembergischen Behörden – diese bestanden bereits seit 1903.<sup>817</sup> Im Vergleich zu Württemberg legte Baden ein langsames Tempo an den Tag, denn das badische Innenministerium forderte erst im Dezember 1922 die Bezirksämter auf, ausführlich die Datenbanken der Karlsruher und Münchner Meldedienste zu nutzen. Dies hatte vor allem strategische Gründe: Wenn der einzelne Beamte weniger recherchieren musste, sparten die Ämter Zeit und die Behörden konnten

812 Stephan: „Kein Mensch“, S. 253.

813 Reuss: Kontinuitäten, S. 196.

814 Hehemann: Bekämpfung, S. 285–294; Näheres zur Vorgeschichte des Meldedienstes in Bayern: Bauer: Dillmann, S. 104–108.

815 Ebd., S. 108f. Dillmann hatte mehr als 3.000 Einträge der Münchner „Zigeunernachrichtenstelle“ ausgewertet, die Informationen für das Buch gebündelt und daraus einen Leitfaden für den polizeilichen Umgang mit der Minderheit erstellt. Reichsweit fand es bei staatlichen Einrichtungen mit einer beachtlichen Auflage von 5.800 Exemplaren reißenden Absatz. Auch in Württemberg nutzte die Exekutive Dillmanns Publikation, wie das württembergische Ministerium des Innern 1905 per Erlass festgelegt hatte; ebd., S. 112f.

816 Schenk: Rassismus, S. 348f., 358; Hehemann: Bekämpfung, S. 274f.

817 Bauer: Dillmann, S. 112f.

effizienter arbeiten.<sup>818</sup> Zeitgleich entwickelten sich Polizeitechnik und -methoden weiter, was auch die Daktyloskopie betraf: „Außer bei der Identifizierung von Personen, derer die Polizei bereits habhaft war, gewann die Daktyloskopie seit etwa 1909 zunehmende Bedeutung für die Ermittlung der für eine Straftat Verantwortlichen mittels naturwissenschaftlicher Beweisführung“, wie Patrick Wagner festhält.<sup>819</sup> So hatte etwa der Dresdner Polizeipräsident bereits 1908 angeordnet, alle im „Stadtgebiet angetroffenen“ Minderheitsangehörigen „zu fotografieren, zu messen und zu daktyloskopieren.“<sup>820</sup> Bayern ordnete sogar 1911 an, von „allen Sinti und Roma ‚ohne Rücksicht auf ihre Strafmündigkeit‘ Fingerabdrücke zu nehmen“, also auf rechtsstaatliche Prinzipien im Umgang mit der Minderheit zu verzichten.<sup>821</sup> Auf der Münchner Konferenz im Dezember 1911 beschlossen die deutschen Länder, die Sondererfassung des Personenkreises zu koordinieren, und konnten etwa hinsichtlich der Daktyloskopie eine Einigung erzielen. Stephan Bauer bemerkt dazu: „Die Beteiligten waren sich aber einig, dass der Schlüssel zur systematischen Erfassung der Sinti und Roma und damit zur Bekämpfung der ‚Zigeunerplage‘ das Fingerabdruckverfahren war.“<sup>822</sup>

Darüber hinaus sollten in allen Ländern Meldedienste eingerichtet werden, die in engem Austausch mit der Münchner Nachrichtenstelle stehen sollten.<sup>823</sup> Laut Stephan Bauer versuchte Württemberg in den Jahren nach der Münchner Konferenz mit Vehemenz, die systematische Sondererfassung einzuführen. Am 11. Mai 1914 verfügte das Innen- und Justizministerium, alle „Zigeuner“ und „nach Zigeunerart umherziehenden Personen“ erkennungsdienstlich zu erfassen; von der Mehrheitsbevölkerung betraf dies jedoch nur „Personen, die wegen der Art ihrer Verbrechen oder Vergehen auffällig geworden waren und bei denen eine Wiederholung ihrer Tat zu befürchten sei.“ Somit führte Württemberg die präventive Erfassung von Sinti und Roma ein – ohne jeden konkreten Tatverdacht.<sup>824</sup> Doch durch den Ersten Weltkrieg sollte sich „die Umsetzung der Münchner Beschlüsse zunächst“ verzögern, weshalb erst

818 Innenministerium (Karlsruhe) an die Bezirksamter, 29.12.1922, GLA 527 Zug. 2001-38, Nr. 1, fol. 125–127.

819 Wagner: Volksgemeinschaft, S. 99.

820 Bauer: Dillmann, S. 117.

821 Ebd.

822 Ebd., S. 118 f.

823 Ebd., S. 120.

824 Ebd., S. 122.

1922 ein badischer Meldedienst in Karlsruhe eingerichtet wurde.<sup>825</sup> Im selben Jahr hielt der daktyloskopische Identitätsnachweis in der badischen Behördenpraxis Einzug, weshalb das Land auch auf diesem Gebiet hinterherhinkte.<sup>826</sup> Baden setzte die Technik bei der Ausweiserstellung für Sinti und Roma ein: Sobald Minderheitsangehörige in Baden einen Ausweis beantragten, mussten zwei Fingerabdruckblätter erstellt und an das Karlsruher Landespolizeiamt verschickt werden.<sup>827</sup> Mithilfe dieser staatlichen Vorgaben füllte sich die Karlsruher Kartei schnell; so hatte das Ministerium um den badischen Innenminister Adam Remmele ebenfalls 1922 eine Ausweispflicht für „alle nicht seßhaften Zigeuner oder nach Zigeunerart wandernden Personen über 14 Jahren“ eingeführt.<sup>828</sup> Die diskriminierende Praxis beruhte auf antiziganistischen Fremdzuschreibungen und wird im Vergleich mit der Mehrheitsbevölkerung deutlich sichtbar: Alle über 16-Jährigen unterlagen erst seit dem 1. Oktober 1938 – ganze 16 Jahre später – einer allgemeinen Ausweispflicht.<sup>829</sup> Auch das NS-Regime und die damit verbundenen größeren Ermessensspielräume förderten mehr Daten für die Karteien zutage, zum Beispiel durch reichsweit angelegte Razzien und verschärfte Verordnungen.<sup>830</sup> Als die Münchner „Zigeunernachrichtenstelle“ 1938 als „Reichszentrale zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens“ an das RKPA angegliedert wurde, erreichte sie den Rang einer Reichsbehörde und kontrollierte die Sondererfassungen.<sup>831</sup> Erst der Sieg der alliierten Mächte über Deutschland setzte die früheren „Zigeunernachrichtenstellen“ zunächst außer Kraft, doch trotz der NS-Menschheitsverbrechen sollten die Meldedienste nach Kriegsende mit Hochdruck wieder aufgebaut werden: 1946 wagte Bayern einen ersten Vorstoß und ebnete erneut den Weg für die behördliche Sondererfassung

825 Ebd., S. 123.

826 Innenministerium (Karlsruhe) an Bezirksämter, 29.12.1922, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 125–127.

827 Ebd.

828 Badische Dezember-Verordnung (20.12.1922), S. 959 f. Der Ausweis war mit Fingerabdrücken und einem Lichtbild zu versehen.

829 Mit der sogenannten Verordnung über Kennkarten vom 22. Juli 1938 wurde ein „allgemeiner polizeilicher Inlandsausweis“ eingeführt, die jeder deutsche Staatsbürger ab dem 16. Lebensjahr beantragen konnte; deren Nutzung allerdings nicht für alle Staatsbürger obligatorisch war. Für Männer im wehrpflichtigen Alter – ab dem 18. Lebensjahr – und für „Juden, die deutsche Staatsbürger sind“ – ab dem 16. Lebensjahr –, galt eine Kennkartenpflicht. Kennkarten-Verordnung (22.7.1938), S. 913–915; Erste Bekanntmachung (23.7.1938), S. 921; Dritte Bekanntmachung, S. 922.

830 Ayass: Asoziale, S. 20 ff., 147 ff.; Zimmermann: Rassenutopie, S. 112 ff., 147 ff.

831 Zimmermann: Rassenutopie, S. 108 ff.

von Sinti und Roma. Beim Vorgänger des bayerischen LKA entstand eine „Nachrichtensammel- und Auskunftsstelle über Landfahrer“, die etwa Informationen über den Personenstand, die Aufenthaltsorte und die Berufe der Minderheit sammelte. Gleichzeitig versuchte die Stelle, nicht mit der US-Militärregierung in Konflikt zu geraten: Die Nachkriegsbehörden wiesen also gebetsmühlenartig auf die Maxime hin, im Arbeitsalltag „alle rassischen, religiösen oder politischen Gesichtspunkte“ auszuklammern.<sup>832</sup> Der US-Militärregierung schien die Sondererfassung der Minderheit kein Dorn im Auge zu sein, denn sie bewilligte sogar das „Fortbestehen der für ‚Zigeunerfragen‘ zuständigen Abteilung“, als die bayerische Polizei umstrukturiert wurde.<sup>833</sup> Geleitet wurde die bayerische „Landfahrerzentrale“ von erfahrenen „Zigeuner“-Experten, die bereits über verschiedene Regierungssysteme hinweg in Kontakt mit der Minderheit gestanden hatten und deren Haltung sich im Nationalsozialismus radikalisiert hatte. Zeitweise war Josef Eichberger Leiter der Abteilung, der auf eine steile Karriere im Nationalsozialismus zurückblicken konnte. 1937 arbeitete er bei der Münchner „Dienststelle für Zigeunerfragen“ und wechselte 1938 auf Reichsebene, als er in die „Reichszentrale zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens“ am RKPA versetzt worden war. Er verantwortete die Deportation tausender Sinti und Roma in das deutsch besetzte Polen und leistete als klassischer „Schreibtischtäter“ Beihilfe zum Mord. Trotzdem stufte ihn die Spruchkammer als „Mitläufer“ ein, sodass er Ende der 1940er-Jahre zum bayerischen LKA wechseln konnte.<sup>834</sup> Leider war Eichbergers Karriere kein Einzelfall.<sup>835</sup> Die vorliegende Studie konnte mit Anton Mall den ersten Kripobeamten Baden-Württembergs eruieren, der als vermeintlicher „Zigeuner“-Experte beinahe zwanzig Jahre bei der Kripo Stuttgart arbeitete und sogar im Reichsdienst in Berlin tätig war. Ungeschoren kehrte er nach Kriegsende zur Stuttgarter Kripo zurück und war im Rahmen des Erlasses 19 an der diskriminierenden Erfassungspraxis von Sinti und Roma in der Wiedergutmachung beteiligt; er führte erkenntnisdienliche Verfahren durch.<sup>836</sup>

832 Innenministerium (München) an Koordinierungsbüro der Länder (Stuttgart), 6.10.1949, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. o. A.; Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 95; Fings/Sparing: Rassismus, S. 355.

833 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 93.

834 Frese/Schröder: „Dienststelle für Zigeunerfragen“, S. 105; NS-Dokumentationszentrum München (Hg.): Verfolgung der Sinti und Roma, S. 113, 130; Fings/Sparing: Rassismus, S. 355. Siehe Kapitel 4.1.3.

835 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 95.

836 Siehe Kapitel 4.1.3.4.

Schnell etablierte sich die bayerische „Landfahrerstelle“ bundesweit als Anlaufstelle für Anfragen; fleißig rührten deren Mitarbeiter in Korrespondenzen die Werbetrommel und empfahlen, sich „in Zweifelsfällen stets“ an die „Landfahrerzentrale“ zu wenden:

Beim Zentralamt für Kriminal-Identifizierung und Polizeistatistik des Landes Bayern in München besteht eine Nachrichten- und Auskunftsstelle über Landfahrer, welche als die Nachfolgerin der früheren Zigeuner-Polizeistelle für Bayern beim Polizeipräsidium München anzusprechen ist. Diese Stelle hat ihre Tätigkeit kurz nach Kriegsende aufgenommen und verfügt heute wieder über ein umfangreiches Unterlagenmaterial.<sup>837</sup>

Die „Landfahrerzentrale“ fürchtete die „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“, die durch die „Einstellung und Lebensführung [...] jene[r] asoziale[r] Personen“ hervorgerufen werde.<sup>838</sup> Dem Erfassungstrend folgten wenig später Hamburg, Hessen und Niedersachsen. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg hingegen bildeten in diesem Prozess Schlusslichter; nach Kriegsende nahm zwar in Karlsruhe die „Landfahrerpelizeistelle“ ihre Arbeit wieder auf, sie war jedoch nur regional zuständig.<sup>839</sup> Auf Länderebene entstand erst 1953 beim baden-württembergischen LKA die „Zentralkartei zur Bekämpfung von Zigeunerdelikten“, das nordrhein-westfälische Pendant erst im Jahr 1962.<sup>840</sup> Die LKA-Abteilungen versuchten eine lückenlose Erfassung durchzuführen, indem sie Informationen über die Minderheitsangehörigen, ihre Kraftfahrzeuge sowie die genutzten Rastplätze sammelten.<sup>841</sup>

837 Innenministerium (München) an Koordinierungsbüro der Länder (Stuttgart), 6.10.1949, HStAs EA 2/303 Bü. 617, fol. o. A.

838 Meixner (Zentralamt Kriminal-Identifizierung und Polizeistatistik des Landes Bayern) an Landgericht (Heidelberg & Mannheim), 25.10.1949, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 243.

839 Kaufmann (Landesbezirkspräsident Baden) an Landgericht (Mannheim), 7.11.1949, ebd., fol. 231: Die „Landfahrerpelizeistelle“ konnte auf „Vorkriegsvorgänge über Landfahrer“ zurückgreifen, da „die Akten der ehemaligen Kriminalpolizeistelle Karlsruhe gerettet werden konnten.“

840 Schenk: Rassismus, S. 373–378; Feuerhelm: Polizei und „Zigeuner“, S. 135; Rose: BKA-Studie, S. 140; Fings / Sparing: Rassismus, S. 356; siehe Kapitel 3.2.1.

841 Zit. nach: Fings / Sparing: Rassismus, S. 356. Die Sondererfassung von Sinti und Roma basierte zusätzlich auf hunderten NS-„Zigeunerpersonenakten“, die den Krieg überstanden hatten und nach 1945 weiterhin im Kripoalltag genutzt wurden. Ebd., S. 357.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

Zusätzlich entstand ein bundesweites und internationales Kooperationsnetzwerk, um Auskünfte über den Personenkreis erhalten zu können. So schilderte im Dezember 1949 der badische Landesbezirkspräsident Edmund Kaufmann: „Wenn bei beanstandeten Landfahrern Zweifel an der Richtigkeit der angegebenen Personalien bestehen, richtet die Kriminalhauptstelle Karlsruhe an die in den einzelnen Bundesländern wieder errichteten Zentralpolizeistellen Anfragen unter Anschluß von erkennungsdienstlichem Material.“<sup>842</sup>

### 3.1.4 Zwischen Theorie und Praxis: Das Feindbild „Zigeuner“

In den Nachkriegsjahren häuften sich die Beschwerden der Polizeiposten über die Rückkehr „reisender Zigeuner“, die letztlich den Behörden den Eindruck vermittelten, es mit einem vermeintlichen „Unwesen“ zu tun zu haben, das durch eine entsprechende Regelung in den Griff zu bekommen sei.<sup>843</sup> Etwa im Oktober 1949 seien im pfälzisch-badischen Grenzgebiet „Trupps reisender Zigeuner“ aufgetreten, die dort eine „schwere Landplage bilden“ – wie es das Landgericht Mannheim/Heidelberg am 29. Oktober 1949 in einer Stellungnahme formulierte:<sup>844</sup>

In letzter Zeit ist in steigendem Ausmasse ein Einströmen tschechischer Zigeuner zu beobachten gewesen, die sich in der aus früheren Jahren bekannten Weise auf dem flachen Lande durch Diebstähle, Wechselfallenbetrug, Gaukelei und Hausieren als eine Plage für die Landbevölkerung erwiesen. Die Strafverfolgung dieser Personen wird dadurch erschwert, dass sie behaupten, tschechische Staatsangehörige, Analphabeten und der deutschen Sprache nicht hinreichend mächtig zu sein.<sup>845</sup>

842 Kaufmann (Präsident des Landesbezirks Baden) an Landgericht (Mannheim), 7.12.1949, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 245 f.

843 Landespolizeikommissariat Karlsruhe an Landespolizeidirektion Karlsruhe, 26.9.1949, ebd., fol. 207; Landgericht (Mannheim & Heidelberg) an Polizei (Heidelberg), 29.10.1949, ebd., fol. 241. Doch nicht nur gegen „Landfahrer“ gingen die Behörden vor, sondern auch gegen die aus wirtschaftlicher Not häufiger anzutreffenden Bettler und Landstreicher. Interne Mitteilung der Polizei (Karlsruhe), 11.3.1950, ebd., fol. o.A.

844 Fischer (LKE – Außenstelle Karlsruhe) an alle Polizeidienststellen im Landesbezirk Baden, 8.11.1949, ebd., fol. 237 f.

845 Landgericht (Mannheim & Heidelberg) an Polizei (Heidelberg), 29.10.1949, ebd., fol. 241.

Das Landgericht reproduzierte in dieser Aussage ein Portfolio an anti-ziganistischen Stereotypen und unterstellte einem Personenkreis pauschal betrügerische Absichten. Die fehlenden Sprachkenntnisse und die unterdurchschnittliche Schulbildung ordneten sie als Deckmantel für kriminelle Machenschaften ein. Die stets sachliche Darstellung nahm weder Rücksicht auf die persönliche Situation der Menschen, noch sah die Polizei sie als traumatisierte Überlebende eines Unrechtsregimes an. Fest steht, dass sowohl für die Mehrheitsgesellschaft als auch für die Minderheit die wirtschaftliche Lage im Nachkriegsdeutschland sehr angespannt war.<sup>846</sup> Gesetzesverstöße waren alltäglich, doch reagierten die Staatsbehörden auf die Betroffenen sehr unterschiedlich, wie Anja Reuss bemerkt: „Obwohl Gesetzesübertretungen in den ersten Nachkriegsjahren an der Tagesordnung waren und die deutsche Mehrheitsgesellschaft gleichermaßen gegen Gesetze verstieß, hoben die Polizeibehörden vornehmlich bestimmte Personengruppen hervor. Ein ganz besonderes Augenmerk legte sie dabei auf die überlebenden Sinti und Roma.“<sup>847</sup>

Zwei Razzien aus dem Kreis Pforzheim verdeutlichen, welche radikalen Ausmaße diese Unterscheidung annehmen konnte. Auf einem am Waldrand gelegenen Lagerplatz fand in der Abenddämmerung des 25. Septembers 1949 eine groß angelegte Kontrolle von über 50 Minderheitsangehörigen statt:

Bereits beim Erscheinen der LP-Beamten am Lagerplatz der Zigeuner und der Aufforderung, die Zigeuner mögen sich vor dem Wald zwecks Durchführung der Personenkontrolle versammeln, wurden zunächst mehrere Männer und Frauen der Bande gegen Polizeibeamte tätlich. Bei der hierauf mittels Gummiknüppel erfolgten Abwehr der Angreifer mischte sich die gesamte Zigeunerbande (etwa 50–60 Männer und Frauen) tätlich ein. Unter anderem bewaffneten sich die Zigeuner mit Mistgabeln, Messern und Flaschen. Auch dieser Angriff war nach etwa 5 Minuten, mit Hilfe der Gummiknüppel gebrochen.<sup>848</sup>

846 Wolfrum: Geglückte Demokratie, S. 30 f.

847 Zit. nach: Reuss: Kontinuitäten, S. 190.

848 Polizei (Pforzheim) an Landespolizeidirektion (Karlsruhe), 25.9.1949, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 201.

Bei der „Brechung des Widerstandes“ der Lagerplatznutzer waren Minderheitsangehörige durch Gewalteininsatz verletzt worden, Polizisten hingegen nicht: „Mehrere Zigeuner trugen Prellungen, die durch die Schläge mit dem Gummiknüppel verursacht wurden, davon. Sachschaden ist keiner entstanden.“<sup>849</sup> Empathielos schilderte die Polizei den Ablauf der Ereignisse; sie erwecken den Eindruck, als sei die Unversehrtheit von Gegenständen wichtiger als die Gesundheit der Minderheitsangehörigen. Diese Wortwahl verdeutlicht die Abneigung gegenüber Sinti und Roma und markiert, dass die Minderheit für die Polizei ein Feindbild darstellte.

Nach der Eskalation ordnete die Karlsruher Landespolizeidirektion eine weitere Kontrolle an, bei der 30 Polizisten und vier Polizeihunde zum Einsatz kamen.<sup>850</sup>

Auch bei unserem Erscheinen wollten die Zigeuner, etwa 25 Männer und ebensoviele Frauen, aus dem Wald heraus unter grossem Geschrei zum Angriff übergehen. Ich liess sofort ansitzen, die Gewehre laden, ordnete jedoch an, dass von der Waffe nur auf meinen ausdrücklichen Befehl Gebrauch gemacht wird. Mit den Beamten mit dem Gewehr unterm Arm trieben wir die Zigeuner in ihre Wagen zurück. Dabei brauchte weder vom Gummiknüppel noch von der Waffe Gebrauch gemacht werden; die beiden Hunde, die gut vorangingen, verschafften den notwendigen Respekt. [...] Daraufhin wurden die Männer von den Frauen getrennt und alle Personen einzeln kontrolliert.<sup>851</sup>

Die panische Reaktion der NS-Überlebenden überrascht nicht, muss der Ablauf der Razzia für sie doch traumatisierend gewesen sein und alte Wunden aufgerissen haben. Jede Sinti- oder Roma-Familie hatte durch die nationalsozialistischen Gewaltverbrechen – in Konzentrations- und Vernichtungslagern oder bei Erschießungen – Angehörige verloren und negative Erfahrungen mit der Polizei gemacht. Unter Gewalteininsatz waren die Menschen zusammengetrieben worden und mussten sich häufig an Waldrändern sowie Gruben aufstellen, bevor sie von NS-Tätern erschossen wurden.<sup>852</sup> Trotz dieser Gewalterfahrungen zog die

849 Ebd.

850 Landespolizeidirektion Karlsruhe an Polizei (Pforzheim), 26.9.1949, ebd., fol. 205.

851 Ebd.

852 Holler: Der nationalsozialistische Völkermord, S. 45, 73.

Pforzheimer Polizei weder Parallelen zu den Kriegsvorkommnissen, noch zeigte sie ein Unrechtsbewusstsein.<sup>853</sup> Die NS-Überlebenden ließen die Beamten nach der Razzia im Kreis Pforzheim vermutlich traumatisiert zurück. Die Polizisten markierten Sinti und Roma weiterhin als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und trieben die Debatte um die Sondergesetzgebung mit Hochdruck voran.

In Württemberg-Baden beteiligten sich Vertreter der Exekutive und der Judikative daran. Edmund Kaufmann, badischer Landesbezirkspräsident, mutmaßte: „Zur Zeit fehlt es an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, um mit polizeilichen Mitteln den Einzug dieser unerwünschten Elemente einzudämmen, zumal es sich um Ausländer handelt, die der deutschen Gerichtsbarkeit entzogen sind.“<sup>854</sup> Kaufmann forderte präventive Maßnahmen, da er bedauerte, dass „Landfahrer“ nur bei Straftaten erkennungsdienstlich behandelt werden konnten. „Eine erkennungsdienstliche Behandlung ohne das Vorliegen einer strafbaren Handlung [...] [verstößt] gegen die persönliche Freiheit und damit gegen die Verfassung.“<sup>855</sup>

Die Karlsruher LKE-Außenstelle kontaktierte die nordbadischen Polizeidienststellen, um verstärkt auf den Münchner Kooperationspartner hinzuweisen. Gleichzeitig offenbarte das LKE seine antiziganistische Haltung: „Die Zigeunervorschriften sind wesentlich gelockert worden. Es ist zunächst abzuwarten, welche gesetzliche Regelung hinsichtlich solcher Personen erfolgt, die wegen ihrer asozialen Einstellung, Denkweise, Gewohnheiten eine Landplage und Gefahr für die öffentl. Sicherheit bieten.“<sup>856</sup>

Mit dem Vize-Generalstaatsanwalt beim Landgericht Mannheim beteiligte sich auch ein Vertreter der Judikative an der württembergisch-badischen Debatte. Es sei „zweckmässig und erforderlich [...], allgemeine Überwachungsmaßnahmen zwecks Identifizierung der Zigeuner durchzuführen, weil sich ein erheblicher Teil von ihnen in strafbarer Weise betätige und dadurch insbesondere für die Landbevölkerung

853 Polizei (Pforzheim) an Landespolizeidirektion (Karlsruhe), 25.9.1949, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 201.

854 Kaufmann (Landesbezirkspräsident Baden) an Landgericht (Mannheim), 7.11.1949, ebd., fol. 231.

855 Ebd.

856 Fischer (LKE – Außenstelle Karlsruhe) an alle Polizeidienststellen im Landesbezirk Baden, 8.11.1949, ebd., fol. 237 f.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

eine schwere Plage darstelle.“<sup>857</sup> Edmund Kaufmann konstatierte, dass bis zum Erlass einer Sonderregelung „polizeilich nur eingeschritten“ werden könne, sofern „strafbare Handlungen“ vorlägen.<sup>858</sup> Unabhängig vom Verhalten – also ob straffällig oder nicht – sollten Sinti und Roma der Karlsruher „Landfahrerpolizeistelle“ gemeldet werden, wodurch die Behörden einen großen Spielraum für Ermessensentscheidungen besaßen.<sup>859</sup>

### 3.2 Welchen Weg schlägt Baden-Württemberg ein? Die Debatte um eine antiziganistische Sondergesetzgebung

Mit der Gründung Baden-Württembergs am 25. April 1952 aus den Teilländern Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und (Süd-)Baden festigten sich die administrativen Strukturen des neuen Südweststaates. Reinhold Maier (FDP/DVP) leitete das erste Kabinett der vorläufigen Regierung und erarbeitete mit diesem eine neue Landesverfassung.<sup>860</sup> Mit der Zusammenlegung der drei Teilstaaten gingen auf behördlicher Ebene große Veränderungen einher, die auch die Polizei betrafen. Baden-Württemberg orientierte sich an dem bundesweiten Trend, ein Landeskriminalamt „als zentrale Dienststelle der Kriminalpolizei“ einzurichten.<sup>861</sup> Am 8. März 1951 war in Wiesbaden das Bundeskriminalamt gegründet worden, mit dem die Landeskriminalämter in Folge eng zusammenarbeiteten; trotzdem konnten sie weiterhin selbstständig agieren.<sup>862</sup> Wenige Monate nach Gründung Baden-Württembergs richtete das Kabinett Maier am 20. Oktober 1952 ein LKA mit Sitz in der Landeshauptstadt Stuttgart ein, dem das frühere Landesamt für Kriminalerkennungsdienst und Polizeistatistik Württemberg-Baden angegliedert wurde. Die Kriminalämter der früheren Teilstaaten wurden zu Kriminalhauptstellen umstrukturiert.<sup>863</sup>

857 Vizegeneralstaatsanwalt an Kaufmann (Landesbezirkspräsident Baden), 5.12.1949, ebd., fol. 247.

858 Kaufmann (Landesbezirkspräsident Baden) an Landratsämter, Stadtverwaltungen und Polizei, 19.1.1950, ebd., fol. 253 f.

859 Ebd.

860 Sauer: Entstehung, S. 168 ff., 180, 197 ff.

861 Haas: Entwicklung der kriminalpolizeilichen Verbrechensbekämpfung, S. 71 f.

862 BKA (Hg.): Schatten der Vergangenheit, S. 16, 18 ff.

863 Verordnung der vorläufigen Regierung über die Errichtung eines Landeskriminalamtes, S. 41 f.



**Abb. 7.** Erich Haas, erster Leiter des baden-württembergischen Landes-kriminalamts (1952–1970), undatiert; StAL EL 48/3 Bü. 11.

Das LKA unterstand bis 1970 der Leitung des Juristen Erich Haas (**Abb. 7**), der am 27. August 1910 in Freiburg geboren wurde. Im Sommersemester 1929 begann er sein Jurastudium an den Universitäten Freiburg, Heidelberg sowie Berlin und vollendete seine Ausbildung während des NS-Regimes im Jahr 1937. Neben Tätigkeiten in der Wirtschaft und seiner Teilnahme als Soldat am Zweiten Weltkrieg war Haas ab dem 29. Juni 1944 am Oberlandesgericht Karlsruhe im Reichsjustizdienst tätig. Nach Kriegsende kehrte er im November 1945 in den öffentlichen Dienst des Landgerichts Freiburg zurück. Im Februar 1947 entließ ihn die französische Militärregierung, doch bereits zum 1. April 1948 konnte er bei der Freiburger Staatsanwaltschaft beginnen.<sup>864</sup> Am 11. April 1950 wurde er an das badische Innenministerium in Freiburg abgeordnet, um das dortige LKA zu leiten. Im März 1952 folgte seine Versetzung an das Stuttgarter LKE, und nach Einrichtung des LKA hatte er die Leitung des Amtes bis zu seiner Pensionierung im September 1970 inne.<sup>865</sup> Somit war Erich Haas als Leiter in oberster Instanz für die minderheitenfeindliche Kriminalpolitik des baden-württembergischen LKA im Untersuchungszeitraum verantwortlich.

864 Lebenslauf von Erich Haas, undatiert, StAL EL 48/3 Bü. 11, fol. o. A.

865 Ebd.

### 3.2.1 Das Landeskriminalamt Baden-Württemberg und die „Zentralkartei zur Bekämpfung von Zigeunerdelikten“

Am 23. Juli 1953 informierte Erich Haas alle Polizeidienststellen in Baden-Württemberg über die neue „Zentralkartei zur Bekämpfung von Zigeunerdelikten“. Er begründete die Kartei mit „40 Straftaten durch namentlich unbekannte Zigeuner“, wodurch „ein Schaden von ca. 30.000 DM entstanden“ sei. Vergeblich hatte die Kripo mit den vorhandenen erkennungsdienstlichen Sammlungen versucht, die Fälle zu klären. Denn vermeintlich „bandenmässiges Auftreten“, „ständig“ wechselnde Aufenthaltsorte, mangelnde Täter- und Fahrzeugbeschreibungen sowie fehlendes Fotomaterial der Personengruppe erschwerten demnach die Ermittlungsarbeit.<sup>866</sup> Ein präventiv agierender Meldedienst, der ausführliche Informationen zur Minderheit zusammentrug, sollte Abhilfe schaffen. Kollektive Personen- sowie Fahrzeugbeschreibungen („gruppen- bzw. sippenweise“) und die Dauer der Aufenthaltsbewilligung auf öffentlichen Rastplätzen sollten gemeldet werden. Gleichzeitig sollten „Personen- und Fahrzeuglichtbilder dringend“ erstellt werden, „sofern der Verdacht einer strafbaren Handlung begründet“ schien.

Der Anordnung lag die Überzeugung zugrunde, dass die Minderheit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellte. Diese Annahme beruhte auf antiziganistischen Stereotypen, die dazu führten, Sinti und Roma als Feindbild zu betrachten. Dieses Verdachtsmoment bot den Kripobeamten einen großen Ermessensspielraum, da sie die Personengruppe unter Generalverdacht stellten. Ergänzungen zur Zentralkartei veröffentlichte das LKA über das interne Organ *Landeskriminalblatt Baden-Württemberg*. Obwohl die Statistik des LKA den als „Landfahrer“ bezeichneten Personen deutlich weniger Straftaten zuordnen konnte – 1953: 735 Tatverdächtige versus 1956: 227 Tatverdächtige –, machte das LKA im März 1957 die Kripodienststellen auf die bevorstehenden „Feldarbeiten zur Frühjahrsbestellung“ aufmerksam, bei denen „mit einem verstärkten Auftreten krimineller Landfahrer zu rechnen“ sei. Sie warnten vor „Einschleichdiebstählen“ durch motorisierte Gruppen, die sich „als angebliche Händler, Artisten, Angehörige von Wanderbühnen und Touristen“ tarnten, und ordneten

866 „Zentralkartei zur Bekämpfung von Zigeunerdelikten“ beim LKA Stuttgart, 23.7.1953, GLA 527 Nr. 2001-38 Nr. 1, fol. o.A.

eine unmittelbare Meldepflicht von Minderheitsangehörigen an.<sup>867</sup> Die Vorwürfe des Scheinberufes hatten eine lange Tradition, wie Karola Fings und Frank Sparing konstatieren: „Etwa seit der Reichsgründung begannen die Behörden in ihren Berichten den Vorwurf zu erheben, die Zigeuner übten nur Scheinberufe aus, und ihre Gewerbe dienten lediglich als Vorwand zum Betteln“.<sup>868</sup>

Daniela Gress ergänzt, dass ambulante Berufsgruppen schneller in den Fokus der Behörden rückten:

Vielmehr wurden hauptsächlich Menschen unter Generalverdacht gestellt, die ein ambulantes Gewerbe betrieben. Die Behörden sahen mobile Berufe, etwa als reisender Händler, die traditionell von ärmeren Bevölkerungsschichten ausgeübt wurden, als „unstet“ sowie „amoralisch“ und somit als „Gefahr“ für die öffentliche Sicherheit an.<sup>869</sup>

Offensichtlich hatte die Polizei mit den antiziganistischen Fremdzuschreibungen selbst nach Ende des Zweiten Weltkrieges nicht gebrochen. Gleichzeitig stufte die Polizei die zahlenmäßig kleine Minderheit als reale Gefahr ein. Denn das LKA sah sich veranlasst, in der jährlich erscheinenden Kriminalstatistik als „Landfahrer“ klassifizierte Tatverdächtige in einer separaten Kategorie zu erfassen. Das gleiche Vorgehen ist für das BKA in Wiesbaden nachweisbar, das bis 1971 die Kategorie „Landfahrer“ nutzte.<sup>870</sup> Obwohl die LKA-Statistiken (**Tab. 1**) schwarz auf weiß belegen, dass die Anzahl der als „Landfahrer“ Verhafteten bereits 1954 signifikant abnahm und diese gleichzeitig im Verhältnis zur Mehrheitsbevölkerung verschwindend gering war, verschärfte das LKA sogar die Meldepflicht für „Landfahrer“.<sup>871</sup>

867 „Allgemeine Bekanntmachung“, Landeskriminalblatt Baden-Württemberg, 11.3.1957, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. 7.

868 Fings/Sparing: Rassismus, S. 33.

869 Gress: „Alt-Heidelberg e.V.“, S. 171.

870 Bundeskriminalamt: Polizeiliche Kriminalstatistik, Jahrgänge 1953 bis 1970; Statistik des Landeskriminalamts Baden-Württemberg; E-Mail des LKA Baden-Württemberg (Stuttgart) an die Autorin, 3.12.2019.

871 „Allgemeine Bekanntmachung“, Landeskriminalblatt Baden-Württemberg, 25.3.1958, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. o.A.; Statistik des Landeskriminalamts Baden-Württemberg; E-Mail des LKA Baden-Württemberg (Stuttgart) an die Autorin, 3.12.2019.

**Tab. 1.** Statistik des Landeskriminalamts Baden-Württemberg. E-Mail des LKA Baden-Württemberg (Stuttgart) an die Autorin, 3.12.2019.

Jahr	Tatverdächtige insgesamt	Tatverdächtige „Landfahrer“	Prozentual
1953	173.633	735	0,42 %
1954	181.341	336	0,19 %
1955	186.549	341	0,18 %
1956	189.437	227	0,12 %
1957	191.205	203	0,11 %
1958	194.442	159	0,08 %
1959	195.005	128	0,07 %
1960	193.877	151	0,08 %
1961	199.579	149	0,07 %
1962	194.669	184	0,09 %
1963	123.712	193	0,16 %
1964	123.017	209	0,17 %
1965	120.032	163	0,14 %
1966	128.999	180	0,14 %
1967	137.293	231	0,17 %
1968	139.161	164	0,12 %
1969	140.585	187	0,13 %
1970	150.936	157	0,10 %

Die Novellierung des Polizeigesetzes (PolG) im November 1955 bot den Beamten die Möglichkeit, „Lichtbilder und Fingerabdrücke auch von Landfahrern aufzunehmen, die ohne festen Wohnsitz umher[zogen].“ Damit verschärfte sich die Kriminalpolitik gegen die Minderheitsangehörigen; zuvor hatte noch das Verdachtsmoment einer strafbaren Handlung vorliegen müssen. Das LKA verlangte, „künftig Lichtbilder von allen Landfahrern“ aufzunehmen, „deren Identität nicht einwandfrei“ feststehe oder „die einen festen Wohnsitz nicht nachweisen können“.<sup>872</sup>

872 „Allgemeine Bekanntmachung“, Landeskriminalblatt Baden-Württemberg, 25.3.1958, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. o. A.

Die Statistik des LKA zeigt ebenfalls, dass als „Landfahrer“ bezeichnete Personen im Polizeialltag eine untergeordnete Rolle spielten. Trotzdem rissen in den Folgejahren die Betrugsunterstellungen und Kriminalisierungen nicht ab, stattdessen versuchte das LKA, das Feindbild „Landfahrer“ immer engmaschiger zu kontrollieren und zu erfassen. Im August 1963 etwa forderte das Amt, Personen präventiv bei „vorliegendem Tatverdacht zu einer Landfahrerstrafat“ zu erfassen, was eine grundgesetzwidrige Handlung darstellte.<sup>873</sup>

### 3.2.2 Baden-Württemberg und der Erlass der bayerischen „Landfahrerordnung“ (1952/1953)

Parallel zur Einrichtung der „Zentralkartei zur Bekämpfung von Zigeunerdelikten“ am Landeskriminalamt Baden-Württemberg verschärfte Bayern seine Minderheitenpolitik und erarbeitete ein antiziganistisches Sondergesetz. Es sollte auf dem bayerischen Gesetz „zur Bekämpfung von Zigeunern, Landfahrern und Arbeitsscheuen“ von 1926 beruhen.<sup>874</sup> 1951 begann die erste Debatte darüber, die von drei CSU-Mitgliedern initiiert und vom Innenministerium erarbeitet worden war. Im Gegensatz zur Vorlage aus der Weimarer Zeit sollte auf die Nennung des Konstrukts „Zigeuner“ verzichtet werden, um keine Vorwürfe von Diskriminierung aus rassistischen Gründen zu bekommen. Doch war „es nicht die Diskriminierung der Zigeuner als solche“, die vermieden werden sollte, „sondern ihre Diskriminierung aus rassistischen Gründen, die als eine nationalsozialistische Diskriminierung aufgefaßt wurde“, wie Gilad Margalit feststellt.<sup>875</sup> Nach Kritik vonseiten des Justizministeriums überarbeitete das Innenministerium den Entwurf und legte ihn im Juli 1952 dem bayerischen Landtag vor. Nach einer weiteren Überarbeitung wurde die als „Landfahrerordnung“ bezeichnete Sondergesetzgebung im Oktober 1953 „mit Stimmenmehrheit“ vom Landtag verabschiedet.<sup>876</sup>

873 Statistik des Landeskriminalamts Baden-Württemberg; E-Mail des LKA Baden-Württemberg (Stuttgart) an die Autorin, 3.12.2019; „Allgemeine Bekanntmachung“, Landeskriminalblatt Baden-Württemberg, 20.4.1961, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. o.A.; „Allgemeine Bekanntmachung“, Landeskriminalblatt Baden-Württemberg, 26.4.1962, ebd., fol. o.A.; „Allgemeine Bekanntmachung“, Landeskriminalblatt Baden-Württemberg, 26.8.1963, ebd., fol. o.A.

874 Margalit: Deutsche Zigeunerpolitik, S. 567.

875 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 102f. Nähere Informationen zum Entstehungskontext der bayerischen „Landfahrerordnung“ finden sich in: ebd., S. 101–106.

876 Ebd., S. 105.

Die Verordnung konzentrierte sich bewußt und ausdrücklich darauf, die Lebensweise der Landfahrer zu erschweren. Sie schränkte einen Teil der Grundrechte ein, die den landfahrenden Zigeunern ebenso wie anderen bayerischen Staatsbürgern zustanden. Soziale Aspekte des Problems der Landfahrei kamen in dem Gesetz nicht zum Ausdruck, auch wenn Behörden und staatliche Beamtenschaft deren Existenz nicht bestritten. Es basierte auf der in der Regierung und im Landtag verbreiteten Anschauung, Zigeuner seien ein in gesellschaftlicher Hinsicht fragwürdiges Element, das in erster Linie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstelle.<sup>877</sup>

Noch vor Erlass der bayerischen „Landfahrerordnung“ eruierte die Münchner „Landfahrerzentrale“, dass die strengen Kontrollen zu einer Abwanderung der Menschen nach Baden-Württemberg und Hessen führten. In den Nachbarländern sorgte man sich vor einer Verstärkung der vermeintlichen „Plage“, sodass Hessen bereits im Mai 1953 untergeordnete Behörden über die bayerische Verordnung aufklärte.<sup>878</sup> Auch das baden-württembergische LKA fürchtete die „wachsende Kriminalität“ der „Landfahrer“ und forderte eine Sondergesetzgebung nach bayerischem Vorbild.<sup>879</sup> Nach Inkrafttreten der bayerischen „Landfahrerordnung“ befragte Hessen im Februar 1954 die Bundesländer über ihre Minderheitengesetzgebung und ihre zukünftigen Strategien, denn das Land fürchtete, dass „Landfahrer nach anderen Ländern (z. B. auch nach Hessen) abwandern, um sich der Kontrolle zu entziehen.“<sup>880</sup>

Vor allem in den südlichen Regionen Baden-Württembergs wurde die Forderung nach einer „Regelung auf Landesebene“ lauter, etwa von der Stadt Freiburg im Breisgau und dem (süd-)badischen Städteverband.<sup>881</sup> Freiburgs Oberbürgermeister Wolfgang Hoffmann erachtete im „Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ eine Sondergesetzgebung als „dringend erforderlich“. Die Polizei und die Stadtverwaltung stünden der „Plage“ ohne einheitliche Rechtsgrundlagen machtlos gegenüber:

877 Ebd.

878 Ebd., S. 106.

879 LKA (Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 12.1.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 82.

880 Innenministerium (Wiesbaden) an Innenminister der Bundesländer, 6.2.1954, ebd., fol. 84.

881 Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) an Innenministerium (Stuttgart), 24.9.1953, ebd., fol. 76.

In der Stadt Freiburg i.Br. haben sich in den letzten Jahren in zunehmendem Maße Zigeuner angesiedelt, die in Wohnwagen am Rande der Stadt in einer ehemaligen Kiesgrube hausen. Diese Ansammlung von Zigeunern hat wiederholt zu Klagen und Unzuträglichkeiten geführt. [...] Die Bevölkerung der benachbarten Stadtteile ist begreiflicherweise beunruhigt und verlangt von der Stadt und der Polizeidirektion die Entfernung der Zigeuner.<sup>882</sup>

Peter Widmann hat die Ausgrenzungspraxis Freiburgs in seiner Studie untersucht und kam zum Ergebnis, dass der Umgang mit Sinti und Roma einer selbsterfüllenden Prophezeiung glich: „Die zeitweise täglichen Polizeiaktionen der fünfziger Jahre auf den Freiburger Wohnwagenplätzen brachten zwar keine Hinweise auf Straftaten, doch die Bürger umliegender Wohngebiete konnten sich in der Ansicht bestätigt fühlen, die Platzbewohner seien gefährlich.“<sup>883</sup>

Die Unterstellung, eine Gefahr für die Öffentlichkeit zu sein, nahm die Stadtverwaltung ohne Rücksicht auf soziale Aspekte wie die prekären Lebensbedingungen und NS-Traumata vor. Freiburgs Argumentation spiegelt die Minderheitenpolitik der 1950er-Jahre wider: Zwar lebte die Minderheit bereits marginalisiert auf dem Gelände einer ehemaligen Kiesgrube, doch sollte sie komplett aus dem Stadtgebiet verschwinden. Dem stimmte der (süd-)badische Städteverband zu, als er eine „baldige Veranlassung einer gesetzgeberischen Maßnahme, die das Landfahrerwesen in die gebotenen Grenzen“ weise, forderte.<sup>884</sup>

Das baden-württembergische Innenministerium (Abteilung III) reagierte ambivalent; auf der einen Seite teilte es die diskriminierende Einschätzung des Personenkreises: „Die Landfahrer, d. h. Personen, die aus eingeborener Abneigung gegen eine Sesshaftmachung ohne festen Wohnsitz und ohne ernste Erwerbstätigkeit mit Wohnwagen und drgl. im Land umherziehen, haben von jeher eine besondere Bedrohung der öffentlichen Ordnung dargestellt. Ihre Kriminalität ist bekannt.“<sup>885</sup> Doch zum anderen dämpfte es die Hoffnung, das vermeintliche Problem in naher Zukunft lösen zu können:

882 Hoffmann (Stadt Freiburg) an das Innenministerium (Stuttgart), 23.1.1954, ebd., fol. 83.

883 Widmann: Auszug, S. 517 f.

884 Badischer Städteverband (Lahr / Baden) an Innenministerium (Stuttgart), 8.3.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 85.

885 Innenministerium (Stuttgart) an Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) und Innenminister (Hessen), 9.4.1954, ebd., fol. 88.

Die an sich erwünschte völlige Unterbindung des Landfahrerunwesens ist aber nicht möglich. Sie konnte zwar im Dritten Reich durchgeführt werden, aber nur durch drakonische Massnahmen, die heute nicht mehr angewandt werden können, und durch eine planmässige Verfolgung der Zigeuner, die den Hauptanteil der Landfahrer stellen, aus rassischen Gründen. Seit dem Zusammenbruch nehmen das Landfahrerunwesen und die Kriminalität der Landfahrer wieder zu.<sup>886</sup>

Das baden-württembergische Innenministerium unterstellte den „Landfahrern“ „in Übereinstimmung mit der NS-Rassenhygiene [...] einen erblich bedingten ‚Wandertrieb‘ [...], der alle Versuche, sie zu Mitgliedern der bürgerlichen Gesellschaft zu machen, von vorneherein zum Scheitern verurteilen müsse.“<sup>887</sup> Zeitgleich markierte das Ministerium die Minderheit als „Unbelehrbare“ oder „Unverbesserliche“, bei denen nur eine unbarmherzige und drastische Politik Erfolg versprechen könne.<sup>888</sup> Da sich demokratische Regierungsformen dieser Methoden jedoch nicht bedienen dürften, standen sie vor einer unlösbaren Situation. Zwar erkannte das Ministerium eine rassistische Verfolgung von Sinti und Roma im Nationalsozialismus an, allerdings grenzte es sich nicht klar von der Brutalität der NS-„Zigeuner“-Politik ab und identifizierte es nicht als Unrechtsregime. Obgleich Bayern das Weimarer Gesetz modifizierte, sah das baden-württembergische Innenministerium aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht die Möglichkeit, die pränationalsozialistischen Verordnungen anzupassen und zu nutzen. Allerdings war es einer Sondergesetzgebung nach bayerischem Vorbild nicht abgeneigt. Die Nutzung von Verordnungen anderer Bundesländer, etwa des Hamburger „Wohnwagengesetzes“, erwog das Ministerium zwar, ordnete es aber für den südwestlichen Raum als nicht „ausreichen[d]“ ein. Da sich das hamburgische Gesetz lediglich auf das Abstellen von Wohnwagen beziehe, sei es für die weitläufigen ländlichen Gebiete des Südwestens nicht geeignet. Unterstellt wurde, dass sich die zu kontrollierende Personengruppe ganz einfach „der polizeilichen Überwachung [...] entziehen“ könne, da sie ständig in Bewegung sei.<sup>889</sup> Daher informierte

886 Ebd.

887 Reuter: Bann, S. 335.

888 Baumann: Kriminalwissenschaft, S. 467.

889 Innenministerium (Stuttgart) an Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) und Innenminister (Hessen), 9.4.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 88.

Stuttgart das hessische Innenministerium, eine Sondergesetzgebung nach bayerischem Vorbild erarbeiten zu wollen.<sup>890</sup>

### 3.2.3 Kriminalpolitische Debatte: Die Forderung nach einer bundeseinheitlichen „Landfahrerordnung“

#### 3.2.3.1 AG Kripo

Es wurde bereits deutlich, dass länderübergreifend über die Sondergesetzgebung und die vermeintliche Gefahr, die von der Minderheit ausgehe, ausgiebig debattiert wurde und ein Austausch stattfand. Die Kriminalpolizei widmete sich verstärkt der Diskussion und nutzte für diese die im September 1949 eingerichtete Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt (AG Kripo).<sup>891</sup> Sie war ein bundesweit agierendes Gremium, das sich über kriminalpolitische Aspekte beriet.<sup>892</sup> Der BKA-Mitarbeiter Rolf Holle koordinierte die AG Kripo, wodurch er einen großen Handlungsspielraum besaß:

Ihm kam unter anderem die Aufgabe zu, Einladungen und Protokolle zu erstellen und Beschlussvorlagen zu verfassen. Durch diese Funktion konnte Holle zwanzig Jahre lang erheblichen Einfluss auf die AG Kripo ausüben: Die BKA-Präsidenten ließen ihm dabei weitgehend freie Hand und vertrauten auf sein Organisationsgeschick; vieles von dem, was im Gremium zur Vorlage kam, trug die Handschrift Holles.<sup>893</sup>

Auf der Münchner Tagung 1949 beschlossen die Anwesenden, eine „gemeinschaftliche Länderzentralstelle zur Bekämpfung des kriminellen Landfahrerunwesens“ zu schaffen, doch herrschten Unstimmigkeiten, welcher Behörde die Stelle angegliedert werden sollte.<sup>894</sup> Zur Auswahl standen das BKA und das bayerische LKA, an dem bereits seit

890 Ebd.

891 Die Arbeitsgemeinschaft wurde auf der Münchner Tagung der deutschen Sicherheitsreferenten im September 1949 initiiert und dient bis heute „als sachkundiges Koordinierungsgremium für kriminalpolizeiliche Fragen.“ Stephan: „Kein Mensch“, S. 253 f.

892 Ebd., S. 253 f.

893 Ebd., S. 254.

894 Ebd., S. 254.

1946 der „Nachrichtendienst“ angesiedelt war.<sup>895</sup> Im April 1954 fand in Düsseldorf eine erste Sitzung der AG Kripo statt, die sich unter dem Tagesordnungspunkt 6 „Bekämpfung krimineller Landfahrer“ der gesetzlichen Sonderregelung widmete. Die Tagung leitete der BKA-Beamte Josef Ochs (1905–1987), der das „Landfahrerwesen“ als „rein kriminologisches Problem“ einschätzte. Ochs gehörte „in den Anfangsjahren des Bundeskriminalamtes [...] zu den tragenden ‚Säulen‘ des Amtes“.<sup>896</sup> Bei Kriegsende konnte er auf eine steile Karriere im NS-Polizeiapparat zurückblicken, obwohl er erst spät dem öffentlichen Dienst beigetreten war: Im Herbst 1936 begann er bei der Frankfurter Kripo, wechselte Ende 1938 zur Kriminalpolizeileitstelle Düsseldorf, im Dezember 1939 zur „Reichszentrale zur Bekämpfung des Zigeunerunwesens“ beim RSHA und kehrte im Juni 1943 nach Düsseldorf zurück. Zwischenzeitlich hatte er im Rahmen der Mai-Deportation 1940 Selektionen im Kölner Sammellager durchgeführt.<sup>897</sup> Trotz seiner Beteiligung am antiziganistischen Genozid vermittelte Ochs nach Kriegsende das Bild eines „politisch Unbelasteten“, wie es Andrej Stephan betitelt. Nach einer kurzen Haft sowie einem Spruchkammerverfahren konnte er im Herbst 1950 wieder zur Düsseldorfer Kripo zurückkehren und setzte im Mai 1951 seine Karriere in der Vorgängerinstitution des BKA fort.<sup>898</sup> Er entwickelte sich nach der Gründung des BKA zum „Zigeunerspezialisten“.<sup>899</sup>

Nach 1945 sei ein beträchtlicher Teil der Landfahrer (Zigeuner) als rassistisch verfolgt in besonderen Schutz genommen worden. Inzwischen hätten jedoch die Kriminalität dieser Personengruppe wieder recht bedenkliche Formen angenommen. Das Land Bayern habe auf diesem Gebiete bereits gesetzgeberisch die Initiative ergriffen und es dürfte nun an der Zeit sein, auch allgemeine kriminalpolizeiliche Abwehrmaßnahmen einzuleiten.<sup>900</sup>

Da sich die vermeintliche „Plage“ beinahe auf alle staatlichen Belange auswirke – Kriminalistik, Gesetzgebung und Verwaltung –, sei dieser

895 Ebd., S. 256.

896 Stephan: Sonderbehandlung, S. 313–322.

897 Ebd., S. 315.

898 Ebd., S. 317f.

899 Ebd., S. 322.

900 Sitzungsprotokoll der LKA mit BKA, 8.5.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 89.

nur auf Bundesebene zu begegnen. Ochs forderte alle LKA-Vertreter auf, Lösungsvorschläge bei den jeweiligen Ministerien einzureichen – denn „es sei ja zu bedenken, daß das Land mit dem schwächsten Gesetz den größten Zuzug von Landfahrern zu gewärtigen habe“.<sup>901</sup> Der technische Fortschritt führe zu einer steigenden „Motorisierung“ der Gruppe. Dies verstärke ihre Mobilität, woraus Ochs schloss, dass die Kripo „den kriminellen Landfahrern nicht gewachsen“ sei. Um bundesweit agieren zu können, schlug er eine Meldestelle beim BKA vor.<sup>902</sup> Dieses Argument nutzte die Polizei als Apologie, um erfolglose Fahndungen zu erklären.<sup>903</sup> Bayerns LKA-Vertreter Sturm plädierte für den Ausbau des dortigen Nachrichtendienstes und für eine gesetzgeberische Grundlage in Form der „Landfahrerordnung“. An der Tagung nahm ebenso Erich Haas teil und berichtete über seine Erfahrungen von kollektiven Erfassungen in Baden-Württemberg. Razzien auf den Rastplätzen hätten „wenig Erfolg gezeigt“, da „die Landfahrer [...] ihr Diebesgut usw. beim Nahen der Polizei sofort an Ort und Stelle vergraben“.<sup>904</sup> Da sich die Konferenzteilnehmer nicht auf geeignete Maßnahmen einigen konnten, sollte eine „Unterkommission“ eingesetzt werden, die Richtlinien zur „Bekämpfung krimineller Landfahrer“ zu erarbeiten hatte. Sie bestand aus den LKA-Leitern aus Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und dem BKA-Mitarbeiter Ochs.<sup>905</sup>

Im Juni 1954 traf sich die Unterkommission in München, um Richtlinien zur „Bekämpfung krimineller Landfahrer“ zu erarbeiten, die vorhandenen Gesetze zu eruieren und eine Struktur für den Meldedienst zu schaffen. Im August 1954 debattierten die Mitglieder der AG Kripo über das Ergebnis in Eckernförde. Ochs verfocht weiterhin bundeseinheitliche Bestimmungen, da „das „Landfahrerproblem nur auf Bundesebene erfolgreich angepackt werden könne“ – am besten unter der Federführung des BKA.<sup>906</sup> Sogar der Leiter des BKA, Paul Dickopf, nahm an der Tagung teil. Laut Andrej Stephan untermauert dies die strategischen Motive hinter der Minderheitenpolitik:

901 Ebd.

902 Ebd.

903 Zimmermann: Nach dem Genozid, S. 157.

904 Sitzungsprotokoll der LKA mit BKA, 8.5.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 89.

905 Ebd.

906 Sitzungsprotokoll der LKA mit BKA, 26./27.8.1954, ebd., fol. 92; Stephan: „Kein Mensch“, S. 258.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

Andererseits instrumentalisierten die BKA-Vertreter diese Themen dazu, ihre zunächst schwache Position innerhalb des föderalistischen Systems zu verbessern. In der AG Kripo einen Konsens über das hohe Bedrohungspotential einer Gruppe wie der „Zigeuner“ herzustellen, sollte nicht zuletzt die Länderpolizeien dazu bewegen, einer zumindest koordinierenden Kompetenz des BKA bei der Bekämpfung dieser Gruppe zuzustimmen.<sup>907</sup>

Das bayerische LKA wehrte sich gegen die Koordination auf Bundesebene und tendierte zu einer „fortdauernden Zuständigkeit der Landeskriminalämter“.<sup>908</sup>

Anders als Gilad Margalit behauptet, wurden die Richtlinien der Unterkommission nicht veröffentlicht.<sup>909</sup> Aber sie verdeutlichen, dass sich die Nachkriegskripo in einer langen Tradition der staatlichen Minderheitenbekämpfung sah, um gegen das konstruierte Feindbild vorzugehen:

Das Landfahrerproblem, das in seinem überwiegenden Teil von dem Zigeunerproblem beinhaltet wird, hat die Behörden, und besonders die Polizei, in starkem Maße seit dem Auftauchen der Zigeuner im deutschen Raum, etwa um 1400, beschäftigt. Weder die drakonischen Maßnahmen der mittelalterlichen Justiz, noch die liberalen Einbürgerungsversuche der Aufklärungszeit, auch nicht die rassebedingten Verfolgungen der NS-Zeit haben ihnen etwas anhaben oder sie ändern können.<sup>910</sup>

Die Sitzungsteilnehmer stellten Sinti und Roma als „Unbelehrbare“ dar, deren keine staatlichen Maßnahmen – unabhängig von der Regierungsform – Herr werden könne. Sie bagatellisierten den NS-Genozid an Sinti und Roma und knüpften an die traditionelle Minderheitenpolitik an, um gleichzeitig auch den rassistischen Charakter der Verfolgung zu negieren; letztlich vollzogen sie damit eine „Schuldumkehr“. Andrej Stephan konstatiert etwa: „Die frühere Verfolgung der ‚Zigeuner‘ wurde in diesem Zusammenhang als Argument gegen die Betroffenen gewendet.“<sup>911</sup>

907 Ebd., S. 248.

908 Ebd., S. 258.

909 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 108.

910 Sitzungsprotokoll der LKA mit BKA, 26./27.8.1954, HStAs EA 2/303 Bü. 617, fol. 92.

911 Stephan: „Kein Mensch“, S. 259.

Daneben griff die Unterkommission auf die klassischen Stereotype („nomadisierende Lebensweise, Arbeitsscheu und hohe Kriminalität“) zurück.<sup>912</sup> Als Lösung schlug sie einen Maßnahmenkatalog vor, der drei Kategorien aufgriff: Erfassung und Identifikation; erkennungsdienstliche Behandlung; spezielle Konditionen bei der Zulassung von Kraftfahrzeugen oder der Genehmigung von Gewerbebeanmeldungen.<sup>913</sup> Im Plenum gab es keinen Widerspruch, lediglich „Bedenken“ seien geäußert worden – doch Näheres dazu ist den Quellen nicht zu entnehmen. Andrej Stephan hält fest, dass die Richtlinien nie veröffentlicht wurden: „Obwohl das Protokoll kaum grundsätzliche Bedenken gegen diese Richtlinien verzeichnete, scheiterte ihre Verabschiedung an den Sonderinteressen des bayerischen Landeskriminalamtes, welches seine bereits bestehenden eigenen Datensammlungen und Meldeverfahren nicht zugunsten [sic!] des BKA aufgeben wollte.“<sup>914</sup>

Die Diskussion über das vermeintliche „Landfahrerproblem“ in der AG Kripo hatte 1954 ihren Höhepunkt erreicht; bis Anfang der 1980er-Jahre beschäftigte sie sich damit nur noch am Rande. Die Entscheidung über eine bundeseinheitliche „Landfahrer“-Verordnung oblag letztlich dem Arbeitskreis II Öffentliche Sicherheit und Ordnung (AK II) der Innenministerkonferenz.<sup>915</sup>

### *3.2.3.2 Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien: Arbeitskreis II Öffentliche Sicherheit und Ordnung*

Im Dezember 1954 kontaktierte das hessische Innenministerium die Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien, um verfassungsrechtliche Bedenken rund um die „Landfahrerverordnung“ zu debattieren. Aus strategischen Gründen hob das Ministerium zunächst die Aktualität des Themas hervor: „Die Notwendigkeit, den durch seine nomadisierende Lebensweise, Arbeitsscheu und hohe Kriminalität gekennzeichneten Personenkreis der Landfahrer, der überwiegend aus Zigeunern besteht, unter besonderer polizeilicher Kontrolle zu halten, war seit

912 Sitzungsprotokoll der LKA mit BKA, 26./27.8.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 92.

913 Ebd.; ausführlich zum Maßnahmenkatalog: Stephan: „Kein Mensch“, S. 259f.

914 Ebd., S. 260.

915 Ebd.

Jahrzehnten anerkannt; sie besteht heute in gleichem Umfange.“<sup>916</sup> Zur weiteren Absicherung zitierte das Schreiben eine Äußerung Hermann von Mangoldts – Vorsitzender des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rates zur Erarbeitung des Grundgesetzes: „Einschränkungen in der Freizügigkeit der Zigeuner [können] nur insoweit für zulässig erachtet werden, als diese asozial sind“.<sup>917</sup> Diese Einstellung bot Polizei und Staat einen großen Ermessensspielraum, da der Großteil der Mehrheitsgesellschaft die Minderheit weiterhin als „asozial“ und „kriminell“ stigmatisierte. Im zuständigen AK II herrschte Konsens über den Diskussionsbedarf, denn prinzipiell sei „Interesse an der Regelung des Landfahrerwesens“ vorhanden. Das Thema wurde für den 14./15. Juni 1955 in die Tagesordnung aufgenommen.<sup>918</sup>

Im Vorfeld stimmte sich das baden-württembergische Innenministerium intern über eine mögliche Sondergesetzgebung ab. Im Mai 1955 stufte die Abteilung III, nach Rücksprache mit Bayern, die gesetzliche Regelung als „dringend notwendig“ ein. Denn Bayern konnte einen „wesentlichen“ Rückgang von „Landfahrern“ vermelden, was „vor allem von der ländlichen Bevölkerung mit Erleichterung festgestellt worden“ sei.<sup>919</sup> Zwar seien viele Personen „sesshaft“ geworden, doch aus bayerischer Sicht änderte dieser Umstand nichts an der „fortdauernden Gefährlichkeit“ der Gruppe, die „überwiegend anlagebedingt“ sei. Der Freistaat zeigte sich zufrieden und sah infolge der Verordnung „die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Land“ erhöht.<sup>920</sup> Baden-Württemberg strebte weiterhin eine Regelung nach bayerischem Vorbild an und teilte die verfassungsrechtlichen Bedenken Hessens nicht; die Sondergesetzgebung stelle keine Verletzung von Artikel 3

916 Innenministerium (Wiesbaden) an Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer, 17.12.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 93.

917 Innenministerium (Wiesbaden) an Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer, 17.12.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 93. Hermann von Mangoldt war CDU-Mitglied und Jurist. Zum Zeitpunkt der Diskussion war er bereits verstorben. Pikart / Werner: Der Parlamentarische Rat, S. XI.

918 Innenministerium (Wiesbaden) an Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer, 17.12.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 93; Innenministerium (Wiesbaden) an Innenministerien der Bundesländer, 29.12.1954, ebd., fol. 94; Tagesordnung des AK II „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“, 14./15.6.1955, ebd., fol. 102.

919 Interner Schriftverkehr des Innenministeriums (Stuttgart), 26.5.1955, ebd., fol. 98; Innenministerium (München) an Innenministerium (Stuttgart), 26.4.1955, ebd., fol. 95.

920 Ebd.

GG dar:<sup>921</sup> „Wenn die Regelung die Landfahrer, nicht die Zigeuner als Rasse betrifft, stellt sie keine Benachteiligung eines bestimmten Personenkreises wegen seiner Rasse oder dgl. dar.“<sup>922</sup>

Weiter konkretisierte die Abteilung III: „Es trifft nicht zu, dass dieser Personenkreis nur aus Zigeunern besteht. Es ziehen vielmehr auch Nicht-Zigeuner als Landfahrer umher, während andererseits zahlreiche Zigeuner sesshaft sind oder jedenfalls einen festen Wohnsitz haben und nur zeitweise umherziehen.“<sup>923</sup>

Damit war im baden-württembergischen Innenministerium zwar eine differenziertere Sicht auf die Minderheit vorzufinden als in Bayern, aber dennoch war sie stigmatisierend. Ein Jahr zuvor, im Mai 1954, hatte der Mitarbeiter der Münchner „Landfahrerzentrale“ Hanns Eller in der Fachzeitschrift *Kriminalistik* einen Artikel veröffentlicht, der antiziganistische Stereotypen tradierte und die Minderheit diffamierte:

Es sind demnach nicht alle „Landfahrer“ Zigeuner; wohl aber darf behauptet werden, daß alle Zigeuner – mit geringen Ausnahmen – unter den Begriff „Landfahrer“ im Sinne des Gesetzes fallen. [...] Die Zigeuner sind ein eigenartiges, unstetes Wandervolk und unter allen Kultur- und Halbkulturvölkern der Erde (außer Chinesen und Japanern) verbreitet. [...] Die Zigeuner kennen weder einen festen Wohnsitz noch eine geregelte Arbeit. [...] Bei ihren Geschäften versuchen sie immer wieder, ihre Kunden zu übervorteilen. Fest steht auf alle Fälle, daß noch keiner bei einem Handel mit Zigeunern etwas verdient hat.<sup>924</sup>

Das Fachjournal besaß innerhalb der Kriminalwissenschaft Breitenwirkung und die bayerische „Landfahrerzentrale“ war als bundesweite Sammelstelle anerkannt. Dadurch konnten Ellers antiziganistische Ansichten ein großes Publikum erreichen und minderheitenfeindliche Tendenzen seiner Kollegen festigen.

921 Art. 3 (3) GG: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

922 Interner Schriftverkehr des Innenministeriums (Stuttgart), 26.5.1955, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 98.

923 Ebd.

924 Zit. nach: Eller: Zigeuner, S. 124f.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

Um die Erfassung und Kontrolle von Personen ohne festen Wohnsitz zu vereinfachen, hatte Bayern eine separate Genehmigung für das „Umherziehen mit Fahrzeugen“ eingeführt; Hessen stufte diesen Vorgang als grundgesetzwidrig ein.<sup>925</sup> Baden-Württemberg teilte Bayerns grundgesetzwidrige Sicht und sah keinen Verstoß gegen die Freizügigkeit (Art. 11 GG), da der Begriff in der Verfassung nicht definiert war. Somit sah das Land einen gewissen Auslegungsspielraum.<sup>926</sup> Die Rechtsabteilung des Innenministeriums (Geschäftsteil II B) verfasste ebenso eine Stellungnahme zum Thema:

Der Auffassung des GT III wird beigetreten, dass eine einschränkende Regelung nach bayerischem Vorbild nicht gegen Art. 3 GG verstößt, wenn sie sich nicht auf Zigeuner im rassischen Sinn beschränkt, sondern auch die „nach Zigeunerart umziehenden Personen“ (früher bei der Polizei üblicher Ausdruck), also die Landfahrer schlechthin umfasst.<sup>927</sup>

Die Rechtsabteilung sah hinsichtlich der Freizügigkeit auf der einen Seite „nicht unbeträchtliche Bedenken“, doch der Nutzen der Verordnung sei auf der anderen Seite derart vielversprechend, dass die Ministerialabteilung der bayerischen Argumentation zustimme. Die Stellungnahme endet mit folgenden Worten:

Eine Eindämmung der „Zigeunerplage“, wie sie bekanntermassen seit Jahrhunderten – ohne Erfolg! – versucht wird, ist auf jeden Fall nicht dadurch möglich, dass eine Gemeinde, ein Regierungsbezirk oder ein Land, sei es mit oder ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung gegen die Landfahrer besonders scharf vorgeht, weil die Erleichterung nur auf Kosten der Nachbarn erreicht wäre. Ein einheitliches Vorgehen aller Länder ist daher anzustreben; die sicher nicht völlig ausscheidbaren verfassungsrechtlichen Bedenken sollten soweit zugänglich zurückgestellt werden.<sup>928</sup>

925 Artikel 2 (1) der bayerischen „Landfahrerverordnung“; Landfahrerverordnung (vom 22. Dezember 1953), in: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 27/1953, S. 197–206, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 73 f.; Interner Schriftverkehr des Innenministeriums (Stuttgart), 26.5.1955, ebd., fol. 98.

926 Ebd.

927 Interner Schriftverkehr des Innenministeriums (Stuttgart), 23.5.1955, ebd., fol. 97.

928 Ebd.



**Abb. 8.** Paul Werner, stellvertretender Leiter des RKPA und in der Nachkriegszeit Mitarbeiter im baden-württembergischen Innenministerium, undatiert; HStAS EA 2/150 Bü. 1867 fol. o. A.

Der Geschäftsteil II B plädierte für eine einheitliche Regelung, um eine erfolgreiche Lösung zu finden. Aus den Fehlern der Vergangenheit sollten die richtigen Schlüsse gezogen werden. Da man einem höheren Ziel – der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – folge, könnten verfassungsrechtliche Bedenken ausgeklammert werden.

Hervorzuheben ist der Autor der Stellungnahme: Paul Werner (**Abb. 8**). Der Jurist leitete zwischen 1933 und 1937 das badische Landeskriminalpolizeiamt in Karlsruhe, bis er im Rahmen der Zentralisierung des Polizeiapparates als stellvertretender Leiter des RKPA nach Berlin versetzt wurde. Qua seines Amtes spielte er bei der Verfolgungs- sowie Vernichtungspolitik von als „Asoziale“ und „Zigeuner“ stigmatisierten Personen eine zentrale Rolle und war für den „Grunderlass über die vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei“ vom 14. Dezember 1937 verantwortlich:<sup>929</sup>

Vor allem als Angehöriger des RKPA war Werner maßgeblich für die konzeptionelle und praktische Radikalisierung kriminalpolizeilicher Tätigkeit im Dritten Reich verantwortlich. Dementsprechend forcierte er die Strategie „vorbeugender Verbrechensbekämpfung“, also die Erfassung, Beobachtung und

929 Stange / Wirth: Paul Werner, S. 622f., 626.

gegebenenfalls Internierung beispielsweise von sogenannten Berufs- und Gewohnheitsverbrechern, aber auch von „Asozialen“, „Gemeinschaftsfremden“, „Gemeingefährlichen“ oder Sinti und Roma.<sup>930</sup>

Bei Kriegsende geriet Werner in amerikanische Gefangenschaft, wurde am 26. Oktober 1947 entlassen und am 2. Juli 1948 von der Karlsruher Spruchkammer als „Mitläufer“ eingestuft. Am 20. Dezember 1951 kehrte Werner in den öffentlichen Dienst zurück; zum 1. September 1952 wechselte er in das baden-württembergische Innenministerium und war unter anderem in der Rechtsabteilung mit Verfassungsfragen betraut. Als auf Lebenszeit Verbeamteter konnte er seine Nachkriegskarriere ungesüht vorantreiben und seine verankerten antiziganistischen Denkmuster verbreiten. 1955 hatte ihn der baden-württembergische Innenminister Fritz Ulrich als Leiter des BKA vorgeschlagen – zwar erfolglos, doch allein die Nominierung besaß eine große Breitenwirkung, zeigte sie doch, dass das baden-württembergische Innenministerium mit Paul Werners Leistung und Fähigkeiten zufrieden war und ihm eine solche Position zutraute.<sup>931</sup> Zum April 1966 trat er unbehelligt in den Ruhestand, denn alle gegen ihn eröffneten Ermittlungsverfahren verliefen im Sande.<sup>932</sup>

Baden-Württemberg hatte also vorab seine Position zur antiziganistischen Sonderregelung geklärt und schickte im September 1955 den Juristen Erich Springer (8.9.1903–10.1.1997) als Vertreter zur Rechtskommissionssitzung des AK II (**Abb. 9**).<sup>933</sup> Dieser hatte an den Universitäten Tübingen sowie Berlin Jura studiert und begann im Juli 1929 seine Laufbahn im öffentlichen Dienst im Landratsamt Kirchheim. Springer trat zum 1. Mai 1933 der NSDAP bei und wechselte nach Stationen in mehreren Landratsämtern zum 1. September 1933 an das württembergische Innenministerium, am 30. März 1936 trat er eine Stelle bei der Friedrichshafener Polizeidirektion an und von 1937 bis 1945 übernahm er die Position als Landrat des Kreises Tettngang. Zwischenzeitlich absolvierte er den Militärdienst und wurde auch an der Front eingesetzt; von Mai 1945 bis August 1945 befand er sich in Kriegsgefangenschaft.

930 Ebd., S. 627.

931 Ebd., S. 637f.

932 Ebd., S. 639f.

933 Beschlüsse des AK II Öffentliche Sicherheit und Ordnung, 18.6.1955, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 103; Sitzungsprotokoll der Rechtskommission des Arbeitskreises II Öffentliche Sicherheit und Ordnung, 26./27.9.1955, ebd., fol. 112.



**Abb. 9.** Erich Springer, Bericht-  
ersteller in der Abteilung III des  
baden-württembergischen Innen-  
ministeriums, undatiert; HStAS EA  
2/155 Bü. 60, fol. 1/1.

Bevor ihn die Tübinger Spruchkammer im Juni 1949 als „Mitläufer“ einstufte, war Springer im Juli 1948 wieder in den öffentlichen Dienst des Tübinger Innenministeriums zurückgekehrt.<sup>934</sup> Zwischen dem 15. November 1951 und dem 30. April 1961 war Springer in der Abteilung III des Stuttgarter Innenministeriums als Berichterstatter tätig. In dieser Position prägte Springer den Diskurs über die antiziganistische Sondergesetzgebung, da auf dem Schriftverkehr sein Name verzeichnet war.<sup>935</sup> Bis zu seiner Pensionierung Ende September 1968 war er Leiter des Landesvermessungsamtes Baden-Württemberg.<sup>936</sup>

934 Stammliste von Erich Springer, 6.5.1935, HStAS EA 2/155 Bü. 60, fol. 1/3; Personalbogen von Erich Springer, 16.5.1952 – mit Ergänzungen bis Ende September 1968, ebd., fol. o. A.

935 Etwa: Innenministerium (Stuttgart) an Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) und Innenminister (Hessen), 9.4.1954, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 88; Interner Schriftverkehr des Innenministeriums (Stuttgart), 26.5.1955, ebd., fol. 98; Interner Schriftverkehr des Innenministeriums (Stuttgart), 29.9.1956, ebd., fol. 117; Innenministerium (Stuttgart) an Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg, 25.6.1957, ebd., fol. 150.

936 Stammliste von Erich Springer, 6.5.1935, HStAS EA 2/155 Bü. 60, fol. 1/3; Personalbogen von Erich Springer, 16.5.1952 – mit Ergänzungen bis Ende September 1968, ebd., fol. o. A.; Innenministerium (Stuttgart) an Innenministerium (Tübingen), 2.11.1951, ebd., fol. 183; Innenministerium (Stuttgart) an Kanzleidirektion (Stuttgart), 17.11.1951, ebd., fol. 189.

Springer nahm als Berichterstatter für die Abteilung III des Innenministeriums an der Sitzung des AK II im September 1955 teil. Springer und der niedersächsische Vertreter sahen die Verbindung zur grundgesetzlich garantierten Freizügigkeit weiterhin kritisch, da „die Frage offenbleibe, ob nicht der Wohnwagen als eine ausreichende Wohnung und Unterkunft zu gelten habe.“ Doch auch hier scheinen die Bedenken keine größeren Folgen zu haben, wie Erich Springer aus dem Stuttgarter Innenministerium verdeutlichte. Denn er war bereit, „seine Bedenken zurückzustellen“, da Baden-Württemberg zum Erlass einer Sondergesetzgebung tendierte.<sup>937</sup> Dem schlossen sich Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Hamburg an. Nordrhein-Westfalen und Bremen stellten sich gegen die Pläne, wobei Bremens Haltung praktische Gründe hatte, keine minderheitsrechtlichen. Der Stadtstaat erarbeitete zu diesem Zeitpunkt eine „Wohnwagenverordnung“, sodass er keine komplexere Handhabe benötigte. Sie wurde am 19. Juni 1956 erlassen.<sup>938</sup>

Wie bereits in der AG Kripo legte Bayern das Grundgesetz großzügig aus. Die Strategie dahinter ist eindeutig: Der Freistaat hatte als erstes und einziges Land eine umfassende Verordnung auf den Weg gebracht, die es nun zu legitimieren galt: „Das Umherziehen und Vagabundieren der Landfahrer [sei] nicht durch das Grundrecht der Freizügigkeit geschützt. [...] Die Verfassungsgarantie der Freizügigkeit beziehe sich nur auf das Begründen von Mittelpunkt bürgerlichen Lebens, was einen längeren Aufenthalt und eine feste Wohnung voraussetze.“<sup>939</sup>

Bayern oktroyierte der Personengruppe das antiziganistische Stereotyp des „nomadisierenden Zigeuners“ und brandmarkte sie als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Doch die vermeintliche Gefahr entstehe nicht nur aus dem „Nomadentum“, denn zahlreiche Personen seien infolge des Gesetzes „seßhaft“ geworden. Als Erfolg ihrer fragwürdigen Minderheitenpolitik empfand der bayerische Vertreter die Entwicklung jedoch nicht, denn „nun [könne] eine bestimmte Gruppe von Landfahrern nicht mehr besonders erfaßt werden“.<sup>940</sup> Damit offenbarte Bayern seine antiziganistische Haltung und offenkundige Kriminalisierung einer ganzen Minderheit. Das Bundesinnenministerium

937 Sitzungsprotokoll der Rechtskommission des Arbeitskreises II Öffentliche Sicherheit und Ordnung, 26./27.9.1955, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 112.

938 Ebd.; Schenk: Rassismus, S. 283.

939 Sitzungsprotokoll der Rechtskommission des Arbeitskreises II Öffentliche Sicherheit und Ordnung, 26./27.9.1955, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 112.

940 Ebd.

bezog keine klare Stellung: Es sah zwar keine Notwendigkeit für eine Sondergesetzgebung, doch gleichzeitig verwies es auf die „Gesetzgebungszuständigkeit der Länder“, sofern sie nicht gegen die Verfassung (Art. 11 GG) verstoße.

Letztlich einigte sich die Rechtskommission des AK II, dass einer Sondergesetzgebung keine verfassungsrechtlichen Hürden entgegenstehen würden: „Dies wird daraus gefolgert, daß in Artikel 11 nicht das Umherziehen und Vagabundieren als solches geschützt ist, sondern das Ziehen [sic!] um an einem anderen Ort einen neuen Mittelpunkt des bürgerlichen Lebens zu begründen.“<sup>941</sup>

Den Beschluss der Rechtskommission nahm das baden-württembergische Innenministerium wohlwollend auf, jedoch schwand in den nächsten Monaten die Überzeugung, dass eine „Landfahrerverordnung“ dringend notwendig sei.<sup>942</sup> Hessen revidierte seine Haltung bereits im November 1955 und Baden-Württemberg im Oktober 1956.<sup>943</sup> Es sei „gegenwärtig kein Bedürfnis zu einer gesetzlichen Regelung“ vorhanden, da die bayerischen Erfahrungen nicht vielversprechend seien. „Motorisierte Landfahrer“ könne man „nur ungenügend erfass[en]“ und die Novellierung des baden-württembergischen PolG von 1955 habe eine spezielle Verordnung obsolet gemacht. Laut Paragraph 30 konnten Personen, sofern sie „ohne festen Wohnsitz umherziehen“, erkennungsdienstlich erfasst werden.<sup>944</sup> Diese Strategie habe sich „ausserordentlich bewährt“, denn „ein erhöhter Zustrom von Landfahrer[n] [sei] nicht mehr festzustellen.“<sup>945</sup> Auch hier waren administrative Gründe handlungsleitend; der Schutz der Minderheit stand bei der Ablehnung der Verordnung nicht im Vordergrund.<sup>946</sup> Zwar lehnte inzwischen auch

941 Ebd.

942 Aktenvermerk des Innenministeriums (Stuttgart), 31.10.1955, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 113.

943 Sitzungsprotokoll des Arbeitskreises II Öffentliche Sicherheit und Ordnung, 26.11.1955, ebd., fol. 114; Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 109.

944 „Erkennungsdienstliche Maßnahmen: Maßnahmen zum Zweck des Erkennungsdienstes können ohne Einwilligung des Betroffenen [...] nur vorgenommen werden, wenn die Identität des Betroffenen auf andere Weise nicht zuverlässig festgestellt werden kann oder wenn der Betroffene ohne festen Wohnsitz umherzieht.“ PolG (21.11.1955), §30, S. 253; Interner Schriftverkehr des Innenministeriums (Stuttgart), 29.9.1956, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 117.

945 Ebd.

946 Wenige Monate nach der Stellungnahme des baden-württembergischen Innenministeriums debattierte der dortige Landtag mehrfach über die Vor- und Nachteile einer Sonderverordnung. Siehe Kapitel 3.2.4.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

Niedersachsen eine Rechtsgrundlage ab, empfahl sogar, eine solche zu vermeiden – doch einer bundesweiten Regelung hätte das Land zugestimmt. Doch auch das Bundesinnenministerium stellte sich gegen ein „Landfahrergesetz“, wie Michael Zimmermann festhält: „neben Bedenken gegen den hohen bürokratischen Aufwand führte es den verfassungsrechtlichen Vorbehalt an, daß die freie Berufsausübung für Reisegewerbetreibende nicht eingeschränkt werden dürfe.“<sup>947</sup>

Stattdessen sollte das vermeintliche Problem mithilfe der Polizei geregelt werden, und so kehrte Niedersachsen wieder zu dem traditionellen Ansatz der früheren Jahre zurück. Die „polizeiliche Überwachung der Landfahrer“ sollte insgesamt verschärft werden, weshalb Niedersachsen 1956 bereits ein Merkblatt für die Polizeiarbeit herausgab. Es orientierte sich an den gesammelten Informationen der baden-württembergischen Zentralkartei.<sup>948</sup> Auf Grundlage des niedersächsischen Merkblattes veröffentlichte auch Hessen im Juni 1956 solche diskriminierenden Richtlinien. Dazu konstatiert Margalit: „Die Vermeidung einer offenen gesetzlichen Diskriminierung bei gleichzeitigen diskriminierenden Maßnahmen in der Praxis charakterisierte die Politik Zigeunern gegenüber in der Bundesrepublik Deutschland in den fünfziger und sechziger Jahren.“<sup>949</sup>

### 3.2.4 Der baden-württembergische Landtag und die Debatte um die Sondergesetzgebung

Auf Initiative des CDU-Abgeordneten Josef Vogt debattierte der baden-württembergische Landtag im Herbst 1956 über die Einführung einer „Landfahrerordnung“ nach bayerischem Vorbild. Auffälligerweise gaben zumindest in den südwestdeutschen Bundesländern die Abgeordneten der konservativen Parteien den Anstoß für die Debatten über eine antiziganistische Sonderregelung. In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen stellten jeweils Abgeordnete der CDU oder CSU Anträge vor dem jeweiligen Parlament. Gilad Margalit behauptet zwar, dass die antiziganistische Einstellung kein Merkmal der Parteien sei.<sup>950</sup> Doch lässt sich in den Ländern eine starke Verknüpfung zwischen der

947 Zimmermann: Nach dem Genozid, S. 156.

948 Innenministerium (Hannover) an Innenministerien der Bundesländer, 19.11.1956, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 128; Schenk: Rassismus, S. 376 f.

949 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 110.

950 Ebd., S. 114; Schenk: Rassismus, S. 272 ff., 277 f.

Parteizugehörigkeit, den darin vertretenen Werten sowie Moralvorstellungen und dem antiziganistischen Engagement feststellen.

Bereits im August 1955 hatte sich Vogt als Vertreter seines Wahlkreises Überlingen an die Abteilung III im baden-württembergischen Innenministerium gerichtet, um eine „Zigeunerplage“ in seinem Wahlkreis zu melden. Er berichtete von Sachbeschädigungen, Diebstahl und Drohgebärden, die er pauschal und ohne jegliche Beweise zu liefern als „Zigeunern und Halbzigeunern“ diffamierten Personen unterstellt hatte. Er forderte eine „Landfahrer-Ordnung zur Wiederherstellung der Weimarer Rechtsverhältnisse“ und versuchte an die traditionelle Minderheitenpolitik anzuknüpfen, womit er den staatlichen Genozid an der Minderheit komplett ausklammerte.<sup>951</sup>

Die Ministerialabteilung nahm Vogts Beschwerde offensichtlich ernst, denn innerhalb weniger Tage antwortete sie ihm. Ihr sei die „Frage des Landfahrerunwesens bekannt“, weshalb sie eine Sondergesetzgebung erarbeitete. Doch gleichzeitig dämpfte sie Vogts Hoffnung: Aufgrund verfassungsrechtlicher Schranken sei eine „Beseitigung der Landfahrerplage nicht möglich“.<sup>952</sup> Vogt ließ das Thema nicht auf sich beruhen und verwies im September 1956 auf eine handfeste Auseinandersetzung zwischen Einwohnern in Pfullendorf (Landkreis Sigmaringen), bei der die Polizei von einer Störung und Bedrohung der öffentlichen Sicherheit durch „die Ansiedlung ganzer Landfahrersippen in Pfullendorf“ sprach.<sup>953</sup> Infolgedessen initiierte Vogt eine Diskussion zwischen dem Innenministerium in Stuttgart, dem Freiburger Regierungspräsidium und dem Landratsamt Überlingen über die gesetzliche Sonderregelung.<sup>954</sup> Durch das Regierungspräsidium in Freiburg bestätigt, das eine Verordnung als „dringend notwendig“ einstufte, reichte Vogt mit vier weiteren CDU-Abgeordneten am 10. Oktober 1956 einen

951 Josef Vogt (MdL) an Innenministerium (Stuttgart), 1.8.1955, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 107; Josef Vogt (MdL) an Innenministerium (Stuttgart), 3.8.1955, ebd., fol. 108.

952 Innenministerium (Stuttgart) an Josef Vogt (MdL), 5.8.1955, ebd., fol. 108.

953 Zigeuner terrorisieren friedliche Bürger. Unglaubliche Vorfälle: Männer niedergeschlagen, Autos halb zertrümmert, in: Bodensee-Nachrichten, 20.9.1956, ebd., zu fol. 118.

954 Josef Vogt (MdL) an Innenministerium (Stuttgart), 21.9.1956, ebd., fol. 118; Innenministerium (Stuttgart) an Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg), 1.10.1956, ebd., fol. 119; Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) an Innenministerium (Stuttgart), 29.10.1956, ebd., fol. 126; Landratsamt (Überlingen) an Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg), 25.10.1956, ebd., zu fol. 126.

Antrag beim baden-württembergischen Parlament ein.<sup>955</sup> „Der Landtag wolle beschließen, die Staatsregierung zu ersuchen, alsbald den Entwurf einer Landfahrerordnung vorzulegen, um die Bevölkerung gegen gewisse Gefahrenquellen, die mit dem Landfahrerwesen allgemein zusammenhängen, energisch zu schützen.“<sup>956</sup>

Noch bevor Vogts Antrag vor dem Landtagsplenum debattiert werden konnte, äußerte sich die Abteilung III des baden-württembergischen Innenministeriums zu seiner Forderung und wandte sich an das Parlament. Die bayerischen Erfahrungen hatten das Ministerium nicht überzeugt, denn „ein Teil der Landfahrer [sei] in andere Bundesländer gezogen“ und „ein Teil [habe] sich sesshaft gemacht“. Daraus schlussfolgerte die Abteilung: „Die sesshaft gewordenen Landfahrer haben nun zwar einen festen Wohnsitz und unterliegen nicht mehr der Landfahrerordnung, ziehen aber nach wie vor als Wandergewerbetreibende usw. im Land umher; sie bilden damit nach wie vor eine Gefahrenquelle.“<sup>957</sup> Im Fokus der behördlichen Abneigung standen also der abseits der Norm befindliche Lebensstil und die Tätigkeit im ambulanten Gewerbe, sie beruhte also auf kollektiven, rassistischen Zuschreibungen.

Der „erhebliche Verwaltungsaufwand“ der Sondergesetzgebung könne den „Erfolg kaum rechtfertigen“, sodass sich Baden-Württemberg für eine flächendeckende Sondererfassung „aller Landfahrer“ entschieden habe. Paragraf 30 des im November 1955 novellierten PolG habe sich bewährt, denn „der Anteil der Landfahrer an der Zahl der strafbaren Handlungen“ sei „seither erheblich zurückgegangen“.<sup>958</sup>

Dieser Paragraf 30 verdeutlicht das Misstrauen, das im öffentlichen Dienst und bei der Polizei gegenüber Personen herrschte, die keinen festen Wohnsitz hatten und sich damit abseits der bürgerlichen Norm bewegten. Gleichzeitig gab die antiziganistische Grundannahme des Identitätsbetruges den Beamten einen großen Handlungsspielraum, weshalb viele als „Landfahrer“ bezeichnete Personen mit dieser Rechtsgrundlage erkenntnisdienlich erfasst werden konnten. Baden-Württemberg sah im überarbeiteten PolG sogar einen Vorteil gegenüber Bayern, denn die dortige Verordnung schließe lediglich Personen ein,

955 Die CDU-Abgeordneten vertraten allesamt Wahlkreise in ländlichen Regionen. Landtag Baden-Württemberg (Hg.): MdL., S. 116, 145, 148, 150, 189.

956 Beilage 389 vor dem baden-württembergischen Landtag, 10.10.1956, HStAS EA 2/303 Bü. 617, zu fol. 130.

957 Aktenvermerk des Innenministeriums (Stuttgart), 19.10.1956, ebd., fol. o. A.

958 Ebd. Zu § 30 PolG siehe Kapitel 3.2.3.2.

die „ohne festen Wohnsitz in Horden umherziehen“. Doch „formell sesshaft Gewordene“ bildeten aus Sicht des Ministeriums weiterhin „eine Gefahrenquelle“. So schätzte die Ministerialabteilung die Erfolgchancen der Sondergesetzgebung niedrig ein und forderte daher, Vogts Antrag abzulehnen:

Eine brauchbare Lösung des Landfahrerproblems ist schon zu allen Zeiten gesucht und noch nicht gefunden worden. Auch eine Landfahrerordnung wird dieses Problem nicht lösen. Das Ziel, das durch eine Landfahrerordnung allenfalls erreicht werden könnte, ist durch die kriminalpolizeilichen Massnahmen in BW schon weitgehend erreicht worden.<sup>959</sup>

Mit dem vermeintlich „unlösbaren Problem“ konfrontiert, sah die Abteilung III des baden-württembergischen Innenministeriums das Potenzial der bayerischen „Landfahrerordnung“ ausgeschöpft. Aus administrativen und arbeitsökonomischen Gründen – und nicht wegen des Minderheitenschutzes – lehnte sie die Verordnung ab; stattdessen bot das Landespolizeigesetz einen erheblichen Spielraum, um mit vermeintlich rechtsstaatlich-demokratischen Maßnahmen ihre Abschreckungspolitik fortzuführen und sich weiterhin von den antiziganistischen Denkmustern leiten zu lassen: Durch eine systematische Sondererfassung wurden die Minderheitsangehörigen benachteiligt und unter Generalverdacht gestellt.

#### 3.2.4.1 Sitzung am 24. Oktober 1956

Am 24. Oktober 1956 debattierte das baden-württembergische Plenum erstmals über eine „Landfahrerverordnung“. Vogt zeigte sich von der „im ganzen positiv bewertet[en] Landfahrerverordnung“ Bayerns derart begeistert, dass er sie als erstrebenswertes Vorbild ansah.<sup>960</sup> Die Verordnung habe die „öffentliche Sicherheit und Ordnung im Land“ erhöht und dazu beigetragen, dass viele „Landfahrer“ „einen echten Wohnsitz begründet“ hätten. Doch vom Rest gehe weiterhin eine „Gefahr“ für die Bevölkerung aus, sodass die bayerische Regierung die Verordnung

959 Aktenvermerk des Innenministeriums (Stuttgart), 19.10.1956, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. o. A.

960 Verhandlung des Zweiten Landtages von Baden-Württemberg, 24.10.1956, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. o. A. Teile des folgenden Abschnittes wurden bereits veröffentlicht: Hankeln: Antiziganistische Kontinuitäten, S. 64–73.

noch verschärft habe. Einen Verstoß gegen das Grundgesetz sah Vogt nicht, obwohl Artikel 13 der bayerischen Verordnung „ausdrücklich die Grundrechte [...] bezüglich der Freiheit der Person und der Freizügigkeit“ einschränkte. Um seine Position zu untermauern, verwies er auf den hessischen Innenminister Schneider und den AK II, die „das Verbot des Umherziehens ohne besondere Erlaubnis mit dem Grundrecht der Freizügigkeit der Person vereinbar“ sahen. Er stellte die Minderheitsangehörigen als eine Bürde für den Staat dar, da diese „unbelehrbar“ seien:<sup>961</sup> „Ich habe vorhin schon darauf hingewiesen, daß mein Antrag vor allem dazu dienen soll, eine Entlastung der Polizeiorgane herbeizuführen, die sich Tag und Nacht mit Leuten von der Sorte, die sich nicht in die Ordnung fügen wollen, herumschlagen müssen“.<sup>962</sup>

Unterstützung fand er bei seinem Parteikollegen Robert Gleichauf, der ein vernichtendes Urteil über die Minderheit fällt:<sup>963</sup>

Das fahrende Volk, gewisse asoziale Elemente, die ihr Leben nur durch Betteln und andere unreelle Tätigkeit fristen, belasten unsere Landgemeinden da und dort in einem ganz erheblichen Maß. Von manchem Bürgermeister und von manchem Beamten der Vollzugspolizei sind mir schon Klagen darüber zu Ohren gekommen, sie hätten auf Grund der heutigen gesetzlichen Bestimmungen so gut wie keine Möglichkeit, diesem Unwesen irgendwie wirksam entgegenzutreten.<sup>964</sup>

Diese Personen seien letztlich nur eine finanzielle Last für die Kommunen. Laut Gleichauf stehe ihnen die Polizei aufgrund der Gesetzeslage nahezu machtlos gegenüber. Weder Vogt noch Gleichauf versuchten ihre antiziganistischen Ansichten zu kaschieren, sondern propagierten sie in offensiver Weise. Zu Vogts und Gleichauf's Gegenspielern entwickelten sich Emmy Diemer-Nicolaus (FDP / DVP) und Ministerialdirektor Max

961 Verhandlung des Zweiten Landtages von Baden-Württemberg, 24.10.1956, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. o. A.

962 Ebd.

963 Der CDU-Politiker Robert Gleichauf (1914–1992) vertrat zwischen 1952 und 1980 den Wahlkreis Rottweil im baden-württembergischen Landtag. In den Kabinetten Filbinger (II, III und IV) übernahm er das Amt des Finanzministers; 1978 war er stellvertretender Ministerpräsident. „Gleichauf, Robert“, in: Munzinger Internationales Biographisches Archiv; <http://www.munzinger.de/document/00000012465> (Zugriff: 31.12.2023).

964 Verhandlung des Zweiten Landtages von Baden-Württemberg, 24.10.1956, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. o. A.

Fetzer, der in der Sitzung als Stellvertreter von Innenminister Viktor Renner fungierte. Beide sahen die bayerische Verordnung kritisch, relativierten deren Erfolgsquote und lehnten eine solche Norm für Baden-Württemberg ab. Um die Ausgrenzungs- und Abschreckungspolitik weiterhin durchzuführen, genüge laut Fetzer bereits die Sonderfassung mithilfe des PolG:

Auch das wirkt schon in der Richtung, daß Elemente, die sich diesem Verfahren nicht unterziehen wollen, das Land verlassen. [...] Gegenüber diesen Personen ist man aber bei uns mit dem bisherigen Verwaltungsverfahren sogar in einem gewissen Vorteil, weil hier diese Landfahrerordnung gleichzeitig ja auch für die nicht registrierten Landfahrer einen Schutz bildet, da diese sich darauf berufen können, sie seien kraft Gesetzes überhaupt keine Landfahrer.<sup>965</sup>

Laut Fetzer seien die „heimlichen Landfahrer“ ein weiteres Problem, denn:

Größer als die Zahl derer, die ausgewandert sind oder die in andere Länder gezogen sind, ist die Zahl derjenigen, die nun scheinbar seßhaft geworden sind, d. h., die sich irgendwo gemeldet haben, von dort aus angeblich ein Wandergewerbe betreiben, die sich aber in Wirklichkeit von einem registrierten Landfahrer in gar keiner Weise unterscheiden.<sup>966</sup>

Ein Sondergesetz sei „keineswegs ein Allheilmittel“.<sup>967</sup> Emmy Diemer-Nicolaus vertrat vehement die Position, dass die vorhandenen Gesetze im Umgang mit der Personengruppe ausreichend und eine Verordnung nach bayerischem Vorbild „gänzlich überflüssig“ seien. Der Historiker Gilad Margalit charakterisiert sie damit als „Vertreter einer völlig neuen Reformtendenz“, die „Zigeuner als vollwertige Bürger der Bundesrepublik mit Anspruch auf dieselben Rechte wie alle anderen Bürger“ einstufte.<sup>968</sup> Seine Annahme lässt sich allerdings durch weitere Aussagen von Diemer-Nicolaus widerlegen. Ihre Ablehnung einer

965 Ebd.

966 Ebd.

967 Ebd.

968 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 273.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

„Landfahrerordnung“ entsprang allein administrativen sowie rechtstheoretischen Erwägungen; Minderheitenschutz spielte dabei keine Rolle. Insbesondere setzte Diemer-Nicolaus sich für die Vereinfachung bürokratischer Strukturen ein. In Bezug auf die Minderheit sprach sie dezidiert von einem „Landfahrerunwesen“, das jedoch durch „tüchtige“ Vertreter der Exekutive ohne eine spezifische „Landfahrerordnung“ zu regeln sei:

Die Ausführungen haben auch gezeigt, daß für diesen Fall unsere Gesetze in ihrer elastischen Formulierung besser geeignet sind, als wenn wir in einem gewissen Perfektionismus versuchen, den Landfahrer zu definieren. [...] Wir sollten doch deshalb nicht hier im Landtag von BW damit beginnen, Gesetze zu schaffen, ohne die wir seit vielen Jahrzehnten dank unserer tüchtigen Verwaltungsbeamten und unserer tüchtigen Polizei ausgekommen sind.<sup>969</sup>

Die vorhandenen Gesetze mit „elastischen Formulierungen [seien] besser [zur Lösung des Problems] geeignet“ als neue Normen. Zu den vorhandenen Mitteln zählte beispielsweise der Paragraph 30 des 1955 erlassenen baden-württembergischen PolG. Auf Grundlage dessen konnte die Polizei Personen erkennungsdienstlich erfassen, „wenn der Betroffene ohne festen Wohnsitz umherzieht“.<sup>970</sup> Alleine die Tatsache, keinen festen Wohnsitz zu besitzen, reichte somit als Tatbestand aus, um Menschen polizeilich zu registrieren und zu kriminalisieren. Die Sitzung endete ohne nennenswertes Ergebnis; Vogts massiver Einsatz konnte eine Landfahrerordnung nicht herbeiführen. Das Plenum einigte sich darauf, über die Thematik im Verwaltungs- und Wohnungsbauausschuss weiter zu diskutieren.<sup>971</sup>

#### 3.2.4.2 Sitzung am 15. Januar 1957

Am 15. Januar 1957 trat der Verwaltungs- und Wohnungsbauausschuss unter der Leitung des Oberregierungsrates Gisbert Scholler zusammen.

969 Verhandlung des Zweiten Landtages von Baden-Württemberg, 24.10.1956, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. o.A.

970 PolG (21.11.1955), S. 253.

971 Verhandlung des Zweiten Landtages von Baden-Württemberg, 24.10.1956, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. o.A.

Scholler rekapitulierte die bisherigen Diskussionspunkte und die daran beteiligten Akteure, er zeigte die Kontinuitäten der Fragestellung auf, ging auf die staatliche „Zigeuner“-Politik im Kaiserreich sowie der Weimarer Republik ein und thematisierte ebenso das NS-Regime:

Nach 1933 habe man das Problem von einer ganz anderen Seite aus zu lösen versucht, und zwar unter rassischen Gesichtspunkten. Durch Erlass des Reichsinnenministers von 1938 sei die Erfassung sämtlicher Zigeuner angeordnet worden. Das Reichskriminalamt sei eingeschaltet worden, und die Zigeuner seien genau wie die Juden erfaßt worden. Im Krieg sei es dann zu einer Inhaftierung der Zigeuner gekommen.<sup>972</sup>

Zwar erwähnte er die Sondererfassung der Minderheit und belegte damit eine offensichtlich rassistisch motivierte „Zigeuner“-Politik seit 1938, doch eine staatliche Verfolgung und die gezielte physische Vernichtung von Sinti und Roma erkannte er nicht an, stattdessen sprach er lapidar von „Inhaftierungen“. „Nach 1945 sei das Problem erneut [...] [in] der Wiedergutmachung“ und der „Verhinderung strafbarer Handlungen durch Zigeuner“ aufgetreten. Denn: „Tatsache sei, daß die Zigeuner zu einer besonderen Art von Delikten neigen: in erster Linie Eigentumsdelikte, Betrügereien usw.“<sup>973</sup> Damit griff Scholler das antiziganistische Stereotyp des „asozialen und kriminellen Zigeuners“ auf, das Frank Reuter in seiner Monografie „Der Bann des Fremden“ konkretisiert:

Wie das Wandern, so ist auch die Ablehnung geregelter Arbeit und damit verbundener Tugenden wie Disziplin, Verlässlichkeit und Leistungsbereitschaft eine Eigenschaft, die dem „Zigeuner“ wesenhaft zugeschrieben wird. Seine angebliche Neigung zur Kriminalität kann dabei sowohl kulturell als auch biologistisch, im Sinne einer genetisch determinierten Disposition, interpretiert werden. Die unterstellte „Faulheit“ dient als negative Gegenfolie zur Norm lohnabhängiger Arbeit, die auf Produktivität und Effizienz hin ausgerichtet und in der Regel an einen festen Ort gebunden ist.<sup>974</sup>

972 Sitzungsprotokoll des Verwaltungs- und Wohnungsbauausschusses des Landestages (BW), 15.1.1957, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. o. A.

973 Ebd.

974 Reuter: Bann, S. 99.

Aus dieser Einschätzung resultierte die weitverbreitete Ansicht, dass Minderheitsangehörige kein Anrecht auf eine staatliche Entschädigung hätten. Gleichzeitig reproduzierte Scholler unentwegt antiziganistische Stereotype, erkannte die Minderheit nicht als Opfer eines staatlichen Völkermordes an und deklarierte sie als Sicherheitsproblem für die Gesellschaft. Nach Kriegsende sei eine „Erfassung der Zigeuner unter rassistischen Gesichtspunkten nicht mehr möglich“ gewesen, doch „andererseits [sind] erneut Klagen wegen Straffälligkeit der Zigeuner gekommen.“<sup>975</sup> Mithilfe der Entschädigungszahlungen könne sich die Personengruppe „weitgehend motorisier[en]“, weshalb sich „die Art des Umherziehens der Zigeuner [...] erheblich geändert“ habe und aus Behördensicht eine erhöhte Gefahr von ihnen ausgehe.<sup>976</sup> Auch laut dem AK II sei eine spezielle „Landfahrerordnung“ schwierig umzusetzen – etwa wegen verfassungsrechtlicher Bedenken –, weshalb er den „Ländern lediglich einen kriminalpolizeilichen Meldedienst empfohlen“ hatte.<sup>977</sup> Wie in der Oktober-Sitzung 1956 konstatierte Diemer-Nicolaus, dass „die bisherigen Vorschriften [...] vollständig aus[reichen]“. Im Fokus ihrer Überlegungen standen abermals der „Verwaltungsaufwand“ und die damit verbundenen Kosten, denn sie versuchte sich „mit aller Entschiedenheit gegen eine übertriebene Gesetzesmacherei zur Wehr setzen.“<sup>978</sup>

Parteiübergreifend pflichteten ihr die Abgeordneten Oskar Kalbfell (SPD), Hermann Müller (FDP / DVP) und Anton Huber (CDU) bei. Laut Hermann Müller beschränkten sich in Baden-Württemberg die „unangenehmen Begleiterscheinungen [...] [des „Landfahrerunwesens“] auf wenige Orte“, die „im großen ganzen doch sehr zurückgegangen seien.“<sup>979</sup> Auch Vogts Parteikollege Huber maß dem „Problem nicht mehr die frühere große Bedeutung“ bei.

Josef Vogt (CDU) hingegen rückte von seiner Position nicht ab und unterstellte der baden-württembergischen Regierung, den bayerischen Erfahrungsbericht zu negativ auszulegen. Er versuchte das Plenum vehement von seiner Haltung zu überzeugen, indem er auf kommunale Beschwerden seines Wahlkreises verwies. Doch seine Strategie schien

975 Sitzungsprotokoll des Verwaltungs- und Wohnungsbauausschusses des Landestages (BW), 15.1.1957, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. o. A.

976 Ebd.

977 Ebd.

978 Ebd.

979 Ebd.; Landtag Baden-Württemberg (Hg.): MdL, S. 134, 136, 159.

nicht zu funktionieren, sodass er letztlich die Minderheitsangehörigen pauschal beleidigte: „Man müsse wie er selbst einmal in einem Zigeunerlager gewesen sein, um einen Eindruck davon zu bekommen, daß die echten Zigeuner die anderen – die Landfahrer – bekämpfen, z. T. sogar beschießen.“<sup>980</sup>

Vogt unterstellte den Minderheitsangehörigen eine Bereitschaft zu Gewalt und Kriminalität, doch sozialpolitische Aspekte, wie die prekären Lebensbedingungen auf Lagerplätzen, ließ er komplett außer Acht. Stattdessen erweckt seine Äußerung den Eindruck, als seien Sinti und Roma selbst für ihre Misere verantwortlich. Oberregierungsrat Scholler zeigte sich von Vogts Parole unbeeindruckt, allerdings tradierte er ebenso das Stereotyp des „unbelehrbaren Zigeuners“: „Vorsitzender weist darauf hin, wenn sich Zigeuner an die vorgeschriebene Ordnung nicht hielten, sei das durch Gesetz auch nicht zu ändern.“<sup>981</sup>

Josef Vogt scheint sich in die Enge getrieben gefühlt zu haben, denn die Diskussion nahm emotionalere und unsachlichere Ausmaße an: „Auf einen Zuruf der Abg. Dr. Emmy Diemer-Nicolaus erwidert der Redner, vor ihrem Haus müsse ein Zigeunerwagen aufgestellt werden, dann werde die Hausfrau in ihr über den Rechtsanwalt siegen. (Schallende Heiterkeit).“<sup>982</sup>

Der CDU-Abgeordnete Adolf Kühn bekräftigte Vogts Position, indem er auf die Unterschiede im ländlichen und urbanen Raum abzielte, denn die Thematik spiele „auf dem Land [...] eine viel größere Rolle“. Um das Ganze zu entkräften, berichtete Scholler von den Erfolgen der 1953 beim LKA Baden-Württemberg eingerichteten „Zentralkartei zur Bekämpfung von Zigeunerdelikten“. Seit der Einrichtung hätten die von „Zigeunern begangenen strafbaren Handlungen“ „rapide“ abgenommen.<sup>983</sup>

Der einzige Abgeordnete im Ausschuss, der humanitäre Gründe bei der Debatte in Betracht zog, war Josef Schwarz (GB/BHE).<sup>984</sup> Er gab zu bedenken, „ob es für eine arbeitsame Zigeunerfamilie überhaupt noch eine Möglichkeit gebe, sich seßhaft zu machen, wenn man die

980 Sitzungsprotokoll des Verwaltungs- und Wohnungsbauausschusses des Landestages (BW), 15.1.1957, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. o. A.

981 Ebd.

982 Ebd.

983 Ebd.

984 Hierbei handelte es sich um die Partei Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten, Landtag Baden-Württemberg (Hg.): MdL, S. 13.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

Zigeuner andauernd weiterjage.“<sup>985</sup> Doch auf seine Position reagierte im Plenum niemand. Scholler verwies auf die bayerische Quote, die zwar eine fortgeschrittene „Sesshaftmachung“ belege, gleichzeitig reproduzierte er aber antiziganistische Stereotype, indem er behauptete, dass „viele Zigeuner nicht echt sesshaft werden, sondern, um das Gesetz zu umgehen, scheinbar einen Wohnsitz gründen, im übrigen aber nach wie vor Zigeuner bleiben.“<sup>986</sup>

Offensichtlich war Vogt mit dem Ergebnis der Sitzung nicht zufrieden, denn nur einen Tag später – am 16. Januar 1957 – beantragte er mit mittlerweile zehn weiteren CDU-Mitgliedern folgendes:<sup>987</sup>

Die Staatsregierung zu ersuchen, alsbald alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um allen Gefahren des Landfahrerwesens für die Bevölkerung wirksam zu begegnen, insbesondere alle ordnungs- und arbeitswilligen Landfahrer sesshaft zu machen, dabei soll es sich um die Gründung eines echten, nicht des bekannten Schein-Wohnsitzes handeln; nötigenfalls aber den Entwurf einer Landfahrerordnung zum Schutze der Bevölkerung rechtzeitig vorzulegen [...].<sup>988</sup>

### 3.2.4.3 Sitzung am 27. Februar 1957

Über den Antrag diskutierte das Plenum am 27. Februar 1957.<sup>989</sup> Emmy Diemer-Nicolaus rückte von ihrer Position nicht ab und präferierte weiterhin die Reduktion des Verwaltungsaufwandes. Vogt versuchte vehement die Dringlichkeit der Sondergesetzgebung für Baden-Württemberg zu verdeutlichen, da der Staat des „Problems“ nicht „Herr“ werden könne. Die Minderheit betitelte er dezidiert als „Plage“, die im ländlichen Gebiet häufiger als im urbanen Gebiet anzutreffen sei:

985 Sitzungsprotokoll des Verwaltungs- und Wohnungsbauausschusses des Landestages (BW), 15.1.1957, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. o. A.

986 Ebd.

987 Es waren neben Josef Vogt (Überlingen) folgende CDU-Mitglieder: Karl Brachat (Villingen); Karl August Bühler (kein Wahlkreis angegeben), Josef Burger (Donaueschingen), Franz Gog (Hechingen), Josef Krämer (Mosbach), Adolf Kühn (Rastatt), Ignaz Kuhngamberger (Tauberbischofsheim), Christian Rack (Saulgau), Camill Siegwarth (Karlsruhe-Land II) und Camill Wurz (Baden-Baden). Landtag Baden-Württemberg (Hg.): MdL, S. 101, 103 f., 120, 143–145, 165, 181, 189, 196.

988 Beilage 639 des Zweiten Landtages von Baden-Württemberg, 16.1.1957, HStAS EA 2/303 Bü. 618, zu fol. 140.

989 Landtag (1958): Verhandlungen, S. 1111–1113.

Man wird neben einen Wolkenkratzer kaum Zigeunerwagen hinstellen, und man wird auch nicht neben einem Landratsamt irgendwo in Schwäbisch Gmünd einen Zigeunerwagen zu sehen bekommen. Aber draußen bei uns kommen die Bauern zu den Abgeordneten gelaufen und beklagen sich darüber, daß ihnen etwa ein Transport mit sechs Landfahrerwagen an einen Waldrand bei ihrem Hof gestellt wurde, ein Transport mit 42 Kindern usw., so daß sie der Plage eigentlich nicht mehr Herr werden können. Wir sagen nichts gegen die Existenzberechtigung dieser Leute, der Kinder sowieso nicht. Im Gegenteil, wir müssen uns um sie annehmen, und die Frau Berichterstatterin hat richtig betont, daß wir versuchen sollten, diese Leute sesshaft zu machen.<sup>990</sup>

Er führte fort:

Deswegen habe ich [...] darum gebeten, zu beschließen, alsbald alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um allen Gefahren des Landfahrerwesens für die Bevölkerung wirksam zu begegnen, insbesondere alle ordnungs- und arbeitswilligen Landfahrer sesshaft zu machen, wobei es sich um die Gründung eines echten und nicht des bekannten Scheinwohnsitzes handelt.<sup>991</sup>

Alleine Vogts Beitrag weist zahlreiche Negativstereotype auf: Erstens greift Vogt das Motiv des „gefährlichen Fremden“ auf, der ein Risiko für die Sicherheit der Bevölkerung und die öffentliche Ordnung darstelle.<sup>992</sup> Dieser Gefahrenquelle solle mit allen „geeigneten Maßnahmen“ begegnet werden. Zweitens unterstellt er der benannten Gruppe betrügerische Absichten, was sich in dem Vorwurf der Gründung von „Scheinwohnsitzen“ manifestiert. Drittens knüpft er an die Vorstellung einer nomadischen Lebensweise und damit einhergehend an den Diskurs der „Sesshaftmachung“ an, der bereits im Kaiserreich und der Weimarer Republik geführt wurde.<sup>993</sup> Viertens unterteilt er „Landfahrer“ in zwei Kategorien: die „Ordnungs- und Arbeitswilligen“ versus diejenigen, die sich der gesellschaftlichen Ordnung und ihrem Arbeitsethos entziehen.

990 Ebd., S. 1111.

991 Ebd.

992 Reuter: Bann, S. 41.

993 Zimmermann: Rassenutopie, S. 51.

Auch wenn Vogt hier vordergründig eine Differenzierung vornimmt, so hebt er in seinen öffentlichen Stellungnahmen doch immer wieder die große Gefahr hervor, die die „Landfahrer“ darstellen würden. Aus diesem Grund forderte er in seinen Auftritten vor dem Landtag wiederholt eine juristische Lösung des vermeintlichen „Landfahrerproblems“ in Form einer speziellen „Landfahrerordnung“. Der CDU-Kollege Robert Gleichauf versuchte Vogt noch zu unterstützen, doch vergeblich.<sup>994</sup> Letztlich dominierte die Haltung von Diemer-Nicolaus, denn am 27. Februar 1957 lehnte das baden-württembergische Parlament eine Sonderverordnung für „Landfahrer“ ab.<sup>995</sup> Doch gleichzeitig stimmte es dem Antrag 638 zu: „Die Regierung zu ersuchen, dem Problem der Landfahrer ihre besondere Aufmerksamkeit zu schenken“.<sup>996</sup>

Wenige Wochen zuvor hatte der hessische Landtag auf Initiative der CDU-Fraktion ebenfalls über eine antiziganistische Sondergesetzgebung diskutiert – jedoch erfolglos: „in zweiter Lesung“ sei der Entwurf einer „Landfahrerordnung“ abgelehnt worden.<sup>997</sup>

Nach Vogts Niederlage wurde es zwar einige Monate still um ihn, doch zwischenzeitlich hatte sich die Debatte um eine minderheitenfeindliche Sondergesetzgebung in Baden-Württemberg wegen eines Vorfalles in Magolsheim (Landkreis Reutlingen) wieder entfacht: Nach Kriegsende hatte sich die Familie Kreuz in der Gemeinde Herrlingen (Landkreis Ulm) niedergelassen. Die Kommunalverwaltung versuchte die neunköpfige Familie aus ihrem Gebiet zu vertreiben, unterstützte sie beim Hauskauf in einer anderen Gemeinde – jedoch nur unter der Bedingung, dass die Familie Kreuz unmittelbar nach der Grundbucheintragung dorthin umziehe.<sup>998</sup> Der Hauskauf blieb nicht unbemerkt und zog innerhalb der Regionalverwaltung sowie der Bevölkerung weite Kreise. Es entstand ein beispielloser Akt der Selbstjustiz, als in der Nacht zum 4. Juni 1957 aus der Mitte der Gesellschaft der „Volkszorn“ losbrach, wie die Wochenzeitung „Die Zeit“ konstatierte: „Eine Gruppe hatte nach der Gasthausrunde um Mitternacht begonnen, das Dach abzudecken, andere rissen Türen und Fenster heraus, wieder andere gingen den

994 Landtag (1958): Verhandlungen, S. 1112.

995 Regierungspräsidium Nordbaden (Karlsruhe) an Innenministerium (Stuttgart), 12.8.1959, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 154.

996 Landtag (1958): Verhandlungen, S. 1112.

997 Innenministerium (Wiesbaden) an Innenminister der Bundesländer, 15.2.1957, HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 142.

998 Landtag (1958): Verhandlungen, S. 1733.

Zwischenwänden mit Pidsen [sic!] zu Leibe, und schließlich rückten einige sogar mit Bulldogs an, um die Grundmauern zu schleifen.“<sup>999</sup>

Die beteiligten Magolsheimer hatten in einer spontanen Aktion das Haus bis auf die Grundmauern abgetragen und somit der Familie Kreuz die Wohnmöglichkeit in ihrer Gemeinde brutal verwehrt. Später gab der Bürgermeister von Magolsheim zu, dass er „den Zuzug der verhassten Familie [hatte] unterbinden wollen“: „Der Bürgermeister offenbarte auch, was er getan hätte, wenn die Zigeunerfamilie Kreuz doch in Magolsheim sesshaft geworden wäre. Er hätte keine polizeiliche Anmeldung entgegengenommen und auf diese Weise dem Kreuz das Magolsheimer Bürgerrecht und damit die Existenzberechtigung verweigert.“<sup>1000</sup>

Das Landgericht Tübingen verurteilte alle Täter wegen „Landfriedensbruch und Zerstörung von Bauwerken (oder der Beihilfe dazu)“ zu milden Bewährungsstrafen. Doch die Familie Kreuz musste infolge des Abrisses weiterhin in prekären Verhältnissen in einer Notunterkunft leben, da sie die Gemeinde in einem „halbverfallenen Pferdestall, in dem für neun Personen zwei Betten zur Verfügung“ standen, unterbrachte.<sup>1001</sup>

Der Historiker Christian Kelch bezeichnet den beispiellosen Vorfall in Magolsheim als „Kulminationspunkt der Ausgrenzungspolitik nach 1945“; ebenso stehe Magolsheim „für das Scheitern der kommunalen Politik gegen Ende der 1950er Jahre.“<sup>1002</sup>

Am 26. Juni 1957 debattierte der baden-württembergische Landtag über den Vorfall in Magolsheim, nachdem abermals CDU-Mitglieder entsprechende Anträge gestellt hatten.<sup>1003</sup> Innenminister Viktor Renner beantwortete die Anfrage und wies darauf hin, dass Magolsheim nicht das vermeintliche „Landfahrerproblem“ repräsentierte, da die Familie „sesshaft“ sei:

Die Landesregierung schenkt der Landfahrerfrage zu jeder Zeit die gebotene Aufmerksamkeit. Ausweislich der Kriminalstatistik sind in den Monaten Januar bis Mai 1957 die Landfahrer in Baden-Württemberg mit dem geringen Anteil von nur 0,13 % an

999 Zeit: „Disteln“, 20.3.1958.

1000 Der Spiegel: Zigeuner, 26.3.1958, S. 29.

1001 Ebd.

1002 Kelch: Dr. Hermann Arnold, S. 177.

1003 Landtag (1958): Verhandlungen, S. 1234, 1252, 1732.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

der Gesamtzahl der als Täter in Strafsachen ermittelten Personen beteiligt. Zu besonderen polizeilichen Maßnahmen gegen Nichtseßhafte hat im letzten halben Jahr kein Anlaß bestanden.<sup>1004</sup>

Zwar diskutierte das Plenum am 3. Juli 1957 ausführlich über die Vorkommnisse in Magolsheim, doch eine „Landfahrerordnung“ forderte selbst Vogt nicht mehr.

### 3.3 Zwischen Stagnation und Wandel: Gescheiterte Neuausrichtung der Minderheitenpolitik

Mitte der 1950er-Jahre sah der AK II keine Notwendigkeit für eine Sondergesetzgebung, da zunächst regionale und lokale Richtlinien ausreichen sollten. Doch 1956 und 1959 hatten Bremen und Hamburg sogenannte „Wohnwagengesetze“ erlassen. Um öffentliche Stellplätze nutzen zu können, waren spezielle Genehmigungen vonnöten, die die Behörden aus „Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung versagen“ konnten.<sup>1005</sup> Beide Gesetze sollten zum einen die „Sesshaftmachung“ vorantreiben und zum anderen zur Abschreckung dienen.<sup>1006</sup> Die Richtlinien beruhten auf antiziganistischen Denkmustern und bildeten in den Stadtstaaten den Kern der kommunalen Ausgrenzungspolitik gegen Sinti und Roma. Das Nachbarland Niedersachsen sorgte sich daraufhin – wie bereits Hessen und Baden-Württemberg zu Beginn der 1950er-Jahre – vor einem verstärkten Auftreten von „Landfahrern“, da diese nun Bayern, Hamburg und Bremen meiden könnten. Niedersachsen wagte einen erneuten Vorstoß und eruierte die Einschätzung der AK-II-Mitglieder.<sup>1007</sup>

1004 Ebd., S. 1614.

1005 Gesetz über das Aufstellen von Wohnwagen und die Zulassung von Wohnwagenplätzen (Wohnwagengesetz). Vom 19. Juni 1956, in: Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, 30.6.1956, S. 71 f., HStAS EA 2/303 Bü. 617, fol. 166 zu 165; Gesetz gegen das Beziehen, Aufstellen und Überlassen von Wohnwagen (Wohnwagengesetz). Vom 10. Juli 1959, in: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, 16.7.1959, S. 107–109, ebd., fol. 168 zu 167.

1006 Sitzungsprotokoll des Arbeitskreises II Öffentliche Sicherheit und Ordnung der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer am 1./2.10.1959, ebd., fol. 169.

1007 Innenministerium (Hannover) an Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer, 27.8.1959, ebd., fol. 156.

Baden-Württemberg stellte im Herbst 1959 fest, dass „eine gesetzliche Regelung des Landfahrerwesens nur in Betracht“ käme, sofern „die übrigen Bundesländer entsprechende Bestimmungen erlassen sollten und hieraus ein Abwandern der Landfahrer nach Baden-Württemberg zu befürchten wäre“ – dem pflichtete Nordrhein-Westfalen bei.<sup>1008</sup>

Die ablehnende Haltung gegen die Sondergesetzgebung blieb auch in den 1960er-Jahren bestehen: Im Oktober 1963 befragte Bayerns Innenministerium die Mitglieder des AK II über den Status quo.<sup>1009</sup> Baden-Württemberg und Hessen konstatierten, dass ein „Erlass einer solchen Vorschrift [...] vorerst auch nicht beabsichtigt“ sei<sup>1010</sup> – vor allem nachdem sowohl der baden-württembergische als auch der hessische Landtag die Entwürfe abgelehnt hatten.<sup>1011</sup> Daran schlossen sich Bremen, Berlin, Rheinland-Pfalz, Saarland, Hamburg und Schleswig-Holstein an.<sup>1012</sup>

### 3.3.1 Zwanzig Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges: Die Abschaffung der antiziganistischen NS-Gesetzgebung in Baden-Württemberg

Zwar hatte das württembergisch-badische Innenministerium bereits 1948 Heinrich Himmlers Erlass zur „Bekämpfung der Zigeunerplage“ (8.12.1938) verboten, doch über die regionalen Ausführungsbestimmungen traf es keine offizielle Entscheidung.<sup>1013</sup> Der Präsident des Landesbezirks Baden, Edmund Kaufmann, der zwischen 1949 und 1951 im Amt war, hatte im Januar 1950 die nordbadischen Landratsämter, Kommunalverwaltungen und Polizeidienststellen über das Verbot des

1008 Aktenvermerk des Innenministeriums (Stuttgart), 24.9.1959, ebd., fol. 164.

1009 Innenministerium (München) an Innenministerien der Länder, 14.10.1963, ebd., fol. 190.

1010 Innenministerium (Stuttgart) an Innenministerien der Länder, 15.10.1963, ebd., fol. 191.

1011 Innenministerium (Wiesbaden) an Innenministerien der Länder, 15.10.1963, ebd., fol. 192.

1012 Innenministerium (Bremen) an Innenministerien der Länder, 16.10.1963, ebd., fol. 193; Innenministerium (Mainz) an Innenministerien der Länder, 16.10.1963, ebd., fol. 194; Innenministerium (Berlin) an Innenministerien der Länder, 21.10.1963, ebd., fol. 195; Innenministerium (Saarbrücken) an Innenministerien der Länder, 17.10.1963, ebd., fol. 196; Innenministerium (Hamburg) an Innenministerien der Länder, 25.10.1963, ebd., fol. 197; Innenministerium (Hannover) an Innenministerien der Länder, 24.10.1963, ebd., fol. 198.

1013 Siehe Kapitel 3.1.1.

Himmler-Erlasses und der badischen Januar-Verordnung informiert. Trotzdem fand diese Information scheinbar nicht ihren Weg in das Innenministerium.<sup>1014</sup>

Erst am 9. März 1966 – über 20 Jahre nach Kriegsende und dem Inkrafttreten des Alliierten Kontrollratsgesetzes Nr. 1 – informierte das Innenministerium das Landeskriminalamt und die Regierungspräsidien, dass die Verordnungen von 1905 und 1939 „ersatzlos aufzuheben“ seien. Ein wachsendes Rassismusbewusstsein oder Aspekte des Minderheitenschutzes waren dafür nicht ursächlich, denn das Innenministerium führte rechtstheoretische und administrative Gründe an: Den Verordnungen komme nämlich „keine erhebliche praktische Bedeutung mehr zu. Auf ihre Fortgeltung [kann] daher verzichtet werden.“<sup>1015</sup> Einen endgültigen Entschluss fasste das Ministerium damit nicht, weil es zunächst den Verwaltungseinheiten eine zweimonatige Widerspruchsfrist einräumte.<sup>1016</sup> Alle Regierungspräsidien stimmten dem Innenministerium zu, doch forderten sie aktualisierte Ersatzvorschriften – einzig dem Regierungspräsidium Nordwürttemberg genügten die bereits vorhandenen.<sup>1017</sup>

Die „zeitgemäßen“ Neuregelungen sollten an die Kontinuität der diskriminierenden Minderheitenpolitik anknüpfen, da etwa das südbadische Regierungspräsidium (Freiburg) Minderheitsangehörige weiterhin als Sicherheitsproblem einordnete:

Sieben Landratsämter haben sich mit zum Teil erheblichen Gründen für die Beibehaltung der Ordnung ausgesprochen. Das Regierungspräsidium Südbaden hält es für zweckmäßig, wenn eine Neuregelung geschaffen wird, die ein Mindestmaß an Bestimmungen zur Gewährleistung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erhält.<sup>1018</sup>

1014 Landesbezirkspräsident (Baden) an Landratsämter, Stadtverwaltungen und Polizeidienststellen, 19.1.1950, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 253.

1015 Innenministerium (Stuttgart) an Regierungspräsidien und LKA, 9.3.1966, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. 202.

1016 Ebd.

1017 Regierungspräsidium Nordwürttemberg (Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 28.3.1966, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. 205.

1018 Regierungspräsidium Südbaden (Freiburg) an Innenministerium (Stuttgart), 12.5.1966, ebd., fol. 207 mit 208.

Weiterhin führte es aus, dass es für „einige Kreise und Gemeinden [...] kein „Landfahrerproblem“ gebe und damit ein Ungleichgewicht entstehe: „Dies hängt damit zusammen, daß die Landfahrer bei ihren Wanderungen immer wieder bestimmte Plätze, insbesondere kleine Gemeinden aufsuchen.“ Schärfere Maßnahmen nach bayerischem Vorbild, eine umfassendere Erfassung sowie Kontrolle und ein größerer Handlungsspielraum für die ansässigen Behörden sollten helfen.<sup>1019</sup>

Im Gegensatz zu Württemberg-Baden betrachtete das damalige (süd-)badische Innenministerium in Freiburg bereits 1950 die Nutzung der NS-Verordnung nicht kritisch.<sup>1020</sup> Dem Regierungspräsidium Südwürttemberg-Hohenzollern aber war vor allem das ambulante Gewerbe ein Dorn im Auge:

Die Zigeuner sind in Südwürttemberg-Hohenzollern ein ernstes Problem für die Polizei. Da sie keiner geregelten Arbeit nachgehen, besteht der Verdacht, daß sie den Lebensunterhalt weitgehend durch strafbare Handlungen bestreiten. Der betrügerische Teppichhandel durch Landfahrer ist eine alltägliche Erscheinung. Von der Polizei wird auch vermutet, daß die Zigeuner an den vielen Diebstählen von Heiligen-Figuren und anderen ungeklärten Seriedibstählen beteiligt sind.<sup>1021</sup>

Es kriminalisierte pauschal das ambulante Gewerbe, da es nicht der bürgerlichen Norm entsprach, und stellte die Minderheit unter einen Generalverdacht, ohne jegliche Beweise – zum Beispiel für die „Seriedibstähle“ – zu besitzen. Das Tübinger Amt forderte eine Neufassung des 1905er-Erlasses, da es die Erfassungs- und Kontrollmöglichkeiten des LKA – der „Zigeunerkartei“ – nicht als „ausreichenden Ersatz“ empfand.

Für den Regierungsbezirk Karlsruhe liegen differenziertere Meinungsbilder vor, da die Korrespondenz zwischen dem nordbadischen Regierungspräsidium und den ihm unterstehenden Behörden überliefert ist.<sup>1022</sup> Bruchsal, Buchen und Karlsruhe forderten, eine „zeitgemäße

1019 Ebd.

1020 Innenministerium (Freiburg) an Landesbezirkspräsidenten Baden, 1.2.1950, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. 261.

1021 Regierungspräsidium Südwürttemberg-Hohenzollern (Tübingen) an Innenministerium (Stuttgart), 31.5.1966, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. 209.

1022 Regierungspräsidium Nordbaden (Karlsruhe) an untere Verwaltungsbehörde und Polizeidienststellen (Regierungsbezirk Nordbaden), 4.4.1966, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. o. A.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

Verordnung“ zu erlassen. Die pränationalsozialistischen Richtlinien waren aus ihrer Sicht nicht mehr vonnöten, doch die badische Januar-Verordnung sollte in novellierter Form weiterhin Bestand haben:<sup>1023</sup> „Es wird angeregt, möglichst die gleichen bisher geltenden einschränkenden Bestimmungen über das Reisen, den Aufenthalt und die Ausweispflicht in einer neuen Verordnung für das ganze Land Baden-Württemberg aufzunehmen.“<sup>1024</sup>

Karlsruhe bezeichnete die regionale Verordnung als eine der „letzten Rechtsgrundlagen“, die der „Polizei noch erlauben, hier ordnend und gefahrenabwehrend tätig zu werden.“<sup>1025</sup> Letztlich wurde eine „zeitgemäße Verordnung“ gefordert, da Teile „antiquiert“ und „überholt“ seien. Denn „mit dem ersatzlosen Wegfall der erwähnten Bad. Verordnung von 1939 [konnte man sich] nicht zufrieden geben“.<sup>1026</sup> Aufgrund dieser Meinungen formulierte das Regierungspräsidium Nordbaden folgende Stellungnahme:

Nach unserer Auffassung muß bei einem ersatzlosen Wegfall der Verordnung mit einer Zunahme der Schwierigkeiten mit diesem Personenkreis, der sich erfahrungsgemäß jeder behördlichen Einflußnahme zu entziehen sucht, gerechnet werden. Polizeiliche Einzelmaßnahmen aufgrund des Polizeigesetzes erscheinen uns wenig erfolgsversprechend.<sup>1027</sup>

Die Debatte belegt, dass über Jahrzehnte keine Einigkeit erzielt werden konnte, wie die Staatsbehörden im Alltag mit den regionalen NS-Gesetzen umzugehen hatten.<sup>1028</sup> Als das Innenministerium die Umfrage

1023 Polizei (Buchen) an Landespolizeidirektion Karlsruhe, 20.4.1966, ebd., fol. o. A.; Stadt (Bruchsal) an Regierungspräsidium Nordbaden (Karlsruhe), 22.4.1966, ebd., fol. o. A.; Polizei (Karlsruhe) an Regierungspräsidium Nordbaden (Karlsruhe), 22.4.1966, ebd., fol. o. A.

1024 Polizei (Buchen) an Landespolizeidirektion Karlsruhe, 20.4.1966, ebd., fol. o. A.

1025 Polizei (Karlsruhe) an Regierungspräsidium Nordbaden (Karlsruhe), 22.4.1966, ebd., fol. o. A.

1026 Ebd.

1027 Regierungspräsidium Nordbaden (Karlsruhe) an Innenministerium (Stuttgart), 11.5.1966, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 1, fol. o. A.

1028 Auch nach diesem Vorstoß erließ das baden-württembergische Innenministerium keine endgültige Entscheidung; 1970 hatte etwa das Mannheimer Polizeipräsidium nach der Gültigkeit der badischen NS-Regelung gefragt. Polizei (Mannheim) an Regierungspräsidium Nordbaden (Karlsruhe), 24.3.1970, ebd., fol. o. A.

zu den Verordnungen anstieß, hatte Bayern bereits den bundesweit agierenden Meldedienst („Landfahrerzentrale“) aufgelöst. Hinzu kommt die niedrige Kriminalitätsquote des als „Landfahrer“ stigmatisierten Personenkreises, der in Baden-Württemberg lediglich 0,14 Prozent der Gesamtatverdächtigen ausmachte. Trotzdem forderten die Regierungspräsidien Richtlinien nach bayerischem Vorbild.<sup>1029</sup> Eine endgültige Entscheidung des baden-württembergischen Innenministeriums über die NS-Verordnungen ist nicht überliefert; ebenso forcierten sie die geforderte Neuregelung in Anlehnung an Bayern nicht. Stattdessen festigte sich die Meinung, dass die bayerische „Landfahrerordnung“ nicht „nach[zu]ahmen“ sei.<sup>1030</sup>

### 3.3.2 Alte Maßnahmen – neue Wirkung? Fahndungstage: Bund und Land

Weiterhin fanden länderübergreifende Diskussionen statt, wenn auch nicht in der Intensität wie zu Beginn der 1950er-Jahre: Im September 1967 widmete sich der AK II der „Nichtseßhaftigkeit“ und übertrug die weitere Debatte an die AG Kripo.<sup>1031</sup> Erich Haas, Leiter des baden-württembergischen LKA, bezog zur Thematik Stellung und schlug einen Bogen zu „Landfahrern“:

Größere Beachtung als die Nichtseßhaften verdienen in Baden-Württemberg die Landfahrer, die nur formell einen festen Wohnsitz unterhalten, in Wirklichkeit aber fast das ganze Jahr über im Bundesgebiet umherziehen und dabei strafbare Handlungen begehen. Sie sind echte reisende Straftäter, für die im hiesigen Zuständigkeitsbereich besondere Kontrollen angeordnet sind.<sup>1032</sup>

Haas entindividualisiert die Minderheit, indem er sie kollektiv als „reisende Straftäter“ kriminalisiert und ihnen Betrugs- und Täuschungsabsichten vorwirft. Zu den Ursachen dieser Kollektivierungsstrategie schreibt Michael Zimmermann:

1029 E-Mail des Landeskriminalamts Baden-Württemberg (Stuttgart) an die Autorin, 3.12.2019.

1030 Protokoll einer Ministeriumstagung, 12.1.1967, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. 222.

1031 Protokoll der Sitzung des Arbeitskreises II der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer am 13.12.1966, 15.9.1967, ebd., fol. 234.

1032 Haas (LKA – Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 25.10.1967, ebd., fol. 241.

## Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

Die polizeiliche Einstellung gegenüber „Landfahrern“ war durch eine „Haltung des prinzipiellen Verdachts“ bestimmt, gemäß der den Zigeunern eine charakterliche Disposition zur Kriminalität eigen sei. Der prinzipielle Verdacht korrespondierte mit dem Gedanken, gegen „Landfahrer“ verliefen Ermittlungen meist erfolglos, da „die Zigeuner“ der Polizei „über“ seien. Solche klischeebedingten Ohnmachtsgefühle ließen und lassen die Polizei zu einer Vielzahl von präventiven Maßnahmen greifen, die von einfachen Kontrollen über Razzien bis zur erkenntnisdienstlichen Behandlung reichen.<sup>1033</sup>

Eben die bestehenden Erfassungs- und Kontrollstrategien kämen in Baden-Württemberg an ihre Grenzen, weswegen Haas bundesweite Kontrollen in Form von Fahndungstagen als erfolgsversprechender einstuft:

Diese können jedoch nur bei der Zuweisung von Rastplätzen durchgeführt werden und treffen deshalb immer nur einen kleinen Teil des notwendigerweise zu überwachenden Personenkreises. Hier erscheinen Fahndungsmaßnahmen auf Bundesebene dringend angezeigt, insbesondere erscheint als einzig wirksames Mittel zur Fahndung nach diesen Personen eine gleichzeitige Überprüfung ihrer üblichen Aufenthaltsorte im Rahmen des Bundesfahndungstags.<sup>1034</sup>

Razzien hatten sich nach Kriegsende erneut als Bestandteil der Polizeipraxis etabliert; so fanden auf dem Gebiet des heutigen Baden-Württembergs mehrere Fahndungstage zur flächendeckenden Erfassung statt.<sup>1035</sup> Der von Erich Haas angesprochene Bundesfahndungstag sollte der „erste allgemeine Bundesfahndungstag seit Bestehen der Bundesrepublik“ sein, der auch dezidiert „Nichtseßhafte“ im Fokus

1033 Zimmermann: Nach dem Genozid, S. 157.

1034 Haas (LKA – Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 25.10.1967, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. 241.

1035 Rhein-Neckar-Zeitung (RNZ): Landesfahndungstag, 21.4.1949, S. 5; RNZ: Erfolgreicher Fahndungstag, 23.9.1960, S. 6; Erfahrungsbericht über den Landesfahndungstag vom 9./10.11.1962, HStAS EA 2/303 Bü. 1214, fol. 440 zu 439; Hohenloher Zeitung Öhringen: Ergebnis der Fahndung: ein Fürsorgezögling, 13.11.1962; Widmann: Auszug, S. 517 f.

hatte.<sup>1036</sup> 1967 hatten der AK II und die AG Kripo eine bundesweite Aktion beschlossen.<sup>1037</sup>

Zum erstenmal seit 30 Jahren hatte sich die Polizei der Bundesländer am Fahndungstag zu einer gemeinsamen Aktion zusammengefunden. [...] Zur Vorbereitung des „Tages X“ hatte das Bundeskriminalamt in Wiesbaden 15.300 Exemplare des Bundesfahndungsbuches an die Polizeidienststellen verschickt. [...] Rund 110.000 Polizeibeamte wurden für die Jagd auf rund 50.000 steckbrieflich Gesuchte eingesetzt.<sup>1038</sup>

Alle polizeilichen Ebenen – von der Polizeidienststelle über die Landesoberbehörde (LKA) bis hin zur Bundesoberbehörde (BKA) – kooperierten: Sie strukturierten die Razzia in drei Phasen, die verschärfte Kontrollen vorsahen. Erstens überprüften sie „sämtliche Einwohnermelderegister im Bundesgebiet“; zweitens führten sie ausführliche Personenkontrollen durch; drittens arbeiteten sie eng mit Exekutivbehörden zusammen, aus deren Beständen sie Informationen erhalten konnten, die „üblicherweise nicht aus den Einwohnermelderegistern“ stammten – wie Krankenkassen, Arbeitsämtern oder der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenfürsorge in Bethel.<sup>1039</sup> Im November 1967 führten sie die Personenkontrollen durch, deren Ergebnis die Polizei allerdings nicht zufriedenstellte:

Der Fahndungserfolg der zweiten Phase des allgemeinen Fahndungstages blieb [...] hinter den allgemeinen Erwartungen zurück. [...] Der Zeitpunkt für die Fahndungsmaßnahmen war ungünstig gewählt worden. Der Reiseverkehr war wegen der herbstlichen Witterung auf ein Minimum zurückgegangen; dementsprechend schwach besucht waren Hotels, Jugendherbergen und erst recht Campingplätze. Bahnhofsvorplätze, Parks, Unterschlupfe von Gesindel aller Art, sowohl auf dem flachen Lande als auch in den Stadtbezirken, waren wegen der Kälte kaum besucht.<sup>1040</sup>

1036 Bux: Fahndungstage, S. 192.

1037 Ebd.; RNZ: Bundesfahndungstag angelaufen, 4./5.11.1967, S. 7.

1038 RNZ: Teilerfolg durch Bundesfahndungstag, S. 9.

1039 Bux: Fahndungstage, S. 192–198.

1040 Ebd., S. 195 f.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

Daneben hatten die Medien aus Sicht der Polizei im Vorfeld zu viel über die geplante Großfahndung berichtet.<sup>1041</sup> Drei Jahre später, auf der jährlich stattfindenden „Herbsttagung“ des BKA, rekapitulierte Kuno Bux als Vertreter des LKA Baden-Württemberg die Erfahrungen mit den Fahndungstagen:

Wenn schon im Preußen von 1928 größere Fahndungsaktionen erforderlich waren, so zwingt unser liberaler Rechtsstaat, verbunden mit einer sich längst abzeichnenden Änderung in der Sozialstruktur unseres Volkes, immer mehr zu neuen Fahndungsmethoden. Die horizontale Mobilität, die Neigung zu Ort- und Arbeitsplatzwechsel, nimmt ständig zu. Die Zahl der interlokalen und reisenden oder auf andere Weise über ihren festen Wohnsitz hinaus wirkenden Täter vermehrt sich zwangsläufig. Die Öffnung der innereuropäischen Grenzen und die wirtschaftlichen Verflechtungen stärken diese Tendenz.<sup>1042</sup>

Die Massenrazzien des NS-Regimes erwähnte Bux weder, noch problematisierte er sie; stattdessen klammerte er sie in seinen Ausführungen komplett aus, womit er eine Brücke zwischen der pränationalsozialistischen Polizeipraxis und der Nachkriegszeit zu schlagen versuchte. Aus der Sicht von Bux konnten sich Gelegenheitstäter zu gefährlichen Straftätern entwickeln, wenn keine Präventivmaßnahmen durchgeführt werden:

Es ist schließlich eine gesicherte kriminologische Erkenntnis, daß der charakterlich labile Mensch zunächst Straftaten mit geringer krimineller Intensität in größeren zeitlichen Abständen begeht, im weiteren Verlauf aber nach kürzer werdenden zeitlichen Intervallen kriminell intensiver wird. Ein Blick in das Vorstrafenverzeichnis der Gewohnheitsverbrecher bestätigt diese These. Eine frühzeitige Erfassung der noch im Anfangsstadium ihrer kriminellen Entwicklung befindlichen Personen muß daher zwangsläufig präventive Auswirkungen haben.<sup>1043</sup>

1041 Ebd., S. 195 f.

1042 Ebd., S. 191.

1043 Ebd., S. 193.

Zwar nahm Bux in seinem Vortrag keinen direkten Bezug auf „Landfahrer“, doch ist davon auszugehen, dass er sie in die Kategorie der „reisenden Täter“ miteinschloss.<sup>1044</sup>

### 3.3.3 Auflösung der Karteien: „Zentralkartei zur Bekämpfung von Zigeunerdelikten“

Im Mai 1971 entschied sich das Landeskriminalamt Baden-Württemberg für die Auflösung der im Jahre 1953 eingerichteten „Zentralkartei zur Bekämpfung von Zigeunerdelikten“ zum November 1971.<sup>1045</sup> Doch der Minderheitenschutz spielte bei der Entscheidung keine Rolle, sondern administrative und kriminalpolitische Gründe waren ausschlaggebend:

Nach mehrjähriger Überprüfung konnte festgestellt werden, daß Landfahrer sich nicht mehr auf typische Zigeunerdelikte beschränken und bandenmäßig auftretende, mit erheblicher Verbrecherenergie ausgestattete Landfahrergruppen keine Rastplätze benutzen. Diese Landfahrer sind in aller Regel motorisiert. Dadurch ist es ihnen möglich geworden, schnell und von der Polizei meist unbemerkt große Wegstrecken – insbesondere in den Nachtstunden – zurückzulegen.<sup>1046</sup>

Aus Behördensicht stelle die Mobilität der Gruppe einen erheblichen Risikofaktor dar, den sie bereits seit Jahrzehnten mit Sorge betrachteten: „Diese verspätet abgesetzten Meldungen führten zu einer erheblichen Aufschwemmung der Zentralkartei, ohne daß dadurch ein entsprechender Nutzen für den kriminalpolizeilichen Meldedienst erzielt werden konnte.“<sup>1047</sup> Daneben sollten administrative Veränderungen die Arbeitspraxis vereinfachen: „Ich darf darauf hinweisen, daß durch die Aufhebung der Meldepflicht der Polizeieinzeldienst von einer teilweise äußerst arbeitsaufwendigen Schreibearbeit befreit wird.“<sup>1048</sup>

1044 Stephan: „Kein Mensch“, S. 266, 280.

1045 Fernschreiben der Landespolizeidirektion an die Polizeiposten, 16.11.1971, GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 2 (HWAO-Vorgänge, Teil 3), fol. o. A.

1046 Landeskriminalamt (Stuttgart) an Innenministerium (Stuttgart), 28.5.1971, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. 285 mit 286.

1047 Ebd.

1048 Ebd.

Baden-Württemberg folgte mit dem Außerkraftsetzen der Kartei einem bundesweiten Trend, den Bayern Mitte der 1960er-Jahre angestoßen hatte. Öffentliche Proteste aus Reihen der Minderheit und deren Bürgerrechtsbewegung hatten die Kripo dazu bewogen, die Zentrale am 30. März 1965 aufzulösen; doch intern hatte ein „Erlaß des LKA“ die „Landfahrerzentrale [...] mangels ausreichenden Arbeitsanfalls“ aufgehoben.<sup>1049</sup> Die anderen Bundesländer folgten später: Rheinland-Pfalz (1975), Hessen (1978/1979) und Hamburg (1980).<sup>1050</sup>

Mit dem Wegfall der minderheitenfeindlichen Meldedienste brachen für Sinti und Roma keine ruhigeren Zeiten an, da Baden-Württemberg der diskriminierenden Minderheitenpolitik nicht den Rücken kehrte. Stattdessen versuchte das hiesige LKA modifizierte Maßnahmen zu nutzen; am 10. Dezember 1971 verschickte das Kriminalamt ein „Merkblatt zur Kontrolle von Landfahrern“ an alle Polizeidienststellen.<sup>1051</sup> Die antiziganistischen Denkmuster waren weiterhin handlungsleitend, als das LKA die Minderheitsangehörigen abermals unter Generalverdacht stellte: „Bei der Kontrolle von Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland ohne festen Wohnsitz sind und nach Landfahrerart unseßhaft umherziehen, ist sorgfältig zu prüfen, ob und in welchem Umfang sie gegen nachfolgende Gesetze und Verordnungen verstoßen haben.“<sup>1052</sup>

Das Dokument umfasste 13 Seiten und enthielt eine Sammlung von Gesetzen aus den Bereichen des Melde-, Ausweis-, Gesundheits-, Schul-, Gewerbe-, Verkehrs- und Ausländerwesens.<sup>1053</sup>

In den folgenden Jahren kam es abermals zu einer semantischen Verschiebung. Anstatt des Begriffes „Landfahrer“ nutzten die Polizeibehörden den Terminus „HWAO-Person“ (= „häufig wechselnder Aufenthaltsort“), der ebenfalls auf denselben diskriminierenden Denkmustern beruhte, wie Michael Zimmermann feststellt:

In der polizeilichen Praxis scheinen „HWAO-Person“ und „Landfahrer“ aber vielfach als Synonyma verwandt zu werden. Der Begriff „HWAO-Person“ diente dann lediglich der Entkoppelung

1049 Margalit: Nachkriegsdeutschen, S. 95; Schenk: Rassismus, S. 371; Fings/Sparing: Rassismus, S. 357.

1050 Schenk: Rassismus, S. 373 f., 377 f.; Rose: Aufarbeitung, S. 140.

1051 Allgemeine Bekanntmachung. Intensivierung der Kontrolle von Landfahrern, in: Landeskriminalblatt Baden-Württemberg, 10.12.1971, S. 1, HStAS EA 2/303 Bü. 618, fol. o. A.

1052 Merkblatt zur Kontrolle von Landfahrern, 28.5.1971, ebd., fol. 286 zu 285.

1053 Ebd.

von äußerem Sprachgebrauch und internem polizeilichem „Alltagswissen“ über Sinti und Roma; er gewährleistet auf diese Weise die Abschirmung einer weitgehend unveränderten Praxis gegen eine kritische Öffentlichkeit.<sup>1054</sup>

Das baden-württembergische Landeskriminalamt bestätigte der Autorin, dass erst 2018 ein „personengebundene[r] Hinweis im polizeilichen Auskunftssystem POLAS BW abgeschafft“ wurde.<sup>1055</sup> Zwar bleibt es mit dieser Aussage vage, es ist allerdings davon auszugehen, dass es sich um die „HWAO“-Kennzeichnung handelte. Dies verdeutlicht, dass die grundgesetzwidrige Sondererfassung von Sinti und Roma mit der Auflösung der LKA-Kartei im Mai 1971 nicht ad acta gelegt wurde.

### 3.4 Resümee

Die Umsetzung der alliierten Entnazifizierungspolitik und des Alliierten Kontrollratsgesetzes Nr. 1 sollte in der Theorie positive Auswirkungen auf die Minderheit der Sinti und Roma haben, doch gestaltete sie sich im Nachkriegsdeutschland und im Untersuchungsgebiet schwierig: Erstens wurden Minderheitenbelange weiterhin als klassisches Feld der Polizeiarbeit angesehen – zu Lasten der Überlebenden. Viele Kriminalbeamte kehrten nach kurzen Zwangspausen wieder in den öffentlichen Dienst zurück, wodurch sich antiziganistisches Gedankengut weiterhin verbreiten konnte. Zweitens fehlte ein grundlegendes Bewusstsein für die rassistische Verfolgung von Sinti und Roma im Nationalsozialismus. Die Behörden stuften nur wenige Überlebende als traumatisierte Opfer eines Gewaltregimes ein, den Großteil jedoch ordneten sie aufgrund von verankerten antiziganistischen Negativstereotypen – wie denen des „asozialen“, kriminellen oder nomadisierenden „Zigeuners“ – als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ein. Drittens besaßen die Nachkriegsbehörden bei der Auslegung alliierter Vorgaben einen großen Ermessensspielraum, da das Alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 1 die antiziganistischen Rechtsgrundlagen nicht explizit erwähnte. Hinzu kam im speziellen Fall Württemberg-Badens

1054 Zimmermann: Ausgrenzung, S. 369f. Auch auf den Deckblättern des Bestandes GLA 527 Zug. 2001-38 Nr. 2 des Generallandesarchivs Karlsruhe wird der „HWAO“-Begriff synonym für die „Bekämpfung des Landfahrer- und Landstreicherwesens“ benutzt. Allgemeine HWAO-Vorgänge (Teil I-III), Deckblätter, ebd.

1055 E-Mail des LKA (Stuttgart) an die Autorin, 11.11.2019.

die Vereinigung unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen, die über Jahrhunderte aufgebaut worden waren und große Auswirkungen auf die Minderheitenpolitik hatten. Erst 1947/48 hatte das württembergisch-badische Innenministerium den reichsweiten Erlass zur „Bekämpfung der Zigeunerplage“ von Heinrich Himmler abgeschafft, obwohl er eindeutig auf dem Rassenparadigma beruhte und den „polizeilich-wissenschaftlichen Verfolgungskomplex“ formte. Doch über die speziellen NS-Verordnungen auf regionaler Ebene trafen die südwestdeutschen Nachkriegsbehörden vorerst keine endgültige Entscheidung. Stattdessen sollte – wie in den anderen deutschen Ländern – eine an die politische Situation angepasste Richtlinie erarbeitet werden, um den staatlichen Umgang mit der Minderheit zu regeln. Denn die südwestdeutschen Behörden achteten penibel auf die Einhaltung der alliierten Vorgaben und die Anpassung an deren Demokratieverständnis, doch auf Ebene der Minderheitenpolitik verinnerlichten sie dies nicht. Zwar entwickelte sich Ende der 1940er-Jahre langsam ein Bewusstsein für die rassistische NS-Verfolgung von Sinti und Roma, jedoch war davon aus Behördensicht nur ein kleiner Teil der Minderheitsangehörigen betroffen. Den Hauptteil stellten die Behörden trotzdem dezidiert als „Plage“ dar, die beherrscht werden sollte – ohne gegen die demokratischen Vorgaben der US-Militärregierung zu verstoßen.

In Württemberg-Baden waren unterschiedliche Akteure an der Debatte beteiligt: in oberster Instanz die Abteilung III Öffentliche Sicherheit und Ordnung des württembergisch-badischen Innenministeriums – heute als Landespolizeipräsidium bekannt –, der Präsident des Landesbezirks Baden als Chef der badischen Verwaltung, Polizeidienststellen und kommunale Einheiten.

Über verschiedene Regierungsformen hinweg konnte die diskriminierende Sonderbehandlung von Sinti und Roma im Untersuchungsgebiet aufgezeigt werden. Der Süden Deutschlands – Baden, Bayern und Württemberg – hatte in der pränationalsozialistischen Zeit eine Vorreiterrolle bei der antiziganistischen Minderheitenpolitik eingenommen, an welche die Länder nach Zusammenbruch des NS-Regimes wieder anknüpften. Als vermeintliches „Allheilmittel“ sollte die polizeiliche Kontrolle und Erfassung von Sinti und Roma verstärkt werden: Zu diesem Zweck bauten die Kripostellen nach Kriegsende mit Hochdruck Meldedienste wieder auf, die sich länderübergreifend austauschten. Bayern war mit der Gründung der „Zigeunerdienststelle“ 1946 beim LKA München, die 1953 bundesweite Zuständigkeit erhielt, ein Vorreiter. Die bayerische Kartei knüpfte an eine lange Tradition der

systematischen Sondererfassung von Sinti und Roma an, die ihren Ursprung 1899 ebenso in München genommen hatte. Weitere Bundesländer folgten dem bayerischen Vorbild und richteten ebenfalls Ende der 1940er-Jahre spezielle Sammelstellen ein; lediglich Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg waren Nachzügler in der landesoberbehördlichen Erfassungspolitik. Erst im Mai 1953 hatte das baden-württembergische LKA unter der Leitung von Erich Haas die Gründung der „Zentralkartei zur Bekämpfung von Zigeunerdelikten“ bekannt gegeben. Über die Jahre hinweg forderten verschiedene Akteure den Erlass einer Sondergesetzgebung, die die Grundrechte von Sinti und Roma erheblich einschränken sollte. Abermals ergriff Bayern die Initiative, dessen „Landfahrerordnung“ zum 1. Januar 1954 in Kraft trat. Vor allem die bayerischen Nachbarländer fürchteten sich vor einem Erstarken des vermeintlichen „Landfahrerunwesens“. Dies führte zu Diskussionen innerhalb länderübergreifender Sicherheitsgremien wie der AG Kripo und des Arbeitskreises II „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ der Innenministerien. Doch nicht nur die Exekutive tauschte sich rege über die diskriminierenden Verordnungen aus, sondern auch die Legislative: Auf Initiativen der CDU/CSU-Fraktionen in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen debattierten die gesetzgebenden Organe über entsprechende Entwürfe. Doch sollte Bayern als einziges Land eine solch umfassende Verordnung erlassen; Hamburg und Bremen hatten zwar auch antiziganistische „Wohnwagengesetze“ veröffentlicht, doch bezogen sich diese „nur“ auf das Aufstellen von Wohnwägen. Die ablehnende Haltung des baden-württembergischen und hessischen Parlaments beruhte jedoch nicht auf Gründen des Minderheitenschutzes, sondern war administrativer und rechtstheoretischer Natur; antiziganistische Denkmuster wurden weiterhin tradiert und keine Rücksicht auf soziale Aspekte oder erlebte NS-Traumata genommen. Im gesamten Untersuchungszeitraum wurden stetig neue Diskussionen über zeitgemäße Rechtsgrundlagen entfacht, um das vermeintliche Problem zu lösen – wie die Umfrage des baden-württembergischen Innenministeriums im März 1966 gezeigt hat. Denn obwohl die LKA-Statistiken immer weniger als „Landfahrer“ Stigmatisierte als Täter eruieren konnten, hielten die Behörden und allen voran die Polizei am Feindbild „Landfahrer“ fest. Über die Jahre hinweg blieben antiziganistische Denkmuster im Umgang mit der Minderheit handlungsleitend: Sie stellten sie unter Generalverdacht, kriminalisierten den von der bürgerlichen Norm abweichenden Lebensstil und erkannten Sinti und Roma nicht als traumatisierte Überlebende eines Unrechtsregimes an.

Rückgriff auf „unbelastetes“ Recht?

Mitte der 1960er-Jahre löste Bayern infolge von Protesten die „Landfahrerzentrale“ beim Münchner LKA auf; Baden-Württemberg und weitere Bundesländer folgten in den 1970ern. Doch es hatte kein Umdenken hinsichtlich der Minderheitenpolitik stattgefunden, sondern der Nutzen der Meldedienste wurde auf kriminalpolitischer Ebene infrage gestellt.