

Zusammenfassender Bericht

**Die Situation von Roma-EU
Bürgern, die in andere
EU-Mitgliedstaaten übersiedeln**

November 2009

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

Gebührenfreie Telefonnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern
oder berechnen eine Gebühr.

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

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2010

ISBN 978-92-9192-468-4

doi: 10.2811/37734

© Europäische Gemeinschaften, 2009
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Design: FRA, Wien
Druck: Belgien*

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier

Die Situation von Roma-EU Bürgern,
die in andere EU-Mitgliedstaaten
übersiedeln

Zusammenfassender Bericht

November 2009

HAFTUNGSAUSSCHLUSS: Dieser Bericht wurde im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) vom ERRC (European Roma Rights Centre, Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma) in Zusammenarbeit mit dem European Dialogue (ED), dem Europäischen Roma-Informationsbüro (ERIO), der Finnischen Liga für Menschenrechte (FLHR), der Fundación Secretariado Gitano (FSG) und der Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT) erstellt. Verantwortlich für redaktionelle Bearbeitung, Schlussfolgerungen und Stellungnahmen ist die FRA.

Bei Unklarheiten in Bezug auf diese Übersetzung konsultieren Sie bitte die englische Fassung, welche die Original- und offizielle Fassung des Dokuments darstellt.

Inhalt

Inhalt	2
Rahmen und Hintergrund der Studie	5
Warum und wie ziehen Roma in ein anderes EU-Land?	7
Wichtigste Ergebnisse	8
Die Situation der Roma in den Zielländern	9
Erfahrungen bei den Grenzkontrollen	9
Anmeldung des Wohnsitzes	10
„Roma-Kriminalität“ und Arbeit in der Schattenwirtschaft	11
Politiken und Maßnahmen	12
Bewährte Praktiken.....	12
Schlussfolgerungen	14
Empfehlungen.....	15

Der Bericht ist Teil einer 2008 von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, dem Menschenrechtskommissar des Europarates und der OSZE initiierten gemeinsamen Aktion zur Freizügigkeit und Migration von Roma.

„ein Gemeinschaftsangehöriger, der sich als Arbeitnehmer oder Selbständiger ... in einen anderen Mitgliedstaat begibt,[hat] Anspruch nicht nur darauf ..., seinem Gewerbe oder Beruf nachzugehen und dieselben Lebens- und Arbeitsbedingungen vorzufinden wie Angehörige des Gastlandes; er darf außerdem davon ausgehen, dass er, wohin er sich in der Europäischen Gemeinschaft zu Erwerbszwecken auch begibt, stets im Einklang mit einer gemeinsamen Ordnung von Grundwerten behandelt wird, insbesondere denen, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sind.

Mit anderen Worten, er ist berechtigt, zu sagen „ civis europeus sum“, und sich auf diesen Status zu berufen, um sich jeder Verletzung seiner Grundrechte zu widersetzen.“

Schlussantrag von Generalanwalt Jacobs vom 9. Dezember 1992 in der Rechtssache Christos Konstantinidis gegen Stadt Altensteig – Standesamt and Landratsamt Calw – Ordnungsamt – Ersuchen um Vorabentscheidung: Amtsgericht Tübingen – Deutschland – Rechtssache C-168/91

Rahmen und Hintergrund der Studie

Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Kapitel V Bürgerrechte

Artikel 45

Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit

1. Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.
2. Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, kann gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gewährt werden.

EU-Bürger haben das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt überall in der Europäischen Union, sofern sie gewisse Voraussetzungen erfüllen. Dies ist ein wichtiges Recht zur Erreichung der europäischen Integration und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthalten (*Artikel 45*).

Die EU hat die Richtlinie 2004/38/EG „über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ verabschiedet, mit der die Ausübung dieses Rechts durch Beschränkung des Verwaltungsaufwands auf das absolut Notwendige und Begrenzung der Möglichkeit, das Aufenthaltsrechts eines Unionsbürgers zu versagen oder zu beenden, erleichtert werden soll.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die EU-Richtlinien in nationales Recht umzusetzen. Im Jahr 2008 stellte die Europäische Kommission in ihrem Bericht über die Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie fest, "[...] Die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG fällt insgesamt eher enttäuschend aus. Kein Mitgliedstaat hat die Richtlinie in ihrer Gesamtheit wirksam und korrekt umgesetzt. Kein Artikel der Richtlinie wurde von allen Mitgliedstaaten wirksam und korrekt umgesetzt.

Für 42 % der Europäer bedeutet die Europäische Union vor allem „die Freiheit, überall in der EU zu reisen, zu studieren und zu arbeiten“.
(Frage: „Was bedeutet die Europäische Union für Sie persönlich?“)

Eurobarometer 71 (2009) Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union

Angesichts der Bedeutung der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit erfüllten die FRA die Informationen der nationalen Anlaufstellen ihres Informationsnetzes über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN) zur Situation von EU-Bürgern

aus der Ethnie der Roma, die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten niederlassen, mit besonderer Sorge. Im Juli 2008 veröffentlichte die FRA nach den gewaltsamen Übergriffen auf Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel, Italien, einen *Ereignisbericht*¹

Um genauer zu untersuchen, wie EU-Bürger dieses Grundrecht in der Alltagspraxis ausüben, startete die FRA² 2008 ein Forschungsprojekt auf der Grundlage quantitativer Feldforschung. Die Untersuchung wurde im Jahr 2009 in **Frankreich, Finnland, Italien, Spanien** und dem **Vereinigten Königreich** durchgeführt, da diese Länder ein breites und vielfältiges Spektrum von Merkmalen aufweisen, das die Erfahrungen von EU-Bürgern mit Roma-Hintergrund in den „Aufnahmeländern“ in ihrer ganzen Bandbreite widerspiegelt.

Viele der in diesem Bericht angesprochenen Punkte sind auch für EU-Bürger, die keine Roma sind, relevant, da die Erfahrungen der Roma die Konsequenzen der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt für viele der schwächsten Bürger der EU deutlich machen. Insofern dient der Fall der Roma als Prüfstein: Die Folgen für die schwächsten Bürger der EU sind ein wichtiger Indikator für die Herausforderungen, mit denen alle Bürger vor Ort konfrontiert sind.

„Für die Roma in der Europäischen Union und ihren Nachbarländern [gelten] zwar die gleichen Rechte und Pflichten wie für die übrige Bevölkerung, sie [bilden] aber de facto eine in mehrerer Hinsicht benachteiligte Gruppe, die von sozialer Ausgrenzung, Armut und Diskriminierung besonders bedroht ist [...].

Schlussfolgerungen des Rates zur Einbeziehung der Roma, 2914. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), Brüssel, 8. Dezember 2008

Nach Schätzungen von EUROSTAT aus dem Jahr 2008 nehmen rund 8 Millionen EU-Bürger ihr Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt in Anspruch. Bei insgesamt 499 794 855 EU-Bürgern sind das etwa 1,6 % der Gesamtbevölkerung. Über die Zahl der EU-Bürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen, liegen keine nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselten amtlichen Daten vor.

¹ Abrufbar unter:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/incident_report_en.htm
(1.12.2009).

² Diese Untersuchung wurde vom Europäischen Zentrum für die Rechte der Roma (ERRC) in Zusammenarbeit mit European Dialogue (ED), dem Informationsbüro für Roma-Angelegenheiten (European Roma Information Office - ERIO), der Finnischen Liga für Menschenrechte (FLHR), der Fundación Secretariado Gitano (FSG) und der Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT) im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags für die FRA durchgeführt.

Warum und wie ziehen Roma in ein anderes EU-Land?

„In Rumänien kann ich mit einer Mahlzeit am Tag rechnen, in Finnland mit drei. Das macht einen Unterschied.“

Interview mit einem männlichen Roma in Finnland am 9.5.2009

„Uns, die Roma, gibt es, aber wir existieren nicht. Bei den wichtigen Dingen zählen wir nicht [...]. Hier werde ich gut behandelt, ich hätte nie gedacht, dass Leute mich so gut behandeln würden.“

Interview mit einer weiblichen Roma in Spanien am 2.3.2009

„Ich bin nie irgendeiner Form von Diskriminierung begegnet. Die Gründe, weshalb wir hierher gekommen sind, waren rein wirtschaftlicher Art. Wir sind EU-Bürger und haben als solche das Recht, uns überall in der Union zu bewegen, ohne von nationalen oder internationalen Behörden überwacht zu werden, nur weil wir Roma sind.“

Interview mit einer weiblichen Roma im Vereinigten Königreich am 30.3.2009

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass Armut und Rassismus die wichtigsten „Schub-Faktoren“ sind, die Roma dazu bewegen, ihre Herkunftsländer zu verlassen. Die Armut wird von den befragten Roma am häufigsten genannt. Ein entscheidender Aspekt der Armutserfahrung in den Herkunftsländern ist die Arbeitslosigkeit, doch die Segregation und das Gefühl „nicht dazuzugehören“ sind ebenfalls maßgebliche Schub-Faktoren. Zu den Gründen, die Roma in bestimmte Zielländer ziehen (sog. „Sog-Faktoren“), gehören die Hoffnung auf einen Arbeitsplatz und einen höheren Lebensstandard. Die Antworten zeigen jedoch, dass diesen Erwartungen oft eine unrealistische Vorstellung von den viel besseren Lebensbedingungen in den Zielländern zugrunde liegt. Die Studie zeigt, dass Roma hauptsächlich aus bestimmten Gegenden in ihren Herkunftsländern abwandern.

In Bezug auf die Altersstruktur ergibt sich aus den Untersuchungen, dass tendenziell überwiegend junge Erwachsene ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen; in einigen Fällen werden Eltern von ihren Kindern begleitet, in anderen werden Letztere „zurückgelassen“. Spezielle Gruppen können von Mehrfachdiskriminierung betroffen sein, wobei zu der Ausgrenzung und Ungleichbehandlung der Roma aufgrund ihrer ethnischen Herkunft noch die Diskriminierung hinzukommt, die sie als Frauen, Kinder, ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen erleben. Die Erfahrungen von weiblichen Roma können sich stark von denen der Männer unterscheiden, was die Ungleichheit der Geschlechter innerhalb der Roma-Bevölkerung sowie die Ungleichbehandlung von Männern und Frauen in den Zielländern widerspiegelt. Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass die Beziehungen zwischen den Geschlechtern teilweise durch ein „liberaleres“ soziales Umfeld in den Zielländern positiv beeinflusst wurden.

Wichtigste Ergebnisse

In der Studie wurde ein breites Spektrum unterschiedlicher Erfahrungen dokumentiert. Für manche Roma hat die Wahrnehmung ihres Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt gut funktioniert. Sie konnten neue Chancen nutzen und haben sich erfolgreich in die Gesellschaft integriert, wovon sowohl sie selbst als auch die Zielländer profitierten. In einigen Fällen wurden sie positiv aufgenommen und aktiv integriert. Andere haben jedoch bei der Migration kaum positive Erfahrungen gemacht und wenig Aussicht, diese Situation positiv zu verändern.

Auch wenn keine genauen Zahlen vorliegen, ist die Zahl der Roma, die aus verschiedenen Ländern in andere Mitgliedstaaten übersiedeln, offenbar sehr unterschiedlich. Auch die Reaktionen auf ihre Ankunft sind verschieden, und in den Untersuchungen wurden Elemente einer „Panikmache“ in den Medien und durch einige Meinungsführer und führende Politiker in verschiedenen Ländern ermittelt.

Ganz allgemein wurde festgestellt, dass Roma häufiger relativ integriert sind, wenn der jeweilige Mitgliedstaat Erfahrung mit der Integration von Migrantengruppen und Minderheiten – natürlich einschließlich Roma und Travellern – hat. Weniger wahrscheinlich ist ihre Integration in Gesellschaften, die ethnisch homogen sind – oder sich so wahrnehmen.

In allen Untersuchungen wird ein Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskrise und der Zunahme gewalttätiger Übergriffe gegen Roma in einigen Herkunfts- und Zielländern festgestellt. Einige Befragte erklärten, die Wirtschaftskrise habe die sozioökonomischen Gründe verstärkt, die sie bewogen, ihr Herkunftsland zu verlassen. Andere gaben an, die zunehmende Arbeitslosigkeit sowie eine wachsende Fremdenfeindlichkeit und verstärkter Rassismus aufgrund der Vorstellung, dass Migranten „uns die Arbeitsplätze und Ressourcen wegnehmen“ habe ihre Situation in einigen Zielländern beeinträchtigt.

In allen Ländern nannten die Befragten vor allem ein Problem, das ihre Integration in die Gesellschaft des Gastlandes verhindere: die Schwierigkeit, auf dem regulären Arbeitsmarkt ihres Ziellandes eine Beschäftigung zu finden. In manchen Fällen beeinflusst dies auch ihre Möglichkeit zur Anmeldung eines Wohnsitzes, da der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt verhindert, dass sie die Grundvoraussetzung für das Recht auf Freizügigkeit erfüllen: eine Beschäftigung oder ausreichende Existenzmittel.

Die Anmeldung eines Wohnsitzes ist besonders für sozial benachteiligte EU-Bürger wie die Roma von entscheidender Bedeutung, da sie ihnen den Zugang zu Sozialleistungen und Arbeitsmarkteingliederungsmaßnahmen wie z. B. Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche, Berufsbildungsmaßnahmen und Sprachkursen eröffnet.

Die Situation der Roma in den Zielländern

Erfahrungen bei den Grenzkontrollen

„Als wir im August 2008 mit dem Flugzeug ankamen, schaute der Beamte an der Grenz- und Einwanderungskontrolle [des Vereinigten Königreichs] nur in unsere Pässe, und das war's. Wir sind EU-Bürger, also waren eingehendere Kontrollen nicht nötig.“

Interview mit einer Roma-Familie im Vereinigten Königreich am 12.4.2009

In den Interviews für diese Studie beschrieben die befragten Roma ihre Erfahrungen beim Passieren der so genannten Schengen-Grenzen (derzeit in Irland, Bulgarien, Rumänien und dem Vereinigten Königreich) im Allgemeinen als positiv. Einige hatten jedoch „ethnisches Profiling“ in Zusammenhang mit korrupten Praktiken bei der *Ausreise* aus ihrem Heimatland und der *Rückkehr* erlebt. Die Befragten waren sich ihres generellen Rechts auf Freizügigkeit bewusst; weniger bekannt waren ihnen hingegen die Rechte und Pflichten hinsichtlich der Niederlassung von EU-Bürgern in einem anderen Mitgliedstaat nach Ablauf der Dreimonatsfrist.

In der EU-MIDIS-Erhebung³ der FRA wurde untersucht, ob die in sieben Mitgliedstaaten nach dem Zufallsprinzip ausgewählten befragten Roma, die in den letzten 12 Monaten außerhalb ihres Heimatlandes gereist waren, bei der Heimkehr an der Grenze ihres Herkunftslandes aufgehalten worden waren, und ob sie davon ausgingen, speziell aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit herausgegriffen worden zu sein. Nur wenige der befragten Roma waren außerhalb ihres Heimatlandes gereist (in Bulgarien 8 %, in der Tschechischen Republik 5 %, in Griechenland 6 %, in Ungarn 7 %, in Polen 11 %, in Rumänien 14 % und in der Slowakei 12 %), und davon gaben 58 % in Bulgarien, 80 % in der Tschechischen Republik, 48 % in Griechenland, 60 % in Ungarn, 24 % in Polen, 80 % in Rumänien und 61 % in der Slowakei an, sie seien aufgehalten worden. Von denjenigen, die aufgehalten worden waren, meinten 25 % in Bulgarien, 48 % in der Tschechischen Republik, 31 % in Griechenland, 9 % in Ungarn, 44 % in Polen, 6 %

³ Im Rahmen der EU-MIDIS-Erhebung wurden Roma in sieben Mitgliedstaaten (Bulgarien, Tschechische Republik, Griechenland, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei) befragt. Den Erhebungsergebnissen zufolge gehören die Roma in diesen Ländern überwiegend zu den alteingesessenen Minderheiten; d. h. es handelt sich um Staatsbürger, die in den Ländern geboren wurden, in denen sie befragt wurden (97 bis 100 %). Der Anteil der „Einwanderer“ unter den Roma ist mit Abstand am höchsten in der Tschechischen Republik, wo 12 % der Befragten angaben, nicht im Land geboren zu sein (darunter fallen auch die in der früheren Tschechoslowakei (und heutigen Slowakei) Geborenen). Weiter Informationen siehe http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm (1.12.2009).

in Rumänien und 41 % in der Slowakei, sie seien aufgrund ihrer ethnischen Herkunft herausgegriffen worden. Die Tatsache, dass vier der fünf in diesem Bericht berücksichtigten Zielländer (die Ausnahme bildet das Vereinigte Königreich) im Schengen-Gebiet liegen und keine Land- und See-Außengrenzen haben, reduziert die Wahrscheinlichkeit solcher Probleme erheblich.

Die Studie ergab sehr unterschiedliche Erfahrungen, was das Leben in den Zielländern in Bezug auf die Beschäftigungschancen, den Zugang zu Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Bildung und Sozialfürsorge angeht. Die Beschäftigung hat entscheidenden Einfluss auf alle anderen Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Wenn Roma auf dem regulären Arbeitsmarkt eine Beschäftigung finden, können sie mit größerer Wahrscheinlichkeit ihren Wohnsitz anmelden und haben besseren Zugang zu Diensten, u. a. im besonders wichtigen Wohnungswesen; gelingt das nicht, stehen sie vor einer Reihe von Hindernissen. Das beginnt damit, dass sie ihren Wohnsitz nicht anmelden können, was den Zugang zur Sozialfürsorge und Unterstützung bei der Integration einschränkt. In diesem Fall erfüllen EU-Bürger mit Roma-Hintergrund nicht die Voraussetzungen, um ihr Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt ausüben zu können.

Anmeldung des Wohnsitzes

„Im Falle rumänischer Roma ist es so, dass sie, wenn sie kein Dokument [Meldebescheinigung] haben, ihr Wasser nicht bezahlen, keinen Stromversorgungsvertrag abschließen und nicht in den Arbeitsvermittlungsprozess aufgenommen werden können [...] In dieser Hinsicht existieren diese Leute nicht.“

Interview mit einem Beamten der Provinz Neapel in Italien am 5.3.2009

Wenn die Anmeldung des Wohnsitzes im Zielland nicht möglich ist, hat das einen „Domino-Effekt“: Die Betroffenen haben Probleme, wenn es darum geht, entscheidende bürgerliche, politische, wirtschaftliche und soziale Rechte in Anspruch zu nehmen, z. B. das Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen und den Zugang zu nationalen Gesundheitssystemen und öffentlichen Wohnungen usw.

Schwierigkeiten bei der Anmeldung des Wohnsitzes haben all diejenigen, die keine Beschäftigung in der regulären Wirtschaft finden, da gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten einem Bürger nur dann zusteht, wenn er „Arbeitnehmer oder Selbständiger“ ist oder „für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen“.

Die Freizügigkeitsrichtlinie gestattet den Mitgliedstaaten, günstigere innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen. So hat beispielsweise Spanien die Freizügigkeitsrichtlinie durch das Königliche Dekret Nr. 240/2007 umgesetzt, in

dem die „ausreichenden Existenzmittel“ nicht erwähnt sind und ein bedingungsloses Aufenthaltsrecht für Unionsbürger festgelegt wurde. Diese Vorgehensweise erleichtert die soziale Integration von EU-Bürgern (ob Roma oder nicht) ungemein.

Allem Anschein nach haben Roma größere Schwierigkeiten, die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts zu erfüllen. Dadurch wird eine Niederlassung und Integration für viele EU-Bürger, die Roma sind, erschwert. Im Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie wird festgestellt, dass 12 Mitgliedstaaten, darunter Italien und Finnland, den Begriff „Existenzmittel“ falsch oder mehrdeutig umgesetzt haben. Die Probleme entstehen in den meisten Fällen durch die Festlegung eines als ausreichend erachteten Mindestbetrags, wobei eine Entscheidung auf der Grundlage der persönlichen Situation ausbleibt.

„Roma-Kriminalität“ und Arbeit in der Schattenwirtschaft

„Ich bettle nicht gern. In Rumänien habe ich nicht gebettelt, ich musste es hier [in Finnland] lernen, weil ich keine andere Arbeit gefunden habe. Hier gibt es keine Arbeit für Roma-Frauen. Was kann ich sonst tun?“

Interview mit einer weiblichen Roma in Finnland am 6.5.2009

Auch wenn die Befragten kriminelle Viktimisierung oder die Beteiligungen an illegalen Aktivitäten nicht explizit erwähnten, ist in den Medien oft von „Roma-Kriminalität“, meist im Zusammenhang mit Menschenhandel oder Kleinkriminalität, die Rede. Da kaum einschlägige, nach der ethnischen Herkunft aufgeschlüsselte Daten der Strafjustiz verfügbar sind, werfen solche Äußerungen wichtige Fragen zur Gültigkeit solcher Informationen und ihrer Wirkung auf Klischeevorstellungen und Vorurteile über Roma auf. Da Roma häufig krimineller Viktimisierung, insbesondere in Bezug auf Menschenhandel, ausgesetzt sind, müssen weitere Untersuchungen auf der Grundlage robuster und verlässlicher Daten durchgeführt werden.

Die Untersuchungen haben ergeben, dass viele Roma aufgrund ihrer Schwierigkeiten beim Zugang zum offiziellen Arbeitsmarkt einer Erwerbstätigkeit in der Schattenwirtschaft und anderen Tätigkeiten, wie z. B. dem Betteln, nachgehen. Die allem Anschein nach starke Verbreitung des Bettelns und informeller Erwerbstätigkeiten wirft grundsätzliche Fragen auf. Erstens: Inwieweit wollen die Roma tatsächlich solchen Tätigkeiten nachgehen, und zweitens: Wie sollten die Behörden reagieren, vor allem, wenn es sich bei diesen Tätigkeiten offenbar um die einzige Möglichkeit handelt, den Lebensunterhalt zu bestreiten?

Die Befragten gaben an, viele bettelnde Roma würden lieber einer regulären Arbeit nachgehen, da Betteln in den meisten Zielländern als „inakzeptables“ Verhalten gilt und manchmal und in bestimmten Formen ungesetzlich ist. Während der Forschungsarbeiten wurde in öffentlichen und amtlichen Reaktionen auf die Präsenz der Roma oft negativ auf solche Aktivitäten abgehoben, während den

Hindernissen für den Zugang zu regulären Beschäftigungen, z. B. dem niedrigen Bildungs- und Qualifikationsniveau aufgrund der historischen Diskriminierung oder den fehlenden Sprachkenntnissen weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Politiken und Maßnahmen

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass abgesehen von den Informationsmaßnahmen der Europäischen Kommission insgesamt nur wenige Initiativen mit dem Ziel bekannt sind, die Bürger über ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU zu informieren und EU-Bürger zu integrieren. Dieser Mangel an politischen Reaktionen ist in Bezug auf die Roma sicherlich bedenklich, da sie allgemein als eine der am stärksten gefährdeten Gruppen in Europa gelten.

Positiver betrachtet kann die Politik der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Gleichstellung ethnischer Minderheiten im Allgemeinen und der Roma im Besonderen einen strukturellen Rahmen für die Arbeit mit EU-Bürgern aus der Ethnie der Roma bilden. Je nach Umfeld kann dieser positiv oder negativ sein. So ist beispielsweise die Einbindung der Unterstützung für EU-Bürger mit Roma-Hintergrund in eine progressive und gut konzipierte politische Strategie zur Integration der einheimischen Roma in Spanien ein nützliches Modell. Im Vereinigten Königreich erfolgt der Umgang mit Roma aus anderen Mitgliedstaaten im Kontext allgemeiner politischer Strategien in Bezug auf ethnische Minderheiten und Zuwanderer und spezifischer Strategien für „Sinti und Roma und Traveller“. In Italien werden dagegen politisch alle Roma und Sinti – italienische Staatsbürger, EU-Bürger und Drittstaatenangehörige – in einer Art und Weise „in einen Topf geworfen“, die unter Umständen ihre Grundrechte verletzt.

Bewährte Praktiken

In der Untersuchung wurden bewährte Praktiken vor allem auf lokaler Ebene ermittelt, wo die lokalen Behörden sich konstruktiv mit Problemen der Roma und Traveller bzw. der Roma und Traveller aus anderen EU-Mitgliedstaaten auseinandergesetzt haben. Solche bewährten Praktiken funktionieren dann besonders gut, wenn sie darauf ausgerichtet sind, eine Verbindung zwischen den Erwartungen und Erfahrungen der Roma und der Bürger in der „Gastgesellschaft“ herzustellen, und wenn Maßnahmen ganzheitlich konzipiert werden und miteinander zusammenhängende Problembereiche, wie z. B. Beschäftigung, Wohnungswesen, Bildung usw. gleichzeitig angehen.

Maßnahmen der Zivilgesellschaft funktionieren am besten, wenn eine relativ starke konstruktive Partnerschaft zwischen öffentlichen Behörden und NRO besteht. Je aktiver die Partnerschaften – die „vernetzte Arbeit“ aller Beteiligten in den verschiedenen Sektoren und auf den verschiedenen Stufen: öffentlich-rechtlich, freiwillig und sozial sowie supranational, national, regional und kommunal – desto eher wirkt ein Programm positiv, ganzheitlich und integrativ zum Nutzen der EU-

Bürger mit Roma-Hintergrund. Dies zeigt auch, dass vertikale und horizontale Synergien unabdingbar sind – keine dieser Maßnahmen funktioniert für sich allein.

Die Untersuchungen legen zudem die Vermutung nahe, dass kleine lokale Initiativen genauso wichtig sind wie groß angelegte Maßnahmen. Sie setzen bei real existierenden Familien an, die ihre Freizügigkeit nutzen, und nicht bei einer eher abstrakten Vorstellung von „den Roma“, wie negativ oder positiv dieser Begriff auch konnotiert sein mag. Auf dieser Mikroebene lernen Bürger und lokale Behörden einzelne Roma-Familien als Menschen kennen und treten mit ihnen in Kontakt, was auch zu mehr Empathie und Solidarität führt.

Schlussfolgerungen

Viele der in diesem Bericht angesprochenen Fragen sind nicht romaspezifisch. Der Fall der Roma dient jedoch als Prüfstein: Die Folgen für die schwächsten Bürger der EU sind ein wichtiger Indikator für die Herausforderungen, mit denen in der Praxis alle Bürger konfrontiert sind.

Zur Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt durch Roma tragen starke Schub- und Sog-Faktoren bei. Alles deutet darauf hin, dass sich diese Entwicklung fortsetzen wird. Zu den Schub-Faktoren in den Herkunftsländern gehört eine Kombination von Armut und Rassismus. Die Arbeitslosigkeit ist ein entscheidender Aspekt der Armutserfahrung in den Herkunftsländern. Zu den Sog-Faktoren gehört die Hoffnung auf eine Verbesserung des Lebensstandards, insbesondere die Aussicht darauf, eine Beschäftigung in der regulären oder informellen Wirtschaft zu finden.

In der Untersuchung wurde eine erschreckend negative romaspezifische Dynamik festgestellt. Erstens sind die Reaktionen auf die Ankunft von EU-Bürgern mit Roma-Hintergrund oft negativ. Zweitens wurden auch spezifische Anti-Roma-Strategien beobachtet. Drittens kann die derzeitige Politik und Praxis sich negativ auf die Ausübung der Freizügigkeitsrechte durch die Roma auswirken, selbst wenn das nicht beabsichtigt ist.

Die Erfahrungen von Roma bei der Übersiedlung in einen anderen Mitgliedstaat waren in Bezug auf Wohnungssuche, Gesundheitsversorgung, Bildung und Sozialfürsorge in den verschiedenen Zielländern sehr unterschiedlich. Das Erfahrungsspektrum reichte von der Integration bis hin zur Ausgrenzung, von uneingeschränkt positiven Erfahrungen bis hin zu tiefgreifender Verelendung. Die positiven Erfahrungen einer sinnvollen, schrittweise aufgebauten Integration und sozialen Mobilität in den Zielmitgliedstaaten können als bewährte Praktiken angesehen werden. Die Ausgrenzung vieler Roma-EU-Bürger in der Gesellschaft ihres Herkunftsmitgliedstaats und in ihrem Zielmitgliedstaat schafft unüberwindliche Barrieren für eine reguläre Beschäftigung und die Möglichkeit, „ausreichende Existenzmittel“ nachzuweisen. Das hat einen Dominoeffekt: Sie können keinen Wohnsitz anmelden und als Folge auch entscheidende bürgerliche, politische, wirtschaftliche und soziale Rechte nicht in Anspruch nehmen. Dies wirft grundsätzliche Fragen zur Wirksamkeit politischer Integrationsmaßnahmen auf.

Generell lässt sich sagen, dass sich der Ausschluss von Sozialhilfeleistungen unverhältnismäßig stark auf Frauen, Kinder, Ältere und Behinderte auswirkt. Die vorhandenen politischen Reaktionen zeigen wenig Sensibilität für die Gleichstellung von Frauen und Männern oder andere Probleme der Mehrfachdiskriminierung. Bei der Entwicklung von Lösungen in Hinblick auf die Situation von Roma aus anderen Mitgliedstaaten muss die Sensibilisierung in Bezug auf Geschlecht, Alter, Behinderungen und andere Fragen eindeutig zum integralen Bestandteil der Gesamtstrategie zur Unterstützung und Bereitstellung von Ressourcen werden.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten müssen deshalb gezielte politische Strategien entwickeln, die auf integrierten Rechts- und Gleichheitsstandards basieren, um den sozialen Zusammenhalt zu fördern und das Versprechen einzuhalten, das die Aussage „*Civis Europaeus sum*“ in sich trägt.

Empfehlungen

Die FRA formuliert faktengestützte Gutachten für die Einrichtungen der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen. In diesem Zusammenhang spricht die FRA auf der Grundlage ihrer umfassenden Forschungsarbeiten zu den Schwierigkeiten von Roma-EU-Bürgern bei der Übersiedlung in andere EU-Mitgliedstaaten die folgenden Empfehlungen aus:

Wie das Europäische Parlament im April 2009 erklärte, sind „die Europäische Union und die Mitgliedstaaten gemeinsam dafür verantwortlich, die Integration der Roma als Unionsbürger zu fördern, damit die Roma in vollem Umfang von den Fördermaßnahmen der EU profitieren können“ (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zu Problemen und Perspektiven der Unionsbürgerschaft).

Die Empfehlungen der FRA richten sich zwar speziell an die europäische, nationale und kommunale Ebene; eine integrierte, kooperative und koordinierte Partnerschaft auf allen vertikalen und horizontalen Ebenen von Staat und Verwaltung ist jedoch für eine wirksame Planung und Durchführung von Strategien und Maßnahmen unabdingbar. Viele der Empfehlungen sind nicht romaspezifisch.

Einrichtungen der Europäischen Union

Die Europäische Kommission sollte – mithilfe der Struktur der EU-Plattform zur Eingliederung der Roma – eine Rahmenstrategie entwickeln, in der gemeinsame Mindeststandards und Indikatoren für Politiken zur sozialen Eingliederung der Roma in der gesamten Europäischen Union festgelegt werden.

Die Europäische Kommission sollte erwägen, die Zuweisung bestimmter Mittel aus den Strukturfonds der Europäischen Union von der Entwicklung und Umsetzung wirksamer Politiken zur Eingliederung der Roma abhängig zu machen, die auch Roma-EU-Bürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten einbeziehen.

Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass alle Maßnahmen, die mittelbar oder unmittelbar EU-Bürger aus der Ethnie der Roma betreffen, welche ihrer Herkunft nach Roma sind, gemäß den in der Charta der Grundrechte der EU festgelegten

Grundsätzen und im Einklang mit der Richtlinie 2000/43/EG (Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft) erfolgen, nach der jede unmittelbare und mittelbare Diskriminierung ausdrücklich verboten ist.

Die Mitgliedstaaten müssen, wie im aktuellen Bericht der Europäischen Kommission gefordert und gemäß den von der Kommission am 2. Juli 2009 verabschiedeten Leitlinien, die korrekte Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie sicherstellen.

Die Mitgliedstaaten sollten das Grundrecht der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit durch die Entwicklung aktiver integrationsorientierter nationaler Politiken fördern. Dies sollte im Rahmen eines Konsultationsprozesses erfolgen, der die Erfahrungen und Bedenken der lokalen Behörden, der Zivilgesellschaft und der EU-Bürger selbst berücksichtigt.

Die Mitgliedstaaten sollten in regelmäßigen Erhebungen nach Nationalität, Geschlecht, Alter und ethnischer Herkunft aufgeschlüsselte Daten sammeln, um den Grad der Eingliederung von EU-Bürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen, in den Aufnahmegesellschaften zu überwachen.

Die Mitgliedstaaten sollten praktische Hindernisse bei der Anmeldung eines Wohnsitzes durch EU-Bürger beseitigen, indem sie die Einheitlichkeit von Meldeverfahren und Voraussetzungen auf lokaler Ebene gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass alle Kinder innerhalb ihres Hoheitsgebiets ungeachtet ihres verwaltungsrechtlichen Status vollen und gleichberechtigten Zugang zur obligatorischen Schulbildung haben, indem sie alle wohnsitzbezogenen Voraussetzungen aus den Schulanmeldeverfahren streichen.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass bei Verstößen gegen die Meldepflicht durch EU-Bürger keine Ausweisungen angeordnet werden.

Die Mitgliedstaaten sollten ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Verbreitung von „Informationen hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen in den von dieser Richtlinie erfassten Bereichen, insbesondere durch Sensibilisierungskampagnen über nationale und lokale Medien und andere Kommunikationsmittel“ in vollem Umfang nachkommen (Artikel 34 der Freizügigkeitsrichtlinie).

Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft Informationen über die Rechte von EU-Bürgern, die sich auf ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, und die geltenden Bestimmungen und Verfahren – einschließlich spezifischer Regelungen in Bezug auf bestimmte Herkunftsländer – für die Ausübung dieser Rechte veröffentlichen und weiter verbreiten. Sie sollten in einfacher Sprache verfasst und ggf. in die Sprachen anderer Mitgliedstaaten, einschließlich der Minderheitensprachen (z. B. auch Romani) übersetzt werden.

Die Mitgliedstaaten sollten Politiken und Maßnahmen zur Integration von Roma entwickeln und/oder verbessern, die insbesondere auf die Bedürfnisse von Roma-EU-Bürgern abzielen, und zwar durch:

- uneingeschränkte und effektive Beteiligung an der EU-Plattform zur Eingliederung der Roma;
- Unterstützung und Förderung der Entwicklung einer gemeinsamen Rahmenstrategie zur Eingliederung der Roma auf EU-Ebene;
- innovativeren Einsatz der Strukturfonds und insbesondere des Europäischen Sozialfonds zur Unterstützung der Eingliederung von aus anderen Mitgliedstaaten zuwandernden Roma und Bekämpfung ihrer Diskriminierung.

Lokale Behörden

Die lokalen Behörden sollten in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen alle Maßnahmen und Politiken überprüfen und für ungültig erklären, die nicht der Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG) entsprechen.

In enger Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden sollten die lokalen Behörden dringend Maßnahmen ergreifen, um EU-Bürger dazu zu bewegen und dabei zu helfen, informelle Tätigkeiten aufzugeben und eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt, u. U. auch als Selbständige, zu suchen.

Die lokalen Behörden sollten Informationen über lokale Verfahren und Voraussetzungen für die Wohnsitzanmeldung entwickeln und öffentlich aushängen. Diese Informationen sollten ggf. in den Landessprachen anderer EU-Mitgliedstaaten, einschließlich der Minderheitensprachen, wie z. B. Romani, verfügbar sein.

Die lokalen Behörden sollten die Vorteile einer Anmeldung allgemein bekannt machen und auf lokaler Ebene Kampagnen zur Förderung der Wohnsitzanmeldung durchführen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft sollten dabei wichtige Partner sein.

Die lokalen Behörden sollten EU-Bürgern, einschließlich der Roma, die Teilnahme an Berufsbildungsmaßnahmen, Sprachunterricht und anderen Schulungsprogrammen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit ermöglichen und sie dazu ermutigen. Außerdem sollten sie sicherstellen, dass gemeldete EU-Bürger gleichberechtigten Zugang zu Sozialwohnungen haben.

Die lokalen Behörden sollten Maßnahmen entwickeln und umsetzen, die speziell die Integration von Roma-EU-Bürgern in den lokalen Arbeitsmarkt fördern. Bei der Planung und Durchführung solcher Maßnahmen sollten die Behörden aktiv auf die Zielgruppe zugehen und enge Kontakte mit den lokalen Arbeitsverwaltungen, den Organisationen der Zivilgesellschaft und den Arbeitgebern vor Ort suchen.

Europäische Kommission

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)

Die Situation von Roma-EU Bürgern, die in andere EU-Mitgliedstaaten übersiedeln

Vergleichender Bericht

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2010 - 18 pp, - 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-468-4

doi: 10.2811/37734

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website (<http://fra.europa.eu>) abgerufen werden.

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2009

Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Wo erhalte ich EU-Veröffentlichungen?

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- über die Buchhandlung mit Angabe des Titels, des Verlags und/oder der ISBN-Nummer;
- direkt über eine unserer Verkaufsstellen. Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://bookshop.europa.eu> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Kommission.
Die Kontaktangaben erhalten Sie über die Internetadresse <http://ec.europa.eu> oder durch eine Anfrage per Fax unter der Nummer +352 2929-42758.

TK-31-09-231-DE-C

**FRA - European Union Agency
for Fundamental Rights**

**Schwarzenbergplatz 11
1040 - Wien**

Austria

Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0

Fax: +43 (0)1 580 30 - 691

E-Mail: information@fra.europa.eu

<http://fra.europa.eu>

ISBN 978-92-9192-468-4



9 789291 924684