



Brüssel, den 4.12.2018
COM(2018) 785 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Bericht über die Evaluierung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration
der Roma bis 2020**

{SWD(2018) 480 final}

1. EINLEITUNG

Der EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020¹ ist die erste auf Roma ausgerichtete EU-Initiative, die ein Follow-up-Verfahren vorsieht. Mit dem Rahmen soll in erster Linie gegen die sozioökonomische Ausgrenzung und Diskriminierung der Roma vorgegangen werden, und zwar durch Förderung eines gleichberechtigten Zugangs zu Bildung, Arbeit, Gesundheit und Wohnen. Um die EU-Integrationsziele für die Roma zu verwirklichen, wurden die Mitgliedstaaten aufgerufen, nationale Strategien zur Integration der Roma (National Roma Integration Strategies, NRIS)² zu erarbeiten und nationale Roma-Kontaktstellen (National Roma Contact Points, NRCP) einzurichten, um die Planung, Umsetzung und Überwachung dieser Strategien zu koordinieren. Der EU-Rahmen sah für jedes Integrationsziel für die Roma eine Reihe von Maßnahmen vor, die die Mitgliedstaaten ergreifen konnten. In den Erweiterungsländern³ wurde ein fünftes Ziel, nämlich der Zugang zu staatsbürgerlichen Dokumenten, hinzugefügt, und die EU ist bestrebt, die Heranführungshilfe zu verbessern, die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu stärken und für eine bessere Überwachung zu sorgen.

Kasten 1: EU-Integrationsziele für die Roma

1. Sicherstellung, dass alle Roma-Kinder mindestens die Grundschule abschließen
2. Verringerung der Beschäftigungslücke zwischen den Roma und der restlichen Bevölkerung
3. Verringerung des Gefälles beim Gesundheitszustand
4. Verringerung der Kluft beim Zugang zu Wohnraum und zu öffentlichen Versorgungsleistungen

Als Reaktion auf die Schlussfolgerungen des Rates zur Beschleunigung des Prozesses der Integration der Roma⁴ wurde der Zeitraum 2011-2017 bewertet. Der vorliegende Bericht fasst die Feststellungen der offenen öffentlichen Konsultation, die Ergebnisse der Bewertung und die wichtigsten Erkenntnisse zusammen, die daraus gewonnen wurden. Die vollständigen Ergebnisse sind der diesem Bericht beiliegenden Arbeitsunterlage enthalten.

2. ÖFFENTLICHE KONSULTATION

Bei der Konsultation ging es darum, die Ursachen für die Ausgrenzung zu ergründen, Wege und Akteure zu finden, um dagegen vorzugehen, sowie zu ermitteln, welche vorrangigen Maßnahmen ergriffen werden sollten. Dabei wurden Meinungen zu den Errungenschaften, Herausforderungen und Fortschritten in Bezug auf die politische Entwicklung und die Lage der Roma erfasst, und zwar in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Gesundheit und Wohnen sowie hinsichtlich von Diskriminierung/Antiziganismus.⁵ Die Ergebnisse spiegeln die Wahrnehmung von Interessengruppen wie den nationalen Roma-Kontaktstellen, der Organisationen der Zivilgesellschaft und den Einzelpersonen aus verschiedenen Mitgliedstaaten und Erweiterungsländern wider.

Die überwiegende Mehrheit der 240 Befragten ist der Meinung, dass die **Lage der Roma** in den fünf Bereichen schlechter ist als die Lage der Nicht-Roma, insbesondere was die

¹ KOM(2011) 173 endgültig.

² Die nationale Strategie zur Integration der Roma umfasst auch integrierte politische Maßnahmenpakete.

³ Zu den Erweiterungsländern gehören Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo*, Montenegro, Serbien und die Türkei.

* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

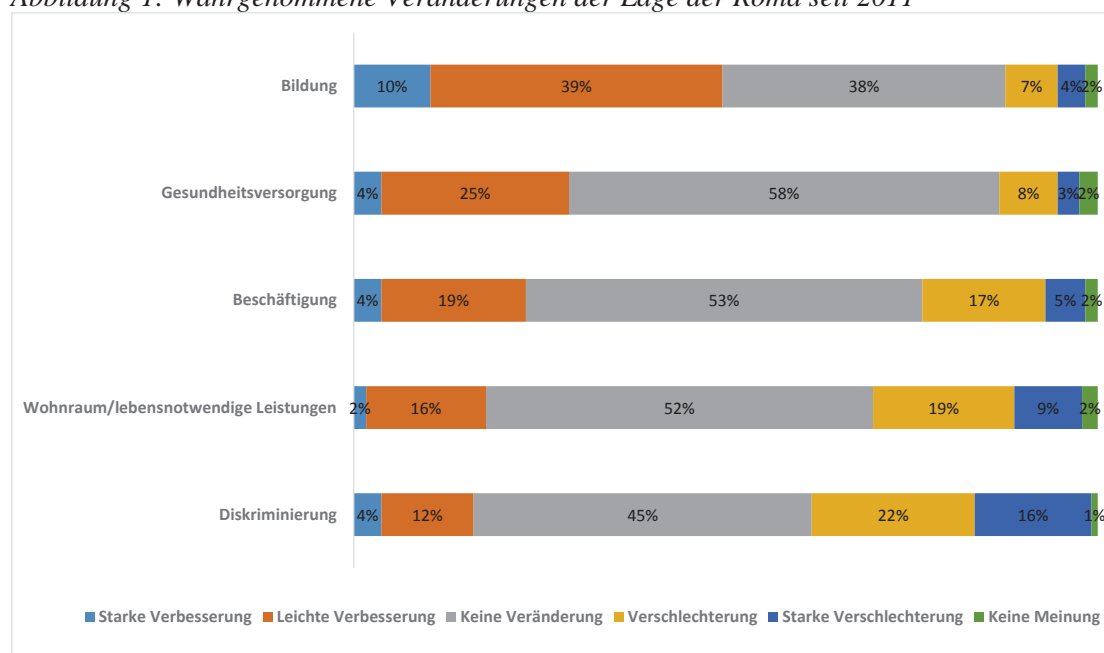
⁴ EPSCO, 8.12.2016.

⁵ https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-eu-framework-national-roma-integration-strategies-2020_de.

Diskriminierung, die Beschäftigung und das Wohnen betrifft. Die meisten halten es auch für notwendig, dass sowohl die EU-Institutionen als auch nationale Behörden in all diesen Bereichen öffentliche Maßnahmen zur Verbesserung der Lage ergreifen.

Was Veränderungen seit 2011 anbelangt, sehen die meisten Menschen im Bildungsbereich eine Verbesserung. Während sich nach Auffassung vieler die Gesundheit verbessert hat, sind die Meinungen in Bezug auf die Beschäftigung geteilt. Was Wohnen und Diskriminierung betrifft, glauben weniger Menschen, dass es eine Verbesserung gibt und mehr Menschen, dass sich die Situation gerade verschlechtert.

Abbildung 1: Wahrgenommene Veränderungen der Lage der Roma seit 2011



Öffentliche Online-Konsultation

Was die **Politikentwicklung** auf EU-Ebene anbelangt, werden die größten Fortschritte im Bildungsbereich und bei der Bekämpfung der Diskriminierung wahrgenommen. Auch in den Bereichen Gesundheit und Beschäftigung sehen mehr Menschen eher eine Verbesserung als eine Verschlechterung der Lage. In Bezug auf die Wohnsituation überwiegen die negativen Meinungen gegenüber den positiven. Bei der Politikentwicklung auf nationaler Ebene ist die Wahrnehmung in Bezug auf den Bildungs- und Gesundheitsbereich insgesamt eher positiv, während das Meinungsbild in Bezug auf die Beschäftigung, die Diskriminierung und insbesondere das Wohnen tendenziell negativ ausfällt.

Die Antworten lassen darauf schließen, dass die Strategien zur Integration der Roma sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene einen umfassenden Charakter aufweisen müssen, um tatsächlich Erfolge zu erzielen; sie müssen mindestens die **Schlüsselbereiche des EU-Rahmens** und die **Bekämpfung des Antiziganismus** vollständig umfassen. Aus einer Liste von 20 Prioritätsbereichen⁶ ging Bildung als eine klare Priorität hervor (67 % auf europäischer und 76 % auf nationaler Ebene), gefolgt von

⁶ Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge, Wohnraum und lebensnotwendigen Leistungen, Dokumenten; Förderung der Kultur und der Kunst der Roma, der Unterrichtung der Romani-Sprache und der Geschichte der Roma; Bekämpfung der Diskriminierung, des Antiziganismus; Befähigung der Roma; besondere Maßnahmen für Roma-Kinder, -Frauen und -Jugendliche; Armutsbekämpfung; Aufbau der Kapazitäten nationaler, regionaler und kommunaler Behörden für die Zivilgesellschaft; Koordinierung und Kooperation der Interessenvertreter; Finanzierung; Überwachung und Evaluierung.

Beschäftigung (49 % auf europäischer und 57 % auf nationaler Ebene); mehr als ein Drittel der Befragten auf europäischer sowie auf nationaler Ebene wählten den Abbau von Diskriminierung und Antiziganismus sowie den Zugang zu Wohnraum und zur Gesundheitsversorgung als Prioritäten aus.

Die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes wird auch dadurch deutlich, dass die Ausgrenzung erwiesenermaßen auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist, die im Rahmen der Integrationsstrategien alle gleichzeitig angegangen werden müssen. Zu den Ursachen gehören in erster Linie die Diskriminierung und der Antiziganismus, ein beschränktes politisches Engagement, die mangelnde Teilhabe der Roma, begrenzte Kapazitäten auf Seite der Institutionen und unzureichende Finanzmittel.

So sind 60 % der Befragten der Meinung, dass die nationalen, regionalen und lokalen Behörden Unterstützung von der EU benötigen, um die Lage der Roma zu verbessern. Die Interessenvertreter halten die EU für wichtiger als die nationalen Behörden, wenn es darum geht, die europäischen Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung und Rassismus zu überwachen und durchzusetzen oder die Entwicklung und Umsetzung ehrgeiziger Strategien zur Integration der Roma zu einer Voraussetzung für den Zugang zu Finanzmitteln zu machen. Von den nationalen Behörden wird hingegen erwartet, eine stärkere Rolle bei der Bekämpfung des Antiziganismus (etwa durch den Aufbau von gemeinsamen Roma- und Nicht-Roma-Gemeinschaften, die Durchführung von Schulungen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Integration der Roma für Beamte oder durch die Aufnahme der Geschichte und Kultur der Roma in die Lehrpläne) sowie bei der Stärkung der Teilhabe der Roma zu spielen (politische Teilhabe, nationale Kooperationsforen, Kapazitätsaufbau, Beteiligung an der Entwicklung und Überwachung von Politiken).

Die Errungenschaften (Einordnung der Integration der Roma im oberen Bereich der politischen Agenda, EU-Finanzierung, Anerkennung des Antiziganismus als eigene Form der Intoleranz) werden eher der EU- als der nationalen Ebene zugeschrieben. Was die Herausforderungen in Bezug auf den Rahmen und die nationalen Strategien zur Integration der Roma anbelangt, so gaben die meisten der an der öffentlichen Konsultation teilnehmenden Interessenträger das Fehlen einer wirksamen systematischen Einbindung als übergreifende Herausforderung an (Ausrichtung öffentlicher Maßnahmen auf die Bedürfnisse der Roma).

3. ERGEBNISSE NACH BEWERTUNGSKRITERIEN

Bei der Bewertung wurden fünf Basiskriterien (Relevanz, Kohärenz, Wirksamkeit, Effizienz und EU-Mehrwert) und drei Zusatzkriterien (Gerechtigkeit, Koordinierung, Nachhaltigkeit) beurteilt. Die Zusatzkriterien werden nachstehend im Zusammenhang mit den Basisbewertungskriterien überprüft, mit denen sie am engsten verknüpft sind (Gerechtigkeit unter Relevanz, Koordinierung unter Wirksamkeit und Nachhaltigkeit unter EU-Mehrwert).

3.1. Relevanz

Bei der Analyse der Relevanz wird untersucht, ob die gesetzten Ziele den Bedürfnissen zu jener Zeit angemessen waren und heute immer noch relevant sind. **Die Relevanz wird mit Einschränkungen insgesamt als positiv beurteilt.** Die Bewertung bestätigt, dass die Prioritätsbereiche von zentraler Bedeutung für die Integration der Roma sind und auch heute noch gelten.

Bei der Bewertung wurden allerdings auch **Mängel** bei der ursprünglichen Auslegung des Rahmens festgestellt:

- Das Ziel im Bildungsbereich (dass alle Roma-Kinder zumindest einen Grundschulabschluss erwerben) war zwar relevant, aber nicht ehrgeizig.
- Der Abbau von Diskriminierung war ein allgemeines Ziel, ein Querschnittsthema ohne Formulierung eines spezifischen Ziels zur Bekämpfung der Diskriminierung. Die auf die Bekämpfung des Antiziganismus ausgerichteten Maßnahmen wurden als unzureichend befunden, obwohl der Rahmen in jedem Politikbereich Antidiskriminierungsmaßnahmen beinhaltet, der Antiziganismus in nachfolgenden politischen Dokumenten der EU als spezifische Form der Intoleranz anerkannt wurde⁷ und sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene in Übereinstimmung mit EU-Rechtsvorschriften Schritte unternommen wurden, gegen Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzugehen⁸.
- Im Rahmen wurde zwar die Vielfalt unter dem weit gefassten Überbegriff „Roma“⁹ hervorgehoben, doch die Bewertung hat ergeben, dass innerhalb des Rahmens nur begrenzte Kapazitäten zur Verfügung standen, um dieser Vielfalt innerhalb der Roma-Bevölkerung konkret Rechnung zu tragen. Auf spezifische Gruppen innerhalb der Roma, die Geschlechterdimension oder die Mehrfachdiskriminierung (**Gerechtigkeit**) wurde nur in unzureichendem Maße eingegangen.

Um die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zu achten, bietet der EU-Rahmen eine gewisse Flexibilität bei der Anpassung der darin festgelegten Ziele und Auswahl der Zielgruppen an den jeweiligen nationalen Kontext. Damit geht einher, dass die Relevanz des Rahmens sehr stark von der Angemessenheit und dem Ehrgeiz der Ziele und Maßnahmen abhängt, die in den nationalen Strategien zur Integration der Roma dargelegt sind. Ein solcher Ansatz kann zwar einerseits die Relevanz einzelner Maßnahmen steigern, die Bewertung hat allerdings ergeben, dass die Methode insgesamt zu einer fragmentierten Umsetzung beitrug und die Wirksamkeit somit beeinträchtigte.

3.2. Wirksamkeit

Bei der Wirksamkeitsanalyse wird untersucht, inwieweit bisher Fortschritte bei den im Rahmen festgelegten Zielen erreicht wurden, sowohl im Hinblick auf die Integrationsziele für die Roma als auch bei der Einrichtung von Instrumenten und Strukturen für die Integration der Roma auf EU- und nationaler Ebene (**Koordinierung**).

Die Wirksamkeit in Bezug auf die Fortschritte bei den Integrationszielen für die Roma wird insgesamt als begrenzt bewertet, wobei es erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Bereichen und Ländern gibt¹⁰. Die größten Fortschritte gab es in der Bildung (verringerte Zahl der Schulabbrecher, Verbesserungen bei der frühkindlichen

⁷ Der Europarat (insbesondere ECRI, die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz) definiert den Antiziganismus als eine „spezifische Form von Rassismus, eine Ideologie, die auf einer Vorstellung von rassischer Überlegenheit gründet, einer Form von Entmenschlichung und institutionellem Rassismus, der auf historischer Diskriminierung basiert, und die sich u. a. durch Gewalt, Hassreden, Ausbeutung, Stigmatisierung und der radikalsten Form der Diskriminierung ausdrückt.“ COM(2017) 458 final, 2008/913/JI.

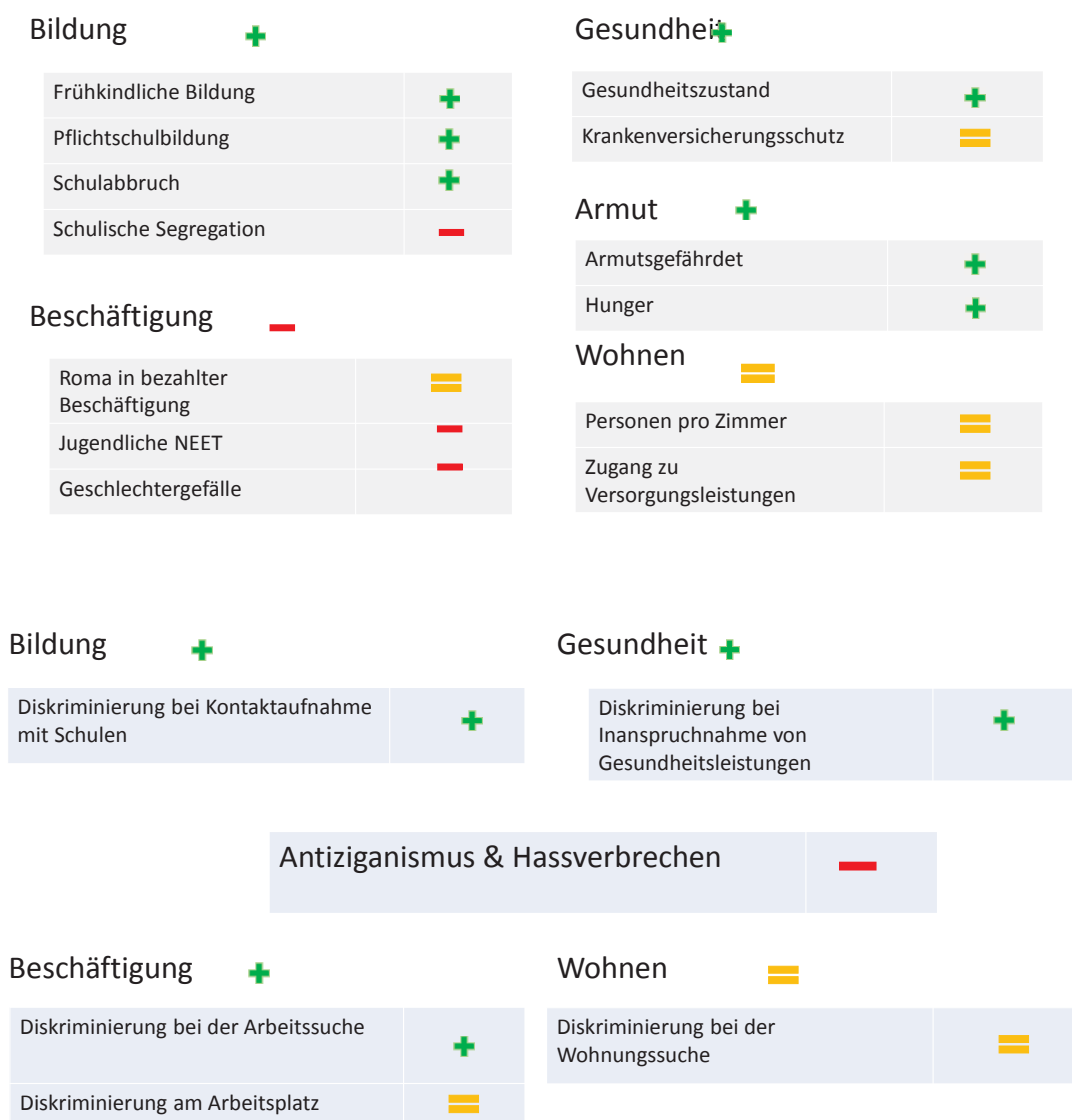
⁸ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

⁹ Der Terminologie der europäischen Institutionen und internationalen Organisationen entsprechend wird der Begriff „Roma“ für eine Reihe verschiedener Gruppen verwendet (z. B. Roma, Sinti, Kalé, Zigeuner, Romanichels, Bojasch, Aschkali, Ägypter, Jenische, Dom, Lom, Rom, Abdal) und umfasst auch Fahrende. Die Besonderheiten dieser Gruppen werden anerkannt.

¹⁰ Roma integration indicators scoreboard (Bewertungsmatrix von Indikatoren für die Integration der Roma), SWD(2017) 286 final/2, Begleitdokument zur Mitteilung COM (2017) 458 final.

Bildung und im Pflichtschulbereich, aber verstärkte Segregation). Nach eigener Wahrnehmung hat sich der Gesundheitszustand der Roma verbessert, die medizinische Versorgung ist aber nach wie vor begrenzt. Beim Zugang zur Beschäftigung wurde keine Verbesserung festgestellt und der Anteil der jungen Roma, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (NEET) hat sogar zugenommen. Die Wohnsituation ist nach wie vor schwierig. Gewisse Fortschritte wurden hingegen beim allgemeinen Ziel der Armutsbekämpfung festgestellt. Antiziganismus und Hassverbrechen geben nach wie vor Anlass zur Sorge, obwohl sich die Diskriminierungserfahrungen der Roma beim Zugang zu Dienstleistungen in einigen Bereichen nachweislich verringerten.

Abbildung 2: Veränderungen der Lage der Roma in den einzelnen Politikbereichen und bei den Armutsverhältnissen im Zeitraum 2011-2016; Diskriminierung in einzelnen Bereichen und Antiziganismus



FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) 2011, 2016, 2017

Die Wirksamkeit bei der Koordinierung wird auf der EU-Ebene als positiv und auf nationaler Ebene als begrenzt bewertet. Den Ergebnissen der Bewertung zufolge ist es mit dem Rahmen gelungen, Instrumente und Verwaltungsstrukturen aufzubauen oder zu

stärken, die Zusammenarbeit zwischen den an der Integration der Roma beteiligten Akteuren zu verbessern und deren Kapazitäten zu steigern. Durch den Rahmen wurde die Zusammenarbeit verschiedener Interessenträger auf EU- und nationaler Ebene weiter verbessert, doch die Teilhabe wirkt sich bisher noch nicht stark genug auf die Gestaltung der Politik und von Dienstleistungen aus. Auf nationaler Ebene führte der Rahmen zwar zur Entwicklung diverser Instrumente – nationale Roma-Strategien, Kontaktstellen (NRCP) und Plattformen – doch die gemeinsame Ausrichtung der nationalen Strategien zur Integration der Roma einerseits und der Integrationsziele für die Roma andererseits ist noch unvollständig. Wie im Zuge der Bewertung festgestellt wurde, mangelt es mehreren NRCP immer noch an institutionellem Gewicht, Ressourcen und Kapazitäten, wenngleich sich die Zusammenarbeit von öffentlichen Verwaltungsbehörden untereinander sowie die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und anderen Beteiligten durch die Einrichtung nationaler Roma-Kontaktstellen verbessert hat.

3.3. Kohärenz

Bei der Kohärenzanalyse geht es darum, festzustellen, wie gut der EU-Rahmen mit anderen EU- und nationalen Instrumenten zusammenwirkt. **Die Kohärenz wurde auf der EU-Ebene als positiv und auf der nationalen Ebene als begrenzt bewertet.**

Aus der Evaluierung geht hervor, dass auf EU-Ebene Fortschritte beim Einsatz von Politiken sowie bei der Bereitstellung von EU-Geldern und Rechtsinstrumenten für die Integration der Roma erzielt wurden. Das trifft insbesondere auf die Strategie Europa 2020 (durch Synergien zwischen den Zielen von Europa 2020, den Integrationszielen für die Roma und den länderspezifischen Empfehlungen zu den Roma) sowie die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF 2014-2020: Roma-spezifische Investitionspriorität¹¹ und Ex-ante-Konditionalität) zu. Darüber hinaus wurde eine Verknüpfung zwischen Europa 2020 und ESIF hergestellt: Mitgliedstaaten, denen länderspezifische Empfehlungen zu den Roma erteilt wurden, sollten die Roma-spezifische Investitionspriorität berücksichtigen und die ESIF für eine inklusive Politikreform nutzen. Dies löste wiederum die Anwendbarkeit der Roma-bezogenen thematischen Ex-ante-Konditionalität und ihrer Erfüllungskriterien aus, welche eng mit den Zielen des Rahmens verknüpft sind.

Laut der Bewertung ist es mit dem Rahmen außerdem gelungen, die Ziele hinsichtlich der Integration der Roma in Bereichen wie der Erweiterung¹², der Städteagenda¹³, den EU-Politiken zur Bekämpfung von Menschenhandel¹⁴ oder in Vorschlägen wie der Neufassung der Trinkwasserrichtlinie¹⁵ systematisch einzubinden. Dennoch heißt es in der Bewertung, dass in der Jugendgarantie bzw. in der Europäischen Säule sozialer Rechte nicht ausdrücklich auf die Roma Bezug genommen wird. Der EU-Rahmen und die

¹¹ Für den Zeitraum 2014-2020 wurde zwölf Mitgliedstaaten unter der ESF-Investitionspriorität 9 (ii) „Integration marginalisierter Bevölkerungsgruppen wie etwa der Roma“ eine Summe von 1,5 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt.

¹² Die Integration der Roma wurde in den Erweiterungsverhandlungen durchgängig berücksichtigt und in die wichtigsten Prioritäten der Erweiterung, den Fahrplan für die Visaliberalisierung, die Verhandlungen zum Kapitel 23 Justiz und Grundrechte, das Instrument für Heranführungshilfe aufgenommen. Die Fortschritte wurden in den jährlichen Berichten der Kommission bewertet.

¹³ Eurocities2017: Roma in Cities in Europe (Roma in den Städten Europas). Brüssel. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf

¹⁴ Im Rahmen der Ergebnisse der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels für den Zeitraum 2012-2016 wird auf die Situation der Roma, ihre besonderen Risiken und ihre Schutzbedürftigkeit Bezug genommen. Dies steht mit dem umfassenden Rechtsrahmen der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels (Richtlinie 2011/36/EU) und dem damit verbundenen Politikrahmen der EU, einschließlich der Mitteilung der Kommission zur Berichterstattung über die Folgemaßnahmen zur Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels und zur Ermittlung weiterer konkreter Maßnahmen (COM(2017) 728 final) im Einklang.

¹⁵ COM(2017) 753 final.

EU-Rechtsinstrumente sind hinsichtlich ihrer Ziele und ihres Anwendungsbereichs weitgehend komplementär. Während mit der Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften durch die Kommission die politischen Ziele des Rahmens gestärkt werden, wird die Kommission dank der Überwachungsfunktion der NRIS über den aktuellen Stand der EU-Rechtsvorschriften informiert.

Laut der Bewertung hat der Rahmen hingegen in geringerem Maße dazu beigetragen, die Integration der Roma systematisch in die Rechts-, Politik- und Finanzinstrumente auf nationaler Ebene einzubinden. Die meisten NRIS und staatlichen Maßnahmen greifen nicht gut ineinander. Ein wesentliches Hindernis ist dabei der begrenzte Einfluss der Roma-Kontaktstellen auf die Gestaltungs-, Umsetzungs- und Entscheidungsprozesse der allgemeinen Politik.

3.4. Effizienz

Bei der Effizienzanalyse wird untersucht, in welchem Verhältnis die für eine Intervention eingesetzten Ressourcen mit den erzeugten Veränderungen stehen. Während der Schwerpunkt der Bewertung auf der Effizienz bei der Überwachung und bei der Berichterstattung lag, sollten auch die Kosten und Nutzen in Verbindung mit dem EU-Rahmen und den NRIS beurteilt werden.

Die Effizienz bei den Überwachungs- und Berichterstattungssystemen wurde als begrenzt bewertet. Bei den Überwachungsinstrumenten gab es eine schrittweise Entwicklung. Mit der Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2013 wurde – zwar mit Wirkung erst ab 2016 – eine umfassende Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten eingeführt.¹⁶ Entsprechend den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten konzentriert sich die Berichterstattung in erster Linie auf Integrationsmaßnahmen anstatt auf Ergebnisindikatoren, anhand derer die Gesamtwirksamkeit der Interventionen gemessen werden könnte. Der Bewertung zufolge ist das von der Kommission bereitgestellte Online-Tool für die Berichterstattung von der nationalen bis hin zur europäischen Ebene ein positiver Schritt hin zum Lernen in der Politik sowie zu mehr Transparenz, weist allerdings noch ein paar Schwächen auf, die anzugehen sind (*siehe Abschnitt 4.5*). FRA- und IPA-finanzierte Umfragen gewährleisteten eine unabhängige Überwachung, wodurch mit der Zeit Fortschritte bei der Überwachung erzielt werden konnten. Seit 2017 überwacht die Kommission in einem Pilotprojekt die Umsetzung der NRIS durch koordinierte zivilgesellschaftliche Koalitionen¹⁷.

Aus der Bewertung geht hervor, dass die Kosten und Nutzen nicht abschließend quantifiziert, bewertet und dem Rahmen zugeordnet werden konnten. Die Kosten sind zwar kurzfristig, die meisten potenziellen Nutzen sind jedoch langfristig angelegt und werden erst ab 2020 zutage treten. Langfristig betrachtet würden Fortschritte in der Bildung, bei der Beschäftigung, beim Wohnen und auf der Ebene der Gesundheit nicht nur dazu beitragen, die Armut innerhalb der Roma-Bevölkerung zu verringern, sondern hätten auch steuerliche Vorteile, etwa in Form von Beiträgen zum Staatshaushalt, oder würden sich auf die Nutzung öffentlicher Güter und Dienstleistungen auswirken (verringerte Inanspruchnahme von Sozialleistungen). Die Integration der Roma könnte sich positiv auf den Arbeitsmarkt (mehr Effizienz durch geringeren Arbeits- und Fachkräftemangel) sowie die Wirtschaft – einschließlich auf das BIP – auswirken.

3.5. EU-Mehrwert

¹⁶ 2017 für die Erweiterungsregion.

¹⁷ <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor> Aus dem IPA (Instrument für Heranführungshilfe) wird ein ähnliches Verfahren finanziert.

Bei der Analyse des EU-Mehrwerts geht es um Veränderungen, die mit dem Rahmen angestoßen wurden und über das hinausgehen, was von den beteiligten Akteuren alleine oder ohne jegliche Maßnahmen vernünftigerweise zu erwarten gewesen wäre. **Der EU-Mehrwert wurde als positiv bewertet.** In der Bewertung wird festgestellt, dass durch die EU-Maßnahmen ein Mehrwert für die nationalen Politiken für die Roma und deren Umsetzung auf politischer, verwaltungstechnischer und finanzieller Ebene geschaffen wurde.

Kasten 2: EU-Mehrwert

<p>Politische Ebene</p> <ul style="list-style-type: none">• Integration der Roma als vorrangiges Ziel sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene• Berücksichtigung von Roma-Fragen sogar in Ländern mit kleineren Roma-Gemeinschaften <p>Verwaltungsebene</p> <ul style="list-style-type: none">• Entwicklung von Strukturen zur Integration der Roma• Stabilität dank mehrjähriger Auslegung der EU-Maßnahmen• Rahmen für politische Orientierungshilfe, Überwachung und Berichterstattung zur Rechenschaftspflicht und Transparenz• Gelegenheiten für gegenseitigen Austausch und Zusammenarbeit• umfassendes Konzept <p>Finanzielle Ebene</p> <ul style="list-style-type: none">• ESIF- und IPA-Mittel zur Unterstützung der Umsetzung nationaler Strategien zur Integration der Roma
--

Aus der Bewertung ergibt sich, dass ohne den EU-Rahmen Roma-Fragen auf der politischen Agenda der EU weniger stark Berücksichtigung finden würden. In einigen Ländern könnte es keine nationalen Strategien zur Integration der Roma mehr geben; in anderen könnten diese Strategien weiter geschwächt werden und das politische Engagement für die Integration der Roma würde abnehmen. Das Ende des Rahmens würde zu einer Verringerung und Lockerung der Überwachung und Berichterstattung führen. Gegenwärtige nationale Politiken und zielgerichtete Strukturen würden teilweise eingestellt werden oder schlechter funktionieren und stattdessen eher einen symbolischen Wert annehmen. Der Bewertung zufolge **wird mehr Zeit benötigt, um funktionierende Strukturen zu verfestigen, für Nachhaltigkeit und eine langfristige Auswirkung der Politiken zu sorgen.** Es ist von zentraler Bedeutung, dass die nationalen, von einem gemeinsamen Rahmen geleiteten Strategien zur Integration der Roma, fortgesetzt und verbessert werden. In der ersten Phase wurden zwar einige greifbare – wenn auch unzureichende – Ergebnisse erzielt, dennoch muss – so die Bewertung – der Gesamtfortschritt gestärkt und besser ausgerichtet werden. Der Schwerpunkt sollte dabei auf der Steigerung des politischen Engagements, der Einführung spezifischer messbarer Ziele und eines strengen Überwachungsverfahrens und einer wirksameren Umsetzung liegen, die von ausreichenden Mitteln und einem partizipativen Verwaltungssystem gestützt wird.

4. BEWERTUNG: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND GEWONNENE ERKENNTNISSE

Die Bewertung ergab, dass der Rahmen für die Entwicklung von Instrumenten und Strukturen zur Förderung der Integration der Roma auf EU- und nationaler Ebene von zentraler Bedeutung war. Das Ziel, „der Ausgrenzung der Roma ein Ende zu setzen“, wurde allerdings nicht erreicht. Sowohl die Ergebnisse der Bewertung als auch die früheren jährlichen Bewertungen der Kommission zur Umsetzung der nationalen Strategien zur Integration der Roma heben die wichtigsten Prioritäten hervor. Zu den wichtigsten Prioritäten, die noch in Angriff zu nehmen sind, zählen eine bessere systematische Einbindung von Roma-Fragen, ein klarer Fokus auf die Bekämpfung des Antiziganismus, die Verbesserung von Partnerschaften und der Teilhabe der Roma, die Berücksichtigung der Vielfalt innerhalb der Roma (mit Schwerpunkt auf Roma-Frauen, -Jugendlichen und -Kindern) sowie Verbesserungen beim Festlegen von Zielen, bei der Erhebung von Daten und bei der Berichterstattung zur Förderung des Lernens in der Politik.¹⁸

4. 1. Wirksame systematische Einbindung von Roma-Fragen und gezielte Ausrichtung auf die Roma zur Sicherung der Nachhaltigkeit

Den Ergebnissen der Bewertung nach sollten der EU-Rahmen und die NRIS wirksamer eingesetzt werden, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Roma in der allgemeinen Politik besser widerspiegelt werden. Zur Inklusion der Roma kommt es dann, wenn die allgemeine Politik verstärkt auf ihre besonderen Bedürfnisse eingeht. Den meisten bestehenden Politiken, die auf die Integration der Roma ausgerichtet sind, fehlt es an einer systematischen Sichtweise. Es wird festgestellt, dass **die nationalen Behörden eine Doppelstrategie fahren sollten, nach der sie allgemeine Dienstleistungen inklusiv gestalten und Programme aufstellen, die sich gezielt an die bedürftigsten Personengruppen richten.** Die NRIS sollten im Detail darlegen, wie die Roma noch stärker in die Bildungs-, die Beschäftigungs-, die Gesundheits- und die Wohnungspolitik eingebunden werden können und welche konkreten Maßnahmen vorgesehen sind, um spezifische Benachteiligungen zu überwinden und um in den verschiedenen Bereichen einen wirksamen und gerechten Zugang sicherzustellen. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten die Investitionspriorität hinsichtlich der Integration marginalisierter Bevölkerungsgruppen wie etwa der Roma sowie andere Investitionsprioritäten voll ausschöpfen.

Was diesbezüglich die Verordnungen nach der ESIF-Förderperiode bis 2020 anbelangt, schlug die Kommission vor, die Verbindung zwischen den NRIS und EU-Mitteln zu stärken, weiterhin an der sozioökonomischen Integration marginalisierter Bevölkerungsgruppen wie der Roma als spezifischem Ziel festzuhalten und die Verwendung von Mitteln nur dann zuzulassen, wenn sie dazu verwendet werden, thematische und begünstigende Voraussetzungen zu stärken, die bestimmte Anforderungen für die NRIS enthalten¹⁹:

- Maßnahmen zur Beschleunigung der Integration der Roma sowie zur Vermeidung und Beseitigung von Segregation
- Berücksichtigung der Geschlechterdimension und Situation der jungen Roma
- Festlegen von Bezugspunkten, messbaren Meilensteinen und Zielen

¹⁸ Siehe Anhang mit einer Tabelle zur Zusammenfassung der Bewertung nach Bewertungskriterien

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/investing-people_de – Vorschlag der Kommission vom 30.5.2018 zum ESF+; https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_de – Vorschlag der Kommission vom 29.5.2018 für eine Dachverordnung.

- Vorkehrungen für Überwachung, Bewertung und Überprüfung
- Vorkehrungen für die systematische Einbindung der Integration der Roma auf regionalen und lokalen Ebenen
- Vorkehrungen zur Sicherstellung, dass die Auslegung, Umsetzung, Überwachung und Überprüfung nationaler Strategien zur Integration der Roma in enger Zusammenarbeit mit der Roma-Zivilgesellschaft und anderen relevanten Interessenträgern erfolgt, auch denen auf regionaler und lokaler Ebene.

Die Integration der Roma ist auch eine thematische Priorität für die künftige Hilfe zugunsten der Erweiterungsregion im Rahmen von IPA III.

Die Übereinstimmung zwischen dem Rahmen und anderen politischen Strategien sollte ebenfalls auf der EU-Ebene gestärkt werden, heißt es in der Bewertung. Politische Prioritäten (die sowohl eine inklusive Strukturreform im Rahmen des Semesters als auch die Erweiterungspolitik fördern, sowie zielgerichtete Politiken innerhalb der NRIS) sollten stärker mit EU-Mitteln verknüpft werden. Die Kommission könnte beispielsweise weitere Möglichkeiten dahin gehend ausloten, ob die Bekämpfung von Diskriminierung und Antiziganismus zu einer Voraussetzung für Finanzierungen gemacht werden kann. Darüber hinaus sollte erwogen werden, **Synergien zwischen den Integrationszielen für die Roma einerseits und wichtigen EU- und internationalen politischen Anstrengungen andererseits** – etwa zwischen der Europäischen Säule sozialer Rechte und der Agenda 2030 der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung – voll auszuschöpfen.

4.2. Verstärkter Fokus auf die Bekämpfung von Diskriminierung und Antiziganismus

Die Bewertung ergab, dass das Fehlen eines spezifischen Ziels zur Bekämpfung der Diskriminierung sowie zielgerichteter Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung des Antiziganismus zu den größten Schwächen zählten. Während Diskriminierung und soziale Ausgrenzung sich gegenseitig verstärken und grundsätzlich jeder Roma Diskriminierung ausgesetzt sein kann, erfahren nicht alle Roma soziale Ausgrenzung.

Es wurden bereits Anstrengungen unternommen, dieses Problem zu beheben: So erfolgt im Rahmen der Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse²⁰ und des Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit eine Überwachung des Antiziganismus; die Überwachung von Hassreden im Internet²¹ umfasst auch den Antiziganismus und hat zur Beteiligung von Roma-NRO²² geführt. Der Kampf gegen Diskriminierung und Antiziganismus wurde im Rahmen des Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ und des Projekts „Roma Civil Monitor“, in Diskussionen mit Interessenvertretern wie beispielsweise innerhalb der Europäischen Plattform für die Inklusion der Roma oder der hochrangigen Gruppe zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit²³ sowie im Rahmen der Forschungstätigkeit der FRA²⁴ als vorrangige Forderung dargestellt.

²⁰ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22).

²¹ Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55-58.

²² http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

²³ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025

Die Bewertung legt den Schluss nahe, dass **die Mitgliedstaaten ermutigt werden sollten, mehr Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Antiziganismus umzusetzen**. So sollten die nationalen Strategien zur Integration der Roma beispielsweise Maßnahmen umfassen, die gezielt auf die Prävention und Bekämpfung vorurteilsbedingter Hassverbrechen, Hassreden und Stigmatisierung abzielen, deren Ursache im Antiziganismus liegt (etwa durch die Aktualisierung von Lehrplänen, durch interethnische Gemeinschaftsbildung, Schulungen zur Sensibilisierung von Arbeitgebern, Bildungs-, Gesundheits- und Wohnbehörden sowie von Polizeibeamten, Staatsanwälten und Richtern). Um zu vermeiden, dass EU-Mittel dazu verwendet werden, um diskriminierende Praktiken zu unterstützen, müssen systematische Anstrengungen erfolgen. Die Überwachung und Bekämpfung des Antiziganismus sollten beim wechselseitigen Lernen und bei der Zusammenarbeit zwischen Behörden, der Zivilgesellschaft, den Medien und Gleichstellungsstellen eine Rolle spielen. Bei der Ausarbeitung ihrer Aktionspläne zur Bekämpfung des Antiziganismus, des Rassismus und der Diskriminierung im Rahmen der NRIS sollten die NRCP die Gleichstellungsstellen mit einbinden.

Die Bewertung hebt hervor, dass die Bekämpfung von Diskriminierung und Antiziganismus innerhalb des Rahmens einen eigenen Prioritätsbereich einnehmen sollte, der neben den vier Integrationszielen für die Roma ein spezifisches Ziel zur Bekämpfung der Diskriminierung beinhalten sollte. Gleichzeitig sollte das Thema aber auch als Querschnittspriorität beibehalten werden, wobei in jedem der vier Prioritätsbereiche eine Reihe spezifischer Ziele festgelegt werden sollten. **Ein klarerer Fokus auf die Bekämpfung von Antiziganismus und Diskriminierung sollte den Integrationsansatz ergänzen, nicht ersetzen**. Dadurch könnte die Durchsetzung von Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung und Hassverbrechen gestärkt und gleichzeitig die Wirksamkeit von Politiken zur sozialen Inklusion gesteigert werden.

4.3. Partnerschaften

Die Bewertung ergab, dass auf EU- und nationaler Ebene zwar Verwaltungsmechanismen bestehen, deren Funktionsfähigkeit aber noch eingeschränkt ist. Die NRIS sind üblicherweise nicht auf wirksame Weise mit der allgemeinen Politik verbunden, da sie wichtige Sektoren und Interessenvertreter nicht konsequent einbeziehen. Die Teilhabe der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen der europäischen Multi-Level-Governance wurde gefördert. Die Möglichkeiten der Roma, wirksam am politischen Leben und an allen Stufen des politischen Prozesses teilzunehmen, sind jedoch immer noch begrenzt. Um den Rahmen und die NRIS zu stärken, müssen die Roma, die Zivilgesellschaft, nationale Behörden und insbesondere die NRCP und lokalen Regierungen befähigt und deren Kapazitäten aufgebaut werden.

Zur Befähigung und Teilhabe der Roma braucht es eigene Maßnahmen, um die Stimme der Roma im politischen Prozess zu stärken. Zu diesen gehören:

- politische Teilhabe durch Gemeinschaftsmaßnahmen
- Förderung der Teilhabe der Roma an Berufen, in denen sie unterrepräsentiert sind
- Förderung vorbildlicher Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen Roma und Nicht-Roma
- Unterstützung des Engagements der Roma bei lokalen Behörden und in der Zivilgesellschaft.

²⁴ FRA 2018, A persisting concern: Roma-Feindlichkeit als Hindernis für die Integration der Roma (nur EN).

Die Gleichstellung der Geschlechter ist bei der Förderung eines wirksameren Engagements der Roma auf allen Ebenen zu berücksichtigen.

Aus der Bewertung geht hervor, dass **die Befähigung und der Aufbau der Kapazitäten der Roma und einer romafreundlichen Zivilgesellschaft nicht nur für die Erbringung von Dienstleistungen für die Roma wichtig sind, sondern auch für die Politikentwicklung und eine unabhängige Beobachtung.** Es sollte sichergestellt werden, dass die Zivilgesellschaft kontinuierlich und auf koordinierte Weise in die Überwachung der Umsetzung eingebunden ist. Deren Einbeziehung in die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der allgemeinen Politik sollte auch auf nationaler Ebene unterstützt werden, um dafür zu sorgen, dass die Politiken die Roma tatsächlich erreichen. Zu diesem Zweck müssen Synergien und die Zusammenarbeit zwischen Roma- und allgemeinen NRO unterstützt werden.

Die nationalen Roma-Kontaktstellen sollten gestärkt werden, und zwar sowohl hinsichtlich ihres Mandats, ihrer institutionellen Kapazität, ihrer personellen Ausstattung und ihrer Haushaltsmittel. Sie müssen zu wirksamen Befürwortern einer systematischen Einbindung der Integration der Roma in alle relevanten Bereiche der Politik werden und in der Lage sein, wichtige Dienststellen auf nationaler Ebene einzubeziehen. Darum sollten sie:

- einen dauerhaften Dialog mit allen Dienststellen aufrechterhalten, die für die Integration der Roma relevant sind
- in enger Abstimmung mit Verwaltungsbehörden arbeiten;
- mit regionalen und lokalen Akteuren zusammenarbeiten
- alle relevanten Akteure in die Überwachung der NRIS und der einschlägigen Politiken zur Integration der Roma und zur Bekämpfung der Diskriminierung einbeziehen
- das System der Konsultation und des Dialogs mit der Zivilgesellschaft der Roma stärken und deren Einbindung in die Überwachung, Bewertung und Berichterstattung über die Umsetzung steigern.

Lokale Regierungen verfügen häufig nicht über ausreichende Ressourcen und das nötige Fachwissen, um gegen Diskriminierung vorzugehen und die soziale Inklusion zu fördern. Es sollten verstärkt EU-Mittel eingesetzt werden, um lokale Kapazitäten aufzubauen und die Entwicklung, Umsetzung und Überwachung lokaler Strategien zu fördern. Die Einbindung von Roma-Gemeinschaften in Initiativen, die auf sie selbst und den Aufbau ihrer Kapazitäten ausgerichtet sind, sodass sie die Führung solcher Projekte übernehmen können, steigert die Wirksamkeit und Effizienz der EU-Mittel für die Integration der Roma und trägt dazu bei, die Menschen, die üblicherweise als „Zielgruppe“ bezeichnet werden, zur Selbstbestimmung zu befähigen.²⁵

4.4. Berücksichtigung der Vielfalt innerhalb der Roma

Die Bewertung ergab, dass der EU-Rahmen nur begrenzt dazu in der Lage war, der Vielfalt innerhalb der Roma Rechnung zu tragen. Auf die **Geschlechterdimension** wurde nur unzureichend eingegangen und die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen wurde nur in bestimmten NRIS berücksichtigt. Für einen **kindgerechten Ansatz** wären umfassendere Strategien erforderlich gewesen, um die Bedürfnisse der Kinder in der Bildungs-, Gesundheits- und Wohnungspolitik parallel zu berücksichtigen sowie den

²⁵ Das ROMACT-Programm und das FRA-Projekt „Beteiligung örtlicher Gemeinschaften an der Einbeziehung der Roma“ (LERI) sind Beispiele dafür, wie lokale Partnerschaften und der Zusammenhalt auf lokaler Ebene durch partizipative Methoden gefördert werden können. <http://coe-romact.org/>; <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>

Kinderschutz zu stärken. Nach wie vor gilt es den Menschenhandel zu bekämpfen, und dabei auf die Problematik der Kinder und die Geschlechterdimension einzugehen. Auf Mehrfach- und bereichsübergreifende Diskriminierung wird nur selten eingegangen.

Obwohl die Mobilität innerhalb der EU im Zuge der Erweiterung ein wesentlicher Anlass für die Einrichtung des EU-Rahmens war, werden die Bedürfnisse der Roma, die sich innerhalb der EU bewegen, keine Unionsbürger oder staatenlos sind, weder innerhalb des Rahmens noch in den meisten NRIS gebührend berücksichtigt. Um auf diese Bedürfnisse einzugehen, bräuchte es konkrete Maßnahmen und Verfahrensweisen, die sich auf die Menschenrechte stützen.

Die Bewertung macht deutlich, dass die NRIS die Bedürfnisse einzelner Gruppen und die vielfältigen Bedingungen, die innerhalb der Roma-Bevölkerung vorzufinden sind, besser widerspiegeln sollten. Die NRIS sollten konkrete Ziele und Indikatoren beinhalten, um auf die spezifischen Bedürfnisse schutzbedürftiger Gruppen in den einzelnen Schlüsselbereichen einzugehen. Die Zielgruppen für wichtige Integrationsmaßnahmen innerhalb der Roma-Bevölkerung sollten in den NRIS unter Berücksichtigung der Richtlinie „Rechte der Bürger“ im Einzelnen angegeben werden.²⁶

4.5. Festlegen von Zielen, Datenerhebung, Überwachung und Berichterstattung zur Ermöglichung des Lernens in der Politik

Der Bewertung zufolge würde eine Ergänzung der vier Prioritätsbereiche mit Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Diskriminierung und Antiziganismus als Querschnittsanforderung und eigenständigen Bereich sowie die Festlegung eines **Portfolios individuell anpassbarer Integrationsziele für die Roma mit dazugehörigen Zielen und Indikatoren** die Wirksamkeit und Relevanz des Rahmens erhöhen. Die länderspezifischen Ziele könnten aus einer ausführlichen Liste optionaler Ziele und Indikatoren je Gebiet ausgewählt werden (verschiedene Ziele innerhalb eines gemeinsamen Rahmens). Die Regierungen sollten ihre Ziele auf den neuesten Stand bringen und je nach nationalen Umständen und auf der Grundlage von Daten entsprechende Prioritäten setzen. Eine flexible und doch standardisierte Reihe von Zielen und Vorgaben zu haben kann dazu beitragen, besser auf die Vielfalt innerhalb der Bevölkerungsgruppe der Roma einzugehen. Mit einem flexiblen Rahmen von Indikatoren könnten die NRIS die gemeinsamen Ziele und nationalen Prioritäten anpassen und die Qualität der NRIS damit auf unterschiedliche Weise verbessern:

- Die Ziele der NRIS müssen festgelegt und aufgeschlüsselt werden, einschließlich national angepasster Ziele für einzelne Untersektoren.
- Die Ziele sollten in jedem Bereich spezifische, quantifizierbare und zeitlich begrenzte Vorgaben enthalten, die je nach den Gegebenheiten der einzelnen Länder dargestellt sind.
- Die Ziele sollten in absoluten Angaben festgelegt werden, um die Verbesserung der Lage der Roma wiederzugeben, als auch in relativen Angaben in Bezug auf die allgemeine Bevölkerung, um bestehende Defizite zu verringern.
- Die Ziele sollten auf geschlechterspezifische Ungleichheiten und gruppenspezifische Bedürfnisse eingehen.
- Die NRIS sollten ihre Vorgaben für die Berichterstattung entsprechend ihrer jeweiligen Ziele festlegen und auf Verknüpfungen zwischen den Zielen in wichtigen Bereichen achten.

²⁶ Richtlinie 2004/38/EG.

Laut der Bewertung sollten die Systeme für die **Datenerhebung, Überwachung und Berichterstattung gestärkt werden**. Das Fehlen zuverlässiger Daten, die nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselt sind, sowie fehlende Transparenz- und Rechenschaftsmechanismen sind wesentliche Herausforderungen, die den Überwachungsprozess erschweren und unzuverlässig machen. Dadurch ist es schwierig, Fortschritte zu messen. Die Überwachungs- und Berichterstattungssysteme der NRIS sollten Informationen auf politischer und Programmebene bereitstellen, Auskunft über konkrete und zielgerichtete Maßnahmen sowie Maßnahmen erteilen, mit denen eine inklusivere allgemeine Politik gefördert werden soll. Die Verfügbarkeit und Aufschlüsselung von Daten sollte verbessert werden, um sicherzustellen, dass geeignete Daten vorliegen, um die Umsetzung, Errungenschaften und Effizienz zu überwachen. Die Datenerhebung, Berichterstattung und Analyse zur Aufzeichnung erzielter Fortschritten sollten mit Unterstützung der FRA sowie durch technische Unterstützung der nationalen Behörden²⁷ weiterentwickelt werden, um das evidenzbasierte Lernen in der Politik zu fördern. Qualitative Daten sollten dazu verwendet werden, um quantitative Indikatoren zu kontextualisieren und um besser zu verstehen, welche spezifischen Faktoren zum Erfolg oder Misserfolg einzelner Interventionen beitragen.

Eine verbesserte nationale Berichterstattung, koordiniert von der nationalen Roma-Kontaktstelle, und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Überwachung können zu einer Systematisierung des Wissens und der Dokumentation über bisherige Erfahrungen beitragen, wodurch das wechselseitige Lernen und der Austausch von Strategien gefördert werden können.

4.6. Steigerung der Anstrengungen im Hinblick auf Fortschritte in der Heranführungsphase

Bei der Bewertung wurden auch die Heranführungsländer betrachtet, und die Ergebnisse zeigen, wie wichtig ehrgeizige Ziele zur Integration der Roma in der Heranführungsphase sind. Daher wurde die Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum in den Erweiterungsprozess aufgenommen. Alle Erweiterungsländer haben eine nationale Strategie zur Integration der Roma angenommen, nationale Roma-Kontaktstellen benannt und ein System zur jährlichen Berichterstattung, das mit dem der Mitgliedstaaten vergleichbar ist, angenommen. Wenngleich Fortschritte erzielt wurden, so bleibt mit Blick auf die vorgenannten Herausforderungen nach wie vor viel zu tun.

5. Schlussfolgerungen

Roma werden seit Jahrhunderten ausgegrenzt und diskriminiert. Um diese Situation zu überwinden, sind ein langfristiges Engagement und ein umfassender Ansatz gefragt. Strukturelle Veränderungen sind langwierig und möglicherweise zeigt sich eine spürbare Wirkung erst mindestens eine Generation später.

Die Bewertung des EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 hat gezeigt, dass der EU-Rahmen der Beginn eines Prozesses ist, der trotz zahlreicher Einschränkungen und angesichts der enormen Aufgabe, die es zu bewältigen gilt, bereits zu positiven Ergebnissen geführt und eine erste Trendwende eingeleitet hat. Es geht daraus jedoch auch hervor, dass weitere Schritte unternommen werden könnten, um die Ziele noch besser zu erreichen.

²⁷ Gilt auch für Bewerberländer mit Beobachterstatus.

Anhang 1

Tabelle 1: Zusammenfassung der Bewertung nach Bewertungskriterien

Bewertungskriterien	Gesamtbeurteilung	Beurteilung im Einzelnen
RELEVANZ	Positiv mit Einschränkungen	4 Prioritätsbereiche waren und sind von zentraler Bedeutung
		Gewisse Mängel in der ursprünglichen Konzeption
		Positiv hinsichtlich der Gerechtigkeit zwischen Roma und Nicht-Roma
		Negativ wegen fehlender Ausrichtung auf spezifische Untergruppen innerhalb der Roma
WIRKSAMKEIT	Begrenzt hinsichtlich der Fortschritte bei der Verwirklichung der Integrationsziele für die Roma	Gewisse Fortschritte bei der Verwirklichung des Bildungsziels
		Keine Fortschritte bei der Verwirklichung des Beschäftigungsziels
		Begrenzte Fortschritte bei der Verwirklichung des Gesundheitsziels
		Keine Fortschritte bei der Verwirklichung des Wohnungsziels
	Positiv hinsichtlich Koordinierung	Positiv hinsichtlich Verwaltung auf EU-Ebene
		Positiv auf EU-Ebene sowie auf nationaler Ebene hinsichtlich der Förderung der Zusammenarbeit
KOHÄRENZ	Positiv auf EU-Ebene	Trotz einiger Verbesserungen, begrenzte gemeinsame Ausrichtung von NRIS und begrenzte Kapazität der NRCP
		Positiv hinsichtlich Verwaltung auf EU-Ebene
	Begrenzt auf nationaler Ebene	Positiv auf EU-Ebene sowie auf nationaler Ebene hinsichtlich der Förderung der Zusammenarbeit
		Kohärenz zwischen EU-Rahmen und verschiedenen Politik-, Finanzierungs- und Rechtsinstrumenten der EU (Europa 2020, ESIF, Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung, Erweiterung)
		Verschiedenartige systematische Einbindung in andere Politikinstrumente (unzureichend etwa innerhalb der Europäischen Säule sozialer Rechte und der Jugendgarantie)
		Unzureichende systematische Einbindung in nationale öffentliche Politiken
EFFIZIENZ	Begrenzt hinsichtlich Berichterstattungs- und Überwachungssystemen	In einigen Mitgliedstaaten trugen die NRIS zur Bekämpfung von Diskriminierung, Hassreden und Hassverbrechen bei, in anderen Mitgliedstaaten wirkten sie sich nur geringfügig aus
		Nationale Mittel wurden in dem Maße zugewiesen, in dem es laut Kofinanzierung der ESIF erforderlich ist. Begrenzungen bei der Umsetzung und gemeinsamen Ausrichtung der ESIF mit den Integrationszielen für die Roma
		Die Berichterstattung entwickelte sich nach und nach, mit Schwerpunkt auf Maßnahmen anstatt Ergebnissen. Schwächen müssen in Angriff genommen werden
		Vergleichbare Daten für mehrere, aber nicht für alle Mitgliedstaaten
EU-MEHRWERT	Positiv	Seit 2017 Pilotprojekt zur zivilgesellschaftlichen Überwachung durch koordinierte NRO-Koalitionen
		Kosten und Nutzen sind nicht abschließend bewert-, quantifizier- und zuweisbar. Kosten sind kurz- bis mittelfristig, während die meisten potenziellen Nutzen langfristig sind
EU-MEHRWERT	Positiv	Politische Ebene
		Verwaltungsebene
		Finanzielle Ebene
		Begrenzte Nachhaltigkeit erfordert dauerhaftes Engagement seitens der EU

Bewertungskategorien: sehr positiv/positiv/begrenzt/negativ/sehr negativ

ⁱ COM(2017) 0458 final, COM(2016) 0424 final, COM(2015) 0299 final, COM(2014) 0209 final, COM(2013) 0454 final