



FRA

Die Situation von Roma-EU-Bürgern, die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten niederlassen

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 978-92-9192-553-7

doi: 10.2811/58623

© Europäische Gemeinschaften, 2009
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Design: FRA, Wien
Druck: *Belgien*

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier

Die Situation von Roma-EU-Bürgern,
die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten
niederlassen

Vergleichender Bericht

FRA

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

Zusammenfassung.....	5
Einführung.....	12
1. Hintergrundinformationen.....	17
2. Bewegungsmuster und Erfahrungen.....	21
3. Die Situation der Roma in den Zielländern.....	39
4. Reaktionen von lokalen Behörden und Nichtregierungsorganisationen	76
5. Schlussfolgerungen.....	91
6. Stellungnahmen	93
Ausgewählte Quellen	97
Methodik.....	102
Anhänge	105

Zusammenfassung

Umfang und Hintergrund der Studie

Seit dem Niedergang des Kommunismus und verstärkt noch seit dem Beitritt verschiedener mittel- und osteuropäischer Länder zur Europäischen Union sind viele Roma auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen in andere EU-Mitgliedstaaten umgezogen. Nach Informationen der nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzes¹ der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte sind viele Roma jedoch weiterhin Rassismus, Diskriminierung und Ausgrenzung ausgesetzt.

Die FRA hat dies zum Anlass genommen, die Situation eingehend zu analysieren, und eine Untersuchung auf der Grundlage von Befragungen von einzelnen Roma und Beamten in Auftrag gegeben, um zu ermitteln, wie das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt von EU-Bürgern mit Romahintergrund² in einer Reihe ausgewählter EU-Mitgliedstaaten³ geachtet, geschützt und gewahrt wird.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf diese Untersuchung und ist Teil einer im Jahr 2008 eingeführten gemeinsamen Maßnahme der FRA, des Amtes des Menschenrechtskommissars des Europarats und der OSZE zur Freizügigkeit und Migration von Roma.

Das Recht der EU-Bürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten, ist für das Projekt der europäischen Integration von zentraler Bedeutung. Laut dem letzten Eurobarometer-Bericht vom September 2009 antworteten 42 % aller Europäer auf die Frage „Für was steht die EU?“ zuallererst „die Freiheit, überall in der EU zu reisen, zu studieren und zu arbeiten“.⁴ Dieses Recht ist in Artikel 18 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verankert, der durch die

¹ Seit dem Jahr 2000 sammeln die nationalen Anlaufstellen des RAXEN-Netzes in allen EU-Mitgliedstaaten Daten zu Themen im Zusammenhang mit Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz. Die nationalen Anlaufstellen sind Organisationen, die von der FRA beauftragt werden, mithilfe verschiedener Instrumente der Berichterstattung Hintergrundmaterial für ihre vergleichenden Analysen zu sammeln. Weitere Informationen stehen unter http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm zur Verfügung (Stand: 27.11.2009).

² Die Untersuchung konzentriert sich ausschließlich auf EU-Bürger mit Romahintergrund; diese werden im Text auch als „Roma“ bezeichnet.

³ Die Untersuchung wurde in fünf Zielländern (in Frankreich, Finnland, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich) durchgeführt, die umfassende und kontrastierende Merkmale aufweisen, die allgemein die Erfahrungen von romastämmigen EU-Bürgern, die in einem anderen als ihrem eigenen Mitgliedstaat leben, widerspiegeln.

⁴ EUROBAROMETER 71, *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, 2009, verfügbar unter http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_std_part1.pdf (Stand: 25.10.2009).

Richtlinie 2004/38/EG, die sogenannte Freizügigkeitsrichtlinie, ausführlicher umgesetzt wird. Mit dieser Richtlinie soll unter anderem Folgendes erreicht werden: Erleichterung der Ausübung des Rechts der Unionsbürger, sich innerhalb der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten; Beschränkung des Verwaltungsaufwands auf das absolut Notwendige; eine eindeutige Definition des Begriffs „Familienangehöriger“; eine Begrenzung der Möglichkeit, das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers und seiner Familienangehörigen zu versagen oder zu beenden.

Es sollte von vornherein beachtet werden, dass es sich bei diesem Recht nicht um ein allgemeingültiges Recht handelt: „Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats, wenn er in diesem Staat als Arbeitnehmer oder Selbstständiger tätig ist. Studenten und nicht erwerbstätige EU-Bürger müssen für sich und ihre Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügen, sodass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“.⁵

Auswanderungsgründe (push factors) und Einwanderungsgründe (pull factors)

Untersuchungen haben gezeigt, dass Armut und Rassismus die Hauptgründe sind, die Roma dazu veranlassen, ihre Herkunftsländer zu verlassen; insbesondere Armut nennen die befragten Roma als wesentlichen Grund. Arbeitslosigkeit ist ein ausschlaggebendes Merkmal der Erfahrung von Armut in den Herkunftsländern, doch auch Segregation und ein Gefühl der Nichtzugehörigkeit sind wesentliche Auswanderungsgründe.

Zu den Gründen, die Roma in bestimmte Zielländer ziehen lassen, gehören die Hoffnung auf eine Verbesserung des Lebensstandards wie auch auf eine Beschäftigung. Die Antworten zeigen jedoch, dass diese Hoffnungen auch durch eine Sicht durch die rosarote Brille und die Ansicht, dass das Leben im Zielland wahrscheinlich sehr viel besser sein wird, geprägt sein können. Die Untersuchungen haben die Tendenz aufgezeigt, dass Roma hauptsächlich aus bestimmten Gebieten in ihren Herkunftsländern migrieren.

⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:de:PDF> (Stand: 29.10.2009).

Erfahrungen bei der Überschreitung von Schengen-Grenzen

Die Befragten schilderten ihre Erfahrungen mit Grenz-/Visumbeamten in den Zielländern im Großen und Ganzen positiv. Allerdings war bei den befragten Roma eine größere Wahrscheinlichkeit von Problemen, einschließlich der Einforderung von Bestechungsgeldern durch korrupte Beamte, bei der Ausreise aus ihren Herkunftsländern und der Wiedereinreise in ihre jeweiligen Herkunftsländer zu beobachten. Die Befragten waren sich ihres generellen Rechts auf Freizügigkeit bewusst; weniger bekannt waren ihnen hingegen das spezifische und häufig komplexe Spektrum von Rechten und Pflichten hinsichtlich der Niederlassung von EU-Bürgern in einem anderen Mitgliedstaat.

Zugang zu Beschäftigung

Den Befragten zufolge unterscheiden sich die alltäglichen Erfahrungen von Roma in Ziel-EU-Mitgliedstaaten erheblich und hängen größtenteils von der erhaltenen Unterstützung ab. Einige Mitgliedstaaten und lokale Behörden bieten ein hohes Maß an Unterstützung durch die Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und die Erfüllung der besonderen Bedürfnisse der Roma; andere scheinen Roma möglichst zu einer Ausreise aus ihrem Land bewegen und weitere von einer Einreise abhalten zu wollen. Wie nicht anders zu erwarten, unterscheiden sich die Erfahrungen im Zusammenhang mit Beschäftigungsmöglichkeiten sowie dem Zugang zum Wohnungs- und Gesundheitswesen, zu Bildung und Sozialleistungen ebenfalls erheblich. Die Beschäftigung wirkt sich wesentlich auf alle anderen Bereiche des sozialen Lebens aus: Wenn Roma sich eine Beschäftigung im formellen Sektor sichern können, steht ihnen der Zugang zu weiteren Dienstleistungen, insbesondere dem Wohnungswesen, eher offen. Diese Entwicklung ist ziemlich komplex, und viele Hindernisse für die Integration und Gleichbehandlung bleiben bestehen (einschließlich des weitverbreiteten Rassismus gegenüber und der Diskriminierung von Roma), doch in diesem Zusammenhang bietet die Unionsbürgerschaft eine ernsthafte Aussicht auf die *Entwicklung der Integration*. Andererseits merkten die Befragten an, dass diejenigen, die nicht in der Lage sind, sich eine Beschäftigung im formellen Sektor zu sichern, auf eine Reihe von Hindernissen stoßen und daher nicht immer die Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten erfüllen können.

Anmeldung des Wohnsitzes

Die Untersuchungen deuten darauf hin, dass viele Roma-EU-Bürger ihren Wohnsitz nicht wie erforderlich im Zielland anmelden konnten; die Ursache hierfür lag in der Komplexität der Vorgehensweisen sowie in der falschen Anwendung der Bestimmungen der Freizügigkeitsrichtlinie durch die nationalen

Behörden. Dies führt zu einem Dominoeffekt und wirkt sich auf die Ausübung grundlegender politischer, wirtschaftlicher, sozialer und Bürgerrechte aus, beispielsweise auf das Wahlrecht bei lokalen und europäischen Wahlen, auf den Zugang zu nationalen Gesundheitssystemen, zum öffentlichen Wohnungswesen usw.

Beschäftigung im informellen Sektor

Die Befragten mit Romahintergrund machten sehr wenige Angaben zu den Themen illegaler Handel und Kriminalität unter Roma, während Befragte ohne Romahintergrund Roma aus anderen Mitgliedstaaten mit illegalem Handel und Bagatelldelikten in Verbindung brachten.

Tätigkeiten im informellen Sektor und andere einkommenschaffende Aktivitäten wie Betteln sind unter Roma weit verbreitet. Die zahlreichen Nachweise für die Betätigung als Bettler und die Beteiligung an informellen Wirtschaftsaktivitäten werfen tief greifende Fragen auf. Erstens: In welchem Ausmaß möchten Roma tatsächlich an solchen Aktivitäten beteiligt sein oder darauf zurückgreifen, um ihr Überleben zu sichern? Zweitens: Wie sollten Behörden reagieren, insbesondere wenn diese Aktivitäten offensichtlich die einzige Möglichkeit des Lebensunterhalts darstellen?

Die Befragten gaben zur Antwort, dass viele Bettler eine Beschäftigung vorziehen würden, da Betteln in den meisten Ländern als abweichendes Verhalten angesehen wird und unter Umständen und in einigen Formen illegal ist. Öffentliche und offizielle Reaktionen auf die Untersuchung konzentrierten sich oft negativ auf diesen Aspekt der Aktivitäten von Roma, während den Hindernissen für einen Zugang zu formeller Beschäftigung, beispielsweise den auf die historische Diskriminierung und mangelnde Sprachkenntnisse zurückzuführenden niedrigen Bildungs- und Qualifikationsniveaus, weniger Beachtung geschenkt wurde.

Politische Strategien und Maßnahmen

Aus den Ergebnissen der Untersuchung geht kaum hervor, dass die öffentlichen Behörden in den Aufnahmeländern bestimmte Strategien oder Maßnahmen eingeführt haben, um Roma-EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten zu integrieren; sie weisen vielmehr auf einen allgemeinen Mangel an politischen Strategien und Maßnahmen zur Sensibilisierung und Förderung der Freizügigkeit und des freien Aufenthalts hin, wie sie Artikel 34 der Freizügigkeitsrichtlinie vorsieht.⁶

⁶ In seinem Bericht über die Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie fordert das Europäische Parlament die Kommission auf, „die Mittel zu erhöhen und eine spezifische Haushaltslinie zur Unterstützung der nationalen und lokalen Projekte einzurichten, die im Sinne von

Außerdem besteht die Tendenz, eine allgemeine „Antwort auf die Romafrage“ zu entwickeln, die nationale Staatsbürger mit Romahintergrund, EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten mit Romahintergrund und Drittstaatsangehörige mit Romahintergrund zusammenfasst. Dieser Ansatz kann je nach Zusammenhang positiv oder negativ ausfallen. Die Entwicklung der Unterstützung für Roma-EU-Bürger hin zu einer progressiven und durchdachten Politik für nationale Roma in Spanien stellt ein nützliches Modell dar. Im Gegensatz dazu fasst die italienische Politik in der Regel alle Roma und Sinti – nationale Staatsbürger, EU-Bürger wie auch Drittstaatsangehörige – so zusammen, dass häufig Bürgerrechte untergraben werden und Grundrechte verletzt werden können.

Marginalisierung und Stereotype

Roma aus anderen Mitgliedstaaten werden häufig als Verursacher von Problemen stereotypisiert und sind selten willkommen. Einiges deutet darauf hin, dass die Niederlassung in einem neuen Land in der Regel eher zu Verelendung als zu neuen Chancen führt. Dabei handelt es sich natürlich um eine relative und subjektive Auffassung, aber die Untersuchungsergebnisse legen nahe, dass sich einige Roma aus anderen Mitgliedstaaten einer ausgeprägteren Marginalisierung ausgesetzt fühlen können, als es in ihrem Herkunftsland der Fall war. Eine kontinuierliche Ausgrenzung ist vor allem dann verbreitet, wenn Roma keine Beschäftigung im formellen Sektor finden können.

Wirtschaftskrise

Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise spürten viele Befragte, da die unsichere wirtschaftliche und beschäftigungsbezogene Situation vieler Roma sie bei einem konjunkturellen Abschwung besonders anfällig macht. Für einige Roma wurden die Wirtschaftskrise und die steigende Arbeitslosenquote in ihren Herkunftsländern zu Auswanderungsgründen, die sie dazu veranlassten, außerhalb ihres Heimatlands nach Beschäftigungsmöglichkeiten zu suchen, während einige Roma in anderen Mitgliedstaaten angaben, dass die zunehmende Arbeitslosigkeit für sie ein Grund sein könnte, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. In einigen Fällen können populistische Forderungen nach „nationalen Arbeitsplätzen für nationale Staatsbürger“ in einigen Zielländern Anzeichen für wachsende Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sein, die sich auf die Aussage gründen, dass „uns Migranten unsere Arbeitsplätze und unsere Ressourcen wegnehmen“.

Artikel 2 und 3 der Richtlinie 2004/38/EG auf die Integration von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat abzielen“. Siehe Bericht des Europäischen Parlaments A6-0186/2009 vom 24.3.2009, verfügbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0186+0+DOC+WORD+V0//DE> (Stand: 2.11.2009).

Schlussfolgerungen

Der Fall der Roma-EU-Bürger, die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten niederlassen, wirft Fragen im Rahmen einer umfassenderen Debatte über Antidiskriminierung und Integration, der Bedeutung der Unionsbürgerschaft und den damit verbundenen Rechten als allgemeines Konzept auf.

Der Fall der Roma kann als eine Art indikativer Test betrachtet werden: Die Auswirkungen auf einige der verletzlichsten Bürger in der EU sind ein wichtiger Indikator für die praktischen, alltäglichen Herausforderungen, denen sich alle Bürger gegenübersehen.

Die Roma üben ihr Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt im Kontext gewichtiger Aus- und Einwanderungsgründe aus. Aus den Untersuchungsergebnissen geht hervor, dass sich diese Bewegung vermutlich fortsetzen wird. Die Auswanderungsgründe in den Herkunftsländern basieren auf einer Kombination aus Armut und Rassismus. Arbeitslosigkeit stellt ein ausschlaggebendes Merkmal für die Erfahrung von Armut in den Entsendeländern dar. Zu den Einwanderungsgründen gehört die Hoffnung auf eine Verbesserung des Lebensstandards – insbesondere die Aussicht darauf, sowohl im formellen als auch im informellen Sektor einen Arbeitsplatz zu finden.

Die Untersuchung hat negative Reaktionen auf die Einreise von Roma-EU-Bürgern sowie politische Strategien und Praktiken aufgezeigt, die die Ausübung der Freizügigkeit durch die Roma beeinträchtigen können, selbst wenn dies nicht beabsichtigt ist.

Die Erfahrungen von Roma-EU-Bürgern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben, unterschieden sich – abhängig von den verschiedenen Zielländern – erheblich und reichten von ausgesprochen positiven Erfahrungen bis hin zu tief greifender Verelendung.

Die Ausgrenzung vieler Roma-EU-Bürger aus der Gesellschaft ihres Herkunftsmitgliedstaats sowie in ihrem Aufnahmemitgliedstaat schafft unüberwindbare Hindernisse für eine formelle Beschäftigung und die Möglichkeit, „ausreichende Existenzmittel“ nachzuweisen; dies führt zu einem Dominoeffekt in Bezug auf die Möglichkeit, einen Wohnsitz anzumelden und infolgedessen Zugang zu wesentlichen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und Bürgerrechten zu erlangen. Dadurch werden grundlegende Fragen zur Wirksamkeit der Integrationspolitik aufgeworfen.

Ein Ausschluss von der Sozialfürsorge wirkt sich unverhältnismäßig stark auf Frauen, Kinder, alte Menschen und Menschen mit Behinderungen aus. Es besteht der dringende Bedarf, Sensibilisierungsmaßnahmen in Bezug auf Geschlecht, Alter, Behinderungen und ähnliche Aspekte in die Gesamtstrategien für Unterstützung und die Bereitstellung von Ressourcen zu integrieren.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten müssen daher gezielte Strategien entwickeln, die sich auf integrierte rechts- und gleichheitsbasierte Standards

stützen, die den sozialen Zusammenhalt fördern und das in „*civis europeus sum*“ enthaltene Versprechen einlösen.

Einführung

Dieser Bericht basiert auf qualitativer Feldforschung, mit der untersucht wurde, wie romastämmige EU-Bürger ihr Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt in den EU-Mitgliedstaaten, – die wiederum in der Pflicht sind, dieses Recht zu achten, zu schützen und zu wahren –, ausüben.⁷ Die Untersuchungen konzentrierten sich auf die Bewegung von Roma aus Mitteleuropa, insbesondere aus Rumänien, Bulgarien, Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik Richtung Finnland, Frankreich, Italien, Spanien und Vereinigtes Königreich. Außerdem wurde die Migrationsbewegung zwischen der Tschechischen Republik und der Slowakei sowie die frühere Bewegung zwischen Portugal und Spanien berücksichtigt.

Bei der Untersuchung der Prozesse, Ursachen und Folgen der Mobilität von Roma innerhalb der EU wird offensichtlich, dass der EU-Beitritt auf der Grundlage der Unionsbürgerschaft einen Rahmen für die Mobilität von Roma innerhalb der EU geschaffen hat, der die älteren Migrationsmuster teilweise übernommen und teilweise abgeändert hat.

Das Kernstück dieses Berichts ist die Frage, welche Bedeutung die Unionsbürgerschaft für Roma-EU-Bürger hat und haben sollte. Die Vergleichbarkeit der Antworten auf diese Frage basiert häufig auf Lebensstandards und Chancen, Rechten und Pflichten. Die Vorteile der Unionsbürgerschaft lassen sich jedoch auch in ebenso bedeutenden, wenn auch weniger messbaren Maßstäben ablesen, die vielen Roma, die die mit der Bürgerschaft verbundenen Rechte ausüben, bewusst sind: *„Ich habe mich in Bulgarien nie so wohl gefühlt. In Frankreich kann ich auf den Champs-Élysées Kaffee trinken und niemand gibt mir zu verstehen, dass ich nicht das Recht habe, mich dort aufzuhalten. Ich verlange doch nicht zu viel, oder?“*⁸

Durch den Vertrag von Maastricht wurden alle Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten zu Bürgern der Europäischen Union. Die mit dieser Bürgerschaft verbundenen Rechte wurden durch zwei Dokumente bekräftigt: durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁹, die im Jahr 2000 in Nizza unterzeichnet und verkündet wurde, sowie durch die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu

⁷ Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) beauftragte das 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) mit der Durchführung der Forschungsarbeiten für diesen Bericht.

⁸ Befragung eines Rom, Paris, Frankreich, 26.3.2009.

⁹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 1. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Charta rechtsverbindlich.

bewegen und aufzuhalten (die „Freizügigkeitsrichtlinie“)¹⁰, die im April 2006 in Kraft trat. Die Unionsbürger genießen nun Rechte und Vorteile, die es ihnen ermöglichen, ihren neuen Rechtsstatus in Anspruch zu nehmen und zu erklären: „*civis europeus sum*“.¹¹ Mit diesem lateinischen Ausdruck wird eine häufig zitierte Aussage wiedergegeben, die der Generalanwalt Francis G. Jacobs vor dem Europäischen Gerichtshof machte:¹²

„[E]in 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.“

Die Analyse beschäftigt sich mit der Dynamik und den Fragen im Zusammenhang mit romastämmigen EU-Bürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit

¹⁰ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:DE:PDF> (Stand: 23.10.2009).

¹¹ Europäische Kommission 2008, „Right of Union citizens and their family members to move and reside freely within the Union: Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC“ (Das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten: Leitlinien für eine optimale Ausschöpfung der Richtlinie 2004/38/EG), Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit, S. 2. In englischer Sprache verfügbar unter: http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf (Stand: 20.10.2009).

¹² Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs vom 9. Dezember 1992. Rechtssache C-168/91, Christos Konstantinidis gegen Stadt Altensteig, Standesamt und Landratsamt Calw, Ordnungsamt, Vorabentscheidungsersuchen des Amtsgericht Tübingen, Deutschland: „Diskriminierung – Internationales Übereinkommen – Übertragung des Griechischen“. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991C0168:de:HTML> (Stand: 30.10.2009).

und freien Aufenthalt in der EU ausüben. Die Feldforschung konzentrierte sich auf Befragte, die sich selbst aus ethnischer Sicht als Roma betrachten, Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats sind und ihr Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsland ausüben. Umgekehrt beschäftigt sich die Untersuchung nicht eingehend mit der Erfahrung von Roma, die keine Unionsbürger sind, sofern ihre Erfahrung nicht mit der von romastämmigen EU-Bürgern in Zusammenhang steht. Häufig decken sich jedoch die Erfahrungen von Roma ohne Unionsbürgerschaft – seien diese Wanderarbeitnehmer, Flüchtlinge, Asylsuchende oder illegale Arbeitnehmer – zumindest teilweise mit denen von romastämmigen EU-Bürgern.

Im gesamten Bericht werden die Begriffe „Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten“, „Roma-EU-Bürger“, „romastämmige EU-Bürger“ oder „Roma“ verwendet, um sich auf diese bestimmte Gruppe von Roma zu beziehen.¹³ Gegebenenfalls werden auch Bezeichnungen der nationalen Staatsangehörigkeit verwendet, wie „rumänisch“, „bulgarisch“, „slowakisch“. Es ist offenkundig, dass diese nationalen Unterschiede für Roma, die in anderen Mitgliedstaaten leben, von Bedeutung bleiben.

Viele der hier erörterten Themen sind wahrscheinlich auch für nicht romastämmige EU-Bürger von Relevanz, da die Erfahrungen der Roma ein gutes Bild davon darstellen, wie sich das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt in der Praxis für viele der verletzlichsten EU-Bürger gestalten kann. In diesem Sinne kann der Fall der Roma als eine Art indikativer Test betrachtet werden: Die Auswirkungen auf einige der verletzlichsten Bürger in der EU sind ein wichtiger Indikator für die praktischen, alltäglichen Herausforderungen, denen sich alle Bürger gegenübersehen, die ihr Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt tatsächlich ausüben.

Der Fall der Roma hat eine hohe Aufmerksamkeit und Besorgnis in Bezug auf Freizügigkeitsprobleme innerhalb der EU erregt, da viele der Reaktionen der Mitgliedstaaten auf die Freizügigkeit in einem allgemeinen Bezug auf die nationale Herkunft formuliert sind, tatsächlich jedoch entweder ausdrücklich oder implizit auf Roma-EU-Bürger abzielen. Dies sollte als Frühwarnung bezüglich eines möglichen „Rassenbewusstheitseffekts“ dienen – ein Prozess, der häufig frühere und andauernde Reaktionen auf Immigration, Flüchtlinge und Wanderarbeitnehmer wiederholt.

Die Untersuchungen haben sehr unterschiedliche Erfahrungen verzeichnet. Für einige der Befragten ist die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt problemlos verlaufen. Ihnen haben sich in ihren Zielländern neue Chancen geboten und ihre Integration in diese Gesellschaften war zu ihrem eigenen Vorteil und zum Vorteil ihrer Zielländer erfolgreich. In einigen Fällen

¹³ Dadurch können einige Statusaspekte verschleiert werden, die für die betreffenden Roma unmittelbare Auswirkungen haben. Beispielsweise haben Roma, die Staatsangehörige eines EU-15-, EU-8- oder EU-2-Lands sind, unterschiedliche Rechte auf Beschäftigung in verschiedenen Mitgliedstaaten.

wurden sie auf positive Art willkommen geheißen und aktiv in ihre Zielländer integriert. Es gab jedoch auch Befragte mit weniger positiven Erfahrungen mit der Freizügigkeit und wenigen Aussichten darauf, diese ins Positive umzukehren. Für sie ist Freizügigkeit eher mit einem Prozess der Ausgrenzung als der Integration verbunden.

Die vorliegende Untersuchung prüft drei Dimensionen der Rechte: die *Achtung*, den *Schutz* und die *Wahrung*.¹⁴

- Die *Achtung* von Rechten stellt die Pflicht der Mitgliedstaaten dar, Rechte anzuerkennen und diese nicht durch ihre eigenen Vorgehensweisen zu verweigern (passiver Ansatz).
- Der *Schutz* von Rechten stellt die Pflicht der Mitgliedstaaten dar, Dritte (einschließlich nichtstaatlicher Akteure) von der Verweigerung von Rechten abzuhalten (aktiver Ansatz).
- Die *Wahrung* und die *Förderung* von Rechten nimmt die Mitgliedstaaten in die Pflicht zu handeln, um schrittweise die Voraussetzungen zu realisieren, durch die das Recht in der Praxis wirksam wird (proaktiver Ansatz). Das Konzept der Wahrung von Rechten ist bereits im Rahmen der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung festgehalten. Auch im Rahmen der EU-Gesetzgebung wird zunehmend anerkannt, dass Rechte aktiv gefördert werden müssen, um tatsächlich gewahrt werden zu können. Diese Erkenntnis ist in der EU-Politik auch in Form des bevorstehenden Inkrafttretens der Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹⁵ und des Beitritts der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (beides im Vertrag von Lissabon vorgesehen) erkennbar.¹⁶ Der Vertrag von Lissabon verdeutlicht die *proaktiven* Verpflichtungen der Union insbesondere im Bereich der Antidiskriminierung, in dem sich die Union der horizontalen Pflicht

¹⁴ Weitere Informationen zur Analyse dieser unterschiedlichen Verpflichtungsniveaus finden sich in folgenden Werken: A. Eide, „Economic, Social and Cultural Rights As Human Rights“ (Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als Menschenrechte), in A. Eide, C. Krause und A. Rosas (Hrsg.), „Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook“ (Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Ein Lehrbuch), 1995. A. Eide, C. Krause. und A. Rosas (Hrsg.), „Economic, social and cultural rights: a textbook“ (Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Ein Lehrbuch), Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995.

¹⁵ Gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union „achten [die Mitgliedstaaten] die Rechte, halten [...] sich an die Grundsätze und fördern [...] deren Anwendung“ (siehe Artikel 51 Absatz 1 der Charta).

¹⁶ Vergleiche in diesem Zusammenhang die „Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Rats der Europäischen Union“ vom 4./5. November 2004, „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“, siehe Anlage I, Ratsdokument 14292/04, Absatz II Unterabsatz 2 („Allgemeine Ausrichtung – Schutz der Grundrechte“), worin festgehalten ist, „dass die Union [...] rechtlich verpflichtet sein wird, sicherzustellen, dass die Grundrechte in all ihren Tätigkeitsbereichen nicht nur gewahrt, sondern auch *gezielt gefördert* werden“ (Hervorhebung hinzugefügt).

verschrieben hat, Diskriminierung in all ihren politischen Strategien aktiv zu bekämpfen.¹⁷

Die Mitgliedstaaten stehen in der Pflicht, die Rechte nicht nur zu achten und zu schützen, sondern auch zu wahren. Die Freizügigkeitsrichtlinie betont, dass der freie Aufenthalt **„entscheidend zum sozialen Zusammenhalt – einem grundlegenden Ziel der Union – beitr[ägt]“**.¹⁸ Die Mitgliedstaaten müssen das Recht auf Freizügigkeit zur Wirklichkeit werden lassen – eine Tatsache, die sich beispielsweise in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten ausdrückt, **„die Informationen hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen [...] insbesondere durch Sensibilisierungskampagnen über nationale und lokale Medien und andere Kommunikationsmittel [zu] verbreiten“**.¹⁹

Die Mitgliedstaaten haben zwar die Freizügigkeitsrichtlinie in nationales Recht umgesetzt, scheinen es jedoch versäumt zu haben, die darin enthaltenen Rechte vollständig und praktikabel zugänglich zu machen. Tatsächlich merkt die Europäische Kommission in ihrem Bericht über die Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie mit Enttäuschung Folgendes an: „Kein Mitgliedstaat hat die Richtlinie in ihrer Gesamtheit wirksam und korrekt umgesetzt. Kein Artikel der Richtlinie wurde von allen Mitgliedstaaten wirksam und korrekt umgesetzt.“²⁰ Woran es derzeit offensichtlich am meisten mangelt, ist die dritte Ebene der Wahrung und Förderung: Während die Europäische Kommission die Bemühungen in diese Richtung vorantreibt, beispielsweise durch die Veröffentlichung der *„Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC“* (*Leitlinien für eine optimale Ausschöpfung der Richtlinie 2004/38/EG*)²¹, haben die Untersuchungen wenig ergeben, was auf ähnliche Aktivitäten auf Ebene der Mitgliedstaaten hindeutet.

¹⁷ Vergleiche Artikel 10 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 115 vom 9.5.2008 (konsolidierte Fassung des Vertrags von Lissabon); zum proaktiven Charakter dieser Bestimmung siehe: Gabriel N. Toggenburg, „The EU’s evolving policies vis-à-vis Minorities: A Play in Four Parts and an Open End“, in Csaba Tabajdi (Hrsg.), *Pro minoritate Europae*, 2009, S. 162-205, auf S. 181, online verfügbar unter: http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/DF8C9CA4-48AC-494B-A5BC-7DC7E340E437/0/Web_del30EUandminorityprotection.pdf, S. 13 (Stand: 24.11.2009).

¹⁸ Siehe Erwägungsgrund 17 der Freizügigkeitsrichtlinie.

¹⁹ Siehe Artikel 34 der Freizügigkeitsrichtlinie.

²⁰ Siehe den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2008) 840 endgültig, in englischer Sprache verfügbar unter http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2008_840_en.pdf, S. 3 und 11 (Stand: 20.10.2009).

²¹ Siehe http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf (Stand: 20.10.2009).

1. Hintergrundinformationen

1.1. Amtliche Statistik

Die Europäische Kommission berichtet, dass bis zum Jahr 2008 Schätzungen von Eurostat zufolge rund 8 000 000 EU-Bürger ihr Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt ausübten.²² Bei einer Gesamtbevölkerung der EU von 499 794 855 entspricht dieser Anteil rund 1,6 %.

Wie die FRA bereits in anderen Berichten hervorgehoben hat, ist die genaue Anzahl der Roma in der Europäischen Union nur schwer festzustellen; so wies sie beispielsweise auf Folgendes hin: Diese Situation spiegelt in der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten einen allgemeinen Mangel an Datensammlungen wider, die nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselt sind, ebenso wie einen Mangel an besonderer Aufmerksamkeit bezüglich Roma- und Traveller-Gemeinschaften, die durch die Vielfaltigkeit der Sprachen, ethnokulturellen Zugehörigkeiten, Religionen und sozialen Schichten geprägt sind.²³ Die Schätzungen reichen von drei bis sieben Millionen vor der EU-Erweiterung, wie im Bericht der Europäischen Union aus dem Jahr 2004 „*The Situation of Roma in an Enlarged Europe*“ (Die Situation der Roma in einem erweiterten Europa)²⁴ genannt, bis zu zehn Millionen in den Mitgliedstaaten der EU-27, wie in der Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer europäischen Strategie für die Roma aus dem Jahr 2008 angegeben.²⁵

Es gibt keine nach der ethnischen Herkunft aufgeschlüsselten amtlichen Daten zur Anzahl der EU-Bürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben. Infolgedessen gibt es auch keine Daten zur Anzahl der Roma, die im informellen Sektor beschäftigt sind und offiziell als „nicht erwerbstätig“ betrachtet werden. Dies ist von großer Bedeutung, da die Untersuchungen ergeben haben, dass die Bürger dieser Kategorie am häufigsten Ausgrenzung ausgesetzt sind und Ungleichheit erfahren, wenn sie sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen.

²² Fünfter Bericht über die Unionsbürgerschaft (1. Mai 2004-30. Juni 2007), KOM(2008) 85 endgültig.

²³ EUMC, „Roma and Travellers in Public Education“ (Roma und Traveller in der öffentlichen Bildung), 2006, S. 17, verfügbar unter: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma_report.pdf (Stand: 20.10.2009).

²⁴ Europäische Kommission, *The Situation of Roma in an Enlarged Europe* (Die Situation der Roma in einem erweiterten Europa), 2004, S. 6, verfügbar unter: <http://www.errc.org/db/00/E0/m000000E0.pdf> (Stand: 20.10.2009).

²⁵ Die Bevölkerung (der Roma und Nichtroma) ist mit den Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007 erheblich gewachsen. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 31. Januar 2008 zu einer europäischen Strategie für die Roma, P6_TA(2008)0035, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//DE> (Stand: 22.9.2009).

Um Erkenntnisse für politische Entscheidungen zu gewinnen, sind aufgeschlüsselte Daten zu den Lebensbedingungen und der Gleichbehandlung der Romabevölkerung unabdingbar. Erhebungen unter Opfern, wie die Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS)²⁶ der FRA, können entscheidende Daten zur wirksamen Steuerung der politischen Entwicklung liefern.

1.2. Gleichbehandlung und Diskriminierung

In „*Eingliederung der Roma – Schlussfolgerungen des Rates*“, veröffentlicht nach der Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 8. Dezember 2008, erkennt der Rat der Europäischen Union an, dass „für die Roma in der Europäischen Union und ihren Nachbarländern zwar die gleichen Rechte und Pflichten wie für die übrige Bevölkerung gelten, sie aber de facto eine in mehrerer Hinsicht benachteiligte Gruppe bilden, die von sozialer Ausgrenzung, Armut und Diskriminierung besonders bedroht ist“.²⁷

Die FRA hat in ihren Jahresberichten wiederholt darauf hingewiesen, dass Diskriminierung, rassistische Einstellungen und Vorurteile trotz der Bemühungen in vielen Mitgliedstaaten, insbesondere in den letzten Jahren, weiterhin die Chancen und die Gleichbehandlung der Roma in wesentlichen Bereichen des sozialen Lebens, wie Beschäftigung, Bildung, Wohnungswesen, Gesundheitswesen und Sozialleistungen beeinträchtigen.²⁸

In ihrem Arbeitspapier vom Juli 2008 zu „*Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneuerter Engagement – Gemeinschaftsinstrumente und -maßnahmen für die Eingliederung der Roma*“ (SEK(2008)2172) merkte die Europäische Kommission an, dass es, – obwohl die sozioökonomischen Bedingungen der Roma weiterhin nicht ausreichend untersucht sind –, offensichtlich ist, dass die Roma von Armut, Arbeitslosigkeit und Beschäftigung im informellen Sektor besonders stark betroffen sind.²⁹

²⁶ Weitere Informationen sind in englischer Sprache verfügbar unter: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm (Stand: 24.11.2009).

²⁷ *Eingliederung der Roma – Schlussfolgerungen des Rates*, 2914. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Brüssel, 8. Dezember 2008, Absatz 2, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/359&format=HTML&age_d=0&language=DE&guiLanguage=en (Stand: 30.10.2009).

²⁸ Siehe den Jahresbericht 2009 der FRA in englischer Sprache unter http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/ar2009_part2_en.htm (Stand: 21.9.2009).

²⁹ Europäische Kommission, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, begleitend zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneuerter Engagement“, KOM(2008) 420 endgültig, 2008, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=375> (Stand: 22.10.2009).

Im Jahr 2006 wurde im Bericht der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) „*Roma and Travellers in Public Education*“³⁰ darauf hingewiesen, dass Schüler, die Roma und Traveller sind, weiterhin einer direkten und systematischen Diskriminierung und Ausgrenzung in der Bildung ausgesetzt sind, die sich aus einer Reihe miteinander verbundener Faktoren ergibt, zu denen u. a. die schlechten Lebensbedingungen gehören, insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit, die unterdurchschnittlichen Wohnverhältnisse und der mangelhafte Zugang zum Gesundheitswesen. Einige Mitgliedstaaten haben zwar kulturelle und interkulturelle Bildungsstrategien und Initiativen eingeführt, die sich an Minderheiten und Migranten richten (einschließlich Roma und Traveller), doch es ist klar ersichtlich, dass es systematischerer Änderungen bedarf, um die aktuelle Situation zum Positiven hin zu verändern.

In der Grundsatzentscheidung in der Rechtssache *D.H. und andere gegen die Tschechische Republik* vom November 2007 merkte der Europäische Menschenrechtsgerichtshof an, dass die Roma aufgrund ihrer bewegten Vergangenheit und der ständigen Entwurzelung zu einer eigenen Art einer benachteiligten und verletzlichen Minderheit geworden sind und daher eines besonderen Schutzes bedürfen. Die Große Kammer befand, dass die Regierung der Tschechischen Republik ihre Verpflichtung, beim Zugang zu Bildung keine Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft anzuwenden, verletzt habe, und wies darauf hin, dass dieses Problem ganz Europa betreffe.³¹

Im Juni 2009 veröffentlichte der Menschenrechtskommissar des Europarats eine Empfehlung zur Umsetzung des Rechts auf angemessenen Wohnraum, in der er der Wohnsituation von Roma und Travellern ein gesondertes Kapitel widmete. Kommissar Hammarberg merkte an, dass Roma und Traveller im Bereich des Wohnungswesens häufig Opfer von Diskriminierung geworden sind und dass sich dies in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte widerspiegeln. Diskriminierung könne alle Aspekte des Wohnungswesens betreffen: Zugänglichkeit, Qualitätsstandards, Abwendung der Obdachlosigkeit und finanzielle Unterstützung. In den schlimmsten Fällen lebten Romagemeinschaften in getrennten Siedlungen unter so schlechten Bedingungen, dass dies für die Bewohner eine ernsthafte Sicherheits- und Gesundheitsgefahr

³⁰ EUMC, „Roma and Travellers in Public Education“ (Roma und Traveller in der öffentlichen Bildung), 2006, in englischer Sprache verfügbar unter: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma_report.pdf (Stand: 24.11.2009).

³¹ *D.H. und andere gegen die Tschechische Republik* [GC], Nr. 57325/00, Urteil vom 13.11.2007. In seinem Urteil berücksichtigte der Gerichtshof neben anderen Berichten Forschungsdaten der EUMC, aus denen hervorging, dass über die Hälfte aller romastämmigen Kinder in der Tschechischen Republik Sonderschulen besuchten. (Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, EUMC, war die Vorgängerorganisation der FRA.)

darstellte.³² Im Oktober 2009 legte die FRA konkrete Untersuchungsergebnisse zur Wohnsituation von Roma in der EU vor, die im vergleichenden Bericht „*Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union*“ (Wohnbedingungen der Roma und Traveller in der Europäischen Union)³³ veröffentlicht wurden. Darin merkte sie an, dass viele Roma und Traveller in der EU diesbezüglich keine Gleichbehandlung genießen und unter unterdurchschnittlichen Bedingungen leben, die noch unterhalb der Mindestkriterien für einen angemessenen Wohnraum anzusiedeln sind.

In Bezug auf das Gesundheitswesen merkt ein aktueller Bericht des Europäischen Parlaments an, dass die Roma nur in äußerst geringem Umfang von Gesundheitsleistungen Gebrauch machen; Grund dafür sei die negative Einstellung sowie der Rassismus und die Diskriminierung, die von einigen Beschäftigten im Gesundheitswesen sowie von Krankenhäusern ausgingen.³⁴

³² Menschenrechtskommissar des Europarats, 30. Juni 2009, „*Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing*“ (Empfehlung des Menschenrechtskommissars bezüglich der Umsetzung des Rechts auf Wohnraum), in englischer Sprache verfügbar unter: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1463737&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P371_64084 (Stand: 24.11.2009). Siehe auch die Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte des Europarats unter Bezugnahme auf die Europäische Sozialcharta in den folgenden Kollektivbeschwerden: European Roma Rights Centre (ERRC) gegen Griechenland (Nr. 15/2003), European Roma Rights Centre (ERRC) gegen Italien (Nr. 27/2004), European Roma Rights Centre (ERRC) gegen Bulgarien (Nr. 31/2005).

³³ FRA, „*Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union*“ (Wohnbedingungen der Roma und Traveller in der Europäischen Union), 2009, in englischer Sprache verfügbar unter: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Housing-Comparative-Report_en.pdf (Stand: 22.10.2009).

³⁴ Europäisches Parlament, „*The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*“ (Die soziale Situation der Roma und ihr verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt in der EU), PE 408.582, 2008, S. ii, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23375> (Stand: 20.10.2009).

2. Bewegungsmuster und Erfahrungen

2.1. Rechtsrahmen

Historisch betrachtet war die Mobilität von Personen von zentraler Bedeutung für den Gemeinsamen Markt, insbesondere im Hinblick auf die Freizügigkeit von Arbeitnehmern, die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr, die alle in besonderer Weise durch den EG-Vertrag geschützt sind. Die Verbindung zwischen der wirtschaftlichen Tätigkeit und der Mobilität wurde jedoch schrittweise aufgelöst und die Freizügigkeit wurde um die Dimension der Bürgerschaft erweitert.

Mit dem Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 wurde den EU-Bürgern das Recht verliehen, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten [...] frei zu bewegen und aufzuhalten“ (Artikel 18 EG-Vertrag). Dies wird durch Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit“) noch bestärkt: „Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.“ Die Freizügigkeitsrichtlinie versucht, dieses Recht leichter zugänglich zu machen, indem sie die umfangreiche Rechtsprechung sowie verschiedene Richtlinien und Verordnungen auf diesem Gebiet zusammenfasst.³⁵ Daher ist die Diskussion um die Rechte in der EU in die sich allmählich entwickelnden Konzepte der Bedeutung, der Auswirkungen und der tatsächlichen Verhältnisse im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft eingebettet.³⁶

Das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt gilt ohne Diskriminierung für alle EU-Bürger, wie in Erwägungsgrund 31 der Freizügigkeitsrichtlinie zum Ausdruck gebracht: „[D]ie Mitgliedstaaten [sollten] diese Richtlinie ohne Diskriminierung zwischen den Begünstigten dieser Richtlinie etwa aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung umsetzen“.

³⁵ Anlage 1 zur Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie in nationales Recht.

³⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Fünfter Bericht über die Unionsbürgerschaft (1. Mai 2004-30. Juni 2007)“, Brüssel, 15.2.2008, KOM(2008) 85 endgültig.

Die Freizügigkeitsrichtlinie gilt für jeden Unionsbürger, der sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begibt oder sich dort aufhält, sowie für seine Familienangehörigen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, die ihn begleiten oder ihm nachziehen. Gemäß der Richtlinie haben alle Unionsbürger, die einen gültigen Personalausweis oder Reisepass mit sich führen, das Recht, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlassen und sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben. Unter keinen Umständen darf eine Ein- oder Ausreisevisumpflicht bestehen.³⁷

2.2. Auswanderungsgründe

„In Rumänien kann ich von einer Mahlzeit pro Tag ausgehen, in Finnland von drei. Das ist der Unterschied.“³⁸

Die Ergebnisse der Felduntersuchungen hinsichtlich der Auswanderungsgründe werden durch Literatur, die sich mit den Gründen früherer Formen von Migration der Roma beschäftigt, bestärkt.³⁹ Die Untersuchung ergab, dass sich die Auswanderungsgründe („**push factors**“) von Roma-EU-Bürgern im Wesentlichen aus zwei Aspekten zusammensetzen: Armut und Rassismus. Armut infolge der Arbeitslosigkeit im Herkunftsland wurde von den Befragten häufiger und spontaner als Grund angegeben: *„Ich wusste nicht, was ich tun sollte. Wir hatten so wenig. Ich wurde so verzweifelt, dass ich an Selbstmord dachte. Die Situation war komplett festgefahren. Mein Mann entschied dann, dass unsere einzige Überlebenschance darin bestand, ins Vereinigte Königreich auszuwandern.“⁴⁰*

In Finnland gab ein junger Rom an: *„Meine Familie und ich lebten [in Rumänien] von Sozialhilfe, die sich auf 100 Euro pro Monat belief. Wie sollen vier Menschen von 100 Euro pro Monat leben können? [...] Außerdem ist meine Mutter alt und krank, sollte ich mich nicht so um sie kümmern, wie sie sich um mich gekümmert hat? Das Bedürfnis, meinen Kindern und meinen Eltern mehr bieten zu können, ist der Grund, der mich aus Rumänien fortreibt.“⁴¹*

Erfahrungen von Rassismus und Diskriminierung im Herkunftsland wurden von den Befragten ebenfalls als wichtiger Grund angegeben: *„Das Ausmaß, in dem unsere Familie Rassismus und Diskriminierung ausgesetzt war, war unerträglich. Der wirkliche Grund, aus dem wir gegangen sind, waren unsere zwei Söhne, die ausgelacht wurden, weil sie eine ‚Zigeuner‘-Mutter haben. Es ist gut, dass wir*

³⁷ Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 4 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie.

³⁸ Befragung eines Rom, Finnland, 9.5.2009.

³⁹ Siehe beispielsweise E. Sobotka, „Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy“ (Migration der Roma in den 1990er Jahren: Ein Blick auf Dynamik, Auslegung und Politik), in *Romani Studies* 5, Bd. 13, Nr. 2, 2003, S. 79-121.

⁴⁰ Befragung einer Romafamilie, Vereinigtes Königreich, 30.3.2009.

unsere Rechte ausüben konnten, weil wir EU-Bürger sind und uns frei in der EU bewegen und uns aussuchen können, in welchem Land wir leben möchten. Wir haben uns für das Vereinigte Königreich entschieden, weil mein Schwager hier lebt. Außerdem hatte ich gehört, dass Roma dort nicht diskriminiert werden. Hier ist es ganz anders. Die lokalen Beamten behandeln uns mit so viel Respekt. Das haben wir vorher noch nie erlebt.“⁴²

Die Befragten waren sich ihres Rechts, sich als EU-Bürger in einem anderen Land niederzulassen, bewusst: „Ich bin nie in irgendeiner Form diskriminiert worden. Wir sind aus rein wirtschaftlichen Gründen hierhergekommen. Wir sind EU-Bürger, und als solche haben wir das Recht, uns überall in der EU zu bewegen, ohne von nationalen oder internationalen Behörden überwacht zu werden, nur weil wir Roma sind.“⁴³

Hinsichtlich der Einwanderungsgründe („pull factors“) ermittelte die Untersuchung drei miteinander verbundene Elemente. 1: Freunde und Familie, die sich bereits im Zielland niedergelassen haben und häufig Informationen und Unterstützung bereitstellen. 2: Die Hoffnung auf bessere Chancen im Zielland, die mit der Wahrnehmung von weniger Diskriminierung der Roma zusammenhängt. 3: Eine hoffnungsvolle, aber vage Vorstellung von wirtschaftlichen Möglichkeiten im Zielland, die ein „gutes Leben“ ermöglichen, die sich nicht immer auf der Erfahrung früherer Migranten gründet.

Zusammengenommen bieten diese Einwanderungsgründe die Aussicht auf ein „besseres Leben“, wie die Befragten insbesondere in Spanien angaben: „Wir, die Roma, existieren, aber dennoch existieren wir nicht; in Bezug auf die wichtigen Dinge zählen wir nicht [...]. Und ich sagte: „Ich gehe irgendwo anders hin, um für meine Kinder ein besseres Leben zu finden.“ Ich hatte von anderen gehört, dass man hier arbeiten kann, dass es Chancen gibt, und ich sparte ganz langsam Geld an von dem, was ich für die Kinder bekam [...]. Hier werde ich gut behandelt, ich hätte nie gedacht, dass man mich so gut behandeln würde.“⁴⁴

Im Allgemeinen kommen meist unterschiedliche Aus- und Einwanderungsgründe zusammen. Im folgenden Beispiel stellt Rassismus den Grund für die Auswanderung dar, während die familiären Hintergründe die Wahl des Ziellands erklären: „In Ungarn hatten wir ein sehr schlechtes Leben. In der Stadt, in der wir lebten – in unserer Stadt – gab es eine ziemlich große Romabevölkerung. Die ethnischen Ungarn behandeln die Roma viel schlechter als andere Minderheiten. Für die Roma werden keine sozialen Maßnahmen ergriffen. Dennoch fühle ich mich als Ungarin, ich bin eine romastämmige Ungarin. Wir sind ins Vereinigte Königreich gekommen, um ein besseres Leben zu haben; ich möchte, dass meine Kinder eine gute Ausbildung bekommen. Wir hatten gehört, dass das Vereinigte Königreich das beste aller westeuropäischen Länder ist. Dort gibt es bessere

⁴¹ Befragung eines Rom, Finnland, 7.5.2009.

⁴² Befragung eines Rom, Vereinigtes Königreich, 1.4.2009.

⁴³ Befragung einer Rom, Vereinigtes Königreich, 30.3.2009.

⁴⁴ Befragung einer Rom, Spanien, 2.3.2009.

*Chancen und soziale Verhältnisse für Roma, unter denen man Arbeit finden und auf würdevolle Weise seinen Lebensunterhalt verdienen kann – nicht wie in Ungarn, wo jeder auf uns spuckt.*⁴⁵

Befragte aus unterschiedlichen Ländern drückten auch ein Gefühl der Nichtzugehörigkeit aus, das sich aus der sozialen Isolation und Ausgrenzung ergab: *„Ich habe mich in Bulgarien nicht als Bulgarin gefühlt – [wir wurden] immer auf Distanz gehalten. Niemand sprach mich je an oder bot mir einen Sitzplatz im Bus an – nicht für die Kinder, für mich als Schwangere oder als Mutter mit zwei Kindern.*“⁴⁶

Ältere Befragte bezogen sich in einigen Fällen auf die nicht allzu lang zurückliegende Umstrukturierung der ehemals kommunistischen Länder als Motiv für die Auswanderung, wie das folgende Beispiel eines bulgarischen Rom, der in Spanien lebt, zeigt: *„Vor der Einführung der Demokratie konnten Bulgaren, Roma und Türken am selben Arbeitsplatz arbeiten. Ich fühlte mich nicht unterschiedlich behandelt. [...] Wir hatten Geld, um zu leben. Jetzt ist das unmöglich. Wenn du arbeitslos bist, bekommst du für vier bis fünf Monate Sozialhilfe, dann hast du wieder keine Einnahmen und auch keine Aussicht auf Arbeit. Mein Ziel [in Spanien] war das Dorf Medina, wo meine Mutter es bereits geschafft hatte, sich ein neues Leben aufzubauen. Sie unterstützte mich für kurze Zeit, bis ich selbst arbeiten konnte. Das wäre heutzutage in Bulgarien niemals möglich. Vor der Demokratie gab es Arbeit, aber jetzt nicht mehr.*“⁴⁷

Ein anderer romastämmiger Bulgare, der in Frankreich lebt, gab Ähnliches an: *„Im Sozialismus hatte jeder Arbeit. [...] Jetzt, mit der Demokratie, gibt es viele Arbeitsplätze, aber keine für ‚Zigeuner‘. Die Situation ist sehr ernst. Die Eltern einiger meiner Neffen sind gebildeter als ihre Kinder. Ich selbst bin auch gebildeter. Junge Roma schaffen es nur sehr selten, die Grundschule abzuschließen.*“⁴⁸

Das Zusammenspiel von Rassismus und Armut führt häufig zu einer spürbaren Verzweiflung, wie die Antwort einer romastämmigen Bulgarin in Frankreich zeigt: *„Ich stamme aus dem Viertel der Sinti und Roma und der Türken in meiner Heimatstadt in Bulgarien. Ich habe meine Familie in diesem ethnisch gemischten Viertel aufgezogen. Ich bin Muslimin. [...] Von einem anderen Rom, der von Zeit zu Zeit nach Bulgarien zurückkehrte, hatte ich gehört, dass die Leute hier respektvoll sind. Das Betteln in Bulgarien war beschämend. Es hat mich sehr verletzt. Ich kann mich daran erinnern, dass ich einmal mit meiner Familie an einer Tankstelle anhielt und es uns nicht erlaubt wurde, uns frisch zu machen. Ich passte auf die Kinder auf und übernahm hauptsächlich Gelegenheitsjobs – Putzen, Viehhüten. Bevor er arbeitslos wurde, arbeitete mein Mann in einer Fabrik. Meine Familie hatte für ungefähr vier Monate Anspruch auf*

⁴⁵ Befragung einer Rom, Vereinigtes Königreich, 12.6.2009.

⁴⁶ Befragung einer Rom, Spanien, 23.3.2009.

⁴⁷ Befragung eines Rom, Spanien, 23.3.2009.

⁴⁸ Befragung eines Rom, Frankreich, 26.3.2009.

*Sozialleistungen. Wir rutschten immer tiefer in die Schulden. Bis zu dem Tag, an dem wir uns aus Verzweiflung entschlossen, nach Frankreich auszuwandern.*⁴⁹

Die Wahl des Ziellands hängt in der Regel mit der empfundenen Aussicht auf Arbeit dort zusammen: *„Als Roma können wir im Vereinigten Königreich Arbeit finden. Wir stechen nicht so heraus, wie es in der Tschechischen Republik der Fall war. Die Leute behandeln uns aufgrund unseres Aussehens nicht anders als andere. Es ist nicht so einfach, als EU-Bürger hierher zu kommen, doch es ist viel einfacher, als in der Tschechischen Republik Arbeit zu finden.*⁵⁰ Diese Aussage findet unabhängig vom Herkunfts- und Zielland Zustimmung: *„In Rumänien lebten wir unter sehr schlechten Bedingungen. Es gibt nur für Rumänen Arbeit, nicht für Roma, dort kannst du keinen Lebensunterhalt verdienen. Hier in Spanien kannst du eine Arbeit finden, wenn du gründlich genug suchst, aber in Rumänien nicht.*⁵¹

Andere berichteten von ihren Bemühungen um Integration und ihren Hoffnungen für die Zukunft: *„Ich bin jetzt seit ungefähr sechs Jahren in Frankreich. [...] Ich hatte vor, mich in Frankreich niederzulassen. Ich wollte die französische Kultur kennenlernen. Meine Kinder sind gut ausgebildet. Ich selbst besuche einen Französischkurs. Wir möchten uns dauerhaft in Frankreich niederlassen. Wenn wir französisch sprechen, wird das die Krönung des Erfolgs sein. Unser Ziel ist es, integriert zu werden und Arbeit zu finden. [...] Mein persönliches Ziel ist es, in der Nähe von Paris zu bleiben und mich beruflich zu etablieren ... mit einem kleinen Restaurant, in dem meine ganze Familie arbeiten kann.*⁵²

Häufig nannten die Befragten die Behandlung von ethnischen Minderheiten in den Zielländern als ausschlaggebenden Einwanderungsgrund. Sie stellten sie der Situation in ihren eigenen Ländern gegenüber. Ein romastämmiger Bulgare, der in Spanien lebt, sagte beispielsweise: *„Wenn in Bulgarien jemand das Wort **tsigani** [Zigeuner auf Bulgarisch] benutzt, meint er damit etwas Schmutziges, Abfall oder Ausgestoßene. In Peruschtiza, meinem Geburtsort, dürfen wir Roma keine öffentlichen Orte und Cafés aufsuchen. [...] Hier gibt es keinen Unterschied, ob du Bulgare, Türke oder Rom bist. Du wirst nicht aufgrund deiner Nationalität beschimpft. [...] In Bulgarien gab es auch Vietnamesen. Wenn sie sich untereinander stritten, wurden sie als ‚dreckige Zigeuner‘ bezeichnet.*⁵³ Eine romastämmige Bulgarin, die in Spanien lebt, fügte hinzu: *„In Bulgarien ein Rom zu sein, bedeutet immer abgelehnt zu werden. [...] Hier frage ich mich immer noch, warum ich nett behandelt, nicht verleugnet werde. [...] Wir sind zwar arbeitslos, aber ich fühle mich trotzdem wohl hier. [...] Meine Kinder werden hier von den Spaniern auf der Straße umarmt und geküsst. Man wird nicht ausgegrenzt. Man wird ständig angesprochen. Ich würde so gerne Spanisch*

⁴⁹ Befragung einer Rom, Frankreich, 26.3.2009.

⁵⁰ Befragung eines Rom, Vereinigtes Königreich, 8.4.2009.

⁵¹ Befragung einer Rom, Spanien, 17.3.2009.

⁵² Befragung eines Rom, Frankreich, 26.3.2009.

⁵³ Befragung eines Rom, Spanien, 25.3.2009.

*sprechen, dann würde ich meine Dankbarkeit zum Ausdruck bringen. Meine Tochter ist drei Jahre alt. Wenn sie aus dem Kindergarten zurückkommt, ist sie sehr glücklich. Mein Sohn hat mir erzählt, dass er viele spanische Schulfreunde hat.*⁵⁴

Die Befragten gaben teilweise an, Erwartungen gehabt zu haben, die sich als unrealistisch herausstellten. In Finnland beispielsweise sagte eine junge Rom: *„In unserem Dorf hörten wir von anderen, dass wir in Finnland Geld mit Betteln, dem Sammeln von Flaschen und dem Verkauf von Blumen verdienen könnten. Ein Freund von uns sagte sogar, dass wir für verschiedene Erntearbeiten eingestellt werden könnten: in einem Monat bei der Erdbeerernte, anschließend bei der Gemüseernte. Davon sind wir ausgegangen. Ich hoffe, dass jemand kommt und uns eine Arbeit gibt, für einen Monat, einige Wochen. Es ist besser, zu arbeiten, wir verdienen viel mehr und wir leiden nicht unter der Kälte auf der Straße.*“⁵⁵

Häufig bleiben die Aussichten für Ausgewanderte düster: *„[Mein älterer Sohn] ist hier mit mir und versucht, Geld zu verdienen. Er konnte bei der Geburt seines zweiten Kindes nicht dabei sein, weil er nach Spanien gegangen war. Es ist sehr hart. Seine Frau fleht ihn an, entweder zurückzukommen oder sie und die beiden Kinder nach Spanien zu holen. Er ist hin- und hergerissen. Er ist arbeitslos und kann seine Familie weder hier noch dort unterhalten.*“⁵⁶

Die angebliche Verfolgung, infolge der Roma Asyl sowohl außerhalb als auch innerhalb der EU suchten, wurde von den Befragten in dieser Untersuchung nur selten als Grund genannt. Berichten zufolge beantragten im August 2009 rund 200 romastämmige Bulgaren in Finnland Asyl. Laut YLE, der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt Finnlands, gab ein Beamter der finnischen Einwanderungsbehörde an: *„Wenn ein Bürger aus einem EU-Mitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt, betrachten wir sein Herkunftsland als sicher und wenden ein Schnellverfahren an. Soweit mir bekannt ist, haben wir bislang keinem EU-Bürger und keiner ethnischen Romagruppe, die kürzlich nach Finnland gekommen sind, Asyl gewährt. [...] Drei Monate nach Antragseinreichung können sie auch ohne spezielle Arbeitserlaubnis arbeiten. Sie haben auch Anspruch auf eine kostenlose Unterkunft. Vielleicht ist auch bekannt, dass die Wartezeit aufgrund der vielen Anträge etwas länger gewesen ist. Sie wissen also, dass sie länger hierbleiben können.*“⁵⁷

Gemäß Protokoll (Nr. 29) „über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ zum Vertrag über die Europäische Union „gelten die Mitgliedstaaten füreinander für alle rechtlichen und praktischen Zwecke im Zusammenhang mit Asylangelegenheiten als sichere Herkunftsländer. Dementsprechend darf ein Asylantrag eines Staatsangehörigen eines

⁵⁴ Befragung einer Rom, Spanien, 23.3.2009.

⁵⁵ Befragung einer Rom, Finnland, 5.5.2009.

⁵⁶ Befragung eines Rom, Spanien, 24.3.2009.

⁵⁷ Siehe http://yle.fi/uutiset/news/2009/08/challenging_asylum_cases_for_finnish_authorities_944461.html (Stand: 23.10.2009).

Mitgliedstaats von einem anderen Mitgliedstaat nur [in einer begrenzten Anzahl von Fällen] berücksichtigt oder zur Bearbeitung zugelassen werden.“⁵⁸ Angesichts des Protokolls ist der Ausgang eines solchen Asylantrags unklar, doch dieses Beispiel veranschaulicht die paradoxe Situation, dass der Status des „Asylsuchenden“ in einigen Mitgliedstaaten mehr Sicherheit oder Stabilität und einen besseren Zugang zu Schutz und Unterstützung bietet als die Unionsbürgerschaft.

2.3. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise

„Aufgrund der derzeitigen Krise gibt es weniger Arbeitsplätze und meine Familie hat nur ein sehr geringes Einkommen. Wenn das noch weiter so bleibt, müssen wir in die Slowakei zurückkehren, obwohl ich vor allem wegen der Arbeit hierhergekommen bin. Ich stamme aus einer Region der Slowakei, in der Roma keine Arbeitsplätze angeboten werden. Wir sind hierhergekommen, weil das hier anders ist. Aber jetzt haben wir auch hier Schwierigkeiten.“⁵⁹

Die Befragten, die häufig in Bereichen beschäftigt sind, in denen nur geringe Qualifikationen erforderlich sind, wiesen regelmäßig auf die Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen auf ihre Entscheidungen hin: *„Wenn ich in Bulgarien nur 400 Euro verdienen könnte, wäre ich nicht hierhergekommen. Jetzt mit der Krise kann ich nur hier und da etwas arbeiten. Die Krise wird noch länger anhalten, und ich denke, nächstes Jahr gehen wir wieder nach Bulgarien zurück, [...] aber wenn wir eine gute Arbeit finden, möchte ich sieben oder acht Jahre lang in Spanien bleiben und dann nach Bulgarien zurückkehren.“*⁶⁰

Außerdem ist offensichtlich, dass geringfügige oder schlecht bezahlte Beschäftigungen wie auch solche, die keine Qualifikationen erfordern, nun auch

⁵⁸ Europäische Union, Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 321 vom 29.12.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:de:pdf>. Zu den Ausnahmen davon gehören: „a) wenn der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehöriger der Antragsteller ist, nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam Artikel 15 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten anwendet und Maßnahmen ergreift, die in seinem Hoheitsgebiet die in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen außer Kraft setzen; b) wenn das Verfahren des Artikels 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union eingeleitet worden ist und bis der Rat diesbezüglich einen Beschluss gefasst hat; c) wenn der Rat nach Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätzen durch den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehöriger der Antragsteller ist, festgestellt hat; d) wenn ein Mitgliedstaat in Bezug auf den Antrag eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats einseitig einen solchen Beschluss fasst; in diesem Fall wird der Rat umgehend unterrichtet; bei der Prüfung des Antrags wird von der Vermutung ausgegangen, dass der Antrag offensichtlich unbegründet ist, ohne dass die Entscheidungsbefugnis des Mitgliedstaats in irgendeiner Weise beeinträchtigt wird.“

⁵⁹ Befragung eines Rom, Vereinigtes Königreich, 2.4.2009.

⁶⁰ Befragung eines Rom, Spanien, 25.3.2009.

für Einheimische immer attraktiver werden und nicht nur den Wanderarbeitnehmern vorbehalten bleiben: *„Diejenigen, die im Landwirtschaftssektor beschäftigt waren und Knoblauch, Trauben, Orangen und Oliven ernteten, sind nun ziemlich von der Krise betroffen. Uns ist aufgefallen, dass Immigranten sich jetzt mit Spaniern um dieselben Arbeitsplätze bewerben. Bei der diesjährigen Olivenernte wurden die Arbeitgeber unter Druck gesetzt, Einheimische anzustellen.“*⁶¹

Es ist kaum belegt, wie Änderungen auf dem Arbeitsmarkt infolge der Wirtschaftskrise die soziale Einstellung gegenüber anderen EU-Bürgern und/oder Migranten beeinflussen. Eine Online-Erhebung von Harris Interactive und der Financial Times mit einer Stichprobe von 6538 Menschen (im Alter von 16-64 Jahren) in Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Spanien und Italien (sowie in den Vereinigten Staaten) hat gezeigt, dass die Öffentlichkeit hinsichtlich der Frage, ob die Freizügigkeit von Menschen sowie der freie Kapital-, Waren- und Dienstleistungsmarkt in der Europäischen Union von Vorteil oder von Nachteil ist, geteilter Meinung war. In Spanien waren ganze 54 % der Ansicht, dass diese hilfreich sei, und nur 9 % waren entgegengesetzter Ansicht. In Großbritannien sahen nur 27 % Vorteile, etwas mehr als die 24 %, die Nachteile sahen. In Italien (59 %) und Spanien (53 %) sowie in Frankreich (45 %) und Deutschland (43 %) stand die Mehrheit oder ein Großteil der Bevölkerung der Möglichkeit positiv gegenüber, als Bürger eines anderen EU-Lands in diesem Land zu arbeiten. In Großbritannien möchten 54 bis 33 % nicht, dass ausländische EU-Arbeitnehmer in ihrem Land arbeiten können. Die meisten Menschen in den europäischen Ländern unterstützen es jedoch, wenn ihre jeweilige Regierung arbeitslose Immigranten dazu auffordert, das Land zu verlassen. Lediglich 35 % (in Frankreich) bis 14 % (in Großbritannien) lehnen dies ab.⁶²

Auch wenn es aufgrund der Krise für die Roma schwieriger ist, Arbeit im formellen oder informellen Sektor im Zielland zu finden, weisen die Ergebnisse der Untersuchung kaum darauf hin, dass dies die Roma von der Ausübung der Mobilität abhält. In Spanien gaben zwar einige der Befragten an, dass sie eine verfrühte Rückkehr erwägen, wenn die wirtschaftliche Situation vor Ort sich nicht verbessern würde, doch es scheint, dass viele Roma trotz der Rezession im Zielland ihrer Wahl bleiben möchten.⁶³

⁶¹ Befragung eines Vertreters der Nichtregierungsorganisation Córdoba Acoge, Spanien, 17.3.2009.

⁶² Harris Interactive, „In United States and Largest European Economies Public Opinion Is Split on Issues of Economic Nationalism, Protectionism and Internationalism“ (In den Vereinigten Staaten und den größten europäischen Wirtschaftsmächten ist die öffentliche Meinung bezüglich wirtschaftlichem Nationalismus, Protektionismus und Internationalismus geteilt), 2009, in englischer Sprache verfügbar unter: http://www.harrisinteractive.com/news/FTHarrisPoll/Hi_FinancialTimes_HarrisPoll_March_2009_19.pdf (Stand: 22.10.2009).

⁶³ Diese Untersuchung weist darauf hin, dass nichtromastämmige EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten viel eher in ihr Herkunftsland zurückkehren als Roma.

Die Krise kann außerdem einen Auswanderungsgrund darstellen, da die Arbeitslosigkeit in den Entsendeländern ebenfalls steigt. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise können in den Entsendeländern sogar noch schwerwiegender sein und somit eine Mobilität innerhalb der EU fördern, obwohl die Chancen in den Empfängerländern auch geringer sind. Eine Rom aus Rumänien beispielsweise, die in Finnland lebt, beschrieb die derzeitige Krise als „die schlimmste bisher“: *„Ich bin gegangen, weil die Bedingungen sehr schlecht waren. In Rumänien hatten wir immer finanzielle Probleme, aber jetzt kann man noch nicht einmal als Straßenkehrer arbeiten. [...] Es gibt viele Arbeitslose, die ihre Rechnungen nicht bezahlen können, und weder mein Mann noch ich selbst können eine Arbeit finden. Unsere Kinder, die auf die weiterführende Schule gehen, müssen in Teilzeit arbeiten, um Essen und Kleidung bezahlen zu können. Ich hatte als Straßenkehrerin gearbeitet, aber im Dezember wurde mir gekündigt. [...] In diesen Zeiten ist es so schwer, eine Arbeit zu finden; auch besser qualifizierten Arbeitnehmern wird gekündigt, und für uns, ohne Studienabschluss und Qualifikationen, ist es noch schwerer.“*⁶⁴

In einigen Zielländern betreffen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise die Roma-EU-Bürger direkt, gerade jetzt, wo ihr Recht auf Arbeit anerkannt wurde: *„Jetzt, wo ich ein Recht auf Arbeit habe und eine Ausbildung für die Arbeit in einer Bäckerei gemacht habe, ist die Krise da und es gibt keine Arbeitsplätze.“*⁶⁵ Das Paradoxe an dieser Situation ist vielen Befragten bewusst: *„Es ist die reinste Ironie: Vor 2007 konnten wir hier nicht legal arbeiten, aber wir hatten eine Arbeit. Jetzt dürfen wir arbeiten, aber es gibt keine Arbeit. Ich habe Kinder betreut und mein Mann arbeitete auf dem Markt. [...] Mein Mann verdiente 1200 Euro im Monat, ich 800. Dadurch konnten wir Geld beiseitelegen und für unsere Kinder sorgen. Jetzt ist es sehr schwierig. Mein Mann und ich haben Gelegenheitsjobs. [...] Es ist nicht leicht, 250 Euro im Monat für die Leasing-Rate des Autos zu zahlen, 400 Euro Miete für die Wohnung und die Sachen, die die Kinder für die Schule brauchen.“*⁶⁶

2.4. Bewegungsmuster

Die Mobilität der Roma innerhalb der EU nahm nicht erst nach der EU-Erweiterung ihren Anfang. Auch vor der Erweiterung im Jahr 2004 gab es bereits verbreitete Bewegungsmuster zwischen EU-Ländern, auch wenn diese in einigen Mitgliedstaaten viel ausgeprägter waren als in anderen.⁶⁷ Bei der spanischen

⁶⁴ Befragung einer Rom, Finnland, 5.5.2009.

⁶⁵ Befragung einer Rom, Spanien, 23.2.2009.

⁶⁶ Befragung einer Rom, Spanien, 25.3.2009.

⁶⁷ In Griechenland beispielsweise gibt es ebenfalls eine beträchtliche Romabevölkerung. Trotz ihrer Erfahrungen mit Rassismus und Diskriminierung, die auch aus der Erhebung EU-MIDIS der FRA hervorgehen, wird derzeit keine Bewegung in Richtung anderer Mitgliedstaaten

Romagemeinschaft in Südfrankreich beispielsweise, insbesondere den katalanischen *Gitanos*, bestand während des gesamten 20. Jahrhunderts eine lange Tradition der grenzübergreifenden Verbindungen, der Mobilität und der Mischehen mit Frankreich. Die spanischen Roma ließen sich auch während und nach dem spanischen Bürgerkrieg als Flüchtlinge in Frankreich nieder. Es gibt noch immer eine grenzüberschreitende Mobilität im Zusammenhang mit familiären Verbindungen spanischer Roma, die auf beiden Seiten der Grenze leben. Diese Roma leben häufig zusammen mit „Gens du Voyage“, französischen Roma und katalanischen Roma mit französischer Staatsangehörigkeit auf öffentlichen Siedlungsplätzen; sie haben viele Probleme gemeinsam. Sie werden meist nicht als „Ausländer“ behandelt. Seit den 1980er Jahren leben in Spanien auch einige Tausend portugiesische Roma. Einige reisen zwischen Portugal und Spanien hin und her, andere haben sich in Spanien niedergelassen. In mittel- und osteuropäischen Ländern gab es ebenfalls Romabewegungen, beispielsweise zwischen der Slowakei und der Tschechischen Republik.⁶⁸

Die Bewegungsmuster nach den EU-Erweiterungen in den Jahren 2004 und 2007 unterscheiden sich je nach Beschäftigungsart, insbesondere in Bezug auf die Dauer, die von Saisonarbeit bis zu einer dauerhaften Beschäftigung reicht. Im Fall von Saisonarbeit kehren die Roma nach Saisonende in ihr Herkunftsland zurück, während sie bei einer dauerhaften Beschäftigung in der Regel nicht zurückkehren – unabhängig davon, wie es ihnen im Zielland ergeht: *„Die Situation in unserer Gemeinde in der Slowakei hat sich geändert; wir haben einen neuen Bürgermeister, der gut ist. [...] Für uns gibt es jedoch keine Arbeit, weil wir Roma sind. Meine Kinder möchten hier bleiben, weil sie hier bessere Chancen haben. Meine Tochter studiert auf dem College und ist glücklich, meine älteren Kinder arbeiten alle hier. Ich möchte gerne in meine Heimat zurückkehren, aber ich kann nicht. Hier kann ich arbeiten, auch wenn die Bedingungen nicht die besten sind. Mein Arbeitgeber beschäftigt mich nicht in Vollzeit. Trotzdem ist es hier viel besser als in der Slowakei. Andere Slowaken, die keine Roma sind, gehen wegen der Finanzkrise wieder zurück. Wenn wir zurückgehen würden, wären wir von Sozialleistungen abhängig.“*⁶⁹

Die Antworten der befragten Roma wiesen auf zwei entscheidende Merkmale der Migrationsbewegung hin: Das erste ist die Dauer der Bewegung – kurz- oder langfristig. Das zweite betrifft die individuelle bzw. die Gruppenbewegung. Allgemein bestand unter den befragten Roma die Tendenz zu auf Langfristigkeit angelegter Gruppenmobilität, wobei die Gruppen sich in der Regel in Abhängigkeit von der Heimatstadt oder -region, der Großfamilie oder beidem

verzeichnet – auch wenn einige muslimische Roma aus Westthrakien bis in die 1990er Jahre hinein der Arbeit wegen nach Deutschland migrierten.

⁶⁸ Sdružení Dženo, „Brief Analysis of Roma Migration from Slovakia to Czech Republic“ (Kurze Analyse der Romamigration von der Slowakei in die Tschechische Republik), verfügbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/sdruzeni2.doc> (Stand: 24.9.2009).

⁶⁹ Befragung einer Rom, Vereinigtes Königreich, 23.3.2009.

zusammensetzten: „Was ich über das Leben hier in Spanien gehört hatte, gefiel mir gut: die Aussicht auf einen Arbeitsplatz, billiges Essen und die Möglichkeit, Geld für die Verwandten in Bulgarien zu sparen. [...] Die Tatsache, dass man 40 bis 50 Euro pro Monat nach Hause schicken konnte, brachte mich dazu, Bulgarien zu verlassen. Meine Frau folgte mir nach drei Monaten mit unserer Tochter. Meine Mutter bestärkte uns auch darin, auszuwandern. Hier fühle ich mich unterstützt und akzeptiert von meinen Verwandten und den spanischen Einheimischen. Ich habe es geschafft, Fahrkarten nach Spanien zu bezahlen und konnte meine Familie – meine Tochter, meinen Sohn mit Frau und zwei Kindern, meinen jüngeren Sohn und meinen Bruder – herholen.“⁷⁰

Frühere Untersuchungen der Romamigration vor der EU-Erweiterung im Jahr 2004 kamen zu dem Ergebnis, dass die Migration nie individuell, sondern von Kernfamilien, und in vielen Fällen von ganzen Großfamilien oder Sippen, bestimmt ist. Enge Familienstrukturen, ein besonderes Merkmal der Romagesellschaft, tragen also zur Bereitschaft bei, die mit der Migration verbundenen Risiken selbst unter sehr schlechten legalen und sozialen Bedingungen in Kauf zu nehmen.⁷¹

Bei der aktuellen Untersuchung gab es auch Befragte, die der individuellen Migration zugeordnet werden konnten. Sie waren auf besondere Schwierigkeiten gestoßen, da sie im Zielland nicht von einer Familie oder Gemeinschaft unterstützt wurden: „In Rumänien hatte ich mich scheiden lassen und ich konnte mich selbst und die Kinder nicht ernähren. Ich bin alleine hierhergekommen, weil ich gehört hatte, dass man hier seinen Lebensunterhalt verdienen kann. Ich konnte niemanden hier, aber ich habe einige rumänische Roma getroffen, die jetzt meine Freunde sind.“⁷²

Die derzeitige Bewegung kann grob in vier eindeutige Muster aufgeteilt werden:

- die geplante, dauerhafte Bewegung: Roma, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben und ziemlich überzeugt sind, dass sie dort bleiben werden (sie sind im traditionellen Sinn „emigriert“);
- die geplante, nicht dauerhafte Bewegung: Roma, die sich im Rahmen eines einzigen, langfristigen Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben und dann in ihr Herkunftsland zurückkehren (auch wenn nicht klar ist, ob ihre Rückkehr dauerhaft ist);

⁷⁰ Befragung eines Rom, Spanien, 23.3.2009.

⁷¹ Y. Matras, „Romani Migrations in the post-communist era: Their political and historical significance“ (Migration der Roma in der nachkommunistischen Ära: ihre politische und historische Bedeutung), in *Cambridge review of International Affairs*, Bd. 13, Nr. 2, 2000, S. 36-37; E. Sobotka, „Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy“ (Migration der Roma in den 1990er Jahren: Ein Blick auf Dynamik, Auslegung und Politik), in *Romani Studies* 5, Bd. 13, Nr. 2, 2003, S. 79-121.

⁷² Befragung einer Rom, Finnland, 6.5.2009.

- die regelmäßige Bewegung zwischen dem Herkunftsland und dem Zielland als Teil eines bestehenden Musters;
- die andauernde Bewegung in unterschiedlichen Mitgliedstaaten auf der ständigen Suche nach Chancen, die in der Regel eine Rückkehr ins Herkunftsland ausschließt.

Eine dauerhafte Bewegung tritt in einer Situation relativer Stabilität auf, in der die Migranten eindeutig angeben, dass sie sich entschlossen haben, sich endgültig im Zielland niederzulassen: *„Nachdem wir im Vereinigten Königreich angekommen waren, fand [mein Mann] Arbeit. Eine unserer Töchter ist in der Slowakei geblieben. Auch wenn mein Mann jetzt seine Arbeit verloren hat, haben wir genug, um davon zu leben; es ist viel mehr, als wir in der Slowakei hatten. Endlich können wir wie Menschen, nicht wie Tiere, leben.“*⁷³ Es muss beachtet werden, dass einige der weiblichen Befragten als Gründe, nicht zurückzukehren, die besseren Chancen für die Kinder in den Zielländern sowie die Anerkennung der Rechte von Frauen und den Schutz vor häuslicher Gewalt nannten: *„Ich möchte nicht nach Bulgarien zurückkehren, ich möchte hier bleiben, es gefällt mir hier sehr gut. Es gefällt mir, dass Frauen und Kinder viele Rechte haben und dass die Männer ihre Frauen oder Kinder nicht schlagen dürfen. Ich möchte nur ein normales Leben führen, ich möchte meine Sachen bezahlen können und ich möchte, dass meine Kinder hier weiter zur Schule gehen.“*⁷⁴

Roma, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen und dann in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind oder dies eindeutig beabsichtigen, betrachten ihre Mobilität eher aus funktioneller Sicht: *„[Ich kam nach Italien,] um meiner Familie zu folgen, die sich bereits dort niedergelassen hatte, und um eine Arbeit zu finden, weil es in Rumänien keine gibt. Ich habe hier in Italien meine erste Arbeit gefunden. [...] Ich möchte nicht hier bleiben, ich möchte nach Rumänien zurückgehen. Wir möchten nur solange hier bleiben, bis wir lange genug gearbeitet und Geld gespart haben, und dann nach Rumänien zurückkehren.“*⁷⁵ *„Sobald ich ein bisschen gespart habe, werde ich nach Bulgarien zurückgehen. Sonst würden ja die Nachbarn sagen: ‚Er war im Ausland und jetzt kommt er hungrig wieder zurück!‘“*⁷⁶

Die Menschen, die dieser Kategorie zugeordnet werden können, drücken häufig den starken Wunsch aus, in ihr Herkunftsland zurückzukehren: *„[Ich habe Rumänien verlassen,] um eine Arbeit zu finden. [...] In Rumänien haben wir Schwierigkeiten, Arbeit zu finden, weil wir Roma sind. In Rumänien wirkt sich die Wirtschaftskrise aus. Die Roma werden von niemandem unterstützt. Hier sind die Löhne höher. Wenn mir in Rumänien jemand die Hälfte des Lohns zahlen würde, den ich jetzt in Italien bekomme, würde ich sofort zurückgehen. [...] Ich möchte nach Rumänien zurück, ich habe genug. Ich warte darauf, dass die Krise in*

⁷³ Befragung einer Romafamilie, Vereinigtes Königreich, 30.3.2009.

⁷⁴ Befragung einer Rom, Spanien, 23.3.2009.

⁷⁵ Befragung eines Rom, Italien, 11.2.2009.

⁷⁶ Befragung eines Rom, Spanien, 25.3.2009.

*Rumänien zu einem Ende kommt und dann gehe ich zurück. Ich vermisse meine Heimat.*⁷⁷

Andere, die in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind oder dies beabsichtigen, wissen jedoch häufig nicht, ob ihre Rückkehr von Dauer sein wird. Diese Erfahrung kann sich also manchmal überschneiden mit der von Roma, die das dritte Bewegungsmuster darstellen: eingespielte Mobilitätsmuster zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten. Eine regelmäßige Bewegung zwischen dem Herkunftsland und dem Zielland stellt zudem sowohl im Hinblick auf die Beschäftigung als auch auf den Status eine Art von Sicherheit dar: *„Im Augenblick planen wir unsere Reisen in die Slowakei in Übereinstimmung mit unserem Urlaub. Einer der Gründe, aus denen wir hierhergekommen sind, war jedoch, in den Urlaub (z. B. ans Meer) fahren zu können, genau wie Nichtroma. Warum denkt jeder, dass Roma arme Analphabeten sind, die ihr Leben nicht in den Griff kriegen und genießen können?“*⁷⁸

Das vierte Bewegungsmuster der andauernden Bewegung ergibt sich aus unterschiedlichen Kombinationen negativer Erfahrungen, einer mangelhaften Kenntnis der Aufenthaltsrechte und dem Bemühen, eine bessere Arbeit zu finden. In Finnland gab ein 50 Jahre alter Rom an: *„Ich bin vor einem Monat hierhergekommen; davor war ich in Italien, Spanien und Frankreich. In jedem Land bin ich ungefähr einen oder zwei Monate lang geblieben, dann bin ich in ein anderes Land gegangen, weil ich dachte, ich könnte dort mehr Geld verdienen.“*⁷⁹

Diese Art von Bewegung, von der die Befragten berichten, schien recht zufällig; sie bewegten sich von einem Land ins andere, häufig eher auf der Grundlage von Hoffnung als auf der realistischen Annahme, im nächsten Land bessere Chancen zu finden. Ein 25 Jahre alter Rom sagte: *„Ich habe Rumänien vor vier Monaten verlassen und bin direkt per Auto und Boot hierhergekommen. Ich war vorher schon in anderen Ländern wie Italien und Spanien gewesen. Ich habe diese Länder verlassen, weil ich den Eindruck hatte, dass den Leuten unsere Anwesenheit nicht mehr recht war, und weil wir als Straßenmusikanten nicht genug verdienten. Hier bin ich zum ersten Mal, und ich habe meine Frau und meine Kinder in Rumänien zurückgelassen.“*⁸⁰

Das Muster der männlichen Roma, die sich zuerst alleine in anderen Ländern niederlassen, wiederholte sich in allen untersuchten Ländern. Diese geschlechtsspezifische Dynamik wird jedoch nicht aufrechterhalten, da die Frauen und in der Regel auch die Kinder ihren männlichen Familienangehörigen nachziehen, sobald die Situation ausreichend stabil scheint. Laut Angaben der Befragten in den meisten Zielländern hatten sich gleich viele weibliche und männliche Roma aus anderen Mitgliedstaaten im jeweiligen Zielland niedergelassen.

⁷⁷ Befragung eines Rom, Italien, 11.2.2009.

⁷⁸ Befragung zweier Roma, Vereinigtes Königreich, 30.3.2009.

⁷⁹ Befragung eines Rom, Finnland, 6.5.2009.

⁸⁰ Befragung eines Rom, Finnland, 8.5.2009.

Andere Befragte hingegen hatten die Absicht, sich weiter zu bewegen, bis sie ein Land gefunden hatten, das ihre Erwartungen erfüllen konnte. Ein Rom aus Rumänien beispielsweise, der in Italien lebte, sagte: „*Wenn ich in Italien kein Geld verdiene, ziehe ich nach Holland, Griechenland oder Spanien. Ich werde in Länder gehen, in denen ich arbeiten kann und in denen ich für meine Kinder eine bessere Zukunft aufbauen kann.*“⁸¹

Eine hohe Anzahl der Befragten gab an, keine Rückkehr in die Heimat zu planen. In diesem Zusammenhang wird der Begriff „Heimat“ selbst unklar, wie aus der Bemerkung eines in Finnland lebenden Rumänen zu erkennen ist: „*Ich habe Rumänien verlassen, weil ich dort keine Zukunft hatte und ich keinen Weg aus der Armut sah. Leider ist mir dort nichts geblieben, kein Haus, keine Familie. Für mich ist Rumänien nicht mehr meine Heimat. Es ist nur das Land, aus dem ich stamme. Wenn ich in die ‚Heimat‘ zurückkehren würde, würde ich nach Spanien gehen, wo meine Freundin lebt.*“⁸² Befragte, die in anderen Ländern lebten, gaben an, dass Roma nicht andauernd umherziehen wollten. Insbesondere die meisten der in Spanien lebenden Befragten waren direkt dorthin gekommen und wollten sich nicht in einem anderen Land niederlassen.

Bei einer Sitzung im Rahmen von Forschungsarbeiten von hochqualifizierten Roma in Budapest wurde auch darauf hingewiesen, dass es innerhalb der EU eine Bewegung von intellektuellen und hochqualifizierten Roma auf der Suche nach Beschäftigung gibt. Einige der Entsendeländer betrachten dies als „Brain Drain“, die Abwanderung von Spitzenkräften ins Ausland, und gehen davon aus, dass es dadurch zu ernsthaften negativen Folgen für die Romaorganisationen und die auf sie abzielenden politischen Strategien kommt. Diese Bewegung stellt einen sehr kleinen Teil der Romabewegung insgesamt dar, doch sie hat ernstzunehmende Auswirkungen. Es scheint auch, dass bei dieser Bewegung weniger Probleme auftreten. Hochqualifizierte Roma sind häufig in den Zielländern gut integriert und nicht als Roma zu erkennen, wenn dies nicht ihr Wunsch ist.⁸³

Eine Reihe lokaler Behörden bietet den Roma die Erstattung von Reisekosten sowie Stipendien für die Rückkehr in ihre Herkunftsländer. Diese Vorgehensweise ist von den Medien und Nichtregierungsorganisationen in Finnland,⁸⁴ Frankreich,⁸⁵ Italien,⁸⁶ im Vereinigten Königreich⁸⁷ und kürzlich auch

⁸¹ Befragung eines Rom, Italien, 18.2.2009.

⁸² Befragung eines Rom, Finnland, 6.5.2009.

⁸³ Beobachtungen hochqualifizierter Roma bei einer Arbeitssitzung der European Roma Grassroots Organisation (ERGO, Basisorganisation der europäischen Roma) in Budapest, Ungarn, am 7.7.2009.

⁸⁴ Helsingin Sanomat, Internationale Ausgabe in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.hs.fi/english/article/Helsinki+sends+beggar+mothers+back+to+Romania+on+child+welfare+grounds/1135233973925> (Stand: 23.10.2009).

⁸⁵ Am 31. Juli 2008 reichte ein Zusammenschluss französischer Nichtregierungsorganisationen bei der Europäischen Kommission eine Petition ein und forderte die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Frankreich wegen der Nichteinhaltung der Freizügigkeitsrichtlinie in dieser Angelegenheit. Siehe „Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes“, vorgebracht

in Deutschland⁸⁸ gemeldet worden. In einem Fall in Italien⁸⁹ berichteten die Medien, dass eine Rückführung ins Heimatland unter der Bedingung angeboten wurde, dass die Roma eine Vereinbarung unterzeichnen, für einen festgelegten Zeitraum nicht zurückzukehren. Im Juli 2008 reichte ein Zusammenschluss französischer Nichtregierungsorganisationen bei der Europäischen Kommission eine Petition ein und beantragten die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Frankreich wegen der Nichteinhaltung der Freizügigkeitsrichtlinie.⁹⁰ Einige Beamte lokaler Behörden, die im Rahmen der aktuellen Untersuchung befragt wurden, gaben jedoch an, dass die Rückführungen ins Heimatland in einem bestimmten Kontext stattgefunden hatten: „Wir schickten auch Leute zurück, die in ihre Heimat zurückkehren mussten, sowie ältere Menschen, die zurückkehren wollten.“⁹¹ Der Menschenrechtskommissar des Europarats hat die freiwilligen Rückführungen ins Heimatland in Frankreich zur Kenntnis genommen: „Das von den französischen Behörden gezeigte Bemühen, eine Politik der Unterstützung für die eindeutig

von der Organisation GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés) auch im Namen verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen und Netze, in französischer Sprache verfügbar unter: <http://detentions.wordpress.com/2008/10/01/plainte-contre-la-france-pour-violation-du-droit-communautaire> (Stand: 23.10.2009).

⁸⁶ „Italy: Mayor ‚pays‘ Roma-Gypsies to leave the city“ (Italien: Bürgermeister „bezahlt“ Roma für das Verlassen der Stadt), *adnkronosinternational*, 21.5.2009. In englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (Stand: 25.10.2009).

⁸⁷ Nach dem Bekanntwerden von Angriffen gegenüber einer Gemeinschaft von rund 100 rumänischen Roma in Belfast, Nordirland, im Juni 2009 übernahm die Regierung von Nordirland für die meisten Mitglieder dieser Gruppe die Rückreisekosten nach Rumänien. McDonald, H., „Belfast Romanians return home after racist attacks“ (Rumänen aus Belfast kehren nach rassistischen Angriffen in die Heimat zurück), *Guardian*, 26.6.2009, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/jun/26/northern-ireland-romanians-racism-belfast> (Stand: 25.10.2009).

⁸⁸ „110 Romanian Gypsies will receive 27,000 euros to return to Romania“ (110 rumänische Sinti und Roma erhalten 27 000 Euro für die Rückkehr nach Rumänien), 15.6.2009, in englischer Sprache verfügbar unter: http://english.hotnews.ro/stiri-top_news-5829643-berlin-bought-its-peace-110-romanian-gypsies-will-receive-27-000-euros-return-romania.htm (Stand: 25.10.2009).

⁸⁹ „Italy: Mayor ‚pays‘ Roma-Gypsies to leave the city“ (Italien: Bürgermeister „bezahlt“ Roma für das Verlassen der Stadt), *adnkronosinternational*, 21.5.2009. In englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (Stand: 25.10.2009).

⁹⁰ Siehe „Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes“, vorgebracht von der Organisation GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés) auch im Namen verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen und Netze, in französischer Sprache verfügbar unter: <http://detentions.wordpress.com/2008/10/01/plainte-contre-la-france-pour-violation-du-droit-communautaire> (Stand: 25.10.2009).

⁹¹ Interview mit einem Beamten einer lokalen Behörde, Italien, 19.3.2009; die Medien wiesen im Zusammenhang mit den Rückführungen aus dieser Stadt auf die mögliche Verletzung von Rechten hin. Siehe: *adnkronosinternational*, „Italy: Mayor ‚pays‘ Roma-Gypsies to leave the city“ (Italien: Bürgermeister „bezahlt“ Roma für das Verlassen der Stadt), 21.5.2009, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (Stand: 25.10.2009).

freiwillige Rückführung einzuführen, ist lobenswert, ebenso wie die Effektivität dieser Politik. [...] Als Unionsbürgern steht es diesen Menschen frei, nach Frankreich zurückzukehren, sobald sie ihre Beihilfe erhalten haben. Darüber hinaus scheinen solche Rückführungen nicht immer freiwillig zu sein, da die Rückführungsmaßnahmen in einigen Fällen mit einschüchternden oder sogar unangemessenen Polizeiaktionen verbunden sind. Ich als Kommissar bin darüber informiert, dass in einigen Fällen der organisierten Rückführung die Ausweispapiere der ‚Freiwilligen‘ einbehalten wurden, bis diese ihr Herkunftsland erreichten, damit sie nicht mehr von ihrem Vorhaben abweichen konnten. Ich als Kommissar möchte, dass solche Rückführungen unter Achtung der Rechte der Beteiligten und unter Gewährleistung der ‚Freiwilligkeit‘ organisiert werden. Diese Gruppen sollten außerdem nach ihrer Ankunft im Herkunftsland eine angemessene Unterstützung erhalten.“⁹²

2.5. Erfahrungen an den Grenzen

„Als wir im August 2008 am Flughafen an der Grenz- und Einwanderungskontrolle [des Vereinigten Königreichs] ankamen, schaute der Beamte nur kurz in unsere Ausweise und das war alles. Wir sind Unionsbürger, also gab es keinen Anlass zu gründlicheren Kontrollen.“⁹³

Die Erhebung EU-MIDIS⁹⁴ der FRA untersuchte, ob die befragten Roma (nach dem Zufallsprinzip in sieben Mitgliedstaaten ausgewählt), die innerhalb der vorherigen 12 Monate über ihre Landesgrenzen hinweg gereist waren, bei der Überschreitung der Grenze nach der Rückkehr aus ihrem Herkunftsland angehalten worden waren und ob sie der Ansicht waren, dass sie aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Minderheit gezielt für eine Kontrolle ausgesucht worden waren. Nur wenige der befragten Roma waren außerhalb ihres Lands verreist (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 %); von diesen Befragten gaben wiederum folgende an, angehalten worden zu sein: 58 %

⁹² „Memorandum by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to France from 21 to 23 May 2008“ (Memorandum von Thomas Hammarberg, Menschenrechtskommissar des Europarats, im Anschluss an seinen Besuch in Frankreich vom 21. bis zum 23. Mai 2008), CommDH(2008)34, S. 28.

⁹³ Befragung einer Romafamilie, Vereinigtes Königreich, 12.4.2009.

⁹⁴ Im Rahmen der EU-MIDIS wurden Roma in sieben EU-Mitgliedstaaten (in Bulgarien, Griechenland, Polen, Rumänien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn) befragt. Laut den Ergebnissen der Erhebung stellen die Roma in diesen Ländern im Wesentlichen etablierte Minderheiten dar; das heißt, sie sind nationale Staatsbürger, die in den Ländern, in denen sie befragt wurden, geboren wurden (97-100 %). Der Anteil von „Immigranten“ unter den Roma ist in der Tschechischen Republik mit Abstand am höchsten; dort gaben 12 % der Befragten an, außerhalb des Lands geboren zu sein (einschließlich in einem anderen Teil der ehemaligen Tschechoslowakei, also der Slowakischen Republik). Weitere Informationen sind in englischer Sprache verfügbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm (Stand: 24.11.2009).

in Bulgarien, 80 % in der Tschechischen Republik, 48 % in Griechenland, 60 % in Ungarn, 24 % in Polen, 80 % in Rumänien und 61 % in der Slowakei. Von denjenigen, die angehalten worden waren, gaben 25 % in Bulgarien an, aufgrund ihres ethnischen Hintergrunds für die Kontrolle ausgesucht worden zu sein, in der Tschechischen Republik waren es 48 %, in Griechenland 31 %, in Ungarn 9 %, in Polen 44 %, in Rumänien 6 % und in der Slowakei 41 %. Die Tatsache, dass vier der fünf Zielländer, die der vorliegende Bericht betrachtet (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs), dem Schengener Raum angehören und es dort keine Kontrollen an Außengrenzen (See oder Land) gibt, verringert die Wahrscheinlichkeit, an der Grenze eines Ziellandes auf diese Art von Problem zu stoßen.

Das Recht auf Freizügigkeit ist den romastämmigen Unionsbürgern in der Regel bewusst und wird von den Beamten im Allgemeinen eingehalten. In Finnland sagte ein älterer Rom: *„Warum sollten wir Probleme haben, wenn wir nichts Illegales getan haben? Heute ist es so einfach, Rumänien zu verlassen und zurückzukehren, wir zeigen einfach unseren Ausweis und passieren die Grenze.“*⁹⁵ Ein junger Rom fügte hinzu: *„Wir haben an den Grenzen keine Probleme. Ich weiß seit zwei Jahren, dass wir der EU beigetreten sind und dass das bedeutet, dass wir überallhin gehen können. Vor 2007 war es schwieriger, aus Rumänien auszureisen, aber jetzt gibt es keine Beschränkungen.“*⁹⁶

Die erst kürzlich erlebten Erfahrungen stehen in starkem Gegensatz zu früheren Erfahrungen und zeigen die positive Bedeutung der Freizügigkeitsrechte für EU-Bürger auf: *„Als ich vor sieben Jahren Rumänien zum ersten Mal verlassen wollte, brauchten wir mehrere Anläufe, weil wir, die Dunkelhäutigen, keine Erlaubnis zur Grenzüberschreitung bekamen. Schließlich wurden wir in einem Lastwagen von jemandem, der den Grenzbeamten bestach, über die Grenze geschmuggelt. Der Fahrer sagte zu mir: ‚Ich sage das nicht, um dich zu ärgern, aber bitte trage Gesichtspuder auf. Das hilft nicht mir, das hilft dir.‘“*⁹⁷

Diese Erfahrungen wirken sich immer noch auf die Erwartungen der romastämmigen Unionsbürger aus, doch die meisten Befragten machten positive Erfahrungen: *„Ich habe die Grenze mit meinem Ausweis überschritten und es gab keine Probleme. Anfangs hatte ich Angst, doch dann sah ich, dass sie mich gut behandelten, und ich beruhigte mich.“*⁹⁸

Es gab einige Hinweise auf ungleiche Behandlung, doch diese behinderten eher das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt als dass sie es unterbanden: *„Es geschah im März 2008 [bei einer Reise von Frankreich ins Vereinigte Königreich per Bus]. Alle Reisegäste mussten den Bus verlassen: Das ist die normale Vorgehensweise. Aber dann wählten die Franzosen einige Reisende aus, die alle Roma waren. Sie prüften unsere Ausweise viel länger und forderten uns auf,*

⁹⁵ Befragung eines Rom, Finnland, 6.5.2009.

⁹⁶ Befragung eines Rom, Finnland, 7.5.2009.

⁹⁷ Befragung einer Rom, Spanien, 2.3.2009.

⁹⁸ Befragung einer Rom, Spanien, 27.2.2009.

nachzuweisen, dass die Kinder, die mit uns reisten, unsere eigenen waren. Bei den Briten dauerte es ebenfalls etwas länger, aber sie setzten uns keinen unnötigen Kontrollen aus.“⁹⁹ Dies kann darauf deuten, dass die bestehenden Stereotype der Roma, die an illegalem Handel beteiligt sind, sich auf romastämmige Unionsbürger auswirken, die innerhalb der EU reisen.

Es muss beachtet werden, dass die befragten Roma mit einer höheren Wahrscheinlichkeit bei der Ausreise aus ihren Herkunftsländern als bei der Einreise in die Zielländer auf Probleme stießen, einschließlich der Einforderung von Bestechungsgeldern durch korrupte Beamte. Ein in Frankreich lebender Rom gab diesbezüglich an: *„Unsere [bulgarischen] Grenzbeamten machen uns immer Probleme, wenn wir die Grenze überschreiten. Sie durchwühlen unser Gepäck und machen aus jeder Kleinigkeit eine große Sache. Immer wenn ich nach Bulgarien zurückkehre – ohne zu arbeiten kann ich hier nur drei Monate lang bleiben – muss ich irgendwelche Dokumente vorlegen. Manchmal wurden wir auch zu Zahlungen aufgefordert, um nach Frankreich ausreisen zu dürfen.“¹⁰⁰ Weitere befragte Roma aus anderen Ländern machten dieselben Erfahrungen, die auf ein Problem der Korruption hinwiesen, das sich auf die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit auswirkt: *„Die ungarische Polizei forderte mich einmal zur Zahlung einer Summe für die Überschreitung der Grenze auf; hätte ich ihnen das Geld nicht bezahlt, hätte ich eine Geldbuße entrichten müssen, ohne irgendetwas getan zu haben. Sie wollten 50 Euro von mir und sagten, wenn ich die ihnen nicht geben würde, müsste ich eine Geldbuße von 100 Euro zahlen.“¹⁰¹ Da über alle Länder hinweg viele Befragte von dieser Art des Missbrauchs berichteten, liegt es nahe, dass es sich dabei um eine besonders besorgniserregende „routinemäßig“ auftretende Erfahrung unter Roma handelt, die in der EU reisen: *„2004 beispielsweise überschritt ich die Grenze und [die Polizei] forderte mich zu einer Zahlung auf, also legte ich Geld in meine Ausweispapiere. Auch wenn ich jetzt über die Grenze reise, verlangen sie Geld von mir. Das passiert in Rumänien, aber auch in Ungarn. Normalerweise verlangen sie 20-30 Euro.“¹⁰²***

⁹⁹ Befragung eines Rom, Vereinigtes Königreich, 2.4.2009.

¹⁰⁰ Befragung eines Rom, Frankreich, 26.3.2009.

¹⁰¹ Befragung eines Rom, Italien, 11.2.2009.

¹⁰² Befragung eines Rom, Italien, 18.2.2009.

3. Die Situation der Roma in den Zielländern

Die Untersuchung hat ergeben, dass die Erfahrungen von Roma in den Zielländern der EU sich je nach Land und je nach Lebensbereich (z. B. Beschäftigung, Wohnungswesen, Gesundheitswesen, Bildung und Sozialleistungen) stark unterschieden. Für einige romastämmige Unionsbürger ist die Niederlassung in einem anderen EU-Land eine positive Erfahrung gewesen, für andere jedoch beinahe durchgehend negativ und von Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung bestimmt. Der Zugang zu Beschäftigung¹⁰³ schien ein ausschlaggebender Aspekt dieser Erfahrungen zu sein, der die soziale Integration und den Zugang zu Sozialleistungen – einschließlich des so wichtigen Wohnungswesens – erleichterte.

Die Untersuchungen zeigen jedoch, dass die nicht ordnungsgemäße Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie durch nationale Behörden auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen, die nicht entsprechend geschult sind, häufig für die De-facto-Aberkennung bestimmter Rechte und Ansprüche, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen, verantwortlich ist, wie auch ein Beamter der Provinz Neapel in Italien angibt: *„Im Fall der rumänischen Roma können diese keine Wasserrechnung bezahlen, keinen Vertrag zur Stromversorgung abschließen und keine Beschäftigung finden, wenn sie kein Dokument [Anmeldebescheinigung¹⁰⁴] besitzen. Aus dieser Sicht existieren diese Leute gar nicht.“*¹⁰⁵

Die Untersuchung beschäftigte sich auch mit der Mehrfachdiskriminierung¹⁰⁶ und kam zu dem Schluss, dass benachteiligte Gruppen auf verschiedene Weisen davon betroffen sind; dabei kommen zur Ausgrenzung und Ungleichbehandlung,

¹⁰³ Der Zugang zu Sozialleistungen steht allen Unionsbürgern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen haben, offen, sofern sie über ausreichende Existenzmittel verfügen (ein Kriterium, das viele Roma nicht erfüllen können) oder erwerbstätig bzw. selbstständig sind.

¹⁰⁴ Richtlinie 2004/38/EG, Artikel 8 Absatz 2: „Eine Anmeldebescheinigung wird unverzüglich ausgestellt; darin werden Name und Anschrift der die Anmeldung vornehmenden Person sowie der Zeitpunkt der Anmeldung angegeben.“, verfügbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/l_158/l_15820040430de00770123.pdf (Stand: 0.10.2009).

¹⁰⁵ Befragung eines Beamten der Provinz Neapel, Italien, 5.3.2009.

¹⁰⁶ Man spricht von Mehrfachdiskriminierung, wenn jemand aufgrund verschiedener Aspekte Diskriminierung ausgesetzt ist, beispielsweise wenn er nicht nur aufgrund der ethnischen Herkunft, sondern auch aufgrund des Alters, Geschlechts oder einer Behinderung benachteiligt wird. Siehe Europäische Kommission, *Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung: Praktiken, Politikstrategien und Rechtsvorschriften*, 2007, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=51&type=2&furtherPubs=no> (Stand: 23.10.2009).

denen Roma aufgrund ihres ethnischen Hintergrunds ausgesetzt sind, die Erfahrungen als Frauen, Kinder, ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen hinzu.¹⁰⁷

3.1. Rechtlicher und politischer Rahmen

3.1.1. Rechtsrahmen

Artikel 6 der Freizügigkeitsrichtlinie verleiht jedem Unionsbürger das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für den Zeitraum von bis zu drei Monaten, wobei er lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein muss und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen braucht. Gemäß Artikel 7 besteht das Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate beispielsweise dann, wenn der Unionsbürger:

- Arbeitnehmer oder Selbstständiger ist;
- für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, sodass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen. Diesbezüglich dürfen die Mitgliedstaaten keinen festen Betrag festlegen, den sie als ausreichend betrachten, sie müssen stattdessen die persönliche Situation des Betroffenen berücksichtigen;¹⁰⁸
- zur Absolvierung einer Ausbildung einschließlich einer Berufsausbildung als Hauptzweck eingeschrieben ist und über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügt und glaubhaft macht, dass er für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, sodass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen;
- ein Familienangehöriger ist, der den Unionsbürger, der die Voraussetzungen einer der vorstehenden Bedingungen erfüllt, begleitet oder ihm nachzieht.

¹⁰⁷ Dies gilt genauso für Aspekte wie die sexuelle Ausrichtung oder eine Behinderung, auch wenn die Dynamik der Mehrfachdiskriminierung durch die Untersuchung in geringerem Ausmaß nachgewiesen wurde.

¹⁰⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2009) 313 endgültig, Brüssel, 2009, S. 8-9.

Aufenthaltsgenehmigungen sind für Unionsbürger abgeschafft worden. Die Mitgliedstaaten können jedoch von Unionsbürgern für Aufenthalte von über drei Monaten ab dem Ankunftsdatum verlangen, dass sie sich bei den zuständigen Behörden anmelden. Eine Anmeldebescheinigung wird bei Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses und dem Nachweis, dass die vorstehenden Voraussetzungen erfüllt sind, ausgestellt (Artikel 8).

EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, haben das Recht, sich nach einem rechtmäßigen fünf Jahre langen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat dort auf Dauer aufzuhalten.¹⁰⁹ Dieses Recht auf Daueraufenthalt ist nicht mehr von Voraussetzungen abhängig (Artikel 16).

Alle Unionsbürger, die das Recht auf Aufenthalt oder Daueraufenthalt haben, sowie ihre Familienangehörigen genießen im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaats. Das Recht auf Gleichbehandlung erstreckt sich auch auf Familienangehörige, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und das Recht auf Aufenthalt oder das Recht auf Daueraufenthalt genießen (Artikel 24).

Der Aufnahmemitgliedstaat ist jedoch nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbstständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während eines längeren Zeitraums einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren (Artikel 24 Absatz 2).

Die Freizügigkeitsrichtlinie stellt zwar eine äußerst bedeutende rechtliche Entwicklung dar, doch es hat einige erhebliche Probleme mit ihrer Umsetzung gegeben. Wie die Kommission in ihrem Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG vom Dezember 2008 anmerkte, haben zwar die Mitgliedstaaten auf einigen Gebieten Umsetzungsmaßnahmen verabschiedet, die für Unionsbürger und deren Familienangehörige günstiger sind als in der Richtlinie vorgesehen, doch „[fällt d]ie Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG [...] 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.“ Der Bericht weist auf Folgendes hin: „In den dreißig Monaten seit Geltung der Richtlinie hat die Kommission mehr als 1800 Einzelbeschwerden, 40 Anfragen des Parlaments und 33 Petitionen zu ihrer Anwendung erhalten. Sie verbuchte 115 Beschwerden und

¹⁰⁹ Artikel 16 Absatz 3 der Freizügigkeitsrichtlinie gibt an: „Die Kontinuität des Aufenthalts wird weder durch vorübergehende Abwesenheiten von bis zu insgesamt sechs Monaten im Jahr, noch durch längere Abwesenheiten wegen der Erfüllung militärischer Pflichten, noch durch eine einzige Abwesenheit von höchstens zwölf aufeinander folgenden Monaten aus wichtigen Gründen wie Schwangerschaft und Niederkunft, schwere Krankheit, Studium oder Berufsausbildung oder berufliche Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat oder einen Drittstaat berührt.“

eröffnete fünf Verletzungsverfahren aufgrund von falscher Anwendung der Richtlinie.“¹¹⁰

3.1.2. Integrationspolitik

Auf Ebene der Mitgliedstaaten besteht kein bestimmter politischer Rahmen, der die Aufnahme und Integration von Roma-EU-Bürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt in einem der im vorliegenden Bericht behandelten Zielländer Gebrauch gemacht haben, steuert.

Die allgemeine Gesetzgebung und Politik zu nationalen Roma und Travellern kann einen wesentlichen politischen Kontext für Roma aus anderen Mitgliedstaaten darstellen. In den meisten Mitgliedstaaten ist eine bestimmte Gesetzgebung und Politik im Hinblick auf Roma (oder „Zigeuner“, „Traveller“ oder „Nomaden“) vorhanden, die sich meist auf die Erfahrung von Roma aus anderen Mitgliedstaaten auswirkt.

Diese politischen Strategien zielen in der Regel nicht direkt auf die Situation der Roma aus anderen Mitgliedstaaten ab, doch sie stellen das rechtliche und politische Paradigma dar, das wahrscheinlich auf ihre Situation im jeweiligen Mitgliedstaat angewendet wird. Die Folgen dieser „Integration“ sind teils positiv, teils negativ. In Spanien etwa finden sich gute Beispiele für die positive Ausweitung der nationalen Romapolitik auf Roma aus anderen Mitgliedstaaten. Mit der Bildungspolitik für Traveller im Vereinigten Königreich verhält es sich ganz ähnlich. In Italien hingegen wirken sich die „nomadenspezifischen“ Gesetze und politischen Maßnahmen für Roma und Sinti negativ auf die Roma aus Italien wie auch auf die Roma aus anderen Mitgliedstaaten aus.

¹¹⁰ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2008) 840 endgültig, Brüssel, 10. Dezember 2008, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:de:PDF> (Stand: 30.10.2009). Für eine Analyse der Auswirkungen dieser Unterschiede auf die Unionsbürgerschaft siehe Carrera, S. und Faure Atger, A., „Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship?“ (Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG im Kontext der EU-Erweiterung: Eine Verbreitung unterschiedlicher Arten der Unionsbürgerschaft?), CEPS (Centre for European Policy Studies) Special Report, April 2009.

3.2. Bürgerrechte

Im Juli 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung¹¹¹, die den Mitgliedstaaten als Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG dienen sollte, um eine wirkliche Verbesserung für alle EU-Bürger zu erreichen und die EU zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu machen. In diesem Dokument betont die Europäische Kommission, dass die Richtlinie im Einklang mit den Grundrechten auszulegen und anzuwenden ist: „Dies gilt insbesondere für das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Diskriminierungsverbot, die Rechte des Kindes und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, wie sie durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert werden und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt sind. Die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit durch die EU-Bürger findet also im Rahmen eines umfassenden Regelungssystems für Rechte statt. Die aktuelle Untersuchung zeigt jedoch, dass den Bürgerrechten für Roma-EU-Bürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, in einer Reihe von Bereichen nicht vollständig entsprochen wird.

Die Anmeldung des Wohnsitzes stellte für die romastämmigen EU-Bürger in den Zielländern, die der vorliegende Bericht behandelt und in denen eine solche erforderlich ist, immer wieder ein Problem dar. Ohne eine solche Anmeldung können EU-Bürgern praktisch die Vorteile der Unionsbürgerschaft vorenthalten werden. Der Anmeldevorgang nimmt in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten verschiedene Formen an, und aus der Untersuchung geht hervor, dass diese Vorgänge äußerst umständlich sein können. In einigen Mitgliedstaaten gibt es darüber hinaus verschiedene Anmeldearten, beispielsweise auf kommunaler Ebene, die sich mit den Anforderungen bezüglich der Anmeldung überschneiden, die eindeutig in der Freizügigkeitsrichtlinie festgelegt sind.

In Finnland beispielsweise waren sich die Befragten hinsichtlich des Anmeldevorgangs unsicher: „*Ich würde gerne arbeiten, aber ich habe gehört, dass es schwer ist, hier eine Arbeit zu finden, weil wir keine ständige Anschrift haben; [der Vertreter der Nichtregierungsorganisation] und andere rumänische Roma haben uns das gesagt.*“¹¹² In Italien beschwerten sich die Befragten über Korruption: „Hier in Neapel muss man für die Anmeldebescheinigung bezahlen. Mein Mann hat jemandem 1 000 Euro bezahlt, um sich unter dessen Adresse

¹¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2009) 313 endgültig, 2009, S. 3, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:de:PDF> (Stand: 24.10.2009).

¹¹² Befragung eines Rom, Finnland, 6.5.2009.

anmelden zu können. Die Baracken [in den Lagern] werden von ihnen [den Behörden] nicht als Wohnsitz anerkannt.“¹¹³

Im Gegensatz dazu müssen EU-Bürger in Spanien, die ihren Wohnsitz anmelden, keinen Beschäftigungsnachweis, ausreichende Existenzmittel oder eine Krankenversicherung nachweisen, sondern nur ihre persönlichen Daten und eine Adresse angeben.¹¹⁴ In Spanien ist auch die Anmeldung bei der Gemeinde erforderlich, um Zugang zu öffentlichen Diensten zu erhalten. Die Beziehung zwischen den beiden Anmeldearten ist komplex und unterschiedlich innerhalb der untersuchten Gebiete von Ort zu Ort. Nach Angaben des *Consejo de Empadronamiento* [Rat für das kommunale Melderegister]¹¹⁵ kann die Anmeldebescheinigung des Ausländerzentralregisters für die Anmeldung im kommunalen Melderegister von EU-Bürgern erforderlich sein, umgekehrt jedoch nicht.

In einigen Fällen ergab die Untersuchung jedoch Inkonsistenzen bei der Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie und ihrer Bestimmungen. Nach Angabe der Befragten forderte beispielsweise die Polizei in Barcelona den Nachweis der Anmeldung im kommunalen Melderegister (die Roma häufig nicht problemlos erlangen) vor der Anmeldung des Wohnsitzes, obwohl dies gesetzlich nicht vorgeschrieben ist. Die Befragten berichteten jedoch, dass mindestens eine Polizeiwache die Anmeldung im kommunalen Melderegister nicht vorschrieb; dort melden Roma-EU-Bürger demnach ihren Wohnsitz an und erhalten ihre Anmeldebescheinigung.

In Valencia war diese Vorgehensweise zum Zeitpunkt der Untersuchung offensichtlich bereits abgeschafft worden. In Asturien ist eine Anmeldung noch erforderlich, aber die Anmeldung im kommunalen Melderegister ist in diesem Gebiet verhältnismäßig einfach, sodass romastämmige EU-Bürger die Kriterien erfüllen können. In Córdoba galten dieselben Anforderungen, nach dem Einschreiten einer Nichtregierungsorganisation erlaubten die Behörden Roma jedoch, sich auch ohne die Anmeldung im kommunalen Melderegister unter der Adresse der Fundación Secretariado Gitano (FSG) anzumelden.¹¹⁶

Nach Angaben vieler der befragten Roma hielt das Unvermögen, auf dem formellen Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden, in Verbindung mit dem

¹¹³ Befragung einer Roma, Italien, 18.2.2009.

¹¹⁴ Spanien/Real Decreto 240/2007 (16.2.2007) [Königliches Dekret zur Einreise, Freizügigkeit und zum Aufenthalt in Spanien für Bürger aus EU-Mitgliedstaaten und anderen Staaten des EWR-Abkommens], Artikel 7 Absatz 1.

¹¹⁵ Consejo de Empadronamiento, Nota sobre la obligación de exigir el certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros para empadronar a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [Vermerk zum Erfordernis der Anmeldebescheinigung des Ausländerzentralregisters für die Anmeldung im kommunalen Melderegister von Bürgern aus EU-Mitgliedstaaten und anderen Staaten des EWR-Abkommens], 2007, in spanischer Sprache verfügbar unter: <https://idapadron.ine.es/idaweb/legisla/RCE.PDF> (Stand: 4.5.2009).

¹¹⁶ Befragung von Vertretern von FSG an verschiedenen Orten in Spanien, 2.5.2009.

Nichtvorhandensein „ausreichender Existenzmittel“ viele davon ab, ihren Wohnsitz anzumelden. Von allen in der Untersuchung betrachteten Ländern stellt Spanien die einzige Ausnahme dar. Im Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG wird darauf hingewiesen, dass 12 Mitgliedstaaten das Konzept der „ausreichenden Existenzmittel“ falsch oder mehrdeutig umgesetzt haben, darunter Italien und Finnland. Die Probleme hängen hauptsächlich mit der Definition des festen Betrags, der als „ausreichend“ betrachtet wird, und dem Versäumnis, die persönliche Situation des Betroffenen zu berücksichtigen, zusammen.¹¹⁷

Für viele Roma aus anderen Mitgliedstaaten bestehen weiterhin Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Bürgerrecht. Wie bereits erwähnt, besteht ein weitverbreitetes Bewusstsein in Bezug auf das Recht auf Freizügigkeit, aber kaum in Bezug auf andere Rechte. Den Befragten war beispielsweise nur selten bewusst, dass sie das Recht auf Beibehaltung des Status als Erwerbstätiger besitzen, wenn sie unfreiwillig arbeitslos geworden sind und sich bei der entsprechenden Behörde als Arbeitssuchender gemeldet haben.¹¹⁸ Auch das Konzept des Rechts auf „Daueraufenthalt“ nach fünf Jahren – das nicht mehr vom Besitz ausreichender Existenzmittel abhängt – war den Befragten häufig nur so vage bekannt, dass es für die betreffenden Roma kaum von Bedeutung war.¹¹⁹ Die Untersuchung hat auch gezeigt, dass sich die lokalen Behörden nicht bemühen, die EU-Bürger mit den Rechten, die ihnen die Freizügigkeitsrichtlinie zuspricht, vertraut zu machen.

Aus der Untersuchung geht hervor, dass die Bestimmungen der Freizügigkeitsrichtlinie trotz der eindeutigen Hilfestellung der Europäischen Kommission in der Praxis nicht immer korrekt angewendet werden und dass das Vorhandensein sich überschneidender Formen der Anmeldung ein erhebliches Hindernis für den Zugang zu Leistungen darstellt. Da einige Mitgliedstaaten über kein Anmeldungssystem verfügen und dies offensichtlich keine Probleme bereitet, sollte überlegt werden, ob die übrigen Mitgliedstaaten dies nicht ebenso handhaben sollten. Für die ersten drei Monate des Aufenthalts ist keine Anmeldung erforderlich, es wird nur ein gültiger Personalausweis oder Reisepass verlangt; es könnte also in Frage gestellt werden, ob dieser Status sich wirklich nach drei Monaten ändern sollte und ob eine Anmeldepflicht tatsächlich notwendig ist.

Negative Erfahrungen mit der Polizei wurden häufig von Befragten in Italien angegeben, die dies auf den im Jahr 2008 verhängten Ausnahmezustand im Zusammenhang mit Ansiedlungen von Nomadengemeinschaften auf dem Gebiet

¹¹⁷ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2008) 840 endgültig, Brüssel, 2008, Punkt 3, S. 6.

¹¹⁸ Artikel 7 Absatz 3 Buchstaben b) und c) der Freizügigkeitsrichtlinie.

¹¹⁹ Siehe Artikel 16 Absatz 1 der Freizügigkeitsrichtlinie.

der Regionen Kampanien, Latium und Lombardei¹²⁰ zurückführten, der zur obligatorischen Erfassung von Roma und Sinti in diesen Gebieten¹²¹ und zur starken Erhöhung sowohl der formellen als auch der informellen Kontrollen von Roma führte: *„Ich hatte Probleme mit der Polizei, weil sie mich eines Tages auf der Straße angehalten und meine Dokumente überprüft, mir diese aber nicht zurückgegeben hatte. Nach der Kontrolle bat ich um die Rückgabe meiner Ausweispapiere, doch die Polizei sagte mir, dass sie nicht wisse, wo sie seien und ich mich an die rumänische Botschaft wenden solle.“*¹²²

Es ist auch nachgewiesen, dass diese Art von Behandlung zu einer ungewollten Rastlosigkeit mit Auswirkungen auf die Freizügigkeit führt. In Spanien gab ein befragter Roma an: *„Ich habe Italien verlassen, weil es dort keine Arbeit gab und auch wegen der Carabinieri. Ein Freund von mir wurde vor meinen Augen von ihnen verprügelt. Ich würde nicht noch einmal nach Italien gehen. Hier [in Spanien] ist die Polizei nicht so brutal. Einige Polizisten sind höflich, andere weniger, aber in Italien ist das niemand [...]; aber im Allgemeinen sind die Italiener den Spaniern sehr ähnlich, das Problem ist die Polizei.“*¹²³ Dies wird von spanischen Nichtregierungsorganisationen, die mit Roma arbeiten, bestätigt: *„Uns ist aufgefallen, dass letztes Jahr gegen Ende des Sommers einige Familien aus Italien kamen, die ausgewiesen worden waren. Diese Menschen waren verängstigt. Als der Mediator mit ihnen Kontakt aufnahm, fragten sie, ob er von der Polizei sei.“*¹²⁴

In anderen Fällen gaben einige befragte Roma an, von Polizisten verbal angegriffen worden zu sein: *„Eines Abends wurde ich von der Polizei angehalten, als ich gerade aus der Moschee kam. Die Polizei führte eine Untersuchung im Auto durch. [...] Ich wurde eineinhalb Stunden lang festgehalten, dann kamen noch zwei weitere Streifen. Insgesamt waren es 12 Polizisten. Die jungen*

¹²⁰ Dekret des italienischen Ministerpräsidenten vom 21. Mai 2008. Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia (Erklärung des Ausnahmezustands im Zusammenhang mit Ansiedlungen von Nomadengemeinschaften auf dem Gebiet der Regionen Kampanien, Latium und Lombardei). In italienischer Sprache verfügbar unter: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0979_2008_05_27_decreto_21_maggio_2008.html. Im Mai 2009 wurde der Ausnahmezustand bis zum Dezember 2010 verlängert und auf die Städte Turin und Venedig ausgeweitet.

¹²¹ European Roma Rights Centre, Open Society Institute und osservAzione (Mai 2009), „Memorandum to the European Commission: Violations of EC law and the fundamental rights of Roma and Sinti by the Italian Government in the implementation of the census in “nomad camps”“ (Memorandum an die Europäische Kommission: Verletzungen der EG-Gesetzgebung und der Grundrechte von Roma und Sinti durch die italienische Regierung bei der Umsetzung der Meldepflicht in sogenannten Nomadensiedlungen), in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.errc.org/db/03/D5/m000003D5.pdf> (Stand: 30.10.2009).

¹²² Befragung eines Rom, Italien, 20.2.2009.

¹²³ Befragung eines Rom, Spanien, 2.3.2009.

¹²⁴ Befragung von Vertretern der Nichtregierungsorganisation Accem in der Filiale in Gijón, Spanien, 12.3.2009.

Polizisten begannen dann, mich wüst zu beschimpfen, z. B. mit ‚Diese Zigeuner! Ich würde sie am liebsten an die Wand stellen und erschießen!‘“¹²⁵

Ganz gegensätzlich war die Antwort eines Rom, der auf die Frage nach Begegnungen mit Polizeibeamten in Frankreich wie viele andere aussagte: „Ich kann Ihnen mehr über meine Begegnungen mit unserer Polizei in Bulgarien erzählen. Letztes Mal war ich an einem Urlaubsort im Nordosten von Bulgarien am Schwarzen Meer; als ich dort über eine Straße lief, die vom Strand zum Casino führte, wurde ich vier Mal von der Polizei angehalten, die meine Ausweispapiere kontrollieren wollte. Hier bin ich seit meiner Ankunft vor vier Jahren noch nie wegen einer Ausweiskontrolle von der Polizei angehalten worden.“¹²⁶

3.3. Politische Rechte

„Ironischerweise habe ich das Recht, an Wahlen teilzunehmen, aber kein Recht auf Arbeit. Bei den letzten Lokalwahlen kam der derzeitige Bürgermeister, der damals kandidierte, zu uns ins Integrationszentrum, wie es auch in Bulgarien immer der Fall war, um uns zu überzeugen, für ihn zu stimmen. Er versprach uns, dass wir Sozialleistungen erhalten würden, wenn wir für ihn stimmten.“¹²⁷

Seit dem Jahr 1992 gibt der EG-Vertrag (in der aktuellen Fassung in Artikel 19) vor, dass jeder Unionsbürger in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen hat. Dementsprechend gilt gemäß Artikel 3 der Richtlinie 94/80/EG des Rates Folgendes: „Jede Person, die am maßgeblichen Tag a) Unionsbürger [...] ist und, b) ohne die Staatsangehörigkeit des Wohnsitzmitgliedstaats zu besitzen, die Bedingungen erfüllt, an die die Rechtsvorschriften dieses Staates das aktive und das passive Wahlrecht seiner Staatsangehörigkeit knüpfen, besitzt das aktive und das passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnsitzmitgliedstaat gemäß dieser Richtlinie.“¹²⁸ Es bestehen zwar bestimmte Ausnahmen, doch sollten Unionsbürger sich genau wie nationale Staatsangehörige anmelden und bei europäischen und Kommunalwahlen wählen können, auch wenn es keine für alle Mitgliedstaaten gültigen Vorschriften bezüglich der Eintragung ins Wählerverzeichnis gibt.

¹²⁵ Befragung von Amalipe Romano, Italien, 30.3.2009.

¹²⁶ Befragung eines Rom, Frankreich, 26.3.2009.

¹²⁷ Befragung eines Rom, Frankreich, 26.3.2009.

¹²⁸ Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. *ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 34-38*; Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. *ABl. L 368 vom 31.12.1994, S. 38-47*.

Im Jahr 2008 berichtete die Europäische Kommission Folgendes: „Im Dezember 2006 nahm die Kommission einen Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 an. [...] stieg die Wahlbeteiligung der Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsmitgliedstaat leben. Über eine Million Unionsbürger ließen sich im Jahr 2004 in die Wählerverzeichnisse für die Wahlen in ihrem Wohnsitzstaat eintragen. Diese Quote stieg damit von 5,9 % [der EU-Bürger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat] im Jahr 1994 und 9 % im Jahr 1999 auf knapp 12 % im Jahr 2004. Eine Erklärung für diesen Anstieg der Wahlbeteiligung liefern die größere Mobilität der Unionsbürger und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Unterrichtung der Bürger über ihre Rechte. Die Zahl dieser Bürger, die sich als Kandidaten aufstellen lassen, ist jedoch rückläufig: Sie sank von 62 im Jahr 1999 auf 57 im Jahr 2004 [...].“¹²⁹

In Frankreich waren bei den Kommunalwahlen im Jahr 2008 einige bulgarische Roma nach Bekräftigung lokaler Aktivisten in den Wählerverzeichnissen eingetragen, doch offenbar machten nur wenige Roma von ihrem Wahlrecht Gebrauch. An anderen Orten in Frankreich gab es keine Anzeichen einer ähnlichen Unterstützung oder Bekräftigung bezüglich eines politischen Engagements.

In Spanien argumentierte ein Vertreter der FSG: „Von denjenigen [Roma], die wir kennen, ist keiner wählen gegangen [bei den Wahlen im Juni 2009 zum Europäischen Parlament].“¹³⁰ Möglicherweise ist ein Mangel an Informationen über die Verfahren zur Eintragung ins Wählerverzeichnis für die niedrige Wahlbeteiligung unter den Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten verantwortlich.

Die einzige positive Initiative, die aus der Untersuchung ersichtlich wurde, wurde in Frankreich von der Nichtregierungsorganisation *Romeurope* ins Leben gerufen, die im September 2008 ein Treffen mit gewählten Beamten organisierte, um die neu ins Amt berufenen Beamten über die Situation der Roma aus anderen Mitgliedstaaten aufzuklären und ihre Unterstützung für politische Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Situation zu gewinnen. Infolge dieses Treffens wurde folgender Appell veröffentlicht: „Wir, die gewählten Vertreter, sind in der Vielfalt unserer Mandate und in der Mannigfaltigkeit unserer politischen Färbungen auf verschiedenen Ebenen mit der Herausforderung konfrontiert worden, die die Niederlassung osteuropäischer Roma auf unseren Gebieten mit sich bringt. Angesichts des menschlichen Leids, das die Roma erfahren, lehnen wir Untätigkeit und Gleichgültigkeit ab. Als Bürger der Europäischen Union, die durch die Einführung von Vorkehrungen in Frankreich im Rahmen der Übergangsbestimmungen ihres Rechts auf Arbeit beraubt werden, können sich die bulgarischen und rumänischen Roma nicht integrieren. Diese Situation, die unvereinbar ist mit dem europäischen Gedanken, schafft Ungleichheiten und trägt

¹²⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Fünfter Bericht über die Unionsbürgerschaft (1. Mai 2004-30. Juni 2007)*, Brüssel, 15.2.2008, KOM(2008) 85 endgültig, 2008, S. 6.

¹³⁰ Befragung eines Vertreters der Fundación Secretariado Gitano, Spanien, 13.7.2009.

gleichzeitig zur Illegalität ihres Aufenthalts in Frankreich und damit zu ihrem Elend bei. Der Staat kann die Übergangsmechanismen aufheben. Der politische Wille muss vorhanden sein. Wir fordern den Staat auf, die Übergangsbestimmungen abzuschaffen, die Rumänen und Bulgaren den Zugang zu Beschäftigung verwehren und sie zu Europäern zweiter Klasse machen.“¹³¹

Im Hinblick auf die allgemeinere Frage der Bürgerbeteiligung und der Teilnahme am öffentlichen Leben ergab die Untersuchung ein hohes Maß an fehlender Beteiligung und Segregation. Sehr wenig deutet auf eine Beteiligung der Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten an zivilgesellschaftlichen Organisationen hin. Die physische Segregation der Roma aus anderen Mitgliedstaaten in allen Zielländern verstärkt zweifelsohne ihre soziale Isolation.

Was noch mehr Grund zu Besorgnis gibt, ist die Tatsache, dass in einigen Fällen Nichtregierungsorganisationen selbst – willentlich oder nicht – ein Hindernis für die Teilnahme der Roma am öffentlichen Leben darstellen können. Ein befragter Rom, der in Frankreich lebte, gab beispielsweise an: *„Als ich bei der Gemeinde mit der Adresse des Integrationszentrums meinen Wohnsitz anmelden wollte, sagte man mir, dass die Nichtregierungsorganisation, die das Zentrum unterhält, mit ihnen kommunizieren müsse.“*¹³² Eine weitere befragte Rom sagte: *„Wir sind sehr dankbar für die Aufmerksamkeit, die uns die Sozialarbeiter hier im Dorf und die Leute der lokalen Kinderschutzbehörden schenken. Daher habe ich keinen Kontakt mit den kommunalen Behörden. Es gab immer Leute von der Nichtregierungsorganisation, die uns geholfen und uns dort vertreten haben, egal aus welchem Grund.“*¹³³ Es ist also offensichtlich von großer Bedeutung, dass sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen von einer Unterstützung der Roma durch die Vertretung vor öffentlichen Behörden wegbewegen und ihnen stattdessen eine Hilfe zur Selbsthilfe bieten, damit sie sich selbst direkt mit diesen Behörden auseinandersetzen können.

Eines der wenigen Beispiele für eine engagierte Beteiligung am öffentlichen Leben ist der „Gypsy, Roma, Traveller history month“ (Monat der Geschichte der Sinti, Roma und Traveller) im Vereinigten Königreich, an dem eine große Zahl von Roma aus anderen Mitgliedstaaten teilnimmt und der von der parlamentarischen Staatssekretärin für die Schulen unterstützt wird. Bei dieser Initiative handelt es sich um eine „Partnerschaft zwischen unseren Gemeinschaften und denjenigen aus der lokalen und zentralen Regierung, die uns helfen wollen, aber um erfolgreich zu sein, brauchen wir die aktive Teilnahme

¹³¹ „Appel des élus pour une politique d'accueil et d'accès aux droits en direction des Roms d'Europe de l'Est installés en France“ (Appell der gewählten Vertreter zugunsten einer positiven Politik, die den Zugang zu Rechten ermöglicht, gegenüber Roma, die aus osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten stammen und sich in Frankreich niedergelassen haben), *Romeurope*, 7.7.2009, in französischer Sprache verfügbar unter: <http://www.romeurope.org/?p=1398#more-1398> (Stand: 23.10.2009).

¹³² Befragung eines Rom, Frankreich, 26.3.2009.

¹³³ Befragung einer Rom, Frankreich, 26.3.2009.

aller aus der Gemeinschaft der Sinti, Roma und Traveller“.¹³⁴ Viele der Veranstaltungen im Rahmen des „Gypsy, Roma and Traveller history month“ zielen teilweise oder in vollem Umfang auf Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten ab.

3.4. Wirtschaftliche und soziale Rechte

Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten, die sich in einem formellen Beschäftigungsverhältnis befinden oder selbstständig sind, haben in einem Umfang Zugang zu sozialen Rechten, die mit einer Beschäftigung verbunden sind, der dem von nationalen Staatsangehörigen praktisch entspricht. Sind sie jedoch nicht formell beschäftigt oder selbstständig, werden ihre sozialen Ansprüche deutlich gekürzt und die Voraussetzung der „ausreichenden Existenzmittel“ für einen Aufenthalt kann nicht mehr erfüllt werden. Dies gilt gleichermaßen für Roma und Nichtroma, es scheint jedoch unverhältnismäßig große Auswirkungen auf die Roma zu haben, da sie aufgrund ihrer Beschäftigung im informellen Sektor eher als „nicht erwerbstätig“ wahrgenommen werden.

Die Europäische Kommission hat jedoch klargestellt, dass der Begriff „ausreichende Existenzmittel“ im Hinblick auf das Ziel der Richtlinie, d. h. die Erleichterung der Freizügigkeit, ausgelegt werden muss. Tatsächlich untersagt es die Freizügigkeitsrichtlinie den Mitgliedstaaten, entweder direkt oder indirekt einen festen Betrag für die Existenzmittel festzulegen, den sie als „ausreichend“ betrachten und unterhalb dessen das Recht auf Aufenthalt automatisch verweigert werden kann. Folglich müssen die Behörden der Mitgliedstaaten die persönliche Situation des Betroffenen berücksichtigen. Diesbezüglich betont die Europäische Kommission, dass die Behörden das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten müssen. Dazu bietet die Hilfestellung der Europäischen Kommission drei Prüfkategorien, die sich auf die Dauer der Leistungen, die persönliche Situation des EU-Bürgers und die Höhe der Sozialhilfe beziehen.¹³⁵

Solange die EU-Bürger die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen, dürfen sie nicht allein deshalb ausgewiesen werden. Die Europäische Kommission hebt Folgendes hervor: „Für die Beurteilung, ob eine Person Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch nimmt, sind nur die Mittel relevant, die zur Sicherung des Existenzminimums gewährt werden.“ Die Notwendigkeit der Berücksichtigung der persönlichen

¹³⁴ „What is GRTHM?“ (Was ist der GRTHM?), in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.grthm.co.uk/whatis.php> (Stand: 27.8.2009).

¹³⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, KOM(2009) 313 endgültig vom 2.7.2009, S. 8/9, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:de:PDF> (Stand: 29.10.2009).

Situation des betroffenen EU-Bürgers und die Betonung der Europäischen Kommission des Verhältnismäßigkeitsprinzips weisen eindeutig darauf hin, dass die bloße Tatsache, dass jemand Sozialhilfeleistungen in Anspruch nimmt, nicht automatisch zu einer Ausweisung führen darf.¹³⁶ Sie lehnt außerdem eine Auslegung des Begriffs „ausreichende Existenzmittel“ im Sinne des nicht vorhandenen Anspruchs auf Unterstützung ab, der der Praxis gegenüber Roma-EU-Bürgern in einigen Mitgliedstaaten entspricht.

Die Angst, Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch zu nehmen, trägt möglicherweise dazu bei, dass Roma keinen Kontakt zu Sozialbehörden aufnehmen. Ein Beamter der Abteilung für internationalen Schutz des finnischen Innenministeriums gab an: *„Mit der im Ausländergesetz verankerten Meldepflicht sind keine Sanktionen verbunden, daher wird sie praktisch von allen EU-Bürgern, die sich in Finnland niedergelassen haben, ignoriert. [...] Ich habe den Eindruck, dass die romastämmigen EU-Bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, ihren Wohnsitz nicht anmelden wollen, selbst wenn sie diese Informationen erhalten haben. Allgemein betrachtet möchten sie so wenig Kontakt mit den Behörden wie möglich.“*¹³⁷ Daher wird das Prinzip, diesbezüglich keine Aufmerksamkeit zu erregen, zu einer Überlebensstrategie: Wer sich mithilfe von Betteln das Überleben sichern, auf der Straße leben und ohne medizinische Versorgung auskommen kann, nimmt keine Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch.

Darüber hinaus geht aus der Untersuchung offenkundig hervor, dass selbst wenn ein eindeutiger Anspruch auf Leistungen besteht, der Zugang zu diesen Leistungen für Roma-EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten durch die nationale und lokale Bürokratie sowie den allgemeinen Unwillen, Roma Leistungen zuzugestehen, behindert wird. Im Hinblick auf die Integrationserfahrung von romastämmigen EU-Bürgern hat die Untersuchung eine große Bandbreite aufgezeigt, die von einer den nationalen Staatsangehörigen ebenbürtigen Behandlung bis zur tatsächlichen Ausgrenzung von Sozialleistungen reicht.

¹³⁶ Das Centre for European Policy Study weist darauf hin, dass zwar die Richtlinie 2004/38 den Mitgliedstaaten verbietet, einen Unionsbürger automatisch auszuweisen, weil er Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch nimmt, eine Reihe von Mitgliedstaaten jedoch diesem Ansatz zu folgen scheinen. In: Carrera, S. und Faure Atger, A., *Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship?* (Umsetzung der Richtlinie 2004/38 im Kontext der EU-Erweiterung: Eine Verbreitung unterschiedlicher Arten der Unionsbürgerschaft?), CEPS Special Report, April 2009, S. 12.

¹³⁷ Befragung eines Beamten der Abteilung für internationalen Schutz des finnischen Innenministeriums, Helsinki, Finnland, 12.5.2009.

3.5. Zugang zu Beschäftigung

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eine der wesentlichen Freiheiten in der Europäischen Union. Artikel 15 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht unter Berücksichtigung der Bedingungen und Grenzen, die für das Unionsrecht, auf dem sie beruhen, gelten und die in den Verträgen festgelegt sind, vor: „(1) Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben. (2) Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die Freiheit, in jedem Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.“

Artikel 7 der Freizügigkeitsrichtlinie über das „Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate“ stellt zwischen der Freizügigkeit und der Beschäftigung einen Zusammenhang her: „Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten, wenn er [...] Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat ist [...].“ Dies schafft ein relativ simples Regelungssystem für Rechte von Roma aus anderen Mitgliedstaaten. Sind sie Unionsbürger und im formellen Sektor beschäftigt, steht ihnen das Recht auf Aufenthalt praktisch ohne weiteres zu. Aus diesem Status ergeben sich weitere wichtige wirtschaftliche und soziale Rechte.

Der Europäische Gerichtshof hat bestätigt, dass ein Unionsbürger auch das Recht auf Aufenthalt von mindestens sechs Monaten besitzt, wenn er „nachweist, dass er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht“.¹³⁸ Die Freizügigkeitsrichtlinie selbst stellt eindeutig fest, dass ein Unionsbürger, der in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats eingereist ist, „um Arbeit zu suchen“, „auf keinen Fall“ ausgewiesen werden darf, wenn er nachweisen kann, dass er weiterhin Arbeit sucht und dass er „eine begründete Aussicht [hat], eingestellt zu werden“.¹³⁹

Dieses Recht, eine Arbeit aufzunehmen, wird durch die Übergangsbestimmungen der Beitrittsverträge vom 16. April 2003 (zum Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, der Slowakei, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern) und vom 25. April 2005 (zum Beitritt von Bulgarien und Rumänien) erheblich beschränkt.¹⁴⁰ Diese Beschränkungen behindern die

¹³⁸ Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-292/89, *The Queen* gegen *Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen*, vom 26. Februar 1991.

¹³⁹ Siehe Artikel 14 Absatz 4 der Freizügigkeitsrichtlinie.

¹⁴⁰ Vertrag über den Beitritt der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei zur Europäischen Union (2003), verfügbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2003/index_en.htm (Stand: 5.9.2009), und Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union, verfügbar unter:

Beschäftigungsrechte weitaus formeller als andere Rechtsgebiete.¹⁴¹ Sie legen eindeutig fest, dass für Bürger dieser Länder der Zugang zum Arbeitsmarkt in anderen EU-Staaten beschränkt werden kann; Beschränkungen anderer sozialer und wirtschaftlicher Rechte sind zwar impliziert, werden jedoch nicht deutlich formuliert. Infolgedessen wurden diese Bürger, einschließlich der Roma, formell von den Arbeitsmärkten verschiedener EU-Länder ausgeschlossen.¹⁴² In einigen Fällen sind diese Hindernisse noch nicht aufgehoben worden (siehe Tabelle 1).

Die Europäische Kommission hat eindeutig ihre Überzeugung kundgetan, dass diese Beschränkungen aufgehoben werden sollten, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu ermöglichen: Eine Aufhebung der Beschränkungen wäre nicht nur aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, ohne den lokalen Arbeitsmärkten erkennbaren Schaden zuzufügen, sie würde auch dazu beitragen, einige der ernsthafteren Probleme im Zusammenhang mit geschlossenen Arbeitsmärkten zu vermeiden, insbesondere nicht angemeldete Beschäftigungsverhältnisse und Scheinselbstständigkeit. Das Volumen und die Ausrichtung von Mobilitätsströmen werden eher vom allgemeinen Angebot und der allgemeinen Nachfrage von Arbeitskräften sowie anderen Faktoren beeinflusst als von Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Beschränkungen können sogar Anpassungen des Arbeitsmarkts verzögern und die Verbreitung nicht angemeldeter Beschäftigungsverhältnisse bestärken.¹⁴³

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2005_en.htm (Stand: 5.9.2009).

¹⁴¹ Die Beschränkung folgte einer 2+3+2-Jahres-Logik: Gemäß den Übergangsbestimmungen war der Zugang zu den Arbeitsmärkten der alten EU-Mitgliedstaaten während der ersten beiden Jahre nach dem Beitritt von der nationalen Gesetzgebung und Politik dieser Mitgliedstaaten abhängig. Für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten war daher in den meisten Fällen eine Arbeitserlaubnis erforderlich. Diese nationalen Maßnahmen konnten für einen weiteren Zeitraum von drei Jahren verlängert werden. Anschließend kann ein EU-Mitgliedstaat, der die nationalen Vorgaben angewendet hat, diese für weitere zwei Jahre anwenden, wenn er die Kommission über ernstliche Störungen seines Arbeitsmarkts in Kenntnis setzt. In jedem Fall müssen Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten Arbeitnehmern aus Drittstaaten vorgezogen werden. Sobald ein Arbeitnehmer Zugang zum Arbeitsmarkt erlangt hat, hat er Anspruch auf eine Behandlung, die der nationaler Arbeitnehmer gleichkommt.

¹⁴² Siehe den Bericht des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, der angibt, „dass vier der EU-15-Mitgliedstaaten ihre Arbeitsmärkte für Arbeitnehmer aus den EU-8-Mitgliedstaaten noch nicht geöffnet haben [und] dass elf Mitgliedstaaten der Kommission ihre Entscheidung mitgeteilt haben, auf ihren Arbeitsmärkten nach dem 1. Januar 2009 weiterhin Beschränkungen in Bezug auf Staatsangehörige Rumäniens und Bulgariens anzuwenden“.

¹⁴³ „Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers“ (Bericht der Kommission über die Übergangsbestimmungen bezüglich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern), MEMO/08/718, Brüssel, 18. November 2008, S. 2.

Tabelle 1: Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten Übergangsbestimmungen ¹⁴⁴	
EU-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn EU-2: Bulgarien und Rumänien	
FI (Finnland)	EU-8: Freier Zugang (seit 1. Mai 2006) EU-2: Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
FR (Frankreich)	EU-8: Freier Zugang (seit 1. Juli 2008) EU-2: Beschränkungen mit Vereinfachungen
IT (Italien)	EU-8: Freier Zugang (seit 27. Juli 2006) EU-2: Beschränkungen mit Vereinfachungen
ES (Spanien)	EU-8: Freier Zugang (seit 1. Mai 2006) EU-2: Freier Zugang (seit 1. Januar 2009)
UK (Vereinigtes Königreich)	EU-8 Zugang – obligatorisches Meldesystem für Arbeitnehmer (seit 1. Mai 2004) EU-2: Beschränkungen mit Vereinfachungen

Ausschluss vom Arbeitsmarkt und dem informellen Sektor

„Ich habe hier in der Landwirtschaft gearbeitet, bei der Traubenernte, der Kartoffelernte ... letztes Mal mit Vertrag, davor ohne. Ich kam hier nicht her, weil ich Sozialleistungen wollte, ich habe zwei gesunde Hände zum Arbeiten und möchte sie benutzen. Ich arbeite gerne.“¹⁴⁵

Der einhellige Wunsch, den die befragten Roma bei dieser Untersuchung deutlich zum Ausdruck brachten, war der nach einer Beschäftigung im formellen Sektor. Der Wunsch nach einer formalen Beschäftigung ist der definitive Auswanderungsgrund in allen Herkunftsländern und der Einwanderungsgrund für alle Zielländer. Ein in Frankreich befragter Rom antwortete so: *„In Rumänien war ich im Baugewerbe tätig, mit meinen Cousins, die seit Ceausescu in der Nachbarschaft etabliert waren, aber hier habe ich seit über drei Monaten nicht mehr gearbeitet. Ich habe ein bisschen für die Gemeinde gearbeitet und anschließend in einer Druckerei, aber diese wurde wegen fehlender Aufträge geschlossen. Da ich keine Ausbildung habe, habe ich in der Landwirtschaft und als Holzfäller im Wald gearbeitet. Mir sind nicht mehr als fünf Euro pro Tag*

¹⁴⁴ Europäische Kommission, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=de> (Stand: 24.11.2009).

¹⁴⁵ Befragung einer Rom, Spanien, 4.3.2009.

*gezahlt worden und ich habe keine Aussichten. Trotzdem bin ich gut integriert und habe keine Probleme mit der Polizei. Mein Vater ist gestorben, meine Mutter und meine beiden Schwestern leben immer noch im Dorf, und ich bin ihre einzige Unterstützung. Darum hatte ich mich entschlossen, nach Frankreich zu gehen. Ich habe keine Arbeit, aber ich suche nach einer Stelle im Baugewerbe oder im Straßenbau. Ich möchte in Frankreich bleiben, um zu arbeiten.*¹⁴⁶

Die Befragten machten eine allgemeine Bereitschaft, in allen Bereichen des formellen Sektors zu arbeiten, deutlich: *„2008 habe ich mit Verträgen im Baugewerbe und in der Reinigungsbranche gearbeitet. Danach bekam ich für sechs Monate Arbeitslosenunterstützung und war vier Monate in Rumänien. Jetzt bekomme ich keine Unterstützung mehr und suche Arbeit; ich möchte keine Unterstützung, wenn ich eine Arbeit finde, möchte ich keine Unterstützung. [...] Ich habe jetzt nur noch 45 Euro in meiner Tasche, aber ich werde keine Unterstützung beantragen, ich suche Arbeit.*¹⁴⁷ Die Übergangsbestimmungen, die die Beschäftigungsmöglichkeiten beschränken, fehlende Qualifikationen und mangelnde Kenntnisse der Sprache des Ziellands erschweren jedoch den Roma den Zugang zur formellen Beschäftigung.

In den untersuchten Ländern wurden unterschiedliche Formen der formellen und informellen Ausgrenzung von einer Beschäftigung gefunden. Teilweise ist diese Ausgrenzung strukturbedingt – viele Roma möchten unbedingt arbeiten, besitzen aber aufgrund der anhaltenden Diskriminierung im Bildungsbereich in ihren Herkunftsländern keinerlei Qualifikationen. Selbst bei einer Beschäftigung für ungelernete Arbeitskräfte kann sich die mangelnde Kenntnis der Amtssprache als unüberwindbares Hindernis darstellen: *„Ich kann hier keine Arbeit suchen, weil ich kein Finnisch spreche und nichts verstehe. Aber ich würde hier so gerne irgendetwas arbeiten, um nicht mehr bei dieser Kälte auf der Straße betteln zu müssen.*¹⁴⁸

Die Roma sind auch von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit betroffen: *„Ich musste mein Haus mit einem Baseball-Schläger bewachen. Weiße britische Kinder bedrohten meine Kinder und nannten sie ‚verdammte Pakis‘. Roma werden entweder als Osteuropäer, Asiaten oder Migranten betrachtet. Keines dieser Merkmale ist von Vorteil, wenn man im Vereinigten Königreich Arbeit sucht.*¹⁴⁹ In Italien nannten die befragten Roma Vorurteile und negative Stereotype gegenüber Roma (italienische oder andere Staatsangehörige) als wesentliche strukturelle Hindernisse für eine Beschäftigung.¹⁵⁰

Die Diskriminierung aus rassistischen Gründen wirkt sich insbesondere und direkt auf Roma-EU-Bürger aus: *„Einige der Frauen, die vorher bettelten, haben Bügel- und Haushaltungskurse usw. besucht, aber es ist schwierig für uns, einen*

¹⁴⁶ Befragung eines Rom, Frankreich, 14.3.2009.

¹⁴⁷ Befragung eines Rom, Spanien, 3.3.2009.

¹⁴⁸ Befragung einer Rom, Finnland, 6.5.2009.

¹⁴⁹ Befragung eines Rom, Vereinigtes Königreich, 31.3.2009.

¹⁵⁰ Befragung eines Rom, Italien, 20.2.2009.

Haushalt zu finden, der bereit ist, sie einzustellen. Am Telefon haben sie uns sogar direkt mitgeteilt: ‚Ich will keine rumänischen Zigeuner.‘“¹⁵¹ Diese Art von Diskriminierung scheint üblich zu sein. In Italien merkte ein befragter Rom an: „Leider habe ich derzeit keine Arbeit. Vorher habe ich im Baugewerbe gearbeitet, das war eine reguläre Arbeit. [...] Jetzt befinde ich mich in einer schwierigen Situation. Häufig hängt das Problem mit der Anmeldebescheinigung zusammen. Wenn auf der Anmeldebescheinigung angegeben ist, dass ich in der Via Triboniano lebe, stellt mich kein Arbeitgeber ein, weil jeder weiß, dass in der Via Triboniano ein Romalager ist. Wenn ich Arbeit suche, kann ich nicht sagen, dass ich in einem Lager lebe und Roma bin.“¹⁵²

Die Versuche von Roma, eine Beschäftigung im formellen Sektor zu finden, werden auch von Maßnahmen der lokalen Behörden behindert: „Die rumänischen Roma hatten eine gut funktionierende Organisation zum Sammeln von Alteisen aufgebaut. Das Sammeln von Alteisen ist immer eine der Hauptaktivitäten rumänischer Roma gewesen. Dann verabschiedete die Stadt Neapel eine Verordnung, die das Sammeln von Alteisen verbietet. [...] In den letzten drei Monaten konnte kein Alteisen gesammelt werden. Seit Jahresanfang beschwerten sie [die Roma] sich, dass nicht wie früher Alteisen gesammelt werden kann, weil sie von der Polizei angehalten werden und die Fahrzeuge beschlagnahmt werden. [...] Jetzt sind viel mehr Männer arbeitslos als vorher.“¹⁵³

Die Unterscheidung zwischen Beschäftigung im formellen und im informellen Sektor bleibt ausschlaggebend für die Erfahrung der Roma in Bezug auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt. In Frankreich und Spanien beispielsweise war der Wunsch nach einer Beschäftigung sehr deutlich, auch wenn die Roma mit ihren Erfahrungen durch die Integrationsprojekte ziemlich zufrieden waren: „Ich bin dankbar dafür, dass ich in das Integrationsprojekt aufgenommen wurde. Wir sind an einem sicheren Ort untergebracht, für den wir 50 Euro im Monat zahlen. Ein spanischer Roma und ein Algerier arbeiten hier als Sozialarbeiter. Sie geben ihr Bestes, um für uns Arbeit zu finden. Sie helfen uns, uns hier zurechtzufinden. Aber eine echte Hilfe für uns wäre eine legale Arbeit. Wir haben keinen physischen Kontakt mit den lokalen Behörden. Wir haben keine Ahnung, wie die wirkliche Situation auf dem Arbeitsmarkt aussieht, ob das, was wir gehört haben, stimmt oder nicht. Wir hören hier und da, dass es Arbeitsstellen bei der Gemüseernte in anderen Landesteilen gibt.“¹⁵⁴

Die Situation ist häufig auch geschlechtsabhängig. Romastämmige Frauen haben viel häufiger keine Arbeit: „Unsere Familie ist sehr groß. Meine jüngste Tochter ist 13, ich könnte also arbeiten, wenn ich wollte. In England gibt es für Roma

¹⁵¹ Befragung eines Vertreters der Nichtregierungsorganisation Córdoba Acoge, Spanien, 13.3.2009.

¹⁵² Befragung eines Rom, Italien, 11.2.2009.

¹⁵³ Befragung eines Vertreters der Gemeinde St. Egidio, Italien, 5.3.2009.

¹⁵⁴ Befragung eines Rom, Frankreich, 26.3.2009.

auch mehr Möglichkeiten. Aber mein Mann und ich haben entschieden, dass ich zu Hause bleibe und mich um den Haushalt kümmere, weil es viel zu tun gibt. Meine älteren Kinder haben bereits selbst Kinder, und wenn sie arbeiten, kümmere ich mich um meine Enkel.“¹⁵⁵

Finden Roma eine Beschäftigung im formellen Sektor, handelt es sich dabei mit großer Mehrheit um eine geringfügige Beschäftigung, für die nur geringe Qualifikationen notwendig sind und die nicht von Dauer ist. Diese Beschäftigungsbereiche können ziemlich gut bezahlt sein, doch sie hängen von flexiblen Arbeitskräften ab und bieten wenig Sicherheit. In Italien beispielsweise wiesen befragte Roma auf die aktuelle Wirtschaftskrise und ihre direkten Auswirkungen auf den Bausektor in Italien hin, in dem in den letzten Jahren viele Roma aus anderen Mitgliedstaaten Arbeit gefunden hatten.

Im Vereinigten Königreich bedeutet die Abhängigkeit von befristeter Beschäftigung, für die nur geringe Qualifikationen erforderlich sind, dass Roma ganz besonders von Arbeitsvermittlungen abhängen, um Zugang zur Beschäftigung zu bekommen; dies kann zu bestimmten Formen von ungerechter Behandlung und Ausbeutung führen: *„Ich bin jetzt seit fast fünf Jahren hier. Früher habe ich über eine Arbeitsvermittlung hier in [Ort X] gearbeitet. Ich hatte immer befristete Stellen; sobald sie beendet waren, wartete ich darauf, dass mich die Vermittlung anrief und mir eine neue Stelle anbot. Jetzt bin ich arbeitslos und kann kein Arbeitslosengeld beantragen, weil ich keinen Anspruch darauf habe. Ich hatte viele befristete Stellen, aber keine Arbeit, die länger als 12 Monate andauerte.*“¹⁵⁶

Die nur geringfügige Beschäftigung vieler Roma-EU-Bürger hat zur Folge, dass sie im Hinblick auf eine rückläufige Konjunktur und ungerechte Arbeitspraktiken besonders benachteiligt sind. Bei einer Befragung gab ein Rom aus dem Osten der Slowakei hinsichtlich der Probleme mit den Arbeitsvermittlungen im Vereinigten Königreich an: *„Ich arbeite über eine Arbeitsvermittlung. Ich muss acht Monate ohne Unterbrechung arbeiten. Anschließend muss ich einen neuen Vertrag mit derselben Arbeitsvermittlung und demselben Arbeitgeber abschließen. Ich habe sowohl die Arbeitsvermittlung als auch den Arbeitgeber wiederholt gebeten, mir einen unbefristeten Vertrag auszustellen. Das wollten sie nicht, weil sie nur sehr wenige Leute in Vollzeit anstellen.*“¹⁵⁷ Im Vereinigten Königreich bringen die Arbeitsweisen der Arbeitsvermittlungen, die durch die Auswirkungen des obligatorischen Meldesystems für Arbeitnehmer noch verschlimmert werden, für die Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten erhebliche Schwierigkeiten mit sich.

Diese Erfahrungen werden im Laufe der Untersuchung wiederholt angegeben: *„Ich habe in einer Shampoo-Fabrik gearbeitet; ich musste die ganze Nacht von 21 Uhr abends bis 7 Uhr morgens für 18 Euro pro Schicht arbeiten! [...] Einige*

¹⁵⁵ Befragung einer Rom, Vereinigtes Königreich, 23.3.2009.

¹⁵⁶ Befragung eines Rom, Vereinigtes Königreich, 2.4.2009.

¹⁵⁷ Befragung eines Rom, Vereinigtes Königreich, 23.3.2009.

*Leute hier nutzen uns aus, solange wir nicht wissen, wie alles funktioniert.*¹⁵⁸ –
*„Seit unserer Ankunft hier [2005] haben wir ohne Unterbrechung und ohne Verträge gearbeitet. Im August 2008 wollten wir nach Bulgarien zurückkehren, um Urlaub zu machen. Beide Arbeitgeber, der meines Mannes und meiner, waren dagegen. Sie haben uns deutlich zu verstehen gegeben, dass wir unsere Arbeit verlieren würden, wenn wir in Urlaub gehen würden. Als wir zurückkamen, hatten andere Leute unsere Arbeitsstellen bekommen. Wir haben drei Jahre am Stück gearbeitet und nur einmal einen Monat freige habt, und unsere Arbeitgeber haben uns einfach so abserviert.*¹⁵⁹

Vertreter von Nichtregierungsorganisationen bestätigten einen solchen Missbrauch: *„Manchmal werden sie nach erledigter Arbeit nicht bezahlt. Bei den Arbeitgebern handelt es sich dann um kleine Unternehmen, die von Selbstständigen geleitet werden, die sie ausnutzen und entweder wenig oder gar nicht bezahlen. Mir sind mindestens fünf solcher Fälle bekannt.*¹⁶⁰

Roma sind von mangelnden Qualifikationen, die größtenteils auf die strukturbedingte Diskriminierung und Ungleichheit in ihren Herkunftsländern zurückzuführen sind, besonders stark betroffen. In Verbindung mit der Diskriminierung aus rassistischen Gründen im Zielland ist es daher für sie besonders schwer, Zugang zum formellen Arbeitsmarkt zu bekommen: *„Ich würde so gerne arbeiten. Ich habe es versucht, aber ich habe keine Qualifikationen, und auf dem Schwarzmarkt wollte mich niemand anstellen. Ich wünschte, die Behörden würden mir alle Papiere ausstellen, die ich brauche, um arbeiten zu können. Alle sagen, dass ich nur einen Personalausweis brauche, aber da ist auch noch die Sprache: Wie kann ich um eine Arbeit bitten, wenn ich ihre Sprache nicht spreche? Ich weiß noch nicht einmal, wo das Arbeitsamt ist, und anscheinend können sie uns dort auch nicht helfen, weil wir keine ständige Adresse haben. Bis jetzt habe ich vom Sammeln von Flaschen gelebt: Wenn Sie sich genau umschauen, können Sie sehen, dass wir in allen Mülleimern nach Flaschen suchen, das tun wir den ganzen Tag.*¹⁶¹

Die Schmach dieser Art von geringfügiger Beschäftigung ist ihnen schmerzlich bewusst: *„Alles, was wir brauchen, ist etwas zu tun. Seit ich hier bin, schäme ich mich. Ich bin 42 Jahre alt und gehe jeden Tag auf die Straße, um Müll zu sammeln. Davon bestreiten wir hier unseren Lebensunterhalt. Wir suchen eine Arbeit. Die Stadt ist weit weg. Keine Arbeit. Wir haben kein Geld und sonst auch nichts.*¹⁶²

Natürlich gibt es Erklärungen für die anhaltende Ausgrenzung der Roma vom Arbeitsmarkt. In Finnland gab beispielsweise ein Mitarbeiter des Sozialamts der Stadt Helsinki an: *„Das schwerwiegendste Problem ist der Mangel an*

¹⁵⁸ Befragung einer Rom, Spanien, 23.3.2009.

¹⁵⁹ Befragung einer Rom, Spanien, 24.3.2009.

¹⁶⁰ Befragung eines Vertreters der Fundación Secretariado Gitano, Spanien, 13.3.2009.

¹⁶¹ Befragung eines Rom, Finnland, 5.5.2009.

¹⁶² Befragung eines Rom, Spanien, 23.3.2009.

*erforderlichen Sprachkenntnissen. Ein weiteres ist der Mangel an einer grundlegenden Ausbildung und beruflichen Qualifikationen, daher ist ihre Beschäftigung sehr schwierig, unabhängig davon, wie sehr sie selbst gerne arbeiten würden. Durch die Wirtschaftskrise ist die Beschäftigungssituation noch schwieriger als vorher geworden. In der derzeitigen Situation findet man selbst zeitlich befristete Arbeitsplätze kaum.*¹⁶³

Angesichts des Wunsches, der praktisch von allen befragten Roma geäußert wurde, in *jedem beliebigen* formellen Bereich zu arbeiten, wird die wesentliche Herausforderung darin bestehen, Wege zu ihrer Integration in die formelle Wirtschaft zu finden. In vielen EU-Mitgliedstaaten besteht eindeutig immer noch Bedarf an ungelerten Arbeitskräften, und der Zugang zu dieser Art von Beschäftigung kann bei der Integration eine große Rolle spielen. In Spanien beispielsweise hat sich die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft als Einwanderungsgrund und Methode für viele Roma erwiesen, um einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen.

Die meisten Roma aus anderen Mitgliedstaaten sind an einer wirtschaftlichen Aktivität beteiligt, doch ist diese unverhältnismäßig oft im informellen Sektor angesiedelt. In diesem Sinne sind sie nicht „nicht erwerbstätig“ – im Gegensatz zur Ansicht der lokalen Behörden in Bezug auf Roma, die in informellen Beschäftigungsverhältnissen tätig sind. Dazu gehören eine Reihe von Aktivitäten zur Einkommenserwirtschaftung, zu denen das Sammeln von Flaschen oder Altmetall, Straßenmusik oder Betteln zählen können. Solche Aktivitäten werden häufig als abweichendes oder unerwünschtes Verhalten angesehen, und die Beteiligten können sogar mit dem Vorwurf des kriminellen Verhaltens in Verbindung gebracht werden.

3.6. Betteln, Kriminalität und Viktimisierung durch Straftaten

*„Ich bettle nicht gerne. In Rumänien habe ich nicht gebettelt, erst hier [in Finnland] musste ich damit anfangen, weil ich keine andere Arbeit finden konnte. Hier gibt es keine Arbeit für Romafrauen. Was soll ich sonst tun?“*¹⁶⁴

Ihre Position im informellen Sektor macht die Roma aus anderen Mitgliedstaaten anfällig für andere Ausbeutungsformen. In dieser Untersuchung nahmen die Befragten zwar nicht speziell Bezug auf Beispiele von Viktimisierung durch Straftaten oder eine Beteiligung an illegalen Aktivitäten, doch Medien in der ganzen EU haben wiederholt auf die Beteiligung von Roma an kriminellen

¹⁶³ Befragung eines Beamten der Stadt Helsinki, Finnland, 29.4.2009.

¹⁶⁴ Befragung einer Rom, Finnland, 6.5.2009.

Aktivitäten hingewiesen, in der Regel im Zusammenhang mit illegalem Handel oder Bagatelldelikten.

Stereotype hinsichtlich der Beteiligung von Roma an kriminellen Aktivitäten sind in den Mitgliedstaaten weit verbreitet und konzentrieren sich häufig auf Roma aus mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. In einem von der BBC veröffentlichten Bericht heißt es: „2007, direkt nach Rumäniens Beitritt zur Europäischen Union, hat die Polizei in Mailand einen auffälligen Anstieg der Diebstähle und Taschendiebstähle verzeichnet, die von romastämmigen Kindern verübt wurden. Sie leitete eine umfangreiche Untersuchung einschließlich Telefon- und Personenüberwachung ein, die zeigte, dass eine kriminelle Bande die Kinder benutzte, um hohe Gewinne zu erzielen.“ Dieselbe Quelle bestätigt: „Nach Angaben der Polizei von Madrid sind 95 % der Kinder unter 14, die sie beim Stehlen auf der Straße erwischen, rumänische Roma.“¹⁶⁵ Da es an statistischen Daten mangelt, die nach dem ethnischen Hintergrund aufgeschlüsselt sind, werfen solche Berichte wichtige Fragen hinsichtlich der Zuverlässigkeit dieser Informationen und ihrer Auswirkungen auf die Stereotype und Vorurteile gegenüber Roma auf. Darüber hinaus ist die Regierung in der Verantwortung, das Thema weiter zu untersuchen und zu prüfen, wie solche Kinder, die Opfer von Menschenhandel, unterstützt werden können.

Der Europarat schenkte diesem Thema bei einer Konferenz zu Roma und Statistik ebenfalls Beachtung. Seinen Angaben nach verurteilten alle Teilnehmer das im Allgemeinen illegale Sammeln administrativer Daten zur Kriminalität von Roma, das lediglich zur Stärkung der Stereotype diene und oft nicht der Realität entspreche. Ein Teilnehmer beschrieb die absurde Stellungnahme bestimmter politischer Entscheidungsträger, die behaupteten, keine Daten über Roma zu besitzen, da das Sammeln von Daten aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit verfassungswidrig sei, die aber dennoch in der Lage waren, sehr genaue Angaben zur angeblichen Kriminalität von Roma zu machen.¹⁶⁶

Péter Tálas schreibt als Reaktion auf die Ermordung eines Rom und seines Kinds in Tatárszentgyörgy, Ungarn, im Februar 2009 etwas Ähnliches: „Ähnlich problematisch, sowohl aus moralischer als auch aus professioneller Sicht, sind diese Aussagen, die die Straftaten, die von Roma begangen werden, als ‚Romakriminalität‘ abzustempeln versuchen. In Ungarn wird der ethnische Hintergrund der Bürger seit 1991 nicht mehr in der Verbrechenstatistik erfasst. Darüber hinaus dürfen solche Daten selbst bei Volkszählungen nur freiwillig angegeben werden. Daher kann es nur grobe Schätzungen bezüglich der Gesamtgröße der Romabevölkerung in Ungarn geben, und es bestehen praktisch keine zuverlässigen Daten darüber, welchen Anteil unter den Straftätern sie

¹⁶⁵ BBC News, „How Gypsy gangs use child thieves“ (Wie Zigeunerbanden Kinder für illegale Geschäfte ausnutzen), 2.9.2009.

¹⁶⁶ Europarat, „Roma and Statistics“ (Roma und Statistik), Straßburg, 22./23. Mai 2000, S. 11, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.romnews.com/a/pdf/coeStatistics.PDF> (Stand: 23.10.2009).

ausmachen. Daher basiert der Begriff ‚Romakriminalität‘ nicht auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen, sondern führt nur zur Stärkung der Vorurteile gegen Roma.“¹⁶⁷

In allen untersuchten Ländern waren Roma an Bettelaktivitäten beteiligt. In vielen Fällen schien es die einzige, wenn auch unerwünschte, wirtschaftliche Lösung, wenn kein Zugang zu einer Beschäftigung besteht: „*Andere Rumänen aus Slatina sagten, sie verdienten in Spanien Geld. Ich bin gekommen, um zu arbeiten. Ich dachte, ich würde eine Arbeit finden, aber das war nicht der Fall [...] und dann mussten wir uns fürs Betteln entscheiden.*“¹⁶⁸

Die Mehrheit der befragten Roma, die betteln, gab an, dass sie lieber nicht betteln gehen würde. Es war außerdem offensichtlich, dass Betteln geschlechterspezifisch geprägt ist. Frauen betteln viel häufiger als Männer. Bei dieser Art der Einkommenserzielung gab die große Mehrheit der Roma an, diese lieber vermeiden zu wollen. In den untersuchten Ländern bestand die übliche Reaktion der Behörden auf Betteln darin, es als eine Form von abweichendem oder rechtswidrigem Verhalten zu betrachten, auch wenn Betteln in den meisten Ländern nicht rechtswidrig ist oder in unterschiedlichen Formen geduldet wird. In Finnland wurde beispielsweise eine nationale Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit dem Aufkommen von Bettlern, die unmissverständlich als Roma definiert wurden, beschäftigen sollte.

Die befragten Roma, die bettelten oder in der informellen Wirtschaft tätig waren, berichteten von Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Voraussetzung der „ausreichenden Existenzmittel“ für die Anmeldung des Wohnsitzes und den weiteren Aufenthalt im Zielland, da das Einkommen aus informellen Tätigkeiten nicht anerkannt wird.

Die Untersuchung wies nicht auf Bemühungen hin, romastämmige – oder auch nicht romastämmige – EU-Bürger aus einer Beschäftigung im informellen Sektor herauszuholen und ihnen eine Beschäftigung in der formellen Wirtschaft zu beschaffen, auch wenn bewährte Vorgehensweisen für allgemeine und romaspezifische Maßnahmen bestehen.¹⁶⁹ Selbstständigkeit kann bei der Unterstützung dieses Übergangs eine Schlüsselstellung einnehmen, doch auch hier hat die Untersuchung keine Hinweise auf relevante Maßnahmen ergeben,

¹⁶⁷ P. Tálas, „After Tatárszentgyörgy: On the Subjective Perceptions of Security“ (Nach Tatárszentgyörgy: Über die subjektive Wahrnehmung der Sicherheit), Zrinyi Miklós National Defence University, Institute for Strategic and Defence Studies Analyses 2009/4.

¹⁶⁸ Befragung einer Rom, Spanien, 17.3.2009.

¹⁶⁹ Das Europäische Parlament ist zum Beispiel der Ansicht, dass das Proyecto Clavel in Spanien eine bewährte Vorgehensweise darstellt: Europäisches Parlament, *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU* (Die soziale Situation der Roma und ihr verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt in der EU), 2008, S. 73-74. Dieses Projekt, das sich mit der Regularisierung einiger Hausieraktivitäten von Romafrauen beschäftigt, hat eine typische Aktivität für Romafrauen – den Straßenverkauf von Blumen – für einen Regularisierungsplan ausgewählt. Dieser sah eine Ausbildung, technische Unterstützung und anschließend einen besseren Verdienst für rund zwanzig Romafrauen vor.

trotz des Bemühens der EU um Flexicurity¹⁷⁰, das auf die Förderung von Flexibilität, Mobilität und Umschulungen auf dem EU-Arbeitsmarkt abzielt.

3.7. Zugang zu angemessenem Wohnraum

„Das Problem ist, dass [die Behörden] uns in diesem [offiziellen] Lager am Stadtrand untergebracht haben, weit weg von allem, ohne Verbindung zur Stadt; hier fahren keine Busse, nichts. [...] Im Lager sind Tag und Nacht Polizisten. Hier im Lager hat jeder eine Karte mit Namen und Foto. Wir werden von Kameras überwacht, die Sie überall sehen können; es gibt sechs Kameras hier.“¹⁷¹

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht unter Berücksichtigung der Bedingungen und Grenzen, die für das Unionsrecht, auf dem sie beruhen, gelten und die in den Verträgen festgelegt sind, vor, dass „[...] die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten [anerkennt und achtet]“ (Artikel 34). Das Recht auf Wohnraum selbst ist weniger eindeutig formuliert, doch der Zugang zum Wohnungswesen für Roma aus anderen Mitgliedstaaten ist in den Kontext einer breiter gefassten Infrastruktur von Wohnrechten zu setzen.¹⁷²

Roma-EU-Bürger, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, haben das Recht, in Bezug auf das öffentliche oder soziale Wohnungswesen oder damit verbundene Zulagen in gleicher Weise wie nationale Staatsangehörige behandelt zu werden. Romastämmige EU-Bürger, die über keine Anmeldebescheinigung verfügen, obwohl diese erforderlich ist, haben nur in seltenen Fällen Zugang zu Unterstützung für die Wohnung und landen oft in unzulänglichen Wohnsituationen.

¹⁷⁰ „Flexicurity ist eine Kombination aus Flexibilität und Sicherheit in Bezug auf Arbeitsregelungen. [...] Flexicurity ist ein Versuch, [zwei] Grundbedürfnisse miteinander zu vereinbaren. Sie fördert eine Kombination aus flexiblen Arbeitsmärkten und angemessener Sicherheit. Flexicurity kann auch helfen, eine Antwort auf Europas schwierige Herausforderung zu finden, die Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten und zu verbessern und gleichzeitig das europäische Sozialmodell zu verstärken.“ Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Referat D.2, KOM(2007) 359, *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=de&pubId=188&type=2&furtherPubs=yes> (Stand: 5.9.2009).

¹⁷¹ Befragung einer Rom, Italien, 20.2.2009.

¹⁷² Menschenrechtskommissar des Europarats, „Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing“ (Empfehlung des Menschenrechtskommissars bezüglich der Umsetzung des Rechts auf Wohnraum), Straßburg, 30. Juni 2009.

In Italien besteht die offizielle Politik im Hinblick auf die Unterbringung von Sinti und Roma (mit oder ohne italienische Staatsangehörigkeit) darin, offizielle „Nomadenlager“ mit Fertighäusern oder Wohnwagen zu errichten. Seit dem Jahr 1984 haben 12 italienische Regionen Gesetze zum „Schutz“ der Nomadenbevölkerung und ihrer Kultur erlassen und „Nomadenlager“ errichtet.¹⁷³ Andere Roma, insbesondere jene aus Rumänien, bauen Hütten oder errichten Zelte in illegalen Siedlungen oder leben in Unterschlupfen oder verlassenen Bauernhöfen, aus denen sie häufig mit Gewalt vertrieben werden: *„In Mailand herrscht seit zwei Jahren eine Politik der ständigen Zwangsräumung vor, ohne offizielle Ankündigungen und tragfähige Alternativen, die hauptsächlich auf die Gemeinschaft der rumänischen Roma abzielt. [...] Das ist eine Politik des Schreckens. Jeden Morgen kommt die Polizei und droht den Roma, alles zu zerstören.“*¹⁷⁴

Wie die FRA berichtete kam es im Mai 2008 zu Angriffen auf Roma, viele von ihnen rumänischer Staatsangehörigkeit, die in illegalen Siedlungen im Viertel Ponticelli in Neapel lebten.¹⁷⁵ Eine Rom erinnert sich daran: *„Letztes Jahr im Mai 2008 steckten sie unser Lager in Ponticelli in Brand. An dem Tag war ich mit meinem Mann Alteisen sammeln gegangen und wir hatten unsere Kinder in der Hütte zurückgelassen. Als ich zurückkam, erzählten mir die anderen Roma, dass Italiener mit Benzin gekommen waren und das Lager in Brand gesteckt hatten.“*¹⁷⁶

Frauen und Kinder sind von schlechten Lebensbedingungen unverhältnismäßig häufiger betroffen, da sie in der Regel mehr Zeit zu Hause verbringen. Darüber hinaus wird die Kinderbetreuung häufig als Verantwortung der Frau angesehen, weshalb Romafrauen in dieser Wohnsituation enormem Druck ausgesetzt sein können.

Im Mai 2009 legten das European Roma Rights Centre (ERRC), das Open Society Institute und osservazione der Europäischen Kommission ein Memorandum vor, in dem sie die Kommission aufforderten, auf der Grundlage der Nichteinhaltung der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse und der Datenschutzrichtlinie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien einzuleiten. Darin merkten sie an, dass die Verwendung von Stereotypen auf der Grundlage der ethnischen Herkunft als Basis für offizielle Entscheidungen (sowohl im Bereich der Strafverfolgung als auch in Bezug auf den Zugang zum Wohnwesen oder zu öffentlichen Unterkünften) gewisse Bestimmungen der

¹⁷³ Siehe beispielsweise „Regione Lazio, Legge Regionale N. 82 del 24-05-1985: Norme in favore dei rom“ (10.6.1985), in italienischer Sprache verfügbar unter: <http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/normativa/regionale/lazio.pdf> (Stand: 30.10.2009).

¹⁷⁴ Befragung von Vertretern des Verbands der Sinti und Roma „Insieme“, Italien, 14.4.2009.

¹⁷⁵ FRA, Ereignisbericht: Gewalttätige Angriffe gegen Roma im Stadtbezirk Ponticelli in Neapel (Italien), 2008, verfügbar unter: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_de.pdf (Stand: 23.10.2009).

¹⁷⁶ Befragung einer Rom, Italien, 18.2.2009.

Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgehaltene Grundrechte verletzt.¹⁷⁷

Anfang 2009 unterzeichnete der Präfekt von Mailand die „Verordnung über für Nomaden vorgesehene Bereiche im Hoheitsgebiet der Stadt Mailand“¹⁷⁸, die die Einrichtung eines Verwaltungsausschusses zur Überprüfung der Aufenthaltsgenehmigung für die Lager, den Zugang zu den Lagern, die Ausweisung aus dem Lager und die Einhaltung der „Legalitäts- und Sozialitätspakte“ seitens der Bewohner vorsah. Die Roma unterzeichneten ein ähnliches Dokument.¹⁷⁹

In Spanien und dem Vereinigten Königreich gaben viele der befragten Roma an, in privat vermieteten Unterkünften zu leben, da die meisten keinen Zugang zum öffentlichen Wohnungswesen hatten.¹⁸⁰ Das Mieten von Unterkünften ist häufig problematisch, da es mit Privatvermietern und Wohnungen in schlechtem Zustand verbunden ist. Die Befragten verwiesen auf Fälle, in denen die Mieter einzogen, ohne einen Vertrag zu unterzeichnen, die Miete beglichen und anschließend aufgefordert wurden, die Wohnung zu verlassen. Roma, insbesondere Neuankömmlinge, werden häufig von Privatvermietern ausgebeutet, die sehr hohe Mieten berechnen: *„Sie verlangen 500 Euro pro Monat für Wohnungen, die in einem sehr schlechten Zustand sind. Für eine Wohnung müssen sie 700 Euro pro Monat zahlen. Die Wohnung hat vier Schlafzimmer, aber dennoch müssen vier weitere Familien im Wohnzimmer und im Flur leben.“*¹⁸¹

Es gab jedoch auch einige positive Reaktionen: *„Meine Vermieter sind sehr nett. Ich kann häufig die Monatsmiete nicht bezahlen, dann sagen sie mir: ‚Kein Problem, wir wissen, dass Sie die einzige Erwerbstätige in Ihrer Familie sind.‘“*¹⁸²

¹⁷⁷ Siehe Abschnitt 125, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.erc.org/db/03/D5/m000003D5.pdf> (Stand: 23.10.2009).

¹⁷⁸ Siehe beispielsweise „Il Commissario per l'emergenza nomadi in Lombardia, Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano“ (Verordnung über für Nomaden vorgesehene Bereiche im Hoheitsgebiet der Stadt Mailand) vom 5.2.2009, in italienischer Sprache verfügbar unter: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845_regolamento2009_0205.pdf (Stand: 27.11.2009).

¹⁷⁹ Das European Roma Rights Centre reichte eine Anfechtungsklage gegen den Ausnahmezustand und seine Durchführungsbestimmungen sowie gegen die anschließenden Verordnungen in Bezug auf die Kontrolle der Nomadenlager beim Verwaltungsgericht der Region Latium ein. Anfang September 2009 berichtete das ERRC, dass sich eine Entscheidung, die die Illegalität der Erfassung von Fingerabdrücken sowie der Lagervorschriften bestätigte, den Ausnahmezustand jedoch aufrechterhielt, noch im Berufungsverfahren vor dem Staatsrat befand; beide Parteien hatten die Entscheidung angefochten.

¹⁸⁰ Dies betraf hauptsächlich Arbeitslose, Kranke, Behinderte und/oder Familien, die behinderte Kinder zu betreuen hatten.

¹⁸¹ Befragung eines Vertreters der Nichtregierungsorganisation Córdoba Acoge, Spanien, 17.3.2009.

¹⁸² Befragung einer Rom, Spanien, 23.3.2009.

Obdachlosigkeit ist ein ernsthaftes Problem, von dem in allen untersuchten Ländern Roma-EU-Bürger betroffen sind, die in Fahrzeugen oder leer stehenden Gebäuden schlafen. Diese negativen Erfahrungen wurden am häufigsten von Befragten in Italien vermeldet: *„Ich habe mit anderen Familien inmitten eines Feldes gelebt, es war Winter; es gab nichts dort, nur eine Matratze mitten im Feld. Nachts habe ich mich in Decken gewickelt, die die Caritas uns gegeben hatte, aber das reichte nicht aus, es war zu kalt; dann legte ich noch einen Teppich über die Decken und anschließend Plastik, damit ich bei Regen nicht nass wurde und nachts die Mäuse von mir fern blieben, die sonst auf mich kletterten.“*¹⁸³ Probleme dieser Art traten jedoch auch an anderen Orten auf, beispielsweise in Finnland, wo ein befragter Rom Folgendes angab: *„Ich lebe in einer Art Holzhütte, die wir selbst gebaut haben. Hier wohnen sieben Menschen. Es gibt keine sanitären Einrichtungen, weil das hier kein legales Zeltlager ist. Es ist ein verlassenes Feld [ein unbenutztes Grundstück]. Vor vier Tagen kam die Polizei und kündigte an, uns von hier zu vertreiben, und jetzt habe ich von den Behörden ein Schriftstück auf Rumänisch bekommen, in dem sie uns auffordern, die Hütte innerhalb einer Woche niederzureißen; andernfalls werden sie das selbst tun, weil das Feld der Stadt Helsinki gehört. [...] Die Polizei hat uns aufgefordert, auf einen legalen Zeltplatz zu gehen, aber das ist für uns viel zu teuer: 60 Euro pro Woche, wie sollten wir das bezahlen?“*¹⁸⁴

Im Vereinigten Königreich veröffentlichte die Northern Ireland Human Rights Commission (Menschenrechtskommission von Nordirland) kürzlich einen Überblick darüber, wie rassistisch motivierte Angriffe für eine Reihe rumänischer Roma zu Obdachlosigkeit führten: *„Nordirland zog die Aufmerksamkeit der Medien auf sich, als gegen Mitglieder der Romagemeinschaft rassistische Angriffe verübt wurden. Nach den rassistischen Angriffen hatten die Opfer gemäß der Gesetzgebung keinen Anspruch auf Sozialleistungen oder Obdachlosenhilfe, obwohl sie obdachlos waren. [...] Der Kommission ist bekannt, dass die ‚Northern Ireland Housing Executive‘ und der ‚Health and Social Care Trust‘ gemeinsam mit Freiwilligendiensten die Unterstützung und Hilfe übernommen haben. [...] Dieses Beispiel veranschaulicht deutlich den dringenden Bedarf an einer Änderung der Rechtsgrundlage sowie an einer eindeutigen Hilfestellung in Bezug auf die Verantwortung der staatlichen Einrichtungen gegenüber Angehörigen aus Staaten außerhalb des Vereinigten Königreichs, die von Obdachlosigkeit bedroht sind.“*¹⁸⁵

¹⁸³ Befragung eines Rom, Italien, 20.2.2009.

¹⁸⁴ Befragung eines Rom, Finnland, 4.5.2009.

¹⁸⁵ Devlin, Roisin und McKenna, Sorcha: *No Home from Home: Homelessness for People with No or Limited Access to Public Funds* (Kein zweites Zuhause: Obdachlosigkeit von Menschen ohne oder mit nur beschränktem Zugang zu öffentlichen Mitteln), Belfast: Northern Ireland Human Rights Commission, 2009, S. 3, in englischer Sprache verfügbar unter:
[http://www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/108/No_Home_from_Home_\(September_2009\).pdf](http://www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/108/No_Home_from_Home_(September_2009).pdf) (Stand: 5.9.2009).

In Frankreich haben Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten ein Recht auf angemessenen, unabhängigen Wohnraum; dies hängt jedoch von einer Bewertung ihres Aufenthaltsrechts ab. Die Nichtregierungsorganisation *Romeurope* verzeichnete allein zwischen dem 1. Januar 2007 und dem 30. Juni 2008 rund 80 Vertreibungen von Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten aus Hütten oder von Lagerplätzen. In zwei Dritteln der Fälle waren jeweils Gruppen von über 50 Menschen betroffen, darunter viele Kinder.¹⁸⁶

3.8. Zugang zum Gesundheitswesen

„Meine Frau verlor das Bewusstsein und fiel zu Boden, dabei verletzte sie sich schwer. Und wurde gesagt, dass wir zum Arzt gehen sollten, um ihr etwas verschreiben zu lassen, und wir gingen in eine Privatklinik. Wir bezahlten 50 Euro und die Ärzte behandelten sie sehr gut. Aber eine Woche später musste sie erneut zur Kontrolle ins Krankenhaus, und wir konnten es uns nicht leisten, noch einmal 50 Euro zu zahlen; deshalb gingen wir zusammen mit einem finnischen Roma, der uns mit der Sprache helfen konnte, in ein öffentliches Krankenhaus. Die Ärzte machten eine Kopie ihres Ausweises, aber sie weigerten sich, sie zu behandeln, weil sie keine ständige Adresse hatte.“¹⁸⁷

„Das Gesundheitssystem hier ist besser. Im Allgemeinen behandeln sie uns gut. Es ist viel besser als in Rumänien, wo man den Arzt für eine anständige Behandlung bezahlen musste. Manchmal sind einzelne Krankenschwestern etwas rau, aber in der Regel sind die Behandlung und die Leistungen gut.“¹⁸⁸

Artikel 35 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht unter Berücksichtigung der Bedingungen und Grenzen, die für das Unionsrecht, auf dem sie beruhen, gelten und die in den Verträgen festgelegt sind, ausdrücklich ein Recht auf Gesundheitsschutz vor: „Jede Person hat das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. Bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der Union wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt.“

Alle EU-Bürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, sollten über die Europäische Krankenversicherungskarte das gleiche Recht auf Zugang zum nationalen öffentlichen Gesundheitssystem genießen wie die

¹⁸⁶ Romeurope, *Report 2007-2008*, Paris: Romeurope, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2009/jan/roma-in-europe-report-2008.pdf> (Stand: 20.10.2009).

¹⁸⁷ Befragung eines Rom, Finnland, 4.5.2009.

¹⁸⁸ Befragung eines Rom, Spanien, 23.2.2009.

Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaats.¹⁸⁹ Das Herkunftsland stellt den Bürgern, die im nationalen Sozialversicherungssystem registriert sind, diese Karte für einen anfänglichen Zeitraum kostenfrei aus. Wie die Europäische Kommission jedoch angemerkt hat, gilt Folgendes: „Die Europäische Krankenversicherungskarte bietet einen umfassenden Versicherungsschutz, solange der betreffende Unionsbürger seinen Wohnort im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 nicht in den Aufnahmemitgliedstaat verlegt und solange er die Absicht hat zurückzukehren (z. B. Studium oder berufliche Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat).“¹⁹⁰ Anders ausgedrückt ist die Europäische Krankenversicherungskarte für Reisen gedacht, nicht für längere Aufenthalte in einem anderen Mitgliedstaat.

Die erste Ausgrenzung vom Zugang zum Gesundheitswesen erfolgt, wie auch die befragten Roma angaben, aus dem einfachen Grund, dass die Europäische Krankenversicherungskarte nicht sehr bekannt ist. Eine hohe Anzahl von Roma aus unterschiedlichen Herkunftsländern, insbesondere Rumänien, und aus allen Zielländern kannte diese Karte nicht und besaß sie daher auch nicht. Eine nicht vorhandene Europäische Krankenversicherungskarte kann ein Hindernis für den Zugang zum Gesundheitswesen darstellen; ausgenommen hiervon sind Kinder, da die Gesundheitssysteme Kindern den vollständigen Zugang unabhängig von ihrer verwaltungsrechtlichen Situation gewähren. In Spanien beispielsweise schreibt die neue Verwaltungsnorm der Region Valencia für EU-Bürger, die nicht im Sozialversicherungssystem registriert sind, eine Krankenversicherungsbescheinigung ihres Herkunftslands vor.¹⁹¹ Diese Vorgehensweise wurde auch von einigen Befragten in Katalonien gemeldet. Es ist paradox, dass der Zugang zum Gesundheitswesen in einigen Fällen für romastämmige EU-Bürger schwieriger ist als für illegale Drittstaatsangehörige. Eine Rom beschrieb dies folgendermaßen: „*Als ich hier ankam, war ich schwanger; ich wurde ins Krankenhaus gebracht, registriert und ohne Fragen behandelt. Sie haben mich gut behandelt und ich bin den Gesundheitsbehörden sehr dankbar [...]. Jetzt habe ich keine Krankenversicherungskarte mehr; vorher hatte ich eine, aber jetzt wurde mir gesagt, dass ich eine Bescheinigung aus Bulgarien vorlegen muss, um zu zeigen, dass ich die Versicherungsbeiträge bezahlt habe.*“¹⁹²

¹⁸⁹ Weitere Informationen zur Europäischen Krankenversicherungskarte sind verfügbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/free_movement_of_workers/c10123_de.htm (Stand: 27.11.2009).

¹⁹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, Brüssel, KOM(2009) 313 endgültig, 2009, S. 4.

¹⁹¹ *Agència Valenciana de Salut* [valencianische Gesundheitsbehörde] Instrucció 03-08 *Asistencia Sanitaria a extranjeros búlgaros y rumanos por carecer de recursos económicos* [Gesundheitsleistungen für Ausländer aus Bulgarien und Rumänien bei nicht vorhandenen Mitteln], Juli 2008.

¹⁹² Befragung einer Rom, Spanien, 24.3.2009.

Einige der befragten Roma gaben an, dass ihnen aufgrund unzureichender Sozialversicherungsbeiträge in ihren Herkunftsländern die Europäische Krankenversicherungskarte verweigert worden war. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage nach der Ausstellung für Bürger aufgeworfen, die als nicht erwerbstätig betrachtet werden – insbesondere Kinder, von denen nicht erwartet werden kann, bereits Sozialversicherungsbeiträge geleistet zu haben, und die daher automatisch eine Europäische Krankenversicherungskarte erhalten sollten. Roma befinden sich diesbezüglich in einer besonders benachteiligten Situation, da sie vom öffentlichen Gesundheitswesen ausgeschlossen sind und keine private medizinische Behandlung bezahlen können.

Die zweite Art der Ausgrenzung betrifft den Zugang zum nationalen Versicherungssystem des Ziellands. Viele der Befragten konnten keine nationalen Gesundheitsleistungen im Zielland nutzen, da dort die Anmeldung des Wohnsitzes eine Voraussetzung hierfür darstellte.

Ironischerweise gaben einige Roma an, dass sie vor dem Beitritt ihres Herkunftslands zur EU leichter Zugang zum Gesundheitswesen gefunden hatten, da sie keine Mitgliedschaft im nationalen Krankenversicherungssystem ihres Herkunftslands nachweisen mussten. In Italien beispielsweise gaben befragte Roma an, dass Schwierigkeiten beim Zugang zu Beschäftigung einen Zugang zu Gesundheitsleistungen verhinderten, da eine Krankenversicherungskarte, mit der sie Leistungen des *Servizio Sanitario Nazionale* (SSN) [italienischer nationaler Gesundheitsdienst] in Anspruch nehmen können, nur an Erwerbstätige oder Personen mit Anmeldebescheinigung ausgestellt wird.¹⁹³ „Hier in Mailand haben wir gesundheitliche Probleme. Wir haben keine Krankenversicherungskarte. Die Karte kann man nur im Zusammenhang mit einer Beschäftigung bekommen; wenn man keine Arbeit hat, bekommt man keine Karte. Wenn ich einen Arzt brauche, muss ich seine Leistungen selbst bezahlen; nur in Notfällen kann ich direkt in die Notaufnahme gehen. Doch auch dort wurde ich schon zu Zahlungen aufgefordert. Sie haben sich oft geweigert, mich zu behandeln, weil ich kein Geld hatte. Vor 2007, als wir noch nicht zur EU gehörten, konnten wir noch Leistungen in Anspruch nehmen, wir hatten die Karte, die Nicht-EU-Bürgern und illegalen Immigranten Gesundheitsleistungen gewährt.“¹⁹⁴

In einigen Regionen Spaniens, beispielsweise in Valencia und Angaben zufolge auch in Katalonien, gaben die Befragten an, dass sie nach dem Beitritt ihres Herkunftslands zur EU einen Nachweis der Anmeldung im nationalen Versicherungssystem ihres Herkunftslands vorlegen mussten, um Zugang zum spanischen Versicherungssystem zu erhalten. Genauer gesagt benötigen sie einen Nachweis entweder über die Anmeldung oder über die nicht bestehende

¹⁹³ Eine Untersuchung der Vorschriften bezüglich Leistungen des italienischen Gesundheitswesens für EU-Bürger enthält: Vrenna, Massimiliano, Assistenza Sanitaria. immigrazione.it., Rom, 2007, in italienischer Sprache verfügbar unter: http://www.caritas.na.it/file/4_Assistenza_sanitaria.pdf (Stand: 31.10.2009).

¹⁹⁴ Befragung eines Rom, Italien, 11.2.2009.

Anmeldung; dafür müssen sie jedoch in ihr Herkunftsland reisen, da der Nachweis über das jeweilige Konsulat nicht erhältlich ist. In Finnland gaben die befragten Roma ähnliche Probleme an. Administrative Hindernisse dieser Art können für Menschen, die die Sprache des Ziellands nicht sprechen, zu unüberwindbaren Hindernissen werden.

Roma, die unter besonders benachteiligten Umständen leben, haben noch mehr Schwierigkeiten beim Zugang zur primären Gesundheitsversorgung. Ein Arzt eines mobilen Gesundheitsdienstes, der täglich eine Barackensiedlung in Spanien aufsucht, in der rund 500 Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten untergebracht sind, beschrieb die Situation folgendermaßen: *„Wenn sie das medizinische Versorgungszentrum aufsuchen müssen, sind sie dort nicht besonders willkommen. Sie werden nicht ignoriert, aber ihnen wird ein Dokument zur Unterschrift vorgelegt, in dem sie aufgefordert werden, entweder die Krankenversicherungskarte vorzulegen oder die Kosten für die Leistungen selbst zu tragen. Um die Krankenversicherungskarte zu erhalten, müssen sie bei der Gemeinde angemeldet sein, was bei einer Unterbringung in der Barackensiedlung ziemlich schwierig ist. Die Polizei muss die Roma vor Ort in den Baracken aufsuchen und einen positiven Bericht ausstellen; wenn die Polizei zur Kontrolle kommt, ist aber vielleicht gerade niemand anwesend. Uns ist aufgefallen, dass sie [die Roma] manchmal Angst haben, wieder ins medizinische Versorgungszentrum zu gehen, weil sie denken, dass sie beim nächsten Mal zahlen müssen [...]. Sie müssen drei Kilometer zu Fuß gehen, um die Straße zu erreichen. Das Verlassen der Barackensiedlung ist ein Abenteuer. Einen Termin zur Blutuntersuchung im medizinischen Versorgungszentrum wahrzunehmen, für den man um 8.30 Uhr anwesend sein muss, ist z. B. für eine Rom, die in der Regel mehrere Kinder versorgen muss, sehr schwierig.“*¹⁹⁵

Trotz dieser Probleme waren die befragten Roma insgesamt mit ihrer Gesundheitsversorgung und Behandlung zufrieden, insbesondere im Vereinigten Königreich und in Spanien und vor allem im Vergleich zu ihren Herkunftsländern.

3.9. Zugang zu Bildung

*„Ich habe in der Landwirtschaft gearbeitet. Meine Bezahlung war sehr niedrig. Ich bin nicht zur Schule gegangen, mein Mann ebenso wenig. Darum möchte ich, dass meine Kinder zur Schule gehen. Es ist schlimm, nicht lesen zu können, nicht zu verstehen, was irgendwo geschrieben steht.“*¹⁹⁶

„Die Kinder sind in der Schule sehr gut integriert. Sie haben einen Ausflug nach Paris gemacht. Wie toll, Paris zu sehen! Es ist eine Beförderungsmöglichkeit

¹⁹⁵ Befragung eines Arztes eines mobilen Gesundheitsdienstes, Spanien, 4.4.2009.

¹⁹⁶ Befragung einer Rom, Italien, 18.2.2009.

zwischen der Schule und dem Wohnort eingerichtet worden. Unsere Kinder entwickeln sich auf eine für mich unglaubliche Art. Eine meiner Töchter beispielsweise ist behindert; sie konnte nicht sprechen. Jetzt erbringt sie in der Schule hervorragende Leistungen.“¹⁹⁷

Artikel 14 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht unter Berücksichtigung der Bedingungen und Grenzen, die für das Unionsrecht, auf dem sie beruhen, gelten und die in den Verträgen festgelegt sind, ausdrücklich ein Recht auf Bildung vor: „Jede Person hat das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung. [...] Dieses Recht umfasst die Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen. [...] Die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten unter Achtung der demokratischen Grundsätze sowie das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugungen sicherzustellen, werden nach den einzelstaatlichen Gesetzen geachtet, welche ihre Ausübung regeln.“

Romastämmige Unionsbürger, die sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, haben das gleiche Recht auf Zugang zu Bildung und beruflicher Aus- und Weiterbildung wie nationale Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaats, doch den Erkenntnissen der Untersuchung zufolge stoßen sie in der Praxis auf eine Vielzahl von Schwierigkeiten.

In Italien, Frankreich und Spanien beispielsweise steht allen Kindern unabhängig von ihrem verwaltungsrechtlichen Status der Zugang zu Bildung frei,¹⁹⁸ doch in der Praxis stellen schlechte Wohnbedingungen oft ein Hindernis für den Unterrichtsbesuch und die schulischen Leistungen dar.¹⁹⁹ In Finnland ist der Zugang zu Bildung von der Anmeldung abhängig.²⁰⁰ Infolgedessen besuchte praktisch keines der Kinder der befragten Roma aus anderen Mitgliedstaaten, die nicht angemeldet waren, die Schule. Im Vereinigten Königreich besteht im Rahmen des Education Act (Bildungsgesetz) für die lokalen Behörden die Pflicht, Bildung zugänglich zu machen. Der School Admissions Code (Kodex über die

¹⁹⁷ Befragung eines Rom, Frankreich, 12.3.2009.

¹⁹⁸ Spanien: „Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España“ (Gesetz über die Rechte und Freiheiten von Ausländern in Spanien und ihre soziale Integration), Artikel 9 Absatz 1; Italien: „Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394“ (Dekret des Staatspräsidenten, Bestimmungen bezüglich der Bildung); Frankreich: siehe Ministère des Affaires Étrangères, „The Education System in France“ (Das französische Bildungssystem), 2007, in englischer Sprache verfügbar unter: http://ambafrance-us.org/IMG/pdf/education_system.pdf (Stand: 22.10.2009).

¹⁹⁹ Weitere Informationen sind in französischer Sprache verfügbar unter: <http://www.romeurope.org/?cat=17> (Stand: 27.11.2009).

²⁰⁰ Das „Perusopetuslaki“ (finnisches Gesetz über die Grundausbildung, Kapitel 2 Abschnitt 2) gibt vor, dass die lokale Behörde verpflichtet ist, für Kinder im schulpflichtigen Alter, die in ihrem Zuständigkeitsgebiet leben, eine Grundausbildung und für Kinder, die noch nicht im schulpflichtigen Alter sind, ein Jahr vor Erreichen desselben eine Vorschulbildung sicherzustellen. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kinder nicht nur im Zuständigkeitsgebiet leben, sondern ein angemeldeter Bürger der jeweiligen Gemeinde sein müssen. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf> (Stand: 23.10.2009).

Schulaufnahme) vom Februar 2009 gewährleistet den Zugang zu Bildung für EWR-Bürger, die sich rechtmäßig aus Gründen der Beschäftigung oder anderen wirtschaftlichen Gründen im Vereinigten Königreich aufhalten.²⁰¹ Den lokalen Behörden und Nichtregierungsorganisationen, die im Bildungsbereich mit Roma und Travellern arbeiten, war kein Fall bekannt, in dem einem Kind der Zugang zu einer Schule verweigert worden wäre.

Im Allgemeinen werden Kinder, wenn sie die Schule besuchen, erfolgreich in normalen Schulen integriert. Dies ist oft gegensätzlich zu ihren Erfahrungen (und denen ihrer Eltern) in ihrem Herkunftsland. Anders ausgedrückt kann die integrierte Bildung in der Regel als positives Ergebnis der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat betrachtet werden.

Für die Kinder von Roma spielt die Bildung bei der Integration häufig eine Schlüsselrolle. Einige Eltern erkennen dies deutlich: *„Mein Sohn besucht eine Berufsschule, [...] meine Tochter eine weiterführende Schule. [...] Wenn sie eine gute Bildung bekommen, wissen sie, wie sie sich verhalten müssen, wie sie nach Arbeit suchen, wie sie leben sollen [...] Für Jugendliche ist es schwerer, weil sie erst spät einsteigen. [Jetzt] nach drei Jahren sind sie integriert und kommen gut zurecht. Weil sie zur Schule gehen, unternehmen sie mit anderen gemeinsame Aktivitäten, verreisen und gehen ins Kino.“*²⁰²

3.10. Zugang zu Sozialversicherung und anderen Aspekten der sozialen Rechte

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht unter Berücksichtigung der Bedingungen und Grenzen, die für das Unionsrecht, auf dem sie beruhen, gelten und die in den Verträgen festgelegt sind, in Artikel 34 ausdrücklich das Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung vor: „Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. [...] Jede Person, die in der Union ihren rechtmäßigen Wohnsitz hat und ihren Aufenthalt rechtmäßig wechselt, hat Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten. [...] Um die soziale

²⁰¹ Department for Children, Schools and Families (Britisches Erziehungsministerium), *School Admissions Code*, London, 2009, S. 22, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.dcsf.gov.uk/sacode/downloads/SchoolAdmissionsCodeWEB060309.pdf> (Stand: 8.9.2009).

²⁰² Befragung eines Rom, Frankreich, 12.3.2009.

Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.“

Die Bereitstellung sozialer Unterstützung für die Unionsbürger wird von den Mitgliedstaaten geregelt. Die Mitgliedstaaten müssen EU-Bürgern aus anderen Mitgliedstaaten, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, soziale Unterstützung in gleichem Umfang wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren. Es ist jedoch zu beachten, dass – da die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist – Unionsbürger, die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nehmen, sich möglicherweise nicht dort niederlassen dürfen.

In Finnland erklärte ein Beamter des finnischen Ministeriums für soziale Angelegenheiten und Gesundheit: *„Natürlich bekommen diese Leute in akuten Situationen, z. B. wenn Kinder beteiligt sind, Hilfe, aber die derzeitige Gesetzgebung sieht keine tatsächliche Bereitstellung von Leistungen der sozialen Sicherheit vor.²⁰³ Das liegt nicht an der Bosheit der finnischen Behörden, sondern würde eine Gesetzesänderung erfordern. Derzeit kann in akuten Fällen kurzfristige Hilfe geleistet werden, aber andere langfristige Leistungen der sozialen Sicherheit sind nicht vorgesehen. Wenn Roma-EU-Bürger bei einer Gemeinde ihren Wohnsitz anmelden möchten, ist Voraussetzung, dass sie sich selbst unterhalten können.“²⁰⁴*

Die Untersuchung zeigte jedoch, dass es – selbst wenn Roma rechtmäßig angemeldet waren – immer noch zu verwaltungsrechtlichen Schwierigkeiten kommen kann: *„Vor sieben Monaten meldeten wir alle bei der Gemeinde unseren Wohnsitz an, dabei beantragten wir Kindergeld. Es verging eine lange Zeit und wir erhielten keine Leistungen, deshalb fragte meine Freundin nach dem Grund, und sie sagten ihr, dass ihnen gar kein Antrag vorlag. Also warteten wir weiter und haben jetzt Kindergeld für einen Monat erhalten. Uns stehen jedoch für die drei Monate 3000 Euro zu und wir haben nur 1400 Euro bekommen, weil wir anscheinend immer noch einige Unterlagen brauchen, um den vollständigen Betrag zu erhalten. Und ich weiß nicht, was ich tun muss, damit das alles klappt.“²⁰⁵*

Verwaltungsrechtliche Hindernisse treten in allen untersuchten Ländern auf. In Spanien beispielsweise merkte eine lokale Behörde an: *„Die Gemeinde verwaltet Familienbeihilfen für Familien durch soziales Engagement und Unterstützung in Notfällen. Rumänische Roma haben Zugang zu diesen Beihilfen, stoßen aber*

²⁰³ Damit sind alle Leistungen der sozialen Sicherheit gemeint, die finnische Bürger erhalten.

²⁰⁴ Befragung eines Beraters des finnischen Ministeriums für soziale Angelegenheiten und Gesundheit, Finnland, 29.4.2009.

²⁰⁵ Befragung eines Rom, Finnland, 4.5.2009.

dabei auf Schwierigkeiten, da die Voraussetzung besteht, in normalen Wohnverhältnissen zu leben [...]. Zu den Sozialleistungen besteht für sie noch kein Zugang. Da sie bereits seit zwei Jahren angemeldet sind, werden die Leistungen jetzt auch in der Praxis zugänglich.“²⁰⁶ Vertreter von Nichtregierungsorganisationen gaben an, dass die Voraussetzung der Übersetzung von Dokumenten ein weiteres Hindernis darstellen kann: „Die Unterlagen müssen ins Spanische übersetzt werden [...] Geburtsurkunden, Heiratsurkunden, offizielle Qualifikationen [...] wenn dies über das Konsulat erledigt wird, dauert es drei Monate und ist sehr kostspielig, außerdem müssen sie dazu nach Madrid reisen.“²⁰⁷ Ein befragter Rom sagte aus: „Ich sollte für meine Kinder Coupons für Lebensmittel und Schulmaterialien bekommen. Ich war mehrere Male bei der Gemeinde und wurde mehrere Male befragt, aber ich habe noch nichts erhalten. In zwei Monaten habe ich einen weiteren Termin; ich hoffe, dass dann eine Entscheidung getroffen wird.“²⁰⁸ Auch wenn für Roma eindeutig Anspruch besteht, ist es häufig schwierig, diesen durchzusetzen: „Sie haben nur zu wenigen Leistungen Zugang. Auf einige haben sie Anspruch, doch diese wurden ihnen nicht einmal angeboten. Beispiele hierfür wären Familienbeihilfen oder Sozialleistungen – die Behörden informieren sie nicht darüber, dass es diese Dinge gibt.“²⁰⁹ „Die Beantragung von Leistungen geht mit einem hohen Maß an Bürokratie einher, einige sind daran nicht interessiert und verzichten einfach darauf.“²¹⁰

Arbeiten Roma jedoch im formellen Sektor, ist der Zugang zu Leistungen mit viel höherer Wahrscheinlichkeit sichergestellt, auch wenn die Beantragung aufwendig bleibt. Eine im Vereinigten Königreich lebende Rom antwortete bei der Befragung: „Wir sind vor acht Monaten angekommen. Mein Mann arbeitet und verdient genug, um unsere Familie zu ernähren. Wir warten auch darauf, dass das Kindergeld und die Steuergutschriften genehmigt werden. Erst dann können wir bei meinem Schwager ausziehen, eine Wohnung suchen und Wohngeld beantragen, im Moment geht das nicht. Sobald mein jüngster Sohn in die Schule kommt, würde ich gerne in Teilzeit arbeiten. Ich habe Diabetes und kann nicht in Vollzeit arbeiten. Es gibt im Einzelhandel ziemlich viele unbesetzte Stellen, daher denke ich, dass ich keine Probleme haben werde. Roma werden im Vereinigten Königreich nicht diskriminiert, im Gegenteil: Die Leute sind sehr freundlich zu uns.“²¹¹

²⁰⁶ Befragung eines Beamten der Stadt Córdoba, Spanien, 18.3.2009.

²⁰⁷ Befragung eines Vertreters der Fundación Secretariado Gitano, Spanien, 13.3.2009.

²⁰⁸ Befragung einer Rom, Spanien, 24.3.2009.

²⁰⁹ Befragung eines Vertreters der Fundación Secretariado Gitano, Spanien, 18.3.2009.

²¹⁰ Befragung eines Vertreters der Fundación Secretariado Gitano, Spanien, 4.4.2009.

²¹¹ Befragung einer Rom, Vereinigtes Königreich, 1.4.2009.

3.11. Schutz der Kinder

Die Rechte romastämmiger Kinder stellen einen wesentlichen Bestandteil der vorstehend erörterten Rechte dar: Kinder sind direkt davon betroffen, ob ihre Eltern Zugang zu Beschäftigung und zum Wohnungswesen haben. Derzeit wird ein politischer EU-Rahmen entwickelt, der die Rechte von Kindern in verschiedenen Bereichen bestärkt, einschließlich im Familienrecht, im Migrationsbereich und beim Kinderschutz. Dies hat dazu geführt, dass die Europäische Kommission im Jahr 2006 eine umfassende EU-Strategie zur Förderung und Gewährleistung der Kinderrechte ins Leben gerufen hat.²¹² Der Vertrag von Lissabon sieht ebenfalls unterschiedliche Bestimmungen zu Kinderrechten vor. Beispielsweise bestätigt er eine bereichsübergreifende Pflicht der Union, den Schutz der Kinderrechte „[b]ei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen“ zu fördern.²¹³ Die Integration dieser allgemeinen politischen Entwicklung in den speziellen Fall der romastämmigen Kinder aus anderen Mitgliedstaaten stellt jedoch eine Herausforderung dar.

Auch hier weicht die Theorie von der Praxis ab. Die am Kinderschutz ausgerichtete Reaktion auf die Niederlassung und den Aufenthalt von Roma beispielsweise war in **Finnland** ein Thema von großer Bedeutung. Diese Maßnahmen hatten anscheinend die Trennung von Kindern von ihren Familien zur Folge, die verdächtigt wurden, an illegalem Handel und der Nötigung zum Betteln beteiligt zu sein – ohne dass es dafür fundierte Nachweise gab.²¹⁴

Dieser Ansatz des Kinderschutzes hat auch direkt Einfluss auf die Praxis in Italien genommen. In einigen Fällen haben die lokalen Behörden romastämmigen Eltern das Sorgerecht für ihre Kinder entzogen. Eine Beamtin einer lokalen Behörde sagte diesbezüglich: *„Auf der Straße war ein kleines Mädchen; seine Mutter war am Bahnhof, es selbst war mit einer Gruppe anderer Leute unterwegs. Das konnte ich nicht zulassen, vielleicht weil ich selbst Mutter bin. In Italien haben wir Gesetze zum Schutz Minderjähriger, deshalb überwachten wir die Frau letzten Winter und folgten ihr jedes Mal, wenn sie mit ihrer Tochter zusammen war. Wir erklärten ihr immer wieder, dass es in Italien nicht erlaubt ist, Kinder*

²¹² Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie, KOM(2006) 0367 endgültig. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0367:de:NOT> (Stand: 21.9.2009).

²¹³ Siehe Artikel 10 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 115 vom 9.5.2008.

²¹⁴ Siehe in diesem Zusammenhang die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2009 zu im Herkunftsland verbliebenen Kindern von Migranten, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0132+0+DOC+XML+V0//DE> sowie die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zur Bildung und Erziehung von Kindern mit Migrationshintergrund, 2008/2328(INI), verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0202+0+DOC+XML+V0//DE> (Stand: 30.10.2009).

*auf der Straße zu lassen, und dass wir das Kind schützen würden, wenn wir sie erneut [auf der Straße] auffinden würden. Schließlich kam die Mutter vor Gericht und die Tochter steht jetzt unter dem Schutz des sozialen Dienstes.*²¹⁵ In einer anderen italienischen Region gab ein Beamter einer weiteren lokalen Behörde an: *„Es hat viele Fälle gegeben, in denen wir Kinder auf der Straße aufgefunden haben anstatt in der Schule. Sie wurden von ihren Eltern getrennt und in speziellen öffentlichen Einrichtungen unter Schutz gestellt.*²¹⁶

In Frankreich hat es wiederholt Versuche gegeben, Kinder in ihr Herkunftsland zurückzuführen. An einem der untersuchten Standorte gaben befragte Roma an, dass die lokalen Behörden sie darüber informiert hatten, dass Erwachsene in ein Wohnraumprojekt aufgenommen würden, wenn ihre Kinder nach Bulgarien zurückkehrten. Ein befragter Rom gab an: *„Meine einzige Sorge besteht darin, dass meine Kinder nicht mit uns hier im Integrationsdorf leben können, seit ich sie im August 2008 hierher geholt habe. Ich habe sie ins Dorf geholt, aber die Dorfverwalter haben mich dazu aufgefordert, sie fortzubringen.*²¹⁷

Diese Aussagen stehen in starkem Widerspruch zur Unterstützungspraxis, beispielsweise der Stadt Córdoba in Spanien, wo Kinder, deren Mütter für den Lebensunterhalt betteln müssen, in einem Kindergarten betreut werden.²¹⁸ Auch wenn Unterstützung für Kinder vorhanden ist, kann sich der Zugang dazu in der Praxis jedoch schwierig gestalten, wie beispielsweise von *Romeurope* in Bezug auf den Zugang zu *aide sociale à l'enfance* (Sozialhilfe für Kinder) in Frankreich berichtet wurde.²¹⁹

²¹⁵ Befragung einer Beamtin der Stadt Florenz, Italien, 31.3.2009.

²¹⁶ Befragung eines Beamten der Provinz Neapel, Italien, 5.3.2009.

²¹⁷ Befragung eines Rom, Frankreich, 26.3.2009.

²¹⁸ Siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, „Good practices in support of the social inclusion of Roma EU citizens exercising freedom of movement and residence“ (Bewährte Verfahren bei der Unterstützung der sozialen Integration von romastämmigen Unionsbürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt ausüben), November 2009.

²¹⁹ *Romeurope, Report 2007-2008*, Romeurope, Paris, 2008, S. 83.

4. Reaktionen von lokalen Behörden und Nichtregierungsorganisationen

Die Untersuchungen haben nur in seltenen Fällen auf nationaler Ebene Hinweise auf Maßnahmen ergeben, die der Unterstützung von Unionsbürgern, einschließlich Roma, bei ihren Bemühungen, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen, dienen. Im Fall der romastämmigen Unionsbürger ist dieser Mangel an Maßnahmen wohl noch auffälliger, wenn man bedenkt, dass Roma im Allgemeinen als eine der am meisten benachteiligten Gruppen von EU-Bürgern gelten.

In diesem Zusammenhang ist es nicht überraschend, dass die Untersuchung keine bestimmten strategischen Reaktionen lokaler Behörden oder auf Ebene der Zivilgesellschaft ergeben hat. Dies schließt die Nichtverwendung der Strukturfonds und insbesondere des Europäischen Sozialfonds zur Förderung der Integration von Roma und zur Bekämpfung der Diskriminierung und Ausgrenzung mithilfe von Informationsverbreitungs- und Sensibilisierungskampagnen mit ein.

Das politische Vakuum in diesem Bereich muss im Rahmen des allgemeinen politischen Klimas der Freizügigkeit von Roma aus anderen Mitgliedstaaten und der Anti-Roma-Kampagnen politischer Vertreter bei lokalen und nationalen Wahlen in den Zielländern betrachtet werden. Es gibt einige Anhaltspunkte für politische Aktivitäten auf der Grundlage einer ausdrücklichen Ablehnung von Roma aus anderen Mitgliedstaaten, z. B. im Vereinigten Königreich.²²⁰

Dieser Mangel an politischen Reaktionen wird durch regelmäßige und meist ausgesprochen negative Vorfälle, durch die die Öffentlichkeit Bedenken zum Ausdruck bringt, unterstrichen; diese Vorfälle betreffen „Betteln“ oder „illegalen Handel“ oder drücken sich in rassistisch motivierter Gewalt gegen Roma aus. Im Vereinigten Königreich beispielsweise führte die Polizei im Jahr 2008 eine

²²⁰ Durch die British National Party aus dem Vereinigten Königreich beispielsweise, die mit zwei Abgeordneten im Europaparlament vertreten ist, kommt es in regelmäßigen Abständen zu Interventionen gegen „Zigeuner“. Siehe <http://bnp.org.uk/tag/gypsies/>. Die Partei steht in Verbindung mit der Národní strana, der Nationalpartei der Tschechischen Republik, die offen eine Anti-Roma-Haltung vertritt. Siehe Travellers Times: „British National Party linked to anti-Gypsy election broadcast“ (British National Party hat Verbindung zu der gegen Roma und Sinti gerichteten Wahlkampagne). Siehe <http://www.travellerstimes.org.uk/list.aspx?c=00619ef1-21e2-40aa-8d5e-f7c38586d32f&n=f3f65ddc-0b22-464a-a854-9f62b7cda0dc> und <http://www.travellerstimes.org.uk/list.aspx?c=00619ef1-21e2-40aa-8d5e-f7c38586d32f&n=f3f65ddc-0b22-464a-a854-9f62b7cda0dc> (Stand: 22.10.2009).

Razzia in Häusern von Roma im Rahmen eines Einsatzes „gegen illegalen Schmuggel“ durch. Der Vorfall wurde im Nachhinein aufgedeckt. Ein hochrangiger Diplomat der rumänischen Botschaft gab gegenüber der Zeitung *The Guardian* an, dass die Razzia, durch die angeblich ein Ring von Kinderhändlern aufgedeckt worden war, ein „Fiasko“ und ein „Versagen“ gewesen sei. Der Beamte sagte, er fürchte, dass der Einsatz Teil einer anti-rumänischen Tendenz in Großbritannien gewesen sei. An dem Einsatz waren 400 Polizisten beteiligt gewesen, die zeitgleich am 24. Januar im Morgengrauen Wohnräume an 17 Meldeadressen gestürmt hatten, woraufhin zehn Kinder vorübergehend in Obhut genommen worden waren.²²¹

Die Freizügigkeit von Roma aus anderen Mitgliedstaaten ist eine Reaktion auf die EU-Politik der Mobilität und findet Unterstützung durch die Rechte, die die Unionsbürgerschaft beinhaltet. Nichtsdestoweniger sind politische Reaktionen, wenn sie denn auftreten, viel häufiger negativ als positiv.²²² Anders ausgedrückt ist dies sehr wahrscheinlich, da Roma aus anderen Mitgliedstaaten als eine Art Problem oder Bedrohung angesehen werden, das man „beseitigen“ muss, und nicht als Unionsbürger, die Unterstützung benötigen, um integriert und nicht länger sozial ausgegrenzt zu werden.

Im schlimmsten Fall beinhaltet diese Art von negativer Reaktion rassistische Stereotype seitens der beteiligten Behörden oder Nichtregierungsorganisationen. Im besten Fall stellt sie die Antithese zur Förderung der Freizügigkeit und des freien Aufenthalts dar, wenn die „Rückführung“ oder „Weitersendung“ von Roma aus anderen Mitgliedstaaten als angemessenste politische Reaktion betrachtet wird.

Es ist jedoch hervorzuheben, dass nicht jede Reaktion von Panik oder Negativität geprägt ist – viele Akteure der lokalen Behörden bewerten neue Herausforderungen im Zusammenhang mit der Freizügigkeit auf neutrale Art und Weise: *„Unseren Beobachtungen zufolge sind seit Inkrafttreten der Freizügigkeitsrichtlinie nicht viel mehr gekommen, aber es besteht eher eine*

²²¹ Siehe *The Guardian* 2.2.2008, „From brilliant coup to cock-up. How the story of Fagin’s urchins fell apart: High profile raid and lurid claims, but no one is to face child trafficking charges“ (Vom brillanten Coup zum Fiasko. Wie die Geschichte von Dickens ausgebeuteten Straßenkindern sich in Luft auflöste: Razzia mit hoher Medienbeachtung und sensationslüsternen Anschuldigungen, aber keine einzige Anklage wegen Kinderhandels), <http://www.guardian.co.uk/uk/2008/feb/02/immigration.ukcrime> (1.11.2009).

²²² Das Europäische Parlament merkt bezüglich der sozialen Integration von Roma an, dass die Ermittlung bewährter Vorgehensweisen und die Analyse vorhandener Literatur sowie der Angaben von Sachverständigen nicht einfach gewesen sei. Der Großteil der wirksamen Maßnahmen sei auf einen lokalen Rahmen beschränkt, d. h., es bestehe eine Beschränkung auf ein bestimmtes lokales Gebiet wie auch eine Beschränkung des Umfangs und der Auswirkungen. Trotz der notwendigen allgemeinen Verbreitung seien sie nicht zwingend auf andere, weniger günstige Kontexte übertragbar. Europäisches Parlament, *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU* (Die soziale Situation der Roma und ihr verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt in der EU), Fachabteilung für Wirtschaft und Wissenschaft, 2008, S. 73.

*Tendenz dazu und ein größerer Wille, sesshaft zu werden.*²²³ In Irland führte die nationale Ausbildungs- und Beschäftigungsbehörde (Training and Employment Authority - FAS) im Jahr 2006 die Kampagne „Know before you go“ (Kenn dich aus, bevor du gehst) durch, die eine Reaktion auf den erheblichen Anstieg der EU-Bürger darstellte, die sich seit 2000 und insbesondere nach der EU-Erweiterung im Jahr 2004 in Irland niederlassen.²²⁴

4.1. Reaktionen der lokalen Behörden

4.1.1. Der Rahmen der Reaktionen der lokalen Behörden

Im Hinblick auf politische Strategien, die auf Roma ausgerichtet sind, war unter den Zielländern Spanien das einzige Land, das in beschränktem Umfang politische Maßnahmen für Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten in seinen nationalen und regionalen politischen Rahmen integriert hatte, um so auf die Situation der Roma im Allgemeinen zu reagieren.²²⁵ In den meisten untersuchten Ländern besteht kaum strukturelle Unterstützung in Form eines mit ausreichenden Ressourcen verbundenen politischen Rahmens, der Maßnahmen lokaler Behörden zur Unterstützung der Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten ermöglichen und systematisieren könnte.

In einigen untersuchten Ländern gab es eine stärkere strukturelle Unterstützung für negative Ad-hoc-Maßnahmen lokaler Behörden, die aus der Auffassung herrührte, dass sie die Ankunft weiterer romastämmiger EU-Bürger nicht „bewältigen“ könnten. Eine lokale Behörde in Italien gab diesbezüglich an: *„Wir versuchen, das Beste in der Region zu erreichen [...], aber die Priorität besteht für uns darin, keine weiteren Neuankömmlinge [rumänische Roma] zu verzeichnen. Uns ist es nicht möglich, noch weitere [Roma] in unserem Hoheitsgebiet zu haben.“*²²⁶

Die Reaktionen der lokalen Behörden sind meist nicht an der Verpflichtung zur Achtung und Wahrung der Freizügigkeitsrechte und an der Notwendigkeit, EU-

²²³ Befragung eines Arbeitnehmers in der Gemeinde Avilés, Spanien, 13.3.2009.

²²⁴ „Know before you go“: <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=de&acro=news&catId=9201&myCatId=9201&parentId=20&function=newsOnPortal&langChanged=true> (Stand: 20.10.2009).

²²⁵ Offiziell gibt es ein übergeordnetes politisches Instrument des spanischen Staates, das Leitlinien für die Förderung der Integration der Roma enthält, das *Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano* (Entwicklungsprogramm für Roma), das jedoch kaum Auswirkungen gehabt hat. Auf regionaler Ebene könnte sich der kürzlich eingeführte *Pla Integral del Poble Gitano a Catalunya* (Integrationsplan für Roma in Katalonien) als Modell für eine wirksame regionale Maßnahme erweisen; in spanischer und englischer Sprache sowie in Romani verfügbar unter: http://www.gencat.cat/governacio-ap/ACCIO_CIUTADANA/DOCS-FORMULARIS/Pla_poble_gitano.pdf (Stand: 22.10.2009).

²²⁶ Befragung eines Beamten der Stadt Pisa, Italien, 19.3.2009.

Bürger aus anderen Mitgliedstaaten zu integrieren, ausgerichtet, sondern orientieren sich an den Problemen, die mit der Ankunft romastämmiger Unionsbürger verbunden werden. In Finnland beispielsweise gibt es keine speziellen politischen Strategien zur Integration von Roma-EU-Bürgern, aber die „Arbeitsgruppe zur Bewertung des Harmonisierungsbedarfs in Bezug auf den Umgang von Behörden mit Bettlern“ zielt eindeutig auf genau jene ab.

In Italien besteht der allgemeine Rahmen für politische Strategien hinsichtlich Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten einerseits aus undifferenzierten Maßnahmen bezüglich Immigranten und andererseits aus Maßnahmen, die auf „Nomaden“ abzielen. Der „Roma-Ausnahmezustand“ in Italien dürfte in Zusammenhang mit Roma aus anderen Mitgliedstaaten stehen.²²⁷ Den Angaben eines Beamten einer lokalen Behörde in Italien zufolge ist der Grund für die fehlenden Integrationsstrategien für Sinti und Roma das Bemühen, einen Konflikt mit der Mehrheit in Bezug auf den Zugang zu öffentlichen Mitteln zu vermeiden: *„Meiner Meinung nach besteht das größte Hindernis darin, dass die Leute die Investition bewerten und die Ausgaben für diese [Integrations]Strategien als Diebstahl ihrer eigenen Mittel ansehen. Nach Auffassung der Bürger stellt alles, was Nichtitalienern gegeben wird, eine Minderung der Mittel, die ihnen zustehen, dar.“*²²⁸

Dies wird von der Nichtregierungsorganisation Africa Insieme in Pisa bestätigt, die außerdem betonte, dass das tatsächliche Ziel der Lokalpolitiker darin besteht, die Anzahl der Roma in ihrem Gebiet in Grenzen zu halten: *„[...] Die Stadt Pisa sagt, dass sie nicht über Mittel verfüge, um diese Leute [rumänische Roma] unterzubringen, dass sie absolut keine Vorurteile gegenüber rumänischen Roma hege und dass der Wille vorhanden sei, diesen Leuten zu helfen, wenn auch nur einer begrenzten Anzahl. Die übrigen sollten die Stadt verlassen.“*²²⁹

Ein bedeutender Aspekt dieser Debatte über Roma aus anderen Mitgliedstaaten ist die Auffassung, sie könnten zu einem Schwund der Mittel des Aufnahmemitgliedstaats führen. Dieses Konzept ist in Artikel 7 der Freizügigkeitsrichtlinie enthalten. Er verleiht jedem Unionsbürger das Recht auf Aufenthalt für über drei Monate, wenn er „für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, sodass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen“.

Diese Voraussetzung wird durch die Freizügigkeitsrichtlinie jedoch nicht vorgeschrieben, sondern vielmehr erlaubt; die einzelnen Mitgliedstaaten können

²²⁷ Siehe Sigona, Nando (Hrsg.), „The ‘latest’ public enemy: Romanian Roma in Italy“, osservAzione, Bericht in Auftrag gegeben vom Amt für demokratische Einrichtungen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) der OSZE.

²²⁸ Befragung eines Beamten der Stadt Sesto Fiorentino, Italien, 31.3.2009.

²²⁹ Befragung eines Vertreters von Africa Insieme, Italien, 19.3.2009.

ihre eigenen Bedingungen aufstellen.²³⁰ Spanien beispielsweise hat sich entschieden, die Klausel überhaupt nicht umzusetzen. Die Freizügigkeitsrichtlinie wurde nach einer Konsultation des Forums für die soziale Integration von Immigranten (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*), des ständigen Ausschusses der Dreiparteien-Beschäftigungs-Kommission für Immigration (*Comisión Permanente de la Comisión Laboral Tripartita*) und der interministeriellen Kommission für Ausländerangelegenheiten (*Comisión Interministerial Tripartita*) durch das königliche Dekret 240/2007 in spanisches Recht umgewandelt, wobei jeglicher Bezug auf „ausreichende Existenzmittel“ ausgelassen wurde: „Einer der wichtigsten Aspekte ist, dass die spanische Gesetzgebung [...] das bedingungslose Recht auf Freizügigkeit für Unionsbürger vorsieht. Es besteht zwar eine Anmeldepflicht, doch müssen Unionsbürger nur ihre Identität und Nationalität nachweisen. Es müssen keine weiteren Voraussetzungen (bestehendes Beschäftigungsverhältnis, bestehende Selbstständigkeit, wirtschaftliche Unabhängigkeit oder andauerndes Studium) erfüllt werden. Darüber hinaus müssen ihre Familienangehörigen (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit) nur die familiäre Verbindung oder das Abhängigkeitsverhältnis nachweisen, um ein aus der Unionsbürgerschaft abgeleitetes Recht auf Aufenthalt zu erhalten. Infolgedessen muss ein Unionsbürger nicht nachweisen, dass er über ausreichende Existenzmittel für sich selbst und seine Familienangehörigen verfügt und keine Sozialhilfeleistungen des spanischen Staates unangemessen in Anspruch nehmen wird. Die einzigen Gründe, aus denen die Freizügigkeit eingeschränkt werden darf, sind Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit.“²³¹ Dieser Ansatz erleichtert die soziale Integration der Unionsbürger (Roma und Nichtroma) erheblich.

Die Politik der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Gleichbehandlung ethnischer Minderheiten im Allgemeinen und die Gleichbehandlung der Roma im Besonderen bietet in einigen Fällen von vornherein einen strukturellen Kontext für die Arbeit mit Roma-EU-Bürgern. Im Vereinigten Königreich beispielsweise wird die Erfahrung von Roma aus anderen Mitgliedstaaten durch die allgemeinen politischen Strategien in Bezug auf ethnische Minderheitengruppen und Immigranten sowie die speziellen politischen Strategien in Bezug auf Sinti und Roma sowie Traveller in einen Kontext gesetzt. Insbesondere Romakinder aus

²³⁰ Artikel 37 („Günstigere innerstaatliche Rechtsvorschriften“) sieht Folgendes vor: „Diese Richtlinie lässt Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die für die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallenden Personen günstiger sind, unberührt.“

²³¹ Milieu Ltd. und Europa Institute, „Conformity Study for Spain: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States“ (Konformitätsstudie für Spanien: Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten), 2008, S. 5.

In englischer Sprache verfügbar unter:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/spain_compliance_study_en.pdf (Stand: 23.10.2009).

anderen Mitgliedstaaten sind in die bestehende Struktur der „Bildung für Traveller“ integriert worden.

In Spanien wird die Erfahrung von Roma aus anderen Mitgliedstaaten durch die allgemeinen politischen Strategien in Bezug auf Immigranten und soziale Leistungen sowie durch die speziellen politischen Strategien in Bezug auf Roma spanischer Staatsangehörigkeit in einen Zusammenhang gestellt, die langsam auf Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Es gibt ebenfalls Bemühungen, im Rahmen der allgemeinen Romapolitik einen bestimmten Bezug zu Roma aus anderen Mitgliedstaaten zu entwickeln, doch befinden sich diese noch in einem sehr frühen Stadium.

Kurz gesagt sind in den untersuchten Ländern äußerst wenige strategische Rahmen oder Ressourcen vorhanden für negative (mit der Ausnahme von Italien) oder positive Maßnahmen lokaler Behörden in Bezug auf Roma aus anderen Mitgliedstaaten. Infolgedessen wurde auf Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten standardmäßig meist die bestehende Struktur für nationale Sinti- und Roma- oder Travellergruppen angewendet. Dies kann positive Folgen haben, vorausgesetzt, die romaspezifische Politik oder die Politik der Gleichbehandlung und Vielfalt des Ziellands kann angewendet und auf Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Wie sich jedoch in den untersuchten Ländern erwiesen hat, fehlt es an systematischen diesbezüglichen Bemühungen seitens der politischen Entscheidungsträger.

4.1.2. Beispiele von Reaktionen lokaler Behörden

Die Untersuchung hat keine lokalen politischen Reaktionen ergeben, die speziell auf EU-Bürger, einschließlich Roma, aus anderen Mitgliedstaaten abgestimmt sind. Diesbezüglich scheint es ein „politisches Vakuum“ zu geben, doch die Reaktionen auf die Einreise romastämmiger Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten sind mit hoher Wahrscheinlichkeit negativ und drücken sich in einigen Fällen in Form von „Entfernungen“, „Abschiebungen“ oder „Rückführungen“ aus. In diesem Sinn besteht das Paradigma in Bezug auf Nichtromabürger aus anderen Mitgliedstaaten in einer duldbaren nicht existenten Reaktion, während das Paradigma in Bezug auf romastämmige Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten häufiger in einer negativen Reaktion besteht.

Dennoch gibt es auch Modelle bewährter Vorgehensweisen. In Spanien beispielsweise wurde ein Plan zur Integration von Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten auf regionaler Ebene entwickelt. Der *Pla Integral del Poble Gitano a Catalunya 2009-2013* (Integrierter Plan für Roma in Katalonien)²³² der

²³² „Integrated Plan for the Roma People in Catalonia“ (Integrierter Plan für die Roma in Katalonien), in spanischer, katalanischer und englischer Sprache sowie in Romani verfügbar unter:

katalonischen Regierung ist ein wichtiges Beispiel, da er Roma aus anderen Mitgliedstaaten (oder „osteuropäische Roma“) ausdrücklich nennt und als Zielgruppe betrachtet. Dieser Plan wurde jedoch erst kürzlich verabschiedet und stellt noch kein bewährtes Muster für Maßnahmen dar. Die Umsetzung wird zeigen, ob der politische Wille in wirksamen Ergebnissen endet. Darüber hinaus sieht das spanische multiregionale operative Programm zur Bekämpfung von Diskriminierung für den Zeitraum 2007-2013 im Rahmen des Europäischen Sozialfonds in seinem Unterprogramm für Aktionen, die auf die Romabevölkerung abzielen, eine spezielle Maßnahme der Aktionen zur „Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Integration romastämmiger Immigranten“ vor und bietet somit ein gutes Beispiel für die Verwendung der EU-Strukturfonds in diesem Bereich.

Im Vereinigten Königreich ist eine Reihe strategischer Reaktionen in Bezug auf die Bildung von Roma aus anderen Mitgliedstaaten vorhanden. Bildungsrelevante Themen im Zusammenhang mit „Roma, Sinti und Travellern“ fallen unter die Zuständigkeit der lokalen Behörden, die sich mit Roma aus EU-Mitgliedstaaten befassen: das Netzwerk Traveller Education Services (TES, Bildungsdienste für Traveller)²³³ und/oder der Ethnic Minority Achievement Service (EMAS, Leistungsdienst für ethnische Minderheiten).²³⁴ Diese haben ein ziemlich erfolgreiches Integrationsmodell für Romakinder aus anderen Mitgliedstaaten entwickelt, das jedoch durch seinen weit gefassten Bezug ebenfalls zu beschränkt ist. Es spielt wahrscheinlich bei der Integration von Romakindern der zweiten Generation aus anderen EU-Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle, scheint jedoch auch ein isoliertes Beispiel bewährter Vorgehensweisen zu sein, das neben der Ausgrenzung in anderen Bereichen der sozialen und wirtschaftlichen Rechte vorhanden ist.

Italien bietet ebenfalls Beispiele für Maßnahmen mit Elementen positiver Vorgehensweisen. Die Stadt Pisa beispielsweise hat im Jahr 2002 in Zusammenarbeit mit dem lokalen Gesundheitsamt (Unità Sanitaria Locale, USL) und von der Region Toscana finanzierten Nichtregierungsorganisationen das Projekt *Città sottili* (Zerbrechliche Städte) ins Leben gerufen. Das Projekt sieht

<http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Accio%20Ciudadana/Documents/Info%20general/Arxius/PIPG%202009-2013.pdf> (Stand: 30.10.2009).

²³³ Die wesentliche Funktion des Traveller Education Service ist die Förderung des unbeschränkten Zugangs und der vollständigen Integration in die herkömmliche Bildung. Roma und Sinti sowie Traveller irischer Herkunft werden als rassische Gruppen anerkannt und fallen als rechtmäßige Gemeinschaften ethnischer Minderheiten unter den Race Relations [Amendment] Act 2000 (Gesetz von 2000 über die Beziehungen zwischen den Rassen in der geänderten Fassung).

²³⁴ Traveller Education Service (Bildungsdienst für Traveller) in London (Newham), Ethnic Minority Achievement team (Team des Leistungsdienstes für ethnische Minderheiten) in Peterborough, International New Arrivals, Travellers and Supplementary Schools (internationale Schule für Neuankömmlinge und Traveller und Ergänzungsschulen) in Manchester, Ethnic Minority and Traveller Achievement Service (EMTAS, Leistungsdienst für ethnische Minderheiten und Traveller) in Sheffield, Community Cohesion and Traveller Education (Gemeinschaftszusammenhalt und Travellerbildung) in Bolton.

die Entwicklung eines Programms zur Schließung der Lager und zur Verbesserung der sozialen Integration gemeinsam mit den in der Stadt lebenden Romagemeinschaften vor. Die Aktivitäten werden von drei romastämmigen Mediatoren unterstützt und es werden regelmäßige Treffen unter Beteiligung von Romagemeinschaften abgehalten, um die sozialen Bedürfnisse zu ermitteln und die Ergebnisse zu überwachen. Das Projekt arbeitet auf die Beseitigung der Romalager hin. Ein Vertreter von USL 5 in Pisa gab an: „Wir wollten kein Nomadenlager erschaffen, das immer dieselben Probleme mit sich bringen würde. [...] Wir haben versucht, diese Logik zu bezwingen und einem Weg der Integration zu folgen. Die Daten, die uns vorliegen, zeigen tatsächlich, dass diese Leute ein Zuhause finden und ihre Kinder zur Schule schicken können.“²³⁵ Das übergeordnete Ziel des Projekts besteht darin, „Wege der sozialen Bürgerschaft für Menschen in Situationen starker sozialer Ausgrenzung, die in unverhältnismäßig schlechten Wohnbedingungen leben, zu schaffen“.²³⁶ Zwischen 2002 und 2007 verließen mehr als 400 der am Projekt beteiligten Menschen die Nomadenlager. Vier Nomadenlager wurden dauerhaft aufgelöst, die Bewohner erhielten Zugang zu normalem Wohnraum in Auffangzentren oder in angemieteten Unterkünften und über 200 Kinder konnten regelmäßig eine Schule besuchen.²³⁷

In Frankreich stellt die Stadt Cesson ein weiteres Modell für positive Vorgehensweisen seitens lokaler Behörden dar. Im Oktober 2008 ordnete das Gericht von Melun die Vertreibung von 15 Familien romastämmiger Rumänen an, die den ehemaligen Zeltplatz für Traveller in Cesson besetzt hatten. Die Stadt Cesson beschloss, vier Familien mit insgesamt 25 Angehörigen zu unterstützen, wobei denjenigen Vorrang gewährt wurde, deren Kinder bei der Gemeinde angemeldet waren. Die Stadt Cesson brachte diese Familien an einem neuen Ort unter und führte einen Plan für die soziale und berufliche Integration ein. Jahrelang waren die Roma extremer Instabilität und Unsicherheit ausgesetzt, doch nun haben sie einen festen Wohnsitz sowie ein legales Einkommen, der Bildungsstand der Kinder ist ermutigend und es besteht eine Entwicklung hin zu dauerhaftem Wohnraum. Die Einwohner von Cesson sind zu der Ansicht gelangt,

²³⁵ Befragung eines Beamten des Gesundheitsamts der Stadt Pisa, Italien, 20.3.2009.

²³⁶ Sconosciuto, A., Minghi, A. (Hrsg.), „Le Città Sottili‘ – Programma della Città di Pisa con la comunità rom del territorio – 2002-2007 – Sintesi del Programma“, Società della Salute Zona Pisana – Comune di Pisa – Azienda USL 5 – Pisa, Juni 2007, in italienischer Sprache verfügbar unter: http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/presentazione_citta_sottili_2007.doc (Stand: 27.11.2009).

²³⁷ Das Programm war Angaben zufolge auch mit der Rückführung von Roma nach Rumänien verbunden – unter der Bedingung, dass sie über einen bestimmten Zeitraum nicht nach Pisa zurückkehrten. Siehe: adnkronosinternational, „Italy: Mayor ‚pays‘ Roma-Gypsies to leave the city“ (Italien: Bürgermeister „bezahlt“ Roma für das Verlassen der Stadt), 21.5.2009, in englischer Sprache verfügbar unter: <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (Stand: 30.10.2009).

dass die Aufnahme ausländischer Familien zu keinen besonderen Problemen führt. Ihre Anwesenheit in der Stadt wird nicht länger angefochten.²³⁸

Viele Maßnahmen, die von lokalen Behörden unterstützt werden, werden von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt. In Madrid und Córdoba in Spanien hat es ähnliche Maßnahmen gegeben, wenn auch von einer anderen Größenordnung und mit einem anderen Ansatz. In Madrid hat die Stadt zehn Jahre lang ein Projekt finanziert, das die sozioökonomische Integration von Minderheiten zum Ziel hatte und ursprünglich für Roma aus Osteuropa gedacht war. Heute steht dieses Projekt auch anderen Gruppen gegenüber offen, wird jedoch immer noch hauptsächlich in Bezug auf Roma genutzt. Dieses Projekt, das von der Nichtregierungsorganisation *Accem*²³⁹ geleitet wird, bietet eine zeitlich befristete Unterbringung in Integrationseinrichtungen für Familien, die neu nach Madrid gekommen sind oder vorher in illegalen Siedlungen lebten. Die Bereitstellung der Unterkunft wird durch eine Vielzahl von Unterstützungsmaßnahmen ergänzt, beispielsweise folgende: Betreuung für Kinder bis drei Jahre, Freizeitangebote für Kinder (die Kinder besuchen unterschiedliche Schulen im Stadtgebiet), Unterricht für Erwachsene für den Umgang mit Behörden, Unterstützung bei verwaltungstechnischem Aufwand in Bezug auf die Legalisierung und den Zugang zu Beihilfen oder Leistungen, Spanischunterricht, Freizeitaktivitäten mit den Familien, Unterstützung bei der Arbeitssuche. Nach einer gewissen Zeit des Aufenthalts in der Unterkunft werden die Familien dabei unterstützt, eine Mietwohnung zu finden; die Miete wird während der ersten vier Monate über das Projekt finanziert.²⁴⁰

In Córdoba bietet ein seit dem Jahr 2007 von der Stadt finanziertes und durch eine Nichtregierungsorganisation umgesetztes Programm eine zeitlich befristete Unterbringung. Das Programm *Pisos Puente* (Brückenwohnungen) ermöglicht die Unterbringung in Wohnungen, ein monatliches Einkommen, soziale Dienste und Berufsberatung für ausgewählte Romafamilien, die mit der Stadt einen Vertrag über „Integrationsverpflichtungen“ abschließen. In derselben Stadt gibt es auch ein soziales Straßenprojekt zur Sensibilisierung für und Verhütung von Betteln durch Kinder. Das Programm besteht im Wesentlichen in der Kontaktaufnahme mit, der Information und der Sensibilisierung von romastämmigen Müttern, in der Bereitstellung sozialer Unterstützung und eines Betreuungsangebots: Kinder bis zu drei Jahren können in einer professionellen Einrichtung für den Zeitraum abgegeben werden, in dem ihre Mütter betteln gehen. Ein Beamter einer lokalen Behörde gab an: *„Uns war aufgefallen, dass viele Romafrauen ihre kleinen Kinder zum Betteln mitnehmen. In anderen Städten wurde dies durch örtliche Bettelverbote unterbunden; hier haben wir versucht, eine Alternative anzubieten*

²³⁸ Siehe „La ville et quatre familles roms s’engagent à coopérer“, *Le Parisien*, 17.11.2008, und „Invitation à la presse Conférence de presse sur l’intégration de familles roumaines à Cesson, Hôtel de Ville, 10 juin 2009“.

²³⁹ Weitere Informationen sind in spanischer Sprache verfügbar unter: www.accem.es (Stand: 30.10.2009).

²⁴⁰ Befragung eines Vertreters der Nichtregierungsorganisation *Accem*, Spanien, 23.3.2009.

*[...]; der Gedanke dahinter ist, dass sie von hier zu einem normalen Kindergarten überwechseln.*²⁴¹

In der Region Asturien im Norden Spaniens erleichtern unterschiedliche kommunale Dienste die Anmeldung von Roma aus anderen Mitgliedstaaten und beschleunigen so ihre soziale Integration: *„Wir arbeiten mit rund 300 Menschen zusammen; eine Gruppe hat sich bereits etabliert. Viele erhalten bis zu 75 % der Miete, wenn sie seit zwei Jahren angemeldet sind (bzw. seit sechs Monaten, wenn es sich um die erste Anmeldung handelt); viele nehmen auch Sozialleistungen oder Kindergeld in Anspruch [...], das Betteln gehört beinahe vollständig der Vergangenheit an. Die Frauen suchen nun nach Arbeit als Haushalts- oder Küchenhilfen. Die Beteiligung eines lokalen Beraters der sozialen Dienste war ausschlaggebend für die Koordination und die Effektivität dieser Maßnahmen.*²⁴² *„Sie müssen seit sechs Monaten bei der Gemeinde angemeldet sein, um Notfallzulagen zu erhalten, und seit zwei Jahren, um Zugang zu Sozialleistungen zu erhalten. Sie erhalten jetzt Zugang zu den Sozialleistungen [...]. Dabei handelte es sich um eine Initiative der sozialen Dienste zur Erleichterung der Anmeldung bei der Gemeinde. Jeder hat das Recht, sich nach eigenem Wunsch bei einer Gemeinde anzumelden.*²⁴³ *„Wenn sie über keine ständige Adresse verfügen, mit der sie sich im kommunalen Melderegister anmelden können, versuchen wir, Abhilfe zu schaffen. Wenn sie bei den sozialen Diensten vorstellig werden, werden sie angemeldet [...] Viele von denjenigen, mit denen wir zusammenarbeiten, erhalten Sozialleistungen; diese dienen dem jeweiligen Vermieter als Garantie für die Zahlung der Miete.*²⁴⁴

Es mag noch zu früh sein, um Schlussfolgerungen aus der begrenzten Anzahl positiver Maßnahmen in den untersuchten Ländern zu ziehen, aber es kann doch einige Hinweise auf bewährte Vorgehensweisen geben. Beispielsweise hat es den Anschein, dass diese am häufigsten im Zusammenhang mit bereits vorhandenen Maßnahmen in Bezug auf Roma und Traveller auftreten, die die Staatsangehörigkeit des Staates haben, in dem sie leben. Sie können auch im Rahmen allgemeinerer Integrationsprojekte für ethnische Minderheiten auftreten oder sich aus der allgemeinen Anwendung bestehender politischer Strategien in Bezug auf Gleichbehandlung und Vielfalt oder den sozialen Zusammenhalt ergeben.

²⁴¹ Befragung eines Beamten des Ausländeramts der Stadt Córdoba, Spanien, 17.3.2009.

²⁴² Befragung eines Vertreters der Nichtregierungsorganisation Accem-Gijón, Spanien, 12.3.2009.

²⁴³ Befragung eines Beamten der Gemeinde Avilés, Spanien, 12.3.2009.

²⁴⁴ Befragung eines Beamten der Gemeinde Oviedo, Spanien, 13.3.2009.

4.2. Reaktionen von Nichtregierungsorganisationen

Bei den Reaktionen der Nichtregierungsorganisationen zur Unterstützung von Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten in den Zielländern, die aus der Untersuchung hervorgingen, kann zwischen Maßnahmen der Interessenvertretung auf der Grundlage der Rechte und der Bereitstellung von Diensten unterschieden werden.

4.2.1. Rechtsbasierte Maßnahmen

Ein Beispiel hierfür ist die *Collectif national Droits de l'Homme Romeurope* (Nationale Menschenrechtsgruppe von Romeurope). Sie wurde im Oktober 2000 in Paris mit dem Ziel eingerichtet, den Zugang zu Grundrechten für romastämmige Migranten, hauptsächlich aus mittel- und osteuropäischen Ländern, zu verbessern. Mitgliedsverbände und Unterstützungsausschüsse, die in täglichem Kontakt mit Romafamilien stehen, haben Informationen gesammelt, die „die vielen Verletzungen ihrer Rechte, einschließlich die Rechte derer, die im Januar 2007 die Unionsbürgerschaft erhalten haben, bezeugen“.²⁴⁵

Andere Beispiele für Organisationen mit ähnlichen Aktivitäten sind das Freedom of Movement Network (Freizügigkeitsnetz) in Finnland und die Roma Rights Group (Gruppe für die Rechte der Roma) im Vereinigten Königreich. In Italien sind außerdem Nichtregierungsorganisationen für Roma und auch für Nichtroma an der Interessenvertretung beteiligt, beispielsweise Insieme, ein Verband von Roma und Sinti, und *osservAzione*. In Spanien engagiert sich die *Fundación Secretariado Gitano* für die Menschenrechtsarbeit in Bezug auf Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten.

Auf europäischer Ebene sind zahlreiche Nichtregierungsorganisationen sowohl in Zusammenarbeit als auch unabhängig in unterschiedlichen Formen als rechtliche Interessenvertretung tätig gewesen. Das European Roma Rights Centre (ERRC) beispielsweise hat verschiedene Aktionen in Bezug auf Italien durchgeführt. Ein Großteil dieser Arbeit ist in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wie *osservAzione*, dem Open Society Institute, dem Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE, Zentrum für Wohnrechte und Vertreibung), Romani CRISS und der Roma Civic Alliance of Romania durchgeführt worden. Zu dieser Arbeit zählten die regelmäßige Überwachung in mehreren italienischen Städten und die Beteiligung an Informationsaufenthalten. Das ERRC hat die Ergebnisse seiner Untersuchungen verwendet, um politische Stellungnahmen, Papier und Berichte zu erstellen, die an die italienische Regierung und andere zwischenstaatliche

²⁴⁵ Romeurope, *Report 2007-2008*, Romeurope, Paris, 2008, S. 7.

Einrichtungen gerichtet waren, um eine Entwicklung zu fördern. Außerdem hat es die Europäische Kommission aufgefordert, gegen Italien wegen der Durchführung von Volkszählungen in Roma- und Sintilagern und dem Sammeln persönlicher Daten, die dem Datenschutz unterliegen, ein Verfahren einzuleiten.²⁴⁶ Darüber hinaus ist das ERRC gemeinsam mit einem lokalen Anwalt und einer Romafamilie vor einem italienischen Gericht an einem Rechtsstreit wegen des „Ausnahmestands“ und der damit zusammenhängenden Gesetze und Verordnungen beteiligt.

4.3. Maßnahmen zur Bereitstellung von Diensten

Es gab weitere ähnliche Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen in Frankreich, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich. In Spanien leitet die Fundación Secretariado Gitano (FSG) seit dem Jahr 2006 das Programm *Programa de Fomento de la Integración del Colectivo Gitano Inmigrante procedente de países del Este* (Programm zur Förderung der Integration romastämmiger Immigrantengruppen aus osteuropäischen Ländern).²⁴⁷ Die Aktivitäten zielen auf Roma aus anderen Mitgliedstaaten ab und sollen wenn möglich durch neue regionale und lokale Finanzierungsquellen und neue Verpflichtungen seitens Einrichtungen erweitert werden. Dieses Programm wird im Rahmen des überregionalen operationellen Programms zur Bekämpfung von Diskriminierung des Europäischen Sozialfonds (ESF) durchgeführt. Maßnahmen, deren Zielgruppe die Romabevölkerung darstellt, werden außerdem von FSG in der Funktion als zwischengeschaltete ESF-Stelle umgesetzt. Umfassende soziale Unterstützung und Aktionen zur beruflichen Integration werden dadurch zusammengeführt. Das wesentliche Ziel ist die soziale Integration romastämmiger Nichtbürger in Spanien. Zu diesem Zweck hat die FSG die Situation von Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten bewertet, Ansätze zur Erfüllung ihrer dringendsten Bedürfnisse und zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen festgelegt und ihnen den Zugang zu öffentlichen (und privaten) Diensten erleichtert. Das Programm wurde erstmals in fünf spanischen Städten eingeführt und ist derzeit in Alicante, Valencia, Barcelona, Avilés, Oviedo, Madrid, Córdoba, Málaga und Burgos etabliert (weitere Städte sollen in naher Zukunft hinzukommen).

In Italien ist die Organisation Casa della Carità an verschiedenen sozialen Projekten beteiligt, die Probleme der in Mailand lebenden Gemeinschaften

²⁴⁶ Weitere Informationen sind in englischer Sprache verfügbar unter: www.errc.org (Stand: 27.11.2009).

²⁴⁷ Siehe: Ausgabe 45/46 der Zeitschrift „Gitanos: Pensamiento y Cultura“, die einen Bericht über dieses Programm enthält; in spanischer Sprache verfügbar unter: http://www.gitanos.org/upload/79/31/45_46Experiencias.pdf (Stand: 23.10.2009).

rumänischer Roma in Angriff nehmen sollen. Zwischen 2005 und 2007 brachte die Casa della Carità rund 260 rumänische Roma in einer organisationseigenen Unterkunft unter; diese waren zuvor von der Stadt Mailand mit Gewalt vertrieben worden. Diese Maßnahmen und die Bereitstellung sozialer Dienste sollen die Autonomie von Familien stärken, indem sie eine Alternative zum Leben in Nomadenlagern bieten: *„Mit ihnen [den rumänischen Roma] wollten wir einen neuen Weg einschlagen, kein Nomadenlager. Die Menschen bleiben für einen bestimmten Zeitraum bei uns, um ihnen einen schrittweisen Übergang in die Unabhängigkeit zu ermöglichen.“*²⁴⁸ Kulturvermittler und Sozialarbeiter unterstützten die Familien bei der Arbeitssuche, der Anmeldung, bei Gesundheitsangelegenheiten und dem Schulbesuch der Kinder.

Im Vereinigten Königreich hat die Nichtregierungsorganisation H-PAN²⁴⁹ das Romanian Community Project (RCP, Projekt für die rumänische Gemeinschaft) entwickelt, das die soziale Integration der lokalen Gemeinschaft rumänischer Roma erleichtern soll, indem es ihnen bei der Kommunikation, der Formulierung ihrer Erwartungen, der Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und der Unterstützung ihrer Kinder in Aussicht auf ein besseres Leben hilft. Durch die Erleichterung der Kommunikation mit der lokalen Gemeinschaft soll das Projekt auch den sozialen Zusammenhalt fördern. Nach Angaben von H-PAN wird dieses Projekt, wie viele andere auch, ohne öffentliche Finanzierung durchgeführt.

Die Untersuchung hat außerdem gezeigt, dass einige Nichtregierungsorganisationen die Rolle eines Zugangs zum öffentlichen Sektor einnehmen. Im Vereinigten Königreich beispielsweise hat die Children's Society (Kinderschutzorganisation) mit öffentlichen Behörden wie dem Traveller Education Service (Bildungsdienst für Traveller in London (Newham)) oder dem lokalen Primary Care Trust (Trust für die Grundversorgung) (sowie mit Nichtregierungseinrichtungen wie der Roma Support Group (Gruppe zur Unterstützung der Roma), dem Citizens Advice Bureau (Bürgerberatungsbüro) und Links) zusammengearbeitet: *„Unsere aufsuchenden Sozialarbeiter besuchen die Romafamilien, um ihnen Hilfe bei der Beschaffung kostenloser Schulmahlzeiten und Schuluniformen anzubieten. Wir verweisen unsere erwachsenen Kunden auch an unsere Partnerorganisationen wie den Primary Care Trust, den Traveller Education Service, die Roma Support Group, das Citizens' Advice Bureau und Links, wenn sie Hilfe oder Beratung in den Bereichen Sozialhilfe, Beschäftigung, Gesundheitswesen und Wohnraum benötigen. Auf diese Art vermeiden wir die unnötige doppelte Bereitstellung von Dienstleistungen.“*²⁵⁰

²⁴⁸ Befragung eines Vertreters der Casa della Carità, Italien, 23.3.2009.

²⁴⁹ Weitere Informationen sind verfügbar unter: <http://hpan.org.uk> (Stand: 27.11.2009).

²⁵⁰ Befragung eines Vertreters der Children's Society, London, 27.3.2009.

4.4. Die Beteiligung der Roma am Entwurf und der Umsetzung von Maßnahmen

Die Untersuchung hat wenig ergeben, was auf eine Beteiligung der Roma am Entwurf und der Umsetzung von Maßnahmen in Bezug auf ihre Situation hinweist, insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen lokaler Behörden. Eines der wenigen Beispiele ist das Romanian Community Project von H-PAN, das sich mit den Bedürfnissen rumänischer Roma in Manchester beschäftigt: *„Die rumänischen Roma sind am Entwurf des Projekts beteiligt gewesen, das sich auf eine Bewertung der Bedürfnisse der Gemeinschaft gründet. Das Romanian Community Project befasst sich gezielt mit folgenden Themen: Sprachbarrieren, grundlegende Lese-, Schreib- und Rechenkenntnisse, öffentliche Ordnung, Beratung zu Sozialhilfe, Verweis an relevante Regierungsdienste, Gesundheit, Bildung der Kinder, Elternschaft und Kinderschutz.“*²⁵¹ Die Untersuchungen im Vereinigten Königreich haben außerdem gezeigt, dass es auch romastämmige Hilfslehrer und andere romastämmige Angestellte lokaler Behörden gab.

Da Roma aus anderen Mitgliedstaaten in der Regel nicht am Entwurf und der Umsetzung von Projekten beteiligt sind, wird häufig erwartet, dass nationale Romaorganisationen diese Rolle übernehmen. Einige dieser Organisationen haben eng zusammengearbeitet, um Roma-EU-Bürger zu unterstützen und zu integrieren, während andere sich eher distanziert haben. Allgemein hat jedoch die Untersuchung ergeben, dass romastämmige Unionsbürger den Eindruck haben, sie erhielten von nationalen Romaorganisationen weniger Hilfe und Unterstützung als erwartet werden könnte, auch wenn einzelne romastämmige Aktivisten, die Staatsangehörige des Ziellands sind, sehr häufig die wichtigste (oder einzige) Unterstützungsquelle für Roma aus anderen Mitgliedstaaten darstellen.

Von nationalen Romaorganisationen wird häufig erwartet, dass sie neben ihren eigenen Schwierigkeiten und ohne zusätzliche Mittel Verantwortung für die Unterstützung von Roma aus anderen Mitgliedstaaten übernehmen. Mit dieser Dynamik sind eindeutig Probleme verbunden, doch es wäre falsch, die Verantwortung nationaler Romaorganisationen in Bezug auf die Integration neuer „ausländischer“ Roma zu hoch anzusetzen.

Einige der befragten Roma erwähnten, dass Nichtregierungsorganisationen die Beteiligung von Roma aus anderen Mitgliedstaaten nicht befürworteten. In Italien gab ein rumänischer Rom an: *„Hier in Mailand gibt es nicht viele Romaorganisationen. Ich habe vorgeschlagen, unsere eigene zu gründen, aber diese Art von Organisation wird von anderen Verbänden nicht gerne gesehen; ich denke, es wäre wichtig, eine solche zu haben, damit die Roma für sich selbst*

²⁵¹ Befragung eines Vertreters von H-PAN, Vereinigtes Königreich, 8.4.2009.

*sprechen und sich beteiligen können.*²⁵² Die Nichtregierungsorganisationen ihrerseits haben eine unterschiedliche Sicht auf die Herausforderung im Zusammenhang mit Roma: *„Wir arbeiten mit einem Netz von Nichtregierungsorganisationen zusammen, dem Tavolo Rom, das sich aus zehn Organisationen zusammensetzt. [...] Die Zusammenarbeit mit Romavertretern ist sehr schwierig.“*²⁵³

²⁵² Befragung eines Rom, Italien, 11.2.2009.

²⁵³ Befragung eines Vertreters der Casa della Carità, Italien, 23.3.2009.

5. Schlussfolgerungen

Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten gehören mittlerweile in beinahe jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union zum Stadtbild. Der Untersuchung zufolge ist es wahrscheinlich, dass mehr Roma aus dem jeweiligen Herkunftsland ausreisen als wieder zurückkehren, was zu einem zunehmenden Anstieg dieser Bevölkerung führen kann – auch wenn dies nicht die Größenordnung von empfundenen „Schwemmen“ oder „Zuströmen“ in den Zielländern annehmen wird, in denen gelegentlich die Ankunft einer relativ geringen Anzahl von Roma aus anderen Mitgliedstaaten verzeichnet wurde.

Das Thema der Roma-EU-Bürger, die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten niederlassen, wirft Fragen im Rahmen einer umfassenderen Debatte zu Antidiskriminierung und Integration, der Bedeutung der Unionsbürgerschaft und den damit verbundenen Rechten als allgemeines Konzept auf. Viele der im vorliegenden Bericht erörterten Themen sind nicht romaspezifisch. Der Fall der Roma kann jedoch als eine Art indikativer Test betrachtet werden: Die Auswirkungen auf einige der verletzlichsten Bürger in der EU sind ein wichtiger Indikator für die praktischen, alltäglichen Herausforderungen, denen sich alle Bürger gegenübersehen.

Die Untersuchung hat eine erschreckend negative romaspezifische Dynamik ergeben. Erstens wird die Ankunft romastämmiger Unionsbürger häufig negativ betrachtet und es werden wenige Bemühungen unternommen, ihre Integration in den lokalen Arbeitsmarkt zu fördern. Zweitens hat die Untersuchung außerdem in den untersuchten Ländern politische Reaktionen ermittelt, die sich gezielt gegen Roma richten. Drittens können bestehende politische Strategien und Vorgehensweisen – beispielsweise Vorgehensweisen in Bezug auf die Anmeldung des Wohnsitzes, die die Bedingungen der Freizügigkeitsrichtlinie falsch anwenden – den Zugang romastämmiger Unionsbürger zu einer Reihe sozialer Leistungen behindern und sich so negativ auf die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit auswirken, selbst wenn dies nicht beabsichtigt ist.

Die Roma üben ihr Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt im Kontext gewichtiger Aus- und Einwanderungsgründe aus. Die Auswanderungsgründe in den Herkunftsländern basieren auf einer Kombination aus Armut und Rassismus. Arbeitslosigkeit stellt ein ausschlaggebendes Merkmal für die Erfahrung von Armut in den Entsendeländern dar. Zu den Einwanderungsgründen gehört die Hoffnung auf eine Verbesserung des Lebensstandards – insbesondere die Aussicht darauf, sowohl im formellen als auch im informellen Sektor einen Arbeitsplatz zu finden.

Die Erfahrungen in Bezug auf Wohnungs- und Gesundheitswesen, Bildung und Sozialsystem von Roma, die sich in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen haben, unterschieden sich – abhängig von den verschiedenen Zielländern – erheblich. Es gab eine große Bandbreite von Integrationserfahrungen: von ausgesprochen positiven Erfahrungen bis zu tief greifender Verelendung. Wer im

formellen Sektor des Ziellands eine Beschäftigung findet, sieht die Umsiedlung positiv und kann sich relativ leicht integrieren. Die positiven Erfahrungen einer sinnvollen, schrittweisen Integration und sozialer Mobilität in den Zielländern können als bewährte Vorgehensweise angesehen werden.

Wer im formellen Sektor des Ziellands keine Beschäftigung findet, empfindet die Erfahrung mit der Freizügigkeit in der Regel als viel negativer. Es sind diese „nicht erwerbstätigen“ Roma-EU-Bürger, auf die sich die meisten negativen Stereotype und Bemerkungen beziehen. In der Realität ist der Großteil dieser Roma jedoch alles andere als nicht erwerbstätig. Sie sind zwar nicht in die formelle Wirtschaft integriert, jedoch meist an sogenannten „geringfügigen wirtschaftlichen Aktivitäten“ beteiligt, wie dem Sammeln von Glas oder Metall, dem Straßenverkauf oder handwerklichen Tätigkeiten. Einkommen, das aus solchen informellen Beschäftigungen stammt, erfüllt den Ergebnissen dieser Untersuchung nach jedoch nicht die Voraussetzung der „ausreichenden Existenzmittel“, da diese Tätigkeiten nicht angemeldet sind.

Die Ausgrenzung vieler romastämmiger EU-Bürger in der Gesellschaft ihres Herkunftsmitgliedstaats sowie in ihrem Aufnahmemitgliedstaat schafft unüberwindbare Hindernisse für eine formelle Beschäftigung und die Möglichkeit, „ausreichende Existenzmittel“ nachzuweisen; dies führt zu einem Dominoeffekt in Bezug auf die Möglichkeit, einen Wohnsitz anzumelden und infolgedessen Zugang zu wesentlichen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und Bürgerrechten zu erlangen. Dadurch werden grundlegende Fragen hinsichtlich der Wirksamkeit der Integrationspolitik aufgeworfen.

Ein Ausschluss von der Sozialfürsorge wirkt sich im Allgemeinen unverhältnismäßig stark auf Frauen, Kinder, alte Menschen und Menschen mit Behinderungen aus. Die vorhandenen politischen Reaktionen weisen wenig Sensibilität gegenüber Gleichstellungsproblemen oder anderen Aspekten der Mehrfachdiskriminierung auf. Bei der Entwicklung der Reaktion auf die Situation der Roma aus anderen Mitgliedstaaten besteht eindeutig der dringende Bedarf, Sensibilisierungsmaßnahmen in Bezug auf Geschlecht, Alter, Behinderungen und ähnliche Aspekte in die Gesamtstrategien für Unterstützung und die Bereitstellung von Ressourcen zu integrieren.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten müssen daher gezielte Strategien entwickeln, die sich auf integrierte rechts- und gleichheitsbasierte Standards stützen, die den sozialen Zusammenhalt fördern und zur Einlösung des in „*civis europeus sum*“ enthaltenen Versprechens beitragen.

6. Stellungnahmen

Die FRA formuliert auf der Grundlage von Fakten Stellungnahmen, um die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten bei der umfassenden Achtung der Grundrechte zu unterstützen, wenn sie innerhalb ihres eigenen Zuständigkeitsbereichs Maßnahmen ergreifen oder Aktionen festlegen. Auf der Grundlage ihrer eingehenden Untersuchung der Schwierigkeiten, auf die romastämmige Unionsbürger bei der Niederlassung in anderen EU-Mitgliedstaaten stoßen, hat die FRA die nachstehenden Stellungnahmen erarbeitet.

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

Die Stellungnahmen der FRA legen zwar ein gezieltes Augenmerk auf die Behörden auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene, jedoch ist ein integrierter, kooperativer und koordinierter Ansatz der Partnerschaft über vertikale und horizontale Verwaltungsebenen hinweg für den effizienten Entwurf und die effiziente Umsetzung politischer Strategien und Maßnahmen unerlässlich. Viele der Stellungnahmen sind nicht romaspezifisch.

Organe und Einrichtungen der Europäischen Union

Die Europäische Kommission sollte – unter Zuhilfenahme der Struktur der integrierten Plattform zur Eingliederung von Roma – eine Rahmenstrategie für die Integration von Roma entwickeln, die gemeinsame Mindeststandards und Indikatoren für eine soziale Integrationspolitik in Bezug auf Roma (sowohl Staatsbürger als auch Migranten) für die gesamte Europäische Union festlegt.

Die Europäische Kommission sollte in Erwägung ziehen, die Mittelzuweisung bestimmter Strukturfonds der Europäischen Union von der Entwicklung und Umsetzung wirksamer Integrationsstrategien für Roma abhängig zu machen, die auch romastämmige Unionsbürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten miteinbeziehen.

Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass alle Maßnahmen, die sich direkt oder indirekt auf romastämmige Unionsbürger auswirken, den in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegten Grundsätzen sowie der

Richtlinie über die Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse entsprechen, die die direkte und indirekte Diskriminierung ausdrücklich verbietet.

Die Mitgliedstaaten müssen die ordnungsgemäße Umsetzung der Freizügigkeitsrichtlinie wie im kürzlich erschienen Bericht der Europäischen Kommission beschrieben und den von der Europäischen Kommission am 2. Juli 2009 erlassenen Leitlinien entsprechend gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten sollten durch die Entwicklung einer proaktiven, integrationsorientierten nationalen Politik die Ausübung des Grundrechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt erleichtern. Dies sollte durch einen Konsultationsprozess erreicht werden, der die Erfahrungen und Bedenken der lokalen Behörden, der Zivilgesellschaft und der Unionsbürger selbst berücksichtigt.

Die Mitgliedstaaten sollten regelmäßige Erhebungen durchführen, die der Erfassung von nach Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Alter und ethnischer Herkunft aufgeschlüsselten Daten dienen; damit soll das Integrationsniveau von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, in den Aufnahmeländern überwacht werden.

Die Mitgliedstaaten sollten praktische Hürden bezüglich des Anmeldevorgangs für die Unionsbürger beseitigen, indem sie Maßnahmen verfolgen, die die Homogenität der Anmeldevorgänge und der Voraussetzungen auf lokaler Ebene sicherstellen, oder andernfalls die Abschaffung der Voraussetzungen in Erwägung ziehen.

Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass alle Kinder – unabhängig von ihrem verwaltungsrechtlichen Status – innerhalb ihres Hoheitsgebiets einen vollständigen und gleichwertigen Zugang zur obligatorischen Bildung erhalten, indem sie alle Voraussetzungen im Zusammenhang mit dem Wohnsitz für die Schulanmeldung abschaffen.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Unionsbürger nicht aufgrund einer fehlenden Anmeldung des Wohnsitzes ausgewiesen werden.

Die Mitgliedstaaten sollten ihrer rechtlichen Verpflichtung nachkommen, „die Informationen hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen in den von [der Freizügigkeitsrichtlinie] erfassten Bereichen, insbesondere durch Sensibilisierungskampagnen über nationale und lokale Medien und andere Kommunikationsmittel [zu verbreiten]“ (Artikel 34 der Freizügigkeitsrichtlinie).

Die Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft Informationen in einer einfachen Sprache veröffentlichen und verbreiten. Diese Informationen sollten gegebenenfalls in den Landessprachen der übrigen EU-Mitgliedstaaten – einschließlich Sprachen von Minderheiten wie Romani – zur Verfügung gestellt werden. Sie sollten die Rechte der Unionsbürger, die sich in ihrem Hoheitsgebiet niederlassen, sowie die diesbezüglich relevanten Voraussetzungen und die Vorgehensweisen zur

Realisierung dieser Rechte behandeln und dabei auch entsendelandspezifische Erwägungen nicht außer Acht lassen.

Die Mitgliedstaaten sollten politische Strategien und Maßnahmen zur Integration der Roma entwickeln und/oder verbessern, die insbesondere auf romastämmige Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten abzielen. Dazu sollten sie:

- sich in vollem Umfang und effektiv an der Integrated EU Roma Platform beteiligen;
- die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Rahmenstrategie für die Eingliederung der Roma unterstützen und fördern;
- die Mittel aus den Strukturfonds und insbesondere aus dem Europäischen Sozialfonds auf eine innovativere Weise verwenden, um die Integration von Roma aus anderen Mitgliedstaaten zu unterstützen und ihre Diskriminierung zu bekämpfen.

Lokale Behörden

Die lokalen Behörden sollten in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen alle Maßnahmen und politischen Strategien untersuchen und diejenigen aufheben, die nicht der Freizügigkeitsrichtlinie entsprechen.

Die lokalen Behörden sollten in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen dringend Maßnahmen ergreifen, um die Unionsbürger darin zu bestärken und dabei zu unterstützen, informelle Aktivitäten aufzugeben und sich eine Beschäftigung auf dem formellen Arbeitsmarkt zu suchen, einschließlich verschiedener Arten der Selbstständigkeit. Die lokalen Behörden könnten auch in Erwägung ziehen, bestimmte Beschäftigungsformen, wie das Sammeln von Metallschrott oder Flaschen, auf den formellen Sektor zu übertragen.

Die lokalen Behörden sollten Informationen zu lokalen Vorgehensweisen und Voraussetzungen für die Anmeldung eines Wohnsitzes zusammenstellen und öffentlich verfügbar machen. Diese Informationen sollten gegebenenfalls in den Landessprachen der übrigen EU-Mitgliedstaaten – einschließlich Sprachen von Minderheiten wie Romani – zur Verfügung gestellt werden.

Die lokalen Behörden sollten die Vorteile einer Anmeldung so vielen Bürgern wie möglich bekannt machen und Kampagnen zur Förderung der Anmeldung auf lokaler Ebene durchführen. Die Organisationen der Zivilgesellschaften sollten in diesem Zusammenhang eine wichtige Partnerrolle einnehmen.

Die lokalen Behörden sollten es den Unionsbürgern, einschließlich der Roma, ermöglichen und sie darin bestärken, Berufs-, Sprach- und andere Ausbildungsprogramme zu nutzen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Darüber hinaus sollten sie sicherstellen, dass angemeldeten Unionsbürgern ein gleichwertiger Zugang zum sozialen Wohnungswesen offensteht.

Die lokalen Behörden sollten Maßnahmen entwickeln und umsetzen, die gezielt die Integration romastämmiger Unionsbürger in den lokalen Arbeitsmarkt unterstützen. Bei der Entwicklung und Umsetzung solcher Maßnahmen sollten die Behörden aktiv die Begünstigten miteinbeziehen und eng mit lokalen Arbeitgebern und Arbeitsvermittlungen sowie mit den Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten.

Ausgewählte Quellen

Barany, Z., *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*, Cambridge University Press, 2002.

Cambridge Review of International Affairs, Romani east-west migrations: strangers in anybody's land, Band 13, Nr. 2, 2000.

Carrera, S. (Hrsg.), *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, Belgien, CEPS, 2006
http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/The_Nexus_between_Immigration_Integration_and_Citizenship_in_the_EU.pdf.

Carrera, S. und Faure Atger, A., Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship?, CEPS Special Report, April 2009
<http://aei.pitt.edu/10758/>.

Europarat, Recommendations adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on Roma and Travellers, 2009
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1253509&Site=CM&BackColorInternet=999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

European Citizen Action Service, *Comparative Study on the application of Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, Brüssel, Europäisches Parlament, 2009.

Europäische Kommission, *Zur Lage der Roma in einem erweiterten Europa*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2004
<http://www.romadecade.org/5087>.

Europäische Kommission, *Mobilität, ein Instrument für mehr und bessere Arbeitsplätze: der Europäische Aktionsplan für berufliche Mobilität (2007-2010)*, Brüssel, 6.12.2007, KOM(2007) 773 endgültig, 2007
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0773:FIN:de:PDF>.

Europäische Kommission, *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission, Referat D.2, KOM(2007) 359, 2007; Europäische Kommission, *Fünfter Bericht über die Unionsbürgerschaft (1. Mai 2004-30. Juni 2007)*, KOM(2008) 85 endgültig, Brüssel, 15. Februar 2008.

Europäische Kommission, *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, begleitend zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2008) 420 endgültig, Brüssel, 2008 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=481&langId=en>.

Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten*, KOM(2008) 840 endgültig, 2008, S. 3.

Europäische Kommission, *Right of Union citizens and their family members to move and reside freely within the Union: Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC*, Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit, 2008 http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf.

Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten*, Brüssel, KOM(2009) 313 endgültig, 2009, S. 4 http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/doc_COM20090313FIN.

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Mobility in Europe, Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2006 <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/59/en/1/ef0659en.pdf>.

Europäisches Parlament, *Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten*, (2008/2184(INI)), 2008 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0186+0+DOC+PDF+V0//de>.

Europäisches Parlament, *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, Straßburg, Fachabteilung für Wirtschaft und Wissenschaft des Europäischen Parlaments, 2008 <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23375>.

European Roma Rights Centre, *Always Somewhere Else: Anti-Gypsyism in France*, Budapest, ERRC, 2005.

European Roma Rights Centre, *Ambulance Not on the Way: The Disgrace of Health Care for Roma in Europe*, Budapest, ERRC, 2006.

European Roma Rights Centre, *The Glass box: Exclusion of Roma from Employment*, Budapest, ERRC, 2007.

European Roma Rights Centre, *Roma Rights 1/2009: Hard Times for Roma: Economics, Politics and Violence*, Budapest, ERRC, 2009.

European Roma Rights Centre, Romani CRISS, Roma Civic Alliance, Centre on Housing Rights and Evictions, Open Society Institute, *Security a la Italiana: Fingerprinting, Extreme Violence and Harassment of Roma in Italy*, Budapest, Open Society Institute, 2008.

Fonseca, I., *Begrabt mich aufrecht. Auf den Spuren der Zigeuner.*, München, Droemer Knauer, 1998.

FRA, *The situation of Roma EU citizens living in other Member States: Selected Positive Initiatives Report*, Wien, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2009.

FRA, *EU-MIDIS: Erster Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst“ – Die Roma*, Wien, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2009.

Fraser, A., *The Gypsies (Peoples of Europe)*, London, Blackwell Publishing, 1995.

Gheorghe, N. und Mirga, A., *The Roma in the Twenty-First Century: A Policy Paper*, New York, Project on Ethnic Relations, 1997.

Guy, W., *Between past and future: the Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield, University of Hertfordshire Press, 2001.

Guy, W., Uherek, Z. und Weinerova, R. (Hrsg.), *Roma Migration in Europe: Case Studies*, Prag: Institute of Ethnology of the Academy of Sciences of the Czech Republic, 2005.

Hancock, I., *We Are the Romani People*, Hatfield, University of Hertfordshire Press, 2002.

Kováts, A. (Hrsg.), *Roma Migration*, Budapest, Hungarian Academy of Sciences Research Institute of Ethnic and National Minorities – Centre for Migration and Refugee Studies, 2002.

McVeigh, R., „The people do what the political class isn't able to do“: Antigypsyism, Ethnicity Denial and the Politics of Racism without Racism, in Bhattacharyya, G., *Ethnicities and Values in a Changing World*, Surrey, Ashgate Publishing Limited, 2009.

Milieu Ltd., *Conformity studies of Member States' national implementation measures transposing Community instruments in the area of citizenship of the Union – Final Report I – Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States: Horizontal Synthesis Report*, Milieu Ltd. in Zusammenarbeit mit dem Europa Institute, University of Edinburgh, 2008 http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/horizontal_synthesis_report_en.pdf.

Milieu Ltd., *Conformity Study for Finland: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, Milieu Ltd. in Zusammenarbeit mit dem Europa Institute, University of Edinburgh, 2008 http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/finland_compliance_study_en.pdf.

Milieu Ltd., *Conformity Study for France: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, Milieu Ltd. in Zusammenarbeit mit dem Europa Institute, University of Edinburgh, 2008 http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/france_compliance_study_en.pdf.

Milieu Ltd., *Conformity Study for Italy: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, Milieu Ltd. in Zusammenarbeit mit dem Europa Institute, University of Edinburgh, 2008 http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/italy_compliance_study_en.pdf.

Milieu Ltd., *Conformity Study for Spain: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, Milieu Ltd. in Zusammenarbeit mit dem Europa Institute, University of Edinburgh, 2008 http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/spain_compliance_study_en.pdf.

Milieu Ltd., *Conformity Study for the United Kingdom: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, Milieu Ltd. in Zusammenarbeit mit dem Europa Institute, University of Edinburgh, 2008

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/uk_compliance_study_en.pdf.

Hoher Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE, *Recent Migration of Roma in Europe, A study by Mr. Claude Cahn and Professor Elspeth Guild*, 10. Dezember 2008, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE und Menschenrechtskommissar des Europarats, 2008
http://www.osce.org/documents/hcnm/2008/12/37164_en.pdf.

Ringold, D., Orenstein, M. und Wilkens, E., *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, Washington, Weltbank, 2005
http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma_in_expanding_europe.pdf.

Romeurope, *Report 2007-2008*, Paris, Romeurope, 2008.

Sobotka, E., „Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy“, in *Romani Studies*, 5, Band 13, Nr. 2, 2003, 2003, S. 79-121.

Stalker, P., *Stalker's Guide to International Migration*, 2009
<http://www.pstalker.com/migration/index.php>.

Toggenburg, G., „The EU's evolving policies vis-à-vis Minorities: A Play in Four Parts and an Open End“, in Tabajdi, C. (Hrsg.), *Pro minoritate Europae – Minorities of Europe Unite! (study book for the 25th anniversary of the Intergroup for Traditional National Minorities, Constitutional Regions and Regional Languages of the European Parliament)*, 2009, S. 162-205.

Turmann, A., *A New European Agenda for Labour Mobility*, Brüssel, Centre for European Policy Studies, 2004
http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1118.

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, *Avoiding the Dependency Trap: The Roma in Central and Eastern Europe*, Bratislava, UNDP, 2003 [Darüber hinaus gibt es begleitende nationale Berichte für fünf Länder.]
<http://roma.undp.sk>.

Methodik

Das 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) – wurde mit der Durchführung der Forschungsarbeiten für diesen Bericht beauftragt.²⁵⁴

Die Untersuchung wurde in den folgenden fünf Zielländern, die EU-Mitgliedstaaten sind, durchgeführt, in denen sich Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten niedergelassen haben und sich aufhalten: Frankreich, Finnland, Italien, Spanien und Vereinigtes Königreich. Innerhalb dieser Länder wurden jeweils fünf Orte für die Untersuchung ausgesucht, um eine hohe Bandbreite an allgemeinen und romaspezifischen Merkmalen zu ermitteln, die die EU-weite Erfahrung von Aufnahmeländern für romastämmige Unionsbürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt ausüben, widerspiegeln.

- Frankreich: Paris, Lille, Marseille, Nantes und St. Etienne.
- Finnland: Helsinki, Espoo, Jyväskylä, Turku und Vantaa.
- Italien: Rom, Florenz, Mailand, Neapel und Pisa.
- Spanien: Madrid (Gemeinden Madrid und San Martín de la Vega), Asturien (Gemeinden Oviedo und Avilés), Barcelona (Gemeinden Barcelona, Badalona und Santa Coloma de Gramanet), Córdoba und Valencia.
- Vereinigtes Königreich: London, Bolton, Manchester, Peterborough und Sheffield.

Das Forschungsteam befragte rund 165 romastämmige Unionsbürger in den fünf untersuchten Mitgliedstaaten, 37 Beamten lokaler Behörden und 49 Vertreter von Nichtregierungsorganisationen. Von den befragten Roma waren 59 weiblich.

Die FRA und das Forschungsteam sind besonders den vielen Roma dankbar, die sich die Zeit für die Beantwortung der Fragen im Rahmen dieser Studie genommen haben.

Der Großteil der Untersuchung bestand aus umfassenden, zeitlich nicht eingeschränkten Einzelbefragungen, die auf einem gemeinsamen Befragungsplan aufbauten. Die Befragungsdauer unterschied sich bei den einzelnen Befragten erheblich. In einigen Fällen führten die Forscher Gruppenbefragungen durch, um

²⁵⁴ Das Forschungsteam bestand aus folgenden Personen: Lucie Fremlova, Penka Vassileva, Mikko Joronen, Fernando Villarreal, Alain Reyniers, Didier Botton, Charlotte Boise, Eva Rizzin, Andrea Anzaldi, Tara Bedard, Stanislav Daniel, Robert Kushen, Ostalinda Maya, Dr. Robert McVeigh, Idaver Memedov, Virgil Cristi Mihalache, Catherine Twigg und Victoria Vasey.

einen Überblick über die Themen zu erhalten, und ergänzten diese, wo immer möglich, durch Einzelbefragungen. In einigen wenigen Fällen sendeten Behörden die Antworten auf die Fragen per E-Mail.

Da diese Untersuchung qualitativer Natur ist, soll die Stichprobe nicht repräsentativ sein, sondern im Gegenteil ausreichend weit gefasst, um ein tiefgründiges Verständnis der Erfahrungen der Befragten zu erlangen. Nur wenige ältere Roma haben sich in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen, was sich bei den Befragten widerspiegelt. Außerdem fehlt größtenteils die integrierte berufstätige „Mittelschicht“ der Roma, da diese nur schwer zu erkennen ist bzw. sich nur selten zu erkennen gibt.

Das Team hat an jedem Untersuchungsort eng mit Nichtregierungsorganisationen und anderen relevanten Organen zusammengearbeitet, die sich derzeit mit Romagemeinschaften befassen, um den Zugang zu bestehenden Romanetzen zu erleichtern. Infolgedessen geben die Befragten die Interessen und Schwerpunkte der Organisationen der Zivilgesellschaft und anderer Bezugspersonen wieder.²⁵⁵

Die Studie ist Teil umfassender Bemühungen, die Situation der Roma vor dem Hintergrund der Migration und der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zu untersuchen und gegebenenfalls zu ändern. Die FRA, die OSZE und der Menschenrechtskommissar des Europarats haben im Zeitraum zwischen 2008 und 2009 gemeinsam Anstrengungen unternommen, um Menschenrechtsverletzungen bei Roma aufzuzeigen. Es wurden Studien durchgeführt und gemeinsame Sachverständigenseminare sowie gemeinsame internationale Konferenzen zur Freizügigkeit und Migration von Roma abgehalten.

Mit Ausnahme der Stadt Rom in Italien war der Zugang der Forscher zu den lokalen Behörden insgesamt positiv. In Rom lehnten die lokalen Behörden jedoch alle Befragungen ab oder ignorierten wiederholte Anfragen für Befragungen.

In einigen Ländern bestand bei den Befragten der lokalen Behörden die Tendenz, bei kritischen Themen „inoffiziell“, d. h. ganz im Vertrauen, zu antworten. Dadurch wurden eindeutig wichtige zusätzliche Angaben gewonnen, jedoch widerspricht dies der von öffentlichen Behörden erwarteten Transparenz.

Hinsichtlich des Zugangs zu Nichtregierungsorganisationen zu Forschungszwecken gab es keine wesentlichen Probleme. Die Nichtregierungsorganisationen übertrafen sogar die erwarteten Antwortquoten. Dies gibt zwei allgemeine Tendenzen wieder: Erstens lässt sich die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen an Forschungsarbeiten leichter gewährleisten als die lokaler Behörden, wenn letztere davon ausgehen, dass durch die

²⁵⁵ Dieses Muster trifft auf Finnland nicht zu. Da das Phänomen der Migration von romastämmigen Unionsbürgern dort erst seit kurzer Zeit auftritt, besteht praktisch keine vermittelnde Infrastruktur. Dies hat den Vorteil, dass ein direkter Zugang zu den Roma sichergestellt werden kann, gleichzeitig aber den Nachteil, dass keine unterstützende Struktur vorhanden ist, die den Zugang oder die Zusammenarbeit ermöglicht oder bestärkt.

Forschungsarbeiten Kritik an der bestehenden Politik (oder dem Mangel daran) geübt werden könnte, und zweitens sind die Nichtregierungsorganisationen im Umgang mit neuen Randgruppen in der Regel viel geübter. Verallgemeinernd kann gesagt werden, dass Nichtregierungsorganisationen üblicherweise viel schneller und auf positivere Weise mit romastämmigen Unionsbürgern interagieren als öffentliche Behörden. Und schließlich hängt der Zugang zu Forschungsmaterial häufig von der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen ab, weswegen die Forscher eine Beziehung zu ihnen aufbauen müssen.

Anhänge

Anhang 1: Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten – Übergangsbestimmungen (Übersichtstabelle)

Mitgliedstaat	Arbeitnehmer aus den EU-8/EU-15	Arbeitnehmer aus BG und RO/EU-25	
EU-15	Belgien	Freier Zugang (seit 1. Mai 2009)	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Dänemark	Freier Zugang (seit 1. Mai 2009)	Freier Zugang (seit 1. Mai 2009)
	Deutschland	Beschränkungen mit Vereinfachungen *	Beschränkungen mit Vereinfachungen *
	Irland	Freier Zugang (ab 1. Mai 2004)	Beschränkungen
	Griechenland	Freier Zugang (seit 1. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2009)
	Spanien	Freier Zugang (seit 1. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2009)
	Frankreich	Freier Zugang (seit 1. Juli 2008)	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Italien	Freier Zugang (seit 27. Juli 2006)	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Luxemburg	Freier Zugang (seit 1. November 2007)	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Niederlande	Freier Zugang (seit 1. Mai 2007)	Beschränkungen mit Vereinfachungen
	Österreich	Beschränkungen mit Vereinfachungen *	Beschränkungen mit Vereinfachungen *
	Portugal	Freier Zugang (seit 1. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2009)
	Finnland	Freier Zugang (seit 1. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Schweden	Freier Zugang (seit 1. Mai 2004)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Vereinigtes Königreich	Zugang - obligatorisches Meldesystem für Arbeitnehmer (seit 1. Mai 2004)	Beschränkungen
EU-10	Tschechische Republik	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang – nationales Recht (seit 1. Januar 2007)
	Zypern	-	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Estland	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Lettland	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Litauen	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Ungarn	Keine reziproken Maßnahmen (seit 1. Januar 2009)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2009)
	Malta	-	Beschränkungen
	Polen	Keine reziproken Maßnahmen (seit 17. Januar 2007)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
	Slowenien	Keine reziproken Maßnahmen (seit 25. Mai 2006)	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)
Slowakei	Keine reziproken Maßnahmen	Freier Zugang (seit 1. Januar 2007)	
EU-2	Bulgarien	-	Keine reziproken Maßnahmen
	Rumänien	-	Keine reziproken Maßnahmen

* Beschränkungen auch bei der Entsendung von Arbeitnehmern in bestimmten Sektoren

(Stand: 1. Mai 2009)

Europäische Kommission, Erweiterung – Übergangsbestimmungen, verfügbar unter:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=de> (Stand: 27.8.2009).

Anhang 2: Gemeinsame Grundsätze für die Eingliederung der Roma (Common Basic Principles for Roma Inclusion) – wie auf der ersten Sitzung der Europäischen Plattform für die Eingliederung der Roma (European Platform for Roma inclusion) im April 2009 erörtert

Roma sind unverhältnismäßig häufig von sozialer Ausgrenzung, Vorurteilen und Diskriminierung betroffen. Die Romagemeinschaften sind seit Jahrhunderten Teil der europäischen Gemeinschaften und wurden oft ausgegrenzt und zeitweise sogar verfolgt. Es ist offensichtlich, dass die sozioökonomische Situation vieler Roma sich in einigen EU-Mitgliedstaaten im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte nicht verbessert oder sogar noch verschlechtert hat. Viele Roma haben mit Arbeitslosigkeit, niedrigem Einkommen, einer verringerten Lebenserwartung und einer schlechten Lebensqualität zu kämpfen. Für die betroffenen Roma ist dies eine menschliche Tragödie, für die Gesellschaft als Ganzes ein enormer Verlust. Darüber hinaus zieht eine weitreichende Ausgrenzung soziale Instabilität nach sich und stellt auch im wirtschaftlichen Sinn ein Problem dar. Daher wird der Thematik der dringend notwendigen Auseinandersetzung mit den Problemen der Roma sowohl im ethischen als auch im praktischen Sinn zunehmend Bedeutung zuerkannt. Die Europäische Union ist der Auffassung, dass Bedarf an aktiveren und wirksameren politischen Strategien zur Integration der Roma besteht. Die praktische Umsetzung dieser politischen Strategien verbleibt vor allem bei den einzelnen Mitgliedstaaten und insbesondere den Regionen und Gemeinden. Auch wenn sich die Bevölkerungsgröße und die sozioökonomischen Bedingungen für die Roma in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterscheiden, gibt es doch einige gemeinsame Nenner. Außerdem zeigen die Erfahrungen aus einigen Mitgliedstaaten, dass es allgemeine politische Ansätze gibt, die sich als nützlich erwiesen haben und daher anderen weiterempfohlen werden können.

- Grundprinzip 1: Konstruktive, pragmatische und nicht diskriminierende Strategien
Die politischen Strategien zur Integration der Roma achten die zentralen Werte der Europäischen Union und setzen diese um; dazu gehören Menschenrechte und Menschenwürde, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit sowie die wirtschaftliche Entwicklung. Die Strategien zur Eingliederung der Roma sind in die allgemeinen Strategien eingebettet, insbesondere in den Bereichen der Bildung, der Beschäftigung, der sozialen Angelegenheiten, des Wohnungswesens, der Gesundheit und der Sicherheit. Ziel dieser Strategien ist es, den Roma einen effektiven Zugang zur Chancengleichheit in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten zu gewähren.
- Grundprinzip 2: Gezielte Strategien ohne ausschließenden Charakter

Eine gezielte Strategie ohne ausschließenden Charakter ist für Initiativen im Rahmen der Politik zur Eingliederung der Roma unabdingbar. Dadurch werden die Roma eindeutig als Zielgruppe benannt, jedoch andere Gruppen mit ähnlichen sozioökonomischen Lebensbedingungen nicht ausgeschlossen. Dieser Ansatz grenzt Maßnahmen, die auf Roma abzielen, nicht von allgemeineren politischen Strategien ab. Darüber hinaus müssen gegebenenfalls die wahrscheinlichen Auswirkungen allgemeiner politischer Strategien und Entscheidungen auf die soziale Integration von Roma berücksichtigt werden.

- Grundprinzip 3: Interkultureller Ansatz

Ein interkultureller Ansatz, der Roma und Menschen mit anderem ethnischen Hintergrund gemeinsam einbindet, ist notwendig. Interkulturelles Lernen und Qualifikationen, die für eine funktionierende Kommunikation und politische Strategien wesentlich sind, sollten zusätzlich zur Bekämpfung von Vorurteilen und Stereotypen gefördert werden.

- Grundprinzip 4: Auf Mainstreaming ausgerichtet

Alle politischen Strategien dienen der Eingliederung von Roma in die Gesellschaft (durchschnittliche Bildungseinrichtungen, Beschäftigungen und Wohnungswesen). Wo noch eine teilweise oder vollständige Segregation im Bildungsbereich oder im Wohnungswesen besteht, müssen die Strategien zur Eingliederung der Roma diese abschaffen. Die Entwicklung künstlicher und gesonderter Arbeitsmärkte für Roma ist zu vermeiden.

- Grundprinzip 5: Bewusstsein für die Gleichstellung der Geschlechter

Initiativen im Rahmen der Strategie zur Eingliederung der Roma müssen die Bedürfnisse und Lebensumstände von Romafrauen berücksichtigen. Sie legen ein Augenmerk auf Aspekte wie Mehrfachdiskriminierung und Probleme beim Zugang zu Gesundheitsleistungen und Kinderbetreuung, aber auch auf häusliche Gewalt und Ausbeutung.

- Grundprinzip 6: Übernahme bewährter Konzepte

Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten aus ihren eigenen Erfahrungen mit der Entwicklung von Initiativen zur Eingliederung der Roma lernen und ihre Erfahrungen mit anderen Mitgliedstaaten teilen. Es ist allgemein anerkannt, dass die Entwicklung, Umsetzung und Überwachung von Strategien zur Integration von Roma eine solide Basis regelmäßig gesammelter sozioökonomischer Daten voraussetzt. Sofern relevant werden auch die Beispiele und Erfahrungen mit Strategien zur sozialen Integration anderer benachteiligter Gruppen (sowohl aus der EU als auch aus Drittstaaten) berücksichtigt.

- Grundprinzip 7: Nutzung von Gemeinschaftsinstrumenten

Bei der Entwicklung und Umsetzung der Strategien zur Integration der Roma ist es unabdingbar, dass die Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsinstrumente in vollem Umfang nutzen, einschließlich der

Rechtsinstrumente (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit), der Finanzinstrumente (Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, Instrument für Heranführungshilfe) und der Instrumente zur Koordinierung (Offene Koordinierungsmethode). Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Verwendung der Finanzinstrumente diesen gemeinsamen Grundsätzen entspricht, und in Bezug auf die Auswertung politischer Strategien und Projekte auf das Fachwissen der Europäischen Kommission zurückgreifen. Auf Sachverständigenebene werden außerdem Peer Reviews und die Übertragung bewährter Vorgehensweisen durch EURoma (das europäische Netz zur sozialen Eingliederung und zu Roma im Rahmen der Strukturfonds) ermöglicht.

- Grundprinzip 8: Einbindung der regionalen und lokalen Behörden

Die Mitgliedstaaten müssen die Initiativen im Rahmen der Strategie zur Eingliederung der Roma in enger Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Behörden entwerfen, entwickeln, umsetzen und auswerten. Diese Behörden spielen bei der praktischen Umsetzung politischer Strategien eine wesentliche Rolle.

- Grundprinzip 9: Einbindung der Zivilgesellschaft

Die Mitgliedstaaten müssen die Initiativen im Rahmen der Strategie zur Eingliederung der Roma außerdem in enger Zusammenarbeit mit Akteuren der Zivilgesellschaft (wie Nichtregierungsorganisationen, Sozialpartnern und Akademikern oder Forschern) entwerfen, entwickeln, umsetzen und auswerten. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft wird sowohl für die Mobilisierung von Fachwissen als auch für die Verbreitung von Wissen als wesentlich angesehen, das für die Entwicklung der öffentlichen Debatte und die Übernahme von Verantwortung während des gesamten politischen Prozesses notwendig ist.

- Grundprinzip 10: Aktive Beteiligung der Roma

Die Wirksamkeit dieser Strategien wird in jeder Phase des Prozesses durch die Beteiligung der Roma verstärkt. Eine Beteiligung der Roma am Entwurf, der Umsetzung und der Auswertung politischer Strategien muss sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene in folgenden Formen stattfinden: durch die Einbringung von Fachwissen durch Romasachverständige und Beamte sowie durch die Konsultation verschiedener Romainteressengruppen. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Integrationspolitik auf Offenheit und Transparenz basiert und schwierige oder Tabuthemen auf eine angemessene und wirkungsvolle Art und Weise angeht. Die Unterstützung der umfassenden Beteiligung der Roma am öffentlichen Leben, die Förderung ihrer aktiven Bürgerschaft und die Entwicklung ihrer Humanressourcen nehmen ebenfalls einen hohen Stellenwert ein.

Europäische Kommission

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)

Die Situation von Roma-EU-Bürgern, die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten niederlassen

Vergleichender Bericht

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2010 - 110 pp, - 21 x 29.7 cm

ISBN 978-92-9192-553-7

doi: 10.2811/58623

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, 2010

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-31-09-229-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 978-92-9192-553-7



9 789291 925537