

Stellungnahme der Unabhängigen Kommission Antiziganismus zur Frage der Post-2020 EU-Rahmenstrategie in Bezug auf Roma und Romnja

Die Unabhängige Kommission Antiziganismus erarbeitet derzeit ihren Bericht zur Vorlage an den Deutschen Bundestag und wird daher im Folgenden keine *abschließenden* Empfehlungen zu diesem Politikfeld aussprechen. Es lassen sich jedoch bereits jetzt einige wesentliche Aspekte herausstellen, die aus Sicht der Kommission für die zukünftige EU-Rahmenstrategie von besonderer Bedeutung sind.

1. Eine grundsätzliche Neuausrichtung der EU-Rahmenstrategie ist unabdingbar

Der am 5. April 2011 von der Europäischen Kommission verabschiedete „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“ hatte sich zum Ziel gesetzt, die „dauerhafte wirtschaftliche und soziale Marginalisierung Europas größter Minderheitsgruppe“ zu überwinden.¹ Diese Initiative wurde als Errungenschaft und Wendepunkt für die Communities der Rom_nja in der EU begrüßt. Fast alle Mitgliedstaaten erarbeiteten sogenannte nationale Roma-Integrationsstrategien. Bereits frühzeitig kritisierten Selbstorganisationen jedoch den Fokus auf eine vermeintlich notwendige „Integration“ und forderten, Diskriminierung stärker in den Blick zu nehmen.

Zwischenberichte und Evaluierungen zeigten sehr bald, dass nur punktuell Erfolge zu verzeichnen waren. Die gesteckten Ziele wurde nicht nur nicht erreicht, sondern im Gegenteil: Rom_nja waren in jenem Jahrzehnt in Europa in einem eklatanten Ausmaß von Entrechtlichung, Segregation, struktureller Diskriminierung, Hass und Gewalt betroffen.

Die grundlegenden Mängel und Fehler in der Grundausrichtung der damaligen EU-Rahmenstrategie wurden bereits verschiedentlich herausgestellt: Statt die Aufmerksamkeit auf die Bekämpfung der Ursachen von sozioökonomischer Ausgrenzung zu legen, wurden „Roma“ als defizitäre Subjekte markiert, die in – vermeintlich gut funktionierende – Gesellschaften „zu integrieren“ seien.² Das heißt nicht, dass es nicht auch weiterhin notwendig ist, die im Vergleich zu Angehörigen der Dominanzgesellschaft im Durchschnitt schlechtere und in vielen Fällen lebensbedrohliche sozioökonomische Situation in den Bereichen Arbeit, Bildung, Gesundheit, Wohnen zu verbessern. Diese Schlechterstellung muss jedoch als Effekt jahrhundertelanger Diskriminierung und Ausgrenzung begriffen und ihre Bekämpfung mit diesem grundlegenden Perspektivwechsel in praktische Politik umgesetzt werden. Oder anders formuliert: Sinti_zze und Rom_nja sind nicht als vulnerable Gruppen zu markieren, sondern als entrechtete Gruppen wahrzunehmen.

¹ Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:DE:PDF>, Zit. S. 2.

² Vgl. neben den weiter unten genannten Publikationen: Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Allgemeine Politikempfehlung Nr. 13: Bekämpfung von Romafeindlichkeit und der Diskriminierung von Roma, Straßburg 2011; zusammenfassende Evaluierung aus dem Jahr 2018: European Commission, Mid-term evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Final report, Luxembourg 2018.

2. Bekämpfung von Antiziganismus/Rassismus gegen Rom_nja als notwendiger Fokus einer neuen EU-Rahmenstrategie

Auf Basis der Analyse des weitgehenden Scheiterns der EU-Rahmenstrategie wird – u.a. in einer jüngeren Untersuchung der Open Society Foundations³ – die Notwendigkeit hervorgehoben, die Rahmenstrategie für alle Mitgliedstaaten verbindlich auszugestalten, und die Implementierung der Bekämpfung von Antiziganismus in allen Politikbereichen empfohlen. Letzteres haben sowohl EU-Institutionen als auch NGOs schon 2017 in der Diskussion um eine neue Rahmenstrategie deutlich herausgestellt⁴ und später in weiteren Studien vertieft. Es liegt also bereits jetzt eine ganze Reihe von Strategievorschlägen und Empfehlungen vor, an die eine neue EU-Rahmenstrategie mit dem Fokus „Bekämpfung des Antiziganismus“ anknüpfen kann.

Ein Schlüsseldokument auf der Ebene der EU ist die Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 25. Oktober 2017 zu „Grundrechtsaspekten bei der Integration der Roma in der EU: Bekämpfung des Antiziganismus“. Sie folgt einem menschenrechtsbezogenen Ansatz und stellt fest, dass Rom_nja „in Europa immer noch die Menschenrechte verwehrt werden“, und dass die Existenz eines „dauerhaften und strukturellen Antiziganismus“ auf „allen Ebenen der europäischen Gesellschaft“ fortbesteht.⁵ Hiermit wird ein Perspektivwechsel vorgenommen, der die Defizite in den Dominanzgesellschaften verortet und Rom_nja als Bürger_innen ihrer jeweiligen Länder, denen grundlegende Rechte vorenthalten werden, wahrnimmt.

In ihrer Untersuchung „A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion“ aus dem Jahr 2018 stellt die Agentur für Grundrechte der Europäischen Union die konkreten Folgen dieser Rechteverstöße der Mitgliedsstaaten für die Betroffenen anhand von Fallbeispielen aus unterschiedlichen Lebensbereichen deutlich heraus.⁶

3. Prämissen für eine erfolgreiche Bekämpfung von Antiziganismus/Rassismus gegen Rom_nja

Entscheidende Impulse für diesen Perspektivwechsel haben NGOs in die Diskussionsprozesse innerhalb der EU-Institutionen eingebracht und dabei – basierend auf ihrer langjährigen Expertise in der Antidiskriminierungsarbeit – konkrete Empfehlungen formuliert.⁷ Ein im Auftrag der EU Kommission verfasster Bericht vom 2020 zu zukunftsorientierten Aspekten der Bewertung des EU-Rahmens listet für die Bekämpfung von Antiziganismus entscheidende und auf spezifische politische Bereiche bezogene

³ Open Society Foundations (ed.): Post-2020 EU Roma Strategy: The way forward, by Violeta Naydenova/Martina Matarazzo, May 2019, S. 4.

⁴ Vgl. beispielsweise European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers (European network of legal experts in gender equality and non-discrimination), Roma and the enforcement of anti-discrimination law, written by Isabelle Chopin, Catharina Germaine and Judit Tanczo, Brussels 2017; Anna Mirga-Kruszelnicka, Revisiting the EU Roma Framework. Assessing the European Dimension for the Post-2020 Future, ed. Open Society European Policy Institute, Brussels, March 2017; Sergio Carrera, Iulius Rostas and Lina Vosyliūtė, Combating Institutional Anti-Gypsyism. Responses and promising practices in the EU and selected Member States, CEPS Research Report, No 2017/08 May 2017; Allianz gegen Antiziganismus (Hg.), Grundlagenpapier zu Antiziganismus, Juni 2017, in: <https://www.antigypsyism.eu>.

⁵ Vgl. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0413_DE.html.

⁶ Vgl. EU Agency for Fundamental Rights, A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion, Luxembourg 2018.

⁷ Vgl. EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Antigypsyism: Increasing its recognition to better understand and address its manifestations, Brussels 2018; Federal Chancellery Republic of Austria, Conference on anti-Gypsyism. How to address anti-Gypsyism in a post-2020 EU Roma Framework? Expert recommendations, Vienna 2019; Alliance against Antigypsyism, Combating antigypsyism in the post-2020 EU Roma Framework. Recommendations, May 2019.

Maßnahmen auf der Basis der bisher vorliegenden Studien und den Empfehlungen von NGOs auf.⁸

Vor diesem Hintergrund stellt die Unabhängige Kommission Antiziganismus folgende Aspekte als unabdingbar heraus:

- Der Perspektivwechsel muss grundsätzlich sein und offen kommuniziert werden. Er sollte auch in der Benennung der Rahmenstrategie deutlich erkennbar werden.
- NGOs von Rom_nja und Sinti_zze sind auf allen Ebenen der Planung und Umsetzung der Rahmenstrategie maßgeblich zu beteiligen und bei der Evaluation laufender Projekte einzubeziehen; hierzu ist auch eine Stärkung von NGOs auf den verschiedenen Ebenen erforderlich.
- Antiziganismus/Rassismus gegen Sinti_zze und Rom_nja muss als eine spezifische Form des Rassismus anerkannt und in allen relevanten Politikfeldern verbindlich auf europäischer und nationaler Ebene als Ursache der strukturellen Schlechterstellung sowie als wesentlicher Hinderungsgrund für eine gleichberechtigte Teilhabe von Rom_nja und Sinti_zze verstanden und bekämpft werden.
- Ein besonderer Fokus muss auf dem institutionellen Antiziganismus/Rassismus gegen Sinti_zze und Rom_nja liegen, um die Defizite bei staatlichen Organen offenzulegen und zu überwinden, damit sie in der Lage sind, ihrer Aufgabe nachzukommen, nämlich die Verantwortung für die rechtliche Gleichstellung zu übernehmen.
- Antiziganismus/Rassismus gegen Rom_nja und Sinti_zze muss bei der Umsetzung und Anwendung der Antirassismusrichtlinie (43/2000) und allen weiteren (nationalen) Antidiskriminierungsrichtlinien und rechtlichen Handhaben Beachtung finden sowie juristisch konsequent geahndet werden. Dabei sind überdies mehrfache Diskriminierung und Intersektionalität zu berücksichtigen. Die EU muss konsequent juristisch gegen systematische und gravierende Menschenrechtsverstöße in den Mitgliedstaaten (z.B. bei Segregation, Vorenthaltung von Grundrechten etc.) vorgehen.
- Auf EU-Ebene und in den Mitgliedsstaaten sind Kommissionen mit unabhängigen Expert_innen einzusetzen, um die historische Dimension von Antiziganismus/Rassismus gegen Sinti_zze und Rom_nja und die daraus resultierenden langfristigen strukturellen Barrieren für eine gleichberechtigte Teilhabe von Rom_nja und Sinti_zze zu analysieren und Gegenmaßnahmen zu entwickeln. In den Kommissionen muss die mindestens gleichwertige Repräsentation von Rassismuserfahrungen aus den Communities der Rom_nja und Sinti_zze ebenso sichergestellt sein wie die Expertise rassismuskritischer Wissenschaft.
- Unabhängige Monitoringsysteme auf EU-, nationaler und lokaler Ebene müssen eingerichtet beziehungsweise gestärkt werden, um die verschiedenen Erscheinungsformen von Antiziganismus/Rassismus gegen Rom_nja und Sinti_zze systematisch zu erfassen und dokumentieren. Diese Monitoringsysteme könnten bei unabhängigen Beratungsstellen angesiedelt werden, die gleichzeitig eine Beratungsfunktion für Betroffene übernehmen. Dabei sollten nicht nur die von

⁸ Vgl. Jarmila Lajčáková, Marek Hojsík und Mirjam Karoly, Bekämpfung von Antiziganismus. Expertenberichte zu zukunftsorientierten Aspekten der Bewertung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma, Luxemburg 2020, insb. S. 33-52.

Betroffenen gemeldeten Fälle, sondern auch proaktiv alle in Politik und Öffentlichkeit auftretenden Fälle, inklusive Hasskriminalität, erfasst werden.

Handlungsempfehlung an die Bundesregierung

Die Unabhängige Kommission Antiziganismus empfiehlt der Bundesregierung, sich – auch im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – auf allen Ebenen dafür einzusetzen, dass die hier skizzierten Aspekte in der zukünftigen EU-Rahmenstrategie beachtet werden und Aufnahme finden. Es geht in diesem Themenfeld um die Wahrung der Menschenrechte und die ihnen zugrunde liegenden Werte, auf denen die Europäische Union gründet.