

Zusammenarbeit mit den Roma: Teilhabe und Stärkung lokaler Gemeinschaften

Zusammenfassung



In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind Rechte festgelegt, die für Angehörige der Roma-Minderheit besonders relevant sind. Das wichtigste ist das Recht auf Nichtdiskriminierung (Artikel 21).

Trotz Bemühungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene, die soziale und wirtschaftliche Integration der Roma in der Europäischen Union (EU) zu verbessern, sind viele Roma nach wie vor mit großer Armut, starker sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung konfrontiert. Dies bedeutet häufig einen begrenzten Zugang zu hochwertiger Bildung, Arbeitsplätzen und Dienstleistungen, ein niedriges Einkommensniveau, unzumutbare Wohnbedingungen, eine schlechte Gesundheit und eine geringere Lebenserwartung. Diese Probleme machen es Roma auch oftmals unmöglich, ihre Grundrechte wahrzunehmen, die in der Charta der Grundrechte der EU verankert sind.

In den letzten Jahren hat sich die EU zunehmend darum bemüht, die soziale Einbeziehung der Roma zu verbessern sowie Diskriminierung und Antiziganismus zu bekämpfen. Einen wichtigen Wendepunkt markierte April 2011: Entschlossen, greifbarere Veränderungen zu bewirken, hat die Europäische Kommission den EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 vorgestellt.¹ Er fordert die Mitgliedstaaten auf spezifische nationale Strategien zur Integration der Roma oder integrierte Maßnahmenpakete zur Verbesserung der Einbeziehung der Roma in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Wohnraum und Gesundheit

¹ Europäische Kommission (2011), *EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020*, KOM(2011) 173 endgültig, Brüssel, 5. April 2011.

auszuarbeiten. Im Dezember 2013 veröffentlichte der Rat eine Empfehlung für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten und forderte Unterstützung für eine „aktive Bürgerschaft der Roma [...] durch Förderung ihrer sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Beteiligung in der Gesellschaft, auch auf lokaler Ebene“.² Die Kommission bewertet die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung jährlich.³

Die FRA beteiligte sich 2010 und 2011 an der Roma-Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission und lieferte auf Umfragen gestützte statistische Daten⁴ über die Situation der Roma. Diese Daten konnten jedoch nicht erklären, weshalb EU-Investitionen in die Einbeziehung der Roma nicht die erwarteten Ergebnisse erzielten. Die FRA entwickelte daher ein mehrjähriges Forschungsprojekt, um die Funktionsweise der Hindernisse und Triebkräfte erfolgreicher Investitionen in die Inklusion der Roma zu ermitteln und zu verstehen. Das Projekt „Beteiligung örtlicher Gemeinschaften an der Inklusion der Roma“ (LERI) wurde in 21 Ortschaften in 11 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt, um zu erforschen, wie das Prinzip Nr. 10 der gemeinsamen Grundprinzipien der EU für die Inklusion der Roma in Bezug auf die aktive Beteiligung der Roma in der

² Rat der Europäischen Union (2013), Empfehlung 378/1 des Rates vom 9. Dezember 2013 für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten, ABl. 2013 C 378, S. 378/6.

³ Für weitere Einzelheiten siehe die Website der Kommission „Roma integration in EU countries“ (Integration der Roma in den EU-Ländern).

⁴ FRA (2009), „EU-MIDIS – Data in focus: the Roma“ (EU-MIDIS – Daten kurz gefasst: die Roma), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen).

Praxis gewahrt und umgesetzt wird.⁵ Die Forschung ist auch erforderlich, da ein tieferes Verständnis der Triebkräfte und Hindernisse für Integrationsbemühungen auf lokaler Ebene von wesentlicher Bedeutung für die Ausarbeitung und Überwachung der Umsetzung von Maßnahmen ist, die politische Rahmenbedingungen auf nationaler und europäischer Ebene betreffen. Dazu zählen beispielsweise der EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma, die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und Rechtsvorschriften der EU zur Antidiskriminierung.

Dieses Projekt erleichtert die lokale Beteiligung der Roma und verbessert ihre Fähigkeit, als gleichberechtigte Partner mit lokalen Verwaltungen und der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. Die Projektmethodik umfasst die Konzeption, Planung, Umsetzung und Überwachung eines breiten Spektrums von Maßnahmen in kleinem Maßstab in verschiedenen Bereichen, von Bildung bis hin zu Beschäftigung, Gesundheitsversorgung, Wohnraum, Kultur usw.. Diese Maßnahmen waren aus Sicht der Forschung ein wesentliches Instrument zur Sammlung von Daten und Informationen. Aus der Perspektive der beteiligten Roma-Gemeinschaften waren diese Maßnahmen in erster Linie ein wichtiges Ergebnis des Projekts, da die Gemeinschaften selbst Prioritäten festlegen und Maßnahmen mit Unterstützung von Feldforschungsexperten und lokalen Behörden durchführen konnten. Die Entwicklung der Aktivitäten des Projekts trug auch dazu bei, die Aufmerksamkeit auf die Herausforderungen zu lenken, mit denen Roma, Sinti, Traveller und andere Gruppen täglich konfrontiert sind, und so das Bewusstsein für Diskriminierung und Antiziganismus zu schärfen. Der Forschungsprozess erbrachte, dass Formen der Zusammenarbeit und des Engagements zwischen lokalen Behörden und Roma-Gemeinschaften gefördert wurden, wo in vielen Fällen zuvor noch keine Interaktionen zustande gekommen waren. Die Menschen haben gelernt ihren Bedürfnissen Ausdruck zu verleihen und zusammenzuarbeiten, um gemeinsame Lösungen für Integrationsherausforderungen auf lokaler Ebene zu finden. Während des

gesamten Forschungsprozesses, der darauf abzielt, die Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden, Roma und anderen Ortsansässigen zu erreichen, sind somit selbst Versuchs- und Irrtums-Erfahrungen wertvolle Erfahrungen, die Aufschluss über die Komplexitäten und Schwierigkeiten der Inklusionsbemühungen auf lokaler Ebene geben.

Die gesammelten Daten können die EU und ihre Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihre politischen Antworten, einschließlich der Gestaltung von Finanzierungsinstrumenten, zu verbessern, um die sinnvolle Teilhabe der Roma an Maßnahmen zur Verbesserung ihrer sozialen Einbeziehung zu erleichtern.

Die Hauptziele der Forschung bestanden deshalb darin:

- zu ermitteln und zu verstehen, was bei Maßnahmen zur Einbeziehung der Roma auf lokaler Ebene funktioniert und was nicht funktioniert, und die Gründe dafür aufzuzeigen;
- Daten über den gesamten Prozess der Bemühungen zur Integration der Roma auf lokaler Ebene zu sammeln, einschließlich darüber, wie Gemeinschaften und lokale Behörden Prioritäten festlegen, wie lokale Interessenträger einen Konsens erzielen, wie genau Menschen teilhaben und welche Rollen sie übernehmen;
- die Beteiligung von Gemeinschaften an Inklusionsbemühungen zu erleichtern, und zu erforschen, wie verschiedene Beteiligungsformen umgesetzt werden können;
- festzustellen, ob eine stärkere Teilhabe von Mitgliedern der Gemeinschaft an den Bemühungen auf lokaler Ebene zu besseren Integrationsergebnissen und/oder besser konzipierten Initiativen auf lokaler Ebene führen kann.

5 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zur Einbeziehung der Roma. 2947. Tagung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“, Luxemburg, 8. Juni 2009, „Common Basic Principles on Roma Inclusion – as discussed at the 1st meeting of the integrated European platform for Roma inclusion“ (Gemeinsame Grundprinzipien für die Einbeziehung der Roma – wie auf der 1. Tagung der integrierten europäischen Plattform für die Einbeziehung der Roma erörtert), April 2009.



Im Hauptbericht geht es darum, den Prozess der Einbeziehung der Roma auf lokaler Ebene zu verstehen und zu untersuchen. Darin werden die wichtigsten Triebkräfte und Hindernisse für die Inklusion der Roma auf lokaler Ebene aufgezeigt – mit anderen Worten das, was für die Inklusion der Roma funktioniert, was nicht funktioniert, und warum dies so ist. Die Forschung wurde vor dem Hintergrund der Inklusion der Roma entwickelt, ihre Logik und Methodik sind jedoch auch für Sachverhalte relevant, die über die Probleme der Roma-Gemeinschaften hinausgehen. Partizipatorische Konzepte für Maßnahmen auf lokaler Ebene und die Entwicklung von Strategien haben das Potenzial, politische Maßnahmen und Projekte zu verbessern, die sich auf andere Gruppen in vulnerablen Situationen (wie beispielsweise Personen mit Behinderungen, Kinder,

Obdachlose, Migranten und Flüchtlinge) sowie die allgemeine Bevölkerung beziehen. Diese Methoden können auch dazu beitragen, Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, ihre Rechte geltend zu machen und ihre eigene Situation vor Ort zu verbessern.

Dieser Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse der Feldforschung und die Stellungnahmen der FRA diesbezüglich zusammen. Der Hauptbericht *„Zusammenarbeit mit den Roma: Teilhabe und Selbstbestimmung lokaler Gemeinschaften“* präsentiert die Ergebnisse der Feldforschung im Detail. Darüber hinaus sind 21 Ortstudien aus den elf teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten sowie Videos und andere Materialien dem Hauptbericht beigelegt und auf der Projekt-Webseite verfügbar.⁶

6 Siehe FRA (2018), *„Working with Roma: Participation and empowerment of local communities“* (Zusammenarbeit mit den Roma: Teilhabe und Selbstbestimmung lokaler Gemeinschaften), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen. Die [Projekt-Webseite](#) ist auf der Webseite der FRA abrufbar.

Wichtigste Ergebnisse und Stellungnahmen der FRA

Die Forschung enthüllt einen Reichtum an Wissen über die soziale Inklusion und die Integration der Roma in der Praxis. Wie viele der einzelnen Ortstudien zeigen, ist es möglich, sinnvolle und spürbare Veränderungen zu erreichen und lokale Gemeinschaften zu stärken. Lokale Behörden können bei ihren Bemühungen, die Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger zu schützen und zu fördern, verantwortungsbewusster und effektiver werden. Darüber hinaus zeigt die Forschung, dass partizipatorische Prozesse, die ortsansässige Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, ein wichtiges Instrument für Prozesse der sozialen Inklusion sein können. Verständnis für die Komplexitäten sozialer Inklusion und Ausgrenzung kann dazu beitragen, andere vorhandene Daten in einen Kontext zu stellen, und als erster Schritt zur Bewältigung der tatsächlichen Probleme vor Ort dienen.

Förderung einer sinnvollen Teilhabe der Roma an Tätigkeiten, die sie betreffen

Teilhabe ist eines der „10 gemeinsamen Grundprinzipien für die Einbeziehung der Roma“ der Europäischen Union. Die Beteiligung der Roma an der Konzipierung lokaler Projekte, Strategien und Inklusionsbemühungen, die darauf ausgerichtet sind, sie zu unterstützen, ist eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung dieser Projekte. Die Art der Teilhabe kann hinsichtlich der Tiefe und Intensität variieren. Behörden können Einwohner beispielsweise einladen, an organisierten Sitzungen teilzunehmen; sie können sie ermutigen zu Entscheidungsprozessen beizutragen; oder sie können sie bitten, bei der Durchführung von Maßnahmen mitzuwirken. Die Forschung zeigt, dass es schwierig sein kann, einen Raum zu schaffen, in dem Menschen in sinnvoller Weise zusammenarbeiten, lernen Kompromisse einzugehen und gemeinsam Lösungen finden. Es bedarf daher Erfahrung und Kompetenz, um dies zu erleichtern.

Die lokale Bevölkerung für Initiativen zu interessieren und daran zu beteiligen, kann eine Herausforderung darstellen. Sie will wissen, wie die geplanten Maßnahmen ihre dringendsten Bedürfnisse decken können, und eine Beteiligung an Projekten kann zuweilen weit entfernt von ihren täglichen Problemen erscheinen. Die Einigung auf spezifische Ziele und das Erreichen konkreter Ergebnisse, die einen

greifbaren – wenn auch noch so kleinen – Nutzen für die Menschen erzeugen, sind eine Möglichkeit, die Teilnahme an Projekten und anderen Inklusionsaktivitäten sicherzustellen. Die Deckung von Grundbedürfnissen, wie angemessener Wohnraum, Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Beschäftigung, kann ebenfalls wichtig sein, bevor abstraktere Formen kommunaler Entwicklungsmaßnahmen ergriffen werden. Aus der Forschung geht hervor, dass es für ein dauerhaftes Engagement der Menschen vor Ort unerlässlich ist, das Vertrauen der Roma-Gemeinschaften und lokalen Behörden zu stärken, Muster der ritualisierten Teilhabe zu überwinden, Konflikte oder zunehmende Spannungen zu lösen und sich bewusst zu machen, dass Teilhabe nicht erzwungen werden kann.



Lille – Sozialarbeiter der Organisation AFEJI nehmen an einer Sitzung der Ausdrucksgruppen außerhalb der Wohnungen der Roma-Familien teil. In den Ausdrucksgruppen konnten Roma ihre Anliegen, Bedürfnisse und Ideen zum Ausdruck bringen (© FRA)

Dies ist relevant, da viele Gemeinden und örtliche Gemeinschaften nach Jahren, in denen kaum oder gar keine Fortschritte hinsichtlich der Inklusion der Roma erzielt wurden, frustriert sind. Nur wenige Gemeinden sind bereit oder in der Lage, im großen Stil in Veränderungen zu investieren, und die Gemeinschaften sind nicht immer motiviert, sich aktiv einzubringen. Die Forschung zeigt, dass Konzentration auf erfolgreiche abgeschlossene Projekte sowie Bereitschaft und Offenheit einiger lokaler Behörden, hinsichtlich der Inklusion der Roma tätig zu werden, notwendige Voraussetzungen für die Planung neuer Aktivitäten und aufrichtiges Engagement der lokalen Akteure sind. Die Forschung zeigt auch, dass die Entwicklung und Anwendung von Umsetzungsmethoden, die den lokalen Besonderheiten

sowie den besonderen Bedürfnissen der betroffenen Personen Rechnung tragen, zu erfolgreicherer Projektergebnisse führen können. Die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Roma-Frauen – und somit die Übertragung einer echten Rolle bei den Projekten – ist besonders wichtig. Mit anderen Worten: Es gibt keine Patentlösung für die Einbeziehung der Roma.

Viele Mitglieder lokaler Gemeinschaften wurden nie gefragt, was sie benötigen, und viele waren daran gewöhnt, passive Empfänger von Projekten oder Programmen zur Förderung der sozialen Inklusion zu sein, die als Begünstigte von Initiativen profitieren, welche von Akteuren außerhalb der Gemeinschaft konzipiert und durchgeführt werden. Sie hatten Teilhabe meist als Teilnahme an einer Sitzung, einer Schulung oder einem Workshop oder als vorübergehende Anstellung zur Durchführung von Aktivitäten, die sie nicht selbst entwickelt hatten, verstanden. Aufgrund der begrenzten Erfahrungen mit sinnvollerer Formen der Teilhabe ist es notwendig, die Fähigkeit von Mitgliedern der Gemeinschaft zu fördern und auszubauen, ihr Recht auf aktive Mitwirkung an sie betreffenden Projekten geltend zu machen und ihren Bedürfnissen selbstbestimmt Ausdruck zu verleihen. Dies bedeutet, dass nationale oder lokale Behörden auch Sachverständige einbeziehen müssen, die wirksam mit den örtlichen Gemeinschaften kommunizieren können.

FRA-Stellungnahme 1

Die Mitgliedstaaten und insbesondere lokale Behörden müssen Bedingungen schaffen, die für die Erleichterung einer bedeutungsvollen Beteiligung der Roma an lokalen Inklusionsbemühungen förderlich sind. Lokale Behörden und alle Akteure, die Projekte oder Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion umsetzen, sollten die Ziele, spezifischen Ergebnisse und Folgen, sowie die Grenzen aller sozialen Inklusionsmaßnahmen klar darlegen, damit die örtliche Bevölkerung motiviert wird und engagiert bleibt. Sie sollten außerdem besondere Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass die Teilhabe keine oberflächlichen Züge annimmt und nur zur Wahrung des Scheins dient. Dies bedeutet, dass sie mit den lokalen Gemeinschaften zusammenarbeiten und diese dabei unterstützen sollen, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen, damit ihren Sichtweisen in Bezug auf lokale Strategien, Aktionspläne und Projekte zur Förderung der Integration Rechnung getragen werden kann.

All dies unterstreicht die wichtigste Erkenntnis: Teilhabe muss bedeutungsvoll sein. Das heißt, Probleme anzugehen, die den Bedürfnissen der Menschen entsprechen, und ihnen eine echte Rolle bei der Festlegung und Verwirklichung der Ziele von

Strategien, politischen Maßnahmen und Projekten zur Förderung der sozialen Inklusion zu geben. Lokale Behörden und andere Akteure, die Projekte oder Maßnahmen zur Förderung der sozialen Inklusion durchführen, sollten sicherstellen, dass sie Formen der Teilhabe auswählen und umsetzen, die einen oberflächlichen Ansatz zur Wahrung des Scheins verhindern. Eine bedeutungsvolle und tief greifende Beteiligung erfordert auch Zeit, damit die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Kommunikationsfähigkeiten und sonstigen Kompetenzen entwickeln können.

FRA-Stellungnahme 2

Lokale Behörden und Projektträger sollten geschlechtsspezifische Aspekte berücksichtigen, um mögliche Hindernisse für die Beteiligung von Frauen an Aktivitäten zu ermitteln, und Strategien zu ihrer Überwindung auszuarbeiten. Zeitpunkt und Ort von Sitzungen und Aktivitäten sollten den besonderen Umständen und den Bedürfnissen ihrer Gemeinschaften Rechnung tragen. Es sollte auch auf die möglichen Auswirkungen dieser Erwägungen, insbesondere auf Roma-Frauen oder Roma-Kinder, geachtet werden, die möglicherweise nur begrenzt zur Verfügung stehen oder andere Bedenken haben, die sich auf ihre Teilnahmemöglichkeit auswirken können.

Vertrauensbildung zwischen den Gemeinschaften, um den Erfolg zu sichern

Vertrauen zwischen den Interessenträgern – oder das Fehlen eben dieses – beeinflusst die Umsetzung von Inklusionsprojekten. Ein wichtiges Element der Zusammenarbeit mit lokalen Gemeinschaften besteht darin, auf bestehende Beziehungen aufzubauen. Wenn Gemeinschaften Einzelpersonen, die für die Umsetzung von Projekten zuständig sind, vertrauen, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie an Projektaktivitäten teilnehmen und offen ihre Gedanken und Meinungen teilen; dies hat zur Folge, dass die Maßnahmen letztlich zu konkreteren und aussagekräftigeren Ergebnissen führen. Die Forschung zeigt, dass es in Fällen, in denen lokale Maßnahmen der erwarteten Erfüllung der Bedürfnisse nicht gerecht werden, letztendlich zu einem Vertrauensverlust und schließlich zu fehlender Motivation für die Fortsetzung der Teilnahme kommt.

Der Aufbau von Vertrauen und die Ermittlung lokaler „wichtiger Förderer“, die bereits ein Vertrauensverhältnis zu den Gemeinschaften aufgebaut haben, ist ein schwieriger und komplexer Prozess. In Ortschaften, in denen Sachverständige als den örtlichen

Gemeinschaften unbekannte „Auswärtige“ in die Gemeinschaften kommen, muss eine beträchtliche Menge an Zeit und Energie in den Aufbau und die Vertiefung von Vertrauensbeziehungen investiert werden. In Ortschaften, in denen die Inklusionsbemühungen von bereits vertrauten Personen umgesetzt werden und auf bestehenden Netzwerken und Vertrauensbeziehungen aufbauen, sind sie in der Lage, Aktivitäten innerhalb kürzerer Zeit zu organisieren sowie intensiver und partizipativer mit den Menschen zusammenzuarbeiten. Das Erzielen greifbarer Veränderungen, die den Bedürfnissen der Gemeinschaft gerecht werden, und die transparente Arbeit an gemeinsamen Anliegen sowohl der Roma als auch der Nicht-Roma sind für die Nachhaltigkeit des Vertrauens und der Beteiligung ebenfalls von wesentlicher Bedeutung.



Stara Zagora – Einwohner des Stadtteils Lozenetz erörtern ihren idealen Bau- und Einrichtungsplan eines Modellhauses bei einer Fokusgruppendifkussion im Februar 2016 (© FRA)

FRA-Stellungnahme 3

Die Mitgliedstaaten sollten nationale Ressourcen und EU-Fördermittel mobilisieren, um lokale Behörden und zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit den Roma zusammenarbeiten, dabei zu unterstützen, konkret auf die Bedürfnisse auf lokaler Ebene einzugehen. Sie sollten partizipative Ansätze bei der Zusammenarbeit mit den Roma unterstützen und Beteiligungsmechanismen in die lokale Politik und Strategieentwicklung integrieren. Dabei sollten sie auf bestehenden Netzwerken und Vertrauensbeziehungen aufbauen; sie sollten die Rolle wichtiger Förderer und die Zeit berücksichtigen, die notwendig ist, um Vertrauensverhältnisse zu den Gemeinschaften aufzubauen; und sie sollten Nicht-Roma in Fragen, die von gemeinsamem Interesse sind, einbeziehen.

Transparente und leicht verständliche Kommunikation für den Umgang mit Erwartungen

Um den Erwartungen der lokalen Bevölkerung Rechnung zu tragen und eine erfolgreiche Umsetzung der Integrationsbemühungen zu gewährleisten, ist eine angemessene und maßgeschneiderte Kommunikation über lokale politische Maßnahmen, Strategien und Projekte von entscheidender Bedeutung. Die Art und Weise, wie die Ziele, Methoden und Grenzen eines Projekts den örtlichen Gemeinschaften vermittelt werden, ist in vielen Fällen ebenso wichtig wie die Information selbst. Manchmal können Informationen, welche die eine Seite für klar und einfach hält, von anderen Beteiligten anders verstanden oder interpretiert werden. Solche (Fehl-)einschätzungen werden häufig darauf zurückgeführt, wie wichtige Informationen sowohl innerhalb der Gemeinschaften als auch gegenüber den Gemeinschaften vermittelt werden.

Die Dynamik innerhalb der Ortschaften bestimmt die Art und Weise der Kommunikation und die vermittelten Botschaften weitgehend. Ein gutes Verständnis dieser Dynamik ist wichtig angesichts der Tatsache, dass viele lokale Gemeinschaftsmitglieder oft nur über begrenzte Erfahrungen und Kapazitäten für die Teilnahme verfügen. Die Projektträger sind dafür verantwortlich, dass alle Informationen über die Beteiligung der Gemeinschaften an Projekten, Inklusionsaktivitäten oder lokalen politischen Maßnahmen und Strategien in zugänglicher und leicht verständlicher Weise an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vermittelt werden. Dies kann die Verwendung einer leicht verständlichen Ausdrucksweise in der Muttersprache der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, eine einfache jargonfreie Ausdrucksweise und die Wiederholung von Inhalten erfordern, um zu gewährleisten, dass jeder ein gleiches und volles Verständnis davon hat, was geplant ist und welche Aktivitäten wie und unter welchen Bedingungen stattfinden. Die Forschung zeigt ferner, dass die Kommunikation auf persönlicher Ebene wirksamer ist als indirekte gruppenbasierte Kommunikationsmittel wie Newsletter, Rundfunksendungen und Broschüren, wenn es darum geht, die Motivation der örtlichen Gemeinschaften für die Teilnahme an Inklusionsbemühungen zu gewinnen und aufrechtzuerhalten.

Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz in der Kommunikation darüber, wie Maßnahmen umgesetzt und Entscheidungen getroffen werden, sind von wesentlicher Bedeutung, um angemessen auf Erwartungen einzugehen und dafür zu sorgen, dass alle über ein gemeinsames Verständnis verfügen. Die Rollen und Zuständigkeiten sowie deren Grenzen sollten sorgfältig kommuniziert werden, um einen Vertrauensverlust zu verhindern, falls unrealistisch hohe Erwartungen hinsichtlich der Ergebnisse eines Projekts oder einer politischen Maßnahme nicht erfüllt werden.



Megara – Der Bürgermeister besucht während einer Sitzung das Roma-Viertel, um den Forschungsprozess zu erläutern und die Menschen zur Teilnahme zu mobilisieren; es wurden häufig Sensibilisierungsmaßnahmen in der Umgebung durchgeführt (© FRA)

FRA-Stellungnahme 4

Lokale Behörden und Projektträger sollten sicherstellen, dass Informationen über Projekte und lokale politische Maßnahmen transparent sind und in zugänglicher und leicht verständlicher Weise klar und deutlich vermittelt werden. Kommunikationsmethoden sollten sorgfältig ausgewählt und ausgeführt werden, um den Erwartungen angemessen Rechnung zu tragen und die Beteiligung der örtlichen Bevölkerung an Projekten und anderen Inklusionsbemühungen zu fördern.

Die Beziehungen innerhalb der Gemeinschaften berücksichtigen, um die Inklusion gezielter zu unterstützen

Die Forschung lässt eine Reihe interessanter Trends in den Gemeinschaftsbeziehungen erkennen, die sich nicht nur auf die Wahl der Form der Teilhabe und des Engagements, sondern auch auf die Ergebnisse und den Erfolg lokaler Maßnahmen auswirken können. Beziehungen innerhalb der Roma-Gemeinschaften, Spannungen zwischen Roma und Nicht-Roma, Machtverhältnisse zwischen den Gemeinschaften und lokalen Behörden, die Rolle und Bereitschaft der lokalen Behörden und eine Reihe anderer Dynamiken auf lokaler Ebene zwischen verschiedenen Akteuren wirken sich auf die Projektergebnisse und die Art und Weise, wie lokale Maßnahmen und Strategien konzipiert und umgesetzt werden, aus. Die Forschungserfahrung wirft auch Licht auf die Bedeutung wichtiger Förderer, Mittler und zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Erleichterung lokaler Maßnahmen.



Bologna – Ortsansässige Sinti und Roma erörtern ihre Ansichten über die größten Herausforderungen für die soziale Inklusion und den Mangel an Gemeindeförderern und Mittlern (© FRA)

„Wichtige Förderer“ innerhalb der örtlichen Gemeinschaften haben, häufig aufgrund ihrer Rolle oder Persönlichkeit, einen wichtigen Einfluss auf die Umsetzung und den Erfolg lokaler Aktivitäten. Sie können entscheidend sein, wenn es darum geht, Einzelpersonen zur Teilnahme zu motivieren, Vertrauen

zu den Projektträgern und Projektaktivitäten aufzubauen und die Glaubwürdigkeit der Projekte zu erhöhen. Wenn solche wichtigen Förderer bei Projekten berücksichtigt werden, können sie dazu beitragen, andere Mitglieder der Gemeinschaft zu erreichen und sie zur Beteiligung an lokalen Aktivitäten und Projekten zu bewegen.

Es gibt viele Möglichkeiten, Menschen mehr Eigenverantwortung zu geben. Im Rahmen der Forschung wird versucht, die Eigenverantwortung der beteiligten örtlichen Gemeinschaften zu stärken, indem sie diese zunächst nach ihren Bedürfnissen fragt, sie über ihre Rechte und die Wahrnehmung dieser Rechte informiert und sie dabei unterstützt, „Akteure des Wandels“ zu werden. Wenn Menschen die Gelegenheit erhalten, ihre Ansichten im Dialog mit lokalen Behörden zum Ausdruck zu bringen, können sie sich besser für die Wahrung ihrer Rechte einsetzen und zugleich zu ihrer Emanzipation beitragen. Lokale Behörden lernen, die Bedürfnisse und Ansichten ihrer Bürgerinnen und Bürger anzuhören, und die lokale Bevölkerung lernt realistischere Erwartungen zu entwickeln. Die Forschung zeigt vor allem, dass durch die Befähigung der Menschen dazu beigetragen werden kann, das stereotypische Bild der Roma in ständiger Opferrolle zu durchbrechen und sie dazu anzuregen, ihren Anteil an der sozialen Entwicklung und am sozialen Fortschritt als Gleichberechtigte zu beanspruchen. Insbesondere die gezielten Bemühungen zur Stärkung der Rolle der Roma-Frauen und Roma-Jugendlichen waren in mehreren Ortschaften ein wichtiges Element für den Erfolg des Projekts.

FRA-Stellungnahme 5

Die Mitgliedstaaten und lokalen Behörden sollten die Projektträger dabei unterstützen, die Zusammenhänge, Gemeinschaftsdynamiken und Machtverhältnisse auf lokaler Ebene zu erfassen, bevor Projekte konzipiert und durchgeführt werden. Lokale Behörden sollten die „wichtigsten Förderer“ ermitteln und sie an Bord holen, um die Gemeinschaften zu erreichen und die Glaubwürdigkeit der Inklusionsbemühungen auf lokaler Ebene zu erhöhen. Lokale Behörden sollten außerdem Raum schaffen, damit alle Stimmen gehört werden, und insbesondere gezielte Anstrengungen zur Stärkung der Roma-Frauen und Roma-Jugendlichen unternehmen.

Partizipative Ansätze und Flexibilität in die Finanzierungsmechanismen und die Projektgestaltung aufnehmen

Die Forschung liefert wertvolle Einblicke darüber, wie lokale Inklusionsmaßnahmen besser konzipiert, umgesetzt und überwacht werden können, und zeigt auf, welche Probleme und Aspekte vermieden werden sollten. Es gibt eine Reihe von Erkenntnissen, die den Einsatz von Ressourcen verbessern können, unabhängig davon, ob sie aus lokalen Haushalten, aus nationalen Mittelzuweisungen, aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) oder aus anderen Finanzierungsquellen stammen. Partizipative Ansätze sind besonders wichtig für die Umsetzung von Projekten in Ortschaften, in denen frühere Initiativen die Menschen auf lokaler Ebene nicht erreicht haben und für die Roma keine Hilfe waren, und in denen die Gemeinschaften in der Vergangenheit immer wieder enttäuscht wurden. Aus der Forschung geht hervor, dass die Förderung klein angelegter, gemeinschaftsbasierter Aktivitäten, darunter die Förderung der Sensibilisierung für Rechte und kulturelle Interaktion, das Ergreifen gezielter Maßnahmen sowohl für Roma als auch für Nicht-Roma sowie die Festlegung flexiblerer Rahmenbedingungen und längerer Zeitpläne, zu aussagekräftigen Ergebnissen führen und die Situation der Roma auf lokaler Ebene verändern könnten. Die Entwicklung von lokalen Maßnahmen, die nicht allein, sondern im weiteren Kontext von Projekten zur Förderung der sozialen Inklusion von Roma und Gemeinschaften in marginalisierten oder vulnerablen Situationen stehen, ist ebenfalls wichtig, um eine langfristige und nachhaltige Wirkung sicherzustellen. Projekte sind erfolgreicher, wenn sie auf bestehenden Vertrauensverhältnissen und Solidarität aufbauen, die das soziale Gefüge in und zwischen den Gemeinschaften fördern und stärken.

Die Forschung zeigt außerdem, dass auf Gemeinschaftsebene durchgeführten Projekten und Integrationsmaßnahmen nicht immer ausreichend Zeit gegeben wird, um den Prozessen der Teilhabe, Vertrauensbildung, der Schulung und des Aufbaus der Kapazitäten von Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie der Überwachung und Bewertung und der Flexibilität zur Anpassung des Schwerpunkts oder der Ausrichtung von Aktivitäten Rechnung zu tragen. Mehr Zeit und Flexibilität für partizipatorische Ansätze und zyklische Prozesse, welche die Möglichkeit bieten, Projekte zu überarbeiten und neu auszurichten, können auch dazu beitragen, längerfristige und aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen.

Die derzeitigen Finanzierungsmechanismen konzentrieren sich zudem tendenziell auf messbare Leistungen und Ergebnisse, um den Erfolg der Projekte zu ermitteln und die Rechenschaftspflicht gegenüber den Gebern und den Finanzierungsmechanismen zu wahren. Allerdings sind nicht alle aussagekräftigen Ergebnisse mit quantitativen Indikatoren messbar. Es ist schwierig, wichtige Auswirkungen von partizipatorischen Prozessen und subtilere Auswirkungen wie Befähigung und Veränderungen im sozialen Gefüge der Gemeinschaften zu erfassen. Dies ist auch im Allgemeinen in Projektbewertungen nicht enthalten. Der Wert der Umsetzung partizipatorischer Ansätze läuft Gefahr, verloren zu gehen, wenn er in den formalen Projektberichtmechanismen nicht berücksichtigt wird.

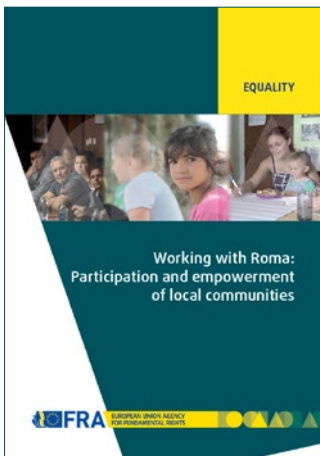


Pavlikeni – Die lokale Maßnahme konzentrierte sich auf Bildungsinitiativen, darunter die Förderung der Teilnahme an frühkindlicher Erziehung (© FRA)

FRA-Stellungnahme 6

Die Mitgliedstaaten und lokale Behörden sollten für eine Verbindung zwischen Projekten auf lokaler Ebene und breiter angelegten nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen und Strategien zur Förderung der Integration sorgen, um eine langfristige und nachhaltige Wirkung zu gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten und lokale Behörden sollten dafür Sorge tragen, dass auf Gemeinschaftsebene durchgeführte Projekte und Integrationsmaßnahmen ausreichend Zeit gegeben wird, um den Prozessen der Beteiligung, Vertrauensbildung, der Schulung und des Aufbaus der Kapazitäten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie der Überwachung und Bewertung Rechnung zu tragen. Sie sollten außerdem partizipatorische Projekte unterstützen, bei denen eine quantitative Berichterstattung über die Ergebnisse mit einem ganzheitlicheren Verständnis des Engagements und der Beteiligung einhergeht. Eine Verlagerung des Schwerpunkts von den erwarteten Ergebnissen und Leistungen auf den Umsetzungsprozess kann zu bedeutungsvoller Veränderung des Lebens der Menschen führen, die mit solchen Projekten und Aktivitäten unterstützt werden sollen.



Dieser Bericht präsentiert die wichtigsten Ergebnisse, die das Projekt der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte über die Beteiligung örtlicher Gemeinschaften an der Inklusion der Roma erbrachte. Im Rahmen des Projekts wird erforscht, wie die Roma am besten in die Integrationsbemühungen auf lokaler Ebene einbezogen werden können. Dabei wurden lokale Behörden und die lokale Bevölkerung, insbesondere Roma, zusammengebracht, und es wurde untersucht, welche Aspekte funktionieren, welche nicht funktionieren und weshalb dies der Fall ist. Die 21 Ortschaften in elf Mitgliedstaaten, die Gegenstand der Forschung waren, wiesen unterschiedliche lokale Gegebenheiten, Bedürfnisse und Herausforderungen auf. Aus den Erfahrungen in all diesen Ortschaften wurde jedoch deutlich, dass Ressourcen besser genutzt werden müssen, um echte Verbesserungen im Leben der Roma in der gesamten EU zu erreichen.

Die vorgestellten Forschungsergebnisse eröffnen Möglichkeiten, die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung von Integrationsbemühungen auf lokaler Ebene zu verbessern – zugunsten aller Personen, die nach wie vor am Rande der Gesellschaft leben, der Roma und anderer Bevölkerungsgruppen.

Weitere Informationen:

Den vollständigen FRA-Bericht „*Working with Roma: Participation and empowerment of local communities*“ finden Sie unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/empowering-roma>.

Weitere Informationen über das Projekt, einschließlich der Ortsfallstudien auf Englisch und in den Landessprachen, sowie Videos der einzelnen teilnehmenden Ortschaften und andere Materialien sind auf der Projekt-Webseite verfügbar: <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>.

Weitere einschlägige Veröffentlichungen der FRA:

- FRA (2018), *Transition from education to employment of young Roma in nine EU Member States*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen (verfügbar auf Englisch)
- FRA (2018), *Anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen (verfügbar auf Englisch)
- FRA (2016), *Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS II) Roma – Ausgewählte Ergebnisse*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen (verfügbar in 22 Sprachen)

Einen Überblick über die Tätigkeiten der FRA im Bereich Rechte der Roma finden Sie hier: <http://fra.europa.eu/de/theme/roma>.



Amt für Veröffentlichungen

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11, 1040 Wien – Österreich
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

Fotos (Cover und Innenseiten, von links nach rechts):
© FRA-LERI_Stara_Zagora; FRA-LERI_Hrabusice; FRA-LERI_Sokolov.

Bei Verwendung oder Wiedergabe von Fotos oder sonstigem Material, die bzw. das nicht dem Urheberrecht der FRA unterliegen/unterliegt, muss die Zustimmung direkt bei den Rechteinhabern eingeholt werden.

Print: ISBN 978-92-9474-480-7, doi:10.2811/65962
PDF: ISBN 978-92-9474-486-9, doi:10.2811/528268