



Blickpunkt Brüssel



Integration von Roma in der EU

Roman Gombsen

November
2018



I. Einleitung

Im Jahr 2011 ist das Ziel der Integration der Bevölkerungsgruppe der Roma durch die Verabschiedung eines entsprechenden EU-Rahmenwerks vermehrt in den Fokus der europäischen Institutionen gerückt und wird in den letzten Jahren auch zunehmend in der Öffentlichkeit diskutiert. Dabei bleibt die öffentliche Diskussion nicht immer auf einer sachlichen Ebene, sondern wird insbesondere von Politikern des europaweit wachsenden Rechtspopulismus genutzt, um Ressentiments zu schüren. Vor wenigen Monaten erst kündigte der kurz zuvor als italienischer Innenminister vereidigte Matteo Salvini an, eine Registrierung aller in Italien lebenden Roma vorzunehmen. Ein solcher Zensus ermögliche die Ausweisung von Ausländern ohne gültigen Aufenthaltsstatus, wohingegen man Roma mit italienischem Pass "unglücklicherweise behalten" müsse.¹ Vorfälle dieser Art sind keine Neuheiten, sondern spiegeln gesellschaftliche Einstellungen gegenüber Roma wieder, die seit vielen Jahren existieren. Folge dieser Ausgrenzungstendenzen war in der Vergangenheit häufig die politische Verfolgung der Roma und sowie heute noch immer eine gesellschaftliche Randstellung in vielen Mitgliedstaaten.

Um dieser Diskriminierung entgegenzutreten und die Roma-Integration in allen europäischen Mitgliedstaaten voranzutreiben, hat die EU-Kommission im Jahre 2011 den EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 veröffentlicht und dieses Rahmenwerk sowie die nationalen Umsetzungen in den Mitgliedstaaten im Jahr 2017 einem Zwischenfazit unterzogen. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über Situation der Roma in der EU (II.), die bisherigen europäischen Integrationsbemühungen und das Zwischenfazit der Europäischen Kommission (III., IV.) sowie über den Hintergrund der deutschen Entscheidung keine einheitliche nationale Integrationsstrategie zu formulieren (V.).

¹ Tagesschau.de, Salvini will Roma zählen lassen, 18.06.2018, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/salvini-roma-101.html>.



II. Roma in der EU

Bei einem ersten Blick auf die Geschichte der Roma und den derzeitigen Stand der Integrationsbemühungen bereitet schon die genaue Bezeichnung der gemeinten Bevölkerungsgruppe erste Schwierigkeiten. Ganz allgemein lässt sich festhalten, dass der Begriff „Roma“ als Oberbegriff für mehrere Bevölkerungsgruppen fungiert, die eine Sprache, das Romanes, und die historisch-geographische Herkunft aus Nordwest-Indien gemeinsam haben. In EU-Dokumenten wird der Begriff dementsprechend in einem weiten Sinne zur Bezeichnung für *„Gruppen von Menschen mit mehr oder weniger ähnlichen kulturellen Besonderheiten, z.B. Sinti, Fahrende, Kalé, Gens du voyage, egal ob diese sesshaft sind oder nicht“*, verwandt.²

Roma in diesem weiten Sinne sind schon seit mindestens 700 Jahren in Europa beheimatet, dabei jedoch immer eine oftmals ausgegrenzte und verfolgte Minderheit geblieben. Heute leben in der EU etwa 10-12 Millionen Roma, es handelt sich damit um die größte europäische Minderheit. Einige Angehörige dieser Minderheit sind auch heute noch von Ausgrenzung und Diskriminierung in nahezu allen Lebensbereichen betroffen, wobei sich Ausmaß der Diskriminierung und genauer Personenkreis der Betroffenen je nach Mitgliedstaat unterscheidet. Hinzu kommt, dass neben den Roma, die in dem Land ihrer Staatsangehörigkeit leben und den Roma, die im Rahmen der europäischen Freizügigkeit in einen anderen Mitgliedstaat gewechselt sind, auch etwa 3,8 Millionen Roma aus Drittstaaten, insbesondere den Ländern des westlichen Balkans und der Türkei, zurzeit in der EU leben und sich mit ähnlichen oder sogar gravierenderen Problemen konfrontiert sehen.

Der Fokus der europäischen Integrationsbemühungen liegt insbesondere auf der Verbesserung des Zugangs zu Bildung, Arbeit, Gesundheit und Wohnung. Dabei sind aufgrund vielfältiger Wechselwirkungen die Auswirkungen des verminderten Zugangs der Roma-Bevölkerung zu diesen vier gesellschaftlichen Kernbereichen nicht trennscharf voneinander abzugrenzen. Eine schulische Segregation von Roma im Kindesalter führt zu einer hohen Schulabbrecherquote, welche den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert und so die Erwerbsquote und das durchschnittliche

² Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, KOM (2011) 173, S. 2.



Einkommen mindert. In einigen Mitgliedstaaten sind Roma aufgrund niedrigen Einkommens und Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt gezwungen in überbelegten Wohnungen mit mangelndem Anschluss an Wasser-, Strom- und Gasversorgung zu leben, was Konsequenzen für die gesundheitliche Situation der Bevölkerungsgruppe hat. So wirken sich Diskriminierungserfahrungen über die Zeit weiter aus und schlagen sich in nahezu allen Bereichen des gesellschaftlichen Zusammenlebens nieder.

Die EU-Kommission sieht es heute als eine aus den grundlegenden Werten der europäischen Gemeinschaft folgende Pflicht an, dieser Diskriminierung und Segregation der Roma ein Ende zu bereiten. Neben ethischen Beweggründen identifiziert die Kommission aber auch ein ökonomisches Motiv, das mit dem europaweit geringen Durchschnittsalter der Roma-Bevölkerung zusammenhängt: 35,7 % der Roma sind unter 15 Jahren alt. Dieser Aspekt verdeutlicht die Wichtigkeit und das besondere Potenzial von Integrationsmaßnahmen in den Bereichen von Bildung und Arbeit, insbesondere vor dem Hintergrund der alternden europäischen Bevölkerung. Nach Schätzungen der Weltbank könnte die Integration der Roma in den Arbeitsmarkt einen wirtschaftlichen Nutzen von einer halben Milliarde Euro einbringen und Steuermehreinnahmen von 175 Millionen Euro generieren.

III. Integrationsbemühungen bis 2011

Erste Bemühungen der EU zur Integration der Roma gab es seitens des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union etwa seit Mitte der 1980er Jahre. Im Jahr 1984 verfasste das Europäische Parlament eine erste „Entschließung zu der Lage der Zigeuner in der Gemeinschaft“, in welcher es forderte, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten etwaige diskriminierende Rechtsvorschriften aufheben sowie an die Kommission appellierte, gemeinschaftliche Lösungen auszuarbeiten, die der Diskriminierung der Roma ein Ende bereiten sollten.³

³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Mai 1984 zu der Lage der Zigeuner in der Gemeinschaft, ABl. Nr. C 172 vom 2. Juli 1984, S. 153.



1989 verabschiedete der Rat in der Zusammensetzung der europäischen Bildungsminister eine „Entschließung über die schulische Betreuung der Kinder von Binnenschiffern, Zirkusangehörigen und Schaustellern“, die auch Bildungsmaßnahmen für „andere nichtsesshafte Bevölkerungsgruppen, wie die von Zigeunern und Reisenden“ enthielt.⁴

Die derzeitige Grundlage für EU-weite Maßnahmen zur Integration der Roma findet ihren Ursprung in einer Initiative des Europäischen Parlaments aus dem Jahre 2008, in der das Parlament die Kommission auffordert, eine europäische Rahmenstrategie für die Eingliederung der Roma auszuarbeiten, um Missstände wie *„Ausbeutung, [...] Zwangsbettelei und das Fernbleiben vom Schulunterricht von Roma-Kindern sowie die Misshandlung von Roma-Frauen zu bekämpfen“*. Ferner werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, *„die [...] immer noch zu beklagenden schweren Menschenrechtsverletzungen im Gesundheitswesen“*, einzustellen. Speziell die neuen Mitgliedstaaten Osteuropas werden ausdrücklich daran erinnert, dass sie sich *„im Zuge der Beitrittsverhandlungen und des Beitrittsverfahrens verpflichtet haben, die Eingliederung der Roma-Gemeinschaften voranzutreiben und ihre Rechte auf Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnung durchzusetzen.“*⁵

Im September 2010 wurde von der EU-Kommission daraufhin eine Roma-Taskforce eingerichtet, deren Aufgabe es ist, die Verwendung von EU-Mitteln zur Integration der Roma in den EU-Mitgliedsstaaten zu bewerten und Schwachstellen bei der Mittelverwendung zu identifizieren.

IV. EU-Rahmenwerk 2011 und Midterm-Review 2016

Das gegenwärtige Kernstück der europaweiten Integrationsbemühungen, den „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“, verabschiedete die Kommission schließlich im Jahr 2011. Dieses Rahmenwerk konstatiert zunächst,

⁴ Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 22. Mai 1989 über die schulische Betreuung der Kinder von Binnenschiffern, Zirkusangehörigen und Schaustellern, OJ C 153, 21.6.1989, S. 1–2.

⁵ Europäische Strategie für die Roma: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 31. Januar 2008 zu einer europäischen Strategie für die Roma. Europäisches Parlament, 31. Januar 2008.



dass nicht genügend Fortschritte bei den bisherigen Integrationsbemühungen erzielt wurden und dass die alleinige Konzentration auf staatliche Nichtdiskriminierung nicht ausreicht, um die soziale Ausgrenzung der Roma-Bevölkerung zu überwinden. Vielmehr seien hierfür proaktive Strategien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene nötig, die auch auf gesellschaftliche Diskriminierung reagieren, den speziellen Bedürfnissen der Roma Rechnung tragen und im Dialog mit ihnen entwickelt und angewandt werden.

Die Kommission weist jedoch auch darauf hin, dass die Kompetenz und entsprechend auch die Hauptverantwortung für die Umsetzung eines Großteils der notwendigen Maßnahmen bei den Mitgliedsstaaten liegen. Anstatt die Mitgliedsstaaten direkt zu konkreten Maßnahmen zu verpflichten, gibt das Rahmenwerk der Kommission daher größtenteils Verfahrensrichtlinien für die Erstellung und Umsetzung nationaler Integrationsstrategien vor. Das Rahmenwerk enthält damit keine subjektiven Rechte für Mitglieder der Roma, die diese etwa gegenüber einem Mitgliedstaat oder sogar gegenüber einer Privatperson bzw. einem Unternehmen in einem Mitgliedstaat einklagen könnten. Eine allgemeine rechtliche Grundlage für das Gebot der Nichtdiskriminierung der Roma besteht auf europäischer Ebene bereits in Form der europäischen Nichtdiskriminierungsrichtlinie,⁶ nach der die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind allen EU-Bürgern diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung, Arbeit, Gesundheitsdiensten, sozialer Absicherung und Wohnraum zu bieten. Ein spezieller Diskriminierungsschutz für die Roma-Bevölkerung besteht daneben jedoch auf europäischer Ebene nicht und ist auch im EU-Rahmenwerk nicht enthalten. Das Rahmenwerk fordert die Mitgliedsstaaten jedoch auf, die rechtliche Gleichstellung der Roma sicherzustellen und sofern erforderlich spezielle Nichtdiskriminierungsvorschriften im nationalen Recht zu verabschieden.

Kernbestandteil des Rahmenwerks ist die Forderung, dass die Mitgliedsstaaten überhaupt eine dezidierte, nach nationalen Gegebenheiten ausgerichtete Strategie zur Integration der Roma entwickeln. Diese nationalen Strategien sollen nicht bloß abstrakte Leerformeln enthalten, sondern dem jeweiligen Mitgliedsstaat konkrete

⁶ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.



Ziele vorgeben. Um den nationalen Fortschritt mess- und vergleichbar zu machen, wurde ein bei der EU-Kommission konzentriertes Monitoring der Integrationsprogramme installiert. Die zu diesem Zweck erforderliche Datensammlung erfolgt in Koordination der statistischen Ämter der Mitgliedstaaten mit Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union. Darüber hinaus wird auf vorhandene EU-Finanzmittel hingewiesen, welche die Mitgliedstaaten für entsprechende Integrationsmaßnahmen in Anspruch nehmen können. Die Kommission kritisiert an dieser Stelle, dass in der Vergangenheit viele mögliche Finanzierungsquellen von den Mitgliedstaaten nicht vollständig abgerufen wurden und diese ungenutzt im EU-Haushalt verbleiben.

Neben diesem Fokus auf einem unionseinheitlichen Verfahren zur Erstellung und Umsetzung der nationalen Integrationsstrategien, legt das Rahmenwerk vier zentrale Materien fest, auf welche sich diese Strategien konzentrieren müssen. Die Lücke zwischen der Roma-Bevölkerung und dem europäischen Durchschnitt soll insbesondere in den Kernbereichen Bildung, Arbeit, Gesundheit und Wohnung geschlossen werden. Im August 2017 veröffentlichte die Kommission hierzu eine Mitteilung über den bisherigen Fortschritt der Integrationsbemühungen. Aufgrund der unterschiedlichen Situation der verschiedenen Roma-Gruppen in den Mitgliedstaaten lässt sich kein einheitliches Bild des Integrationsprozesses zeichnen. Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass sich die Lage der Roma in den genannten vier Bereichen zwischen 2011 und 2017 nicht grundlegend verbessert hat. In einigen Gebieten konnten jedoch erste Erfolge verzeichnet werden.

1. Bildung

Trotz der Tatsache, dass die allgemeine Schulpflicht auch für Kinder aus Roma-Familien gilt, erscheinen diese im europäischen Durchschnitt weniger regelmäßig im Unterricht. Auch in außerschulischen Maßnahmen zur frühkindlichen Bildung sind Roma-Kinder unterrepräsentiert. Diese Abwendung vom öffentlichen Bildungssystem findet seinen Grund auch darin, dass Kinder aus Roma-Familien an öffentlichen Schulen diskriminiert wurden und zum Teil auch heute noch diskriminiert werden, insbesondere dadurch, dass sie überdurchschnittlich häufig Sonderschulen oder



segregierten Schulen zugewiesen werden. In Deutschland kommt hinzu, dass während des Dritten Reichs Kinder aus Roma-Familien aus staatlichen Schulen verschleppt und in Konzentrationslager verbracht wurden. Das hieraus resultierende Misstrauen gegenüber dem öffentlichen Bildungswesen hat sich in Teilen der Roma-Bevölkerung bis heute gehalten. Das Ergebnis der Segregation und der geringen Unterrichtsbeteiligung von Kindern aus Roma-Familien ist wenig überraschend, insbesondere in Osteuropa ist die Situation frappierend: Laut einer Studie aus dem Jahr 2008 schließen in den osteuropäischen Mitgliedstaaten durchschnittlich nur 42 % der Roma-Kinder die Grundschule ab, die Sekundarschule haben europaweit nur etwa 10 % der Roma-Bevölkerung abgeschlossen.⁷

Das EU-Rahmenwerk definiert als Minimalziel im Bereich der Bildung daher, dass alle Kinder aus Roma-Familien mindestens einen Grundschulabschluss machen. Ferner soll die Einhaltung der Grundschulpflicht sichergestellt und die Segregation der Roma-Schüler von anderen Schülern verringert werden. Als konkrete Lösungsansätze regt das Rahmenwerk der Kommission Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Schulmediatoren, religiösen Organisationen und Eltern der Roma-Kinder vor. Ferner sollen Initiativen des zweiten Bildungswegs für jugendliche Schulabbrecher gefördert werden, insbesondere solche, die sich ausdrücklich an Roma-Kinder richten. Darüber hinaus soll die interkulturelle Kompetenz an Schulen etwa durch Überarbeitung des Lehrplans und Erarbeitung innovativer Lehrmethoden gesteigert werden. Als kommissionseigene Maßnahme sieht das Rahmenwerk in diesem Bereich zweijährige Schulungsmaßnahmen für rund 1000 Schulmediatoren vor.

Zwischen 2011 und 2017 machte die Kommission deutlich, dass sie zugunsten des diskriminierungsfreien Zugangs zu allgemeiner Schulbildung nicht vor Konflikten mit den Mitgliedstaaten zurückschreckt: Gegen die Tschechische Republik, Ungarn und die Slowakei initiierte sie Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, weil diese Mitgliedstaaten Roma-Kinder überdurchschnittlich häufig mit einer Lernschwäche diagnostiziert und in segregierten Schulen oder Schulklassen mit minderwertigen Lehrplänen untergebracht hatten.

⁷ Open Society Institute, International Comparative Data Set on Roma Education, 2008.



Im Jahr 2017 wird der Bildungsbereich von der Kommission als das Gebiet angesehen, in dem die größten Fortschritte erzielt wurden. Die Anzahl der Roma, die nicht in Schule, Ausbildung oder Beruf sind, sei zwar immer noch überdurchschnittlich hoch, allerdings sei der Anteil der am Schulunterricht teilnehmenden Roma-Kindern in den Mitgliedstaaten seit 2011 spürbar gestiegen.⁸ Insbesondere Schulen, an denen speziell ausgebildete Mediatoren in engem Kontakt mit den Eltern stehen und deren Kindern Hilfestellung bei der Einbindung in den Schulalltag anbieten, konnten eine Steigerung der Unterrichtsbeteiligung verzeichnen. Dennoch stelle die Segregation von Roma-Kindern im öffentlichen Bildungswesen weiterhin ein Problem dar: In einigen Mitgliedstaaten besuchten bis zu 48 % der Schüler aus Roma-Familien Schulen, an den der Großteil oder sogar alle Schüler aus Roma-Familien stammen, in den Mitgliedstaaten Slowakei, Ungarn und Bulgarien beträgt der Anteil sogar 60 %.

2. Arbeit

Eng verknüpft mit dem Bereich Bildung ist die Möglichkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Auch aufgrund des geringeren Anteils an qualifizierenden Schulabschlüssen in der Roma-Bevölkerung liegt die Erwerbsquote bei dieser Bevölkerungsgruppe deutlich unter der des EU-Durchschnitts. Hinzu kommt der hohe Anteil von Diskriminierungserfahrungen der Roma beim Versuch eine Arbeitsstelle zu finden. Besonders entmutigend sind in diesem Zusammenhang Berichte aus osteuropäischen Mitgliedstaaten, in denen Roma auf dem Arbeitsmarkt systematisch zurückgewiesen und von vereinzelt Gemeinden zwangsweise und bei minimalem Lohn in Arbeitsbrigaden eingeteilt werden.⁹ Bei einer Weigerung droht ihnen die Streichung der staatlichen Sozialhilfeleistungen.

Das EU-Rahmenwerk setzt sich daher zum Ziel, für die Roma einen uneingeschränkten, diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen und verstärkt berufliche Weiterbildung und Selbstständigkeit zu fördern. Im Sinne

⁸ Europäische Kommission, Bericht der Kommission – Midterm Review of the EU framework for national Roma integration strategies, COM(2017) 458, 2017, S. 2.

⁹ ZEIT Online, Die EU muss endlich gegen das Orban-Regime einschreiten, 30.05.2015, abrufbar unter <https://www.zeit.de/politik/ausland/2015-05/ungarn-orban-roma-menschenrechte-europa>.



nationaler, dezidierter Roma-Strategien schlägt die Kommission als Maßnahme in diesem Bereich personalisierte Dienstleistungen und Mediationsprogramme speziell für Roma vor, die von öffentliche Arbeitsvermittlungsstellen durchgeführt werden können. Auch im öffentlichen Sektor soll die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten auf die eigene Roma-Bevölkerung gelenkt werden. Die Anstellung qualifizierter Roma im öffentlichen Dienst erhöht nicht nur ihre Erwerbsquote, sondern führt auch zu einer größeren gesellschaftlichen Sichtbarkeit dieser Bevölkerungsgruppe.

Zwischen 2011 und 2017 konnten sich die ersten Erfolge im Bildungsbereich jedoch noch nicht auf den Bereich des Arbeitsmarkts auswirken. Die Zahl der Roma, die sich nicht in Schulbildung, weiterführender Ausbildung oder Anstellung befinden, ist konstant hoch geblieben bzw. ist in einigen Mitgliedstaaten sogar gestiegen. Insbesondere in osteuropäischen Mitgliedstaaten ist die Roma-Arbeitslosenquote mit 51-77 % besonders hoch. Ein Ansatzpunkt für eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt könnte die verstärkte Konzentration auf das Einstellungsverhalten der Arbeitgeber sein. Während etwa Weiterbildungsmaßnahmen für Roma die Angebotsseite betreffen, erfordert eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt auch Aufmerksamkeit für die Nachfrageseite. Hier ist es nötig, Vorurteile abzubauen und diskriminierende Einstellungspraktiken zu bekämpfen.

3. Gesundheit

Im Allgemeinen befinden sich Mitglieder der Roma in einer schlechteren Gesundheitssituation als der europäische Durchschnitt. Nach Schätzungen der EU-Kommission ist die Lebenserwartung für Roma etwa 10 Jahre geringer als für die Durchschnittsbevölkerung in der EU. Die Gesundheitsprobleme der Roma-Bevölkerung beginnen häufig schon im Kindesalter: Etwa 25 % der Roma-Kinder verfügen über keinen vollständigen Impfschutz und sind allgemein einem höheren Säuglings- und Kindersterblichkeitsrisiko ausgesetzt.¹⁰ Diese Schätzungen wurden 2014 durch den „Roma Health Report“, einem umfassenden Bericht, der statistische

¹⁰ Fundación Secretariado Gitano, Health and the Roma community, analysis of the situation in Europe, 2009.



Informationen aus den Jahren 2008 bis 2013 in sich vereint, bestätigt.¹¹ Derartige Gesundheitsprobleme sind oftmals durch einen begrenzten Zugang zu angemessener Gesundheitsfürsorge oder durch Diskriminierung durch medizinisches Personal begründet.¹²

Das EU-Rahmenwerk formuliert daher als Ziel, eine Angleichung der Gesundheitssituation an die der restlichen EU-Bevölkerung zu erreichen. Hierzu müsse insbesondere der gleichberechtigte Zugang der Roma zu Gesundheitsfürsorge hergestellt werden. Lösungsvorschläge des Rahmenwerks sind etwa Gesundheitsprogramme, die sich speziell an die Roma-Bevölkerung richten, auf deren spezifische Gesundheitsbedürfnisse fokussiert sind und die unter anderem von qualifizierten Roma-Personen ausgeführt werden.

Zwischen 2011 und 2017 hat sich die Lage der Roma in den Mitgliedstaaten mit der schlechtesten Gesundheitsversorgung kaum verbessert, insbesondere in Bulgarien und Rumänien ist nur etwa die Hälfte der Roma-Bevölkerung überhaupt krankenversichert. Deutlich verbessert hat sich diese Situation jedoch in Estland, wo der Anteil der krankenversicherten Roma in diesem Zeitraum von 50 % auf etwa 80 % gestiegen ist. Ebenfalls hat sich die selbstwahrgenommene Gesundheitssituation der Roma verbessert. Dies ist vor allem auf Maßnahmen wie verbessertem Zugang zu Impfungen, Schwangerschaftsbetreuung und Vorsorgeuntersuchungen sowie zielgerichtete Informationskampagnen zurückzuführen, die außerhalb des staatlichen Krankenversicherungssystem organisiert wurden.

4. Wohnung

Eine Ursache für die schlechte Gesundheitssituation der Roma-Bevölkerung ist die Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil der europäischen Roma gezwungen ist in

11 Roma Health Report – Health status of the Roma population. Data collection in the Member States of the European Union, 2014, insb. S. 113 ff.; abrufbar unter https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social_determinants/docs/2014_roma_health_report_en.pdf.

12 zu Diskriminierung bei beim Zugang zu Gesundheitsfürsorgedienstleistungen: Agentur für Grundrechte, European Union Minorities and Discrimination Survey, Bericht über die wichtigsten Ergebnisse, 2009.



prekären Wohnverhältnissen zu leben, insbesondere in den osteuropäischen Mitgliedstaaten.¹³ Da der Bereich Wohnen mit Ausnahme des öffentlichen Wohnungsbaus im privaten Bereich stattfindet, ist hier am deutlichsten die Wirkung des in europäischen Gesellschaften grassierenden Problems der Diskriminierung der Roma-Bevölkerung spürbar. Während nach Schätzungen der Kommission mindestens 72 % der EU-Haushalte an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen sind, leben europaweit etwa ein Drittel der Roma in Gebäuden ohne Wasseranschluss. 38 % haben keine Toilette, Dusche oder Badezimmer in der eigenen Wohnung.¹⁴ Das EU-Rahmenwerk formulierte 2011 als Ziel eine Angleichung der Wohnsituation der Roma an die der restlichen EU-Bevölkerung. Zentral für dieses Ziel seien Maßnahmen, die einen diskriminierungsfreien Zugang der Roma zu angemessenem Wohnraum gewährleisten.

Auch in Deutschland ist der Zugang zu angemessenem Wohnraum ein drängendes Problem insbesondere für ausländische Roma, die häufig einer Betrugsmasche zum Opfer fallen: Roma-Familien aus Bulgarien und Rumänien werden mit Versprechen von Arbeit, Wohnung und einem allgemein höheren Lebensstandard nach Deutschland gelockt und hier in meist unbewohnbaren und zu kleinen Wohnungen untergebracht. Mit Scheinarbeitsverträgen etwa als Hausmeister im gleichen Gebäude verschaffen die Wohnungsvermieter den Bewohnern Zugang zu staatlichen Sozialleistungen, mit denen die Vermieter wiederum die Zahlung der völlig überbezahlten Mieten sicherstellen. Insbesondere Städte im Ruhrgebiet, die zwischen 2011 und 2018 einen verstärkten Zuzug von Unionsbürgern aus Bulgarien und Rumänien verzeichneten, haben auf die derartige Nutzung von leerstehenden „Schrottimmobilien“ in den letzten Jahren mit der Durchsetzung insbesondere der Brandschutzvorschriften reagiert und so die Schließung einer Vielzahl der betroffenen Immobilien erreicht.¹⁵ Mit diesem Vorgehen wird es Betrügern erschwert, unbewohnbare Immobilien auf Kosten ausländischer Roma und der Sozialkassen

13 European Public Health Alliance, Five key recommendations for Roma health, 2017; abrufbar unter <https://epha.org/wp-content/uploads/2018/05/Roma-position-paper-2017-18.pdf>.

14 European Union Agency for Fundamental Rights, A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion (2018), <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/roma-inclusion>

15 ZDF.reportage, Nirgendwo willkommen – Roma in Deutschland, 29.11.2018, abrufbar unter <https://www.zdf.de/dokumentation/zdf-reportage/nirgendwo-willkommen-100.html>.



gewinnbringend zu vermieten. Den wohnungssuchenden Roma-Familien ist damit jedoch wenig geholfen.

Die Kommission schlägt daher in ihrem Zwischenfazit aus dem Jahr 2017 vor, bei der Verbesserung des Zugangs zum Wohnungsmarkt einen verstärkten Fokus auf öffentlichen Wohnungsbau zu richten. In diesem Kontext ließe sich Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum leichter kontrollieren und eine soziale Durchmischung in Stadtvierteln mit sozialem Wohnungsbau erreichen.¹⁶

V. Integrationsstrategie in Deutschland

Die Integration der Roma in die deutsche Gesellschaft stellt nach den Verbrechen der NS-Diktatur, in Zuge derer europaweit etwa eine halbe Million Roma ermordet wurden, einen Teil einer besonderen Verantwortung Deutschlands dar. Auf staatlicher Ebene wird diese Verantwortung von der Bundesregierung mittlerweile anerkannt,¹⁷ genau wie in der EU dauerte es aber auch in Deutschland einige Jahrzehnte bis es zu dieser Einsicht kam. Exemplarisch für die alltäglichen Vorurteile gegenüber Roma auch nach 1945 ist ein Urteil des Bundesgerichtshofs aus dem Jahr 1956, in dem der IV. Zivilsenat urteilte, dass es sich bei den Deportationen der Roma unter dem Nationalsozialismus nicht um die rassische Verfolgung einer Minderheit gehandelt habe und begründete:

„Sie [„Zigeuner“] neigen, wie die Erfahrung zeigt, zur Kriminalität, besonders zu Diebstählen und Betrügereien, es fehlen ihnen vielfach die sittlichen Antriebe der Achtung vor fremdem Eigentum, weil ihnen wie primitiven Urmenschen ein ungehemmter Okkupationstrieb eigen ist. Sie wurden deshalb allgemein von der Bevölkerung als Landplage empfunden.“¹⁸

In Deutschland ist die Lage der Roma-Bevölkerung im Hinblick auf den Zugang zu Bildung, Arbeit, Gesundheit und Wohnung zwar nicht so gravierend wie in

16 Europäische Kommission, Bericht der Kommission – Midterm Review of the EU framework for national Roma integration strategies, COM(2017) 458, 2017, S. 11.

17 Bundesministerium des Innern, Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 – Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland, 2011, S. 5.

18 BGH, Urt. v. 07.01.1956, IV ZR 273/55; Im Jahr 2015 distanzierte sich die BGH-Präsidentin Bettina Limperg von diesem Urteil.



osteuropäischen Mitgliedstaaten, doch besteht auch hier Handlungsbedarf: Laut einer Studie der Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes aus dem Jahr 2014 werden Roma von einem beträchtlichen Teil der deutschen Mehrheitsbevölkerung nicht als gleichberechtigt wahrgenommen:

„Unwissenheit und in Teilen offene Ablehnung prägen die Einstellungen gegenüber dieser seit Jahrhunderten in Europa lebenden Minderheit. 19 Prozent der Befragten haben eine dezidiert negative Einstellung gegenüber Sinti und Roma. Im Vergleich zu anderen Minderheiten wird ihnen die geringste Sympathie entgegengebracht, sie sind am wenigsten als Nachbarn und Nachbarinnen erwünscht und ihr Lebensstil wird als besonders abweichend eingeschätzt. Bei keiner anderen Gruppe zeigt sich ein so durchgängig deutliches Bild der Ablehnung.“¹⁹

Schwierigkeiten beim Entwurf passgenauer Integrationsmaßnahmen bereitet die Tatsache, dass in Deutschland keine belastbaren Zahlen über Roma mit deutscher oder ausländischer Staatsangehörigkeit existieren, da insbesondere bei den Meldebehörden oder im Ausländerzentralregister statistische Daten nicht nach ethnischer Zugehörigkeit erhoben werden. Fest steht jedoch, dass es verfehlt wäre, einen Integrationsansatz zu wählen, der sich auf die deutschen Roma als eine einheitliche Gruppe konzentriert. Vielmehr handelt es sich bei den Roma in Deutschland um eine sehr heterogene Gruppe, sodass die Lage der Roma mit deutscher Staatsangehörigkeit und der Roma mit Migrationshintergrund differenziert betrachtet werden muss. Zur zweiten Gruppe gehören sowohl Unionsbürger insbesondere aus den neueren EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien, als auch Drittstaatsangehörige wie etwa aus der Türkei oder geflüchtete Roma aus den Gebieten Jugoslawiens und des Kosovo. Exemplarisch für diese Heterogenität ist die überwiegend im deutschsprachigen Raum gebräuchliche Bezeichnung der „Sinti und Roma“, wobei sich der Begriff „Sinti“ auf die west- und nordeuropäischen Bevölkerungsteile, der der „Roma“ sich auf die ost- und südosteuropäischen Bevölkerungsteile bezieht.

¹⁹ Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Zwischen Gleichgültigkeit und Ablehnung – Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma, September 2014, 2. Auflage, S. 1.



Die schätzungsweise 70.000 Roma mit deutscher Staatsangehörigkeit sind nach Ansicht der Bundesregierung im Allgemeinen gut integriert, neben Dänen, Friesen und Sorben sind sie auch als nationale Minderheit anerkannt.²⁰ In Schleswig-Holstein hat dieser Minderheitenstatus Eingang in die Landesverfassung gefunden, gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 2 haben die „*nationale dänische Minderheit, die Minderheit der deutschen Sinti und Roma und die friesische Volksgruppe [...] Anspruch auf Schutz und Förderung.*“ Dieser Anspruch gilt jedoch nur für Roma mit deutscher Staatsangehörigkeit, nicht jedoch für Roma aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten.

Auch für diejenigen ausländischen Roma, die als Zuwanderer oder Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, hält die Bundesregierung eine nationale Strategie aufgrund des gegenüber anderen Ausländergruppen gleichberechtigten Zugangs zu Integrationsprogrammen nicht für notwendig.²¹ In den jährlichen Fortschrittsberichten zur Umsetzung des EU-Rahmenwerks, die vom Bundesinnenministerium veröffentlicht werden, wird daher keine national einheitliche Strategie skizziert. Stattdessen werden ausgewählte Initiativen der einzelnen Bundesministerien bzw. Maßnahmen verschiedener lokaler und regionaler Behörden in den einzelnen Bundesländern vorgestellt. Dabei handelt es sich um Integrationsmaßnahmen, die sich an alle relevanten Bevölkerungsgruppen richten und somit auch für Roma zur Verfügung stehen. Erwähnt werden etwa im Bildungsbereich Maßnahmen zur Stärkung interkultureller Kompetenz der Lehrkräfte, Beratungsangebote für Menschen mit Migrationshintergrund oder Hilfsangebote für Jugendliche beim Übergang von der Schule in die Berufswelt.

Dies widerspricht dem Ansatz der Europäischen Kommission, nach deren Rahmenwerk ausdrücklich eine nationale Roma-Strategie ausgearbeitet werden soll, die nicht bloß auf allgemeine Integrationsmaßnahmen verweist, sondern eine an den spezifischen Bedürfnissen der Roma ausgerichtete Vorgehensweise ausweist.

20 Die deutsche Bundesregierung unterzeichnete am 11.05.1195 das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten und hat die deutschen Roma im Rahmen einer Erklärung zum Anwendungsbereich des Rahmenübereinkommens als nationale Minderheit anerkannt, vgl. BT-Drs. 13/6912, 11.02.1997, BGBl. 1998, II, S. 1314 ff. .

21 Bundesministerium des Innern, Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 – Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland, 2011, S. 29.



Zugegebenermaßen erscheint die Erstellung einer solchen bundesweiten Strategie mangels belastbarer Daten über die verschiedenen Untergruppen der in Deutschland lebenden Roma schwierig. Ob das historisch begründete Unbehagen vor einer Datenerhebung anhand ethischer Merkmale in naher Zukunft überwunden wird, erscheint zweifelhaft. Eine aus diesem Grund nur oberflächlich formulierbare nationale Integrationsstrategie könnte eine gegenteilige Wirkung haben: Gerade Integrationsmaßnahmen, die etwa eine „andersartige Kultur“ als zu überwindendes Problem definieren, könnten zu einer neuen Form von Ausgrenzung führen und erwiesen der Roma-Bevölkerung damit einen Bärendienst. Vor diesem Hintergrund positioniert sich auch der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma gegen eine solche Strategie:

„Auch ist zu berücksichtigen, dass die Vertreter der deutschen Sinti- und Roma keine nationale Strategie eingefordert haben, sondern vielmehr ein auf die konkreten Problemvorstellungen ausgerichtetes politisches Handeln erwarten. Eine exklusive und auf die wirtschaftlichen und sozialen Probleme abstellende Strategie könnte einer Marginalisierung oder Ausgrenzung der Sinti und Roma Vorschub leisten.“²²

²² Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Gleichberechtigte Teilhabe für Sinti und Roma in Deutschland – Positionspapier zur Rahmenvorgabe der Europäischen Union für die Verbesserung der Lage von Roma in Europa, 2011, S. 29.