

31. TAGUNG

CPL31(2016)03prov
29. September 2016

Die Situation von Roma und Fahrenden¹ im Kontext von wachsendem Extremismus, wachsender Fremdenfeindlichkeit und der Flüchtlingskrise in Europa

Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten
Berichtersteller:² John WARMISHAM, Vereinigtes Königreich (L, SOC)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung)	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung)	5

Zusammenfassung

Der Bericht beurteilt die Situation von Roma und Fahrenden in Europa 5 Jahre nach der Kongress-Entschließung 333 (2011) über die Integration von Roma als Herausforderung für Gemeinden und Regionen. Er unterstreicht, dass sich trotz zahlreicher Bemühungen die Lage kaum verbessert hat. Im Gegenteil, die Situation scheint sich aufgrund der Flüchtlingskrise noch verschlechtert zu haben. Roma und Fahrende haben schon vor Beginn der Flüchtlingskrise unter Ausgrenzung und Diskriminierung gelitten, und auch wenn die direkten Auswirkungen der Krise begrenzt sind, sind indirekte Auswirkungen, wie z. B. eine erodierende soziale Kohäsion und ein Anstieg gewalttätiger Verbrechen und von Hassrede, neue Probleme für diese schutzbedürftige Gruppe. Die Gemeinden und Regionen befinden sich an vorderster Linie bei der Reaktion auf diese neuen Herausforderungen, da sie eine große Verantwortung für die soziale Integration von Roma und Fahrenden tragen.

Die Entschließung für die Gemeinden und Regionen enthält politische Empfehlungen, die die Notwendigkeit betont, an einem Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten für Roma und Fahrende zu arbeiten und auf diesem Wege zur Erfüllung der Menschenrechtsstandards beizutragen. Die Stellen sind aufgerufen, Romafeindlichkeit (Antiziganismus) zu bekämpfen, sei diese gesellschaftlich oder institutionell, indem sie Hassreden, Gewalt und Diskriminierung im Hinblick auf Roma und Fahrende öffentlich verurteilen und eine rechtliche Unterstützung der Opfer bereitstellen, die dazu beiträgt, die Sicherheit und das Wohlergehen von Roma und Fahrenden als europäische Bürger sicherzustellen. Die Empfehlung fordert die Mitgliedsstaaten des Europarats auf, die Integrationspolitik für Roma und Fahrende als Priorität zu behandeln, den Gemeinden und Regionen zu ermöglichen, an der sozialen Integration zu arbeiten, sowie eine eindeutige Position gegen Antiziganismus zu beziehen und Antidiskriminierungsgesetze zu erlassen.

¹ Der Begriff „Roma und Fahrende“ schließt die ganze Vielfalt der Gruppen ein, die durch die Arbeit des Europarats in diesem Bereich abgedeckt wird: einerseits a) Roma, Sinti/Manusch, Kalé, Kaale, Romanichals, Boyash/Rudari; b) Balkan-Ägypter (Ägypter und Aschkali); c) östliche Gruppen (Dom, Lom und Abdal); und andererseits Gruppen wie Fahrende, Jenische und die Bevölkerungsgruppen, die unter dem Verwaltungsbegriff „Gens du voyage“ erfasst werden, sowie Personen, die sich selbst als Zigeuner bezeichnen.

² L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe im Kongress
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF³

1. Die aktuelle Flüchtlingskrise hat die politische Landschaft Europas erschüttert, insbesondere die Europäische Union, deren Mitgliedstaaten die wichtigsten Aufnahmeländer für Flüchtlinge sind. Die Prioritäten von Politikern, Institutionen und der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen fokussieren sich auf den Zustrom der Flüchtlinge, das Organisieren ihrer Weiterleitung in ihre Zielstaaten, wobei jene, die sich bereits auf europäischem Boden befinden, auf die Staaten verteilt und dort aufgenommen werden.

2. Diese Entwicklung hat die europäischen Gesellschaften nicht unberührt gelassen. Während viele zivilgesellschaftliche Organisationen und Personen in ganz Europa sich nach besten Kräften bemüht haben, der Situation durch humanitäre Hilfe und die Unterstützung von Integrationsmaßnahmen Herr zu werden, sind große Teile der europäischen Gesellschaften verängstigt und enttäuscht von der unangemessenen Reaktion der politischen Führung auf allen Ebenen und entwickeln fremdenfeindliche Reaktionen auf das, was sie als fremd und bedrohlich wahrnehmen.

3. Roma und Fahrende werden schon seit Langem in Europa als Ausländer und Außenseiter angesehen. Antiziganismus⁴ ist einer der Hauptgründe, warum sich ihre allgemeine Situation nicht verbessert, abgesehen von kleinen Fortschritten in einigen Staaten.⁵ Antiziganistische Politik schadet den Integrationsbemühungen, da tief verwurzelte Stereotypen Politiker daran hindern, sich klar für eine Integrationspolitik für Roma und Fahrende auf allen Ebenen einzusetzen.⁶

4. Diese unglückselige Tradition der Ausgrenzung von Roma und Fahrenden seitens der Mehrheitsgesellschaft und das daraus resultierende Bild der gesellschaftlich Ausgegrenzten wurde durch den Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 noch verschärft, die zu schmerzvollen Kürzungen der Sozialleistungen in vielen europäischen Staaten geführt hat und in Folge zu einer Erosion des sozialen Zusammenhalts. Es wurden nicht nur die Integrationsbemühungen für Roma und Fahrende Opfer dieser Sparmaßnahmen,⁷ darüber hinaus führte das Bedürfnis für einen Sündenbock zu einem Anstieg der Hassreden und der Angriffe gegen sie.

5. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats hatte bereits 2011 seiner Sorge Ausdruck verliehen, i.e. in seiner Entschließung 333⁸ über die Situation der Roma in Europa als Herausforderung für Gemeinden und Regionen, und erklärt, dass die Gemeinden und Regionen „die Pflicht haben, wirksame Maßnahmen auf kommunaler Ebene zu ergreifen und Führungsqualitäten und Vision zeigen sowie die Unterstützung aller Bereiche der Gemeinschaft gewinnen müssen, um die Fragen bezüglich der Roma anzugehen und die soziale Ausgrenzung der Roma zu beenden.“

6. Die aktuelle Flüchtlingssituation hat sich auf den gesamten Kontinent ausgewirkt, der sich noch nicht von der Krise erholt hat. Die Integrationspolitik für Roma und Fahrende, die bereits durch die Finanz- und Wirtschaftskrise beeinträchtigt wurde, läuft nun noch stärker Gefahr, herabgestuft zu werden und den Prioritätsstatus zu verlieren, den diese Integrationspolitik für die größte Minderheit Europas auf europäischer und nationaler Ebene inne hatte. Es besteht die Gefahr, dass die politische Verpflichtung zur Integration von Roma und Fahrenden nun als zweitrangig betrachtet wird,

³ Vorläufiger Entschließungs- und Empfehlungsentwurf, der am 15. Juni 2016 vom Ausschuss für aktuelle Angelegenheiten angenommen wurde.

Liste der Mitglieder der Kammer der Gemeinden:

M. S. Luca (3. stellv. Vorsitz), E. Yeritsyan (4. stellv. Vorsitz), S. V. Dooren (5. stellv. Vorsitz), L. Aadel, S. Aliyeva, A. Ambros, A. Antosova, P. B. Andersen, E. Atkinson, G. A. Axelsson, S. Barnes, A. Benli, G. Bende (Stellv.: G. Iles), A. Bidav (Stellv.: M. Aydin), F. Bizzocchi, A. Brand, Y. Celik, L. Cederskjold, F. Gamerding, J. V. Den Hout, G. Ioakeimidis, I. Emic, L.S. V. Fraser, E. Flyvholm, S. Gallo, F. Gamerding, D. Ghisletta, L. Kompier, M. Kocatepe, I. Linge, N. Iakymchuk, K. Matyjaszczyk, Y. Mishcheryakov (Stellv.: V. Novikov), M. Muller, M. Ozcinar, N. Palova, O. Pasevych, O. Pesic, N. Rafik-Elmrini, A. Ravins, F. Ramos, M. Reyes Lopez, N. Rosu, T. Romashova, A. Romaniuk, M. Ryo, M. Rira, A. Sokolov, J. L. Testud, A. Tragaioli, B. Toce, L. S. Vennesland, E. Yeritsyan, J. Warmisham, U. Wüthrich-Pelloli

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Cankoçak, M. Grimmeissen

⁴ Antiziganismus ist eine spezifische Form von Rassismus, eine Ideologie, die auf einer Vorstellung von rassischer Überlegenheit gründet, einer Form von Entmenschlichung und institutionellem Rassismus, der auf historischer Diskriminierung basiert, und die sich u.a. durch Gewalt, Hassreden, Ausbeutung, Stigmatisierung und der radikalsten Form der Diskriminierung ausdrückt. - Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), GPR 13, 2011.

⁵ Siehe z. B. <http://www.osce.org/odihr/107406?download=true>

⁶ <https://yougov.co.uk/news/2015/06/05/european-attitudes-minorities/>

⁷ <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/why-europe-s-roma-decade-didn-t-lead-inclusion>

⁸ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1855297&direct=true>

und Roma und Fahrende im aktuellen Kontext eines wachsenden Rassismus und einer wachsenden Fremdenfeindlichkeit, die durch die unangemessene Reaktion auf die Flüchtlingssituation verschärft wurden, beiseitegeschoben werden. Die Gefahr, Roma und Fahrenden den Prioritätsstatus zu entziehen, besteht trotz der internationalen Verpflichtung zu ihrer Integration.

7. Man sollte jedoch die Ankunft von 1 Mio. Flüchtlingen nicht ausschließlich als Bedrohung wahrnehmen. Viele Studien legen nahe, dass ein Großteil der Neuankömmlinge jung, gut ausgebildet⁹ und bereit ist, sich mit eigenen Händen ein neues Leben aufzubauen. Die europäischen Staaten sollten sich bewusst sein, dass die Flüchtlingskrise wirtschaftliche Vorteile für alle Seiten mit sich bringen kann. Diese Feststellung gilt in Teilen auch für Roma und Fahrende. Wie bei der Mehrheit der Flüchtlinge ist das Durchschnittsalter der Roma- und Fahrendenbevölkerung geringer als das der Mehrheitsgesellschaft. In Anbetracht der Tatsache, dass in einigen Mitgliedstaaten die Roma nahezu 10% der Bevölkerung ausmachen, von denen ein Großteil sehr jung ist, verfügt Europa hier über ein erhebliches wirtschaftliches Potenzial, das noch mobilisiert werden muss.

8. In der Straßburger Erklärung von 2010 hat der Europarat sein lange bestehendes Engagement bekräftigt und die Mitgliedstaaten gedrängt, ihre Bemühungen zu verstärken, damit diese Integration in Europa Wirklichkeit wird. Im März 2016 hat das Ministerkomitee den Aktionsplan zur Integration von Roma und Fahrenden (2016-2019) angenommen,¹⁰ der die Bekämpfung von Antiziganismus, die Unterstützung schutzbedürftiger Gruppen und Lösungen auf kommunaler Ebene als Prioritäten auflistet.

9. Die Gemeinden und Regionen tragen die Verantwortung, eine Politik umzusetzen, die den Zugang der Roma und Fahrenden zu sozialen Rechten in den Bereichen Wohnen, Bildung und Gesundheit sowie deren Ermächtigung und politische Partizipation durch zahlreiche Aktivitäten, die man auf kommunaler und regionaler Ebene durchführen kann, sicherstellen.

10. Angesichts des Vorstehenden fordert der Kongress der Gemeinden und Regionen die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf:

- a. die von der Kongress-Entscheidung 333 (2011) vorgeschlagenen Maßnahmen umzusetzen;
- b. die sozialen, wirtschaftlichen und Sicherheitsbedürfnisse der Bürger, die Roma und Fahrende sind, durch konkrete Maßnahmen anzugehen, die das Folgende einschließen:
 - i. in Bezug auf die sozialen und wirtschaftlichen Rechte die Umsetzung von Maßnahmen, die den Zugang der Roma und Fahrenden zu sozialen Rechten in den Bereichen sicherstellen, die in die Zuständigkeit der kommunalen Stellen fallen, u.a. Bildung, Beschäftigung, Wohnen und Gesundheit;
 - ii. im Hinblick auf die Sicherheit und das Wohlergehen von Bürgern, die Roma und Fahrende sind:
 - Manifestierung von Antiziganismus, die in Form von Hassrede, Diskriminierung, Bedrohung, Einschüchterung und rassistisch motivierter Gewalt auftreten kann, sei es durch Einzelpersonen, organisierte Gruppen oder durch gewählte Amtsträger, öffentlich zu verurteilen und Maßnahmen zu deren Bekämpfung zu identifizieren und umzusetzen;
 - konkrete Maßnahmen zu entwerfen, die die Sicherheit und das Wohlergehen der Frauen, Kinder und Jugendlichen unter den Roma und Fahrenden als besonders schutzbedürftige Gruppen gewährleisten;
 - iii. im Hinblick auf die Bekämpfung von Antiziganismus und der Durchsetzung von Gerechtigkeit:
 - Maßnahmen zur Bekämpfung von Ignoranz, Mythen und Stereotypen in Bezug auf Roma und Fahrende unter der restlichen Bevölkerung zu ergreifen;
 - alle diskriminierenden Praktiken zu eliminieren, die man als Manifestationen eines institutionellen Antiziganismus betrachten kann; u.a. separate Schulen, Zwangsräumungen und Vertreibung;
 - besondere Institutionen einzurichten, z. B. örtliche gesetzliche Kliniken, um wirksam und zu geringen Kosten oder kostenlos Opfer von Antiziganismus bei ihrem Streben nach Gerechtigkeit beizustehen;
 - ein Training für kommunal Bedienstete anzubieten, u.a. Verwaltungsmitarbeiter, Sozialarbeiter, städtische Polizeikräfte oder andere Sicherheitskräfte, die sich wahrscheinlich mit Fällen von Antiziganismus befassen müssen, damit diese Fälle anerkannt und gemeldet werden und den Opfern wirksam und sensibel geholfen wird;

⁹ <https://fee.org/articles/who-are-the-syrian-refugees/>

¹⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5a1d

- örtliche Bildungs- und interkulturelle Initiativen zu entwickeln, die jugendliche Roma und Fahrende mit anderen Jugendlichen zusammenbringen, um so einen kulturellen Austausch herbeizuführen, das Wissen und das Bewusstsein über die Kultur, die Sprache und die Geschichte der Roma und Fahrenden zu verbreiten;

c. Schritte zu ergreifen, um die vorherrschende politische und soziale Krisensituation, die durch gewaltbereiten Extremismus und den Zustrom von Flüchtlingen verschärft wird, in eine Chance für die Gemeinden umzuwandeln, ihre Integrationsstrategien und -politik zu überarbeiten, um den Aspekt der Integration von Roma und Fahrenden systematisch zu behandeln;

d. Informationen über Beispiele für die Integration von Roma und Fahrenden auf dem Kontinent auszutauschen und umzusetzen oder anzupassen, unter besonderer Betonung der Partizipation; gemeinsam mit den Führern der Roma-Gemeinschaft in einer Partnerschaft mit den kommunalen und regionalen Stellen zu arbeiten und Strukturen einzurichten, um sicherzustellen, dass Roma und Fahrende angehört werden (einschließlich der Stimmen der Frauen und Jugendlichen), entweder in Form konkreter Konsultationsgremien oder durch Einbeziehen der Roma und Fahrenden in die Vertretungsgremien für Minderheiten und in die Gemeindegruppen allgemein;

e. im gleichen Sinne die Entwicklung oder Stärkung der örtlichen Verbände der Roma und Fahrenden zu fördern und zu unterstützen, die diese Stimme in geeigneten Foren mobilisieren und artikulieren sowie als Partner kommunaler Stellen agieren können;

f. sich um eine Kooperation mit den kommunalen und regionalen Stellen in anderen Mitgliedstaaten bemühen, um das gegenseitige Lernen über Netzwerke, wie z. B. die Europäische Allianz der Städte und Regionen für die Integration von Roma und Fahrenden, die auf Initiative des Kongresses gegründet wurde, zu fördern.

EMPFEHLUNGSENTWURF¹¹

1. In seiner Erklärung vom 1. Februar 2012¹² hat das Ministerkomitee des Europarats seiner Sorge über den wachsenden Antiziganismus, antiziganistische Rhetorik und gewalttätigen Übergriffe auf Roma in Europa Ausdruck verliehen. Er rief die Regierungen und öffentlichen Stellen auf, umgehend und öffentlich Fälle von Hassrede oder Hassverbrechen zu verurteilen und sicherzustellen, dass nationale Strategien für die soziale Integration in den Bereichen Wohnen, Bildung, Gesundheit und Beschäftigung eine eindeutige Erklärung eines Diskriminierungsverbots aufweisen, das die Mitgliedstaaten in einem entsprechenden Antidiskriminierungsgesetz verankern sollen.

2. In seiner Empfehlung CM/Rec(2008)5 hat das Ministerkomitee den Mitgliedstaaten empfohlen, schlüssige, umfassende und ausreichend finanzierte nationale und regionale Strategien mit kurz- und langfristigen Aktionsplänen, Zielvorgaben und Indikatoren für die Umsetzung der Politik anzunehmen, die sich mit der rechtlichen und sozialen Diskriminierung von Roma und Fahrenden befassen, und den Gleichheitsgrundsatz durchzusetzen; die Umsetzung dieser Strategien zu überwachen und die relevanten Akteure in die Umsetzung einzubeziehen, u.a. regionale und kommunale Stellen, Selbstverwaltungsgremien, Organisationen der Roma und Fahrenden und der allgemeinen Öffentlichkeit.

3. Die Entschließung 1740(2010) der Parlamentarischen Versammlung über die Situation der Roma in Europa rief die Mitgliedstaaten auf, nationale Aktionspläne zu verabschieden und ihre Bemühungen für deren Umsetzung zu verstärken, nicht zuletzt durch Sicherstellung ihrer Umsetzung auf kommunaler Ebene.

4. Der Kommissar für Menschenrechte des Europarats unterstrich, dass er „auf ein schweres Menschenrechtsproblem in nahezu jedem Mitgliedstaat gestoßen ist, i.e. die dauerhafte Ausgrenzung und Diskriminierung der Roma-Bevölkerung“, die seiner Meinung nach mit geringer politischer Bereitschaft behoben werden könnte.¹³ In einer neueren Erklärung rief er die Mitgliedstaaten auf, Rassismus gegen und Diskriminierung von Fahrenden zu bekämpfen, deren Lebensstil in vielen Mitgliedstaaten des Europarats immer noch nicht respektiert werde.¹⁴

5. In Anbetracht des Vorstehenden empfiehlt der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats, unter Berücksichtigung aller Empfehlungen des Ministerkomitees, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und aufbauend auf seinen eigenen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, dem Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten aufzufordern:

a. Schritte zu ergreifen, um die vorherrschende politische und soziale Krisensituation, die durch gewaltbereiten Extremismus und den Zustrom von Flüchtlingen verschärft wird, in eine Chance umzuwandeln, ihre Integrationsstrategien zu überarbeiten, um den Aspekt der Integration von Roma und Fahrenden systematisch zu behandeln;

b. ein Antidiskriminierungsgesetz und eine Antidiskriminierungspolitik zu verabschieden, die die internationalen und europäischen Menschenrechtsstandards erfüllen, um sicherzustellen, dass Roma und Fahrende als europäische Bürger rechtlich und sozial gleichgestellt sind;

c. den gesetzlichen Rahmen zu entwickeln, der den institutionellen Antiziganismus¹⁵ und deren Manifestationen überwindet, u.a. Segregation (räumlich oder in Schulen) und Zwangsräumungen, um eine kommunale Verwaltungspolitik und ein kommunales Handeln herbeizuführen, die/das die Integration von Roma und Fahrenden unterstützt;

d. Rechtsbehelfe für Opfer von Antiziganismus bereitzustellen, sei diese institutionell oder gesellschaftlich, die den Opfern eine Entschädigung und Genugtuung gewähren und potenzielle Täter davon abhalten, Roma und Fahrende zu diskriminieren;

e. den kommunalen und regionalen Stellen ausreichende Finanzmittel oder Transferleistungen bereitstellen, damit diese sich mit den Bedürfnissen der Roma und Fahrenden befassen können;

11 Siehe Fußnote 2

12 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Dec%2801.02.2012%29&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true>

13 <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/roma-inclusion-is-mission-possible>

14 <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/travellers-time-to-counter-deep-rooted-hostility>

15 Antiziganismus ist eine spezifische Form von Rassismus, eine Ideologie, die auf einer Vorstellung von rassistischer Überlegenheit gründet, einer Form von Entmenschlichung und institutionellem Rassismus, der auf historischer Diskriminierung basiert, und die sich u.a. durch Gewalt, Hassreden, Ausbeutung, Stigmatisierung und der radikalsten Form der Diskriminierung ausdrückt. - Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), GPR 13, 2011.

f. jede öffentliche Manifestation von Roma-Feindlichkeit in Form von Hassrede, Diskriminierung, Bedrohung, Einschüchterung und körperlicher Gewalt, seien sie von Einzelpersonen oder organisierten Gruppen, aktiv und öffentlich zu verurteilen und zu bekämpfen und Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das Recht wirksam und in nicht diskriminierender Weise von Polizei und anderen zuständigen Stellen durchgesetzt wird.