



Spanien 2006

Kommunales Programm zur Beseitigung von Barackensiedlungen in Avilés (Asturien)

Synthesebericht

Will Guy and José Manuel Fresno



On behalf of
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Inhalt

Zusammenfassung	2
1. Problemstellung.....	4
2. Der europäische Kontext.....	7
2.1 Verstärkte Wahrnehmung der Roma-Ausgrenzung in Europa.....	7
2.2 EU-Erweiterung und Roma-Minderheiten in MOE	7
2.3 Soziale Eingliederung in der EU und die Lissabon-Strategie.....	9
3. Ein Beispiel für bewährte Praktiken:	
Beseitigung von Barackensiedlungen und soziale Eingliederung von Roma in Avilés	10
3.1 Die Roma im <i>Principado de Asturias</i> und in Avilés	11
3.2 Programm zur Beseitigung von Marginalsiedlungen (PECH)	12
3.3 Die wichtigsten Ergebnisse des Programms	15
4. Bedeutung für und Übertragbarkeit auf andere einzelstaatliche Kontexte.....	16
4.1 Teilnehmerstaaten an der Peer Review.....	16
4.2 Interessensvertretungen	33
4.3 Debatte im Peer-Land und Übertragbarkeit	37
4.4 Überlegungen zur Übertragbarkeit im Gastgeberland	39
5. Schlussfolgerungen und Lehren.....	40
5.1. Schlussfolgerungen	40
5.2 Erkenntnisse.....	42
Anhang	
1. Karte 1: Asturien – Principado de Asturias.....	47
2. Tabelle 1: Verteilung der Roma-Bevölkerung in Avilés nach Barackensiedlungen (1989)....	47
3. Tabelle 2 & Diagramm 1: Budgetausstattung des PECH-Programms 1989-2006 (in Euro)..	48
4. Karte 2: Verteilung der für die Umsiedlung herangezogenen Wohnungen in Avilés	49
5. Tabelle 3. Aktuelle Unterkunftsform der beobachteten Bevölkerung, nach Zonen.....	49
6. Studie zu sozial ausgegrenzten Roma-Wohnorten in der Tschechischen Republik (2006) ..	50
7. Literatur.....	51

Zusammenfassung

Die Problemstellung im europäischen Kontext

Die Ausgrenzung der Sinti und Roma (auf die hier unter der international üblichen Sammelbezeichnung "Roma" Bezug genommen wird) in ganz Europa ist anhaltend und offensichtlich. Diese Ausgrenzung von den Mehrheitsgesellschaften ist sowohl räumlicher, sozialer als auch wirtschaftlicher Art und betrifft auch den Bildungszugang. Im UNDP 2002 wurde die Situation der Roma in fünf Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) mit Lebensverhältnissen in Schwarzafrika verglichen. Diese Lage besteht trotz der Anstrengungen der früheren kommunistischen Regime, die Roma-Minderheiten in den regulären Arbeitsmarkt einzuschleusen und sie umzusiedeln, um sie auf diese Weise zu assimilieren. Spanien weist starke Ähnlichkeiten zu MOE-Ländern auf. 1988 wurde von der Regierung ein nationaler Plan zur Integration der überwiegend sesshaften, wenngleich wirtschaftlich noch immer am Rande stehenden Roma-Bevölkerung verabschiedet. In den 1990-ern war von den MOE-Berberländern als Bedingung für einen EU-Beitritt gefordert worden, die Rechte ihrer Minderheiten zu wahren. Doch erst im Jahr 2000 – nach der Annahme der Lissabon-Strategie und durch den darin enthaltenen Appell zu verstärkter Kohäsion – wurden alle bestehenden und angehenden Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Pläne zur Förderung der sozialen Eingliederung zu erstellen. Erst seit diesem Zeitpunkt genießen Roma europaweit ein verstärktes Augenmerk.

Ein Beispiel für bewährte Praktiken

Die Kommunalverwaltung des nordspanischen Avilés beschloss 1989 im Rahmen ihres Politikprogramms für eine postindustrielle Zukunft, die fünf existierenden Roma-Marginalsiedlungen zu beseitigen. In Übereinstimmung mit dem nationalen Plan ging das Avilés-Projekt von der Erkenntnis aus, dass eine erfolgreiche Eingliederung einen ganzheitlichen Ansatz erfordert, der nicht nur die Wohnproblematik, sondern auch Beschäftigung, Bildung und Gesundheit berücksichtigt. Die ursprüngliche Absicht war, die Roma-Familien in ein abgeschiedenes, eigens errichtetes Dorf umzusiedeln, als Übergangslösung im Hinblick auf ihre Eingliederung in die breite Gesellschaft. Dieser Plan wurde jedoch nach wenigen Jahren fallengelassen, da sich herausstellte, dass die abgesonderte Unterbringung die Ausgrenzung fortauern ließ. Anstatt dessen wurden die Familien in Standardunterkünfte in Nicht-Roma-Wohngebieten übersiedelt. Diese mutige Entscheidung einer neu eingesetzten Arbeitsgruppe, bestehend aus VertreterInnen aller Parteien und anderer zentraler Interessensgruppen wie Roma-NGOs und Betroffener, wurde vom Willen der PolitikerInnen und der treibenden Kraft der Kommunalverwaltung getragen. Es gab kaum Widerstand. Heute sind alle Marginalsiedlungen saniert, und die früheren BewohnerInnen erhalten Unterstützung aus Beschäftigungs-, Bildungs-, Gesundheits- und interkommunalen Initiativen. Die finanzielle Unterstützung kam von den Kommunen, der Region, dem Staat und der EU.

Bedeutung für und Übertragbarkeit auf andere einzelstaatliche Kontexte und Regionen Spaniens

Seit dem Regimewechsel ab 1989 bestand in den neu aufgebauten Wirtschaftssystemen der fünf MOE-Teilnehmerländer der Peer Review wenig Bedarf an den überwiegend unqualifizierten

Roma-Arbeitskräften. Für die postkommunistischen Regierungen stellten diese Menschen keine Priorität dar, was in einer rapiden und ausgedehnten Verarmung der meisten Roma-Gemeinschaften mündete. Trotz von der EU geförderter Projekte und der letztlich eingesetzten nationalen Langzeitpläne für die Förderung der Roma-Integration haben sich die Lebensbedingungen der Roma unaufhörlich verschlechtert. Der jüngste EU-Schwerpunkt auf sozialer Eingliederung stellt insofern eine verspätete Chance für Verbesserungen dar. Wie in Spanien nehmen die Roma auch in zwei anderen Partnerländern eine Randstellung ein. Während Griechenland 1996 einen nationalen Roma-Plan verabschiedete, blieben solche Schritte in Portugal aus.

Die Konzepte der Peer-Länder betreffend die Roma-Bevölkerungen wiesen beträchtliche Unterschiede auf. **Ungarn** war das erste MOE-Land, das der Problemstellung systematisch begegnete. Minderheiten wurde eine Vertretungsmöglichkeit in Form von Selbstverwaltungen eingeräumt, außerdem wurden langfristige Forschungsarbeiten initiiert und umfangreiche EU-Mittel aufgewendet. Derzeit läuft ein integriertes Pilotprojekt zur Eingliederung. Wie in Avilés nehmen die Kommunen eine führende Rolle ein. Die Umsiedlung in integrierte Wohnungen erfolgt anhand einer Bewertung der individuellen Bedürfnisse der Familien. Die Arbeitssuche ist ein vorrangiger Aspekt. Ein früheres Projekt war jedoch enttäuschend verlaufen. Auch die **Slowakei** erhielt umfangreiche EU-Gelder, u. a. für ein groß angelegtes Infrastrukturprojekt. Anders als in Avilés wurde weder in diesem Rahmen noch im Zuge der nachfolgenden Bereitstellung von Sozialwohnungen der Versuch unternommen, Segregation zu bekämpfen. Vielmehr wurde der Status quo hingenommen. Die zwischenzeitliche Dezentralisierung behindert die Einsetzung nationaler Politikmaßnahmen zugunsten der Roma weiter, insbesondere im Bildungsbereich. Insofern lässt sich aus dem Beispiel aus Avilés, das ebenfalls in einem dezentralen Kontext angesiedelt ist, ableiten, wie wichtig der Aufbau wirksamer Partnerschaften ist. Auf der Review wurde indessen ein interessantes, an das Avilés-Modell angelehntes Projekt einer regierungsunabhängigen Organisation vorgestellt, und die slowakische Republik hat nunmehr Wohnbaupläne ausgearbeitet, in denen erschwingliche Unterkünfte für marginalisierte Menschen vorgesehen sind. Die **Tschechische Republik** machte im Unterschied zu ihrem Nachbarland nur sparsamen Gebrauch von der EU-Förderung. Seit 1991 haben ärmere Menschen – darunter auch die überwiegend in Städten lebenden Roma – mit dem rapiden Abbau des vorhandenen Systems geschützter Wohnungen zu kämpfen. Bis in die jüngste Vergangenheit wurden allerdings kaum Anstrengungen unternommen, Sozialwohnungen anzubieten. Zwar wurde ein zentraler Koordinationsrat eingerichtet, doch sind dessen Befugnisse aufgrund der dezentralen Struktur – wie in Spanien – beschränkt. Als alleiniges realisierbares Modell bleiben von Kommunen in Zusammenarbeit mit höheren Verwaltungsorganen und Roma-NGOs abgewickelte Initiativen.

Eine 2006 durchgeführte Untersuchung erbrachte erstmals eine zuverlässige Bestandsaufnahme abgeschlossener Roma-Wohnorte.

Bulgarien, Slowenien und Griechenland haben nationale Programme zugunsten der Roma-Gemeinschaften eingesetzt. Diese zwar umfassenden Programme fördern allerdings nur schleppende Fortschritte zu Tage. Bulgarien hat ein Eingliederungskonzept verabschiedet, das auch andere benachteiligte Minderheiten berücksichtigt. Slowenien verweigert den Roma den Status einer anerkannten Minderheit, ein Roma-Gesetz ist jedoch in Vorbereitung. In allen Kommunen mit Roma-EinwohnerInnen wurden Roma-Räte gewählt. Die Politik **Griechenlands**, die an das Konzept aus dem Jahr 1996 anschließt, ähnelt in ihrem bereichsübergreifenden Ansatz dem spanischen Modell. Allerdings wurden als Ersatz für die Barackenunterkünfte neue – abermals abgeordnete – Unterkünfte vorgeschlagen, wie in der zweiten, letztlich

fallengelassenen Phase des Avilés-Projekts. Es mangelt an der tragenden Rolle der Kommunen sowie auch am politischen Willen – es konnte kein Parteienkonsens erzielt werden. **Portugal** weist mehr Ähnlichkeiten zu Spanien auf als andere Peer-Länder, was die Merkmale und Geschichte der Roma-Gemeinschaften betrifft. Der portugiesische Politikkontext ist unterdessen der ungünstigste von allen. Es fehlt nicht nur eine nationale Strategie, auch der Informationsstand ist gering. Es gibt nur wenige Initiativen zugunsten von Roma.

Die Kritik der InteressensvertreterInnen (**ERRC/ENAR**) richtete sich hauptsächlich gegen die Nationalregierungen. Sie würden sich den Prozessen, die zur Verschärfung sozialer Ausgrenzung führen, nicht stellen und anstatt dessen häufig regionale oder lokale Gebietskörperschaften mit entsprechenden Aktionen betrauen – welche jedoch vom Gesetz abweichen oder der Regierungspolitik zuwiderlaufen. Die VertreterInnen mahnten dringende Schritte ein, um die Gleichstellung benachteiligter Gruppen gesetzlich verpflichtend zu machen. Es müsse Schluss sein mit Untätigkeit und politischem Unwillen. Auch für die spanischen InteressensvertreterInnen (**EAPN/UR/FSG**) sind gute Verfahrensweisen die Ausnahme, und sie warnten vor einer Verschlechterung der Lage in Spanien. Dieser letzte Punkt wurde vom nationalen Experten aufgegriffen, der nicht nur eine zunehmende Ethnisierung einiger Wohngebiete, sondern auch eine Verschlechterung der Lebensverhältnisse und der Wohnungsbestände in Wohnvierteln mit Roma- und MigrantInnen-Bevölkerungen prognostizierte. Zudem stünde ein Mangel an erschwinglichen Unterkünften für junge Roma-Familien bevor.

Schlussfolgerungen und Lehren

Das erfolgreiche Projekt in Avilés ging aus einem breiten Lernprozess hervor. Der Wendepunkt war die Bildung einer Arbeitsgruppe mit zentralen AkteurInnen und die gemeinsame Entscheidung, das erst kurz davor als Übergangslösung errichtete Dorf abzureißen. Als wichtige Erfolgsfaktoren wurden hervorgehoben: Der partnerschaftliche institutionelle Rahmen; der gesellschaftlich-politische Konsens; die Entschlossenheit und tragende Rolle der Kommune; die Nachhaltigkeit der Lösungen; die Einsetzung einer ganzheitlichen Strategie, die verschiedenste Ausgrenzungsfaktoren berücksichtigt; das Engagement für ein langfristiges Handeln; kundInnenzentrierte Dienste mit individueller Familienbetreuung; und das Monitoring und die Bewertung der erzielten Fortschritte bei gleichzeitiger Verhinderung neuer Marginalisierungen. Ebenso bedeutend war die eifrige Mitwirkung und Einbindung der Roma-Verbände und der Betroffenen, sowie die hohen Erwartungen und die Begeisterung der Nicht-Roma-ProjektmitarbeiterInnen.

1. Problemstellung

Roma¹ haben seit über 500 Jahren Lebensräume in ganz Europa, doch während dieser ganzen Zeit sind sie nie als vollständige Mitglieder der jeweiligen Gesamtgesellschaften anerkannt worden. Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung lebt die überwiegende Mehrheit nicht als Nomaden, sondern ist sesshaft. An vielen Orten gibt es sogar Belege für eine mehrere Hundert

¹ Im vorliegenden Bericht wird wie im Diskussionsbeitrag zur Peer Review (Guy 2006) – *auch in der deutschen Übersetzung (Anm. d. Ü.)* – die Bezeichnung "Roma" gewählt, als Sammelausdruck für den belasteten Begriff "Zigeuner" und für die Selbstzeichnung "Sinti und Roma", mit der auch andere verwandte Gruppen eingeschlossen sind. "Roma" wird im Deutschen sowohl als Oberbegriff im Plural als auch adjektivisch verwendet; die Sprache ist "Romani".

Jahre alte Sesshaftigkeit. Dies gilt vor allem für die ehemals kommunistisch regierten Länder Mittel- und Osteuropas (MOE), wo zur Zeit der Feudalherrschaft der Bedarf an Roma-Arbeitskräften zum weitreichenden Verschwinden des Nomadentums und zur Zunahme von Roma-Siedlungen führte.² Es wird geschätzt, dass 3/4 der Roma Europas in diesen Ländern zu finden sind.³

Die Randgruppenstellung der Roma in Europa fand in der sozialen Ausgrenzung ihren Niederschlag, am auffälligsten im Zusammenhang mit der räumlichen Absonderung ihres Wohnraums von der Mehrheitsbevölkerung. Ihren Lebensunterhalt verdienten sie, indem sie die Gesellschaft mit handwerklichen Erzeugnissen und Diensten versorgten. Die Wohnräume sind ebenso vielfältig wie die Roma-Gruppen,⁴ die an den jeweiligen Orten leben. So gibt es in Griechenland z. B. Zeltlager, auf dem Balkan seit langem bestehende Stadtviertel (z. B. die *Mahala* in Bulgarien), isolierte Landsiedlungen ("*osady*" in der Slowakei und "*kolonia*" in Ungarn) oder Anhäufungen verfallener Innenstadtwohnungen in der Tschechischen Republik und Ungarn.⁵ Unabhängig von ihrer Form und der Dauer ihres Bestehens zeichnen sich die meisten dieser vollständig oder teilweise abgesonderten Wohnräume durch ärmliche Lebensverhältnisse aus. Dazu zählen eine starke Überbevölkerung, schlechte Unterkünfte, mangelhafte Infrastrukturen und Zufahrtsstraßen und kaum oder gar kein Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie Trinkwasser, Abwasser, Strom, Gas oder Müllabfuhr. Entsprechend den geltenden Normen müssten diese Wohnräume der Roma wegen der anhaltenden Gesundheitsgefährdung als unbewohnbar gelten. Die Behörden schrecken vor diesem Schritt jedoch häufig zurück, denn die Folge wäre im allgemeinen, dass Maßnahmen zur Beseitigung der gefährlichen Wohnungen sowie zur Bereitstellung geeigneter Ersatzunterkünfte gesetzt werden müssten.

Unterdessen haben Roma-Familien, die diesen lebensbedrohlichen Lebensumständen ausgesetzt sind, keine Ausweichmöglichkeit, insbesondere aufgrund ihrer Verarmung infolge von Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung.⁶ Diskriminierung und der eingeschränkte Zugang zu Sozialwohnungen (sofern vorhanden) sind jedoch ebenfalls dafür verantwortlich, dass sie in diesen äußerst abträglichen Umgebungen – gemeinhin als "Gettos" bezeichnet – eingeschlossen sind.

Die Substandard-Lebensverhältnisse und die Arbeitsproblematik werden erschwert durch den niedrigen Bildungsstand der Roma – der ihre Beschäftigungsfähigkeit weiter drückt – und schlechte Gesundheitsverhältnisse. Die Lebenserwartung der Roma liegt schätzungsweise 10 Jahre unter der von Nicht-Roma.⁷

² Mirga / Gheorghe 1997: 5, Guy 1975: 204.

³ Liégeois / Gheorghe 1995: 7.

⁴ Die Vielfalt der Roma-Gruppen und der dynamische Wandel, dem sie unterliegen, wird von Marushiakova und Popov (2001a) behandelt. Ein anerkannter Roma-Soziologe beschreibt die Roma wiederum als "Archipel" an Gemeinschaften, das sich durch "Multikulturalität und Multiterritorialität" auszeichnet (Gheorghe / Acton 2001: 55-6).

⁵ Diese Vielfalt wird am Beispiel der in der ungarischen Stellungnahme getroffenen Einteilung der "abgegrenzten und ähnlichen Siedlungen" in sechs verschiedene Kategorien deutlich (Kadét 2006: 84-5, §2). Zu dem in den verschiedenen MOE-Ländern vorhandenen Spektrum, vgl. Marushiakova und Popov 2001a: 42-3.

⁶ In den MOE-Ländern, die nach der Wende eine wirtschaftliche Umstrukturierung vollzogen, verloren die meisten – überwiegend ungelerten – Roma ihre Arbeitsplätze. In anderen Ländern Europas wie Spanien, Portugal oder Griechenland wiederum wurden die Arbeitsmöglichkeiten in den "traditionellen" Betätigungsfeldern der Roma immer knapper, in dem Maße, wie sich die Volkswirtschaften weiter entwickelten und modernisierten (siehe unten).

⁷ Hajjoff / McKee 2000: 864.

Im UNDP wurde die Situation der Roma-Gemeinschaften in fünf MOE-Ländern kürzlich mit Lebensverhältnissen in Schwarzafrika verglichen.⁸ Dieser Bericht und andere wichtige Studien⁹ lieferten einen ausführlichen vergleichenden Nachweis für das Ausmaß der Entbehrungen der Roma in den MOE-Ländern, die sich um eine EU-Mitgliedschaft bewarben. Während im Zuge des Erweiterungs- und Beitrittsprozesses und später im "Jahrzehnt der sozialen Eingliederung der Roma" die Problemsituation der Roma in den MOE-Ländern im Rampenlicht stand, kamen aber auch umfangreiche Studien in den "alten" EU-Mitgliedstaaten zum Schluss, dass die Lebensumstände der dortigen Roma oftmals nicht viel besser waren. Wie in den MOE-Ländern wurden die Roma von den Regierungen kaum beachtet. Mit der Verabschiedung der Lissabon-Strategie durch den Europäischen Rat im Jahr 2000 und insbesondere durch deren Hauptaugenmerk auf soziale Eingliederung waren die EU-Regierung mit der Herausforderung – und der Chance – konfrontiert, zumindest für die Roma-Gemeinden, die unter mehrfacher Deprivation und schwerwiegender Ausgrenzung leiden, Abhilfe zu schaffen.

Die Regierungen Spaniens seit Ende der Franco-Ära markierten eine Ausnahme unter den Nicht-MOE-Ländern, insofern als sie sich gezielt und systematisch der Probleme der großen Roma-Bevölkerung anzunehmen versuchten. Den Anfang bildete der Nationale Plan zur Förderung der Roma im Jahr 1988. In einigen Aspekten dieser Initiative waren Politikziele und Strukturentwicklungen in postkommunistischen MOE-Ländern und anderen Ländern vorweggenommen. Das Programm zielte darauf ab, die soziale Ausgrenzung von Roma mithilfe einer durchgängigen Strategie einzudämmen, die bei den Bedürfnissen der Roma in den Kernbereichen Wohnen, Beschäftigung, Bildung und Gesundheit ansetzte. Gleichzeitig galt es, ihre spezifische kulturelle Identität zu respektieren und wahren. Zur selben Zeit wurde eine zentrale Verwaltungsgruppe für die Verwaltung und Koordinierung des Plans eingesetzt. Es wurden wichtige Grundprinzipien aufgestellt, denen zufolge regionale und lokale Gebietskörperschaften die Mittelbereitstellung durch den Zentralstaat ergänzen sollten; die Mitwirkung der Roma sollte durch ihre Vertretung in offiziellen Organen und dank finanzieller und technischer Unterstützung für Roma-Vereinigungen gewährleistet werden.¹⁰

12 Jahre nach der Verabschiedung des Nationalen Plans ergab eine Leistungsbewertung durch eine führende spanische Roma-NGO,¹¹ dass die Ergebnisse "weit verfehlt" wurden.¹² Nichtsdestoweniger waren einige positive Resultate erzielt worden.¹³ Der herausragendste Erfolg ist das kommunale Programm zur Beseitigung von Barackensiedlungen in Avilés (Principado de Asturias), das 1989 initiiert und für diese Peer Review als Beispiel für eine bewährte Verfahrensweise ausgewählt wurde. Als Folge des Roma-Zuzugs in diese Industriestadt, v. a. in den 1950/60-ern, waren fünf Barackensiedlungen entstanden. Das Projekt hatte zum Ziel, diese

⁸ UNDP 2003.

⁹ Ringold 2000, Weltbank *et al.* 2002, UNDP 2002, Ringold *et al.* 2003.

¹⁰ Eine Kurzzusammenfassung des spanischen Plans (*Plan Nacional de Desarrollo Gitano*) findet sich im Roma-Bericht 2003 der Weltbank (Ringold *et al.* 2003: 114-7). Eine umfassendere Darstellung gibt Villarreal 2001.

¹¹ *Asociación Secretariado General Gitano*, heute *Fundación Secretariado Gitano* (FSG).

¹² Villarreal 2001: 2.

¹³ Trotz einer gleichbleibenden Mittelausstattung in den 1990-ern profitierten jährlich an die 50.000 Roma direkt von den Projekten (ibid: 4, 6). Verbesserte Planungs- und Monitoringinstrumente sorgten für ein Mainstreaming der Roma-Thematik. "Das markanteste Beispiel betrifft bis dato den Teilbereich der Beschäftigungspolitik. Sowohl der Europäische Sozialfonds in Spanien als auch der Nationale Aktionsplan für Beschäftigung weisen die Roma-Bevölkerung als spezifische Priorität aus" (ibid: 7). Bis 2004 war das von der FSG abgewickelte Programm *Acceder*, das im Rahmen eines breit angelegten ESF-Förderschwerpunkts – Kampf gegen Diskriminierung – auf einen verbesserten Zugang der Roma zum Arbeitsmarkt abzielte, in 44 Ortschaften und in 14 autonomen Kommunen verwirklicht (FSG 2006).

Menschen durch eine Umsiedlung zu integrieren und gleichzeitig für eine Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen, ihrer (nachhaltigen) Bildungsteilnahme und des Zugangs zum Gesundheitswesen und öffentlichen Dienstleistungen zu sorgen. Nach schleppenden ersten Erfolgen wurden Roma-Familien in ein abgesondertes Modelldorf umgesiedelt, das als Übergangslösung gedacht war. Nur wenige Jahre später wurde in einem kühnen Schritt sein Abriss beschlossen, nachdem sich herausgestellt hatte, dass die Absonderung in einer isolierten Enklave die soziale Ausgrenzung der BewohnerInnen nur verdichten konnte. Seither wurden die Roma-Familien erfolgreich in Nicht-Roma-Wohngebieten mit herkömmlichen Unterkünften umgesiedelt, und die Marginalsiedlungen sind verschwunden.¹⁴

Vor diesem Hintergrund stellt das Projekt aus Avilés für die TeilnehmerInnen der Peer Review – und nicht nur für sie – ein Beispiel einer klar konzipierten und ganzheitlichen Politikmaßnahme dar, die unter entschlossener Führung und dank einer breiten politischen Unterstützung und engen Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsorganen auf allen Ebenen umgesetzt wurde. Dieses Beispiel kann einen Weg in die Zukunft weisen, um das scheinbar undurchdringliche Problem der Ausgrenzung der Roma aus der Mehrheitsgesellschaft einer Lösung zuzuführen. Das Projekt wirft weiterführende Fragen auf, insbesondere für Länder, in denen die anhaltend isolierte Wohnsituation der Roma-Gemeinschaften auf absehbare Zeit mehr oder weniger als unvermeidlich hingenommen wird.

2. Der europäische Kontext

2.1 Verstärkte Wahrnehmung der Roma-Ausgrenzung

Das Interesse internationaler Einrichtungen und europäischer Institutionen an der Situation der Roma geht auf das Ende der 1960-er zurück, als der Europarat, die Vereinten Nationen und die EU Äußerungen zur Benachteiligung der Roma machten, insbesondere hinsichtlich ihrer Diskriminierung und der beeinträchtigten Erziehung der Roma-Kinder.¹⁵ 1984 rief das Europäische Parlament nach einer koordinierten Herangehensweise der EU-Regierungen und appellierte an die Europäische Kommission, aus Gemeinschaftsmitteln finanzierte Programme für die Verbesserung der Situation der Roma auszuarbeiten, ohne deren kulturellen Werte zu gefährden.¹⁶ Diese Aufmerksamkeit war wohl zu einem Gutteil den Bedenken gegenüber Nomadentum in Westeuropa zuzuschreiben, nichtsdestoweniger befassten sich die UNO und NGOs wie die Minority Rights Group europaweit mit den Problemen dieser Menschen, auch in den MOE-Ländern, wo sie zahlenmäßig viel stärker vertreten sind. Ein neuer Elan stellte sich indes erst nach dem Fall der kommunistischen Regime in MOE ab 1989 ein, v. a. im Hinblick auf die Osterweiterung der EU.

2.2 EU-Erweiterung und Roma-Minderheiten in MOE

Bereits 1990 und 1991 betonte die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)¹⁷ das Instabilitätspotenzial, das daraus erwächst, wenn Minderheiten ihre Menschenrechte vorenthalten werden und sie einer Diskriminierung unterliegen. Die KSZE

¹⁴ Vgl. den Bericht des Gastgeberlands (Fresno 2006).

¹⁵ Liégeois / Gheorghe 1995: 22-25.

¹⁶ Ibid: 22.

¹⁷ Aus ihr ging später die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hervor.

sprach die deutlich ungleiche Behandlung und den unterprivilegierten Status der Roma an. In späterer Folge wurde die Deprivation großer Roma-Gemeinschaften in ehemals kommunistischen Ländern, die einen EU-Beitritt anstrebten, zu einem besorgniserregenden Streitpunkt, als die so genannten Kopenhagener Kriterien von 1993 die "institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten" als Beitrittsvoraussetzung enthielten. Um Bewerberländer bei der Anpassung von Gesetzen und Verwaltungsstrukturen an die EU-Normen (den "gemeinschaftlichen Besitzstand") zu unterstützen, wurde finanzielle und technische Hilfe gewährt, in erster Linie durch das PHARE-Programm. Dieses enthielt auch eine Reihe von zielgerichteten Projekten zur Förderung der Roma-Bevölkerungen, da diese zweifellos die am stärksten ausgegrenzte Minderheit stellten. Diese EU-Förderung wurde mit Vorschreiten der Beitrittsverhandlungen mit der ersten Reihe der Bewerberländer ab 1997 intensiviert.

Die Unterstützung und Beratung, die mit PHARE und anderen Instrumenten bereitgestellt wurde, war für die Bewerberländer hilfreich beim Beitrittsverfahren, doch hatte diese wesentliche Form der Unterstützung auch ihre Kehrseiten. Eine unabhängige Beurteilung aller PHARE-Programme über einen 5-Jahres-Zeitraum unmittelbar vor dem Beitritt kam zu dem Schluss, dass 1/3 aller Projekte als nicht zufriedenstellend bewertet worden war, v. a. jene auf dem Gebiet des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.¹⁸ Eine weitere Peer Review, die in fünf Bewerberländern direkt oder indirekt auf Roma-Gemeinschaften ausgerichtete Programme aus dem selben Zeitraum untersuchte, stellte ähnliche Defizite fest. Trotz des positiven Effekts von PHARE als wichtigstem "Hebel für Veränderungen" wurde in Ermangelung "klarer politischer Rahmenbedingungen für die soziale Eingliederung der Roma" sowie aufgrund ungenügender Kapazitäten und Erfahrungen in der zentralstaatlichen Koordinierung von Organen und der daraus resultierenden unwirksamen von oben nach unten gerichteten Initiativen eine Reihe von Problemen geortet.¹⁹ Obwohl der Verlust des früheren Arbeitsplatzes als Hauptfaktor für die Verarmung der Roma in MOE erkannt wurde,²⁰ kamen nur 10 % der Roma-Förderung aus PHARE der Lösung dieses fundamentalen Problems zugute.²¹ Weiterhin legte eine Untersuchung offen, dass der für Bildung bestimmte Teil der Finanzhilfen (mit 1/3 der stärkste Posten) hauptsächlich in Schulen eingesetzt wurde, um bis dahin bestehende Praktiken – die u. a. getrennte Schulklassen vorsahen – aufrecht zu erhalten.²² Insgesamt wurde wie bei dem ersten spanischen Modell festgestellt, dass ehrgeizige nationale Pläne nur geringe Wirkung zeigten, da "viele Projekte die hohen Erwartungen nicht erfüllten".²³

Diese enttäuschende Leistung ist teilweise auf eine konzeptuelle und strukturelle Schwäche in der Gestaltung des Beitrittsverfahrens zurückzuführen. Die vorrangigsten Ziele der Bewerberländer betrafen den Aufbau einer funktionsfähigen Marktwirtschaft und die Gewährleistung institutioneller Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung und die Wahrung der Menschenrechte – doch der "Kampf gegen soziale Ausgrenzung war nicht fester Bestandteil der Reformagenden in den Kopenhagener Kriterien".²⁴ Ein weiteres,

¹⁸ EMS 2004a: i.

¹⁹ EMS 2004b: 9, II, III.

²⁰ Ringold *et al.* 2003: 1.

²¹ EMS 2004b: 3.

²² Zum Beispiel in Ungarn (EMS 2004b: 13-14) und der Slowakei (Guy / Kovats 2006: 12-13).

²³ Eine ausführlichere Besprechung von PHARE und der Thematic Review zu Roma-Programmen mitsamt detaillierten Literaturhinweisen findet sich im dazugehörigen Diskussionsbeitrag zur Peer Review (Guy 2006).

²⁴ Potůček 2006: 2.

1995 eingesetztes Instrument des Europarats, das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, enthielt anspruchsvollere Vorschläge für die soziale Eingliederung.²⁵ Die Europarats-Konvention besitzt jedoch nur Empfehlungscharakter für heutige und zukünftige EU-Mitgliedstaaten und stellt keine Beitrittsvoraussetzung dar.²⁶ Der unscharfe Begriff "Schutz von Minderheiten" wurde im Beitrittsverfahren nicht enger gefasst, und obwohl die "Regelmäßigen Berichte" der Kommission wiederholt das schleppende Voranschreiten der Roma-Eingliederung kritisierten, erfolgte keine Operationalisierung mit Zielvorgaben und Messindikatoren und einem entsprechenden detaillierten Zeitplan. Aus diesem Versäumnis ließe sich die Schlussfolgerung ziehen, dass dieses Kopenhagener Kriterium eher eine gut gemeinte Hoffnung als eine einklagbare Voraussetzung war.

2.3 Soziale Eingliederung in der EU und die Lissabon-Strategie

So wie die wirtschaftlichen Aspekte soziale Fragen der EU-Erweiterung in den Hintergrund drängten, war auch die Situation der EU im allgemeinen vom Gedanken bestimmt, der soziale Fortschritt in der EU würde sich automatisch durch die wirtschaftliche Expansion des Binnenmarktes einstellen. Diese Annahme resultierte darin, dass soziale Probleme einen relativ geringen Stellenwert hatten. Auf dem Rat der EU-MinisterInnen von 1974 war zwar eine EntschlieÙung über Sozialmaßnahmen gefasst worden, und spezifische Programme zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung waren ausgearbeitet worden.²⁷ Ein systematischerer Ansatz in der einschlägigen EU-Zusammenarbeit stellte sich jedoch erst ab 1999 ein. Er mündete in der Lissabon-Strategie von 2000 und der darin enthaltenen Forderung nach "mehr sozialer Kohäsion". Trotz dieses neuen Ansatzes wurde der Wohnproblematik nur unzureichende Aufmerksamkeit geschenkt. 2004 hielt ein von der Kommission in Auftrag gegebener Roma-Bericht fest, dass "Fragen des Wohnungswesens im Vergleich zu anderen für soziale Ausgrenzung relevanten Bereichen ein bedeutend schwächer ausgebauter Politikbereich" der EU sei.²⁸ Zur Umsetzung der Lissabon-Ziele und angesichts der großen Vielfalt an einzelstaatlichen Systemen wurde die Offene Methode der Koordinierung (OMK) herangezogen, um den Sozialschutz voranzutreiben. Sie basiert auf einem gegenseitigen Prozess des Planens, Überwachens, Prüfens und Vergleichens, auf der Grundlage gemeinsamer Ziele und unter Einsatz von Peer Reviews zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahrensweisen.²⁹ Durch die Vereinfachung und Verallgemeinerung der Berichtsmechanismen ab 2005 wurde eine Steigerung der Effektivität möglich.

Als politische Beitrittsvoraussetzung hatten die Kopenhagener Kriterien von den MOE-Staaten bereits gefordert, die Integration ihrer Roma-BürgerInnen zu fördern. 2002 wurden diese Länder zur Teilnahme an den Diskussionen zur Lissabon-Strategie eingeladen und so ermutigt, diesen Vorgang weiter voranzutreiben (eine volle Teilnahme am Lissabon-Vorgang war allerdings erst

²⁵ Darin verpflichten sich die Staaten ausdrücklich, "angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit" der Angehörigen nationaler Minderheiten zu fördern (Europarat 1995, Art. 4 §2).

²⁶ Die meisten Bewerberländer, ausgenommen Slowenien, hatten ihre Roma-Bevölkerungen als nationale Minderheiten anerkannt, das Rahmenübereinkommen unterzeichnet und ratifiziert und Berichte zu dessen Erfüllung erstellt. Dessen ungeachtet blieb dieses Instrument nebensächlich, insbesondere da andere Länder wie Frankreich und Griechenland es mit der Behauptung ignorierten, sie hätten keine nationalen Minderheiten, die zu schützen wären.

²⁷ Atkinson *et al.* 2005: 29-30.

²⁸ Focus *et al.* 2004: 25.

²⁹ Atkinson *et al.* 2005: 33, 36-38.

mit ihrem Beitritt 2004 gegeben). Auf der Grundlage der "Gemeinsamen Memoranden zur Eingliederung", die eine Ortung von Problemen sowie Politikvorschläge zu deren Bekämpfung enthielten, wurden von den neuen Beitrittsländern Nationale Aktionspläne zur Förderung sozialer Eingliederung (NAP/Eingliederung) ausgearbeitet und 2004 angenommen. Von "alten" EU-Mitgliedstaaten wurden ebenfalls entsprechende Pläne erstellt, die sich auf EU-Programme zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung stützen konnten, die lange vor der Lissabon-Strategie existiert hatten.

3. Ein Beispiel für bewährte Praktiken: Beseitigung von Barackensiedlungen und soziale Eingliederung von Roma in Avilés

Die Roma-Bevölkerung Spaniens hat in den vergangenen Jahrzehnten einen beispiellosen Wandlungsprozess durchlaufen. Mit Ausnahme einiger weniger Untergruppen kann allgemein festgestellt werden, dass die Roma Spaniens in den letzten 30 Jahren größere Veränderungen und Weiterentwicklungen vollzogen haben als in den fünf Jahrhunderten davor. Dieser Fortschritt ist auf eine Reihe unterschiedlicher Faktoren zurückzuführen. Zu den wichtigsten zählen der Anbruch der Demokratie, eine allgemeine Verbesserung des Lebensstandards, die Einsetzung von Politikmaßnahmen zum Sozialschutz, Schwerpunktmaßnahmen und speziell auf die Roma-Bevölkerung abgestimmte Programme, und nicht zuletzt die Mobilisierung zugunsten der Unterstützung der Roma-Gemeinschaften.

Der Aufstieg und Fortschritt der Roma Spaniens ruht im wesentlichen auf vier Säulen: Bildung (Zugang zu und Verbleib in der Schulbildung), Wohnungen (gleichberechtigter Zugang zu ansprechenden Unterkünften), Arbeit (Zugang zu Berufsberatung und Normalisierung der Erwerbssituation) und Gesundheit (Zugang zu Gesundheitsfürsorge). Insbesondere die Wohnungsfrage erwies sich als wesentliches Sprungbrett und als der Punkt, der die Dauerhaftigkeit der sozialen Eingliederung der Roma-Bevölkerung besiegelt.

Während der letzten 40 Jahre wurden in ganz Spanien zahlreiche verschiedenartige wohnungspolitische Aktionsprogramme mit Roma-Schwerpunkt umgesetzt. Es gibt eine Vielzahl von Fällen, in denen die gesetzten Maßnahmen trotz der besten Absichten in spektakulären Fehlschlägen endeten und daraufhin kein Neuanlauf mehr genommen wurde. Viele andere machten bei den ursprünglichen Absichten auf halbem Weg Halt; wiederum andere – und zahlreiche – Fälle liefern gute Beispiele, wie die Dinge angegangen werden müssen. Das kommunale Programm zur Beseitigung von Barackensiedlungen in Avilés ist eines dieser Beispiele für bewährte Verfahrensweisen. Die geografische Ansiedlung des Projekts, die Besonderheiten der betroffenen Roma-Bevölkerung, die tragende Rolle lokaler Verantwortlicher, die Konzeption und Basisphilosophie der Aktion, der Zeitpunkt der Umsetzung, die laufende Entwicklung und die erzielten Ergebnisse formen ein Potenzial an nützlichen Informationen und Erfahrungen, die auf andere Kontexte anwendbar sind – nicht nur in ganz Spanien, sondern insbesondere auch in MOE-Staaten und anderen EU-Mitgliedstaaten.

3.1 Die Roma im *Principado de Asturias* und in Avilés

Asturien mit seinen 1.076.635 EinwohnerInnen³⁰ ist eine der 17 Autonomen Gemeinschaften Spaniens. Es liegt an der kantabrischen Küste in Nordwest-Spanien (vgl. die Karte in Anhang 1). Wie andere Regionen Nordspaniens vollzog Asturien im 20. Jh. eine massive Industrialisierung, hauptsächlich in den Sparten Bergbau und Stahlerzeugung. In den ländlichen Gebieten war zudem die Viehzucht stark vertreten. Die industrielle Transformation in den 1980/90-ern löste einen wirtschaftlichen Strukturwandel aus und führte zu einem Produktionseinbruch in den genannten Sparten. Sie wurden durch den florierenden Tertiärsektor und den Fremdenverkehr abgelöst. Das Pro-Kopf-BIP Asturiens liegt derzeit bei 85 % des landesweiten Durchschnitts.

Die asturische Bevölkerung konzentriert sich vornehmlich im Dreieck Oviedo (Hauptstadt) – Avilés – Gijón und auf die umliegenden Becken und Einzugsgebiete. Die Roma-Bevölkerung Asturiens wird auf 7.000 - 10.000 Menschen geschätzt, was ca. 0,6 % der Gesamtbevölkerung der Region entspricht. Auch sie ist vorrangig rund um diese drei Städte und in deren Umland angesiedelt. Wie im restlichen Spanien reicht die Anwesenheit der Roma weit in die Geschichte zurück. Laut Angaben der Sozialämter und nach einer Studie, an der 925 Roma-Familien in Asturien teilnahmen (ca. 5.600 Personen), lebten Ende 2005 noch 98 Familien – 374 Personen – in Baracken. Zwischen 2001 und 2005 konnten 120 Roma-Familien in geförderte Wohnungen umziehen. Außerdem wurden 82 Baracken beseitigt und Nothilfeprogramme zugunsten von 113 Familien ins Leben gerufen.

1950 war Avilés mit einer Bevölkerung von 21.000 Menschen das Zentrum einer Landwirtschafts- und Viehzuchtregion. In den 1960-ern hielt die Industrialisierung Einzug und die Stahlproduktion löste eine noch nie dagewesene Migrationsbewegung in die Stadt aus. Als Antwort auf den drängenden Bedarf der Industrie folgte eine hastige urbane Entwicklung. Bis in die 1970-er war die Bevölkerung von Avilés auf 82.000 angestiegen – und hatte sich damit binnen 20 Jahren verdreifacht. Die Ende der 1980-er einsetzende und bis Anfang der 1990-er anhaltende Stahlkrise führte zur Schließung von ENSIDESA, dem größten Unternehmen der Gegend. Die gravierende Wirtschaftskrise, die über die Region hereinbrach, bedingte eine rapide Entvölkerung von Avilés, das heute 83.800 EinwohnerInnen zählt.

Die 1950- und 60-er waren für die Roma-Bevölkerung Jahre starker Migrationsbewegungen, sowohl innerhalb der Region als auch durch den Zuzug aus anderen Teilen Spaniens. Die asturischen Roma, die sich traditionellerweise als Saisonkräfte im Viehhandel, als KorbflechterInnen oder mit anderen Subsistenzaktivitäten verdingten, ließen sich in den aufstrebenden urbanen Zentren Oviedo, Gijón und Avilés sowie im Nalón- und im Cauda-Becken nieder. Andere Roma-Familien, hauptsächlich aus den benachbarten Gebieten León, La Coruña, Santander und aus dem Baskenland, stießen hinzu. Roma-MigrantInnen besiedelten das Umland der sich ausdehnenden Städte und errichteten an mehreren Orten Ansammlungen von Wohnhütten. Diese Roma-Gemeinschaften lebten in einem Zustand der Ausgrenzung, gekennzeichnet durch das weitgehende Fehlen regelmäßiger, stabiler Arbeit, durch Slum-artigen Wohnraum, gesundheitsgefährdende Lebensverhältnisse, markante Defizite in der Sanitärversorgung, eine niedrige Schulbesuchsquote usw. Im Laufe der Zeit verschlimmerte sich die Lage weiter, u. a. aufgrund des natürlichen Bevölkerungswachstums. Erst Ende der 1980-er wurden die ersten ernsthaften Initiativen zur Behandlung dieser Probleme ins Leben gerufen.

³⁰ Zahlen zum 01.01.2005 (Nationales Statistikinstitut).

(Hinsichtlich der Verteilung der Roma-Bevölkerung in Avilés, vgl. Anhang 2; Zahlen 1989, nach Marginalsiedlung.)

3.2 Programm zur Beseitigung von Barackensiedlungen ("PECH")

Die Zentralregierung Spaniens unternahm Ende der 1980-er eine Reihe von Initiativen, die für die Herangehensweise an die Problemlage der Roma-Bevölkerung ausschlaggebend waren. 1989 wurde unter der Ägide des Sozialministeriums ein Plan zur Förderung der Roma ins Leben gerufen. Es wurden entsprechende Mittel im Hinblick auf eine Kofinanzierung von Programmen mit den Autonomen Gemeinschaften und Kommunen veranschlagt. 1988 wurde das "Koordinierte Modell zur Bereitstellung von Grundleistungen" verabschiedet, mit dem die Funktion der Sozialbetreuungsstellen in Groß- und Kleinstädten gefestigt werden sollte. Anfang 1989 wurde für die BürgerInnen die Möglichkeit geschaffen, auf Wunsch bis zu 0,52 % der Einkommenssteuer für soziale Initiativen zugunsten ausgegrenzter Menschen (darunter Roma) zur Verfügung zu stellen; das Geld kommt Programmen zugute, die von regierungsunabhängigen Organisationen abgewickelt werden.

1989 setzte Avilés das "Integrationsprogramm für ethnische Minderheiten" (PIME) ein, dessen Schwerpunkte auf Registrierung, Schulanmeldung, Gesundheitsversorgung und Arbeitsmarktintegration lagen. Ausgehend von der Erkenntnis, dass ein maßgebliches Integrationselement für die Roma-Bevölkerung in der Behandlung der Wohnproblematik liegt, wurde in Avilés das Programm zur Beseitigung von Barackensiedlungen ("PECH") initiiert, das im Rahmen des oben genannten Programms steht.

3.2.1 Die Ziele von "PECH"

Das übergeordnete Ziel des Programms besteht darin, die Marginalsiedlungen in Avilés durch die Umsiedlung der BewohnerInnen in Standardunterkünfte zu beseitigen. Als Begleitmaßnahme ist die Unterstützung bei der Eingliederung in die Gesellschaft und auf den Arbeitsmarkt sowie die Förderung des interkulturellen Zusammenlebens vorgesehen.

Dieses große Ziel erfordert eine ganzheitliche Vorgangsweise in mehreren Teilbereichen, für die jeweils operative Vorgaben und genau umrissene Verantwortungen festgelegt und Ressourcen bereitgestellt werden. Diese Aufgabenschwerpunkte sind:

- **Wohnraum:** Sicherung des Zugangs zu ansprechenden Wohnungen, die die Koexistenz und soziale Eingliederung begünstigen.
- **Ausbildung und Beschäftigung:** Verbesserung der persönlichen und sozialen Beschäftigungsfähigkeit der Roma.
- **Bildung:** Schuleinschreibung für alle Minderjährigen und Aufklärungsarbeit bezüglich der Bedeutung von und des Rechts auf reguläre Schulbildung als Mittel, um einen gleichberechtigten Anschluss an die Gesamtgesellschaft zu finden.
- **Gesundheitsversorgung:** Förderung von Verhaltensweisen, die zu einer Verbesserung des Lebensstandards führen.
- **Soziale Teilhabe:** Anregung von Kommunikationsvorgängen, sowohl intern (innerhalb der Roma-Gemeinschaft) als auch extern (gegenüber der Gesamtgesellschaft), wobei eine verbesserte gegenseitige Wahrnehmung und interkulturelle Koexistenz im Mittelpunkt stehen.

3.2.2 Die PECH-Projektphasen

Die erste Phase zwischen 1989 und 1996 war die Anlaufphase des Projekts. Bald darauf, 1990, wurde eine Studie zur Analyse der Situation durchgeführt. Die Initiative wurde hauptsächlich von den Sozialeinrichtungen abgewickelt, die mit 770 Roma arbeiteten – 60 % unter ihnen lebten in Marginalsiedlungen. Aktionsschwerpunkt war Villalegre, die größte Barackensiedlung. Es wurde ein Abkommen mit San Martín geschlossen, einem auf Sozialprojekte ausgerichteten Bauunternehmen, das die Verantwortung für den Erwerb und die Sanierung von Wohnungen übernahm, die für die Umsiedlung der betroffenen Familien genutzt werden sollten. Die mit der Programmumsetzung befassten Büros waren aufgrund unzureichender Personal- und Wirtschaftsressourcen jedoch gezwungen, ihren Aktionsradius einzuengen und die Projektterminierung umzustellen. Zwischenzeitlich wurde eine bestimmte – ungenügende – Anzahl von Roma-Familien in Standardunterkünfte (Stadtwohnungen) umgesiedelt.

In der zweiten Phase (1996-2000) konnten mehrere Familien in Standardunterkünfte umziehen. Diese Phase stand jedoch hauptsächlich im Zeichen der Errichtung von Valliniello, einem eigens aus dem Boden gestampften provisorischen Dorf in einem abgeschiedenen Teil der Stadt, am anderen Flussufer. Der Zweck dieses Übergangsarrangements, das 36 zweistöckige Wohnhäuser umfasste, war es, die Roma-Familien bei der Anpassung an ihre neue Situation zu unterstützen, als Vorbereitung auf einen weiteren Umzug in Standardwohnungen binnen fünf Jahren. Dieser Anpassungsprozess ging mit integrierten Programmen einher, die vornehmlich auf soziale Intervention, Koexistenz, Erhaltung der Wohnung und der Nachbarschaft, Überwachung der Kindererziehung, Gesundheitserziehung, Beschäftigung usw. abgestellt waren.

In der dritten Phase – ab 2000 – wurde ein neues Programm zur Beseitigung der Marginalsiedlungen beschlossen. Das Modell der Übergangsunterkünfte wurde als Misserfolg ad acta gelegt. Es wurde eine Arbeitsmethode mit neuen Zielen und einer deutlichen Budgetaufstockung angenommen. Der Ausschuss für Sozialwohlfahrt fasste den Entschluss, eine "Arbeitsgruppe für ethnische Minderheiten" einzusetzen, an der verschiedenste soziale AkteurlInnen mitwirkten (u. a. auch Roma-Familien). Diese Gruppe erarbeitete einen neuen Plan. Die Baufirma San Martín wurde in eine Stiftung mit Beteiligung mehrerer öffentlicher Körperschaften umgewandelt. Das Ziel war die permanente Beseitigung aller Marginalsiedlungen. Bis 2003 waren die Barackenviertel Villalegre, Divina Pastora, Fuente Santos, Superchas und Gaxín verschwunden. Mit Unterstützung der San Martín Stiftung wurden Umsiedlungsinitiativen angeregt, bei denen die Kommune sanierte Standardwohnungen erwarb und an Roma-Familien vermietete. Parallel zu diesen Entwicklungen wurde ein neues Mietwohnungsprogramm ins Leben gerufen.

3.2.3 Die AkteurlInnen und ihre Arbeitsverfahren

Im Zusammenhang mit der tragenden Rolle der Kommune zeichnet das PECH-Programm vor allem aus, dass sowohl die Initiative als auch die treibende Kraft während des gesamten Vorgangs von der Stadtregierung ausging. Initiativen gehen in Spanien, gemäß der Verwaltungsdezentralisierung bis hinunter auf die kommunale Ebene und in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Subsidiarität zwischen Regierungsorganen stets von den lokalen Gebietskörperschaften aus. Die Stadtregierung entscheidet indessen über die Umsetzung der Pläne, koordiniert sie, nimmt eine Leitungsfunktion ein und schafft die Strukturen, die sie für am geeignetsten hält.

Was die Partnerschaft als Arbeitsmethode betrifft, brachten die Erfahrungswerte aus den ersten beiden Programmphasen und die Erkenntnisse aus den begangenen Fehlern die Stadt dazu, Anfang 2000 eine neue Arbeitsstrategie einzusetzen. Dies wurde im Zuge eines Regierungswechsels, dank eines zunehmenden gesellschaftlichen Bewusstseins für die Probleme, durch eine verstärkte Rolle der FachvertreterInnen und den guten Willen und das Verständnis aller Beteiligten möglich.

Die vom Ausschuss für Sozialfürsorge – dem beratenden Gremium für sozialpolitische Angelegenheiten – gefällte Entscheidung zur Schaffung der Arbeitsgruppe für ethnische Minderheiten unter Mitwirkung verschiedener Interessensgruppen und das ausgezeichnete Gesprächsklima, das einen Konsens zu den tragenden Säulen der Aktion und eine Einigung auf 28 Schlüsselmaßnahmen ermöglichte, waren maßgebliche Faktoren für die Ergebnisse, die in der letzten Phase erreicht wurden. Die Arbeitsgruppe umfasste alle im Gemeinderat (1999-2003) vertretenen Parteien, die mitwirkenden Sozialeinrichtungen, VertreterInnen der Roma-Gruppen, Gewerkschaften und kommunale Dienststellen. Eben der Umstand, dass dieser Gruppe technische Fachleute, PolitikerInnen aus dem gesamten Parteienspektrum, soziale Einrichtungen und Roma-Verbände angehörten, markierte den Beginn eines sozialen Konsenses, der auf BürgerInnenebene einen starken Enthusiasmus für die Ausführung des Projekts hervorrief.

Was die Aufbringung von Ressourcen und die Schaffung von Synergien angeht, wurden die verschiedenen öffentlichen und privaten Organe des Netzwerks in die Behandlung der vorrangigen Aktionsgebiete eingebunden. Auf diese Weise wurde die Verwirklichung des zweiten kommunalen Programms zur Beseitigung der Barackensiedlung möglich. Dieses Programm erhielt die finanzielle Unterstützung der Stadtverwaltung, der Region (Principado de Asturias) und des Ministeriums für Arbeit und soziale Angelegenheiten. Technische und soziale Unterstützung erbrachten die beteiligten Sozialeinrichtungen der Kommune sowie verschiedene Organisationen wie die Fundación Secretariado Gitano (FSG), die San Martín Stiftung, das Rote Kreuz, UNGA, die Caritas, Roma-Verbände und Gewerkschaften.

Neben der Schwerpunktausrichtung auf die Wohnproblematik – d. h. die Beseitigung der Marginalsiedlungen und des provisorischen Dorfes Valliniello – liegt ein wesentliches Merkmal des Programms darin, dass ein ganzheitlicher Plan vorhanden ist, der die übrigen zentralen Aspekte (Bildung, Gesundheit, Beschäftigung und Koexistenz) berücksichtigt. Die Sozialbetreuungsstellen der Kommune ergreifen die Initiative bei der Koordinierung der Aktionen. Sie betreuen jedes Individuum und jede Familie auf individueller Basis, entsprechend dem jeweiligen Integrationspfad. Daraus erwachsen gemeinsame Informationswerkzeuge. Dieses starke Augenmerk auf Koordination räumt dem Verständnis für die Abläufe in der alltäglichen Arbeit den Vorrang ein. Auf diese Weise kann die Entstehung schwerfälliger, abteilungsübergreifender Strukturen zwischen Kommunal- und Regionalregierung unterbunden werden, die mitunter den Entscheidungsprozess verzögern und zu Ineffizienz führen.

Die Umsiedlung wurde von einer spezialisierten Einrichtung durchgeführt – der auf gemeinnützige Vorhaben ausgerichteten Baufirma San Martín, die 2001 in die San Martín Stiftung übergeführt wurde. Ihrem Kuratorium gehören verschiedene Dienststellen und soziale Organisationen an. Dies erzeugte eine neue Dynamik für die Suche nach Lösungen für Wohnungsprobleme ausgegrenzter Menschen. Ihre langjährige, umfassende Erfahrung und die Unterstützung, die ihr von den verschiedenen Einrichtungen zuteil wurde, ihre Spezialisierung und ihre Flexibilität machten die Stiftung zum perfekten Instrument, um den sensiblen Umsiedlungsvorgang in Angriff zu nehmen. Der Vorgang wäre deutlich langsamer vor sich gegangen, wäre er von der Kommune direkt verwaltet worden.

Die Stiftung San Martín ist für die Suche nach geeigneten Wohnungen zuständig, in Abstimmung mit den Sozialbetreuungsstellen der Kommune. Auf der Grundlage der PECH-Kriterien trifft sie dann die Kaufentscheidungen. In weiterer Folge führt sie notwendige Sanierungsarbeiten durch und wählt nach den festgesetzten Kriterien die Familien aus, denen die Wohnungen zugewiesen werden sollen. Es wird ein Abkommen mit den Familien getroffen, ein Mietvertrag abgeschlossen und eine Miete nach Maßgabe der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse festgesetzt. Die soziale Unterstützung geht nach Abschluss der Umsiedlung weiter und betrifft auch die Beobachtung ihrer Integration in das neue Wohnumfeld.

3.2.4 Ressourcen, Investitionen der Wirtschaft, GeldgeberInnen

Die aufgebrauchten Ressourcen: Das Programm zeichnet sich u. a. dadurch aus, dass es im Verlauf seines jüngsten Ausbaus alle verfügbaren Möglichkeiten nutzen konnte, um sich wirtschaftliche Ressourcen zu sichern, Synergien mit allen beteiligten Institutionen zu schaffen und – kurz gesagt – auf effiziente Weise das Beste aus den vorhandenen Mitteln zu machen. Mehrere öffentliche Einrichtungen ließen Ressourcen einfließen, zudem gab es eine Reihe privater Initiativen sowie Zusammenarbeitsinitiativen mit anderen PartnerInnen. Dies erlaubte die Entstehung erweiterter Programmaktivitäten, die Verwirklichung eines aktualisierten Monitorings der Roma-Gemeinschaft und die Aneignung eines umfassenderen Wissens, woraus sich bessere Möglichkeiten zur Nachbetreuung und Ressourcenverwendung ableiten ließen.

Investitionen der Wirtschaft und GeldgeberInnen: Die Tabelle in Anhang 3 zeigt die Budgetinvestitionen für das Programm im Verlauf seiner Umsetzung. Die Programmaufwendungen während der letzten 18 Jahre beziffern sich auf insgesamt € 8,691.610,05. Die Beteiligungen verteilen sich wie folgt: Stadtregierung 45,3 %, Principado de Asturias (Regionalregierung) 46 %, und Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten 8,4 %. Die Tabelle verdeutlicht, dass die Mittelbereitstellung der Zentralregierung mit Ausnahme einiger Jahre stagnierte, bevor sie in den letzten Jahren dank des Programms zur Armutsbekämpfung aufgestockt wurde. Die Autonome Gemeinschaft leistete jedes Jahr Beiträge, jedoch in wechselnder Höhe. 1996 war mit der Errichtung des Transitdorfes Valliniello ein bedeutendes Jahr; weitere markante Projektjahre waren 2000, 2001 und 2002, in denen die Zahl der erworbenen Wohnungen einen Anstieg verzeichnete. Die Stadtregierung stockte ihre Beteiligung laufend auf, vor allem 1996 und 2001/2002.

3.3 Die wichtigsten Ergebnisse des Programms

Dies ist eine Darstellung der aussagekräftigsten Daten zur Wohnsituation und zu den aktuellen Lebensverhältnissen der Familien aus den Marginalsiedlungen, die am PECH teilnahmen (Daten aus 2003).³¹

Ein wichtiger Punkt ist, dass bei der Umsiedlung von Familien die Verteilung der Roma-Bevölkerung auf die Kommune ins Gewicht fiel. Die Tabelle in Anhang 3 veranschaulicht, dass die erworbenen und gemieteten Objekte in vier verschiedenen Stadtteilen liegen. Daneben fanden 12 Umsiedlungen außerhalb des Stadtdistrikts statt (in Nachbarkommunen). Diese Initiative wurde bei Familien mit besonderen Wohnanforderungen ergriffen, die innerhalb der Kommune nicht erfüllt werden konnten. Die entsprechenden Wohnungen konnten mit

³¹ Ausführlichere soziodemographische Informationen enthält das Buch *Erradicación del Chabolismo e Integración Social de los Gitanos en Avilés* (Agulló et al: 113-160).

Unterstützung der Sozialbetreuungsstellen der jeweiligen Kommunen aufgetrieben werden. Eine Karte der Verteilung von Wohnungen im Umsiedlungsvorgang in Avilés findet sich in Anhang 4. Bei der Aufteilung der Familien auf die verschiedenen Stadtteile wurde darauf geachtet, dass pro Wohnblock nicht mehr als eine Familie untergebracht wurde. Für eine Übersicht über die Unterkunftsart, die die beobachtete Bevölkerung je nach Zone bezog, siehe Anhang 5.

Die wichtigsten quantitativen Ergebnisse sind: 112 Familien aus Marginalsiedlungen wurden in Standardunterkünfte umgesiedelt, in Übereinstimmung mit den Verteilungskriterien und unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse der Familien; 14 Familien erhielten ein Miethaus auf dem regulären Markt; und 17 Roma-Familien, die an dem 2005 gestarteten "Versuchsprogramm zur Förderung des Zugangs zu Mietwohnungen" teilnahmen, konnten Wohnungen auf dem regulären Mietmarkt zugeteilt werden. Daneben sind jedoch auch qualitative Aspekte zu erwähnen, u. a.: die Beseitigung aller Marginalsiedlungen in Avilés; die hohen "Angleichungsraten" in den Bereichen Gesundheit, Registrierung und Schulbesuch; eine Verbesserung der urbanen Umgebungen an den Standorten der ehemaligen Marginalsiedlungen durch eine Reihe von städtebaulichen Planungsinitiativen – insbesondere jene mit Jugend- und Frauenschwerpunkten (NGOs wie *Mulheres Divina Pastora*, *L'quel de los Chaborros*, *Mujeres Bambani*, *Mujeres Chachipen*); und die Zunahme der Wechselbeziehungen und interkulturellen Koexistenz zwischen Roma und Nicht-Roma. Das Programm hat einen Wandel herbeigeführt, was die Herangehensweise an die Arbeit mit Minderheitengruppen betrifft. Dies lässt sich an folgenden Ergebnissen belegen: Beitrag zum Mainstreaming und Fortschritte beim Zugang der Roma-Gemeinschaft zum Arbeitsmarkt; individualisierte Integrationspfade, Mindesteinkommen, aktuelles Basissozialeinkommen, lokale Beschäftigungsmodelle, Zugang zu Berufsberatungsressourcen wie Lernworkshops, Schulungsprogramme für die berufliche Eingliederung ("FIP"), soziale Unterstützung, Beschäftigungswshops usw. Minimierung der sozialen Konflikte während des Umsiedlungsvorgangs; umfassender politischer und sozialer Konsens bezüglich der Integration ethnischer Minderheiten in der Kommune; und zunehmend ganzheitliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Ausgrenzung durch Vernetzung (erleichtert die Aktion gegen komplexe soziale Benachteiligungsmechanismen, die zu Ausgrenzung führen).

4. Bedeutung für und Übertragbarkeit auf andere einzelstaatliche Kontexte

4.1 Teilnehmerländer an der Peer Review

Unter den Partnerländern der Peer Review lassen sich die stärksten Ähnlichkeiten mit den MOE-Staaten feststellen (**Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Slowakei** und – in geringerem Maße – **Slowenien**). Mit Ausnahme Bulgariens³² vollzogen diese Länder 2004 den Beitritt zur EU; sie alle hatten davor mindestens 40 Jahre lang unter kommunistischen Regimen gelebt. Kommunistische Regime werden allgemein als repressiv angesehen, und auf gewisse Weise bewirkte diese Zeit auch für die Roma in MOE einen tiefgreifenden Wandel ihrer Lebensumstände.

Nach dem Zweiten Weltkrieg veränderte sich ihre allgemeine Situation in der gesamten Region insofern, als sie nicht mehr auf den Status verarmter und marginalisierter Ausgestoßener, die auf minimale Zuweisungen von GönnerInnen angewiesen waren, beschränkt wurden. Erstmals in der

³² Bulgarien (ebenso wie Rumänien) trat im Januar 2007 bei.

Geschichte hatten viele unter ihnen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt, wenngleich überwiegend als ungelernete Arbeitskräfte. Dieser Prozess wurde mitunter als "Proletarisierung" verurteilt,³³ aufgrund derer unqualifizierte Roma im neuen marktwirtschaftlichen System nicht beschäftigungsfähig sind. Viele alte Roma haben jedoch eine positive Erinnerung an die Jahre, in denen die unerschöpfliche Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften in der sozialistischen Planwirtschaft ihnen die Möglichkeit gab, vernünftig entlohnten Arbeiten nachzugehen, erschwingliche öffentliche Wohnungen zu beanspruchen und übliche Versorgungsleistungen zu nutzen. Die kommunistischen Regime schafften es zwar nicht, die abgesonderten Barackensiedlungen vollständig zu beseitigen, doch konnte eine beträchtliche Anzahl von Roma in anderen Wohnungen untergebracht werden.

Diese relative Integration steht in krassem Widerspruch zur Situation der Roma ab den 1990-ern: gravierende Arbeitslosigkeit, rapide Zunahme rassistischer Übergriffe und offener Diskriminierung, häufige Ausweisung aus Stadtwohnungen und zunehmende Segregation auf dem Wohnungsmarkt und im Bildungswesen.³⁴ Für die postkommunistischen Regierungen, die mit den politischen und wirtschaftlichen Problemen der Transition zu kämpfen hatten, waren die sich rapide verschlechternden Lebensbedingungen der Roma verständlicherweise kein vorrangiges Thema. Folglich haben heute weitaus weniger junge Roma – im Unterschied zu älteren Mitgliedern ihrer Gemeinschaft – SchulkameradInnen bzw. ArbeitskollegInnen außerhalb ihrer Volksgruppe. Die Roma-Programme im Rahmen von PHARE zielten eben darauf ab, diese kritische und immer weiter um sich greifende Ausgrenzung rückgängig zu machen. Dazu wurde die Zusammenarbeit mit Regierungen, nationalen Koordinationsstellen für Roma-Fragen und einschlägigen regierungsunabhängigen Organisationen in den Bewerberländern angestrebt.³⁵

Die übrigen Mitglieder der Peer-Gruppe, **Portugal** und **Griechenland**, unterscheiden sich von den MOE-Staaten insofern, als die dort lebenden Roma ein Leben unter kommunistischen Regimen mit staatlich begünstigter Teilnahme am Arbeitsmarkt und Umsiedlungsinitiativen nicht gekannt haben. Ihr Schicksal ist vielmehr vom Entwicklungsmuster Westeuropas geprägt, wo Roma für ihren prekären Lebensunterhalt in marginalen Wirtschaftsnischen Zuflucht suchten,³⁶ wenngleich einige eine stärkere Integration geschafft haben.

³³ PER 1992: 8.

³⁴ Guy 2001: 8-15. Von der Politik der kommunistischen Regierungen ging insgesamt ein starker Assimilationsdruck aus, basierend auf der Überzeugung, dass die Bewahrung einer distinkten Volksgruppenidentität die mögliche Eingliederung der Roma in die Gesamtgesellschaft behindern würde. Dessen ungeachtet genossen Roma einen soliden Schutz vor direkter Diskriminierung. Gleichzeitig muss anerkannt werden, dass manche Segregationstendenzen bis hin zu institutionalisiertem Rassismus bereits in den Jahren des Niedergangs des Staatssozialismus zu beobachten waren, v. a. in den Bereichen Bildung und Wohnungswesen.

³⁵ Bis 2000 hatten alle Peer Review-PartnerInnen in MOE und Griechenland in irgendeiner Form Strategien zur Integration der Roma-Bevölkerung angenommen. Die einzige Ausnahme blieb Portugal, das bis heute über keine Gesamtstrategie verfügt. Die Einzelheiten zu diesen Strategien – Bulgarien: Rahmenprogramm zur gleichgestellten Integration von Roma (1999) und Aktionsplan für die Strategieumsetzung (2003). Tschechische Republik: Politikkonzept zur Förderung der Roma-Integration (2000). Ungarn: Mittelfristiges Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Lebensverhältnisse und sozialen Situation der Roma (1997, abgeändert 1999). Slowakei: Strategie zur Verbesserung der Situation der Roma (2001); Grundsätze des Regierungskonzeptes zugunsten der Integration von Roma (2003). Slowenien: Maßnahmenprogramm für die Roma-Hilfe (1995). Griechenland: Nationaler Politikrahmen zugunsten der Zigeuner Griechenlands (1996); Integrierter Aktionsplan zur Förderung der sozialen Integration griechischer Roma (2002).

³⁶ Mirga / Gheorghe 1997: 5.

Ungarn

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

Von allen teilnehmenden Peer-Ländern ist es Ungarn, dessen Erfahrungen sich mit dem Beispiel Spaniens im Allgemeinen und jenem von Avilés im Besonderen vergleichen lassen. In den Wirren des Übergangsprozesses nach dem Fall des Kommunismus war Ungarn das erste Bewerberland im MOE-Raum, das sich systematisch der schwierigen Lage seiner Roma-Bevölkerung annahm. Als Erstes wurde ihnen eine Vertretungsmöglichkeit in Minderheiten-Selbstverwaltungen für Roma³⁷ eingeräumt, basierend auf dem Minderheitengesetz aus dem Jahr 1993. In weiterer Folge wurden mittel- und langfristige Pläne zur Roma-Integration verabschiedet, wesentlich früher als vergleichbare Politikmaßnahmen in Nachbarländern. Diese Pläne konnten sich auf die Unterstützung der aufeinander folgenden Regierungen stützen, selbst dann, als Parteien mit entgegengesetzten politischen Standpunkten an die Macht kamen.³⁸

Während des Beitrittsprozesses wurde ein zentrales PHARE-Büro eingerichtet; Ungarn gehört zu jenen, die die PHARE-Mittel zugunsten von Roma-Projekten am meisten beanspruchten und diese in einer substanziellen Kofinanzierung ergänzten.³⁹ Diese positiven Initiativen begründeten sich auf einer nachhaltigen, systematischen soziologischen Forschung, die an jene aus der kommunistischen Ära anknüpfte und u. a. einige bahnbrechende Roma-Studien zutage förderte.⁴⁰ Parallel dazu avancierte Budapest seit Beginn der 1990-er zu einem Zentrum angesehener Roma-Organisationen.⁴¹

Übertragbarkeitspotenzial

In den Details der ungarischen Stellungnahme zur Peer Review ist von einem "komplexen Modellprogramm" die Rede, das auf die Verbesserung der Lebensqualität von Roma abzielt, die in "abgesonderten Siedlungen oder städtischen Kolonien" leben. Hier liegt eine deutliche Übereinstimmung mit wichtigen Punkten des Avilés-Projekts vor.⁴² Wie in Avilés setzt diese Initiative aus dem Jahr 2005 in einem integrierten Konzept an multiplen Faktoren sozialer Ausgrenzung an. In enger Wechselwirkung stehende Probleme wie Wohnen und Bildung, Arbeitslosigkeit, Benachteiligungen beim Zugang zu Diensten wie der Gesundheitsversorgung, aber auch Umweltprobleme werden parallel angegangen. Eine weitere Analogie betrifft die Verwaltungsstruktur dieses Nationalprogramms: Es umfasst unterschiedliche Dienststellen auf verschiedenen Ebenen, vom Amt für Chancengleichheit (Koordinierungsfunktion), dem ein interministerieller Ausschuss zur Seite steht, bis hin zu den lokalen Kommunen, die in Zusammenarbeit mit NGOs, Roma-Selbstverwaltungen und anderen Roma-Verbänden als

³⁷ Es wurde auch Kritik geübt an den Minderheiten-Selbstverwaltungen für Roma: Ihre Befugnisse seien zu eng gesteckt (hauptsächlich Kultur- und Bildungsfragen); der separate Status würde eine allgemeine Durchsetzung von Roma-Anliegen behindern, und der Wahlvorgang weise demokratische Defizite auf. Ein wertvolles Nebenprodukt war nichtsdestotrotz die Stärkung der Kapazitäten von Roma-Organisationen (Kovats 1998).

³⁸ Die beiden führenden politischen Parteien bemühten sich um die Stimmen der Roma-WählerInnen und nahmen Roma in ihre Wahllisten auf. Die einzige Roma-Vertretung im Europäischen Parlament sind gegenwärtig zwei weibliche Roma-Abgeordnete aus Ungarn.

³⁹ Eine Vergleichsstudie aus 2004 zu EU-geförderten Roma-Programmen in fünf Ländern belegt, dass Ungarn die höchste Beanspruchung von PHARE-Mitteln aufzuweisen hatte und diese Gelder mit dem höchsten Kofinanzierungsanteil ergänzte (EMS 2004b: 4, Tabelle 1).

⁴⁰ Kemény 1974 & 1999, Havas *et al.* 1995, Szilágyi / Heizer 1996, Puporka / Zádori 1999, Ladányi / Szelényi 2002.

⁴¹ Das einflussreiche Europäische Roma Rechtszentrum (ERRC) hat seine Zentrale ebenso in Ungarn wie das Open Society Institute (OSI) oder das unlängst geschaffene Büro der vom OSI und der Weltbank unterstützten Initiative "Jahrzehnt der sozialen Eingliederung der Roma".

⁴² Kadét 2006.

Umsetzungsorgane fungieren. Weitere gemeinsame Merkmale sind, dass die Umsiedlung in integrierte Wohnungen entsprechend den individuellen Bedürfnissen der Familien geschieht und dass die Arbeit nach einer Prioritätseinstufung erfolgt (teilnehmende Kommunen müssen sogar die "Beschäftigung sicherstellen"). Gleichzeitig ist die Eindämmung der Bildungssegregation ein Auswahlkriterium für kommunale Offerte.⁴³ Dieses Programm sieht zwar nach einem Roma-Schwerpunktprogramm und nicht nach einer allgemeinen Initiative aus, doch die Wahl der koordinierenden Körperschaft fördert die allgemeine Berücksichtigung dieser Problematik im breiteren Rahmen der Chancengleichheit.

Wenngleich alle Aspekte eines umfassenden Pilotprojekts gegeben scheinen, werden Fragen nach dem Wirkungsgrad laut,⁴⁴ da es an den Kommunen liegt, die Initiative zu setzen. Bezweifelt wurde auch, ob die gebotene Beschäftigung in der Praxis auf wirklich mehr als Kurzzeitverträge in öffentlich geförderten Arbeitsprogrammen hinausläuft – womit kaum Garantien für eine dauerhafte Beschäftigung gegeben wären.⁴⁵ Dies war die entmutigende Erfahrung bei einem früheren, ehrgeizigen PHARE-Programm, und es ist zu hoffen, dass entsprechende Lehren gezogen wurden.⁴⁶ Es handelt sich indes um den ersten Schritt zu einem umfassenderen Wohnungsprojekt, das auch Nicht-Roma einbezieht und "besonderes Augenmerk auf die 25-30 am stärksten benachteiligten Mikroregionen Ungarns legt". Dieses Projekt wird Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (2007-2013) heranziehen.⁴⁷

⁴³ Das PHARE-Büro für MOE in Ungarn wurde mit einer Wirkungsanalyse eines PHARE-Programms 2000 beauftragt, das auf die soziale Integration benachteiligter Jugendlicher abgestellt war, insbesondere jedoch die Roma berücksichtigte. Die Untersuchung ergab, dass "Schulen die zusätzlichen Ressourcen zur Finanzierung ihrer alten, feststehenden Praktiken verwendeten", die sich insbesondere durch Segregation auszeichneten (EMS 2004b: 13-14). Diese "schockierenden Erkenntnisse" lieferten den Anstoß zu einer Gesetzesinitiative im Jahr 2003, mit der Segregation an ungarischen Schulen verboten wurde (ibid.). Die "Politik zur Beseitigung der Segregation im Bildungsbereich" wurde in Ungarn indessen "hauptsächlich durch finanzielle Anreizmechanismen möglich, wobei Schulen, die eine Umsetzung der Integrationspolitik ablehnten bzw. auf die Anreize verzichteten, kaum oder keine Sanktionen zu erwarten hatten" (ERRC/ENAR 2006: 3).

⁴⁴ In der Startphase 2005 waren 9 Kommunen beteiligt, weitere 16 werden bis Ende 2006 mitmachen (Graham 2006: 11).

⁴⁵ Guy / Kovats 2006: 16, Focus *et al.* 2004: 24-25.

⁴⁶ Dieses PHARE-Programm aus dem Jahr 2000 (Roma Social Integration HU-0002-01), das sich bis 2003 erstreckte, wurde vom unabhängigen European Monitoring Service (EMS 2002, 2003a) mindestens zwei Mal beurteilt, in Teilen außerdem auch 2005/06 durch die Minority Rights Group in Zusammenarbeit mit einer Roma-NGO (Guy / Kovats 2006: 9-11).

⁴⁷ Die Finanzierung für das "komplexe Modellprogramm" soll hauptsächlich aus "zentralstaatlichen und regionalen Mitteln (...) [und] anderen Ressourcen" stammen (Kadét 2006: 93). Die Anforderung im PHARE Programm 2000 einer begrenzten Teilfinanzierung durch die Kommunen hat jedoch zu keiner Steigerung (oder Abnahme) des Engagements der Kommunen geführt; vielmehr hatte sie einen Negativeffekt auf die schlechte Finanzlage ohnedies schon verarmter Kommunen (Guy / Kovats 2006: 10).

Slowakei

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

Die Slowakei erstellte ab Ende der 1990-er wie Ungarn eine Reihe von langfristigen Plänen zur Förderung der Roma-Integration. Ebenso nahm das Land die PHARE-Mittel zur Unterstützung von Roma-Programmen stark in Anspruch und brachte während der Phase des EU-Beitritts und auch danach einen beträchtlichen Teilfinanzierungsanteil auf.⁴⁸ Obwohl diese Initiativen von einem Regierungsorgan unter der Leitung der/des stellvertretenden Ministerpräsidentin/-präsidenten koordiniert wurden und Schützenhilfe durch eineN RegierungsbevollmächtigteN für Roma-Gemeinschaften⁴⁹ erhielten, stellte sich heraus, dass auf der höchsten Ebene der politische Wille zur sozialen Eingliederung der Roma mit später wechselnden Wahlergebnissen mitunter zu wünschen übrig ließ. Wenig förderlich wirkt sich der Umstand aus, dass die Slowakei derzeit nach Polen die höchste Arbeitslosenrate⁵⁰ in der EU aufweist. In der Zentral- und Ostslowakei, wo die Mehrheit der Roma lebt – zumeist in abgesonderten Siedlungen oder städtischen Elendsvierteln –, sind die Arbeitslosenzahlen noch höher.⁵¹

1998 lief im ostslowakischen Distrikt Spiš (Zips) ein integriertes Pilotprogramm an. Es war der Vorläufer zu einem umfassenderen nationalen PHARE-Programm 2000, das sich mit Volksgruppenbeziehungen, Berufsbildung, Beschäftigung und Bildung befasste. Diese Initiativen wurden in den folgenden Jahren weiter ausgebaut, u. a. im Rahmen eines groß angelegten Infrastrukturprojekts zur Verbesserung der Zufahrtstraßen, der Wasserversorgung und der Kanalisation für 30 abgeschiedene Siedlungen.⁵² Im Unterschied zu Avilés, so die Ausführungen in der Stellungnahme für die Peer Review, ging weder diese Aktion noch die nachfolgende Bereitstellung von Sozialwohnungen mit einem Versuch einher, die Segregation der Roma zu beseitigen – vielmehr wurde diese aufrecht erhalten.⁵³ Dessen ungeachtet hat sich die Slowakei heute mit umfangreichen Wohnbauplänen ausgestattet, die auch erschwinglichen Wohnraum für ausgegrenzte Menschen vorsehen; darin werden das Engagement des Staates und ein Potenzial für Veränderungen deutlich.⁵⁴

⁴⁸ Die Slowakei weist ein ähnliches PHARE-Engagement wie Ungarn auf, sie liegt in einer Vergleichsstudie zur PHARE-Nutzung und zum Anteil der Kofinanzierung an zweiter Stelle (EMS 2004b: 4, Tabelle 1).

⁴⁹ Die Position einer/eines eigenen Regierungsbevollmächtigten für Roma-Fragen, die/der für keine anderen Minderheiten zuständig ist, könnte als Hürde für das Mainstreaming von Roma-Angelegenheiten gesehen werden. In einer Situation der politischen Ungewissheit trug die kontinuierliche Existenz dieses Organs jedoch dazu bei, dass die Problemsituation der Roma ihre wichtige Stelle in den nationalen Agenden beibehielt.

⁵⁰ 16,3 % im Jahr 2005 (Eurostat 2006).

⁵¹ 2004, unmittelbar vor dem EU-Beitritt, entfachte die unvermittelte Kürzung der Sozialleistungen Unruhen unter den Roma-Bevölkerungen in 13 slowakischen Städten – sie forderten Lebensmittel (Pisárová 2004, *Sme* 2004).

⁵² Alle hier erwähnten PHARE-Programme aus den Jahren 2000, 2001 und 2002 mit Roma-Schwerpunkten wurden im Dezember 2003 als "nicht zufriedenstellend" bewertet; das Infrastrukturprogramm schnitt am schlechtesten ab (EMS 2003b: IV). Auf Infrastrukturprogramme entfielen 27 % aller PHARE-Ressourcen in der Periode 1998-2002; dieses spezielle Projekt verzehrte mehr als die Hälfte dieser Gelder (EMS 2004b: 16, 17).

⁵³ Mačáková 2006: 108. Eine ausführlichere Darstellung der slowakischen Situation findet sich in der Stellungnahme zur Peer Review.

⁵⁴ Wohnbauinitiativen umfassen den "Staatlichen Wohnbauentwicklungsfonds", aus dem Kommunen oder gemeinnützige Organisationen Zuschüsse in Höhe von 80 % für einfache Unterkünfte erhalten (die verbleibenden 20 % sind von den zukünftigen BewohnerInnen aufzubringen), und das "Wohnbauentwicklungsprogramm", das staatliche Förderungen für Infrastruktur und die Errichtung und Sanierung von Standard- und einfachen Wohnungen bereitstellt. Ergänzende Maßnahmen leistet der "Langzeit-Wohnbauplan für ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen" der/des Regierungsbevollmächtigten (Mačáková 2006: 106-7).

Unterdessen stellt der Vorgang der Dezentralisierung des in der Vergangenheit zentralistischen Staats mitunter eine Erschwernis für die Umsetzung nationaler Roma-Politikmaßnahmen dar,⁵⁵ insbesondere im Bildungsbereich.⁵⁶ Damit soll nur im Hinblick auf das Avilés-Projekt unterstrichen werden, wie wichtig in einem dezentralisierten Kontext die Erzielung wirksamer Partnerschaften und lokaler Unterstützung ist. Initiativen zur Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsdiensten hinkten bis zum PHARE Programm 2003 hinterher.⁵⁷ Offizielle Schätzungen zur Zahl der Roma waren stets vage und widersprüchlich geblieben.⁵⁸ Ein Durchbruch kam 2003/04, als eine soziographische Bestandsaufnahme durchgeführt wurde, die erstmals ein zuverlässiges Bild von Größe und Verteilung der Roma-Gemeinden seit den Volkszählungen in der kommunistischen Ära lieferte.⁵⁹ Im Rahmen des "Jahrzehnts der sozialen Eingliederung der Roma"⁶⁰ wird die Erfassung aussagekräftigerer Daten gefordert, um zielgerichtete und breiter gefasste Initiativen zu ermöglichen, z. B. jene, die mit Mitteln aus den Sozial- und Strukturfonds der EU gefördert werden.⁶¹ Datenbestände sind auch im Hinblick auf Indikatoren für die Messung des Fortschritts der sozialen Eingliederung vonnöten.

Übertragbarkeitspotenzial

Auf nationaler Ebene besteht ein sehr hohes Potenzial, da das übergeordnete integrierte Konzept weitgehend dem entspricht, das von der / vom Regierungsbevollmächtigten umgesetzt wird und bei dem Beschäftigung als wesentlicher Antriebsfaktor für die Umsiedlung benachteiligter Roma-Familien eine vorrangige Stelle einnimmt. Ein schwerwiegender Unterschied betrifft jedoch die Akzeptanz anhaltender Wohnsegregation in der Slowakei – wenngleich aus pragmatischen Gründen – und die abweichende Strategie, Kommunalzentren bereitzustellen, um das Verhältnis zwischen den Volksgruppen und die "Sozialisierung" der Roma zu fördern.⁶² Es gibt eindeutige

⁵⁵ EMS 2003b: 6. Eine der 30 am Infrastrukturprogramm beteiligten Kommunen setzte es vollständig ab.

⁵⁶ Aus Sicht der an der Peer Review teilnehmenden Interessenvertretungen hat die Slowakei – wenn überhaupt – nur wenig Fortschritte bei der Bildungsintegration erreicht (ERRC/ENAR 2006: 3). Der Schwerpunkt der slowakischen PHARE-Programme im Bildungsbereich lag auf der "Verbesserung des Bildungszugangs"; erst 2004 ließ die Regierung das Konzept des integrierten Erziehungswesens explizit zu (Guy / Kovats 2006: 18, Slowakische Regierung 2005b: 1).

⁵⁷ Gesundheit war nicht Bestandteil des *gemeinschaftlichen Besitzstands*; auf diesen Bereich entfielen im Zeitraum 1998-2002 nur 3 % der PHARE-Gelder (EMS 2004b: 3).

⁵⁸ Bis dahin hatten das Regierungsbüro und die Ministerien stets behauptet, dass die Erhebung anderer volksgruppenbezogener Statistiken als jene irreführenden Zahlen der Volkszählung gegen Datenschutzgesetze verstoßen würde, obwohl solche Statistiken zu den Roma-Zahlen auf lokaler Ebene routinemäßig erstellt wurden.

⁵⁹ Vgl.: Slowakische Regierung (2005a) und Guy (2006: Anhang 2). Der offizielle Kurzbericht zu der Studie besagt, dass "ungefähr die Hälfte [der Roma heute] integriert ist (...) [und] verteilt auf die Mehrheitsbevölkerung [lebt]". Nur 149 der 1.575 erfassten Roma-Gemeinschaften wurden als "abgesondert" ausgewiesen. Um unter diese Kategorie zu fallen, war es jedoch nicht ausreichend, dass die Siedlung in einer bestimmten Entfernung zu Nicht-Roma-Siedlungen liegt; zwei weitere Kriterien mussten erfüllt sein: Kein Leitungssystem für die Wasserversorgung (sofern in der entsprechenden Nicht-Roma-Gemeinde verfügbar); und der Anteil illegaler Wohnplätze musste über 20 % liegen (Slowakische Regierung 2005a).

⁶⁰ Ein Beispiel ist die UNDP-Datenbank für Roma in Partnerländern des "Roma-Jahrzehnts" (UNDP 2005a).

⁶¹ Mitunter sind diese problematisch, wie die Aktivierungsprogramme des ESF in der Slowakei. Forschungsarbeiten haben Fälle von offener Diskriminierung offengelegt, wo "der schlechteste, niedrigste Status den Roma zugewiesen wird"; gleichzeitig bestehen oft wenig Aussichten darauf, dass eine Beteiligung in einer Beschäftigung mündet, wie es dem Ziel des ESF entspricht (Oravec / Bošelová 2006). Vgl. auch Mačáková (2006: 107, 109) zu den Nachteilen des aus dem ESF geförderten Sozialentwicklungsfonds in der Slowakei.

⁶² Beide Ziele sind potenziell problematisch. Wenngleich einige aus PHARE-Mitteln errichtete Kommunalzentren in Kombination mit der Nachbetreuung des Infrastrukturprojekts zur Verbesserung der Volksgruppenbeziehungen beitragen konnten, wurde einige getrennt genutzt, entweder von Roma- oder Nicht-Roma-BürgerInnen (EMS 2005a: 10-12). Ähnlich die Beratungen, Kurse und anderen Aktivitäten, die von Roma oft positiv aufgenommen

Parallelen zu dem "Zwischenstadium", das Avilés letztlich hinter sich ließ. Unterdessen bleibt das Problem der getrennten Gemeinschaften ungelöst. Die gegenwärtige Praxis, neue Sozialwohnungen am Rande von Nicht-Roma-Städten und Dörfern zu errichten, ist nichts weiter als die Verlängerung des Problems für zukünftige Generationen.⁶³

Auf lokaler Ebene kann sich eine beeindruckende Initiative in Nálepkovo (Wagendrüssel), ein Dorf im ostslowakischen Distrikt Spiš (Zips), an dem Beispiel von Avilés messen.⁶⁴ Dieses langfristige integrierte Projekt, das die Aspekte Beschäftigung, Umsiedlung, Beratung, Sozialarbeit und weitere Aktivitäten umfasst, wurde nicht gesondert in die Wege geleitet, sondern als Teil eines breit angelegten kommunalen Erneuerungsplans – wie in Avilés. Es ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Zum einen werden geringverdienende Roma- und Nicht-Roma-Familien gleichermaßen berücksichtigt, außerdem ist die Suche nach Arbeitsplätzen für die TeilnehmerInnen in dieser Gegend mit besonders hohen Arbeitslosenzahlen ausgesprochen erfolgreich.⁶⁵ Das Modell basiert nicht auf Regierungsförderungen, sondern wird von regierungsunabhängigen Organisationen getragen, mit Unterstützung einer internationalen NGO. Es stützt sich auf die Partnerschaft mit lokalen ArbeitgeberInnen, der Lokalversammlung und Roma-Verbänden in der Umgebung. Letztere sind in die Auswahl der Familien eingebunden, die eine Umsiedlung erhalten (u. a. individuelle Bedarfsbeurteilung). Kommunen und andere Instanzen in der Slowakei sollten sich an Nálepkovo ein Beispiel nehmen und auch Lehren aus Avilés ziehen.

Tschechische Republik

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

Die frühere Roma-Bevölkerung auf tschechischem Gebiet kam fast vollständig im Holocaust um. Die heute in der Tschechischen Republik lebenden Roma sind hauptsächlich Roma aus der Slowakei bzw. deren Nachkommen. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte das kommunistische Regime eine Planwirtschaft nach sowjetischem Muster ein. Eine ihrer wichtigsten Säulen war die arbeitskräfteintensive Schwerindustrie. Dies führte zu einem massiven Zuzug von Roma in die tschechischen Industriegebiete, v. a. aus der Ostslowakei.⁶⁶ Diesen ArbeitsmigrantInnen und ihren Familien wurden häufig heruntergekommene Wohnungen in Staatsbesitz zugeteilt, in der Nähe der Stadtzentren, oder aber Fabrikwohnungen. Dies erklärt, warum die tschechischen Roma heute vornehmlich in urbanen Gebieten ansässig sind.⁶⁷ Die Wende und der darauf

werden (Guy / Kovats 2006: 11, 13, 15), jedoch als bevormundender Ersatz für sinnvolle Eingliederung dienen können, wie in den Marginalsiedlungen Madrids (Gay y Blasco 2003: 208).

⁶³ Mačáková 2006: 111. Eine Untersuchung der Weltbank in der Slowakei ergab – wenig überraschend –, dass die soziale Eingliederung von Roma und ihre Beschäftigungsquote umso besser ausfallen, je kürzer die Entfernung zwischen ihrem Wohnort und den Siedlungsgebieten der Gesamtbevölkerung ist (Weltbank *et al.* 2002: 13-14, zit. Mačáková 2006: 106).

⁶⁴ Dieses Projekt, das im NAP/Eingliederung 2004-2006 der Slowakei als bewährte Verfahrensweise beschrieben ist, wurde teilfinanziert aus einem PHARE Arbeitsmarktprogramm aus dem Jahr 1996 und ist älter als der Pilotversuch von Spiš (Slowakische Regierung 2004).

⁶⁵ Knapp die Hälfte der BewohnerInnen von Nálepkovo sind Roma. 2003 erreichte die allgemeine Arbeitslosenquote 40 % (Mačáková 2006: 52).

⁶⁶ Die Ausweisung der deutschen Minderheit am Ende des Zweiten Weltkriegs (an die 3 Mio. Menschen) verschärfte den Arbeitskräftemangel, und viele SlowakInnen aus ärmeren Regionen versuchten ihr Glück ebenfalls in der Migration. Eine weitere Maßnahme nach dem Krieg war die Zwangsumsiedlung einer großen Zahl von Angehörigen der ungarischen Volksgruppe in tschechische Gebiete (Plichtová (1993: 14-15).

⁶⁷ Jamnická- Šmergllová 1955: 89. In den 1960-ern scheiterte ein systematischer Versuch, Roma in den ländlichen Barackensiedlungen der Slowakei zu zerstreuen, da die Migrationsbewegung der Roma in die Industriegebiete

folgende wirtschaftliche Strukturwandel lösten massive Arbeitslosigkeit und Verarmung unter den Familien dieser überwiegend ungelerten ArbeiterInnen aus. Zudem kam es zu rassistischen Übergriffen.

Die postkommunistische Regierung stellte zwar binnen kürzester Zeit kulturelle Förderung bereit und anerkannte die Roma als nationale Minderheit, doch das tschechische StaatsbürgerInnenschaftsgesetz von 1993 war ein deutliches Signal an die Roma, dass sie nicht erwünscht waren. Während der Beitrittsphase zur EU nahm die Tschechische Republik weitaus weniger PHARE-Mittel für Roma-Gemeinschaften in Anspruch als die Nachbarstaaten.⁶⁸ Erst nach der offiziellen Anerkennung eines umstrittenen Berichts aus dem Jahr 1997⁶⁹ über die Situation der Roma und nach einem Regierungswechsel konnte schließlich im Jahr 2000 eine kohärente nationale Strategie zur Förderung der Roma-Integration verabschiedet werden, die seither jährlich erneuert wird.⁷⁰ Der neue Ansatz sah die Schaffung eines zentralen Koordinationsrates vor, begleitet durch eine kurze Integrationsstudie.⁷¹ Im Gefolge des slowakischen Vorbilds lieferte 2006 ein Bericht erstmals ein zuverlässiges, wenngleich komplexes Bild der ausgeschlossenen Roma-Wohnorte.⁷²

Der geringe Stellenwert, den der Kampf gegen soziale Ausgrenzung in der EU bis in die späten 1990-er innehatte, spiegelte sich in den Bewerberländern in der Vernachlässigung sozialer Fragen, v. a. im Wohnungswesen, wider.⁷³ In der Tschechischen Republik waren ärmere Menschen, darunter viele Roma, nach 1991 mit dem rapiden Zusammenbruch des bis dahin vorhandenen Systems geschützter Wohnungen konfrontiert. Dies war die Folge der Politikmaßnahmen zur Restitution von Gebäuden an die früheren EigentümerInnen, der Übertragung von Sozialwohnungen in die Zuständigkeit der Kommunen und der Privatisierung; die Gentrifizierung bis dahin vernachlässigter Gebäude in der Nähe historischer Stadtzentren fiel

anhielt – dort konnten sie besser verdienen und zudem auf die Unterstützung von Verwandten zählen (Guy 1975).

⁶⁸ In der 2004 durchgeführten Vergleichsstudie zu EU-geförderten Roma-Programmen in fünf Ländern wird belegt, dass die Tschechische Republik den bei weitem geringsten Anteil der PHARE-Mittel für Roma aufwandte (8 %). Und obwohl das Land im Vergleich zu den Ländern mit den höchsten entsprechenden Anteilen (Ungarn: 28 %, Slowakei: 26 %) eine kleinere Roma-Bevölkerung besitzt, hat es im Durchschnitt das geringste Projektvolumen und den niedrigsten Teilfinanzierungsanteil vorzuweisen. Der Bericht merkte an, dass "die Abweichungen zwischen den Finanzierungsniveaus in den einzelnen Ländern (...) einen möglichen Hinweis auf ihr politisches Engagement liefern" (EMS 2004b: 4, Tabelle 1).

⁶⁹ Tschechische Regierung 1997.

⁷⁰ Das Hauptaugenmerk lag auf Verbesserungen für die Roma im Zusammenhang mit dem sozialen Status, den Wohnverhältnissen, der Beschäftigung, der Bildung und Gesundheit, sowie darauf, das "Fortschreiten der Gettoisierung zu stoppen". Die Zielsetzung des Konzepts lautete, die soziale Ausgrenzung von Roma-Gemeinschaften insgesamt einzudämmen (Tschechische Regierung 2005; vgl. auch Abu Ghosh 2006: 74).

⁷¹ Dazu gehört ein Jahresbericht zur Situation der Roma (Tschechischer Regierungsrat 2005).

⁷² Diese vom tschechischen Ministerium für Arbeit und Soziales (MfAS 2006) und dem tschechischen Regierungsrat für Angelegenheiten der Roma-Gemeinschaft in Auftrag gegebene Studie ortete 330 marginalisierte Orte mit einem überwiegenden Anteil an Roma-BewohnerInnen (insgesamt 80.000 Roma). Die Wohnverhältnisse waren ausgesprochen schlecht – 50 % der Unterkünfte hatten weder Warmwasser noch Heizung. Der Bildungsstand dieser Roma, die in diesen städtischen und ländlichen "Gettos" leben, war "minimal", die Arbeitslosenquote lag bei über 90 % (Walek in Graham 2006: 11, Abu Ghosh 2006: 71). Weitere Einzelheiten finden sich in der tschechischen Stellungnahme zur Peer-Review (Abu Ghosh 2006: 71-3) und Anhang 6.

⁷³ So wurde beispielsweise berichtet: "Wohnungsfragen wurden in der Slowakei in der Transitionsphase nicht als politische Priorität behandelt" (UNECE 1999, zit. Mačáková 2006: 106).

ebenfalls ins Gewicht.⁷⁴ Zwangsräumungen und die Übersiedlung von BewohnerInnen mit hohem Risikopotenzial in einfache Unterkünfte – oft am äußersten Stadtrand, weitab aller öffentlicher Dienstleistungen – wirkten in vielen Fällen beschleunigend auf diese Entwicklung.⁷⁵

Übertragbarkeitspotenzial

Roma waren in die tschechischen Industriegebiete gezogen, ebenso wie die spanischen Roma nach Avilés. Im Unterschied zu Letzteren hatten sie in der Vergangenheit jedoch durch angemessen entlohnte Arbeit auf dem regulären Markt und Unterkünfte – die im allgemeinen wohl unter dem Standard lagen, aber in keinster Weise mit der Situation in den Baracken vergleichbar waren – ein gewisses Maß an Integration erfahren. Der in der Folge auf Roma ausgeübte Umsiedlungsdruck hat zur Entstehung neuer ausgeschlossener Gebiete geführt. Es wurde eine zentrale Koordinierungsstelle eingerichtet; wie in Spanien besitzt diese jedoch aufgrund der Dezentralisierung äußerst beschränkte Befugnisse.⁷⁶ Daraus folgt, dass Initiativen nach dem Vorbild von Avilés, wo Kommunen in Zusammenarbeit mit höheren Verwaltungsstrukturen und Roma-Organisationen die tragende Rolle spielen, das einzige realisierbare Modell sind. Die alleinige formale Festlegung des Eingliederungsziels durch Kommunen ist allerdings noch keine Erfolgsgarantie – maßgeblich sind ein breiter politischer Wille und engagierte Zusammenarbeit,⁷⁷ sowie eine angemessene Unterstützung für Familien, die in Nicht-Roma-Wohngebieten umgesiedelt werden sollen.⁷⁸ Dies beinhaltet eine lückenlose Integrationshilfe in jeder Hinsicht, insbesondere bei Beschäftigung⁷⁹ und Bildung.⁸⁰ Neuere

⁷⁴ Vgl. Baršová 2003: 21-24 und Víšek 2003: 39-40. Selbst dort, wo Roma-BewohnerInnen keinerlei Probleme bereiteten, wurde befunden, dass ihre schlichte Anwesenheit auf den Wert von Gebäuden und die darin befindlichen Wohnungen drückte. Dies verstärkte die Tendenzen, sie zu entfernen (Frištenská 2000: 29).

⁷⁵ Häufig missachteten Kommunen wissentlich ihre Verantwortung, indem sie Liegenschaften mit ProblembewohnerInnen privatisierten – eine Strategie, die von Prag in einem wohnungspolitischen Dokument offen befürwortet wurde. Die neuen isolierten Wohnorte schaffen außerdem Bildungsprobleme und erschweren den Zugang zu verfügbaren Arbeitsplätzen (Baršová 2003: 23).

⁷⁶ Der Regierungsrat gestand seine Hilflosigkeit ein und beklagte, dass "VertreterInnen und MitarbeiterInnen lokaler Gebietskörperschaften kaum Bescheid wissen über den Inhalt des Regierungskonzepts [zur Förderung der Roma-Integration] und meistens auch kein Interesse daran haben" (Tschechischer Regierungsrat: 2005: 12). Dieses Unvermögen, Regionen und Kommunen zu führen, schwächte finanzierte Programme zur Förderung der Roma-Eingliederung. Zu den gravierendsten Mängeln, die in Bewertungen offengelegt wurden, zählten die schlechte Zielabstimmung der Gelder, kurzfristige und isolierte Einzelprojekte und vor allem das Koordinationsdefizit (ibid: 9, zit. Šimíková et al. 2003).

⁷⁷ Die Zentralkommune Brno (Brünn) gab den Entwurf für eine viel beachtete Strategie zur Förderung der sozialen Eingliederung von Roma in Auftrag. Wie eine Bewertung allerdings ergab, hatte diese "Ankündigungscharakter (...) [und] mündete in der Praxis nicht in der Verwirklichung [der Politikmaßnahmen]" (Navrátil und Šimíková 2003: 25). Dieser Bericht kam zu dem Schluss, dass "der Hauptgrund für die fehlende Kommunikation und Kooperation [zwischen Verwaltung, staatlichen Stellen und Roma-NGOs] der ... Unwille und das Misstrauen auf Seiten staatlicher Institutionen ist" (ibid: 28). Vgl. auch Guy / Kovats (2006: 15).

⁷⁸ In Ermangelung einer wirksamen Unterstützung besteht die große Gefahr, dass integrierte Wohnungspolitik fallen gelassen wird. Die Folge ist die Entstehung neuer Räume der Ausgrenzung, in denen die Betroffenen auf gegenseitige Hilfe angewiesen sind.

⁷⁹ Eine Roma-NGO, die auch an der Initiative in Brno beteiligt ist, wickelt derzeit ein ESF EQUAL Projekt zur Arbeitsmarktförderung der Roma ab. In einer UNDP-Vergleichsstudie aus dem Jahr 2002 zu fünf MOE-Staaten wurde festgestellt, dass die Tschechische Republik den höchsten Anteil an beschäftigungslosen Roma aufweist; gleichzeitig war der Anteil der erwerbstätigen Roma, die einer Beschäftigung in der offiziellen Wirtschaft nachgehen, am höchsten (80 %) (UNDP 2002: 33, 35). 2005 lag die Arbeitslosenquote der Tschechischen Republik insgesamt bei 7,9 % – nur halb so hoch wie jene der Slowakei (16,3 %) (Eurostat 2006).

⁸⁰ Die Unterbringung von Roma in "Sonderschulen" für "Menschen mit geistiger Behinderung" war in der Tschechischen Republik wahrscheinlich weiter verbreitet als in anderen Teilen der MOE-Region. 1999 waren offiziellen Schätzungen zufolge "ca. 3/4" der Roma-Kinder in derartigen Schulen; dies war "Gegenstand zunehmender Kritik aus dem Ausland, wo solche Schulen als Mittel der Zwangssegregation und unheilvolle Anzeichen eines Abgleitens in die Apartheid gelten" (Tschechische Regierung 1999: 7,8). Zu den tschechischen

tschechische Sozialwohnungsprojekte weisen Ähnlichkeiten mit dem "Zwischenstadium" des Avilés-Projekts auf⁸¹ und beruhen auf einem negativen Diskurs der "Armutskultur". Die Abkehr von diesem erfolglosen Lösungspfad sollte den lokalen tschechischen Kommunen, die in Erwägung ziehen, das Problem "aus den Augen" zu schaffen, eine wertvolle Lehre sein.⁸²

Bulgarien

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

Die größte Roma-Übergruppe war schon zu Zeiten des osmanischen Reiches in verschiedenen Vierteln ("mahala") bulgarischer Städte und Dörfer ansässig. Durch den Zuzug zweier kleinerer Übergruppen, u. a. aus dem benachbarten Rumänien, die bis vor 50 Jahren einen nomadischen Lebensstil beibehielten, vergrößerte sich die Roma-Bevölkerung mit der Zeit.⁸³ Wie in der Tschechoslowakei wurde 1958 auch in Bulgarien Nomadentum per Gesetz verboten. Die kommunistischen Regime dieser beiden Länder waren jene, die das Ziel der Roma-Assimilierung am vehementesten verfolgten.⁸⁴ Den Roma wurde eine distinkte Identität abgesprochen, und sie wurden über die Gesamtbevölkerung verstreut, indem sie auf dem regulären Markt Arbeit erhielten und indem ihre Kinder in Standardschulen integriert wurden.⁸⁵ Wie berichtet wird, begrüßten die ehemaligen NomadInnen ihre neuen Wohnstätten.⁸⁶ Während der kommunistischen Ära stieg der Anteil in städtischen Räumen ansässiger Roma von weniger als 1/5 im Jahr 1945 auf über 50 % im Jahr 1972.⁸⁷ Die Auswirkungen des Regimewechsels trafen die bulgarischen Roma – überwiegend ungelernete ArbeiterInnen – am härtesten. Da die wirtschaftliche Umstellung relativ schleppend verlief, gingen viele BulgarInnen – darunter auch Roma – ins Ausland.⁸⁸

Nach Jahren relativer Untätigkeit seitens der postkommunistischen Regierungen wurde 1997 ein interministerieller Rat ins Leben gerufen. Angetrieben von Unzufriedenheit ergriffen Roma-Verbände die Initiative und formulierten 1998 eine Rahmenpolitik,⁸⁹ die auf einen integrierten,

Sonderschulen, vgl. ERRC (1999); zur Bildungssegregation, vgl. ERRC 2004. Es gibt kaum Anzeichen auf Fortschritte in Richtung Abbau der Segregation (ERRC/ENAR 2006: 3).

⁸¹ Gleichzeitig wurde ein Programm zur sozialen Eingliederung – Errichtung von Mietwohnungen für geringverdienende Menschen –, das auch Roma zugute kommen könnte, nicht in diesem Sinne eingesetzt. Anstatt dessen beantragen lokale Gebietskörperschaften "Projekte, die die Roma-Gemeinschaften in keinsten Weise berühren" (Tschechische Regierung 2005: 25, zit. Abu Ghosh 2006: 74).

⁸² Dies war eine der Optionen, die 2006 in einer Studie abgelehnt wurden, da sie zu einer "Verschärfung der Ausgrenzung und sogar zu Segregation" führen (MfAS 2006: 112, Anhang 3).

⁸³ Unter diesen heterogenen Gruppen, die bis heute in Bewegung sind, ist eine Vielzahl an Sprachen gebräuchlich. Eine ausführlichere Darstellung zur komplexen Zusammensetzung der Roma-Gruppen in Bulgarien findet sich in Marushiakova / Popov (2001b).

⁸⁴ Bis in die früheren 1950-er war eine eigene Roma-Identität jedoch anerkannt (ibid: 375). Später waren auch Türkisch sprechende Roma von antitürkischen Assimilierungsmaßnahmen betroffen (Crowe 1994: 24-27).

⁸⁵ Crowe 1994: 22-23. Ab 1979 wurde jedoch ein Trend zur Bildungssegregation eingeleitet (ibid: 25-26).

⁸⁶ Helsinki Watch 1991: 20-21.

⁸⁷ Marushiakova / Popov 1997: 98-99.

⁸⁸ Vgl. Marushiakova *et al.* (2004) über den Einfallsreichtum migrierender bulgarischer Roma. Eine vergleichende Untersuchung ergab, dass Roma zwar in jedem Land die am stärksten benachteiligte Gruppe stellen, das Armutsniveau der Nicht-Roma Bulgariens sich jedoch mit jenem der Roma in Ungarn vergleichen ließ (Ladányi / Szelényi 2002: 29).

⁸⁹ Das *Rahmenprogramm für die gerechte Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft*. Vgl. Marushiakova / Popov (2001b: 378-387) bezüglich der Entwicklungen seit der Wende in der bulgarischen Roma-Politik und des Roma-Aktivismus.

dynamischen Ansatz zur Roma-Eingliederung abgestellt war.⁹⁰ Es folgten Regierungsinitiativen zur Umsetzung dieses Konzepts, die Veränderungen stellten sich jedoch nur langsam ein.⁹¹ Der Regelmäßige Bericht der Kommission zu den Fortschritten Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt aus dem Jahr 2004 kam zu folgendem Schluss: "In den vergangenen Jahren hat Bulgarien sich bemüht, einen Rahmen für die Bewältigung der Probleme von Minderheiten zu finden, aber in der Praxis hat sich wenig geändert. "Es werden anhaltende Anstrengungen und angemessene finanzielle Mittel erforderlich sein, um die guten Absichten in die Tat umzusetzen (...)." ⁹² Bulgarien hat sein Koordinationskomitee heute umgestaltet⁹³ und den Vorsitz eines "Jahrzehnts der sozialen Eingliederung der Roma" übernommen. Außerdem wurden neue Gesetze verabschiedet und Nationale Aktionspläne (NAP) ausgearbeitet, wie der Stellungnahme zur Peer Review zu entnehmen ist. PHARE und andere Programme werden auf die Schlüsselbereiche Wohnungswesen, Infrastruktur, Berufsausbildung, Bildung und Gesundheit ausgerichtet,⁹⁴ nach einem integrierten und die Eingliederung fördernden Schema, in dem auch andere benachteiligte Minderheiten berücksichtigt werden (z. B. TürkInnen).

Übertragbarkeitspotenzial

Die bulgarischen Peer Review-TeilnehmerInnen erkannten die Gesamtkonzeption des Beispiels aus Avilés, das sich durch einen "profunden und vollständigen Eingliederungsprozess" auszeichnet, als den "relevantesten Aspekt". Ein solches Vorgehen erfordere in jedem Fall "einen integrierten und bereichsübergreifenden Ansatz" und eine "dauerhafte Unterstützung in Schlüsselbereichen".⁹⁵ Die Mehrjahresprogramme mit PHARE-Unterstützung und der NAP für das Jahrzehnt der sozialen Eingliederung der Roma "decken weite Aufgabengebiete ab", doch seien die Kapazitäten für eine wirksame Koordination wesentlich.⁹⁶ Beschäftigung und Bildung wurden als zentrale Komponenten bewertet, wengleich der Abbau der schulischen Segregation nicht betont wurde.⁹⁷ Ein weiteres gemeinsames Merkmal ist die Mitwirkung der Roma an den

⁹⁰ In der Rahmenpolitik wird ein "staatliches Organ zur Bekämpfung von Diskriminierung, zur Beseitigung der Segregation von 'ZigeunerInnenschulen' und zur Legalisierung bestehender ZigeunerInnen-Wohnvierteln" gefordert (Marushiakova / Popov: 2001b 380).

⁹¹ Prominente EthnologInnen und Roma-ForscherInnen schrieben 2001: "Der bulgarische Staat (...) zieht es immer noch vor, Handlungen anzuregen, anstatt das vorhandene Änderungspotenzial zu nutzen" (Marushiakova / Popov 2001b: 380).

⁹² Zit. EMS 2004b: 5. In dem Vergleichsbericht aus dem Jahr 2004 über die Beanspruchung der PHARE-Mittel für Roma-Angelegenheiten in fünf Ländern wurde festgehalten, dass nur die Tschechische Republik einen geringeren Anteil als Bulgarien aufzuweisen hat, obwohl geschätzt wird, dass Bulgarien die zweitstärkste Roma-Bevölkerung Europas besitzt – ca. 750.000 Menschen (EMS 2004b: 4, Liégeois / Gheorghe (1995: 7).

⁹³ Heute: Nationaler Rat für Zusammenarbeit zu Volksgruppen- und Datenfragen (NRZ-VDF); ihm angeschlossen ist eine mit der Umsetzung betraute Dienststelle, die Direktion "Volksgruppen- und Datenfragen" (DVDF). Beobachtete Schwächen bezüglich Status und Kapazität des früheren Organs setzten sich im Nachfolgeinstrument fort, dessen Rolle in Frage gestellt wurde (EMS 2005b, UNDP 2005b: 132).

⁹⁴ Viele der ärmsten Roma Bulgariens haben keinen Zugang zur sozialen Krankenversicherung, da dieser vom Anspruch auf Sozialleistungen abhängig ist (EMS 2005b, ERRC/ENAR 2006: 5).

⁹⁵ Bojilov 2006: 5.

⁹⁶ UNDP 2005b: 131-2. Durch Dezentralisierung wird eine tragende Rolle – oder zumindest Mitwirkung – der Kommunen allerdings unverzichtbar.

⁹⁷ Initiativen zum Abbau der schulischen Segregation werden in Bulgarien nicht vom Staat, sondern in Pionierarbeit von NGOs ergriffen (ERRC/ENAR 2006: 3), so z. B. in Widin. Die "Regierungspolitik zum Segregationsabbau besteht auf dem Papier, bleibt de facto jedoch ergebnislos" (Kanev / Vassileva 2004: 221-2). Zwar wurden 2002 vom Ministerium Integrationsanweisungen ausgegeben. Die Schuleinschreibung liegt jedoch in der Zuständigkeit der Kommunen, und bis Anfang 2004 hatte "keine Regierung oder lokale Gebietskörperschaft in Bulgarien Anstrengungen gesetzt, um die Segregation an den Schulen zu beseitigen" (ibid: 227-9). Wohnsegregation geht oft mit Bildungssegregation einher – Stichwort Gettoschulen (ERRC 2004: 67-70).

Projekten, insbesondere als AssistenzlehrerInnen und GesundheitsbotschafterInnen.⁹⁸ Ein Hauptunterschied liegt indessen in dem von allen MOE-Staaten gewählten Konzept, an der Verbesserung der Lebensverhältnisse und Förderung der Eingliederung zu arbeiten, die Roma jedoch in abgesonderten Wohnumgebungen zu belassen.⁹⁹

Slowenien

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

Wie in Bulgarien sind die Roma im ehemaligen Jugoslawien zum Teil alteingesessene Bevölkerungsgruppen in städtischen Wohnvierteln, doch sind diese Gruppen äußerst verschiedenartig. Einige Gruppen leben im Nomadentum. Im Unterschied zu Bulgarien legte Jugoslawien nach 1945 von allen kommunistisch regierten Ländern die am stärksten ausgeprägte Toleranz gegenüber Roma an den Tag; viele konnten sich integrieren und gleichzeitig ihre Roma-Identität öffentlich bekunden. In den 1970-ern gingen einige Roma, wie auch andere JugoslawInnen, als ArbeitsmigrantInnen ins Ausland, v. a. nach Deutschland. Beim Zusammenbruch der Föderation in den 1990-ern, wo Roma mitunter von den Krieg führenden Volksgruppen manipuliert wurden, flüchteten viele vor den blutigen Kämpfen abermals ins Ausland. Andere Roma zogen nach Slowenien.¹⁰⁰ Dem kleinsten, homogensten und verhältnismäßig wohlhabenden Nachfolgestaat gelang es, ernsthaften Kampfhandlungen zu entkommen. Es kamen jedoch zahlreiche Flüchtlinge ins Land, darunter auch Roma, die große Schwierigkeiten hatten, eine Aufenthaltsgenehmigung oder die StaatsbürgerInnenenschaft zu erlangen.¹⁰¹

Obwohl Slowenien als Bewerberland mit einer beträchtlichen Roma-Minderheit nur wenige Projekte aus PHARE-Mitteln aufzuweisen hatte,¹⁰² wurde das Land in den Berichten der Kommission für seine langsamen Fortschritte nicht kritisiert,¹⁰³ wie es bei anderen MOE-Staaten der Fall war. Dies hängt wahrscheinlich mit den relativ niedrigen Roma-Zahlen zusammen.

⁹⁸ Der Einsatz von Roma-AssistenzlehrerInnen war umstritten: Da sie nur eine Basisausbildung absolvierten, lieferten sie als "LehrerInnen zweiter Klasse" ein zweifelhaftes Rollenvorbild für Roma-SchülerInnen. Heute durchlaufen diese AssistenzlehrerInnen eine umfassendere Ausbildung und arbeiten in einer ordentlichen Karrierestruktur. Ähnliche Defizite hinsichtlich einer legitimen und anerkannten Stellung innerhalb einer institutionellen Struktur hafteten auch den GesundheitsbotschafterInnen an. Dieser Aspekt ist bis heute problematisch.

⁹⁹ Geplant sind die Instandsetzung der Straßen zu den Roma-Vierteln, Infrastrukturprojekte und die gesetzliche Registrierung von Roma-Wohngebieten. Es gibt bezeichnende Beispiele für das geltende Programm, u. a. zur Einbindung lokaler Roma-NGOs, die vom UNDP zitiert werden (2005b:78-87).

¹⁰⁰ Wie in Avilés war die Arbeitssuche die Motivation für diese nord- und westwärts gerichtete Migration (Perić 2001: 1).

¹⁰¹ Diese Probleme betrafen nicht nur Flüchtlinge, sondern auch frühere MigrantInnen. Slowenien verabschiedete 1991 (wie die Tschechische Republik 1993) ein StaatsbürgerInnenchaftsgesetz, nach dem nicht-slowenische JugoslawInnen, darunter viele Roma, als "AusländerInnen" galten, auch dann, wenn sie schon viele Jahre in Slowenien lebten. Der Helsinki-Bericht zu Slowenien schätzte die Anzahl der betroffenen Nicht-SlowenInnen auf 130.000. "Ausländische" Roma wurden dabei als "Nichteinheimische" tituiert (ibid). Wie in der Tschechischen Republik kam es auf Druck lokaler und internationaler Menschenrechtsorganisationen 1999 zu einer Gesetzesänderung, durch die Betroffene um eine permanente Aufenthaltsgenehmigung ansuchen konnten – allerdings nur während einer kurzen, dreimonatigen Periode. Viele Roma wussten über diese Bestimmung nicht Bescheid, und ihre Situation ist nach wie vor unverändert (Perić 2001: 1-2). In einer Gesetzesnovelle aus dem Jahr 2002 ist noch immer von "nicht einheimischen" Roma die Rede, ihnen bleibt jede Anwartschaft auf die StaatsbürgerInnenenschaft verwehrt (ERRC/ENAR 2006: 5).

¹⁰² Europäische Kommission 2002: 30.

¹⁰³ Ibid: 5-6.

Unberücksichtigt blieb dabei der Umstand, dass sie nicht als nationale Minderheit anerkannt waren.¹⁰⁴ Andere Berichte¹⁰⁵ gehen jedoch davon aus, dass die Situation der Roma in Slowenien, die sich durch Arbeitslosigkeit¹⁰⁶ und ärmliche Lebensverhältnisse, u. a. in Marginalsiedlungen, auszeichnet, sich nicht von anderen MOE-Staaten unterscheidet.

1995 verabschiedete die Regierung ein Maßnahmenprogramm zur Roma-Hilfe, durch das Ministerien und Kommunen aufgefordert waren, benachteiligte Roma-Gemeinschaften eine Unterstützung in den Problembereichen Wohnen, Arbeit, Bildung und Gesundheit zu erteilen. Ein offizieller Bericht zur Wirksamkeit des Programms wurde jedoch erst 1999 veröffentlicht. Als Folge der Gesetzesinitiative von 1995 wurden einige Fortschritte erzielt, was die Anerkennung der Siedlungen¹⁰⁷ und die Versorgung mit Sozialwohnungen betrifft. In der Bewertung von 1999 wurde die Mittelausstattung für die Kommunen durch die Regierung allerdings als "rein symbolisch" bezeichnet; der Bericht prognostizierte eine Verschlechterung der interethnischen Beziehungen, sollte die Finanzierung nicht erhöht werden.¹⁰⁸ Entgegen den Erwartungen verschlimmerte sich die Beschäftigungslage für Roma nach 1995. 2000 wurde ein neuer Roma-Beschäftigungsplan ins Leben gerufen, der Berufsausbildung, gestützte Arbeitsplätze, öffentliche Bauvorhaben und Roma-Kooperativen umfasste.¹⁰⁹ Zur Anhebung des Bildungsniveaus sah das Programm von 1995 eine zweijährige Vorschulerziehung vor, da es jedoch keine Befreiung vom Kindergartengeld für arme Menschen gab, konnten Roma diese Möglichkeit nicht in Anspruch nehmen.¹¹⁰ 1994 folgte eine neue "Bildungsstrategie für Roma", in der Kindergärten, Roma-AssistenzlehrerInnen, die LehrerInnenausbildung, Sprachkurse in *Romanes* und weitere Maßnahmen vorgesehen waren.¹¹¹

Übertragbarkeitspotenzial

Ältere Initiativen wurden positiv erwähnt, da sie Kernprobleme erkannten. Sie ernteten jedoch auch Kritik, da sie unpräzise blieben und in der Folge empfohlene Strategien zur Verwirklichung der gewünschten Ziele nicht wirksam umgesetzt werden konnten. Die mangelnde Kooperation zwischen Ministerien und Kommunen wurde als weitere wesentliche Schwäche hervorgehoben.¹¹² In der Stellungnahme zur Peer Review wird die Notwendigkeit betont, die

¹⁰⁴ Anders die zahlenmäßig kleineren Minderheiten in Ungarn (6.243) und Italien (2.258) – Angaben lt. Volkszählung 2002. Die Roma-Bevölkerung wird auf 7.000-10.000 geschätzt, während die Volkszählung 2002 eine Zahl von 3.246 ausweist und sie als "Sondergemeinschaft mit besonderen ethnischen Merkmalen" kategorisiert. Die Artikel 65 der slowenischen Verfassung aus dem Jahr 1991 besagt, dass "der Status und die besonderen Rechte der in Slowenien lebenden Roma-Gemeinschaft per Gesetz geregelt werden wird" (Baluh 2006: 1-2). 15 Jahre nach der entsprechenden verfassungsrechtlichen Verankerung steht die Ausarbeitung eines Gesetzes zur Roma-Gemeinschaft heute kurz vor dem Abschluss (ibid: 4).

¹⁰⁵ Kenrick (2001: 407-9), Perić (2001), Baluh (2006).

¹⁰⁶ Ungeachtet des relativen Wohlstands Sloweniens und einer durchschnittlichen Arbeitslosenrate von 6,5 % (2005; nach Eurostat 2006) wird der Anteil der Roma ohne Arbeit auf 98 % geschätzt (Baluh 2006: 3).

¹⁰⁷ Ein regierungsinterner Bericht aus dem Jahr 1997 hielt fest, dass die "Fortschritte bei der Legalisierung der Romani-Siedlungen die Erwartungen nicht erfüllen konnten". Er warnte ferner vor den Folgen "unzureichender Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Organen und den Kommunen" (Perić 2001: 14).

¹⁰⁸ Zwei Jahre danach war dies noch immer nicht der Fall, und Berichten zufolge "setzten die Behörden bei der Behandlung der Wohnungsproblematik auf Druckmittel, Zwangsübersiedlungen und Segregation" (ibid: 13-14).

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid: 17. Ein anderes weit verbreitetes Problem war die Segregation in Kindergärten und Grundschulen oder die Unterbringung von Roma-Kindern in "Sonderschulen". Obwohl die schulischen Leistungen von Roma-Kindern in integrierten Klassen besser sind, "liegt, wie berichtet wird, die Entscheidung über getrennte Klassen bei den Schulen selbst, und nicht beim Ministerium" (ibid: 18).

¹¹¹ Baluh 2006: 3.

¹¹² Perić 2001: 19.

Roma zu involvieren; das bevorstehende Gesetz zur Roma-Gemeinschaft¹¹³ soll die aktive Einbindung der Roma bei der Vorbereitung und Umsetzung von Politikmaßnahmen fördern.¹¹⁴ Die Ermutigung für Roma-Organisationen,¹¹⁵ die im Verband der Roma Sloweniens vereint sind und zu denen u. a. das Forum der Roma-Frauen zählt, sollte sich auf die Mitwirkung der Roma ebenso positiv auswirken wie die Wahl von Roma-Räten in allen Kommunen mit Roma-EinwohnerInnen im Jahr 2002.¹¹⁶

Griechenland

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

Die Roma Griechenlands sind ein anschauliches Beispiel der Verschiedenartigkeit, die in dieser Volksgruppe vorhanden sein kann.¹¹⁷ Das Spektrum der heutigen Gemeinschaften reicht von Zeltsiedlungen – paradoxerweise die am längsten ansässige und am stärksten ausgegrenzte Gruppe – bis hin zu integrierten Roma, die nichtsdestoweniger unter Diskriminierung leiden.¹¹⁸ In der Geschichte war Griechenland eine wichtige Zwischenstation auf ihrem Weg in die verschiedensten Teile Europas. Im Unterschied zu anderen Regionen gab es hier weder Ausweisung noch Roma-feindliche Gesetze. Aufgrund ihrer lange währenden Anwesenheit in Byzanz waren die Roma Teil jener Bevölkerungsgruppen, die beim Aufbau des modernen Nationalstaats Griechenland eine Rolle spielten. Dies resultierte in einem vielschichtigen Eigenverständnis ihrer Identität.¹¹⁹ Ein wichtiger Teil der griechischen Roma sind die vorwiegend sesshaften Gruppen, die 1922 im Zuge des Bevölkerungsaustausches zwischen Griechenland und der Türkei Kleinasien verlassen mussten.¹²⁰ Viele kamen in den Genuss von Einsiedlungsmaßnahmen für Flüchtlinge; 1955 gab es außerdem ein erstes Gesetz, mit dem Griechenland versuchte, Roma die StaatsbürgerInnenschaft zu gewähren.¹²¹

¹¹³ Es handelt sich um das seit langem erwartete, in der Verfassung von 1991 versprochene Gesetz.

¹¹⁴ Die Kommunikation und der Informationsaustausch werden durch zwei Roma-Radio- und TV-Sender sowie durch die Behandlung von Roma-Fragen in nationalen Medien begünstigt (Baluh 2006: 4).

¹¹⁵ Berichte sprechen von 23 Organisationen (Baluh in Graham 2006: 13).

¹¹⁶ Baluh 2006: 3-4. Ein unveröffentlichter Bericht aus 2004 über Kommunen mit Roma-Räten, in dem auch Interviews mit Kommunalbeamten und Roma-Rätinnen und -Räten enthalten sind, spricht von aufkeimenden Problemen, die hoffentlich rechtzeitig gelöst werden. Berichten zufolge wurden "20 neue Roma-Rätinnen und -Räte" bei den jüngsten Lokalwahlen vom 22. Oktober 2006 bestätigt (Baluh in Graham 2006: 13).

¹¹⁷ Schätzungen über den Umfang der Roma-Bevölkerung Griechenlands schwanken stark und reichen von 70.000 bis 300.000 (vgl. Abdikeeva 2005: 6). Im jüngsten Integrierten Aktionsplan 2002-2008 (siehe unten) wird eine Zahl von 250.000-300.000 genannt (Alexandridis 2001: 7), was mit der Schätzung in der Stellungnahme zur Peer Review – 200.000-300.000 – übereinstimmt (Ioannis 2006: 2).

¹¹⁸ Daneben lebt auch eine umfangreiche Gruppe albanischer Roma in Griechenland, die ihr Stammland wie viele andere Menschen nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes verließen. Die meisten leben zwar legal in Griechenland, doch nur wenige haben die griechische StaatsbürgerInnenschaft und werden deshalb in Roma-Initiativen nicht berücksichtigt (Abdikeeva 2005: 6).

¹¹⁹ Ioannis 2006: 1-2. "In Serres unterzeichneten die Roma-BewohnerInnen Berichten zufolge eine Petition, in der sie die verschiedensten Bezeichnungen wie 'Zigeuner' (*yiftoi* bzw. *tsigganoi*) oder 'Roma' ablehnen und sich als GriechInnen deklarieren" (Abdikeeva 2005: 13, Fußnote 66).

¹²⁰ Ibid., Alexandridis 2001: 1.

¹²¹ Die Mehrheit der Roma Griechenlands blieb indes staatenlos; 1978 und 1979 folgten weitere Erlässe, mit denen die StaatsbürgerInnenschaft auf Roma ausgedehnt werden sollte (Alexandridis 2001: 1). Die Roma Griechenlands werden zwar ermutigt, die StaatsbürgerInnenschaft anzunehmen, sind jedoch als Minderheit nicht offiziell anerkannt, da Griechenland (wie Frankreich) das Minderheitenkonzept als solches ablehnt. Griechenland hat das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats zwar unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert (Abdikeeva 2005: 13, Fußnote 59).

Wie in Spanien hatte auch in Griechenland die Entwicklung von einer landwirtschaftlich dominierten zu einer eher urbanen Wirtschaft in den 1970- und 80-ern Auswirkungen auf das Leben der Roma, insofern als die Nachfrage in deren früheren Beschäftigungsbereichen zurückging.¹²² Diese Veränderungen riefen Arbeitslosigkeit, zunehmende Verarmung und ein Anschwellen der Marginalsiedlungen und Camps an den Stadt- und Dorfrändern hervor.¹²³ Griechenland trat 1981 der EU bei, der erste Versuch, sich um die Situation der Roma zu kümmern, folgte jedoch erst 1996 mit der Annahme eines Nationalen Politikrahmens.¹²⁴ Die geplanten Maßnahmen sahen die Errichtung fünf neuer Übergangssiedlungen binnen eines Jahres sowie eine Ermittlung der Bedürfnisse der Roma in punkto Wohnen und Bildung vor. Eine Studie aus 1999 spricht allerdings von anhaltend entsetzlichen Bedingungen in Barackensiedlungen;¹²⁵ auch die offizielle Umsetzungsbewertung ein Jahr später stellte nur minimale Fortschritte fest.¹²⁶ Die Folgemaßnahme, ein von einem interministeriellen Ausschuss koordinierter "integrierter Aktionsplan" (2002-08),¹²⁷ weist Ähnlichkeiten zum spanischen Modell auf, was den bereichsübergreifenden Ansatz betrifft. Der Plan zählt zwei Schwerpunktbereiche: "Strukturen" (einschl. Wohnbau)¹²⁸ und "Dienste" (Arbeitssuche, Berufsausbildung, Erziehung und Gesundheit).

¹²² Die Beschäftigungsmuster waren ähnlich jenen in Spanien und vornehmlich in der informellen Wirtschaft angesiedelt, ohne Versicherungs- oder Sozialschutz. Ihre ländlichen Beschäftigungen umfassten saisonale Landarbeit, während der Lebensunterhalt in städtischen Ballungsräumen häufig mit Sammeln von Abfällen (v. a. Altmetallen) und dem Handel mit Waren auf Märkten verdient wurde (Abdikeeva 2005: 7).

¹²³ Ioannis 2006: 2. Bis an die Hälfte der Roma Griechenlands lebte in Baracken, Hütten und Zelten. Doch auch Dauerunterkünfte waren häufig stark renovierungsbedürftig, und es fehlte ihnen an einfachster Infrastruktur. Nomadisch lebende Gruppen hatten Schwierigkeiten, temporäre Aufenthaltsorte zu finden (ibid., Alexandridis 2001: 1).

¹²⁴ Dieses achtseitige Dokument zielte unter der Ägide eines koordinierenden Politikrates auf Verbesserungen in den Bereichen Wohnen, Bildung und Gesundheit ab. Der Rat hatte einerseits eine Beratungsfunktion gegenüber der Regierung, sollte daneben aber auch eine umfassendere Nationalpolitik erarbeiten und Konsultationsgespräche mit internationalen Organisationen im Bereich Roma-Rechte führen (Alexandridis 2001: 4).

¹²⁵ Abdikeeva 2005: 7.

¹²⁶ Keine einzige der geplanten Siedlungen wurde gebaut; das Projekt zur Umsiedlung von Roma – der "größten mittellosen Gemeinschaft Griechenlands" – im Jahr 2000 war ebenfalls kein Verdienst des Plans von 1996, sondern die Antwort auf den Druck regierungsunabhängiger Organisationen, unterstützt von der / vom griechischen BürgerInnenbeauftragten. Der koordinierende Rat wurde erst 2000 eingesetzt (Alexandridis 2001: 5).

¹²⁷ Das Rahmenwerk von 1996 wurde für die Periode 1996/97 mit € 8,8 Mio. aus dem Staatsbudget ausgestattet (ibid: 4). Der ehrgeizigere Aktionsplan 2002-08 stützte sich auf ein Budget von ca. € 300 Mio., von denen 57 % auf Strukturen und 43 % auf Dienste entfielen (Abdikeeva 2005: 8). Die Summe setzt sich aus staatlichen Geldern und Mitteln aus dem dritten EU-Strukturfonds zusammen (Alexandridis 2001: 6).

¹²⁸ Der Aktionsplan sieht die Bereitstellung von 100 neuen Siedlungen, 4.000 neuen Häusern, die Renovierung von 1.100-1.200 vorhandenen Häusern und 60 Zeltplätze für wandernde Roma vor (ibid.). Geförderte Kredite über ca. 60.000 € für einen Hauskauf werden angeboten; einige Roma-Familien haben diese Möglichkeit in Anspruch genommen, um Häuser in Nicht-Roma-Wohngenden zu kaufen oder zu bauen. 12).

Übertragbarkeitspotenzial

Der heutige griechische Aktionsplan befasst sich – wie Spanien – in einem integrierten Ansatz mit den miteinander verflochtenen Aspekten der Deprivation. Nichtsdestotrotz besteht Spielraum für übertragbare Erkenntnisse. Ein aufgetretener Problembereich ist beispielsweise die Wirksamkeit in der Koordinierung, Umsetzung und Beobachtung von Projekten.¹²⁹ Gleichzeitig konnte die Mittelausstattung nicht immer verwirklicht werden.¹³⁰ Es wurden auch keine Arbeitsgruppen eingesetzt.¹³¹

Wie in den Peer-Stellungnahmen festgestellt wurde, ähneln die vorgeschlagenen neuen Siedlungen anstelle der Marginalsiedlungen der zweiten – fallen gelassenen – Projektphase in Avilés. Die Roma bleiben dort isoliert.¹³²

Auf lokaler Ebene wird die Integration von Roma-Familien in Nicht-Roma-Umgebungen als für Griechenland machbar angesehen, mit der nötigen Flexibilität, um unterschiedliche Identitäten zuzulassen.¹³³ Es wäre eine sorgfältige Auswahl der Familien auf individueller Basis sowie die Versorgung mit angemessener Unterstützung erforderlich.¹³⁴ Angesichts der Vielfalt an Roma-Gemeinschaften in Griechenland werden Verbesserungen der Verhältnisse und Dienste in bestehenden Siedlungen vielfach als "schrittweise Maßnahme" ins Auge gefasst.¹³⁵ Hier besteht die Sorge, dass die Eingliederung in Frage kommender und gewillter Familien am Widerstand und der Macht lokaler Gebietskörperschaften scheitert,¹³⁶ wenngleich es gelegentlich durchaus zu einer erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Lokalregierung und Roma-Verbänden kommt.¹³⁷ Doch oft fehlt es an solider Unterstützung durch die Kommunen, an politischem Willen und an Konsens unter den Parteien.¹³⁸ Partnerschaften existieren häufig nur auf dem Papier.¹³⁹

¹²⁹ "Der IAP enthält keine eindeutigen Informationen über das Begleit- und Bewertungssystem (...). Selbst die griechischen Behörden räumen ein, dass die Umsetzung des IAP durch mangelnde Information, Transparenz und Koordination beeinträchtigt wurde." (Abdikeeva 2005: 8). "Insgesamt wurden in Griechenland viele Anstrengungen unternommen, doch geschah dies bruchstückartig, und eine integrierte Antwort blieb aus." Der "interministerielle Ausschuss (...) hat keine Mechanismen zur Beobachtung und Bewertung der Umsetzung von Projekten entwickelt." (Ioannis 2006: 3).

¹³⁰ Ioannis 2006: 3.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Identität erweist sich im Kontext der Durchmischung als vielschichtig und weitaus komplexer als die bloße "Polarität zwischen Gadscho und Roma". "Wir müssen unser Leben als eine "Wanderung durch verschiedene soziale Welten und die aufeinander folgende Verwirklichung einer Reihe möglicher, sich überschneidender Identitäten" auffassen" (ibid: 1).

¹³⁴ KundInnenzentrierte Dienste gelten als besonders geeignet (ibid: 4).

¹³⁵ Ibid: 3-4.

¹³⁶ Abdikeeva 2005: 9, Alexandridis 2001: 8.

¹³⁷ Ioannis 2006: 3.

¹³⁸ Politischer Klientelismus in Griechenland wirkt sich für die Sache negativ aus; das gilt auch für die Tendenz, Roma als "Stimmvolk" anzusehen, da dadurch eher politische GönnerInnenenschaft anstatt der Sinn für staatsbürgerInnenchaftliche Pflichten gefördert" wird (Ioannis in Graham 2006: 12, Ioannis 2006: 3-4).

¹³⁹ Ioannis 2006: 3.

Portugal

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

Portugal, wie Spanien auf der iberischen Halbinsel gelegen, ähnelt seinem Nachbarland mehr als die übrigen Peer Länder, was die Merkmale¹⁴⁰ und Geschichte der Roma-Gemeinschaften betrifft. Deren Situation unterscheidet sich jedoch stark, da der allgemeine Kontext eine positive Politikentwicklung weit weniger begünstigt. Portugal kann keine so blühende Wirtschaft wie Spanien aufweisen,¹⁴¹ Regierungen haben eine eher kurze Lebensdauer¹⁴² und die öffentliche Haltung zu Roma ist negativer,¹⁴³ vor allem aber gibt es noch immer keine Gesamtstrategie der Regierung zugunsten der Roma-Eingliederung. Roma sind in Portugal seit dem 15. Jahrhundert ansässig, doch gibt es kaum zuverlässige Informationen zu ihrer Anzahl, da die Behörden auf dem Standpunkt stehen, die Erfassung ethnisch aufgeschlüsselter Daten verstoße gegen die Verfassung.¹⁴⁴

Wie in anderen Ländern bilden die Roma eine der am stärksten ausgegrenzten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen.¹⁴⁵ Untersuchungen regierungsunabhängiger Organisationen zufolge leben die meisten Roma in abgesonderten Siedlungen, häufig in städtischen Randgebieten mit wenig Zugang zu Versorgungsdiensten und in gesundheitsgefährdenden Verhältnissen; sie wohnen in verfallenen Häusern ohne geeignete Infrastruktur. Das Bildungsniveau ist durchwegs niedrig, und die geläufigste Beschäftigungsform ist der informelle Marktverkauf; einige haben jedoch Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt gefunden. Aufgrund unhygienischer Lebensbedingungen, schlechter Ernährung, geringem Bewusstsein für Krankheitsprävention und anderer häufig mit Armut verbundener Faktoren sind Gesundheitsprobleme gang und gäbe.¹⁴⁶

In einem stark zentralistischen Staat wie Portugal fällt die Initiative in Ermangelung eines Regierungsorgans,¹⁴⁷ einer Politik zur Bekämpfung der Roma-Ausgrenzung¹⁴⁸ oder auch nur

¹⁴⁰ Einige Familien leben in beiden Ländern, und es gibt häufige Eheschließungen zwischen portugiesischen und spanischen Roma; dies schafft ein enges "Gemeinschaftsgefühl" zwischen diesen Bevölkerungen, die den selben Dialekt sprechen (Aires 2006: 1-2).

¹⁴¹ 20 % der Bevölkerung Portugals, darunter nahezu alle Roma, leben unter der Armutsgrenze (Aires in Graham 2006: 12).

¹⁴² Bei 17 Regierungen in den vergangenen 30 Jahren ist politische Kontinuität nur schwer möglich (Aires 2006: 2).

¹⁴³ Ein Gutteil der spanischen Öffentlichkeit ist ablehnend gegenüber Roma eingestellt, allerdings werden Aspekte der Roma-Kultur aufgrund ihrer Verbindung zum Flamenco – einem bedeutenden Element der breiteren spanischen Identität – auch positiv bewertet (ibid: 2).

¹⁴⁴ Wie in Griechenland besteht bei Volkszählungen nicht einmal die Möglichkeit, eine Volksgruppenzugehörigkeit zu erheben. Schätzungen zur gesamten Roma-Bevölkerung reichen von 30.000 bis 90.000; Liégeois und Gheorghe (1995: 7) gehen jedoch eher von einer in der Mitte liegenden Zahl von 40.000-50.000 aus, ebenso wie ECRI – 50.000-60.000 (2002). Die Roma Portugals stellen indessen einen kleineren Anteil an der Gesamtbevölkerung (Aires 2006: 2). Eine NGO-Studie ermittelte, dass die meisten Roma-Gemeinschaften Portugals in Küstennähe oder unweit der spanischen Grenze wohnen; besonders große Gruppen sind u. a. in den Provinzen Lissabon und Porto anzutreffen (ibid: 6).

¹⁴⁵ In Portugal gibt es im Unterschied zu Spanien – v. a. Andalusien – unter der Roma-Bevölkerung nur einen sehr kleinen "Mittelklasse"-Anteil (Aires 2006: 2).

¹⁴⁶ Ibid 7-8. Drogenmissbrauch und HIV sind Probleme jüngerer Datums.

¹⁴⁷ Ein Organ, das eine führende Rolle einnehmen könnte, ist der Hohe Ausschuss für MigrantInnen und ethnische Minderheiten. Dieser ist jedoch vollauf mit der Einwanderungsproblematik befasst (ibid: 3).

einer ernsthaften Berücksichtigung dieses Problemkreises in der politischen Agenda den NGOs zu. Der NAP/Eingliederung (2003-2005) enthält jedoch einige Roma-Initiativen, u. a. zur Verbesserung der Bildungsqualifikation, für die Durchführung öffentlicher Forschungen oder für einen nicht näher ausgeführten Plan zugunsten der Eingliederung der Roma.¹⁴⁹ In den Peer-Stellungnahmen werden mehr Roma-spezifische Projekte gefordert, die Mittel aus dem EU-Strukturfonds heranziehen.¹⁵⁰

Übertragbarkeitspotenzial

Die Ähnlichkeiten zwischen portugiesischen und spanischen Roma legen nahe, dass die Übertragung von Erkenntnissen gute Aussicht auf Erfolg haben könnten. Die offensichtlichsten Lehren, die sich aus dem spanischen Beispiel ableiten lassen, sind: die Notwendigkeit einer Gesamtstrategie zugunsten der Roma, mit einem bereichsübergreifenden Ansatz; die Vorteile aus dem Aufbau funktionierender Arbeitspartnerschaften zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen und AkteurInnen, darunter den Roma; das notwendige Entgegenwirken gegen das vorherrschende "Top-down-System",¹⁵¹ und die Notwendigkeit, den Problemen der Roma sowohl in der politischen als auch der öffentlichen Debatte einen höheren Stellenwert einzuräumen.¹⁵² Die Mobilisierung und das Engagement von Roma-Organisationen ist in Portugal weitaus schwächer als in Spanien; die Förderung und Unterstützung von Roma-NGOs (u. a. Ausbildung) würde die Erfolgchancen zukünftiger Initiativen steigern. Die Beauftragung von Studien ist zwar mitunter als Ersatz für Aktionen zu sehen, doch da keine zuverlässige Bewertung der Bedürfnisse der Roma Portugals vorliegt, sind entsprechende Arbeiten unverzichtbar.¹⁵³

4.2 Interessensvertretungen

Europäisches Roma Rechtszentrum (ERRC) / European Network against Racism (ENAR)¹⁵⁴

Übertragbarkeitspotenzial

Die InteressensvertreterInnen orteten im Zusammenhang mit der Übertragbarkeit des Avilés-Modells auf andere Peer-Länder zentrale Problempunkte.¹⁵⁵ Kritik war insbesondere gegen die Nationalregierungen gerichtet. Sie würden sich den Prozessen, die zur Verschärfung sozialer Ausgrenzung führen, nicht stellen und anstatt dessen häufig regionale oder lokale

¹⁴⁸ Nichtsdestoweniger wurden in den letzten zehn Jahren beträchtliche Anstrengungen zur Einbindung der Sozialpolitik unternommen (ibid: 1).

¹⁴⁹ Ein Projekt sieht die Kontaktaufnahme mit 1.000 rumänischen Roma-MigrantInnen in Portugal vor (ibid: 9).

¹⁵⁰ Ibid: 4.

¹⁵¹ Im Rahmen des "Portugiesischen Sozialnetzwerkprogramms für Entwicklung" wird derzeit ein eher dezentrales Administrativmodell ausgearbeitet und erprobt (ibid: 3).

¹⁵² In diesem Zusammenhang ist eine nationale Kampagne zur Eindämmung von Diskriminierungen dringend erforderlich (ibid: 4).

¹⁵³ Ibid: 3. Eine ausführlichere Behandlung möglicher übertragbarer Aspekte findet sich in Aires 2006: 3.

¹⁵⁴ Das Europäische Roma Rechtszentrum ist eine internationale gemeinnützige Organisation, welche die Menschenrechtssituationen der Roma überwacht und im Falle von Menschenrechtsverletzungen Rechtsbeistand anbietet. Weitere Informationen finden sich auf <http://www.errc.org>. Das European Network against Racism ist ein Netzwerk regierungsunabhängiger Organisationen in Europa, das sich dem Kampf gegen Rassismus in allen EU-Mitgliedstaaten verschrieben hat. ENAR verfolgt das Ziel, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Islamophobie zu bekämpfen, die Gleichbehandlung aller EU-BürgerInnen und Angehörigen von Drittländern zu fördern und lokale/regionale/nationale Initiativen mit europäischen Initiativen zu verknüpfen. Weitere Informationen finden sich auf <http://www.enar-eu.org>.

¹⁵⁵ Eine ausführlichere Darstellung findet sich in ihrem Beitrag zur Peer Review – *Challenges to Roma Integration Policies in the European Union and among Candidate Countries* (ERRC/ENAR 2006).

Gebietskörperschaften mit entsprechenden Aktionen betrauen – welche jedoch vom Gesetz abweichen oder der Regierungspolitik zuwiderlaufen. Als hervorstechendste Beispiele wurden die mangelnde gesetzliche Wahrung des Rechts auf eine angemessene Unterkunft, der Abbau der Miet- und Wohnrechte in den Transitionsperioden, Zwangsräumungen, das Versagen hinsichtlich des Abbaus der Bildungssegregation und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt genannt.¹⁵⁶

Zwangsräumungen von Roma hatten – zum Teil erst in jüngster Vergangenheit – in der Tschechischen Republik und Rumänien, aber auch in Spanien, Großbritannien, Frankreich und Italien stattgefunden. Die Gentrifizierung und die städtebaulichen Umstrukturierungsvorhaben, wie sie beispielsweise in Sofia, Bukarest und Istanbul geplant sind, würden mit einer "massiven Zerstörung von Roma-Wohnorten" einhergehen.¹⁵⁷ Die Interessensvertretungen zeichneten ein trostloses Bild von den Fortschritten, die in den MOE-Staaten in Sachen schulischem Segregationsabbau gemacht werden. Entsprechende Aktionen seien dort "nicht vorhanden oder so gut wie nicht vorhanden" (Tschechische Republik, Slowakei) oder "werden der Zivilgesellschaft überlassen" (Bulgarien). In anderen Fällen werde die "wirksame Umsetzung solcher Maßnahmen durch Widerstand auf lokaler Ebene und aufgrund mangelnder Rechenschaftspflicht" vereitelt (Ungarn).¹⁵⁸ Es wurde aus einer aktuellen ERRC-Studie¹⁵⁹ zur Roma-Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt in MOE-Staaten zitiert, wo es heißt: "Viele Länder zeigen sich gleichgültig und ergreifen keine positiven Maßnahmen, um sicherzustellen, dass sie (...) die Anforderungen der Gesetzgebung [zur Gleichstellung] erfüllen"; es werde auch nichts dafür getan, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz bei Stellenvergaben und Beschäftigungspraktiken tatsächlich angewendet wird.¹⁶⁰

Die VertreterInnen mahnten dringende Schritte ein, um die Gleichstellung benachteiligter Gruppen gesetzlich verpflichtend zu machen. Es müsse Schluss sein mit Untätigkeit und politischem Unwillen. Gleichbehandlungsgesetze seien sinnvoll, als solche jedoch unzulänglich, um systemischer Diskriminierung zu begegnen. Negative Auswirkungen für Roma aus Gesetzen und Politikmaßnahmen¹⁶¹ wurden anhand von Beispielen von zunehmender Wohnsegregation, fehlender Versorgung mit Krankenversicherungen und der Verweigerung der StaatsbürgerInnenschaft erläutert.¹⁶² Eine weit verbreitete Roma-Feindlichkeit verdichtet diese Probleme und gefährdet das Ergebnis von Eingliederungsinitiativen; es müsse ihr nicht nur mit Aufklärungskampagnen, sondern im Bedarfsfall auch mit entschlossenem Vorgehen begegnet werden.¹⁶³ Eine weitere Voraussetzung für Fortschritte seien aussagekräftige Informationen über Roma-Gemeinschaften, um eine Bedarfsermittlung sowie die Überwachung der Einhaltung von

¹⁵⁶ Ibid: 5.

¹⁵⁷ ERRC zit. in Traynor 2006.

¹⁵⁸ ERRC/ENAR 2006: 3.

¹⁵⁹ Hyde 2006.

¹⁶⁰ Ibid: 3. Diese neueren Studienergebnisse stimmen mit älteren Erkenntnissen aus Ungarn überein, dass Roma-Arbeitsuchende mit vergleichbaren Qualifikationen wie Nicht-Roma-BewerberInnen in den meisten Fälle einer signifikanten Diskriminierung unterliegen (Ladányi / Szelényi 2002).

¹⁶¹ Diese rühren mitunter auch von wirtschaftlichen Tendenzen. Diese Entwicklungen rufen jedoch in jedem Fall Probleme direkter und indirekter Diskriminierung hervor, die im Kontext der Sozialrechte überprüft und behandelt werden müssen (ibid: 4-5).

¹⁶² Die zunehmende Wohnsegregation ist weit verbreitet; Roma ohne Krankenversicherung gibt es indes v. a. in Bulgarien, Rumänien und Slowenien; die Tschechische Republik und Slowenien hatten den Zugang zur StaatsbürgerInnenschaft verweigert (ibid: 4-5).

¹⁶³ Das erfolgreiche Eintreten gegen den Widerstand von Eltern gegen integrierte Kindergartenklassen in der Slowakei ist ein Beispiel (ibid: 6, Vgl. auch Guy / Kovats (2006: 12-13). Die entschlossene Haltung der Kommune Avilés angesichts des Widerstands von Nicht-Roma-Nachbarn gegen die Ansiedlung von Roma-Familien in herkömmlichen Wohnungen ist indes ein Beispiel einer ganz anderen Größenordnung.

Gesetzen zu erlauben, wie es in der Lissabon-Strategie und auch im "Jahrzehnt der sozialen Eingliederung der Roma" vorgesehen ist. Trotz gegenteiliger Behauptungen stellen volksgruppenspezifische Datenaufschlüsselungen keine Verletzung von Datenschutzbestimmungen dar. Zusammenfassend wurde herausgestrichen, dass Roma unter multiplen Formen von Diskriminierung leiden, jedoch nur wenige Maßnahmen gesetzt worden seien, um dies zu berücksichtigen; durch Blindstellen in Gesetzen usw. werde die Anfälligkeit bestimmter Gruppen für geschlechts-, alters- oder behinderungsspezifische Probleme nicht wahrgenommen.¹⁶⁴ Die Diskussion ging mit zielgerichteten Empfehlungen einher.

Europäisches Netzwerk zur Bekämpfung der Armut – ES / Unión Romaní / Fundación Secretariado Gitano¹⁶⁵

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

Die spanischen InteressensvertreterInnen schickten voraus, dass eine angemessene Unterkunft nicht nur ein Bedürfnis, sondern auch ein grundlegendes Menschenrecht darstellt. Dieser Fragenkomplex spiele bei den Eingliederungs- bzw. Ausgrenzungsmechanismen, denen benachteiligte Menschen ausgesetzt sind, eine wesentliche Rolle. Der Zugang zu normalen Wohnungen in den 1970- und 80-ern war einer der zentralen Faktoren gewesen, die zur Verbesserung der Lebenssituation der Roma¹⁶⁶ in Spanien beigetragen hatten; dies war ihrer sozialen Eingliederung in vielfacher Hinsicht förderlich gewesen. Wer damals jedoch zu spät kam, blieb ausgeschlossen, und die Marginalsiedlungen trugen zu einem negativen Bild bei, das ihr Vorankommen weiter behinderte. Das Fehlen anhaltender integrationspolitischer Maßnahmen und ungünstige Entwicklungen auf dem Grundstücksmarkt führen unterdessen zu einer Verschlechterung der Lage – junge Roma-Paare haben keine Möglichkeit mehr, eine Unterkunft zu finden. Es besteht die Gefahr, dass es aufgrund der Überfüllung von vorhandenem Wohnraum wieder zu Marginalsiedlungen und Hausbesetzungen kommt, wodurch der stattgefundenere Integrationsvorgang zunichte gemacht würde. Das bedeutet, dass der Zugang zu Wohnungen trotz aller Fortschritte auch weiterhin ein Problem für spanische Roma darstellt. Es ist ein zutiefst ungerechter Widerspruch, dass in einem Land, in dem – mit Unterstützung der EU – die Stadtentwicklung zum Hauptmotor der Wirtschaft avanciert ist, 8 % der Roma-Familien nach wie vor in Barackensiedlungen und Elendsvierteln leben.¹⁶⁷

Übertragbarkeitspotenzial

Das Projekt zur Beseitigung von Marginalsiedlungen in Avilés ist unter Roma-Organisationen sehr wohl bekannt. Sie empfehlen es anderen Städten mit ähnlichen Problemsituationen als

¹⁶⁴ ERRC/ENAR 2006: 7, Abdikeeva 2005: 8.

¹⁶⁵ Das Europäische Netzwerk zur Bekämpfung der Armut verlinkt nationale, regionale und lokale NGOs im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der EU. Weitere Informationen finden sich auf <http://www.eapn.org>. Die Unión Romani ist ein Verband von Roma-Verbänden in ganz Spanien. Weitere Informationen finden sich auf <http://www.unionromani.org>. Die Zielsetzung der *Fundación Secretariado Gitano* (FSG) ist die umfassende Förderung der Roma-Gemeinschaft auf der Grundlage des Respekts vor ihrer kulturellen Identität. Weitere Informationen finden sich auf <http://www.fsgg.org>.

¹⁶⁶ Die in Spanien übliche Bezeichnung für Roma lautet *gitano*. Sie wird in offiziellen Dokumenten, von den Roma selbst und auch von ihren Organisationen verwendet. In den Unterlagen für die Peer Review wird hingegen "Roma" verwendet, um die Ähnlichkeiten zu Roma-Gemeinschaften in anderen Ländern zu verdeutlichen.

¹⁶⁷ Die Kluft zwischen dem üppigen Angebot an teuren Unterkünften und dem Mangel an öffentlichen Ressourcen für den Wohnungsbau zugunsten der am stärksten Benachteiligten belegt die Defizite einer Wohnpolitik, die den Ausgleich sozialer Ungleichheiten zum Ziel haben sollte. 2002 machten die öffentlichen Ressourcen für den Wohnungsbau 0,5 % des spanischen Staatshaushaltes aus, gegenüber 2 % im EU-Durchschnitt (EAPN *et al.* 2006: 2).

Vorbild und gehen davon aus, dass die Grundzüge des Projekts verallgemeinert und in anderen Kommunen, Regionen und Ländern angewendet werden können. Aus der Beobachtung über zwei Jahrzehnte leiten sie aus dem Projekt die Prämissen für die Umsetzung von Roma-Umsiedlungsvorhaben in Spanien ab. Sie hoffen, dass es für die zukünftige Entwicklung als Beispiel für eine gelungene soziale Eingliederung gelten wird. Ein auffälliger Punkt sei auch, dass diese bewährte Verfahrensweise aus einem Prozess mit einer misslungenen Praxis hervorgegangen ist, die in anderen Teilen Spaniens und in anderen europäischen Ländern noch Gültigkeit besitzt. Diese gescheiterte Praxis zeichnet sich durch folgende Punkte aus:

- Aufrechterhaltung minderwertiger, von der Mehrheitsbevölkerung isolierter Umgebungen
- Maßnahmen zur Umsiedlung von Menschen in "eigene Siedlungen", aus denen Gettos werden
- Konzentration von Roma und anderer benachteiligter Gruppen in Wohngegenden ohne angemessene Infrastrukturen
- Streben nach Provisorien, die eine endgültige Lösung der Problematik hinausschieben

Nach Ansicht der InteressensvertreterInnen verdankt sich der positive Ausgang der letzten Projektphase – der bewährten Verfahrensweise – dem politischen Willen zur Problemlösung, der hartnäckigen Bemühung, alle AkteurInnen einzubeziehen, den bereitgestellten Ressourcen und der klaren Vision von dem angepeilten Ziel. Die Bereitstellung aller erforderlichen Mittel für die Beteiligten und die daraus resultierenden positiven Effekte seien besonders hervorzuheben, ebenso wie das ganzheitliche Konzept, bei dem der Erfolg der Umsiedlungsmaßnahme auf einem Experiment und sozialer Unterstützung beruhte. Außerdem hätten regierungsunabhängige Organisationen eine wichtige Rolle bei Beschäftigungs- und Bildungsinitiativen sowie bei der Förderung von Gesundheitsinitiativen gespielt. Der Mut und das Engagement der Projektverantwortlichen im Umgang mit Widerstand und zum Aufbau von Allianzen sollten hervorgehoben werden.

Einige der im Programm georteten Punkte geben indessen auch Anlass zur Sorge:

- Die Initiative ist vom politischen Willen und der Entschlossenheit einer Kommune ab, und resultiert nicht aus eindeutigen [nationalen] Politikvorgaben zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung von Roma.
- Trotz des Pionierprojekts in Avilés ist es für Kommunen nicht leicht, selbst derartige Initiativen zu ergreifen. Es liegt ein Risiko darin, ihnen die Entscheidung zu überlassen – während Avilés Marginalsiedlungen beseitigt, räumen andere Kommunen vielleicht dem Bau von Golfplätzen Vorrang ein.
- Die Übertragung von Befugnissen an Kommunen, wie z. B. die Wohnbaupolitik, darf nicht als Vorwand dienen, eindeutige nationale Vorgaben und die Politik zur Beseitigung von Barackensiedlungen zu missachten.
- Es ist wesentlich, dass nationale integrationsrelevante Pläne die Beseitigung von Marginalsiedlungen und den Zugang zu Wohnungen für Roma als Zielsetzungen verankern.¹⁶⁸ In einem Land mit dezentraler Struktur kommt der zentralstaatlichen Verwaltung eine Schlüsselrolle bei der Ausformulierung einer Nationalpolitik zu.

¹⁶⁸ Aktuelle Pläne zur Förderung der Eingliederung werden kritisiert, da sie die Beseitigung von Marginalsiedlungen als Ziel festschreiben, jedoch weder konkrete Vorgaben noch Finanzmittel für die Umsetzung enthielten (ibid: 3).

4.3 Debatte im Peer-Land und Übertragbarkeit

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

In der Eröffnungsdiskussion stellten die Peer Review-TeilnehmerInnen entsprechend ihren Stellungnahmen kurz ihre Ausgangsstandpunkte und nationalen Situationen dar und gingen auf den einen oder anderen Punkt ausführlicher ein. Die verschiedenen einzelstaatlichen Situationen sind oben beschrieben, vgl. §4.1.

Übertragbarkeitspotenzial

Im Anschluss an die Besichtigung des Projektstandorts und Gespräche mit Beteiligten aus dem Gastland – u. a. auch früheren Roma-BewohnerInnen von Marginalsiedlungen – diskutierten die Peer Review-TeilnehmerInnen und spanischen VertreterInnen über die Relevanz und die wichtigsten Lehren aus dem Avilés-Projekt. Eine Arbeitsgruppe befasste sich mit Politikmaßnahmen und Aktionen zur Förderung sozialer Eingliederung, ein zweite mit institutionellen Aspekten.¹⁶⁹

Ausgehend vom Grundsatz, dass die vier Politikkomponenten – Beschäftigung, Wohnen, Bildung und Gesundheit – untrennbar miteinander verknüpft sind,¹⁷⁰ ging die erste Gruppe der Frage nach, ob ein Projekt erst dann als erfolgreich gelten darf, wenn es zufriedenstellende Beschäftigungsraten erreicht hat. Die Schwierigkeiten für Roma bei der Arbeitssuche aufgrund weit verbreiteter Diskriminierung und geringer Bildungsniveaus wurden umfassend anerkannt. Eine Teilnehmerin sagte, dass in Ungarn auch zwei Jahre nach dem Start eines – der Avilés-Initiative ähnlichen – Projekts keine Aussage darüber möglich war, welche Erfolge in punkto Beschäftigung erzielt worden waren.¹⁷¹ Eine andere merkte an, dass in einem slowakischen Projekt 90 % der gefundenen Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor lagen. Dessen ungeachtet konnten mit einem EQUAL-Projekt (ESF) in Avilés, das auf Roma und Nicht-Roma abgestellt war, gute Beschäftigungserfolge für Roma erzielt werden.¹⁷² Auf eine frühere Frage, ob die Roma-Projektbegünstigten nur in beschützenden Arbeitsplätzen untergekommen seien, antwortete eine Roma-Vermittlerin mit Nachdruck, dass Roma in solchen Positionen entlassen werden, wenn sie nicht über die entsprechende Eignung verfügen.

Bezüglich einer möglichen Isolation in integrierten Wohnumgebungen wurde eingeräumt, dass dies für portugiesische Roma ein Problem dargestellt hatte; eine Roma-Frauen-NGO hatte jedoch unterstützend eingegriffen.¹⁷³ Wichtig war auch der diplomatische, aber unnachgiebige Umgang mit dem Widerstand von Nicht-Roma-BürgerInnen gegen die Ansiedlung von Roma aus Marginalsiedlungen in integrierten Wohnumgebungen.¹⁷⁴ Es gab keine präzisen Informationen über die Entwicklung der Schulbesuchsraten in Avilés – ein Problem, das auch in anderen

¹⁶⁹ Die zwei VertreterInnen aus jedem Land wurden jeweils einer Arbeitsgruppe zugewiesen. Einzelheiten zu den Gruppendiskussionen finden sich in Graham 2006: 23-24. In diesem Abschnitt werden auch Verweise auf frühere Fragen aufgegriffen, die von TeilnehmerInnen der Peer-Gruppen an die VertreterInnen Spaniens gerichtet worden waren (ibid: 16-20).

¹⁷⁰ Z. B. konnten AltmetallsammlerInnen in Standardwohnungen ihrer Arbeit nicht nachgehen und mussten so in Barackensiedlungen zurückkehren (ibid: 17-18).

¹⁷¹ Bei Projekten werden häufig Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor geschaffen, die jedoch oft mit Ende des Projekts auslaufen (ibid: 23). Dies war der Fall gewesen im PHARE 2000 Sozialintegrationsprojekt in Ungarn (Guy / Kovats 2006: 11).

¹⁷² 45 % der Teilnehmenden waren Frauen (Graham 2006: 23). Die Bedeutung gestützter Arbeitsplätze als Teil einer Reihe von Schritten zur Arbeitsmarkteingliederung wurde von einer Roma-Vermittlerin aus Avilés betont (ibid: 19).

¹⁷³ Ibid: 16.

¹⁷⁴ Ibid: 18.

Ländern besteht. Berichten zufolge wiesen Roma-Kinder in der Tschechischen Republik jedenfalls einen besseren Schulerfolg auf, nachdem sie aus Sonderschulen in herkömmliche Grundschulen kamen; Verantwortliche und Eltern aus Avilés berichteten ebenfalls von besseren Ergebnissen in integrierten Schulen.¹⁷⁵ Probleme im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Kindergärtenplätzen, dem Engagement der Kommunen für ein integratives Bildungswesen, dem Festhalten von Roma-Kindern auf der Grundschulstufe und der angemessenen Unterstützung für Roma-Familien wurden ebenfalls angesprochen.

Die zweite Gruppe hob die Bedeutung einer gesamtstaatlichen, von einem nationalen Organ entwickelten Strategie hervor, die kontinuierlich überprüft und bewertet wird und sich in jeder Stufe der Entscheidungsfindung durch die volle Einbindung der Roma auszeichnet. Ebenso entscheidend ist der politische Wille. Die Koordination zwischen den Regierungsinstanzen wurde als eines der größten Probleme herausgestellt, ebenso wie die horizontale Koordination der Organe auf lokaler Ebene – v. a. angesichts der Vielfalt der miteinander verflochtenen Politikbereiche.¹⁷⁶

Es traten unterschiedliche Konzeptionen bezüglich des Europäischen Sozialfonds auf; neue EU-Mitgliedstaaten sehen "eine gewaltige Chance darin, ESF-Mittel für zielgerichtete Projekte einzusetzen", während alte EU-Länder dies als "letzten Ausweg" betrachten. Es wurde übereinstimmend festgestellt, dass zwar bei den meisten NAP/Eingliederung ein ganzheitlicher Ansatz mit einigen zielgerichteten Programmen zur Geltung gekommen war, es innerhalb des ESF-Rahmens jedoch spezifische Roma-Projekte geben müsste.¹⁷⁷ Die Peer Review-TeilnehmerInnen gaben unterschiedliche Prioritäten an, abhängig von der jeweiligen einzelstaatlichen Situation. Für Portugal steht die Zielausrichtung im Vordergrund, um der Gefahr entgegenzuwirken, dass Roma in einem übergeordneten Projekt übersehen werden; es wurde angeregt, dass die Europäische Kommission in den NAP/Eingliederung eine Roma-Strategie vorschreiben solle.¹⁷⁸ Die Tschechische Republik und die Slowakei nannten die Notwendigkeit einer gesetzlichen und finanziellen Grundlagenbestimmung für den sozialen Wohnbau an erster Stelle. Bildung ist wiederum die Hauptpriorität Griechenlands. Die Rolle der regierungsunabhängigen Organisationen wurde als essenziell erachtet, sowohl beim Aufbau von Kapazitäten, als auch für die Verknüpfung der verschiedenen Ebenen der Entscheidungsfällung, insbesondere in dezentralen Umgebungen, die allmählich zur Norm werden. Alle TeilnehmerInnen bekräftigten die Bedeutung der Arbeit von NGOs für die Roma-Eingliederung, und für Slowenien stellt eine stärkere Mitwirkung der NGOs eine Hauptpriorität dar. Diesem Standpunkte pflichtete eine spanische Teilnehmerin bei, und die Bedeutung der Roma-Einbindung wurde mit dem in Spanien jüngst geschaffenen Staatsrat für Roma bestätigt. Die spanische Interessensvertreterin hielt fest, dass Parallelen in der Roma-Situation in ganz Europa zu einem ertragreichen Erfahrungsaustausch zwischen Regierungen und NGOs führen könnte. Die andere Interessensvertreterin merkte basierend auf den bisherigen Erfahrungen jedoch an, dass Beispiele von bewährten Verfahrensweisen die Ausnahme geblieben waren und signifikante

¹⁷⁵ Ibid: 16, 18, 23.

¹⁷⁶ Soweit nicht anders vermerkt, stammen diese Aussagen aus dem approbierten Protokoll (vgl. *ibid*: 24).

¹⁷⁷ Die andere Gruppe sprach sich für den Einsatz von ESF-Mitteln für Bildung, Wohnungswesen und Gesundheit aus, weniger eindeutig sei jedoch, ob Strukturfonds für die Wohnraumsanierung in ländlichen oder auch urbanen Regionen eingesetzt werden können (*ibid*: 23).

¹⁷⁸ Ein anderer relevanter Vorschlag kam vom Vertreter der Europäischen Kommission: Die irische Praxis der "Sozialverträglichkeitsprüfung" (d. h. der Bewertung armutsrelevanter Aspekte in jeder Politikinitiative) könnte auch auf den Fall ethnischer Minderheiten im Allgemeinen und die Roma im Besonderen angewendet werden (*ibid*: 25).

Fortschritte nur dann möglich sind, wenn von öffentlichen Institutionen im Sinne der positiven Diskriminierung proaktive Maßnahmen zur Roma-Integration eingefordert werden.

4.4 Überlegungen zur Übertragbarkeit im Gastgeberland

Relevanz – Die nationale Ausgangslage

Trotz der beträchtlichen Fortschritte, die Spanien in den letzten Jahren bezüglich der Umsiedlung von Roma gemacht hat, sind einige Probleme noch ungelöst. 7-10 % der Roma-Bevölkerung leben nach wie vor in abgesonderten Siedlungen, unter völlig unzumutbaren Bedingungen. Die in diesen Marginalsiedlungen lebenden Familien gehören zu den Menschen mit dem niedrigsten Bildungsstand. Sie sind jene, die die größten Schwierigkeiten haben, Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu sozialer Eingliederung zu erlangen. In Spanien gibt es in vielen Fällen nach der Wohnungsinitiative keine Nachbetreuung. Ein dauerhafter, umfassender Ansatz ist unabdingbar, um das Entstehen neuer Probleme im Zusammenhang mit folgenden Punkten zu vermeiden:

- a) Übermäßige Konzentration von Roma- und MigrantInnenbevölkerungen in einigen Wohnbezirken (die Geburtraten in Roma-Gemeinschaften sind nach wie vor doppelt so hoch wie unter der Restbevölkerung Spaniens. Die einheimischen BewohnerInnen dieser Wohnviertel streben nach einem Leben in einem besseren Umfeld. Ihr Weggang und der massive Zuzug von Roma und MigrantInnen verstärken die Ethnisierung dieser Gebiete.
- b) Der Verfall der Wohnviertel mit Roma-BewohnerInnen. Die Entwicklung vieler Städte Spaniens – wie auch der meisten in Resteuropa – geht unterschiedlich schnell voran. Während ein Großteil zu modernen Städten avanciert ist, weist dieser Prozess noch Lücken auf. So gibt es in Wohnbezirken mit Roma-Ansiedlungen für gewöhnlich weniger Annehmlichkeiten, sie sind schlechter erreichbar und besitzen eine schwächere Wirtschaftsdynamik. Die häufig in den 1960- und 70-ern errichteten Bauten sind oft von schlechter Qualität und weisen Anzeichen eines fortschreitenden Verfalls auf.
- c) Probleme von Jungfamilien bei der Suche nach einer eigenen Wohnung nach dem Verlassen des Elternhauses. Diese Problematik ist eng mit dem in Spanien seit einigen Jahren herrschenden Mangel an erschwinglichen Wohnungen verbunden.

Wohnungspolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation der am stärksten benachteiligten Gemeinschaften werden seit ein paar Jahren durch eine Reihe negativer Faktoren beeinträchtigt. Dazu gehört, dass der Immobilienmarkt zu einem Instrument für höhere wirtschaftliche Erträge geworden ist; zudem rief die Übertragung von wohnungspolitischen Kompetenzen vom Staat auf die autonomen Regionen eine gewisse Unklarheit und die Vernachlässigung von Verantwortungen hervor. Fazit: Niemand fungiert als treibende Kraft in Fragen der Wohn- und Eingliederungspolitik. Die traditionelle Versorgung mit Sozialwohnungen wurde auf ein Mindestmaß reduziert, ohne dass Alternativen eingesetzt worden wären. Gegenwärtig scheint es indes so, dass bei verschiedenen Initiativen öffentlicher Behörden Wohnpolitik wieder zu einer Priorität aufgestiegen ist, gepaart mit einer verbesserten Budgetausstattung.

Übertragbarkeitspotenzial

Generell besitzt die in Avilés eingesetzte Methode für viele andere Regionen Spaniens Gültigkeit, was die gewählten Arbeitskriterien und den Ansatz betrifft. Mögliche Einschränkungen ergeben sich indes bei Großstädten oder in Orten mit hoher Roma-Konzentration. Die Aspekte des Avilés-Modells, die uneingeschränkten Vorbildcharakter besitzen und für viele andere Fälle besonders relevant sind, sind im vorliegenden Bericht hervorgehoben. Dazu zählen u. a.: Die tragende Rolle

der Kommunen; die maximale Nutzung aller Ressourcen und die Synergie zwischen diesen Ressourcen; die Einbindung aller relevanten Akteurinnen und Akteure; die langfristige Planung etc.

Avilés kann mit einem BürgerInnenschaftsmodell für Roma aufwarten, das nicht nur auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse abgestellt ist, sondern auch die Förderung einer vollen sozialen Eingliederung zum Ziel hat, damit Roma zu vollständigen, aktiven BürgerInnen werden können. Gleichzeitig ist Chancengleichheit für alle garantiert, und es werden die notwendigen Ressourcen zugeteilt, um dies zu ermöglichen. Eben dieses Modell der vollständigen Roma-Einbindung ist das hervorstechendste Element, wenn es um die Übertragbarkeit an andere Orte Spaniens geht, wo Roma nach wie vor als "Problem" gesehen werden.

In Avilés lag die Bedeutung des Dezentralisierungsgrundsatzes auf der Hand, d. h., dass Entscheidungen auf lokaler Ebene getroffen wurden. Unter diesen Umständen war es äußerst wichtig, dass die Stadtregierung die Initiative ergriffen und eine leitende Rolle für das PECH-Programm eingenommen hat, in Zusammenarbeit mit dem Rest des Verwaltungsapparats. Ebenso maßgeblich waren u. a. die von der Kommunalverwaltung verwirklichte Ausrichtung nach Art von "Basisbewegungen", die direkten Erfahrungen der Familien und die Fähigkeit, auf Bedürfnisse zu antworten. Doch ist dies nicht immer der Fall. Es gibt zahlreiche andere Beispiele in Spanien, wo sich die *Comunidad Autónoma* als wirkungsvollste Instanz erwies, als es darum ging, eine Initiativ- und Steuerfunktion auszuüben, da die Verantwortlichen der Kommunen – wie es von TeilnehmerInnen der anderen Peer-Länder angemerkt wurde – unter politischem, sozialem und wirtschaftlichem Druck stehen (u. a. Stadtentwicklung), sodass von ihnen kaum eine treibende Kraft ausgehen kann. Wieder in anderen Fällen stellt ein überkommunaler Ansatz eine sinnvolle Alternative für die wirksame, gleichzeitige Lösung des Problems mehrerer Marginalsiedlungen durch die Aufteilung der Roma-Bevölkerung dar.

5. Schlussfolgerungen und Lehren

5.1. Schlussfolgerungen

Der Erfolg des Projekts in Avilés resultiert nicht aus einer kurzfristigen Lösung mit Dringlichkeitscharakter – also keiner Patentlösung, sondern aus einem umfangreichen schrittweisen Prozess des Lernens aus Erfahrungen, wie die Roma-NGOs des Gastgeberlandes und andere PartnerInnen erklärten. Von Beginn weg stand fest, dass die Umsiedlung der Roma allein nicht ausreicht, um ihre Eingliederung herbeizuführen. Dazu war es erforderlich, auch signifikante Verbesserungen in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Gesundheit zu erzielen. Bei einem ersten Plan zur Umsiedlung von Roma aus den Baracken in isolierte Übergangsunterkünfte – als Vorstufe zu ihrer sozialen Eingliederung – hatte sich herausgestellt, dass der größte Mangel eine sorgfältige und kontinuierliche Beurteilung erzielter Erfahrungswerte betraf. Anstatt Ausgrenzung abzubauen, erwies sich diese Initiative als kontraproduktiv, da sie die Randstellung der Roma verfestigte. Die Leiterin des Sozialamtes in Avilés erklärte dazu, dass die Erwartung, die Übergangsunterkünfte "würden Menschen eine Chance geben, sich anzupassen und mit dem Leben in der normalen Gesellschaft vertraut zu werden (...) schlicht und einfach daran scheiterten, dass da keine normale Gesellschaft war, mit der sie hätten in Beziehung treten können".¹⁷⁹ Dieses vernichtende Urteil wurde durch die Aussage von Roma-

¹⁷⁹ Ibid: 20.

Teilnehmerinnen aus Avilés nachdrücklich bestätigt. Es war zwar besser als das Leben in den Baracken, doch "keine normale Lebenssituation, denn es war ein Getto".¹⁸⁰ Dass die Betroffenen nicht länger in isoliert liegenden Unterkünften wohnen, war ein entscheidender Faktor für die Schaffung neuer Entfaltungsmöglichkeiten – insbesondere für Frauen.¹⁸¹

Den Wendepunkt des ganzen Projekts brachte die Bildung einer Arbeitsgruppe, bestehend aus allen SchlüsselakteurInnen, und die gemeinsame Entscheidung unter Zustimmung aller politischen Parteien, den kühnen Schritt zu setzen, das Übergangsdorf abzureißen, obwohl es erst kurz davor und unter erheblichen Kosten gebaut worden war. Anstatt dessen sollten Roma fortan in Standardunterkünften in Nicht-Roma-Wohngebieten umgesiedelt werden. Dass dieses Umschwenken – gegen den Widerstand einiger Nicht-Roma-BewohnerInnen – zum Erfolg führen konnte, ist im Wesentlichen der tragenden Rolle und der entschlossenen politischen Haltung der Stadtregierung von Avilés zu verdanken; ebenso maßgeblich waren aber auch die Unterstützung regionaler und nationaler PartnerInnen und die Hinzuziehung lokaler Stellen und v. a. der Wohnbaustiftung und der Roma-Verbände, sowie der betroffenen Roma selbst.

Ein wichtiger Unterschied zwischen der Situation in Avilés und jener in Peer-Ländern scheint in der ausgeprägten Wirtschaftsdynamik Spaniens zu liegen. Obwohl der Wirtschaftsboom in Spanien früher mehr eingliederungsrelevante sozialpolitische Maßnahmen auf gesamtstaatlicher Ebene zu Tage gefördert hatte, verwiesen sowohl die Roma-NGOs als auch der nationale Experte des Gastgeberlandes auf die aktuelle schwierige Lage im Wohnbereich. Mangelnde Investitionen in Sozialwohnungen nähren heute das Risiko eines Anwachsens von Marginalsiedlungen, die es in Spanien noch immer gibt, und der Ausweitung der Ungleichheiten. Diese Situation ähnelt jener in anderen europäischen Ländern, deren niedriges Augenmerk auf Sozialwohnungen festgestellt wurde. EU-Politikmaßnahmen im Allgemeinen, und insbesondere die Lissabon-Strategie, beinhalten eine Abhilfe für derartige negative Tendenzen; die Sozial- und Strukturfonds bieten wiederum eine Möglichkeit zur Finanzierung von Initiativen, die eine stärkere Eingliederung fördern. Der Vertreter der Europäischen Kommission merkte an, dass die Kommission die EU-Regierungen 2007 ersuchen wird, sich auf Kinderarmut und die Vererbung von Armut zu konzentrieren und Berichte zu entsprechenden Programmen vorzulegen. Ebenfalls für 2007 wird eine EU-Initiative soziale Eingliederung mit Diskriminierungsschutz, Integration auf dem Arbeitsmarkt und geschlechtsspezifischen Problemstellungen kombinieren.¹⁸²

Nicht nur für Peer-Länder und Spanien sollte Avilés aus diesem Grund als Beispiel dafür dienen, was in einem dezentralen System durch die Entschlossenheit einer Kommune erreicht werden kann, nicht nur zugunsten der am stärksten benachteiligten EinwohnerInnen, sondern für die gesamte Gemeinschaft, die vom Abbau der sozialen Ungleichheit profitiert. In diesem Zusammenhang muss daran erinnert werden, dass das Avilés-Projekt nicht als allein stehende, gut gemeinte karikative Initiative gestartet wurde, um armen Roma-Familien zu helfen, sondern in ein umfassendes Zukunftsprojekt zur Neustrukturierung einer postindustriellen Stadt eingebettet war. Diese neue Stadt sollte allen BürgerInnen gleiche Möglichkeiten bieten, auch den

¹⁸⁰ Weitere Auszüge aus Roma-Berichten: "In der Nähe gab es keine Lebensmittelgeschäfte. Da waren keine Nicht-Roma-Kinder, die mit den Roma-Kindern hätten spielen können. Es gab weder Busse noch Straßenbeleuchtung. Anstatt Fortschritte machten die Roma [dort] Rückschritte." (ibid: 17).

¹⁸¹ "[Meine] Frau hat ein eigenes Leben und besucht einen Kurs. Ihr Kontakt zur Außenwelt (...) ist nicht mehr von [mir] abhängig." (ibid: 18).

¹⁸² Ibid: 25.

MigrantInnengemeinschaften, ethnischen Minderheiten und den Menschen mit Mehrfachbenachteiligungen.¹⁸³

In einem dezentralen System sind kleinflächigere Initiativen mit lokaler Mitwirkung unumgänglich, doch ist der Staat damit keinesfalls aus seiner Verantwortung entlassen, da das Problem bestehen bleibt, dass regionale und kommunale Gebietskörperschaften mitunter wenig oder kein Interesse haben, aktiv zu werden. In solchen Situationen müssen die Mitgliedstaaten verpflichtende Rechtsgrundsätze wie den Diskriminierungsschutz durchsetzen und dürfen die Aktion nicht Einzelnen überlassen. Sie müssen aber auch weiterreichende Schritte setzen, um eine sinnvolle Chancengleichheit für benachteiligte Gruppen wie z. B. Roma zu gewährleisten, indem sie eine gesetzliche Verpflichtung zu proaktiven Maßnahmen schaffen, die auf die Beseitigung hartnäckiger struktureller Ungleichheiten abzielen. Zusätzlich dazu tragen staatliche Organe die Verantwortung für die Eckpunkte einer kohärenten Nationalstrategie, den Aufbau von Netzwerken sowie für deren Nutzung zur Verbreitung von Beispielen bewährter Vorgangsweisen. Auf diese Weise können Gemeinschaften mit Hilfe der Offenen Methode der Koordinierung voneinander lernen. Zwar muss im Bedarfsfall strafend eingegriffen werden, fruchtbarer ist jedoch der Ansatz, lokale Gebietskörperschaften und ihre Teilgruppen zu der Erkenntnis zu führen, dass die Inklusion aller EinwohnerInnen in ihrem Interesse ist. Denn auf lange Sicht gibt es keine gangbare Alternative.

5.2 Erkenntnisse

Aus dem Experiment in Avilés lässt sich eine Reihe von Grundsätzen und zentralen Aktionskriterien ableiten, die bei der Verwirklichung von Wohninitiativen zugunsten der Roma-Gemeinschaft bedacht werden sollten. Dass diese Grundsätze verbreitet und bekannt sind, ist indes keine Gewährleistung dafür, dass sie bei der Umsetzung von Programmen wirklich zur Geltung kommen, da ihnen mit begrenzten Ressourcen, der Lage zu einem gegebenen Zeitpunkt, durch Druck und andere kurzfristige Bedürfnisse oft unüberwindbare Hürden gegenüberstehen.

a) Institutioneller Rahmen

Angesichts der Weitläufigkeit der anzustrebenden Arbeit und der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Implikationen sind Kommunalverwaltungen eindeutig nicht in der Lage, diese Herausforderung allein zu meistern (nicht nur vom wirtschaftlichen Standpunkt, sondern auch aufgrund sozialer und politischer Auswirkungen). Insofern muss unbedingt die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsinstanzen gesucht werden, um die notwendigen Ressourcen aufbringen zu können. Avilés ist ein hervorragendes Beispiel für die Suche nach einem Konsens zwischen den drei Verwaltungsebenen. Es war wichtig, dass auf jeder Ebene klar definierte Zuständigkeiten für weitere PartnerInnen abgesteckt werden. Eine Voraussetzung für die Beteiligung verschiedener Verwaltungsinstanzen ist deshalb politischer Konsens – eine grundlegende Bedingung, um gesellschaftlichen Konflikt einzudämmen und voreingenommener Medienberichterstattung entgegenzuwirken. Institutionelle Stabilität ist wesentlich für politischen Konsens. Das bedeutet nicht zuletzt die Hinzuziehung einer Vertretungsorganisation der betroffenen Bevölkerung als aktive Beteiligte von Politikmaßnahmen, und nicht als deren passive Objekte.

¹⁸³ Der Kommissionsvertreter merkte an, dass nur 1/3 der EU-Mitgliedstaaten in ihren aktuellen NAP/Eingliederung das Hauptaugenmerk auf die Integration von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten lenkt (ibid: 25).

b) Breite Mitwirkung und sozio-politischer Konsens

Die Erfahrung zeigt, dass solche Umsiedlungsinitiativen, die sich durch Aktivierung, Partnerschaft und vernetzte Zusammenarbeit auszeichnen, den meisten Erfolg haben. Wenn derartige Pläne benachteiligte Gruppen (oder Gruppen, denen in der Gesellschaft ein negatives Bild anhaftet wie die Roma) betreffen, stoßen sie häufig auf Ablehnung. Diese Reaktion lässt sich jedoch überwinden oder eindämmen, indem mit den verschiedenen Interessensgruppen die Mitwirkung bzw. der Dialog gesucht wird. Dieser Ansatz muss sich immer auf eine Entscheidung der Regierungsinstanz zur Lösungssuche und deren unerschütterliche Entschlossenheit stützen, an der Aktion festzuhalten. Die in Avilés im Rahmen der vom Stadtrat geführten Initiative geschaffene Arbeitsgruppe ist ein Beispiel für die Mitwirkung und Einbindung verschiedener öffentlicher und privater Akteurinnen und Akteure; sie ermöglichte die Ausrichtung auf gemeinsame Ziele und die Vermittlung kohärenter Botschaften. Mitwirkung und sozialer Konsens erfordern den Aufbau einer sozialen und staatsbürgerInnenchaftlichen Kultur, was nicht immer leicht zu erreichen ist.

c) Unmissverständliche Führungsfunktion und verteilte Verantwortung

Die Arbeit mit Partnerschaftsarrangements bedeutet nicht, dass jeder überall Hand anlegt, sondern impliziert vielmehr Eigenkoordination, geteilte Verantwortung, Synergien und effiziente Ressourcennutzung. Darüber hinaus ist es nicht möglich, dass alle Einheiten auf der selben Ebene operieren, weshalb eine eindeutige Leitinstanz zu bestimmen ist, die das Projekt unterstützt, koordiniert, organisiert und antreibt. Am Beispiel von Avilés konnte beobachtet werden, dass die Kommunalregierung eine zentrale Rolle ausübte, in vielen anderen Fällen vereitelte jedoch das Fehlen einer klaren Führung die Durchführbarkeit von Projekten. Das gilt auch für den Fall, wo eine gemeinsame Instanz eingerichtet wurde, in der verschiedene Verwaltungsorgane vertreten waren. Diese führende Rolle muss mit Funktionen, Verantwortungen usw. versehen werden und sich auf eine von den übrigen Beteiligten anerkannte Glaubwürdigkeit – d. h. eine gute Arbeit in der Vergangenheit – stützen können. Die treibende Kraft von Kommunen ohne Unterstützung auf nationaler und regionaler Ebene führt nicht zum Erfolg.

d) Mit Dauerlösungen zur Normalisierung

Nicht Übergangsmaßnahmen (wie das provisorische Dorf in Avilés), die Probleme nur verlagern oder Lösungen verzögern und die Lage damit oft noch verschlimmern, sondern dauerhafte Lösungen müssen angestrebt werden. Abgegrenzte Wohnungen sind in keinsten Weise förderlich für die Integration der betroffenen BewohnerInnen und lösen vielfach sozialen Konflikt aus. Provisorische Lösungen bewirken tendenziell ein Fortbestehen des Problems und sind auf Dauer viel kostenaufwändiger. Bei der Umsiedlung der Betroffenen in Wohnungen ist außerdem darauf zu achten, dass keine Konzentration von Familien in den selben Wohnblöcken bzw. Wohnvierteln auftritt. Im Avilés-Programm wurde eine sichtbare Anstrengung unternommen, die Roma-Bevölkerung auf vier Gegenden in der ganzen Stadt zu verteilen. Erfolgt die Umsiedlung ausschließlich in Bezirke mit einem überwiegenden Anteil von GeringverdienerInnen, zieht dies häufig den Abzug der anderen Familien und die Gettoisierung lokaler Schulen, also die Entstehung isolierter urbaner Umgebungen nach sich. In den Wohnvierteln und deren Umland müssen Nachhaltigkeitsmaßnahmen gesetzt werden. Ein der Segregation entgegenwirkender Ansatz für Wohnpolitik und Stadtplanung wäre ideal,

ist jedoch in den Gegenden mit hoher Roma-Konzentration schwer zu erreichen. In solchen Fällen müssen weniger umfangreiche Ziele zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Gemeinschaft gesucht werden. Normalisierung schließlich bedeutet die Ablösung von zielgerichteten Initiativen zugunsten von Roma durch allgemeine Politikmaßnahmen zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung zugunsten der allgemeinen Bevölkerung – einschließlich der Roma. Das Avilés-Programm brachte gewaltige Schritte in diese Richtung, insbesondere durch Arbeitsmarkt- und Schulungsinitiativen, an denen benachteiligte Nicht-Roma und Roma beteiligt waren. Die spanischen InteressenvertreterInnen bezeichneten die Debatte über zielgerichtete und allgemeine Politikmaßnahmen als "falsche Dichotomie". Aus ihrer Sicht können beide Strategien gerechtfertigt werden, solange Roma einen Schwerpunkt bilden.¹⁸⁴

e) Globale Aktionsschemata und integrierte Dienste

Umsiedlungsmaßnahmen können nicht auf einem isolierten Raum außerhalb eines urbanen Entwicklungskontextes ins Auge gefasst werden. Es ist eine stärker integrierte Perspektive vonnöten, die die Fülle von Faktoren berücksichtigt, die auf die Situation der am stärksten benachteiligten Familien und die gesellschaftlich-wirtschaftliche Entwicklung von Wohnvierteln Einfluss haben. Das Ziel beschränkt sich nicht darauf, eine annehmbare Wohnung bereitzustellen, sondern muss auch die Schaffung der Rahmenbedingungen beinhalten, die die Chancen auf soziale Teilhabe begünstigen. Aus diesem Grund müssen wohnpolitische Initiativen Hand in Hand gehen mit sozialer Unterstützung; sie müssen mit anderen Zielen wie der sozialen und der Beschäftigungsintegration, der Durchsetzung von Bildungs- und Gesundheitsinitiativen und der Förderung und Verbesserung des interkulturellen Zusammenlebens verknüpft werden, wozu vorhandene lokale Ressourcen zu nutzen (und erweitern) sind. Die Einsetzung von PECH stand diesbezüglich im Rahmen des kommunalen Roma-Schemas. Obwohl ein umfassender Ansatz prinzipiell vorzuziehen ist, ergeben sich unweigerlich Ressourcenbeschränkungen, sodass die eine oder andere Aktivität Vorrang erhalten wird. Angesichts dieser Einschränkung ist das beste Sprungbrett in jedem Fall die Wohnungspolitik.

f) Engagement und langfristiges Konzept

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Vorgang der Roma-Eingliederung sich weitgehend über mehrere Generationen erstrecken wird. Signifikante Veränderungen werden somit erst langfristig sichtbar sein. Die Verwaltungsstrukturen und Projekte können aus diesem Grund nicht an eine einzelne Legislaturperiode gebunden sein, sondern müssen eine Kontinuität gewährleisten. Trotz einer zwischenzeitlichen Verlagerung der Projektgrundsätze besteht PECH seit 1989. Viele andere Pläne werden jedoch abgebrochen und verfehlen nicht nur ihre Ziele, sondern ihnen haftet auf Seiten der Verwaltung auch der Nimbus des Misserfolgs an; gleichzeitig lösen sie unter den Roma Frust aus.

¹⁸⁴ Roma sollten explizit als Zielgruppe definiert werden, sowohl hinsichtlich der Eingliederungs- als auch der Politikmaßnahmen zum Diskriminierungsschutz, daneben aber auch bei der Budgetausstattung (EAPN *et al.* 2006: 4).

g) KundInnenzentrierte Dienste und Lösungsorientierung

Es ist wichtig, ein allgemeines "Modell" zur Erarbeitung von Aktionsrichtlinien in Umsiedlungsvorhaben zu entwerfen, das auch dazu beiträgt, dass Insellösungen auf der Grundlage eigenwilliger Entscheidungen vermieden werden. Es ist aber auch zu berücksichtigen, dass nicht alle Roma die gleichen Bedürfnisse haben und nicht die selben Antworten brauchen; d. h., ihre Betreuung muss individuell angepasst werden. Aufgrund ihrer Beschäftigung oder anderer Umstände können bestimmte Personen oder Familien nicht in herkömmlichen Verfahren umgesiedelt werden, sondern benötigen maßgeschneiderte Lösungen. Diese Philosophie wurden im PECH-Programm angewendet.

h) Überwachung, Kontrollmechanismus und Beurteilung

Zwischen dem Zeitpunkt der Entscheidungsfällung und der Umsetzung des Umsiedlungsvorhabens muss eine zügige, aber exakte Bestandsaufnahme der betroffenen Wohnplätze und Familien durchgeführt und ein Weg gefunden werden, die Ankunft neuer Familien, den Einzug in aufgelassene Wohnstätten und die Entstehung neuer Barackensiedlungen zu verhindern. Ohne diese Vorsichtsmaßnahme wird das Projekt durch den Zuzug neuer Roma-Gruppen ins Viertel und die Ankunft von Verwandten vorhandener EinwohnerInnen undurchführbar. Die Kontrollfunktion war ein bestimmender Erfolgsfaktor für PECH. Parallel dazu muss ein kontinuierliches Begleitsystem geschaffen werden, um in Sofortmaßnahmen potenzielle Probleme einzukreisen. Angesichts der begrenzten Ergebnisse und des relativ langsamen Fortschritts ist eine Beurteilung wesentlich, um geringfügige – aber entscheidende – Entwicklungen zu erkennen.

i) Mitwirkung, Beteiligung und Engagement der umgesiedelten Bevölkerung

Es ist von größter Wichtigkeit, die Mitwirkung der Betroffenen zu fördern und ihre Meinung zu berücksichtigen; zudem muss das Engagement der Familien zugunsten des Umsiedlungsvorgangs und der nachfolgenden sozialen Eingliederung sichergestellt werden. Die Rechte der Roma müssen garantiert werden, ebenso wie sie über ihre Pflichten aufgeklärt werden müssen. Das bedeutet, dass Roma-Familien einen einkommensabhängigen wirtschaftlichen Beitrag leisten müssen (z. B. Wohnungskredit oder Mietzahlung im Arrangement mit einer Bank). Dazu sollte eine Eingliederungsvereinbarung getroffen werden, in der die eingliederungsrelevanten Verpflichtungen sowohl der Familien als auch der Sozialdienste festgehalten werden (Bildung, Gesundheitsversorgung, Sozialleistungen, Zugang zum Arbeitsmarkt, Koexistenz der Gemeinschaften usw.). Dieses Engagement und diese Aufklärungsarbeit muss auch auf Gruppenebene gelten, v. a. in den Wohngebieten, in denen die betroffenen Roma angesiedelt werden sollen.

j) Positive Erwartungen und laufende Überprüfungen

Ein Grund für das Scheitern vieler Umsiedlungspläne sind fehlende positive Erwartungen gegenüber den Roma und deren Änderungswillen, sowie die Skepsis auf Seiten der Roma, was das Engagement der Regierungsstellen betrifft. Im Avilés-Projekt war die Begeisterung der Projektbeteiligten und insbesondere der technischen ExpertInnen in den verschiedenen Verwaltungsinstanzen der Regierung und in den teilnehmenden Einheiten maßgeblich für

den notwendigen Elan und eine kontinuierliche Überwachung und Verbesserung. Diese positiven Erwartungen sind eng mit dem Bestreben verbunden, weitere Daten zu erfassen und auszuwerten, um Einblick in neue Erfahrungen zu erhalten. All diese Faktoren sind feste Bestandteile des Programmerfolgs.

ANHÄNGE

Anhang 1

Karte 1: Asturien – Principado de Asturias



Anhang 2

Tabelle 1: Verteilung der Roma-Bevölkerung in Avilés nach Barackensiedlungen (1989)

Barackensiedlung	Anz. der Personen	Anz. der Baracken
Villalegre	268	42
Panavisa	38	9
Supercash	48	8
Fuente Santos	17	4
Los Canapés	10	2
Heros	2	1
Avda. de Gijón	1	1
Divina Pastora	49	12
El Reblinco	120	20
GESAMT	553	99

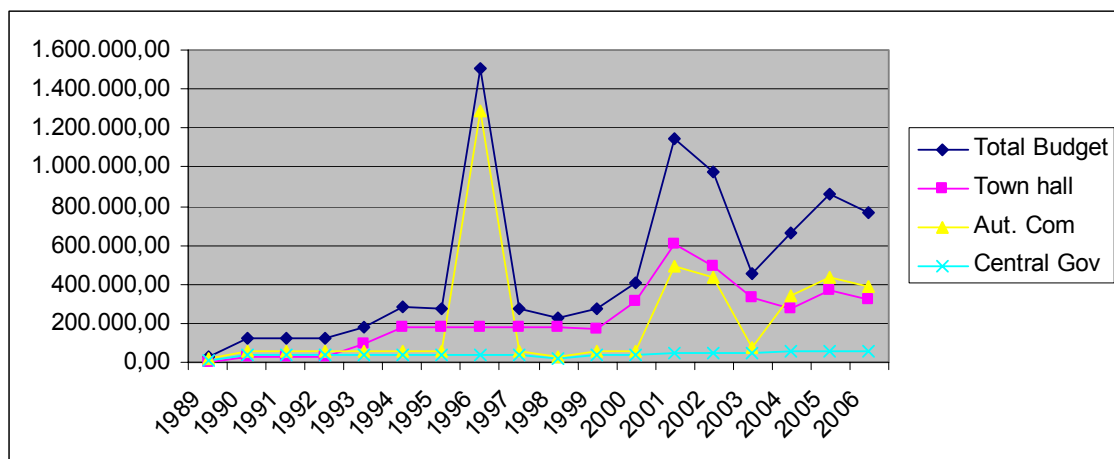
Anhang 3

Tabelle 2: Budgetausstattung des PECH-Programms 1989-2006 (in Euro)

Jahr	Gesamtbudget	Stadtregierung	Comunidad Autónoma	Zentralregierung
1989	32.845,31	0,00	19.707,19	13.138,12
1990	120.202,42	24.040,48	57.697,16	38.464,74
1991	120.202,42	24.040,48	57.697,16	38.464,74
1992	124.512,36	24.040,48	60.283,13	40.188,75
1993	178.603,46	90.151,82	53.070,98	35.380,66
1994	281.505,21	180.303,63	60.720,95	40.480,63
1995	272.841,46	180.303,63	55.522,70	37.015,13
1996	1.506.998,04	180.303,63	1.289.679,28	37.015,13
1997	272.841,46	180.303,63	55.522,70	37.015,13
1998	226.633,87	180.303,63	27.798,14	18.532,10
1999	272.222,44	171.801,11	60.252,80	40.168,53
2000	410.228,81	308.525,22	61.022,15	40.681,44
2001	1.140.983,50	603.512,61	490.765,89	46.705,00
2002	977.123,29	496.029,16	432.899,37	48.194,76
2003	455.825,00	334.825,00	72.600,00	48.400,00
2004	666.354,00	272.677,00	338.491,00	55.186,00
2005	865.479,00	373.461,00	434.710,00	57.308,00
2006	766.208,00	319.538,00	387.849,00	58.821,00
GESAMT	8.691.610,05	3.944.160,51	4.016.289,60	731.159,86

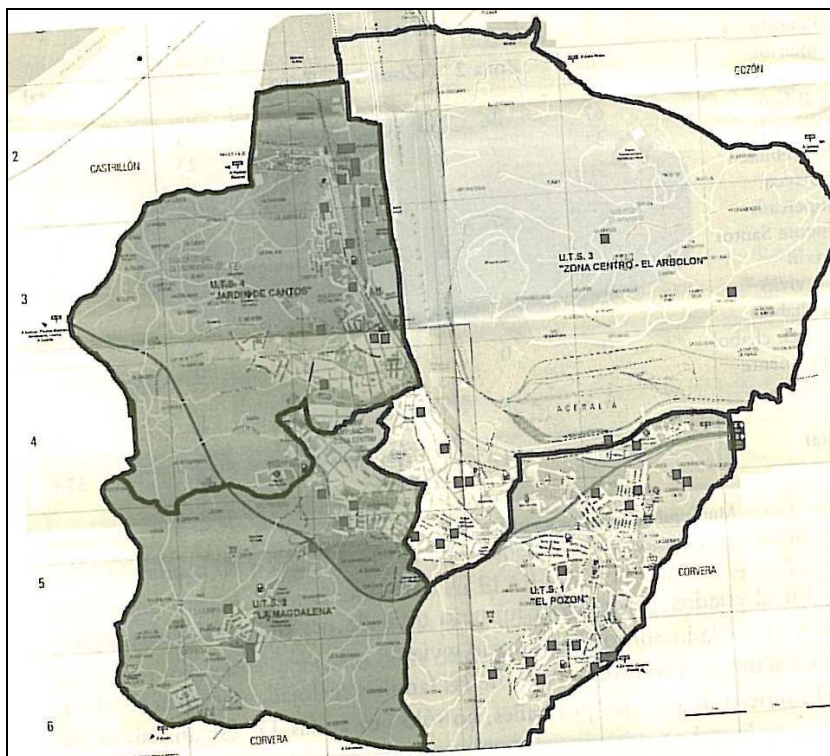
Quelle: Zentrum der kommunalen Sozialbetreuungsdienste 2003

Diagramm 1: Budgetausstattung des PECH-Programms 1989-2006 (in Euro)



Anhang 4

Karte 2: Verteilung der für die Umsiedlung herangezogenen Wohnungen in Avilés



Anhang 5

Tabelle 3: Aktuelle Unterkunftsform der beobachteten Bevölkerung, nach Zonen

	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 4	Außerhalb d. Gemeindegebiets	Gesamt	Anteil %
Barackensiedlung	0	0	0	17	0	17	2,94%
Provisorisches Dorf	0	0	179	0	0	179	30,97%
Stiftung San Martín	81	58	21	81	48	289	50,00%
Wohnung/Einzelunterkunft	7	0	5	0	0	12	2,08%
Öffentlich gefördertes Heim	39	13	9	0	0	61	10,55%
Kommune	0	0	7	0	0	7	1,21%
Keine Adresse	1	0	0	0	0	1	0,17%
Weiß nicht/Kein Kommentar	0	0	0	4	8	12	2,08%
GESAMT	128	71	221	102	56	578	100 %

Quelle: Zentrum der kommunalen Sozialbetreuungsdienste

Anhang 6

Studie zu sozial ausgegrenzten Roma-Wohnorten in der Tschechischen Republik (2006)¹⁸⁵

Die unmittelbare Relevanz von Initiativen nach dem Vorbild von Avilés wird angesichts der trostlosen Ergebnisse einer ausführlichen Studie zu sozial ausgegrenzten Roma-Standorten augenscheinlich, die zwei Monate vor dem Peer Review-Seminar abgeschlossen wurde.¹⁸⁶ Der Studienbericht war nicht nur als Forschungsanalyse ausgelegt, sondern auch als Leitfaden für zukünftige Initiativen, um Veränderungen zugunsten einer stärkeren Roma-Eingliederung voranzutreiben. Die in der Studie vorgenommene Beobachtung der Lage in der Tschechischen Republik ergab einige signifikante und besorgniserregende Schlussfolgerungen. In dem zwar vielleicht wohlhabendsten Land in MOE erwies sich die Roma-Ausgrenzung de facto als Nebenprodukt der wirtschaftlichen Entwicklung. Folgende Hauptfaktoren wurden in diesem Prozess ermittelt: die Beschäftigungslage, die Dynamik der Marktwirtschaft und die Grundschulbildung.¹⁸⁷

Trotz einer 2000 vereinbarten und seither laufenden, kohärenten und detaillierten nationalen Strategie hatte die Dezentralisierung zu einer Situation geführt, in der dies auf lokaler Ebene irrelevant war: Die Kommunen ignorierten die Fakten und hielt an dem fest, was sie für ihre eigenen Interessen hielten. Daraus folgte, dass wenn lokale Gebietskörperschaften gewillt waren, Maßnahmen zu ergreifen – was ohnedies nur auf wenige zutraf –, sie kurzfristige Aktionen setzten, "um die sozial ausgegrenzten Orte zu stabilisieren", was jedoch nur "zur Verschlimmerung der Ausgrenzung bis hin zur Segregation führte".¹⁸⁸ Zu derartigen Maßnahmen gehörte die Konzentration von als problematisch eingestuften Roma-Familien in isolierten und minderwertigen Unterkünften – wie in der zweiten Phase des Avilés-Projekts. Die Ausgrenzungsmechanismen, insbesondere im Grundschulalter, bewirkten nur eine Verschärfung des Problems für kommende Generationen. Kommunen und Grundschulen¹⁸⁹ zeigten sich uninformiert oder gleichgültig, was das Schreckensszenario angeht, in dem sie eine Hauptrolle spielten; nur selten setzten die eine oder andere Maßnahme, um die Ausgrenzung der Roma-Gemeinschaften einzudämmen oder aufzuhalten.¹⁹⁰

Um diesem negativen Trends entgegenzuwirken, empfahl die Studie eine verstärkte Unterstützung für sich bewährende Initiativen, die Verbreitung von Informationen zu guten

¹⁸⁵ MfAS (2006) *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacita subjektů působících v této oblasti* (Analyse zu den sozial ausgegrenzten Roma-Orten und -Gemeinschaften und zum Aufnahmevermögen vor Ort operierender Individuen), Prag: Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten (MfAS), August.

¹⁸⁶ Das Forschungsprojekt war ein gemeinsames Vorhaben des MfAS und des tschechischen Regierungsrats für Angelegenheiten der Roma-Gemeinschaft. Es war mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds ausgestattet. Die Durchführung oblag der Analytik- und Beratungsagentur Gabal.

¹⁸⁷ "Es handelt sich nicht um ein zufälliges Phänomen; vielmehr ist es von der sozio-ökonomischen Entwicklung in der Tschechische Republik beeinflusst. Es resultiert weitgehend aus dem Problem der Beschäftigung, aus Marktdynamiken und aus dem Grundschulbildungsniveau (welches derzeit durch die Weitergabe sozialer Ausgrenzung auf neue Generationen die soziale Ausgrenzung verschärft)". (MfAS 2006: 111).

¹⁸⁸ Ibid: 112.

¹⁸⁹ Mehr als drei Viertel (76 %) der Grund- und Sonderschulen hatten keine Vorbereitungsklassen (die sog. "nullte Klasse" nur für Roma-Kinder). Der Bericht spricht als Alternative lediglich von "Vorschulclubs" (ebenfalls 100 % Roma), seltsamerweise aber nicht von Kindergärten – ob integrierten oder nicht – als Mittel der vorschulischen Hinführung zur sozialen Eingliederung (ibid: 59-62).

¹⁹⁰ Ibid: 111.

Verfahrensweisen und Überzeugungsarbeit bei Kommunen, sich langfristig¹⁹¹ bei Projekten zur Eindämmung der sozialen Ausgrenzung einzubringen. Aufgrund der Verschiedenartigkeit der ausgeschlossenen Ortschaften¹⁹² müssen diese "intensiven, systematischen Integrationsprogramme" auf die spezifischen Bedürfnisse der BewohnerInnen zugeschnitten sein und bei den Problemkreisen Unterkunft, Beschäftigung, Bildung und Gesundheit ansetzen. Zur Messung von Verbesserungen sind wiederum zentral vereinbarte Indikatoren, einige administrative Veränderungen und nicht zuletzt eine "deutliche Anhebung der Aktivität von Regionen" erforderlich.¹⁹³

Anhang 7

Literatur

Abdikeyeva, A. (2005) *Roma Poverty and Roma National Strategies: The Cases of Albania, Greece and Serbia*, Minority Rights Group International, London: MRG International.

Abu Ghosh, N. (2006) *Stellungnahme zur Avilés Peer Review – Tschechische Republik*, Wien: ÖSB Consulting.

Agulló, E. / Cabo, J. / Capa, M. / Rodríguez, J. / Sánchez, C. (2004) *Erradicación del chabolismo e integración social de los gitanos en Avilés: Investigación, evaluación y propuestas* (Beseitigung von Barackensiedlungen und soziale Integration von Roma in Avilés: Untersuchung, Bewertung und Vorschläge), Universität Oviedo/Stadtverwaltung von Avilés.

Aires, S. (2006) *Stellungnahme zur Avilés Peer Review – Portugal*, Wien: ÖSB Consulting.

Alexandridis, T. (2001): "Not enough action: government policy on Roma in Greece", *Roma Rights 2*, Europäisches Roma Rechtszentrum (ERRC) <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1708>

Atkinson, A.B. / Cantillon, B. / Marlier, E. / Nolan, B. (2005) *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*, Report prepared for the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, by CEPS/INSTEAD Research Institute, Luxembourg, July http://www.ceps.lu/eu2005_lu/inclusion/report.cfm

Baluh, S. (2006) *Stellungnahme zur Avilés Peer Review – Slowenien*, Wien: ÖSB Consulting.

Baršová, A. (2003) 'Housing problems of ethnic minorities and trends towards ethnic segregation in the Czech Republic', in *Romany in the Town*, Prag: Socioklub/UNHCR.

Bojilov, D. (2006) *Stellungnahme zur Avilés Peer Review – Bulgarien*, Wien: ÖSB Consulting.

Europarat (1995) *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, Straßburg: Europarat, Februar.

Crowe, D.M. (1994) *A History of the Gypsies of Eastern Europe and Russia*, New York: St. Martin's Griffin.

Tschechische Regierung (1997) *Bericht zur Situation der Roma-Gemeinschaft in der Tschechischen Republik und Regierungsmaßnahmen zur Förderung ihrer gesellschaftlichen Integration* (bekannt als "Bratinka-Bericht"), Prag: Büro der/des MinisterIn ohne Portefeuille, angenommen am 29. Oktober.

Tschechische Regierung (1999) *Konzeptentwurf für eine Regierungspolitik für die Mitglieder der Roma-Gemeinschaft und zur Förderung ihrer sozialen Integration*, Entscheidung 279, Prag: Regierung der Tschechischen Republik, Entwurf verabschiedet am 7. April 1999.

¹⁹¹ *Langfristig* bezieht sich auf "einen Zeitraum, der über eine oder zwei Legislaturperioden hinausgeht" (ibid: 112).

¹⁹² Der Bericht enthielt eine Typologie der urbanen und ländlichen ausgeschlossenen Orte (ibid: 22-25).

¹⁹³ Ibid: 112.

Tschechische Regierung (2005) *Das Politikkonzept zur Roma-Integration*, Prag: Regierung der Tschechischen Republik, verabschiedet am 4. Mai 2005.

Tschechischer Regierungsrat (2005) *Zustandsbericht zu den Roma-Gemeinschaften*, Prag: Tschechischer Regierungsrat für Angelegenheiten der Roma-Gemeinschaft.

EAPN-ES, UR und FSG (2006) *Comentarios al programa municipal de erradicación del chabolismo en Avilés* (Stellungnahme zum kommunalen Programm zur Beseitigung von Barackensiedlungen in Avilés für die Avilés Peer Review), European Anti-Poverty Network (Spanien), Unión Romani, Fundación Secretariado Gitano.

Europäische Kommission (2002) *Enlargement Briefing: EU Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe*, Brüssel: Europäische Kommission.

ECRI (2002) *Second Report on Portugal*, European Commission against Racism and Intolerance, Straßburg: Europarat.

EMS (2002) *Interim Evaluation R/HU/POL/02001*, European Monitoring Service, Budapest: EMS, Mai.

EMS (2003a) *Interim Evaluation R/HU/POL/02063*, Budapest: EMS, März.

EMS (2003b) *Interim Evaluation R/SK/CIV/03121*, Budapest: EMS, Dezember.

EMS (2004a) *From Pre-Accession to Accession: Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003*, Consolidated Summary Report, Brüssel: EMS, März.

EMS (2004b) *From Pre-Accession to Accession: Thematic Review of the Phare Assistance to Roma Minorities*, Thematic Evaluation ZZ/MIN/03082, Brüssel: EMS, Dezember.

EMS (2005a) Short-term technical specialist (STTS) report for *Interim Evaluation – Slovakia R/SR/ESC/0304*, Bratislava: EMS, Januar.

EMS (2005b) Short-term technical specialist (STTS) report for *Interim Evaluation – Slovakia R/BG/SOC/0508*, Bratislava: EMS, August.

ERRC (1999) *A Special Remedy: Roma and Schools for the Mentally Handicapped in the Czech Republic*, Europäisches Roma Rechtszentrum, Länderbericht, Budapest: ERRC.

ERRC (2004) *Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe*, Budapest: ERRC.

ERRC/ENAR (2006) "Challenges to Roma integration policies in the European Union and among candidate countries", *Stellungnahme zur Avilés Peer Review – ERRC/ENAR* (European Network Against Racism), Wien: ÖSB Consulting.

Eurostat (2006) *EU Arbeitslosenquote insgesamt (1994-2005)*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996_39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em071

FOCUS, ERRC, ERIO (2004) *The Situation of Roma in an Enlarged European Union*, Brüssel: Europäische Kommission, GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit.

Fresno, J. M. (2006), *Host Country Report for Avilés Peer Review*, Wien: ÖSB Consulting.

Frištenská, H. (2000) "Diskriminace Romů v oblasti bydlení a její projevy" (Roma-Diskriminierung im Wohnbereich und ihre Erscheinungsformen), in *Romové, bydlení, soužití* (Roma, Wohnen, Koexistenz), Prag: Socioklub.

FSG (2006) *Acceder: Past Achievements Fuel our Drive to Continue*, Fundación Secretariado Gitano, Madrid: FSG.

Gay y Blasco, P. (2003) "This is not a place for civilized people: Isolation, enforced education and resistance among Spanish Gypsies", in C. Strange & A. Bashford (eds) *Isolation: Places and Practices of Exclusion*, London: Routledge.

Gheorghe, N. / Acton, T. (2001) "Citizens of the world and nowhere: Minority, ethnic and human rights for Roma during the last hurrah of the nation state", in W. Guy (ed.).

Graham, I. (2006) *Protokolle – Avilés Peer Review*, Wien: ÖSB Consulting.

Guy, W. (1975) "Ways of looking at Roma: The case of Czechoslovakia", in F. Rehfish (ed.) *Gypsies, Tinkers and Other Travellers*, London: Academic Press.

Guy, W. (2001) "Romani identity and post-Communist policy", in W. Guy (ed.).

Guy, W. (ed.) (2001) *Between Past and Future: the Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield: University of Hertfordshire Press.

Guy, W. (2006) *Thematisches Diskussionspapier zur Avilés Peer Review*, Wien: ÖSB Consulting.

Guy, W. / Kovats, M. (2006) *EU-funded Roma Programmes: Lessons from Hungary, Slovakia and the Czech Republic*, Minority Rights Group International, London: MRG International.

Hajjoff, S. / McKee, M. (2000) The health of the Roma people: A review of the published literature, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 54, 864–869.

Havas, G. / Kertesi, G. / Kemény, I. (1995) "The statistics of deprivation", *The Hungarian Quarterly*, 36, Summer.

Helsinki Watch (1991) *Destroying Ethnic Identity: The Gypsies of Bulgaria*, New York: Human Rights Watch.

Hyde, A. (2006) Systematic exclusion of Roma from employment, *Roma Rights Quarterly* 1, Budapest: ERRC <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2535>

Ioannis, G. (2006) *Stellungnahme zur Avilés Peer Review – Griechenland*, Wien: ÖSB Consulting.

Jamnická-Šmergllová, Z. (1955) *Dějiny našich cikánů* (Die Geschichte unserer Zigeuner), Prag: Orbis.

Kadét, E. (2006): *Stellungnahme zur Avilés Peer Review – Ungarn*, Wien: ÖSB Consulting.

Kanev, K. / Vassileva, K. (2004) "Local initiatives: Desegregation in Bulgaria", in *Separate and Unequal: Combating Discrimination against Roma in Education*, Public Interest Law Initiative (PILI), Budapest: Columbia University Budapest Law Centre.

Kemény, I. (1974) "A magyarországi cigány lakosság", *Valóság*, 1: 63-72.

Kemény, I. (1999) "Tennivalók a cigányok/romák ügyében", in F. Glatz (ed.) *A Cigányok Magyarországon*, Budapest: MTA.

Kenrick, D. (2001) "Former Yugoslavia: A patchwork of destinies", in W. Guy (ed.).

Kovats, M. (1998) "Minority rights and Roma politics" in K. Cordell (ed.) *Ethnicity and Democracy in the New Europe*, London: Routledge.

Ladányi, J. / Szelényi, I. (2002) "The nature and social determinants of Roma poverty: A cross-national comparison", *Review of Sociology of the Hungarian Sociological Association*, 8, 2, 30. Dezember.

Liégeois, J.-P. / Gheorghe, N. (1995) *Roma/Gypsies: A European Minority*, Minority Rights Group International, London: MRG International.

Mačáková, S. (2006) *Stellungnahme zur Avilés Peer Review – Slowakei*, Wien: ÖSB Consulting.

- Marushiakova, E. / Popov, V. (1997) *Gypsies (Roma) in Bulgaria*, Frankfurt: Peter Lang.
- Marushiakova, E. / Popov, V. (2001a) "Historical and ethnographic background: Gypsies, Roma, Sinti", in W. Guy (ed.).
- Marushiakova, E. / Popov, V. (2001b) "Bulgaria: Ethnic diversity – a common struggle for equality", in W. Guy (ed.).
- Marushiakova, E. / Popov, V. / Decheva, M. (2004) "The Gypsies in Bulgaria and their migrations", in W. Guy / Z. Uherek / R. Weinerová (eds) *Roma Migration in Europe: Case Studies*, Institute of Ethnology, Czech Academy of Sciences, Münster: Lit Verlag.
- Mirga, A. / Gheorghe, N. (1997) *The Roma in the Twenty-First Century: A Policy Paper*, Project on Ethnic Relations policy paper, Princeton: PER.
- MfAS (2006) *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacita subjektů působících v této oblasti* (Analyse zu den sozial ausgegrenzten Roma-Orten und -Gemeinschaften und zum Aufnahmevermögen vor Ort operierender Individuen), Prag: Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten (MfAS), August.
- Navrátil, P. / Šimíková, I. (2003) *Strategie sociální inkluze Romů v Brně* (Strategie zur Förderung der Roma-Eingliederung in Brno/Brünn), Brno/Brünn: Masaryk University.
- Oravec, L. / Bošelová, Z. (2006) "Activation policy in Slovakia: Another failing experiment?" *Roma Rights 1*, Europäisches Roma Rechtszentrum (ERRC) <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2535>
- PER (1992) *The Romanies in Central and Eastern Europe: Illusions and Reality*, Project on Ethnic Relations (PER) report on roundtable discussions in Slovakia, Princeton: PER.
- Perić, T. (2001) "Insufficient: Governmental programmes for Roma in Slovenia", *Roma Rights 2-3*, Europäisches Roma Rechtszentrum, Budapest: ERRC.
- Pisárová, M. (2004) "Frustration boils over", *Slovak Spectator*, 1. März, <http://www.slovakspectator.sk/clanok-15221.html>
- Plichtová, J. (1993) "Czechoslovakia as a multi-cultural state in the context of the region: 1918-92", in *Minorities in Central and Eastern Europe*, Minority Rights Group International, London: MRG International.
- Potůček, M. (2006) "Does the Lisbon Strategy matter? The Czech experience", Tagungsbeitrag zu *Reforms in Lisbon Strategy Implementation: Economic and Social Dimensions*, Zagreb, Mai.
- Puporka, L. / Zádori, Zs. (1999) *The Health Status of the Romanies in Hungary*, Budapest: Roma Press Centre.
- Ringold, D. (2000) *Roma and the Transition in Central and Eastern Europe: Trends and Challenges*, Washington, D.C.: The World Bank (Weltbank).
- Ringold, D. / Orenstein, M. A. / Wilkens, E. (2003) *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, Washington, D.C.: The World Bank (Weltbank).
- Roma Councillor Survey (2004) *Positive Discrimination of the Roma Minority: The Case of Roma Local Councillors in Slovenia* (unveröffentlichter Artikel).
- Šimíková, I. / Navrátil, P. / Winkler, J. (2003) *Hodnocení programů zaměřených na snižování rizika sociálního vyloučení romské komunity* (Bewertung der Schwerpunktprogramme zur Eindämmung der sozialen Ausgrenzung der Roma-Gemeinschaft), Prag: VÚPSV (Institut für Arbeits- und Sozialforschung) – Research Centre, Brno/Brünn.
- Slowakische Regierung (2004) *Nationalaler Aktionsplan zur Förderung der sozialen Eingliederung 2004-2006* (NAP/Eingliederung), Kap. 5 – Good Practice, Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie, Bratislava.
- Slowakische Regierung (2005a) *Rómovia na Slovensku: List faktov k sociografickému mapovaniu rómskych osídlení na Slovensku* (Roma in der Slowakei: Faktenliste zur soziographischen Bestandsaufnahme der Roma-

Gemeinschaften in der Slowakei), Bratislava: Büro der/des Bevollmächtigten der slowakischen Regierung für Roma-Gemeinschaften <http://www.government.gov.sk/romovia/list_faktov.php>

Slowakische Regierung (2005b) *National Action Plan of the Slovak Republic Regarding the Decade of Roma Inclusion (2005-2015)*, Bratislava: Regierungsbüro.

Sme (2004) "Na východ prestávajú policajtov aj armádu" (Polizei und Armee ziehen gen Osten), *Sme*, 25. Februar. Szilágyi, Zs. / Heizer, A. (1996) *Report on the Situation of the Gypsy Community in Hungary*, Budapest: Office for National and Ethnic Minorities.

Traynor, I. (2006) "Violence and persecution follow Europe's downtrodden minority across the continent", *The Guardian*, 28. November.

UNDP (2002) *Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap*, UNDP/ILO Regional Human Development Report, Bratislava: UNDP.

UNDP (2003) "Roma integration is key in an enlarged EU", *UNDP press release on UNDP report on Roma (2002)*, Brüssel: UNDP, 16. Januar http://www.undp.bg/uploads/documents/1163_546_en.pdf

UNDP (2005a) *Faces of Poverty, Faces of Hope: Vulnerability Profiles for Decade of Roma Inclusion Countries*, Bratislava: UNDP.

UNDP (2005b) *A National Programme for Improving the Living Conditions of Disadvantaged Ethnic Minorities in Urban Areas*, Sofia: UNDP Bulgaria.

UNECE (1999) *Country profile studies – Slovakia*, Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen, <http://www.unece.org/hlm/prgm/cph/countries/slovakia/>

Villarreal, F. (2001) "Spanish policy and the Roma", *Roma Rights 2*, Europäisches Roma Rechtszentrum (ERRC), <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1740>

Víšek, P. (2003) "Naked apartments as a tool of ethnic segregation", in *Romany in the Town*, Prag: Socioklub/UNHCR.

World Bank / Foundation SPACE / INEKO / Open Society Institute (2002) *Poverty and Welfare of Roma in the Slovak Republic*, Bratislava: Weltbank et al.