

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.4.2010
KOM(2010)133 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Soziale und wirtschaftliche Integration der Roma in Europa

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Soziale und wirtschaftliche Integration der Roma

1. HINTERGRUND

Die EU und ihre Mitgliedstaaten tragen eine besondere Verantwortung für die Roma, die in allen Mitgliedstaaten, Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern leben. In der Charta der Grundrechte sind die Werte festgelegt, auf denen die EU aufbaut. Diese Werte müssen in die Praxis umgesetzt werden, um die Lage der Roma – der größten ethnischen Minderheit in der EU – zu verbessern.

Die Integration der Roma steht darüber hinaus im Einklang mit dem Schwerpunkt „Integratives Wachstum“ der Strategie „Europa 2020“ und insbesondere mit der Leitinitiative „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“. Die vollständige Integration der Roma wird beträchtliche wirtschaftliche Vorteile für unsere Gesellschaften mit sich bringen, insbesondere für die Länder mit rückläufiger Bevölkerung, die es sich nicht leisten können, einen großen Teil ihrer potenziellen Arbeitskräfte auszugrenzen.

Noch lebt ein großer Teil der zehn bis zwölf Millionen Roma in Europa sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten extrem marginalisiert und unter sehr schlechten sozioökonomischen Bedingungen. Diskriminierung, soziale Ausgrenzung und Segregation, denen die Roma ausgesetzt sind, verstärken sich gegenseitig. Die Roma verfügen über eingeschränkten Zugang zu hochwertiger Bildung und haben Schwierigkeiten, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren; daraus resultieren ein niedriges Einkommensniveau und ein schlechter Gesundheitszustand, was wiederum eine höhere Sterblichkeit und eine geringere Lebenserwartung im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen zur Folge hat. Die Ausgrenzung der Roma ist nicht nur mit großem menschlichen Leid, sondern auch mit hohen direkten Kosten für die öffentlichen Haushalte sowie mit indirekten Kosten durch Produktivitätsverluste verbunden.

Die Komplexität und Interdependenz der Probleme erfordern nachhaltige Lösungen, die alle Aspekte der Benachteiligung der Roma in einem integrierten Ansatz berücksichtigen. Geringes Bildungsniveau, Hindernisse auf dem Arbeitsmarkt, Segregation beim Wohnraum und in anderen Bereichen und gesundheitliche Folgen müssen gleichzeitig bekämpft werden.

Seit Dezember 2007 hat die EU in einer Reihe von Schlussfolgerungen des Rates der Einschätzung der Kommission beiepflichtet, dass auf EU-Ebene bereits ein mächtiges legislatives, finanzielles und politisches Instrumentarium zur Verfügung steht, um die Integration der Roma zu fördern, dass aber noch mehr getan werden kann, um diese Instrumente wirksamer einzusetzen.¹ Der Rat hat bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten und die Europäische Union innerhalb ihrer jeweiligen, sich ergänzenden Zuständigkeitsbereiche gemeinsam für die Integration der Roma verantwortlich sind, und die Integration der Roma

¹ Mitteilung der Kommission „Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneuerter Engagement“ (KOM(2008) 420).

fest im politischen Entscheidungsprozess der EU verankert.² Der derzeitige Dreivorsitz hat die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma als einen seiner Schwerpunkte festgelegt.³

Die Maßnahmen gegen die Ausgrenzung der Roma müssen in den größeren Rahmen der europäischen Gleichstellungs-, Integrations- und Wachstumspolitik gestellt werden, und die auch in der Mehrheitsgesellschaft verfügbaren rechtlichen und finanziellen Instrumente müssen besser genutzt werden. Das übergeordnete Ziel ist eine integrative Gesellschaft und keine neue Form der ethnischen Segregation: Jeglicher Fortschritt, der bei der Integration der Roma erzielt werden kann, stellt gleichzeitig einen Fortschritt für die Integration aller ethnischen Minderheiten in die EU und umgekehrt dar.

Mit dieser Mitteilung soll im Vorfeld des zweiten EU-Gipfels über die Roma aufgezeigt werden, welchen Beitrag die Europäische Union ausgehend von den bisher erreichten Fortschritten zur vollständigen sozialen und wirtschaftlichen Integration der Roma leisten kann.

2. BISH ERZIELTE FORTSCHRITTE

Der begleitende Bericht⁴ zeigt, dass in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene seit dem Jahr 2008 Fortschritte erzielt wurden. Der Schwerpunkt verlagerte sich 2009 in der EU von der Analyse der Probleme auf eine Untersuchung der Möglichkeiten, wie die vorhandenen Instrumente wirksamer gestaltet werden könnten und wie die Lage der Roma in einer Vielzahl von Politikbereichen – Beschäftigung, soziale Integration, Gesundheit, Bildung, Wohnungswesen, Jugend und Kultur – expliziter angegangen werden könnte.

Die EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Diskriminierungsbekämpfung, Freizügigkeit, Datenschutz und Rassismusbekämpfung wurden durchgesetzt und weiterentwickelt. Die Kommission hat auch die Umsetzung des einschlägigen gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis*) in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern überwacht. Ergänzend dazu wurde in die Arbeit der EU-Agentur für Grundrechte, das Netzwerk von Gleichstellungsstellen (EQUINET), die Ausbildung in Rechtsberufen und die Informationskampagne der Europäischen Kommission „Für Vielfalt – gegen Diskriminierung“ eine spezielle Roma-Perspektive aufgenommen.

Die Europäische Plattform für die Einbeziehung der Roma, die wichtige Akteure aus den EU-Institutionen, internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft und den Regierungen der Mitgliedstaaten umfasst, wurde im April 2009 eingerichtet, um bewährte Verfahren und Erfahrungen auszutauschen und die Zusammenarbeit der Mitglieder anzuregen. Durch die Plattform soll die Kohärenz und Wirksamkeit der parallelen politischen Prozesse auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene im Hinblick auf Synergieeffekte verbessert werden. Die gemeinsamen Grundprinzipien für die Einbeziehung der Roma, die von der Plattform aufgestellt und aus den Erfahrungen erfolgreicher Initiativen zur Integration der Roma abgeleitet wurden, liefern politischen Entscheidungsträgern auf allen Ebenen einen

² Europäischer Rat: Ratsdokumente 16616/1/07 und 11018/1/08 REV1; Rat „Allgemeine Angelegenheiten“: Ratsdokument 15976/1/08 REV 1, Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“: Ratsdokumente 9721/2/09 REV2 und 10394/09.

³ Ratsdokument 16771/09.

⁴ SEK(2010) ...

praktischen Rahmen dafür, wie erfolgreiche Initiativen konzipiert und durchgeführt werden können.⁵

So wurde das zweite der zehn Grundprinzipien herangezogen, um 2009 den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zu begründen. Dadurch soll extrem benachteiligten Gemeinschaften – ausdrücklich, aber nicht ausschließlich Roma – in den 27 EU-Mitgliedstaaten geholfen werden, indem als Teil eines umfassenden Ansatzes, der Bildungs-, Beschäftigungs-, Sozial- und Gesundheitsmaßnahmen vorsieht, Kofinanzierungsvorhaben mit dem Europäischen Sozialfonds zum Bau und zur Sanierung von Wohnungen in städtischen und ländlichen Gebieten durchgeführt werden.

Die meisten Mitgliedstaaten berichten über eine stärkere Ausrichtung auf die interne Koordinierung und die Integration der Roma-Gemeinschaften. Einige Mitgliedstaaten haben begonnen, die Möglichkeiten der komplexen Programmnutzung und der Kombination der kohäsionspolitischen Instrumente zu nutzen.

Die Mitgliedstaaten bekunden ihre Absicht, Roma-Fragen als Querschnittsaufgabe zu behandeln und durch das Lernen voneinander und durch Peer Reviews zu erkunden, wie ihre Initiativen zur Aufhebung der Segregation und zur Verbesserung des Zugangs zu Bildung, Beschäftigung und grundlegenden Sozialleistungen verbessert werden können. Ein Forum für solche Austauschmaßnahmen ist das Europäische Netz für soziale Eingliederung und Roma im Rahmen der Strukturfonds (EURoma), das den Austausch von Informationen und Erfahrungen, Strategien und Konzepten sowie den Erwerb von Kenntnissen zum Ziel hat.

In dem in Kürze erscheinenden Bericht über eine Studie, die 2009 und 2010 im Auftrag der Kommission über „Maßnahmen zur Verbesserung der Wirkung von Strategien, Programmen und Projekten zur sozialen Eingliederung und Nichtdiskriminierung von Roma in der EU“ durchgeführt wurde, werden positive Faktoren und bewährte Verfahren herausgestellt.

Viele dieser Maßnahmen wurden aus den EU-Strukturfonds, insbesondere aus dem ESF, unterstützt⁶. Gemäß den Schlussfolgerungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ vom Dezember 2008 und der Entschließung des Europäischen Parlaments vom März 2009 hat die Kommission ihre Bemühungen zur Nutzung des vollen Potenzials dieser Instrumente ausgebaut. Die Kommission hat sich insbesondere auf bilateraler Ebene mit den Mitgliedstaaten verständigt, um diese dabei zu unterstützen, bei der Förderung der Roma-Integration stärker auf die Strukturfonds zurückzugreifen. Darüber hinaus wurde die Wirksamkeit des ESF verbessert, indem die Überwachung und Bewertung von Roma-Projekten und die europaweite Verbreitung von Maßnahmen, die sich als besonders wirksam erwiesen haben, beschleunigt wurden.

Die Europäische Kommission führt außerdem auf Initiative des Europäischen Parlaments ein Pilotprojekt zur Integration der Roma (5 Mio. EUR im Zeitraum 2010-2012) durch, das sich mit der frühkindlichen Bildung, der Selbständigkeit durch Mikrokredite und der Sensibilisierung der Öffentlichkeit insbesondere in Ländern mit großen Roma-Gruppen befasst. Im Rahmen des Pilotprojekts werden ferner Methoden der Datenerhebung und

⁵ Ratsdokument 10394/09, Anhang.

⁶ Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

kontrafaktischen Evaluierung erkundet, um die Auswirkungen der Interventionen in diesen drei Bereichen zu bewerten.

3. KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

Eine frühere Untersuchung der EU-Instrumente und EU-Maßnahmen⁷ und der Fortschrittsbericht 2008-2010⁸ bestätigen, dass diese Instrumente und Maßnahmen grundsätzlich geeignet sind, die Integration der Roma auch in größerem Maßstab zu unterstützen. Die Frage ist nun, wie sichergestellt werden kann, dass dieses Potenzial auch genutzt wird.

Verschiedene europäische und internationale Akteure führen derzeit parallele Initiativen zur Integration der Roma durch. Hierzu zählen die EU-Maßnahmen zur Integration der Roma, der OSZE-Aktionsplan zur Teilhabe von Roma und Sinti am öffentlichen und politischen Leben (2003 verabschiedet und von 55 Staaten unterzeichnet)⁹, die Empfehlungen des Europarates und die Entschlüsse des Ministerkomitees und der parlamentarischen Versammlung¹⁰ sowie die nationalen Aktionspläne, die in den zwölf am Jahrzehnt der Integration der Roma 2005-2015¹¹ teilnehmenden Ländern angenommen und durchgeführt werden. Die Ergebnisse dieser Maßnahmen sind je nach ihrer Rechtsgrundlage, den Instrumenten, Mitteln und der Beteiligung der Akteure unterschiedlich. Darüber hinaus werden sie nur lose koordiniert über die informelle Kontaktgruppe der internationalen Organisationen für Roma, Sinti und Fahrende.¹²

Künftige Herausforderungen:

- bessere Zusammenarbeit zwischen europäischen, nationalen und internationalen Akteuren und Vertretern der Roma-Gemeinschaften, aufbauend auf dem Engagement zur Integration der Roma, die sich in den letzten fünf bis zehn Jahren herausgebildet hat;
- Umsetzung dieses Engagements und dieser Zusammenarbeit in positive Veränderungen auf lokaler Ebene. Dies muss einhergehen mit einer größeren Verantwortung und einem Ausbau der Kapazitäten der lokalen Verwaltungen, der Zivilgesellschaft und der Roma selbst, Projekte, Programme und Strategien anzustoßen und umzusetzen;

⁷ SEK(2008) 2172.

⁸ SEK(2010) ...

⁹ OSZE-Beschluss Nr. 3/30, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet (MC.DEC/3/03).

¹⁰ Insbesondere: Empfehlung des Ministerkomitees 2006/10 (Zugang zur Gesundheitsversorgung); 2005/4 (Wohnbedingungen); 2004/14 (Reisen und Lagerplätze von Fahrenden); 2001/17 (wirtschaftliche Lage und Arbeitsbedingungen); 2000/4 (Erziehung der Kinder von Roma/Sinti in Europa); 1983/1 (Staatenlose oder Nomaden unbestimmter Staatsangehörigkeit); 1975/13 (soziale Lage von Nomaden).
http://www.romadecade.org/decade_action_plans.

¹¹
¹² Die informelle Kontaktgruppe (ICG) wird gemeinsam vom Ratsvorsitz und vom Europarat organisiert. Sie umfasst Vertreter der EU-Institutionen, internationaler Organisationen und multilateraler Initiativen (UN-Organisationen, Weltbank, OSZE, Jahrzehnt der Integration der Roma 2005-2015), der Mitgliedstaaten (vertreten durch den vorangegangenen, derzeitigen und künftigen Vorsitz) sowie der Zivilgesellschaft. Die ICG ist ein Forum für gegenseitige Information über laufende Aktivitäten innerhalb des Aufgabenbereichs der teilnehmenden Organisationen.

- wirksamere Vermittlung der Vorteile der Roma-Integration für die lokale und nationale wirtschaftliche und soziale Entwicklung.¹³ Die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma ist ein wechselseitiger Prozess, der ein Umdenken der Mehrheitsbevölkerung, aber auch der Mitglieder der Roma-Gemeinschaften und ihrer Anführer erfordert;
- Förderung der umfassenden Nutzung der EU-Fonds zur Bewältigung der mehrdimensionalen Herausforderungen der Ausgrenzung der Roma;
- Entwicklung expliziter Strategien zur Aufhebung der Segregation, insbesondere in den Bereichen Bildung und Wohnen, mit Unterstützung der Strukturfonds;
- spezielle Berücksichtigung der am stärksten benachteiligten Mikroregionen;
- Einbeziehung von Fragen der Roma-Integration in die großen Politikbereiche Bildung, Beschäftigung, öffentliche Gesundheit, Infrastruktur und Stadtplanung sowie wirtschaftliche und territoriale Entwicklung anstelle einer separaten Behandlung. Bewährte Verfahren und erfolgreiche Modelle aus Projekten müssen besser kommuniziert und ein Bestandteil der Politik werden.

Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die anderen wichtigen Akteure müssen daher ihre Bemühungen darauf konzentrieren, diese Herausforderungen zu bewältigen, indem sie die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen im Hinblick auf Inhalte und Verfahren verbessern.

3.1. Politische Maßnahmen für eine wirksame Integration der Roma

3.1.1. Finanzinstrumente

Die EU-Strukturfonds und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) machen annähernd die Hälfte des jährlichen Haushalts der Europäischen Union aus und stellen wichtige Hebel für Veränderungen dar.

Die Informationen über die Nutzung dieser Instrumente zeigen, dass es im Allgemeinen nicht an Mitteln mangelt, um erfolgversprechende politische Maßnahmen und Programme durchzuführen. Es gibt jedoch einige Hindernisse, die manche Mitgliedstaaten davon abhalten, diese Mittel für Maßnahmen zugunsten der Integration der Roma einzusetzen, wie Planungs- und Programmnutzungsprobleme sowie der hohe Verwaltungsaufwand. Erfolgreiche Beispiele zeigen jedoch, dass integrierte Roma-Strategien, die sich mit der Vielfalt von Problemen auseinandersetzen, die der Marginalisierung der Roma-Gemeinschaften zugrunde liegen, deutlich wirksamer sind als isolierte Projekte, die nur auf ein oder zwei Problempunkte eingehen. Zu den Hindernissen zählen auch die Zurückhaltung auf lokaler Ebene und das Fehlen von politischem Bewusstsein und Kapazitäten bei den lokalen Verwaltungen sowie in den Roma-Gemeinschaften. Diese Schwierigkeiten können durch die Schaffung von Anreizen oder die Bereitstellung geeigneter Unterstützung und Fachkompetenz, z. B. durch technische Hilfe im Rahmen der EU-Strukturfonds, bewältigt werden. Die Kommission begrüßt Initiativen von NRO zum Aufbau von Kapazitäten (z. B. die OSI-Initiative „Die EU-Fonds für Roma optimal nutzen“). Darüber hinaus haben sich das

¹³ Die Kommission verwendet die Botschaft „Roma in Europa: Förderung der Integration zum Nutzen aller“ in den speziellen Print- und audiovisuellen Medien.

Empowerment der Roma und insbesondere die Einbeziehung von Roma-Frauen, die als Bindeglied zwischen Familie und Gesellschaft fungieren, in den Entscheidungsprozess als wichtige Faktoren für den Erfolg jeglicher Maßnahmen herausgestellt.

Um die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Strategien zu unterstützen, die vor Ort sichtbare Wirkung haben, hat die Kommission 2009 eine Reihe hochrangiger bilateraler Veranstaltungen in den Mitgliedstaaten eingeleitet; dabei sollten politische Entscheidungsträger und die höchste Verwaltungsebene und Akteure auf europäischer und nationaler Ebene mit Vertretern der Roma-Gemeinschaften zusammengebracht werden. Diese Veranstaltungen bereiten den Weg für die Vereinbarung von Zielen für eine größere Nutzung der EU-Fonds für die Integration der Roma, indem sie konkrete Ziele festlegen.

Die Kommission hat eine umfassendere integrierte Programmplanung angeregt, die Maßnahmen im Rahmen mehrerer operationeller Programme zur Unterstützung von Vorhaben zusammenfasst, die die Probleme der Roma-Gemeinschaften mithilfe eines sektorübergreifenden Ansatzes bewältigen wollen. Sie begrüßt Initiativen der Mitgliedstaaten, die Maßnahmen zur Aufhebung der Segregation als Vorbedingung für den Zugang zu Strukturmitteln vorsehen, und sieht darin eine Übereinstimmung mit der Anforderung, bei der Durchführung der Fondstätigkeiten jegliche Diskriminierung zu vermeiden¹⁴.

Die Kommission ermuntert die Mitgliedstaaten außerdem, die Roma-Gemeinschaft durch die praktische Umsetzung des Partnerschaftsgrundsatzes in die Planung der Fondsnutzung einzubeziehen, damit die Roma auf jeder Stufe, von der Programmplanung bis zur Bewertung, beteiligt sind, und den Kapazitätsaufbau in der Roma-Zivilgesellschaft und in lokalen Verwaltungen zu unterstützen. Sie begrüßt ferner Bemühungen zur Vereinfachung von Antragsverfahren und die systematischere Bereitstellung von Vorfinanzierungsmitteln für erfolgreiche Antragsteller.

3.1.2. Integrierter Ansatz und Mainstreaming

Obwohl die Lebensbedingungen vieler Roma-Gemeinschaften durch zahlreiche, sich gegenseitig verstärkende Probleme gekennzeichnet sind, stehen die Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme zu oft in keiner Verbindung zur allgemeinen Bildungs-, Beschäftigungs-, Gesundheits- und Stadtanierungspolitik. Es besteht weiterhin ein Trend zu eindimensionalen Lösungen, wie die Förderung der Beschäftigung oder die Renovierung von Roma-Quartieren, die durch kurzfristige Projekte und Programme ohne dauerhafte Wirkung umgesetzt werden.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstrich im Jahr 2008¹⁵, dass die Einbeziehung von Roma-Belangen als Querschnittsaufgabe in alle relevanten europäischen und nationalen Politikbereiche der erfolgversprechendste Weg zur Verwirklichung der Integration ist. Die gemeinsamen Arbeiten über Ungleichheiten im Gesundheitsbereich im Rahmen der Strategie für Sozialschutz und soziale Eingliederung und der EU-Gesundheitsstrategie sind konkrete Beispiele für einen solchen Ansatz.¹⁶ 2009 hat die Kommission im Rahmen der Lissabon-Strategie das Augenmerk auf die Roma gerichtet. Die nationalen Leistungen und politischen Maßnahmen zur Integration der Roma in den

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, insbesondere Artikel 16.

¹⁵ Sondierungsstellungnahme, Die Integration von Minderheiten – Roma, SOC(263), EWSA 1207/2008, Absatz 5.3.

¹⁶ Mitteilung „Solidarität im Gesundheitswesen: Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU“, KOM(2009)567.

Arbeitsmarkt wurden auf der Grundlage der nationalen Reformprogramme in den Mitgliedstaaten untersucht und in den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2008/2009 aufgenommen. Mainstreaming bedeutet nicht, dass die Förderung integrierter und maßgeschneiderter Konzepte, die die spezielle Situation der Roma-Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten berücksichtigen, nicht sinnvoll ist.

Der wachsende Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Verwaltungen über erfolgreiche Programme für Roma kann durch die Beteiligung der Mitgliedstaaten am Europäischen Netz für soziale Eingliederung und Roma im Rahmen der Strukturfonds (EURoma) weiterentwickelt werden. Ein von Kommission und Europarat unterstütztes akademisches Netz für Roma-Studien wird die Wissensgrundlage für Roma-Initiativen verbessern und eine stärkere Verbindung zur Politik herstellen.

Die strukturierte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode ist in den wichtigen Bereichen Bildung, Beschäftigung und soziale Integration äußerst wichtig, um Roma-Belange in den nationalen Strategien zu berücksichtigen. Die Kommission kann als Moderator beim Austausch von einschlägigen Erfahrungen und bewährten Verfahren diesen Prozess beeinflussen.

Für wirksamere politische Maßnahmen

Die Kommission wird

- weiterhin hochrangige bilaterale Veranstaltungen in den Mitgliedstaaten organisieren und die Entwicklungen weiterverfolgen. Sie wird Ende 2013 eine Bilanz der Ergebnisse dieser Besuche ziehen;
- die Mitgliedstaaten auffordern, Maßnahmen zu treffen, damit die aus den Strukturfonds finanzierten Interventionen die Chancengleichheit fördern und die Segregation bekämpfen;
- die Mitgliedstaaten ermuntern, das EURoma-Netz für den Austausch bewährter Verfahren zu nutzen;
- ein Netz für Roma-Studien unterstützen, um Forschung und Politik besser zu verknüpfen;
- die Mitgliedstaaten ermuntern, geeignete Bewertungsinstrumente und -methoden zu entwickeln, die eine Vorbedingung für die Konzeption evidenzbasierter Maßnahmen zur Integration der Roma sind; dabei wird sie sich unter anderem auf die Erfahrungen aus der Bewertung des Pilotprojekts zur Roma-Integration stützen;
- die Koordinierung zwischen EFRE, ESF und ELER¹⁷ verstärken, insbesondere bei der Nutzung der Fonds auf regionaler und lokaler Ebene, um im Wohnungswesen (gemäß den Bestimmungen des geänderten Artikels 7 Absatz 2 der EFRE-Verordnung) oder in anderen Bereichen einen integrierten Ansatz zu fördern;
- den Mitgliedstaaten Informationen und technische Unterstützung zur Verfügung stellen, damit diese die Strukturfonds und den Fonds für die ländliche Entwicklung wirksam nutzen können, um die sozioökonomische Ausgrenzung der Roma zu bekämpfen;

¹⁷ Artikel 9 der allgemeinen Verordnung über die EU-Strukturfonds.

- die Ergebnisse der Bewertung der Strukturfondsinterventionen für Roma, des Pilotprojekts für die Integration der Roma und der Studie über erfolgreiche Projekte, Programme und Strategien für die Roma-Integration bei der Entwicklung der nächsten Generation der Strukturfonds und Strukturprogramme der Europäischen Union berücksichtigen;
- die Integration der Roma bei der Entwicklung und Durchführung der Leitinitiative „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“ berücksichtigen, die von der Kommission als Bestandteil der Strategie „Europa 2020“ vorgeschlagen wurde;
- die Mitgliedstaaten auffordern, Roma-Fragen zu berücksichtigen, wenn im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode und der Strategie „Europa 2020“ über die Durchführung der nationalen Maßnahmen in Bereichen berichtet wird, die für die Integration der Roma wichtig sind (wie Bildung, Beschäftigung, Sozialschutz und soziale Integration, Gesundheit). Die Kommission wird in das Programm „Voneinander lernen“ einen speziellen Schwerpunkt „Beschäftigung von Roma“ aufnehmen;
- ihre Maßnahmen und Programme für Roma im Zusammenhang mit der Erweiterung überprüfen, um die finanzielle Unterstützung im Rahmen des IPA weiterzuentwickeln und zu verbessern.

3.2. Kohärente Politik

Wirkliche Veränderungen können nur durch eine wirksame Durchführung von Maßnahmen erzielt werden. Wirksame Maßnahmen erfordern eine kohärente Planung. Für eine kohärente Planung ist die Beteiligung aller einschlägigen Akteure, die politische Unterstützung und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel auf den jeweiligen Entscheidungsebenen notwendig. Diese Überlegungen und eine Analyse der vor uns liegenden Herausforderungen zeigen, dass eine stärkere und wirksamere Koordinierung und eine Konzentration der Anstrengungen erforderlich sind.

Die Europäische Plattform für die Einbeziehung der Roma bietet ein Forum für Zusammenarbeit in diesem Bereich, und die von der Plattform erarbeiteten gemeinsamen Grundprinzipien für die Einbeziehung der Roma stellen einen gemeinsamen Rahmen dar. In den Prinzipien heißt es, dass Programme und Strategien für Roma Mitglieder anderer Gruppen nicht ausschließen dürfen, die sich in einer ähnlichen sozioökonomischen Lage befinden.¹⁸ In den Prinzipien wird außerdem herausgestellt, dass Programme und Strategien auf Mainstreaming ausgerichtet sein müssen, um zu verhindern, dass Roma-spezifische Interventionen von breiteren politischen Strategien abgetrennt werden.¹⁹ In den Grundprinzipien wird ferner großer Wert auf die Übernahme von Verantwortung und die Einbeziehung lokaler Behörden, NRO und Roma-Gemeinschaften gelegt.

Die Berücksichtigung von Roma-Belangen in allen einschlägigen nationalen und europäischen Politikbereichen sowie die Mobilisierung allgemeiner Instrumente für die Integration der Roma erfordern beträchtliche Anstrengungen sowie die entsprechenden Mittel für die Überwachung der Durchführung und die Konzeption künftiger Strategien und Instrumente. Die Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere die Roma-Organisationen, müssen auf allen Stufen und Ebenen dieses Prozesses einbezogen werden.

¹⁸ Ratsdokument 10394/09, Anhang: insbesondere gemeinsames Grundprinzip Nr. 2.

¹⁹ Ratsdokument 10394/09, Anhang: insbesondere gemeinsames Grundprinzip Nr. 4.

Für wirksamere Verfahren

Die Kommission wird

- die verschiedenen Ratsvorsitze dabei unterstützen, die Plattform wirksamer zu gestalten. Sie wird den jeweiligen Ratsvorsitz dabei unterstützen, eine Sitzung der Plattform zu organisieren;
- die Ratsvorsitze bei der Organisation künftiger Roma-Gipfel unterstützen;
- die gemeinsamen Grundprinzipien für die Einbeziehung der Roma bei der Konzeption, Durchführung und Evaluierung von Strategien anwenden, die für die Integration der Roma von Bedeutung sind;
- die wirksamsten Möglichkeiten erkunden, um sicherzustellen, dass in ihren internen Verfahren die Berücksichtigung von Roma-Fragen in allen einschlägigen Politikbereichen gewährleistet ist;
- den Roma ermöglichen, politische Verfahren zu beeinflussen, z. B. durch Kofinanzierung der Vorhaben eines Netzes zur Vertretung der Roma auf europäischer Ebene.

4. ENTWICKLUNG VON MODELLANSÄTZEN

In der EU existiert ein großer, wachsender Erfahrungsschatz darüber, welche politischen Interventionen Wirkung zeigen und welche nicht. Dieses Wissen ist für die politischen Entscheidungsträger jedoch noch nicht leicht zugänglich oder verständlich. Darüber hinaus liegt es nicht in einer Form vor, die rasch an unterschiedliche Situationen angepasst werden kann. Die Roma-Gemeinschaften in den 27 EU-Mitgliedstaaten sowie in den Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern sind keine homogenen Gruppen. Aufgrund dieser Verschiedenartigkeit kann es auch keine einheitliche Strategie geben: Notwendig sind differenzierte Ansätze, die den geografischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und rechtlichen Kontext berücksichtigen.

Zwar ist jeder Fall einzigartig, es können jedoch vier Haupttypen bestimmt werden:

- Roma-Gemeinschaften, die in benachteiligten, dicht besiedelten städtischen (Rand)Gebieten leben, möglicherweise in der Nähe anderer ethnischer Minderheiten und benachteiligter Mitglieder der Mehrheitsbevölkerung;
- Roma-Gemeinschaften, die in benachteiligten Gebieten von Kleinstädten/Dörfern in ländlichen Regionen und in getrennten ländlichen Siedlungen abseits von den Städten/Dörfern der Mehrheitsbevölkerung wohnen;
- fahrende Roma-Gemeinschaften, die die Staatsbürgerschaft des betreffenden Landes oder eines anderen EU-Mitgliedstaats besitzen;
- fahrende und sesshafte Roma-Gemeinschaften, die die Staatsangehörigkeit eines Drittstaates besitzen oder Flüchtlinge, Staatenlose oder Asylbewerber sind.

In vielen Mitgliedstaaten sind mehrere oder sogar alle dieser Typen vorhanden (obwohl die Anzahl der fahrenden Roma-Gemeinschaften im Vergleich zu sesshaften Gemeinschaften allgemein relativ niedrig ist). In all diesen Roma-Gemeinschaften sind Frauen und Kinder besonders großen Risiken ausgesetzt.

Grundlegende sozioökonomische Aspekte, wie der Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Selbständigkeit, sowie eine nicht segregierte hochwertige Bildung, Unterbringung und Gesundheitsversorgung sind von grundlegender Bedeutung, um die Integration aller Roma (wie aller Menschen) sicherzustellen. Andere Aspekte allerdings, wie das Fehlen von Dokumenten, die den Landbesitz beweisen, oder das Fehlen von Ausweispapieren spielen bei einigen Typen von Roma-Gemeinschaften eine wichtigere Rolle als bei anderen.

Politische Maßnahmen müssen auch die Merkmale der städtischen oder ländlichen Umgebung berücksichtigen, in denen die Gemeinschaften leben, sowie den rechtlichen Status ihrer Mitglieder. So könnten z. B. Verbesserungen bei der Einschulung von Roma-Kindern in allgemeine Regelschulen (frühkindliche Erziehung und Bildung) in einem Fall die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für einzelne Schulen, in anderen Fällen die Änderung der Zulassungsverfahren, der Grenzen der Schulbezirke, die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsmittel oder die Ausstellung von Ausweispapieren für die Eltern bzw. die Einbeziehung interkultureller Vermittler erforderlich machen.

Die Kommission versucht daher, die politischen Entscheidungsträger durch eine Reihe von Modellansätzen zu unterstützen. Ausgehend von bewährten Verfahren würde jedes Modell die Bedürfnisse der Haupttypen von Roma-Gemeinschaften ansprechen, einschließlich deren besonders empfindlicher Untergruppen, und die am besten geeignete, gezielte öffentliche Intervention vorschlagen. Für jedes Modell würden Schlüsselakteure und rechtliche und finanzielle Instrumente ermittelt, die für die Umsetzung einer lokalen, regionalen oder nationalen Integrationsagenda notwendig wären, und mögliche Initiativen umrissen, um den Zugang der Roma zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheit und Wohnraum zu verbessern. Dies würde ergänzt durch eine Liste der Initiativen zur Bekämpfung der Diskriminierung, zur Berücksichtigung der Gleichstellung in allen Politikbereichen und zum Schutz besonders empfindlicher Teilgruppen. Ferner würde Hilfestellung zur Überwachung der Durchführung und zur Meldung von Fortschritten an verschiedene Arten von Akteuren geleistet.

Die Anwendung dieser Modellansätze wäre nicht obligatorisch, allerdings würden die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, bei der Strukturierung ihrer Strategien zur Integration der Roma einen oder mehrere Modellansätze zu berücksichtigen. Die Kommission würde mit den Mitgliedstaaten erörtern, wie die Durchführung und Überwachung dieser Modellansätze in die vorhandene offene Methode der Koordinierung und in die Durchführung der Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut integriert und durch EU-Instrumente unterstützt werden könnten.

Die Kommission wird diese Modellansätze mithilfe interner und externer Fachkompetenz und einschlägiger Foren, insbesondere der Europäischen Plattform für die Einbeziehung der Roma, weiterentwickeln.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Europäische Union muss sich auf das starke Engagement der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und internationaler Organisationen sowie die Unterstützung der

Zivilgesellschaft stützen, um die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma zu verbessern.

Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen nationalen, europäischen und internationalen Akteuren kann die Wirksamkeit der vorhandenen Instrumente zur Integration der Roma-Gemeinschaften verbessern. Die Europäische Plattform für die Einbeziehung der Roma und die gemeinsamen Grundprinzipien bilden eine solide Grundlage für die Stärkung dieser Zusammenarbeit.

Gemäß diesen Grundprinzipien sollten Roma-Aspekte systematisch in allen einschlägigen europäischen und nationalen Politikbereichen berücksichtigt werden. Strategien, die die Segregation von Roma-Gemeinschaften oder getrennte Wohnviertel, Bildung oder sonstige Dienste für Roma vorsehen, sollten verworfen werden. Dies schließt jedoch nicht aus, dass gezielte oder positive Maßnahmen durchgeführt werden, die nach den einschlägigen EU-Vorschriften erlaubt sind.

Die konkrete Aufgabe der Kommission besteht mittelfristig (2010-2012) darin, auf den Erfahrungen aufzubauen, die aus der Bewertung der Wirkung nationaler und europäischer Instrumente und Strategien gewonnen wurden. Neben den weiter oben genannten Verpflichtungen wird die Kommission dazu zunächst einige Modellansätze für die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma entwickeln und danach dafür sorgen, dass die Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie „EU 2020“ sowie die Programme des neuen Finanzierungszeitraums maßgeschneiderte Lösungen für die Probleme der verschiedenen Typen von Roma-Gemeinschaften liefern.