Andrzej Mirga*

Die Lage der Roma und Sinti: Stand und Perspektiven

Die 1994 im Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) geschaffene Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (*Contact Point for Roma and Sinti Issues*, CPRSI) war die erste Abteilung überhaupt, die von einer internationalen Regierungsorganisation eingerichtet wurde, um sich speziell mit Fragen der Roma und Sinti zu befassen. Seit 18 Jahren arbeitet die Kontaktstelle als Teil einer Organisation, die den Auftrag hat, sich im Rahmen eines umfassenden Sicherheitskonzepts, zu dem neben der menschlichen auch die politisch-militärische Dimension und die Wirtschafts- und Umweltdimension gehören, mit Menschenrechtsfragen wie z.B. solchen, die Roma und Sinti betreffen, zu befassen. Die OSZE, die damals noch KSZE hieß, ist daher besser als jeder andere Ort zur Behandlung von Menschenrechtsfragen in Bezug auf Roma und Sinti geeignet.

Der vorliegende Beitrag soll kein systematischer Bericht über die Tätigkeit und die Erfolge der Kontaktstelle sein. Er schildert vielmehr in einem ersten Teil zunächst einige der Höhepunkte ihrer Arbeit – von der Gründung der Kontaktstelle bis zur Verabschiedung des Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet. Im Mittelpunkt des zweiten Teils stehen dann die gegenwärtigen Herausforderungen und Trends bei der Integration der Roma- und Sinti-Gemeinschaften. Dieser Teil geht auch der Frage nach, was in den nächsten zehn Jahren noch vor uns liegen wird.

Angesichts des geringen Tempos, mit dem die Integration der Roma- und Sinti-Gemeinschaften voranschreitet, und der vielen Rückschläge kommt der vorliegende Beitrag zu der Schlussfolgerung, dass es zwar einige Fortschritte gibt, dass aber noch viel mehr getan werden muss, um langfristig positive Resultate zu gewährleisten.

Die Kontaktstelle wird weiterhin ihr Know-how nutzen, um den OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Integration der Roma- und Sinti-Gemeinschaften in das kulturelle, wirtschaftliche und politische Leben ihrer Gesellschaften Hilfestellung zu leisten.

* Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Autors und geben nicht unbedingt die Meinung des BDIMR wieder. Der Autor dankt Mirjam Karoly, Anita Danka und Dan Doghi für ihre Beiträge zum Text, dessen Durchsicht und wertvolle Kommentare.

Die Einbeziehung von Roma- und Sinti-Fragen in die menschliche Dimension der OSZE: die historische Rolle der Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti

Auf dem Kopenhagener Treffen von 1990, das ein Jahr vor der Einrichtung des BDIMR stattfand, erkannte die KSZE erstmals ausdrücklich „die besonderen Probleme der Roma (Zigeuner)“¹ an. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, gesetzliche und politische Maßnahmen zum Schutz von Minderheitengemeinschaften vor rassistischen Bedrohungen und Gewaltakten sowie anderen Formen der Diskriminierung zu ergreifen.² Der Zusammenbruch des Kommunismus war gleichzeitig ein historischer Beginn: Von nun an reagierte man auf die Probleme der Roma und Sinti, deren Gemeinschaften oftmals Bedrohungen ausgesetzt waren, die mit den Transformationsprozessen in einigen mittel- und südosteuropäischen Ländern einhergingen. Diese Periode war geprägt von Angriffen gewalttätiger Gruppen oder ganzer Gemeinden auf Roma und Sinti und der rapiden Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen, was wiederum zu einer erheblicher Zuwanderung von Roma und Sinti nach Westeuropa und dort zu einer steigenden Zahl von Asylanträgen führte.³

Die Jahre von 1990 bis 1994 waren der entscheidende Zeitraum dafür, die Regierungen der internationalen Gemeinschaft auf die Belange der Roma und Sinti aufmerksam zu machen. Die Bemühungen einiger Wissenschaftler und Roma- und Sinti-Aktivist*innen trugen, unterstützt von NGOs und den Lageberichten bekannter Menschenrechtsorganisationen, erheblich dazu bei, die Aufmerksamkeit auf die Lebensbedingungen der Roma und Sinti zu lenken.⁴ Die Teilnehmerstaaten zeigten sich in der Folge bestrebt, sich zur Verbesserung der Situation der Roma und Sinti zu verpflichten, so z.B. auf dem KSZE-

1 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, Absatz 40, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2008, Kap. H.1, online unter: <http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304>.

2 Vgl. ebenda, Absatz 40.2.

3 Zu Beginn der 1990er Jahre waren Roma und Sinti das Ziel zahlreicher Angriffe, darunter auch Lynchakte wie z.B. jener in dem rumänischen Dorf Hadareni, bei dem drei Roma getötet und die Häuser und das Eigentum vieler anderer zerstört wurden. Solche Gewaltausbrüche gegenüber Roma haben zusammen mit den schlechten sozioökonomischen Bedingungen, in denen viele Roma leben, einen starken Anreiz zur Migration in den Westen geschaffen. Viele Roma und Sinti, die im Westen Asyl suchten, erlebten dort jedoch ähnliche Bedrohungen und auch hier gab es Todesopfer infolge gewalttätiger Übergriffe. Siehe hierzu ausführlicher Nicolae Gheorghe/Andrzej Mirga, *Roma in the XXI Century*, Policy Paper, Project on Ethnic Relations, Princeton 1997.

4 Zu jener Zeit veröffentlichten Menschenrechtsorganisationen wie *Human Rights Watch*, *Project on Ethnic Relations*, *Minority Rights Group International* und *Amnesty International* zahlreiche Berichte zur Lage der Roma.

Expertentreffen zu nationalen Minderheiten, das 1991 in Genf stattfand,⁵ und dem vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki im Jahr 1992.⁶

Die Rolle, die der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) bei der Sensibilisierung der internationalen Gemeinschaft für die Probleme der Roma und Sinti gespielt hat, und insbesondere der Beitrag, den der erste Amtsinhaber, Max van der Stoel, hierzu geleistet hat, verdienen an dieser Stelle besondere Aufmerksamkeit.⁷ Bereits 1993, nur kurze Zeit nachdem ihm das Mandat erteilt worden war, befasste van der Stoel sich auf Ersuchen des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) der KSZE mit den für sein Mandat relevanten Problemen der Roma.⁸ Noch im selben Jahr legte er den Bericht „*Roma (Gypsies) in the CSCE Region*“ vor. Unter Hinweis auf die Beschränkungen seines Mandats hinsichtlich der Befassung mit Roma-Fragen empfahl van der Stoel, die Lage der Roma „regelmäßig zum Gegenstand der Diskussionen auf Überprüfungskonferenzen, Implementierungstreffen und anderen einschlägigen Foren im Rahmen der menschlichen Dimension“ zu machen und „eine Kontaktstelle für Fragen der Roma im BDIMR einzurichten“.⁹

Die Idee, eine solche Kontaktstelle zu schaffen, war im BDIMR sowie in verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die maßgeblich an ihrer Ausgestaltung mitwirkten, bereits diskutiert worden.¹⁰ Besonders wichtig war in diesem Zusammenhang das bahnbrechende Seminar zur menschlichen Dimension über Roma, das vom 20. bis 23. September 1994 in Warschau stattfand. Es war das erste Seminar zur menschlichen Dimension überhaupt, das komplett Roma- und Sinti-Fragen gewidmet war, und wurde gemeinsam von der KSZE und dem Europarat veranstaltet.¹¹ Wichtige Beiträge kamen

-
- 5 Vgl. Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten, Genf, 19. Juli 1991, Kapitel VI., in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.3.
 - 6 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Kapitel VI., Die menschliche Dimension, Absatz 35, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.6, online unter: <http://www.osce.org/de/mc/39532>.
 - 7 Der Beschluss, einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten zu schaffen, wurde auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki im Dezember 1992 verabschiedet. Siehe ebenda, Kapitel 2, Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten.
 - 8 Vgl. Marcia Rooker, *The International Supervision of Protection of Romany People in Europe*, Nimwegen 2002, S. 281.
 - 9 *Roma (Gypsies) in the CSCE Region. Report of the High Commissioner on National Minorities, Meeting of the Committee of Senior Officials, 21-23 September 1993*, Absätze 5.3. (1) und (2), unter: <http://www.osce.org/hcnm/36441> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
 - 10 Zivilgesellschaftliche Organisationen der Roma wie z.B. die *International Romani Union* (IRU), der *Roma National Congress* (RNC) und das *Project on Ethnic Relations* (PER), setzten sich sowohl auf dem OSZE-Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau als auch auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs 1994 in Budapest erfolgreich für die Einrichtung einer Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti ein.
 - 11 Im Jahr 1993 veröffentlichte die Parlamentarische Versammlung des Europarats ebenfalls einen Bericht über Roma, der von Josephine Verspaget erarbeitet worden war. Entsprechend den darin enthaltenen Empfehlungen beschloss die Parlamentarische Versammlung des Europarats, mit einer Expertengruppe für Roma, Zigeuner und Fahrende (*Specialist Group on Roma, Gypsies and Travellers*) ein eigenes Organ beim Europarat zu schaffen.

von NGOs, die so maßgeblich an der Gestaltung der Agenda und der Ziele der zukünftigen Kontaktstelle des BDIMR für Fragen der Roma und Sinti mitwirkten.¹²

Auf dem Budapester KSZE-Gipfeltreffen, das am 5. und 6. Dezember 1994 stattfand, wurde der Beschluss zur Einrichtung der Kontaktstelle verabschiedet. Ihre wichtigste Aufgabe bestand darin, den Teilnehmerstaaten bei der Suche nach konstruktiven Lösungen für die Probleme der Roma behilflich zu sein.¹³ Interessanterweise erhielt das BDIMR zur Erfüllung dieser neuen Aufgabe keine zusätzlichen finanziellen oder personellen Ressourcen.¹⁴

Die Kontaktstelle leistete fortan bis zum Jahr 1998, als sie um einen Berater für Fragen der Roma und Sinti verstärkt wurde, Aufklärungsarbeit und diente als Koordinierungsstelle für Roma- und Sinti-Fragen nicht nur innerhalb der inzwischen umbenannten OSZE, sondern auch zwischen Roma- und Sinti-Organisationen, und sammelte, erfasste und veröffentlichte Informationen zur Lage der Roma und Sinti in den Teilnehmerstaaten. Das Büro wurde rasch zu einem wichtigen Zentrum für die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen der Roma und Sinti, indem es die Kommunikation mit den Vertretern der Regierungen bei den Treffen der menschlichen Dimension erleichterte und gleich-

Die Expertengruppe wurde 1995 ins Leben gerufen. Siehe hierzu ausführlich: Parliamentary Assembly, Council of Europe, Recommendation 1203 (1993) on Gypsies in Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2. Februar 1993, unter: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1203.htm>. Die Expertengruppe wurde 2006 in „Expertenausschuss für Roma und Fahrende“ (*Committee of Experts on Roma and Travellers*) umbenannt.

12 Vgl. ODIHR, Human Dimension Seminar on Roma in the CSCE Region, 20-23 September 1994, unter: <http://www.osce.org/odihr/19704>. Zur Rolle des HKNM bei der Einrichtung der Kontaktstelle siehe ausführlich: Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area, März 2000, unter: <http://www.osce.org/hcnm/42063>.

13 „Die Teilnehmerstaaten beschließen, im Rahmen des BDIMR eine Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (Zigeuner) einzurichten. Das BDIMR wird beauftragt, als Koordinierungsstelle für Informationsaustausch über Fragen von Roma und Sinti (Zigeuner) zu fungieren, einschließlich von Informationen über die Umsetzung von Verpflichtungen bezüglich der Roma und Sinti (Zigeuner); Kontakte zwischen Teilnehmerstaaten, internationalen Organisationen und Institutionen sowie nichtstaatlichen Organisationen betreffend Fragen der Roma und Sinti (Zigeuner) zu erleichtern; [und] Kontakte zwischen den KSZE-Institutionen und anderen internationalen Organisationen und Institutionen bezüglich dieser Fragen aufrechtzuerhalten und auszubauen.“ Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, Kapitel VIII., Die menschliche Dimension, Absatz 23, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.5, online unter: <http://www.osce.org/de/mc/39556>.

14 Im Rahmen der vorhandenen Mittel ernannte das BDIMR einen Mitarbeiter, Jacek Paliszewski, zum Koordinator für die Aktivitäten der Kontaktstelle für Roma-Fragen. Ihm zur Seite standen Paulina Rogowska und Elizabeth Winship. Nach dem Beschluss des Büros, einen *Newsletter* herauszugeben, wurde mit Ilya Belkin ein zusätzlicher Mitarbeiter eingestellt, der die Redaktion übernehmen sollte. Das neu eingerichtete Büro begann innerhalb der ersten sechs Monate mit der Herausgabe seines alle zwei Monate erscheinenden *CPRSI Newsletter*, der u.a. über Veranstaltungen im Zusammenhang mit Roma und Sinti berichtet, Informationen über Verletzungen der Menschenrechte von Roma und Sinti sammelt und eine Liste mit Berichten, Veröffentlichungen und Erklärungen im Zusammenhang mit Roma und Sinti enthalten sollte. Der erste *CPRSI Newsletter* erschien im Juli 1995, die Herausgabe wurde zu Beginn des Jahres 1997 eingestellt.

zeitig als eine Art Katalysator für die Bemühungen der Roma- und Sinti-Organisationen selbst fungierte.¹⁵

Als Teil der OSZE ist die Kontaktstelle besonders gut geeignet, sich mit „harten“ Sicherheitsbelangen der Roma in Krisensituationen oder in der Zeit unmittelbar nach einer Krise zu befassen. Eine solche Herausforderung ergab sich während des Konflikts in Bosnien und Herzegowina. Die Kontaktstelle führte 1996, unmittelbar nach dem Ende des Konflikts, gemeinsam mit der Expertengruppe des Europarats für Roma, Zigeuner und Fahrende eine Erkundungsmission durch.¹⁶ Das Team verfasste einen Bericht, der das Schicksal der Roma-Gemeinschaft während des ethnischen Konflikts beschrieb und eine Reihe von Empfehlungen für das weitere Vorgehen enthielt.¹⁷ Eine ähnliche gemeinsame Mission wurde – wieder in Zusammenarbeit mit dem Europarat – 1999 durchgeführt. Sie dokumentierte das Schicksal der Roma-, Aschkali- und Ägypter-Gemeinschaften während des Kosovo-Krieges; auch aus ihr gingen ein Bericht und Empfehlungen hervor.¹⁸

Die BDIMR-Kontaktstelle und die Expertengruppe des Europarats wirkten auch in der Arbeitsgruppe Menschenrechte und Minderheiten auf dem Treffen des Arbeitstischs für Demokratisierung und Menschenrechten des Stabilitätspakts für Südosteuropa im Jahr 1999 mit. Das Resultat war ein Gemeinschaftsprojekt mit dem Europarat im Rahmen des Stabilitätspakts, das von 2001 bis 2003 durchgeführt wurde. Es konzentrierte sich auf die Förderung der politischen Rechte der Roma und Sinti und wurde von der EU finanziert; zusätzliche Unterstützung erhielt es von den USA.¹⁹

Die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti setzte ihre Bemühungen, auch Probleme „harter“ Sicherheit zu bewältigen, fort. Die Aktivitäten konzentrierten sich hauptsächlich auf die Situation der Roma nach Konflikten und wurden in enger Zusammenarbeit mit den OSZE-Feldoperationen in der Region durchgeführt. Im Mittelpunkt stand dabei insbesondere die Lage der Roma-, Aschkali- und Ägypter-Gemeinschaften im Kosovo. Die Kontaktstelle beteiligte sich aktiv an der Lösung von Fragen im Zusammenhang mit

-
- 15 Die Gründung und die Tätigkeit der BDIMR-Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti sind Gegenstand einer Reihe wissenschaftlicher Studien. Siehe z.B. Martin Kovats/Marcia Rooker, The emergence of European Roma policy, in: Will Guy (Hrsg.), *Between the Past and Future. The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield, Herts., 2001, S. 93-117.
 - 16 Die Expertengruppe des Europarats war vertreten durch Andrzej Mirga und Josephine Verspaget, für die Kontaktstelle des BDIMR nahm Jacek Paliszewski teil.
 - 17 Siehe Fact-Finding Mission to Bosnia and Herzegovina on the Situation of the Roma/Gypsies (16-21 May 1996). Conclusions of the Mission and Recommendations, unter: http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/archive/documentation/fieldvisits/missionbih_en.asp.
 - 18 Siehe Nicolae Gheorghe/Josephine Verspaget, Report on the joint OSCE/ODIHR-Council of Europe Field mission on the situation of the Roma in Kosovo, 1999, 27 July-6 August 1999, unter: http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/archive/documentation/fieldvisits/missionkosovo99_en.asp.
 - 19 Vgl. OSCE ODIHR, Contact Point for Roma and Sinti Issues, Briefing Paper, Joint European Commission and OSCE ODIHR Programme: „Roma, use your ballot wisely!“, Country Profiles: Roma Participation in Elections in South-Eastern Europe 2003-2005, Warschau, Dezember 2006, unter: http://www.ecoi.net/file_upload/227_1166545977_22514-en.pdf.

Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Rückkehrern. Dabei befasste sie sich auch mit mehreren Krisensituationen wie z.B. den Vorfällen im Jahr 2003 in Medzitlija, einem Grenzübergang zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Griechenland, in die Roma-, Aschkali- und Ägypter-Flüchtlinge aus dem Kosovo verwickelt waren.²⁰

Zwischen 1998 und 2003 konsolidierten sich das Mandat und die Aufgaben der Kontaktstelle. Zunächst wurde sie auf Beschluss des Ministerratstreffens von Oslo im Jahr 1998 um den Posten eines OSZE-Beraters für Roma und Sinti im BDIMR verstärkt, der zugleich Leiter der Kontaktstelle war.²¹ Im folgenden Jahr stellten die Teilnehmerstaaten auf dem Istanbuler Gipfeltreffen fest: „Ein weiterer sinnvoller Schritt könnte die Ausarbeitung eines Aktionsplans zielgerichteter Aktivitäten durch die Kontaktstelle sein, der in Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und anderen in diesem Bereich tätigen Stellen, insbesondere dem Europarat, erarbeitet werden könnte.“²² Eine große Unterstützung für den weiteren Ausbau der Kontaktstelle waren im Jahr 2000 die in seinem zweiten Bericht zur Lage der Roma und Sinti enthaltenen Empfehlungen des HKNM, die maßgeblich zur Erweiterung des Mandats der Kontaktstelle beitrugen.²³

20 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Press Release, OSCE Skopje conference ends with agreement on return of Roma refugees stranded at Greek border, Skopje, 25. Juli 2003, unter: <http://www.osce.org/odihr/55517>. Vgl. ebenso Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 2003, S. 64, unter: <http://www.osce.org/odihr/32239>. Am 19. Mai 2003 begaben sich rund 700 Roma-Flüchtlinge aus dem Kosovo, die in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Zuflucht gefunden hatten, zur griechischen Grenze, um dort in die EU zu gelangen. Als die griechischen Grenzbehörden ihnen die Einreise verweigerten, errichteten sie ein Lager und blieben dort. Nach zweimonatigem Stillstand konnte die Krise schließlich in Gesprächen zwischen Sprechern der Flüchtlingsgruppe und Behördenvertretern der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf der Grundlage eines vom BDIMR und vom Europarat ausgehandelten Fünf-Punkte-Plans gelöst werden.

21 1998 wurde Nicolae Gheorghe, ein Rom aus Rumänien, zum Berater im OSZE-BDIMR ernannt. Er hatte diesen Posten bis 2006 inne.

22 Gipfelerklärung von Istanbul, 19. November 1999, Absatz 31, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.7; online unter: <http://www.osce.org/de/mc/39571>.

23 „Angesichts der Komplexität und Größe der Probleme, mit denen Roma konfrontiert sind, und in Anbetracht der zahlreichen zwischenstaatlichen Gremien, die Initiativen im Zusammenhang mit der Lage der Roma entwickelt haben, wird die Kontaktstelle der OSZE für Fragen der Roma und Sinti dann am wirkungsvollsten sein, wenn das Büro zielorientierte Prioritäten bei der Implementierung ihres weit gefassten Mandats aufstellt. Nachfolgend werden einige Aktivitäten genannt, denen die Kontaktstelle nutzbringend nachgehen könnte.

1. [Sie könnte] sich aktiv darum bemühen, Informationen über die von den Teilnehmerstaaten zur Erfüllung ihrer gegenüber den Roma eingegangenen OSZE-Verpflichtungen getroffenen Maßnahmen zu analysieren und den Regierungen bei ihren Bemühungen, diese Verpflichtungen zu erfüllen, Beratung anbieten.

2. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollten innerhalb eines angemessenen Zeitraums auf konkrete Fragen zu ihrer Strategie und Praxis gegenüber den Roma reagieren. Diese Fragen könnten von der Kontaktstelle formuliert werden.

3. [Sie könnte] die Regierungen in der Frage beraten, welche Mechanismen dazu geeignet sind, die Mitwirkung der Roma an politischen Entscheidungsprozessen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu gewährleisten, sowie in der Frage, wie nationale Strategien auf lokaler Ebene umgesetzt werden können..

Im selben Zeitraum wurden intensive Anstrengungen unternommen, um die Aufgabe zu erfüllen, die die Kontaktstelle vom Istanbuler Gipfel erhalten hatte: die Erarbeitung eines Aktionsplans „zielgerichteter Aktivitäten“. Zu den Vorarbeiten, die vom Berater für Fragen der Roma und Sinti geleitet wurden, gehörten umfangreiche Konsultationen und internationale Treffen, die von der Kontaktstelle nicht nur organisiert wurden, sondern an denen sie sich auch intensiv beteiligte.²⁴ In einer späteren Phase wurde der Text des Dokuments von einer Arbeitsgruppe entworfen, die sich aus Delegationen mehrerer Teilnehmerstaaten zusammensetzte.²⁵

Mit der Verabschiedung des Aktionsplans endete ein weiteres Kapitel in der Geschichte der Arbeit der Kontaktstelle. Knapp zehn Jahre nach deren Gründung verabschiedeten die Teilnehmerstaaten mit dem Aktionsplan ein bahnbrechendes Dokument, das als wichtiger Bezugspunkt sowohl für die Beurteilung und Überwachung der Fortschritte, die die Staaten bei der Integration der Roma machen, als auch für die Arbeit und die Initiativen anderer zwischenstaatlicher Organisationen dient. Das Dokument hat sich ebenso als nützliches Instrument für die Lobbyarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure – Roma ebenso wie Nicht-Roma – erwiesen.

4. [Sie könnte] die Regierungen in der Frage beraten, welche Mechanismen besonders dazu geeignet sind, zum Abbau von Spannungen zwischen Roma- und Nicht-Roma-Gemeinschaften beizutragen, und mit welchen Mitteln die Diskriminierung von Roma durch Angehörige und Einrichtungen des öffentlichen Dienstes, einschließlich der Polizei, am wirkungsvollsten bekämpft werden kann. Ein besonders sinnvoller Beitrag hierzu wäre die Zusammenstellung eines Leitfadens über ‚bewährte Praktiken‘.

5. [Sie könnte] Erkundungen vor Ort durchführen, um die Lebensbedingungen der Roma-Bevölkerung zu untersuchen. Der Kontaktstelle sollten die notwendigen Ressourcen und Räumlichkeiten zur Durchführung der Erkundungen zugesichert werden.

6. Regierungen und zwischenstaatliche Gremien, deren Aufgabe es ist, gefährdete Roma-Gemeinschaften zu schützen, können die Kontaktstelle in Anspruch nehmen; insbesondere könnte die OSZE Roma-Fragen in die Schulungsprogramme für Missionsmitarbeiter aufnehmen, die in Ländern, in denen Roma leben, arbeiten.

7. In Anbetracht der Tatsache, dass das Mandat der Kontaktstelle die Einbeziehung von Seminaren [und] Workshops in ihr Arbeitsprogramm vorsieht, und angesichts des Nutzens, den eine zielgerichtete Implementierung in diesem Aufgabenbereich mit sich bringt, wäre es außerordentlich hilfreich, ein Seminar zur Sammlung ethnischer Daten durch Regierungen zu veranstalten.

8. Die Programme der Kontaktstelle sollten zumindest teilweise die Möglichkeit berücksichtigen, die Beiträge wichtiger Initiativen in Bezug auf Roma, die von anderen Organisationen unternommen werden, zu erhöhen.“ Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area, a.a.O. (Anm. 12), Kapitel VI, Recommendations, E. Enhancement of the Mandate of the Contact Point for Roma and Sinti Issues, S. 165-166.

24 Erwähnt werden soll an dieser Stelle auch der Beitrag, den führende nichtstaatliche Organisationen wie PER, das *Open Society Institute*, das *European Roma Rights Center* (ERRC), *Amnesty International* und die *Minority Rights Group*, um nur einige zu nennen, zur Ausarbeitung des Aktionsplans geleistet haben. Die Entstehung des OSZE-Aktionsplans hat ebenso von der kritischen Prüfung und dem Input der Roma-Abteilung des Europarats wie von den Empfehlungen der Expertengruppe des Europarats für Roma, Zigeuner und Fahrende profitiert.

25 Der Leiter der Arbeitsgruppe war Botschafter Liviu Bota aus Rumänien.

Der OSZE-Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti als Grundlage für die Gestaltung nationaler Strategien zur Förderung der Integration

Der OSZE-Aktionsplan aus dem Jahr 2003²⁶ ist international ohne Zweifel das weitreichendste und detaillierteste Strategiedokument zu Fragen im Zusammenhang mit Roma und Sinti.²⁷ Er behandelt in 139 Absätzen alle Aspekte, die für die Gewährleistung, dass Roma und Sinti in vollem Umfang, gleichberechtigt und ohne jegliche Diskriminierung an unseren Gesellschaften teilhaben können, wichtig sind. Der Aktionsplan gibt den Teilnehmerstaaten einen „Fahrplan“ an die Hand, wie die Lage der Roma und Sinti verbessert werden kann.

Der Aktionsplan diente fortan allen Teilnehmerstaaten als Bezugspunkt bei der Entwicklung ihrer eigenen nationalen Strategien und Programme zur Integration der Roma- und Sinti-Gemeinschaften.²⁸ Die Kontaktstelle war einigen Regierungen auch direkt bei der Ausarbeitung der Programme behilflich.²⁹ Der Aktionsplan und die Rolle der Kontaktstelle finden bei anderen zwischenstaatlichen Organisationen breite Anerkennung.³⁰

26 Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, in: Erklärung des Vorsitzenden und Beschlüsse des Maastrichter Treffens des Ministerrats, Maastricht, 2. Dezember 2003, Beschluss Nr. 3, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.11, online unter: <http://www.osce.org/de/odihr/17556>.

27 Die vom VN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD) auf seiner 57. Sitzung im Jahr 2000 verabschiedete Allgemeine Empfehlung Nr. 27 über die Diskriminierung der Roma enthält eine Reihe von Maßnahmen in den Bereichen Antidiskriminierung, Erziehung und Bildung, Lebensbedingungen, Medien und Beteiligung am öffentlichen Leben, die von den Mitgliedstaaten befolgt werden müssen. Seit 1996 wurden außerdem von verschiedenen Gremien des Europarats zahlreiche Empfehlungen und Beschlüsse verabschiedet. Der Generalsekretär des Europarats lud am 20. Oktober 2010 zu einer Konferenz auf hoher Ebene über die Lage der Roma ein, auf der die „Straßburger Erklärung“ zur Lage der Roma verabschiedet wurde. Eine weitere beachtenswerte Initiative ist die „Roma-Dekade 2005-2015“ („*Decade of Roma Inclusion 2005-2015*“), eine regionale Initiative, die von mehreren Staaten sowie vom *Open Society Institute*, der Weltbank und anderen internationalen Organisationen unterstützt wird. Ziel dieser Initiative ist es, sich mit den sozioökonomischen Problemen auseinander zu setzen, die eine stärkere Integration der Roma-Gemeinschaften in die Gesellschaften erschweren. Vorrangige Themen dieser Initiative sind Bildung und Erziehung, Gesundheit sowie Arbeit und Wohnen.

28 OSZE-Dokumente und insbesondere der Aktionsplan von 2003 werden in vielen staatlichen Strategien und Programmen zur Integration der Roma und Sinti, wie z.B. dem 2005 verabschiedeten polnischen Aktionsplan, zitiert.

29 Zuletzt leistete die BDIMR-Kontaktstelle der moldauischen Regierung Hilfestellung bei der Erarbeitung des neuen Roma-Aktionsplans 2011-2015.

30 So verweist der Europarat in mehreren Dokumenten zur Lage der Roma ebenso auf den OSZE-Aktionsplan wie einige EU-Institutionen, z.B. in den Mitteilungen der Europäischen Kommission zur Lage der Roma oder in den Beschlüssen des Europäischen Parlaments. Der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Durão Barroso, erwähnte die OSZE-Normen ebenfalls in seiner Rede auf dem ersten europäischen Roma-Gipfel 2008; vgl. José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, European Roma Summit, Speech/08/429, Brüssel, 16. September 2008, unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/429&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Bereits zu Beginn ihrer Tätigkeit erkannte die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti, dass es wichtig ist, die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zu vertiefen. Sie war und ist daher stets bestrebt, ihre Programmaktivitäten mit denjenigen anderer Akteure abzustimmen mit dem Ziel, sich gegenseitig zu ergänzen. So wurde z.B. im Jahr 2000 auf Initiative der Kontaktstelle die Informelle Kontaktgruppe der zwischenstaatlichen Organisationen für Roma-Fragen ins Leben gerufen.³¹

Das Mandat der Kontaktstelle wurde mit dem Beschluss des Maastrichter Ministerrats von 2003 über die Annahme des Aktionsplans verstärkt und der Umfang ihrer Aufgaben nahm zu. Damit begann eine neue Phase ihrer Tätigkeit.³² Zeitlich fiel dies mit der EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedsländer im Jahr 2004 zusammen, in denen z.T. große Bevölkerungsgruppen der Roma und Sinti leben. Damit änderte sich die gesamte Struktur der europäischen Roma-Politik und der beteiligten Akteure, da das PHARE-Hilfsprogramm für mittel- und osteuropäische Länder in der Phase der Heranführung an die EU sich bereits positiv sowohl auf die Beitrittsländer als auch auf deren Zivilgesellschaften ausgewirkt hatte, die ebenfalls von den geleisteten Zahlungen profitierten.³³

Nach den Erweiterungsrounds von 2004 und 2007 verschob sich der Schwerpunkt der Arbeit der Kontaktstelle zunehmend auf Länder außerhalb der EU und hier vor allem auf die Nachkriegsstaaten des ehemaligen Jugoslawiens und deren Roma-Gemeinschaften.³⁴ Der Erweiterungsprozess selbst zog hingegen neue Entwicklungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit den Roma- und Sinti-Gemeinschaften innerhalb der Union nach sich und führte zur zunehmenden Migration von Roma aus den neuen in die „alten“ EU-Mitgliedstaaten, was wiederum in einigen Fällen eine Zunahme von In-

31 Die BDIMR-Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti hat ihre Aktivitäten von Beginn an mit anderen internationalen Beteiligten abgestimmt. Dieser Prozess wurde mit der Gründung der Informellen Kontaktgruppe der zwischenstaatlichen Organisationen für Roma-Fragen institutionalisiert. Die Informelle Kontaktgruppe trifft sich nach wie vor regelmäßig, üblicherweise am Rande internationaler Veranstaltungen wie z.B. der Treffen der Europäischen Plattform für die Einbeziehung der Roma.

32 Im Anschluss an die Annahme des Aktionsplans begann die BDIMR-Kontaktstelle damit, den Teilnehmerstaaten bei der Implementierung der im Plan enthaltenen Empfehlungen sowie auf Ersuchen auch bei der Lösung konkreter Fragen Hilfestellung zu leisten. So rief die Kontaktstelle beispielsweise im Jahr 2004 ein auf zwei Jahre angelegtes Programm zum Thema „Polizei und Roma – Sicherheit für multiethnische Gemeinden“ ins Leben. Im folgenden Jahr standen Menschenhandel und der Schutz von Roma-Kindern sowie das Einwohnermeldewesen und die Legalisierung informeller Siedlungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma und Sinti im Mittelpunkt.

33 Vgl. European Commission, Directorate General for Enlargement, European Union support for Roma communities in Central and Eastern Europe, Brüssel 2002, aktualisierte Auflage 2003, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/brochure_roma_oct2003_en.pdf; vgl. ebenso Project on Ethnic Relations, Roma and the EU accession: elected and appointed Romani representatives in an enlarged Europe, Princeton 2003, unter: [http://www.perusa.org/Reports/Per Brussels Report.pdf](http://www.perusa.org/Reports/Per%20Brussels%20Report.pdf).

34 Vgl. hierzu ausführlicher Office for Democratic Institutions and Human Rights, Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Status Report 2008, Warschau 2008, S. 51-55, unter: <http://www.osce.org/odihr/33500> (im Folgenden zitiert als: Status Report 2008).

toleranz und Gewalt gegen Roma zur Folge hatte. Das BDIMR reagierte auf diese bedauerlichen Tendenzen mit erhöhter Aufmerksamkeit für Roma- und Sinti-Fragen im erweiterten Europa.

Aufgrund der verstärkten Beschäftigung von EU-Institutionen mit Fragen der Roma und Sinti³⁵ hielt die Kontaktstelle es für notwendig, die Strategien und Bemühungen der immer zahlreicher werdenden internationalen Akteure auf der Ebene internationaler Organisationen zu koordinieren und zu harmonisieren sowie die Zusammenarbeit untereinander zu fördern. Das BDIMR veranstaltete zwei Konferenzen, in deren Mittelpunkt die verstärkte Zusammenarbeit bei der Implementierung nationaler Integrationsstrategien standen; die erste Konferenz fand 2005 in Warschau, die zweite 2006 in Bukarest statt.³⁶

2007 kam es zu mehreren Veränderungen sowohl in der Funktionsweise der Kontaktstelle als auch hinsichtlich ihres Tätigkeitsschwerpunkts. Die Beurteilung und Überwachung der Art und Weise, wie die Teilnehmerstaaten ihren im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen zu Roma- und Sinti-Fragen nachkamen, rückten stärker in den Vordergrund; gleichzeitig wurde mehr Zeit dafür aufgewendet, Tendenzen, die dem BDIMR in diesem Bereich Sorge bereiteten, zu identifizieren und sich mit ihnen zu befassen. Dies führte zu einer Reihe von Beurteilungsbesuchen vor Ort unter der Leitung des BDIMR.

Der erste dieser Besuche wurde noch im selben Jahr gemeinsam mit Vertretern des HKNM und der im OSZE-Sekretariat der OSZE angesiedelten Gruppe Strategische Polizeianglegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) in Rumänien durchgeführt. Ziel war es, sich ein Bild von dem Problem der Gewaltanwendung durch Polizei und Strafverfolgungsbehörden im Rahmen ihrer Arbeit mit Roma-Gemeinschaften zu machen. Anschließend wurde ein Bericht mit den Befunden des Beurteilungsbesuchs veröffentlicht, der u.a. Empfehlungen für das rumänische Innenministerium und die Polizeikräfte enthielt.³⁷

Der nächste Beurteilungsbesuch vor Ort wurde 2008 in Italien durchgeführt, nachdem dort in drei Regionen von der Regierung der Notstand ausgerufen worden war. Die Regierung führte als Grund hierfür den Zustrom von Roma-Migranten in die Regionen an. In Neapel und Rom war es außerdem zu Brandanschlägen auf Roma-Lager gekommen.³⁸

35 2004 wurden zwei Roma-Frauen aus Ungarn ins Europäische Parlament gewählt. Dies war das erste Mal überhaupt, dass Roma einen Sitz im Europäischen Parlament erhielten.

36 The International Implementation Conference on Roma, Sinti and Travellers, Warschau, 20.-21. Oktober 2005; International Conference on the Implementation and Harmonization of National Policies on Roma, Sinti and Travellers. Guidelines for a Common Vision, Bukarest, 4.-5. Mai 2005.

37 OSCE ODIHR, Field Visit on Police and Roma relations, Romania, 12-15 November 2007, unter: <http://www.osce.org/odihr/30876>.

38 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/High Commissioner on National Minorities, Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy. Report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008, Warschau/Den Haag, März 2009, unter: <http://www.osce.org/odihr/36374>.

Im Jahr darauf fand ein dritter Besuch statt, diesmal in Ungarn, nachdem es bei einer Serie von Übergriffen auf Roma mehrere Tote gegeben hatte.³⁹ Nach jedem Beurteilungsbesuch vor Ort wurde ein Bericht angefertigt, der Empfehlungen für die betroffenen Regierungen enthielt und konkrete Folgemaßnahmen für die einschlägigen Behörden vorsah.

In diese Phase fiel auch die Neubestimmung des Schwerpunkts der Kontaktstelle und ihrer Aktivitäten in Bezug auf die Lage der Roma in Südosteuropa nach einem Konflikt. Besonders hervorgehoben wurde vom BDIMR nun die Beteiligung der Regierungen der EU-Länder an der Erarbeitung und Unterstützung tragfähiger und langfristiger Lösungen für Fragen, die Roma-, Ashkali- und Ägypter-Flüchtlinge und -Binnenvertriebene in der Region betrafen. Hierzu veranstaltete das BDIMR gemeinsam mit dem *Project on Ethnic Relations* (PER), einer NGO in den Vereinigten Staaten, zwei Runde Tische in Wien und in Pristina, die sich mit diesen Fragen befassten. Ein dritter Runder Tisch wurde in Zusammenarbeit mit der serbischen Regierung in Belgrad organisiert.⁴⁰ Die BDIMR-Kontaktstelle half auch bei der Durchführung einer Unterrichtung für den Deutschen Bundestag zu den Themen Zwangsrückführung und freiwillige Rückkehr von Angehörigen dieser Gemeinschaften aus Deutschland in den westlichen Balkan. 2011 wurde das BDIMR eine der Partnerorganisationen in einem neuen Projekt, das sich mit Roma im westlichen Balkan befasst und von der Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission aufgelegt wurde und in Zusammenarbeit mit den OSZE-Feldoperationen und den Delegationen der Europäischen Kommission in der Region durchgeführt wird.⁴¹

2008 schloss die Kontaktstelle ihre Arbeit an einem weiteren wichtigen Projekt ab: einem Lagebericht über den Stand der Implementierung des Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet durch die Teilnehmerstaaten. Während der Erarbeitung des Berichts – der ersten Evaluierung dieser Art, die überhaupt vom BDIMR durchgeführt wurde – entwickelte die Kontaktstelle eine Methode zur Beurteilung der Fortschritte,

39 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Addressing Violence, Promoting Integration. Field Assessment of Violent Incidents against Roma in Hungary: Key Developments, Findings and Recommendations*, June-July 2009, Warschau, 15. Juni 2010, unter: <http://www.osce.org/odihr/68545>.

40 Vgl. Project on Ethnic Relations, *International Roundtable on Roma, Ashkali and Egyptians of Kosovo: Challenges and Prospects of Sustainable Integration*, Vienna, 22 October 2008, Report, Princeton, Dezember 2008, unter: <http://www.per-usa.org/Reports/RAE>Returns.pdf>; Project on Ethnic Relations, *International Roundtable on Roma, Ashkali, and Egyptians of Kosovo: Challenges and Prospects of Sustainable Integration*, Pristina, 9 February 2009, Report, unter: <http://www.per-usa.org/Reports/Microsoft Word -20Final Pristina Report edited.pdf>; OSCE ODIHR, *Report of the OSCE-ODIHR Roundtable. Organized in co-operation with the Serbian Ministry of Human and Minority Rights, Sustainable Solutions for Displaced Roma, Ashkali and Egyptians and Policies to Improve the Reintegration of Repatriated Roma*, Belgrade, 16 April 2010, unter: <http://www.osce.org/odihr/75578>.

41 Die Kontaktstelle des BDIMR nimmt als Partnerorganisation an Runden Tischen teil, die von der Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission in mehreren Ländern auf dem westlichen Balkan veranstaltet werden..

die die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti gemacht haben.⁴² Die Befunde des Berichts sind sowohl ein Bezugspunkt für die Beurteilung von Fortschritten als auch gleichzeitig eine wertvolle Ressource für diejenigen staatlichen Stellen, die für die Implementierung der Roma-Politik zuständig sind. Der Lagebericht wies auf vorhandene gute Praktiken auf diesem Gebiet hin, skizzierte Trends und zeigte die Dilemmata auf, vor denen Staaten bei ihren Bemühungen, die im Aktionsplan aufgeführten Ziele zu erreichen, stehen.

In dieser Phase nahm auch der Umfang der OSZE-Verpflichtungen im Zusammenhang mit Roma und Sinti infolge zweier in Helsinki 2008 und in Athen 2009 verabschiedeter Ministerratsbeschlüsse zu.

Der Ministerratsbeschluss Nr. 6/08 ging unmittelbar auf den Lagebericht zum Stand der Implementierung des Aktionsplans zurück. Das gilt vor allem für die Forderung, einen frühen Schuleintritt der Roma- und Sinti-Kinder als Voraussetzung für gleiche Startbedingungen und den weiteren schulischen Erfolg zu gewährleisten, was wiederum wesentlich für eine bessere soziale Einbindung und Integration ist.

Ministerratsbeschluss Nr. 8/09 spiegelte die Sorge angesichts der Zunahme von Intoleranz und Gewalt gegenüber Roma und Sinti im OSZE-Gebiet wider, die teilweise auf die Schlussfolgerungen der Beurteilungsbesuche vor Ort in Italien und Ungarn zurückging.⁴³

Herausforderungen bei der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen und anderer internationaler Verpflichtungen im Zusammenhang mit Roma

OSZE-Verpflichtungen, darunter auch die im Aktionsplan enthaltenen, sind politisch bindend. Ihre Erfüllung hängt daher weitgehend vom politischen Willen der Teilnehmerstaaten ab. Der Lagebericht von 2008 kam zu dem Ergebnis, dass aufgrund mangelnden politischen Willens, die Bestimmungen des Aktionsplans umzusetzen, in keinem Lebensbereich der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet ein Durchbruch erzielt werden konnte. In vielen Fällen blieb die Implementierung aufgrund des fehlenden Engagements oder der

42 Der Berater des BDIMR für Roma und Sinti, Nicolae Gheorghe, hatte das Projekt zur Erstellung des Lageberichts initiiert; ein großer Teil der Vorarbeiten für das Projekt fiel in seine Amtszeit.

43 Vgl. Beschluss Nr. 8/09, Verstärkung der OSZE-Bemühungen um nachhaltige Integration der Roma und Sinti, MC.DEC/8/09 vom 2. Dezember 2009, in: OSZE, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 33-35. In jüngster Zeit wurden ähnliche Besorgnisse auf der Belgrader Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE laut. Siehe hierzu insbesondere die Entschlüsse über die Förderung politischer Strategien zugunsten der Roma-Bevölkerung sowie über die Förderung politischer Strategien im Interesse der Gleichstellung von Mann und Frau in der Roma-Bevölkerung, in: OSCE PA, Belgrade, 6-10 July 2011, Beschlüsse der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der zwanzigsten Jahrestagung, Belgrad, 6. bis 10. Juli 2011, S. 46-49 bzw. S. 50-52, unter: <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/belgrade-2011>.

mangelnden Bereitschaft der Regierungen, ausreichende und kontinuierliche finanzielle und institutionelle Ressourcen sowie Personal zur Verfügung zu stellen, lückenhaft oder wirkungslos. Obwohl es auf lokaler Ebene viele gute Ansätze gab, konnten sie sich landesweit nicht durchsetzen. Roma- und Sinti-Fragen finden sich auf der politischen Tagesordnung der Regierungen der Teilnehmerstaaten nur am Rande, und auch das oft nur dann, wenn bestehende Spannungen in Gewalt umzuschlagen drohen oder bereits umgeschlagen sind.⁴⁴

Auf höchster Ebene und von wichtigen Akteuren wurde gefordert, die Implementierung des Aktionsplans zu intensivieren und konkrete Ergebnisse vorzulegen. In diesem Sinne äußerte sich z.B. der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, auf dem ersten Roma-Gipfel der Europäischen Union, der 2008 in Brüssel stattfand.⁴⁵ Dies gilt ebenfalls für die „Straßburger Erklärung“ des Europarats zur Lage der Roma vom 20. Oktober 2010.⁴⁶ Der Direktor des BDIMR, Botschafter Janez Lenarčič, hat das Thema bei zahlreichen Gelegenheiten angesprochen, zuletzt auf der OSZE-Überprüfungskonferenz 2010 in Warschau und in seiner Rede auf dem erwähnten Treffen auf hoher Ebene zu Roma und Fahrenden in Straßburg.⁴⁷

Von der EU unterstützte wissenschaftliche Studien und Berichte zur Roma-Politik und zu deren Implementierung sind zu ähnlichen Ergebnissen gelangt.⁴⁸ Die wenigen Bewertungen von Strukturfonds und deren Auswirkungen auf Roma⁴⁹ geben ein diffuses Bild ab: Die Fonds werden zwar genutzt, haben jedoch keine greifbaren Resultate gebracht. Die EU drängt derzeit auf eine stärker ergebnisorientierte Implementierung der politischen Vorgaben in ihren Mitgliedstaaten.⁵⁰

44 Ausführlicher hierzu: Executive Summary, in: Status Report 2008, a.a.O. (Anm. 34), S. 9-11.

45 Vgl. Barroso, a.a.O. (Anm. 30), S. 4.

46 Vgl. Council of Europe High Level Meeting on Roma, Strasbourg, 20 October 2010, „The Strasbourg Declaration on Roma“, unter: <http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal/event-files/our-events/council-of-europe-meeting-for-roma>.

47 Vgl. High-Level Meeting on Roma and Travelers, Remarks by Ambassador Janez Lenarčič, ODIHR Director, Straßburg, 20. Oktober 2010, unter: <http://www.osce.org/odihr/73350>.

48 Vgl. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Improving the tools for social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU, Luxemburg 2010.

49 Vgl. Europäischer Rat, 24./24. Juni 2011, Schlussfolgerungen, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf.

50 Der jüngste Beschluss des Rates der Europäischen Union vom Juli 2011 bezüglich des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma, der alle 27 Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, zielgerichtete Strategien zu entwickeln, um die EU-weite soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung und die Diskriminierung der Roma systematisch zu beheben, gibt neue Hoffnung, dass die Dinge sich letztendlich in die richtige Richtung bewegen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Beschluss von den Mitgliedstaaten verlangt, bis Ende 2011 ihre nationalen Strategien zur Integration der Roma oder integrierte Pakete mit politischen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Roma im Rahmen ihrer breiter angelegten Politik der sozialen Integration auszuarbeiten bzw. zu aktualisieren. Die nationalen Strategien sollen sich auf vier vorrangige Bereiche konzentrieren: Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum. Die Mitgliedstaaten sind angehalten, sich erreichbare Ziele zu setzen. Die Rahmenstrategie enthält einen Mechanis-

Aktuelle Trends

Die Migration von Roma und Sinti gehört heute zu den zentralen Herausforderungen im OSZE-Gebiet und das wird aller Voraussicht nach auch so bleiben.⁵¹ Die den Migrationsbewegungen zugrunde liegenden *Push-* und *Pull-*Faktoren sind noch immer nicht ausreichend bekannt, gleichzeitig halten die vielfältigen Formen der Diskriminierung und manchmal auch der Gewalt gegenüber Roma- und Sinti-Migranten an. Alte Klischeevorstellungen und Vorurteile gegenüber Roma und Sinti, die sie als „unbeherrschbare“ Nomaden charakterisieren, mit illegalen Machenschaften assoziieren oder als „Arme, die keine Unterstützung verdient haben,“ abstempeln, leben wieder auf. In diesem Sündenbockdenken werden Roma und Sinti als eine Belastung für die Sozialsysteme oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dargestellt, was eingefahrene negative Wahrnehmungen der Roma- und Sinti-Gemeinschaften fördert und in einigen Fällen von staatlichen Behörden als Rechtfertigung für ihr Handeln in dem Versuch, die Migration der Roma zu regulieren und zu kontrollieren, genutzt wird. Versuche, Roma-Migranten als ein Problem für die öffentliche Sicherheit darzustellen, Betteln unter Strafe zu stellen oder Betteln als kulturelle Eigenschaft der Roma auszulegen, werden vermutlich immer größeren Raum auf den politischen Agenden einiger Staaten oder politischer Gruppen einnehmen. Diese Einstellungen fördern Intoleranz und Sündenbockdenken und führen in extremen Fällen zu offener Feindseligkeit und Gewalt.

mus zur Überwachung der Fortschritte bei der Integration der Roma durch die Mitgliedstaaten. Diese Bemühungen, die Verpflichtungen und Maßnahmen auf EU-Ebene zu erneuern, um so auf eine stärker handlungsorientierte Politik zu drängen, die auch greifbare Resultate verspricht, sind zu begrüßen. Siehe hierzu ausführlicher: Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, KOM(2011) 173 endgültig, Brüssel, den 5. April 2011, unter: http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/com2011_173_de.pdf. Zu den Schlussfolgerungen des Rates zum EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 siehe: Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, 3089. Tagung des Rates, Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, Beschäftigung und Sozialpolitik, Brüssel, den 19. Mai 2011, unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/135&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>. Die Kommission wird auch zunehmend initiativ. Gute Beispiele hierfür sind die Reisen hochrangiger Vertreter der Kommission in die EU-Mitgliedstaaten zur Überprüfung der Nutzung der Strukturfonds für die Verbesserung der Lage der Roma und Sinti. Ein weiteres positives Beispiel ist eine Serie hochrangig besetzter Seminare zur Lage der Roma im Zuge der Heranführung der Staaten des westlichen Balkans, die von der Generaldirektion Erweiterung der Europäischen Kommission veranstaltet wurde.

- 51 Die gravierenden Menschenrechtsprobleme, denen die Roma bei der Migration bzw. dann, wenn sie ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen, ausgesetzt sind, standen ebenso wie die damit einhergehenden Sicherheitsimplikationen im Mittelpunkt einer internationalen Konferenz, die am 9. und 10. November 2009 in Wien gemeinsam vom BDIMR, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), dem Menschenrechtskommissar des Europarats und dem HKNM der OSZE ausgerichtet wurde.

In einer Reihe von Teilnehmerstaaten ist es bereits zu einem merklichen Anstieg durch Hass motivierter Übergriffe auf Angehörige der Roma- und Sinti-Gemeinschaften gekommen, die in einigen Fällen tödlich endeten.⁵² Während die Angehörigen dieser Gemeinschaften in der Vergangenheit unterschiedlichen Formen der Gewalt ausgesetzt waren, scheinen die jüngsten Übergriffe immer häufiger von rassistischen Ideologien motiviert, vorsätzlich und geplant zu sein.⁵³ Der bewusste Gebrauch von Hetzsprache gegenüber Roma und Sinti scheint in vielen Teilnehmerstaaten zuzunehmen. Strafrechtssysteme, die oftmals nur langsam oder widerstrebend die rassistischen Ursachen für diese Angriffe erkennen, verschärfen das Problem häufig noch.

Die Mobilisierung rechtsextremer Gruppen oder politischer Organisationen, die zur Hetzsprache anstiften oder diese benutzen und dabei den Ausdruck „Zigeunerkriminalität“ zu einem zentralen Begriff machen, wird höchstwahrscheinlich ebenfalls anhalten. Insbesondere Populisten, Rechtsextreme und Neonazis neigen dazu, sich Vorurteile gegenüber Roma zunutze zu machen und hetzen bisweilen zu Feindseligkeiten oder Gewalt gegen Roma und Sinti auf.⁵⁴ Dieses Vorgehen rechtsextremer und ähnlicher Gruppen gegenüber Roma ist zwar kein neues Phänomen, der wachsende politische Einfluss solcher Ideologien und die zunehmende Unterstützung für sie sind jedoch beunruhigende Entwicklungen.

Auch wenn die derzeitige Situation durch die Finanzkrise und die aktuellen wirtschaftlichen Bedingungen angeheizt wurde, haben grundlegende Veränderungen in der Politik der Parteien, durch die populistische Ideologien –

52 In den letzten Jahren gab es in einer Reihe von Teilnehmerstaaten Berichte über mehrere Aufsehen erregende Fälle von hassmotivierten Gewalttaten gegenüber Roma und Sinti. Am schwerwiegendsten waren die Angriffe auf Roma Ende 2008 und in der ersten Hälfte des Jahres 2009 in Ungarn. Eine Serie von Gewalttaten gegen Menschen und Sachen führte zum Tod von sechs Roma. Im Ministerratsbeschluss Nr. 8/09, der im Dezember 2009 in Athen verabschiedet wurde, brachte der Ministerrat seine Sorge über die Zunahme gewalttätiger Äußerungen von Intoleranz gegenüber den Roma und Sinti zum Ausdruck und forderte die Teilnehmerstaaten nachdrücklich auf, diesen Tendenzen entgegenzuwirken, jede Gewalt gegen Roma und Sinti mit eindeutigen Worten öffentlich zu verurteilen und alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um den Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln sicherzustellen. Die wesentliche Rolle, die freie und unabhängige Medien sowohl bei der Bekämpfung als auch bei der Verstärkung von Fehlwahrnehmungen und Vorurteilen spielen können, wurde ebenfalls anerkannt. Vgl. Beschluss Nr. 8/09, a.a.O. (Anm. 43).

53 Im Februar 2009 gab das BDIMR eine Pressemitteilung heraus, in der es seine Besorgnis über die anhaltenden Übergriffe und über die Hetzsprache gegenüber Roma- und Sinti-Gemeinschaften in mehreren Ländern in ganz Europa zum Ausdruck brachte. Als Reaktion auf eine Serie gewalttätiger Übergriffe gegen einzelne Roma, Roma-Familien und das Eigentum von Roma in Ungarn führte das BDIMR vom 25. Juni bis zum 3. Juli einen Beurteilungsbefuch vor Ort durch; vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, a.a.O. (Anm. 39). Um das Bewusstsein für extremistische Erscheinungsformen von Rassismus, Intoleranz und hassmotivierter Gewalt gegenüber Roma in Europa zu schärfen und das davon ausgehende Bedrohungspotenzial für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Sicherheit zu untersuchen, hat das BDIMR die Ausrichtung einer Konferenz zum Thema „Extremismus und Roma und Sinti in Europa: Herausforderungen, Risiken und Reaktionen“ im September 2009 in London unterstützt.

54 Vgl. Andrzej Mirga, *The Extreme Right and Roma and Sinti in Europe: A New Phase in the Use of Hate Speech and Violence?*, in: *Roma Rights Journal* 1/2009, S. 5-9, unter: <http://www.errc.org/cms/upload/media/04/10/m00000410.pdf>.

selbst in den Parteien der politischen Mitte – wieder salonfähig geworden sind, doch auch eine Rolle gespielt. Unter solchen Umständen werden negative Darstellungen der Roma zu einem Werkzeug, das von einigen Politikern und Parteien dazu benutzt wird, Wähler zu mobilisieren.

Ein wichtiger Faktor ist hierbei die sich verschlechternde soziale und wirtschaftliche Situation der Roma und Sinti. Die soziale und wirtschaftliche Marginalisierung dieser Gemeinschaften fördert ebenfalls die Vorurteile gegenüber Roma.

Der romafeindliche Diskurs ist in einer Reihe von Teilnehmerstaaten zu einem Charakteristikum der Politik geworden; dies gilt nicht nur auf Landesebene, sondern auch auf lokaler Ebene, wo zunehmend offen romafeindliche Äußerungen zu hören sind. Lokale Behörden und Bürgermeister verfolgen in einigen Gebieten aktiv eine Politik, die darauf abzielt, Roma und Sinti aus ihren Gemeinden zu vertreiben. In einigen Kommunen tritt man offen für den Ausschluss oder die Separierung ein.⁵⁵

Schlussfolgerungen: Fragen der Roma und Sinti in der menschlichen Dimension in den nächsten zehn Jahren

Hauptaufgabe der Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti ist es, den Teilnehmerstaaten dabei zu helfen, ihre Verpflichtungen hinsichtlich Roma und Sinti zu erfüllen. Diese Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, den politischen Willen staatlicher Behörden, auf diesem Gebiet aktiv zu werden, zu mobilisieren oder zu stärken. In dieser Hinsicht ist die Arbeit des BDIMR in diesem Bereich noch lange nicht abgeschlossen. Das vorherrschende Thema der Zukunft wird dasselbe sein, wie in den vergangenen Jahren: Es muss sichergestellt werden, dass die Regierungen der Teilnehmerstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen.

Nach fast zwei Jahrzehnten engagierter Arbeit zu Fragen der Roma- und Sinti, ob unabhängig oder in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, hat das BDIMR einige wichtige Lehren gezogen und eine ganze Reihe bewährter Praktiken gesammelt.⁵⁶ Ungeachtet der sowohl vom BDIMR als auch von anderen internationalen Organisationen und NGOs bei der Beschäftigung mit der Thematik erworbenen Sachkenntnis steht die Implementierung einer Roma-Politik in vielen Staaten noch ganz am Anfang. Im Mittelpunkt der Diskussionen und Debatten stehen noch immer Planun-

55 Vgl. European Roma Rights Centre, Factsheet: Summit-to-Summit Roma Rights Record 2010, 8. April 2010, unter: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=3573>.

56 Vgl. Status Report 2008, a.a.O. (Anm. 34); siehe auch die zehn „gemeinsamen Grundprinzipien zur Einbeziehung der Roma“ in den Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union, in: Council of the European Union, Council Conclusions on Inclusion of the Roma, Luxemburg, 8. Juni 2009, S. 4-6, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/108377.pdf. Eine deutsche Fassung findet sich als Entwurf unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st10/st10394.de09.pdf>.

gen und politische Konzepte, die sich zudem nach einem Regierungswechsel auch häufig wieder ändern und neu gestaltet werden. Die kontinuierlichen Bemühungen internationaler Organisationen und der Zivilgesellschaft, die Teilnehmerstaaten dazu zu bringen, ihre Verpflichtungen zu erfüllen und Programme zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti zu starten, zeigen, wie schwer es ist, die Politik von schönen Worten zu konkreten Taten zu bewegen.

Auch sind Fortschritte auf diesem Gebiet selbst bei einem größerem Engagement der EU und trotz ihrer finanziellen Ressourcen offenbar nur langsam zu erzielen, da größere Hürden bestehen bleiben. Einige der Probleme sind tief verwurzelt und es gibt kein Patentrezept dafür, Ziele wie die Anhebung des Bildungsstands der Roma auf ein mit dem Landesdurchschnitt vergleichbares Niveau, die Senkung der Arbeitslosigkeit unter den Roma oder die Beseitigung der Diskriminierung, der die Roma praktisch in allen Lebensbereichen ausgesetzt sind, rasch zu verwirklichen. Die nur wenigen Anzeichen für eine soziale oder wirtschaftliche Verbesserung der Lage der Roma und die Belege für eine zunehmende Feindseligkeit gegenüber ihren Gemeinschaften in einigen Staaten lassen befürchten, dass diese beunruhigenden Tendenzen nicht nur anhalten, sondern sogar zunehmen werden.

Die letzten Jahre waren besonders Besorgnis erregend und die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat einige der negativen Trends sicher noch verstärkt. Dennoch scheint den Auswirkungen der auf die jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen und die Verschuldungskrise zurückzuführenden Reduzierung der öffentlichen Ausgaben auch für die wirtschaftlich schwächsten Gruppen der Bevölkerung wie z.B. Roma und Sinti nur erstaunlich wenig Aufmerksamkeit geschenkt zu werden.

Die Aussichten für die nähere Zukunft sind düster, und das selbst in Bereichen, in denen es in letzter Zeit zwar nur geringe, aber dennoch kontinuierliche Verbesserungen der Lage der Roma und Sinti gegeben hat, wie z.B. Bildung, Wohnsituation, politische Partizipation und Repräsentation in den Medien. In einer Reihe von Teilnehmerstaaten scheint es in diesen Bereichen sogar Rückschläge gegeben zu haben und es ist nicht gelungen, die Kluft zwischen dem Lebensstandard der Roma und Sinti und demjenigen der Bevölkerungsmehrheit zu schließen. Ein Mangel an Führungskompetenz, die Rücknahme vorheriger Strategien und Maßnahmen sowie Untätigkeit und Gleichgültigkeit – insbesondere angesichts der Notwendigkeit, Ausgaben im Bereich Wohlfahrt und Sozialleistungen zu kürzen – dürften die negativen Tendenzen eher verstärken. Diese Entwicklungen bergen die Gefahr in offene Konflikte umzuschlagen, wie einige Beispiele in einer Reihe von Teilnehmerstaaten in den vergangenen Jahren bereits gezeigt haben.

In der Vergangenheit hat sich das BDIMR stärker darauf konzentriert, den neueren Demokratien und Staaten in Krisensituationen oder nach einem Konflikt Hilfestellung zu leisten. Heute und höchstwahrscheinlich auch in den nächsten zehn Jahren werden jedoch sowohl konsolidierte als auch junge de-

mokratische Gesellschaften mit Menschenrechtsverletzungen gegen Roma und Sinti konfrontiert sein. Die Bekämpfung an Roma und Sinti begangener Hassdelikte könnte im nächsten Jahrzehnt ein immer wiederkehrendes Thema sein. In diesem Zusammenhang müssen die OSZE-Verpflichtungen stets aufs neue bekräftigt und weiterverfolgt werden.

Das BDIMR, konkreter noch die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti, wird die wichtige Funktion haben, den Teilnehmerstaaten dabei zu helfen, diese Gefahren zu entschärfen und bewährte Praktiken zu fördern. Dazu wird insbesondere die enge Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren und der Zivilgesellschaft, einschließlich Vertretern der Roma- und Sinti-Gemeinschaften, notwendig sein.