

# Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union



Beschäftigung & Soziales



Europäische Kommission

**Verkauf und abonnement**

Vom Amt für Veröffentlichungen veröffentlichte kostenpflichtige Veröffentlichungen können über ein weltweites Netz von Verkaufsbüros bezogen werden.

# DIE SITUATION DER ROMA IN DER ERWEITERTEN EUROPÄISCHEN UNION

**Beschäftigung & Soziales**

**Grundrechte und Bekämpfung von Diskriminierungen**

Europäische Kommission  
Generaldirektion Beschäftigung und Soziales  
Referat D3

Manuskript abgeschlossen 2004

## Haftungsausschluss

Der vorliegende Bericht wurde aufgrund eines mit der Kommission der Europäischen Union abgeschlossenen Dienstleistungsvertrages erstellt. Die hier geäußerten Meinungen geben die Ansichten des Konsortiums, das den Bericht erstellt hat, wieder und können nicht zwangsläufig als offizieller Standpunkt der Europäischen Kommission, insbesondere der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, die diese Arbeit in Auftrag gegeben hat, angesehen werden.

Das Konsortium, das den Bericht erstellt hat, besteht aus Focus Consultancy Ltd., dem European Roma Rights Center und dem European Roma Information Office.



## Herstellung und Grafikdesign

Focus Consultancy Limited ([www.focus-consultancy.co.uk](http://www.focus-consultancy.co.uk))

## Fotos

Das Foto auf der Umschlagseite stammt von Miroslav Lacko.

Alle anderen Fotos wurden uns freundlicherweise vom European Roma Rights Center in Budapest zur Verfügung gestellt.

## Danksagungen

Die Mitglieder des Konsortiums möchten den Vertretern der nationalen Behörden, der NRO und den Roma-Organisationen danken, die zum vorliegenden Bericht beigetragen und ihn kommentiert haben. Insbesondere gilt ihr Dank den Personen aus den elf Mitglieds- und Beitrittsländern, die für eine detaillierte Untersuchung ausgesucht wurden. Die Personen, die die Berichte für diese elf Länder erstellten, haben in kurzer Zeit umfangreiche Arbeit geleistet, wofür sich das Konsortium bedankt. Des Weiteren möchten sie den Personen danken, die an der von der Europäischen Kommission im April 2004 veranstalteten Konferenz über die Lage der Roma in einer erweiterten EU in Brüssel teilnahmen und hierbei Beiträge leisteten, denn diese Konferenz trug entscheidend zur Entwicklung von Ideen und Vorschlägen bei. Schließlich möchten sie sich für das Engagement, die Anmerkungen und die Beiträge einiger Mitarbeiter der Europäischen Kommission, insbesondere der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, bedanken. Trotz der genannten Beiträge sind allein die Mitglieder des Konsortiums für im vorliegenden Bericht aufgetretene Fehler oder Missverständnisse verantwortlich.

**Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden**

**Gebührenfreie Telefonnummer:  
00 800 6 7 8 9 10 11**

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu.int>).

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

**Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2004**

ISBN 92-894-8185-4

© Europäische Gemeinschaften, 2004. Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in the United Kingdom

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

# INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	1
1. Einleitung	6
2. Roma in Europa: Ein kurzer historischer Überblick	9
3. Der europäische politische Rahmen	13
Zunahme der Nichtdiskriminierungsvorschriften in Europa	13
Die Integrationspolitik der EU	14
Überwachung der Menschenrechte	15
Die Europäische Beschäftigungsstrategie	16
Die Strukturfonds der EU	16
Andere Politikbereiche und Programme der EU	18
Die EU-Erweiterung und die Zuständigkeit der EU für die Roma-Frage	18
Weitere europäische Rechts- und Politikstrukturen	19
4. Roma in Schlüsselbereichen	21
Bildung	21
Beschäftigung	27
Wohnverhältnisse	30
Gesundheitsfürsorge	32
Schädliche Umwelteinflüsse auf Wohnverhältnisse und Gesundheit	36
Soziale Sicherheit, Einkommen und Schulden	36
Fehlende Personaldokumente und Staatenlosigkeit	37
Geschlechterspezifische Aspekte der Situation der Roma	40
Politische Maßnahmen für Fahrende	42
5. Anforderungen an die Politik	44
Anerkennung von Minderheiten	44
Mangel an statistischem Material zu Roma	44
Ungeeignete politische Maßnahmen	47
Kompetenz und Wille auf lokaler Ebene	48
Generell für Arme nachteilige Maßnahmen	49
Roma und die regionale Entwicklung	50
Nicht-Mitgliedstaaten	50
Migranten und Flüchtlinge	51
Kein Zugang zu Fördermitteln	52
Eine EU-Richtlinie zur Integration der Roma	52

---

6. Schlussfolgerungen, Empfehlungen, Fortschritte	54
Empfehlungen für die EU-Ebene .....	54
Empfehlungen für die Ebene der Mitgliedstaaten.....	59
Empfehlungen für die Zivilgesellschaft .....	61

---

7. Ausgewählte Bibliografie	62
-----------------------------	----

---

## ZUSAMMENFASSUNG

### **HINTERGRUND UND VORGEHENSWEISE**

**1.** Die Studie wurde von der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben. Hiermit soll die Lage der Roma, Sinti und anderen Gemeinschaften von Fahrenden in der erweiterten EU verdeutlicht und dargestellt werden, wie bestehende und künftige politische Maßnahmen der EU oder anderer diese Situation verbessern könnten. Die Studie wurde im Rahmen der Erweiterung in Auftrag gegeben, da die Roma und andere Gemeinschaften der Fahrenden<sup>1</sup> ab dem Moment der Erweiterung die größte ethnische Minderheit in der EU darstellen, und weil mit den bestehenden politischen Maßnahmen sowohl innerhalb der EU der 15 (der "alten" Mitgliedstaaten) als auch in den neuen Mitgliedstaaten die Diskriminierungen dieser Gemeinschaften nicht angemessen bekämpft und deren Integration in die Gesellschaft nicht genügend gefördert wird. Es wird nicht nur die Situation der Roma-Gemeinschaften in ganz Europa geschildert, sondern es werden auch einige Empfehlungen für die Organe und Institutionen der EU, die Regierungen der Mitgliedstaaten und Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich der Roma-Organisationen, gegeben.

**2.** Das verantwortliche Konsortium hat sich bei der Durchführung der Studie mit den Dienststellen der Europäischen Kommission ausgetauscht. Bei seiner Arbeit hat das Konsortium nicht nur in 11 Mitglied- und Kandidatenstaaten<sup>2</sup> eine einheitliche Studie durchgeführt, sondern auch bestehendes Material gesichtet und eine begrenzte Anzahl von Ländern und Projekten, die sich mit den Problemen der Roma befassen, besucht.

**3.** Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im April 2004 in Brüssel eine bedeutende Kon-

ferenz zur Situation der Roma in einer erweiterten EU finanziert, an der ungefähr 140 Roma-Akteure, Regierungs- und NRO-Vertreter aus den bestehenden und den künftigen Mitgliedstaaten sowie EU-Beamte und Vertreter anderer internationaler Organisationen teilnahmen. Schließlich wurden vom European Roma Information Office (ERIO), einem Mitglied des Konsortiums, umfassende Beratungen mit Roma-Organisationen durchgeführt, und die Regierungen der Mitgliedstaaten hatten die Möglichkeit ihre Beiträge zum Berichtsentwurf zu senden.

### **UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE**

**4.** Nach einigen Abschnitten über die Geschichte der Roma in Europa und dem politischen Kontext wird im Bericht vor allem die Situation der Roma in verschiedenen, für die gesellschaftliche Integration relevanten Bereichen untersucht. Dabei werden einige länderübergreifende Themen wie der soziale Schutz, das Fehlen von Personaldokumenten, geschlechtsspezifische und die Fahrenden betreffende Fragen behandelt. Mit der Studie soll eine allen oder den meisten Mitgliedstaaten und Kandidatenländern gemeinsame Situation aufgezeigt werden. Zur Verdeutlichung wird hierbei auch auf Beispiele in den Mitgliedstaaten oder Kandidatenländern verwiesen, wodurch aber nicht unbedingt die in einzelnen Ländern üblichen Vorgehensweisen angeprangert werden sollen.

### **BILDUNG**

**5.** Der Europäische Rat von Lissabon hat für die Bildung und Berufsausbildung einige Ziele aufgestellt, die bis zum Jahr 2010 erreicht werden sollen und besonders mit der Schaffung einer wissensbasierten

<sup>1</sup> Der Begriff der Fahrenden ("travellers") wird allgemein verschiedenen Gruppen von Roma und Sinti zugeordnet, auch wenn sie nicht das Leben von Nichtsesshaften führen. Der Begriff wird hauptsächlich in Irland und dem Vereinigten Königreich benutzt.

<sup>2</sup> Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Irland, Polen, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und dem Vereinigten Königreich

Gesellschaft und dem Anstieg der Beschäftigungsrate in der EU verknüpft sind. Hierbei handelt es sich um ehrgeizige, eher mit der Beschäftigung als mit der sozialen Gerechtigkeit verknüpfte Ziele, und so wurden bisher die Auswirkungen der Bildungspolitik auf ethnische Minderheiten, insbesondere der Roma, wenig untersucht. In einigen Mitgliedstaaten werden zwar die bildungspolitischen Ergebnisse für ethnische Gruppen überwacht, dies gilt jedoch nicht für alle Mitgliedstaaten, und die Ergebnisse bezüglich der Roma und der Gemeinschaften der Fahrenden in der EU der 25 sind gegenwärtig sehr mangelhaft. Dies lässt sich größtenteils auf die Trennung der Romakinder von den Kindern der Mehrheitsbevölkerung sowie auf das Fehlen einer angemessenen Versorgung der Kinder von Fahrenden zurückführen. Sind Romakinder in Schulen der Mehrheitsbevölkerung integriert, so handelt es sich hierbei meist um vernachlässigte oder ins Abseits gedrängte Schulen.

**6.** Den Strategien der Mitgliedstaaten für ein lebensbegleitendes Lernen fehlen in weiten Teilen die besondere Beachtung der Bildungsbedürfnisse der Kinder von Roma oder Fahrenden, und obwohl einige Projekte des Europäischen Sozialfonds (ESF) und das Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Bildung und Berufsausbildung (die Programme Socrates und Leonardo da Vinci) Roma-Fragen angehen, handelte es sich hierbei meist um ad-hoc Initiativen, da sie von der Nachfrage abhängen.

**7. Beschäftigung.** Die Europäische Beschäftigungsstrategie ist der Hauptmotor zur Erreichung der von der EU gesetzten Beschäftigungsziele. Der Gleichstellung der Geschlechter wird dabei Priorität eingeräumt. Die Rolle der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit erhielt nicht die gleiche Beachtung, obwohl auf dem Arbeitsmarkt erwiesenermaßen rassistisch motivierte Diskriminierungen und Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft, insbesondere gegen Roma-Gemeinschaften, begangen werden. In der Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen<sup>3</sup> und in der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Beschäftigungsbereich<sup>4</sup> aus dem Jahr 2000, die bis

heute in allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden sollten, wird die Diskriminierung u.a. aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft auf dem Arbeitsmarkt verboten.

**8.** Nur wenige alte Mitgliedstaaten geben Roma und Fahrende als Zielgruppen in ihren nationalen Aktionsplänen zur Beschäftigung an, obwohl die Arbeitslosenraten in diesen Gruppen in manchen neuen Mitgliedstaaten weiterhin bis zu 80 % betragen. Im Rahmen der Initiative EQUAL der Europäischen Union, in der neue Vorgehensweisen bei der Nichtdiskriminierung und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt getestet werden, wurden in der ersten Runde im Zeitraum 2000-2004 ungefähr 45 Projekte finanziert, wovon auch Roma-Gemeinschaften profitierten. Doch auch hier wurden wegen der Ausrichtung auf die Nachfrage die Roma-spezifischen Fragen oft nicht systematisch angegangen. Da Beschäftigung oft der Schlüssel zur Beseitigung von Armut und weiterer gesellschaftlicher Integration darstellt, und die Erwerbslosigkeit unter Roma weiterhin hoch ist, müssen die nationalen und die EU-Programme erst noch weitreichende Verbesserungen bewirken, wenn auch Beispiele für bewährte Praktiken vorhanden sind.

**9. Wohnverhältnisse.** Hierbei handelt es sich um einen Bereich der EU-Politik, der am wenigsten entwickelt ist und auch nicht für eine Finanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Frage kommt, obwohl in der Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen bei der Versorgung mit Wohnraum Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verboten werden. Unter dem PHARE-Programm wurden Infrastrukturmaßnahmen in Mittel- und Osteuropa finanziert. Dennoch leben Roma und Fahrende in ganz Europa in Unterkünften, die unter dem normalen Standard liegen und als "Ghetto" bezeichnet werden können. Ihnen fehlen angemessene Infrastrukturen und Dienstleistungen, sie sind von anderen Siedlungen getrennt und sie zeichnen sich durch höhere Krankheitsraten und eine größere Bedrohung durch Zwangsräumungen aus. Wohnraum für Fahrende gibt es oft nicht oder er ist nicht angemessen.

<sup>3</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft (veröffentlicht im ABI. L180 vom 19. Juli 2000).

<sup>4</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (veröffentlicht im ABI. L303 vom 2. Dezember 2000).



**10.** Aus den Beispielen für bewährte Praktiken ergibt sich, dass Roma zu jeder Zeit der Planung und Durchführung beteiligt sein müssen, dass die Trennung von der Mehrheitsbevölkerung abgeschafft und die Wohnraum- und Infrastrukturinitiativen mit ergänzenden Programmen im Bereich der Schaffung von Arbeitsplätzen gekoppelt werden müssen.

**11. Gesundheitsfürsorge.** In der Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen werden ausdrücklich Diskriminierungen aus rassistischen oder ethnischen Gründen bei der Gesundheitsfürsorge verboten. Die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz der Europäischen Kommission finanziert ein bescheidenes Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheitsfürsorge und entwickelt gemeinsame Gesundheitsindikatoren. Sie bestätigt, dass sozioökonomische Faktoren, wie die Zugehörigkeit zu Minderheiten- und Migrantengruppen, entscheidend zum Gesundheitszustand beitragen<sup>5</sup>. Armut und schlechte Wohnverhältnisse haben unter den Roma-Gruppen neben anhaltender Diskriminierung bei der Gesundheitsfürsorge zu hohen Raten bei ansteckenden Erkrankungen wie Tuberkulose und Hepatitis geführt, und so ist die Lebenserwartung von Roma und Fahrenden erwiesenermaßen niedriger. Es muss mehr getan werden, um verlässliche Indikatoren zu schaffen, die Auskunft geben über Erkrankungen und den Zugang zu den Systemen der Gesundheitsfürsorge von Minderheitengruppen, also auch der Roma-Gruppen.

**12. Bereichsübergreifende Fragen.** Die Systeme des Sozialschutzes in Europa ermöglichen es oft, dass einzelne Personen der Roma-Gemeinschaft – mit Absicht oder durch Nachlässigkeit – durch das Sicherungsnetz fallen. Es ist erwiesen, dass Roma bei der Beantragung von Sozialhilfe diskriminiert werden, wobei Fahrende es besonders schwer haben. Ein in ganz Europa bei Roma und Fahrenden auftretendes Problem ist der Mangel an notwendigen Dokumenten, wie Geburts- und Heiratsurkunden, Aufenthaltsgenehmigungen und Personalausweisen. Das hat zu ernsthaften Problemen beim Zugang zu Sozialdiensten und in manchen Fällen zur Staatenlosigkeit geführt. Bei der

Geschlechterfrage kann festgehalten werden, dass viele Roma-Frauen doppelt diskriminiert werden und einen entsprechend schlechten Zugang zur Gesundheitsfürsorge, Bildung und anderen Dienstleistungen haben. Berücksichtigt man die wichtige Rolle der Frau bei der Kindererziehung, so ist diese Situation besonders Besorgnis erregend.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

**13. Auf EU-Ebene.** Aufgrund des Versagens der früheren oder gegenwärtigen politischen Maßnahmen zur Beseitigung oder deutlichen Verringerung der Diskriminierungen gegen Roma und Fahrende und zur Förderung ihrer Eingliederung in die Gesellschaft muss die EU die Führung bei bestehenden und neuen politischen Maßnahmen für diese Zielgruppen übernehmen. Zur Gewährleistung einer besseren Kohärenz und Effizienz ihrer Politik sollte die Europäische Kommission eine Koordinierungsstelle für Roma-Fragen einrichten. Sollte die Europäische Union den Vorschlag des EU-Netztes unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Menschenrechte annehmen und auf der Rechtsgrundlage des Artikel 13 des Amsterdamer Vertrages eine Richtlinie zur Integration von Roma verabschieden, dann wäre die Koordinierungsstelle mit der Umsetzung und Förderung dieser Richtlinie verknüpft. Die Europäische Kommission sollte versuchen eine aktivere Rolle bei den bestehenden Roma-Initiativen des Europarates, der OSZE und anderer zu spielen und untersuchen, welche Rolle sie zur besseren Koordinierung zwischen diesen Einrichtungen spielen kann.

**14.** Die EU sollte den Mitgliedstaaten bei der ethnienbezogenen Datensammlung und deren Relevanz bei der sozialen Eingliederung weiterhin Anleitungen geben. Die Europäische Kommission finanziert Untersuchungen über die Praktiken der Datensammlung außerhalb Europas, hat eine Arbeitsgruppe für die ethnienbezogene Datensammlung eingerichtet und wird zum Jahresende 2004 eine Konferenz zu dieser Frage finanzieren.

**15.** Die Europäische Kommission sollte ihre Bemühungen bei der Überwachung der Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen und der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Beschäftigungsbereich in nationales

<sup>5</sup> Weitere Angaben (auf Englisch) auf der Webseite "Öffentliche Gesundheit" der Europäischen Kommission: [http://www.europa.eu.int/comm/health/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/health/index_de.htm) .

Recht fortsetzen und gegen jeden Staat, der dies innerhalb der gesetzten Frist versäumt, Maßnahmen ergreifen.

**16.** Die soziale Eingliederung von Roma sollte im Blickfeld der EU-Politik stehen, die die Mitgliedstaaten anhalten soll Roma und Fahrende in ihren nationalen Aktionsplänen zur sozialen Eingliederung, dem lebenslangen Lernen und der Beschäftigung ausdrücklich zu erwähnen und ihnen bei der Definition der geeigneten Indikatoren für die soziale Eingliederung helfen. Finanzinstrumente wie der Europäische Sozialfonds, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und die Aktionsprogramme der Gemeinschaft in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sollten die Situation der Roma ausdrücklich in den Anleitungen für die Bewerbungsunterlagen anerkennen. Die Anleitungen sollten so gestaltet sein, dass zur Einbindung von Roma-NRO ermutigt wird und gegebenenfalls sollte ein Teil der Finanzhilfen zur Förderung von Roma-Organisationen, die sich bei einem Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen beteiligen möchten, bereit gestellt werden.

**17.** Die EU sollte die Situation der Roma sowohl durch bereichsübergreifende als auch durch spezielle Maßnahmen sowie Finanzhilfen verbessern, bei der Ausarbeitung und Überwachung politischer Maßnahmen Vertreter der Roma einbeziehen und die Menschenrechte stärker überwachen und gegen Roma gerichtete, rassistisch motivierte Handlungen intensiver öffentlich anprangern. Schließlich sollte sie anerkennen, dass die Situation der Roma innerhalb der EU mit deren Situation in den Nachbarländern zusammenhängt, und sollte dafür sorgen, dass mit den im Rahmen der Außenbeziehungen finanzierten Programmen der EU in den Beitrittsländern, in den Ländern des westlichen Balkans und in der ehemaligen Sowjetunion die Diskriminierung und die Verfolgung von Roma bekämpft werden.

**18. Auf nationaler Ebene der Mitgliedstaaten.** Da nicht alle Mitgliedstaaten die Roma und Fahrenden explizit als ethnische Minderheit anerkennen, wäre diese Anerkennung bereits ein erster, grundlegender Schritt zur Beseitigung von Diskriminierungen und zur Förderung der sozialen Eingliederung. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen und die Richtlinie zur Gleichbehandlung im Beschäftigungs-

bereich vollständig umsetzen und daher dringend entsprechende Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung erlassen. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten das Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention ratifizieren.

**19.** In Zusammenarbeit mit den entsprechenden Dienststellen der Europäischen Kommission müssen die Mitgliedstaaten Methoden zur ethnienbezogenen Datensammlung entwickeln um die Auswirkungen ihrer politischen Maßnahmen auf die ethnischen Minderheiten zu überwachen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen. In den nationalen Aktionsplänen der Mitgliedstaaten muss gegebenenfalls die Situation der Roma ausdrücklich erwähnt werden, und die Mitgliedstaaten müssen ihre politischen Maßnahmen im Hinblick auf deren mögliche Auswirkungen auf ethnische Minderheiten, insbesondere auf Roma und Fahrende, überprüfen.

**20.** In den nationalen Aktionsplänen für die soziale Eingliederung müssen ausdrücklich besondere Maßnahmen für Roma und Fahrende genannt werden, wobei davon abzurücken ist, diese Gruppe durch aufgesplitterte Einzelprojekte zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten sollten vielmehr ein kohärentes Konzept zur Förderung der gesellschaftlichen Integration von Roma innerhalb der vorhandenen politischen Maßnahmen verfolgen.

**21.** Schließlich können die Mitgliedstaaten an der nachhaltigen und gerechten Behandlung von Migranten teilnehmen, indem sie den Übereinkommen des Europarates und der UNO beitreten, deren Einhaltung die Situation der Roma als Migranten verbessern würde.

**22. Die Rolle der Zivilgesellschaft.** Die Organisationen der Roma können bei der Verbesserung ihres Wohlergehens durch eine stärkere Mitbestimmung in der Gesellschaft und durch den Abbau von Vorurteilen und Stereotypen eine wichtige Rolle spielen. Sie sollten in auf ein Thema spezialisierten Lobbygruppen mitarbeiten, wodurch diese die benachteiligte Stellung der Roma klarer erkennen würden. Die Roma sollten sich bemühen differierende Standpunkte verschiedener Gruppen von Roma oder Fahrenden miteinander in Einklang zu bringen um mit einer gewichtigen Stimme den Entscheidungsträgern klare und unmissverständliche Vorschläge vorlegen zu können.

**23.** Organisationen von Roma und Fahrenden sollten sich für die Förderung der Beobachtung ethnischer Minderheiten engagieren, die als ein Mittel

angesehen werden sollte, um Probleme aufzuzeigen, zielgerichtete politische Maßnahmen und Programme auszuarbeiten, die Maßnahmen zu überwachen und deren Auswirkungen zu bewerten. Wenn sie davon überzeugt sind, dass die nationalen oder internationalen Behörden keine anderen, diskriminierenden Ziele bei der Datensammlung verfolgen, sollten sie unter den Roma das Bewusstsein für eine sinnvolle Datensammlung zu Maßnahmen

der gesellschaftlichen Integration von ethnischen Gruppen schärfen.

**24.** Die zu Fragen der Menschenrechte, der Nicht-diskriminierung und der sozialen Eingliederung arbeitenden, europäischen NRO und deren Netze sollten die Situation der Roma in einer erweiterten EU berücksichtigen und Roma sowie deren Vertreter in ihre Organisationen aufnehmen damit deren gegenwärtige Ausgrenzung und Diskriminierung aufhört.



## 1. EINLEITUNG

**1.** Die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission hat den vorliegenden Bericht in Auftrag gegeben. Die Studie wurde über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen finanziert und innerhalb von 10 Monaten (seit November 2003) durchgeführt. Dabei stützte man sich auf umfassende Untersuchungen in elf Ländern. Erleichtert wurde die Durchführung der Studie durch die Konferenz über die Situation der Roma in einer erweiterten EU, die im April 2004 in Brüssel stattfand, und auf der Vertreter von Roma-Organisationen und andere Interessierte wertvolle Beiträge zu den Diskussionen über politische Maßnahmen lieferten. In dem Bericht wird vor allem darauf eingegangen, wie sich die Erweiterung auf die politischen Maßnahmen der Europäischen Union zur Nichtdiskriminierung und sozialen Eingliederung von Roma auswirken wird. In Kapitel 1 wird das Konzept der Studie erläutert, in Kapitel 2 wird ein kurzer geschichtlicher Abriss der Roma in Europa gegeben und in Kapitel 3 wird der entsprechende politische Rahmen in Europa erläutert. In Kapitel 4 wird die Situation der Roma in einigen Schlüsselbereichen detailliert dargestellt, und in Kapitel 5 werden die sich aus der Situation der Roma in Europa ergebenden Herausforderungen auf politischer Ebene dargestellt. In Kapitel<sup>6</sup> werden die Schlussfolgerungen und entsprechende Empfehlungen gegeben, in Kapitel<sup>7</sup> eine Liste weiterführender Literatur. In vier Textboxen werden Beispiele für bewährte Praktiken gegeben. Obwohl zurzeit einige viel versprechende Initiativen stattfinden, gibt es doch nur eine begrenzte Anzahl von erwiesenen Beispielen für bewährte Praktiken, die zur Nachah-

mung lobend hervorgehoben werden sollten.

**2.** Unter den für die weitergehenden Untersuchungen ausgewählten Ländern befinden sich sowohl einige "alte Mitgliedstaaten", d.h. aus der Reihe der 15, bereits vor dem 1. Mai 2004 zur EU gehörenden Staaten, als auch "neue Mitgliedstaaten", die der EU am 1. Mai 2004 beitraten. Die Situation in Bulgarien und Rumänien, die der EU im Jahre 2007 beitreten werden, wurde auch untersucht. Zielgerichtete Studien wurden somit in Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Irland, Polen, Rumänien, Slowakei, Spanien, der Tschechischen Republik, Ungarn und dem Vereinigten Königreich durchgeführt<sup>6</sup>. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass die Probleme, die die Situation der Roma in diesen Ländern charakterisieren, weitestgehend in allen Mitgliedstaaten anzutreffen sind.

**3.** Bei den Untersuchungen wurde insbesondere die Art der Diskriminierungen gegen die Roma untersucht, nach den Faktoren gesucht, die ihrer sozialen Eingliederung entgegenstehen sowie politische Maßnahmen und Praktiken beschrieben, die sich bewährt haben. Es wurden in Bereichen, die für die EU-Politik der sozialen Eingliederung von Belang sind, vorhandene Daten über die Situation der Roma zusammengetragen, und Bereiche hervorgehoben, in denen entsprechende Daten fehlen. Anhand der Ergebnisse soll die gegenwärtige Situation in bezug auf die in der EU und den Mitgliedstaaten vorhandenen politischen Maßnahmen zur Nichtdiskriminierung und sozialen Eingliederung bewertet und geeignete politische Empfehlungen gegeben werden.

**4.** Im vorliegenden Bericht werden Personen, die sich selbst als Roma, Zigeuner, Fahrende, Manouches,

<sup>6</sup> Die einzelnen Forschungsmitarbeiter haben in den genannten Ländern eine einheitliche, gemeinsam mit der Kommission erarbeitete Methode angewandt, um (i) möglichst große Zuverlässigkeit, (ii) größtmöglichen Schutz vor willkürlichen und subjektiven Einflüssen und (iii) möglichst hohe Vergleichsmöglichkeit der gesammelten Daten zu gewährleisten. Dabei wurden möglichst viele Regierungsstellen, Sachverständige und Mitglieder der Zivilgesellschaft konsultiert.

<sup>7</sup> Die Roma in Europa gehören meist einer der christlichen Religionen an oder sind (vor allem im südlichen Balkangebiet) Muslime.

Sinti, Aschkali oder anders beschreiben, als "Roma" und "Roma und andere Gruppen, die als 'Zigeuner' betrachtet werden", bezeichnet. Dabei bleibt jedoch festzuhalten, dass mit der Verwendung des generellen Begriffs "Roma" keinesfalls die große Vielfalt der vielen verschiedenen Roma-Gruppen und der mit ihnen verbundenen Gemeinschaften abgewertet oder ignoriert, noch Stereotypen gefördert werden sollen. Die Vielfalt innerhalb der Roma-Gemeinschaften ist wie bei allen Gemeinschaften komplex und vielschichtig, wozu verschiedene Sprachen und Dialekte gehören sowie Unterschiede in der Geschichte, Kultur, Religion<sup>7</sup>, Gesellschaftsschicht, Bildungs- und Berufsstand. Einige der im folgenden erwähnten Gemeinschaften und Einzelpersonen sind sesshaft, andere nicht.

**5.** Im vorliegenden Bericht wird der Begriff "Roma" als Substantiv im Plural zur Bezeichnung der Gruppe als Ganzes benutzt. "Romanes" wird zur Bezeichnung der Sprache verwandt. An mehreren Stellen werden die Begriffe "Roma" und "Romanes" als Kurzform für das weite Spektrum der Gruppen und Einzelpersonen benutzt. Mit dieser Wortwahl soll keinesfalls eine Homogenisierung der Roma und anderen als "Zigeuner" betrachteten Gruppen in Europa betrieben, noch die reiche Vielfalt der Roma, Sinti, Fahrenden und anderen als "Zigeuner" betrachteten Gruppen vernichtet werden.

**6.** Romanes wird von Millionen Europäern gesprochen und ist somit eine der wichtigsten Minderheitensprache Europas. Romanes ist eine indische Sprache, die eng mit dem modernen Hindi zusammenhängt, das sich in der europäischen Diaspora unter dem Einfluß einer Reihe anderer Sprachen, vor allem dem Altgriechischen, weiterentwickelte. Es gibt viele Dialekte des Romanes<sup>8</sup> und obwohl in der Vergangenheit versucht wurde die Legitimität des Romanes als Sprache zu leugnen (einige stufen es als eine Art Jargon ein) herrscht nun zwischen Linguisten ein breiter Konsens über den Reichtum und die Einheitlichkeit des Romanes. Darüber hinaus sprechen einige Roma-Gruppen andere Minderheitensprachen, von denen manche für Roma und andere als "Zigeuner" bezeichnete Gruppen typisch sind. So sprechen zum Beispiel

viele Roma in Ungarn als Muttersprache "Beash", eine archaische Form des Rumänischen. Viele Fahrende im Vereinigten Königreich und Irland sprechen "Gammon", was manchmal auch als "Cant" bezeichnet wird, eine Sprache, die viele Lehnwörter aus dem Romanes aufweist, aber nicht als Dialekt des Romanes eingestuft wird. Andere von Roma gesprochene Minderheitensprachen sind "Jenisch" und "Kalo".

**7.** Obwohl keine genauen Zahlen zur Verfügung stehen, leben in ganz Europa vielleicht über zehn Millionen Roma, damit stellen sie eine Bevölkerungsgruppe dar, die das Vielfache der Gesamtbevölkerung von manchem Mitgliedstaat der Europäischen Union ausmacht. Die besten Schätzungen<sup>9</sup> für die Anzahl der Roma in den 11 Mitgliedstaaten und Beitrittsländern, die für diesen Bericht untersucht wurden, geben eine Bandbreite zwischen 2,7 Mio. und 5,6 Mio. an. Ungefähr 1,5 Mio. Roma wurden Unionsbürger, als die zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 der Union beitraten. Die Roma stellen die größte ethnische Minderheit in der Europäischen Union.

**8.** Seit dem Ende des Kommunismus in der ehemaligen Sowjetunion und dem Zerfall des COMECON werden die Probleme, mit denen die Roma zu kämpfen haben, zu Europas drängendsten Menschenrechtsfragen gezählt und stehen beim Thema der gesellschaftlichen Integration an erster Stelle. Während des Erweiterungsprozesses wurde immer wieder auf die Situation der Roma als ein Bereich verwiesen, auf den die Regierungen der neuen Mitgliedstaaten ihre politischen Maßnahmen verstärkt richten müssen. Es wurde festgehalten, dass die Situation der Roma in vielen Beitrittsländern nach den sogenannten Kopenhagen-Kriterien, die für beitriftswillige Länder Standards setzen, Probleme aufwarfen. Zu den Kopenhagen-Kriterien gehört das politische Kriterium: "Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten".

**9.** Aus vielen Beurteilungen geht jedoch eindeutig hervor, dass sowohl in den neuen, als auch in den alten Mitgliedstaaten Mitglieder dieser Gemeinschaften

<sup>8</sup> Weiterführende Literatur über Romanes: Matras, Yaron, *Romani: A Linguistic Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002 und Bakker, Peter und Hristo Kyuchukov (Hrsg.), *What is the Romani language?* Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2000.

<sup>9</sup> Sowohl die offiziellen als auch die inoffiziellen Angaben sind umstritten; es liegen keine übereinstimmenden Zahlen vor.

weiterhin spürbaren Diskriminierungen und gesellschaftlicher Ausgrenzung ausgesetzt sind und immer noch auf Schwierigkeiten beim ungehinderten und gleichberechtigtem Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Sozialschutz, Gesundheitsfürsorge, Wohnraum, anderen öffentlichen Dienstleistungen und Gerechtigkeit stoßen. Die Beurteilungen zeigen auch, dass viele Roma-Gemeinschaften als einzige derartigen gesellschaftlichen Ausgrenzungen ausgesetzt sind.

**10.** Bei der weiteren Entwicklung von politischen Maßnahmen zur Nichtdiskriminierung und der sozialen Eingliederung auf EU-Ebene und in den Mit-

gliedstaaten müssen daher die besonderen Bedürfnisse dieser Gruppen berücksichtigt werden. Diese Entwicklungen werden von den gegenwärtig bestehenden Strukturen, Programmen und Instrumenten profitieren, unter denen sich zahlreiche Beispiele bewährter Praktiken für die erfolgreiche Integration von Roma-Gemeinschaften befinden. Es gibt beachtlichen Spielraum für den zweckgerichteten Austausch dieser Erfahrungen, die – wie weiter unten beschrieben – aus der auf Nichtdiskriminierung und soziale Eingliederung abzielende Arbeit stammen.

## 2. ROMA IN EUROPA: EIN KURZER HISTORISCHER ÜBERBLICK

**1.** Man kann die aktuelle Situation der Roma in Europa nicht richtig verstehen ohne die Geschichte der Roma in Europa zu kennen. Diese ist nicht richtig dokumentiert, was hauptsächlich auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die Roma nur wenige schriftliche Dokumente über das Bestehen ihrer Gemeinschaften hinterlassen haben. Obwohl die historischen Wurzeln der Roma zeitweise umstritten waren, herrscht (insbesondere wegen der gewichtigen linguistischen Beweise) nunmehr weitgehend Konsens darüber, dass die Roma von Gruppen abstammen, die den indischen Subkontinent gegen Ende des ersten Jahrtausends nach Christi Geburt verließen. Im elften Jahrhundert wurden im europäischen Teil des byzantinischen Reiches Roma-Gruppen verzeichnet, die ungefähr zur selben Zeit wahrscheinlich von Nordafrika her nach Spanien kamen. In Gebieten, die heute zum südlichen Griechenland gehören, wurden im vierzehnten und fünfzehnten Jahrhundert Roma-Siedlungen verzeichnet, und man geht davon aus, dass zu der Zeit im gesamten Balkangebiet Roma lebten.

**2.** Nach einer Zeit der relativen Toleranz im späten Mittelalter waren die Roma zum ersten Mal in Europa verschiedenen Verfolgungen ausgesetzt. Historiker sind sich darüber einig, dass das Osmanische Reich im allgemeinen vor seinem langen Abstieg und den ihn begleitenden Repressionen toleranter war als das christliche Europa vor der Aufklärung,<sup>10</sup> und dass sich diese Toleranz auch auf die Roma erstreckte.<sup>11</sup> Die relativ höhere Zahl von Roma in Gebieten des heutigen Europas, die früher zum Osmanischen Reich gehörten, scheint diese

Behauptung zu bestätigen, obwohl die osmanischen Machthaber eine Politik der Diskriminierung gegenüber allen Nicht-Muslimen verfolgten, und die Roma anscheinend sogar innerhalb der Muslim-Gemeinschaft besonders diskriminiert wurden.<sup>12</sup>

**3.** Innerhalb des Osmanischen Reiches scheint es den Roma am schlechtesten in den Gebieten ergangen zu sein, die als relativ rückständig angesehen wurden, wie in den Gebieten des heutigen Rumänien, wo lokale Landbesitzer und Geistliche die Roma zu Sklaven machten. Dr. Thomas Acton, Professor für Roma-Wissenschaften kommentiert die Geschichte der Roma im Europa des 16. und 17. Jahrhunderts wie folgt: Treffen heute Roma aus Osteuropa auf Roma aus Nordwesteuropa, so treffen hier die Nachkommen von Überlebenden der Sklaverei auf die Nachkommen von Überlebenden des Völkermords.

**4.** Die Aufklärung brachte eine Reihe neuer Konzepte für den Umgang mit Roma hervor. Mitte des 18. Jahrhunderts fanden die ersten Bemühungen statt, die Roma zur Anpassung an die Normen der breiteren Gesellschaft zu zwingen. Es ist nicht klar, in welchem Ausmaß diese frühen Befehle auch nur auf lokaler Ebene befolgt wurden, aber in den folgenden zwei Jahrhunderten wurden Roma häufig gewaltsam aus ihren Familien gerissen und in Nicht-Roma-Familien oder Einrichtungen gebracht, um sie von dem, was als von der Norm abweichende Eigenschaften wahrgenommen wurde, zu befreien und die ethnische Gruppe selbst aufzulösen. Moderne Polizeipraktiken führten zur Entwicklung der Kategorie der "Zigeunerstraftaten" und folglich zu

<sup>10</sup> Vergleichende Studien über die Toleranz unter osmanischem und christlichem Recht wurden besonders ausführlich in bezug auf die Juden durchgeführt. Hiermit befasst sich insbesondere Mark R. Cohen: *Under Crescent and Cross: The Jews in the Middle Ages* (Unter Halbmond und Kreuz: Die Juden im Mittelalter). Princeton: Princeton University Press, 1994.

<sup>11</sup> Im Jahr 1604 wurde zum Beispiel in einem Dekret aus Istanbul den Beamten des Reiches befohlen, es nicht zuzulassen, dass jemand die christlichen oder Muslim-Roma belästigt.

<sup>12</sup> Mit den Roma im Osmanischen Reich im allgemeinen befassen sich Elena Marushiakova und Vesselin Popov: *The Gypsies in the Ottoman Empire* (Die Zigeuner im Osmanischen Reich). Hatfield: University of Hertfordshire Press, 2001.



umfangreichen Polizeiregistern über Roma.<sup>13</sup>

**5.** Unter Hitlers Naziregime wurden die Roma in den Jahren 1933-45 in Deutschland und den besetzten Gebieten aus Gründen der Rasse verfolgt. In einigen Ländern wurde der Holocaust der Roma (von manchen "Porraimos" genannt) nicht nur von deutschen Machthabern, sondern auch von örtlichen Beamten durchgeführt. In manchen Ländern wurde der Holocaust von den Streitkräften der mit den Deutschen kollaborierenden Regierungen durchgeführt, während er in anderen Ländern ohne deutsche Veranlassung durchgeführt wurde. In vielen Gebieten, wie auf dem Territorium der heutigen Tschechischen Republik, wurden die meisten Roma-Gemeinschaften während des Krieges entweder in einem der von den Deutschen geführten Todeslagern oder in einem örtlich verwalteten

Internierungslager umgebracht.

**6.** Nach dem zweiten Weltkrieg wurden in Mittel- und Osteuropa die Bemühungen die Roma zur Sesshaftigkeit zu zwingen und damit die als anti-sozial angesehenen Charakterzüge zu eliminieren verdoppelt. So unternahmen beispielsweise die Regierungen Polens und der Tschechoslowakei umfangreiche Bemühungen die nichtsesshafte Lebensweise der Roma zu beenden und sie zu einem homogenen Proletariat umzuformen. Intensive Assimilierungsversuche unter dem staatlich verordneten Sozialismus schufen einerseits eine erste Generation von Roma in der Elite, andererseits wurden wieder zahlreiche Roma aus ihren Familien herausgerissen und in staatliche Einrichtungen gesteckt. Ungeachtet der offiziellen Aussagen schaffte es der Nachkriegssozialismus nicht den

<sup>13</sup> Vergleiche Leo Lucassen: Zigeuner: Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700-1945, Köln: Böhlau Verlag, 1996.



Rassismus auszurotten. Einige Regierungen führten die Zwangssterilisation von Romafrauen ein, und in vielen Ländern wurden getrennte Schulsysteme geschaffen.

**7.** In den ersten Jahren nach dem zweiten Weltkrieg war die Geschichte der Roma in Westeuropa der in Mittel- und Osteuropa bemerkenswert ähnlich. In Norwegen, Schweden und der Schweiz beispielsweise wurde mit konzertierten Aktionen versucht, das gemeinschaftliche Zusammenleben der Roma und der mit ihnen zusammenhängenden Gruppen durch Maßnahmen wie der Zwangssterilisierung von Männern und Frauen, der systematischen Verbringung von Romakindern aus ihren Familien heraus in Staatseinrichtungen zu beenden. Erst kürzlich haben die schwedische und die schweizer Regierung umfangreiche Studien zu dieser Frage vornehmen und veröffentlichen lassen. Schweden hat den Opfern Entschädigungen zugesprochen. Die Auswirkungen dieser Politik sind jedoch auch heute noch spürbar und so leiden die Roma als Gruppe immer noch unter starken Traumata.

**8.** Nach 1989 ist es sowohl in Ost- als auch in Westeuropa zu Ausbrüchen starker Ressentiments gegen Roma gekommen. In Osteuropa machten manche Regierungen die Roma kollektiv für den Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung oder dafür, dass dieser unmittelbar bevorstehe, verantwortlich. Die Roma wurden in Albanien, Bulgarien, Deutschland, Jugoslawien, Polen, Rumänien, Russland, der Slowakei, der Ukraine und Ungarn systematisch verfolgt. Es entstanden rassistische Bewegungen, die sich die Roma als Ziel für ihre Angriffe aussuchten. In manchen Ländern, wie der Tschechischen Republik und der Slowakei, finden Gewalttätigkeiten gegen Roma weiterhin auf einem alarmierenden Niveau statt. Generell haben die Strafverfolgungsbehörden in ungeeigneter Form auf den dramatischen Anstieg rassistisch motivierter Gewalttaten reagiert, und in der Öffentlichkeit stehende Personen, wie Politiker und Amtsinhaber, haben die gegen Roma gerichteten Gewalttaten gar nicht oder erst zu spät verurteilt.

**9.** In Westeuropa brachen die gegen Roma gerichteten Ressentiments regelmäßig aus, wenn Roma aus Osteuropa kamen. In Belgien, Deutsch-

land, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Spanien, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich kam es zu öffentlicher Panik, die durch alarmierende Presseberichte über den "Einfall der Zigeuner" und ähnlichem geschürt wurden. Hierauf wurde regelmäßig mit rassistisch motivierten und diskriminierenden Maßnahmen, darunter oft kollektive Abschiebungen, seitens der öffentlichen Behörden reagiert.<sup>14</sup>

**10.** 1999 kam es für die europäische Roma-Gemeinschaft zu der schlimmsten Katastrophe seit dem zweiten Weltkrieg, als nach dem Ende der militärischen Aktionen der NATO in der Bundesrepublik Jugoslawien und dem Abzug der jugoslawischen Truppen aus dem Kosovo ethnische Albaner eine Politik der ethnischen Säuberungen gegen Roma und andere als "Zigeuner" wahrgenommene Personen durchführten. Trotz vierjähriger UN-Verwaltung im Kosovo kommt es weiterhin zu Gewalttätigkeiten, darunter immer wieder Granatenangriffe und die regelmäßige Zerstörung von Haus und Hof. Heute sind vier Fünftel der Roma-Bevölkerung des Kosovo aus der Zeit, bevor die Bombardierungen begannen – ungefähr 120.000 Personen –, Vertriebene innerhalb des Kosovo sowie dem Rest-Serbien und Montenegro oder leben im Exil in den Nachbarländern des Kosovo oder in Westeuropa. Die meisten leben unter extrem ärmlichen Bedingungen. Ihre Ankunft in den EU-Staaten hat wichtige Fragen über Asyl und Immigration aufgeworfen, auf die im vorliegenden Bericht an späterer Stelle eingegangen werden soll.

**11.** Ungeachtet einer Geschichte von Diskriminierung und Verfolgung und ohne eine sichtbare autochthone Einrichtung trotz jahrhundertlangem Aufenthalt in Europa, haben die Roma ihre eigene Identität bewahrt. Die Solidarität innerhalb der Gemeinschaft wird immer wieder bestätigt und durch weit reichende enge Familienbande verstärkt. Familienfeiern haben einen hohen Stellenwert. Kulturelle Traditionen werden gewahrt und sorgfältig geachtet. Hierzu gehören Reinheitsgebote und in einigen Gemeinschaften auch autonome Systeme der individuellen und gemeinschaftlichen Gerichtsbarkeit. Reinheitsgebote gibt es in vielen Kulturen, sie werden jedoch häufig mit

<sup>14</sup> Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof urteilte vor kurzem, dass Belgien mit der kollektiven Abschiebung einer Gruppe slowakischer Roma die Europäische Menschenrechtskonvention verletzt hat. Als Italien wegen der kollektiven Abschiebung einer Gruppe bosnischer Roma ein ähnliches Urteil bevorstand, kam es zu einer außergerichtlichen Einigung.

einer Strategieentwicklung in Zusammenhang gebracht, damit ausgegrenzte Gruppen ihre Identität gegen die Unterdrückung bzw. kulturelle Assimilierung bewahren können. Judith Okely stellt fest, dass eine Möglichkeit anders zu bleiben darin besteht, an dem Reinheitsglauben festzuhalten, wodurch eine ethnische Grenze gezogen und bestärkt wird. Der "Zigeunerglaube" ordnet nicht nur die Gadscho (Nicht-Roma) als unrein ein, sondern bewahrt den Roma selbst die Möglichkeit eine innere Reinheit zu behalten. Werden bestimmte Regeln beachtet, kann ein "Zigeuner" auch das Territorium eines Gadscho unversehrt betreten.<sup>15</sup>

**12.** Die Anzahl der heute in Europa lebenden Roma wird auf 10 Mio. geschätzt, manche geben sogar 12 Mio. an. Genaue Zahlen gibt es jedoch nicht, was zum großen Teil mit dem den Roma anhaftenden Stigma zusammenhängt, aber auch mit der Tatsache, dass viele Roma sich offiziell nur ungern selbst als Roma bezeichnen, und dass viele Regierungen Roma nicht als legitime Kategorie in ihre Volkszählungen aufnehmen wollen. Trotz dieser demographischen Ungenauigkeiten beträgt die Gesamtzahl der Roma in Europa zweifellos das Vielfache der Gesamtbevölkerung von einigen Mitgliedstaaten.

**13.** Gegenwärtig gibt es in den meisten, wenn

nicht sogar in allen europäischen Gesellschaften Ressentiments gegen Roma, wobei diese in manchen Ländern sehr extrem sind. Nach einer kürzlich durchgeführten Umfrage möchten 79 % der Tschechen keine Roma als Nachbarn haben<sup>16</sup>. Eine 1992 vom Allensbach-Institut durchgeführte Umfrage ergab, dass 64 % der Deutschen eine negative Meinung von Roma hatten, was einen höheren Prozentsatz als für jede andere ethnische oder religiöse Gruppe darstellt<sup>17</sup>. Eine 1994 von EMNID durchgeführte Umfrage erbrachte, dass 68 % der Deutschen Sinti und Roma nicht als ihre Nachbarn haben wollten<sup>18</sup>. Trevor Phillips, Vorsitzender der britischen Kommission for Racial Equality (Kommission für die Gleichstellung aller Bürger ungeachtet ihrer unterschiedlichen ethnischen Herkunft), äußerte sich vor kurzem hierzu: "Als ein Brite muss ich mich dafür schämen, wie wir die Roma und Fahrenden behandeln. Da muss sich einiges ändern, und zwar jetzt."<sup>19</sup>

**14.** Die Behandlung der Roma in der Europäischen Union und darüber hinaus ist zu einem Test für die demokratische Gesellschaft geworden. Die Behandlung der Roma gehört gegenwärtig zu den drängendsten politischen, gesellschaftlichen und Menschenrechtsfragen, mit denen Europa konfrontiert ist.

---

<sup>15</sup> Okely, Judith. "Changing Cultures-The Traveller Gypsies" (Wandel der Kulturen – Die nichtsesshaften Zigeuner), Cambridge University Press, Cambridge 1983, S.77.

<sup>16</sup> Vergleiche: Respekt, c. 1, Rožník XV, 29.12.2003-4.1.2004

<sup>17</sup> Eine negative Meinung hatten 17 % von Muslims, 14 % von Indern, 12 % von Gastarbeitern, 8 % von Menschen mit dunkler Hautfarbe und 7 % von Juden. Vgl. G. Margalit, "Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?" (Die negative Einstellung gegenüber Sinti und Roma im politischen Kontext der Bundesrepublik Deutschland: Eine Parallele zum Antisemitismus?) .Auf der Webseite: <http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>.

<sup>18</sup> Entnommen aus D. Strauss, "Anti-Gypsyism in German Society and Literature" (Die negative Einstellung gegenüber Sinti und Roma in der deutschen Gesellschaft und Literatur) in Susan Tebbutt (Hrsg.) Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature, New York: Berghahn Books, 1998, S. 89.

<sup>19</sup> Traveller Times, Ausgabe 19, Frühjahr 2004, S.1.

### 3. DER EUROPÄISCHE POLITISCHE RAHMEN

#### **ZUNAHME DER NICHTDISKRIMINIERUNGSVORSCHRIFTEN IN EUROPA**

**1.** Der wohl grundlegendste Wandel in der EU bezüglich der Bekämpfung von Diskriminierungen und Rassismus (also auch der Diskriminierungen und dem Rassismus gegenüber Roma) wurde mit der Annahme einiger Richtlinien zur Nichtdiskriminierung gemäß des Artikel 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (VEG) nach den Änderungen des Vertrags von Amsterdam vollzogen.<sup>20</sup> Die Richtlinien sind für alle fünfzehn (vor dem 1. Mai 2004) Mitgliedstaaten verbindlich<sup>21</sup> und ihre Umsetzung wird auch von allen neuen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern verlangt. Besonders wichtig ist für die Roma die Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (im weiteren "Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen"). Obwohl es in manchen EU-Mitgliedstaaten bereits vor der Verabschiedung der Richtlinie

2000/43/EG Rechtsvorschriften gab, die rassistisch motivierte Diskriminierungen verbieten, gibt es in vielen Mitgliedstaaten keine derartigen Rechtsvorschriften. Auch in Ländern, in denen rassistisch motivierte Diskriminierungen bereits seit längerem bekämpft werden, gibt es oft keine Rechtsvorschrift, in der rassistisch motivierte Diskriminierungen in allen für die Integrationspolitik der EU relevanten Bereiche verboten werden.

**2.** Mit der Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen wurden in die gesamte Union Rechtsnormen eingeführt, die eine unterschiedliche Behandlung aufgrund so willkürlicher Kriterien wie Rasse oder ethnischer Herkunft abschaffen sollen. In der Richtlinie werden Anwendungsbereich und Inhalt von Rechtsvorschriften über das Verbot rassistischer Diskriminierungen genau aufgeführt, als auch viele Bereiche genannt, in denen Roma diskriminiert werden können: Beschäftigung, Bildung, Berufsausbildung, Sozialschutz, Zugang zu und die Versorgung mit

<sup>20</sup> Die Europäische Union hat eine Reihe von Rechtsvorschriften erlassen, die den Geltungsbereich der Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung in Europa bedeutend ausgeweitet haben. Hierzu zählen insbesondere die folgenden drei Richtlinien: (i) Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, (ii) Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und (iii) Richtlinie 2002/73/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Zusätzlich zu den auf der Rechtsgrundlage des Artikel 13 angenommenen Richtlinien gibt ein überarbeiteter Artikel 29 des VEG nun der Polizei und den Justizbehörden die Möglichkeit verstärkt zusammenzuarbeiten, um unter anderem "Rassismus und Fremdenfeindlichkeit" zu verhüten und zu bekämpfen.

<sup>21</sup> Wenn in der Vergangenheit Mitgliedstaaten ähnliche Richtlinien oder Teile davon nicht umsetzten, hat der Europäische Gerichtshof unmittelbar für die entsprechende Umsetzung gesorgt.

<sup>22</sup> Im Sinne der EU-Richtlinie liegt eine "unmittelbare Diskriminierung" vor, "wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine Person erfährt, erfahren oder erfahren würde (Richtlinie 2000/43/EG, Art. 2(2)a)), während eine "mittelbare Diskriminierung" vorliegt, "wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich" (Richtlinie 2000/43/EG, Art. 2(2)b)). Der vollständige Text der Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen ist im Internet zu finden: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/legis/legln\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_de.htm).

Gütern und Dienstleistungen sowie mit Wohnraum. Die Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen verbietet unter anderem sowohl die "unmittelbare" als auch die "mittelbare" Diskriminierung<sup>22</sup> und sieht vor, dass "alle" Opfer von rassistisch motivierten Diskriminierungen "auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg" ihre "Ansprüche (...) geltend machen können"<sup>23</sup> und dass, "wenn Personen, die sich durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für verletzt halten und bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen Stelle Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, es dem Beklagten obliegt zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat".<sup>24</sup> In der Richtlinie wird ebenfalls verlangt, dass die Mitgliedstaaten bei einem Verstoß gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften bezüglich der Nichtdiskriminierung wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen festlegen, "die auch Schadenersatzleistungen an die Opfer umfassen können".<sup>25</sup>

**3.** In der Richtlinie wurde der 19. Juli 2003 für die alten Mitgliedstaaten und das Beitrittsdatum für die neuen Mitgliedstaaten als Fristen für die Umsetzung in nationale Rechtsvorschriften gesetzt. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat zur Erfüllung der Richtlinie umfassende Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung angenommen. Gegenwärtig liegen noch keine offiziellen Bewertungen darüber vor, ob die verabschiedeten Rechtsvorschriften den EU-Vorschriften vollständig entsprechen und so kann es noch einige Zeit in Anspruch nehmen, bevor klar ist, ob die neuen Rechtsvorschriften den vorgesehenen Rechtsschutz gewährleisten. Trotzdem stellen die EU-Richtlinien zur Nichtdiskriminierung, insbesondere die Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen, eindeutig einen großen Fortschritt in Bezug auf vorhandenen Schutz von Einzelpersonen vor der extremen Gefahr rassistisch motivierter Diskriminierungen dar. Es ist außerdem klar, dass diese Schutzbestimmungen für die Roma von grundlegender Bedeutung sein können.

**4.** Darüber hinaus hat die Union ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von

Diskriminierungen (2000-2006) verabschiedet, das von der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission verwaltet wird. Das Programm soll mit Hilfe eines Informations- und Erfahrungsaustausch sowie der Verbreitung bewährter Praktiken die Umsetzung der Richtlinien unterstützen und ergänzen. Es sollen damit auch Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen gefördert werden, die aus Gründen der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung begangen werden. In dem Arbeitsprogramm für 2004 des Aktionsprogramms der Gemeinschaft wurden acht Prioritätsbereiche für die Schaffung grenzüberschreitender Aktionen festgelegt. Einer der Prioritätsbereiche zielte besonders auf die Integration von Roma im Bereich der Bildung und der Beschäftigung ab und führte zu der Auswahl von vier speziell auf Roma abgestellte, grenzüberschreitende Partnerschaften und Aktionen für die Vorbereitungsphase im Jahr 2004, der eine zweijährige Umsetzungsphase folgen wird.

## **DIE INTEGRATIONSPOLITIK DER EU**

**5.** Auf den Europäischen Ratssitzungen in Lissabon und Feira im Jahr 2000 wurde der Beschluss gefasst das europäische Gesellschaftsmodell auf der Basis des strategischen Ziels, "die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen."

**6.** Im Mittelpunkt der Agenda von Lissabon steht – wie bereits bestätigt – das Ziel das "europäische Gesellschaftsmodell durch Investitionen in die Menschen und Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates" zu modernisieren. Hierzu gehören Maßnahmen in den folgenden Bereichen:

- Bildung und Ausbildung für das Leben und Arbeiten in der Wissensgesellschaft;
- Mehr und bessere Arbeitsplätze für Europa: Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik<sup>26</sup>;
- Modernisierung des sozialen Schutzes;

<sup>23</sup> Richtlinie 200/43/EG, Artikel 7 Absatz 1.

<sup>24</sup> Richtlinie 200/43/EG, Artikel 8.

<sup>25</sup> Richtlinie 200/43/EG, Artikel 15.

- Förderung der sozialen Integration.

**7.** In bezug auf letzteres beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf der Sitzung des Europäischen Rates in Lissabon:

“Die Zahl der Menschen, die in der Union unterhalb der Armutsgrenze und in sozialer Ausgrenzung leben, kann nicht hingenommen werden. (...) Die Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sollten auf einer Methode der offenen Koordinierung beruhen, bei der nationale Aktionspläne und eine bis Juni 2000 vorzulegende Initiative der Kommission für die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet kombiniert werden.“

“Der Europäische Rat fordert den Rat und die Kommission insbesondere auf,

- ein besseres Verständnis der sozialen Ausgrenzung (...) auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Indikatoren zu fördern; die hochrangige Gruppe “Sozialschutz” wird bei der Festlegung dieser Indikatoren einbezogen;
- dafür zu sorgen, dass die Förderung der sozialen Integration in der Beschäftigungs-, Bildungs-, und Ausbildungs- sowie der Gesundheits- und der Wohnungspolitik der Mitgliedstaaten durchgängig Berücksichtigung findet, und dies auf Gemeinschaftsebene innerhalb des jetzigen Haushaltsrahmens durch Maßnahmen im Rahmen der Strukturfonds zu ergänzen;
- prioritäre Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen (zum Beispiel Minderheiten, Kinder, alte Menschen und Behinderte) zu entwickeln, wobei die Mitgliedstaaten je nach ihrer besonderen Situation unter diesen Maßnahmen wählen können und anschließend über deren Umsetzung Bericht erstatten.“<sup>27</sup>

**8.** Auf dem Europäischen Rat in Lissabon wurde auch eine neue “Methode der offenen Koordinierung” für die Umsetzung des sozialen Zusammenhalts in der EU und damit verbundenen Zielen verabschiedet. Nach den Schlussfolgerungen des Vorsitzes umfasst dies folgendes:

- Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und

langfristigen Ziele;

- gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;
- Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.<sup>28</sup>

**9.** Im Jahr 2004, veröffentlichte die Europäische Kommission einen Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen für nationale Sensibilisierungsmaßnahmen für die soziale Integration, der insbesondere auf die Organisationen abzielte, die ein aktives Interesse an der Umsetzung der nationalen Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung sowie der Gemeinsamen Eingliederungsmemoranden haben, wie nationale und lokale Behörden sowie NRO. Die für eine Bezuschussung in Frage kommenden Vorschläge werden im vierten Quartal 2004 veröffentlicht. Von ihnen wird erwartet, dass sie Auswirkungen auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit in bezug auf Fragen der sozialen Eingliederung haben werden.

#### **ÜBERWACHUNG DER MENSCHENRECHTE**

**10.** In einigen Ländern ist die Situation der Roma hinsichtlich der Menschenrechte alarmierend. Die EU verfügt über keine wirksame Einrichtung zur effektiven Durchsetzung von Menschenrechte, wodurch viele Menschen auf gefährliche Weise Missbräuchen ausgesetzt sind. Der kürzlich vom Europäischen Parlament gefasste Beschluss die Maßnahme zur Überwachung der Slowakei nach dem Beitritt abzulehnen, betont wie wichtig es ist die Anstrengungen in diesem Bereich zu verdoppeln.<sup>29</sup> Die EU sollte erwägen, die Befugnisse einer oder mehrerer Einrichtungen auszuweiten, um wirksam zu

<sup>26</sup> Hierzu gehört das Ziel “die Beschäftigungsquote von heute durchschnittlich 61 % bis 2010 möglichst nah an 70 % heranzuführen und die Beschäftigungsquote der Frauen von heute durchschnittlich 51 % bis 2010 auf über 60 % anzuheben”.

<sup>27</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000, Lissabon, Pkte 32 und 33.

<sup>28</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000, Lissabon, Punkt 37.

gewährleisten, dass gängige Menschenrechtsstandards wie die der EU-Grundrechtscharta eingehalten werden. Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) wird bald in die EU-Agentur zur Beobachtung der Menschenrechte umgewandelt. Die Überarbeitung ihres Mandats mit Blick auf eine Erweiterung ihrer Befugnisse über die Beobachtung hinaus könnte eine Möglichkeit sein, die Durchsetzung von Menschenrechten in der EU zu stärken. Mitte Oktober 2004 wird die Generaldirektion Justiz und Inneres als vorbereitende Maßnahme einen Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen für die Unterstützung von Demokratie und Menschenrechte fördernden NRO in den neuen Mitgliedstaaten veröffentlichen. Damit werden zum ersten Mal mit einem finanziellen Instrument der EG die Menschenrechte innerhalb der Europäischen Union gefördert.

#### **DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE**

**11.** 1997 wurde auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel die Europäische Beschäftigungsstrategie entwickelt. In einer Zwischenbewertung im Jahr 2002 wurden einige Probleme bei und Herausforderungen an die Strategie aufgezählt und empfohlen sie besser auf die Ziele des Lissabon-Gipfels aus dem Jahr 2000 für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung auszurichten. Ursprünglich sollte mit der Beschäftigungsstrategie bis zum Jahr 2010 eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70 % erreicht werden. Dies wurde verfeinert und ein Zwischenziel gesetzt: eine Gesamtbeschäftigungsquote von 67 % und eine Frauenbeschäftigungsquote von 57 % bis zum Jahr 2005 und eine Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer von 50 % bis zum Jahr 2010. Die Zwischenziele werden aber höchst wahrscheinlich nicht erreicht werden und die Ziele für das Jahr 2010 scheinen gegenwärtig auch zu optimistisch zu sein.

**12.** Die Europäische Beschäftigungsstrategie wird durch eine Reihe nationaler Aktionspläne und einem jährlichen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht überwacht, während der Europäische Rat

Leitlinien zur Beschäftigung und getrennt davon jährlich Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gibt. In den Leitlinien von 2004 wird betont, dass alle Mitgliedstaaten mehr Menschen in den Arbeitsmarkt integrieren und effektiver in Humanressourcen investieren müssen. Obwohl die Situation der Roma nicht explizit in der Europäischen Beschäftigungsstrategie als eine spezifische Herausforderung genannt wird, wird aufgrund der Anzahl der Roma, Sinti und Fahrenden in Europa und ihrer sehr niedrigen Beschäftigungsquote (vgl. Kapitel 4) deutlich, dass zur Erreichung der genannten Ziele ihrer Integration in die Beschäftigungsmärkte besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

**13.** In den vom Europäischen Rat zu genehmigenden Vorschlägen für Empfehlungen aus dem Jahr 2004 wird jedoch die Frage der Roma und ihrer Einbindung in den Arbeitsmarkt explizit angesprochen und der Slowakei und der Tschechischen Republik folgende Empfehlungen gemacht:

**Slowakei:** Die Integration von Roma, die zur neuen Priorität erklärt worden ist, muss schnell in Taten umgesetzt werden.

**Tschechische Republik:** Zur Integration der schwächsten Gruppen in den Arbeitsmarkt müssen mehr Anstrengungen unternommen werden. Dies gilt vor allem für Regionen außerhalb von Prag und für die Roma-Bevölkerung.

**14.** Es bleibt jedoch festzuhalten, dass derartige Empfehlungen vielen oder den meisten Mitgliedstaaten gemacht werden könnten, wo die Arbeitslosenquoten der Roma oder Fahrenden auch sehr hoch sind, wo diese Frage aber in der Öffentlichkeit nicht so hervorgehoben wurde, wie in der Slowakei und der Tschechischen Republik.

#### **DIE STRUKTURFONDS DER EU**

**15.** Zwei Teile des EU-Strukturfonds sind für die Roma direkt relevant: der Europäische Fonds für

<sup>29</sup> Vergleiche Europäisches Parlament, "Bericht über den umfassenden Überwachungsbericht der Europäischen Kommission über den Stand der Vorbereitungen für die EU-Mitgliedschaft von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, der Slowakei, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern (KOM(2003) 675 – C5-0532/2003 – 2003/2201(INI))", ENDGÜLTIG A5-0111/2004. Bei der Debatte über die endgültige Fassung des Berichts wurde das Europäische Parlament aufgefordert unter anderen Vorschlägen auch einen Vorschlag der Fraktion der Grünen zu berücksichtigen, in dem vorgeschlagen wurde, wegen der schwerwiegenden Menschenrechtsprobleme der in der Slowakei lebenden Roma nach dem Beitritt dort weiter Überwachungsmaßnahmen durchzuführen. Der Vorschlag wurde mehrheitlich abgelehnt.

regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF). Der EFRE ist das wichtigste Instrument für die Regionalpolitik, wird von der Generaldirektion Regionalpolitik verwaltet und zahlte im Jahr 2003 26,2 Milliarden € aus. Die Mitgliedstaaten stellen Gegenwertmittel für die Finanzierung bereit. Unter Ziel 1 wird die Entwicklung der Regionen mit Entwicklungsrückstand gefördert, d.h. Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts. Unter Ziel 2 wird die Umstellung der Regionen mit Strukturproblemen unterstützt, die meist auf den Zusammenbruch einer Schlüsselindustrie zurückzuführen ist. Im Rahmen des EFRE steht auch ein Fonds zur Finanzierung städtischer Projekte (URBAN) in Kooperation mit den nationalen oder lokalen Behörden zur Verfügung, womit zwar gegenwärtig nicht direkt die Versorgung mit Wohnraum finanziert werden kann, jedoch nationale Ausgaben für Wohnraum über eine entsprechende Förderung der ergänzenden Infrastruktur unterstützt werden können.

**16.** Der EFRE ist jedoch kein reiner Infrastrukturfonds, wie manchmal angenommen wird. Für Infrastrukturmaßnahmen werden nur 28 % der Ausgaben verwendet, im Vergleich zu 30 % für die Entwicklung von Humanressourcen und 42 % für Hilfen für das produzierende Gewerbe. Über diesen Fonds können daher eine Reihe von für Roma-Gemeinschaften interessante Maßnahmen, wie elementare Infrastrukturen für Roma-Siedlungen, Maßnahmen für die soziale Eingliederung und Einrichtungen für das lebenslange Lernen finanziert werden.

**17.** Der Kohäsionsfonds ist ein ergänzendes Instrument für Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts, aus dem bisher nur Griechenland, Irland, Portugal und Spanien Mittel zugewiesen bekamen. In dem Zeitraum 2007-2013 werden jedoch alle 10 neuen Mitgliedstaaten sowie Griechenland und Portugal hieraus Fördermittel zur Finanzierung mehrjähriger Programme im Bereich Verkehr und Umwelt erhalten. Das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) wurde in den 10 neuen Mitgliedstaaten in der Vorbeitrittsphase vor allem zur

Verbesserung von Verkehrsnetzen und -einrichtungen verwandt.

**18.** Mit dem Europäischen Sozialfonds werden Aktivitäten finanziert, die auf die bessere Einbindung in den Arbeitsmarkt abzielen, einschließlich der verstärkten Beteiligung von Frauen, lebensbegleitendes Lernen, soziale Einbindung, Arbeitsflexibilität und eines aktiven Arbeitsmarkt. Der Fonds wurde bereits zur Finanzierung von für Roma und Fahrende relevanten Aktivitäten herangezogen, wie zum Beispiel bei den nationalen Programmen für die spanische Gemeinschaft der Roma (ACCEDER). Dabei wurden unter anderem 47 spezielle Arbeitstätigkeiten geschaffen, deren Dienste von 17.000 Roma in Anspruch genommen wurden. In 10.000 Fällen konnte ein Arbeitsplatz vermittelt werden, und 3.600 Roma nahmen an beschäftigungsorientierten Ausbildungsprogrammen teil. Der ESF stellte 31,5 Mio. € der 45 Mio. € Gesamtkosten für die Programme zur Verfügung (siehe auch Textbox 1).

**19.** Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL wird auch aus dem ESF finanziert und soll neue Vorgehensweisen bei der Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt testen und bewährte Praktiken verbreiten um diese anschließend in allen Bereichen anzuwenden. So wurden einige Projekte, die auf die Integration von ethnischen Minderheiten in den Arbeitsmarkt abzielen, über so genannte Entwicklungspartnerschaften finanziert. Darunter befanden sich Projekte, die speziell auf Roma-Gemeinschaften abzielten, sowie andere Projekte, von anderen auch Roma profitieren konnten.<sup>30</sup>

**20.** Zurzeit finden die Beratungen über die Finanzierungen des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds für den Zeitraum 2007-2013 statt. Es wurde bereits bekannt gegeben, dass den 25 Mitgliedstaaten insgesamt 336,3 Mrd. € zusätzlich zu den Gegenwertmitteln der nationalen Regierungen zur Verfügung stehen werden. Diese Summe könnte die Situation der Roma und Fahrenden in Europa bedeutend ändern, vorausgesetzt die Mitgliedstaaten geben dieser Frage Vorrang und stellen angemessene Gegenwertmittel zur Finanzierung bereit.

<sup>30</sup> Zum Beispiel das deutsche Projekt "Roma und Sinti durch Selbstorganisation zu Beschäftigung und Existenzsicherung" und das spanische Projekt "Consortio Palencia Social para el Desarrollo Local de Palencia", beiden standen jeweils 2 Mio. € oder sogar mehr zur Verfügung. Das erste ist direkt auf Roma abgestellt, während das zweite auf benachteiligte Frauen, also auch Romafrauen, abzielte.

## **ANDERE POLITIKBEREICHE UND PROGRAMME DER EU**

**21.** Andere Generaldirektionen der Europäischen Kommission haben gegenwärtig weniger Möglichkeiten zur Finanzierung von Maßnahmen, mit denen unmittelbar oder mittelbar die Auswirkungen von Rassismus angegangen werden könnten. Die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz erarbeitet eine Gesundheitsstrategie für die EU, in der auch Elemente enthalten sind, die sich auf die Gesundheit von ausgegrenzten Gemeinschaften, darunter die Roma, beziehen. Nach dem Arbeitsprogramm 2004 für das Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Gesundheitswesen für den Zeitraum 2003-2008 wird es möglich sein Zuschüsse für Arbeiten im Bereich der "Gesundheitsfaktoren" zu erhalten, wozu auch sozioökonomische Faktoren von "Minderheiten- und Migranten" gehören. Dies ist jedoch nur ein sehr kleiner Teil der jährlich insgesamt zur Kofinanzierung von Initiativen im Gesundheitswesen zur Verfügung stehenden 60 Mio. €, und das Programm ist bis jetzt noch unklar.

**22.** Die Generaldirektion Bildung und Kultur hat schon früher besonderes Interesse für Roma-Fragen gezeigt und einige Dokumente zu dem Thema herausgegeben. Hierzu zählt auch die Entschließung des Rates vom 22. Mai 1989 zur schulischen Betreuung von Kindern von Sinti und Roma und Fahrenden. Bisher haben derartige Dokumente oder die Aktionsprogramme der Gemeinschaft Sokrates II und Leonardo da Vinci noch zu keinen signifikanten Änderungen in bezug auf die Bildung von Roma geführt. Eine begrenzte Anzahl spezifischer, auf die Schaffung transnationaler Partnerschaften abgestellte Projekte konnte erfolgreich bewährte Praktiken entwickeln und vorführen, innovative Konzepte für eine bereichsübergreifende Politik, die Versorgung mit Bildung und Praktiken entwickeln und viele einflussreiche Forschungsberichte und Bücher sowie Unterrichtsmaterialien veröffentlichen. Eines dieser durch das Sokrates II-Pro-

gramm finanzierten Projekte führte zur Entwicklung der von Eltern aufbewahrten schulischen Bescheinigungen für Schüler von nicht sesshaft lebenden Sinti, Roma und Fahrenden, die danach vom Bildungsministerium in England übernommen wurden.

## **DIE EU-ERWEITERUNG UND DIE ZUSTÄNDIGKEIT DER EU FÜR DIE ROMA-FRAGE**

**23.** Die Osterweiterung der EU vom 1. Mai 2004 ist sowohl für die alten als auch für die neuen Mitgliedstaaten von Vorteil, stellt die EU aber auch vor bedeutende Herausforderungen. So ist und bleibt insbesondere die Situation der Roma in den neuen Mitgliedstaaten Besorgnis erregend wegen deutlichem Rassismus und klarer Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Gesundheitsversorgung, Versagen der Strafverfolgungsbehörden in Roma betreffenden Fällen und gegen Roma ausgeübte Gewalttaten. Neben grundlegenden humanitären und menschenrechtlichen Problemen schien die Situation vor dem Beitritt in vielen neuen Mitgliedstaaten auf eine Nichterfüllung der politischen Kriterien für die EU-Mitgliedschaft (auf dem Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 angenommene Kopenhagen-Kriterien) hinzuweisen. Darin wird von den Mitgliedstaaten eine "institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten" verlangt. Eine Nichterfüllung dieses Kriteriums hätte die Erweiterung zu hohen politischen Kosten gefährdet.

**24.** Von 1998 bis 2003 legte die Kommission jedes Jahr dem Europäischen Rat Regelmäßige Berichte über die Fortschritte der einzelnen Bewerberländer auf dem Weg zum Beitritt im Lichte der Kriterien von Kopenhagen vor. In diesen Berichten wurde betont, wie wichtig die Behandlung der die Roma betreffenden Menschenrechtsfragen<sup>31</sup> und nationale, über das PHARE-Programm unterstützte Projekte sind. Ein zweiter Impuls die Situation der Roma in Osteuropa anzugehen war die Flucht von

<sup>31</sup> So wurde zum Beispiel im Regelmäßigen Bericht von 2000 zusammenfassend festgestellt: "Die Roma sind nach wie vor umfangreichen Diskriminierungen (...) ausgesetzt (...). In den meisten Ländern (...) wurden inzwischen Maßnahmen und Programme verabschiedet, für die Phare-Mittel (...) bereitgestellt wurden." In dem länderspezifischen Anhang wurde zum Beispiel für die Tschechische Republik festgehalten: Es "wurden (...) erhebliche Anstrengungen unternommen (...) weitere Fortschritte sind erforderlich." Für Rumänien wurde festgehalten: "Die nach wie vor weitverbreitete Diskriminierung der Roma ist sehr besorgniserregend. (...) Die Fortschritte beschränken sich bisher auf Programme zur Verbesserung des Zugangs der Roma zum Bildungswesen".



Roma nach Westeuropa um dort Asyl zu beantragen. Dies lieferte einen politischen Imperativ in den bestehenden Mitgliedstaaten um auf Verbesserungen der Situation der Roma in Osteuropa und auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Asylmissbrauchs<sup>32</sup> zu drängen.

**25.** Von 2001 bis 2003 wurden im Rahmen des PHARE-Programms 77 Mio. € Zuschüsse für Roma-Projekte in den damaligen Beitritts- und Kandidatenländern gegeben, darunter eine Vielzahl von Infrastruktur-, Sensibilisierungs- und sektorspezifischen Projekten.<sup>33</sup> So willkommen der Beitrag auch war, das Ausmaß des Problems und die Tatsache, dass viele der Interventionen projektspezifisch waren, bedeuten jedoch, dass noch viel mehr Ressourcen über eine lange Zeit zugeteilt werden müssen, um tatsächlich Wirkung zu zeigen.

**26.** Die vor kurzem vorgenommenen Bewertungen von Projekten zu Roma innerhalb des PHARE-Programms lassen folgende Schlussfolgerungen zu:

- Die PHARE-Programme haben deutlich gezeigt, dass bei den bestehenden politischen Maßnahmen und Praktiken in Mittel- und Osteuropa die Roma nicht berücksichtigt wurden. Der allgegenwärtige Mangel an Visionen und einer klaren Richtung beweist, dass eine deutlich untermauerte Politik oder politisches Engagement fehlt.
- Wegen des Drucks seitens der EU oder anderer haben die Probleme, denen sich die Roma gegenüber sehen, einen größeren Stellenwert gewonnen, wodurch sie aber auch politischer und parteiischer geworden sind, so bleibt das Umfeld der politischen Entwicklungen zur Integration von Roma fragil.
- Den aktuellen Systemen mangelt es an Kompetenz, Verständnis und Fachwissen um mit der komplexen und vielschichtigen Natur des Problems effektiv umgehen zu können. Es besteht ein großer Graben zwischen der Ebene der Politik, einschließlich der Verhältnismäßigkeit, und der Realität vor Ort.

**27.** Aus den für diese Studie vorgenommenen Untersuchungen ergibt sich, dass in einigen Bereichen diese Schlussfolgerungen auf die Roma-Politik in vielen wenn nicht allen Mitgliedstaaten zutreffen.

#### **WEITERE EUROPÄISCHE RECHTS- UND POLITIKSTRUKTUREN**

**28.** Im Jahr 2000 gab der Europarat ein neues Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zur Unterzeichnung frei. Wenn es in Kraft getreten ist (nach der Ratifizierung von zehn Mitgliedstaaten des Europarats), sieht es ein umfassendes Verbot der Diskriminierung bei der Wahrnehmung eines gesetzlich garantierten Rechts vor. Durch das Protokoll Nr. 12 werden die Einzelpersonen gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention zustehenden Schutzmechanismen deutlich erweitert. Bis heute hat jedoch erst ein EU-Mitgliedstaat (Zypern) das Protokoll Nr. 12 ratifiziert.<sup>34</sup>

**29.** Die Europäische Sozialcharta des Europarats wurde vor kurzem erweitert (Überarbeitete Europäische Sozialcharta) und stellt nunmehr die Rechtsgrundlage für einen bedeutenden Schutz der sozialen und ökonomischen Rechte dar. Dazu gehört auch die Möglichkeit einer Kollektivbeschwerde beim Vorliegen einer Verletzung der Charta. Doch auch hier liegt nicht die notwendige Anzahl von Ratifizierungen vor, und mit einigen erwähnenswerten Ausnahmen haben sogar die Staaten, die sie ratifiziert haben, nicht alle ihre Bestimmungen akzeptiert.

**30.** Es gibt zurzeit einige für Roma relevante politische Initiativen, die von anderen internationalen Organisationen, wie dem Europarat, der OSZE, dem UNDP und der Weltbank, verfolgt werden. Es sollte daher auf die bestehenden Verbindungen und gemeinsamen Initiativen zwischen der Europäischen Union und anderen Akteuren aufgebaut werden. Ein Beispiel für eine gut funktionierende Initiative zwischen internationalen politischen Einrichtungen und Geberagenturen ist das Projekt "Roma unter dem

<sup>32</sup> Dieser Begriff wurde in einem Schreiben des britischen Premierministers an den tschechischen Premierminister verwandt und wiedergegeben in: Eva Sobotka (2003), "Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy", in *Romani Studies*, Jahrgang 13 Ausgabe 2, S.79-122.

<sup>33</sup> Darunter 16,3 Mio. € für Ungarn, 19,5 Mio. € für die Slowakei und 10,6 Mio. € für Rumänien. Vgl.: [www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure\\_roma\\_oct2003\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure_roma_oct2003_de.pdf)

<sup>34</sup> Insgesamt haben sechs Mitgliedstaaten des Europarats das Protokoll Nr. 12 ratifiziert: Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kroatien, San Marino, Serbien und Montenegro sowie Zypern.

Stabilitätspakt“, das die Kommission unter der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) finanziert und dabei mit dem Europarat und der OSZE zusammenarbeitet. Obwohl ihr Anwendungsbereich und die bis heute gezeigten, praktischen Ergebnisse begrenzt sind, hat die Initiative zu einer höheren Präsenz von Roma-Fragen auf den Tagesordnungen einiger Regierungen, Gebereinrichtungen und zwischenstaatlichen Organisationen beigetragen. Eine stärkere Zusammenarbeit von Gebereinrichtungen könnte von dem Zusammenlegen der Ressourcen profitieren und zu einer stär-

eren politischen Kohärenz führen. Die Europäische Kommission nimmt an mehreren Geberinitiativen teil, die darauf abzielen die Aktivitäten zur Verbesserung der Situation der Roma auf europäischer Ebene zu koordinieren. Die Kommission wird von mehreren Generaldirektionen in der informellen Kontaktgruppe der Internationalen Organisation der Sinti und Roma vertreten, die von der OSZE mitorganisiert wird. Der Vorsitz der EU spielt auch eine aktive Rolle im Lenkungsausschuss der politischen Initiative der Dekade zur Eingliederung der Roma (2005 – 2015).

---

## 4. ROMA IN SCHLÜSSELBEREICHEN

**1.** Die wenigen zuverlässigen Daten, die vorliegen, weisen auf eine dramatische Kluft zwischen den Roma und den Nicht-Roma in ganz Europa in den für die EU-Politik der sozialen Eingliederung relevanten Bereiche. Im folgenden Abschnitt werden die Probleme der Roma in einigen Sektoren wie der Bildung, der Beschäftigung, der Versorgung mit Wohnraum, dem Gesundheitswesen und der Sozialhilfe dargestellt. Dabei wird auch auf geschlechterspezifische Fragen, die nicht sesshafte Lebensführung und die ungleichen schädlichen Umwelteinflüsse eingegangen.

### **BILDUNG**

**2.** Der Europäische Rat von Lissabon hat fünf Benchmarks für die Verbesserung von Bildungs- und Ausbildungssystemen in Europa bis zum Jahr 2010 aufgestellt:

- i) Es sollte erreicht werden, dass der Anteil der Schulabbrecher im EU-Durchschnitt höchstens 10 % beträgt;
- ii) Die Gesamtzahl der Studenten in der EU, die ihren Abschluss in Mathematik, Naturwissenschaften oder Technologie machen, sollte mindestens um 15 % ansteigen, wobei gleichzeitig das Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern abnehmen sollte;
- iii) Mindestens 85 % der 22-jährigen in der EU sollte die Sekundarstufe II abgeschlossen haben;
- iv) Der Anteil der 15-jährigen, die eine schlechte Lesekompetenz haben, sollte im Vergleich zum Jahr 2000 mindestens um 20 % abnehmen;
- v) Im EU-Durchschnitt sollten sich mindestens 12,5 % der Erwachsenen (der Altersgruppe 25 – 64

Jahre) am lebenslangen Lernen beteiligen.<sup>35</sup>

**3.** Es besteht die reale Gefahr, dass die Art der EU-Prioritäten von Lissabon im Bereich der Bildung zusammen mit dem Fehler, bis heute nicht die rassistische Trennung und andere Formen der Ausgrenzung aufgrund der ethnischen Herkunft als eine Bedrohung für die Verwirklichung der Lissaboner Ziele anerkannt zu haben, in Aktivitäten gipfeln kann, die die Situation der Roma und anderer Randgruppen der Bildungssysteme in Europa noch verschlechtern. Zunächst werden in den zur Verfolgung der Umsetzung der Agenda von Lissabon entwickelten Indikatorensystemen die ungleichen Auswirkungen auf Roma und andere ethnische Gruppen nicht aufgelistet.<sup>36</sup> Dieser Mangel kann Entscheidungsträger dazu ermuntern die für spezifische ethnische Gruppen negativen Ergebnisse bei dem Versuch der Umsetzung der sehr ehrgeizigen Ziele von Lissabon im Bildungsbereich zu ignorieren. Des Weiteren kann die große Anzahl der Lissaboner Bildungsindikatoren, die sich auf Elitenbildung beziehen, wie die vier mit "Mobilität" zusammenhängenden Indikatoren, wieder gepaart mit dem Fehlen von Bildungsindikatoren, die die Segregation ethnischer Gruppen, die rassistisch motivierte Ausgrenzung und andere, die Gesellschaft zerstörenden Ergebnisse aufzeigen, dazu führen, dass die Agenda von Lissabon unterminiert wird und die Fähigkeit der Entscheidungsträger, die Ziele zu erreichen, unterboten wird.

**4.** Die Lage der Roma in den Schlüsselbereichen der Primärbildung ist überaus Besorgnis erregend. Das European Roma Rights Center (ERRC) untersuchte die Lage der Roma im tschechischen Schul-

<sup>35</sup> Commission Staff Working Paper: Progress Towards the Common Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks, Brüssel, 21.01.2004, SEC(2004)73 (kommissionsinternes Arbeitspapier über die Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der gemeinsamen Ziele im Bereich der Bildung und Ausbildung. Indikatoren und Benchmarks - nur auf Englisch und Französisch erhältlich)

<sup>36</sup> Die 29 Indikatoren zur Überwachung der Leistung und des Fortschritts der Bildungs- und Ausbildungssysteme in Europa sind im kommissionsinternen Arbeitspapier (siehe Fußnote 35) zu finden.

system im Schuljahr 1998-1999 und stellte eine extreme rassistisch motivierte Segregation in tschechischen Schulen fest.<sup>37</sup> Intensiver wurde die Situation in der tschechischen Stadt Ostrava untersucht. Dabei konnte festgestellt werden, dass im Schuljahr 1998-1999:

- über die Hälfte der Schüler von sogenannten Sonderschulen für geistig Behinderte Roma waren;
- über die Hälfte der Romakinder im schulpflichtigen Alter in Ostrava Sonderschulen besuchten;
- die Wahrscheinlichkeit, dass ein beliebiges Romakind in eine Sonderschule eingeschult wird, 27 mal höher ist, als bei einem Nicht-Romakind.

**5.** Die tschechische Regierung hat geschätzt, dass im gesamten Land ungefähr 75 % der Romakinder im Grundschulalter in Sonderschulen eingeschult sind. Bei den Untersuchungen des ERRC in Ostrava und anderen tschechischen Orten wurde auch herausgefunden, dass die Romakinder dort, wo sie normale Grundschulen besuchten, größtenteils in einigen wenigen Schulen zusammen untergebracht waren, die vor Ort allgemein als benachteiligte Problemschulen angesehen wurden. In nachfolgenden Untersuchungen im Jahr 2003 wurde festgestellt, dass die nach der Durchführung der ersten Untersuchungen von der Regierung auf die Lage der Roma abgestellten politischen Maßnahmen wenig Auswirkungen auf die Verringerung des hohen Maßes an rassistisch motivierter Segregation hatten.

**6.** In der Slowakei ist die Lage ähnlich. Wegen des Mangels an genauen Daten über die Lage der Roma im slowakischen Schulsystem hat das ERRC im Herbst 2002 in einer Reihe von Schuldistrikten in der Slowakei intensive Feldforschungen vorgenommen, um die Bildungssituation der Romakinder genauer beschreiben zu können. Dabei stellte sich heraus, dass während des Schuljahres 2002-2003 über die Hälfte der Schüler vieler slowakischer Schulen für geistig Behinderte (jetzt "Sonderschulen" genannt) Roma waren und in manchen dieser Sonderschulen jeder einzelne Schüler Roma war.

**7.** Auch in Ungarn leiden Romakinder stark unter rassistisch motivierter Segregation beim Schulbesuch. Die ungarische Regierung hat zusammen mit der Europäischen Kommission am 18. Dezember 2003 eine Gemeinsame Erklärung zum Thema soziale Eingliederung ("JIM") unterzeichnet, in der sie die Probleme der rassistisch motivierten Segregation beim Schulbesuch deutlich anerkennt und explizit festhält, dass in ungefähr 700 Schulen die Romakinder getrennt unterrichtet werden.<sup>38</sup>

**8.** Das ungarische Bildungsministerium hat kürzlich jedoch äußerst bescheidene Maßnahmen zur Aufhebung der Segregation im ungarischen Bildungssystem verabschiedet. Die im JIM beschriebene, verbindlich vorgeschriebene Subvention für die Integration ist ein Teil dessen, was vom Bildungsministerium zur Abschaffung der Segregation in Schulen initiiert wurde:

Vom Staat wird eine verbindlich für die Integration vorgeschriebene Subvention (für das Schuljahr 2003-2004) zur Förderung der Integration benachteiligter Kinder, insbesondere von Roma, eingeführt. In Ortschaften, in denen die Mehrheit der Schüler in einer Schule aufgrund von Armut, ethnischer Herkunft, einer Behinderung oder einer anderen Ursache sozial benachteiligt ist, soll die Integrationssubvention besser gestellte Kinder, die gegenwärtig Schulen in anderen Orten besuchen, anziehen.<sup>39</sup>

**9.** In Bulgarien gibt es ebenfalls ernste Schwierigkeiten mit der rassistisch motivierten Segregation in Schulen, insbesondere aufgrund der Einschulung von Romakindern in sich unter dem normalen Standard befindlichen Schulen, die in Wohngebieten von Roma oder in deren Nähe sind. Diese Schulen werden schon seit langem als "Zigeunerschulen" bezeichnet und bieten im allgemeinen eine unterdurchschnittliche Bildung in einer materiell verarmten Umgebung. Obwohl die Regierung sich zur Beseitigung der Segregation im Schulsystem verpflichtet hat wurden hierauf abgestellte Aktivitäten in einigen Gemeinden bisher vor allem von Roma-NRO betrieben.<sup>40</sup> In einem von NRO durchgeführten Projekt in der Stadt Vidin wurden die

<sup>37</sup> Siehe: European Roma Rights Center, A Special Remedy: Roma and Schools for the Mentally Handicapped in the Czech Republic (Ein Sonderweg: Roma und die Schulen für geistig Behinderte in der Tschechischen Republik), Budapest, 1999.

<sup>38</sup> JIM (Joint Memorandum on Social Inclusion) von Ungarn

<sup>39</sup> JIM Ungarn.

Romakinder von einer solchen benachteiligten Schule auf eine Anzahl normaler Grundschulen mit weitaus besserer Qualität verteilt. Das Projekt ist außerdem erwähnenswert, weil in seinem Verlauf eine intensive Konsultation mit allen Beteiligten stattgefunden hat.

**10.** Andere Formen der getrennten Beschulung wurden auch in Westeuropa festgestellt. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarates empfiehlt in ihrem Zweiten Bericht über Deutschland aus dem Jahr 2000, dass die Regierungen prüfen sollen, warum Kinder von Minderheiten in "den Hauptschulen und Sonderschulen überrepräsentiert und dementsprechend in den Realschulen und dem Gymnasium unterrepräsentiert sind."<sup>41</sup> Untersuchungen, die 2003 vom Open Society Institute im Rahmen des European Union Monitoring and Advocacy Program (EUMAP) durchgeführt wurden, ergaben, dass nur die Hälfte der Kinder von Roma und Sinti in Deutschland zur Schule gehen, von denen eine große Anzahl, in einigen Gebieten bis zu 80 %, Sonderschulen besuchen.<sup>42</sup>

**11.** In Spanien haben sich in den letzten Jahren viele staatliche Schulen, insbesondere in Gebieten mit einer großen Romabevölkerung zu Problemschulen entwickelt. So ist an manchen Schulen der Anteil an Romaschülern von ungefähr 30-40 % vor zehn Jahren auf heute mehr als 80 % gestiegen. José Cabanes,<sup>43</sup> Soziologe und Bildungsexperte, beschreibt den Prozess wie folgt:

i) Wird eine hohe Anzahl von Romakindern in eine beliebige Schule eingeschult, nehmen einige

- Nicht-Romafamilien ihre Kinder von der Schule;
- ii) Eine große Konzentration von Schülern mit einem niedrigen sozioökonomischen Hintergrund und aus ungebildeten Familien führt dazu, dass Schulen ihre Standards absenken, so dass manche Nicht-Romafamilien ihre Kinder auf "bessere" Schulen umschulen;
- iii) Dadurch, dass Familien, die um die Bildung ihrer Kinder besorgt sind, diese Schulen verlassen, werden die Standards dieser Schulen noch stärker gesenkt, und dadurch, dass das Lehrpersonal ständig wechselt, wird die Situation noch verschlimmert. Folglich nehmen die übrigen Familien von den in der Schule verbleibenden Kindern, die um die Situation der Bildungseinrichtung besorgt sind, ihre Kinder von der Schule. Hierzu gehören auch einige Romafamilien, die sich über die Zukunft ihrer Kinder Sorgen machen.

**12.** Diese Situation hat zur Schließung einiger Schulen geführt. In manchen Fällen schlossen innerhalb nur weniger Tage zwei Schulen nacheinander. Von den in Madrid gesammelten Daten lässt sich eine starke Tendenz ablesen, die Romakinder in nur wenigen Schulen zu konzentrieren:

In Madrid gibt es 150 staatliche Grundschulen, von denen in fünf Schulen mehr als 50 % aller Romaschüler untergebracht sind. Die Schule mit dem höchsten Prozentsatz hat 84 % (...), was eindeutig gegen die Norm verstößt, nach der benachteiligte Schüler gleichmäßig auf allen Schulen verteilt werden sollten. Dies Problem ist bei den Privatschulen noch viel schlimmer: Von insgesamt 165.000

<sup>40</sup> Zur Wirksamkeit der unter NRO-Führung in Bulgarien stattfindenden Beseitigung von Segregation, vgl. Kanev, Dr. Krassimir, "The First Steps: An Evaluation of the Non-governmental Desegregation Projects in Six Bulgarian Cities: An External Evaluation Report to the Open Society Institute" (Die ersten Schritte: Eine Bewertung der von Nichtregierungsorganisationen zur Beseitigung von Segregation in sechs bulgarischen Städten durchgeführten Projekte: Ein externer Evaluierungsbericht für das Open Society Institute), Budapest: Open Society Institute, 2003.

<sup>41</sup> Bericht von ECRI, S. 12.

<sup>42</sup> ERRC/EUMAP, "Joint EU Monitoring and Advocacy Program / European Roma Rights Center Shadow Report Provided to the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women Commenting on the fifth periodic report of the Federal Republic of Germany Submitted under Article 18 of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women" (Vom Gemeinsamen Überwachungs- und Lobbyprogramm der EU mit dem European Roma Rights Center herausgegebener Schattenbericht für das Komitee zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau über den fünften regelmäßigen gemäß Artikel 18 des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau eingereichten Bericht der Bundesrepublik Deutschland), 09.01.2004, Budapest.

<sup>43</sup> Cabanes Hernández, José: "Gitanos en la escuela: una realidad cambiante" en I Tchatchipen. Revista trimestral de investigación gitana. ("Die Roma in der Schule: Eine Realität im Wandel" in I Tchatchipen. Vierteljährlich erscheinende Zeitung über Romastudien) Nr. 29. Instituto Romanò. Barcelona, 2000, S.26.

### **TEXT BOX 1. Beseitigung der Segregation in bulgarischen Schulen.**

Durch Initiativen lokaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen wurden mit Beginn des Schuljahres 2000-2001 Romakinder aus der Roma-Siedlung Nov Pat in der Stadt Vidin (Bulgarien) in Schulen ohne Segregation eingeschult. Das "Vidin-Projekt", die erste von Roma durchgeführte Initiative zur Abschaffung der Segregation in Schulen Mittel- und Osteuropas, begann, als ungefähr 300 Romakinder aus der Schule, die in der Nov Pat-Siedlung in Vidin nur für Roma eingerichtet worden war, sechs allgemeine Schulen in der Stadt besuchten. Vor der Einschulung der Romakinder in die gemischten Schulen von Vidin wurde eine intensive Lobbykampagne sowohl in den Roma- als auch in den Nicht-Roma-Gemeinschaften, bei den Bildungsbehörden und der Lokalverwaltung durchgeführt. In dem Zeitraum 2000-2003 hat das Programm über 600 Schüler erfolgreich integriert.

Im Rahmen des Projekts werden die Schüler mit Bussen zu den Schulen und wieder zurückgebracht. Schüler, die hinter ihren Klassenkameraden zurückbleiben, erhalten in der Schule Förderunterricht. In das Projekt sind Berater aus den Kreisen der Roma eingebunden, die mit Eltern und Schule zusammenarbeiten um eine größtmögliche Anwesenheit der Schüler zu erreichen. Vertreter der Organisation DROM, die das Projekt durchführt, stehen in ständigem Kontakt mit den Romakindern und überwachen deren Eingliederung in die Schulen.

Der bisherige Erfolg des Programms lässt sich auf eine Reihe von Faktoren zurückführen. Erstens,

sind die Romakinder glücklich in Schulen sein zu können, wo sie wirklich etwas lernen und wo sie mit Klassenkameraden zusammen sind, die nicht zu den Roma gehören. Zweitens wurde dieses Programm von einer Roma-Organisation durchgeführt und überwacht, der die Romaeltern großes Vertrauen entgegenbringen. Drittens haben die Schulen Roma-Berater akzeptiert, die in der Schule dafür sorgen, dass die Kinder gleichberechtigt und respektvoll behandelt werden. Nachdem das Projekt in Vidin begonnen wurde, wurde es auf sieben weitere Städte in Bulgarien ausgeweitet.

Dieses erste Modell für die Abschaffung der Segregation sollte als ein Schritt in die richtige Richtung und nicht als Selbstzweck gesehen werden. Eine langfristige und stabile Überwachung und Bewertung sind wichtig, damit die Qualität der Bildung für Romaschüler den allgemein akzeptierten Standards für die Gleichstellung der verschiedenen ethnischen Gruppen in der Bildung entspricht. Das bedeutet, die Politik ist nachhaltig, es wird ein geeignetes Niveau der Ausbildung beibehalten, die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs und die schulischen Leistungen entsprechen dem Durchschnitt aller Schüler, im Interesse der Gleichbehandlung werden auch die Nicht-Romaschüler mit Bussen zur Schule gebracht, damit in allen Schulen der Gemeinde die verschiedenen ethnischen Gruppen vertreten sind, und in die Schulen, die in den Roma-Siedlungen offen geblieben sind, wird verstärkt investiert.

Grund- und Oberstufenschülern in Privatschulen sind nur 999 Roma, von denen die Hälfte in besonderen Förderrichtungen sind.<sup>44</sup>

**13.** Auch in Frankreich können rassistische Segregationen in der Bildung festgestellt werden, obwohl die komplexe Behandlung der Frage der ethnischen Herkunft innerhalb einer starken republikanischen Ideologie als auch andere Faktoren die Debatte zu dem Thema erschweren. Experten berichten über eine große Anzahl von Kindern von Roma und Fahrenden in speziellen öffentlichen Schulen für

Kinder mit Lern- oder Anpassungsschwierigkeiten als auch in informell gegründeten "Zigeunerklassen" in normalen Schulen. Manche von ihnen werden beinahe ausschließlich von Romakindern besucht, entweder weil sie sich in einem Gebiet befinden, in denen Roma-Gemeinschaften von der restlichen Bevölkerung getrennt werden, oder weil die anderen Eltern ihre Kinder von diesen Schulen genommen haben.

**14.** In manchen Ländern, insbesondere Dänemark, haben die Schulbehörden in den letzten Jahren Bestimmungen über die Beschulung von

<sup>44</sup> Villarreal, Fernando y Wagman, Daniel: Gitanos y discriminación. Un estudio transnacional. (Die Roma und Diskriminierung. Eine transnationale Studie) Fundación Secretariado General Gitano. Madrid, 2001. S.36.



Romaschülern, die nicht in normale Klassen oder spezielle Klassen aufgenommen werden können, verfasst. Neben dem diskriminierenden Charakter dieser Bestimmungen und dem emotionalen Schaden, den sie bei den Kindern anrichten können, gibt es unumstößliche Beweise aus Studien, dass das Niveau und die Qualität des Unterrichts für Schüler, die getrennte Roma-Schule besuchen, eindeutig unter dem für andere Gruppen liegt.<sup>45</sup>

**15.** In Studien aus Wales und Nordirland (Vereinigtes Königreich) werden Beispiele für die getrennte Unterrichtung der Kinder von Roma und Fahrenden angeführt. Obwohl die Bildungspolitik im Vereinigten Königreich der einzige Sektor darstellt, in dem ausdrücklich Roma in den Prozess der Überwachung und Bewertung eingeschlossen werden, stehen die Leistungen der Romaschüler im starken Kontrast zu den Leistungen aller anderen

ethnischen Minderheitengruppen.<sup>46</sup>

**16.** Im Bereich "Lebensbegleitendes Lernen" haben die Mitgliedstaaten es bisher versäumt die Roma zur Zielgruppe ihrer Politik zu erklären. So leben zum Beispiel in Italien mindestens 100.000 Roma, von denen viele sehr große Schwierigkeiten beim Zugang zur Bildung haben. Trotzdem hat die italienische Regierung in ihrem letzten Bericht an die Kommission über die Umsetzung der Strategien für ein lebensbegleitendes Lernen die Roma (oder andere ethnische Gruppen), nicht erwähnt: Die auf von sozialer und kultureller Ausgrenzung bedrohten Gruppen abgestellten und vom ESF mitfinanzierten Maßnahmen im mittleren Norden und Süden zielen auf Migranten, Straftäter, Behinderte, im allgemeinen benachteiligte Gruppen und Frauen.<sup>47</sup> Ebenfalls keinen Hinweis auf Roma machten Deutschland, Polen, Schweden und das Vereinigte

<sup>45</sup> Die unter dem RRAJE-Programm (Roma Rights and Access to Justice in Europe) in Bulgarien durchgeführte Studie hat diese Diskrepanzen deutlich durch übermäßige Leistungsunterschiede veranschaulicht. Kommission 3 des Beratenden Auditausschusses, Sofia, Bulgarien 2002/3. Romani Baht Foundation.

<sup>46</sup> Bildungsministerium, London. Ethnic monitoring PLASC data, 2004.  
<http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/s000448/index.shtml>.

Königreich in ihren Fortschrittsberichten über das lebensbegleitende Lernen.<sup>48</sup>

**17.** Obige Beispiele belegen eindeutig die Ausgrenzung der Roma von der allgemeinen Bildung, weshalb ein Eingreifen der nationalen Regierungen und gegebenenfalls der EU erforderlich ist. Wegen der zentralisierten Schulsysteme in Europa müssen die nationalen Bildungsministerien die Führung bei der politischen Gestaltung der Förderung integrierter Bildung für Roma und die Gewährleistung dafür übernehmen, dass diese fest in den auf Gleichstellung abzielenden Strategien verwurzelt ist. In dem wichtigen Bereich der Primär- und Sekundärbildung sollten zu den wichtigsten politischen Zielen folgende gehören:

- Rechtliche und Verwaltungsstrukturen, die ungehinderten Zugang zu den Bildungseinrichtungen der Bevölkerungsmehrheit gewährleisten;
- Die Schaffung wirksamer Arrangements zur Überwindung etwaiger Barrieren in bezug auf einen regelmäßigen Schulbesuch;
- Integration – und das bedeutet, dass die Schulen keine Segregation vornehmen, und darüber hinaus auch aktiv gegen bestehende, rassistisch motivierte Segregation vorgehen sollten;
- Substantielle und umfassende Unterstützung (gegebenenfalls Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen) für alle im Bildungsprozess Beteiligten, einschließlich der Lehrkräfte, des Verwaltungspersonals, der Roma- und Nicht-Romakinder sowie der Roma- und Nicht-Romaeltern;
- Wirkungsvolle Elemente im formellen und informellen Lehrplan zur Bekämpfung von Rassismus und Bullying;
- Bereitstellung aller für die Gleichstellung von Schülern einer unterschiedlichen ethnischen Herkunft in der Bildung notwendigen Ressourcen;
- Verbesserte, mindestens zwei Jahre dauernde Vorschulbildung für alle Romakinder;
- Die Überwindung von Barrieren zwischen Roma und Nicht-Roma und die Förderung guter Beziehungen zwischen den verschiedenen eth-

nischen Gruppen;

- Bereitstellung von Unterrichtsmaterial über die wichtigen Beiträge der Roma für die europäischen Gesellschaften und insbesondere für die Gesellschaft des jeweiligen Landes. Um das hohe Maß an Ressentiments gegen Roma in Europa zu bekämpfen, ist es überaus wichtig, dass dieses Material in allen Schulen und nicht nur in Schulen, wo Romakinder die Mehrheit darstellen, verwendet wird;
- Die Kultur der Roma, einschließlich ihrer Sprache, Geschichte und Kultur in angemessener Weise sowohl den Roma- als auch den Nicht-Romakindern im Unterricht nahe bringen.

**18.** Es sollte noch festgehalten werden, dass seit kurzem einige Staaten den Roma Stipendien zur Aufnahme eines Hochschulstudiums oder in einigen Fällen zur Beendigung der Sekundarstufe II zur Verfügung stellen. Es ist zumindest teilweise auf diese Maßnahmen zurückzuführen, dass die Anzahl der studierenden Roma in einigen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere in manchen der neuen Mitgliedstaaten, in den letzten Jahren erheblich angestiegen ist. Diese und ähnliche Maßnahmen sollten von den anderen Ländern übernommen und erforderlichenfalls finanziell gefördert werden.

**19.** Ungeachtet des Subsidiaritätsgrundsatzes spielen auf der EU-Ebene einige EU-Programme direkt eine Rolle bei der Schaffung von Bedingungen für die integrierte Bildung. Über die Schaffung von Daten und Rahmenbedingungen für die nationale Politik hinaus kann eine Reihe von Gemeinschaftsprogrammen benutzt werden um einen sozialen Wandel im Bereich der Roma-Erziehung zu bewirken. Die Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission verwaltet eine Vielfalt von Programmen zur Unterstützung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Kandidatenländer im Bereich der Bildung, Ausbildung und Jugend. Die meisten dieser Programme sind auf Projekte zur Verbesserung der Bildung und Ausbildung von Roma abgestellt, und – was besonders wichtig ist – sie helfen den Regierungen bei der Ausarbeitung politischer Maßnahmen für eine

<sup>47</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur, "Strategien für das lebenslange Lernen in Europa: Bericht zur Umsetzung der Ratsentschließung von 2002 zum lebensbegleitenden Lernen. Antwort auf den Fragebogen der Kommission, Italien", Brüssel, Dezember 2003 (liegt nur auf Englisch und Italienisch vor).

<sup>48</sup> Die Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten können auf folgender Webseite der Europäischen Kommission eingesehen werden: [http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/III\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/III_en.html) .



integrierte Bildung. So ist zum Beispiel die Förderung interkultureller Bildung, wobei der sozialen Ausgrenzung durch Unterstützung der benachteiligten Gruppen begegnet wird, eine Priorität im Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Bildung 2000-06 (Jugend Programm).<sup>49</sup>

**20.** Zu den in diesem Programm festgelegten Zielen gehört die Förderung eines interkulturellen Bewusstseins durch transnationale Aktivitäten zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Verbesserung der Bildungsangebote für Kinder von Wanderarbeitnehmern, Sinti und Roma, Fahrenden und Personen, die einem Wandergewerbe nachgehen. Eine Reihe von transnationalen Projekten zur Bildung und Ausbildung von Roma werden oder wurden in den letzten Jahren im Rahmen der Aktionsprogramme der Gemeinschaft Sokrates (Schulbildung, Hochschulbildung und Erwachsenenbildung) und Leonardo da Vinci (Berufsausbildung) sowie im Rahmen des Jugendprogramms unterstützt. Die spezifisch auf Roma abgestellten, transnationalen Projekte, die bisher gefördert wurden, zielen auf verschiedene Themen und Bereiche ab, zu denen die Regelmäßigkeit des Schulbesuchs und die Qualität der Bildung, die interkulturelle Bildung und der interkulturelle Dialog, Lehrerfortbildung und Roma-Mediatoren sowie die Bildungsbedürfnisse von Roma zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten und der Möglichkeit (wieder) in das formelle Bildungssystem einzutreten.

**21.** Die EU hat in der Vergangenheit Entschlüsse angenommen, die sich ausdrücklich auf Roma beziehen. 1989, nahm der Rat der Bildungsminister die Entschließung 89/C 153/02 "zur schulischen Betreuung von Kindern von Sinti und Roma und Nichtsesshaften" an. Diese Entschließung wurde mit dem Verweis auf die Umstände der nicht sesshaften Sinti und Roma und anderer Gemeinschaften von Fahrenden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu dieser Zeit verfasst. Im Rahmen der neu erweiterten Europäischen Union, sollten die Einrichtungen und Organe der EU ihre Strategien zur Bildung der Romakinder überarbeiten und dabei insbesondere berücksichtigen, dass tiefer gehende Maßnahmen zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen und

rassistisch motivierter Segregation im Bildungssystem nötig sind. Da der Europäische Sozialfonds ebenfalls zur Kofinanzierung von Bildungsinitiativen in den Mitgliedstaaten verwendet werden kann, sollte in den Leitlinien des ESF betont werden, dass die Frage der Bildung von Roma und Sinti sowie Fahrender verfolgt werden muss, und zwar vom Kindergarten an bis hin zur Erwachsenenbildung

## BESCHÄFTIGUNG

**22.** Auf dem Europäischen Rat in Lissabon hat sich die Europäische Union selbst das Ziel gesetzt "die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen". Es wurde eine Strategie ausgearbeitet, mit der die Union die Bedingungen für die Vollbeschäftigung wiedergewinnen und den Zusammenhalt bis zum Jahr 2010 stärken kann. Der Rat legte ebenfalls fest, dass bis zum Jahr 2010 eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70 % erreicht und die Beschäftigungsquote der Frauen auf über 60 % angehoben werden soll. Auf dem Europäischen Rat in Stockholm (März 2001) wurden noch zwei Zwischenziele und ein zusätzliches Ziel bestimmt: Bis zum Jahr 2005 sollte die Gesamtbeschäftigungsquote auf 67 % und die Beschäftigungsquote der Frauen auf 57 % und bis zum Jahr 2010 sollte die Beschäftigungsquote für ältere Arbeitnehmer auf 50 % angehoben werden. Auf dem Europäischen Rat in Barcelona (März 2002) wurde noch einmal bestätigt, dass Vollbeschäftigung das übergreifende Ziel der EU ist und forderte eine verstärkte Beschäftigungsstrategie, um die Ziele der Lissabon-Strategie in einer erweiterten EU zu untermauern.

**23.** Das wichtigste Instrument auf Unionsebene zur Durchsetzung dieser Ziele ist die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS).<sup>50</sup> Schlüsselkomponenten der EBS sind:

- Beschäftigungspolitische Leitlinien: auf Vorschlag der Kommission einigt sich der Europäische Rat jedes Jahr auf eine Reihe von Leitlinien, die die gemeinsamen Prioritäten für die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten

<sup>49</sup> Beschluss Nr. 1031/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2000 zur Einführung des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms "Jugend"

beschreiben;

- Nationale Aktionspläne: jeder Mitgliedstaat erarbeitet einen nationalen Aktionsplan, der beschreibt, wie diese Leitlinien national in die Praxis umgesetzt werden;
- Gemeinsamer Beschäftigungsbericht: Die Kommission und der Rat prüfen dann gemeinsam jeden nationalen Aktionsplan und legen einen gemeinsamen Beschäftigungsbericht vor. Daneben legt auch die Kommission einen neuen Vorschlag zur Überarbeitung der Beschäftigungsleitlinien für das kommende Jahr vor;
- Empfehlungen: Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden, länderspezifische Empfehlungen zu veröffentlichen.

**24.** Obwohl bewiesen ist, dass die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit den Zugang zum Arbeitsmarkt beträchtlich behindern kann, haben die EU-Entscheidungsträger die Notwendigkeit, die Arbeitslosigkeit unter ethnischen Minderheiten zu beseitigen noch nicht genügend beachtet und als Ziel der EU-Beschäftigungspolitik in Erwägung gezogen.

**25.** Da die EU hier keine besondere Führung übernimmt, werden die Sinti und Roma sowie Fahrende nicht in den nationalen Aktionsplänen zur Beschäftigung erwähnt. Aus den nationalen Aktionsplänen für das Jahr 2003 für Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und dem Vereinigten Königreich lässt sich entnehmen, dass nur Irland die Roma erwähnt (im nationalen Aktionsplan zur Beschäftigung von Irland als "travellers" bezeichnet).

**26.** Roma und andere ähnliche Gruppen stoßen jedoch auf dem Arbeitsmarkt und beim Zugang zu einer einträglichen Beschäftigung auf beträchtliche Hürden und sind daher in unverhältnismäßig hoher Zahl arbeitslos. Aus den vorhandenen Daten über

die Vermittlung von Roma auf dem Arbeitsmarkt werden sehr beunruhigende Ungleichheiten deutlich. So lässt sich zum Beispiel aus den offiziellen Angaben für das 3. Quartal 2003 ablesen, dass ungefähr 87,5 % der slowakischen Romabevölkerung zu dieser Zeit arbeitslos war, im Vergleich mit einer Arbeitslosenquote von 14,2 % für die Gesamtbevölkerung. In Spanien schätzt man, dass die Hälfte der spanischen Roma im erwerbsfähigen Alter keiner festen oder legalen Beschäftigung nachgehen.<sup>51</sup> In der Tschechischen Republik lag zu Beginn des Jahres 2004 die Arbeitslosenquote der gesamten erwerbsfähigen Bevölkerung bei 10,8 %<sup>52</sup>, während für die Roma offiziell von einer Arbeitslosenquote zwischen 50 und 80 % ausgegangen wurde.<sup>53</sup> Inoffiziellen, auf fundierten, soziologischen Studien beruhenden Schätzungen zufolge bewegt sich die Arbeitslosenquote für Roma auch zwischen 50 und 80 %, von denen 10 % Männer und 90 % Frauen sind.<sup>54</sup>

**27.** Ein großer Anteil der Roma in der Tschechischen Republik (und in anderen Ländern) sieht sich auf dem Arbeitsmarkt durch rassistisch motivierte Diskriminierungen benachteiligt. Auf die Frage, ob ihnen eine Beschäftigung aufgrund ihrer Herkunft verweigert wurde, antworteten 61 % der Roma mit "Ja". In zwei Fünfteln aller Familien ist mindestens ein Elternteil arbeitslos und in einem Drittel der Familien erhält einer der Elternteile eine Invalidenrente.<sup>55</sup>

**28.** Es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass rassistisch motivierte Diskriminierungen ein schwerwiegendes Hindernis für Roma beim Zugang zum Arbeitsmarkt darstellen. In zahlreichen Ländern haben zum Beispiel die Arbeitsämter regelmäßig darüber berichtet, dass die Arbeitgeber versuchen Verzeichnisse mit der Bemerkung "Roma brauchen sich nicht zu bewerben" einzureichen. Leider haben die Arbeitsämter in einigen Fällen in den Listen mit Arbeitssuchenden auch deren ethnische Zugehörigkeit vermerkt, so dass die eventuell in

<sup>50</sup> Weitere Informationen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie sind auf folgender Webseite zu finden: [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_de.htm)

<sup>51</sup> Zweiter nationaler Aktionsplan zur sozialen Eingliederung im Königreich Spanien. (Anhang I. Diagnose der Lage der sozialen Ausgrenzung in Spanien) Ministerium für Arbeit und Soziales, Madrid, 2003.

<sup>52</sup> Právo, 10. Februar 2004.

<sup>53</sup> Gemeinsame Erklärung zum Thema soziale Eingliederung (JIM), Tschechische Republik, 2003

<sup>54</sup> Výzkum internetnických vztahu : zpráva, Brno: Masarykova Univerzita, 2001.

<sup>55</sup> Vgl.: STEM, Romani community in the city (*Roma-Gemeinschaften in den Städten*), November/ Dezember 2002, in: Analýza sociálne ekonomické situace romské populace v České republice s návrhy na opatření, Praha:, Praha: Socioklub, 2003, S. 260.

**TEXT BOX 2.****Beschäftigungsinitiativen für Roma in Spanien.**

Das Programm ACCEDER, vom Europäischen Sozialfonds mitfinanziert, wurde von der Fundación Secretariado General Gitano (FSGG) im Rahmen des Multiregionalen Operativen Programms 'Bekämpfung von Diskriminierungen' in Spanien ins Leben gerufen. Hierbei arbeiten 13 autonome spanische Regionen und mehr als 40 Stadträte zusammen. Wichtigstes Ziel ist die Gewährleistung des Zugang zur Beschäftigung für benachteiligte Gruppen (meist Roma) über ein Netz von speziellen Arbeitsämtern, die Schulungen, Mediationen und Beratungen anbieten. ACCEDER wurde im Jahr 2000 begonnen und soll im Jahr 2006 auslaufen. Es gibt 47 Ämter in 44 Gemeinden, und mehr als 70 private und öffentliche Körperschaften nehmen daran teil. Mit seiner Strategie sollen zwei wichtige Ziele erreicht werden:

- Entwicklung und Verbesserung des Zugangs von Roma zur Beschäftigung
- Förderung und Entwicklung von neuen Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich.

Seit Dezember 2003 wurde 16.961 Personen geholfen (von denen 67 % Roma waren) und 9.741 Personen fanden eine Beschäftigung. An erster Stelle steht der Dienstleistungsbereich mit 66 % aller abgeschlossenen Verträge, gefolgt vom industriellen Sektor (17 %), dem Baugewerbe (15 %) und der Landwirtschaft (3 %). 45 % der Arbeitsverträge sind für die Dauer von drei Monaten, 10 % von ihnen sind für ein Jahr abgeschlossen.

Bei der Zwischenbewertung des Operativen Programms 'Bekämpfung von Diskriminierungen' vom Europäischen Sozialfonds wurde es als "ein Beispiel für bewährte Praktiken" eingestuft.

Frage kommenden Arbeitgeber gleich sehen konnten, wer "Zigeuner" ist, und so die entsprechende Person nicht eingestellt wurde. In einigen Ländern haben Roma Arbeitgeber wegen rassistisch motivierter Diskriminierung verklagt, und obwohl es schwierig ist rassistisch motivierte Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich vor Gericht nachzuweisen, wurde in einigen Fällen der Beschwerde stattgegeben und der jeweilige

Arbeitgeber bestraft. Diese Verfahren haben jedoch nicht dazu geführt, dass die zahlreichen Berichte über rassistisch motivierte Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt abgenommen haben. Hieraus geht eindeutig hervor, dass die Anstrengungen zur vollständigen Umsetzung der Gleichstellungsgesetze im Bereich der Beschäftigung verdoppelt werden müssen.

**29.** Eine deutlich formulierte, weit verbreitete und regelmäßig überwachte Beschäftigungspolitik und einschlägige Beschäftigungsstrategien sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene sind eine notwendige Grundlage für die soziale Eingliederung von Minderheiten, einschließlich der Roma. Um der Politik Impulse zu geben, werden jedoch auch geeignete, auf die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielende Projekte zur regionalen Entwicklung benötigt. Dies gilt insbesondere für Gebiete, in denen unter den Roma Arbeitslosigkeit und Armut vorherrscht, und insbesondere im Lichte der persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen, durch Langzeitarbeitslosigkeit verursachten Benachteiligung. In Gebieten, in denen eine besonders hohe oder völlige Arbeitslosigkeit unter den Roma herrscht, müssen u.a. finanzielle Anreize für Arbeitgeber gegeben werden, um sie von den Vorteilen einer Beschäftigung von Roma zu überzeugen. Für Roma, die über lange Zeit arbeitslos waren, müssen Maßnahmen eingeführt werden, wozu auch die Unterstützung der (Wieder-)Eingliederung ins Erwerbsleben gehört.

**30.** Die im Kapitel 3 erwähnten EU-Programme, also hauptsächlich der EFRE, der ESF und die Gemeinschaftsinitiative EQUAL haben die Projektarbeit für Roma im Bereich der Beschäftigung in einigen Mitgliedstaaten erleichtert. Einige Projekte wurden über das Gemeinschaftsprogramm EQUAL finanziert, einer Initiative zur Bereitstellung von Finanzmitteln und zur Ermutigung innovativer Projekte zur Bekämpfung von Diskriminierungen und sozialer Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt. Seit 2001 wurden vom EQUAL-Programm ungefähr 45 Projekte finanziert, von denen Roma entweder als spezifische Zielgruppe oder neben anderen benachteiligten Gruppen in breiter gefassten Programmen profitieren konnten. Die meisten der EU-Mitgliedstaaten und die beiden Kandidatenländer, die im Jahr 2002 an dem EQUAL-Programm teilnehmen konnten, führen mindestens ein oder zwei Projekte zur Förderung der Eingliederung von Roma

in den Arbeitsmarkt durch, nur in Belgien, Dänemark, Finnland, Luxemburg und den Niederlanden wurden keine derartigen Projekte durchgeführt. Ebenfalls aktiv war die Generaldirektion Forschung, die ein dreijähriges Forschungsprojekt (WORKALO) finanziert hat, wobei die Hindernisse untersucht wurden, die die Roma vom europäischen Arbeitsmarkt ausgrenzen. Es wurden Fallstudien in Frankreich, Portugal, Rumänien, Spanien und dem Vereinigten Königreich vorgenommen. Das Projekt wurde unter dem fünften Rahmenprogramm (1998-2002) finanziert.

**31.** Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Beschäftigung einer der wichtigsten Faktoren bei der sozialen Eingliederung darstellt. Die Funktionsweise des Arbeitsmarktes einer jeden Gesellschaft ist ein Lackmustrtest ihrer Einstellungen zur ethnischen und sozialen Gerechtigkeit. Forschungen haben ergeben, dass innerhalb ein und derselben Gesellschaft regelmäßig große Unterschiede zwischen den Arbeitslosenquoten von Roma-Gemeinschaften und denen anderer Gruppen bestehen. Die häufigen Berichte über rassistisch motivierte Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich wurden von den Regierungen und anderen Behörden nicht mit geeigneten Maßnahmen angegangen. Die Projekte zur Vermittlung von arbeitslosen Roma haben bis jetzt noch zu keinen spürbaren Auswirkungen auf das Ausmaß der Armut und der Schulden der betroffenen Familien bzw. Gemeinschaften geführt. In vielen der bestehenden, speziell auf Roma abgestellten Beschäftigungsprogrammen werden vor allem manuelle Arbeiten für ungelernte Arbeitskräfte mit minimalen oder keinen Schulungsmöglichkeiten betont. Die Beschäftigungspolitik ist in einigen der in dieser Studie untersuchten Mitgliedstaaten ein unterentwickelter Sektor.

#### **WOHNVERHÄLTNISSE**

**32.** Dieser Bereich ist in der EU-Politik deutlich weniger entwickelt als andere für die soziale Eingliederung relevante Bereiche wie die Beschäftigung. Es gibt in der Europäischen Union keine spezielle Generaldirektion, die mit einer hierauf abzielenden Politik befasst ist, das Thema wird gegenwärtig nicht vom Europäischen Fonds zur

regionalen Entwicklung abgedeckt und die Mitgliedstaaten möchten die EU-Zuständigkeit auf diesen Bereich nicht ausweiten, insbesondere weil für diesen Bereich sehr viel Ressourcen benötigt würden. In der EU-Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen werden jedoch rassistisch motivierte Diskriminierungen im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Wohnraum ausdrücklich verboten, und innerhalb der Kommission wird die Annahme eines oder mehrerer Indikatoren für die Wohnverhältnisse im Rahmen der Indikatoren für die soziale Ausgrenzung erörtert, was einer expliziten Anerkennung der Tatsache gleichkommt, dass die Wohnverhältnisse bei Maßnahmen zur sozialen Eingliederung eine Schlüsselrolle spielen. Experten haben festgestellt, dass immer dort, wo Projekte erfolgreich waren, die Versorgung mit Wohnraum eine Schlüsselrolle bei der Eingliederung der Roma und anderer ausgegrenzter Minderheiten gespielt hat. Werden die Wohnverhältnisse bis zu einem gewissen Maß verbessert, kommt es regelmäßig zu einem Punkt, an dem die Integration zu einem unumkehrbaren Prozess wird.

**33.** Es ist jedoch äußerst Besorgnis erregend, dass viele Roma in ganz Europa unter oder sogar weit unter den üblichen Wohnbedingungen, oft in Slums oder auf Plätzen leben, die sich durch folgende Eigenschaften auszeichnen:<sup>56</sup>

- Unsicherheit in bezug auf den Eigentümer des Stellplatzes;
- Mangelnde Pachtsicherheit (und damit die permanente Gefahr einer Zwangsräumung);
- Unangemessenes oder kein System für die Abwasserentsorgung, die Elektrizität, die Beleuchtung, die Trinkwasserversorgung, die Müllbeseitigung, die Heizung und die Transportdienste.<sup>57</sup> In manchen Slums ist hiervon sogar nichts vorhanden;
- Ausgrenzung oder übermäßiger Abstand von anderen Siedlungen, öffentlichen Dienstleistungen wie guten Schulen, Postämtern, Gesundheitsfürsorge oder anderer städtischer Einrichtungen, die für gute Lebensbedingungen notwendig sind;
- Häufiges Auftreten von Krankheiten und/oder Seuchengefahr;
- Schutzlosigkeit gegenüber gewalttätigen

<sup>56</sup> Viele dieser Umstände gelten auch für die Lebensumstände und Plätze von nichtsesshaften Romafamilien, wie der bedeutenden Anzahl von Gemeinschaften der Roma/Fahrenden im Vereinigten Königreich.

Polizeirazzien oder anderen willkürlichen Störungen, die laut grundlegendem internationalen und europäischen Menschenrecht verboten sind;

- Segregation von anderen Gemeinschaften in einer zunehmenden Anzahl von Staaten (die Tschechische Republik und Ungarn haben endlich zugegeben, dass diese Frage Besorgnis erregend ist).

**34.** Die Probleme der Roma in bezug auf die Wohnverhältnisse sind in den jeweiligen Ländern, und je nach ländlicher, kleinstädtischer oder städtischer Umgebung sehr unterschiedlich. In manchen Ländern berichten die Roma, dass ihnen "der Boden unter den Füßen" genommen wird, weil sie massenweise durch Zwangsräumungen aus Wohnungen oder Gemeinden abgeschoben oder weil Sozialwohnungen verkauft werden. Nicht sesshafte Roma und andere Gruppen werden oft durch Zwangsräumungen vertrieben und müssen wegen mangelnder offizieller Stellplätze auf nicht genehmigten Plätzen kampieren.

**35.** Der Bestand an Sozialwohnungen ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich: in den Niederlanden 35 %, in der Slowakei 3,7 %, in Ungarn 9 % und in Belgien 7 %. Dort, wo nur eine geringe Anzahl von Sozialwohnungen vorhanden ist, muss diese erhöht werden, und der in einigen Ländern, vor allem in den neuen Mitgliedstaaten, im großen Maßstab stattfindende Verkauf von Sozialwohnungen durch die Lokalverwaltung muss noch einmal überprüft werden. Erwähnenswert ist außerdem, dass bei der Zuweisung von Sozialwohnungen willkürliche Kriterien verwandt werden. Es sollte nicht zwischen Armen, "die es verdient haben", und Armen, "die es nicht verdient haben", unterschieden werden.

**36.** Gegenwärtig wird erörtert, was mit den Slumsiedlungen geschehen soll. Die Missionen der OSZE im ehemaligen Jugoslawien wie auch die Verfolgung der *Millennium Development Goals*<sup>57</sup> im Rahmen des Habitat-Programms der UNO stellen hierbei wichtige Initiativen dar. Im Rahmen des EU-Pro-

gramms PHARE wurden bedeutende Fördermittel für die Infrastruktur von 30 Roma-Siedlungen in der Slowakei zur Verfügung gestellt. Des Weiteren laufen gegenwärtig noch einige Projekte in den alten, wie auch den neuen Mitgliedstaaten, die vielleicht als gute Praktiken angeführt werden können. Da diese Projekte jedoch erst seit kurzem laufen, ist es für eine Bewertung der langfristigen Auswirkungen jetzt noch zu früh.

**37.** Bei der Behandlung des Problems der Slumsiedlungen besteht die Gefahr, dass EU- oder internationale Förderungen dazu verwendet werden, die räumliche Segregation der Roma zu verschärfen. Ein Berater, der die Konzepte für die Versorgung der Roma mit Wohnraum in der Slowakei beurteilen sollte, stellte fest, dass die Versorgung der Roma mit Wohnraum nicht als Teil der allgemeinen Politik zur Versorgung mit Wohnraum, sondern vielmehr als ein spezielles Problem der Roma gesehen wird. Aus diesem Grund ist hier eine Tendenz zu beobachten, das Problem im engen Kontext der Romapolitik und vorzugsweise mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union zu lösen. In Kleinstädten und insbesondere Großstädten kommt es oft vor, dass Roma sich um Sozialwohnungen bewerben und diese nicht erhalten, oder sie erhalten sie nur, wenn die betreffende Gemeinde ein spezielles Programm für die Versorgung der Roma mit Wohnraum aufgelegt hat. Daraus folgt, dass Roma immer "Sozialwohnungen für Roma" erhalten, und somit generell jegliche Integration blockiert wird.<sup>58</sup> In einigen Ländern müssen dringend Konzepte zur integrierten Versorgung mit Wohnraum erstellt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn Fördermittel für Projekte zur Versorgung der Roma mit Wohnraum bereitgestellt werden.

**38.** Von grundlegender Wichtigkeit bei der Versorgung von Roma und Fahrenden mit geeigneten Unterkünften ist der politische Wille auf nationaler und insbesondere auf lokaler Ebene. Bei der Versorgung mit Wohnraum spielt die Gemeinde die Schlüsselrolle.

<sup>57</sup> Selbst dort, wo diese Leistungen vorhanden sind, sind diese oft problematisch. In Ungarn beispielsweise führten gebräuchliche Wasserzähler zu massiven Schulden und folglich zu Zwangsräumungen der Roma. In Bulgarien stellten die Elektrizitätswerke die Versorgung ein, nachdem die Roma ihre aufgrund der für eine große Anzahl von Einzelpersonen üblichen Elektrizitätszähler erwachsenden Schulden nicht bezahlt hatten. Die Verweigerung der Leistungen führte wiederholt zu Unruhen.

<sup>58</sup> Laut Ziel 11 der Millenniumsziele soll bis zum Jahr 2020 eine bedeutende Verbesserung der Lebensbedingungen der mindestens 100 Millionen Slumbewohner erreicht werden.

<sup>59</sup> Expertenbeurteilung von Laco Oravec im Rahmen des Projekts zu Rechten der Roma auf Wohnraum in der Slowakei von ERRC/Milan Simecka Foundation/COHRE.

Nationale Rechtsvorschriften und politische Leitlinien müssen den Gemeinden klare Anweisungen bezüglich ihrer Pflichten bei der Vergabe von Sozialwohnungen an Randgruppen und insbesondere an Roma und Fahrende geben und für die nötige Finanzierung von eventuellen Landkäufen aus Privatbesitz sorgen.

**39.** Selbst dort, wo der politische Wille vorhanden ist, ist die Finanzierung wegen der sehr hohen Kosten für Neubauten oder Renovierungen sehr oft unzureichend oder fehlt völlig. Auf EU-Ebene wird die Verwendung des Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung für die Versorgung mit Wohnraum stark behindert, obwohl von ihm Fördermittel für zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen wie die Wasserversorgung und die Abwasserbehandlung bereitgestellt werden und eine Überprüfung dieser Politik empfohlen wird. Die gegenwärtig stattfindende Überarbeitung der Strukturhilfen wird das Ausmaß und die Verwendung des Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung für den Zeitraum 2007-2013 festlegen. Es muss in möglichst großem Umfang gewährleistet werden, dass mit den für 2007-2013 zur Verfügung stehenden Fördermitteln angemessener Wohnraum und zusätzliche Infrastrukturen für Roma und andere benachteiligte Gruppen finanziert werden. Falls die Versorgung mit Wohnraum nicht gefördert werden kann, sollte geprüft werden, ob mit dem EFRE nicht Maßnahmen gefördert werden können, bei denen die für eine Förderung in Frage kommende Regierung den Bau oder die Renovierung von Unterkünften fördert und der EFRE die zusätzlichen Infrastrukturen finanziert. Die Verwendung derartiger Fördermittel sollte auf die Abschaffung der Segregation bestehender Roma-Gemeinschaften durch den Bau von Zugangsstraßen und der Integration von Roma-Siedlungen in das bestehende Versorgungsnetz für Elektrizität, Trinkwasser, Abwasserentsorgung usw. konzentriert werden.

**40.** Im Bezug auf die Projektgestaltung konnten einige positive Beispiele festgestellt werden (insbesondere drei Projekte in Spanien), obwohl es hier leider auch einige schlechte Praktiken gibt. Bei den drei positiven Beispielen handelt es sich um (i) die Schaffung eines integrierten Wohnraumprojektes mit gleichzeitigen Sozialleistungen durch die Einrichtung einer vermittelnden Vereinigung, (ii) die Bereitstellung von Fördermitteln von der Regierung an NRO zum Kauf von Wohnraum und für Sozialleistungen für Romafamilien und (iii) die Bereitstellung

von Regierungsgeldern zur Verbesserung der auf heruntergekommenen Arealen vorhandenen Unterkünfte von Roma. In dem dritten Projekt wurde die Finanzierung von Wohnraumrenovierungen noch durch eine Beschäftigungskomponente ergänzt. Die positiven Auswirkungen der Kombination von Hilfen zur Beschäftigung mit sozialer Unterstützung innerhalb eines Projektes für die Versorgung mit Wohnraum wurden bereits erwähnt.

**41.** Bewährte Praktiken für die Versorgung der Roma mit Wohnraum beinhaltet die Einbindung der Roma bei dem Entwurf, dem Unterhalt und der Verwaltung von Wohnraum. Es gibt Modelle für eine von Roma durchgeführte Kontrolle der Wohnverhältnisse durch Strukturen der Gemeinschaftsverwaltung, einschließlich der gemeinsamen Zuständigkeit der Gemeinschaftsmitglieder. Diese bewährten Praktiken sollten in all den Mitgliedstaaten nachgeahmt werden, in denen eine Versorgung durch die öffentliche Hand mit offiziellen Stellplätzen für Roma und Fahrende nötig ist.

#### **GESUNDHEITSFÜRSORGE**

**42.** Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist ein Kernpunkt der EU-Politik zur Nichtdiskriminierung, wie an dem expliziten Verbot der rassistisch motivierten Diskriminierungen im Bereich der Gesundheitsdienste in der EU-Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen abzulesen ist. Die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz der Europäischen Kommission entwickelt gegenwärtig gemeinsame Gesundheitsindikatoren und finanziert ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für das Gesundheitswesen (2003-2008). Im Arbeitsprogramm für 2004 wird festgehalten, dass die Themen der sozialen Ungleichheiten, des Mainstreaming in bezug auf geschlechterspezifische Fragen sowie altersbezogene Aspekte in den Aufgabenbereich jeder Arbeitsgruppe aufgenommen werden. Für die Arbeitsgruppe zu Gesundheitsdeterminanten wird insbesondere festgehalten, dass auch die sozioökonomischen Determinanten einschließlich die von Minderheiten und Migranten behandelt werden sollen.

**43.** Es fällt insbesondere auf, dass fast keine Daten über den Gesundheitsstand von Roma oder ihre Einbindung ins bzw. Ausgrenzung vom Gesundheitswesen vorhanden sind. Es wurden nur wenige Studien über den Zugang zur Gesundheitsfürsorge

durchgeführt. Viele Experten im Gesundheitsbereich sträuben sich gegen die Durchführung von auf spezielle Ethnien abgestellte Umfragen.

**44.** Die wenigen vorhandenen Daten sind jedoch überaus Besorgnis erregend. Von Beamten öffentlicher Einrichtungen wird immer wieder berichtet, dass unter den Roma sehr ernsthafte Gesundheitsgefahren wie Tuberkulose herrschen. Dies gilt vor allem für Roma in isolierten Slumsiedlungen,<sup>60</sup> was jedoch bis heute nicht mit angemessenen Maßnahmen bekämpft wurde. Die Ärzte Sánchez und Dorado legen in ihrem Bericht über die spanische Romabevölkerung für das europäische Programm ROMEUROPE eine Liste von Untersuchungen vor, aus denen das Auftreten ansteckender und anderer Krankheiten hervorgeht:

- i) eine höhere Anzahl an Hepatitis A-Erkrankungen unter Romakinder;
- ii) eine höhere Anzahl von Hepatitis B-Erkrankungen (unter Schwangeren liegen die Quoten bei 8,4 % im Vergleich zu 1,4 % der allgemeinen Bevölkerung);
- iii) eine höhere Anzahl an Tuberkulose- und Asthma-Erkrankungen.

**45.** Der Mangel an Daten über Roma-Gemeinschaften in Europa, auf den im vorliegenden Bericht wiederholt hingewiesen wird, ist besonders deutlich im Bereich der Geschlechtskrankheiten (STD) und dem Vorliegen von HIV/AIDS. Es sollte festgehalten werden, dass alle vorliegenden Unterlagen den Mangel an genauen und umfassenden Daten bestätigen, was in manchen Fällen an deren Unzuverlässigkeit und den Beschränkungen liegt, die den Untersuchungen auferlegt wurden. In diesem Bereich, der ein erhöhtes öffentliches Interesse genießt, besteht

daher eine deutliche Gefahr negative Vorurteile gegenüber Roma zu schaffen oder zu bestätigen.

**46.** Es ist unübersehbar, dass die sozioökonomischen Umstände der Gemeinschaften einen starken Einfluss auf die Risikofaktoren für HIV/AIDS und andere Geschlechtskrankheiten haben. Es konnte festgestellt werden, dass aus diesen Gründen bestimmte Minderheitengruppen in Mittel- und Osteuropa unverhältnismäßig stark vom HIV-Virus bzw. einer AIDS-Erkrankung betroffen sind,<sup>61</sup> und dass viele Roma-Gemeinschaften extrem gefährdet sind. Armut, Arbeitslosigkeit und Diskriminierungen sind die push-Faktoren für Romafrauen und Romajugendliche in die Prostitution mit ihrem überdurchschnittlichen Ansteckungsgefahren eines HIV-Virus bzw. einer AIDS-Infektion oder anderer Geschlechtskrankheiten. Doch es gibt keine zuverlässigen Daten über das aktuelle Vorliegen dieser Erkrankungen.<sup>62</sup> Ein niedriges Bewusstsein für und geringe Informationen über diese Erkrankungen, ihre Übertragung, den persönlichen Schutz sowie den Zugang zur Behandlung vergrößern die Verletzbarkeit der Roma.<sup>63</sup>

**47.** Trotz einiger, kürzlich von Regierungen und NRO zu diesen Problemen und insbesondere zur benötigten größeren Sensibilisierung der Öffentlichkeit erfolgreich durchgeführter Initiativen stehen die Maßnahmen bis heute in keinem Verhältnis zu den Bedürfnissen und der Dringlichkeit der Lage.

**48.** Vorsicht bei der Schaffung oder Bestätigung negativer Vorurteile gegenüber Roma ist ebenfalls wichtig beim Thema Drogenhandel und -missbrauch. Obwohl Roma genau wie andere Gemeinschaften immer stärker vom Drogenmissbrauch

<sup>60</sup> In der Gemeinsamen Erklärung zum Thema soziale Eingliederung von Polen und im Regierungsprogramm von Litauen wird Tuberkulose ausdrücklich als ein Problem der Roma aufgeführt. Tuberkulose und andere extreme Risiken für die öffentliche Gesundheit sind dem Vernehmen nach in einigen anderen Ländern weit verbreitet. In ihrem zweiten Bericht über Litauen hält die Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats fest, dass die Gesundheitssituation der Mitglieder von Roma oder anderen nicht sesshaften Gemeinschaften ihre generell benachteiligte Situation bezeugt. Diese Benachteiligung lasse sich auf mehrere Faktoren wie Armut und ungesunde Lebensbedingungen zurückführen, würde aber in manchen Fällen auch die Vorurteile seitens der Gesundheitsdienste wiedergeben.

<sup>61</sup> United Nations Development Programme, (UNDP – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) "Avoiding the Dependency Trap" (Die Abhängigkeitsfalle vermeiden), A Regional Human Development Report, Bratislava 2002, S.65.

<sup>62</sup> Ringold Dena, Orenstein Mitchell, Wilkens Erika "Roma in an Expanding Europe – Breaking the Poverty Cycle" (Die Roma in einem expandierendem Europa – den Zyklus der Armut durchbrechen), Eine Studie der Weltbank. Washington 2003, S.44.

<sup>63</sup> Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), "Breaking the Barriers – Romani Women and Access to Public Health Care" (Die Barrieren einreißen – Romafrauen und der Zugang zur Gesundheitsfürsorge), Wien 2003, S.57-60 (nur EN+FR).

gefährdet sind, gefährden schlechte sozioökonomische Bedingungen, wie die denen die Roma ausgesetzt sind, bekannterweise Einzelpersonen und Gemeinschaften. Obwohl es nur geringe zuverlässige Informationen gibt, scheint der Drogenmissbrauch in einigen Roma-Gemeinschaften anzusteigen.<sup>64</sup> Einige Untersuchungen haben ergeben, dass die für das Schnüffeln von Klebstoffen und den Alkoholmissbrauch anfälligsten Altersgruppen innerhalb der Roma-Gemeinschaften die 9-16jährigen Kinder sind. Roma im Alter zwischen 19 und 40 Jahren sind eher für "harten Drogen" anfällig.<sup>65</sup> In einigen Quellen wird auch angenommen, dass der Drogenmissbrauch und -handel in Gemeinschaften weiter verbreitet ist, die in der Nähe zu Staatsgrenzen leben. Im Bericht des UNDP wird auf die mögliche Verbindung zwischen Drogenhandel und -missbrauch und der Prostitution verwiesen.<sup>66</sup>

**49.** Aufgrund der Ausgrenzung von Roma-Gemeinschaften, ihrer sozioökonomischen Umstände und ihrem geringen Zugang zu Informationen, zur Bildung, zu den öffentlichen Gesundheitsstrukturen, wird deutlich, dass sie besonders anfällig für den Drogenmissbrauch sind und nur einen begrenzten Zugang zu einschlägigen Behandlungen und den bei Drogensucht Unterstützung leistenden Stellen haben.<sup>67</sup>

**50.** In der Tschechischen Republik gibt es keine

Daten über die gegenwärtige Lebenserwartung von Roma. Vor zehn Jahren jedoch lag die Lebenserwartung von Romamännern und -frauen dort zwölf Jahre unter dem Durchschnitt.<sup>68</sup> Der Gesundheitszustand der Romabevölkerung wird von 69,7 % der Allgemeinen Ärzte als deutlich schlechter bewertet, als der der Mehrheitsbevölkerung.<sup>69</sup> In einer Studie aus dem Jahr 1997 wurden für die Roma und die Nicht-Roma bezüglich einiger Erkrankungen sehr unterschiedliche Infektionsraten ermittelt.<sup>70</sup>

**51.** In Spanien wurden 1997 in verschiedenen Slums um Valencia herum von Médicos del Mundo Kampagnen zur Impfung von Kindern durchgeführt, wobei festgestellt wurde, dass beinahe 40 % der Romakinder keinerlei Impfungen erhalten hatten und ungefähr 50 % nicht vollständig durchgeimpft waren.<sup>71</sup> Eine in Alicante im Jahr 2002 durchgeführte pädiatrische Studie hat ähnlich große Unterschiede bezüglich der Impfraten belegt: 18,8 % der zweijährigen Romakinder hatten überhaupt keine Impfung erhalten, während alle Nicht-Romakinder in dem Alter bereits geimpft waren.<sup>72</sup>

**52.** Einige Länder wie Polen und die Slowakei haben damit begonnen, mobile Gesundheitseinheiten für isolierte Slumsiedlungen einzurichten, um hin und wieder wenigstens eine rudimentäre Gesundheitsfürsorge leisten zu können. In der Slowakei wird das Programm im Rahmen von PHARE finanziert. Die griechische Regierung hat mitgeteilt,

<sup>64</sup> Ringold Dena, Orenstein Mitchell, Wilkens Erika "Roma in an Expanding Europe – Breaking the Poverty Cycle", A World Bank Study. Washington 2003, S. 44. (vgl. Fußnote 62)

<sup>65</sup> Puporka L. und Zadori Z, "The Health Status of Roma in Hungary" (Der Gesundheitszustand von Roma in Ungarn). Budapest, Regionalbüro der Weltbank – Ungarn, NRO-Studien Nr. 2.

<sup>66</sup> United Nations Development Programme (UNDP), 'Avoiding the Dependency Trap', A Regional Human Development Report, Bratislava 2002, S. 66 (vgl. Fußnote 61).

<sup>67</sup> Open Society Institute (OSI), "Drugs, AIDS and Harm Reduction" (Verringerung des Drogenmissbrauchs, der AIDS-Erkrankungen und anderer Gefährdungen). New York 2002.

<sup>68</sup> Janecková H., Nesvadbová L., Kroupa A., Rutsch J., "Attitudes of Roma Population in the Czech Republic to Health and Health Care" (Verhalten der Romabevölkerung in bezug auf Gesundheit und Gesundheitsfürsorge in der Tschechischen Republik), Vortrag auf der Konferenz "Health in Transition": European Perspectives of the European Society for Health and Medical Sociology, BSA Medical Sociology Group 2nd Joint Conference, 14.-17. September 2000, Universität York; Praha: SOCIOKLUB Publishing house, S. 223

<sup>69</sup> Nesvadbová L., Rutsch J., Kroupa A., Sojka S., "The State of Health of the Romany Population in the Czech Republic" (Der Gesundheitszustand der Romabevölkerung in der Tschechischen Republik), Central European Journal of Public Health, Nr. 3, Jahrgang 8 (JHEMI Jahrgang 44), August 2000, S. 147f.

<sup>70</sup> Ibd.

<sup>71</sup> López Bustamante, Joaquín: "La exclusión más vulnerable: el alarmante estado de salud de los gitanos más pobres" en *SOS Racismo. Informe anual 2001 sobre el racismo en España* ("Die empfindlichste Ausgrenzung: der Besorgnis erregende Gesundheitszustand der ärmsten Roma" in *SOS Racismo. Jahresbericht 2001 über Rassismus in Spanien*) Editorial Icaria, Madrid, 2001, S.30



**TEXT BOX 4. Projekt Romamediatoren für die Gesundheitsfürsorge - Rumänien.**

Obwohl das Konzept der Mediatoren im Bildungswesen zuerst in Frankreich in den Jahren 1986-87 entwickelt wurde, wurde seine Ausweitung auf das Gesundheitswesen in Rumänien initiiert.

Im Jahr 2000 bildete die Vereinigung Romani CRISS (Romazentrum für soziale Integration und Studien) Gesundheitsmediatoren aus, damit diese die Verbindung zwischen den Romafamilien und den allgemeinen öffentlichen Gesundheitseinrichtungen herstellen. Die Arbeit war besonders erfolgreich im Bereich der Förderung der Impfprogramme für Kinder, beim Zugang der Mütter zu Gesundheitsdiensten vor und nach der Geburt ihres Kindes sowie bei der Aufklärung über Fragen zur Verhütung und Familienplanung. Mit fortschreitender Arbeit wurden die Gesundheitsmediatoren immer mehr zur Feststellung schwerer, ansteckender Erkrankungen und zum detaillierten Aufnehmen einiger Aspekte der Gesundheitsdaten von Roma hinzugezogen.

Die Schaffung und Festigung der aktiven Verbindungen zwischen den Roma-Gemein-

schaften und den öffentlichen Gesundheitsdiensten war so effektiv, dass das Schema im Jahr 2002 vom rumänischen Gesundheits- und Familienministerium übernommen und damit 166 Gesundheitsmediatoren in 34 Pilotbezirken unterstützt wurden. Die Schulungen wurden weiterhin von Romani CRISS durchgeführt.

Die Anzahl der Mediatoren und ihre Ressourcen sind jedoch noch immer bescheiden und ihre Effektivität hängt immer noch von der Art und der Qualität der bestehenden öffentlichen Gesundheitsinfrastruktur ab, die oft schwach ist. Darüber hinaus wird dort, wo das Familieneinkommen niedrig und die Lebensumstände schlecht sind, und wo kaum etwas oder nichts zur Verbesserung der Situation unternommen wird, wie es bei den meisten Roma-Gemeinschaften der Fall ist, die Qualität der Verbindung, der Gesundheitsfürsorge für die Gemeinschaft, die Bildung und die Förderung eines gesunden Lebensstils unterminiert.

dass sie vor kurzem 16.580 multiple Impfungen an Roma in Griechenland vorgenommen hat. Derartige Maßnahmen sind zu empfehlen, sollten aber auch nur als Lückenbüsser angesehen werden bis umfassende politische Maßnahmen zur Gewährleistung des vollständigen und ungehinderten Zugangs aller Roma zu präventiven und primären Gesundheits- sowie Unfallhilfeleistungen ergriffen werden.

**53.** Es ist sehr Besorgnis erregend, dass in einigen der untersuchten Länder das Recht auf Einwilligung nach vorheriger Aufklärung<sup>73</sup> erwiesenermaßen in den letzten Jahren gegenüber der Roma extrem missbraucht wurde, worauf bisher nicht mit den entsprechenden korrigierenden Maßnahmen seitens der öffentlichen Verwaltung

reagiert wurde.<sup>74</sup> Die Anstrengungen müssen verdoppelt werden, um eine Kultur und regelmäßige Praxis der Lieferung von Informationen über alle Aspekte der medizinischen Fürsorge, medizinischen Behandlung und Verfahren in einer für die Patienten verständlichen Sprache zu gewährleisten. Zusätzlich muss insbesondere für benachteiligte Gruppen wie die Roma ein umfassender Schutz der Patientenrechte eingeführt werden, wozu in Fällen, in denen derartige Rechte verletzt wurden, auch der Zugang zu berechtigtem Schadenersatz gehört.

**54.** Die Europäische Union kann und sollte hier den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern Anleitung geben, indem sie in die gegenwärtig zu entwickelnden Gesundheitsindikatoren Indikatoren über das

<sup>72</sup> Sánchez Serrano, F.J et. al.: "Diferencia étnica en la actividad asistencial de urgencias. Aproximación a la realidad gitana". *Anales de Pediatría* 2002. no. 56 ("Ethnisch motivierte Unterschiede bei der Behandlung von Verletzungen. Eine Annäherung an die Realität der Roma". *Jahrbücher der Pädiatrie* 2002), im Internet: <http://db.doyma.es/cgi-bin/wdbcgi.exe/doyma/mrevista.fulltext?pidet=13023940>

<sup>73</sup> Die am 7. Dezember 2000 proklamierte Europäische Grundrechtscharta hat das Recht auf eine vollständige und nach vorheriger Aufklärung gegebene Einwilligung im Recht der Europäischen Union verankert. Artikel 3 der Charta (Recht auf Unversehrtheit) garantiert: "Im Rahmen der Medizin und der Biologie muss insbesondere (...) beachtet werden: die freie Einwilligung der betroffenen Person nach vorheriger Aufklärung".

Auftreten von Erkrankungen und den Zugang zur Gesundheitsfürsorge von ausgegrenzten ethnischen Gruppen aufnimmt. Aufgrund der spezifischen Probleme der Romabevölkerung, insbesondere der nicht sesshaften, und der großen Anzahl von Roma insbesondere in vielen neuen Mitgliedstaaten könnte es angebracht sein, Indikatoren für Sinti und Roma sowie Fahrende zu entwickeln. Bei der Entwicklung von EU-Indikatoren für die soziale Ausgrenzung könnte auch die ethnisch motivierte Ausgrenzung mit aufgenommen werden. In diesem Bereich ist die Entwicklung harmonisierter Indikatoren zwischen der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales und der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz besonders ratsam. Die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union sollten weiterhin die Gesundheitslage der Roma in den Mitgliedstaaten überwachen, in denen (i) glaubwürdig behauptet wird, dass Roma von Dienstleistern der Gesundheitsfürsorge missbraucht wurden, und (ii) in denen es klare Hinweise dafür gibt, dass die Grund- oder Notfallversorgung bei der Gesundheitsfürsorge eine bedeutende Anzahl der Romabevölkerung nicht erreicht.

**55.** Im Hinblick auf das Aktionsprogramm der Gemeinschaft, das von der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz verwaltet wird, kann festgestellt werden, dass der Haushalt für 2003 zehnfach überzeichnet wurde und dass weit mehr Bedarf für Kofinanzierungen im Gesundheitswesen vorhanden ist, als von dem Programm geleistet werden können. Wegen der Wichtigkeit der guten Gesundheit zur Sicherung der ökonomischen Aktivität und der Beschäftigung, dem übergreifenden Ziel der Union, wäre es vernünftig, wenn die Kommission diese Summe erhöhen würde. Die erhöhte Aufmerksamkeit für den Gesundheitszustand der Roma ist wegen der Bedrohung der öffentlichen Gesundheit durch das in Randgruppen, zu denen die Roma gehören, starke Auftreten ansteckender Krankheiten und aufgrund des Wunsches der Generaldirektion die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Gesundheitswesen zu verbessern, völlig gerechtfertigt. Dies gilt auch insbesondere wegen der Bevölkerungsbewegung, die durch die Osterweiterung stimuliert wurde.

#### **SCHÄDLICHE UMWELTEINFLÜSSE AUF WOHNVERHÄLTNISS UND GESUNDHEIT**

**56.** Empirische Angaben aus einigen Ländern beweisen, dass die Roma unverhältnismäßig unter

Umweltschäden leiden. Einige Beispiele:

- Die hauptsächlich von Roma bewohnte Siedlung Unteres Hrusov in Ostrava (Tschechische Republik) liegt über einer ehemaligen Mine, die weiterhin Methangase produziert, weshalb die Siedlung permanent von Explosionen bedroht ist;
- Die Roma-Siedlung Patoracka in Rudnany (Slowakei) liegt auf dem Gebiet einer ehemaligen Quecksilbermine;
- Eine Roma-Siedlung in Aspropyrgos, gleich außerhalb von Athen (Griechenland) liegt auf einer kommunalen Müllhalde.

**57.** In einigen Gebieten, in denen allgemein gefährliche Umweltbedingungen herrschen, sind diese für Roma besonders schlimm. So gibt es beispielsweise in Häusern in der Stadt Zlatna (Rumänien) Zink-, Kupfer- und Bleikonzentrationen, die von Ausläufern einer örtlichen Mine herrühren und die in einigen EU-Ländern zugelassenen Höchstwerte um das Zehnfache oder sogar mehr übersteigen. Einige örtliche Umweltvorschriften können mittelbar diskriminierend sein. So werden zum Beispiel die Gebühren für die Müllabfuhr in der Stadt Ostrava (Tschechische Republik) pro Kopf ohne Berücksichtigung des Einkommens oder der tatsächlich produzierten Müllmenge festgelegt. Romafamilien, die im allgemeinen größer und ärmer sind, tragen dadurch eine unverhältnismäßig hohe Last an örtlichen Müllabfuhrgebühren.

**58.** Die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission kann hierbei aktiv werden, indem sie EU-weite politische Maßnahmen zum Umweltschutz als eine Gesundheitsdeterminante definiert und auf die Verbesserung der sozialen Wohlfahrt benachteiligter Gruppen, einschließlich der Roma, abzielende Projekte unterstützt. In dem von der Generaldirektion im Jahr 2002 verabschiedeten sechsten Aktionsplan für die Umwelt werden denn auch sechs Prioritäten gesetzt, von denen eine die Umwelt im Verhältnis zur Gesundheit und Lebensqualität darstellt. Organisationen, die akzeptable Projekte vorschlagen, erhalten Zuschüsse und obwohl es nicht den Anschein hat, als ob Roma-Gruppen früher Finanzhilfen bekommen hätten, könnte dies künftig eine Möglichkeit darstellen.

#### **SOZIALE SICHERHEIT, EINKOMMEN UND SCHULDEN**

**59.** Im Bereich der Sozialhilfe ist Besorgnis erregend, dass trotz der Anstrengungen der EU zur sozialen Eingliederung einige Länder in den letzten

Jahren ihre Rechtsvorschriften dahingehend geändert haben, dass Roma keinen Anspruch mehr auf Sozialhilfe haben. Erst kürzlich (2004) wurden in der Slowakei Änderungen an den Rechtsvorschriften über die soziale Unterstützung vorgenommen, wodurch die Hilfen für kinderreiche Familien reduziert wurden. Diese Maßnahme zielte sicherlich auf die Roma, und sie werden zweifelsfrei mittelbar hierdurch diskriminiert werden. In einigen Fällen wurde über unmittelbare Diskriminierungen von Roma im Bereich des Sozialschutzes berichtet. In Rumänien beispielsweise haben Wissenschaftler die Aussagen von Lokalbehörden dokumentiert. Letztere sagten aus, dass sie nach Ermessen die Sozialleistungen in rassistisch motivierter, diskriminierender Weise zuteilen. Andere gaben an, dass sie Roma generell nicht als für Sozialhilfe in Betracht kommend einstufen.<sup>75</sup>

**60.** In Frankreich haben anscheinend einige départements (regionale Verwaltungsbezirke) alle Roma, Sinti und Fahrende betreffenden Akten (einschließlich der Sesshaften) an spezielle Vereinigungen der "Freunde der Roma, Sinti und Fahrenden" übergeben. Folglich werden Roma, Sinti und Fahrende in den Gemeindebüros nicht mehr bedient, sondern müssen sich an die speziellen, "für sie" eingerichteten Vereinigungen wenden. In einem département sind anscheinend Gelder für Sozialhilfezahlungen gestrichen worden, wobei man sich auf interne Listen stützte, aus denen hervorging, dass Fahrende einer illegalen Beschäftigung nachgingen und ihr tatsächliches Einkommen nicht angeben. Des Weiteren sind Fahrende in Frankreich von bestimmten Formen der Sozialhilfe ausgeschlossen, weil sie keinen "festen" Wohnsitz haben. Viele nicht sesshafte Sinti, Roma und ähnliche Gemeinschaften werden in einigen EU-Mitgliedstaaten ähnlich behandelt, weil sie keinen festen oder dauerhaften Wohnsitz und keine Postanschrift haben.

**61.** In einigen Ländern werden die traditionellen Hochzeiten der Roma nicht anerkannt, was ein Prob-

lem darstellt. Dies hat zu zahlreichen Nachteilen geführt, wie z.B. der Unmöglichkeit Pensionsansprüche zu sammeln, Ehepartner im Gefängnis oder im Krankenhaus zu besuchen.

**62.** Zinswucher ist auch in verarmten Gemeinden einiger EU-Mitgliedstaaten ein weit verbreitetes Phänomen und hat den Kreislauf der Armut vieler Roma-Gemeinschaften vertieft. Einige Kommentatoren haben erwähnt, dass der Zinswucher sich in letzter Zeit noch verschärft hat, da die Zinsraten bis zu 100 % oder sogar mehr betragen, und dass Gewalttätigkeiten oder Androhungen von Gewalt bei der Schuldeneintreibung häufiger als früher sind.<sup>76</sup> Lange Zeit wurde Zinswucher von den Strafjustizbehörden mehr oder weniger ignoriert und als typisch für das Leben von Roma oder anderer Randgruppen angesehen und daher nicht vorrangig von der Polizei verfolgt. Die slowakische Polizei hat kürzlich begonnen aggressiver gegen Zinswucherer vorzugehen, diese zu verhaften und vor Gericht zu stellen. Mit einer Stärkung der Gemeinschaft kann Zinswucher auch bekämpft werden. Ein derartiges Projekt wurde in den letzten Jahren in der tschechischen Stadt Ostrava scheinbar mit Erfolg durchgeführt (siehe Textbox 4).

#### **FEHLENDE PERSONALDOKUMENTE UND STAATENLOSIGKEIT**

**63.** In ganz Europa stellen für die Roma fehlende Personaldokumente, wie Geburtsurkunden, Personalausweisen, Aufenthaltspapiere, Dokumente für die staatliche Kranken- und Sozialversicherung sowie Pässe u.a. ein ernstes Hindernis bei der Ausübung von Grundrechten und ihrem Zugang zu für die soziale Eingliederung wichtigen Dienstleistungen dar. In einigen Ländern gibt es auch Probleme mit dem grundlegenden Status von Einzelpersonen; so ist es einigen Roma nicht gelungen die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates zu erlangen, und einige Mitgliedstaaten operieren mit Aufenthaltstiteln, die dazu führen, dass die soziale Ausgrenzung von Roma und anderen aufrecht erhalten bleibt.

<sup>74</sup> Aus den Unterlagen des ERRC und dessen Partnerorganisationen geht hervor, dass Romafrauen in den letzten Jahren in der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn zwangssterilisiert wurden. Zurzeit sind Klagen wegen Zwangssterilisationen in der Slowakei und Ungarn bei nationalen und internationalen Gerichten anhängig. In der Tschechischen Republik hat das ERRC der Ombudsperson für Zwangssterilisationen die entsprechenden Informationen geliefert

<sup>75</sup> Vgl. beispielsweise: Zoon, Ina, *On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia* (Ausgegrenzt: Roma und öffentliche Dienstleistungen in Rumänien, Bulgarien und Mazedonien), New York: Open Society Institute, 2001, S.32-34.

<sup>76</sup> Novák, Karel, "Lichva jako p?irozený jev", im Internet erhältlich unter: [www.clovekvtisni.cz/romske\\_projekty/lichva.htm](http://www.clovekvtisni.cz/romske_projekty/lichva.htm)

### TEXT BOX 3. Gemeinschaftsprojekt zur Bekämpfung von Zinswucher.

Die tschechische Organisation "Zusammenleben" hat erfolgreiche Projekte zur Bekämpfung von Zinswucher in Roma-Gemeinschaften entwickelt. Das Projekt der Roma-Polizeiassistenten wurde begonnen, um:

- Opfern von Kredithaien bei der Einschaltung der Polizei zu helfen,;
- Die Polizei darauf vorzubereiten, mit aus den Reihen der Roma kommenden Opfern von Kredithaien professionell umzugehen;
- Gegenseitiges Misstrauen zwischen der Polizei und den Roma-Gemeinschaften zu überwinden und die Polizei für die Idee zu gewinnen, Roma in den Polizeidienst einzustellen;
- Die Erwartungen der Roma-Gemeinschaften in bezug auf qualitative Polizeiarbeit anzuheben.

Das Projekt begann im Frühjahr 2002 mit einer Gruppe von ungefähr fünfzig Romafrauen, die in einer sie verarmenden, entwürdigenden und brutalen Schuldenfalle steckten.

Von den 50 Frauen, die sich an die Organisation

"Zusammenleben" um Unterstützung bei der Bekämpfung von Zinswucher wandten, beschlossen fünf zusammen gegen die Kredithaie vorzugehen. Dies schuf einen noch nie dagewesenen Wandel in der Gemeinschaft. Die Kredithaie wurden zum ersten Mal herausgefordert und antworteten zunächst mit Drohungen. Später wurden sie jedoch unsicher und vermieden Gewalttätigkeiten. Zwei der betroffenen Frauen beschlossen anderen Opfern zu helfen, indem sie ihnen psychologische Hilfe besorgten und für die NRO als Polizeiassistenten arbeiteten. Ihre öffentliche Ehre wird durch die transparente Arbeitsweise gewahrt und dadurch, dass die Polizei von ihnen nicht die Identität der Kredithaie erfährt. Sie unterstützen die Opfer, die bei der Polizei Anzeige wegen Zinswucher erstatten wollen. Die Gemeinschaft betrachtet sie als Polizeiassistenten, die für die Opfer und nicht als "Informanten der Polizei" arbeiten.

Weitere Informationen zu dem Projekt sind erhältlich bei: [vzajemne.souziti@tiscali.cz](mailto:vzajemne.souziti@tiscali.cz).

**64.** So ist es zum Beispiel einer großen Anzahl von Roma in der Slowakei nicht möglich Zugang zu einer Reihe grundlegender, für die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte unverzichtbarer Dienstleistungen zu erhalten, weil sie keine Aufenthaltspapiere für ihren gegenwärtigen Wohnort vorweisen können. Zum Erhalt eines rechtmäßigen, langfristig gültigen Aufenthaltstitel in einer beliebigen Gemeinde müssen normalerweise ein gültiger Personalausweis und Dokumente, in denen bestätigt wird, dass die Person berechtigt ist, eine Wohnung oder eine andere Unterkunft zu nutzen, oder die schriftliche Genehmigung des Wohnungsbesitzers oder Hauptmieters vorgelegt werden. Aufgrund der Tatsache, dass viele Roma in inoffiziellen Siedlungen leben, auf die diese Bedingungen nicht zutreffen, und einiger anderer Faktoren haben viele Roma entweder keinen Aufenthaltstitel oder nur einen in ihrem Geburtsort gültigen Aufenthaltstitel. Infolgedessen ist sehr vielen Roma der Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen verwehrt oder sie haben nur einen extrem eingeschränkten Zugang hierzu.

**65.** In einigen Fällen haben Kommunalbeamte in der Slowakei Roma aus dem Gemeinderegister gestrichen. So hat zum Beispiel am 28. Juni 2001 der Gemeinderat der Stadt Letanovce die Resolu-

tion 21/28.6.2001 angenommen, mit der "der dauerhafte Aufenthalt von Bürgern, die in der Zigeunersiedlung Letanovce leben, vom 1. August 2001 an beendet wird." Trotz Intervention des Bevollmächtigten der slowakischen Regierung für Roma-Gemeinschaften und der Überprüfung durch einen parlamentarischen Ausschuss weigerte sich der Gemeinderat den Beschluss rückgängig zu machen. Er wurde dann von einem Gericht annulliert, aber im Oktober 2003 hatten ungefähr 60 Roma in der Siedlung in Letanovce keinen dauerhaften Aufenthaltstitel, obwohl viele von ihnen dort geboren waren. Ähnliche Fälle haben sich in der Tschechischen Republik und Ungarn ereignet.

**66.** Im Extremfall haben Roma keine Staatsangehörigkeit, und so hat sich für die Roma in einigen Ländern das überaus beängstigende Phänomen der Staatenlosigkeit ergeben.<sup>77</sup> So wurde beispielsweise beim Auseinanderbrechen der Tschechoslowakei im Jahr 1993, statt allen ehemaligen Bürgern der Tschechoslowakei die tschechische Staatsbürgerschaft zu ermöglichen, vom tschechischen Gesetz zur Staatsbürgerschaft nur denjenigen die tschechische Staatsbürgerschaft zuerkannt, die laut einer vorher bedeutungslosen Bestimmung der Verwaltung aus dem Jahr 1969 Bürger der

tschechischen und nicht der slowakischen Republik waren. Die ehemaligen Bürger der Tschechoslowakei, denen die tschechische Staatsangehörigkeit nicht automatisch zugesprochen wurde, erhielten die Möglichkeit diese zu beantragen. Dabei mussten allerdings die Bedingungen erfüllt sein, dass sie sich seit mindestens zwei Jahren dauerhaft in der Tschechischen Republik aufgehalten hatten und in den vorangegangenen fünf Jahren nicht wegen einer Straftat verurteilt worden waren.

**67.** Aufgrund dieser Rechtsvorschrift kamen tausende Bürger der slowakischen Republik, die ihr gesamtes Leben oder die meiste Zeit davon auf dem Territorium der Tschechischen Republik gelebt hatten, offiziell nicht in den Genuss der tschechischen Staatsangehörigkeit, weil sie entweder vorbestraft waren oder weil sie ihren tatsächlichen Aufenthalt nicht durch offizielle Aufenthaltspapiere nachweisen konnten. Die große Mehrheit dieser von der tschechischen Staatsbürgerschaft ausgeschlossenen Personen waren Roma und so äußerten denn auch viele den Verdacht, dass das Gesetz genau zu dem Zweck erlassen worden war, die Roma aus der Tschechischen Republik zu zwingen, in die Slowakei zu gehen. Die schlimmsten Elemente dieser Rechtsvorschrift wurden durch Gesetzesänderungen im Jahr 1999 aufgehoben, doch es konnte beobachtet werden, dass den Roma in der Praxis der Zugang zur tschechischen Staats-

bürgerschaft regelmäßig verwehrt wird, und dass dies immer noch entsprechende Auswirkungen auf Schlüsselbereiche der Politik der sozialen Eingliederung, wie Bildung, Versorgung mit Wohnraum und Sozialhilfe, hat.

**68.** Staatenlosigkeit und fehlende Dokumente ist nicht nur für Roma in den neuen Mitgliedstaaten ein Problem. Es wird bereits seit dem zweiten Weltkrieg bis heute über Staatenlosigkeit von Sinti und Roma in Deutschland berichtet.<sup>78</sup> Außerdem haben viele Roma, die sich seit langem in Deutschland aufhalten, nur einen temporären Aufenthaltstitel (Duldung). Eine Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern nur ein Abschiebeschutz und muss in regelmäßigen Abständen, manchmal sogar nach einigen Wochen, erneuert werden.<sup>79</sup> Mitglieder derselben Familie erhalten oft eine Duldung über unterschiedliche Zeiträume, so dass das Familienoberhaupt beinahe ständig für die Erneuerung des Status der verschiedenen Familienmitglieder bei den entsprechenden Ämtern vorstellig werden kann.<sup>80</sup> Der Status der Duldung beinhaltet oft Beschränkungen der Freizügigkeit, des Zugangs zur Beschäftigung und verschiedener Formen der sozialen Unterstützung, obwohl die Bestimmungen je nach Bundesland unterschiedlich sind.

**69.** Es gibt keine öffentlich zugänglichen Angaben über die Gesamtzahl der Roma in Deutschland, die den Status einer Duldung haben. Im Jahr

<sup>77</sup> Der Grundsatz, Staatenlosigkeit zu verdammen, ist wiederholt von der internationalen Gemeinschaft bestätigt worden. In Artikel 24 Absatz 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ist bezüglich der Rechte des Kindes festgehalten: "Jedes Kind hat das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben." In Artikel 7 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes wird verfügt: "Das Kind ist unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register einzutragen und hat das Recht auf einen Namen von Geburt an, das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben, und soweit möglich das Recht, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden." Einige Völkerrechtsinstrumente behandeln ausschließlich die Frage der Staatenlosigkeit. Das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit enthält einige Bestimmungen, die darauf abzielen die Staatenlosigkeit wegen des Verlustes einer Staatsangehörigkeit durch eine Änderung des Personenstands einer Person zu verhindern.

<sup>78</sup> Bis 1999 stützte sich das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht allein auf die Abstammung (*jus sanguinis*) und enthielt keine Bestimmung über die Erlangung der Staatsbürgerschaft wegen der Geburt auf deutschem Territorium, und so wurden regelmäßig Fälle von Staatenlosigkeit gemeldet.

<sup>79</sup> Einige internationale Überwachungseinrichtungen haben ihre Besorgnis über die Behandlung von Nichtstaatsangehörigen in Deutschland geäußert. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen hat sich besorgt über das Fehlen jeglichen Schutzes für *de facto* Minderheitengruppen geäußert, die sich seit langer Zeit in Deutschland aufhalten (vgl. CERD/C/338/Add.14, 10 August 2000). Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI) stellte fest, dass ungefähr 9 % der gesamten Bevölkerung (d.h. 7.000.000 Personen) nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben und rief zur Regelung des Status von langfristig ansässigen Nichtstaatsangehörigen auf (vgl. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats, Zweiter Bericht über Deutschland, verabschiedet am 15. Dezember 2000 und veröffentlicht am 3. Juli 2001, S. 6-10).

2002 hatten ungefähr 227.000 Personen eine Duldung, von denen 146.838 seit mindestens fünf Jahren und 78.487 seit über zehn Jahren in Deutschland lebten. In vielen Fällen sprechen Kinder, die eine Duldung haben, fließend Deutsch und werden auch auf Deutsch in der Grundschule unterrichtet. Ausgrenzende Praktiken bei Roma-Migranten wurden auch in Österreich dokumentiert. Fehlende Dokumente stellen auch für Roma in Griechenland ein ernstes Problem dar.<sup>81</sup>

**70.** Ausgrenzung, die durch fehlende Dokumente geschaffen wird, kann entmutigend sein und in vielen Fällen kann ein fehlendes Dokument eine "Kettenreaktion" auslösen, wobei die betreffende Person nicht in der Lage ist, weitere Dokumente zu beschaffen. Dieses Problem wird von den Regierungen selten systematisch angegangen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten ihre Einbürgerungsverfahren auf diskriminierende Elemente hin überprüfen, um zu sicherzustellen, dass diese sowohl den EU-Grundsätzen der Nichtdiskriminierung als auch den Bestimmungen internationaler Übereinkommen zur Behandlung von zeitweilig und dauerhaft Ansässigen entsprechen.

#### **GESCHLECHTERSPEZIFISCHE ASPEKTE DER SITUATION DER ROMA**

**71.** Vielleicht der einzige Bereich, in dem in EU-Leitlinien zur Datensammlung und der Verwendung von Indikatoren der Nutzen von Überwachungen der Auswirkungen von auf ethnische Gruppen abzielende Maßnahmen anerkannt wird, ist dort, wo die Datensammlung zu Frauen, die zu derartigen Gruppen gehören, gefordert wird. Doch obwohl die Möglichkeit der Sammlung von maßnahmenbezogenen Daten über ethnische Gruppen von der EU anerkannt wird, geschieht dies nicht explizit in der gleichen Weise wie bezüglich der Überwachung von Gleichstellungsmaßnahmen.<sup>82</sup> Daher ist es paradox,

dass es über die Situation der Romafrauen in den Bereichen zur sozialen Eingliederung besonders wenig statistisches Material gibt. Diese Lücken sind umso bedeutsamer, da aus den wenigen vorhandenen Studien hervorgeht, dass Romafrauen beim Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und anderen für die soziale Eingliederung notwendigen Dienstleistungen auf weit größere Schwierigkeiten stoßen als die Romamänner und als die Frauen der Mehrheitsbevölkerung.

**72.** Aus einigen Berichten geht hervor, dass ein bedeutender Anteil der Romafrauen ohne Beschäftigung ist.<sup>83</sup> Besonders beunruhigend ist die hohe Anzahl von Arbeitslosen unter besonders benachteiligten Frauen wie allein erziehenden Müttern, Witwen und Opfern häuslicher Gewalt.<sup>84</sup> Da angemessene Beschäftigungsmöglichkeiten fehlen, sind Romafrauen in einigen Ländern (Bulgarien, Slowakei, Tschechische Republik) in die Prostitution gegangen. Damit geht das Problem des Menschenhandels mit Romafrauen einher, ein Thema, für das bisher weder internationale Organisationen noch nationale Regierungen ein nachhaltiges Interesse gezeigt haben. Es ist überaus wichtig, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel die weit verbreiteten Vorurteile hinsichtlich der Kriminalität von Romafrauen nicht noch schüren.

**73.** Feldstudien haben jedoch auch gezeigt, dass Romafrauen in vielen Fällen die Hauptverdiener in der Familie sind und gleichzeitig drei oder vier Beschäftigungen in der Schattenwirtschaft nachgehen. Hierzu gehören Hausierertätigkeiten, Hausarbeit, traditionelle Handarbeiten und Arbeiten in der Landwirtschaft. Die Ausgrenzung vom offiziellen Arbeitsmarkt ist besonders in der Tschechischen Republik weit verbreitet, wo ausgrenzende Staatsangehörigkeitsvorschriften sich noch immer negativ auf die Möglichkeit der vollständigen Beteiligung der Roma an der Gesellschaft

<sup>80</sup> Mihok, Brigitte, Zurück nach Nirgendwo. Bosnische Romaflüchtlinge in Berlin, Berlin 2001, S. 76.

<sup>81</sup> Vgl. European Roma Rights Center und Greek Helsinki Monitor, Cleaning Operations: Excluding Roma in Greece (Säuberungsaktionen: Ausgrenzung der Roma in Griechenland), Länderberichte Serie Nr. 12, April 2002.

<sup>82</sup> So beinhalten zum Beispiel die Ziele der EU zur sozialen Eingliederung die "Förderung der sozialen Eingliederung von Frauen und Männern, die insbesondere aufgrund einer Behinderung oder ihrer Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe mit besonderen Eingliederungsschwierigkeiten Gefahr laufen, in dauerhafte Armut zu geraten" (vgl. Dokument der Europäischen Union "Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung – Festlegung von geeigneten Zielen", Brüssel, 30. November 2000, Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>83</sup> Vgl. z.B. "Výzkum interetnických vztah?: zpráva", Brno: Masarykova Univerzita, 2002, S. 45.

<sup>84</sup> Vortrag von Jennifer Tanaka über die Beschäftigung von Romafrauen auf dem Forum für Romafrauen der Weltbank und dem Open Society Institute in Budapest, 29. Juni 2003 (erhältlich beim ERRC).

auswirken. Frauen, die vor allem in der Schattenwirtschaft arbeiten, sind regelmäßig von vielfältigen Schutzbestimmungen, wie Mutterschutzgeld, Renten und Krankengeld ausgeschlossen und von Ausbeutung bedroht.

**74.** Eine mögliche Strategie zur Verbesserung ihrer ökonomischen Unabhängigkeit ist die Ausweitung der Mikrokredite auf Frauen. Wie die Kommission für die Chancengleichheit von Frauen und Männern der Parlamentarischen Versammlung des Europarats feststellt, zeigen bestehende Mikrofinanzierungsmodelle, dass Frauen in der Regel besser ihre Schulden zurückzahlen als Männer, insbesondere bei auf eine Gruppe oder die gegenseitige Solidarität gründenden Finanzierungssystemen. Außerdem scheinen Kredite an Frauen eine größere Impulswirkung zu zeigen, da Frauen darauf achten, dass die Kinder von dem steigenden Einkommen der Mutter profitieren.<sup>85</sup>

**75.** Obwohl sich der zunehmende Schulbesuch von Müttern deutlich erkennbar auf die Gesundheit ihrer Kinder, auf den künftigen Schulbesuch der Kinder und auf die Produktivität dieser Kinder im Erwachsenenalter auswirkt,<sup>86</sup> zeigen die Untersuchungen auch, dass für den vollständigen Zugang von Romamädchen zur Bildung mehr getan werden muss.

**76.** In der Gemeinde Suto Orizari in Mazedonien (die größte Roma-Gemeinschaft in Mazedonien) beispielsweise werden die unteren Klassen der Grundschule von Romamädchen und -jungen gleichermaßen besucht. Die Mädchen sind jedoch bereits im sehr jungen Alter (von 12-17 Jahren) verpflichtet im Haushalt zu helfen oder zu heiraten, und besuchen daher die höheren Klassen oft nicht mehr.<sup>87</sup> Außerdem kennt ein Romamädchen, das wie ihre Eltern und Großeltern vor ihr im Ghetto lebt, kein anderes Leben. Sie trifft täglich auf Menschen, die nicht zur Schule gegangen sind oder diese nicht beendet haben, und die arbeitslos sind oder ungel-

ernte Arbeiten ausführen.<sup>88</sup> Durch fehlende positive Vorbilder und Mentoren, den Druck seitens der patriarchalischen Traditionen und wegen der weit verbreiteten rassistisch motivierten Diskriminierungen werden Romamädchen stark daran gehindert vollständig an der Bildung und deren positiven Auswirkungen teilzuhaben. Die Beseitigung der Segregation von Schulen und die Zusammenarbeit mit Menschen unterschiedlicher Herkunft könnte eine Möglichkeit darstellen, diesen Teufelskreis der Benachteiligung aufzubrechen.<sup>89</sup>

**77.** Im Bereich der Gesundheitsversorgung wurden im Rahmen des Programms ROMEUROPE (1998-2000) – gefördert durch Médicos del Mundo und kofinanziert von der Europäischen Union – zwei empirische Studien (soziologisch und quantitativ) in drei der am Projekt teilnehmenden Ländern (Frankreich, Griechenland, Spanien) durchgeführt. Die Gesundheitsdaten von sozial ausgegrenzten Romafrauen weisen eine große Anzahl natürlicher Aborte, das Fehlen von Kontrazeption (65 %) und eine extrem hohe Kindersterblichkeitsrate (2,35 %) sowie Säuglingssterblichkeitsrate (2 %) auf, die damit acht mal höher liegen als die der allgemeinen Bevölkerung.<sup>90</sup>

**78.** Ein bereichsübergreifendes Problem, auf das man bei den Untersuchungen in mehreren Ländern stieß, ist das Ausmaß der Diskriminierungen, denen Romafrauen beim Zugang zu Gesundheitsdiensten ausgesetzt sind. In vielen der untersuchten Länder begegnen Roma starken Ressentiments seitens des Personals der Gesundheitsdienste, so dass sie sich an medizinische Einrichtungen nur im lebensbedrohlichen Notfall wenden. Anscheinend hat dieses Problem auf Frauen größere Auswirkungen als auf Männer.

**79.** Romafrauen sind auch oft Opfer von häuslicher Gewalt. Erst seit kurzem haben die Regierungen in vielen der untersuchten Länder das Problem der häuslichen Gewalt im allgemeinen anerkannt. Die

<sup>85</sup> Committee on Equal Opportunities for Women and Men "Women and micro-loans"(Frauen und Mikro-Kredite) Absatz 41 und 42, Dokument 9696 (13.02.2003) auf Englisch im Internet erhältlich unter: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9696.htm> (zuletzt überprüft am 12.10.2004)

<sup>86</sup> Ibd.

<sup>87</sup> Vortrag von Zaklina Durmis über die Beschäftigung von Romafrauen auf dem Forum für Romafrauen der Weltbank und dem Open Society Institute in Budapest, 29. Juni 2003 (erhältlich beim ERRC).

<sup>88</sup> Vortrag von Kalinka Vasileva über die Beschäftigung von Romafrauen auf dem Forum für Romafrauen der Weltbank und dem Open Society Institute in Budapest, 29. Juni 2003 (erhältlich beim ERRC).

<sup>89</sup> Ibd.

International Helsinki Foundation of Human Rights zum Beispiel verzeichnet in der Tschechischen Republik einen Mangel an Unterkünften und professioneller für den Umgang mit Opfern häuslicher Gewalt geschulter Hilfe (Polizei, Ärzte, Sozialarbeiter).<sup>91</sup> Aufgrund des Misstrauens, das unter Romafrauen gegenüber den Mitarbeitern öffentlicher Einrichtungen herrscht, ist es sehr unwahrscheinlich, dass Romafrauen, selbst wenn Unterkünfte errichtet werden, vollständig Zugang hierzu haben werden, es sei denn, sie werden durch weitere positive Maßnahmen unterstützt. Als mögliche Strategien für Regierungen zur Bewältigung von häuslicher Gewalt wird im Bericht des EUMC über den Gesundheitszustand der Romafrauen empfohlen, verstärkt mit Nichtregierungsorganisationen von Romafrauen zusammenzuarbeiten und Schulungen für Gesundheitsmediatoren durchzuführen.<sup>92</sup>

**80.** Schließlich werden die politischen, auf Roma abgestellten Maßnahmen der Regierungen bei der Datensammlung in vielen Systemen unterminiert, weil dort die Zugehörigkeit zum Geschlecht und einer ethnischen Gruppe getrennt oder gar nicht behandelt wird. Bei den politischen Maßnahmen der Regierung, die oft unter Verweis auf diese Statistiken entwickelt werden, wird regelmäßig versäumt die doppelte Diskriminierung der Romafrauen anzugehen. Bei den meisten auf Roma abgestellten Maßnahmen wird die Frage der Geschlechtergleichstellung völlig missachtet oder es werden nur unzureichende Vorkehrungen getroffen. Wenn geschlechterspezifische Fragen in Maßnahmen angegangen werden, geht es dabei meist nur um die Eheschließung, den Gebrauch von Verhütungsmitteln oder die elterliche Verantwortung. Es werden jedoch dringend Strategien der Regierungen zur Verbesserung der Situation der Romafrauen benötigt. Daher sollten die Regierun-

gen in ihre auf Roma abzielenden Strategien eine geschlechterspezifische Perspektive aufnehmen, wobei sie sich auf genaue Untersuchungen stützen müssen, die die Interessen der Frauen und die hierbei betroffenen Fragen über die traditionelle Mutterrolle hinaus besser berücksichtigen.<sup>93</sup>

#### **POLITISCHE MAßNAHMEN FÜR FAHRENDE**

**81.** In Ländern, wo die Roma kein sesshaftes Leben führen, erhalten sie oft insbesondere in den Bereichen Wohnverhältnisse, Bildung und Gesundheitsfürsorge keine angemessenen Dienstleistungen. Einige Länder haben diesen Mangel noch durch weitere Maßnahmen mit nachteiligen Auswirkungen ergänzt. In Irland und Griechenland zum Beispiel stellt das unbefugte Betreten eines Grundstücks eine strafbare Handlung dar. Nicht sesshafte Roma oder Fahrende können von diesbezüglichen Rechtsvorschriften überproportional betroffen sein, da gleichzeitig keinerlei legale Stellplätze zur Verfügung gestellt werden. Ähnliche Praktiken im Vereinigten Königreich wurden vom Richter Bonello des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs kommentiert: Wir sind hier mit einer Situation konfrontiert, in der eine Einzelperson dazu "verleitet" wurde, das Gesetz zu brechen, weil eine öffentliche Behörde bei ihrem eigenen Vergehen geschützt wurde.<sup>94</sup>

**82.** Nach einem neuen britischen Gesetz aus diesem Jahr (The Planning and Compensation Bill) wird es Planungsbehörden möglich sein, für Entwicklungen ohne Planungsgenehmigungen einen zeitweiligen Baustop ("temporary stop notices") zu verhängen. Dies ist besonders Besorgnis erregend, da es schriftliche Beweise dafür gibt, dass Roma und Fahrenden in Großbritannien weit öfter Planungsgenehmigungen für Neubauten verweigert werden als Nicht-Roma.<sup>95</sup> Selbst dort, wo nicht sesshaften Gemeinschaften Stellplätze zur Ver-

<sup>90</sup> Lamara, Farid: L'accès aux soins et à la santé de populations Rom/Tsiganes migrantes en situation de grande exclusion dans trois pays d'Europe. Espagne, France, Grèce. Médecins du Monde. Paris, 1999 und Gilg, Anabelle : Données médicales et socio-démographiques: les populations Roms/Tsiganes migrantes en situation de grande exclusion dans trois pays d'Europe – Espagne, France, Grèce. Médecins du Monde. Paris, 1999.

<sup>91</sup> Erwähnt in "Romani Women from Central and Eastern Europe: A 'Fourth World', or Experience of Multiple Discrimination" (Romafrauen aus Mittel- und Osteuropa: Eine 'vierte Welt' oder die Erfahrung multipler Diskriminierungen) (Refugee Women's Resource Project, März 2002) S. 98.

<sup>92</sup> Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), "Breaking the Barriers – Romani Women and Access to Public Health Care" (Die Barrieren einreißen – Romafrauen und der Zugang zur öffentlichen Gesundheitsfürsorge), Wien, 2003, S. 63-64 (nur EN+FR).

<sup>93</sup> Ibd.



fügung gestellt werden, sind die Einrichtungen (insbesondere auf älteren Stellplätzen) meist nicht angemessen, d.h. hinsichtlich der Infrastruktur quantitativ zu gering und qualitativ unter dem normalem Standard. Die Untersuchungen bestätigten darüber hinaus, dass in Fällen, da nicht sesshaften Gemeinschaften Stellplätze zur Verfügung gestellt wurden, sich diese meist (70 %) in Randgebieten befinden, und dass manche öffentliche Stellplätze in einer potentiell gefährlichen Umgebung sind. Einer dieser Stellplätze wurde im Westteil Londons 1974 direkt unter einem erhöhten Autobahnkomplex errichtet.

**83.** Einige Personen, die im Rahmen der vorliegenden Studie beobachtet wurden, stellten fest, dass über die bei Zwangsräumungen erlittenen Gewalttätigkeiten und die soziale Ausgrenzung hinaus, auch noch Artikel über die Ausweisung nicht sesshafter Roma und Fahrender aus der Gemeinde in der Presse erschienen, womit die Ressentiments gegen Roma deutlich geschürt und ein Teufelskreis verschärft wurde, wodurch Entscheidungsträger in der Folge nicht in der Lage waren, nicht sesshaften Roma und Fahrenden in der Gemeinde Stellplätze zur Verfügung zu stellen.

**84.** In Frankreich werden von Fahrenden "Reisegenehmigungen" verlangt, wodurch paradoxerweise einer ethnischen Gruppe für etwas, das ein allgemeines Recht darstellt, nämlich die Freizügigkeit, eine Verpflichtung auferlegt wird.

Darüber hinaus wird befürchtet, dass in einigen Gebieten selbst sesshafte Roma eine derartige Genehmigung vorlegen müssen. Einige Vorschriften über die Notwendigkeit eines ständigen Wohnsitzes als Voraussetzung für die Beteiligung an Wahlen schließen Fahrende von der Ausübung ihres Wahlrechts aus. Auf nur sehr wenigen offiziellen Stellplätzen in Frankreich ist eine geeignete Versorgung mit Trinkwasser, Elektrizität und anderen grundlegenden Dienstleistungen gewährleistet. Schließlich stoßen Fahrende auch regelmäßig bei Lokalbehörden auf Hindernisse, wenn sie versuchen Land zu erwerben. Falls es ihnen doch gelingt, haben sie Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Trinkwasser, Elektrizität, Abfallbeseitigung und anderen öffentlichen Dienstleistungen.

**85.** Es besteht die Gefahr, dass auf Nichtsesshafte abgestellte Maßnahmen auch auf sesshafte Roma-Gemeinschaften angewendet werden. So wurde zum Beispiel in Griechenland ein gemeinsamer Beschluss des Ministeriums für Inneres und des Ministeriums für Gesundheit mit dem Titel "Sanitärbestimmungen für den organisierten Ortswechsel von fahrenden Nichtsesshaften",<sup>96</sup> der Vorschriften für die Bereitstellung von Stellplätzen enthält, wiederholt dazu verwendet, Roma aus Gemeinden auszuweisen. Einige Roma wurden sogar strafrechtlich verfolgt, weil sie die Sanitärbestimmungen verletzt hatten.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Abweichende Meinung von Richter Bonello im Fall Chapman gegen das Vereinigte Königreich, Antrag Nr. 27238/95, Urteil über Vorteile, 18. Januar 2001.

<sup>95</sup> Vgl. Rachel Morris und Luke Clements, *At What Cost: The Economics of Gypsy and Traveller Encampments*, (Zu welchen Kosten: Die wirtschaftliche Seite von Stellplätzen der Roma und Fahrenden) Bristol: The Policy Press, 2002.

<sup>96</sup> Referenz- Nr. A5/696/25.4-11.5.83.

<sup>97</sup> Die Systematische Verletzung des Rechts von Roma auf geeigneten Wohnraum ist gegenwärtig Gegenstand einer Kollektivbeschwerde des European Roma Rights Center gegen Griechenland beim Ausschuss für Sozialrechte (des Europarats) auf der Rechtsgrundlage der Europäischen Sozialcharta.

## 5. ANFORDERUNGEN AN DIE POLITIK

1. Im folgenden Kapitel sollen die sich aus Kapitel 4 ergebenden Fragen erörtert werden, die für den Erfolg oder Misserfolg von auf die Integration der Roma abgestellten Maßnahmen Ausschlag gebend sind. In Kapitel 6 werden zu diesen Fragen detaillierte Empfehlungen für die Europäische Union, die Mitgliedstaaten und die Akteure der Zivilgesellschaft gegeben.

### **ANERKENNUNG VON MINDERHEITEN**

2. Die Frage des Status von ethnischen Minderheiten und die Anerkennung von Roma und anderen als "Zigeuner" eingestuft Gruppen stellt weiterhin eine Herausforderung für viele Mitgliedstaaten dar. Hierzu zählen unter anderem Deutschland,<sup>98</sup> Frankreich,<sup>99</sup> Griechenland,<sup>100</sup> die Niederlande,<sup>101</sup> die Slowakei und – wie bereits oben erwähnt – Irland. Selbst Länder mit einem extensiven Schutzsystem für Minderheitenrechte wie Ungarn<sup>102</sup> enthalten den Roma bestimmte Schlüsselemente der Minder-

heitenrechte vor. Die Roma und andere ähnliche Minderheiten müssen in allen Mitgliedstaaten, den neuen als auch den alten, ohne willkürliche Begrenzungen vollständig anerkannt werden.

### **MANGEL AN STATISTISCHEM MATERIAL ZU ROMA**

3. Es fehlt fast vollständig an offiziellen, öffentlich zugänglichen und verlässlichen Roma-spezifischen Daten, die für die Politik der EU zur sozialen Eingliederung und der Nichtdiskriminierung relevant sind. In einigen Ländern herrscht sowohl unter Wissenschaftlern, als auch unter Politikern und Regierungsbeamten eine beträchtliche Verkennung der Lage, was zu der Auffassung geführt hat, dass das Sammeln von Daten über Roma und andere ethnische Minderheiten geltende Datenschutzgesetze verletze und somit nicht legal sei.<sup>103</sup> In ihren Rechtsvorschriften zum Datenschutz hat die EU jedoch übereinstimmend bestätigt, dass derartige Rechtsvorschriften auf persönliche Daten Anwendung finden und weder auf

<sup>98</sup> Deutschland erkennt nur "deutsche Sinti und Roma" als Minderheit an und schließt somit die Roma, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben, vom Minderheitenschutz aus.

<sup>99</sup> Frankreich erkennt weder das Vorhandensein von Minderheiten auf dem französischen Territorium rechtlich an, noch gewährt es irgendwelche Minderheitenrechte.

<sup>100</sup> Im Februar 2004 hatte Griechenland das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten nicht ratifiziert. Die griechische Regierung hat in jüngster Vergangenheit außerdem mehrfach angezweifelt, dass Griechenland eine multikulturelle Gesellschaft sei. Vgl. Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Zweiter Bericht über Griechenland, CRI (2000) 32, Verabschiedet am 10. Dezember 1999, im Internet auf Englisch erhältlich: [http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country\\_approach/Greece/](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Greece/). Die Aussagen der Regierungen befinden sich im Anhang zum Bericht.

<sup>101</sup> Im Februar 2004 hatten die Niederlande das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten noch nicht ratifiziert, obwohl sie das Übereinkommen im Jahr 1995 unterzeichnet hatten.

<sup>102</sup> Obwohl Ungarn (nicht wandernden) Minderheiten weitreichende Garantien gewährt, hatte es im Herbst 2003 sieben von den 13 von ihm offiziell anerkannten Minderheiten (einschließlich der Roma) noch nicht auf die Listen für die anerkannten Minderheiten für die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen gesetzt.

<sup>103</sup> Die deutsche Regierung stellte zum Beispiel in ihrer Antwort auf die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates fest, dass sie die Sammlung derartiger Daten wegen grundlegender rechtlicher Erwägungen nicht in Betracht ziehen könne. (Kommentare der Bundesrepublik Deutschland zur Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Stellungnahme zu Deutschland (19. Juli 2002), Referenz GVT/COM/INF/OP/II(2002)008, Abschnitt III, betreffend Art. 3, Nummer 75).

zusammengefasste Daten über Gruppen noch auf nach ethnischer Zugehörigkeit oder anderen Kriterien nicht zusammengefassten Daten.<sup>104</sup> Einige internationale Überwachungseinrichtungen haben sowohl generell zur Versorgung mit Daten über die Situation verletzbarer ethnischer Gruppen als auch wiederholt die Staaten (einschließlich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union) dazu aufgerufen, statistische Daten über die Situation ethnischer Gruppen in verschiedenen Sektoren zu liefern.<sup>105</sup>

**4.** Im Rahmen des auf dem Europäischen Rat in Lissabon im Jahr 2000 vereinbarten EU-Prozesses zur sozialen Eingliederung sollten die Regierungen Daten zu zehn primären Indikatoren und zu acht sekundären Indikatoren liefern.<sup>106</sup> Obwohl nach den Datenschutzvorschriften im Prinzip die Sammlung und Veröffentlichung von nach ethnischer Zugehörigkeit nicht zusammengefasster Daten zulässig wäre (vorausgesetzt diese können nicht einer bestimmten Einzelperson zugeordnet werden), wurden in den EU-Rahmen zur Datensammlung bis heute keine Indikatoren für die Auswirkungen der sozialen Ausgrenzung auf ethnische Gruppen aufgeführt. So sind zum Beispiel in der Veröffentlichung der Europäischen Kommission "Europäische Sozialstatistik: Einkommen, Armut und soziale Ausgrenzung" keine Angaben über die Situation von Minderheitengruppen, einschließlich der Roma, oder über die

Auswirkungen von zur sozialen Ausgrenzung führenden Kräften auf spezifische ethnische Gruppen enthalten.<sup>107</sup> Auch in der aktuelleren Veröffentlichung der Kommission "Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003" werden keinerlei Angaben über die Auswirkungen rassistisch motivierter Diskriminierungen gegeben, obwohl dort auch statistische Angaben über die soziale Ausgrenzung zu finden sind.<sup>108</sup> Im statistischen Anhang zum Arbeitspapier der Kommission über die soziale Eingliederung ist ebenfalls kein Rahmen für das Bereitstellen von für ethnische Gruppen relevanten Daten gegeben, obwohl dort Daten und "neue" Indikatoren enthalten sind, die über die auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 verabschiedeten 18 Indikatoren für die soziale Ausgrenzung hinausgehen.<sup>109</sup> Die Kommission hat selbst festgestellt, dass Daten und Indikatoren in den Lissabon-Bereichen entwickelt werden müssen.<sup>110</sup>

**5.** Die Kommission hat die Frage der Sammlung von für ethnische Gruppen relevante Daten in den Mitgliedstaaten aufgeworfen, konnte aber die nationalen Statistischen Ämter nicht davon überzeugen, dass dies nötig und machbar ist. Nationale Statistische Ämter haben daher verschiedene Vorgehensweisen bei der Sammlung von für ethnische Gruppen relevante Daten verfolgt, wobei viele die Frage ignoriert, andere wiederum Schritte zur

<sup>104</sup> In der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 "zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr" wird unter Artikel 2 (Begriffsbestimmungen) folgendes festgehalten: "Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck a) "personenbezogene Daten" alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person (nachstehend "betroffene Person" genannt); als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind".

<sup>105</sup> Eine Zusammenfassung derartiger Aufrufe zu statistischen Daten ist zu finden bei: James A. Goldston "Race and Ethnic Data: A Missing Resource in the Fight against Discrimination" (Ethnienrelevante Daten: Ein fehlendes Mittel bei der Bekämpfung von Diskriminierungen), in *Ethnic Monitoring and Data Protection: The European Context*, Budapest: CPS Books, Central European University Press - INDOK, 2001.

<sup>106</sup> Ausschuss für Sozialschutz der Europäischen Kommission: "Bericht über Indikatoren für soziale Ausgrenzung und Armut", Oktober 2001 (auf Englisch auf der Webseite der Kommission erhältlich: [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/spc\\_indic\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_indic_de.htm)).

<sup>107</sup> Europäische Kommission, Eurostat, "Europäische Sozialstatistik: Einkommen, Armut und soziale Ausgrenzung", Detaillierte Tabellen, Europäische Gemeinschaften, 2000.

<sup>108</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales "Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2003.

<sup>109</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen - Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung als Fazit der Auswertung der Nationalen Aktionspläne für soziale Eingliederung (2003-2005) {SEC(2003)1425}/\* KOM/2003/0773 endg.

Verbesserung der Situation unternommen haben. Das Amt für nationale Statistiken des Vereinigten Königreichs zum Beispiel hat vor kurzem zwei relevante Dokumente veröffentlicht: Focus on Ethnicity and Identity und Ethnic Group Statistics: A guide for the collection and classification of ethnicity data.<sup>110</sup> Die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission hat jedoch die Wichtigkeit dieser Frage erkannt und eine internationale Studie in Auftrag gegeben, in der verschiedene Methoden für die Sammlung von für ethnische Gruppen relevanten Daten ausführlich aufgeführt werden sollen, die sie dann den Mitgliedstaaten mitteilen kann. Sie hat auch eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Barrieren bei der Sammlung von für ethnische Gruppen relevanten Daten auf europäischer Ebene erörtern und hierfür mögliche Auswege erkunden soll. In diesem Zusammenhang plant die Generaldirektion eine europäische Konferenz zur Datensammlung für Ende 2004. Gleichzeitig sollte darauf hingewiesen werden, dass die Kommission selbst Daten über ihre eigenen Mitarbeiter bezüglich deren Nationalität und Geschlecht sammelt, nicht jedoch über deren ethnische Zugehörigkeit, und somit nicht in der Lage ist, Auskunft über das Vorhandensein ethnischer Minderheiten unter ihren Mitarbeitern zu geben.

**6.** Das generelle Fehlen statistischer Daten über die Lage der Roma in Schlüsselbereichen erschwert den Entwurf, die Überwachung und die Bewertung von politischen Maßnahmen und Programmen insbesondere zur Nichtdiskriminierung und sozialen Eingliederung oder macht dies sogar unmöglich. Die mit dem Fehlen statistischer Daten über Roma zusammenhängenden Probleme sind im gesamten vorliegenden Bericht von grundlegender Bedeutung. Der Anwendungsbereich der Daten-

schutzverordnung muss geklärt werden, und es muss nochmals betont werden, wie wichtig die bezüglich der ethnischen Zugehörigkeit nicht zusammengefassten Daten (immer unter besonderer Erwähnung der Roma) in den für die Politik der sozialen Eingliederung relevanten Bereichen sind.

**7.** Eine Möglichkeit die Sammlung und Veröffentlichung derartiger Daten anzuregen könnte in der weiteren Spezifizierung der für die Entwicklung politischer Maßnahmen zur sozialen Eingliederung nötigen Indikatoren liegen. Im Rahmen des Lissabon-Prozesses sind die primären und sekundären Indikatoren, die zwar einen wichtigen Ausgangspunkt geben, noch nicht vollständig ausgearbeitet um die zur Erstellung entsprechender Maßnahmen nötigen Daten zu liefern. Zu den Bereichen, die noch ausgearbeitet werden müssen, gehören folgende:

- i) Ausweitung der Indikatoren auf alle Bereiche der Politik zur sozialen Eingliederung, damit die Bereiche Bildung, Wohnverhältnisse, Gesundheitsfürsorge, Sozialschutz und Zugang zur Justiz die gleiche Gründlichkeit wie die vorrangig beachteten Bereiche Armut und Beschäftigung erfahren;<sup>112</sup>
- ii) Ausfeilung der bestehenden Indikatoren und Entwicklung neuer Indikatoren um die Auswirkungen rassistisch motivierter Diskriminierungen und anderer ausgrenzender Faktoren auf ethnische Minderheiten und andere schwache Gruppen besser messen zu können;
- iii) Entwicklung von Indikatoren, die für Roma eine größere Relevanz haben, wie "Segregation-indikatoren" in den Bereichen Bildung, Wohnverhältnisse, Gesundheitsfürsorge und anderen.

**8.** Die gegenwärtige Lücke bei den statistischen, für die ethnische Zugehörigkeit spezifischen Daten

<sup>110</sup> In einem kommissionsinternen Arbeitspapier wird festgehalten, dass Indikatoren und Benchmarks für die Umsetzung der offenen Methode der Koordinierung und für den Erfolg der Lissaboner Strategie unabdingbar sind. Ohne gültige und vergleichbare Daten mangelt es den Mitgliedstaaten an Informationen darüber, wie ihre Aktivitäten das Erreichen der Lissaboner Ziele bis 2010 unterstützen. Die Situation muss jedoch dringend verbessert werden, damit die notwendigen Daten und Indikatoren erhältlich sind. (Vgl. Commission of the European Communities, "Commission Staff Working Paper: Progress Towards the Common Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks", Brüssel, 21.01.2004, SEC(2004) 73 (kommissionsinternes Arbeitspapier über die Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der gemeinsamen Ziele im Bereich der Bildung und Ausbildung. Indikatoren und Benchmarks - nur auf Englisch und Französisch erhältlich).

<sup>111</sup> Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass Roma und Fahrende nicht in der Volkszählung des Vereinigten Königreichs aus dem Jahr 2001 auftauchen, mit Ausnahme des Teils Nordirland, in dem es eine Kategorie "Fahrende" gibt.

<sup>112</sup> Die Indikatoren richten sich gegenwärtig auch auf einige dieser Bereiche, doch nicht mit der gleichen Gründlichkeit wie es bei anderen Bereichen der Fall ist.

nimmt Politikern und anderen Akteuren die klaren und nachweisbaren Grundlagen für ihre Aktivitäten. Sie enthält auch der Öffentlichkeit wichtige Informationen über die Gesellschaft, in der Europäer leben, vor und kann jenen Glaubwürdigkeit verleihen, die meinen, dass ethnischer Zugehörigkeit im öffentlichen Leben keine Bedeutung zukommt oder dass es keine Diskriminierungen gibt. Daten, insbesondere solche, die auf gravierende Unterschiede hinweisen, können die wirkungsvollsten Instrumente sein, um die Effizienz politischer Maßnahmen sicherzustellen, einen sozialen Wandel zu erleichtern und die Gleichstellung verschiedener ethnischer Gruppen zu garantieren. Ohne derartiges statistisches Material gibt es nur wenig konkrete Informationen, die zu einem Wandel motivieren können.

**9.** Es wird jedoch auch anerkannt, dass einige ethnische Gruppen nochmals hinsichtlich des Zwecks der Datensammlung beruhigt werden müssen, da manche von ihnen befürchten, dass eine derartige Sammlung als eine Grundlage für weitere Diskriminierungen verwendet werden könnte. So erreichten die Fahrenden in Irland mit ihrer Lobbyarbeit, dass die Regierung eine Kategorie "Fahrende" in die nationale Volkszählung aufnahm, wodurch die offiziellen Schätzungen der Anzahl der Fahrenden in Irland angehoben wurden. In der Slowakei unterstützten ethnische Minderheiten jedoch aus Angst vor dem Gebrauch persönlicher Daten die Einführung des Gesetzes Nr. 428 vom 3. Juli 2002 zum Schutz persönlicher Daten. In dem Gesetz wird das Amt zum Schutz persönlicher Daten angewiesen, die Bürger stärker als zuvor bei der Sammlung von Daten zu schützen. Wegen des teilweise subjektiven Charakters der ethnischen Zugehörigkeit sollte dadurch Vertrauen geschaffen werden, dass die ethnischen Minderheiten selbst ihre Identität definieren, und dass nicht nationale oder lokale Behörden bestimmen, was unter ethnischer Zugehörigkeit zu verstehen ist, und Daten zur ethnischen Zugehörigkeit ohne

Hinweis auf die betreffende Gruppe sammeln. Der Zugang zu allen gesammelten, persönlichen Daten sollte gewährleistet werden.

**10.** Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Europäische Kommission zwar Schritte zur Verbesserung der Datensammlung hinsichtlich der ethnischen Zugehörigkeit in den Mitgliedstaaten unternimmt, doch dass weitere Anleitungen über den Geltungsbereich der Datensammlung und der verwendeten Methoden nötig ist. Hierbei sollten Indikatoren über die für ethnische Minderheiten, einschließlich der Roma, relevanten Auswirkungen in den für die soziale Eingliederung relevanten Bereichen festgelegt und die Daten über die ethnische Zugehörigkeit auf EU-Ebene zusammengetragen werden. Es wäre außerdem hilfreich, wenn die Kommission beginnen würde die ethnische Zusammensetzung ihrer Mitarbeiter zu überwachen, um so die Bedingungen ihrer eigenen Richtlinie zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierungen leichter zu erfüllen. Trotz dieser Empfehlungen sollte der Mangel an Daten nicht als Ausrede benutzt werden, keine Roma-spezifischen Maßnahmen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten zu entwickeln. Es sollten vielmehr weiterhin Anstrengungen zur Verbesserung der Datensammlung unternommen werden, um die politischen Maßnahmen zielgenauer und effektiver gestalten zu können.

#### **UNGEEIGNETE POLITISCHE MAßNAHMEN**

**11.** Im Bereich der Politik der sozialen Eingliederung haben zwar die neuen Mitgliedstaaten mit einer sehr hohen Roma-Bevölkerung die Roma ausdrücklich als Zielgruppe für ihre Politik der sozialen Eingliederung aufgeführt, in den alten Mitgliedstaaten haben jedoch nur fünf Länder von fünfzehn (Finnland, Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) die Roma als Zielgruppe in ihren nationalen Aktionsplänen angeführt. In den nationalen Aktionsplänen von Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien,

<sup>113</sup> Eine Folge der Nichtanerkennung der Fahrenden in Irland als eine ethnische Gruppe wäre, dass die Richtlinie 2000/43/EG (das erste Dokument der EU, in dem rassistisch motivierte Diskriminierungen verboten werden) nicht eindeutig auf die diskriminierende Behandlung der Fahrenden Anwendung finden würde. Die Haltung der irischen Regierung zu dieser Frage steht im Kontrast zur Regierung des Vereinigten Königreichs (mit Ausnahme Schottlands), wo ähnliche Gruppen unter den Geltungsbereich des Gleichstellungsgesetzes für Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft (race equality law) fallen. Der Haupthinderungsgrund für die Anerkennung der Fahrenden in Irland als ethnische Gruppe geht auf die Debatte über die Herkunft der Fahrenden zurück. Hierbei handelt es sich jedoch um Fragen, die für die Anwendung der Gleichstellungsgesetze und -politik nur bedingt relevant sind. Paradoxerweise fallen in England, Wales und Nordirland die "Fahrenden irischer Herkunft" unter den Geltungsbereich der Gleichstellungsgesetze (Race Relations Acts).

den Niederlanden, Österreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich werden die Roma nicht erwähnt, obwohl die Roma laut Berichten aus diesen Ländern auch dort zielgerichtete politische Maßnahmen zur sozialen Eingliederung und Beseitigung diskriminierender Praktiken benötigen. Darüber hinaus gilt für einige Gruppen, die eine diskriminierende Behandlung als "Zigeuner" (wie die Fahrenden in der Republik Irland<sup>113</sup>) ertragen müssen, das Verbot diskriminierender Behandlung aus rassistischen Gründen oder wegen ihrer ethnischen Herkunft bisher noch nicht vollständig.

**12.** Oft stimmen die politischen Reaktionen auf die festgestellten Bedürfnisse von Minderheiten nicht mit deren Ausmaß überein. Das Amt für Standards im Bildungswesen des Vereinigten Königreichs (Office for Standards in Education – OFSTED) veröffentlichte zwei Berichte über die Bildungssituation der Roma und Fahrenden (1996 und 2003), in denen jeweils festgestellt wurde, dass eine so bedeutende Zahl wie 12.000 Schüler dieser Gruppen nicht einmal in Schulen eingeschrieben war. Obwohl nach dem Bericht im Jahr 2003 einiges unternommen wurde, erfolgten nach dem Bericht im Jahr 1996 nur wenige bedeutsame Maßnahmen.

**13.** Auch dort, wo speziell auf Roma abgestellte Maßnahmen vorhanden sind, müssen diese erst noch ihre lang anhaltenden Auswirkungen unter Beweis stellen. Einige der alten Mitgliedstaaten haben in den 80er Jahren oder sogar früher Maßnahmen ergriffen, die in manchen Bereichen Wirkung gezeigt haben, doch bei weitem nicht in dem von der gegenwärtigen Politik zur Nichtdiskriminierung und sozialen Eingliederung geforderten Ausmaß. So gibt es zum Beispiel in Spanien trotz umfassender Maßnahmen seit den späten 80er Jahren in den Bereichen, in denen Daten vorhanden sind (wie der Anteil von Roma in Haftanstalten), sehr begründeten Anlass zur Sorge, dass die politischen Maßnahmen nicht die gewünschten Ergebnisse erbracht haben.

**14.** Die meisten der umfassenden Regierungsmaßnahmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern gehen nicht weiter zurück als auf das Jahr 1996 (Ungarn) und in den meisten Fällen wurden sie noch später angenommen. Bis heute sind sie mit zu geringen Mitteln ausgestattet, befinden sich noch in den frühen Anfangsstadien der Umsetzung und

ähneln meist eher einer Wunschliste als vielmehr verlässlichen und realistischen Maßnahmen. Es gibt generell bedeutende Defizite in bezug auf die Ziele um die Erfolge der bestehenden Maßnahmen bewerten zu können. Es lässt sich nur sehr schwer feststellen, welche Standards die politischen Entscheidungsträger bei der Umsetzung vieler auf Roma abgestellter Maßnahmen anstreben.

**15.** Die Roma werden bei der Gestaltung und der Durchführung politischer Maßnahmen, von denen sie profitieren sollen, gegenwärtig gar nicht oder nur sehr selten und im allgemeinen nur zögerlich konsultiert und mit eingebunden. Dies steht in starkem Kontrast zu den gut etablierten Standardverfahren in bezug auf andere kulturelle und ethnische Minderheiten in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

**16.** In manchen Fällen haben EU-Mitgliedstaaten sogar Maßnahmen angenommen, die frühere Erfolge zunichte gemacht haben. So hat zum Beispiel 1994 der Gesetzgeber im Vereinigten Königreich die Pflicht der Gemeinden Roma und Fahrenden Stellplätze zur Verfügung zu stellen gestrichen und damit den beinahe drei Jahrzehnte währenden Fortschrittsprozess im Bereich der Unterbringung und Bildung für Fahrende sowie andere positive Maßnahmen wirksam untergraben.<sup>114</sup>

#### **KOMPETENZ UND WILLEN AUF LOKALER EBENE**

**17.** Projekte, die auf die soziale Eingliederung von Roma abgestellt sind, können auch sehr stark vom lokalen Widerstand untergraben werden. Lokalbehörden benutzen regelmäßig ihre Ermessensfreiheit um die Umsetzung von auf die Verbesserung der Lage der Roma abgestellten Projekten zu blockieren. Eine der sehr beunruhigenden Entwicklungen im Jahr 2003 ereignete sich im slowakischen Dorf Svinia, in dem im März 2003 der Gemeinderat mit der Resolution 34/2004 beschloss, die gegenwärtig im Dorf durchgeführten Aktivitäten der Organisationen Habitat for Humanity International und Canadian International Development Agency zu beenden. Der Gemeinderat hatte vorher für Änderungen an einem vorgeschlagenen Infrastrukturprojekt gestimmt, obwohl er sich der Tatsache bewusst war, dass es dadurch nicht für eine Unterstützung aus EU-Mitteln unter dem PHARE-Programm 2001 in Frage kam. Mit den beiden Beschlüssen entschied

<sup>114</sup> Criminal Justice and Public Order Act, 1994 (Für das Strafrecht und die öffentliche Ordnung geltendes Gesetz).

sich der Gemeinderat von Svinia lieber über eine Million Euro Infrastrukturhilfen auszuschlagen als seine Roma-Gemeinschaft zu unterstützen. Es ist nicht klar, welche Maßnahmen verwendet werden können, um den lokalen Unwillen Entwicklungsförderung zu beantragen, zu überwinden. In bestimmten Kontexten, wenn es z.B. um rassistisch motivierte Vorurteile und Segregation geht, ist es klar, dass alle zur Verfügung stehenden rechtlichen Sanktionen angewandt werden müssen.

**18.** Beamte der Lokalverwaltung in Griechenland haben auf ähnliche Weise die vor kurzem von der griechischen Regierung unternommenen Anstrengungen zur Umsetzung von auf Roma abgestellten Maßnahmen untergraben.<sup>115</sup> Andere Informationen wiederum, die die Unterstützung von (hauptsächlich oder ausschließlich Nicht-Roma-) Erdbebenopfern betreffen und in Griechenlands ersten nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung angeführt werden, stehen im Kontrast zu den Aktivitäten der griechischen Behörden bei der Versorgung der Roma mit Wohnraum:

[...]103 Siedlungen wurden mit transportierbaren vorgefertigten Häusern geschaffen. In weniger als 4 Monaten wurden 6.854 derartige Häuser aufgestellt. Drei Monate nach dem Erdbeben lebte kein Erdbebenopfer mehr im Zelt.<sup>116</sup>

**19.** Diese Zahlen sind insofern erwähnenswert, als sie die Möglichkeiten und die Fähigkeiten der öffentlichen Verwaltung Griechenlands beweisen, vorausgesetzt der entsprechende politische Wille ist vorhanden, und weil sie sehr genaue Zahlen über die Anzahl der für (hauptsächlich oder ausschließlich Nicht-Roma-) Erdbebenopfer gelieferten Wohneinheiten liefern. Obwohl es zwei Regierungsmaßnahmen (aus dem Jahr 1996 bzw. 2001) zur Verbesserung der Wohnsituation der Roma in Griechenland gibt, hat die griechische Regierung nach unserem Wissen keine ähnlichen Daten über

die Versorgung der Roma mit Wohnraum gegeben.

**20.** Viele Personen, die direkt mit Regierungspolitikern und dem PHARE-Programm in Mittel- und Osteuropa zu tun haben, haben starke Zweifel an der Kompetenz der Behörden bei der Durchführung von EU-Maßnahmen, insbesondere in bezug auf die nach der Erweiterung im Mai 2004 mögliche Strukturförderung, geäußert. Dies gilt trotz des Versuchs, insbesondere in Ungarn, die Repräsentation der Roma auf lokaler Ebene durch die Einrichtung von Roma-Lokalverwaltungen zu stärken. Es ist Besorgnis erregend, dass den Behörden gegenwärtig anscheinend die Kompetenz insbesondere hinsichtlich der Förderungsanforderungen fehlt den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung in Anspruch zu nehmen.

#### **GENERELL FÜR ARME NACHTEILIGE MAßNAHMEN**

**21.** Einige EU-Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, die allgemein nachteilige Auswirkungen auf arme Menschen und somit besondere Auswirkungen auf die Roma hatten, die in der Bevölkerungsgruppe der Armen und sehr Armen in unverhältnismäßig großer Zahl vertreten sind. So hat zum Beispiel die dramatische Schwächung der Rechte der Mieter bzw. Pächter in ganz Mittel- und Osteuropa und insbesondere in Bulgarien, Rumänien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn aufgrund von Änderungen in den Rahmengesetzen politische Maßnahmen in anderen Bereichen untergraben. Ungarn ist hier als Beispiel für die schlimmsten Praktiken zu nennen. Im Mai 2000, als das hohe Maß an Feindlichkeit gegenüber der Roma auf lokaler Ebene durchaus bekannt war, änderten die ungarischen Gesetzgeber die Rechtsvorschriften dahingehend, dass es von nun zulässig war, dass ein Notar (ein Angestellter der Gemeinde) ohne Gerichtsverfahren eine Räumung anordnen konnte.<sup>117</sup> Der Räumungsbeschluss muss

<sup>115</sup> Evangelos Sisamakias, Bürgermeister von Nea Alikarnassos auf Kreta, wurde zum Beispiel in der wichtigsten griechischen Tageszeitung Eleftherotipia vom 27. Januar 2003 zitiert: "Man kann eine Zigeunersiedlung nicht neben einem Basketballfeld als Teil der Einrichtungen für die Olympischen Spiele 2004 haben, weil Zigeuner den guten Geschmack stören und außerdem mit Drogen handeln. (...) Ich leugne nicht, dass ich die Zigeuner nicht in unserem Gebiet haben will."

<sup>116</sup> Ministry of Labour and Social Security, Ministry of Health and Welfare, Ministry of Interior, Public Administration and Decentralisation, Ministry of Education and Religious Affairs, Ministry of National Economy and Finance, National Action Plan for Social Inclusion 2001-2003 (Nationaler Aktionsplan zur Sozialen Eingliederung), Juni 2001, S.48, im Internet auf Englisch und Griechisch erhältlich: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jun/napincl2001el\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl2001el_en.pdf).

<sup>117</sup> Gesetz über Wohnraum 1993/LXXVII, wie durch das Gesetz 2000/XLI geändert.

innerhalb von acht Tagen umgesetzt werden, wobei das Einlegen einer Berufung keine aufschiebende Wirkung hat.

**22.** Interessanterweise enthält das geänderte Gesetz Schutzvorschriften für von einer Räumung betroffene Möbel, nicht aber für Mieter bzw. Pächter. Obwohl die ungarische Justiz versucht hat die Auswirkungen dieser Vorschriften durch die Anwendung von Moratorien bei Zwangsräumungen im Winter zu mildern, hatten diese Überbrückungsmaßnahmen insgesamt keine dauerhaften Auswirkungen und waren die Roma unverhältnismäßig hoch von Zwangsräumungen betroffen.<sup>118</sup> Gemäß einer Studie, bei der die ungarischen Medien vom 1. Januar bis zum 1. November 2003 untersucht wurden, waren in 55 Prozent der berichteten Räumungen oder angedrohten Zwangsräumungen die Opfer Roma, obwohl Roma ungefähr sechs Prozent der Gesamtbevölkerung Ungarns ausmachen.<sup>119</sup> Soziale Eingliederung stellt kein realistisches Ziel dar, solange nicht generell Anstrengungen unternommen werden um systemimmanente Änderungen an dem gegenwärtigen System vorzunehmen.

## **ROMA UND REGIONALE ENTWICKLUNG**

**23.** Insbesondere in Mittel- und Osteuropa sind die Probleme der Roma besonders drängend in Gebieten, die Zielgebiete der regionalen Entwicklung sind. Der Nordosten Ungarns, die Mitte und der Osten der Slowakei und der Süden Polens stellen Gebiete dar, in denen einerseits weit verbreitet Armut herrscht und die Infrastruktur sehr schwach ist, und wo andererseits die Roma-Bevölkerung besonders groß ist. In anderen Gebieten, wie Miskolc in Ungarn und Ostrava in der Tschechischen Republik, haben Einschnitte bei den Subventionen für die Schwerindustrie einen wirtschaftlichen Rückgang verursacht. Auch diese Gebiete würden von Investitionen profitieren, die ausdrücklich die Roma-Fragen berücksichtigen.

**24.** EU-Programme, insbesondere der Europäis-

che Fonds zur regionalen Entwicklung (ERFE), kommen für die Behandlung dieser Probleme ganz besonders in Frage, vorausgesetzt es werden in den förderungswürdigen Bereichen ausreichende Mittel für die Eingliederung von Roma eingeplant. Außerdem wird in dem mit Polen, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn vereinbarten Rahmen der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte für 2004-2006 die Wichtigkeit der Roma-Fragen anerkannt und es wurden Strategien zur Bekämpfung der Ausgrenzung von Roma angenommen. So enthält der Rahmen der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte für die Tschechische Republik zum Beispiel eine Komponente für die Soziale Integration und Chancengleichheit, wodurch mit Unterstützung aus den EU-Strukturfonds bedeutend zur Verbesserung der Lage der Roma beigetragen werden kann. In der Slowakei richtet das für die Verwaltung der Strukturfonds verantwortliche Ministerium für das Bauwesen und die regionale Entwicklung den in den Gemeinsamen Förderkonzepten vorgesehenen Arbeitsausschuss für die Entwicklung der Roma-Gemeinschaften ein um in den Genuss von EU-Fördermitteln zu kommen. Die von den Strukturfonds unterstützten Aktivitäten leiden jedoch insbesondere unter dem Mangel an Daten bezüglich der ethnischen Gruppen, was die Zielgerichtetheit der Maßnahmen und deren Effektivität beeinflussen kann.

**25.** Nichtsdestotrotz können zentrale Maßnahmen, wie bereits erwähnt, durch mangelndes Engagement und ungenügende Kompetenz auf lokaler Ebene ineffektiv sein. Die Strukturfonds können jedoch auch für die Verbesserung der Kompetenzen auf lokaler Ebene verwandt werden. So hat zum Beispiel die Tschechische Republik im Rahmen der Gemeinsamen Förderkonzepte eine Komponente für die Entwicklung von Humanressourcen in den Regionen vereinbart. Es gibt also keinen Grund dafür, dass diese Komponente nicht unter anderem dafür benutzt wird, die Mitarbeiter der Lokalverwaltungen zu Fragen der Nichtdiskriminierung und der Diversität zu schulen. Gesonderte Haushaltsmittel

<sup>118</sup> Eine nicht erschöpfende Liste von Zwangsräumungen, die vom ERRC mit Unterstützung des norwegischen Außenministeriums und der britischen Botschaft in Budapest erstellt wurde: "Comments of the European Roma Rights Center (ERRC) and the Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) on the occasion of the Article 16 Review of Greece, Hungary and Turkey under the European Social Charter supervision cycle XVII-1", 1. Dezember 2003, auf Englisch auf der Webseite des ERRC erhältlich: <http://errc.org/publications/indices/housing.shtml>.

<sup>119</sup> Angaben aus dem Länderprofil Ungarn des Europäischen Parlaments, im Internet auf Englisch erhältlich: [http://www.europarl.eu.int/enlargement\\_new/applicants/pdf/hungary\\_profile\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/enlargement_new/applicants/pdf/hungary_profile_en.pdf).



sollten für die Schulung von Mitarbeitern der Lokalverwaltungen und Mitarbeitern von NRO zu den Bewerbungsverfahren bei den Strukturfonds bereitgestellt werden.

#### **NICHT-MITGLIEDSTAATEN**

**26.** Obwohl im vorliegenden Bericht nur die Situation der Roma in der Europäischen Union behandelt wird, müssen wegen der Verbindungen der Roma-Bevölkerung innerhalb der Union mit den Roma außerhalb der EU und wegen der Anreize zur Einwanderung in die EU die auf die Lage der Roma abgestellten EU-Maßnahmen auch die Situation im restlichen Europa berücksichtigen. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo die EU-Programme zur Beitrittsvorbereitung oder externe Hilfsprogramme verwaltet, die beide auf Roma-Fragen abgestellt sein können. In diesen Ländern sind die EU-Maßnahmen für Roma jedoch noch unterentwickelt und bei weitem noch nicht umgesetzt. Besonders Besorgnis erregend ist die Situation im ehemaligen Jugoslawien (mit Ausnahme Sloweniens) und in Albanien ("Westlicher Balkan").

**27.** Obwohl die Generaldirektion Außenbeziehungen fünf auf Roma im Balkangebiet und der Ukraine abgestellte, mit 2,5 Millionen € ausgestattete Projekte und sieben auf Minderheiten abgestellte, mit 7,5 Millionen € ausgestattete Projekte, von denen auch Roma profitieren können, finanziert, ist das Ausmaß der Probleme so groß, dass viel größere, multinationale Anstrengungen erforderlich sind. Es könnten künftig umfangreichere Kofinanzierungen möglich werden, wenn die erwähnten Projekte gemeinsam mit dem Europarat, der OSZE und europäischen wie lokalen NRO verwaltet werden und das Programm der Generaldirektion für 2005/2006 wie erwartet eine starke Komponente zur Bekämpfung von Rassismus und zum Minderheitenschutz auf dem Balkan und in anderen Ländern enthält.

**28.** Trotz der Präsenz ist die Situation der Roma in der Vergangenheit nicht ausreichend im politischen Rahmen der Europäischen Union betont worden. Die Situation der Roma in den westlichen Balkanländern ist mit derjenigen in Mittel- und Osteuropa nicht nur zu vergleichen, sondern die Roma sind nach dem Abzug der jugoslawischen Truppen aus der Provinz Kosovo und der Rückkehr von mehreren Hunderttausend ethnischen Albanern im Rahmen ethnischer Säuberungsaktionen von

ethnischen Albanern von dort vertrieben worden. Trotz intensiven Drucks um für die Sicherheit der Roma, anderer als "Zigeuner" betrachteten Personen und Minderheiten im allgemeinen im Kosovo zu sorgen, damit mit Rückkehrmaßnahmen begonnen werden kann, haben es die Behörden bis heute nicht geschafft für eine derartige Sicherheit zu sorgen. Laut Angaben lokaler Behörden wurde noch nie jemand für gegen Roma oder andere als "Zigeuner" angesehene Personen verübte Straftaten verfolgt, und so können dort rassistisch motivierte Gewalttaten gegen als "Zigeuner" eingestufte Personen völlig ungestraft begangen werden.

**29.** Eine große Anzahl vertriebener Roma (und anderer als "Zigeuner" betrachteten Personen) leben in Serbien und Montenegro unter extrem schlechten Bedingungen. Es gibt auch viele Tausend Roma-Flüchtlinge in Ländern wie Bosnien-Herzegowina und Mazedonien, obwohl diese Länder kaum in der Lage sind sie effektiv zu schützen. Roma-Flüchtlinge aus dem Kosovo sind über ganz Europa verteilt, und es gibt Hinweise dafür, dass noch mehr Roma und andere als "Zigeuner" eingestufte Personen die Region auch auf illegalem Wege verlassen werden als zu bleiben. Im Friedensabkommen von Dayton, das den Konflikt in Bosnien-Herzegowina beendete, wurde auch die Nachkriegsverwaltung geregelt, die auf eine strukturelle Ausgrenzung der Roma hinauslief, da in ihr eine Drei-Parteien-Regelung für die drei vorherrschenden Gruppen und somit der Ausschluss aller anderen Gruppen festgelegt wurde. Aus diesen und anderen mit der Nachkriegssituation zusammenhängenden Gründen sind beinahe ein Jahrzehnt später immer noch keine angemessenen Bedingungen für die Rückkehr und die Integration von Roma nach Bosnien-Herzegowina vorhanden. Sehr Besorgnis erregend ist die Situation der Roma auch in einigen Ländern der ehemaligen Sowjetunion.

**30.** Aufgrund der Nähe der Länder des westlichen Balkans und der ehemaligen Sowjetunion zur EU, wegen der Flucht vor ethnisch motivierter Verfolgung und extremer Armut als auch aufgrund der bloßen Größe der ausgegrenzten Roma-Gemeinschaften in diesen Ländern müssen sowohl das Ausmaß der Finanzhilfen als auch das Ausmaß der politischen Unterstützung wesentlich erhöht werden.

#### **MIGRANTEN UND FLÜCHTLINGE**

**31.** Die Anstrengungen zur Schaffung einer engeren politischen und wirtschaftlichen Union wurden von

immer schärferen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Behandlung von Migranten und den Rechten von Migranten und Flüchtlingen begleitet. Folgende Maßnahmen hatten besondere Auswirkungen auf Roma-Gemeinschaften:

- Aufgrund ethnischer Zugehörigkeit diskriminierende Grenzpolitik und entsprechende Praktiken in zahlreichen Mitgliedstaaten (vor allem im Vereinigten Königreich);
- Kollektive Abschiebungen von Roma durch Regierungen einiger Mitgliedstaaten (wobei eines von ihnen [Belgien] vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen der Verletzung des europäischen Menschenrechts verurteilt wurde und ein anderes [Italien] auf eine außergerichtliche Schlichtung einging, als es unmittelbar vor einer entsprechenden Verurteilung stand);
- Die Aushöhlung des Flüchtlingsschutzes.

**32.** Die Roma-Bevölkerung mancher Mitgliedstaaten wie Österreich setzt sich aus bis zu 80 % aus Personen zusammen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats haben. Die meisten Roma-Migranten, die nicht aus EU-Mitgliedstaaten stammen, kommen aus den Kandidatenländern Bulgarien, Rumänien und der Türkei, aber vor allem aus Ländern, die noch keine Beitrittskandidaten sind, wie Albanien, Mazedonien, Serbien und Montenegro, sich aber in unmittelbarer Nähe zur Europäischen Union befinden. Das andauernde Misslingen einer Integration dieser Menschen, die sich oft seit langem in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten, schadet ihnen sowohl auf psychologische als auch auf soziale und wirtschaftliche Weise.

**33.** Die EU-Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung sind bezüglich der Nicht-EU-Bürger problematisch. In den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie 2000/43/EG wird in Artikel 3, Absatz 1 festgehalten, dass sich der Geltungsbereich auf "alle Personen" bezieht. In Artikel 3 Absatz 2 wird jedoch ausgeführt: "Diese Richtlinie betrifft nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der staatsangehörigkeit und berührt nicht die Vorschriften und Bedingungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen

in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder deren Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet sowie eine Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen ergibt." Bis heute gibt es keine juristische Einrichtung, die andeutet, wie die Disparität zwischen den Bestimmungen aus Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 2 zu regeln ist. Wegen der Reibung zwischen diesen beiden Bestimmungen ist die Sorge begründet, dass Personen rassistisch motivierten Diskriminierungen ohne jeglichen Rechtsschutz ausgesetzt sein können, wenn die diskriminierende Person die Handlungen damit begründet, dass die diskriminierte Person Staatsangehörige eines dritten Staats ist. Die Bestimmung ist eindeutig nicht mit dem Völkerrecht vereinbar.<sup>120</sup>

#### **KEIN ZUGANG ZU FÖRDERMITTELN**

**34.** Die Wirksamkeit der EU-Politik hängt zum großen Teil von der Zugänglichkeit der anschließend bereitgestellten Fördermittel ab. Gegenwärtig herrscht in breiten Kreisen die Auffassung, dass die EU-Förderung zersplittert, komplex und insbesondere für Akteure der Zivilgesellschaft sehr schwer zugänglich ist. Außerdem wird durch die Komplexität der Förderung bei der Bewerbung für und der Verwendung von Fördermitteln nicht zur Transparenz ermutigt. Es konnte festgestellt werden, dass das Programm PHARE besonders erfolgreich war, wenn die Projekte so gestaltet wurden, dass die Entscheidungsträger vor Ort die für die künftige Arbeit im Rahmen der Strukturförderung nötige Kompetenz erlangen konnten, was auch den künftigen Zugang zu anderen EU-Fördermitteln erleichtert.

#### **EINE EU-RICHTLINIE ZUR INTEGRATION DER ROMA**

**35.** Die Probleme der Roma sind so umfangreich, dass vor kurzem vorgeschlagen wurde, eine EU-Richtlinie für die Integration der Roma anzunehmen. Das Netz der unabhängigen Sachverständigen im Bereich Menschenrechte der Europäischen Union hat in seinem vom Januar 2004 stammenden, aber erst am 26. Mai 2004 herausgegebenen Bericht über die Situation der Grundrechte in der Europäischen

<sup>120</sup> Vgl. beispielsweise den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. In allen drei wird angegeben, dass die Rechte für alle Personen ungeachtet u.a. ihrer Staatsangehörigkeit gelten.

Union im Jahr 2003 die Annahme einer speziell auf die Förderung der Integration der Roma abgestellten Richtlinie empfohlen.<sup>121</sup> Das EU-Netz der unabhängigen Sachverständigen im Bereich Menschenrechte wurde von der Europäischen Kommission auf Ersuchen des Europäischen Parlaments eingerichtet und mit der Überwachung der Grundrechte in den Mitgliedstaaten und in der Union beauftragt. Es setzt sich aus führenden Juristen aller EU-Mitgliedstaaten zusammen.

**36.** Das Sachverständigenetz schlägt die Annahme einer derartigen Richtlinie vor und stellt fest, dass das Konzept allgemeiner Dienstleistungen besonders die spezielle Situation der ausgegrenzten und isoliert von der restlichen Gesellschaft lebenden Gemeinschaften berücksichtigen sollte, insbesondere, wenn das niedrige Einkommen ein Hindernis bei der Benutzung von gebührenpflichtigen Transportmitteln darstellt. Für die Roma stellt sich die Situation auf diese Weise in mehreren Staaten dar.

**37.** Nach Meinung des Netzes der unabhängigen Sachverständigen besteht der wichtigste Beitrag, den die Europäische Gemeinschaft im Rahmen ihrer vorhandenen Zuständigkeit zum Schutz von Minderheiten leisten kann, in der Annahme einer speziell auf die Förderung der Integration von Roma abgestellten Richtlinie. In seinen Stellungnahmen bezweifelt der Beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (des Europarates), ob die Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 adäquat ist, auch wenn die Roma dadurch gegen Diskriminierungen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe geschützt sind. Ausführliche Begründungen für eine derartige Richtlinie für verschiedene Bereiche wie Beschäftigung, Wohnverhältnisse, Bildung und Gesundheitsfürsorge werden im Bericht gegeben.

**38.** Das EU-Netz der unabhängigen Sachverständigen stellt fest, dass die Nichtdiskriminierungsvorschriften gegenwärtig nicht die mit

dem Zugang zu Personaldokumenten zusammenhängenden Fragen regeln. In der Richtlinie 2000/43/EG wird nicht die Diskriminierung bei der Ausstellung von Verwaltungsdokumenten verboten. Derartige Dokumente werden jedoch oft beim Zugang zu bestimmten Sozialleistungen verlangt, die insbesondere für ausgegrenzte Menschen eine grundlegende Hilfe zur Eingliederung darstellen. Dies ist auch ein Grund dafür, dass eine speziell auf Roma abgestellte Richtlinie unverzichtbar ist. Artikel 13 EGV wäre die geeignete Rechtsgrundlage für eine derartige Richtlinie.<sup>122</sup>

**39.** Die Autoren des vorliegenden Berichts sind der Auffassung, dass es genügend Gründe gibt die Schlussfolgerungen der EU-Sachverständigen im Bereich Menschenrechte zu unterstützen, und dass es ohne eine derartige Richtlinie nicht genügend Impulse für die EU-Mitgliedstaaten gibt die Roma und andere als "Zigeuner" eingestufte Gruppen zu integrieren. Es sollte jedoch anerkannt werden, dass dieser Vorschlag eine Reihe von rechtlichen und praktischen Fragen aufwirft. Erstens: In welchem Ausmaß könnte den festgestellten Anforderungen mit einer besseren Umsetzung und einer besseren Durchführung der bestehenden europäischen und nationalen Nicht-diskriminierungsvorschriften begegnet werden? Zweitens: Ist es wünschenswert, Rechtsvorschriften vorzuschlagen und anzunehmen, die sich nur auf eine spezifische ethnische Minderheitengruppe beziehen, an Stelle eines allgemeinen Rahmens zur Gleichbehandlung, von dem alle Minderheiten profitieren würden? Drittens: Inwieweit ist die EU dafür zuständig, positive Maßnahmen zu erzwingen? Hier muss die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs berücksichtigt werden. Sollte die Annahme einer derartigen Richtlinie aus rechtlichen Gründen scheitern, wird die Eingliederung der Roma von einer Reihe weniger, aber wichtiger Einzelinitiativen abhängen, die jedoch gemeinsam eine ähnliche Auswirkung wie eine Richtlinie haben und im folgenden Kapitel genauer ausgeführt werden.

---

<sup>121</sup> European Union Network of Experts in Fundamental Rights, "Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union for 2003", Brüssel, Januar 2004, S. 103. Der vollständige Text kann im Internet auf der Webseite der Generaldirektion Justiz und Inneres der Europäischen Kommission auf Englisch (und Französisch) eingesehen werden: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm).

<sup>122</sup> Ibd., S. 102-107.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN, EMPFEHLUNGEN, FORTSCHRITTE

1. Im vorliegenden Bericht wurde im laufenden Text eine Reihe von Empfehlungen und Vorschläge für Aktivitäten gegeben, von denen die wichtigsten im folgenden zusammengefasst werden. Es sollte noch einmal darauf hingewiesen werden, dass zur wirksamen Eingliederung von Roma gleichzeitig sowohl speziell auf Roma abgestellte Initiativen als auch eine Einbindung der Roma in auf die gesamte Bevölkerung abzielende Maßnahmen gefördert werden sollte. Dieser Standpunkt wird deshalb vertreten, weil in der Vergangenheit die Situation der Roma in jeder Hinsicht von der Gesetzgebung und den politischen Maßnahmen für die Allgemeinheit außer Acht gelassen wurde und diese Gruppe regelmäßig von für Randgruppen abgestellten Programmen und Projekten ausgeschlossen wurde. Hinzukommt, dass aufgrund der häufigen doppelten Diskriminierung von Romafrauen die geschlechterspezifischen Aspekte der politischen Maßnahmen besonders beachtet werden sollten, damit bei den Vorschlägen die Situation der Romafrauen vollständig berücksichtigt wird.

### EMPFEHLUNGEN FÜR DIE EU-EBENE

2. **Steuerung.** Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen aus dem vorliegenden Studienbericht ist die, dass die EU die Roma bei bestehenden und umfassenden politischen Maßnahmen zur Nichtdiskriminierung und zur sozialen Eingliederung klar und deutlich hervorheben sollte. Sie darf nicht einfach davon ausgehen, dass die Roma von derartigen Maßnahmen wirksam betroffen werden.

3. Die Maßnahmen müssen von einer Einrichtung mit genügend Einfluss und Autorität wirksam gesteuert werden, damit die Dienststellen der EU, die Regierungen der Mitgliedsstaaten und andere Entscheidungsträger entschlossen auf die Eingliederung von Roma hinarbeiten. Die Europäische Kommission sollte daher die interne Kohärenz und Wirksamkeit ihrer auf Roma ausgerichteten Maßnahmen und Aktivitäten verbessern, indem sie

eine ständige Koordinierungsgruppe für Romapolitik einrichtet, der mindestens Mitarbeiter der Generaldirektionen Beschäftigung und Soziales, Bildung und Kultur, Gesundheit und Verbraucherfragen, Umwelt, Justiz und Inneres sowie Erweiterung, Mitarbeiter von Eurostat und den entsprechenden Finanzierungsinstrumenten angehören. Die Kommission sollte ernsthaft die Einrichtung von Roma-Liaison-Abteilungen oder Roma-Liaison-Mitarbeitern in der gesamten Kommission erwägen, damit die Maßnahmen auf allen Ebenen wirksam durchgeführt werden. Die Europäische Kommission sollte ausdrücklich einem Mitglied des Kollegiums die Zuständigkeit für Roma-Fragen zuteilen, das dann auch den Kontakt zu den Europäischen Abgeordneten hält, die für die Integration der Roma zuständig oder daran interessiert sind.

4. Die Europäische Kommission sollte außerdem die Führung bei der Einrichtung einer europaweiten Lenkungsgruppe zu Roma-Fragen übernehmen, in der die einschlägigen EU-Einrichtungen, Organe des Europarats, die OSZE, die Regierungen der Mitgliedstaaten, Initiativen wie die Dekade der Roma (2005-2015) und das Europäische Roma-Forum sowie entsprechende Organisationen der Zivilgesellschaft (wenn sie es wünschen) vertreten sein sollten. Eine derartige Einrichtung sollte regelmäßig zusammentreten um die Kohärenz der auf Roma abgestellten Maßnahmen in Europa zu gewährleisten, die Kräfte für spezifische Initiativen zu sammeln und eine rationelle Aufteilung der Anstrengungen vorzunehmen, damit Wiederholungen vermieden werden.

5. Diese Initiativen sollten die Beteiligung der Roma bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Bewertung von politischen Maßnahmen aktiv fördern. Die Kommission sollte sich daher bemühen, Roma als Mitarbeiter zu gewinnen, sie in EU-Angelegenheiten auszubilden und auch direkt innerhalb der EU-Einrichtungen Schulungsprogramme einrichten. Hierzu könnten auch Praktika innerhalb der Europäischen

Kommission und dem Europäischen Parlament, als auch in den Delegationen der Europäischen Kommission in den Kandidaten- und anderen Ländern sowie in den Agenturen wie der künftigen Menschenrechtsagentur (der gegenwärtigen Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) zählen. Die zahlreichen, von der Europäischen Kommission finanziell geförderten internationalen Organisationen sollten auch die Einstellung, Schulung und andere Beteiligung von Roma fördern. Ziel aller Initiativen auf EU-Ebene sollte die effektive Umsetzung von Maßnahmen sein, die auf die Verbesserung der materiellen als auch der Menschenrechtssituation der Roma in Europa, d.h. innerhalb und außerhalb der EU, abzielen.

**6. Gegen Roma gerichteter Rassismus.** Im vorliegenden Bericht wird mehrfach auf die starken Ressentiments gegen Roma in Europa hingewiesen. Feindseligkeiten gegenüber Roma wurden wiederholt als Hürden bei nachhaltigen, auf Roma abgestellten Maßnahmen der Regierungen festgestellt. Mit Hilfe der EU-Instrumente sollte das Bewusstsein für die Situation der Roma in der Gesellschaft geschärft und eine europaweite, sich für die Roma einsetzende Koalition aufgebaut werden. Der EU stehen hierbei das Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen und das Aktionsprogramm zur sozialen Eingliederung zur Verfügung. Darüber hinaus könnte die EU Sensibilisierungskampagnen im Rahmen eines Europäischen Tages bzw. eines Europäischen Jahres in Erwägung ziehen, die speziell auf die Probleme des auf Roma gerichteten Rassismus und der gegenwärtigen sozialen Ausgrenzung der Roma sowie auf andere relevante Themen ausgerichtet sind.

**7.** Die EU sollte die Mitgliedstaaten, Kandidatenländer und andere Länder, in denen Roma leben, ermutigen derartige Sensibilisierungskampagnen durchzuführen. Darüber hinaus ist es die Pflicht der politischen Elite der europäischen Gesellschaft auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene sich gegen den auf Roma abzielenden Rassismus auszusprechen und gegen diesen zu handeln.

**8. Überwachung des gegen Roma gerichteten Rassismus.** Die bestehenden europäischen Beobachtungsstellen sollten diesem Problem als einer speziellen Form des Rassismus besondere Beachtung schenken. Die speziellen Formen dieses Phänomens sollten erforscht, untersucht und doku-

mentiert werden, und das Ausmaß des gegen Roma gerichteten Rassismus sollte regelmäßig sowohl in bestimmten Staaten als auch in ganz Europa beobachtet werden. Wegen der gegenwärtig in Europa starken Ressentiments gegen Roma sollte ernsthaft die Schaffung einer ständigen Einrichtung zur Beobachtung der Entwicklungen in diesem Bereich und der entsprechenden Berichterstattung hierüber bei einer einschlägigen europäischen Institution erwägt werden.

**9. Beteiligung der Roma.** Die Europäische Union hat auf dem Gipfeltreffen in Tampere (Finnland) im Dezember 1999 betont, dass Maßnahmen für die vollständige Chancengleichheit von Minderheiten nötig sind. Die Roma sollten von Anfang an wirksam an der Gestaltung von Maßnahmen und Programmen sowie an deren Umsetzung und Bewertung beteiligt werden. Wie von an der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen und Projekten beteiligten Akteuren wiederholt betont wurde, ist die Beteiligung von Roma zu jeder Zeit der Schlüssel für den tatsächlichen Erfolg und die Nachhaltigkeit von Initiativen. Die Kommission kann eine wichtige Rolle spielen bei der Förderung und der Einrichtung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen und lokalen, an der Gestaltung und Umsetzung der Programme beteiligten Akteuren und den hiervon Begünstigten, einschließlich der benachteiligten Gruppen im allgemeinen und den Roma im besonderen.

**10.** Voraussetzung für die stärkere Beteiligung von Roma an Maßnahmen sowie Projekten ist die Kompetenz lokaler Gruppen und Organisationen für eine aktive Teilnahme. Roma-Vertreter und -organisationen müssen dringend in diesem Bereich politische und praktische Rechte und Kompetenzen erhalten. In bestehende Programme beispielsweise im Rahmen des Europäischen Sozialfonds können Schulungen und die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit von Roma-Gruppen und -Einzelpersonen aufgenommen werden, damit diese aktiver an der Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen und Programmen teilnehmen können. Bisher haben jedoch nur wenige Projekte von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die Kommission sollte auch die regelmäßige Zuteilung besonderer Schulungsmittel an Roma und andere Minderheiten in Betracht ziehen, damit diese Informationen über die Politik, die Strukturen und die Arbeitsweise der EU erhalten. Alle einschlägigen Projekte sollten klare

Anweisungen zur Beteiligung von Roma enthalten.

**11. Statistische Daten.** Die Europäische Union sollte weiterhin die Mängel ihrer Rahmen zur ethnien-spezifischen Datensammlung in den oben beschriebenen Sektoren beheben. Während die Einstellungen der Mitgliedstaaten zu derartigen Datensammlungen unterschiedlich sind, sollte die Kommission die Notwendigkeit derartiger Informationen klar äußern und zu deren Sammlung anleiten, um den Mitgliedstaaten einen wichtigen Anreiz zur Verbesserung ihrer Leistungen in diesem Bereich zu geben. Hierbei sollten die Ergebnisse der gegenwärtig durchgeführten Studie über internationale Standards und die auf der für Ende 2004 vorgesehenen Sitzung der Arbeitsgruppe zur ethnien-spezifischen Datensammlung geäußerten Ansichten der Vertreter der Mitgliedstaaten abgewartet werden. Trotzdem würde das Vorhandensein bereits im Jahr 2005 einer europaweiten Struktur für die ethnienbezogene Datensammlung sehr hilfreich sein. Gleichzeitig wäre es für die Kommission sinnvoll ihre internen Verfahren der Datensammlung über ihre Mitarbeiter (Daten zum Geschlecht und der Nationalität sind vorhanden, nicht aber Daten über die ethnische Herkunft) und die Einstellungsverfahren der EU-Institutionen in bezug auf ethnische Minderheiten (einschließlich Roma) zu überprüfen.

**12. Gesetzgebung.** Die Kommission hat bereits Vertragsverletzungsverfahren gegen einige Mitgliedstaaten eingeleitet, weil diese es versäumt haben die Richtlinie zur Bekämpfung von rassistisch motivierten Diskriminierungen und die Rahmenrichtlinie gegen Diskriminierungen im Beschäftigungsbereich in nationales Recht umzusetzen. Die Kommission sollte weiterhin die geeigneten Maßnahmen ergreifen, damit die Mitgliedstaaten alle Elemente der Richtlinie in nationales Recht umsetzen. Bei der Beurteilung, ob die Mitgliedstaaten alle Anforderungen aus der Richtlinie vollständig umgesetzt haben, müssen die Europäische Kommission und die anderen EU-Organe und Institutionen zuallererst und zuoberst überprüfen, ob Einzelpersonen tatsächlich Zugang zur Justiz haben, wenn sie aus rassistischen Gründen diskriminiert wurden.

**13.** Die Europäische Union sollte unverzüglich Strafrechtsstandards für den Bereich der Hassstraftaten annehmen, damit rassistische Motive im nationalen Recht als erschwerende Umstände eingestuft werden. Die EU sollte auch Richtlinien ändern bzw. deutlicher gestalten, damit sich die

Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung eindeutig auf alle sich in den Mitgliedstaaten aufhaltenden Personen beziehen und nicht willkürlich Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit zulassen. Die Europäische Union sollte auch den rechtlichen Rahmen zur Bekämpfung spezifischer Auswirkungen von Umweltschäden auf ethnische und Minderheitengruppen stärken, indem in den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten und in den damit zusammenhängenden Vorschriften und Maßnahmen ausdrücklich ein Hinweis auf die EU-Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung und insbesondere auf die Richtlinie 2000/43/EG aufgenommen wird.

**14.** Es sollte die Annahme von EU-Rechtsvorschriften in Erwägung gezogen werden, in denen die ethnisch und rassistisch motivierte Segregation mindestens in den Bereichen der Bildung, der Versorgung mit Wohnraum und der Gesundheitsfürsorge verboten wird. Die Union sollte die Weiterentwicklung von rechtlichen Maßnahmen in diesem Bereich untersuchen und unter anderem Definitionen und Mindestmaßnahmen zur Bekämpfung rassistisch motivierter Segregation geben, worin formelle Überwachungsinspektionen und Sanktionen enthalten sein sollten. Manche haben die Annahme einer Richtlinie zur Bekämpfung von Segregation vergleichbar mit den auf Artikel 13 fußenden Richtlinien zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus rassistischen Gründen oder im Beschäftigungsbereich vorgeschlagen. Auf diese Idee sollte näher eingegangen und sie sollte weiter untersucht werden sowie in politische Initiativen aufgenommen werden. Außerdem sind die Autoren des vorliegenden Berichts der Meinung, dass der Vorschlag für die Mitgliedstaaten rechtlich bindende Maßnahmen zur Integration von Roma anzunehmen durchaus eine gründliche Erörterung verdient, und dass die europäische Öffentlichkeit hierüber eine fundierte Diskussion führen sollte. Diese sollte idealerweise von den Organen und Institutionen der Europäischen Union und insbesondere der Europäischen Kommission angeführt werden.

**15. Soziale Eingliederung.** Die soziale Eingliederung der Roma sollte im Mittelpunkt der kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen der Europäischen Union, der Regierungen der Mitgliedstaaten und anderer Entscheidungsträger stehen.

Die Europäische Kommission sollte die Mitgliedstaaten ermuntern die Sinti, Roma und Fahrenden als Zielgruppe in ihre nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung, zum lebensbegleitenden Lernen, zur Beschäftigung und andere einschlägige politische Rahmen anzugeben. Dieses Vorgehen ist durchaus begründet, da die Sinti, Roma und Fahrenden insbesondere in den alten Mitgliedstaaten übersehen werden, während deutlich sichtbarere oder lautere Minderheiten oft die Politik erfolgreicher beeinflussen.

**16.** Die Europäische Union sollte die Verwendung des Europäischen Sozialfonds (ESF) ausdrücklich mit den Lissabon-Zielen verknüpfen und – falls möglich – die Vorschriften zur Verwendung des Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung (EFRE) ändern um Projekte für die Versorgung mit Wohnraum, die Gesundheitsfürsorge und damit zusammenhängende Infrastrukturleistungen zu ermöglichen. Der ESF und der EFRE sollten zumindest den bereichsübergreifenden Charakter der Roma und Fahrende betreffenden Probleme in der gleichen Weise, wie dies bei der Frage des Geschlechts oder einer Behinderung der Fall ist, anerkennen und veröffentlichen, so dass sicherlich mehr Fördermittel für die Roma-Bevölkerung verwendet werden können. Sollte der Vorschlag abgewiesen werden im Rahmen des EFRE Investitionen in den Bereichen Versorgung mit Wohnraum und Gesundheitsfürsorge zu tätigen, sollte untersucht werden, inwieweit mit dem Fonds Kofinanzierungen für ergänzende Infrastrukturen wie Zugangsstraßen, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung geleistet werden können. Ungeachtet des Ausgangs der Diskussionen über den EFRE muss der Ausweitung des von der GD Gesundheit und Verbraucherschutz verwalteten Aktionsprogramms der Gemeinschaft und den Gesundheitsproblemen ausgegrenzter Gemeinschaften einschließlich der Roma Beachtung geschenkt werden.

**17.** Unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips sollte die Europäische Union erkunden, auf welche Weise sie die sehr ernstesten Probleme der rassistisch motivierten Segregation in der Bildung und das weit

verbreitete ungleiche und inadäquate Niveau der Leistungen für Roma, Sinti und Fahrende mit bildungspolitischen Maßnahmen und Programmen anpacken kann.

**18.** Erfahrungen mit dem PHARE-Programm legen nahe, dass es für eine nachhaltige Wirkung wichtig ist, dass die geförderten Projekte im Bereich der sozialen Eingliederung nicht isoliert von der Politik funktionieren können, sondern vielmehr die Umsetzung der Politik darstellen. Im Kontext des dezentralisierten ESF (einschließlich des Programms EQUAL), EFRE und den Programmen der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz ist es daher wichtig, dass die EU, die nationalen und lokalen Regierungen zusammenarbeiten um die zielgenaue Ausrichtung und die Nachhaltigkeit der Projekte, aber auch die Sammlung und Verteilung der Ergebnisse und Erfahrungen zu gewährleisten, um damit die Politik auf allen Ebenen zu formen. Der politische Dialog sollte daher möglichst in die Programme integriert werden, damit die Politik und ihre praktischen Auswirkungen sichtbar werden können. Insbesondere sollten in den Programmanleitungen die Ausgrenzung der Roma-Bevölkerung und die Einbindung der Roma-Gemeinschaften in derartige Programme anerkannt werden, wobei die Notwendigkeit die Roma bei dem Entwurf, der Umsetzung und Bewertung derartiger Projekte und politischer Maßnahmen einzubeziehen nicht vernachlässigt werden darf.

**19. Die Politik des Mainstreaming.** Der Begriff *Mainstreaming* wird oft als die Vermeidung spezieller Zielgruppen missverstanden, doch wird bei diesem Konzept genau das Gegenteil bezweckt, nämlich dass alle Konzepte und Maßnahmen vorab und in ihrem Verlauf regelmäßig in bezug auf ihre Auswirkungen auf bestimmte ausgegrenzte Gruppen überprüft und bewertet werden. Die Europäische Union kann und sollte die politischen Konzepte auf Unionsebene wie auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten und deren Regionen fördern, um zu gewährleisten, dass diese die Roma und Fahrenden erreichen.<sup>123</sup> Anna Diamantopoulou, für Beschäftigung und Soziales zuständiges Kommissionsmitglied, sagte auf der Budapester Konferenz über

<sup>123</sup> Ausführlich wird das Konzept des Mainstreaming z.B. im Beitrag "Mainstreaming Equality in European Union Law and Policy-Making" erörtert. Es handelt sich hierbei um einen Bericht, der von Jo Shaw, Professor für europäisches Recht an der Universität Manchester und Senior Research Fellow beim Federal Trust, im März 2004 für das Europäische Netz gegen Rassismus erstellt wurde (ENAR, Juli 2004).

Roma im Jahr 2003, dass sich ein Erfolg nur einstellen würde, wenn die Fragen und Probleme der Roma nicht nur mit Hilfe besonderer Programme und Aktionen, die natürlich auch wichtig sind, angegangen werden, sondern auch als Teil der europäischen und nationalen Maßnahmen und Konzepte verstanden werden. Die EU sollte sicherstellen, dass alle politischen Entscheidungsträger das Konzept des Mainstreaming verstehen und entsprechend der festgestellten Bedürfnisse handeln, damit alle Maßnahmen Roma-relevante Komponenten enthalten.

**20. Überwachung und Bewertung.** Die auf Roma abgestellten Projekte und Programme der EU sowie der Mitgliedstaaten müssen unbedingt auf ihre Auswirkungen hin bewertet werden, denn es zählen allein die Erfolge vor Ort. Die tatsächlichen Änderungen in der Einstellung, im Handeln und in den Maßnahmen müssen so bewertet werden, dass sie glaubwürdig und sinnvoll für die Gestaltung der weiteren Maßnahmen sind. Nur in wenigen auf Roma abgestellten Programmen der EU und der Mitgliedstaaten wird über allgemeine Ziele hinausgegangen und werden spezifische und in genauen Zahlen ausgedrückte Ziele als Ausgangspunkt für eine Überwachung gegeben. In manchen Fällen ist außerdem der Unterschied zwischen Überwachung und Bewertung nicht klar, und so ist der Geltungsbereich dieser Aktivitäten entweder nicht definiert worden oder unklar. Auf Roma abgestellte Maßnahmen und Strategien sollten ein besonderes Kapitel enthalten, in dem die Überwachung wie folgt definiert wird:

- Es müssen klare Benchmarks gesetzt werden, an denen der Erfolg bzw. Misserfolg gemessen wird;
- Roma-Nichtregierungsorganisationen müssen Fördermittel für Projekte zur Überwachung erhalten;<sup>124</sup>
- Roma-Organisationen müssen bei der Ausbildung ihrer Kompetenz unterstützt werden, damit sie eine aktive Rolle bei der Überwachung der

Umsetzung von zu ihren Gunsten abgestellten Projekten spielen können.

**21.** Die Europäische Union sollte erwägen Standards und Leitlinien zu entwickeln, nach denen die Mitgliedstaaten die Auswirkungen von sich in der Entwicklung befindenden und bestehenden Maßnahmen und Rechtsvorschriften für benachteiligte Gruppen – insbesondere ethnische Gruppen – bewerten sollen. Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, damit EU-Fördermittel nicht dazu verwendet werden Roma rassistisch motivierten Segregationen auszusetzen.

**22. Überwachung der Menschenrechte.** Vor kurzem hat der Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten des Europäischen Parlaments den so genannten Brok-Bericht kommentiert (Bericht des genannten Ausschusses über den umfassenden Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei<sup>125</sup>). Darin hielt der Ausschuss seine Auffassung fest, dass für die Überwindung der Defizite im Bereich Recht, Freiheit und Sicherheit Peer-Review-Verfahren und eine gegenseitige Überwachung in allen 25 Mitgliedstaaten eingesetzt und durchgeführt werden müssen, wobei die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof, unterstützt vom Europäischen Parlament und dem Rat eine Schlüsselrolle übernehmen würden. Er stellt weiterhin fest, dass umfassende und eindeutige EU-Standards für die Justiz innerhalb der EU gemeinsam mit systematischen Prüf- und Durchsetzungsmechanismen zur Gewährleistung ihrer Beachtung entwickelt werden müssen.

**23.** Weiter wird dort festgehalten, dass der Ausschuss des EP die Regierungen aller betroffenen Länder bei deren Anstrengungen unterstützt eine lang währende und nachhaltige Politik zur Behandlung der Probleme von Minderheiten (insbesondere

<sup>124</sup> Damit sie effektiv ist, sollte es bei der Überwachung sowohl um die Vorbereitung, die Vorstellung und die Verwendung eines Berichts als um den Bericht selbst gehen. Bei der Vorbereitung eines effektiven Berichts müssen die Berichtersteller kritisch denken, die von den zu überwachenden Problemen betroffenen Gemeinschaften einbeziehen und ihre Informationen von diesen Gemeinschaften einholen und anschließend ihre Kritik auf vernünftige und überzeugende Weise formulieren. So ist es nur logisch, dass die Roma eine führende Rolle bei der Formulierung und Übermittlung von kritischen Anmerkungen über die zu ihren Gunsten erstellten Programme übernehmen sollten.

<sup>125</sup> (COM(2003) 675 - C5 - 0532/2003 - 2201/2003(INI), nur auf Englisch und Französisch)



der Roma), die auf deren soziale Integration über den Zugang zur Bildung, zu Beschäftigung und zu Wohnraum abgestellt ist, weiterzuführen. Der Ausschuss besteht darauf, dass alle neuen Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass der gesamte Bestand der EU-Normen zur Nichtdiskriminierung vollständig in nationales Recht umgesetzt und durchgeführt wird. Diese Empfehlungen müssen nun in Taten umgesetzt werden. Die Europäische Union sollte erwägen die Zuständigkeit einer oder mehrerer Einrichtungen auszuweiten, um die effektive Einhaltung allgemeiner Menschenrechtsstandards zu gewährleisten.

**24. EU-Fördermittel und die dafür in Frage kommende Zivilgesellschaft.** Erst seit kurzem werden in den neuen Mitgliedstaaten Mittel aus den Strukturfonds verwendet, und anscheinend sind diese noch nicht völlig ausgeschöpft, da die Regierungen nicht die entsprechenden Mittel bereit gestellt haben. Zwar kann sich diese Situation künftig noch bessern, doch folgendes muss dringend angegangen werden:

- Der Zivilgesellschaft, den Medien und anderen Akteuren müssen in verständlicher Sprache Informationen über Fördermittel aus den Strukturfonds gegeben und erläutert werden, warum diese für Roma von Interesse, und wie diese erhältlich sind;
- Förderung von Projekten im jeweiligen Mitgliedstaat, die die Einbindung der Zivilgesellschaft und anderer Akteure aus dem nicht staatlichen Sektor bei der Gestaltung von unter die Strukturförderung fallenden Projekten erleichtern.

**25.** Manche Fördermittel der EU für die Zivilgesellschaft stehen ausschließlich europäischen Dachorganisationen wie dem Europäischen Netz gegen Rassismus (ENAR), dem Anti-Poverty Network, der Social Platform u.a. zur Verfügung. Unabhängig von diesen Organisationen kann es durchaus sinnvoll sein eine spezifisch auf die Probleme der Roma abgestellte, europäische Dachorganisation zu gründen. Jede Maßnahme, die die EU-Fördermittel für grassroots-Organisationen leichter zugänglich macht, ist wichtig und so sollten vor der Gründung einer Roma-spezifischen Dachorganisation andere, auf die Eingliederung der Roma-Zivilgesellschaft in die politischen EU-Verfahren abzielende Modelle wie die Unterstützung kleinerer, stärker auf lokaler Ebene tätiger Netze sorgfältig geprüft werden. Letztlich könnte auch eine Kombination der Konzepte in Erwägung gezogen werden.

**26. Außenbeziehungen.** Die Europäische Union spielt eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und der Förderung der Menschenrechte auch über die Grenzen der EU hinaus. In den Kandidatenländern, in den Ländern des westlichen Balkans und in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion kann und sollte die EU einen Teil ihrer Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik ausdrücklich auf die Roma abstellen. Für die Kandidatenländer sollte die Situation der Roma eine Schlüsselrolle bei der Bewertung ihrer Beitrittsfähigkeit spielen. Die Rechte der Roma sollten ein spezifisches Bewertungskapitel in den regelmäßigen Fortschrittsberichten darstellen. Initiativen wie die Dekade der Roma können auf einige Länder bedeutende Auswirkungen haben, daher sollte die EU eine aktive Rolle bei dieser und ähnlichen Initiativen übernehmen.

#### **EMPFEHLUNGEN FÜR DIE EBENE DER MITGLIEDSTAATEN**

**27. Anerkennung und Schutz von Minderheitenrechten.** Die Mitgliedstaaten, die die Roma, Sinti und Fahrenden noch nicht als ethnische Minderheit anerkannt haben, sollten dies tun und dabei auf jedes willkürliche Kriterium verzichten, mit dem Teile der Minderheit von der Anerkennung ausgeschlossen werden. Die EU-Mitgliedstaaten sollten außerdem unverzüglich das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, zwei Normen schaffende Instrumente des Europarats, ratifizieren.

**28. Nichtdiskriminierungsvorschriften.** In dem relativ klaren Bereich der Umsetzung der EU-Richtlinien zur Nichtdiskriminierung haben nicht nur viele neue Mitgliedstaaten die Fristen zur Umsetzung des EU-Rechtsbestands zur Nichtdiskriminierung in nationales Recht versäumt. Bis zum Juli 2004 hatten auch viele alte und neue Mitgliedstaaten es versäumt, sämtliche Bestimmungen der Richtlinien umzusetzen, manche hatten sogar noch keine einzige umgesetzt. Dieses gravierende Problem muss umgehend gelöst werden.

**29.** Alle Mitgliedstaaten sollten sämtliche Bestimmungen der EU-Richtlinien zur Nichtdiskriminierung so schnell wie möglich in nationales Recht umsetzen. Dabei sollten die Mitgliedstaaten für starke, unabhängige und angemessen finanzierte Stellen zur Durchsetzung der Nichtdiskriminierung sorgen, die die Vorschriften aus der Richtlinie

2000/43/EG und die Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats erfüllen. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem das Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention ratifizieren und umfassende Überprüfungen vornehmen um zu gewährleisten, dass keine bestehenden Gesetze oder andere Rechtsvorschriften auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene Auswirkungen auf Roma, Sinti oder Fahrende haben, die einer mittelbaren Diskriminierung gleichkommen.

**30. Roma-Stellen/Regierungsstrukturen.** Die Regierungen sollten gewährleisten, dass sämtliche Verwaltungsstellen, einschließlich der Ministerien und anderer Einrichtungen auf nationaler oder regionaler Ebene sowie die Lokalbehörden, eine Stelle haben, die mit der Eingliederung der Roma befasst ist. Die Regierungen sollten ernsthaft die Schaffung von Roma-Behörden in Erwägung ziehen, die mit der effektiven Durchsetzung der Politik der sozialen Eingliederung von Roma befasst sind. Es sollten zumindest Ministerialstellen unter direkter Aufsicht des Regierungschefs für die Leitung der politischen Maßnahmen und Initiativen der verschiedenen Ministerien verantwortlich sein.

**31. Sammlung von ethnienbezogenen Daten.** Die Mitgliedstaaten sollten tertiäre Indikatoren entwickeln um die Auswirkungen rassistisch motivierter Diskriminierungen und anderer ausgrenzender Faktoren auf bestimmte ethnische Gruppen zu registrieren und zu bewerten. Unter Achtung aller einschlägigen Datenschutzvorschriften sollten die Mitgliedstaaten in verständlicher Form statistische Daten über die Situation der Roma, Sinti und Fahrenden sowie anderer benachteiligter Gruppen in den für die soziale Eingliederung wichtigen Bereichen wie Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge, Wohnraum usw. zusammentragen und veröffentlichen.

**32. Soziale Eingliederung.** Die Roma (einschließlich der Fahrenden und anderen als "Zigeuner" betrachteten Gruppen) sollten deutlich als vorrangige Zielgruppe benannt werden, der jedes Jahr eine spezifische Förderung im Rahmen der gesamten Integrationspolitik des jeweiligen Mitgliedstaats zugeteilt wird. Die Regierungen müssen dafür sorgen, dass die Maßnahmen zur sozialen Eingliederung und Integration der Roma in die Praxis umgesetzt werden.

**33.** In den nationalen Aktionsplänen sollten in

allen relevanten Sektoren wie der Bildung, der Beschäftigung, der Gesundheitsfürsorge, der Versorgung mit Wohnraum, den sozialen Leistungen u.a. spezifisch auf Roma, Sinti und Fahrende abgestellte Maßnahmen enthalten sein. In der nächsten Runde der nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sollten alle Mitgliedstaaten die Roma (und ähnliche Gruppen) als Zielgruppen für ihre nationale Politik der sozialen Eingliederung aufführen.

**34.** Die Regierungen sollten davon abrücken, die Situation der Roma durch fragmentarische und aufgesplitterte Ansammlung einzelner Projekte ohne nachhaltige Auswirkungen verbessern zu wollen und statt dessen ein Konzept übernehmen, wobei die soziale Eingliederung der Roma ein Ziel bei allen ihren bestehenden Maßnahmen ist (Mainstreaming).

**35.** Die Mitgliedstaaten sollten alle Artikel der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta unterzeichnen und ratifizieren, einschließlich der Bestimmungen über die Möglichkeit einer Kollektivbeschwerde, und die Europäische Union sollte die Mitgliedstaaten hierzu ermuntern.

**36.** Als eine der wichtigsten Maßnahmen, um die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Roma und anderer effektiv zu realisieren sollten alle europäischen Regierungen für die Annahme eines Fakultativprotokolls zu dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eintreten um Klagen von Einzelpersonen und NRO im Rahmen des Paktes zu erleichtern.

**37. Kohärenz der politischen Maßnahmen.** Angesichts der nachteiligen Auswirkungen, die eine Reihe von Änderungen bei Maßnahmen und in Rechtsvorschriften sowie tiefer gehende Strukturwandel auf viele Roma hatten, müssen die Mitgliedstaaten dringend ihre auf die soziale Eingliederung abgestellten Maßnahmen gründlich bewerten um festzustellen, (i) ob diese Maßnahmen generell sozial unverträglich sind, und (ii) ob die Roma unverhältnismäßig hoch von den negativen Auswirkungen betroffen sind. Im vorliegenden Bericht werden einige Themen aufgegriffen, in deren Bereich in nächster Zeit die politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften eindeutig geändert und Reformen eingeleitet werden sollten.

**38. Rechte von Migranten.** Die Mitgliedstaaten können beginnen, den Status der Migranten zu verbessern indem sie zwei Verträgen beitreten, an

deren Entwicklung sie aktiv teilgenommen haben: das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer (Europarat) und die Internationale Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (UNO). Darüber hinaus sollten die Staaten intensiv ihre Maßnahmen bezüglich der Grenzüberschreitung und anderer mit den Staatsgrenzen zusammenhängenden Fragen, der Niederlassung und der Ausweisung überprüfen, um zu gewährleisten, dass diese mit den Zielen der sozialen Eingliederungspolitik der EU übereinstimmen und nicht unmittelbar oder mittelbar aus rassistischen Gründen diskriminierend sind oder auf andere Weise die in Europa allgemein gültigen Menschenrechtsstandards verletzen.

**39. Zusammenarbeit der verschiedenen Einrichtungen.** Im Bereich der Integration von Roma müssen die Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung ihrer Politik die Führung übernehmen, sollten jedoch eng mit internationalen Organisationen und Akteuren der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Partnerschaften bilden, die einen effektiven Wandel bewirken sollen.

#### **EMPFEHLUNGEN FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT**

**40.** Bei der Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma müssen auch die Roma-Organisationen eine Rolle spielen. Dies wurde vom Roma Network deutlich in seiner am 2. Juni an die Roma Daily News gesandten Erklärung über die Ergebnisse der Konferenz über Roma in einer erweiterten EU, die im April 2004 in Brüssel stattfand, eingestanden. Neben einigen Empfehlungen an andere Einrichtungen stellt das Netz fest, dass Roma zur Beseitigung

der Vorurteile und Stereotypen beitragen müssen, indem sie sich aktiv in die Gesellschaft, in der sie leben, einbringen und sich für die Bürgerrechte engagieren. Die Roma müssten erkennen, dass nicht nur die Mehrheitsgesellschaft, sondern auch sie selbst für ihre Zukunft verantwortlich sind, auf die sie Einfluss ausüben können und müssen.

**41.** Roma können dies auf verschiedene Weise tun. Sie können an Lobbygruppen teilnehmen, die sich für eine bestimmte Frage, wie der Geschlechtergleichstellung, einsetzen, um auf die diskriminierende Behandlung der Roma hinzuweisen, die in manchen Fällen – wenn es sich um Roma-Frauen handelt – sogar eine doppelte Diskriminierung darstellt. All zu oft sind sich derartige Gruppen nicht der extrem ausgegrenzten Position der Roma, Sinti und Fahrenden bewusst und können bereit sein, die Roma-spezifischen Probleme in ihre Lobbyarbeit mit aufzunehmen, was für beide von Vorteil ist.

**42.** Die Führer der Roma, Sinti und Fahrenden könnten auch versuchen die unterschiedlichen Ansichten von Roma-Gruppen soweit wie möglich zu einer Mehrheitsmeinung zusammenzufassen, um diese dann internationalen und nationalen Politikern mitzuteilen, wobei abweichende Meinungen auch erwähnt werden sollten. Das im Mai 2004 gegründete Europäische Roma-Forum könnte eine derartige Rolle übernehmen. Zwischenstaatliche Organisationen und Nicht-Roma-NRO müssen ihr Augenmerk verstärkt auf die Roma-Gemeinschaften in Europa richten, damit die Aktivitäten und Finanzierungsprogramme gut informiert, den Bedürfnissen angemessen und immer besser vernetzt sind, um doppelte Arbeit und Interessenskonflikte zu vermeiden.

## 7. AUSGEWÄHLTE BIBLIOGRAFIE

Acton, Thomas und Gary Mundy (Hrsg.) *Romani Culture and Gypsy Identity*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, 1997.

Bakker, Peter und Kyuchukov, Hristo (Hrsg.), *What is the Romani language?* Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2000.

Cahn, Claude, *Roma Rights: Race, Justice and Strategies for Equality*, New York: IDEA Press, 2002.

European Roma Rights Center, *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy*, Budapest, 2000.

European Roma Rights Center, *State of Impunity: Human Rights Abuse of Roma in Romania*, Budapest, 2001.

European Roma Rights Center, *Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2004.

European Roma Rights Center, *The Non-Constituents: Rights Deprivation of Roma in Post-Genocide Bosnia and Herzegovina*, Budapest, 2004.

European Roma Rights Center, *The Limits of Solidarity: Roma in Poland After 1989*, Budapest, 2002.

European Roma Rights Center, *A Special Remedy: Roma and Schools for the Mentally Handicapped in the Czech Republic*, Budapest, 1999.

European Roma Rights Center and Greek Helsinki Monitor, *Cleaning Operations: Excluding Roma in Greece*, Budapest 2003.

European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Breaking the Barriers: Romani Women and Access to Public Health Care*, Vienna, 2003.

European Union Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, Case Studies in Selected Member States*, Open Society Institute: Budapest 2002.

Fraser, Sir Angus, *The Gypsies*, Oxford, UK: Blackwell Publishing, 1992.

Guy, Will, ed. *Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, 2001.

Hancock, Ian, *We Are the Romani People, Centre de Recherche Tsiganes*, University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2002.

Heinschink, Mozes F. und Ursula Hemetek (Hrsg.), *Roma. das unbekannte Volk. Schicksal und Kultur*. Wien: Böhlau Verlag, 1994.

Ivanov A. (Hrsg.), *Avoiding the Dependency Trap, The Roma in Central and Eastern Europe, A Regional Human Development Report, United Nations Development Programme, UNDP Regional Bureau, Bratislava*, 2002.

Kenrick, Donald und Grattan Puxon, *Gypsies under the Swastika*, Hertfordshire: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 1995.

Kenrick, Donald, *Historical Dictionary of the Gypsies (Romanies)*, European Historical Dictionaries, No 27, London: Scarecrow Press, 1998.

Kenrick, Donald (Hrsg.), *In the Shadow of the Swastika: the Gypsies during the Second World War*, Hertfordshire: Collection Interface, Centre des Recherches Tsiganes, University of Hertfordshire Press, 1999.

Kertesi Gábor, Kézdi Gábor, *A cigány népesség Magyarországon. dokumentáció és adattár*. Budapest: socio-typo, 1998.

- Lacková, Elena, *Narodila jsem se pod šťastnou hvězdou*. Praha: Nakladatelství Triada, 1997, published in English as *A False Dawn: My Life as a Gypsy Woman in Slovakia*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 1999.
- Liégeois, Jean-Pierre, *Roma, Gypsies, Travellers, Socio-Cultural Data, Socio-Political Data*, Europarat, 1994 (Erste Ausgabe 1985).
- Liégeois, Jean-Pierre, *School Provision for Ethnic Minorities: The Gypsy Paradigm*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 1998.
- Liegeois, Jean-Pierre und Nicolae Gheorghe. *Roma/Gypsies: A European Minority*. London: Minority Rights Group, 1995.
- Lucassen, Leo, *Zigeuner: Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700-1945*, Köln: Böhlau Verlag, 1996.
- Marushiakova, Elena und Popov, Vesselin. *The Gypsies in the Ottoman Empire*. Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2001.
- Matras, Yaron, *Romani: A Linguistic Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Mihok, Brigitte. *Zurück nach Nirgendwo: Bosnische Roma-Flüchtlinge in Berlin*. Berlin: Metropol, 2001.
- Morris, Rachel und Luke Clements, *At What Cost: The Economics of Gypsy and Traveller Encampments*, Bristol: The Policy Press, 2002.
- Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, The Hague, March 2000.
- Rommel, Franz, *Die Roma Rumäniens: Volk ohne Hinterland*, Wien: Picus Verlag, 1993.
- Ringold, Dena, Mitchell A. Orenstein und Erika Wilken, *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, World Bank, 2003.
- Roma, Gypsies: Texts Issued by International Institutions*, Hatfield: University of Hertfordshire Press, Interface Collection, 2001.
- Save the Children, Denied a Future? The Right to Education of Roma/Gypsy and Traveller Children in Europe*, Save the Children, London, 2001.
- Tebbutt, Susan (Hrsg.), *Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature*, New York: Berghahn Books, 1998.
- Tong, Diane (Hrsg.), *Gypsies: An Interdisciplinary Reader*, London: Garland Publishing, 1998.
- Willems, Wim, *In Search of the True Gypsy: From Enlightenment to the Final Solution*, Portland, Oregon: Frank Cass Publishers, 1997.
- Zimmermann, Michael, *Verfolgt, vertrieben, vernichtet. Die nationalsozialistische Vernichtungspolitik gegen Sinti und Roma*. Essen: Klartext Verlag, 1989.
- Zoon, Ina, *On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia*, New York: Open Society Institute, 2001.
-



**Europäische Kommission**

**Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union**

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2004. 68 pages. 21 x 29,7 cm.

ISBN 92-894-8185-4

**VERKAUF UND ABONNEMENTS**

Die vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften herausgegebenen, gegen Gebühr erhältlichen Veröffentlichungen sind in den weltweiten Vertriebsstellen verfügbar.

Wie erhält man eine bestimmte Veröffentlichung?

Man besorgt sich das Verzeichnis der Vertriebsstellen und nimmt zwecks Aufgabe seiner Bestellung mit einer dieser Stellen Verbindung auf.

Wie erhält man das Verzeichnis der Vertriebsstellen?

- Das Verzeichnis kann entweder auf folgender Internet-Seite des Amtes für Veröffentlichungen abgerufen werden: <http://publications.eu.int/>
- oder es kann per Fax (352) 2929-42758 angefordert werden, woraufhin die Papierfassung zugesandt wird.

