



Monitoring der Zivilgesellschaft

zur Umsetzung der „Integrierten Maßnahmenpakete zur Integration
und Teilhabe der Sinti und Roma“ in

DEUTSCHLAND

2012 und 2013



DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

Monitoring der Zivilgesellschaft

zur Umsetzung der „Integrierten Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma“ in

DEUTSCHLAND

2012 und 2013

**Dieser Bericht wurde durch ein Bündnis der Zivilgesellschaft verfasst,
das sich aus folgenden Organisationen zusammensetzt**

Amaro Drom (leitende Organisation)

Amaro Foro ■ Roma Büro Freiburg ■ Sozialfabrik / Forschung und Politikanalyse



Autoren

Guillermo Ruiz Torres ■ Anna Striethorst ■ Dirk Gebhardt

Sekretariat der Stiftung zur Dekade der Roma Inklusion in Zusammenarbeit
mit dem Programm „Making the Most of EU Funds for Roma“ der Open Society Foundations



Veröffentlicht durch

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation
Teréz körút 46.
1066 Budapest, Hungary
www.romadecade.org

Design und Layout: www.foszer-design.com

Übersetzung aus dem Englischen ins Deutsche: Christian Meier, Bernd Krippner

© 2014 by Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Alle Rechte sind vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf ohne die vorherige Zustimmung des Herausgebers in irgendeiner Form oder in irgendeiner Weise – sei es elektronisch, mechanisch, als Fotokopie, Aufnahme oder anderweitig – reproduziert, in einem Abfragesystem bereitgestellt oder übertragen werden.

Alle Berichte der Bündnisse der Zivilgesellschaft sind aufrufbar unter:
www.romadecade.org/civilsocietymonitoring

Dieser Bericht wurde durch ein Bündnis von Organisationen der Zivilgesellschaft verfasst, das sich aus folgenden Organisationen zusammensetzt: *Amaro Drom* (leitende Organisation), *Amaro Foro, Roma Büro Freiburg* und *Sozialfabrik e.V.* (Forschungszentrum). Die wissenschaftliche Koordination des Berichts übernahm Guillermo Ruiz Torres (*Sozialfabrik e.V.*), das allgemeine Management des Projektes Emran Elmazi (*Amaro Drom*).

Die Autoren waren Guillermo Ruiz Torres (*Sozialfabrik e.V./Freie Universität Berlin*), Anna Striethorst (*Sozialfabrik e.V./Freie Universität Berlin*) und Dirk Gebhardt (*Sozialfabrik e.V./GRITIM-Universität Pompeu Fabra, Barcelona*). Emran Elmazi war für die Gesamtkoordination der Monitoringgruppe verantwortlich. Weitere Beiträge lieferten Emran Elmazi, Diana Botescu, Jonathan Mack, Merdjan Jakupov und Mirja Leibnitz. Die Übersetzung aus dem Englischen übernahmen Christian Meier und Bernd Krippner. Die Herausgeber sind: Guillermo Ruiz Torres und Emran Elmazi.

Folgende Organisationen waren in beratender Funktion an der Erstellung des Berichtes beteiligt: Sekretariat der Stiftung zur Dekade der Roma Inklusion (Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation), die Abteilung für Public Policy der Universität Mitteleuropas (Central European University's Department of Public Policy) das Europäische Zentrum zu Rechten der Roma (European Roma Rights Centre), Habitat for Humanity, der Fonds zur Bildung der Roma (Roma Education Fund) und seitens der Stiftungen Open Society das Programm „Making the Most of EU Funds for Roma“ und das Gesundheitsprogramm für Roma (Roma Health Project).

In den Jahren 2013–2014 hat das Sekretariat der Dekade die Erstellung von Berichten der Zivilgesellschaft in 8 Ländern unterstützt: Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Frankreich, Deutschland, Italien, Montenegro, Serbien und Großbritannien. Im Pilotjahr 2012 wurde die Erstellung der Berichte zu folgenden Ländern unterstützt: Albanien, Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Makedonien, Rumänien, Slowakei und Spanien.

Die Berichte beinhalten ergänzende und zusätzliche, durch die Bündnisse der Zivilgesellschaft gewonnene Informationen zu den Fortschrittsberichten der Roma Dekade, die durch die Teilnehmerstaaten an der Dekade der Roma Inklusion eingereicht wurden, sowie zu allen Berichten, die staatliche Institutionen zur Umsetzung ihrer nationalen Strategien zur Roma-Inklusion bei der Europäischen Kommission eingereicht haben. Durch diese Monitoring-Berichte wird nicht der Anspruch erhoben, quantitative Berichterstattungen und Auswertungen zu ersetzen, die von staatlichen Institutionen durchgeführt werden. Vielmehr wird beansprucht, Wissen, das auf lokaler Ebene erworben wurde, in nationale und europäische Prozesse einfließen zu lassen. Die Berichte sollten die tatsächlichen sozialen Auswirkungen von Regierungsmaßnahmen reflektieren. Diese Berichte der Zivilgesellschaft liefern, zusätzlich zu den offiziellen, weitere Daten, stellvertretende im Falle nicht-existierender offizieller Daten, oder eine alternative Auswertung veröffentlichter Daten.

Dieses Projekt wird vom Sekretariat der Stiftung zur Dekade der Roma Inklusion in Zusammenarbeit mit dem Programm der Stiftungen Open Society „Foundation's Making the Most of EU Funds“ koordiniert. Das Projekt wird durch das Büro für Initiativen zu Roma der Stiftungen Open Society (OSF Roma Initiatives Office) gefördert.

VORWORT

Amaro Drom e.V. ist ein interkultureller Jugendverband von Roma und Nicht-Roma mit dem Ziel, jungen Menschen durch Empowerment, Mobilisierung, Selbstorganisation und Partizipation Raum zu schaffen, um aktive Bürger_innen zu werden. Junge Roma und Nicht-Roma übernehmen hierbei gemeinsam Verantwortung in der Gesellschaft und setzen sich für Achtung und gegenseitigen Respekt ein.

Die Arbeit des Verbands soll insbesondere dazu beitragen, dass sich die Kinder und Jugendlichen zu kritikfähigen, verantwortungsbewussten, Verantwortung übernehmenden und bewusst handelnden Mitbürger_innen unserer Gesellschaft entwickeln können. Voraussetzung dafür ist eine Erziehungsarbeit, die den Menschen in seiner Würde und Freiheit in den Mittelpunkt stellt. Er will die Belange, Anliegen und Interessen von Kindern und Jugendlichen deutlich machen und vertreten.

Wir möchten darauf hinweisen, dass dieser Bericht die Position der Autor_innen darstellt und nicht zwangsläufig in allen Punkten mit der Position von Amaro Drom e.V. oder seinen Gliederungen übereinstimmt. Da es bei einigen Textstellen einen beträchtlichen Interpretationsspielraum gibt, möchten wir auf diese Offenheit hinweisen und uns mit diesem Vorwort explizit von möglichen problematischen Lesarten distanzieren.

Gerade aus Minderheitenperspektive der Sinti und Roma ist es wichtig, die politischen Strategien und Maßnahmen in Bezug auf Sinti und Roma kritisch zu hinterfragen. Dies betrifft insbesondere die Maßnahmen innerhalb der von der EU initiierten nationalen Strategien zur Integration der Roma. Wir halten es für eine bemerkenswerte Entwicklung, dass eine solche kritische Begleitung politischer Maßnahmen inzwischen auch durch Selbstorganisationen der Minderheit stattfindet, die ihre auf lokaler Ebene gewonnenen Erfahrungen einbringen. Unser Berliner Landesverband Amaro Foro e. V. stellt beispielsweise über den Berliner „Aktionsplan Roma“ in seiner Pressemitteilung vom 07. August 2013 fest: „Wir halten die Ethnisierung von sozialen Problemen wie z.B. Armut, Prostitution und häusliche Gewalt und die daraus resultierenden Maßnahmen für falsch. Der Zusammenhang mit Roma basiert hierbei auf Stereotypen.“

Sowohl in Europa als auch in Deutschland haben in den letzten Jahren ethnisierende Wahrnehmungen und Darstellungen sozialer Phänomene, vor allem in Bezug auf Roma, zugenommen. Dies macht sich besonders in den öffentlichen Diskursen über Migrationsbewegungen bemerkbar, die in Deutschland inzwischen vorrangig unter Schlagworten wie „Armutseinwanderung“, „Sozialtourismus“ und „Asylmissbrauch“ geführt werden und politische Reaktionen entsprechend beeinflussen. Wir halten diese Entwicklung für äußerst gefährlich und bedenklich. Soziale Tatbestände sollten immer als solche (und nicht als ethnische) betrachtet werden; Hilfestellungen müssen einer differenzierten, sensiblen und lösungsorientierten Grundhaltung entspringen; generell ist es wichtig, den Angehörigen einer ethnischen Minderheit respektvoll und auf Augenhöhe zu begegnen. Die Ausblendung struktureller Ursachen sozialer Phänomene sowie der strukturellen und alltäglichen Diskriminierung, der Minderheiten durch die Mehrheitsgesellschaft ausgesetzt sind, resultiert in ethnisierenden und kulturalisierenden stereotypen Zuschreibungen, die in der Mehrheitsgesellschaft Angst und Bedrohungsgefühle schüren und für die Minderheit als weitere Zunahme von Ausgrenzung und Ablehnung spürbar werden.

Am Beispiel des Diskurses zur „Armutseinwanderung“ wird das deutlich: Dieser Begriff ist in der öffentlichen Wahrnehmung zu einem Synonym für Roma geworden, obwohl es keinerlei Daten dazu gibt, wie viele der Zugewanderten tatsächlich Roma sind, und das auch mit den Notlagen, in die diese Zugewanderten teilweise geraten, nichts zu tun hat. Tatsächlich könnte man höchstens von Neuzuwanderern aus Rumänien und Bulgarien mit geringen materiellen Ressourcen und relativ niedriger beruflicher Qualifikation spre-

chen. Medial und politisch wurde diese Zuwanderung jedoch vor allem als die Einwanderung von Roma dargestellt; die tradierten antiziganistischen Stereotype wurden so wachgerufen und auf dem Höhepunkt der Debatte glaubten fast zwei Drittel der Deutschen, die Zuwanderer würden vor allem aufgrund der Sozialleistungen nach Deutschland kommen.

Antiziganismus ist eine in Europa über Jahrhunderte tradierte Form des Rassismus und bezeichnet die Feindschaft gegenüber Menschen, die als „Zigeuner“ wahrgenommen und stigmatisiert werden. Häufig sind dies Sinti und Roma, aber oft auch Menschen, die von anderen dafür gehalten werden. Die tief im kollektiven Gedächtnis (sowohl West- als auch Osteuropas) verankerten Klischees vom „Zigeuner“ werden auf die realen Sinti und Roma projiziert. Negative antiziganistische Konstruktionen wie „Zigeuner stehlen Kinder“ oder „Zigeuner haben ein angeborenes parasitäres Verhalten“ wie auch positive antiziganistische Konstrukte wie „Zigeuner sind heißblütig“ und „Zigeuner sind musikalisch“ sind Ausdruck derselben Vorurteilsstrukturen, die im Kern de-individualisierend wirken. In osteuropäischen Ländern äußern sich diese Ressentiments teils noch gewalttätiger als in Deutschland, doch wie weit sie auch hier verbreitet und in der Mitte der Gesellschaft verankert sind, das haben gerade in diesem Jahr mehrere wissenschaftliche Studien eindrücklich belegt, etwa die Publikation „Zwischen Ausgrenzung und Gleichgültigkeit – Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma“, herausgegeben von Prof. Dr. Wolfgang Benz. Hinzu kommt, dass die Auswirkungen des Antiziganismus auf Sinti und Roma nicht einmal ansatzweise erforscht sind. Hier gibt es einen eindeutigen Handlungsbedarf.

Bei der Forderung nach repräsentativen Daten im Zusammenhang mit Sinti und Roma ist darauf hinzuweisen, dass es diese nicht geben kann, weil die Grundgesamtheit über Sinti und Roma in Deutschland unbekannt ist. Der Mangel an Daten kann allerdings kein Vorwand seitens der Politik und Verwaltung sein, um keine Maßnahmen durchzuführen, die zur Bekämpfung von Diskriminierung, Stigmatisierung und gesellschaftlicher Ausgrenzung sowie zum Empowerment von (jungen) Sinti und Roma beitragen, insofern diese Maßnahmen nicht segregierend angelegt sind. Die Rechtsgrundlage ist u.a. eindeutig, da das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit gemäß Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten frei ist. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der Deutschen Sinti und Roma Datenerhebung mit einem ethnischen Bezug aufgrund eigener Erfahrungen durch den nationalsozialistischen Völkermord ablehnt. Bei einem beachtlichen Teil der zugewanderten Roma ist die Datenerhebung zumindest nicht gewollt, weil auch diese diskriminierenden Erfahrungen im Zusammenhang mit der Erfassung durch ihre Herkunftsländer ausgesetzt waren.

Anzuerkennen ist insbesondere die Internationale Romabewegung, der mit dem Weltromakongress am 8. April 1971 (dem Internationalen Tag der Roma) der entscheidende Durchbruch gelang sich als Minderheit zu artikulieren, gegen Marginalisierung vorzugehen und nach der Anerkennung des Nationalsozialistischen Völkermordes zu verlangen. Gerade der Bürgerrechtsbewegung der Sinti und Roma in Deutschland und ihrer Anstrengung zur Anerkennung des Völkermordes an den ermordeten Sinti und Roma Europas gebührt besondere Wertschätzung. Die Vorarbeit der internationalen und nationalen Bewegung der Minderheit ermöglicht es überhaupt einer Jugendorganisation wie Amaro Drom e.V., sich auf die Stärkung von jungen Roma und Nicht-Roma zu konzentrieren.

Zum Abschluss möchten wir alle Leser_innen, politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure und insbesondere die Angehörigen der Minderheit der Sinti und Roma zur Diskussion dieses Berichtes herzlichst einladen.

Der Vorstand von Amaro Drom e.V.

INHALT

Einleitung	9
Empfehlungen	17
Abkürzungen	27
1. Strukturelle Bedingungen	29
2. Antidiskriminierung	47
3. Bildung	57
4. Beschäftigung	69
5. Gesundheitsversorgung	77
6. Wohnen	87
Bibliographie	95
Annex	101



EINLEITUNG

Dieser Monitoringbericht bietet einen Überblick über die Sinti und Roma betreffende Politik in Deutschland seit der Veröffentlichung der „Integrierten Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland“ im Jahr 2011. Die Maßnahmenpakete waren eine Reaktion der Bundesregierung auf die Aufforderung der Europäischen Union, eine Strategie für die Eingliederung von Sinti und Roma zu entwickeln.

Dieser Bericht wurde vom Forschungszentrum *Sozialfabrik e.V.* in Zusammenarbeit mit den Roma-Organisationen *Amaro Drom e.V.* und *Amaro Foro e.V.* verfasst. Das *Roma Büro Freiburg e.V.* hat die Advocacy-Aktivitäten des Bündnisses unterstützt und war zudem an der Verbreitung der Forschungsergebnisse beteiligt. Die *Otto Benecke Stiftung e.V.* hat das Bündnis administrativ unterstützt. Das Forschungsprojekt wurde durch die *Open Society Foundations* gefördert und auch von der *Freudenberg-Stiftung* und der *Hildegard Lagrenne Stiftung* finanziell unterstützt.

Der Monitoringbericht wurde unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen Deutschlands erstellt. Dabei ist anfangs festzustellen, dass sich in Deutschland, wie auch in den meisten nord- und westeuropäischen Ländern, die Sinti und Roma aus verschiedenen Gruppen zusammensetzen. Zunächst sind die autochthonen Sinti und Roma zu nennen, des Weiteren die Gruppe der Roma, die als sogenannte „Gastarbeiter“, mehrheitlich aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei, in den sechziger und siebziger Jahren nach Deutschland kamen. Darüber hinaus sind die Gruppen derjenigen Roma zu nennen, die als Asylsuchende während des Bürgerkriegs in Jugoslawien nach Deutschland geflüchtet sind und EU-Bürger,¹ die im Rahmen der Freizügigkeit in der EU vor allem während der letzten zehn Jahre nach Deutschland eingewandert sind und überwiegend aus Bulgarien und Rumänien stammen. Schließlich sind die Roma zu erwähnen, die in den letzten drei Jahren hauptsächlich aus Mazedonien und Serbien nach Deutschland kamen. In diesem Bericht werden Programme analysiert, die jede der genannten Gruppen betreffen.

Eine zweite Besonderheit resultiert aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Einige der Politikfelder (insbesondere im Bereich Bildung), auf die sich die „Integrierten Maßnahmenpakete“ der deutschen Bundesregierung beziehen, fallen nicht oder nur teilweise in den Zuständigkeitsbereich der Bundesbehörden. Politikfelder, die zu den Kompetenzen der Länder und Kommunen gehören, blieben unerwähnt. Dementsprechend muss besonders darauf geachtet werden, dass beim Monitoring der deutschen Maßnahmen alle politischen Ebenen einbezogen werden.

Drittens definieren die „Integrierten Maßnahmenpakete“ der Bundesregierung keine Ziele oder Indikatoren. Dieser Mangel erschwert eine Evaluierung der Umsetzung dieser Strategie. Die Bewertung der Programme, die auf der lokalen Ebene umgesetzt werden, sind für das Monitoring sehr relevant. Die Studie bezieht sich auf ganz Deutschland, der Fokus wurde aber hauptsächlich auf folgende Bundesländer gerichtet: Nordrhein-Westfalen, Berlin, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen. Der geographische Umfang der Untersuchung ist dadurch zu erklären, dass sich in den genannten Bundesländern die verschiedenen Bevölkerungsgruppen der Sinti und Roma konzentrieren. Auch die Anzahl oder Dichte der Maßnahmen ist in den genannten Bundesländern am Höchsten.

Die Studie analysierte folgende Politikfelder: Strukturelle Voraussetzungen (institutionelle Ordnung), Antidiskriminierung, Bildung, Beschäftigung, Wohnen und Gesundheit. Die Studie hat sich an einem detail-

1 Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

lierten Forschungstemplate der Stiftungen Open Society orientiert, das eine Reihe spezifischer Fragen zu den genannten Politikbereichen enthält.

Der Forschungsbericht rekurriert auf die wichtige Rolle der Länderbehörden in den genannten relevanten Bereichen. Dementsprechend folgt dieser einem dezentralen Ansatz und bietet so nicht nur die Perspektive auf die nationale Ebene, sondern auch auf die Gebiete Deutschlands, in denen der größte Anteil der Sinti und Roma an der Bevölkerung zu finden ist.

Der Bericht stützt sich auf Methoden der qualitativen Sozialforschung und basiert auf Literaturrecherchen und Interviews mit beteiligten und betroffenen Akteuren. Unterschiedliche Dokumentengattungen waren Gegenstand der Analyse. Darunter befinden sich rechtliche Dokumente, Dokumente zu den erwähnten Politikfeldern, Dokumente über parlamentarische Untersuchungen und Dokumente der Stadtverwaltungen. Darüber hinaus wurden Dokumente und Forschungsberichte untersucht, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Forschungszentren erstellt wurden. Strukturierte und halbstrukturierte Interviews wurden mit folgenden Vertretern beteiligter Akteure geführt: Regierungsbehörden auf Bundes- und Landesebene, Behörden der Stadtverwaltungen, Vertreter von Organisationen der Sinti und Roma, zivilgesellschaftliche Organisationen, die mit Sinti und Roma kooperieren, und Forscher und Wissenschaftler.

Daten und Informationen wurden darüber hinaus mithilfe eines Netzwerks zusammengestellt, das aus Vertretern derjenigen Organisationen von Sinti und Roma besteht, die auch Teil dieser Arbeitsgemeinschaft waren. Sie informierten insbesondere über die Wirksamkeit der Programme, die wesentlicher Gegenstand des vorliegenden Monitoringberichts sind. Die Studie schließt zusätzlich Empfehlungen zur Verbesserung der inhaltlichen Gestaltung und Umsetzung der Politik für Sinti und Roma ein.

Die wissenschaftliche Koordination des Berichts übernahm Guillermo Ruiz Torres. Die Autoren waren Guillermo Ruiz Torres, Anna Striethorst und Dirk Gebhardt. Emran Elmazi war für die Gesamtkoordination der Monitoringgruppe verantwortlich. Weitere Beiträge lieferten Emran Elmazi, Diana Botescu, Jonathan Mack, Merdjan Jakupov und Mirja Leibnitz. Die Übersetzung aus dem Englischen übernahmen Christian Meier und Bernd Krippner.

Wir bedanken uns herzlich bei allen mitwirkenden Organisationen, Autoren und bei allen Beteiligten, die schriftlich und/oder während der Interviews ihre Expertise mit uns geteilt haben.

Strukturelle Bedingungen

Die deutsche Regierung hat ausdrücklich keine Strategie zur sozialen Eingliederung der Sinti und Roma entwickelt. Die Bundesregierung legte eine Liste bestehender Instrumente vor, die zur sozialen Eingliederung und Gleichbehandlung sowohl von Sinti und Roma als auch anderer sozialer Gruppen beitragen sollen. Der vorgelegte Bericht wurde deshalb als „*Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland*“ bezeichnet. Der Bericht wurde entworfen, ohne die Bundesländer oder Städte und Gemeinden zu konsultieren. Dies ist ungewöhnlich, da im Allgemeinen die Bundesländer bei der Entwicklung solcher Strategien und Programme einbezogen werden.

Auf Bundesebene lässt sich keine Organisationseinheit finden, die für die Steuerung und Koordinierung der bestehenden Eingliederungsprogramme für Sinti und Roma zuständig ist. Diese Tatsache spiegelt die Haltung der Bundesregierung wider, die davon ausgeht, dass keine besonderen Programme zur Eingliederung der Sinti und Roma notwendig seien. Dennoch wurde dem Referat M II 4 des Bundesinnenministeriums die Aufgabe übertragen, als so genannte *Nationale Kontaktstelle* die Implementierung der Strategien zur Eingliederung der Sinti und Roma zu begleiten. Laut Bundesregierung ist dieses Referat jedoch nicht befugt, Programme zu entwerfen oder Programme mit den Bundesländern oder Kommunalverwaltungen abzustimmen. Des Weiteren wurden der Organisationseinheit keine zusätzlichen finanziellen und organisatorischen Ressourcen zur Verfügung gestellt. So scheint es, dass die Einrichtung der deutschen *Nationalen Kontaktstelle* eher einem formalen Akt gleichkommt und weniger als ernsthafter Versuch zu wirklichem Monitoring und echter Koordination angesehen werden kann.

Entsprechend der Auffassung der Bundesregierung, dass es keine besonderen und unmittelbar auf Sinti und Roma bezogene Programme geben müsse, gibt es auch kein entsprechendes Bundesministerium. Trotzdem wurden einige Versuche unternommen, Programme für Sinti und Roma zu koordinieren:

1. Die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (EVZ) koordiniert eine Arbeitsgruppe, die sich die Verbesserung der Bildungsbeteiligung und des Bildungserfolges von Sinti und Roma zur Aufgabe gemacht hat.
2. Es wurde eine „Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Armutsmigration aus Osteuropa“ eingerichtet, die eine Reihe von an die Bundesregierung gerichteten Empfehlungen und Vorschlägen ausgearbeitet hat.
3. Der Deutsche Städtetag hat 2012 einen Arbeitskreis mit dem Namen „Zuwanderung von Menschen aus Rumänien und Bulgarien“ eingesetzt, der ein Positionspapier über „Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ vorgelegt hat.
4. An einer im Rahmen des Projektes „Roma im ESF-Bundesprogramm Bleiberecht“ eingerichteten Arbeitsgruppe beteiligen sich Repräsentanten von 25 mit Sinti und Roma kooperierenden Organisationen sowie Vertreter aus Politik und öffentlicher Verwaltung, um sich über bewährte Maßnahmen und Erfahrungen zur Überwindung von Integrationshindernissen auszutauschen.

Programme für Sinti und Roma auf Länderebene kann man in zwei Hauptbereiche unterteilen, die wenig miteinander verbunden sind. Der erste Bereich enthält die politischen Antworten auf die Frage der jüngsten Zuwanderung von schutzbedürftigen Menschen aus Rumänien und Bulgarien, insbesondere von Roma. Der zweite Bereich bezieht sich auf die Anstrengungen einiger Bundesländer, die den Status der autochthonen deutschen Sinti und Roma als nationale Minderheit verbessern sollen. Diese beiden Politikfelder werden mit unterschiedlich hoher Intensität und politischem Einsatz in den Bundesländern verfolgt. Dieses unterschiedliche politische Engagement entspricht der politischen Wichtigkeit und Bedeutsamkeit, mit der die Zuwanderung der Roma von den zuständigen Institutionen bewertet wird.

Die Bundesländer haben in der Regel keine integrierten politischen Maßnahmen für alle Gruppen der Sinti und Roma ergriffen. Stattdessen wurden ihre Programme und Initiativen auf unterschiedliche politische Akteure verteilt: Staatskanzleien, Kultusministerien, Arbeits- und Sozialministerien und Innenministerien. Trotzdem ist in einigen Bundesländern ein wachsendes Bewusstsein über die Notwendigkeit neuer politischer Lösungen zu beobachten, die zur Schaffung neuer Koordinationsmechanismen geführt hat. Diese Ansätze unterschieden sich voneinander in Reichweite und Grad ihrer Formalität. Berlin realisiert derzeit seinen *Aktionsplan für die Einbeziehung ausländischer Roma*; Nordrhein-Westfalen hat einen Zehn-Punkte-Plan für die Integration von Roma aus Bulgarien und Rumänien erarbeitet; München besitzt ein kommunales Netzwerk zur Koordination von Projekten für Sinti und Roma; die Stadt Duisburg hat eine Arbeitsgruppe mit dem Namen „Neue EU-Bürger“ gegründet.

Es bestehen nur wenige offiziell anerkannte Koordinations- und Kommunikationsmechanismen zwischen den Organisationen der Sinti und Roma und der Bundesregierung. Es wurden beratende Ausschüsse für die einzelnen nationalen Minderheiten eingerichtet, um auf diese Weise den Kontakt zwischen den Minderheiten, der Bundesregierung und dem Parlament zu erleichtern. Ein solcher Ausschuss wurde für die Sinti und Roma allerdings bislang noch nicht geschaffen. Die Organisationen der deutschen Sinti und Roma sind an der gemeinsamen Konferenz der Bundesregierung und der Länder mit den nationalen Minderheiten beteiligt, die die Bewertung der Umsetzung des *Rahmenübereinkommens zum Schutz Nationaler Minderheiten* und der *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* zur Aufgabe hat.

Antidiskriminierung

Die Diskriminierung von Sinti und Roma ist ein weit verbreitetes Phänomen in Deutschland und steht in enger Verbindung mit der starken Präsenz von antiziganistischen Ressentiments in der deutschen Mehrheitsgesellschaft. Organisationen von Sinti und Roma berichten immer wieder besonders über die Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, wo Sinti und Roma als Mieter abgelehnt werden. Sie betonen auch, dass Angehörige der Sinti und Roma-Communities vielfältigen Formen antiziganistischer Diskriminierungen in Schulen und am Arbeitsplatz ausgesetzt sind.

Die Ankunft von asylsuchenden Roma aus Bosnien, Mazedonien und Serbien und die Migration von Roma aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland in den letzten fünf Jahren wurden von einer Welle negativer Darstellungen von Sinti und Roma in den Medien begleitet. Zugewanderte Roma werden als Menschen dargestellt, die nur nach Deutschland kommen, um die Leistungen des Sozialsystems in Anspruch zu nehmen. Medien und Politiker, darunter einflussreiche Persönlichkeiten wie der ehemalige Bundesinnenminister, stigmatisieren Roma mit Ausdrücken wie „Missbraucher des Sozialsystems“, „Sozialtouristen“ oder „Armutsmigranten“.

Der *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma* kämpft seit Jahren für ein Verbot diskriminierender medialer Darstellungen durch eine Änderung des Presserechts. Eines der Ziele des Zentralrats ist es, die Nennung der ethnischen Herkunft der mutmaßlichen Täter in den Pressemitteilungen der Polizei und in der damit verbundenen Medienberichtserstattung zu verbieten.

Die weite Verbreitung von Antiziganismus zeigt, dass die bisherigen Bemühungen staatlicher Stellen bei seiner Bekämpfung nicht ausreichen. Es gibt kein spezielles Programm der Bundesregierung für die Bekämpfung von Antiziganismus, Rassismus und Diskriminierung von Sinti und Roma. Es existiert auch keine politische Strategie der Bundesregierung, das Bewusstsein unter den Roma über die ihnen zustehenden Rechte zu stärken. Dennoch wurden erste Anstrengungen durch nationale Behörden in diese Richtung unternommen, so z.B. durch die *Antidiskriminierungsstelle des Bundes*.

Es gibt einige Lücken in der Gesetzgebung zur Antidiskriminierung, die eine erfolgreiche Strafverfolgung in Fällen von Diskriminierung verhindern.

Die Bestimmungen des *Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG)* als Umsetzung der EU-Richtlinie 2000/43/EG zur Antidiskriminierung gelten nur für das Zivil- und Arbeitsrecht. Der Bereich der öffentlichen Bildung fällt nicht in den Geltungsbereich dieses Gesetzes und es gibt folglich auch keine angemessenen rechtlichen Schutz- und Klagemechanismen.

Das AGG sieht eine Ausnahme bei der Wohnungsvergabe vor, die verhindert, dass Mieter ihre Vermieter wegen diskriminierender Behandlung anklagen können. Gemäß der deutschen Gesetzgebung können Organisationen, die sich gegen Diskriminierungen einsetzen (z.B. der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma), keine Verbandsklagen im Namen der Opfer einreichen.

Bildung

Die Bestimmungen des AGG gelten nicht für den Bereich der öffentlichen Bildung. Darüber hinaus fällt das öffentliche Bildungswesen laut Grundgesetz in die Zuständigkeit der jeweiligen Bundesländer. Kein Bundesland hat allerdings bisher Regelungen getroffen, die in vollem Umfang den Anforderungen der *EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse* entsprechen. Im Schulrecht der jeweiligen Bundesländer ist kein ausdrückliches und umfassendes Diskriminierungsverbot festgeschrieben und es fehlt an entsprechenden Schutzmechanismen sowie rechtlichen Klagemöglichkeiten. Dieser Umstand erschwert den Kampf gegen Diskriminierungen, mit denen Kinder und Jugendliche der Sinti und Roma in der Schule konfrontiert sind. Die *Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)* hat hinsichtlich der Diskriminierung im öffentlichen Bildungsbereich auf Lücken in der Gesetzgebung zur Antidiskriminierung aufmerksam gemacht und die Länder aufgefordert, entsprechende Regelungen in das jeweilige Schulrecht aufzunehmen.

Kinder und Jugendliche von Sinti und Roma sind in Förderschulen und Förderklassen überrepräsentiert. In vielen Fällen werden Kinder ohne Einwilligung der Eltern in Förderschulen und Förderklassen untergebracht, auch weil die Eltern unzureichend über die negativen Folgen des Förderschulbesuchs informiert sind. In den meisten Fällen kehren Kinder und Jugendliche, die Förderschulen für Schüler mit angeblichen Lernproblemen besuchen, später nicht in eine Regelschule zurück.

Kinder von Roma mit Migrationshintergrund werden häufig Förderschulen zugewiesen, weil ihre unzureichenden Deutschkenntnisse oft als „Sprachdefizit“ falsch bewertet und dann als „allgemeine Entwick-

lungsverzögerung“ uminterpretiert werden. Der Nichtbesuch eines Kindergartens kann als Ausdruck „mangelnder Gruppenfähigkeit“ und „nicht angemessenen Sozialverhaltens“ fehlinterpretiert werden. Darüber hinaus werden Kinder für gewöhnlich an Förderschulen geschickt, wenn sie in der Regelschule dem Unterricht nicht folgen können, auffälliges Verhalten zeigen oder den Unterricht stören, was pauschal als „Lernschwierigkeit“ interpretiert wird. Nach Auffassung vieler Lehrer erklären sich diese Defizite aus der Herkunft der Kinder. Momentan ist eine leichte Zunahme der inklusiven Beschulung zu beobachten, d.h. Kinder mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung oder angeblichem sonderpädagogischem Förderbedarf besuchen allgemeinbildende Schulen, in denen sie entsprechend ihrer jeweiligen Bedürfnisse sonderpädagogisch gefördert und unterstützt werden sollten. Es ist auffallend, dass ausländische Kinder seltener in integrativen Klassen unterrichtet werden als deutsche Kinder.

Die Art der schulischen Segregation, die Kinder von Sinti und Roma in Deutschland erleben, unterscheidet sich von derjenigen in Mittel- und Osteuropa. In den meisten Fällen haben Kindern und Jugendliche von Roma mit Migrationshintergrund keinen gleichberechtigten Zugang zu Bildung. Sie besitzen nicht die nötigen Sprachkenntnisse und sind nicht mit dem deutschen Schulsystem und dessen Methoden vertraut. In der Regel verfügen Städte mit einem hohen Grad an Zuwanderung über besondere Programme, um gerade in Deutschland angekommene Schüler aus dem Ausland auf den Schulbesuch vorzubereiten. Obwohl das Instrument der „Vorbereitungsklassen“ von den Landesregierungen und den Stadtverwaltungen als ein erfolgreiches Verfahren bei der Integration angesehen und präsentiert wird, kritisieren Bildungsexperten und Aktivisten der Sinti und Roma sie als eine Praxis der Segregation und Diskriminierung. Sie fordern, Kinder mit Migrationshintergrund in regulären Klassen durch den Einsatz von zusätzlichem pädagogischem Personal entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen zu fördern, anstatt sie von den anderen Schülern getrennt zu unterrichten.

Eines der wirksamsten Instrumente, um die Leistung von Kindern und Jugendlichen von Sinti und Roma zu verbessern, ist der Einsatz von Schulmediatoren. Sinti und Roma werden seit 1993 zu Mediatoren, Beratern und Assistenzlehrern ausgebildet. Sie werden in Kindergärten, Schulen und berufsbildenden Schulen eingesetzt, um Vertrauen zu schaffen und die gleichberechtigte Teilhabe von Sinti und Roma im öffentlichen Bildungswesen zu gewährleisten. Um Chancengleichheit herzustellen, beschränkt sich die Tätigkeit der Bildungsberater nicht nur auf den schulischen Bereich, sondern umfasst auch außerschulische Belange wie die Beratung und Betreuung von Eltern.

Beschäftigung

Obwohl keine verlässlichen Daten über die Beschäftigungssituation von Sinti und Roma in Deutschland vorliegen, gehen Experten davon aus, dass die Situation vieler von ihnen durch eine mangelnde Integration in den Arbeitsmarkt – sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht – geringen formale Qualifikationen und Diskriminierung gekennzeichnet ist. Menschen mit einem „Duldungsstatus“ befinden sich in einer noch schlechteren Lage, weil sie enormen Restriktionen beim Recht auf Beschäftigung unterworfen sind. Aus EU-Staaten zugewanderte Roma sind trotz ihrer besseren rechtlichen Stellung häufig ausbeuterischen und illegalen Arbeitsbedingungen auf dem informellen Arbeitsmarkt ausgesetzt.

Seitens der Bundesregierung und der Länder wurden bisher keine Maßnahmen in die Wege geleitet, um gegen Diskriminierungen und Rassismus auf den Arbeitsmärkten vorzugehen. Darüber hinaus gibt es keine politischen Vorgaben, die Vorurteile gegen Sinti und Roma auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Sinti und Roma sind in vielerlei Hinsicht schlechter gestellt als andere Minderheiten, weil ihre Diskriminierung bis zu einem gewissen Grad als selbstverständlich angesehen wird.

Die allgemeine Arbeitsmarktpolitik besitzt keine speziellen Instrumente, um diese Situation zu verbessern, und verfügt dazu über ein geringes interkulturelles Bewusstsein. Bisher ist es nur ausgewählten Programmen des *Europäischen Sozialfonds* (ESF) und kleineren Initiativen von NROs zu verdanken, dass die Situation der Sinti und Roma zu einem gewissen Grad verbessert werden konnte. Solche Initiativen gibt es aber weiterhin zu wenig. Es bleibt abzuwarten, ob die Bundesregierung durch die angekündigte Verwendung von Geldern aus dem „Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen“ die Zahl der

Maßnahmen für „arbeitsmarktferne“ Sinti und Roma und diejenigen, die nicht erfolgreich durch ESF-Programme erreicht werden können, erhöht werden.

Sinti und Roma, die Arbeitslosengeld I oder II beziehen, müssen Aus- und Weiterbildungsangebote der Arbeitsagentur annehmen. Die Leistungsberechtigten können sich auch selbst für die Teilnahme an Kursen bewerben. Durch diese Kurse sollten sich angeblich die Chancen der Leistungsberechtigten auf dem Arbeitsmarkt erhöhen, z.B. durch Sprach-, Buchhaltungs- und Computerkurse. Die Kurse sollten sich nach dem individuellen Profil und den Möglichkeiten der jeweiligen Teilnehmer richten. Unsere Interviewpartner haben festgestellt, dass diese Kurse aber oft nicht den Bedürfnissen von benachteiligten Roma-Zuwanderern, Flüchtlingen und Asylsuchenden entsprechen. In vielen Fällen haben die Betroffenen jahrelang isoliert außerhalb gesellschaftlicher Strukturen gelebt und besitzen nicht die notwendigen Lernkompetenzen für die Teilnahme an Sprachkursen und berufsbildenden Maßnahmen.

Gesundheitsversorgung

Untersuchungen haben gezeigt, dass Sinti und Roma höheren gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sind als die Mehrheitsbevölkerung. Herzprobleme, Asthma und Arthritis treten bei Sinti und Roma häufiger auf als bei der Durchschnittsbevölkerung. Die gesundheitlichen Probleme lassen sich unter anderem auf Diskriminierung und Misstrauen gegenüber medizinischen Einrichtungen zurückführen. Ein bedeutsamer Anteil der zugewanderten Roma aus Bulgarien und Rumänien kann sich keine Krankenversicherung leisten oder kann sich mangels bürokratischer Hürden nicht versichern lassen. Diese Menschen sind daher auf gesundheitliche Dienstleistungen von Wohlfahrtsverbänden angewiesen.

Vor allem Roma mit Migrationshintergrund haben schlechtere Chancen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung als Nicht-Roma. Vielfältige Hindernisse erschweren den Zugang zum Gesundheitssystem für Migranten und führen zu einer Verschleppung eigentlich einfach zu behandelnder Erkrankungen. Oft erhalten sie nicht die notwendigen Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen. Aufgrund der aktuellen Gesetzeslage können Flüchtlinge viele Gesundheitsleistungen, die über die Notfallversorgung hinausgehen, nicht in Anspruch nehmen, und benötigen vor einer medizinischen Behandlung die Genehmigung durch einen Mitarbeiter des Sozialamts. EU-Bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, sehen sich einer Reihe von bürokratischen Hindernissen gegenüber, wenn sie eine medizinische Behandlung in Deutschland benötigen.

Organisationen von Sinti und Roma bieten individuelle Beratungen und Dolmetscherdienste an, begleiten Patienten bei Arztbesuchen und führen Sensibilisierungsmaßnahmen durch. Die Informationsaktivitäten haben bereits mit Erfolg zu einem Anstieg krankensicherter Roma-Zuwanderern aus anderen EU-Staaten geführt. Netzwerke von freiwillig tätigen Ärzten bieten kostenlose medizinische Beratungen für Menschen ohne Krankenversicherung an, darunter viele *Sans Papiers*. Allerdings sind sowohl die Beratungs- und Informationszentren von Sinti und Roma als auch die medizinischen Unterstützernetzwerke chronisch unterfinanziert. Sie können in keiner Weise das Fehlen einer gezielten und systematischen medizinischen Versorgung durch Gesundheitseinrichtungen kompensieren.

Organisationen von Sinti und Roma und Sozialarbeiter haben über Fälle von Diskriminierung berichtet, in denen hilfeschuchende Sinti und Roma als Patienten abgelehnt oder schon vor der medizinischen Behandlung zur Bezahlung der Kosten aufgefordert wurden. Einige NROs haben lokale Verwaltungen kritisiert, dass Aufklärungskampagnen, Impfprogramme und die Übernahme von medizinischen Behandlungskosten ausschließlich für Sinti und Roma bestimmt sind. Ihrer Meinung nach perpetuiert eine solche Vorgehensweise antiziganistische Vorurteile und sollte durch Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung für alle Einwohner ersetzt werden. Es gibt einen offenkundigen Mangel an Information der Öffentlichkeit über die Gesundheitssituation von Sinti und Roma in Deutschland. Es sind mehr Untersuchungen nötig, um bestimmte Gesundheitsrisiken ausreichend bewerten zu können.

Wohnen

Die Bundesregierung hat bisher nur wenig Bereitschaft gezeigt, sich der Wohnungssituation von Sinti und Roma anzunehmen. Deutlich kommt das in den sehr spärlichen Ausführungen zum Thema Wohnen im Zwischenbericht über die Umsetzung des EU-Rahmens zum Ausdruck. Umfragen und Berichte auf lokaler Ebene von Forschern und NROs konstatieren eine benachteiligte Position von Sinti und Roma auf dem deutschen Wohnungsmarkt. Die Ursachen dafür sind diskriminierende Einstellungen in der Mehrheitsgesellschaft, antiziganistische Mobilisierungen in Vierteln mit einem hohen Anteil an Sinti und Roma, rassistische Angriffe auf Wohnungen und Unterkünfte von Sinti und Roma, ihre insgesamt schwache sozioökonomische Position und der Mangel an politischen Maßnahmen, um diese Situation zu verbessern.

Die Wohnungssituation von Roma-Flüchtlingen und zugewanderten Roma ist wegen ihres eingeschränkten Zugangs zu sozialen Rechten und dem Recht auf Unterkunft schlechter als die der deutschen Sinti und Roma. Einige Beispiele auf lokaler und regionaler Ebene zeigen jedoch, dass diese Situation weniger von den rechtlichen Rahmenbedingungen als vielmehr vom Engagement der öffentlichen Hand abhängt. Das gilt sowohl für die Bereitstellung von Wohnraum für „geduldete“ Flüchtlinge als auch für den Kampf gegen ausbeuterische Vermietungspraktiken. Angesichts der aktuellen Wohnungskrise, von der schutzbedürftige Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien betroffen sind, hat die Bundesregierung bisher wenig Bereitschaft gezeigt, den lokalen Behörden Anreize und Unterstützung bei Hilfsmaßnahmen für diese Gruppe und der Vermeidung einer Marginalisierung auf dem Wohnungsmarkt zu bieten.

Trotz des Fehlens bundesweiter Datenerhebungen kann behauptet werden, dass Sinti und Roma – wie andere Minderheiten auch – isoliert leben. Bei der Bewertung dieser Situation muss allerdings zwischen erzwungener (zum Beispiel durch Mechanismen auf dem Wohnungsmarkt oder – wie im Fall der „geduldeten“ Flüchtlinge – aufgrund der Gesetzeslage) und freiwilliger Segregation unterschieden werden. Weiterhin muss berücksichtigt werden, ob Siedlungen und Stadtteile mit einem hohen Anteil von Sinti und Roma isoliert oder in das weitere städtische und soziale Gefüge integriert sind.

Einige partizipative Wohnprojekte mit Sinti und Roma und partizipative Sanierungsprojekte im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* haben gezeigt, dass Segregation in geringem Ausmaß nicht zwangsläufig zu Ausgrenzung führen muss. Durch die Aufstockung der Fördermittel für das Programm *Soziale Stadt* durch die Bundesregierung können wichtige Instrumente für integrierte Maßnahmen im Wohnungswesen, die auch Sinti und Roma zugutekommen, bereitgestellt werden.

Derzeit kann der Umfang, in welchem Sinti und Roma von diesem Programm profitieren, nicht festgestellt werden; lediglich Einzelfälle können als positive Beweise dienen. Sehr hilfreich wären empirische Daten, um die Auswirkungen des Programms auf die Lebensbedingungen und die Wohnsituation von Sinti und Roma bewerten zu können. Wenn Daten erhoben werden sollten, soll dies nur in Absprache mit und mit der Zustimmung von Sinti und Roma Communities geschehen. Diese Datenerhebung soll in jedem Falle anonymisiert durchgeführt werden.

EMPFEHLUNGEN

Strukturelle Bedingungen

Kurzfristige Schlüsselempfehlungen

Bundesbehörden

Nationale Kontaktstelle

Die *Nationale Kontaktstelle* sollte die ihr zugeschriebenen Aufgaben aktiver wahrnehmen und Koordinationskompetenzen erhalten. Sie sollte darüber hinaus offensiver vorgehen und stärker sichtbar in Erscheinung treten. Um das realisieren zu können, sollte das Budget der *Nationalen Kontaktstelle* und die Anzahl ihrer Mitarbeiter erhöht werden.

Erstellung einer umfassenden Studie über die Lebensverhältnisse der deutschen Sinti und Roma

Die deutsche Regierung verfügt über keine umfassenden und detaillierten Informationen über die soziale Situation der Sinti und Roma. Sie geht bei der Formulierung ihrer politischen Strategie aber davon aus, dass diese Gruppe gut in die deutsche Gesellschaft integriert sei. Empirische Studien legen aber nahe, dass diese Einschätzung nicht der Realität entspricht und dass fehlende Integration und Diskriminierung ein ernsthaftes Problem für Sinti und Roma darstellen. Um die Wissens- und Informationsgrundlage ihrer Politik zu verbessern, sollte die Bundesregierung eine unabhängige Studie über die Lebensverhältnisse von Sinti und Roma in Auftrag geben. Solch eine Studie muss einen partizipativen Ansatz verfolgen und entweder in Zusammenarbeit mit Sinti und Roma Organisationen und Wissenschaftlern oder mit deren Beratung bzw. unter deren Aufsicht durchgeführt werden.

Umfassende Empfehlungen

Bundesbehörden, Landesbehörden und Kommunalverwaltungen

Mehrebenenkooperation

Die föderale Struktur Deutschlands sollte die Bundesregierung nicht daran hindern, mehr Führungsverantwortung beim Schutz der nationalen Minderheit der Sinti und Roma und der zugewanderten Roma an den Tag zu legen, wozu auch die Implementierung "weicher" politischer Maßnahmen zählen sollte. Erste zaghafte Bemühungen für eine Verbesserung der Koordination zwischen den verschiedenen politischen Ebenen durch die Einrichtung gemeinsamer Gremien wie den Staatssekretärsausschuss und der „*Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Armutszuwanderung*“ wurden bereits unternommen. Sie sollten jedoch konsolidiert und ausgeweitet werden, um Hindernisse bei der Integration von Sinti und Roma auf allen politischen Ebenen beseitigen zu können.

Fördermaßnahmen von Ländern und Kommunen

Die Programmförderung auf der subnationalen Ebene sollte nach partnerschaftlichen Grundsätzen und der Größe der lokalen Herausforderungen verteilt werden. Außerdem sollte sie Anreize für Städte und Gemeinden bieten, die einer Förderung von Sinti und Roma positiv gegenüber stehen.

Zuverlässige Daten über die Auswirkungen von Förderprogrammen

Es sollten zuverlässige und repräsentative Daten erhoben werden, inwiefern Sinti und Roma durch Förderprogramme wie den Europäischen Sozialfonds erreicht werden.

Die Erhebung ethnischer Daten ist unter den Sinti und Roma Communities aufgrund der Verfolgung unter dem NS-Regime zu Recht umstritten. Solche Erhebungen müssen daher im Rahmen anonymisierter Verfahren stattfinden, die in Absprache mit Sinti und Roma Communities stattfinden, so dass gruppenspezifische Benachteiligungen erkennbar werden, gleichzeitig individuelle Daten geschützt werden und keine Zurückverfolgung möglich ist.

Zusätzlich oder alternativ zu Datenerhebungen sollten qualitative, lokale und stark kontextualisierte Studien durchgeführt werden, die für eine Gesamteinschätzung der Lebensbedingungen von Sinti und Roma von Nutzen sein können.

Wo es notwendig erscheint, sollten spezifische Maßnahmen für die Gewährleistung des gleichberechtigten Zugangs von Sinti und Roma zu Eingliederungsmaßnahmen ergriffen werden. Zielgerichtete Maßnahmen, die sich an Sinti und Roma richten, dürfen nicht stigmatisierend wirken. Die besondere Benennung von Sinti und Roma als Zielgruppe von Maßnahmen und die Entwicklung von konkreten Zielen zur Verbesserung ihrer Lebenssituation soll zum einen dazu führen, dass Sinti und Roma genauso stark von allgemeinen Politiken und Maßnahmen profitieren wie alle Einwohner der Bundesrepublik Deutschland. Zum anderen soll es für Sinti und Roma ähnliche zielgerichtete Maßnahmen und Ausgleichsmechanismen geben wie für die Mitglieder anderer diskriminierter Minderheiten. Die zielgerichteten Maßnahmen dürfen nicht ein soziales Problem kulturalisieren bzw. ethnisieren. Sie sollten stattdessen dazu dienen, den Teil der Sinti und Roma Bevölkerung zu erreichen, der am stärksten von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung betroffen ist. Zielgerichtete Maßnahmen sollen sich also bewusst nicht an alle Sinti und Roma als „ethnische Gruppe“ richten, sondern nur an diejenigen Sinti und Roma, die ihrer wirklich bedürfen.

Monitoring der Wirksamkeit von Mainstream-Programmen

Die Wirksamkeit von Mainstream-Maßnahmen zur Förderung der Integration von Sinti und Roma sollte einem Monitoring unterzogen werden. Gegenwärtig ist die Bundesregierung der Auffassung, dass diese Programme für die Förderung von Sinti und Roma ausreichend seien, ohne aber Informationen darüber zu besitzen, ob und inwieweit diese Maßnahmen diese Gruppe erreichen. Anhand repräsentativer Studien kleineren Umfangs, Experteninterviews und anderer Untersuchungsinstrumente sollte die Bundesregierung bewerten, ob ihre allgemein ausgerichteten Maßnahmen in den Bereichen Wohnen, Beschäftigung, Bildung und Gesundheit Sinti und Roma tatsächlich in gleichem Maße wie die restliche Bevölkerung erreichen.

Zugang von Flüchtlingen zu sozialen Rechten und Dienstleistungen

Der Zugang von Roma-Flüchtlingen zu angemessenem Wohnraum, zum Gesundheitswesen, zu Bildung und Beschäftigung muss verbessert werden. Dies gilt insbesondere für die schutzbedürftigen Gruppen unter ihnen. Durch die Festlegung von Mindeststandards für die zuständigen Stellen in den Bundesländern und den Kommunen und durch die Herausstellung guter Praxisbeispiele und bewährter Verfahren muss die Bundesregierung sicherstellen, dass bei der Unterbringung von Flüchtlingen nicht gegen Menschenrechte verstoßen wird.

Kapazitätsstärkung der Organisationen von Sinti und Roma

Die Maßnahmen zum Ausbau der institutionellen Kapazitäten der Organisationen von Sinti und Roma sollten intensiviert werden, um deren Zugang zu öffentlichen Aufträgen und Ausschreibungen bei sozialen Mainstream-Programmen zu verbessern.

Antidiskriminierung

Kurzfristige Schlüsselempfehlungen

Bundesbehörden

Kampagnen gegen Antiziganismus

Der Bericht empfiehlt ein Bundesprogramm zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Phänomen des Antiziganismus, um die derzeit zu beobachtenden Zunahme negativer Bilder von Sinti und Roma in öffentlichen Debatten entgegen zu wirken. Projekten gegen Antiziganismus muss eine höhere Priorität bei der öffentlichen Finanzierung eingeräumt werden. Eine Sonderförderung sollten Projekte erhalten, die sich der Dokumentation aktueller Hassreden und antiziganistischer Bemerkungen von Politikern widmen.

Trainings und Schulungen

Es müssen Finanzmittel für Schulungsinitiativen von Organisationen der Sinti und Roma bereitgestellt werden, die eine Sensibilisierung für die Wahrnehmung ihrer Rechte und die Unterstützung von Sinti und Roma bei der Einreichung von Klagen gegen Diskriminierungen zum Ziel haben. Öffentliche Antidiskriminierungsbüros müssen mit umfassenden Fachkompetenzen ausgestattet werden, um gegen Antiziganismus und die Diskriminierung von Sinti und Roma vorgehen zu können.

Umfassende Empfehlungen

Bundes- und Länderbehörden

Rechtliche Maßnahmen gegen Diskriminierung im Bildungs- und Wohnungssektor

Es müssen Antidiskriminierungsvorschriften im Rahmen des *Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes* (AGG) und auf Länderebene implementiert und Schutzmechanismen gegen Diskriminierungen in der Schule und im Verhältnis von Vermietern und Mietern eingeführt werden.

Recht auf die Einreichung von Verbandsklagen

Das AGG muss geändert werden, um die Möglichkeiten zur Einreichung von Verbandsklagen auszuweiten. Wie anerkannten Verbände aus den Bereichen Verbraucherschutz, Umweltfragen und Schutz von Menschen mit Behinderungen auch muss Antidiskriminierungsverbänden (-organisationen) das Recht auf die Einreichung von Verbandsklagen im Namen der Opfer zugestanden werden.

Verbesserung der rechtlichen Situation von Flüchtlingen

Die geltenden Vorschriften zum Asylrecht müssen abgeändert werden, um willkürliche und diskriminierende Praktiken, die verantwortlich für soziale Exklusion, schlechte Lebensbedingungen und Perspektivverlust unter asylsuchenden Roma und Roma-Flüchtlingen sind, abzuschaffen.

Freizügigkeit für EU-Bürger

EU-Bürger müssen in der Lage sein, ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU ungehindert auszuüben. Die Bundesregierung muss den Zugang zu Sozialleistungen für EU-Bürger gewährleisten, die auf Arbeitssuche in Deutschland sind, und Maßnahmen zu ihrer Integration in die deutsche Gesellschaft unternehmen.

Intersektionalität und besonders schutzbedürftige Gruppen

Kampagnen gegen Diskriminierung sollten die Mehrfachdiskriminierung, von der Sinti und Romnja in besonderem Maße betroffen sind, stärker in den Mittelpunkt rücken. Dazu sollten sie zur Schaffung eines öffentlichen Bewusstseins für die besonders gefährdete Situation von Roma-Migranten beitragen. Die Projektförderung sollte dementsprechend verlagert werden.

Europäische Union

Monitoring

Die europäischen Antidiskriminierungsstellen sollten ihre Überwachungs- und Kontrollaktivitäten erhöhen, damit Deutschland die Standards bei der Bekämpfung von Diskriminierung von Sinti und Roma, z.B. auf dem Wohnungsmarkt, erfüllt.

Öffentliche Medien

Antiziganismus in den Medien

Der *Deutsche Presserat* muss antiziganistische Berichterstattung in den Medien scharf verurteilen und verfolgen. Die Nennung der ethnischen Herkunft der mutmaßlichen Täter in den Pressemitteilungen der Polizei und in der damit verbundenen Medienberichterstattung muss verboten werden. Es sollte eine Medienvereinbarung über das Verbot rassistischer und antiziganistischer Berichterstattung getroffen werden.

Bildung

Kurzfristige Schlüsselempfehlungen

Länderbehörden

Arbeitsgruppe

Es sollte eine ständige Arbeitsgruppe bei der Kultusministerkonferenz eingerichtet werden. Die Frage der nationalen Minderheiten sollte ein ebenso integraler Bestandteil ihrer Arbeit sein wie die Einbeziehung der entsprechenden Organisationen dieser Minderheiten.

Schulpflicht

In Bundesländern ohne Schulpflicht für Kinder und Jugendliche ohne Aufenthaltserlaubnis (*Sans Papiers*) und für asylsuchende und „geduldete“ Kinder und Jugendliche sollte diese umgehend eingeführt werden.

Integrationsklassen an Regelschulen

Die Zahl der Integrationsklassen an Regelschulen für den Unterricht sozial benachteiligter Kinder von Sinti und Roma, die derzeit in Förderklassen- und Schulen untergebracht sind, sollte erhöht werden. Die Schulen müssen mit dem notwendigen pädagogischen Personal für die Förderung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen ausgestattet werden, damit diese bessere Lernerfolge in der Schule erzielen können.

Änderung der Lehrpläne

Die Themen „Antiziganismus“ und „Geschichte der Sinti und Roma“ sowie die Diskussion über ihre gegenwärtigen Lebensbedingungen sollten obligatorischer Bestandteil der Lehrpläne, der Lehrerausbildung und von Lehrerfortbildungen sein. Bei der Erstellung von entsprechendem Lehrmaterial können aktuelle Untersuchungs- und Forschungsergebnisse zum Antiziganismus verwendet werden.

Umfassende Empfehlungen

Bundesbehörden

Mediatorenprogramme

Bei Bedarf sollten Mediatoren in Kindergärten, Schulen und berufsbildenden Schulen mit dem vorrangigen Ziel eingesetzt werden, Vertrauen zu schaffen, und die gleichberechtigte Teilhabe von Sinti und Roma

im öffentlichen Bildungswesen sicherzustellen. Es könnte ein Übergangsmodell in Frage kommen, durch das Sinti und Roma stärker als zuvor als Akteure in die pädagogische Praxis integriert werden. Motivierte und motivierende Sinti und Roma sollten als Bildungsberater in Schulen und Kindergärten eingesetzt werden, auch wenn sie nicht über die notwendigen formalen Qualifikationen bzw. Ausbildungen für die Tätigkeit als Erzieher, Sozialpädagoge oder Lehrer verfügen. Es sollte ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, diese Qualifikationen durch ihre Arbeit zu erlangen. Damit soll aber kein dauerhaftes Alternativmodell für die Lehrerbildung geschaffen werden. Durch diese Art der Ausbildung soll kein reguläres Lehrpersonal ersetzt werden. Den Bildungsberatern sollten Wege und Möglichkeiten der Erlangung ihrer formalen Qualifikationen zu einem späteren Zeitpunkt eröffnet werden.

Elternbildung

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass eine erfolgreiche Schulbildung vor allem vom Bildungsgrad der Eltern und Großeltern abhängt, was auch bei Bildungsaufsteigern unter Sinti und Roma der Fall ist. Deshalb ist es wichtig, das Interesse der Eltern an der Erziehung und Bildung ihrer Kinder durch die Verwendung verschiedener Aktivitäten aus dem Bereich der Erwachsenenbildung zu fördern, damit sie sich aktiver am Bildungsprozess ihrer Kinder beteiligen können.

Zugang zu Bildung

Abschaffung von auf Zufallskriterien basierenden Auswahlverfahren, von Numerus clausus und anderer Zugangsbeschränkungen an den Universitäten für Sinti und Roma (entsprechend der positiven Maßnahmenprogramme zur Unterstützung von ethnischen Deutschen aus der ehemaligen Sowjetunion)

Es sollten Stipendienprogramme für die Ausbildung und die berufliche Bildung eingeführt werden, z.B. durch einen Bildungsfonds für Sinti und Roma. Solche Programme sollten zusätzlich zu den bereits bestehenden Förderstrukturen entwickelt werden und speziell auf die Mitglieder von Minderheiten in Deutschland zugeschnitten sein. Über die Vergabe der Stipendien sollte ein Ausschuss, bestehend aus Vertretern der einzelnen Minderheiten, entscheiden.

Eine Förderung der Erwachsenenbildung, die sich nach den Bedürfnissen und Möglichkeiten von Sinti und Roma richtet, ist notwendig. Dies kann in Form von maßgeschneiderten Kursen geschehen, die in Zusammenarbeit mit den Landesverbänden von Sinti und Roma konzipiert und von Volkshochschulen und anderen Bildungseinrichtungen unterstützt werden.

Weitere Maßnahmen sollten umfassen:

- Die Inanspruchnahme von Ganztagschulen mit einem individualisierten Unterricht in Regelklassen.
- Gezielte Maßnahmen für den Besuch von Kindergärten und Vorschulklassen gemäß Art. 24, Abs. 2 SGB VIII bei gleichzeitiger Abschaffung von Gründen, die eine Nichtaufnahme von Kindern in Kindergärten und Vorschulklassen bedingen. Jegliche Kostenbeteiligung der Eltern am Kindergartenbesuch sollte abgeschafft werden. Familien, die ALG II beziehen, sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Kinder ganztags in einen Kindergarten schicken zu können.
- Begleitung des Übergangs zwischen den einzelnen Schulformen und von der Schule in den Beruf.

Empowerment

Förderung des Austauschs zwischen Sinti und Roma-Schülern mit dem Ziel der Vernetzung zur gegenseitigen Motivation.

Antidiskriminierung

Um die weit verbreitete Diskriminierung von Kindern und Jugendlichen von Sinti und Roma in den Schulen zu bekämpfen, sollten die Bundesländer ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot in ihre Schulgesetze aufnehmen. Es sollten angemessene rechtliche Mechanismen zum Schutz vor Diskriminierung im Schulbereich und zur Einreichung von Klagen geschaffen werden.

Die Einrichtung eines Systems von unabhängigen Anlauf- und Beratungsstellen, die bei der Formulierung und Einreichung von Beschwerden und Klagen wegen Rassismus und Antiziganismus helfen, wird empfohlen. Diese Beratungsstellen sollten so aufgestellt und ausgestattet sein, dass sie den Bedürfnissen der potentiellen Opfer und den Besonderheiten des Schulsystems gerecht werden können.

Antidiskriminierungs- und Antirassismuarbeit sollte ein fester Bestandteil des Schulsystems werden. Solche Modelle sollten unter Berücksichtigung aller Bereiche entwickelt werden, in denen Diskriminierung und Rassismus auftreten können.

Öffentliche Behörden und Politiker sollten für antiziganistische Denk- und Verhaltenmuster sensibilisiert werden. Unbedingt notwendig ist die Erstellung und Durchführung von Bildungsprogrammen mit Schwerpunkt auf einer Kritik des Rassismus sowohl für das Schulpersonal als auch für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen. Thematisiert werden sollten insbesondere die Diskriminierung und Verfolgung, die Sinti und Roma erfahren haben.

Beschäftigung

Kurzfristige Schlüsselempfehlungen

Bundesbehörden

Arbeitserlaubnis für Asylsuchende

Die rechtlichen Vorschriften für Ausländer sollten dahingehend abgeändert werden, dass Asylsuchende eine Arbeitserlaubnis erhalten können. Die Beschränkungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Flüchtlinge mit einem „Duldungsstatus“ sollten abgeschafft werden.

Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz

Die Verfügbarkeit von unterstützenden Angeboten bei der Suche nach einem Arbeits-, Ausbildungs- oder Praktikumsplatz sollte erweitert und verstärkt werden. Dies sollte auch die Unterstützung bei Bewerbungsverfahren und bei der beruflichen Orientierung beinhalten. Nichtregierungsorganisationen und Arbeitsagenturen sollten diesem Ziel oberste Priorität einräumen.

Berufsbildende Maßnahmen

Die Zahl der berufsbildenden Maßnahmen speziell für Sinti und Roma sollte erhöht und mehr Gelder dafür bereitgestellt werden. Diese Programme sollten den besonderen Bedürfnissen von Personen, die nicht durch bereits bestehende Programme und Projekte erreicht werden konnten, gerecht werden.

Kampf gegen Menschenhandel auf dem Arbeitsmarkt

Die Anstrengungen beim Kampf gegen den Menschenhandel von Roma-Migranten zum Zweck der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft müssen verstärkt werden. Es sollten mehr Anlaufstellen für die Beratung und Unterstützung von Opfern des Menschenhandels geschaffen werden.

Umfassende Empfehlungen

Bundesbehörden

Zugang zu Arbeit

Der Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt muss verbessert werden. Es sollten Modelle entwickelt werden, die es ermöglichen, dass jugendliche Sinti und Roma, die eine Sekundarschule abgeschlossen

haben, andere Schüler auf dem Weg dahin unterstützen. Solche Programme könnten dazu beitragen, dass Jugendliche einen Job, einen Ausbildungsplatz oder ein Praktikum finden.

Das Verfahren zur Anerkennung von Bildungsabschlüssen von zugewanderten Roma aus ihren Herkunftsländern muss vereinfacht und verbessert werden. Um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, müsste u.a. ein Modell entworfen werden, durch das in der Praxis erworbene Qualifikationen und Wissen offiziell anerkannt werden.

Spezielle berufsbildende Maßnahmen für Sintiza und Romnija sollten verstärkt gefördert werden. Sie sollten auf die Bedürfnisse und Interessen der verschiedenen Gruppen von Sintiza und Romnija zugeschnitten sein.

Selbstständigkeit und Mikrokredite

Mechanismen und Bestimmungen, die die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit von Migranten erschweren, sollten abgeschafft werden. Organisationen von Sinti und Roma haben berichtet, dass die Mitarbeiter der Arbeitsagenturen besonders streng bei der Kontrolle von selbstständigen Tätigkeiten von Zuwandern aus Rumänien und Bulgarien vorgehen. Mikrokredite für eine selbstständige Tätigkeit sollten Sinti und Roma zugänglich gemacht werden. Ein großer Teil der selbstständigen Sinti und Roma, insbesondere Roma-Migranten, verfügt nicht über das nötige Kapital, ihr Gewerbe auf- und auszubauen. Die bestehenden Mikrokreditprogramme eignen sich nicht für die Förderung von Menschen, die sich in einer sehr benachteiligten Situation befinden.

Diskriminierung

Schulungsprogramme zu Antiziganismus und den Lebensbedingungen von Sinti und Roma in Deutschland und Europa für Mitarbeiter der Arbeitsagenturen müssen erweitert werden. Der Bericht empfiehlt die Durchführung von Sensibilisierungskampagnen zum Thema Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt für Organisationen von Sinti und Roma und für Einzelpersonen. Diese Kampagnen sollen das nötige Wissen über die Vorgehensweise bei Einreichung einer Klage wegen diskriminierender Behandlung auf dem Arbeits- und Dienstleistungsmarkt und über Hilfsinstrumente für Diskriminierungsopfer unter Sinti und Roma vermitteln.

Gesundheitsversorgung

Kurzfristige Schlüsselempfehlungen

Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden

Zugang zu Gesundheitsleistungen für EU-Bürger

Es müssen dringend Maßnahmen in die Wege geleitet werden, um auf den unzureichenden Zugang zur Gesundheitsversorgung für EU-Bürger zu reagieren. Diese Maßnahmen sollten eine Informationskampagne und die Ausweitung von Beratungstätigkeiten beinhalten, die über Anmeldeoptionen bei einer deutschen Krankenkasse und das Risiko einer Überschuldung bei einer vorübergehenden Nichtzahlung der Versicherungsbeiträge aufklären. Eine zentrale Clearingstelle und eine Online-Datenbank müssen eingerichtet werden, um Mitarbeitern von Gesundheitseinrichtungen und Krankenversicherungen die Rechte von EU-Bürgern verständlich zu machen und bei der Identifizierung ihres individuellen Versicherungsstatus zu helfen.

Konsultation von Organisationen von Sinti und Roma

Um bestehende Bedürfnisse und Hindernisse beim Zugang zum Gesundheitssystem von EU-Bürgern bewerten zu können, müssen die Organisationen von Sinti und Roma und deren Communities in die aktuelle Diskussion einbezogen und konsultiert werden. Die politischen Entscheidungsträger sollten überprüfen, ob sich ihre Aussagen und Vorschläge auf die tatsächlichen Herausforderungen bei der Gesundheitsversorgung beziehen oder der Aufrechterhaltung stereotyper Vorstellungen über Sinti und Roma dienen.

Detaillierte Untersuchung der Gesundheitssituation der Sinti und Roma

Eine Studie für die detaillierte Analyse der Gesundheitssituation von Sinti und Roma sollte erstellt werden. Eine solche Studie wäre ein entscheidender Schritt, um besondere Gesundheitsrisiken sowohl unter autochthonen Sinti und Roma als auch unter Zuwanderern zu identifizieren. Außerdem würde sie es ermöglichen, die rechtlichen, bürokratischen und finanziellen Hindernisse offenzulegen, die diese Risiken mitverursachen. Es existiert anscheinend keine Alternative zu einer empirischen Bewertung, die als Grundlage für die Formulierung passgenauer Programme zur Gewährleistung des gleichberechtigten Zugangs zum Gesundheitssystem für Sinti und Roma dienen könnte. Die Organisationen der Sinti und Roma sollten an der Entwicklung und Durchführung dieser Untersuchung beteiligt werden.

Umfassende Empfehlungen

Bundesbehörden, Landesbehörden, Kommunalverwaltungen

a. Allgemeine Maßnahmen

Schulden aus Krankenversicherungsbeiträgen

Da das „Gesetz zur Beseitigung sozialer Überforderung bei Beitragsschulden in der Krankenversicherung“ nur wenig Wirkung zeigte, sollten die gesetzgebenden Instanzen weitere Anstrengungen unternehmen, um das Problem der Beitragsschulden zu lösen und die Anzahl der krankenversicherten Bürger zu erhöhen. Die effektive Umsetzung und die Folgen dieser Gesetze sollten überwacht und kontrolliert werden.

Finanzielle Förderung von Information und Mediation

Der Bericht empfiehlt eine stärkere finanzielle Unterstützung von Informationszentren und Projekten im Gesundheitsbereich, die von Organisationen der Sinti und Roma oder von Wohlfahrtsorganisationen durchgeführt werden. Zu nennen wären hier Initiativen, die über bestehende Leistungen zur Gesundheitsvorsorge, gesunde Ernährung und Impfungen informieren und aufklären. Mediationen und Hilfsprojekte sollten ausgeweitet werden, um die Angst vor Behandlungsfehlern zu reduzieren und Sinti und Roma zur Inanspruchnahme öffentlicher Gesundheitsleistungen zu ermutigen.

Antidiskriminierung

Organisationen von Sinti und Roma sollten bei der Dokumentation von Diskriminierungsfällen im Gesundheitsbereich finanziell unterstützt werden. Antidiskriminierungstrainings für das medizinische Personal und Angestellte des öffentlichen Gesundheitswesens sollten finanziell gefördert und von Organisationen der Sinti und Roma durchgeführt werden.

Klage- und Beschwerdeverfahren

Wirksamere Klage- und Entschädigungsverfahren bei Verletzung des Rechts auf Zugang zu Gesundheitsleistungen müssen eingeführt werden. Es muss garantiert werden, dass diese Verfahren für Angehörige marginalisierter Gruppen und schutzbedürftige Menschen zugänglich sind, und dass die Entschädigung von Opfern möglichst rasch und effizient erfolgt.

Integrierte Maßnahmen gegen Armut und Diskriminierung

Ärmliche Lebensverhältnisse, fehlende Perspektiven und Diskriminierungen sind die wichtigsten Faktoren für die erhöhten Gesundheitsrisiken unter Sinti und Roma. Als entscheidende Voraussetzung für die Verbesserung ihres individuellen Gesundheitszustandes empfiehlt der Bericht die Umsetzung von integrierten Maßnahmen gegen Armut und Diskriminierung, z.B. durch lokale und intersektorale Arbeitsgruppen.

Psychische Gesundheit und Traumatisierung

Wie frühere Berichte betont auch dieser Bericht den Bedarf an zusätzlichen Leistungen zum Erhalt psychischer Gesundheit und zur Behandlung von Traumata und psychosomatischen Krankheiten. Solche gesundheitlichen Probleme werden durch Erfahrungen von Exklusion und extrem belastende Erinnerungen an die Verfolgung während des nationalsozialistischen Regimes hervorgerufen.

b. Drittstaatenangehörige

Gesetzlicher Zugang zur Gesundheitsvorsorge für Flüchtlinge

Der Bericht empfiehlt gesetzliche Veränderungen hinsichtlich des Zugangs für Flüchtlinge zu Gesundheitsleistungen. Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das derzeit die Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen für Asylsuchende regelt, sollte grundlegend reformiert werden. Es sollte unabhängig von der Aufenthaltsdauer Asylsuchenden den vollen Zugang zu öffentlichen Gesundheitsleistungen zusichern. Entscheidungen über die Notwendigkeit von medizinischen Behandlungen dürfen ausschließlich durch medizinisch geschultes Personal getroffen werden.

Information und Beratung

Die Förderung von Projekten, die Beratungen und professionelle Übersetzungsdienste für Flüchtlinge anbieten, die eine medizinische Behandlung benötigen, muss verstärkt werden. Auf die adäquate medizinische Versorgung von Traumapatienten unter den Flüchtlingen sollte besonderes Augenmerk gelegt werden.

Soziale Gesundheitsdienste

Die sozialen Gesundheitsdienste für Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis müssen verstärkt öffentlich gefördert werden, um die medizinische Versorgung dieser Gruppe sicherzustellen. Medizinische Interventionen, die der Erhaltung der Immunisierung gegen Infektionskrankheiten dienen, sollten allen Asylsuchenden zugutekommen.

c. EU-Bürger

Krankenversicherungsschutz für EU-Bürger

Der Bericht empfiehlt die systematische Kommunikation und den Datenaustausch zwischen dem deutschen Gesundheitssystem und denen der anderen EU-Staaten, wie sie in der Verordnung (EG) 883/2004 vorgesehen ist. Das Anmeldeverfahren zum Erhalt der Europäischen Krankenversicherungskarte sollte vereinfacht werden.

Informationszentren und Informationskampagnen über die Rechte der EU-Bürger

Die Informationszentren in den Herkunftsländern und in Deutschland müssen verstärkt gefördert werden, um EU-Bürger bei sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten und mangelnden Kenntnissen über die Möglichkeiten zur Anmeldung im deutschen Krankenversicherungssystem ausreichend zu unterstützen. Der Bericht empfiehlt die Durchführung von Informationskampagnen für das medizinische Personal von Krankenhäusern und Arztpraxen, um Stereotypen und Diskriminierungen entgegenzuwirken und sie über den rechtlichen Status der EU-Bürger aufzuklären.

Zugang von EU-Bürgern zum deutschen Sozialversicherungssystem

Der Bericht empfiehlt die Veränderung gesetzlicher Regelungen, um den Zugang von EU-Bürgern zum deutschen Sozialversicherungssystem zu erweitern. Insbesondere § 23 SGB XII, der derzeit Sozialleistungen für EU-Bürger verweigert, muss abgeändert oder abgeschafft werden. Darüber hinaus begrenzt er Gesundheitsleistungen auf reine Notfallmaßnahmen. Der Bericht verurteilt jeden weiteren Versuch, EU-Bürger von Inanspruchnahme von Sozialleistungen abzuhalten und dadurch die Freizügigkeit von Bürgern aus EU-Mitgliedstaaten zu behindern.

Wohnen

Kurzfristige Schlüsselempfehlungen

Bundesbehörden, Landesbehörden, Kommunalverwaltungen

Illegale und ausbeuterische Vermietungspraktiken

Die Bekämpfung illegaler und ausbeuterischer Vermietungspraktiken, von der insbesondere Bürger aus anderen EU-Staaten, darunter viele Roma, betroffen sind, sollte fortgeführt und intensiviert werden. Informations- und Beratungsangebote sollten ausgebaut und der Zugang zu Alternativwohnungen verbessert werden.

Nachbarschaftsmediation

In Gebieten mit einem hohen Anteil an zugewanderten Roma müssen dringend erhebliche finanzielle Mittel für partizipative Formen der Nachbarschaftsmediation zur Verfügung gestellt werden.

Umfassende Empfehlungen

Bundesbehörden

Diskriminierungsschutz

Paragraph 3 des AGG, der eine Ungleichbehandlung "im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und [...] ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse" zulässt, sollte abgeschafft werden, da er Diskriminierung von Sinti und Roma und anderen Minderheiten auf dem Wohnungsmarkt erlaubt.

Öffentliche Verwaltungen und Gleichstellungsstellen sowie Wohnungsbaugesellschaften sollten durch Kampagnen gegen die Benachteiligung von Sinti und Roma auf dem Wohnungsmarkt und antiziganistische Stereotype in Wohnvierteln vorgehen.

Höhere Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen

Bund und Länder müssen höhere Mindeststandards bei der Unterbringung von anerkannten und „geduldeten“ Flüchtlingen einführen und auf die Abschaffung segregierter Wohnformen in allen Ländern und Kommunen hinwirken.

Länder und Kommunen

Integrierte Programme

Innerhalb des EU-Rahmens für die Integration von Sinti und Roma und des Programms *Soziale Stadt* sollten partizipative Ansätze in benachteiligten Wohngebieten von Sinti und Roma gefördert und sichtbar gemacht werden. Das Programm *Soziale Stadt* sollte dazu genutzt werden, zu mehr Informationen über die Wohnsituation von Sinti und Roma in benachteiligten Gebieten und Musterprojekte zur Verbesserung dieser Situation zu gelangen.

Maßnahmen der Quartiersentwicklung in Gebieten mit Sinti und Roma sollten grundsätzlich partizipativ durchgeführt werden.

Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt und rassistischer Mobilmachung

Städte müssen mit mehr Nachdruck gegen die Diskriminierung von Sinti und Roma und antiziganistische Mobilisierungen in Nachbarschaften vorgehen. Dazu müssen sie geeignete präventive Ansätze wie Sensibilisierung und Mediation anwenden.

ABKÜRZUNGEN

ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AfD	Alternative für Deutschland
ALG I/II	Arbeitslosengeld I/II
AG	Arbeitsgruppe
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
ARIC	Antirassistisch-Interkulturelles Informationszentrum
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAMF	Bundesanstalt für Migration und Flüchtlinge
BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BfDT	Bündnis für Demokratie und Toleranz gegen Extremismus und Gewalt
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EC	Europäische Kommission (European Commission)
ERFD	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (European Regional Development Fund)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EHIC	Europäische Krankenversicherungskarte (European Health Insurance Card)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EVZ	Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft
FEAD	Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (Fund for European Aid to the Most Deprived)
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (Fundamental Rights Agency)
KMK	Kultusministerkonferenz
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development)
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands



DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2008-2015

- QUANGO** Mittlerorganisation (Quasi-autonomous Non-governmental Organisations)
- RAA** Regionale Arbeitsstelle
- SOR** Schule ohne Rassismus
- UN** Vereinten Nationen (United Nations)
- UNICEF** Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen

1. STRUKTURELLE BEDINGUNGEN

Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Wie die Dänen, die Friesen und die Sorben sind die Sinti und Roma in der Bundesrepublik Deutschland eine anerkannte nationale Minderheit. Allerdings wird dieser Status lediglich den Sinti und Roma mit deutscher Staatsbürgerschaft gewährt, nicht aber jenen mit Migrationshintergrund. Daneben ist eines der wichtigsten Instrumente zur Wahrung der Rechte der Sinti und Roma das von Deutschland ratifizierte Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Das Rahmenübereinkommen enthält eine Reihe von Grundsätzen und Normen, die die Bundesrepublik Deutschland dazu verpflichten, die Minderheitenrechte zu garantieren. Zu diesen Minderheitenrechten gehören u.a. das Diskriminierungsverbot, Maßnahmen zur Förderung effektiver Gleichstellung, zum Erhalt, zur Pflege und Weiterentwicklung wesentlicher Elemente der besonderen Identität der Minderheiten, das Recht, die Minderheitensprachen im privaten und öffentlichen Raum zu benutzen und die Möglichkeit, Unterricht in der jeweiligen Minderheitensprache zu erhalten. Es besteht die Verpflichtung, vollständige und tatsächliche Teilhabe an kulturellen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Lebensbereichen herzustellen und Schutz gegen Maßnahmen und Handlungen, die die Assimilation von Angehörigen nationaler Minderheiten erzwingen (Rahmenübereinkommen 1995). Ebenso wie die anderen Staaten, die das Rahmenübereinkommen unterzeichneten, ist auch Deutschland verpflichtet, regelmäßig über den Stand der Umsetzung des Rahmenübereinkommens Bericht zu erstatten. Der *Beratende Ausschuss* fasst anschließend eine Stellungnahme zum jeweiligen Bericht. Der Ausschuss teilt nicht die Auffassung der deutschen Bundesregierung, dass das Rahmenübereinkommen sich ausschließlich auf Sinti und Roma mit deutscher Staatsbürgerschaft beziehe. Er ist vielmehr der Auffassung, dass das Rahmenübereinkommen darüber hinaus Zuwanderer und Asylsuchende, möglichst auch Sinti und Roma aus Südosteuropa schützen solle (Hofmann 2011: 64). Deutschland hat bis zum jetzigen Zeitpunkt drei Berichte zum Umsetzungsstand des Rahmenübereinkommens vorgelegt. Dies geschah 2002, 2006 und 2010. In den drei sich darauf beziehenden Gutachten wurde die Umsetzung des Rahmenübereinkommens bezüglich der ethnischen Profilerstellung, negativer Beschreibung der Sinti und Roma in den Medien und eines mangelnden, gleichberechtigten Zugangs zur Bildung kritisiert. In seiner dritten Stellungnahme verlangte das Gutachterkomitee:

„...Maßnahmen (zu) ergreifen, welche die Teilhabe der Roma und Sinti am öffentlichen Leben unter Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt innerhalb dieser Gruppen deutlich erhöhen; Projekte und Initiativen (zu) fördern und unterstützen, die ihre Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben verbessern und umgehend entschieden handeln, um die ungerechtfertigte Unterbringung von Schülern der Roma und Sinti in Sonderschulen zu beenden.“ (Dritter Prüfbericht 2010)

Die deutsche Politik innerhalb des EU-Rahmens

Die deutsche Regierung hat ausdrücklich keine Strategie zur sozialen Eingliederung der Sinti und Roma entwickelt. Sie hat dazu festgestellt:

„Eine besondere Roma-Strategie ist hier nicht erforderlich. Und auch für diejenigen ausländischen Roma, die im Wege der Zuwanderung oder als Flüchtlinge nach Deutschland kommen und ein Recht zum dauernden Aufenthalt haben, ist eine nationale Strategie nicht erforderlich. Denn diese Personen haben Zugang zu denselben Integrationsprogrammen wie andere Ausländergruppen.“ (Bundesministerium des Innern 2011: 29)

Die Bundesregierung legte eine Liste bestehender Instrumente vor, die zur sozialen Eingliederung und Gleichbehandlung sowohl der Sinti und Roma als auch anderer sozialer Gruppen beitragen sollen. Der vorgelegte Bericht wurde deshalb als „Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland“ bezeichnet. Dieses Dokument wird zur verbesserten Lesbarkeit des Forschungsberichtes fortan lediglich als *der Bericht* bezeichnet werden.

Der Bericht wurde entworfen, ohne die Bundesländer oder die Städte und Gemeinden zu konsultieren. Dies ist ungewöhnlich, da im Allgemeinen die Bundesländer bei der Entwicklung solcher Strategien und Programme konsultiert werden. Er wurde vom Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) zusammengestellt, obwohl er einen Querschnittscharakter besitzt, der auch Bereiche wie Beschäftigung, Gesundheit, Wohnungswesen und Soziales berührt. Darüber hinaus wurden die für Bildung und Kultur zuständigen Stellen der Länderregierungen nicht zum Inhalt des Berichts konsultiert oder informiert. Während der Entwurfsphase des Berichtes wurden keine Organisationen der Sinti und Roma mit einbezogen. Der Bericht enthält keine Analyse der Lebensverhältnisse der Sinti und Roma in Deutschland. Es wurde festgestellt, dass es an Informationen über Sinti und Roma mangle, ohne auf die existierenden Studien über diese Thematik einzugehen.² Diskriminierung und soziale Exklusion, mit denen Sinti und Roma konfrontiert sind, werden im Bericht nicht erwähnt. Bezüglich der deutschen Sinti und Roma wurde erklärt, dass spezifische Maßnahmen zur Eingliederung der Sinti und Roma nicht erforderlich seien.

Der Bericht bezieht sich nicht auf die Tatsache, dass asylsuchende Roma kontinuierlich in den Kosovo abgeschoben werden, obwohl sie dort extremer Armut, Diskriminierung und rassistisch motivierter Gewalt ausgesetzt sind. Besondere Maßnahmen für zugewanderte Roma wurden nicht erwähnt, es wurde lediglich auf existierende Maßnahmen verwiesen, die Zuwanderern im Allgemeinen angeboten werden, wie z.B. Sprachkurse, obwohl viele dieser Instrumente und Maßnahmen sich als entweder ungeeignet oder unzureichend für diese Gruppe erwiesen haben oder nur begrenzt zugänglich sind. Ferner wurden mit dem Bericht keine neuen Instrumente für den Kampf gegen Diskriminierung, soziale Ausgrenzung und Rassismus, denen die Sinti und Roma ausgesetzt sind, entwickelt.

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat zum Ausdruck gebracht, dass Programme und Maßnahmen für Sinti und Roma die Vielfältigkeit ihrer Gemeinschaft berücksichtigen sollten:

„Erforderlich sind deshalb differenzierte, politische Vorgaben und Maßnahmen bezüglich der Sinti und Roma mit deutscher Staatsbürgerschaft zur effektiven Umsetzung des „Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten mit konkreten Maßnahmen zur Anerkennung, Teilhabe und Förderung; bezüglich der Flüchtlinge und Einwanderer mit angemessener Regelung der Statusfragen/Aufenthalts-, Einbürgerungsrechten, Förderung im Bildungs-, Ausbildungsbereich, Arbeitsmöglichkeiten, sozialen Schutzmaßnahmen insbesondere bei Gesundheit und Wohnen“ (Zentralrat der Sinti und Roma 2011: 2).

Der Zentralrat entwickelte eine Reihe von Empfehlungen, wie z.B. Maßnahmen für Überlebende des Holocaust, Teilhabe am politischen und sozialen Leben, Verbesserung der Antidiskriminierungsgesetze und -maßnahmen, geschichtliche Aufarbeitung der Rolle der Polizeibehörden der Länder während des nationalsozialistischen Regimes und die Ergänzung der Ausbildungsinhalte der Polizei. Darüber hinaus empfiehlt der Bericht des Zentralrats die Förderung und Vereinfachung des Zugangs zu allen Stufen des Bildungssystems, die Sicherung des Aufenthaltsstatus der Roma-Flüchtlinge aus Südosteuropa, insbesondere jener aus dem Kosovo, die Förderung ihrer Eingliederung und die Umsetzung einer Integrationspolitik für Roma-Flüchtlinge, EU-Bürger und Staatsangehörige aus Drittstaaten (Zentralrat der Sinti und

2 Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Bevölkerungseinstellungen zu Sinti und Roma (2014); Zentrum für Antisemitismusforschung, Zur Lage von Kindern aus Roma-Familien in Deutschland. Im Auftrag von UNICEF (2007); Bundesarbeitsgemeinschaft RAA; Madhouse; RomnoKher, Ergänzungsbericht von Vertreter/innen der Roma Zivilgesellschaft und anderer Interessenträgern und Expert/innen zum Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission zum EU-Rahmen für Nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 (2012); FRANET National Focal Point, Social Thematic Study. The situation of Roma 2012. German Institute for Human Rights (2012); End, Markus, Gutachten Antigyptismus. Herausgegeben von Daniel Strauß. RomnoKher – Haus für Kultur, Bildung und Antigyptismusforschung (2013); EUROCITIES, The Berlin mobile contact point for EU migrant workers and Roma from the perspective of the service providers (2011); EUROCITIES, Roma School Mediation, Peer Review Report (2011).

Roma 2012). Die Organisationen der Sinti und Roma erstellten einen Ergänzungsbericht zum Bericht der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dazu wurden 26 Bundesverbände der Sinti und Roma, Organisationen, die Bildungsprojekte durchführen, Experten und zivilgesellschaftlich Engagierte befragt. Die Befragten widersprachen der Position der deutschen Regierung, dass sich die deutschen Sinti und Roma gesellschaftlich gut integriert fühlten. Zudem wiesen sie die Behauptung zurück, dass Roma-Zuwanderer keinen erschwerten Zugang zu jenen Maßnahmen hätten, die auch anderen ausländischen Gruppen zur Verfügung gestellt würden (Bundesarbeitsgemeinschaft RAA et al. 2012: 4). Der Ergänzungsbericht stellte des Weiteren fest, dass dringend Eingliederungsprogramme für benachteiligte Familien der Sinti und Roma umgesetzt werden müssten. Befragte bestätigten dabei, dass Sinti und Roma eben nicht die gleichen Chancen im Bildungssystem und auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt besäßen wie die Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft (ebd.), wie die Bundesregierung in ihrem Bericht behauptet.

Seit diesem ersten Bericht im EU-Rahmen hat die Bundesregierung zwei Umsetzungsberichte veröffentlicht. Der erste Umsetzungsbericht wurde Ende 2012 veröffentlicht. Er umfasst elf Seiten, enthält eine exemplarische Liste von Initiativen und Projekten, die die soziale Eingliederung der Sinti und Roma fördern sollen, und spiegelt die tatsächliche Anzahl von Initiativen und Projekten insbesondere auf Länder- und Städteebene nicht wider. Der zweite Umsetzungsbericht wurde im Januar 2014 veröffentlicht und enthält eine längere Liste exemplarischer Initiativen und Projekte, die auf Länderebene und kommunaler Ebene in den Bereichen Antidiskriminierung, Bildung, Beschäftigung, Gesundheit und Wohnen umgesetzt werden (Bundesministerium des Innern 2013). Dieser Bericht umfasst 66 Seiten und bietet ein angemesseneres Bild der bestehenden Initiativen, Projekte und Förderung zur Festigung der Eingliederung der Sinti und Roma. Auch in diesem letzten Bericht der Bundesregierung ist aber kein neuer Ansatz zur Planung und Entwicklung von Maßnahmen zu erkennen. Es handelt sich vielmehr um eine bessere Bestandsaufnahme durch die *Nationale Kontaktstelle*.

In seiner Bewertung der deutschen Politik gegenüber den Roma aus dem Jahr 2013 kritisierte die Europäische Kommission unter anderem, dass ein allgemeiner Mangel an Informationen bezüglich der Situation der Sinti und Roma bestehe. Darüber hinaus kritisierte sie die mangelnde Einbeziehung der Länder und Kommunen und zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Erstellung des Berichts.

Die Nationale Kontaktstelle zur Umsetzung des deutschen Berichts

Entsprechend der Haltung der Bundesregierung, dass keine besonderen Programme zur Eingliederung der Sinti und Roma vonnöten seien, gibt es auf Bundesebene keine Struktur, die Eingliederungsprogramme für Sinti und Roma wirksam steuert oder koordiniert. Zwar wurde dem Referat M II 4 des Bundesinnenministeriums die Aufgabe übertragen, als im EU-Rahmen vorgesehene *Nationale Kontaktstelle* die Implementierung der Strategien zur Eingliederung der Sinti und Roma zu begleiten.³ Laut Bundesregierung besitzt dieses Referat jedoch keine Zuständigkeit, Programme zu entwerfen oder solche Programme mit den Bundesländern oder Kommunalverwaltungen abzustimmen. Des Weiteren wurden dem Referat keine finanziellen und organisatorischen Ressourcen für diese Aufgabe zur Verfügung gestellt (Bundestag 2014: 14). Somit erscheint die Bestimmung der deutschen *Nationalen Kontaktstelle* zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher als rein formaler Akt denn als Mittel für die Koordination und das Monitoring von Maßnahmen zur Eingliederung von Sinti und Roma.⁴

Dies wird auch darin deutlich, dass zur *Nationalen Kontaktstelle* befragte Vertreter der Landesregierungen und Stadtverwaltungen deren Aufgabenstellung nicht kannten,⁵ was sowohl auf eine fehlende Koordination seitens des Bundes als auch auf eine fehlende Kommunikation mit den zuständigen Länderbehörden und Kommunalverwaltungen hindeutet. Diese Verweigerung einer Koordinations- und Moderationsrolle durch den Bund trotz der Einforderung einer solchen Rolle durch Länder und Kommunen unterstreicht

3 Referat M II 4 – Nationale Minderheiten und Regionalsprachen in Deutschland, Europäische Minderheitenpolitik.

4 Interview mit dem Büro des Beauftragten für Integration und Migration in Berlin und mit Christoph Leucht.

5 Interview mit dem Büro des Beauftragten für Integration und Migration in Berlin.

nochmals die Ablehnung einer besonderen, politischen Strategie zur sozialen Inklusion und Gleichbehandlung der Sinti und Roma durch die Bundesregierung.

Allerdings holte die *Nationale Kontaktstelle* zur Erstellung des letzten Fortschrittsberichts bei den Länderregierungen und dem Deutschen Städtetag Informationen ein.

Die *Nationale Kontaktstelle* besitzt die Zuständigkeit für den Bericht zur Implementierung nationaler Maßnahmen im EU-Rahmen, der in regelmäßigen Abständen der Europäischen Kommission vorgelegt werden muss. Dazu werden die zuständigen Bundesbehörden, Behörden der Bundesländer und Stellen der Kommunalverwaltungen über Maßnahmen und Projekte für Sinti und Roma befragt. Den meisten Verbänden der Sinti und Roma ist die Nationale Koordinationsstelle der Bundesregierung allerdings weiterhin nicht bekannt.

Die Bundesregierung gab kürzlich bekannt, dass die *Nationale Kontaktstelle* eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einrichten werde, die sich den *„Integrierten Maßnahmenpakete zur Integration und Partizipation der Sinti und Roma in Deutschland“* annehmen werde. Diese Arbeitsgruppe werde einmal im Jahr tagen (Bundestag 2014: 15).

Koordination

Trotz des Fehlens einer klaren Koordination durch den Bund sind in jüngerer Zeit einige Versuche unternommen worden, auf Sinti und Roma bezogene Programme besser zu koordinieren.

Einer dieser Versuche ist der von der öffentlichen Stiftung *„Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“* (EVZ) eingesetzte *„Arbeitskreis zur Verbesserung der Bildungsbeteiligung und des Bildungserfolges von Sinti und Roma in Deutschland“*. Dieser Arbeitskreis setzt sich aus Vertretern von Ministerien, von Organisationen der Sinti und Roma und von mit ihnen kooperierenden Organisationen zusammen. Außerdem nehmen Vertreter öffentlicher Institutionen, die mit auf Sinti und Roma ausgerichtete Maßnahmen und Programmen befasst sind, am Arbeitskreis teil. Hierzu gehören der Deutsche Städtetag sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das für die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds (ESF) verantwortlich ist.

Zudem wurde die *„Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Armutsmigration aus Osteuropa“* eingerichtet. Diese traf sich im Verlauf des Jahres 2013 mehrmals und erstellte eine Reihe von an die Bundesregierung gerichteten Empfehlungen und Vorschlägen. Einen ähnlichen Ansatz verfolgte der Deutsche Städtetag, der 2012 einen Arbeitskreis mit dem Namen *„Zuwanderung der Menschen aus Rumänien und Bulgarien“* einsetzte und ein Positionspapier erarbeitete. (s. auch unten *„Die Rolle der Städte bei der Entwicklung von Programmen für Sinti und Roma“*)

Schließlich wurde 2012 im Rahmen des ESF-Bundesprogramms *Bleiberecht* eine besondere Arbeitsgruppe über die Sinti und Roma eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe brachte Repräsentanten von 25 mit Sinti und Roma kooperierenden Organisationen mit Vertretern aus Politik und öffentlicher Verwaltung zusammen, um sich über bewährte Maßnahmen und Erfahrungen zur Überwindung von Integrationshindernissen im Rahmen des ESF auszutauschen.

Die Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration besitzt keine besonderen Aufgabenbereiche, die sich speziell auf Sinti und Roma bezogene Programme und Initiativen beziehen. Der *„Nationale Aktionsplan Integration“* enthält keinerlei Referenzen zu zugewanderten Roma.

Trotz dieser vereinzelter Initiativen zur Koordination von Maßnahmen für Sinti und Roma auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sowie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, besteht weiterhin der Bedarf einer nachhaltigen Koordination auf allen Ebenen. Die *Nationale Kontaktstelle* weist in diesem Zusammenhang auf ihre fehlende Koordinationszuständigkeit und das Problem, in Zuständigkeitsbereiche anderer Bundesministerien sowie der Länder und Gemeinden einzugreifen, hin.⁶ Diese Position reflektiert

6 Interview mit Leucht.

zwar die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland, drückt aber auch einen offenbar mangelnden politischen Willen seitens der Entscheidungsträger auf der Bundesebene aus, einen nachhaltigen Koordinationsprozess in Gang zu setzen. Die vorher erwähnten Initiativen zeigen gerade, dass sich auf allen politischen Ebenen Verantwortliche finden, die Interesse an einer stärkeren Koordination und vermehrten Informationsaustausch haben.

Programme für Sinti und Roma auf subnationaler Ebene

Deutschland ist ein Bundesstaat, in dem Länder, Städte und Gemeinden bedeutende Zuständigkeiten besitzen. Die 16 Bundesländer, einschließlich der drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, besitzen eigene Verfassungen und verfügen über vergleichsweise starken Einfluss in für Sinti und Roma bedeutsamen Politikbereichen. Die Städte und Gemeinden als dritte politische Ebene sind Gebietskörperschaften, die sich im Rahmen der bestehenden Gesetze selbst verwalten. Diese politische Grundordnung bedeutet für die Politik gegenüber Sinti und Roma, dass der Erfolg politischer Maßnahmen für Sinti und Roma neben einer strategischen Koordination durch die Bundesebene auch entscheidend von der Abstimmung mit den Ländern und Kommunen abhängig ist.

Politische Maßnahmen für Sinti und Roma auf Länderebene kann man in zwei Hauptbereiche unterteilen, die wenig miteinander verbunden sind. Der erste besteht aus den Maßnahmen im Hinblick auf die jüngere Zuwanderung von Roma, insbesondere aus Rumänien und Bulgarien. Der zweite Bereich bezieht sich auf die Anstrengungen einiger Bundesländer, den Status der deutschen Sinti und Roma als nationale Minderheit zu verbessern. Diese beiden Politikfelder werden auf Länderebene mit unterschiedlicher Intensität und politischem Willen verfolgt und resultieren auch aus einer unterschiedlichen regionalen Bedeutung der Zuwanderung von Roma.

Politik für Sinti und Roma auf Länderebene

Die Bundesländer haben keine integrierten, politischen Maßnahmen für alle Gruppen der Sinti und Roma ergriffen. Stattdessen gibt es voneinander getrennte Programme und Initiativen in unterschiedlichen Politikfeldern und für unterschiedliche Gruppen. Dieser Praxis entsprechend befassen sich Staatskanzleien, Kultusministerien, Arbeits- und Sozialministerien und Innenministerien aus der Perspektive ihrer jeweiligen Zuständigkeit mit Sinti und Roma.

Trotzdem ist in einigen Bundesländern eine wachsende Sensibilität für die Notwendigkeit neuer politischer Lösungen zu beobachten, die teilweise zu neuen Koordinationsmechanismen geführt hat.

DER AKTIONSPLAN ZUR EINBEZIEHUNG AUSLÄNDISCHER ROMA – BERLIN

Berlin ist das einzige Bundesland, das einen formellen politischen Plan für Roma als Zielgruppe entwickelt hat, allerdings mit einem klaren Fokus auf zugewanderte Roma. Die Berliner Landesregierung verfügt über eine Stelle im Geschäftsbereich der Beauftragten für Integration und Migration, die auf Sinti und Roma, insbesondere aber auf Roma-Zuwanderer ausgerichtete Programme entwickelt, implementiert und koordiniert. Diese Stelle entwickelte den „Berliner Aktionsplan zur Einbeziehung ausländischer Roma“, der am 19. Juli 2013 vom Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedet und am 1. Januar 2014 wirksam wurde.

Der Berliner Aktionsplan ist der erste und bis jetzt einzige seiner Art, der auf Länderebene beschlossen wurde und der unabhängig von der Bundesregierung durchgeführt wird. Der Aktionsplan hat für die Jahre 2014 und 2015 ein Budget von 12 Millionen Euro und umfasst eine Reihe von Maßnahmen, deren Fokus auf Bildung, Gesundheit, Wohnen, Jugend, Gemeinschaftsbildung und Integration liegt.

fortgesetzt 32

Innerhalb des Aktionsplans wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der aus Vertretern unterschiedlicher Stellen der Landesregierung und der Bezirksverwaltungen zusammengesetzt ist. Dieser Lenkungsausschuss hat Arbeitsgruppen gebildet, die jeweils für die Bereiche Bildung, Gesundheit, Wohnen, Jugend und Soziales zuständig sind und spezielle fachliche Vorarbeiten für den Entwurf des Aktionsplans leisten. Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, darunter auch Verbände der Roma, wurden eingeladen, um die Arbeitsgruppen zu treffen und in diesem Rahmen inhaltlich zum Entwurf beizutragen. Vier Organisationen der Roma werden finanziell unterstützt, um besondere Aufgaben innerhalb des Aktionsplans auszuführen. So betreibt beispielsweise der Verein Amaro Foro eine Anlaufstelle für zugewanderte Roma. Organisationen der Roma haben den Berliner Aktionsplan begrüßt, da er gezielte Maßnahmen wie die Einrichtung von Beratungsbüros, Sprachvermittlung, Maßnahmen zur Umsetzung von Empowerment-Strategien, Gemeinschaftsbildung sowie die Dokumentation romafeindlicher Vorfälle unterstützt. Gleichzeitig wurden jedoch einzelne Punkte des Aktionsplans kritisiert. Die Kritik bezog sich auf das Konsultationsverfahren mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, den Prozess zur Verteilung finanzieller Ressourcen, die Ambivalenz der Zielsetzung und die Ethnisierung bestimmter Interventionsfelder.

So wurden beispielsweise getrennte Schulklassen für Roma aus Rumänien und Bulgarien eingerichtet und Beratungsbüros für Sintiza und Romnija eingerichtet, die in der Prostitution arbeiten. Die Organisationen der Roma waren der Auffassung, dass Maßnahmen dieser Art Segregation und romafeindliche Stereotypen verfestigen (Amaro Foro 2013; Roma Bündnis 2013).

Horizontale und vertikale Koordination der Migrationspolitik – Nordrhein-Westfalen

Seit 2010 sind ungefähr 80.000 Bulgaren und Rumänen nach Nordrhein-Westfalen zugewandert. Da unter diesen Zuwanderern ungefähr die Hälfte zurückwanderte, erhöhte sich die Bevölkerungszahl des Bundeslandes tatsächlich um 40.000 (Bundesministerium des Innern und Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2014: 104-105). Rumänische und bulgarische Staatsbürger, darunter viele Roma, leben überwiegend in Großstädten wie Duisburg, Dortmund, Düsseldorf und Köln. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat offiziell keine Programme formuliert, die sich speziell an die Roma als ethnische Gruppe richten. Die Mehrheit der koordinierten Maßnahmen zur Integration der Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien beziehen sich aber de facto stark auf Roma.

Unter der Federführung des Sozialministeriums hat Nordrhein-Westfalen eine interministerielle Arbeitsgruppe mit dem Namen „Zuwanderung aus Südosteuropa“ eingesetzt. Als ein Bundesland mit langer Zuwanderungstradition greift Nordrhein-Westfalen zumeist auf bestehende Strukturen mit einem weitreichenden Spektrum von Initiativen zurück, um auf die neuere Zuwanderung aus EU-Staaten zu reagieren, ohne dabei einen expliziten Fokus auf Roma zu legen. Es besteht ein intensiver Austausch zwischen der nordrhein-westfälischen Landesregierung, der Bundesregierung und den lokalen Behörden. Eine Integrationskonferenz sowie verschiedene parlamentarische Anhörungen und Anfragen beschäftigten sich mit diesem Thema. Die Landesregierung zeigt sich sehr aktiv, um die Unterstützung der Bundesregierung zu gewinnen und gemeinsame Initiativen zu fördern.⁷

Um die zuständigen, örtlichen Behörden zu unterstützen, ist geplant, eine Kontaktstelle einzurichten und damit zu beauftragen, die lokalen Stellen über bestehende Fördermittel zu informieren und die Vernetzung zwischen diesen zu unterstützen. Des Weiteren hat die Landesregierung die Absicht, die Vernetzung mithilfe eines bereits bestehenden Netzwerks von 160 lokalen Integrationsbehörden zu fördern.

Ausgewählte Maßnahmen für Sinti und Roma – Hamburg

Das Bundesland Hamburg verfügt über ein breites Spektrum an Maßnahmen, die sich unter der Koordination der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration an zugewanderte und autochthone Sinti

7 Interview mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen.

und Roma richten. Die Mehrzahl dieser Initiativen wird durch die Landesregierung finanziell gefördert und sowohl von NROs als auch von Organisationen der Sinti und Roma umgesetzt. Das Bundesland unterstützt dabei Mediation, Beratung und Fortbildung für Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien und leistet darüber hinaus institutionelle Unterstützung für Organisationen der Sinti und Roma. Ein beträchtlicher Anteil der finanziellen Unterstützung stammt aus Mitteln des *Europäischen Sozialfonds (ESF)*. Eine projektbegleitende Maßnahme im Bildungsbereich, die mit einem Qualifizierungsprogramm für Roma verbunden ist, läuft seit den neunziger Jahren und wurde kürzlich verlängert. Der Stadtstaat unterstützt, ebenfalls mit Mitteln des ESF, Projekte, die Sinti und Roma den Übergang von der Schule in das Berufsleben erleichtern sollen. Schließlich unterhält Hamburg einige Beratungsstellen für Sinti und Roma und für Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien. Diese Beratungsstellen werden auch durch Mittel des ESF gefördert.

Institutionalisierung der Minderheitenrechte auf Länderebene

Neben einer wachsenden Koordinierung von Maßnahmen für zugewanderte Roma besteht ein zweiter Trend in der Konsolidierung der Rechte autochthoner Sinti und Roma. Bereits über einen langen Zeitraum haben viele Bundesländer die Landesverbände der deutschen Sinti und Roma institutionell gefördert, für gewöhnlich mit mehreren hunderttausend Euro pro Jahr. Diese Unterstützung galt vor allem deren organisatorischer Entwicklung. In einigen Fällen wurden auch Projekte mit dem Ziel, das allgemeine Bewusstsein gegenüber Rassismus und Antiziganismus zu erhöhen, gefördert.

Ein neuer Trend besteht nun in der Anerkennung des Minderheitenstatus in den Länderverfassungen oder durch Staatsverträge, die den Status der Sinti und Roma in den unter die Zuständigkeit der Länder fallenden Politikbereichen wie Bildung, Kultur und Medien festigen sollen.

Im Jahr 2012 erkannte das Bundesland Schleswig-Holstein die Sinti und Roma durch seine Verfassung als nationale Minderheit an. Die Regionalverbände der Sinti und Roma erwarten als Konsequenz dieses neuen Status eine Verbesserung der Situation im Bildungssystem und eine stärkere Berücksichtigung von Sinti und Roma in den Lehrplänen, bessere Rahmenbedingungen für die Pflege und den Ausdruck ihrer Kultur, eine entschlossenerere Politik bei der Bekämpfung von Rassismus und Antiziganismus und eine Stärkung der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe der Sinti und Roma.

Das Bundesland Baden-Württemberg verfolgte einen anderen Ansatz. Im Dezember 2013 verabschiedete der Landtag einen Staatsvertrag zwischen der Landesregierung und dem Landesverband Deutscher Sinti und Roma in Baden-Württemberg. Durch diese vertragliche Vereinbarung werden deutsche Sinti und Roma offiziell als Minderheit anerkannt. Zudem garantiert sie dem Landesverband Deutscher Sinti und Roma eine jährliche finanzielle Unterstützung von rund einer halben Million Euro. Im Gegenzug wird dem Landesverband unter anderem die Aufgabe übertragen, Maßnahmen zur Integration der Zuwanderer unter den Roma durchzuführen (Landtag von Baden-Württemberg 2013). Der Staatsvertrag bestimmt darüber hinaus, dass die Landesregierung einen Rat für Angelegenheiten der Sinti und Roma einrichtet, der vom Staatsministerium koordiniert wird und an dem verschiedene Landesministerien beteiligt sind. Der Rat besitzt die Aufgabe, über Projekte und Unterstützungsmaßnahmen zu beraten und Sinti und Roma betreffende Empfehlungen an die Staatsregierung und das Landesparlament zu verfassen.

Der verfassungsmäßige Ansatz Schleswig-Holsteins und der staatsvertragliche Ansatz Baden-Württembergs beziehen sich auf Sinti und Roma deutscher Staatsbürgerschaft. Andere Gruppen der Sinti und Roma sind nicht unmittelbar in die Regelungen und Vereinbarungen miteinbezogen. Gegenwärtig bereitet das Bundesland Hessen ebenfalls eine vertragliche Vereinbarung mit den offiziell anerkannten Organisationen der Sinti und Roma, insbesondere mit dem Landesverband des Zentralrats, vor. Dies wurde im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung vereinbart. Nach Informationen des Staatsministeriums⁸ wird der Vertrag im Sommer 2014 unterzeichnet. Obwohl die Landesregierung keine näheren Auskünfte über die Vereinbarung geben wollte, ist zu vermuten, dass sie dem baden-württembergischen Modell ähneln wird.

8 Interview mit dem Staatsministerium des Bundeslandes Hessen.

Ähnliche Verträge und Vereinbarungen werden in den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Bremen diskutiert. In Niedersachsen scheiterte der Abschluss einer solchen Vereinbarung bislang. Hauptgrund dafür ist, dass bislang keine Einigung darüber erzielt werden konnte, wer der Gemeinschaft der Sinti angehört und wer deren Interessen vertreten kann und darf.⁹

In Rheinland-Pfalz wurde eine Vereinbarung, die allerdings weniger bindend ist als die oben beschriebenen Modelle, zwischen der Landesregierung und dem Landesverband der Sinti und Roma geschlossen. Eine ähnliche Vereinbarung wurde darüber hinaus zwischen der Landesregierung und der Sinti-Union unterzeichnet. Das Innenministerium steht in ständigem Kontakt mit beiden Verbänden. Das Ministerium ist für die Überwachung der Implementierung der Vereinbarungen verantwortlich und genehmigt in deren Rahmen Maßnahmen für Sinti und Roma.

Die Rolle der Städte bei der Entwicklung von Programmen für Sinti und Roma

Die deutschen Städte waren bisher kaum in die Umsetzung des EU-Rahmens zur Eingliederung der Roma durch die Bundesregierung involviert. Einige Städte waren aber maßgeblich daran beteiligt, die Frage der Zuwanderung von EU-Bürgern aus Südosteuropa auf die politische Agenda zu setzen. Die Städte waren es auch, die als erste politische Lösungen für diesen neuen Typus der Zuwanderung entwickelten. Dies geschah ohne die Unterstützung der Bundesregierung und in einigen Fällen auch ohne Hilfestellung der Länder. Das politische Bewusstsein hinsichtlich der Integration deutscher Sinti und Roma ist auf Städtenebene jedoch nur sehr gering.

Nach unseren Informationen wurden die Städte bei der Erstellung der „Integrierten Maßnahmenpakete“ der Bundesregierung kaum konsultiert. Im Rahmen der Erstellung des ersten Berichts und des ersten Umsetzungsberichts zum EU-Rahmen wurden die Städte nicht einbezogen. Für den Umsetzungsbericht des Jahres 2014 tauschte sich die Bundesregierung mit dem Deutschen Städtetag aus und informierte sich über bewährte Praktiken und Verfahren.¹⁰

Vertreter der Städte wurden außerdem eingeladen, sich an der „Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Armutswanderung aus Osteuropa“ zu beteiligen. Es nahmen jeweils ein Vertreter des Deutschen Städtetags und der Stadt Dortmund teil, die beide jedoch nicht stimmberechtigt waren. Der Arbeitskreis traf sich im Jahr 2013 mehrmals und legte der Bundesregierung Empfehlungen und Vorschläge vor.

Einige Städte waren entscheidend daran beteiligt, das Thema Zuwanderung schutzbedürftiger EU-Bürger, darunter auch Roma, auf die politische Tagesordnung zu setzen. Sie beklagten dabei die mangelnde Unterstützung der lokalen Integrationspolitik durch die Bundesregierung. Die besagte Zuwanderung erfolgte bislang sehr spezifisch aus bestimmten Regionen Bulgariens und Rumäniens in bestimmte deutsche Großstädte wie Berlin, Köln, Dortmund, Duisburg, Frankfurt, Hamburg oder Offenbach.

Quantitatives Datenmaterial steht lediglich anhand der Angaben des Ausländerzentralregisters zur Verfügung, das zwar zwischen den Herkunftsländern der Zuwanderer oder zwischen der Höhe ihrer formalen Qualifikation unterscheidet, eine Differenzierung nach ethnischer Zugehörigkeit jedoch grundsätzlich nicht vornimmt. Nach den Daten aus dem Jahr 2013 verzeichnete die Stadt Duisburg den höchsten Anstieg zugewanderter Bürger aus Rumänien und Bulgarien (5100), gefolgt von Frankfurt (4200), München (3500), Offenbach (2500), und Hamburg (1700) (Bundesministerium des Innern & Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 19). Diese Städte sahen sich mit Herausforderungen bei der Aufnahme der Neuzuwanderer konfrontiert, beispielsweise mit Fragen bzgl. des Zugangs zu Sozialleistungen und Wohnraum, ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und Nachbarschaftsbeziehungen.

Um die Interessen der Städte zum Ausdruck zu bringen, richtete der Deutsche Städtetag im Jahr 2012 eine Arbeitsgruppe mit dem Namen „Zuwanderung von Menschen aus Bulgarien und Rumänien“ ein. Die Arbeitsgruppe formulierte ein Positionspapier zu Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, das im Januar 2013 veröffentlicht wurde. Dabei wurde folgendes vorgeschlagen:

9 Interview mit dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration von Niedersachsen.

10 Interview, Deutscher Städtetag.

- Unterstützung des Bundes bei kommunalen Ausgaben der Städte und Gemeinden, die im Zusammenhang mit der Aufnahme der Zuwanderer entstehen.
- Einrichtung einer Clearingstelle des Bundes, um die Rechtslage bezüglich der Gewährung von medizinischen Behandlungsleistungen für die Zuwanderer zu klären (unter Berücksichtigung einer potentiellen Inanspruchnahme von Leistungen in den Herkunftsländern).
- Zielgerichtere Verwendung der ESF-Programme, um insbesondere diejenigen Zuwanderer zu fördern, die schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar sind, und um die Regionen und Städte zu unterstützen, die die Hauptzielorte schutzbedürftiger Zuwanderer sind.
- Stärkere Regulierung des Zugangs zu unterschiedlichen Arten von finanzieller Hilfe und Unterstützung (z.B. Sozialleistungen und Kindergeld).
- Ergreifen von Maßnahmen gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen.
- Erhöhter Druck auf die Herkunftsländer, die dortige Exklusion und Diskriminierung zu bekämpfen.

Auf diesen Positionen aufbauend unterzeichneten im November 2013 sechzehn Städte die so genannte „Duisburger Erklärung“, die von der Bundesregierung sofortige, finanzielle Unterstützung forderte.

Die Positionen der „Duisburger Erklärung“ finden sich teilweise in den Empfehlungen der vorher erwähnten „Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Armutswanderung aus Osteuropa“ wieder. Trotzdem lehnte die Bundesregierung die meisten der Vorschläge ab, an denen die Städte ein besonderes Interesse hatten, darunter die Einrichtung einer Clearingstelle zur Klärung der Gewährung von medizinischen Leistungen, ebenso die Einrichtung eines Unterstützungsfonds für lokale Behörden und die gezieltere Verwendung der ESF-Mittel. Einer der diskutierten Vorschläge, nämlich Kindergeld nur unter der Bedingung des Schulbesuchs zu gewähren, wurde aus rechtlichen Gründen nach einer im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Expertenprüfung zurückgewiesen.¹¹

Betrachtet man den letzten Bericht des neu gegründeten Staatssekretärausschusses, so scheint es allerdings, dass die neue Bundesregierung etwas mehr auf die Forderungen der Städte eingeht, so zum Beispiel im Falle der finanziellen Unterstützung derjenigen Städte, die mit einem größeren Zuzug schutzbedürftiger Zuwanderer konfrontiert sind.¹²

Maßnahmen für zugewanderte Roma auf kommunaler Ebene

Trotz der bisher eher geringen Unterstützung durch die Bundesregierung haben einige Städte aus eigener Initiative Programme für Sinti und Roma entwickelt.

Die Stadt München verfügt über eine Stelle innerhalb des Geschäftsbereiches des Amtes für Wohnung und Migration, die beinahe ausschließlich für Angelegenheiten der Sinti und Roma zuständig ist. Sie koordiniert ein Netzwerk von Organisationen deutscher Sinti und Roma. Die Mitglieder des Netzwerkes treffen sich zwei- bis dreimal im Jahr, um für die Gemeinschaft relevante Themen zu besprechen und neue Entwicklungen und Bedürfnisse zu diskutieren.

Die Stelle koordiniert Maßnahmen für zugewanderte Roma, insbesondere für Roma aus Bulgarien und Rumänien. Verschiedene Kontaktstellen für zugewanderte Roma werden durch Fördermittel der Stadt finanziell unterstützt. Des Weiteren werden Begegnungen zwischen verschiedenen lokalen Akteuren in Angelegenheiten organisiert, die auch die Roma betreffen, zum Beispiel zur Konfliktlösung in Nachbarschaften.

Auf höherer Verwaltungsebene besteht ein runder Tisch, um auf Sinti und Roma bezogene Programme und Maßnahmen zu diskutieren. Zurzeit wird eine besondere politische Strategie diskutiert, ohne dass bisher Informationen darüber vorlägen, ob und wann eine solche Strategie verabschiedet werden sollte.

Während die Politik der Stadt München auch auf die deutschen Sinti bezogene Programme mit einbezieht, beschränken sich die meisten anderen Städte überwiegend auf Fragen der Zuwanderung.

11 Kindergeld darf nicht an Schulbesuch geknüpft werden. Die Zeit, 15.1.2014. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-01/auslaender-kindergeld-schulbesuch>.

12 Bundesministerium des Innern; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014.

Die Stadt Duisburg verzeichnet ungefähr 10.000 neue Mitbürger aus Bulgarien und Rumänien, die ca. 2% der Gesamtbevölkerung ausmachen (Ministerium für Arbeit 2014: 1). Die Stadt hat eine Arbeitsgruppe mit dem Namen „*Neue EU-Bürger*“ eingerichtet, die im Dialog mit verschiedenen Wohlfahrtsverbänden eine Strategie entwickelt hat, mit der lokale öffentliche Dienstleistungen an die Bedingungen der neuen Zuwanderung angepasst werden sollen, ohne sich dabei speziell auf Roma zu konzentrieren. Die Maßnahmen werden durch das örtliche Integrationszentrum gesteuert, das auch Workshops und Schulungen für städtische Angestellte anbietet. Zivilgesellschaftliche Netzwerke wie das „*Netzwerk Integration*“ bekämpfen Diskriminierung und leisten den Zuwanderern praktische Hilfestellung.¹³

Trotz dieser Aktivitäten steht die Stadt jedoch vor einigen strukturellen Herausforderungen. Bislang war sie nicht in der Lage, die Zuwanderer in die politische Debatte einzubinden. Anstrengungen, das Vertrauen in die staatlichen Behörden zu stärken, werden regelmäßig durch fehlende Mediation und eine starke Präsenz der Polizei und anderer Ordnungsorgane in Vierteln mit hohem Zuwanderungsanteil behindert. Darüber hinaus verfügt Duisburg als eine der ärmsten Städte Deutschlands lediglich über ein Notfallbudget. Diese Tatsache begrenzt den möglichen Umfang der Maßnahmen signifikant. Die Stadt Duisburg kann somit in Vierteln mit stark ansteigender Zuwandererzahl den Herausforderungen nicht gerecht werden. Dies betrifft z.B. das Schulwesen, und insbesondere den Ausbau der Kapazitäten.¹⁴ Systematische und effiziente Schritte zur Bekämpfung der Armut unter den Zuwanderern werden teilweise durch Bundesrecht untersagt.

In Dortmund wurden ähnliche Strukturen geschaffen. Dort hat die Stadt ein „*Netzwerk EU-Armutswanderung*“ gegründet. Zahlreiche Städte haben auf die neue Zuwanderung schutzbedürftiger EU-Bürger reagiert und ihre Ordnungsämter damit beauftragt, sich insbesondere mit ungeeigneten Wohnverhältnissen, rechtswidrigen Arbeitsbedingungen und dem Problem des nachbarschaftlichen Zusammenhalts auseinander zu setzen.

Fazit

Die Ebene der Bundesländer und Städte hat teilweise effektiver in Fragen der Sinti und Roma reagiert als die Bundesregierung. Einige Bundesländer haben ihre Unterstützung für die Sinti und Roma mit deutscher Staatsangehörigkeit verstärkt. Bestimmte Landesregierungen haben zusammen mit den Städten besondere, auf schutzbedürftige Zuwanderer aus EU-Staaten gerichtete, Programme entwickelt. Diese Zuwanderer, zu denen auch Roma gehören, bilden in einigen Gebieten eine zahlenmäßig erhebliche neue Bevölkerungsgruppe.

Die Bundesländer und die Städte wurden in ihren Anstrengungen bisher kaum oder nicht durch die Bundesregierung unterstützt. Lokale Anstrengungen wurden durch Maßnahmen auf Bundesebene, und das gilt sowohl für die Bundesregierung als auch für die politischen Parteien, eher gefährdet (siehe auch Teil II). Eine Ausnahme stellt der Europäische Sozialfonds dar, dessen Wirkung aber nicht nachhaltig genug ist und der auch nicht ausreichend auf die Bedürfnisse schutzbedürftiger Zuwanderer ausgerichtet ist. Die Bundesregierung hat jedoch die Einrichtung eines Bund-Länder Arbeitskreises angekündigt, um integrierte, auf Roma ausgerichtete Programme innerhalb des EU-Rahmens wirksamer zu koordinieren. Dieser Arbeitskreis soll einmal im Jahr tagen (Antwort auf die parlamentarische Anfrage von Volker Beck, 2014: 15).

Es überrascht kaum, dass sich die politischen Maßnahmen, die deutsche Sinti und Roma und mobile EU-Bürger betreffen, auch auf subnationaler Ebene auf unterschiedlichen Pfaden entwickelt haben. Zur Erhöhung der Partizipation der nationalen Minderheit und der Zuwanderer bedarf es oft verschiedener Maßnahmen, die sich nicht per se gegenseitig verstärken.

Es bleibt daher abzuwarten, inwieweit der neue Impuls, der durch die offizielle Anerkennung der Minderheitenrechte in einigen Länderverfassungen und durch Staatsverträge entstanden ist, zu einer Verbesserung der Situation der zugewanderten Roma beitragen kann. Bislang, so scheint es, ist ein dahingehender Wille nicht auszumachen.

13 Interview mit dem Integrationszentrum Duisburg.

14 ebd.

Auch innerhalb der beiden Politikbereiche sind koordinierte Strategien selten. Bundesländer wie Berlin oder Nordrhein-Westfalen und Städte wie München oder Duisburg stellen Ausnahmen dar. Weder die Bemühungen der Bundesregierung noch der Landesregierungen sind ausreichend, um sicherzustellen, dass koordinierte, politische Lösungen zur Verbesserung der Lebenssituation der Sinti und Roma in Deutschland zur Regel werden.

Die Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen und Organisationen der Sinti und Roma

Die Beziehung zwischen den Institutionen der Exekutive und Organisationen der Sinti und Roma war in Deutschland durch ein geschlossenes politisches System gekennzeichnet, das eine politische Teilhabe der Minderheiten, insbesondere der Sinti und Roma, praktisch nicht unterstützte. Wie die Entwicklungen nach dem zweiten Weltkrieg zeigen, führte starker politischer Druck seitens der Selbstorganisationen der Holocaust Überlebender Sinti und Roma schließlich zur offiziellen Anerkennung des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma und dessen Landesverbänden sowie der Sinti-Allianz Deutschland. Der Grad der tatsächlichen Anerkennung variierte von Bundesland zu Bundesland stark und hing von der politischen Durchsetzungsfähigkeit der jeweiligen Selbstorganisation ab. Die Regierungsinstitutionen betrachteten die Organisationen eher als soziale Dienstleister im öffentlichen Auftrag und unterstützten die Sinti und Roma entsprechend diesem Verständnis. Die Organisationen der Sinti und Roma wurden also eher ihrer sozialen Funktion nach wahrgenommen und weniger als politische Akteure, die sich als Interessenvertreter auf den verschiedenen Ebenen des bundesdeutschen Regierungssystems aktiv für die politischen Belange der Sinti und Roma einsetzten. Hinsichtlich derjenigen Sinti und Roma, die nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen, lässt sich jedoch in den letzten 10– 15 Jahre eine veränderte Sichtweise feststellen. Sowohl auf gesellschaftlicher als auch auf politischer Ebene wurde zumindest damit begonnen, Selbstorganisation und politische Teilhabe vermehrt anzuerkennen.

Es bestehen nur wenige offiziell anerkannte Koordinations- und Kommunikationsmechanismen zwischen den Organisationen der Sinti und Roma und der Bundesregierung. Für die nationalen Minderheiten bestehen beratende Ausschüsse, die über Schnittstellen zum Bundesinnenministerium verfügen, um auf diese Weise die Kontakte zwischen der nationalen Minderheit auf der einen Seite und Bundesregierung und Parlament auf der anderen Seite zu erleichtern. Ein solcher Ausschuss wurde für die Sinti und Roma allerdings bislang noch nicht eingerichtet. Auch die Koordinierung von Maßnahmen für Sinti und Roma im EU-Rahmen durch die *Nationale Kontaktstelle* sieht keinerlei Koordinations- und Kommunikationsmechanismus mit Organisationen der Sinti und Roma vor. Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma wurde in der Entwurfsphase des deutschen Berichtes zum EU-Rahmen zur sozialen Eingliederung der Roma nicht konsultiert und lediglich dazu eingeladen, ein ergänzendes Positionspapier zu formulieren.

Die Organisationen der deutschen Sinti und Roma sind an der gemeinsamen Konferenz der Bundesregierung und der Länder mit den nationalen Minderheiten beteiligt. Diese Konferenz verfolgt das Ziel, die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz Nationaler Minderheiten und die der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zu bewerten. Zudem erleichtert eine mit Unterstützung des Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages eingerichtete Diskussionsgruppe den Austausch zwischen Parlamentariern und Vertretern der nationalen Minderheiten. Die Arbeitsgruppe tagt mehrmals im Jahr. Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma kritisiert die mangelnden Mechanismen zur Teilnahme und fordert gesicherte Partizipations- und Konsultationsgelegenheiten innerhalb der relevanten parlamentarischen Ausschüsse und Fachgruppen, z.B. bei der Vorbereitung von Entscheidungen des Bundestages.¹⁵

Die Bundesregierung hat außerdem die Arbeit des „Minderheitensekretariat der vier autochthonen, nationalen Minderheiten und Volksgruppen“ gewürdigt und anerkannt. Das Minderheitensekretariat, das

15 <http://zentralrat.sintiundroma.de/content/downloads/stellungnahmen/4Erlaeuterungen.pdf>.

im Jahr 2005 in Berlin gegründet wurde, vertritt gemeinschaftlich die Interessen der selbstorganisierten nationalen Minderheiten, welche den Zentralrat der Deutschen Sinti und Roma mit einschließen. Der Zentralrat wird als weithin anerkannte Vertretungskörperschaft der deutschen Sinti und Roma regelmäßig zu Konferenzen und Meetings eingeladen. Es gibt jedoch keine offiziell institutionalisierten Beratungs- und Koordinationsausschüsse. Der Zentralrat nahm im Jahr 2012 an einem runden Tisch über Rassismus teil, der vom Bundesministerium des Innern und vom Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend organisiert wurde. Darüber hinaus wurde der Zentralrat seit 2012 vom Bundesinnenministerium bei Diskussionen über die Bekämpfung von Volksverhetzung und Hassschriften im Internet konsultiert.

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma und das Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma erhielten im Jahr 2013 eine institutionelle Förderung in Höhe von 1.842.000 Euro. Diese Fördersumme wird den Organisationen zur Verfügung gestellt, um Initiativen zu unterstützen, die die Teilhabe von Sinti und Roma am wirtschaftlichen und sozialen Leben fördern und Vorurteile und Diskriminierung bekämpfen. Darüber hinaus besitzt das Dokumentationszentrum die besondere Aufgabe, die Geschichte der deutschen Sinti und Roma und dabei insbesondere deren Verfolgung durch das nationalsozialistische Regime zu dokumentieren.

Auf der Länder- und Städteebene bestehen unterschiedliche Beratungsebenen zwischen den Landesregierungen oder Stadtverwaltungen auf der einen Seite und den Organisationen und Verbänden der Sinti und Roma auf der anderen Seite. Die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen hat in den meisten Fällen für die zuständigen Behörden jedoch keine Priorität bei der Formulierung und Umsetzung von Programmen für Sinti und Roma. Es gibt kaum Hinweise darauf, dass sich die Partizipationsmechanismen für Sinti und Roma entscheidend verbessern. Aufgrund der mangelnden formalen Beratungs-, Koordinierungs- und Kommunikationsprozesse ist die Transparenz und Inklusivität der Mechanismen, welche die Interessen der Sinti und Roma-Communities kanalisieren, sehr limitiert. Die Vertretung des bestehenden, weiten Spektrums der Gemeinschaften der Sinti und Roma, insbesondere der Belange der Jugendlichen, der Frauen und der Gruppe der Zuwanderer ist nicht gesichert.

Obwohl in Berlin kein formeller Konsultationsprozess besteht, wurden Organisationen der Roma während der Entwurfsphase des *Berliner Aktionsplanes zur Einbeziehung ausländischer Roma* im Rahmen der bestehenden Arbeitsgruppen konsultiert. Sie wurden außerdem eingeladen, zum Entwurf des Aktionsplans selbst inhaltlich beizutragen. Nach Angaben des Berliner Senats sind Organisationen der Roma auch dazu eingeladen, an denjenigen Arbeitsgruppen teilzunehmen, die die Umsetzung des Aktionsplans überwachen. In verschiedenen Berliner Bezirksverwaltungen befassen sich besondere Arbeitskreise mit der Zuwanderung der Roma. Für Organisationen der Roma und für zivilgesellschaftliche Verbände besteht in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, sich im Rahmen dieser Arbeitskreise an den Diskussionen über die die Gemeinschaften betreffenden Themen zu beteiligen.

In Nordrhein-Westfalen fanden Treffen zwischen dem Sozialminister und dem Vertreter des Bundesverbandes der Sinti und Roma statt. Zudem bestehen Kontakte zwischen der Landesregierung und Selbstorganisationen wie *Amaro Kher* und *Terno Drom*. Im Gegensatz zur vergleichsweise gut eingespielten Interessenvertretung autochthoner Sinti und Roma und der seit längerem in Deutschland lebenden Roma, besteht bislang keine effektive Repräsentation neu zugewanderter Roma. Die zuständigen Stellen des Sozialministeriums beabsichtigen deshalb, solche Strukturen zukünftig mithilfe kürzlich zugewiesener Fonds zur Selbstorganisation zu unterstützen.

In Niedersachsen gibt es nur wenige Schnittstellen zwischen der Landesregierung und Stadtverwaltungen auf der einen Seite und den Verbänden der Sinti und Roma auf der anderen Seite. Es scheint, dass die zuständigen öffentlichen Stellen die verschiedenen Selbstorganisationen nicht als wesentliche und notwendige Partner zur Vermittlung sachlicher Kompetenz und Mediatoren zwischen Mehrheit und Minderheit begreifen. Das niedersächsische Sozialministerium hält den regionalen Verband der Sinti und Roma in Niedersachsen für nicht repräsentativ. Als Voraussetzung für verstärkten gegenseitigen

Austausch und Koordination und eine verbesserte finanzielle Unterstützung fordert das Ministerium, dass zunächst ein Netzwerk lokaler Verbände der Sinti und Roma gebildet werden müsse.¹⁶

In Baden-Württemberg hat der bereits vorher beschriebene, im Dezember 2013 unterzeichnetete Staatsvertrag ein offizielles Beratungs- und Koordinationsgremium, den „Rat für die Angelegenheiten der deutschen Sinti und Roma in Baden-Württemberg“ institutionalisiert. Der Landesverband Deutscher Sinti und Roma, dessen Büro sich in Mannheim befindet, unterhält Beziehungen zu lokalen Gemeinschaften und Verbänden der Sinti. Zudem bestehen sporadische Verbindungen mit Organisationen der Roma, zu nennen ist z.B. das *Roma-Büro Freiburg e.V.*

In Hamburg befragte Organisationen der Sinti sowie zivilgesellschaftliche Organisationen gaben an, dass sie in regelmäßigem Kontakt zu den Stellen der Verwaltung stünden, die für die Verwaltung der Fördermittel verantwortlich seien, durch die sie unterstützt würden. Ein Vertreter der Sinti-Union erklärte, dass Kommunikation mit der Politik und Verwaltung zustande käme, wenn ein Austausch tatsächlich erforderlich sei. Während der eigentlichen Politikformulierung würden die Organisationen der Sinti und Roma und zivilgesellschaftliche Organisationen jedoch nicht miteinbezogen.

Der Stadtstaat Bremen und der dortige Landesverband der Deutschen Sinti und Roma unterzeichneten im Juli 2012 eine Rahmenvereinbarung, die die Teilnahme der Sinti und Roma am kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben hervorhebt. Entsprechende institutionelle Strukturen wurden bislang aber nicht entwickelt oder eingerichtet.

DIE HILDEGARD LAGRENNE STIFTUNG

Einen Tag nach der Einweihung des Denkmals für die im Nationalsozialismus ermordeten europäischen Sinti und Roma wurde die Hildegard Lagrenne Stiftung für Bildung, Inklusion und Teilnahme von Sinti und Roma in Deutschland zum Gedenken an die im Jahr 2007 verstorbene Sintiza Hildegard Lagrenne gegründet.

Die neu gegründete Stiftung wird von Sinti und Roma geleitet und finanziert. Sie setzt sich für die Förderung der Bildung und Inklusion der Sinti und Roma in Deutschland ein. Dazu organisierte die Stiftung im Jahr 2014 eine Kulturwoche unter dem Motto „Gestatten, das sind wir“.

Die Hildegard Lagrenne Stiftung kooperiert aktiv mit der Allianz Kulturstiftung und wird zudem durch die Freudenberg Stiftung, die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung, Zukunft“ und die Manfred Lautenschläger-Stiftung unterstützt.

Diskrepanzen zwischen allgemein und spezifisch ausgerichteter Politik

Gemäß der offiziellen Haltung der Bundesregierung beziehen sich Maßnahmen nicht auf spezifische Gruppen, sondern haben eine allgemeine Ausrichtung (Mainstreaming), die sich auf jede betroffene Person bezieht (Antwort auf die parlamentarische Anfrage von Volker Beck, 2014: 4). Die Annahme der Bundesregierung, dass die deutschen Sinti und Roma gut in die Gesellschaft integriert seien, wird dabei als Rechtfertigung für diese allgemeine Ausrichtung ihrer Politik verwendet. Einer ähnlichen Logik folgend wird diese Grundposition auf die unterschiedlichen Kategorien der Zuwanderer und Flüchtlinge unter den Roma angewendet, die laut Bundesregierung durch allgemeine Programme ebenfalls ausreichend versorgt und integriert werden (ebd.; Bundesministerium des Innern 2011: 29). Die Bundesregierung begründet diese

16 Interview mit dem Minister für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration in Niedersachsen, Beratungsstelle für Sinti und Roma in Niedersachsen.

Ausrichtung der Politik mit dem Argument, dass so eine weitere Festigung der Segregation innerhalb der Minderheiten- und Zuwanderergemeinschaften vermieden würde.

Diese Position der Bundesregierung basiert allerdings nicht auf gesichertem Erkenntnisstand, da nicht erwiesen ist, dass die unterschiedlichen Gruppen unter den Sinti und Roma durch eine allgemein ausgerichtete Politik tatsächlich erreicht werden und gleiche Lebenschancen besitzen. Die Bundesregierung bezog sich wiederholt auf die Tatsache, dass ethnische Zugehörigkeit weder im offiziellen Zensus noch im Ausländerzentralregister verzeichnet würden (Parlamentarische Anfrage von Volker Beck 2014: 4) Sie erkennt nicht an, dass Studien belegen, dass Sinti und Roma in besonders hohem Maße von sozialer Ausgrenzung bedroht oder betroffen sind. Des Weiteren ist keinerlei Absicht zu erkennen, dass sie zur Ermittlung solcher Daten und Informationen beiträgt, die es erlauben würden, die tatsächliche Situation der Sinti und Roma in Deutschland besser zu verstehen (Antwort auf die Parlamentarische Anfrage von Volker Beck 2014).

In einigen Fällen existieren spezielle (aber nicht exklusive) Programme auf Länder- und Kommunalebene, wie zum Beispiel der Berliner Aktionsplan zur Einbeziehung ausländischer Roma. Nordrhein-Westfalen hat keine Programme entwickelt, die sich spezifisch auf Sinti und Roma beziehen. Doch viele der Integrationsmaßnahmen, die eigentlich auf die Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien bezogen sind, richten sich de facto vor allem an die zugewanderten Roma. Speziell an Roma gerichtete Maßnahmen findet man auch in München und in Duisburg. Diese isolierten Maßnahmen werden aber kaum erfolgreich sein, wenn sie unkoordiniert bleiben und nicht durch allgemein ausgerichtete Maßnahmen ergänzt werden.

So werden beispielsweise Projekte, die die Schulerfahrungen der Kinder von Sinti und Roma verbessern sollen, nicht zum Erfolg führen, solange die Rahmenbedingungen die Schulleistungen der Kinder benachteiligter Gruppen negativ beeinflussen; insbesondere, wenn in zu vielen Schulen weder der Wille noch Mittel und Ressourcen existieren, um Kinder mit besonderen Bedürfnissen zu unterstützen. Ganztagschulen sollten gefördert werden und Kinder aus Familien, die Sozialleistungen erhalten, sollten genauso wie Kinder von Eltern mit Beschäftigung ein Anrecht auf ganztägige Kindergartenplätze haben.

Die relevanten Programme und Maßnahmen müssen daran gemessen werden, ob sie Sinti und Roma erreichen. Trotz ihrer besonderen rechtlichen Stellung als nationale Minderheit existieren auch für die deutschen Sinti und Roma keine zuverlässigen Daten über den Grad ihres Bildungserfolgs.

Die Förderung von Programmen für Sinti und Roma

Abgesehen von der allgemein ausgerichteten Sozialpolitik, zu der keine für die Roma spezifischen Daten existieren, bestehen zwei Hauptquellen zur Förderung der Eingliederung der Roma: Zum einen existieren institutionelle Zuschüsse, um die Kapazitäten von (mehrheitlich deutschen) Organisationen der Sinti und Roma aufzubauen und zum anderen existieren eine Vielzahl von Qualifikations- und Ausbildungsmaßnahmen, die in der Regel durch Projektförderung wie ESF-Programme finanziert werden. Bevor auf die beiden Hauptquellen näher eingegangen wird, ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass noch ein dritter Strang existiert, nämlich die Bereitstellung von Sozialleistungen jenseits der Projektförderung (z.B. in den Bereichen Jugend, Bildung oder Beschäftigung), die für die NROs in Deutschland von großer Bedeutung sind. Aufgrund ihrer mangelnden Kapazitäten, aber auch begründet durch die Tatsache, dass es für sie kaum möglich ist, mit hochprofessionellen QUANGOs und NROs zu konkurrieren, sind die Organisationen der Sinti und Roma auf diesem Feld kaum präsent.

Als offiziell anerkannte nationale Minderheit erhalten die deutschen Sinti und Roma institutionelle Zuschüsse für ihre wichtigsten Repräsentationsorgane auf der Bundes- und Landesebene. Gemäß aktueller Angaben der Bundesregierung (Antwort auf die Parlamentarische Anfrage von Volker Beck 2014, 6) erhielt der Zentralrat der Deutschen Sinti und Roma im Jahr 2013 einen Zuschuss von 526.000 Euro im Jahr 2013, dazu kamen 1,3 Millionen Euro für das Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma, das vom Zentralrat betrieben wird.

In vielen Bundesländern erhalten die Regional- und Landesverbände ebenfalls finanzielle Unterstützung, gewöhnlich bis zu mehreren hunderttausend Euro. In Baden-Württemberg schließt die institutionelle Unterstützung die Förderung der Integration für zugewanderte Roma mit ein (Landtag von Baden-Württemberg 2013, Paragraph 3.3 des Staatsvertrages).

Die zweite Förderquelle stellen die projektbezogenen Zuschüsse dar. In Deutschland werden Fördermittel aus Bundesprogrammen nicht unmittelbar Sinti und Roma zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus stehen keine Daten zur Verfügung, inwieweit bestehende Fördermittel die Sinti und Roma tatsächlich erreichen. Bis zu einem bestimmten Grad sind einige der ESF-Programme auf Sinti und Roma gerichtet und bei einigen der ESF-Programme, die auf Roma bezogen sind, ist es möglich Angaben über die Höhe der Fördermittel zur Eingliederung zu machen.

Nach Angaben der Bundesregierung weist das *ESF-Programm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleiberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt* eine messbare Wirkung auf die Roma mit Flüchtlingsstatus auf. Das Programm umfasst im Wesentlichen Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und hat nach Angaben der Bundesregierung zwischen 2008 und 2014 3000 Roma erreicht (Bundesregierung 2014: 37). Eine Arbeitsgruppe zu Roma innerhalb des *ESF-Programms Bleiberecht* wurde im Jahr 2012 gegründet. Diese Arbeitsgruppe brachte 25 mit Roma kooperierende Organisationen, Mitarbeiter aus verantwortlichen Behörden und Politiker an einen Tisch, um sich über bewährte Praktiken und Erfahrungen bei der Überwindung von Integrationshindernissen auszutauschen. Sie stellt bislang den einzigen Ansatz dar, durch den Organisationen der Sinti und Roma mit Experten für die Eingliederung in die Diskussion über die Verwendung der Fördermittel miteinbezogen wurden. Der Bestand dieser Arbeitsgruppe ist fraglich, da das besagte ESF-Programm über 2014 hinaus nicht weitergeführt wird.

Nach Angaben der Bundesregierung wurden auf Roma ausgerichtete Projekte in Berlin, Hamburg und Niedersachsen innerhalb des ESF-Programms XENOS („*Integration und Vielfalt*“) unterstützt. Das länderübergreifende Programm „*Bildungsarbeit als Profession: Sinti und Roma in pädagogischen, sozialen und anderen Berufen*“ wird durch XENOS in Mannheim, Berlin und München im Zeitraum von 2012 bis 2014 unterstützt. Das Ziel von XENOS ist es, junge Menschen durch die Reduzierung institutioneller Hindernisse in die Lage zu versetzen, Arbeitsstellen zu finden. In ihrer Antwort auf eine kürzlich gestellte parlamentarische Anfrage nennt die Bundesregierung eine Summe von 3 Millionen Euro zur Förderung von vier spezifischen Projekten für Sinti und Roma innerhalb des XENOS-Programmes für den Zeitraum von 2007 bis 2013 (Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage des Abgeordneten Volker Beck, 2014: 7).

Einige andere ESF-Programme fördern die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, unterstützen den Übergang von der Schule in das Berufsleben und die Sozialarbeit mit Jugendlichen. Diese Programme sind für alle Gruppen der Sinti und Roma offen. Es sind aber keine Informationen zugänglich, inwieweit diese Maßnahmen die Sinti und Roma bislang erreicht haben.

In Hamburg und München werden Organisationen der Sinti und Roma gefördert, die Kontaktstellen betreiben, die häufig zugewanderte Roma aus Bulgarien und Rumänien beraten. Einige der Fördermittel für diese Kontaktstellen werden durch den ESF zur Verfügung gestellt. In Hamburg wird die Sintiza und Romnija unterstützende NRO *Karola* und der Landesverband der Sinti durch den ESF gefördert.

Nur wenigen Bundesländern, darunter Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, ist es gelungen, Projektfördermittel effizient in eine integrierte Strategie zur Unterstützung von Sinti und Roma einzubinden. Der Berliner Aktionsplan zur Einbeziehung ausländischer Roma stellte insgesamt 140.000 Euro aus ESF- und EFRE-Fördermitteln zur Verfügung. Diese Mittel ermöglichen es vier Roma-Organisationen, auch Maßnahmen für Roma umzusetzen. Die Tatsache, dass die ESF-Fördermittel für Deutschland in der neuen Förderperiode um die Hälfte gekürzt werden, gefährdet einige der erfolgreichsten Projekte der letzten Förderperiode.¹⁷

Im Zusammenhang mit dem neuen Förderungszeitraum des ESF (2014–2020) hat die Bundesregierung bekannt gegeben, dass die Bundesprogramme umstrukturiert würden. So soll beispielsweise ein

17 Interview mit der Regierung des Bundeslandes Berlin.

Schwerpunkt auf der Anerkennung von Qualifikationen im Kontext der neuen gesetzlichen Regelung gelegt werden. Die Bundesregierung betont, dass die meisten Programme für jede der unterschiedlichen Statusgruppen der Sinti und Roma verwendet werden könnten und hebt darüber hinaus die besondere Rolle des neuen Programms „Integrationsrichtlinie Bund“ hervor. Im Rahmen dieses Programms stünden bis zu 20 Millionen Euro zur Verfügung, um die Qualifikationslücke zwischen den Zuwanderern aus EU-Staaten, der allgemeinen Beschäftigungspolitik und anderen ESF-Programmen zu schließen (Antwort auf die Parlamentarische Anfrage von Volker Beck 2014, 4). Die Bundesregierung argumentiert, dass die Stadtverwaltungen und Landesregierungen durch gezielte Beratung und zusätzliche Fördermittel dazu beitragen sollten, dass Maßnahmen für Menschen, die nur schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar sind, besser zu den unterschiedlichen Gruppen der Sinti und Roma passen (ESF-Programme des Bundes 2014 bis 2020).

Trotz der hervorgehobenen Rolle, die die ESF-Programme in den Berichten der Bundesregierung in Sachen Sinti und Roma spielen, sind Lokalverwaltungen oft der Auffassung, dass diese Programme zu stark auf den Arbeitsmarkt fokussiert seien, um sich tatsächlich auf die Belange der schutzbedürftigen EU-Zuwanderer zu beziehen.¹⁸ Im Rahmen der „Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Armutswanderung“ betonten die Vertreter der Länderbehörden, dass die nationalen ESF-Programme es nicht erlauben würden, grundlegende Integrationsmaßnahmen für die schutzbedürftigen Zuwanderer aus osteuropäischen EU-Staaten zu unterstützen, da diese gemäß den ESF-Richtlinien wegen ihres fehlenden direkten Bezugs zum Arbeitsmarkt nicht förderungswürdig seien.

Vertreter der kommunalen Behörden beklagten sich darüber hinaus, dass die Gewährung der Ko-Finanzierungen oftmals von Programmteilnehmern abhinge, die Sozialleistungen oder Arbeitslosenunterstützung erhalten, obwohl dies für viele der Zuwanderer nicht zutreffe.

Die Bundesregierung räumte im Fortschrittsbericht des Jahres 2014 ein, dass die ESF-Programme für Gruppen mit eher grundlegenden Bedürfnissen wie Wohnen und Gesundheit, fehlenden, grundlegenden Fertigkeiten wie Lesen und Schreiben oder mangelnden Grundkenntnissen der Mathematik ungeeignet seien. Der Bericht erwähnt, dass auf solche Qualifikationserfordernisse zukünftig möglicherweise eingegangen werde, beispielsweise mit Fördermitteln des Asyl, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU. (Bundesregierung 2014) Das würde allerdings die Unterstützung der Zuwanderer aus EU-Staaten nicht erlauben, da diese Gruppe gemäß den Richtlinien aus den Mitteln des AMIF nicht gefördert werden dürfen.

Während also Förderung im Rahmen des ESF oder innerhalb anderer Programme zumindest theoretisch für die Roma zugänglich ist, ist es in den meisten Fällen jedoch unmöglich zu bewerten, in welchem Ausmaß sie tatsächlich durch die Maßnahmen erreicht und unterstützt werden. Dies ist deshalb nicht der Fall, weil abgesehen vom vorher erwähnten XENOS-Flüchtlingsprogramm keine entsprechenden Daten für Programme erhoben werden, die einen breiteren Umfang aufweisen. Die Gesamtbudgets der im Fortschrittsbericht des Jahres 2014 (ebd.: 60) verzeichneten ESF-Programme sind in dieser Hinsicht nicht besonders aufschlussreich. Es gibt gute Gründe, ethnische Zugehörigkeit offiziell nicht zu verzeichnen und ausschließlich auf ethnische Gruppen bezogene Politiken in Deutschland zu vermeiden. Doch kann dies nicht als Grund für das mangelnde Verständnis für die Situation der verschiedenen Gruppen der Sinti und Roma und für ihre Nicht-Miteinbeziehung in die Unterstützungsmaßnahmen herangezogen werden.

Mit Sicherheit kann über die ESF-Programme gesagt werden, dass sie für Organisationen der Roma, die innerhalb der eigenen Institution Projekte entwickeln möchten, nur schwer zugänglich sind. Dies ist nur möglich, wenn zuständige Behörden auf kommunaler oder Länderebene, wie beispielsweise in Berlin oder Hamburg, dafür besondere Anstrengungen unternähmen. Der Zugang zu gezielten Fördermitteln über die institutionelle Unterstützung hinaus bleibt für deutsche Sinti und Roma aufgrund der mangelnden Informiertheit der Bundesregierung über diese Gruppe intransparent.

Ein zweites, sehr bedeutendes Problem hinsichtlich der Fördersituation zur Inklusion der Roma besteht in der Unterstützungslücke für die am meisten schutzbedürftigen Zuwanderergruppen, die oftmals Förderung über die üblichen Arbeitsmarktmaßnahmen hinaus benötigen.

Auch passenden ESF-Programme fehlt es aufgrund ihres kurzfristigen und experimentellen Charakters an Nachhaltigkeit. Es gibt wenig Hinweise (abgesehen beispielsweise von der Förderung der Roma-Berater innerhalb des Hamburger Schulsystems) für nachhaltige Maßnahmen der Eingliederung von Sinti und Roma, insbesondere im Rahmen der Regelförderung.

Wenn Organisationen der Sinti und Roma bei Projekten mitwirken, ist ihre finanzielle und fachliche Beteiligung von eher geringem Umfang, da es ihnen an institutionellen Kapazitäten und formaler Qualifikation mangelt. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der Zuwanderer. Es existiert ein deutlicher Bedarf an zusätzlicher Unterstützung der Organisationen der Sinti und Roma in allen Bereichen, um organisatorische Kapazitäten aufzubauen, die den Zugang zu Fördermitteln sowie effektives Projektmanagement ermöglichen.

Kürzlich hat die Bundesregierung mitgeteilt, dass sie Mittel aus dem „Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen“ (EHAP, dessen Budget für Deutschland 79 Millionen Euro für den Förderzeitraum 2014 bis 2020 beträgt) für relevante Maßnahmen für zugewanderte Roma bereitstellen werde. Darüber hinaus kündigte sie an, 10 Millionen Euro des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ insbesondere jenen Kommunen zur Verfügung zu stellen, die mit einem starken Zuzug von Zuwanderern konfrontiert seien (Antwort auf die kleine parlamentarische Anfrage von Volker Beck 2014: 5). Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Mittel tatsächlich zu einem Empowerment der zugewanderten EU-Bürger beitragen und inwieweit diese Fördermittel die Städte tatsächlich in ihrem Bestreben unterstützen, die Eingliederung der zugewanderten Roma zu fördern.

Monitoring und Evaluation der Programme zur Eingliederung von Sinti und Roma

Der Politik der deutschen Bundesregierung entsprechend, die bislang wie erwähnt keine Strategie zur besonderen Inklusion der Sinti und Roma entwickelt hat, bestehen auch keine Mechanismen zum Monitoring und zur Evaluation. Bis jetzt wurden zwei Berichte zur Umsetzung des EU-Rahmens für die nationalen Strategien zur Integration der Roma vorgelegt. Der erste wurde im Jahr 2012 veröffentlicht, der zweite im Januar 2014. Der zweite Fortschrittsbericht enthält zwar eine Beschreibung entsprechender Programme auf der Bundesebene, der Landesebene und der Ebene der Städte, präsentiert aber keinen Ansatz zur systematischen Beschreibung der besonderen Situation der Roma oder zum Monitoring der Wirksamkeit der Programme. Der Bericht enthält somit keine Analyse der Situation, keine Ziele oder Erfolgsindikatoren und erlaubt deshalb auch keine Bewertung, ob Maßnahmen erfolgreich waren oder nicht.

Angesichts einer Vielfalt von wissenschaftlichen Studien und Berichten zur sozialen Inklusion der Sinti und Roma in Deutschland, die auch hier in dieser Studie zitiert werden, erscheint es überraschend, dass der deutsche Bericht nicht auf deren Ergebnisse Bezug nimmt.

Ansätze von Monitoring lassen sich im Rahmen von spezifischen Programmen auf der Länderebene und der Städteebene durchaus finden. So plant der Berliner Senat ein Aufsichtsgremium zum Monitoring des „Berliner Aktionsplans zur Einbeziehung der Roma“. Der vorher bereits erwähnte „Arbeitskreis zur Verbesserung der Bildungsbeteiligung und des Bildungserfolges von Sinti und Roma in Deutschland“, den die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung, Zukunft“ eingerichtet hat, betreibt im weitesten Sinne Monitoring, indem Projekte von Schulmediation ausgewertet werden.

Um ein angemessenes Berichtswesen über die sozio-ökonomische Inklusion der Sinti und Roma zu garantieren, ist eine umfassende Monitoring-Strategie vonnöten, die wiederum auf einer Studie zur sozio-ökonomischen Situation mit qualitativer und quantitativer Zielformulierung, definiertem Zeitrahmen, signifikanten Indikatoren und Bezugswerten basiert. Es besteht hierbei die Notwendigkeit einer Basisanalyse, die entscheidende Bezugspunkte für die Bewertung der Veränderungen und Wirkungen liefert und es ermöglicht, die Situation vor und nach der Implementierung der politischen Programme zu vergleichen.

Es ist darüber hinaus notwendig sicherzustellen, dass die allgemein ausgerichteten Programme die Sinti und Roma tatsächlich erreichen. Zu diesem Zweck ist ein Monitoring der besonderen Lebenssituation und der Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen unter ihnen unabdingbar. Nur wenn solche Informationen vorhanden sind, wird es möglich sein zu beurteilen, ob die allgemein ausgerichteten politischen Programme die Gemeinschaften der Sinti und Roma erreichen oder nicht und ob sie erfolgreich sind. So wird beispielsweise in einer Evaluation der Beschäftigungsprogramme für Zuwanderer und Flüchtlinge, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erstellte, vermerkt, dass Schwierigkeiten bestünden, die Roma mit den Maßnahmen tatsächlich zu erreichen (Mirbach u.a. 2013). Um die Effektivität sowohl von spezifisch als auch von allgemein ausgerichteten politischen Programme zu sichern, wird es unablässlich sein, sowohl die Organisationen der Sinti und Roma als auch die Experten während aller Stufen der Programm- und Projektumsetzung, vom Entwurf bis zur Evaluation mit einzubeziehen.

2. ANTIDISKRIMINIERUNG

Fehlende Eintragung im Melderegister und fehlende Personaldokumente

Für Sinti und Roma sind fehlende Personaldokumente nicht mit so großen Schwierigkeiten verbunden wie beispielsweise in Rumänien oder in den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens. Trotzdem besteht dieses Problem und es hat unmittelbare Auswirkungen auf ihren Aufenthaltsstatus. In den letzten Jahren hat Deutschland Roma nach Serbien und in den Kosovo ausgewiesen, die eine asylrechtliche „Duldung“ besaßen. Deshalb wählten einige von Abschiebung bedrohte Roma-Familien ein Leben im Untergrund als sogenannte *Sans Papiers*. Diese Familien haben keinen Anspruch auf Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung und keinerlei Zugang zu Bildung. Sie leben als „Illegale“ und werden von der Polizei verfolgt.¹⁹

Ein weitaus größeres Problem für Roma ist die fehlende Registrierung beim Einwohnermeldeamt, da eine Eintragung im Melderegister die notwendige Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer ganzen Reihe von Rechten und Dienstleistungen ist. Eine Eintragung im Melderegister berechtigt EU-Bürger zur Teilnahme an Kommunalwahlen und Wahlen zum Europaparlament, erleichtert die Inanspruchnahme schulischer Bildung und ermöglicht den Zugang zu Sozialleistungen wie Kinder- und Elterngeld sowie – unter bestimmten Voraussetzungen – zu Arbeitslosengeld, Krankenversicherung und Sozialwohnungen. Viele Roma aus Bulgarien und Rumänien melden sich aber nicht beim Einwohnermeldeamt an, was in der Konsequenz den Ausschluss von eben genannten Rechten und Sozialleistungen bedeutet (Bezirksamt von Neukölln 2013: 7). Ein nicht unbedeutender Teil der Roma kann sich aber nicht melderechtlich registrieren lassen, weil sie über keinen festen Wohnsitz verfügen. Daher besitzen sie auch keinen gültigen Mietvertrag, ohne den wiederum keine Anmeldung beim Einwohnermeldeamt möglich ist. Sehr häufig werden Roma auf dem Wohnungsmarkt diskriminiert und verlieren oft ihre Wohnungen durch Kündigungen seitens der Vermieter, weil sie die steigenden Mieten nicht mehr bezahlen können. Als Folge dessen droht ihnen der Verlust der Meldebestätigung sowie aller oben genannten Rechte und Sozialleistungen.²⁰

Seit Einführung der „Integrierten Maßnahmenpakete zur Integration von Sinti und Roma“ durch die deutsche Bundesregierung wurden noch keinerlei Schritte unternommen, um die mit fehlenden Personaldokumenten und Meldebestätigungen verbundenen Probleme der Roma zu lösen.

Politik und Gesetzgebung zur Antidiskriminierung in Deutschland

Die *EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse* (2000/43/EG) wurde in Deutschland in Form des *Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz* (AGG) realisiert. Aufgrund der in einigen Punkten unzureichenden Umsetzung der EU-Richtlinie forderte die Europäische Kommission die Bundesregierung 2007 auf, das AGG an EU-Standards anzugleichen. Nachdem Deutschland 2010 erklärt hatte, dass es die EU-Richtlinie in vollem Umfang umgesetzt habe, stoppte die EU-Kommission das Verstoßverfahren gegen Deutschland. Trotzdem verweisen Experten immer noch auf etliche Lücken und unzureichende Regelungen im AGG. Ein Kritikpunkt ist, dass sich das AGG nicht auf den Bereich der öffentlichen Bildung erstreckt. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Bestimmungen des AGG nur für das Zivil- und Arbeitsrecht gelten, der öffentliche Bildungssektor aber dem Öffentlichen Recht unterliegt. Darüber hinaus fällt das öffentliche

19 Interview mit Alle Bleiben, mit Roma Förderverein e.V.

20 Auskunft von Amaro Foro und Roma Förderverein.

Bildungswesen laut Grundgesetz in die Zuständigkeit der jeweiligen Bundesländer. Kein Bundesland hat bisher Regelungen getroffen, die in vollem Maße den Anforderungen der *EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse* entsprechen würden. Den gesetzlichen Rahmen für die Verhinderung von Diskriminierungen im Bildungsbereich gibt das Grundgesetz vor.²¹ Allerdings ist in den Schulgesetzen der einzelnen Bundesländer kein ausdrückliches und umfassendes Diskriminierungsverbot festgeschrieben und es fehlt an entsprechenden Schutz- und Beschwerdemechanismen sowie rechtlichen Klagemöglichkeiten (Deutscher Bundestag 2013b: 70). Dieser Umstand erschwert den Kampf gegen Diskriminierungen, mit der Kinder und Jugendliche der Sinti und Roma in der Schule konfrontiert sind. Die *Antidiskriminierungsstelle des Bundes* (ADS) hat in Bezug auf die Diskriminierung im öffentlichen Bildungsbereich auf einige Lücken in der Gesetzgebung zur Antidiskriminierung aufmerksam gemacht und die Länder aufgefordert, entsprechende Regelungen in das jeweilige Schulrecht aufzunehmen (ebd.: 163).

Das AGG sieht eine Ausnahme bei der Wohnungsvergabe vor. Laut AGG ist eine unterschiedliche Behandlung bei der Vermietung von Wohnraum zulässig, wenn sie „der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse“ dient (§ 3, Art. 19 AGG). Diese Bestimmung kann direkte negative Auswirkungen für Angehörige ethnischer Minderheiten haben, da Wohnungseigentümer sich häufig weigern, Wohnungen an Menschen mit Migrationshintergrund zu vermieten (Hermanin, u.a. 2013: Annex I, 23). Diese Entwicklung wurde durch Interviews mit Organisationen von Sinti- und Roma bestätigt, die immer wieder von eigenen Schwierigkeiten und Problemen für Familien von Sinti und Roma berichten, eine Wohnung oder Büroräume anzumieten.²² Der Sonderberichterstatte im *UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung* (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) hat dazu aufgefordert, den Paragraph 19 (3) abzuändern, weil er de facto eine direkte Diskriminierung zulässt. (United Nations 2010, Art. 80).

Das AGG erkennt zwar Mehrfachdiskriminierungen an, setzt aber keinen höheren Entschädigungsbetrag für Opfer von Mehrfachdiskriminierungen fest. In den Interviews, die im Rahmen dieser Studie durchgeführt wurden, wurde nur einmal erwähnt, dass ein Richter den Tatbestand der Mehrfachdiskriminierung anerkannte. Positive Maßnahmen sind erlaubt, aber nicht verbindlich. Ein Beispiel ist das Berliner *Teilhabe-Gesetz*, das beispielsweise die Anwendung von Diversity-Kriterien im öffentlichen Beschäftigungssektor und bei der Wohnungsvergabe ermöglicht.

Im deutschen Recht ist die Möglichkeit, Verbandsklagen in den Bereichen Verbraucherschutz, Umweltfragen und Schutz von Menschen mit Behinderungen einzureichen, auf anerkannte Verbände beschränkt (Verbandsklagerecht). Das AGG beinhaltet aber keinen Rechtsanspruch auf die Einreichung von Verbandsklagen. Antidiskriminierungsverbände sind lediglich befugt, als Beistand von Diskriminierungsopfern in Gerichtsprozessen zu fungieren. Die Möglichkeit der Einreichung von Verbandsklagen besitzen sie jedoch nicht (Egenberger 2012: 3). Der *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma* fordert seit Jahren erfolglos das Recht auf die Einreichung von Verbandsklagen.

Wie in den meisten kontinentalen Rechtssystemen kann die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte – auch in bezug auf Sinti und Roma – keine rechtlich bindenden Präzedenzfälle schaffen, weil seine Entscheidungen lediglich Empfehlungen für die Rechtsprechung darstellen. Bis jetzt wurde allerdings noch kein Gerichtsurteil gefällt, das die Diskriminierung von Sinti und Roma anerkennt, obwohl sie bewiesenermaßen zu den am stärksten von Diskriminierungen betroffenen Gruppen in Deutschland gehören.

Die *Antidiskriminierungsstelle des Bundes* ist die nationale Gleichstellungsstelle in Deutschland, deren Einrichtung in der *EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse* vorgeschrieben ist. Die ADS ist nicht ausdrücklich damit beauftragt, die Bundesregierung bei ihrer Strategie gegenüber Sinti und Roma zu unterstützen. Es gab keinerlei Kommunikation zwischen der ADS und der *Nationalen Kontaktstelle* bei der Realisierung dieser Strategie. Der *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma* ist seit 2008 Mitglied im Beirat der ADS.

21 GG, Art. 3.

22 Interview mit Landesverband der Sinti in Hamburg; Auskunft von Amaro Foro.

Die ADS bietet Menschen, die Opfer von Diskriminierungen geworden sind, Hilfe und Beratung an. Sechs Anwälte beraten Hilfesuchende per Telefon. Wenn die Anwälte eine Situation oder Fall als Diskriminierung beurteilen, dann unterstützen sie entweder das potenzielle Opfer bei der Formulierung eines Briefes an den Verursacher der Diskriminierung (z.B. der Arbeitgeber oder der Vermieter), in dem dieser aufgefordert wird, die diskriminierende Praxis zu beenden, oder verweisen das potenzielle Opfer an zivilgesellschaftliche Organisationen oder wohnortnahe kommunale Beratungsstellen weiter, die bei der Einreichung einer Klage bei Gericht helfen.

Die ADS bietet Betroffenen von Diskriminierung eine rechtliche Erstberatung an und kann auf eine gütliche Einigung hinwirken; sie nimmt eine Vermittlerfunktion ein und bemüht sich um eine gütliche Konfliktbeilegung. Ist der Verursacher diskriminierender Maßnahmen eine staatliche Institution, dann äußert diese sich normalerweise in Form einer offiziellen Stellungnahme gegenüber der ADS zum jeweiligen Sachverhalt. Die ADS ist nicht berechtigt, Fälle von Diskriminierung selbständig vor Gericht zu bringen. Bisher gab es nur kaum zwei Beratungsanfragen wegen der Diskriminierung von Menschen, die sich als Sinti und Roma bezeichneten. Sofern sich Anfragende selbst als Sinti und Roma bezeichnen, wird dies von der ADS für statistische Zwecke erhoben, ansonsten wird die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit im Kontaktformular der ADS nicht gesondert abgefragt.²³

Im September 2013 wurde von der ADS zusammen mit verschiedenen Organisationen der Sinti und Roma ein Workshop zum Thema Antiziganismus durchgeführt. Durch diesen Workshop wollte die ADS die Organisationen von Sinti und Roma besser kennen lernen und mehr über ihre Interessen, Erwartungen und Tätigkeitsfelder erfahren. Ein weiteres Ziel bestand darin, diese Organisationen über die Gesetzgebung zur Antidiskriminierung und rechtliche Instrumente aufzuklären. Im Juni 2014 wurde im Rahmen des ADS-Themenjahres gegen Rassismus „Gleiche Chancen. Immer.“ ein Workshop zur Gesetzgebung zur Antidiskriminierung und juristische Instrumente für Organisationen von Sinti und Roma durchgeführt.

Am 10. Juli 2014 wurden die ersten Teilergebnisse einer Studie über Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu Sinti und Roma vorgestellt, die vom *Zentrum für Antisemitismusforschung* an der TU Berlin im Auftrag der ADS durchgeführt wurde. Danach besitzt die Mehrheit der Bevölkerung kaum Wissen über Sinti und Roma. Der Studie zufolge kennen nur 8% der Befragten die Begriffe Sinti und Roma und lediglich 5% konnten zwischen Sinti und Roma unterscheiden. 19% wusste über die Verfolgung von Sinti und Roma unter dem Naziregime Bescheid (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2014).²⁴

Ziel der ADS ist es, über die Gesetzgebung zur Antidiskriminierung und rechtliche Instrumente zu informieren, so z.B. auch durch Medienkampagnen. So hat die ADS Vertreter von Organisationen der Sinti und Roma zu persönlichen Gesprächen eingeladen, um sie umfassend über die Arbeit der ADS und die Gesetzgebung zur Antidiskriminierung und entsprechende Rechtsmittel zu informieren. Dazu unterstützt die ADS mit zeitlich befristeten Programmen regionale Netzwerke verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen, die in der Antidiskriminierungsarbeit tätig sind. Dabei bemüht sich das Büro besonders in Regionen, in denen die öffentliche Verwaltung bisher noch nicht sehr aktiv gegen Diskriminierungen vorgeht, diese Organisationen zu stärken und ihre Leistungs- und Durchsetzungsfähigkeit zu erhöhen.

Eines dieser Netzwerke ist das *Netzwerk gegen Diskriminierung Hessen*, ein Zusammenschluss von über 70 Kulturvereinen, Ausländerbeiräten, Migrantenvereinen, Gewerkschaften und anderen Organisationen, die gemeinsam eine Beschwerde- und Beratungshotline unterhalten sowie Aufklärungs- und Trainingsprogramme anbieten. Sowohl der Landesverband Hessen des *Zentralrats Deutscher Sinti und Roma* als auch der *Förderverein Roma e.V.* in Frankfurt am Main sind Mitglieder in diesem regionalen Netzwerk.

Das *Netzwerk gegen Diskriminierung Hessen* kennt die weit verbreiteten Vorurteile gegenüber deutschen und nichtdeutschen Sinti und Roma. Über die Hotline des Netzwerks beschwerten sich rumänische Staatsbürger, dass ihnen der Abschluss eines Handyvertrages verweigert wurde. Das Netzwerk unterstützte auch

23 Auskunft ADS.

24 http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Umfrage_Sinti_Roma.pdf?__blob=publicationFile.

Aktionen gegen die rassistischen Plakate der NPD, auf denen sie vor der Landtagswahl 2013 gegen Sinti und Roma hetzte.²⁵

Die von uns befragten Organisationen der Sinti und Roma wollen durch die vermehrte Einreichung von Beschwerden und Klagen und die Unterstützung von Opfern aktiver im Kampf gegen Diskriminierung von Sinti und Roma werden. Allerdings fehlen den meisten dieser Organisationen die Kapazitäten oder die notwendigen Kenntnisse, die Opfer bei der Einreichung von Klagen gegen Diskriminierung adäquat zu unterstützen. Der in Berlin ansässige Verein *Amaro Foro* ist eine der ganz wenigen Organisationen, die zielgerichtete Aktionen im Bereich der Antidiskriminierung durchführen. So erfasst und dokumentiert er seit 2013 Fälle von Diskriminierungen gegenüber Sinti und Roma.

Aufgrund der föderalen und dezentralen Struktur des deutschen Regierungssystems existieren Antidiskriminierungsbüros bei den Landesregierungen und den Stadtverwaltungen. Diese Büros sind institutionell nicht mit der ADS verbunden. Auf Länderebene gibt es Büros in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen. Zu den wenigen Städten, die ein Antidiskriminierungsbüro besitzen, gehören Bremen, Frankfurt am Main, München, Hannover und Nürnberg. Sie beraten Opfer von Diskriminierungen, einige von ihnen helfen sogar bei der Einreichung von Klagen.

Bekämpfung des Rassismus in den öffentlichen Behörden und der Zivilgesellschaft

Laut Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Grünen-Fraktion im Bundestag gibt es kein spezifisches Bundesprogramm zur Bekämpfung von Antiziganismus, Rassismus und Diskriminierung von Sinti und Roma (Bundesregierung 2011). Auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung verfügt über keine zielgerichtete Strategie der Integration von Sinti und Roma. Der *Nationale Aktionsplan Integration* enthält nicht einen einzigen Hinweis auf Sinti und Roma (Bundesregierung 2013).

Der „*Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz*“ enthält keine speziellen Maßnahmen zur Bekämpfung des Antiziganismus in der deutschen Gesellschaft; der Aktionsplan wurde bisher dahingehend auch nicht aktualisiert (Bundesministerium des Innern 2008: 77-78). Es muss ebenso negativ angemerkt werden, dass der 2013 von der Bundesregierung veröffentlichte *Aktionsplan Integration* an keiner Stelle auf Roma-Migranten eingeht (Bundesregierung 2013). Das ist umso erstaunlicher vor dem Hintergrund, dass einige Bundesländer und zahlreiche Städte immer wieder erklärt haben, dass sie Schwierigkeiten bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen für schutzbedürftige Migranten, insbesondere Roma aus Bulgarien und Rumänien, haben. Es existiert auch keine politische Strategie der Bundesregierung, Sinti und Roma in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Nationale Behörden und Stadtverwaltungen haben allerdings bereits Bemühungen in dieser Hinsicht unternommen. Die ADS beispielsweise hat damit begonnen, Vertreter der Organisationen von Sinti und Roma zu Informationsveranstaltungen über die Rechtsvorschriften und über das rechtliche Vorgehen gegen Diskriminierung einzuladen. Bisher gibt es aber noch keine Informationen darüber, in welchem Umfang die Organisationen von Sinti und Roma dieses Angebot annehmen.

Bundesprogramme

Es existieren Programme auf Bundesebene, die Rahmenmaßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung von Sinti und Roma enthalten. Die Programme führen selbst keine eigenen Aktionen durch, sondern finanzieren Projekte und Aktivitäten anderer Organisationen. Eines der größten Programme im Bereich der Integration ist das *Bündnis für Demokratie und Toleranz gegen Extremismus und Gewalt* (BfDT), das auch Aktionen und Initiativen von Organisationen der Sinti und Roma finanziert. Dazu gehören zum Beispiel Projekte des *Zentralrats Deutscher Sinti und Roma* zur Bewahrung der Erinnerung an den Völkermord an Sinti und Roma und Projekte, die der Vernetzung und dem Empowerment von Sinti und Roma dienen (BfDT 2012: 24–25).

25 Interview mit dem Netzwerk gegen Diskriminierung Hessen.

Von zentraler Bedeutung ist auch das Programm *TOLERANZ FÖRDERN KOMPETENZ STÄRKEN* des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Der Landesverband der Sinti und Roma in Baden-Württemberg beispielsweise ist Mitglied im Begleitausschuss des *Aktionsplans für Toleranz und Demokratie* der Stadt Mannheim. Im Rahmen des Programms *TOLERANZ FÖRDERN KOMPETENZ STÄRKEN* wurden zwanzig Projekte durchgeführt, die sich auf Gemeinschaften von Sinti und Roma konzentrierten. An diesen Projekten beteiligten sich insgesamt 5024 Menschen, achtzehn weitere Projekte für 1652 Teilnehmer sind bereits geplant.

Mit Hilfe des Programms unterstützt auch die Stadt Darmstadt eine Reihe von Initiativen und Aktionen, die sich der Erinnerung an den Völkermord von Sinti und Roma durch das NS-Regime in der Region widmen.²⁶ In Duisburg wurde ein Projekt ins Leben gerufen, das den Abbau von Feindseligkeiten seitens der eingewanderten Bevölkerung gegenüber den Roma in ihrer Nachbarschaft und der Lösung der damit verbundenen Konflikte zum Ziel hat.

Das oben genannte Bundesprogramm wird durch lokale Aktionspläne der Stadt- und Kreisverwaltungen umgesetzt, die sich zuvor um eine Teilnahme an diesem Programm beworben haben. Städte wie Bremen oder Duisburg mit einer Bevölkerung von etwa einer halben Million Menschen verfügen jährlich über ein Budget von 90.000–100.000 € für die Durchführung entsprechender Maßnahmen und die Finanzierung von Projekten.

Eine Finanzierung von Projekten für Sinti und Roma wird nur dann bereitgestellt, wenn eine zivilgesellschaftliche Organisation einen Antrag für ein solches Projekt stellt und diesen bewilligt bekommt. Das bedeutet, dass Projekte für Sinti und Roma nur auf Initiative zivilgesellschaftlicher Organisationen durchgeführt werden. Unserer Kenntnis nach gibt es von der Programmleitung trotz des Bekenntnisses der Bundesregierung, zur gesellschaftlichen Integration von Sinti und Roma beizutragen, keine Anweisung, Projekte für Sinti und Roma bevorzugt zu behandeln. Die für diese Projekte bereitgestellten Gelder stehen in keinem Verhältnis zu den finanziellen Aufwendungen, die nötig wären, um der zunehmenden negativen Darstellung von Sinti und Roma im öffentlichen Diskurs entgegenzuwirken.

Initiativen der Länder und Kommunen

Bisher wurden seitens der Bundesregierung noch keine Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und rassistischen Verhaltensweisen gegenüber Sinti und Roma durch öffentliche Behörden und Anbieter öffentlicher Dienstleistungen in die Wege geleitet und auch nichts für eine Sensibilisierung für den verbreiteten Antiziganismus innerhalb dieser Institutionen getan. Ungeachtet des Fehlens einer zentralen Vorgabe haben verschiedene Institutionen, Ministerien, Bundesbehörden und Stadtverwaltungen „weiche Maßnahmen“ für eine Anerkennung der Diversity und den Aufbau interkultureller Organisationen unternommen. Dazu gehören u.a. die *Bundesakademie für die öffentliche Verwaltung*, die *Bundesanstalt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) und die *Berliner Landesstelle für Gleichbehandlung-gegen Diskriminierung*. Die größten Fortschritte innerhalb der deutschen Verwaltung bei der Schaffung eines interkulturellen Organisationsprofils und hinsichtlich eines deutlichen Bekenntnisses gegen Diskriminierung haben nach bisheriger Erkenntnis Städte wie München und Berlin gemacht.

Der Aktionsplan des Berliner Senats für die Integration von Roma-Migranten beinhaltet die systematische Dokumentation von antiziganistischen Vorfällen und sieht die Entwicklung zielgerichteter Maßnahmen und Empowerment-Strategien für die Betroffenen vor. Der Aktionsplan wird in enger Zusammenarbeit mit dem *Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin* realisiert. Begleitet wird die Umsetzung und Durchführung des Aktionsplans von einer Kampagne gegen Antiziganismus, die aus Informationsveranstaltungen für ein breites Publikum besteht, die sich vor allem an Journalisten und Vertreter der öffentlichen Verwaltung, des Bildungssystems und der Zivilgesellschaft richten. Themen sind unter anderem die Lage der Roma in Berlin, der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen für rumänische und bulgarische Staatsbürger, die EU-Staatsbürgerschaft und deren Auswirkungen auf die sozialen Rechte, antiziganistische Stereotypisierungen in den Medien, die Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitssystems und der gleichberechtigte Zugang zu Bildung für alle Kinder. Die Antiziganismus-Kampagne ist die Fortsetzung der Kampagnen von 2012 und 2013, die ebenfalls bereits

26 <http://www.vielfalt-in-darmstadt.de>.

finanziell vom Berliner Senat und der *Landesstelle für Gleichbehandlung-gegen Diskriminierung* unterstützt wurden. Die Kampagnen der Jahre 2012 und 2013 hatten auch eine internationale Dimension.²⁷

Der Berliner Senat finanziert ebenfalls stadtteilbezogene Projekte, die sich der Bekämpfung diskriminatorischer Praktiken auf dem Wohnungsmarkt und einer Verbesserung des Zugangs zu einer dauerhaften Unterkunft durch Empowerment-Strategien sowie der Information über Mieterrechte widmen. Der Senat plant auch die finanzielle Unterstützung von Rechtshilfe-Projekten.

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen unterstützt das *Anti-Rassismus Informations-Centrum* (ARIC) in Duisburg und fünf dezentrale Anlaufstellen, die Beratung bei Diskriminierungen anbieten. Das Thema Antiziganismus wird in erster Linie von der Landeszentrale für Politische Bildung angegangen. Als eine Maßnahme gegen den institutionellen Rassismus entwickelt sie gerade ein Konzept für Schulungen gegen antiziganistische Einstellungen, die für Mitarbeiter kommunaler Behörden und Verwaltungen bestimmt sind. Antiziganismus gehört auch zu den Themen, mit denen sich ein Netzwerk gegen Rechtsextremismus und Rassismus beschäftigt, welches das Bundesland durch die Zusammenarbeit zwischen Behörden und der Zivilgesellschaft bereitstellt. Als einen Ansatz hin zu einer interkulturellen Öffnung beabsichtigt die Landesregierung eine Überprüfung der bisherigen Einstellungspraxis und strebt eine Erhöhung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund und Angehöriger von Minderheiten im öffentlichen Sektor an.²⁸

Der Landesverband der Sinti und Roma in Nordrhein-Westfalen registriert Beschwerden über Fälle von Diskriminierungen, die in der Regel von den Behörden verfolgt werden. In anderen Fällen bietet sie ihre Vermittlung an, z.B. bei Vorfällen in Schulen. Aufgrund der knappen Ressourcen kann der Landesverband aber nicht alle Leistungen erbringen, die von ihm erwartet werden, wie z.B. Interkulturelles Training, Beratung von Behörden und Ämtern, Opferberatung und Berichterstattung über Fälle von Diskriminierung.²⁹

Eine weitere Initiative auf regionaler Ebene, die sich den Abbau von stereotypen Einstellungen gegenüber Sinti und Roma zum Ziel gesetzt hat, ist das Projekt *FairBleib* in Südniedersachsen. Im Rahmen des Projektes wurden unter dem Titel „Unbekannte Mitbürger-Roma“ Schulungen für insgesamt 260 Lehrer, Sozialarbeiter und öffentlich Bedienstete durchgeführt.

DOKUMENTATIONS- UND KULTURZENTRUM DEUTSCHER SINTI UND ROMA

Das Zentrum verfügt über die umfassendste Dokumentation der Geschichte der Sinti und Roma. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem vom NS-Regime an Sinti und Roma verübten Völkermord, dessen Geschichte in einer Dauerausstellung gezeigt wird. Durch Vorträge, Filmvorführungen, Ausstellungen, Konzerte und Exkursionen will das Zentrum die Erinnerung an die Geschichte und Kultur der deutschen Sinti und Roma bewahren und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machen.

Das Zentrum besitzt vier Referate: 1. Referat Beratung, das sich vor allem mit der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Phänomen Antiziganismus beschäftigt; 2. Referat Bildung, das Informationen über staatliche und private Bildungsangebote sammelt; 3. Referat Dialog, das die Dauerausstellung und die mobile Ausstellung organisiert und betreut, Konferenzen abhält, Seminare und Schulungen zum Thema Antiziganismus sowie musikwissenschaftliche Tagungen durchführt; 4. Referat Dokumentation, das den Völkermord dokumentiert, die Erinnerungen von Überlebenden auf Tonband oder Video festhält, Literatur zum Thema rezensiert und analysiert und private Zeugnisse von Überlebenden und ihren Angehörigen sammelt.

27 2012 war die Awareness-Kampagne zum Thema Antiziganismus Bestandteil des EU-Kulturprojektes Romanistan (http://www.romanistan.net/Romanistan_de/Konzept.html). 2013 unterstützte (ermöglichte) die Kampagne die Organisation einer Konferenz zu inklusiver Bildung mit internationalen Experten auf dem Feld der Integration.

28 Interview mit Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

29 Interview mit dem Landesverband der Sinti und Roma in Nordrhein-Westfalen.

Antiziganismus in Medien und Politik

Die Ankunft von asylsuchenden Roma aus Bosnien, Mazedonien und Serbien und die Migration von Roma aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland in den letzten fünf Jahren wurden von einer Welle negativer Darstellungen von Sinti und Roma in den Medien begleitet. In verschiedenen Medienberichten wurden die Roma-Migranten als Menschen vorgestellt, die nur nach Deutschland kommen, um die Leistungen des Sozialsystems in Anspruch zu nehmen. Insbesondere seit 2013 lassen sich vermehrt Stigmatisierungen in Form von Bezeichnungen wie „Missbraucher des Sozialsystems“, „Sozialtouristen“ oder „Armutsmigranten“ sich regelmäßig in den Medien finden. Die Medienberichterstattung über zugewanderte Roma hat insbesondere seit der Diskussion um das zum 1. Januar 2014 in Kraft getretene Recht auf freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für Menschen aus Rumänien und Bulgarien stark zugenommen. Sehr häufig werden Bürger dieser beiden Länder mit Roma gleichgesetzt. Die negative Darstellung von Sinti und Roma in den Medien ist allerdings kein neues Phänomen. Der *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma* kämpft seit Jahren für ein Verbot diskriminierender medialer Darstellungen durch eine Änderung des Presserechts. Eines seiner Ziele ist es, die Nennung der ethnischen Herkunft der mutmaßlichen Täter in den Pressemitteilungen der Polizei und in der damit verbundenen Medienberichterstattung zu verbieten.

Der *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma* hat seit 2010 53 Beschwerden wegen der negativen Darstellung von Sinti und Roma beim *Deutschen Presserat* eingereicht, von denen 20 erfolgreich waren. Seit 1993 fordert der Zentralrat eine Vertretung in den Aufsichtsgremien des Öffentlichen Rundfunks.³⁰ Derzeit werden die Interessen des Zentralrats der Sinti und Roma vom Jüdischen Zentralrat in diesen Gremien vertreten. Der Landesverband der Sinti und Roma Rheinland-Pfalz wird Mitglied des Aufsichtsgremiums des Südwestrundfunks (SWR), wenn der letztes Jahr verabschiedete Rundfunkstaatsvertrag in Kraft tritt. Der Landesverband des Zentralrats der Sinti und Roma in Rheinland-Pfalz ist ebenfalls Mitglied der *Landeszentrale für Medien und Kommunikation*, der Aufsichtsinstanz für die Medien des Bundeslandes. Dadurch besitzt der Landesverband der Sinti und Roma die Möglichkeit, Beschwerde gegen die negative Darstellung von Roma in den Medien im Aufsichtsgremium einzulegen.³¹

Das negative Image von Sinti und Roma hat auch verstärkt Eingang in den politischen Diskurs gefunden. Der Zentralrat der Sinti und Roma fordert nachdrücklich die politischen Parteien auf, das Thema Sinti und Roma nicht zu instrumentalisieren. Negative Bilder von Sinti und Roma aus Bulgarien und Rumänien sind allerdings unter den Parteien weit verbreitet, angefangen von rechtsextremen Parteien über Teile der Regierungsparteien CDU, CSU und SPD bis hin zur europafeindlichen *Alternative für Deutschland* (AfD).

Die rechtsextreme NPD ging sogar so weit, Sinti und Roma mit dem Slogan „Mehr Geld für Oma statt für Sinti and Roma“ zu diffamieren. Mehrere Organisationen der Sinti und Roma und der Zivilgesellschaft haben deswegen Klage wegen Volksverhetzung erstattet. Etliche Politiker von CDU, CSU, SPD und AfD haben in aller Öffentlichkeit von einer „Bedrohung durch Roma-Migranten aus Bulgarien und Rumänien, die den deutschen Sozialstaat missbrauchen“ und von einer „Invasion von Roma aus Osteuropa“ gesprochen. Am bezeichnendsten sind die im Laufe des Jahres 2013 vom ehemaligen Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) wiederholt geäußerten Aufrufe an die zuständigen Behörden, „Armutsmigranten“ aus Rumänien und Bulgarien, „die das deutsche Sozialsystem missbrauchen“ auszuweisen. Der Verein *Amaro Foro* hat daraufhin mit Unterstützung mehrerer Bundestagsabgeordneter eine Protestaktion organisiert, in der Friedrich aufgefordert wurde, solche öffentlichen Äußerungen zu unterlassen.³² Die Art und die Form des politischen Diskurses haben das negative Image von Sinti und Roma verstärkt und Vorurteile in der Mehrheitsgesellschaft gegenüber diesen Menschen befördert und verfestigt (End 2012: 19).

Bis jetzt wartet man vergeblich auf eine offizielle Stellungnahme der Bundesregierung, die Parteien und Medien auffordert, die Verbreitung von negativen Bildern von Sinti und Roma in der Öffentlichkeit zu unterlassen. Viele der befragten Organisationen von Sinti und Roma kritisieren das Ausbleiben einer solchen Erklärung der Bundesregierung.

30 Information des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma.

31 Interview mit dem Landesverband der Sinti und Roma in Rheinland-Pfalz.

32 <http://www.amaroforo.de/friedrich-es-reicht-schluss-mit-der-rassistischen-hetze-0>.

Maßnahmen für Kinder von Sinti und Roma

Die Bundesregierung hat bisher keine besonderen Maßnahmen für eine Verbesserung der Lage der Kinder von Sinti und Roma und eine Stärkung ihrer Rechte unternommen. Die gefährdetste Gruppe unter ihnen sind Kinder aus Familien von asylsuchenden und „geduldeten“ Roma und von nach Deutschland eingewanderten Roma. Eine asylrechtliche „Duldung“ bedeutet die vorläufige Aussetzung der Abschiebung, was heißt, dass diese Menschen kein Asyl erhalten haben, aber aus vielfältigen Gründen nicht ausgewiesen werden können, weil sie beispielsweise keinen Pass besitzen oder aus gesundheitlichen Gründen nicht reisefähig sind.

Vor allem in den Bereichen Bildung und Gesundheitsversorgung werden diese Kinder diskriminiert und ausgeschlossen. Sie haben Probleme beim erfolgreichen Abschluss ihres Schulbesuchs, weil sie permanent dem psychischen Druck ausgesetzt sind, jederzeit abgeschoben werden zu können. Darüber hinaus haben Hessen, das Saarland und Baden-Württemberg keine Schulpflicht im Grundschulbereich für „geduldete“ Flüchtlingskinder und Kinder von Asylbewerbern. Das erschwert in hohem Maße den Schulbesuch dieser Kinder. Auch sind viele Kinder aus Familien, die aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland eingewandert sind, nicht bei den Meldebehörden registriert und unterliegen deshalb in keinem Bundesland der Schulpflicht.³³

Kinder von Flüchtlingen und Zuwanderern werden ebenfalls beim Zugang zur Gesundheitsversorgung benachteiligt. Viele Kinder von eingewanderten Roma haben keine Gesundheitsversicherung und müssen für medizinische Behandlungen bezahlen. Kinder von „geduldeten“ Roma haben ein Anrecht auf eine medizinische Grundversorgung. Sie müssen dafür beim zuständigen Sozialhilfeträger Gutscheine beantragen, um eine medizinische Behandlung zu erhalten. Viele Kinder von zugewanderten Roma aus Bulgarien und Rumänien und diejenigen mit einer „Duldung“ werden durch offene Sprechstunden in öffentlichen Gesundheitszentren oder in einigen Städten durch mobile Gesundheitsstationen medizinisch versorgt. Diese Angebote sind auf lokale Initiativen angewiesen, die aber eine unsichere Finanzierung besitzen und in den meisten Fällen weder von den Kommunen noch den Ländern oder dem Bund finanziell unterstützt werden.³⁴

Maßnahmen gegen die Mehrfachdiskriminierung von Sintiza und Romnja

Seitens der Bundesregierung wurde weder ein spezielles Programm aufgelegt, noch gezielte Maßnahmen unternommen, um die Lebensbedingungen und die Gleichstellung von Sintiza und Romnja zu fördern. Selbst auf Länder- und Kommunalebene sind nur vereinzelte Bemühungen, überwiegend in kleinem Maßstab, zu beobachten. In Befragungen haben Behördenvertreter betont, dass sie sich der Problematik der Mehrfachdiskriminierung und der besonderen Bedürfnisse der Sintiza und Romnja bewusst sind. Als größte Probleme werden der oft niedrige Bildungsgrad, Analphabetismus und geschlechterbedingte Benachteiligungen hervorgehoben, die dringenden Handlungsbedarf erfordern.³⁵

Unter Berücksichtigung der kulturellen und geschlechterspezifischen Bedürfnisse werden bereits vereinzelt arbeitsmarktqualifizierende Schulungen und Kurse angeboten. Einige lokale Beratungszentren für Roma, so z.B. in Hamburg-Wilhelmsburg, bieten niedrigschwellige Ausbildungsprogramme speziell für Frauen an.³⁶ Mediationsprogramme im Bildungssektor und im weiteren nachbarschaftlichen Umfeld haben sich beispielweise in Berlin und Hamburg dahingehend positiv ausgewirkt, dass Frauen bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhalten und gleichzeitig bei ihrer sozialen Eingliederung unterstützt werden.

Wie andere Frauen stehen Sintiza und Romnja vor Herausforderungen, wenn sie Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung, die ihre Minderheit betreffen, ausüben wollen. Da sie bisher in führenden politischen Ämtern der Selbstorganisationen unterrepräsentiert sind, ist ihr Engagement nicht immer sichtbar. Es gibt aber einige Organisationen und Netzwerke von Sintiza und Romnja, wie *Romane Romnja* in Köln, das Netzwerk *Agora* für Sintiza und Romnja in Deutschland und *Iniomnja* in Berlin.

33 Siehe zur ausführlichen Diskussion der Lage der Roma-Kinder im Bildungssystem das Kapitel „Bildung“.

34 Interview mit Roma Förderverein; Auskunft von Amaro Foro.

35 U.a. Interview mit dem Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

36 Interview mit dem Landesverband der Sinti in Hamburg.

Dazu sind in den meisten Organisationen von Sinti und Roma aktive Frauen vertreten. *Amaro Foro* in Berlin besitzt innerhalb seiner Struktur eine Frauengruppe; das *Roma-Center* in Göttingen hat das Projekt *Buvero – Romani women's Live Network* ins Leben gerufen, das kompetenzstärkende Aktivitäten wie beispielsweise ein Medien- und Journalismustraining anbietet. Die zivilgesellschaftliche Organisation *Karola e.V.* in Hamburg kümmert sich ausschließlich um Romnija aus Serbien. Im Mittelpunkt ihrer Arbeit steht die Beratung in sozialen Angelegenheiten und die Stärkung der Selbstkompetenzen. Der Verein *Karola e.V.* wird vom Europäischen Sozialfond finanziell gefördert.³⁷



3. BILDUNG

Die Struktur des deutschen Bildungssystems

Die Grundschule in Deutschland reicht von den Jahrgangsstufen 1 bis 4, in Berlin und Brandenburg bis zur Jahrgangsstufe 6. Bis vor ein paar Jahren umfasste der Sekundarbereich drei verschiedene Schultypen: die Hauptschule zur Vorbereitung auf eine Berufsausbildung; die Realschule, die eine erweiterte allgemeine schulische Grundbildung vermittelt und die Schüler auf eine höhere bzw. anspruchsvollere Berufsausbildung vorbereitet; das Gymnasium zur Vorbereitung auf eine Hochschulbildung (Allgemeine Hochschulreife).

In den letzten Jahren haben mehrere Bundesländer ihr Schulsystem reformiert, so dass das oben beschriebene Schulmodell in seiner klassischen Form nicht mehr existiert. Die Hauptschule gibt es nur noch in fünf Bundesländern,³⁸ Hauptschulen und Realschulen wurden zu sogenannten Gesamtschulen oder Sekundarschulen in den restlichen „alten“ Bundesländern zusammengefasst. Zusätzlich zu diesen drei weiterführenden Schultypen gibt es eine vierte Schulform für Kinder mit Lernschwierigkeiten. Diese sogenannten Sonderschulen werden heute meist als Förderschulen oder Förderzentren bezeichnet. In mehreren Bundesländern werden mehr Kinder in speziellen Förderklassen innerhalb der Regelschulen unterrichtet.

Die Unterbringung von Kindern in Förderschulen oder Förderklassen erfolgt aufgrund vermeintlicher Lernschwierigkeiten und angeblicher emotionaler und sozialer Defizite. Jugendliche, die ihren schulischen Abschluss in einer Förderschule oder Förderklasse erlangen, sind in der Regel von weiterführender schulischer Bildung und vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Inklusive Schulkonzepte, bei denen Kinder mit Behinderungen oder Lernschwierigkeiten am Regelschulunterricht teilnehmen und eine zusätzliche spezielle Förderung erhalten, kommen immer mehr zur Anwendung. Zurzeit werden 44% der betroffenen Kinder integrativ an Regelgrundschulen und 23% an Regelsekundarschulen unterrichtet (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014: 9).³⁹ Auffällig in diesem Zusammenhang ist, dass Kinder mit Migrationshintergrund seltener in Inklusionsklassen unterrichtet werden (ebd.: 179).

Förderschulen

Das deutsche Schulsystem verfügt nicht über ausreichende Möglichkeiten, den Bedürfnissen von Kindern aus sozial benachteiligten Milieus in vollem Umfang gerecht zu werden. Oft müssen Kinder, die angeblich einen sonderpädagogischen Förderbedarf benötigen, Förderschulen besuchen. Dies geschieht oft, ohne vorher eine zusätzliche Unterstützung in Betracht zu ziehen, die ein Verbleiben in der Regelschule ermöglichen würde. Das Risiko einer Bildungsdiskriminierung durch die Unterrichtung in Förderschulen ist bei Kindern mit Migrationshintergrund sehr viel höher als bei Kindern aus der Mehrheitsgesellschaft (Deutscher Bundestag 2013: 85).

Ein großer Teil deutscher Sinti und Roma und der zugewanderten Roma, vor allem Asylsuchende, Flüchtlinge und EU-Zuwanderer, gehören zu dieser Gruppe (Zentrum für Antisemitismusforschung 2007: 30). In vielen Fällen werden Kinder mit angeblichem Förderbedarf ohne Einwilligung der Eltern in Förderschulen

38 Hauptschulen gibt es noch in Bayern, Nordrhein- Westfalen, Niedersachsen, Rheinland- Pfalz und Hessen. Nach der deutschen Wiedervereinigung 1990 haben die ostdeutschen Bundesländer die Einführung dieser Schulform abgelehnt.

39 Siehe: http://www.bildungsbericht.de/daten2014/bb_2014.pdf.

unterrichtet. Häufig sind die Eltern auch unzureichend über die negativen Folgen des Förderschulbesuchs informiert (ebd.). In den meisten Fällen werden Kinder und Jugendliche, die aufgrund ihrer vermeintlichen „Lernbehinderungen“ eine Förderschule besuchen müssen, später nicht wieder in eine Regelschule (re) integriert (ebd.: 32).

Kinder mit Migrationshintergrund werden häufig Förderschulen zugewiesen, weil ihre vermeintlich unzureichenden Deutschkenntnisse oft als „Sprachdefizit“ falsch bewertet und dann als „allgemeine Entwicklungsverzögerung“ uminterpretiert werden. Ein fehlender Kindergartenbesuch kann als Ausdruck „mangelnder Gruppenfähigkeit“ und „nicht angemessenen Sozialverhaltens“ fehlinterpretiert werden (Deutscher Bundestag 2013: 86).

Darüber hinaus ist zu beobachten, dass Kinder in Förderschulen geschickt werden, wenn sie in der Regelschule dem Unterricht nicht folgen können, angeblich auffälliges Verhalten zeigen oder den Unterricht stören, was pauschal als „Lernschwierigkeit“ gedeutet wird. Nach Auffassung vieler Lehrer erklären sich diese Defizite aus der Herkunft der Kinder. Nicht gefragt wird in diesem Zusammenhang danach, welche Unterstützung die Regelschule eigentlich geben müsste, um ein Kind angemessen zu fördern (ebd.).

Aufgrund der Gesetzeslage werden in Deutschland keine statistischen Daten über die ethnische Herkunft bzw. ethnische Zugehörigkeit erhoben. Alle unsere Interviewpartner haben uns jedoch bestätigt, dass Kinder von Sinti und Roma in Förderschulen und Förderklassen in allen Bundesländern übermäßig vertreten sind. Vermeintlich fehlende Deutschkenntnisse werden oft zum Anlass genommen, Kinder von Sinti und Roma mit Migrationshintergrund in Förderschulen unterzubringen. Im Fall der deutschen Sinti und Roma waren andere Faktoren für den hohen Grad an diagnostiziertem sonderpädagogischen Förderbedarf ausschlaggebend. Nach dem Völkermord an den Sinti und Roma durch das NS-Regime mussten die Überlebenden gezwungenermaßen in einer Gesellschaft leben, in der die ehemaligen Täter weiterhin öffentliche Ämter innehatten. In vielen Fällen wurde Sinti und Roma das Recht auf einen regulären Schulbesuch abgesprochen oder es fehlte an angemessenen und sicheren Bedingungen, um ihnen den Besuch einer Regelschule zu ermöglichen. Als Folge dessen besuchten viele deutsche Roma und Sinti keine Schule oder beendeten ihre schulische Ausbildung nicht.

Nach der Einführung des Sonder- bzw. Förderschulsystems wurden Kinder von Sinti und Roma aufgrund diskriminierender Einstufungen und der Tatsache, dass sie oft in einem soziokulturellem Umfeld aufwuchsen, in dem sie sich nicht die benötigten Ressourcen für die Beschulung im deutschen Schulsystem aneignen konnten, Förderschulen zugewiesen (Brüggemann u.a. 2013: 96). Viele deutsche Sinti und Roma-Familien bevorzugten es ihre Kinder auf Sonderschulen zu schicken, weil sie sich untereinander geborgener und sicherer fühlten und sich den alltäglichen Diskriminierungen und rassistischen Angriffen an den Regelschulen entziehen konnten.⁴⁰

Momentan ist eine leichte Zunahme der inklusiven Beschulung zu beobachten, d.h. Kinder mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung oder angeblichem sonderpädagogischem Förderbedarf besuchen allgemeinbildende Schulen, in denen sie entsprechend ihrer jeweiligen Bedürfnisse sonderpädagogisch gefördert und unterstützt werden sollten. Leider wird dieses Konzept nur unzureichend und nicht flächendeckend umgesetzt: lediglich 22,3% dieser Kinder wurden im Schuljahr 2010/2011 integrativ an Regelschulen unterrichtet (Deutscher Bundestag 2013: 81). Nur jedes zweite Kind, das auf eine Förderschule geschickt wird, kehrt später in eine Regelschule zurück. Dreiviertel aller Kinder, die eine Förderschule besuchen, erreichen keinen Hauptschulabschluss (ebd.: 181).

Nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2008 entsprach der Anteil von Schülern mit vietnamesischer, iranischer oder ukrainischer Staatsangehörigkeit an Förderschulen und -klassen in etwa dem von Kindern mit deutscher Staatsangehörigkeit. Hingegen war der Anteil von Kindern mit serbischer und albanischer Staatsangehörigkeit dreimal so hoch wie von Kindern mit deutscher Staatsangehörigkeit (Deutscher Bundestag 2013: 85). Aus oben genanntem Grund existieren keinerlei Angaben zur ethnischen Zugehörigkeit dieser Schüler, aber es kann davon ausgegangen werden, dass viele der Kinder

40 Interview Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma.

aus den diesen Ländern Roma sind. Wenn das als zutreffend angenommen wird, dann stimmen diese Statistiken mit den Informationen unserer Interviewpartner überein.

Laut einer Befragung von Angehörigen aus drei verschiedenen Generationen zur Lage der deutschen Sinti und Roma haben 10,7% der 275 Befragten eine Sonder- bzw. Förderschule besucht. Unter den 14-bis 25jährigen betrug der Anteil 9,4%, während er bei der Gruppe der 26-bis 50jährigen bei 13,4% lag (Strauß 2012: 39). Im Rahmen einer Untersuchung über die Bildungssituation von Sinti in Niedersachsen gaben 20% der Befragten an, dass sie eine Förderschule besucht haben. Laut dieser Studie ist der Anteil der Sinti, die eine Förderschule besucht haben, in den letzten zehn Jahren von 30% auf 20% gesunken. Bezogen auf das Verhältnis zur Gesamtzahl aller schulpflichtigen Kinder liegt der Anteil von Schülern, die Förderschulen oder -klassen besuchen, bei etwa 5%, bei Kindern mit Migrationshintergrund zwischen 6% und 8% (ebd.: 22).

Der Anteil von Kindern aus Sinti-Familien, die in Niedersachsen aufgrund angeblicher emotionaler und sozialer Probleme Förderschulen zugewiesen wurden, ist fünfmal höher als bei Kindern mit Migrationshintergrund (ebd.). Nach Informationen unserer Interviewpartner besuchen in Köln 80% der Kinder von Roma, die einen Asylantrag gestellt haben oder „geduldet“ werden, Förderschulen oder – klassen.⁴¹ Offiziellen Angaben zufolge ist der Anteil derjenigen Schüler, die eine Förderschule besuchen, im gesamten Bildungssystem zwischen 2001 und 2010 mit einer Quote von 4,9% nahezu konstant geblieben (Deutscher Bundestag 2013: 81). Dieser Anteil stieg auf 6,6% im Jahr 2014 an (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014: 9). Es gibt jedoch keine offiziellen Angaben über den Anteil von Sinti und Roma innerhalb dieser Gruppe. Die Ergebnisse der genannten Studien haben aber gezeigt, dass der Anteil von Sinti und Roma gesunken ist. Nach Auskunft unserer Interviewpartner sank der Anteil von Kindern von Sinti und Roma in Förderschulen und – klassen in Hamburg nach der erfolgreichen Implementierung eines Mediatorenprogrammes an Regelschulen.⁴²

Bisher wurden keine besonderen Maßnahmen hinsichtlich der zumeist ungerechtfertigten Unterbringung von Kindern und Jugendlichen von Sinti und Roma in Förderschulen ergriffen. In einigen Fällen werden aber Kinder von Sinti und Roma mit vermeintlichen Lernschwierigkeiten in Regelschulen mit inklusiven Lernkonzepten unterrichtet, in denen sie durch zusätzliches pädagogisches Personal unterstützt und gezielt gefördert werden. Leider existieren diesbezüglich keine offiziellen Daten und Zahlen.

Von offizieller Seite fehlt es an Bemühungen und Initiativen für einen verstärkten Wechsel von Förderschulen in Regelschulen, insbesondere von Kindern aus Familien von Sinti und Roma und Kindern mit Migrationshintergrund. Um aber genau das zu erreichen, wäre es sinnvoll und hilfreich, speziell an Kinder von Sinti und Roma gerichtete Mediationsprogramme an Schulen einzuführen. Das beweisen Beispiele aus Bremen und Hamburg, wo sehr ambitionierte Mediatorenprojekte gestartet wurden, die von den jeweiligen Landesregierungen getragen und realisiert werden. In anderen Bundesländern werden solche Programme von verschiedenen NROs durchgeführt.

Es gibt in diesem Bereich kein allgemeingültiges Modell und kein offizielles Monitoring der verschiedenen Programme und Projekte. Die von der EVZ und Organisationen von Sinti und Roma koordinierte Arbeitsgruppe „Bildung“ und die von uns in Hamburg und Berlin befragten Menschen, die mit Sinti und Roma arbeiten, bewerten die Mediatoren-Programme durchaus positiv. Zum jetzigen Zeitpunkt betrachtet, scheinen die Mediationsprogramme zu einer Verbesserung der schulischen Leistungen von Kindern und Jugendlichen von Sinti und Roma beizutragen. Es wurde festgestellt, dass die Kompetenzen der Mediatoren erweitert und gestärkt sowie Programme initiiert werden müssen, durch die das pädagogische Personal in den Schulen für das Problem des Antiziganismus sensibilisiert wird. Unabdingbar ist auch eine verstärkte Vernetzung zwischen den Mediatoren und den zuständigen Stellen auf lokaler, föderaler und nationaler Ebene, die für die Aus- und Weiterbildung der Mediatoren zuständig sind.

In mehreren Bundesländern führen Organisationen für und von Sinti und Roma, wie die *Diakonie-Hasenberg*, *Madhouse* in München, der *Roma-Förderverein* in Frankfurt am Main oder der Verein *Rom e.V.* in Köln,

41 Interview mit Rom e.V.

42 Interviews mit Karola e.V., Bildungsverein der Roma zu Hamburg e.V. und Landesverein der Sinti in Hamburg e.V.

Projekte durch, die Kinder und Jugendliche von Sinti und Roma bei der Verbesserung ihrer schulischen Leistungen unterstützen. Einige der im Rahmen dieser Bildungsprojekte geförderten Kinder konnten bereits von Förderschulen auf Regelschulen wechseln.⁴³ Trotz dieser ersten Erfolge bleibt es verwunderlich, dass die Organisationen und Initiativen, die sich für die Belange von Kindern von Sinti und Roma einsetzen, angesichts ihres sehr hohen Anteils an Förderschulen und -klassen dieses Problem nicht stärker in den Mittelpunkt ihrer Arbeit rücken. Zivilgesellschaftliche Organisationen zum Beispiel könnten ihre an Eltern gerichteten Informationskampagnen verstärken, damit diese besser über die extrem ungünstigen Auswirkungen des Besuchs von Förderschulen und -klassen auf die Bildungs- und Erwerbsbiographien ihrer Kinder informiert werden. Eltern benötigen häufig auch Unterstützung bei der Auseinandersetzung mit den jeweiligen Schulbehörden, um einen Förderschulbesuch ihrer Kinder zu verhindern.

Die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Bundesregierung im Jahr 2009 hat unmittelbare Auswirkungen auf das System der Förderschulen. Gemäß der Konvention haben alle Menschen mit Behinderungen das Recht, eine reguläre Schule zu besuchen (UN-Behindertenrechtskonvention, Art. 24).⁴⁴ Obwohl die Konvention von Deutschland 2009 ratifiziert worden ist, ist sie noch nicht in allen Bundesländern umgesetzt worden. Nordrhein-Westfalen beispielsweise hat die Konvention erst im Jahr 2013 umgesetzt, so dass Kinder mit Behinderungen erst ab Sommer 2014 einen Rechtsanspruch auf den Besuch einer regulären Schule haben. Obwohl das Land ernsthafte logistische und finanzielle Probleme bei der Gewährleistung dieses Rechtsanspruchs hat, sagen Experten voraus, dass mindestens ein Drittel der Förderschulen mit den Schwerpunkten „Lernen“ und „emotionale Schwierigkeiten“, die oft von Kinder und Jugendlichen von Sinti und Roma besucht werden, mittelfristig geschlossen werden.

Im Gegensatz dazu hat Bayern Einschränkungen bei der Umsetzung der Konvention im Schulgesetz eingeführt. Eltern können zwar entscheiden, ob ihre Kinder eine Förderschule oder eine Regelschule besuchen sollen. Dieses Recht kann aber eingeschränkt werden, wenn der Schüler in seiner Entwicklung vermeintlich gefährdet ist oder wenn diese Schüler die Rechte von Mitgliedern der Schulgemeinschaft erheblich beeinträchtigen (Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen Artikel 41).⁴⁵ Nichtsdestotrotz stellt diese UN-Konvention ein wirkungsvolles Instrument zur Veränderung des Förderschulsystems in Deutschland dar, um dessen segregatorischen Charakter abzuschaffen oder zumindest zu reduzieren. Es gibt keine Auswertung dieses Prozesses im Zusammenhang mit der Unterbringung von Migranten-Kindern und Kindern von Sinti und Roma in Förderschulen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: 70).⁴⁶ Es muss hier betont werden, dass fast kein Kind und kein Jugendlicher von Sinti und Roma, die eine Förderschule besuchen, körperlich oder geistig behindert ist. Die Versetzung in eine Förderschule erfolgt bei Kindern und Jugendlichen aus Roma-Zuwandererfamilien primär aufgrund ihrer angeblich mangelhaften Deutschkenntnisse und bei Kindern und Jugendlichen deutscher Sinti und Roma wegen vermeintlicher „emotionaler Schwierigkeiten“, die oft als diskriminierende Praxis des Schulpersonals gewertet werden kann.

BILDUNGSBERATER-PROGRAMM IN HAMBURG

Das vom Land Hamburg finanzierte Programm wird vom Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung Hamburg durchgeführt. Im Rahmen des Programms absolvieren junge Sinti und Roma eine einjährige Ausbildung, um an Schulen als Bildungsberater für Sinti und Roma eingesetzt werden zu können. Nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung werden sie als Bildungsberater an Schulen zu ähnlichen Bedingungen wie reguläre Lehrkräfte beschäftigt.

Die Bildungsberater stellen eine Verbindung zwischen den Schülern, ihren Familien und der Schule her, um bessere Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Lernen von Kindern von Sinti und Roma zu

43 Interviews mit der Diakonie-Hasenberg und mit dem Förderverein Roma e.V.

44 Seite der Behindertenrechtskonvention: <http://www.behindertenrechtskonvention.info>.

45 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG): <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbay-prod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-EUGBY2000rahmen&doc.part=X> (aufgerufen: 02. Juli 2014).

46 s. Bildungsbericht unter: <http://www.bildungsbericht.de/img/bb12cover.pdf>.

schaffen. Folgende Indikatoren sind dabei maßgebend: Schulbesuch, Schulabschlüsse und Kultur und Sprache als Teil des Schullebens. Organisationen der Sinti und Roma sind aktiv an der Entwicklung des Konzepts beteiligt und bestimmen die Programminhalte mit. Nach Aussagen unserer Gesprächspartner ist der Anteil von Kindern von Sinti und Roma in Förderschulen und – klassen seit der Einführung des Bildungsberater-Programms zurückgegangen.

Maßnahmen zur Verbesserung der schulischen Leistung von Sinti und Roma-Kindern

Sinti und Roma werden seit 1993 zu Mediatoren, Beratern und Assistenzlehrern für den Einsatz in diversen Bildungseinrichtungen ausgebildet. Sie werden in Kindergärten, allgemeinbildenden Schulen und Berufsschulen mit dem Ziel eingesetzt, Vertrauen zu schaffen und eine gleichberechtigte Teilhabe von Sinti und Roma-Schülern im öffentlichen Bildungswesen zu gewährleisten. Um Chancengleichheit herzustellen, beschränkt sich die Tätigkeit der Bildungsberater aber nicht nur auf den schulischen Bereich, sondern erstreckt sich auch auf außerschulische Belange wie die Beratung und Betreuung von Eltern. Nach Angaben von Experten hat diese Art der Zusammenarbeit mit den als Bildungsberater tätigen Sinti und Roma zu einer positiven Entwicklung hinsichtlich der Teilnahme am Unterricht und des regelmäßigen Schulbesuchs, der schulischen Leistungen und des Kontakts mit den Eltern geführt.⁴⁷

Die ambitionierten Mediatoren-Programme werden von den Stadtverwaltungen in Hamburg (siehe Vorzeigeeinrichtung in Kapitel 1) und Bremen durchgeführt. Diese Programme sind noch nicht evaluiert worden. In verschiedenen Bundesländern führen Organisationen, die mit Sinti und Roma zusammenarbeiten, wie die RAA e.V. in Berlin,⁴⁸ der *Bildungsverein der Roma zu Hamburg*, die *Diakonie-Hasenberg* und *Madhouse* in München, der *Roma Förderverein* in Frankfurt am Main und *Rom e.V.* in Köln Projekte zur Unterstützung bei der Verbesserung der schulischen Leistungen von Kindern und Jugendlichen von Sinti und Roma durch.

Angemerkt werden muss dabei allerdings, dass diese Projekte in den meisten Fällen nicht evaluiert werden und es keine verlässlichen Daten gibt, die Auskunft über den Erfolgsgrad dieser Programme geben könnten. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Mediatoren zumeist schlecht bezahlt werden und keine Möglichkeit einer dauerhaften Einbeziehung in die pädagogische Arbeit besteht.

Das Schulmediatoren-Programm der RAA e.V. wurde 2012 evaluiert. Laut dem Evaluationsbericht besitzt dieses Mediatorenprogramm eine breite Akzeptanz unter Lehrern, Schülern und Eltern. Es soll zu einer besseren schulischen Leistung von Roma-Kindern und Jugendlichen beigetragen haben (Kyuchukov 2012). EUROCITIES, das größte Netzwerk europäischer Städte, führte ein Peer-Review zur Schulmediation in Berlin im Jahr 2011 durch. In dessen Rahmen wurden die Praxis und Erfahrungen, die die RAA e.V. in ihren Mediatorenprojekten an Berliner Schulen gesammelt haben, mit Vertretern von neun Stadtverwaltungen aus EU-Staaten und NROs diskutiert. Die Ergebnisse des Peer-Reviews sollen hier kurz erwähnt werden: Schulmediationsprogramme für Roma verbesserten den Zugang von Roma-Familien zu öffentlichen Einrichtungen und sozialen Dienstleistungen; Roma-Mediatoren nehmen eine Vorbildrolle für Roma-Schüler ein; Roma-Mediatoren sollten die Möglichkeit erhalten, eine offizielle Qualifizierung zu erwerben; ein Evaluationsmodell zur Analyse der Situation und Ergebnisse der Mediatorenprogramme muss entwickelt werden (EUROCITIES 2011: 11).⁴⁹

In diesem Zusammenhang sollte auch das Projekt „Sinti und Roma-Bildungsarbeit als Profession“ erwähnt werden, das auf die Verbesserung der Schulmediatorenprogramme abzielt, und von der RAA – Berlin e.V., *Madhouse* und *Romno Kher* durchgeführt wird. Das vom ESF finanzierte Projekt zielt auf eine Berufsprefe-

47 Interviews mit dem Bildungsverein der Roma zu Hamburg, Leucht; Auskunft von Amaro Drom.

48 Information zum Mediatoren-Programm der RAA e.V. in Berlin unter: <http://www.raa-berlin.de/Neu2011/Roma-Mediatoren-Projekt.html>.

49 http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Report_PR_Roma_school_mediation.pdf.

sionalisierung ab und will erreichen, dass Sinti und Roma – Mediatoren eine angemessene Qualifikation erwerben können, die sich positiv auf ihre persönliche und berufliche Perspektive auswirken würde.⁵⁰ Der *Bildungsverein der Roma zu Hamburg e.V.* beabsichtigt durch das Projekt „Arkana“, die Qualität von Mediatorenprogrammen zu verbessern. Mithilfe dieses Projekts wird ein Netzwerk von allen Akteuren aufgebaut, die an Schulmediatorenprogrammen für Kinder und Jugendliche von Sinti und Roma in Hamburg beteiligt sind. Darüber hinaus werden Schulungen für Schulmediatoren angeboten.⁵¹

Es ist dennoch anzumerken, dass seitens der Länder bisher wenig unternommen wurde, um einen erfolgreichen Schulabschluss von Sinti und Roma sicherzustellen. Rechtlich haben sie Zugang zu allen Angeboten des öffentlichen Bildungswesens, wozu auch der Besuch von Ganztagschulen zählt. Diese gewährleisten neben dem Unterricht am Vormittag im Primar- oder Sekundarbereich I an mindestens drei Tagen in der Woche eine ganztägige schulische Betreuung, die mindestens sieben Zeitstunden umfasst. Allerdings halten die Bundesländer nicht Schritt mit dem zunehmenden Bedarf an Ganztagschulen und werden damit den Bedürfnissen und dem wachsenden Interesse der Eltern an einer solchen Schulform nicht gerecht.

Mit dem System des „Zweiten Bildungswegs“ halten die Bundesländer ein zusätzliches und besseres Angebot bereit. Durch dieses Bildungsprogramm erhalten Bundesbürger die Möglichkeit, ihre schulische Ausbildung fortzusetzen, um einen staatlich anerkannten Bildungsabschluss erwerben zu können. Im Rahmen dieses Programms gibt es verschiedene Formen von Bildungseinrichtungen und Lernmethoden, z.B. Abendschulen, Volkshochschulen und Fernunterricht. Problematisch ist jedoch, dass ein Schulabschluss über den „Zweiten Bildungsweg“ neben Zeit und Engagement auch eine finanzielle Beteiligung verlangt, die die meisten Angehörigen der Minderheit der Sinti und Roma nicht aufbringen können. All diese Angebote haben aber bislang nicht zu einer Verbesserung der Bildungssituation der in Deutschland lebenden Sinti und Roma geführt.

In diesem Zusammenhang sollte der *Aktionsplan zur Einbeziehung ausländischer Roma* des Berliner Senats Erwähnung finden. Er beinhaltet Maßnahmen, welche die Förderung des schulischen Erfolgs von Kindern von Roma zum Ziel haben. Sie umfassen die Einrichtung von Lerngruppen für neue Schüler ohne deutsche Sprachkenntnisse mit einem speziellen Fokus auf Kinder von Roma, zusätzliche Bildungsangebote außerhalb der Unterrichtszeiten, Ferienkurse sowie Aktivitäten, die auf die Stärkung der Kompetenzen von Roma-Kindern und deren Familien im Schulalltag abzielen (Berliner Senat 2013: 8). Diese Maßnahmen sind aber bisher noch nicht evaluiert worden, so dass deren Wirkung überhaupt noch nicht abzuschätzen ist.

In Köln hat *Rom e.V.* ein Projekt ins Leben gerufen, das sich speziell an Kinder von Roma-Flüchtlingen richtet. Die in Flüchtlingsunterkünften lebenden Kinder erhalten besondere Unterstützung und Förderung, um sie zu befähigen, eine Regelschule zu besuchen bzw. von einer Förderschule auf eine Regelschule zu wechseln.⁵²

Schulische Segregation

Die schulische Segregation der Kinder von Sinti und Roma in Deutschland unterscheidet sich von derjenigen in Mittel- und Osteuropa. Die schulische Segregation in Deutschland resultiert aus der Mehrgliedrigkeit des Bildungssystems. Kinder aus sozial benachteiligten Familien werden häufiger an Förder- und Hauptschulen oder an Gesamtschulen überwiesen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Mehrzahl der Kinder mit Migrationshintergrund den gymnasialen Abschluss ablegt.⁵³

In Deutschland sind deutsche Sinti und Roma und zugewanderte Roma zusätzlich einer räumlichen Segregation unterworfen, da sie oft in sozial benachteiligten Wohngebieten leben. Unter dem gleichen Prob-

50 Projektinformation unter: http://www.f-bb.de/fileadmin/Veranstaltungen/131202-03_XENOS_Verstetigung_und_Transfer_-_wie_geht_das_/Petric_Servant_Zertifizierung_Sinti_und_Roma_Bildungsarbeit.pdf.

51 Interview mit dem Bildungsverein der Roma zu Hamburg. Information zum Projekt „Arkana“ unter: <http://www.romaedu.org/de/content/akana-projekt>.

52 Interview mit *Rom e.V.*

53 Interview mit Elizabeta Jonuz.

lem leiden auch Kinder mit Migrationshintergrund. In Wohnvierteln mit einem hohen Anteil an Migranten werden die Schulen in der Regel fast ausschließlich von Kindern mit Migrationshintergrund besucht.⁵⁴ Das Leistungsniveau an diesen Schulen ist häufig sehr niedrig, weil das deutsche Schulsystem nicht darauf ausgerichtet ist, den pädagogischen und sozialen Bedürfnissen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien in ausreichendem Maße gerecht zu werden.

Schulpflichtige Kinder müssen normalerweise die Schule in ihrer Wohngegend besuchen (Einzugsgebietschule). Ausnahmen von dieser Regelung sind möglich, wobei es aber oft sehr schwierig ist, die erforderlichen Voraussetzungen zu erfüllen und den Schulwechsel ausreichend zu begründen. Vor allem Familien mit Migrationshintergrund sind häufig nicht über diese Möglichkeit informiert oder wissen nicht, wie sie diese in Anspruch nehmen können.

Kinder zugewanderter Roma sind außerdem häufig mit einer anderen Form der Segregation im schulischen Bereich konfrontiert. In den meisten Fällen haben Kinder ausländischer Eltern und auch Kinder von Sinti und Roma keinen gleichberechtigten Zugang zu Bildung, weil sie nicht über die erforderlichen sprachlichen Fähigkeiten verfügen. Üblicherweise verfügen Städte mit einem hohen Grad an Zuwanderung über besondere Programme, durch die vor kurzem in Deutschland angekommene Schüler aus dem Ausland auf den Schulbesuch vorbereitet werden sollten. Ziel ist es, diesen Schülerinnen und Schülern die für den Besuch einer Regelschule erforderlichen Sprachkenntnisse und ein entsprechendes Grundwissen zu vermitteln.

An mehreren Schulen in Nordrhein-Westfalen, so z.B. in Duisburg, wo eine starke Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor allem von Roma zu verzeichnen ist, existieren Vorbereitungsprogramme, mit Hilfe derer die zugewanderten Kinder und Jugendlichen Deutschkenntnisse erwerben sollten (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein Westfalen 2013: 14).⁵⁵ In Berlin wurden im Rahmen des *Aktionsplans für die Einbeziehung ausländischer Roma* an zahlreichen Schulen „Willkommensklassen“ eingerichtet, in denen Kinder und Jugendliche aus Roma-Familien auf den Unterrichtsbesuch an allgemeinbildenden Schulen vorbereitet werden (Bezirksamt Neukölln von Berlin 2014: 14).

Wenngleich die Einrichtung der „Willkommensklassen“ von den Landesregierungen und den Stadtverwaltungen als ein erfolgreiches Verfahren bei der Integration ausländischer Roma angesehen und präsentiert wird, kritisieren Bildungsexperten und Aktivisten der Sinti und Roma sie als eine Praxis der Segregation und Diskriminierung.⁵⁶ Sie plädieren vielmehr dafür, Kinder mit Migrationshintergrund in regulären Klassen durch den Einsatz von zusätzlichem pädagogischem Personal entsprechend ihren Bedürfnissen zu fördern, anstatt sie von den anderen Schülerinnen und Schülern getrennt zu unterrichten.

Die „Willkommensklassen“ in Berlin werden auch deshalb kritisch bewertet, weil weder ein festgelegter Zeitplan noch klare Kriterien existieren, die einen Verbleib in diesen Klassen in nachvollziehbarer Weise rechtfertigen können. Kinder und Jugendliche aus Roma-Familien müssen oft länger in den „Willkommensklassen“ verweilen als andere Kinder mit Migrationshintergrund.⁵⁷ Statt einer Integration dieser Kinder in reguläre Klassen mit zusätzlichem pädagogischem Personal werden die sie in separaten Vorbereitungsklassen unterrichtet.

Diskriminierung in der Schule

Die diskriminierenden Strukturen im Bildungsbereich haben unmittelbare Auswirkungen auf die *Communities* der Roma. In keinem deutschen Bundesland existiert eine Schulpflicht für Kinder ohne legalen Auf-

54 In einigen Fällen werden Förderschulen in benachteiligten Quartieren von Migrantenkindern besucht (z.B. in der Keupstr./Mühlheim, Chorweiler und Kalk in Köln), weil es dort nicht genügend Gymnasien und Gesamtschulen gibt. Interview mit Elizabeta Jonuz.

55 Im Rahmen eines Forschungsprojektes zur Neuzuwanderung in den Jahren 2012/2013 wurde dennoch festgestellt, dass in der Stadt Duisburg circa 100 neuzugewanderte Kinder auf einer Schulplatzwarteliste standen. Es würde bis zu einem Jahr dauern, bis diese Kinder mit entsprechenden Schulplätzen versorgt werden könnten (Auskunft von Elizabeta Jonuz).

56 Interview mit Elizabeta Jonuz; Stellungnahme von Amaro Foro.

57 Auskunft von Amaro Foro.

enthaltstitel (*Sans papiers*). In Hessen, dem Saarland und Baden-Württemberg ist darüber hinaus auch für Kinder aus Familien, die einen Asylantrag gestellt haben oder eine „Duldung“ ihres Aufenthalts in Deutschland besitzen, der Besuch einer Grundschule nicht gesetzlich vorgeschrieben. Kindern und Jugendlichen, die keine Aufenthaltsgenehmigung haben, Asylsuchende sind oder asylrechtlich „geduldet“ werden, wird lediglich ein Anspruch auf den Besuch einer Schule eingeräumt. Der gesetzlich festgelegte Ausschluss vom gleichberechtigten Zugang zu schulischer Bildung verhindert bzw. erschwert in erheblichem Maße den Schulbesuch von Roma-Kindern.

Die Mehrzahl der Eltern von statuslosen Kindern schicken ihre Kinder nicht zur Schule, weil sie eine Anzeige bei der Polizei durch die Schulbehörden und damit eine drohende Abschiebung befürchten. In vielen Fällen wird ein Schulbesuch dieser Kinder auch mit dem Hinweis auf fehlende personelle, räumliche und/oder finanzielle Kapazitäten abgelehnt (Bundestag 2013: 79).⁵⁸ Wenn Roma-Kinder nicht offiziell mit einer gültigen Wohnadresse gemeldet sind, führt dies zu großen Problemen beim Erhalt eines Schulplatzes. Das betrifft auch diejenigen Kinder von Roma, die eine EU-Staatsbürgerschaft besitzen.

Zivilgesellschaftliche Vereinigungen wie Flüchtlingsräte und Organisationen der Sinti und Roma beraten und unterstützen Roma-Familien, um deren Kindern den Schulbesuch zu ermöglichen.⁵⁹ Die meisten Kinder aus Roma-Familien, die Asyl suchen oder asylrechtlich „geduldet“ werden, leben unter schlechten sozio-ökonomischen Bedingungen und sind sozial stark benachteiligt. Häufig leben sie mit der ständigen Angst vor einer drohenden Abschiebung und müssen oft den Wohnort wechseln. Dies hat wiederum gravierende Auswirkungen auf ihren Schulbesuch. Ihre Familien erhalten keinerlei Unterstützung bei der Überwindung der Probleme, die sich aus ihrem Status als Flüchtlinge ergeben. All diese Faktoren erschweren in hohem Maße einen regelmäßigen Schulbesuch von Roma-Kindern mit einem solchen Aufenthaltsstatus und führen zu einer starken Benachteiligung gegenüber anderen Kindern (*Rom e.V.* 2013: 4).

Das *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)* bezieht sich in der Nennung des Anwendungsbereiches explizit nicht auf den Bereich der öffentlichen Bildung. Aufgrund der föderalistischen Gesetzgebung fehlt es jedoch an einer entsprechenden Umsetzung im jeweiligen Landesrecht, da das öffentliche Bildungswesen laut Grundgesetz in die Zuständigkeit der jeweiligen Bundesländer fällt. Kein Bundesland hat bisher Regelungen getroffen, die in vollem Maße den Anforderungen der *EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse* entsprechen würden.

Im Schulrecht der Bundesländer ist kein ausdrückliches und umfassendes Diskriminierungsverbot festgeschrieben und es fehlt an entsprechenden Schutz- und Beschwerdemechanismen sowie rechtlichen Klagemöglichkeiten (Deutscher Bundestag 2013b: 70). Dieser Umstand erschwert den Kampf gegen Diskriminierungen, mit denen Kinder und Jugendliche der Roma und Sinti in der Schule konfrontiert sind. Die *Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)* hat in Bezug auf die Diskriminierung im öffentlichen Bildungsbereich auf einige Lücken in der Gesetzgebung zur Antidiskriminierung aufmerksam gemacht und die Bundesländer aufgefordert, solche Vorschriften in ihre Schulgesetze aufzunehmen (ebd.: 163).

Laut Berichten von uns befragter Organisationen sind Kinder von Sinti und Roma alltäglichen Diskriminierungen in der Schule ausgesetzt. Als alarmierendes Ergebnis einer Studie zur Bildungssituation von Sinti und Roma sind die von den Interviewten berichtete Anzahl, die Formen und Fälle von Diskriminierung zu werten, denen sie sich als „Zigeuner“ (mit negativer Konnotation) ausgesetzt sehen: „25,3%, also fast ein Viertel der Befragten fühlt sich regelmäßig bis sehr häufig diskriminiert, nur 17,6% überhaupt nicht“ (Strauß 2012: 25). In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass sich während ihrer Schul- und Ausbildungszeit 71,26% der Befragten als Sinti und Roma bekannten, 14,18% dies nicht taten und 37,0% gaben beides an (ebd.: 47). Oft wird ihnen untersagt, in der Schule in ihrer Muttersprache Romanes zu sprechen.⁶⁰ In vielen Fällen werden sie von anderen Schülergruppen schikaniert, und auch unter der Lehrerschaft sind Vorurteile gegenüber Sinti und Roma zu beobachten.⁶¹

58 Ebd.

59 Ebd.

60 Interview mit dem Landesverein der Sinti in Hamburg.

61 Interview mit Rom e.V.

Vorurteile gegen und Diskriminierungen von Sinti und Roma werden auch durch die politisch Verantwortlichen und durch Diskurse im politischen Raum gefördert. Im „Roma-Statusbericht“ des Bezirksamtes Neukölln über die Situation ausländischer Roma aus den Jahren 2011 und 2012 werden deren vergleichsweise schlechten Bildungsleistungen durch den stereotypen Hinweis auf ihren soziokulturellen Hintergrund begründet. In diesen Berichten wird konstatiert, dass es sich bei der Mehrzahl der Roma-Schüler um Analphabeten handele, sie nicht ihrem Alter entsprechend entwickelt seien und über keinerlei schulische Vorerfahrungen verfügten (Bezirksamt von Neukölln 2011: 6). Darüber hinaus wird festgestellt, dass „viele“ Kinder mit Migrationshintergrund Roma seien (ebd.: 5), obwohl die Erhebung von Daten anhand der ethnischen Herkunft bzw. Zugehörigkeit gesetzlich untersagt ist.

Bei der Bekämpfung des Antiziganismus und der mannigfaltigen Formen der Diskriminierung von Sinti und Roma in Schulen und Bildungseinrichtungen sind bereits verschiedene Initiativen aktiv geworden. Dazu gehört das Programm „Schule ohne Rassismus“ (SOR).⁶² Die daran teilnehmenden Schulen verpflichten sich, Rassismus und Diskriminierungen entgegenzutreten und entsprechende Regeln und aufklärende Maßnahme im Schulalltag zu implementieren und anzuwenden.

Das Programm SOR wird von *Aktion Courage e.V.* mittlerweile an etwa 1400 Schulen in ganz Deutschland realisiert und betreut. Im Rahmen von SOR wurden bereits mehrere Workshops für Schüler und Lehrer zum Thema Antiziganismus an verschiedenen Schulen durchgeführt. Diese Workshops gingen auf Initiative von Lehrern und Schülern zurück und fanden in einigen Fällen in Zusammenarbeit mit Organisationen der Sinti und Roma und deren Aktivisten statt.

Inklusiver Unterricht

Das Thema Sinti und Roma wird im deutschen Schulunterricht – wenn überhaupt – nur am Rande behandelt. Dies liegt zum einen am mangelnden Interesse, zum anderen daran, dass die Mehrzahl der Lehrer selbst über keine Kenntnisse in diesem Bereich verfügt. Das Thema Sinti und Roma spielt in fast keinem Bundesland bei der Lehrerbildung eine Rolle.⁶³ Vereinzelt wird dieser Themenbereich und der damit verbundene Antiziganismus im Rahmen der Antirassismusbildung angesprochen und diskutiert. Auch in den Lehrplänen werden das Thema Sinti und Roma und der Genozid an dieser Minderheit selten, und wenn dann meist unzureichend thematisiert.

Auch der durch die deutschen Nationalsozialisten verübte Genozid an den Sinti und Roma findet nur selten Eingang in die Lehrpläne und wird im Geschichtsunterricht kaum behandelt. Aus diesem Grund hat der *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma* Gespräche mit Vertretern der Kultusministerkonferenz angestoßen. Der Zentralrat setzt sich dafür ein, die Geschichte der Sinti und Roma und den Völkermord an dieser Minderheit durch das Naziregime in die offiziellen Schullehrpläne aufzunehmen.⁶⁴ Der *Regionalverband Deutscher Sinti und Roma Hessen* steht in engem Dialog mit dem hessischen Bildungsministerium, um eine Aufnahme der Geschichte und des Völkermords an Sinti und Roma in die Lehrpläne für das Unterrichtsfach Geschichte zu erreichen.⁶⁵

Außerhalb des regulären schulischen Angebots lassen sich eine Vielzahl von Weiterbildungsangeboten finden, die sich überwiegend an die Minderheit der Sinti und Roma selbst richten. Der Verein *Rom e.V.* aus Köln zum Beispiel bietet seit mehreren Jahren muttersprachlichen Unterricht in Romanes an. Ferner werden Lesungen und Erzählungen sowie Musikunterricht mit Liedern der Roma angeboten, die nach Beobachtungen der Lehrkräfte bei den Kindern ein neues Selbstbewusstsein im Umgang mit ihrer Muttersprache und ihrer Kultur hervorrufen. Ein weiterer Nebeneffekt dieses Bildungsangebots ist, dass die Kinder und Jugendlichen durch die Sprachförderung nach einer kurzen Zeit wesentlich mehr Sprachkompetenzen aufweisen und somit besser am Unterricht teilnehmen können. Diese Erfahrungen werden auch von

62 <http://www.schule-ohne-rassismus.org/start.html>.

63 Interview mit dem Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma.

64 Ebd.

65 Interview mit dem Roma-Förderverein e.V.

anderen Einrichtungen wie *Shaworalle* (Roma-Förderverein, Frankfurt am Main), *Mulingula* (Münster) und *Amaro Kher* (Rom e.V., Köln) in ähnlicher Weise bestätigt.

Diese Praxis kann jedoch in langfristiger Perspektive nicht gut geheißen werden. Viele dieser Angebote finden in separaten Einrichtungen statt, die sich ausschließlich an Roma-Jugendliche mit Lernschwächen richten. Diese Jugendlichen nehmen somit nicht am regulären Unterricht in der Schule teil. Außerdem können die wenigsten Einrichtungen, die diese Art von besonderer Betreuung anbieten, nachvollziehen, wie viele Jugendliche an eine Regelschule gewechselt sind.

Außerdem besitzen diese Programme keinen inklusiven Charakter, da sich die Angebote lediglich an eine bestimmte Gruppe richten und die Jugendlichen teilweise nur auf das Leben in ihren Herkunftsländern vorbereiten. Es fehlt weiterhin an inklusiven Bildungs- und Kulturprojekten, die interessierten Kindern und Jugendlichen der Minderheit und der Mehrheit die Möglichkeit gäben, solche Angebote gemeinsam in Anspruch zu nehmen.

Vorschulische Bildung

Auch von staatlicher Seite ist man sich dem wachsenden Bedarf an frühkindlicher Bildung und Förderung bewusst. Deshalb haben Kinder seit dem 01.08.2013 einen Rechtsanspruch auf „frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege“ ab dem ersten Lebensjahr (§24 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII). Dies bedeutet, dass der jeweilige Träger der Jugendhilfe einen Platz zur Verfügung stellen muss. Zwar wurde eine gesetzliche Regelung für einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz durchgesetzt, doch nicht jedes Kind erhält auch einen Betreuungsplatz in einer Kinderkrippe oder einem Kindergarten. Verantwortlich dafür sind der nur schleppend vorangehende Ausbau von Kindergarten- und Krippenplätzen, ein Mangel an Erzieherinnen und Erziehern und auch Klagen von Anwohnern gegen den Bau von Kindertagesstätten wegen des befürchteten Kinderlärms.

Darüber hinaus steht Eltern, die ihren Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte nicht wahrnehmen, während des zweiten und dritten Lebensjahres des Kindes ein sogenanntes Betreuungsgeld zu. Diese staatliche finanzielle Leistung wird unabhängig davon gewährt, ob die Eltern erwerbstätig sind oder nicht. Ein Kind, das nach dem 01.08.2013 geboren ist, hat von Beginn des 15. Lebensmonats bis zum Ende des 36. Lebensmonats Anspruch auf diese Leistung, solange es keine Kindertagesstätte besucht. Die Höhe des Betreuungsgeldes liegt derzeit bei 100 Euro, ab dem 01.08.2014 bei 150 Euro pro Kind.

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim warnt vor den negativen Folgen des staatlichen Betreuungsgeldes. Es kommt bei seinen Untersuchungen zu der Einschätzung, dass ein Großteil der vorgesehenen Finanzmittel an Familien mit Migrationshintergrund, Familien mit niedrigem Einkommen und Eltern mit niedriger beruflicher Qualifizierung fließen würde. Für diese Gruppe würde das Betreuungsgeld nur zusätzliche Anreize schaffen, auf die Inanspruchnahme der neu geschaffenen Betreuungsplätze in den Kindertagesstätten zu verzichten. Gerade Kinder aus sozial benachteiligten Milieus würden den Betreuungseinrichtungen fernbleiben, obwohl diese Zielgruppe am Stärksten von frühkindlicher Förderung und Bildung in Kinderkrippen, Kindergärten und ähnlichen Einrichtungen profitieren könnten. Dies beträfe auch viele Angehörige der Minderheit der Sinti und Roma.

Positiv zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die vielseitigen Bemühungen von verschiedenen Organisationen, Kindern von Sinti und Roma den Zugang zu frühkindlicher Erziehung und Bildung zu ermöglichen. Der Förderverein *Roma e.V.* in Frankfurt beispielsweise ist in diesem Bereich sehr aktiv. Im Rahmen des Projekts „*Schaworalle – Hallo Kinder*“ unterhält der Verein seit Mitte 1999 eine Kindertagesstätte, die von der Stadt Frankfurt am Main finanziell getragen wird. Vierzig Kinder aus Roma-Familien haben hier die Möglichkeit, vollkommen kostenfrei einen Kitaplatz in Anspruch zu nehmen. Erfolgreich angewendet wird dieses Konzept ebenfalls vom Kölner Verein *Rom e.V.* durch das Projekt *Amaro Kher*.

Berufliche Ausbildung

Seit der Verabschiedung der „Integrierten Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland“ durch die Bundesregierung wurden im Bereich der beruflichen Ausbildung von Sinti und Roma weder neue Initiativen in Gang gebracht noch die bereits bestehenden den Bedürfnissen der Communities angepasst. Trotzdem sollen an dieser Stelle einige Initiativen erwähnt werden:

In Köln haben ausländische Roma durch den Besuch von „Internationalen Förderklassen“ die Möglichkeit, sich die für den Zugang zum Arbeitsmarkt notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse anzueignen. Dieses Programm beinhaltet neben dem Unterricht der deutschen Sprache, Kultur und Landeskunde die Vermittlung grundlegender Kenntnisse für eine spätere Ausbildung in verschiedenen Berufsfeldern, wie zum Beispiel Wirtschaft, Bauwesen, Kosmetik, Gesundheit, Hauswirtschaft, Automechanik, Informationstechnologie und Metall- und Textilverarbeitung. Koordiniert wird dieses Ausbildungsprogramm vom *Kommunalen Integrationszentrum* der Stadt Köln (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein Westfalen 2013: 15).

Überraschend ist, dass der *Berliner Aktionsplan für die Einbeziehung ausländischer Roma*, die zurzeit fortschrittlichste politische Initiative in Deutschland bei der Integration von Roma, kein Programm für eine berufliche Ausbildung junger ausländischer Roma beinhaltet, die nach Vollendung des 16. Lebensjahres nicht mehr der allgemeinen Schulpflicht unterliegen.

In der Regel sind verschiedene NROs die Träger beruflicher Ausbildungsprogramme für Sinti und Roma. Ein solches Projekt wird unter anderem vom *Roma Förderverein* in Frankfurt am Main durchgeführt, wo 15 junge Roma zwischen 14 und 27 Jahren auf eine Berufsausbildung vorbereitet werden. In den angebotenen Kursen werden einerseits das erforderliche Wissen für die Erlangung eines Hauptschulabschlusses und andererseits die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse für die Aufnahme einer Berufsausbildung vermittelt. Dieses Projekt wird in Kooperation mit der Arbeitsagentur und dem Amt für Jugend und Soziales der Stadt Frankfurt am Main durchgeführt. Im Rahmen dieses Projektes gibt es für die Teilnehmer die Möglichkeit, Praktika in verschiedenen Unternehmen zu absolvieren.⁶⁶ Der Verein *Rom e.V.* mit Sitz in Köln hat ebenfalls Mittel für die Finanzierung eines Berufsausbildungsprogrammes für junge Roma beantragt.⁶⁷

An dieser Stelle darf auch das Projekt *Migovita* nicht unerwähnt bleiben. Das von der Otto Benecke Stiftung finanzierte Projekt arbeitet gezielt auf eine stärkere gesellschaftliche Teilhabe von jungen Menschen mit Migrationshintergrund hin. Einer der Projektpartner ist der Verein *Amaro Drom*, der sich mit seiner Arbeit für die Belange von Sinti und Roma einsetzt. Das Projekt konzentriert sich auf die Ausbildung von Multiplikatoren für die Entwicklung und Umsetzung von Programmen, die präventive Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Sinti und Roma bei der Berufsausbildung, auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft allgemein beinhalten. Im Verlauf ihrer Ausbildung erhalten die Multiplikatoren die notwendigen Fähigkeiten, um später in der Ausbildungshilfe und in der Jugendarbeit tätig sein zu können. Das mittelfristige Ziel besteht darin, Vertreter von Migrantenorganisationen in die Lage zu versetzen, sich aktiv an der Planung und Umsetzung von lokalen Integrationsprojekten zu beteiligen, durch die eine verbesserte gesellschaftliche Teilhabe und bessere Chancen in der Schule und auf dem Arbeitsmarkt für Roma erreicht werden sollen. Das Projekt läuft bis Dezember 2015, eine Fortsetzung ist bis jetzt nicht vorgesehen.⁶⁸

Angesichts der hohen Arbeitslosenrate unter jungen Sinti und Roma fallen die Bemühungen, ihnen zu einer beruflichen Ausbildung zu verhelfen, allerdings sehr bescheiden aus. Die bestehenden Projekte erreichen nur wenige Jugendliche, weil zum einen viele junge Sinti und Roma nicht wissen, wie sie sich für eine Teilnahme an Berufsbildungskursen bewerben können, und zum anderen die bestehenden Ausbildungsprogramme den Bedürfnissen von sozial benachteiligten Migranten nicht gerecht werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Anforderungen bei berufsbildenden Maßnahmen häufig so hoch sind, dass junge Sinti und Roma nicht in der Lage sind, daran teilzunehmen.

66 Interview mit Roma Förderverein e.V.

67 Interview mit Rom e.V.

68 Siehe die Webseite des Projekts: <http://www.migovita.de>.

ARBEITSGRUPPE DER EVZ

Der von der öffentlichen Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (EVZ) ins Leben gerufene Bundesweite Arbeitskreis zur Verbesserung der Bildungsbeteiligung und des Bildungserfolges von Sinti und Roma in Deutschland setzt sich aus Vertretern von Ministerien, Organisationen der Sinti und Roma und Organisationen, die mit Sinti und Roma arbeiten, sowie anderen relevanten politischen Institutionen, wie beispielsweise dem Deutschen Städtetag, zusammen. Ein Mitarbeiter des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, das die Gelder aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) verwaltet, beteiligt sich ebenfalls an der Arbeitsgruppe.

Der Arbeitskreis hat es sich zum Ziel gesetzt, systematisch Empfehlungen zur Verbesserung der schulischen Situation von Sinti und Roma auszuarbeiten. Zu diesem Zweck werden Informationen zur schulischen Situation der Sinti und Roma gesammelt und die vorhandenen Kompetenzen aller beteiligten Akteure aus den verschiedensten Bereichen berücksichtigt.

Die Einrichtung der Arbeitsgruppe stellt den ersten Versuch dar, die wichtigsten Akteure zu mobilisieren und zu vernetzen, verschiedene Methoden und politische Ansätze zu vergleichen sowie verständliche und konkrete Empfehlungen zu formulieren, die die Situation der Sinti und Roma im Bildungssystem verbessern können. Seit ihrer Gründung hat sich die Arbeitsgruppe sechsmal getroffen.

Adressaten der ausgearbeiteten Empfehlungen sind die Bundesregierung, die Länder, die Kommunen, NROs und Organisationen von Sinti und Roma.

Um die besondere Situation der Sinti und Roma im Schulbereich genau analysieren zu können, wurden zwei Untergruppen eingerichtet: 1. Die Arbeitsgruppe „Mentoren und Berater“ hat es sich zum Ziel gesetzt, ein Mediatorenmodell zu entwickeln, das bundesweit eingesetzt werden kann. Sie untersucht auch, wie Sinti und Roma stärker in den pädagogischen Prozess einbezogen werden können. 2. Die Arbeitsgruppe „Ethik in der Datenerhebung“ konzentriert sich auf den ethischen Aspekt der Datensammlung und beschäftigt sich mit der Frage, ob das Verbot der Datenerhebung anhand ethnischer Kriterien noch zeitgemäß ist, und welche Rolle ethische Prinzipien bei einer derartigen Datenerfassung spielen können.

Momentane Ergebnisse des Arbeitskreises weisen auf die Schwachstellen bereits existierender Programme hin, schätzen diese als unzureichend ein und bemängeln, dass die Programme nicht in Zusammenarbeit mit den Zielgruppen ausgearbeitet wurden.

4. BESCHÄFTIGUNG

Aufgabe der Agentur für Arbeit ist, Menschen zu unterstützen, die Arbeitslosengeld beziehen, bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder bei der Erlangung zusätzlicher beruflicher Qualifikationen. In Deutschland existieren zwei Formen von Arbeitslosengeld: ALG I und ALG II. Anspruch auf ALG I haben Personen, die innerhalb einer Rahmenfrist von zwei Jahren mindestens zwölf Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Die Bezugsdauer von ALG I beträgt je nach Dauer des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 6 bis 24 Monate. ALG II erhalten Personen, die arbeitslos und nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten.

Im Juni 2013 waren in Deutschland etwa 34 Millionen aller Erwerbsfähigen beschäftigt. Rund 11% davon waren Ausländer. Im Jahr 2013 gab es durchschnittlich 2,95 Millionen Arbeitslose, etwa 5% von ihnen waren EU-Bürger (Bundesministerium des Innern; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 21). Seit keine Angaben mehr über die ethnische Zugehörigkeit in Deutschland erhoben werden, gibt es keine offizielle Statistik über die Anzahl der Beschäftigten und Arbeitslosen unter den Sinti und Roma. Laut Angaben von Sinti und Roma-Organisationen und Experten auf diesem Gebiet ist der Anteil der Arbeitslosen und unregelmäßig Beschäftigten unter Sinti und Roma sehr hoch. In der EU arbeiten Sinti und Roma in der Regel in gering qualifizierten und schlecht bezahlten Jobs unter schlechten Arbeitsbedingungen (Bartlett u.a. 2011: 129).

Hinsichtlich geduldeter Roma aus dem ehemaligen Jugoslawien sind die oben genannten Zahlen sogar noch besorgniserregender. Und unter den Roma aus Rumänien und Bulgarien, die in den letzten Jahren nach Deutschland eingewandert sind, ist der Anteil von prekären Beschäftigungsverhältnissen extrem hoch. Sie sind oft Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft und arbeiten für sehr niedrige Löhne vorwiegend im Bau- und Reinigungsgewerbe. Ein niedriges Bildungsniveau, das Fehlen schulischer Ausbildung, Diskriminierung auf den Arbeits- und Dienstleistungsmärkten und die rechtlichen Beschränkungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis sind die wichtigsten Faktoren für die nachteilige Lage von beschäftigten und selbständigen Roma-Flüchtlingen.

Dienstleistungen der Agentur für Arbeit

Personen, die Arbeitslosengeld I oder II beziehen, müssen Aus- und Weiterbildungsangebote der Arbeitsagentur annehmen. Die Leistungsberechtigten können sich auch selbst für die Teilnahme an Kursen bewerben. Durch diese Kurse sollen sich angeblich die Chancen der Leistungsberechtigten auf dem Arbeitsmarkt erhöhen, z.B. durch Sprach-, Buchhaltungs- und Computerkurse. Die Kurse sollten sich nach dem individuellen Profil und den Möglichkeiten der jeweiligen Teilnehmer richten. Unsere Interviewpartner haben festgestellt, dass diese Kurse oft nicht den Bedürfnissen von benachteiligten Roma-Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden entsprechen. In vielen Fällen haben die Betroffenen jahrelang isoliert außerhalb gesellschaftlicher Strukturen gelebt und besitzen nicht die notwendigen Lernkompetenzen für die Teilnahme an Sprachkursen und Berufsausbildungen.⁶⁹ Bezieher von ALG II sind in der Regel verpflichtet, jedes Jobangebot anzunehmen. Wenn ein Leistungsempfänger ohne Begründung ein Jobangebot ablehnt, das von der Agentur für Arbeit als zumutbar erachtet wird, können die Regelleistungen gestrichen oder gekürzt werden. Empfänger von ALG II haben die Möglichkeit, ihr Einkommen durch gering qualifizierte Jobs

zu verbessern. Nach Informationen von Interviewpartnern sind viele Sinti und Roma in solchen Strukturen der Niedriglohnarbeit gefangen.⁷⁰

In den letzten Jahren wurden Roma-Zuwanderer aus EU-Ländern in den Medien und im politischen Diskurs stigmatisiert, weil sie angeblich das deutsche Sozialsystem missbrauchen. Interviewpartner haben allerdings erklärt, dass Roma-Migranten aus den EU-Staaten oft kein Arbeitslosengeld oder Sozialleistungen beantragen, weil sie sich ihres Rechts auf Inanspruchnahme dieser Leistungen nicht bewusst sind oder sich in den komplexen bürokratischen Strukturen der Arbeitsagenturen nicht zurechtfinden.⁷¹

Die Arbeitsagenturen führen keine speziell auf die Bedürfnisse von Sinti und Roma zugeschnittenen Ausbildungsprogramme durch. Es existieren je nach Bundesland unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Das umfangreichste Arbeitsprogramm ist die *Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung*, der sogenannte *Ein-Euro-Job*. ALG II-Empfänger können dazu verpflichtet werden, eine solche im öffentlichen Interesse liegende Arbeit anzunehmen. Mit dieser Maßnahme sollen Arbeitslose bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt werden. In Wirklichkeit sind diese Arbeiten aber zumeist so gering qualifiziert, dass Arbeitslose sich keine zusätzlichen Qualifikationen aneignen können, die ihre Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt erhöhen würden. Normalerweise nehmen allerdings ALG II-Empfänger diese Jobs an, um ihr Einkommen zu verbessern. Nach Auskunft von Interviewpartnern ist der Anteil derjenigen, die als Empfänger von ALG II einen *Ein-Euro-Job* ausüben, unter den Sinti und Roma höher als unter anderen Beziehern von ALG II. Es liegen aber keine offiziellen Statistiken vor, wie viele Sinti und Roma einen solchen Job ausüben.

Selbstständigkeit

Eine große Zahl kürzlich aus Rumänien und Bulgarien eingewanderter Roma arbeitet als Selbstständige. Als EU-Bürger müssen sie dafür einen Gewerbeschein beantragen. Wenn sie einen Gewerbeschein erhalten haben, können sie bei der Arbeitsagentur ergänzende Leistungen beantragen, wenn sie die Kosten für den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien nicht leisten, bzw. nicht ausreichend bestreiten können.

EU-Bürger können ergänzende Leistungen nur dann erhalten, wenn sie über ein selbst erwirtschaftetes Mindesteinkommen verfügen, dessen Höhe vom Europäischen Gerichtshof mit etwa 170 € pro Monat festgesetzt wurde. Diese Regelung ist im Hinblick auf die äußerst prekäre Lage der meisten Roma aus Bulgarien und Rumänien nicht so vorteilhaft wie es scheint. Als eine weitere Maßnahme gegen die sogenannte „Scheinselbstständigkeit“ verlangt die Arbeitsagentur von den Selbstständigen, dass sie mehrere Auftraggeber haben. Diese Regelung erschwert in hohem Maße die Einreichung von Anträgen auf einen Gewerbeschein.⁷²

Nach Auffassung konservativer Politiker und Medien missbrauchen insbesondere Einwanderer aus Bulgarien und Rumänien – gemeint sind damit implizit und teilweise auch explizit Roma – den deutschen Sozialstaat. Die negativen öffentlichen Äußerungen über Roma entsprechen aber in keiner Weise den statistischen Fakten. Studien zufolge war die Zahl der selbstständig tätigen Einwanderer aus Bulgarien und Rumänien, die ergänzende Leistungen von der Arbeitsagentur erhalten, mit 1500 Personen im Jahr 2013 nicht signifikant hoch. Es gibt keine Informationen darüber, wie groß der Anteil der Roma in dieser Gruppe ist. (Brücker u.a. 2013: 5). Im klaren Widerspruch zu den genannten Zahlen hat die Bundesregierung als Maßnahme bei der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und „Scheinselbstständigkeit“ angekündigt, die Auflagen für den Erhalt eines Gewerbescheins zu erhöhen (Bundesministerium des Innern; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 95).

Wie bereits erwähnt, sind viele selbstständige deutsche Sinti und Roma mit prekären Bedingungen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit konfrontiert. Angesichts der Tatsache, dass viele deutsche und zugewanderte Sinti und Roma selbstständig tätig sind, ist es überraschend, dass es nicht mehr Initiativen zur För-

70 Information von Amaro Foro.

71 Interview mit der Bildungsgenossenschaft Südniedersachsen.

72 Auskunft von Amaro Foro.

derung und Unterstützung von Selbstständigkeit gibt. Eines der ambitioniertesten Projekte, das vom Landesverein der Sinti in Hamburg ins Leben gerufen wurde, muss hier diesbezüglich erwähnt werden. Es handelt sich um die Einrichtung und Unterhaltung einer Nähwerkstatt, in der Sintiza und Romnija gleichzeitig einen Beruf und den Verkauf der von ihnen hergestellten Produkte erlernen. Dieses Projekt zielt darauf ab, das *Self-Empowerment* unter den Sintiza und Romnija zu fördern.⁷³

Programme zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Sinti und Roma

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verfügt über kein großangelegtes, speziell auf die Bedürfnisse von Sinti und Roma zugeschnittenes, Programm. Es gibt verschiedene Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF), von denen Sinti und Roma profitieren können, und das Ministerium betont, dass diese Programme für alle Sinti und Roma zugänglich sind. Die ESF Programme haben als Zielgruppen Migranten, Jugendliche und Arbeitslose mit den Schwerpunkten auf:

- Vermittlung der notwendigen Fähigkeiten für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt.
- Erleichterung der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse.
- Implementierung von Maßnahmen zur Förderung benachteiligter Stadtgebiete.
- Besserer Zugang zu Beschäftigung und (Aus-) Bildung für Jugendliche aus benachteiligten Gebieten.
- Unterstützung von Jugendlichen ohne Schulabschluss beim Zugang zu Beschäftigung oder Berufsausbildung.
- Förderung struktureller Veränderungen in Unternehmen hin zu einer Aktivierung des Ausbildungspotentials junger Zuwanderer (Bundesministerium des Innern; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 72).

Im Rahmen dieser Programme werden Ausschreibungen für Projekte veröffentlicht, auf die sich NROs bewerben können. Es wurden bereits verschiedene Projekte für Sinti und Roma umgesetzt.

Das „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ (bekannt als Bleiberecht-Programm) des Ministeriums für Arbeit und Soziales war eines der zentralen Programme, das sich – neben anderen Gruppen – auch gezielt an Sinti und Roma richtete. Nach offiziellen Angaben wurden in der ersten Förderperiode (2008-2010) 1700 Roma und bis Ende 2012 in der zweiten Förderperiode (2010-2014) 1300 Roma erreicht. Für dieses Programm wurden finanzielle Mittel in Höhe von 87,9 Millionen Euro bereitgestellt (Deutscher Bundestag 2014: 7). Es liegen keine Daten darüber vor, wie viele der im Rahmen des Programms erreichten Roma in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Darüber hinaus gibt es keine Indikatoren für den Begriff des „Erreichens“. Schon die Teilnahme an einem Workshop kann als „erreicht“ gewertet werden.

Hinsichtlich des Programms „Bleiberecht“ ist eine positive Entwicklung zu beobachten. Nachdem das Ministerium für Arbeit und Soziales angekündigt hatte, das Programm einzustellen, setzten sich zivilgesellschaftliche Organisationen für die Aufrechterhaltung des Programms ein, um weitere Projekte für Sinti und Roma durchführen zu können. Letztlich beschloss das Ministerium die Fortführung des Programms in der nächsten Förderperiode von 2014 bis 2020.⁷⁴

73 Interview mit dem Landesverein der Sinti in Hamburg.

74 Interview mit Leucht; Information von Amaro Drom.

Im Rahmen des ESF-Programms „XENOS-Integration und Vielfalt“ wurden in der Förderperiode 2007–2013 vier Projekte, die die Erhöhung der Arbeitsmarktfähigkeit von Sinti und Roma zum Ziel hatten, finanziell gefördert. Die Finanzierung dieser Projekte wird anhand folgender Tabelle ersichtlich:

Name des Trägers	Projektname	Laufzeit	Finanzvolumen	ESF	Bundesmittel
RAA e. V.	Sinti- und Roma-Bildungsarbeit als Profession: Sinti und Roma in pädagogischen, sozialen und anderen Berufen etablieren	01.06.2012 – 31.12.2014	1 220 060,63 €	610 030,32 €	240 000 €
Südost Europa Kultur e. V.	Junge Roma in Berlin – Berufliche Orientierung zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt/Maßnahmen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung	01.01.2012 – 31.12.2014	1 501 399,87 €	748 951,43 €	375 349,97 €
KAROLA – Internationaler Treffpunkt für Frauen und Mädchen e. V.	„Ajde“ (Komm mit – positive Lernerfahrung und eigenverantwortliche Lebensplanung contra Resignation und Perspektivlosigkeit bei Roma-Jugendlichen.	01.04.2009 – 31.03.2012	188 833,20 €	94 416,60 €	37 767,96 €
Institut für angewandte Kulturforschung e. V.	Arbeitsmarkt für Roma	01.06.2009 – 31.05.2011	247 843,88 €	122 686,11 €	495 69,86 €

Quelle: Bundestag 2013: 7

Es wurde ein informelles Netzwerk derjenigen Organisationen aufgebaut, die im Rahmen dieses ESF-Programms Sinti- und Roma-Projekte durchführen. Die Mitgliedsorganisationen des Netzwerk treffen sich einmal pro Jahr, um Informationen und Erfahrungen auszutauschen und mögliche gemeinsame Initiativen zu diskutieren.

Einige Bundesländer nehmen die finanziellen Mittel des ESF in Anspruch, um Projekte zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit von Sinti und Roma zu verbessern. Berlin beispielsweise nutzt Gelder des ESF für die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen des *Berliner Aktionsplans zur Einbeziehung ausländischer Roma*. Diese Mittel werden für die Realisierung verschiedener Maßnahmen in den einzelnen Stadtbezirken bereitgestellt. In den letzten fünf Jahren hat Hamburg Ausschreibungen für Projekte für die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Sinti und Roma veröffentlicht, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt werden. Auch Nordrhein-Westfalen nutzt die Gelder des ESF, um Projekte für die Integration von Sinti und Roma finanziell zu unterstützen. Andere Bundesländer hingegen nutzen die Finanzierungsmöglichkeiten durch den ESF nicht, um die Arbeitsmarktintegration von Sinti und Roma zu unterstützen. Organisationen aus Frankfurt am Main, München und Köln haben uns auf Anfrage mitgeteilt, dass sie über die Existenz des ESF nicht informiert sind. Dies stellt eine Herausforderung für zivilgesellschaftliche Organisationen dar, sich für die Implementierung des ESF zur Förderung der Eingliederung von Sinti und Roma in den Arbeitsmarkt einzusetzen.

Die Bundesregierung hat die Verwendung von Geldern aus dem „Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen“ (FEAD) angekündigt, um Arbeitslose mit einem niedrigen Bildungsstandard zu unterstützen, die durch ESF-Programme nicht oder nicht erfolgreich erreicht werden konnten (Bundesministerium des Innern; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 76). Es wird erwartet, dass auch Sinti und Roma mit Hilfe der Finanzmittel aus dem FEAD unterstützt werden.

Die berufliche Ausbildung von Sinti und Roma wird nicht nur durch den ESF, sondern auch durch Bund, Ländern und Kommunen finanziell gefördert. Mehrere Organisationen, darunter die *Diakonie-Hasenberg* und *Madhouse* in München, der *Förderverein Roma* in Frankfurt am Main, *Karola e.V.* in Hamburg und die *Bildungsgenossenschaft* in Niedersachsen, führen Projekte für die Förderung der (Re-) Integration von Sinti und Roma in den Arbeitsmarkt durch. Diese und andere Organisationen bieten insbesondere für junge Sinti und Roma Berufsausbildungen an, führen Sprach-, Computer- und Führerscheinkurse sowie Bewerbungstrainings durch. Der Anteil derjenigen, die an solchen Kursen teilnehmen, ist aber im Vergleich zur Gesamtzahl aller Sinti und Roma in Deutschland sehr gering. Nach den Erfahrungen von Interviewpartnern sind die Erfolgsraten bei der (Wieder-) Eingliederung von Sinti und Roma in den Arbeitsmarkt oder bei der Beschaffung eines

Ausbildungsplatzes oder Praktikums bei den unter 30jährigen um vieles höher. Die Arbeitsmarktintegration von Menschen, die über 30 Jahre alt sind, gestaltet sich dagegen sehr viel schwieriger.⁷⁵

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit unter Sinti und Roma sowie informeller und prekärer Beschäftigungsverhältnisse ist die Zahl der beruflichen Ausbildungsangebote vergleichsweise sehr gering und entspricht nicht den Bedürfnissen der Communities. Die oben genannten Projekte erreichen nur einen Bruchteil der Betroffenen. Ein großer Teil der Sinti und Roma, insbesondere Migranten und Asylsuchende, verfügen nicht einmal über die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse für die Teilnahme an den oben genannten Kursen. Es ist daher unbedingt notwendig, die Angebote an Berufsausbildungen zu erweitern, und Modelle für die Erreichbarkeit gering qualifizierter Sinti und Roma-Zuwanderer und Asylsuchenden zu entwickeln.

Hindernisse beim Zugang zu Beschäftigung

Die größten Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben diejenigen Roma, die als Asylsuchende in Deutschland leben, weil für sie ein absolutes Arbeitsverbot gilt. Sie müssen teilweise jahrelang ohne Arbeitserlaubnis auf die Entscheidung der Ausländerbehörde warten. Menschen mit einem „Duldungsstatus“ sind enormen Restriktionen beim Recht auf Beschäftigung unterworfen. Die Arbeitsagentur muss eine Arbeitserlaubnis für „Geduldete“ erteilen, wenn sie zu der Auffassung gekommen ist, dass die beantragte Arbeit nicht von einem deutschen Staatsbürger oder Ausländern mit einer Arbeitserlaubnis ausgeführt werden kann. Nach Ablauf von vier Jahren benötigen „Geduldete“ keine Genehmigung der Arbeitsagentur mehr und können sich wie andere auch um freie Stellen bewerben.

Viele Roma aus Serbien und Mazedonien, die in den letzten drei Jahren als Asylsuchende nach Deutschland gekommen sind, dürfen demzufolge nicht arbeiten. Ein großer Teil der wegen des Kriegs in Bosnien und Kosovo nach Deutschland geflüchteten Roma leben mit einer „Duldung“ und leiden unter den restriktiven Beschränkungen beim Zugang zu Beschäftigung. Änderungen bei den Bestimmungen zum „Duldungsstatus“ sind beinahe an der Tagesordnung. In Niedersachsen brauchen „Geduldete“ jetzt ihre Aufenthaltsgenehmigung statt wie bisher alle drei Monate nur noch einmal im Jahr verlängern. Diese Änderung stellt eine große Verbesserung für „geduldete“ Roma bei der Arbeitssuche dar, weil Arbeitgeber bisher zögerten, Personen mit einer nur dreimonatigen Aufenthaltsgenehmigung einzustellen. Dank der neuen Regelung können Roma auch die längerfristige Teilnahme an beruflichen Ausbildungsprogrammen für den Mindestzeitraum von einem Jahr planen. Die neue Regelung in Niedersachsen geht auf eine Vereinbarung der Regierungsparteien CDU und SPD über eine Änderung des Zuwanderungsgesetzes zurück. Es ist zu erwarten, dass in Kürze ein ausgearbeiteter Gesetzesvorschlag dem Bundesrat zur Abstimmung vorgelegt wird.

Ein weiteres Hindernis für Roma-Zuwanderer beim Zugang zu Beschäftigung ist die komplizierte Anerkennung der in ihren Herkunftsländern erworbenen Bildungsabschlüssen. Obwohl die Anerkennungsverfahren in den letzten Jahren vereinfacht wurden, haben viele Ausländer, darunter auch Roma, Probleme bei der Anerkennung ihrer Bildungsabschlüsse. Ein damit in Verbindung stehendes zusätzliches Problem besteht darin, dass Roma häufig keine Abschlusszeugnisse besitzen, da sie keine oder nur eine unzureichende Schulbildung genossen haben. Das Projekt *Fairbleib* in Niedersachsen plant, ein Modell zu entwickeln, durch das Berufe, die durch praktische Tätigkeiten erlernt worden sind, offiziell anerkannt werden. Dies würde die Beschäftigung einer nicht unbeachtlichen Zahl von Personen, darunter Sinti und Roma, ermöglichen.⁷⁶ Ähnlich geht es den deutschen Sinti und Roma, die ebenfalls Probleme bei der offiziellen Anerkennung ihrer durch praktische Tätigkeiten gesammelten Kenntnisse und Erfahrungen haben. Viele von ihnen verfügen über keine anerkannte berufliche Qualifikation, obwohl sie schon seit Jahren einen Beruf ausüben.⁷⁷ Die Gründe für die großen Probleme der deutschen Sinti und Roma beim Zugang zum Arbeitsmarkt sind in ihrem niedrigen Bildungsgrad einerseits und der oben beschriebenen diskriminierenden Behandlung andererseits zu suchen. Wie für andere Schulabgänger mit Hauptschulabschluss ist es

75 Interviews mit Roma Förderverein und Diakonie-Hasenberg.

76 Interview mit der Bildungsgenossenschaft Niedersachsen.

77 Information von Amoro Drom.

auch für Sinti und Roma mit einem solchen Abschlusszeugnis sehr schwierig, einen Job zu finden. Deswegen arbeiten viele deutsche Sinti und Roma in prekärer Selbstständigkeit.

Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt

Mehreren Studien zufolge hängt der hohe Anteil von Arbeitslosen unter Zuwanderern und Sinti und Roma nicht nur mit ihrem niedrigen Bildungsstand, sondern auch mit rassistischen und diskriminierenden Praktiken auf dem Arbeitsmarkt und bei der Ausübung einer selbstständiger Tätigkeit zusammen (Lechner 2012: 31). Geringe Deutschkenntnisse, ein sprachlicher Akzent, ein ausländischer Name oder das Bekenntnis zu einer Religion oder Religionsgemeinschaft sind Gründe für eine Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, von der auch zugewanderte Roma betroffen sind (Deutscher Bundestag 2013: 220).

Nach Auskunft von Interviewpartnern und verschiedenen Organisationen sind deutsche Sinti und Roma auch dann Diskriminierungen ausgesetzt, wenn sie ihre Dienstleistungen als Selbstständige anbieten (Bundesarbeitsgemeinschaft RAA u.a. 2012: 9).

Aufgrund der häufig erfahrenen Diskriminierungen verbergen Sinti und Roma oft ihre Herkunft bei der Bewerbung um eine Stelle oder vor Kollegen und Kolleginnen am Arbeitsplatz. Mehrere Sinti und Roma haben berichtet, dass sich ihre Situation am Arbeitsplatz nach der Offenbarung ihrer ethnischen Zugehörigkeit verschlechtert hat (Lechner 2012: 31). Beispielhaft für diese Art der Diskriminierung sind Berichte von Romnija, denen von Mitarbeitern der Arbeitsagentur geraten wurde, sich die Haare blond zu färben, da dies ihre Chance auf einen Arbeitsplatz erhöhen würde.

Seitens der Bundesregierung und der Länder wurden bisher keine Maßnahmen in die Wege geleitet, um gegen Diskriminierungen und Rassismus auf den Arbeitsmärkten vorzugehen. Es existieren nur vereinzelte Initiativen für die Bekämpfung der Diskriminierung von Sinti und Roma. Eine dieser Initiativen wurde von der *Antidiskriminierungsstelle des Bundes* (ADS) ins Leben gerufen, die mittels einer Informationskampagne Organisationen von Sinti und Roma über die Gesetzgebung zur Antidiskriminierung und juristische Instrumente zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus aufklären will. In einigen wenigen Fällen haben NROs wie die *Bildungsgenossenschaft Niedersachsen*, *Amaro Foro* in Berlin und *Madhouse* in München Seminare zur sozioökonomischen Situation von Sinti und Roma und Antiziganismus für Mitarbeiter der Arbeitsagenturen durchgeführt. Diese Seminare werden aber nicht regelmäßig durchgeführt und erreichen nur wenige Mitarbeiter der Arbeitsagenturen. Es ist unbedingt notwendig, solche Sensibilisierungsmaßnahmen in viel höherem Maße und höherer Anzahl durchzuführen. Organisationen von Sinti und Roma berichten immer wieder von diskriminierenden Praktiken gegenüber vielen Sinti und Roma – insbesondere zugewanderten Roma – in den Arbeitsagenturen. (Bundesarbeitsgemeinschaft RAA; Madhouse; RomnoKher 2012: 9). An dieser Stelle muss aber auch betont werden, dass nicht nur Sinti und Roma, sondern auch andere Migranten und Deutsche aus der Mehrheitsgesellschaft einer diskriminierenden Behandlung seitens der Arbeitsagenturen ausgesetzt sind.

Ausbeutung und Menschenhandel auf den Arbeitsmärkten

Ein hoher Prozentsatz der aus Rumänien und Bulgarien zugewanderten Roma sind Opfer von Ausbeutung und Menschenhandel auf den Arbeitsmärkten. Sie kommen in Deutschland ohne Sprachkenntnisse an und haben daher nur geringe Aussichten auf einen Arbeitsplatz. In einigen Fällen suchen sie Arbeit an bestimmten Treffpunkten auf der Straße, an denen Unternehmer gering qualifizierte und billige Arbeitskräfte suchen. Wieder andere werden von sogenannten Vermittlern aufgesammelt, die ihnen gering qualifizierte und unterbezahlte Tätigkeiten vor allem im Bau- und Reinigungsgewerbe anbieten (Bezirksamt Neukölln von Berlin 2014: 10). Letztgenannte können aus dem Teufelskreis der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft nicht ausbrechen, weil sie kein Deutsch sprechen. Es gibt einige öffentlich bekannt gewordenen Fälle, wie beispielsweise die, in denen Romnija für die Reinigung eines Zimmers in einem Vier-Sterne-Hotel drei Euro erhielten oder für erbärmliche Löhne als Nachreiniger während der *Fashion Week* in Berlin arbeiteten (ebd.: 9).

In allen Fällen werden Roma sehr schlecht bezahlt, arbeiten unter prekären Bedingungen und haben keine Krankenversicherung, führen keine Beiträge zur Sozialversicherung ab und können keine Arbeitnehmerrechte für sich in Anspruch nehmen. Es existieren zwar keine offiziellen Angaben oder Schätzungen zur Zahl der dem Menschenhandel auf den Arbeitsmärkten zum Opfer gefallenen Roma-Zuwanderer, doch Experten schätzen, dass sie einen großen Teil der so ausgebeuteten Menschen ausmachen. Menschenhandel ist eines der größten Probleme für Roma-Zuwanderer und trägt zu einer Verschlechterung ihrer ohnehin schon benachteiligten Situation in der deutschen Gesellschaft bei.

Es gibt zwei wichtige Initiativen zur Bekämpfung von Menschenhandel auf den Arbeitsmärkten. Im Rahmen des XENOS-Programms „Integration und Vielfalt“ des ESF wurde das Projekt „Bündnis gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ ins Leben gerufen. Projektpartner sind der DGB, das Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland-Pfalz, die Internationale Organisation für Migration (IOM), die Internationale Organisation für Arbeit (ILO) sowie weitere NROs. Ziele des Projektes sind die Sensibilisierung von Behörden und Privatpersonen, die in Kontakt mit Opfern von Menschenhandel stehen, und deren Ausstattung mit den notwendigen Instrumenten bei der Unterstützung dieser Opfer. So werden unter anderem Seminare für Mitarbeiter von öffentlichen Einrichtungen, Ausländerbehörden, Stadtverwaltungen und Gewerkschaften angeboten.⁷⁸

Das Projekt „Faire Mobilität“ des DGB hat sich zum Ziel gesetzt, gerechte Löhne für Beschäftigte aus Mittel- und Osteuropa durchzusetzen, die in Deutschland arbeiten. Finanziell gefördert wird es vom *Ministerium für Arbeit und Soziales* und dem ESF. Im Rahmen des Projekts werden Problemen der Arbeitsmigration ermittelt, politische Handlungsempfehlungen entwickelt, Beratungen durchgeführt und Bildungs- und Informationsmaterialien erstellt. Eine der Hauptzielgruppen sind Roma-Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien.⁷⁹

78 Siehe die Projektbeschreibung unter <http://www.buendnis-gegen-menschenhandel.de>.

79 Siehe die Projektbeschreibung unter <http://www.faire-mobilitaet.de>.

5. GESUNDHEITSVERSORGUNG

Wie in vielen anderen europäischen Ländern lassen sich öffentliche Informationen über die Gesundheitssituation von Sinti und Roma in auch Deutschland nur schwerlich finden. Es wären mehr Untersuchungen von Nöten, um bestimmte Gesundheitsrisiken ausreichend bewerten zu können. So weist sogar die Europäische Kommission in ihren länderspezifischen Informationsblättern (*country fact-sheet*) darauf hin, dass auch im deutschen Aktionsplan „die Gesundheitssituation von Sinti und Roma nicht beschrieben wird“ (European Commission 2013: 2).

In einem 2012 veröffentlichten Bericht der *Agentur der Europäischen Union für Grundrechte* wurden die wenigen verfügbaren Erkenntnisse über die Gesundheitssituation der Sinti und Roma in Deutschland zusammengestellt. Auf Grundlage von Untersuchungen wird in dem Bericht konstatiert, dass Herzprobleme, Asthma und Arthritis bei Sinti und Roma häufiger auftreten als bei der Durchschnittsbevölkerung (FRA-NET 2012: 5). Die Autoren führen die gesundheitlichen Probleme unter anderem auf Diskriminierung und Misstrauen gegenüber medizinischen Einrichtungen zurück. Der Bericht macht insbesondere schlechte Lebensbedingungen als bestimmenden Faktor für die gesundheitliche Lage verantwortlich und betont, dass es innerhalb der Community der Sinti und Roma große Unterschiede beim individuellen Gesundheitszustand gibt (ebd.).⁸⁰

Eine 2012 unter Organisationen von Sinti und Roma durchgeführte Umfrage hat gezeigt, dass vor allem Roma-Migranten schlechtere Chancen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung haben als Nicht-Roma (Kohlberg u.a. 2012: 11). Insofern teilen sie das Schicksal vieler anderer Zuwanderer in Deutschland, die bei dem Versuch der Inanspruchnahme medizinischer Behandlung mit vielfältigen Problemen „rechtlicher, bürokratischer und finanzieller Natur“ konfrontiert sind (Bundesärztekammer 2013: A899). Die *Zentrale Ethikkommission bei der Bundesärztekammer* beschreibt die Auswirkungen des begrenzten Zugangs zur Gesundheitsversorgung wie folgt: „Eigentlich behandelbare Erkrankungen werden verschleppt und chronifiziert; Kinder erhalten nicht die notwendigen Vorsorgeuntersuchungen, Impfungen und Therapien.“ (ebd.)

Besondere Aufmerksamkeit muss im Fall von Deutschland auf den Zusammenhang zwischen Armut und Gesundheit gelegt werden. Im *OECD Better Life Index* belegt Deutschland bei der sozialen Ungleichheit im Gesundheitswesen derzeit den 27. von 33 möglichen Plätzen. Der Begriff *Soziale Ungleichheit* bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Menschen mit niedrigem Einkommen in höherem Maße gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sind als Menschen mit einem mittleren oder hohen Einkommen. Von Armut betroffen oder von Armut bedroht zu sein hat in Deutschland daher einen besonders negativen Einfluss auf den persönlichen Gesundheitszustand.

80 Diese vereinzelt festgestellten des FRA-Berichtes werden von datengestützten Studien über die Gesundheitssituation von Roma in Großbritannien bestätigt. Diese erwähnen unterschiedliche Gesundheitsrisiken, die auf Armut und unzureichenden Zugang zu Gesundheitsversorgung zurückgeführt werden können: der schlechte Gesundheitszustand von Müttern, frühkindlicher Tod, Herzprobleme, Diabetis, Asthma, und Arthritis tragen alle zusammen zu einer bis zu zehn Jahre kürzeren Lebenserwartung von Roma bei. Gleichzeitig legt die Forschung nahe, dass die Selbstmordrate bei Roma in Großbritannien höher ist – eine Folge unbehandelter, durch rassistische Erlebnisse und sozialen Ausschluss begünstigter Depressionen. (Yin-Har Lau/Ridge 2011: 138).

Administrative Hindernisse beim Versicherungsschutz und dem Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen

a. Gesamtsituation

Laut Sozialgesetzbuch müssen alle deutschen und aus dem Ausland stammenden Einwohner in Deutschland, ob sie Angestellte, Rentner, Studenten oder Bezieher von Sozialleistungen sind, gesetzlich krankenversichert sein (§ 5 SGB V). Die Krankenversicherung ermöglicht den freien Zugang zu ärztlichen Notfalldiensten und medizinischen Versorgungsleistungen bei akuten und chronischen Erkrankungen und Schwangerschaft. Die Beiträge zur Krankenversicherung von Arbeitssuchenden, die Anspruch auf Sozialleistungen haben, werden von der Arbeitsagentur übernommen. Patienten ohne Krankenversicherung können nur Notfalldienste nutzen oder müssen die hohen Behandlungskosten selbst tragen.

Vorsichtigen Schätzungen zufolge sind zwischen 100.000 und 150.000 Menschen in Deutschland zurzeit nicht krankenversichert (Hummels 2014). Besonders hoch ist der Anteil derjenigen, die in der Vergangenheit keine Krankenversicherung hatten oder privat versichert waren, da der (Wieder-) Eintritt in die gesetzliche Krankenversicherung mit hohen administrativen und finanziellen Schwierigkeiten verbunden ist. Ein weiterer Personenkreis ohne Krankenversicherung besteht aus Menschen, die früher versichert waren, aber wegen finanzieller Schwierigkeiten Beitragsschulden über einen bestimmten Zeitraum angesammelt haben.

Besonders problematisch sind die hohen Säumniszuschläge, die schnell zu einer hohen Überschuldung führen, sowie das bei vielen Bürgern fehlende Bewusstsein für die Konsequenzen bei der Nichteinhaltung ihrer Pflichten gegenüber der Krankenkasse. Es liegen keine Angaben zur Zahl der nicht krankenversicherten Sinti und Roma in Deutschland vor. Allerdings legt der hohe Anteil von armen bzw. einkommensschwachen und selbstständig tätigen Menschen unter Sinti und Roma den Schluss nahe, dass sie überproportional von dem Problem der fehlenden Krankenversicherung betroffen sind. Aus verschiedenen Gründen haben sie keinen Zugang zu den Absicherungsmechanismen der gesetzlichen Krankenversicherungen und können deshalb keinen Arzt aufsuchen.⁸¹

b. Drittstaatenangehörige

Angehörige von Drittstaaten mit Wohnsitz in Deutschland unterliegen ebenso wie deutsche Staatsbürger der Krankenversicherungspflicht und haben daher den gleichen medizinischen Behandlungsanspruch. Flüchtlinge können gemäß den Regelungen des *Asylbewerberleistungsgesetzes* (AsylbLG) nur sehr eingeschränkte Leistungen des Gesundheitssystems in Anspruch nehmen und müssen eine Kostenübernahme für zusätzliche medizinische Behandlungen durch den zuständigen Sozialhilfeträger beantragen. Das Gesetz regelt die Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden, Menschen mit einem „Duldungsstatus“ und zur Ausreise aus Deutschland verpflichteten Personen.

Asylsuchende, die sich länger als vier Jahre in Deutschland aufhalten, haben das Recht auf Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenversicherung und damit den gleichen Leistungsanspruch wie deutsche Staatsangehörige (§ 2 AsylbLG). Von dieser Regelung können u.a. asylsuchende Roma aus dem Kosovo Gebrauch machen, die schon längere Zeit in Deutschland leben.

Die meisten Roma-Flüchtlinge aus anderen Ländern des ehemaligen Jugoslawiens, die erst vor kurzem nach Deutschland gekommen sind, sind großen bürokratischen Hürden ausgesetzt, während ihr Antrag auf Asyl bearbeitet wird oder nachdem er abgelehnt wurde. Die Bestimmungen des AsylbLG beschränken die Leistungen des Gesundheitssystems in den ersten vier Jahren auf „die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ und auf die medizinische Versorgung bei Schwangerschaft und Geburt. Zivilgesellschaftliche Organisationen weisen kritisch darauf hin, dass diese Regelungen zu erheblichen Lücken bei der Gesundheitsversorgung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen, wie beispielsweise älteren Menschen und Menschen mit chronischen Erkrankungen und Behinderungen, führen.⁸²

81 Interviews mit dem Landesverein der Sinti in Hamburg und dem Roma Förderverein.

82 Auskunft von Amaro Foro.

Weitere Behandlungen können laut § 6 AsylbLG gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind. Das bedeutet, dass Menschen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis nach einer Einzelfallprüfung eine für unbedingt notwendig erachtete medizinische Versorgung erhalten (*Ermessensregel*). In einigen Gerichtsurteilen in Bezug auf das AsylbLG wurde bestätigt, dass Asylsuchende den gleichen Rechtsanspruch auf eine sorgfältige medizinische Behandlung und den Schutz vor Fehlbehandlungen wie Patienten mit einer regulären Krankenversicherung haben.⁸³

In der Praxis müssen Asylsuchende viermal jährlich beim Sozialamt einen Krankenschein beantragen, der ihnen erst die Inanspruchnahme allgemeiner Gesundheitsleistungen ermöglicht. Bei Unfällen und Krankheitsfällen benötigen sie eine besondere Genehmigung für den Arztbesuch und eine Bestätigung der Kostenübernahme durch das Sozialamt.⁸⁴ Die *Zentrale Ethikkommission bei der Bundesärztekammer* hat scharfe Kritik an der Regelung geäußert, dass Entscheidungen über die Notwendigkeit einer medizinischen Behandlung von medizinisch nicht fachkundigen Mitarbeitern der Sozialämter getroffen werden (Bundesärztekammer 2013: A900). Weitere bürokratische Hindernisse für in Sammelunterkünften untergebrachte Asylsuchende, wie beispielsweise die Beantragung von Geld für ein Busticket, erschweren einen Arztbesuch und haben eine abschreckende Wirkung.⁸⁵

Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis können in Deutschland vielfach keine Leistungen des Gesundheitssystems in Anspruch nehmen, obwohl vielen von ihnen *de jure* nach dem AsylbLG eine medizinische Behandlung zusteht. Ärzte und medizinisches Personal müssen die zuständigen Behörden nicht über die Behandlung eines Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis informieren, da sie der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen. *De facto* aber riskieren diese Patienten wegen besonderer Übermittlungspflichten ihre Abschiebung. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn Gesundheitseinrichtungen die Übernahme der Behandlungskosten eines geplanten Eingriffes beim Sozialamt beantragen, weil letzteres wiederum gesetzlich zur Meldung von Personen ohne Aufenthaltserlaubnis an die zuständige Ausländerbehörde bzw. Polizei verpflichtet ist (Bundesärztekammer 2013: A900). Infolge dessen sind viele Zuwanderer vollkommen auf Unterstützernetzwerke angewiesen, die sie kostenlos und anonym behandeln. In den letzten Jahren wurden von offizieller Seite keinerlei Bemühungen unternommen, den Zugang zu medizinischer Versorgung für „illegalisierte“ Menschen zu erweitern.

c. Staatsangehörige anderer EU-Staaten

EU-Bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, sind mit einer Reihe von bürokratischen Hindernissen konfrontiert, wenn sie eine medizinische Behandlung in Deutschland benötigen. Während ihres Aufenthaltes in Deutschland müssten sie theoretisch krankenversichert sein und die notwendige ärztliche Versorgung erhalten. Angesichts der großen Hürden beim Bezug von Sozialleistungen in Deutschland müssen EU-Bürger ohne Einkommen den Mindestbeitrag zur Krankenversicherung in Höhe von 145 € im Monat in der Regel selbst tragen (Ludwig 2013: 7).

Die EU-Rechtsvorschriften zur Regelung des Zugangs von EU-Bürgern zu Gesundheitsdienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten (ECC 883/2004, ECC Nein 987/2009 und 2011/24/EU) basieren auf der 1972 in kraft getretenen *EWG-Verordnung Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit*. Trotzdem ist der Versicherungsstatus von EU-Bürgern in Deutschland oft unklar, auch wenn sie eine Krankenversicherung in ihrem Herkunftsland haben. Diese Unklarheit resultiert zumeist aus der mangelnden Kommunikation und Koordination zwischen den Gesundheitseinrichtungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten, wie sich an der Diskussion über die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien gezeigt hat. Infolge dessen erhalten EU-Bürger Rechnungen für ihre Behandlungen oder werden sogar aufgefordert, die Behandlungskosten im Voraus zu begleichen, obwohl sie eine Europäische Krankenversicherungskarte vorlegen können.⁸⁶

83 Oberlandesgericht Oldenburg, Urteil vom 21.05.2014, AZ 5 U 216/11.

84 Auskunft der Integrationsagentur Gesundheit Köln.

85 Auskunft von Amaro Foro.

86 Auskunft von Amaro Foro.

Diejenigen EU-Bürger, die sich nach ihrer Ankunft in Deutschland die Beiträge nicht leisten können oder vorher keine Krankenversicherung besaßen, haben ein besonderes Problem, wenn sie sich zu einem späteren Zeitpunkt bei einer Krankenkasse versichern wollen. Der Grund hierfür liegt darin, dass sie die seit ihrer ersten Anmeldung in Deutschland ausstehenden Beiträge in sehr hohen Raten erst begleichen müssen, bevor sie einer Krankenkasse beitreten und Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen können. Diese Zahlungen für frühere Zeiträume, in denen eine Person nicht krankenversichert war, halten Menschen davon ab, ihrer Krankenversicherungspflicht nachzukommen (Eurocities 2011: 9; Deutsches Rotes Kreuz 2013: 12).

Das Fehlen einer Krankenversicherung bringt für EU-Bürger zusätzliche Probleme mit sich, da es Auswirkungen auf ihren Aufenthaltsstatus hat. Eigentlich benötigen Bürger anderer EU-Staaten den Nachweis einer Krankenversicherung, um eine Aufenthaltsgenehmigung in Deutschland zu erhalten. Derzeit wird diskutiert, ob die Regelung durch verschärfte Kontrollen durchgesetzt werden soll, oder ob sie als Verstoß gegen die EU-Freizügigkeitsregelung gewertet werden sollte. Es liegen keine Daten über die Zahl der krankenversicherten Roma aus anderen EU-Ländern vor. Wohlfahrtsverbände warnen allerdings vor der Gefahr einer akuten Überschuldung, weil die Roma-Zuwanderer – wie andere Migranten auch – die oben genannte Regelung nicht kennen (Ludwig 2013: 7).⁸⁷ Laut Datenerhebungen von der Anlaufstelle für Roma in Berlin von *Amaro Foro* leiden die meisten Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien – Roma und Nicht-Roma – unter bürokratischen Regelungen, die ihren Zugang zur Gesundheitsversorgung behindern.

Hauptverantwortlich für den fehlenden oder eingeschränkten Zugang zum Gesundheitssystem sind folgende Faktoren:

- mangelnde Informationen über die Anmeldeverfahren bei einer gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland;
- unzureichende Maßnahmen der sozialen Absicherung von EU-Bürgern ohne Krankenversicherung;
- institutionelle Hindernisse in Deutschland und den Herkunftsländern in Bezug auf unzureichende Aufklärung zur rechtlichen Lage von EU-Bürgern;
- schlechter Datenaustausch zwischen den gesetzlichen Krankenkassen in Deutschland und in den Herkunftsländern trotz diesbezüglicher EU-Rechtsvorschriften;⁸⁸
- mangelnde Umsetzung der Bestimmungen zu beitragsunabhängigen Leistungen, die mit dem Besitz der Europäischen Krankenversicherungskarte verbunden sind;
- Sprachbarrieren bei den Versicherten und fehlende Bereitschaft der Gesundheitsdienstleister, dieses Problem systematisch anzugehen;
- Verweigerung von sozialen Rechten, was die Kostenübernahme für medizinische Behandlungen von in Not geratenen Menschen betrifft.

Trotz der genannten Hindernisse hat die Berliner *Anlaufstelle für Roma* von *Amaro Foro e.V.* durch ihre Beratungsaktivitäten zahlreichen bulgarischen und rumänischen Staatsbürgern den Zugang zum System der gesetzlichen Krankenversicherung ermöglicht. Laut des Tätigkeitsberichts der *Anlaufstelle für Roma* für das Jahr 2013 betrafen 16,2% der insgesamt 4372 Beratungen Gesundheitsfragen. Seit 2011 stellt *Amaro Foro e.V.* seine Expertise zum Zugang zum Krankenversicherungssystem in Bulgarien und Rumänien in Form von Seminaren oder im Rahmen institutioneller Arbeitsgruppen bereit.

Öffentliche Bemühungen zur Erweiterung des Versicherungsschutzes und einem verbesserten Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen

Als Reaktion auf die Zunahme des fehlenden Versicherungsschutzes im Gesundheitssystem wurde 2007 vom Gesetzgeber im Rahmen der Gesundheitsreform eine Krankenversicherungspflicht für alle einge-

87 Auskunft von *Amaro Foro*.

88 Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und die entsprechende Durchführungsverordnung (EG) 987/2009.

führt.⁸⁹ Das neue Gesetz verpflichtet gesetzliche und private Krankenkassen zur Aufnahme von Menschen ohne Versicherungsschutz, denen bereits mehrmals der Eintritt verwehrt wurde, so z.B. Menschen, die nach einem Auslandsaufenthalt in eine Krankenkasse zurückkehren wollen. Im Juli 2013 wurde ein Gesetz verabschiedet, das den Erlass von Beitragsschulden bei einer Krankenversicherung vorsieht, wodurch der Versicherungsschutz auf Menschen ausgeweitet wurde, denen in der Vergangenheit wegen ihrer Beitragsschulden die Aufnahme in eine Krankenversicherung verweigert wurde. Allerdings machten nur etwa 10.000 Menschen bis zum sehr kurzfristigen Stichtag am 31. Dezember 2013 Gebrauch von dieser Möglichkeit.⁹⁰

Einige Städte in Deutschland haben lokale Strukturen und Initiativen ins Leben gerufen, die zusätzliche medizinische Versorgungsleistungen für Angehörige sozial ausgegrenzter Gruppen und in Not geratene Einwohner bereithalten. Das Gesundheitsamt Köln beispielweise bietet eine gynäkologische Sprechstunde an und finanziert ein Projekt für junge Schwangere (*Jusch-Jung und schwanger*) sowie eine mobile Gesundheitsstation für die medizinische Behandlung von Obdachlosen.

In Frankfurt am Main arbeitet das dortige Gesundheitsamt mit dem *Förderverein Roma e.V.* bei zwei Gesundheitsprojekten zusammen. Mehrmals im Jahr besuchen Mitarbeiter des Gesundheitsamtes den Kindergarten *Schawarolle*, der sich in der Trägerschaft des *Fördervereins Roma e.V.* befindet. Sie führen zahnärztliche Untersuchungen, Fluoridbehandlungen sowie Impfungen für Kinder durch, die nicht vom Hausarzt geimpft worden sind. Darüber hinaus bietet das Gesundheitsamt eine kostenlose und offene Sprechstunde für nicht krankenversicherte Roma auf Rumänisch an.⁹¹

Neben diesen Projekten gibt es noch andere Initiativen, die sich den speziellen gesundheitlichen Bedürfnissen von Roma als Gruppe widmen. Im *Berliner Aktionsplan für die Einbeziehung ausländischer Roma* wird ausdrücklich auf den begrenzten Zugang zu gesundheitlicher Versorgung und die damit verbundenen Herausforderungen insbesondere bei der medizinischen Versorgung von Schwangeren und ungeimpften Kindern hingewiesen. Zudem fordert der Roma-Statusbericht des Bezirksamtes Neukölln eine konzentrierte Unterstützung von Romnija, die in der Prostitution arbeiten, da „sich viele von ihnen in einem schlechten Gesundheitszustand befinden, in prekären Verhältnissen leben und oft Opfer von Gewalt sind.“ (Bezirksamt von Neukölln 2013: 10. Zur Verbesserung der Gesundheitssituation der Roma sind verschiedene Maßnahmen vorgesehen oder werden bereits durchgeführt: ein Impfprogramm für Kinder, psychologische Beratungen für Romnija, die als Prostituierte arbeiten, und die Einrichtung eines Notfallfonds für die Finanzierung von Geburten nicht krankenversicherter Romnija (ebd.: 11).

Innerhalb der Roma-Community gibt es eine Debatte darüber, ob die von offiziellen Stellen speziell für Roma angekündigten bzw. durchgeführten Maßnahmen tatsächlich den gesundheitlichen Bedürfnissen der Roma entsprechen oder eher eine ethnisierende und stigmatisierende Wirkung haben können. In Berlin beispielsweise halten Roma-Organisationen eine akute Intervention bei der medizinischen Versorgung im Rahmen eines speziellen Aktionsplans für Roma für unnötig. Vielmehr sollten Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung sich nicht an eine bestimmte ethnische Gruppe richten, sondern allen Menschen in der gleichen Situation zugute kommen (*Amaro Foro e.V.* 2013).

Im Zusammenhang mit der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien wurde diskutiert, wie der Zugang zum Gesundheitssystem für Bürger aus anderen EU-Staaten generell verbessert werden kann. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise überlegt man, wie die bestehenden Beratungskapazitäten genutzt werden können, um EU-Bürger über Krankenversicherung und den Zugang zu Gesundheitsleistungen zu informieren. Im Jahr 2013 unterstützte das Land kommunale Gesundheitsmaßnahmen mit 65.000 €. Diese Maßnahmen konzentrierten sich in erster Linie auf Impfprogramme und andere medizinische Behandlungen für Kinder und schwangere Frauen. Die Stadt Dortmund zum Beispiel hat eine kostenlose ärztliche Beratungsstelle für nicht versicherte Frauen und Kinder eingerichtet (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2014: 20).

89 Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (Wettbewerbsstärkungsgesetz-GKV-WSG) vom 1. Juli 2007.

90 Gesetz zur Beseitigung sozialer Überforderung bei Beitragsschulden in der Krankenversicherung vom 15. Juli 2013.

91 Interview mit Roma Förderverein.

In einem Positionspapier aus dem Jahr 2013 forderte der Deutsche Städtetag u.a. die Gründung einer Clearingstelle auf Bundesebene zur Überprüfung der Krankenversicherung von EU-Bürgern; die Einrichtung eines Clearing-Systems zwischen dem Bundesgesundheitsministerium, dem Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV) und den Krankenkassen in den Herkunftsländern; die Einrichtung eines Fonds zur Kostenübernahme von Gesundheitsleistungen, die nicht von den Krankenkassen der Herkunftsländer übernommen werden (Freie und Hansestadt Hamburg 2013: 7). Die Gründung der Clearingstelle wurde im November 2013 von der *Arbeits- und Sozialministerkonferenz* (ASMK) beschlossen (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2014: 19). Bisher hat dies aber die Bundesregierung abgelehnt, und es bleibt zu bezweifeln, dass in den nächsten Jahren eine signifikante Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsleistungen für EU-Bürger in Deutschland zu beobachten sein wird.

Während der Konsultationsgespräche im September 2012, die der Verabschiedung des Berliner Aktionsplans vorausgingen, hat *Amaro Foro* die Durchführung einer Informationskampagne über die notwendigen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse und den Leistungsanspruch von Inhabern der *Europäischen Krankenversicherungskarte* (EHIC) in Deutschland vorgeschlagen. Diese Kampagne sollte sich speziell an rumänische und bulgarische Bürger in Deutschland und in den Herkunftsländern richten. Dieser Vorschlag wurde trotz fehlender Alternativen für eine umfassende Information über den Zugang zum Gesundheitssystem abgelehnt.

Initiativen der Wohlfahrtsverbände und der Zivilgesellschaft

Die fehlenden staatlichen Bemühungen, den Zugang zum Gesundheitssystem zu gewährleisten, können von den Wohlfahrtsverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen nur teilweise kompensiert werden. Zum einen umfassen Ihre Aktivitäten Information, Beratung und Begleitung von Patienten bei Arztbesuchen oder Gesprächen mit Gesundheitspersonal.

Mehrere lokale Organisationen wie *Amaro Foro* in Berlin, der *Förderverein Roma* in Frankfurt am Main, *Madhouse* und *Diakonie Hasenberg* in München halten Beratungsangebote bereit. Je nach Tätigkeitsfeld konzentrieren sie sich auf die Betreuung von deutschen Staatsbürgern oder Roma-Zuwanderern aus dem ehemaligen Jugoslawien oder aus Bulgarien und Rumänien. Die Beratungen befassen sich mit einer Fülle von Herausforderungen wie z.B. mangelnder Kenntnisse über die Funktionsweise des Gesundheitssystem, Sprachbarrieren, Diskriminierung und Ängste aufgrund erlebter Diskriminierung.

Ein weiteres Beispiel für die Gesundheitsberatung von Zuwanderern ist die Arbeit der *Integrationsagentur Gesundheit* des Deutschen Roten Kreuzes in Köln. Diese unterstützt Asylsuchende aus den Ländern des Balkans, von denen viele Roma sind. Während Sozialarbeiter des DRK in Unterkünften für Asylsuchende allgemein unterstützend tätig sind, bietet die Integrationsagentur gezielte Unterstützung bei Fragen zur Gesundheit an. Die Agentur ist Teil der *AG Migration und Gesundheit*, die seit 1995 eine Informationsbroschüre über die Gesundheitsversorgung für Zuwanderer herausgibt. Die Broschüre wird regelmäßig aktualisiert und beinhaltet eine Adressliste von Ärzten und Apotheken mit fremdsprachlichen Beratungen bzw. Angeboten sowie Kontaktinformationen von Beratungszentren und Selbsthilfegruppen (Kommunale Gesundheitskonferenz 2013).

Viele Zuwanderer treffen auf informelle Hindernisse, weil Ärzte eine Behandlung aufgrund sprachlicher Verständigungsprobleme und dem Risiko von Fehldiagnosen und Behandlungsfehlern durch sprachliche Missverständnisse nur widerwillig aufnehmen. Deshalb bietet die Kölner Integrationsagentur Vermittlungs- und Dolmetscherdienste für Zuwanderer und medizinische Einrichtungen an. Darüber hinaus organisiert sie im Rahmen ihrer aufsuchenden Arbeit medizinische Behandlungen in Unterkünften für Asylsuchende. So ist es z.B. über ein Projekt gelungen, dass eine Hebamme in einer Unterkunft für Asylsuchende unmittelbar und unbürokratisch die Versorgung von schwangeren Frauen gewährleistet.⁹²

92 Interview mit der Integrationsagentur Gesundheit Köln.

Tatsächliche oder angebliche kulturelle Unterschiede oder Stereotypen (Vorurteile) können zu einem zusätzlichen Hindernis innerhalb des Gesundheitssystems werden, wenn das medizinische Personal unsicher, falsch informiert oder voreingenommen hinsichtlich der kulturellen Identität der Patienten ist. Interkulturelles Training zielt auf eine Lösung dieses Problems ab. Eine der wenigen Organisationen, die interkulturelles Trainings für Mitarbeiter des Gesundheitssystems anbietet, ist die *Akademie für öffentliches Gesundheitswesen* in Düsseldorf. Die Teilnahme erfolgt auf freiwilliger Basis im Rahmen der beruflichen Weiterbildung; die Kosten werden entweder von den Arbeitgebern oder von den Teilnehmenden selbst getragen.⁹³

In allen größeren Städten in Deutschland gibt es einzelne Ärzte oder Netzwerke, die aus humanitären Gründen kostenlose medizinische Beratungen und Behandlungen für Menschen ohne Krankenversicherung anbieten, darunter vielen Personen ohne Aufenthaltserlaubnis (*Sans Papiers*). Eine davon ist die *Malteser Migranten Medizin*, die seit ihrer Gründung 2001 mehr als 90.000 medizinische Behandlungen durchgeführt hat. Netzwerke der kostenlosenmedizinischen Versorgung sind üblicherweise auf den freiwilligen Dienst von Ärzten angewiesen, die dabei in einer rechtlichen Grauzone agieren und abhängig von knappen öffentlichen Geldern und Spenden sind. Infolge dessen sind sie oft mit der Zahl der Patienten überfordert und können lediglich eine medizinische Grundversorgung leisten und vereinzelte medizinische Eingriffe vornehmen.⁹⁴ Auf keinen Fall können sie das Fehlen einer gezielten und systematischen medizinischen Versorgung durch reguläre Gesundheitseinrichtungen kompensieren.

Diskriminierung

Die institutionelle Vorgehensweise in Hinsicht auf den Zugang von Roma-Zuwanderern zum deutschen Gesundheitssystem deutet auf die Existenz anhaltender negativer Stereotype und auf eine tendenzielle Ethnisierung im Umgang mit sozialen Problemen hin.

Am 9. Februar 2012 veröffentlichte das Bezirksamt von Neukölln eine Pressemitteilung mit der Überschrift: „Ein Roma-Kind pro Tag kommt nach Neukölln – und stellt das Gesundheitsamt vor Probleme. Erheblich mehr Vorsorge- und Einschulungsuntersuchungen sowie Impfschutz gegen Epidemien erforderlich.“ Diese Äußerung unterstellt, dass der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst mit der hohen Anzahl medizinischer Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen für Roma-Kinder überfordert sei. Der erste *Roma-Statusbericht* des Bezirksamtes Neukölln aus dem Jahr 2011 betonte, dass besonderes Augenmerk auf die Verhinderung der Ausbreitung von Infektionskrankheiten gelegt werden muss, weil wegen fehlender Impfnachweise keine Informationen über den Impfstatus der zugewanderten Kinder vorlägen (Bezirksamt Neukölln 2011: 8). Aus diesem Grund wurde der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst damit beauftragt, geeignete Maßnahmen für Roma-Kinder und Ihre Geschwister einzuleiten, und ausreichende finanzielle Mittel für die Bewältigung dieser neuen Herausforderung sollten zur Verfügung gestellt werden.

Der fehlende Krankenversicherungsschutz von zugewanderten Roma stellt einen weiteren institutionellen Schwerpunkt dar. Der zweite, jährlich erscheinende Roma-Statusbericht des Bezirksamtes Neukölln von 2012 führt Betrugsfälle auf, bei denen nicht krankenversicherte Romnija in Berliner Krankenhäusern Kinder zur Welt brachten, und kurz vor Aufnahme ihrer persönlichen Daten die Klinik ohne Klärung der Kostenfrage wieder verließen (Bezirksamt Neukölln 2012: 11). Im dritten Roma-Statusbericht von 2013 werden durch die detaillierte Schilderung von Betrugsmechanismen stereotypisierende Darstellungen über den „kriminellen Charakter“ von Roma ohne Krankenversicherung noch verstärkt (Bezirksamt Neukölln 2013: 15). So heißt es dort hinsichtlich der Vermeidung der Zahlung von Krankenhauskosten bei Geburten: „In der Community selbst hat es sich herumgesprochen, welche Krankenhäuser mildtätig handeln und welche Krankenhäuser nicht aufgesucht werden können.“ (ebd.).

93 Interview mit der Integrationsagentur Gesundheit Köln.

94 Information von Amaro Foro.

Auf Grund solcher Stereotypisierungen erleben viele Sinti und Roma einen diskriminierenden Umgang in Gesundheitseinrichtungen. Sowohl Organisationen der Sinti und Roma als auch Sozialarbeiter berichten über Diskriminierungsfälle. So werden beispielsweise Patienten aus anderen EU-Staaten regelmäßig vor einer medizinischen Behandlung zur Bezahlung der Kosten aufgefordert, auch wenn sie nachweislich in ihrem Herkunftsland krankenversichert sind.⁹⁵ Nach Auskunft eines Interviewpartners hat eine Arztpraxis in einem Stadtviertel mit einem hohen Anteil an Roma-Flüchtlingen diesen eine medizinische Behandlung verweigert, indem sie auf Kommunikationsschwierigkeiten und fehlenden Kapazitäten verwies.⁹⁶

Die Grenze zwischen formalen restriktiven Beschränkungen und Diskriminierung ist besonders fließend, wenn Mitarbeiter in Unterkünften für Asylsuchende oder Angestellte des Sozialamtes über die Notwendigkeit einer medizinischen Behandlung für Flüchtlinge entscheiden. Verwaltungsangestellte ohne medizinisches Fachwissen können entweder eine Behandlung ablehnen oder eine zusätzliche Begründung verlangen, wodurch sich das Verfahren in die Länge zieht. Einen solchen Grenzfall markiert der Fall einer Roma-Flüchtlingsfamilie, deren Kind unter einer ansteckenden Kinderkrankheit litt. Der zuständige Entscheidungsträger forderte beim zuständigen Gesundheitsamt eine zusätzliche Erklärung über die tatsächliche Notwendigkeit der Impfung der Geschwisterkinder an.⁹⁷ In einem anderen Fall – der 2014 letztendlich Gegenstand eines Gerichtsverfahrens wurde – starb ein Kind in einer Unterkunft für Asylsuchende beinahe an einer Meningokokken-Infektion, die zu einer ernsthaften und dauerhaften Behinderung führte. Trotz der offensichtlichen Symptome hatte es der zuständige Mitarbeiter über mehrere Stunden abgelehnt, einen Arzt oder einen Krankenwagen zu rufen.

Die oben beschriebenen Fälle können nur als Indikatoren einer weit verbreiteten Diskriminierung von Sinti und Roma im Gesundheitssektor dienen, da es bisher keine systematische Berichterstattung über Diskriminierungsfälle von Sinti und Roma im Gesundheitssystem gibt. Es existieren noch keine rechtlichen Grundsatzentscheidungen hinsichtlich dieser Art von Diskriminierung und es ist unklar, ob die wenigen existierenden Beschwerde-, Klage- und Entschädigungsmechanismen schnell und effizient genug und ausreichend verfügbar sind, um für Roma, die diskriminiert wurden, von Relevanz zu sein.

Patientenrechte

Patientenrechte verteilen sich in Deutschland traditionell auf verschiedene Gesetze und wurden durch richterliche Entscheidungen weiter interpretiert und konkretisiert. (*Richterrecht*). Im Jahr 2013 wurden all diese Rechte systematisch gebündelt und als *Patientenrechtegesetz* ins BGB aufgenommen. Das neue Gesetz schreibt unter anderem das Recht auf eine verständliche und umfassende Aufklärung durch den Arzt, das Recht auf Vertraulichkeit und das Recht auf die ausdrückliche Einwilligung zu einer medizinischen Behandlung fest. Darüber hinaus vereinfacht es die Beschwerde- und Klagemechanismen bei ärztlichen Behandlungsfehlern.

Die Mehrheit des Gesundheitspersonals handelt in Einklang mit den Vorschriften zu den Patientenrechten. Korruptes Verhalten gibt es zwar, doch spielt es im deutschen Gesundheitssystem nur eine untergeordnete Rolle. Wenn ihre Rechte verletzt werden, können sich betroffene Patienten an spezielle Gutacher-/Beschwerde- und Aufsichtsgremien und an Schlichtungsstellen bei der ärztlichen oder zahnärztlichen Kammer wenden, oder aber Klage bei Gericht einreichen. Es gibt eine Reihe von Beratungs- und Beschwerdestellen innerhalb des Krankenversicherungssystems, der Verbraucher- und Patientenorganisationen, die eine auch eine bundesweite Hotline unterhalten.

Von Verstößen gegen die Patientenrechte von Sinti und Roma sind vor allem die zugewanderten unter ihnen betroffen. Aufgrund sprachlicher Barrieren haben sie Schwierigkeiten beim Verständnis von medizinischen Informationen, bei der Ablehnung bestimmter medizinischer Behandlungen und bei der Einwilligungserklärung zu gesundheitlichen Interventionen, die auf einem aufklärenden Informationsgespräch

95 Information von Amaro Foro.

96 Interview mit der Integrationsagentur Gesundheit Köln.

97 Ebd.

beruht. Darüber hinaus sind sie sich wegen des für sie neuen und fremden Gesundheitssystems ihrer Patientenrechte in ihrem ganzen Umfang häufig nicht bewusst.

Ein besonderes Problem ergibt sich aus der Tatsache, dass viele Zuwanderer wegen Sprachproblemen auf die Hilfe von Übersetzern angewiesen sind. Normalerweise üben diese Funktion Verwandte, freiwillige Helfer oder Sozialarbeiter, aber keine professionellen Dolmetscher aus. Die Patienten können nicht in vollem Umfang von ihrem Recht auf Vertraulichkeit Gebrauch machen, wenn in der täglichen Praxis die Mitarbeiter der Gesundheitseinrichtungen ärztliche Befunde mit den freiwilligen Übersetzern teilen. Letztere können sogar versuchen, Einfluss auf die vorgeschlagene Behandlung zu nehmen und damit das Recht auf eine autonome Entscheidung bei der Einwilligung einschränken.⁹⁸

Kampagnen zur gesundheitlichen Aufklärung

Die Mehrheit der existierenden Kampagnen zur gesundheitlichen Aufklärung richten sich an Frauen und Kinder und konzentrieren sich auf folgende Bereiche: reproduktive Gesundheit, Ernährung und Zahnpflege von Kindern, sexuell übertragbare Krankheiten und Impfungen. Nur wenige dieser Kampagnen richten sich speziell an Roma; statt dessen werden die Adressaten häufig in ihrer Rolle als Migranten angesprochen. Daher liegen auch keine Daten darüber vor, in welchem Umfang die allgemeinen Kampagnen und Informationszentren Mitglieder der Roma-Communities erreichen.

Fragen der reproduktiven Gesundheit und der Ernährung werden normalerweise im Rahmen der aufsuchenden Sozialarbeit, in Beratungen und speziellen Treffen für Frauen, insbesondere Mütter angesprochen. Die *Integrationsagentur Gesundheit* in Köln beispielsweise organisiert ein sogenanntes „Frauenfrühstück“, an dem in der Vergangenheit 30 Frauen aus Unterkünften für Asylsuchende teilgenommen haben. In Zusammenarbeit mit einem Zahnarzt des Gesundheitsamtes wurden im Rahmen einer Aktion zur Zahngesundheit Eltern und Kinder über die Wichtigkeit medizinischer Vorsorge informiert.⁹⁹

Im Zusammenhang mit den in letzter Zeit geführten Diskussionen über die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien rückte das Thema der Prostitution unter Migranten, die von sexuell übertragbaren Krankheiten ausgehenden Gesundheitsrisiken sowie das Thema Gewalt in die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Als Reaktion auf dieses Problem prüft zum Beispiel derzeit das Land Nordrhein-Westfalen, wie bestehende Informationszentren und Anlaufstellen für Prostituierte auch Prostituierte aus anderen EU-Staaten erreichen könnten. Eine Überlegung besteht darin, anstelle von schriftlichem Informationsmaterial andere Medien zu nutzen (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2014: 20). Auf lokaler Ebene unterhält z.B. das Gesundheitsamt der Stadt Duisburg eine kommunale Beratungsstelle für Prostituierte. Besondere Anstrengungen wurden von zivilgesellschaftlichen Organisationen unternommen, um in direkter Umgebung von Rotlichtvierteln durch Informationsangebote zugewanderte Prostituierte zu erreichen.¹⁰⁰

Wie bereits erwähnt, ist die Frage von Schutzimpfungen ein weiteres Kernthema in der öffentlichen Debatte über die Gesundheit von zugewanderten Roma, insbesondere von Kindern. In vielen Kommunen, u.a. in Gelsenkirchen und Bochum, finanzieren öffentliche Einrichtungen Impfkaktionen, die üblicherweise von Informationskampagnen begleitet werden.¹⁰¹ Oft sind diese Aktionen niedrigschwelliger Natur. So finden beispielsweise Schutzimpfungen vor Ort im Kindergarten „Schawarolle“ in Frankfurt/Main oder – wie im Fall des „Impfmobils“ in Köln, dass beispielsweise in einer fünftägigen Kampagne über 400 Menschen impfte – direkt in Unterkünften für Asylsuchende statt.¹⁰²

98 Interview mit der Integrationsagentur Gesundheit Köln.

99 Ebd.

100 Interview mit dem Integrationszentrum Duisburg.

101 Ebd.

102 Interviews mit Roma Förderverein Frankfurt am Main, und der Integrationsagentur Gesundheit Köln.

Initiativen zur gesundheitlichen Aufklärung machen einen Großteil der öffentlichen Bemühungen aus, die Gesundheitssituation von Sinti und Roma in Deutschland zu verbessern. Verantwortlich dafür ist die unter Mitarbeitern von Gesundheitsbehörden und Wohlfahrtsverbänden weit verbreitete Auffassung, dass gesundheitliche Probleme vornehmlich auf eine mangelnde Inanspruchnahme medizinischer Untersuchungen und Behandlungen oder gar auf kulturelle Vorbehalte gegenüber Gesundheitsvorsorge und einem gesunden Lebensstil zurückzuführen seien.

Gesundheitsaktivisten der Sinti und Roma stellen diese Interpretation in Frage und betonen, dass es sich dabei um eine paternalistische Einstellung handelt, durch welche die wirklichen Hindernisse beim Zugang zum deutschen Gesundheitssystem verschleiert werden. Gezielte Kampagnen, wie etwa für eine bessere Zahnpflege, können ein verzerrtes Bild der Situation von Roma-Migranten in Deutschland erzeugen. Auch die unverhältnismäßig umfangreiche Berichterstattung über kontroverse Gesundheitsthemen wie beispielsweise sexuell übertragbare Krankheiten hat schon in der Vergangenheit Ängste vor Zuwanderung geschürt.

6. WOHNEN

Wie in den anderen Politikfeldern, die im vorliegenden Bericht behandelt werden, existieren auch zur Wohnungssituation von Sinti und Roma in Deutschland und zu Diskriminierungserfahrungen keine umfangreichen und aussagekräftigen Daten. Es gibt jedoch eine Reihe von Studien, Publikationen und Informationen auf lokaler Ebene, welche diese Situation beleuchten können. Den besten Überblick zum Thema Wohnen von Sinti und Roma in Deutschland vermittelt der Bericht des *Raxen National Focal Point Deutschland* aus dem Jahr 2009.

Zu den allgemeinen wohnungspolitischen Maßnahmen in Deutschland gehören relevante Instrumente zur Verbesserung des Zugangs zu Wohnungen für Gruppen mit niedrigem Einkommen. Zu den wichtigsten zählen die Übernahme der Wohnungskosten von ALG II-Empfängern, das Wohngeld als Zuschuss für Bewohner niedriger Einkommen und der Soziale Wohnungsbau für Haushalte unter einer festgelegten Einkommensgrenze. Daneben ist das Programm *Soziale Stadt* eine wichtige Finanzierungsquelle für Maßnahmen, die zur Verbesserung der Wohnungssituation im weiteren Rahmen des Wohnviertels beitragen können.

Obwohl auch für diese Instrumente keinerlei aussagekräftige Daten darüber vorliegen, inwieweit Sinti und Roma von ihnen erreicht werden, lassen sich einige Antworten zu dieser Frage in Fallstudien und kleineren Umfragen finden.

Aufgrund der unterschiedlichen Situationen und Rechte zwischen deutschen und zugewanderten Sinti und Roma, ist es in der Regel sinnvoll, die Fragen nach der Situation und der Wirkung wohnungspolitischer Interventionen für die verschiedenen Gruppen getrennt zu behandeln.

Diskriminierung von Sinti und Roma im Bereich des Wohnens

Die Wohnungssituation von Sinti und Roma war ein Thema der Expertenbefragung, die NROs für ihren Ergänzungsbericht zum Bericht der Bundesregierung im EU-Rahmen für Roma Integration durchführten.¹⁰³ Die überwältigende Mehrheit der Befragten war der Meinung, dass Sinti und Roma nicht die gleichen Chancen wie der Rest der Bevölkerung haben, eine Mietwohnung zu finden.

In einer größeren Befragung von 300 deutschen Sinti und Roma, die der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma 2006 durchführte, gaben 54% der Befragten an, Diskriminierungserfahrung bei der Suche nach einer Wohnung gemacht zu haben.¹⁰⁴

Die Diskriminierungserfahrung von Sinti und Roma findet ihre Entsprechung in den Ergebnissen repräsentativer Meinungsumfragen mit der Gesamtbevölkerung. Eine Eurobarometer Befragung 2008 ergab, dass 25% der Deutschen sich unwohl fühlen würden, wenn Sie in der Nähe von Sinti und Roma wohnten.¹⁰⁵ Nach der Längsschnittstudie „gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ der Universität Bielefeld erklärten 2012 sogar 40% der Deutschen, sie seien nicht bereit, in der Nähe von Sinti und Roma zu leben.¹⁰⁶

103 Bundesarbeitsgemeinschaft RAA u.a. 2012.

104 Zentralrat Deutscher Sinti und Roma 2006.

105 Zit. nach RAXEN National Focal Point 2009.

106 www.spiegel.de/politik/deutschland/sinti-und-roma-studie-prangert-rassismus-an-a-872375.html.

Es kam in Deutschland zu einer Reihe von Fällen von antiziganistischer Gewalt gegen Wohnungen und Siedlungen von Sinti und Roma, zu denen Abdikeeva (2002) und End (2013) umfangreiche Daten gesammelt haben. End (2013: 24ff) führt unter anderem Brandanschläge auf ein von Roma bewohntes Haus in Sachsen-Anhalt in 2009 sowie auf 19 Wohnwagen in einer von Sinti und Roma bewohnten Siedlung in Gelsenkirchen 2010 auf. End nennt außerdem zahlreiche Beispiele für antiziganistische Mobilisierungen in städtischen Vierteln, zum Beispiel in Mannheim, Berlin-Neukölln, Dortmund und Duisburg.

Die verschiedenen Daten zu Diskriminierungserfahrungen und rassistischer Gewalt gepaart mit den Einstellungen der Mehrheitsgesellschaft deuten auf einen prekären und zum Teil versperrten Zugang von Sinti und Roma zu Wohnen hin. Verschärfend kommt hier hinzu, dass der Schutz vor Diskriminierung durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz eingeschränkt ist, da dieses Diskriminierung durch private Akteure erlaubt, wenn dadurch „ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse“ erhalten oder geschaffen werden, was ohne Zweifel ein sehr dehnbarer Sachverhalt ist (siehe II).

Zugang zu gefördertem Wohnraum

Mit der Föderalismusreform 2006 ging die Zuständigkeit für den Sozialen Wohnungsbau an die Länder über. Die einzelnen Bundesländer legen selbst die Einkommensgrenzen fest, wobei der Bund weiterhin mitfinanziert. Daneben gibt es demographische Kriterien (zum Beispiel für Haushalte mit Kindern), die den Zugang zum Sozialen Wohnungsbau erleichtern sollen.

Das Instrument des Sozialen Wohnungsbaus hat jedoch in Deutschland generell stark an Wirkungskraft eingebüßt. Die Gesamtzahl von Sozialwohnungen ist seit Anfang des letzten Jahrzehnts um rund ein Drittel gefallen, und umfasst nunmehr 1,5 Millionen Wohnungen,¹⁰⁷ was ca. 4% des Gesamtwohnungsbestandes entspricht.¹⁰⁸

Auf Basis von Experteninterviews geht der RAXEN Report Deutschland (2009: 36) davon aus, dass eine überdurchschnittliche Anzahl Deutscher Sinti und Roma in Sozialwohnungen wohnen, auch wenn gleichzeitig festgestellt wird, dass es unmöglich sei, dies genau zu quantifizieren. Es ist daher wahrscheinlich, dass die gegenwärtige (Sozial)Wohnungspolitik – mit sehr geringem Neubau von Sozialwohnungen bei stark ansteigenden Wohnungspreisen in den meisten Großstädten – den Zugang von Sinti und Roma, zusammen mit anderen Gruppen, zu bezahlbarem Wohnraum verschlechtert hat.

In der bereits erwähnten Expertenbefragung des Ergänzungsberichts zivilgesellschaftlicher Organisationen waren die Hälfte der Befragten der Ansicht, dass der Zugang von Sinti und Roma auch zum Sozialen Wohnungsbau schlechter ist als für den Rest der Bevölkerung.¹⁰⁹

Der Zugang zum Sozialen Wohnungsbau für mobile EU-Bürger hängt stark vom Ermessen der Gemeinden ab. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass dieser aufgrund der allgemeinen Knappheit von (Sozial)Wohnungen kaum besteht. Die Stadt Frankfurt zum Beispiel, hat in den letzten Jahren den Zugang von EU-Immigranten zu geförderten Wohnungen erschwert, indem man Anträge nun nicht mehr auf der Grundlage der Allgemeinen Sozialhilfe (SGB XII) sondern der restriktiveren Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) behandelte. Im Ergebnis gab es 2012 keinen Fall mehr, in dem Roma aus EU Mitgliedsstaaten eine Sozialwohnung durch das Wohnungsamt zugeteilt wurde.¹¹⁰

Roma-Flüchtlinge mit Duldungsstatus (siehe II.) haben ebenfalls häufig einen beschränkten Zugang zu Wohnraum aufgrund der eingeschränkten Rechte, die mit diesem Status verbunden sind. Die Unterbringung in Kollektivunterkünften und „Lagern“, wie ehemaligen Kasernen und anderen obsolet gewordenen Gebäuden, die sich oft in abgelegenen Gegenden befinden, ist zum Teil noch der Regelfall (z.B. in Bayern),

107 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012.

108 Statistisches Bundesamt 2014.

109 Bundesarbeitsgemeinschaft RAA et al 2012.

110 Interview mit Roma Förderverein.

auch wenn einige Städte und Gemeinden mittlerweile Zugang zum geförderten Wohnungsbau oder zum privaten Wohnungsmarkt gewähren (z.B. Berlin)

Ausbeuterische Wohnverhältnisse und Wohnungslosigkeit von Roma-Zuwanderern aus EU-Staaten

Die Wohnungssituation von neu zugewanderten Roma aus EU-Staaten ist in der Regel höchst prekär. Sie sind oft nicht in der Lage, Wohnraum auf dem regulären Wohnungsmarkt zu finden und fallen überbelegten Angeboten des informellen Marktes zum Opfer,¹¹¹ die sich durch niedrige Standards, Überbelegung und ausbeuterische Praktiken wie die Vermietung pro-Kopf oder pro-Bett kennzeichnen.¹¹²

Ein Beispiel ist der vielzitierte Fall eines Vermieters in Berlin-Neukölln, der mehrere Substandardhäuser an Roma-Familien vermietet. Ähnliche Praktiken existieren in anderen Städten, die größere Zuströme von Immigranten in prekären Situationen verzeichneten. Es gibt auch Berichte über Roma-Zuwanderern, die in Barackensiedlungen, Schrebergärten oder Industriegebieten wohnen.

Der Bezirk Berlin-Mitte hat die Wohnsituation in Arbeitsgruppen genauer untersucht. Die Berichte der bezirklichen AG-Roma von 2010¹¹³ und 2011¹¹⁴ weisen darauf hin, dass diskriminierende und ausbeuterische Praktiken von Vermietern die Wohnungssituation von zugewanderten Roma beeinträchtigen. Der Bezirk Berlin-Neukölln nennt in seinen Roma-Statusberichten Fälle von Unterbringung in aufgegebenen Häusern, Überbelegung und Ausbeutung durch überhöhte Mieten.¹¹⁵

„Der Zustand der Häuser und Wohnungen entspricht häufig nicht den nachgefragten Standards der deutschen Bevölkerung, sodass Rumänen und Bulgaren gern gesehene Mieter sind, die aus der Not heraus bereit sind, Wohnungen in einem schlechten Zustand zu unverhältnismäßig hohen Mietpreisen anzunehmen.“ Die schlechten Wohnbedingungen haben zu erhöhten Spannungen zwischen Nachbarn und zur Gründung von Nachbarschaftsinitiativen gegen die Anwesenheit von Roma in ihren Wohngebieten geführt.

Die institutionellen Dokumente weisen darauf hin, dass zur Zeit geringe Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung von Ausbeutung und der Segregation bestehen, und dass es konzertierter Maßnahmen auf Länder-, Bundes- und europäischer Ebene bedarf, um dieses Problem anzugehen, das als roma-spezifisch und über den gewöhnlichen Rahmen sozialpolitischer Interventionen hinausgehend gesehen wird.

Aus Sicht des *Berliner Aktionsplans zur Eingliederung ausländischer Roma*¹¹⁶ sollten residentielle Segregation und Diskriminierung sowie nachbarschaftliche Konflikte präventiv behandelt werden, um den sozialen Zusammenhalt sicherzustellen. Der Aktionsplan schlägt zielgruppenspezifische Maßnahmen wie Notunterkünfte für Roma-Zuwanderer, rechtliche Beratung und Unterstützung durch NRO vor, um die illegalen Praktiken auf dem Wohnungsmarkt zu bekämpfen.¹¹⁷

Eine Reihe von Projekten, die zur Verbesserung der Wohnsituation zugewanderter Roma in Berlin beitragen sollen, sind im Rahmen des Aktionsplans finanziell gefördert worden. Seit September 2012 führt *Amaro Foro* ein Projekt durch, das die Lebensbedingungen zugewanderter Roma im Bezirk Neukölln verbessern soll. Zu den zielgruppenspezifischen Maßnahmen gehören die Beratung zu Mieterrechten, Empowerment und Unterstützung von Mietern bei der Beschwerde gegen ausbeuterische Vermieter, Mediation in nachbarschaftlichen Konflikten und das Bilden von Brücken zwischen Roma-Zuwanderern und lokalen Institutionen.

111 Deutsches Institut für Urbanistik 2013.

112 Bundesministerium des Innern & Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014: 36.

113 Bezirksamt Mitte von Berlin 2014.

114 AG Roma des Bezirks Mitte von Berlin 2011.

115 Bezirksamt Neukölln von Berlin 2011.

116 Senat von Berlin 2013.

117 Ebd.: 12–13.

Die im Laufe des Projektes gewonnenen Erfahrungen, zeigen, dass diese Menschen oft zurückhaltend sind, ihre Vermieter zu verklagen und Konflikte lieber außergerichtlich klären möchten. Die Durchsetzung sozialer Rechte, die Suche nach alternativen Wohnungsmöglichkeiten und die Sensibilisierung der Mehrheitsgesellschaft können Schutz vor ausbeuterischen Vermietern und Zugang zu angemessenem Wohnraum gewähren. Auf der anderen Seite werden Fortschritt bei der Bekämpfung von Diskriminierung durch die Knappheit des Berliner Wohnungsmarkts, die häufige Verweigerung sozialer Rechte für rumänische und bulgarische Staatsbürger (welche sich in den meisten Fällen, die der Beratungsstelle bekannt werden, sich in Gerichtsprozessen als ungesetzlich erweisen), eine zu geringe Förderung sozialer Projekte sowie das Vorherrschen und die Nichtahndung antiziganistischer Einstellungen von Nachbarn und öffentlichen Einrichtungen erschwert.

Gesetzliche und politische Lösungen zur Sanktionierung illegaler Vermietungspraktiken von sog. „Schrottimmobilien“ werden zur Zeit diskutiert¹¹⁸ und haben zu einer gesetzgeberischen Initiative in Nordrhein-Westfalen geführt, die im Moment verhandelt wird.¹¹⁹

Wohnungslosigkeit ist ein weiterer Aspekt der prekären Wohnungssituation von EU Immigranten und Roma im Besonderen. In Frankfurt sind nach Schätzungen des Roma Fördervereins 300–400 zugewanderte Roma wohnungslos.¹²⁰ In Großstädten wie z.B. München und Berlin, tauchen zugewanderte Roma vermehrt in Notunterkünften für Obdachlose auf oder übernachten in Autos, Kleingartenanlagen oder Parks. Familien befinden sich zuweilen in einer besonders problematischen Situation, weil ihnen Notunterkünfte den Zugang in Ermangelung einer familiengerechten Infrastruktur die Aufnahme verweigern.¹²¹

In Berlin werden rumänischen und bulgarischen Staatsbürgern zumeist Sozialleistungen verweigert, solange sie keine Meldeadresse besitzen. Auch der Zugang zu Notunterkünften ist damit de facto ausgeschlossen, weil das Problem der Kostenübernahme durch die Sozialversicherungsträger nicht gelöst werden kann. Eine vorübergehende Lösung wurde durch die Unterbringung einiger wohnungsloser Roma-Familien gemeinsam mit deutschen Wohnungslosen und Flüchtlingen aus Afrika in einer besetzten leerstehenden Schule, der Gerhart-Hauptmann-Schule in Berlin-Kreuzberg gefunden. Auch wenn diese Familien so eine Unterkunft hatten, wurde das Problem der fehlenden Registrierung und damit des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zu sozialen Rechten nicht gelöst. Aufgrund politischen Drucks plant die Verwaltung eine baldige Räumung der Schule. Andere informelle Unterkünfte für Roma-Familien, wie eine leerstehende Eisfabrik oder die Unterbringung in Notunterkünften für Obdachlose wurden durch die Lokalverwaltungen Anfang Februar 2014 angeboten.

In Hamburg hat der Senat einen Campingplatz für Saisonarbeiter zur Verfügung gestellt, der von der *Roma und Cinti Union Hamburg* betrieben wird, nachdem private Betreiber von Campingplätzen Roma den Zugang verwehrt hatten.¹²²

Residentielle Segregation von Sinti und Roma und relevante politische Maßnahmen

Die einschlägige Forschung geht von einem Nebeneinander von residenzieller Segregation und Integration deutscher Sinti und Roma aus.¹²³ Wo Segregation existiert, ist sie aber viel geringer als in Mittel- und Osteuropa in Bezug auf das Ausmaß (also der Anteil von Sinti und Roma, die segregiert wohnen), die Homogenität der Gebiete mit Segregation (die Anteile von Sinti und Roma an der Gesamtbevölkerung eines segregierten Gebiets) und die Größe segregierter Gebiete.

118 *Städtetag* 2013.

119 *Landtag Nordrhein-Westfalen* 2014.

120 Interview mit *Roma Förderverein*.

121 *EUROCITIES* 2011.

122 Interview mit *Bildungsverein der Roma zu Hamburg*.

123 *RAXEN* 2009.

Im Hinblick auf politische Maßnahmen gegen Segregation soll zunächst auf die Ausnahme im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz verwiesen werden, die im Namen der Verhinderung von Segregation Diskriminierung rechtfertigt (siehe oben und V.1). Auf die wesentlich weiter gefasste Politik der integrierten Entwicklung benachteiligter Gebiete im Programm Soziale Stadt wird weiter unten eingegangen.

Segregation von Sinti und Roma in Deutschland ist das Ergebnis einer Kombination von Faktoren. Dazu gehören Diskriminierung, Präferenzen, innerhalb der Gruppe zu wohnen, und Praktiken der Vergabe von Wohnungen durch öffentliche Institutionen.¹²⁴ Es wäre daher zu einfach, alle Formen der Segregation von Sinti und Roma rundweg als Problem zu betrachten.

Ein wichtiger historischer Faktor für die Segregation deutscher Sinti und Roma sind kollektive Umsiedlungen von Sinti und Roma-Communities aus den nach dem Genozid entstandenen informellen Notsiedlungen in den wachsenden Sektor des Sozialen Wohnungsbaus. Neben solchen Umsiedlungen durch lokale Wohnungsbaugesellschaften fanden auch Versuchen der Dekonzentration statt.¹²⁵ Man kann davon ausgehen, dass in einigen dieser Fälle eine Umsiedlung von Sinti und Roma als Familie oder in größeren Gruppen, also eine teilweise Aufrechterhaltung von Segregation, von den Betroffenen zumindest toleriert wurde.¹²⁶

Kleinräumige Segregation findet weiterhin statt in Form einiger aktuellerer Gemeinschaftswohnprojekte für Sinti und Roma, die in Kooperation mit Sinti und Roma, z.B. In Kiel, Koblenz, München und Köln durchgeführt wurden. Die Wohngenossenschaft Maro Temm ("unser Ort") für Sinti und Roma in Kiel ist ein Beispiel für diesen Ansatz. Sie entstand 2007 als eine Initiative des Landesverbands der Sinti und Roma in Schleswig-Holstein und besteht aus 13 Reihenhäusern, in denen insgesamt ca. 50 Sinti und Roma wohnen. Die Siedlung wurde durch Kredite des Landes und der Stadt Kiel sowie durch private Spenden gefördert.¹²⁷ Nach Aussagen des Landesverbandes sollen durch das Projekt der intergenerationelle Dialog und der biculturelle Austausch auf der Basis des Erhalts der Kultur und Sprache der Sinti und Roma und der Offenheit gegenüber der Mehrheitsgesellschaft gefördert werden.¹²⁸

Die Segregation zugewanderter Roma verläuft nach anderen Mustern. Im Fall von Flüchtlingen mit Duldungsstatus handelt es sich dabei um eine durch institutionelle Praxis bzw. den fehlenden Zugang zum Wohnungsmarkt (siehe oben) erzwungene Segregation, welche sich allerdings ortsweise durch eine Veränderung der Zuweisung von Wohnraum abgeschwächt hat. Die Segregation von Roma aus EU-Mitgliedsstaaten ist hoch, sowohl in Bezug auf die Konzentration auf bestimmte Städte, als auch auf bestimmte, oft benachteiligte Wohngebiete innerhalb dieser Städte. Sie ist das Resultat von Kettenmigration, einer schlechten Position auf dem Wohnungsmarkt, ausbeuterischer Praktiken und dem Fehlen staatliche Intervention. Diese Situation stellt eine Herausforderung für lokale Akteure dar, die nötigen Integrationsmaßnahmen in Bezug auf Orientierung, Beratung und Sprachkurse aufzubringen.

Integrierte Maßnahmen für Wohnen und Quartiersentwicklung

Das wichtigste Politikinstrument für integrierte Maßnahmen der Quartiersentwicklung ist das seit 1999 laufende Programm Soziale Stadt. Mit Mitteln der Länder, des Bundes und der EU (ERDF und ESF) werden integrierte soziale und bauliche Maßnahmen in den am stärksten benachteiligten Quartieren durchgeführt. Programmschwerpunkte sind die Verbesserung des Wohnumfeldes und der Quartiersinfrastruktur, kombiniert mit quartiersbezogenen Maßnahmen für soziale Integration, die Integration von Migranten und die Stärkung des nachbarschaftlichen Zusammenhalts. Der Ansatz des Programmes ist partizipativ. Nach deutlichen Kürzungen um 40% und einer Schwächung des ressortübergreifenden Charakters des Programms unter der letzten Bundesregierung sind die Bundesmittel nun wieder um 150m aufgestockt worden. Das aktuelle Programmbudget (2014) beläuft sich auf 400 Millionen Euro.

124 Bundesarbeitsgemeinschaft RAA et al. 2012.

125 RAXEN National Focal Point Germany 2009: 32.

126 Interview mit Landesverband der Sinti in Hamburg.

127 RAXEN 2009: 51.

128 www.sinti-roma-sh.de/index.php/maro-temm.

Auch wenn über die Anteile von Sinti und Roma an der Bevölkerung der ca. 400 Programmgebiete der sozialen Stadt keine Daten vorliegen, sind einige Beispiele von Gebieten mit einem höheren Bevölkerungsanteil von Sinti und Roma bekannt.

Der Bericht des Raxen National Focal Point führt eine Fallstudie von Wohnungssanierungen im Programmgebiets Unterer Asterstein in Koblenz auf, in dem es sich bei ca. der Hälfte der rund 260 Mieter um deutsche Sinti handelt. Die Maßnahmen wurden mit der Partizipation der Bewohner durchgeführt und beinhalteten die Renovierung der Wohnungen, die Umgestaltung öffentlicher Räume nach den Bedürfnissen der Bewohner sowie eine Verbesserung des Angebots von sozialen Unterstützungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Gebiet. Ein weiteres im Raxen-Bericht genanntes Programmgebiet ist das Quartier Frischer Mut in Mannheim, wo 20% unter den 1.200 Bewohnern deutsche Sinti sind. Die Maßnahmen beinhalteten die Renovierung des Bestandes von Einfachsozialwohnungen aus den 1950er Jahren, die Verbesserung der sozialen Infrastruktur (Kindergarten), die Verbesserung des Wohnumfeldes durch den Bau eines Spielplatzes sowie die Einrichtung von Vorgärten unter der Beteiligung der Bewohner.

Aufgrund der Konzentration von zugewanderten Roma in benachteiligten Gebieten, von denen einige Programmgebiete der *Sozialen Stadt* sind, ist das Programm auch für diese Gruppe relevant.¹²⁹ Durch seinen integrierten Ansatz bietet es die Möglichkeit, die oft mehrdimensionale Benachteiligung von Mitgliedern dieser Gruppe in Bereichen wie Wohnen, Gesundheit, Bildung und Arbeitsmarkt gleichzeitig anzugehen. Mehrere Städte, darunter Dortmund, Duisburg und Berlin nutzen gegenwärtig Soziale Stadt Programme und ihre ressortübergreifenden Arbeitsstrukturen, um Maßnahmen für Immigranten aus EU-Mitgliedsstaaten zu entwickeln. Dies schließt auch neue Projekte in Bereichen wie Community Building, Mediation und Bekämpfung ausbeuterischer Wohnverhältnisse ein.¹³⁰

Die Taskforce Okerstraße in Berlin ist eine Initiative, die im Kontext eines Sozialen Stadt Programmgebietes entstand. Das Projekt wurde vom Integrationsbeauftragten des Bezirks Berlin-Neukölln ins Leben gerufen, stützte sich auf bestehende Kooperationsstrukturen des Programmgebietes Soziale Stadt und zielte darauf ab, das Gebiet aufzuwerten und problematische Wohnverhältnisse zu beenden. Neben anderen Gruppen gehörten Sinti und Roma sowie Wanderarbeiter zu den expliziten Zielgruppen des Projektes, die als Bedrohung des sozialen Zusammenhalts betrachtet wurden.

Nach Informationen von Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen verzichtete das Projekt auf einen partizipativen Ansatz (rumänische Übersetzung wurde beispielsweise nur zeitweise eingesetzt) und perpetuierte antiziganistische Stereotype („vernachlässigte Kinder“). Es verfolgte eine Logik der sozialen Kontrolle und der Verdrängung und wurde daher von Vertretern der Zivilgesellschaft stark kritisiert. In einer zweiten Phase wurde die Verantwortung für das Projekt an die Bildungsverwaltung des Bezirks übergeben, was zu einer Neuausrichtung führte. Aufgrund seines problematischen Ansatzes sollte dieses Projekt jedoch nicht als „promising practice“ (vielversprechendes Projekt) betrachtet werden, wie im Fact Sheet Roma Integration Deutschland der Europäischen Kommission von 2014 der Fall ist.¹³¹

Einbeziehung der lokalen und regionalen Ebene und der Zivilgesellschaft im Politikfeld Wohnen

Wie bereits in Kapitel 1 angesprochen wurde, kann für Deutschland nicht von einer ausgebildeten Koordinierung der Maßnahmen im EU-Rahmen für die Integration von Roma Integration durch den Bund mit Ländern, Städten und Zivilgesellschaft gesprochen werden. Dies gilt ebenfalls für den Bereich des Wohnens. In diesem Politikfeld haben Städte und Länder jedoch selbst wichtige Kompetenzen, mit denen sie direkt auf eine Verbesserung der Situation von Sinti und Roma einwirken können, z.B. im Sozialen Wohnungsbau, in der Unterbringung von Flüchtlingen oder in der Ausgestaltung von Programmgebieten der Sozialen Stadt (auch wenn der Bund hier die Kapazität des Programms von 2011 bis 2013 durch seine Kür-

129 Deutsches Institut für Urbanistik 2013.

130 Ebd.

131 Interview mit *Amaro Foro*.

zungen erheblich geschwächt hat). Das heißt, Städte und Länder müssen nicht nur einbezogen werden, sondern können auch eigenständig Veränderungen bewirken.

Es gibt dennoch sicherlich Potenzial für eine stärkere Moderations- und Koordinationsrolle des Bundes auch im Bereich des Wohnens des EU-Rahmens für Roma Integration. Nach längerer Passivität hat der Bund nun begonnen, durch die Einberufung der Staatssekretärsgruppe zum Thema EU-Mobilität zur Klärung der sozialen Rechte von EU-Bürgern, z.B. im Zugang zu geförderten Wohnungen, oder zur Koordinierung von Maßnahmen gegen ausbeuterische Wohnverhältnisse beizutragen.¹³²

Außerhalb des Themenfelds EU-Mobilität findet jedoch keine Koordinierung zwischen Bund und den untergeordneten Verwaltungsebenen statt. Es wäre zum Beispiel wichtig, positive Maßnahmen für deutsche Sinti und Roma im Bereich des Wohnens hervorzuheben und den Austausch zu diesem Thema zu fördern. Die insgesamt schwache Koordination des Bundes ist auch an dem äußerst dünnen Inhalt des Kapitels Wohnen im letzten Fortschrittsbericht der Bundesregierung im EU Roma Rahmen erkennbar.

Sinti- und Roma- sowie andere zivilgesellschaftliche Organisationen sind gelegentlich in lokale und regionale Projekte im Bereich des Wohnungsbaus (z.B. Maro Temm, siehe oben) oder im Programm Soziale Stadt eingebunden worden. In beiden Fällen handelt es sich aber immer noch eher um Ausnahmen als um einen entwickelten Ansatz der Partizipation.

132 Bundesministerium des Innern & Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014.

BIBLIOGRAPHIE

Quellen und Dokumente

- Amaro Foro e.V., Presseerklärung des 7. August 2013, Amaro Foro e.V. zum „Berliner Aktionsplan zugewanderter Roma“ (2013): <http://www.amaroforo.de/pressemitteilung-über-berliner-aktionsplan-zur-einbeziehung-ausländischer-roma> (aufgerufen am: 20. Mai 2014)
- Abgeordnetenhaus Berlin (2013): Berliner Aktionsplan für die Einbeziehung ausländischer Roma <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-1094.pdf> (aufgerufen am: 7. Februar 2014)
- AG Roma des Bezirks Mitte von Berlin (2011): Zweite Fachliche Stellungnahme zur Situation von Roma aus Bulgarien und Rumänien. „Nein, es ist nicht alles in Ordnung! Wegducken hilft nicht! Abwarten bringt keine Lösung!“ http://www.berlin.de/imperia/md/content/bamitte/praeventionsrat/ag_roma/abwarten_ist_keine_loesung_22072011.pdf?start&ts=1333442598&file=abwarten_ist_keine_loesung_22072011.pdf (aufgerufen: 22. Mai 2014)
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Bevölkerungseinstellungen zu Sinti und Roma (2014) http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Umfrage_Sinti_Roma.pdf?__blob=publicationFile (aufgerufen am: 3. Juli 2014)
- Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) <http://www.gesetzebayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psm!showdoccase=1&doc.id=jlr-EUGBY2000rahmen&doc.part=X> (aufgerufen am: 2. Juli 2014)
- Bezirksamt Mitte von Berlin, AG Roma (2014): http://www.berlin.de/ba-mitte/org/praeventionsrat/ag_roma.html (aufgerufen am: 20. Mai 2014).
- Bezirksamt von Neukölln (2014): 4. Roma Statusbericht. Kommunale Handlungsstrategien im Umgang mit den Zuzügen von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa <http://www.berlin.de/imperia/md/content/baneukoelln/bischuku/4.romastatusberichtmai2014.pdf?start&ts=1399899531&file=4.romastatusberichtmai2014.pdf> (aufgerufen am: 27. Mai 2014)
- Bezirksamt Neukölln von Berlin (2013): 3. Roma-Statusbericht Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa, Berlin – Neukölln, März 2013 http://www.berlin.de/imperia/md/content/baneukoelln/flyer/3_romastatusbericht.pdf?start&ts=1362131366&file=3_romastatusbericht.pdf (aufgerufen am: 20. Mai 2014)
- Bezirksamt Neukölln von Berlin (2012): 2. Roma-Statusbericht, Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa, Berlin – Neukölln April 2012 <http://www.berlin.de/imperia/md/content/baneukoelln/romastatusberichtapril2012.pdf?start&ts=1333626146&file=romastatusberichtapril2012.pdf> (aufgerufen am: 20. Mai 2014)
- Bezirksamt Neukölln von Berlin (2011): Roma Statusbericht Berlin – Neukölln, September 2011 <http://www.berlin.de/imperia/md/content/baneukoelln/romastatusberichtseptember2011.pdf?start&ts=1333626132&file=romastatusberichtseptember2011.pdf> (aufgerufen am: 25. Mai 2014)
- Bundesministerium des Innern (2011): Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission. EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 – Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration der Roma bis 2020 http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_germany_strategy_de.pdf (aufgerufen am: 7. Februar 2014)
- Bundesministerium des Innern, Informationen von Deutschland über den Fortschritt bei der Umsetzung des Berichts (2013): „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 – Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland“
- Bundeministerium des Innern & Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014): Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Antwort zur parlamentarischen Anfrage von MdB Caren Lay, Nr. 236/Juli, vom Staatssekretär Jan Mücke
- Bundesregierung (2013) Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen
- CDU Deutschlands, CSU-Landesleitung, SPD, Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode (2014) (CDU et al. 2014)
- Deutscher Bundestag (2014): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Tom Königs, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen. Drucksache 18/1084 vom 08.04.2014. Teilhabe und Integration der Sinti und Roma in Deutschland
- Deutscher Bundestag (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Herbert Behrens, Sevim Dagdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/12895 vom 26.04. 2013. Haltung der Bundesregierung zum Umgang mit EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern aus Rumänien und Bulgarien (Deutscher Bundestag 2013a)
- Deutscher Bundestag (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/73 vom 20.12.2013. Soziale Rechte bulgarischer und rumänischer EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland (Deutscher Bundestag 2013b)
- Deutscher Bundestag (2011): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNE. Drucksache 17/5536 vom 22.09.2011. Zur Situation von Roma in der Europäischen Union und in den (potentiellen) EU-Beitrittskandidatenstaaten
- European Commission, The European Union and Roma – Country Fact Sheet. Germany (2013)
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_country_factsheets_2013/germany_en.pdf (aufgerufen am: 20. Mai 2014)
- Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS N° 157 (1995)
- Freie und Hansestadt Hamburg (2013): Abschlussbericht der Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft „Armutswanderung aus Osteuropa“, Hamburg, den 11. Oktober 2013
- Kommunale Gesundheitskonferenz Köln, AG Migration und Gesundheit (2013): Kölner Gesundheitswegweiser für Migrantinnen und Migranten, Stand: Oktober 2013 http://www.drk-koeln.de/fileadmin/Medien/Kvkoeln/pdf/Gww_2und3_Quartal-2013_Online.pdf (aufgerufen am: 25. Mai 2014)
- Landtag von Baden-Württemberg (2013): Mitteilung der Landesregierung, Information über Staatsvertragsentwürfe; Entwurf des Vertrages des Landes Baden-Württemberg mit dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Baden-Württemberg e. V. 15. Wahlperiode; Drucksache 15/4128;08. 10. 2013
- Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/472 (Stuttgart 2011) (Land Baden-Württemberg 2013)
- Landtag von Baden-Württemberg, Gesetzesbeschluss des Landtags. Gesetz zu dem Vertrag des Landes Baden-Württemberg mit dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Baden-Württemberg e.V., Drucksache 15/4528 (Stuttgart 2013) (Landtag Baden-Württemberg 2013)
- Landtag Nordrhein-Westfalen, Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (31.) und Ausschuss für Kommunalpolitik (49). Ausschussprotokoll APr 16/480, 16. Wahlperiode 18.02.2014 (2014)
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA16-480.pdf> (aufgerufen am: 20 May 2014)
- Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg, Operationelles Programm. Chancen fördern – der Europäische Sozialfonds in Baden-Württemberg im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für die Förderperiode 2007-2013 (Stuttgart 2007) (Ministerium für Soziales 2007)
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Bericht der IMAG „Zuwanderung aus Südosteuropa“ über den aktuellen Sachstand. 14. Januar 2014
- Innenministerium(2008): Nationaler Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz
http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150674/publicationFile/18318/Nationaler_Aktionsplan_gegen_Rassismus.pdf (aufgerufen am: 20. Januar 2014)
- Senat von Berlin, Berliner Aktionsplan zur Einbeziehung ausländischer Roma (2013)
<http://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/IIIPlen/vorgang/d17-1094.pdf> (aufgerufen am: 8. Mai 2014)

United Nations. Human Rights Council (2010) Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Mission to Germany. <http://www.refworld.org/docid/4c036cf72.html> (aufgerufen am: 08.03.2014)

UN Menschenrechtskonvention <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml> (aufgerufen am: Juli 2014) Statistisches Bundesamt, Bautätigkeit und Wohnungen. Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 2011 (2014)

Berichte und Studien

Abdikeeva, Alpha (2002): Germany's Policies toward Sinti and Roma: Living Apartheid? European Roma Rights Centre <http://www.errc.org/article/germanys-policies-toward-sinti-and-roma-living-apartheid/777> (aufgerufen am: 20. Mai 2014)

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2012 (2012): Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf <http://www.bildungsbericht.de/img/bb12cover.pdf> (aufgerufen am: 2. Juli 2014)

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2014 (2014): Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf http://www.bildungsbericht.de/daten2014/bb_2014.pdf (aufgerufen am: 2. Juli 2014)

Bartlett, W., Benini, R., Gordon, C. (2011): *Measures to promote the situation of Roma EU citizens in the European Union*, Brussels: European Parliament – Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (Hrsg.)

Bundesärztekammer (2013): Stellungnahme der Zentralen Ethikkommission bei der Bundesärztekammer. "Versorgung von nicht regulär krankenversicherten Patienten mit Migrationshintergrund" Deutsches Ärzteblatt, Jg. 110, Heft 18, 13. März 2013

Bundesarbeitsgemeinschaft RAA; Madhouse; RomnoKher (2012): Ergänzungsbericht von Vertreter/innen der Roma Zivilgesellschaft und anderer Interessenträger und Expert/innen zum Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission zum EU-Rahmen für Nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 <http://bag-raa.de/PDF/Ergaenzungsbericht%20NRIS%20Maerz%202012.pdf> (aufgerufen am: 7. Februar 2014)

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Vallizadeh, Ehsan (2013): Arbeitsmigration oder Armutsmigration. Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien, in: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung IAB-Kurzbericht, 16/2013 <http://doku.iab.de/kurzber/2013/kb1613.pdf> (aufgerufen am: 22. Mai 2014)

Brüggemann, Christian; Hornberg, Sabine; Jonuz, Elizabeta (2013): Heterogenität und Benachteiligung – die Bildungssituation von Sinti und Roma in Deutschland, in: Hornberg, Sabine; Brüggemann, Christian. Die Bildungssituation von Roma in Europa

Bündnis für Demokratie und Toleranz gegen Extremismus und Gewalt – BfDT (2013): Geschäftsjahr 2011/2012. Bundesweiter Ansprechpartner und Impulsgeber für die Zivilgesellschaft (BfDT)

Central Council of Sinti and Roma, Equal participation for Sinti and Roma in Germany. Position paper on the European Union framework to improve the situation of Roma in Europe (2011)

Decker, Oliver; Kiess, Johanness; Brähler, Elmar (2014): Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014. Die „Mitte“-Studien der Universität Leipzig

Deutsches Rotes Kreuz e.V. (2013): Gesundheitsversorgung für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in Deutschland. Zugang zur Gesundheitsversorgung für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger – Handreichung zu den rechtlichen Grundlagen; <https://www.drk-wb.de/download-na.php?dokid=23582> (aufgerufen am: 8. Mai 2014)

Deutsches Institut für Urbanistik (2013): Neue Armutszuwanderung aus Südosteuropa. Bundestransferstelle Soziale Stadt. Kurzexpertise. Berlin

Egenberger, Vera (2012): Das Verbandsklagerecht. Bestehende rechtliche Rahmenbedingungen und Erfahrungen mit ihnen http://www.bug-ev.org/fileadmin/user_upload/Verbandsklagerecht_-_Artikel.pdf (aufgerufen am: 7. Februar 2014)

End, Markus (2013): Gutachten Antiziganismus. Herausgegeben von Daniel Strauß. RomnoKher – Haus für Kultur, Bildung und Antiziganismusforschung

End, Markus (2014): Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit. Strategien und Mechanismen medialer Kommunikation

- EUROCITIES (2011): The Berlin mobile contact point for EU migrant workers and Roma from the perspective of the service providers
- EUROCITIES (2011): Roma School Mediation, Peer Review Report
http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Report_PR_Roma_school_mediation.pdf
(aufgerufen am: 2. Juli 2014)
- FRA (2009): Die Situation von Roma-EU-Bürgern, die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten niederlassen. Bericht.
- FRANET National Focal Point (2012): The situation of Roma 2012. Social Thematic Study. German Institute for Human Rights
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (online), Mehr Geld für Migranten. 04.01.2014.
<http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/debatte-ueber-zuwanderung-mehr-geld-fuer-migranten-12737400.html> (aufgerufen am: 27. Januar 2014) (FAZ 2014)
- Freie und Hansestadt Hamburg, Abschlussbericht der Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft „Armutswanderung aus Osteuropa“, Hamburg, den 11. Oktober 2013
- Holzheider, Hans (2014): Ausgeliefert. Süddeutsche Zeitung, 14 April, S. 3
- Hermanin, Constanza; de Kroon, Eefje (2013): The Race Equality Directive: a Shadow Report. Lessons learnt from the Implementation in nine EU member states. Annexes I and II. Open Society Justice Initiative.
<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Race-Equality%20Directive-Shadow-Report-20130711.pdf> (aufgerufen am: 20. Januar 2014)
- Hofmann, Rainer (2012): Konkrete Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten: Monitoringberichte des Beratenden Ausschusses, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Gleichberechtigte Teilhabe für Sinti und Roma in Deutschland. Rahmenstrategie der Europäischen Union für die Verbesserung der Lage von Roma in Europa
- Hummels, Ulrike (2014): Schmerzen und nicht krankenversichert. Deutsche Welle Online, 1 January 2014, in:
<http://www.dw.de/schmerzen-und-nicht-krankenversichert/a-17307653>
(aufgerufen am: 1. Juli 2014)
- Kohlberg, Britta, Strauß, Daniel u.a. (2012): Ergänzungsbericht von Vertreter/innen der Roma-Zivilgesellschaft und anderer Interessenträger und Expert/innen Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission zum EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, 12. März 2012
- Krause, Mareile (2013): Pädagogik mit Roma und Sinti in Hamburg. Roma und Sinti Bildungsberater/innen in Hamburger Schulen (Präsentation)
- Kyuchukov, Hristo (2012): Roma School Mediators in Berlin <http://www.raaberlin.de/Neu2011/PDFDatein/Kyuchukov,%20Roma%20School%20Mediation%20evaluation%20report.pdf> (aufgerufen am: 2. Juli 2014)
- Lechner, Claudia (2012): The situation of Roma. FRANET National Focal Point. Social Thematic Study. European Forum for Migration Studies
- Ludwig, Sebastian (2013): Überblick aufenthalts- und sozialrechtliche Situation von Roma in Deutschland. Präsentation auf der Fachtagung „Junge Roma in Deutschland“ 24. April – 25. April 2013
http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/Sebastian_Ludwig__Ueberblick_ueber_die_aufenthaltsund-sozialrechtliche_Lage_von_Roma_in_Deutschland.pdf (aufgerufen am: 5. Mai 2014)
- Mirbach, Thomas; Triebel, Katrin; Farrokzhad, Schachrzad (2013): Programmevaluation „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“, 2. Förderrunde – Zwischenbilanz
- OECD (2014): Better Life Index, Germany, Chapter Health
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/de/countries/germany-de> (aufgerufen am: 7. April 2014)
- Petric, Andrea; Servant, Irene (2013), Sinti und Roma-Bildungsarbeit als Profession (Präsentation). http://www.f-bb.de/fileadmin/Veranstaltungen/131202-03_XENOS_Verstetigung_und_Transfer_-_wie_geht_das_/Petric_Servant_Zertifizierung_Sinti_und_Roma_Bildungsarbeit.pdf (aufgerufen am: 3. Juli 2014)
- RAXEN National Focal Point Germany (2009): Thematic Study Housing Conditions of Sinti and Roma. Mario Peucker with Annett Bochmann and Rachel Heidmann. European Forum for Migration Studies (efms)
- Rom e.V. (2013): Amaro Kher. Schulprojekt für Roma-Flüchtlingskinder

- Ruiz Torres, Guillermo; Schlambach, Raphael (2004): Report Germany, in: Ruiz Torres, Guillermo (Hrsg.) Roma and the Labour Markets
- Spiegel Online, Gutachten: Regierung versagt beim Schutz von Sinti und Roma, in: Der Spiegel 12.11.2012
www.spiegel.de/politik/deutschland/sinti-und-roma-studie-prangert-rassismus-an-a-872375.html (aufgerufen am: 25. Mai 2014)
- Strauß, Daniel (2012): Studie zur aktuellen Bildungssituation deutscher Sinti und Roma. Dokumentation und Forschungsbericht. http://www.stiftung-evz.de/fileadmin/user_upload/EVZ_Uploads/Publikationen/Studien/2011_Marburg-strauss_studie_sinti_bildung.pdf (aufgerufen am: 19. Juni 2014)
- Yin-Har Lau, Anne, Ridge, Michael (2011): Addressing the impact of social exclusion on mental health in Gypsy, Roma, and Traveller Communities, Mental Health and Social Inclusion, Vol. 15 No. 3, 2011
- Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (2006): Ergebnisse der Repräsentativumfrage des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma über den Rassismus gegen Sinti und Roma in Deutschland. Heidelberg
- Zentrum für Antisemitismusforschung (2007): Zur Lage von Kindern aus Roma-Familien in Deutschland. Im Auftrag von UNICEF

ANNEX: Interview Partners

Deutscher Städtetag	Uda Bastians	21-01-2014
Anti-Diskriminierungsstelle des Bundes	Sera Choi	12-12-2013
Büro zur Umsetzung des Gleichbehandlungsgesetzes	Vera Egenberger	09-12-2013
Experte zum Antiziganismus	Markus End	31-01-2014
Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, III B	Robin Schneider Referatsleiter Querschnittsfragen der Integrationspolitik	11-01-2014
Landeshauptstadt München Amt für Wohnen und Migration Interkulturelle Arbeit und Migration S-III-M	Surya Diwald, Netzwerkkoordinatorin für Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den neuen EU-Ländern mit Schwerpunkt Sinti und Roma	30-01-2014
Madhouse München e.V.	Alexander Diepold	28-01-2014
Diakonie Hasenberg e.V. – Junge Arbeit/Drom Sinti und Roma	Johanna Hein	04-12-2013
Roma Förderverein e.V., Frankfurt am Main	Joachim Brenner	24-01-2014
Hessische Staatskanzlei	Herr Schmelz (Kultur, Wissenschaft und Kunst)	24-01-2014
Hessisches Ministerium für Soziales und Integration	Agnes Bucaille-Euler Abteilung Soziales Referat für Vertriebene, Flüchtlinge und Spätaussiedler	17-01-2014
Netzwerk gegen Diskriminierung Hessen	Philip Nogueira	20-01-2014
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	Anja Kraska <i>„Gesellschaftliche Teilhabe von Migranten“</i>	29-01-2014
Landesverband der Sinti und Roma in Nordrhein- Westfalen	Roman Franz	29-01-2014
Integrationszentrum Duisburg	Elisabeth Pater	28-01-2014
Anwaltskanzlei Hochfeld	Wolfgang Schwab, lawyer	30-01-2014
Landesverband der Sinti und Roma in Niedersachsen	Channy Rosenbach, chairman	16-01-2014
Beratungsstelle für Sinti und Roma in Niedersachsen	Boris Erchenbrecher	16-01-2014
Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung	Herbert Jelit, Jens Jeitner (Integration und Teilhabe), Dr. Ilse Bramsche, Christian Amborst (Soziales)	16-1-2014
Bildungsgenossenschaft Südniedersachsen	Ortrud Krikau Projekt „Fairleib“	15-01-2014
Roma Center Göttingen	Kenan Emini	15-01-2014
Bildungsverein der Roma zu Hamburg; Roma und Cinti Union	Marko Knudsen	29-11-2013
Landesverband der Sinti in Hamburg	Inge Weiß Cornelia Kerth	29-11-2013
Karola e.V., Hamburg	Regina Bakar	30-11-2013

Integrationsagentur Gesundheit Köln	Kora Kaminski	18-04-2014
Rom e.V. Köln	Kurt Holl	14-05-2014
Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma	Oliver von Mengersen	17-05-2014
Freudenberg Stiftung	Christoph Leucht, Consultant	10-05-2014
Universität zu Köln	Dr. Elisabeth Jonuz	14-05-2014
Landesverband deutscher Sinti und Roma in Rheinland-Pfalz	Jaques Delfeld	09-02-2014
Bundesland Rheinland Pfalz	Kurt Beck, Ministerpräsident a.D.	16-04-2014
Integrationsbeauftragte der Landesregierung, Saarland	Sevim Tasciu	05-02-2014
Arbeitsgemeinschaft der Beiräte für Migration und Integration in Rheinland Pfalz	Nurhayat Canpolat	25-01-2014
Stadt Völklingen	Wolfgang Bintz, Bürgermeister	19-03-2014
UNICEF – Department Communication and Children Rights	Lena Ditz	29-01-2014
Programm Toleranz Fördern – Kompetenz Stärken	Tomas Schüller	03-02-2014
Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten- und Integrationsbeiräte Bayerns – AGABY –		27-01-2014
Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“	Wanja Hargens	20-03-2014

Dieser Bericht wurde durch ein Bündnis von Organisationen der Zivilgesellschaft verfasst, das sich aus folgenden Organisationen zusammensetzt: *Amaro Drom* (leitende Organisation), *Amaro Foro*, *Roma Büro Freiburg* und *Sozialfabrik e.V.* (Forschungszentrum). Die wissenschaftliche Koordination des Berichts übernahm Guillermo Ruiz Torres (*Sozialfabrik e.V.*), das allgemeine Management des Projektes Emran Elmazi (*Amaro Drom*).

Die Autoren waren Guillermo Ruiz Torres (*Sozialfabrik e.V./Freie Universität Berlin*), Anna Striethorst (*Sozialfabrik e.V./Freie Universität Berlin*) und Dirk Gebhardt (*Sozialfabrik e.V./GRITIM-Universität Pompeu Fabra, Barcelona*). Emran Elmazi war für die Gesamtkoordination der Monitoringgruppe verantwortlich. Weitere Beiträge lieferten Emran Elmazi, Diana Botescu, Jonathan Mack, Merdjan Jakupov und Mirja Leibnitz. Die Übersetzung aus dem Englischen übernahmen Christian Meier und Bernd Krippner. Die Herausgeber sind: Guillermo Ruiz Torres und Emran Elmazi.

Folgende Organisationen waren in beratender Funktion an der Erstellung des Berichtes beteiligt: Sekretariat der Stiftung zur Dekade der Roma Inklusion (Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation), die Abteilung für Public Policy der Universität Mitteleuropas (Central European University's Department of Public Policy) das Europäische Zentrum zu Rechten der Roma (European Roma Rights Centre), Habitat for Humanity, der Fonds zur Bildung der Roma (Roma Education Fund) und seitens der Stiftungen Open Society das Programm „Making the Most of EU Funds for Roma“ und das Gesundheitsprogramm für Roma (Roma Health Project).

In den Jahren 2013–2014 hat das Sekretariat der Dekade die Erstellung von Berichten der Zivilgesellschaft in 8 Ländern unterstützt: Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Frankreich, Deutschland, Italien, Montenegro, Serbien und Großbritannien. Im Pilotjahr 2012 wurde die Erstellung der Berichte zu folgenden Ländern unterstützt: Albanien, Bulgarien, tschechische Republik, Ungarn, Makedonien, Rumänien, Slowakei und Spanien.

Die Berichte beinhalten ergänzende und zusätzliche, durch die Bündnisse der Zivilgesellschaft gewonnene Informationen zu den Fortschrittsberichten der Roma Dekade, die durch die Teilnehmerstaaten an der Dekade der Roma Inklusion eingereicht wurden, sowie zu allen Berichten, die staatliche Institutionen zur Umsetzung ihrer nationalen Strategien zur Roma-Inklusion bei der Europäischen Kommission eingereicht haben. Durch diese Monitoring-Berichte wird nicht der Anspruch erhoben, quantitative Berichterstattungen und Auswertungen zu ersetzen, die von staatlichen Institutionen durchgeführt werden. Vielmehr wird beansprucht, Wissen, das auf lokaler Ebene erworben wurde, in nationale und Europäische Prozesse einfließen zu lassen. Die Berichte sollten die tatsächlichen sozialen Auswirkungen von Regierungsmaßnahmen reflektieren. Diese Berichte der Zivilgesellschaft liefern, zusätzlich zu den offiziellen, weitere Daten, stellvertretende im Falle nicht-existierender offizieller Daten, oder eine alternative Auswertung veröffentlichter Daten.

Dieses Projekt wird vom Sekretariat der Stiftung zur Dekade der Roma Inklusion in Zusammenarbeit mit dem Programm der Stiftungen Open Society „Foundation's Making the Most of EU Funds“ koordiniert. Das Projekt wird durch das Büro für Initiativen zu Roma der Stiftungen Open Society (OSF Roma Initiatives Office) gefördert.



Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Teréz körút 46.

1066 Budapest, Hungary

www.romadecade.org