



**ZENTRAL
RAT** | Deutscher
Sinti & Roma



Monitoring
zur Gleichbehandlung von Sinti und Roma
und zur Bekämpfung von Antiziganismus
in Deutschland

*Bewertung der Fortschritte in den Bereichen
Bildung, Beschäftigung, Wohnen, Gesundheit*

Mai 2019



IMPRESSUM

Veröffentlicht durch:

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma
Bremeneckgasse 2 | 69117 Heidelberg | Deutschland
zentralrat@sintiundroma.de
www.sintiundroma.de

Lektorat:

Thomas Erbel

© Zentralrat Deutscher Sinti und Roma

Diese Publikation ist durch die Europäische Kommission gefördert.

Stand der Publikation: Mai 2019

RECHTLICHER HINWEIS:

Dieses Dokument gibt nicht die Meinung der Europäischen Kommission wieder. Die darin enthaltenen Interpretationen oder Ansichten sind ausschließlich die der Autoren. Alle Rechte sind vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf ohne die vorherige Zustimmung des Herausgebers in irgendeiner Form oder in irgendeiner Weise – sei es elektronisch, mechanisch, als Fotokopie, Aufnahme oder anderweitig - reproduziert, in einem Abfragesystem bereitgestellt oder übertragen werden.

**Monitoring
zur Gleichbehandlung von Sinti und Roma
und zur Bekämpfung von Antiziganismus
in Deutschland**

*Bewertung der Fortschritte in den Bereichen
Bildung, Beschäftigung, Wohnen, Gesundheit*

VORBEMERKUNG

Dieser Bericht wurde von Sozialfabrik / Forschung und Politikanalyse e.V. in Zusammenarbeit mit dem Zentralrat Deutscher Sinti und Roma sowie dem Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma erstellt.

Die Berichterstellung wurde herausgebend von Guillermo Ruiz Torres (Sozialfabrik) koordiniert, der auch die Kapitel zu Bildung und Beschäftigung geschrieben hat. Jonathan Mack (Zentralrat) koordinierte das Monitoring auf Seiten des Zentralrats. Dirk Gebhardt (Sozialfabrik) hat das Unterkapitel zum Wohnraum und Mirja Leibnitz (Sozialfabrik) das Unterkapitel zur Gesundheit geschrieben.

Dieser Monitoringbericht bietet sowohl einen Überblick über die Programme und Maßnahmen, die auf die Gleichbehandlung benachteiligter Sinti und Roma abzielen, als auch über die Entwicklung und Auswirkungen des Antiziganismus in den Bereichen Beschäftigung, Wohnraum, Gesundheit und Bildung in Deutschland. Die Studie schließt zusätzlich Empfehlungen zur Bekämpfung von Antiziganismus und zur Verbesserung von Maßnahmen ein, die auf die Gleichbehandlung von Sinti und Roma in den oben genannten Bereichen abzielen. Der Bericht stützt sich auf Methoden der qualitativen Sozialforschung und basiert auf Literaturrecherchen und Interviews mit beteiligten und betroffenen Akteuren. Die ausgewertete Literatur umfasst Gesetzestexte, parlamentarische Anfragen aus dem Bundestag und den Landtagen, Berichte von Bundes- und Landesministerien sowie Stadtverwaltungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Forschungszentren. Strukturierte und halbstrukturierte Interviews wurden mit folgenden Akteuren geführt: Regierungsbehörden auf Bundes- und Landesebene, Stadtverwaltungen, Vertretern von Organisationen der Sinti und Roma, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Wissenschaftlern. Diese informierten insbesondere über die Wirksamkeit von Maßnahmen, die wesentlicher Gegenstand des vorliegenden Monitoringberichts sind. Fragebögen wurden zudem an die Landesverbände des Zentralrates Deutscher Sinti und Roma verschickt.

Dieser Bericht wurde als Teil des Pilotprojekts Roma Civil Monitor - „Aufbau des Handlungsvermögens der Roma-Zivilgesellschaft und Stärkung ihrer Teilhabe im Monitoring der nationalen Strategien zur Integration der Roma“ verfasst. Dieses Pilotprojekt wird von der Generaldirektion Justiz und Verbraucher der Europäischen Kommission umgesetzt. Es wird koordiniert durch die Central European University (CEU) und das Centre for Policy Studies (CPS), in Partnerschaft mit dem European Roma Grassroots Organisations Network (ERGO Network), dem European Roma Rights Centre (ERRC), der Stiftung Fundación Secretariado Gitano (FSG) und dem Roma Education Fund (REF). In dieses Monitoringprojekt sind 90 Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Experten aus 27 Mitgliedsstaaten involviert.

Dieser Bericht wurde für die Europäische Kommission verfasst. Er spiegelt aber nur die Meinung der Autoren wieder. Die Europäische Kommission ist nicht verantwortlich für die Nutzung der in diesem Bericht enthaltenen Informationen.

INHALT

LISTE DER ABKÜRZUNGEN	6
EINLEITUNG	7
ZUSAMMENFASSUNG	10
EMPFEHLUNGEN	13
 BESCHÄFTIGUNG	 16
Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und der Wirksamkeit der Agenturen für Arbeit	16
Beschäftigungsalternativen in Bereichen mit eingeschränkter Nachfrage des ersten Arbeitsmarktes	19
Beseitigung von Hindernissen zur Beschäftigung	19
 WOHNEN UND ÖFFENTLICHE GRUNDVERSORGUNG	 21
Zugang zu Grundversorgung und ihre Verbesserung in raumplanerischen Instrumenten	21
Zugang zu sicherem und bezahlbarem Wohnraum	26
Wirksamkeit von Wohngeld und Sozialhilfe zur Erhaltung des Wohnraums	27
Bekämpfung von Wohnsegregation, Diskriminierung und anderen Formen von Antiziganismus im Wohnungsbau	27
Verbesserung der Wohnverhältnisse und Erneuerung benachteiligter Stadtteile	28
 GESUNDHEIT	 31
Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu öffentlichen Gesundheitsdiensten	31
Bekämpfung von Diskriminierung und Antiziganismus im Gesundheitswesen	35
Bedürfnisse der am stärksten gefährdeten Gruppen unter den Roma	36
 BILDUNG	 41
Zugang zu qualitativ hochwertiger Vorschulerziehung	42
Verbesserung der Bildungsqualität bis zum Ende der Schulpflicht	43
Unterstützung der Sekundarbildung im Hinblick auf Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt	45
Bekämpfung von Diskriminierung und Antiziganismus im Bildungswesen	46
 BIBLIOGRAPHIE	 56

LISTE DER ABKÜRZUNGEN

ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AfD	Alternative für Deutschland
ALG I/II	Arbeitslosengeld I/II
AG	Arbeitsgruppe
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAMF	Bundesanstalt für Migration und Flüchtlinge
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministeriums für Gesundheit
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EC	Europäische Kommission (European Commission)
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (European Regional Development Fond)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EVZ	Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft
EHAP	Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (Fund for European Aid to the Most Deprived)
EHIC	European Health Insurance Card
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (Fundamental Rights Agency)
KMK	Kultusministerkonferenz
LADS	Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung Berlin
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UN	Vereinten Nationen (United Nations)
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen

EINLEITUNG

Der Mordanschlag in Hanau im Februar 2020 war der – wir müssen wahrscheinlich sagen: vorläufig – letzte rechtsterroristische Anschlag in Deutschland. Unter den Opfern waren drei Angehörige der Sinti und Roma, ein weiterer Sinto wurde schwer verletzt. Mindestens 208 Menschen wurden seit dem Wendejahr 1990 Opfer rechter Gewalt, und die Anschläge von München, Kassel, Halle oder Hanau zeigen, dass wir in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen ein politisches und gesellschaftliches Klima haben, in dem Rassismus, Antiziganismus und Antisemitismus von weiten Teilen der Bevölkerung als offenbar „normal“ betrachtet wird. Wir dürfen nicht vergessen, dass diese Serie von rechtsterroristischen Anschlägen schon viel früher einsetzte. Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen, Mölln, Solingen waren die Attentatsorte nach der Wiedervereinigung: der mörderische Ausdruck einer aggressiven Debatte in Medien und Politik um die Einschränkung des Asylrechts und um die Abweisung von Flüchtlingen.

„Dieser Anschlag zeigt, dass der Hass, den Rechtsextremisten und deren politische Vertreter seit langem gegen Minderheiten sähen und der in den rassistischen Internet-Foren sich immer mehr verstärkt, tödlich ist. Wie schon bei dem rechtsradikalen Anschlag auf das Olympia-Einkaufszentrum (OEZ) in München im Juli 2016 sind auch in Hanau Angehörige unserer Minderheit unter den Opfern. Der rechtsradikale Terror zielt auf die Sicherheit und das Zusammenleben in Deutschland, um damit Rechtsstaat und Demokratie zu zerstören.“, so Romani Rose, Vorsitzender des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma.

Bei dem Attentat im Olympia Einkaufszentrum in München 2016 wurde lange Zeit das rassistische Motiv des Täters ignoriert. Die Ermittlungsbehörden gingen von einem Einzeltäter mit psychischen Problemen aus und wollten keine politische Motivation erkennen können. Für Minderheiten, Geflüchtete und Zugewanderte ist es ein fatales Zeichen und führt zu starker Verunsicherung. Erstmals war dieser Terrorakt von Hanau sofort vom Bundeskriminalamt als rassistische und rechtsextreme Tat eingestuft worden, und erstmals erhielten die Betroffenen und Hinterbliebenen sofort Zugang zu den Opferfonds der Bundesregierung.

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma führt seit seiner Gründung eine nicht enden wollende Debatte mit Presseorganen gegen die Kriminalisierung und Stigmatisierung der Minderheit in den Medien, da die Benennung der Abstammung mit der pauschalen Zuschreibung von Kriminalität den grundlegenden Werten des demokratischen Rechtsstaates widerspricht und damit erst die gesellschaftliche Stimmung mit produziert wird, die diese rechtsterroristischen Anschläge möglich macht. Gleichzeitig werden im Fall der rechtsextremen Terrorakte von München und Hanau die Geschichten und Schicksale der Opfer und ihrer Angehörigen in der Öffentlichkeit unsichtbar gemacht.

Dies lastet nicht nur schwer auf den Hinterbliebenen und fördert Angst und Unsicherheit in der Minderheit, sondern es drückt auch einen Mangel an Sensibilität für den historischen und gegenwärtigen Antiziganismus aus. Der Antiziganismus manifestiert sich in mannigfaltiger Form: in Aussagen von Politikern aus rechtsextremen und rechtspopulistischen Parteien, aber auch von Parteien aus der Mitte der Gesellschaft, in Artikeln und Reportagen in den Medien und Hassreden im Internet. Der Antiziganismus durchdringt die gesamte Gesellschaft und schürt Diskriminierung gegen Sinti und Roma in allen Lebenswelten.

Die aktuellen Evaluationen der europäischen Rahmenstrategie für Sinti und Roma zeigen deutlich, dass die Bekämpfung der Wirkungsmechanismen des Antiziganismus eine zentrale Voraussetzung ist, damit Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsprogramme zum Erfolg führen.

Am 27. März 2019 berief deshalb – nach langen Verhandlungen mit dem Zentralrat Deutscher Sinti und Roma – die Bundesregierung die Mitglieder der im Koalitionsvertrag vereinbarten „Unabhängigen Kommission Antiziganismus“. Minister Seehofer unterstrich die Bedeutung der Expertenkommission für die zukünftige politische Ausrichtung bei der Bekämpfung des Antiziganismus. Mit der Einrichtung dieser Unabhängigen Kommission, die im Auftrag der Bundesregierung Antiziganismus dokumentiert, seine historischen Wurzeln und seine aktuellen Ausprägungen untersucht und darauf aufbauend entsprechende Maßnahmen zur Bekämpfung des Antiziganismus vorschlagen wird, hat unsere Politik und damit auch unsere Gesellschaft einen wichtigen Schritt getan, um bei Antiziganismus nicht länger wegzusehen.

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma legt mit diesem Bericht - in Zusammenarbeit mit dem Verein Sozialfabrik / Forschung und Politikanalyse und dem Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma – den zweiten Teil des Monitoringberichtes zur Umsetzung des "EU-Rahmens für nationale Strategien zur Integration der Roma" in Deutschland vor. Im ersten 2019 veröffentlichten Bericht werden die Felder institutionelle Rahmenbedingungen, Gleichbehandlung und Antiziganismus analysiert. In diesem zweiten Teil (2019) werden die Bereiche Bildung, Beschäftigung, Wohnraum und Gesundheit untersucht. Die Berichte untersuchen kritisch die politischen Entwicklungen wie auch die Maßnahmen, welche die Gleichbehandlung von Sinti und Roma in Deutschland fördern sollen. Aus der Situationsanalyse werden konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet, die auf der in der praktischen Arbeit gewonnenen Expertise der während der Untersuchung befragten Organisationen basieren. Entstanden ist so ein in dieser Form bisher einzigartiges Erfahrungsbild lokaler Akteure.

Entgegen verbreiteten Diskursen aus Medien und Politik, durch die Sinti und Roma als Ursache für soziale Missstände verantwortlich gemacht werden, sind Sinti und Roma zunehmend Antiziganismus und Diskriminierung ausgesetzt. Nach wissenschaftlichen Studien und Berichten von Organisationen der Zivilgesellschaft erleben Angehörige der Minderheit Diskriminierung in den Gesellschaftsbereichen Bildung, Beschäftigung, Wohnraum und Gesundheit. Diese Diskriminierung kann einen offenen, institutionellen oder strukturellen Charakter haben. Die Diskriminierung auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten, die (unbegründete) Ausgrenzung von Schülern in Förderschulen oder rassistisches Mobbing durch Mitschüler und Lehrkräfte sind markante Beispiele des Antiziganismus, den Sinti und Roma im Alltag erleben. Daher muss es ein vorrangiges Ziel sein, den weit verbreiteten Antiziganismus zu bekämpfen, der die Gleichbehandlung und gleichberechtigte Teilhabe von Sinti und Roma an der Gesellschaft beeinträchtigt.

Der zunehmende Antiziganismus in der Gesellschaft wird unter anderem durch Studien von Bevölkerungseinstellungen bestätigt. Nach der "Leipziger Autoritarismus-Studie" 2018 hätten 56% der Befragten Probleme mit Sinti und Roma in ihrer Gegend. Anlässlich der Vorstellung dieser Studie erklärte der Zentralratsvorsitzende Romani Rose:

„In der Gesellschaft werden die individuellen Erfahrungen der Betroffenen und die Auswirkungen von Rassismus kaum wahrgenommen. Vor allem Sinti und Roma erleben Antiziganismus im täglichen Leben, bei der Wohnungssuche wie am Arbeitsplatz. Viele Leistungsträger der Gesellschaft, die der Minderheit angehören, wählen deshalb die Anonymität aus Angst vor Diskriminierung. Dadurch werden sie nicht nur der Minderheit sondern vor allem auch der Wahrnehmung der Minderheit durch die Mehrheit der Gesellschaft entzogen. Es ist die Verantwortung des Staates insbesondere im Bildungsbereich, die rassistischen Denkmuster zu thematisieren und die 600-jährige Geschichte der Zugehörigkeit der Minderheit zu diesem Land, wie auch die kulturellen Leistungen von Sinti und Roma zu würdigen und die Bedeutung des Minderheitenschutzes angemessen zu vermitteln.“

Trotz dieser Missstände sind positive Entwicklungen in der Bekämpfung von Antiziganismus wie die Einrichtung der Unabhängigen Kommission Antiziganismus sowie die Förderung von Projekten in diesem Bereich durch das Bundesprogramm "Demokratie Leben!" zu verzeichnen. Dennoch bedarf eine entschlossene Haltung von Bundes- und Landesregierungen sowie von Kommunen einer viel umfassenderen Politik zur Bekämpfung des Antiziganismus, die alle Gesellschaftsbereiche umfasst.

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma fordert, dass die deutsche Bundesregierung noch vor Ende der Legislaturperiode einen „Aktionsplan für die Bekämpfung von Antiziganismus und die gleichberechtigte Teilhabe von Sinti und Roma“ entwickelt und beschließt. Die von der Bundesregierung im Frühjahr 2019 eingesetzte *Unabhängige Kommission Antiziganismus* wird voraussichtlich Anfang 2021 der Bundesregierung und dem Bundestag ihre Ergebnisse und Handlungsempfehlungen vorlegen; der Zentralrat erwartet, dass die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode mit der Umsetzung der Empfehlungen beginnt. Ziele und Maßnahmen des Aktionsplans sollten im Rahmen eines Dialog- und Konsultationsprozess mit Selbstorganisationen von Sinti und Roma, mit der weiteren Zivilgesellschaft, mit Facheinrichtungen sowie mit Behörden und Ministerien auf Länder- und Bundesebene definiert werden. Der vom Zentralrat angeregte Aktionsplan soll sowohl das Follow-Up der *Unabhängigen Kommission Antiziganismus* gewährleisten, als auch den zukünftigen **post-2020 ‚EU Rahmen für Gleichbehandlung und Inklusion von Sinti und Roma‘ in Deutschland** umsetzen, der während der deutschen EU Ratspräsidentschaft im Herbst 2020 auf den Weg gebracht werden soll.

Die Bekämpfung von Antiziganismus ist notwendig nicht nur um Menschenrechte von Sinti und Roma zu gewährleisten. Eine Gesellschaft frei von Antiziganismus ist ein wichtiger Schritt zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat. Die Bekämpfung des Antiziganismus ist nicht zuerst die Aufgabe der Minderheit selbst. Es ist die Aufgabe des Staates und seiner Institutionen; es ist die Aufgabe der europäischen Institutionen und der europäischen Staaten, denn Sinti und Roma sind gleichberechtigte Bürgerinnen und Bürger ihrer Länder.

ZUSAMMENFASSUNG

Beschäftigung

Da es in Deutschland keine Datenerhebung in Bezug auf nationale Minderheitengibt, liegen keine offiziellen Informationen zur Beschäftigungssituation von Sinti und Roma vor. Nach Angaben von Sinti und Roma-Organisationen und laut Auffassung von Experten sind viele benachteiligte Sinti und Roma übermäßig von Arbeitslosigkeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen betroffen. Als Folge von struktureller und direkter Diskriminierung und einem daraus resultierenden niedrigen Bildungsniveau sind viele Sinti und Roma beim Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. als Selbstständige beim Anbieten ihrer Dienstleistungen mit erheblichen Problemen und Benachteiligungen konfrontiert.

Eines der Hauptprobleme benachteiligter junger Sinti und Roma beim Zugang zum Arbeitsmarkt ist, dass ein Teil von ihnen keinen Schulabschluss besitzt. Bei ausländischen Roma stellen geringe Deutschkenntnisse ein zusätzliches Hindernis dar. Von staatlichen Arbeitsämtern angebotene Arbeitsmarktintegrationskurse entsprechen häufig nicht den Bedürfnissen benachteiligter, gering qualifizierter Migranten, darunter auch Roma.

Das Ministerium für Arbeit und Soziales verfügt über keine umfangreichen Programme, die sich vornehmlich an Sinti und Roma richten. Das Ministerium betont, dass Sinti und Roma (gleichberechtigten) Zugang zu allen Programmen haben.

Aufgrund ihrer benachteiligten Situation ist eine große Anzahl von Menschen aus Osteuropa, insbesondere aus Rumänien und Bulgarien, darunter viele Roma, auf dem Arbeitsmarkt von Ausbeutung oder sogar von Menschenhandel betroffen. Um Arbeit zu erhalten, begeben sie sich häufig in Städten an bestimmte Treffpunkte auf der Straße, an denen Unternehmer gering qualifizierte und billige Arbeitskräfte suchen. Sie sind sehr schlecht bezahlt, arbeiten in äußerst prekären Verhältnissen, sind nicht versichert, leisten keine Sozialversicherungsbeiträge und genießen keine Arbeitnehmerrechte.

Wohnen

Aufgrund fehlender Daten und der Tatsache, dass sich viele Sinti und Roma bewusst nicht als Angehörige der Minderheit zu erkennen geben, um Diskriminierung zu entgehen, ist es schwierig, ein vollständiges Bild der Wohnsituation von Sinti und Roma zu erhalten. Mietsteigerungen um mehr als 40 Prozent in vielen Ballungsräumen in den letzten fünf Jahren und der Abbau sozialer Wohnungsbestände um die Hälfte in den letzten zwei Jahrzehnten, haben zweifelsfrei negative Auswirkungen im Hinblick auf den Zugang zu Wohnraum für benachteiligte Sinti und Roma. Einige wenige neue Wohnprojekte für deutsche Sinti und Roma, die in den letzten Jahren realisiert wurden und ein spezifisches lokales Engagement für die Minderheit widerspiegeln, sind Einzelfälle, welche die Wohnsituation von Sinti und Roma in ihrer Gesamtheit nicht grundlegend verändern können.

Benachteiligte Roma aus Bulgarien und Rumänien sind auf dem Wohnungsmarkt sicherlich mit den größten Nachteilen konfrontiert. Ihre prekäre Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Unklarheiten im Hinblick auf ihre Rechte als EU-Bürger sowie die Diskriminierung, die auf der vermuteten ethnischen Zugehörigkeit oder auf dem Herkunftsland beruht, führen dazu, dass diese Gruppe häufig Opfer von Ausbeutung auf dem Wohnungsmarkt und von unsicheren Wohnbedingungen wird. Sie werden stärker mit Obdachlosigkeit konfrontiert und wohnen oft in improvisierten Baracken- und Zeltsiedlungen, die sich in den letzten Jahren in vielen deutschen Städten deutlich vermehrt haben.

Das Engagement der Städte zur Bewältigung dieser Situation ist sehr unterschiedlich. Einige gewähren nur in lebensbedrohlichen Situationen Nothilfe und wenden Gesetze gegen

unsichere Wohnbedingungen an, wodurch benachteiligte Sinti und Roma in irregulären/informellen/unsicheren Mietverhältnissen vertrieben werden. Andere Städte setzen gezielte Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Wohnraum aus eigenen Mitteln oder unter Verwendung von EU-Mitteln um, beispielsweise aus dem Fonds für europäische Hilfe für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) oder aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

Gesundheit

Die Krankenversicherung ist in Deutschland seit 2007 für alle Personen verpflichtend. In der Praxis und vor allem aufgrund verschärfter gesetzlicher Vorschriften haben Migranten ohne Papiere und eine große Anzahl von EU-Bürgern aus anderen Mitgliedstaaten, vor allem aus Bulgarien und Rumänien, Schwierigkeiten, Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erhalten oder sind von dieser ganz ausgeschlossen. Anfang 2017 wurden die Rechte von legal in Deutschland wohnhaften EU-Bürgern auf Sozialleistungen, einschließlich Gesundheitsfürsorge, eingeschränkt.

Die restriktiven Gesetze sowie die institutionellen Verfahren und Richtlinien, beispielsweise Impfrichtlinien oder Vorgaben im Bereich der Sexarbeit, weisen weiterhin negative Stereotype auf und belegen einen Trend zur Ethnisierung von sozialen Problemen von Menschen, die Roma sind oder als solche wahrgenommen werden.

Roma sowohl aus anderen EU-Ländern (insbesondere Bulgarien und Rumänien) als auch aus dem Westbalkan sind überdurchschnittlich von Einschränkungen der Gesundheitsversorgung und der Krankenversicherung, betroffen.

Aufgrund der Lebensbedingungen, die bereits im Herkunftsland durch Rassismus, Armut und den eingeschränkten Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung gekennzeichnet sind, leidet ein Teil der zugewanderten Roma unter gesundheitlichen Problemen.

Bildung

Sinti und Roma sind im deutschen Bildungssystem struktureller, institutioneller und direkter Diskriminierung ausgesetzt. Die individuelle Herkunft, die meist mit sozioökonomischen und/oder migrationsbedingten Problemen zusammenfällt, hat einen starken Einfluss für positive wie für negative Bildungschancen. Dies betrifft Sinti und Roma in Deutschland im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft überproportional. Aufgrund der Nichterhebung ethnischer Daten in Deutschland sind quantitative Indikatoren oder offizielle Statistiken nicht verfügbar. Die Feststellung, dass Sinti und Roma im deutschen Bildungssystem benachteiligt und diskriminiert werden, basiert auf einigen vorhandenen qualitativen Studien sowie auf Informationen, die von Selbstorganisationen und von Organisationen, die mit Sinti und Roma zusammenarbeiten, bereitgestellt wurden.

Die strukturelle und institutionelle Diskriminierung wird in der Ausgrenzung im Schulsystem besonders deutlich. Erstens wird ein großer Teil benachteiligter Roma-Kinder, die EU-Bürger, Migranten oder Flüchtlinge sind, in getrennte Klassen für Kinder mit unzureichenden Sprachkenntnissen separiert. Aufgrund des Mangels an klaren Kriterien für die Integration in den Regelunterricht stecken sie häufig in diesem System fest; ältere Schüler verlassen die Schulen ohne einen qualifizierenden Abschluss. Das zweite Muster der Ausgrenzung betrifft die Förderschulen. Viele Sinti und Roma-Kinder werden in Förderschulen und -klassen für Kinder mit Einschränkungen, z.B. mit sozio-emotionalen Problemen, zugewiesen. Die Kriterien für die Zuweisung an diese Schulen sind nicht transparent und hängen häufig von subjektiven Einschätzungen der Lehrer und / oder anderer Bildungsbehörden ab. Sie kennen oft die Lebensbedingungen der Minderheiten nicht bzw. ihre Ent-

scheidung wird von diskriminierenden Vorannahmen beeinflusst. Beide Ausgrenzungsstrukturen erschweren erheblich den weiteren Zugang zur regulären Schulbildung, zur Hochschulbildung und zur Berufsausbildung äußerst schwierig.

Darüber hinaus werden Schüler, die Sinti und Roma sind oder als solche wahrgenommen werden, von anderen Schülern und Lehrkräften diskriminiert. Die Antidiskriminierungsgesetze gelten nicht für öffentliche Schulen, und es fehlen Instrumente zur Bekämpfung von Antiziganismus und Diskriminierung im Bildungssystem.

EMPFEHLUNGEN

Beschäftigung

1. Die Anti-Bias-Ausbildung für öffentliche Arbeitsverwaltungen stärken

Öffentliche Arbeitsverwaltungen müssen Dienstleistungen vorurteilsfrei für alle Bürger erbringen. Mitarbeiter in öffentlichen Arbeitsagenturen sollten sich daher in Anti-Bias-Schulungen auch mit dem Themenfeld Antiziganismus auseinandersetzen. Auf der anderen Seite müssen die personellen Kapazitäten von Selbstorganisationen der Sinti und Roma erhöht werden, um das antiziganistische Verhalten öffentlicher Verwaltungen zu überwachen, Beschwerden gegen Diskriminierung einreichen und Opfer von Diskriminierung unterstützen zu können.

2. Die Unterstützungs- und Beratungsstrukturen für Opfer stärken

Für die Opfer sollten angemessene Beratungs- und Opferunterstützungsstrukturen eingerichtet werden, darunter vor allem solche, die mit und von Selbstorganisationen der Sinti und Roma betrieben werden. Die Mitarbeiter dieser Anlaufstellen sollten eine angemessene Schulung zum Arbeitsrecht im Allgemeinen und zu Arbeitsrechten von Bürgern aus anderen EU-Mitgliedstaaten sowie von Drittstaatsangehörigen im Besonderen erhalten, um kurzzeitig und prekär Beschäftigte, darunter auch Roma, angemessen über ihre Rechte informieren zu können. Auch sollten Beschwerden gegen Unternehmen oder Einzelpersonen, die so Beschäftigte ausbeuten oder gegen ihre Arbeitsrechte verstoßen, eingereicht sowie Mitarbeiter befähigt werden, auf mögliche Entschädigungsleistungen hinweisen zu können. Darüber hinaus muss das Thema Antiziganismus - u.a. die Hauptursache dafür, dass benachteiligte Roma Ausbeutung oder Menschenhandel ausgesetzt sind - flächendeckend in Beratungs- und Opferunterstützungsstrukturen verankert werden.

3. Nicht-diskriminierende Möglichkeiten für legale Arbeitsmigration eröffnen

Nach den Bestimmungen des „Gesetzes zur Beschleunigung von Asylverfahren“ von 2015/2016 fördert die Bundesregierung „legale Arbeitsmigrationsmöglichkeiten“ für Bürger aus den westlichen Balkanländern, um die Anzahl der Asylanträge aus diesen Ländern einzudämmen. Die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber aus Serbien und Mazedonien sowie beträchtliche Anteile der Antragsteller aus den anderen vier westlichen Balkanländern bildeten in der jüngeren Vergangenheit Roma. So haben zwischen 2009 und 2018 schätzungsweise bis zu 150.000 Roma aus dem westlichen Balkan in Deutschland Asyl beantragt. Programme zur Erleichterung der legalen Arbeitsmigration aus den westlichen Balkanländern sollten daher Roma aktiv miteinbeziehen. Antiziganismus auf dem westlichen Balkan muss als Grundursache für Zwangsmigration erkannt und angegangen werden. Zudem sollten im Rahmen einer geregelten Arbeitsmigration Alternativen zum Asylverfahren und der Zwangsrückführung geschaffen werden, die sich in ihren komplexen Auswirkungen sowohl in Deutschland als auch in den westlichen Balkanländern negativ bemerkbar machen.

Wohnen

4. Die Wohnbedingungen untersuchen

Mehr partizipativ angelegte Analysen sind erforderlich, um die Hindernisse für Sinti und Roma auf dem Wohnungsmarkt besser verstehen zu können. Im Hinblick auf die Situation von immigrierten Roma mit relativ geringen Ressourcen sollten bei den verschiedenen lokalen Beratungsstrukturen Informationen erhoben werden, um ein Verständnis der Wohnsituation und der Besonderheiten der Diskriminierung dieser Gruppe zu gewinnen. Die Forschungen zur Wohnungssituation sollten partizipativen Charakter haben und in Zusammenarbeit mit Selbstorganisationen von Sinti und Roma durchgeführt werden.

5. In die Sozialwohnungspolitik investieren

Der politische Trend der vergangenen drei Jahrzehnte, der sich in einer kontinuierlichen Ausdünnung des sozialen Wohnungsbau in Deutschland niedergeschlagen hat, muss umgekehrt werden, um Menschen mit knappen Ressourcen, insbesondere in städtischen Gebieten die Möglichkeit zu geben, günstigen und würdigen Wohnraum zu finden.

6. Die Antidiskriminierungsgesetzgebung stärken

Die Klausel des Artikel 19, Absatz 3 des deutschen Antidiskriminierungsgesetzes, das ethnische Diskriminierung zulässt, um sozial stabile Wohn- und Siedlungsstrukturen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedingungen herzustellen oder zu erhalten, muss abgeschafft werden, da es als Schutzschild für diskriminierende Praktiken gegen Sinti und Roma und andere benachteiligte Minderheiten genutzt wird. Sollte die entsprechende Gesetzesklausel nicht gestrichen werden, müssen die neuen Gesetze zur Wohnungsaufsicht auf ihre mögliche missbräuchliche Auslegung gegen zugewanderte Roma hin überwacht werden.

Gesundheit

7. Den Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung sicherstellen

Roma sowohl aus anderen EU-Ländern (insbesondere Bulgarien und Rumänien) als auch aus dem Westbalkan sind überdurchschnittlich von Einschränkungen der Gesundheitsversorgung und der Krankenversicherung, die in einer Reihe von Richtlinien, Gesetzen und Grundsätzen in Deutschland verankert sind, betroffen. Die Empfehlungen der bundesweiten Arbeitsgruppe Gesundheit / Illegalität gelten daher auch für Roma. Denenzufolge ist die rechtliche Anpassung und Aufhebung von Bundesbeschränkungen von äußerster Dringlichkeit, um einen unmittelbaren und ungehinderten Leistungsanspruch im Rahmen des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenversicherung zu gewährleisten. Dies erfordert allen voran eine konsequente Auflösung der derzeitigen Verknüpfung von Strategien der Gesundheits- und Migrationspolitik, da diese zu einem häufig dramatischen Ausschluss von Leistungen der medizinischen Gesundheitsversorgung führt.

8. Die Meldepflicht illegalisierter Wanderarbeitnehmer durch öffentliche Gesundheitsdienstleister abschaffen

Nur als vorübergehend hilfreiche Lösung haben sich die lokalen Beratungsdienste, wie sie derzeit für einen Zeitraum von drei Jahren in fünf Städten NRWs eingerichtet sind (siehe Textfeld „Clearinghäuser“ im Kapitel Gesundheit), erwiesen. Diese Dienste sollten mit ausreichenden Übersetzerdiensten in den Sprachen ausgestattet sein, die von Migranten, darunter auch Roma, in Deutschland gesprochen werden. Sie sollten fundierte Rechtsberatung und administrative Unterstützung anbieten, um den Krankenversicherungsstatus der

Kunden klären und sie an umfassende Gesundheitsdienste bzw. Krankenversicherungen weiterleiten zu können.

Bildung

9. Gründung eines Koordinierungsgremiums durch die Konferenz der Bildungsminister

Die Konferenz der Bildungsminister (KMK) sollte ein ständiges Koordinierungsgremium für Bildung zwischen den staatlichen Ministerien, den Selbstorganisationen der Sinti- und Roma und weiteren wichtigen Interessengruppen einrichten. Das Koordinierungsgremium sollte auf der von der Stiftung EVZ koordinierten Arbeitsgruppe aufbauen, die 2015 wichtige Empfehlungen für die gleichberechtigte Beteiligung von Sinti und Roma an der Bildung in Deutschland veröffentlicht hat. Darüber hinaus sollte das Gremium an den 2018 eingeleiteten Prozess anknüpfen, um Bildungsrichtlinien für Schullehrpläne zu entwerfen, zu überwachen und zu bewerten in Bezug auf die Behandlung der Geschichte und Kultur von Sinti und Roma sowie von Antiziganismus.

10. Bildungserfolge durch ganzheitliche Empowerment-Programme steigern

Um eine gleichberechtigte Bildungsbeteiligung von Sinti und Roma zu erreichen, sollte ein ganzheitlicher Bildungsansatz auf Empowerment-Programmen aufbauen, welche die Identität, das Selbstbewusstsein, die Motivation, die Fähigkeiten und die Netzwerke der Schüler stärken und Anreize und Voraussetzungen für den Bildungserfolg schaffen können. Bei Bedarf sollten auch Mediatoren, insbesondere Sinti und Roma, ausgebildet und an Schulen und Berufsschulen eingesetzt werden, um die Kommunikation zwischen Schülern, Schule und Eltern zu unterstützen.

11. Die Antidiskriminierungspolitik und das Antidiskriminierungssystem im Schulbereich stärken

Um die Diskriminierung von Sinti- und Roma-Kindern und Jugendlichen in der Schule wirksam zu bekämpfen, sollten die Länder Bestimmungen in ihre Schulgesetze aufnehmen, die Diskriminierung ausdrücklich verbieten. Es sollten angemessene rechtliche Mechanismen zum Schutz und zur Einreichung von Beschwerden in Bezug auf das Schulsystem eingerichtet werden. Ein unabhängiges System von Anlaufstellen sollte bei der Einreichung von Beschwerden gegen Diskriminierung und Antiziganismus umfassende Beratung und Unterstützung bieten. Sensibilisierungsprogramme für Pädagogen, Schulpersonal und andere Multiplikatoren in Bezug auf Antiziganismus müssen ausgebaut und Synergien zu den nicht-formalen Ansätzen der staatsbürgerlichen Bildung im Bundesprogramm „Demokratie Leben“ geschaffen werden.

BESCHÄFTIGUNG

2018 gab es in Deutschland 5,3 Prozent Arbeitslose; 13,4 Prozent davon waren Ausländer. Da es in Deutschland keine Datenerhebung in Bezug auf nationale Minderheiten gibt, liegen keine offiziellen Informationen zur Beschäftigungssituation von Sinti und Roma vor. Nach Angaben von Selbstorganisationen und laut Auffassung von Experten ist der Anteil der von Arbeitslosigkeit und irregulärer Beschäftigung betroffenen Sinti und Roma hoch. Als Folge von struktureller und direkter Diskriminierung und einem daraus resultierenden niedrigen Bildungsniveau¹ sind viele Sinti und Roma beim Zugang zum Arbeitsmarkt mit erheblichen Problemen und Benachteiligungen konfrontiert.

Wenn benachteiligte Sinti und Roma, genauso wie Bürger aus der Mehrheitsgesellschaft, keinen Schulabschluss oder nur einen Hauptschulabschluss erworben haben, ist es sehr wahrscheinlich, dass sie keinen gesicherten oder keine Arbeit finden. Dies führt dazu, dass viele benachteiligte Sinti und Roma prekär selbstständig sind. Eine große Zahl ausländischer Roma, die seit den 1990er Jahren als Asylbewerber und seit 2008 vor allem als EU-Bürger aus Bulgarien und Rumänien gekommen sind, sind entweder nicht oder nur sehr schlecht für den Arbeitsmarkt qualifiziert.²

Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und der Wirksamkeit der Agenturen für Arbeit

Sinti und Roma sind auf dem Arbeitsmarkt Diskriminierung ausgesetzt.³ Dieses Phänomen weist stärkere Merkmale auf, wenn sie benachteiligt sind. Geringe Deutschkenntnisse, ausländische Namen und Religionen sind derzeit Faktoren für die Diskriminierung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt, von der auch ausländische Roma betroffen sind.⁴ Oft beschäftigen Arbeitgeber Bewerber nicht, wenn sie feststellen, dass sie Roma sind.⁵ Interviewpartner gaben an, dass deutsche Sinti und Roma auch auf den Arbeitsmärkten diskriminiert werden, wenn sie ihre Dienstleistungen als Selbstständige anbieten.⁶

Die Interviewpartner berichteten auch, dass Sinti und Roma ihre Herkunft häufig aufgrund von Diskriminierungserfahrungen bei der Bewerbung oder vor Mitarbeitern und Kollegen am Arbeitsplatz nicht preisgeben. Einige Sinti und Roma haben bestätigt, dass sich ihre

¹ In 2016, among unemployed people, 15,7% did not have a school leaving certificate, 36,1% had a certificate from the basic school (*Hauptschule*), 22,6% from the *Realschule* and 10,5% from high school (*Gymnasium*) (Bundesagentur für Arbeit 2017). These figures show that there is a relation between the degrees of education and unemployment.

² Pfeffer-Hoffmann, Christian; Kyuchukov, Hristo; Stapf, Tobias; de Jongh, Bertine (2015) Integrationsunterstützung für neu zugewanderte Roma in Berlin. Informations- und Integrationsmanagement für neu zugewanderte Roma aus Bulgarien und Rumänien in Berlin, p. 20; NUREC Institute Duisburg e.V. (2016) Neuzuwanderer und Alteingesessene in Duisburg-Marxloh, p. 9

³ Lechner, Claudia (2012), The situation of Roma. FRANET National Focal Point. Social Thematic Study. European Forum for Migration Studies, S. 31.

⁴ Antidiskriminierungsstelle des Bundes - ADS (2017), Diskriminierung in Deutschland. Dritter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, S. 62ff.

⁵ Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen Berlin; Minor (2015), Integrationsunterstützung für neu zugewanderte Roma in Berlin. Informations- und Integrationsmanagement für neu zugewanderte Roma aus Bulgarien und Rumänien in Berlin, S. 66.

⁶ Bundesarbeitsgemeinschaft RAA; Madhouse; RomnoKher (2012), S. 9; Interviews mit Vertretern von *Amaro Foro* und des *Roma Förderverein Frankfurt*.

Situation an ihrem Arbeitsplatz verschlechtert hat oder dass sie entlassen wurden, nachdem sie offenbart hatten, dass sie Sinti oder Roma sind.⁷ Nach einer Befragung zur Bildungsteilnahme und sozialen Situation unter 150 Sinti in Niedersachsen gaben ein Drittel der Befragten an, sich auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert zu fühlen⁸.

Die Berliner Organisation Amaro Foro hat in Berlin Diskriminierungserfahrungen von ausländischen Roma auf dem Arbeitsmarkt und bei ihrem Kontakt zu Arbeitsämtern und Arbeitsvermittlungsagenturen dokumentiert. Nicht-rechtmäßige Kündigungen, nachdem der Arbeitgeber festgestellt hatte, dass der Arbeitnehmer aus Südosteuropa stammt, sowie beleidigende Ausdrücke wie „Missbraucher des Sozialversicherungssystems“, „Geh in dein Land zurück“ oder „Zigeunerbaron“ von Arbeitgebern und Mitarbeitern aus Arbeitsämtern und Arbeitsvermittlungsagenturen wurden gemeldet. In einigen Fällen wurden keine Arbeitsverträge ausgestellt oder unzureichende Anweisungen erteilt.⁹

Im Rahmen des Projekts ROMACT wurden interkulturelle Schulungen für Kommunen und andere Ämter der öffentlichen Verwaltung durchgeführt. Im Jahr 2016 wurden zwei Schulungen durchgeführt, im Jahr 2017 19 Schulungen und im Jahr 2018 26 Schulungen. Jedes Training wurde von ungefähr 20 Teilnehmern besucht. Ungefähr zehn Prozent der Teilnehmer waren Beamte aus Arbeitsämtern. Schwerpunkt des Trainingsprogramms ist die Sensibilisierung bezüglich Antiziganismus und bezüglich eines besseren Verständnisses für die Herausforderungen und Strategien, denen sich benachteiligte Sinti und Roma stellen müssen.¹⁰

Vereine, die für die Gleichbehandlung von Sinti und Roma arbeiten, wie die Bildungsgenossenschaft Niedersachsen, Amaro Foro in Berlin und Madhouse in München, haben ebenfalls Schulungen zur sozioökonomischen Situation von Sinti und Roma und zum Thema Antiziganismus für Beschäftigte von Arbeitsämtern durchgeführt. Diese Schulungen werden allerdings nicht regelmäßig durchgeführt und können nur wenige Mitarbeiter der Arbeitsämter erreichen. In diesem Zusammenhang ist auch zu betonen, dass nicht nur Sinti und Roma, sondern auch andere Migranten und Deutsche aus der Mehrheitsgesellschaft über Diskriminierung bei öffentlichen Arbeitsämtern klagen.

Aufgrund ihrer benachteiligten Situation ist eine große Anzahl von EU-Bürgern aus Osteuropa, insbesondere aus Rumänien und Bulgarien, von denen viele Roma sind, auf dem Arbeitsmarkt Opfer von Ausbeutung oder sogar von Menschenhandel. Wie andere benachteiligte Migranten sprechen sie bei ihrer Ankunft in Deutschland kein Deutsch, so dass sie nicht viele Möglichkeiten haben, eine Arbeit zu finden. In einigen Fällen suchen sie einen Arbeitsplatz auf der Straße und begeben sich hierzu an bestimmte Treffpunkte in Städten, in denen Unternehmer gering qualifizierte und billige Arbeitskräfte suchen. Oft erhalten sie keine Vergütung für Überstunden.¹¹ In vielen Fällen können sich die Opfer des Menschenhandels diesem Teufelskreis der Ausbeutung von Arbeitskräften nicht entziehen, weil sie kein Deutsch sprechen und keine weiteren Kontakte auf den Arbeitsmärkten haben.

⁷ Interview mit Vertretern der *Diakonie Hasenberg/ München*, von *Amaro Foro* und des *Roma Förderverein Frankfurt*.

⁸ Erchenbrecher, Boris (2016) Bildungsteilnahme und soziale Situation deutscher Sinti in Niedersachsen. Eine Studie des Niedersächsischen Verbands deutscher Sinti e.V., S. 248, in: Stender, Wolfram. Konstellationen des Antiziganismus. Theoretische Grundlagen, empirische Forschung und Vorschläge für die Praxis.

⁹ Amaro Foro (2016), Dokumentation antiziganistischer und diskriminierender Vorfälle, S. 12-13; ebd. (2017), S.22-23.

¹⁰ Nach Informationen von Christoph Leucht, ROMACT Trainer.

¹¹ Interviews mit Vertretern von *Rom e.V.*, *Amaro Foro* und des *Roma Förderverein Frankfurt*.

Berichten von Staatsanwaltschaften und Gerichten zufolge sind Bulgaren und Rumänen unter den Opfern des Menschenhandels mit Arbeitskräften überrepräsentiert.¹² Diese Daten entsprechen den Informationen der Interviewpartner, denen zufolge eine hohe Anzahl von Roma aus diesen Ländern Opfer von Menschenhandel ist. Die Branchen, in denen besonders häufig Fälle von Ausbeutung von Arbeitskräften und Menschenhandel gemeldet werden, sind die Fleischindustrie, das Reinigungs- und das Baugewerbe.^{13, 14} Der folgende Fall aus der niedersächsischen Fleischindustrie ist beispielhaft für die Ausbeutung von Roma an ihren Arbeitsorten: „Roma befinden sich am untersten Ende der Ausbeutungs-skala. Die Opfer der Ausbeutung von Arbeitskräften haben berichtet, dass sie Geldstrafen zahlen müssen, wenn die Tiere nicht gemäß den Angaben des Arbeitgebers geschlachtet werden. Die Arbeiter leben oft in sehr prekären Baracken oder im Wald in der Nähe des Schlachthofs. Sie haben keinerlei Privatsphäre. Der Vorarbeiter kann in die Kaserne einsteigen, um zu prüfen, ob die Heizung ausgeschaltet ist. Wenn nicht, müssen die Arbeiter dafür eine Strafe zahlen. Diese Vorarbeiter werden „Kapos“ genannt.“¹⁵

In einer Studie über Migranten in Berlin, die von Fair Mobility durchgeführt wurde, heißt es, dass vor allem Bürger aus Bulgarien und Rumänien nicht über die notwendigen Kenntnisse des lokalen Arbeitsmarkts verfügen und sie beim Zugang zu diesem Markt keine ausreichende Unterstützung erhalten. Diese Migranten haben keine Repräsentationskanäle und sind starker Diskriminierung ausgesetzt.¹⁶ In vielen Fällen sind Roma sehr schlecht bezahlt, arbeiten unter sehr prekären Bedingungen, sind nicht versichert, zahlen keine Sozialversicherungsbeiträge und genießen keine Arbeitnehmerrechte. Sie werden manchmal nicht bezahlt und verfügen nicht über die notwendigen Kenntnisse, insbesondere Sprachkenntnisse, die erforderlich sind, um einen Fall vor Gericht zu bringen. Sie zahlen häufig einen Überpreis (oft 300 EUR für ein Bett in einem Mehrbettzimmer) für eine Unterkunft unter sehr schlechten Bedingungen, die vom Arbeitgeber bereitgestellt wird.¹⁷ Es gibt keine offiziellen Zahlen oder Schätzungen über die Zahl von Migranten, Opfer von Menschenhandel auf den Arbeitsmärkten und Roma sind. Befragte Experten schätzen jedoch, dass sie einen großen Anteil derjenigen ausmachen, die auf diese Weise ausgebeutet werden.

Vielversprechendes Praxisbeispiel: "Faire Mobilität"

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) führt seit 2011 das Projekt „Faire Mobilität“ durch, mit dem er sich für faire Löhne und Arbeitsbedingungen für Wanderarbeitnehmer, insbesondere aus Mittel- und Osteuropa, einsetzt. Es wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales gefördert. Das Projekt ist in acht deutschen Städten vertreten und berät Wanderarbeitnehmer in fünf Sprachen zu Arbeitnehmerrechten, zum Umgang mit zahlungssäumigen Arbeitgebern und zur möglichen Klageerhebung vor Gericht. Es fungiert zugleich als Interessenvertretung, die Probleme von Wanderarbeitnehmern identifiziert, die Öffentlichkeit über die Probleme von Wanderarbeitnehmern informiert, Empfehlungen für die Politikgestaltung ausgibt und Informationsmaterial entwickelt und verbreitet. Eine der Hauptzielgruppe sind EU-Bürger aus Bulgarien und Rumänien, unter denen sich auch Roma befinden.¹⁸

¹² Friedrich Ebert Stiftung (2015) Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung. Eine Auswertung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsakten und gerichtlicher Entscheidungen, S. 13.

¹³ Ebd., S. 15.

¹⁴ Interview mit dem Projekts *Fair Mobility*.

¹⁵ Kunze, Anne (2014) Die Schlachtordnung, in: Die Zeit, 17.12.2014 (<https://www.zeit.de/2014/51/schlachthof-niedersachsen-fleischwirtschaft-ausbeutung-arbeiter>)

¹⁶ Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen Berlin; Minor (2015), S. 7.

¹⁷ Interview mit Vertretern des Projekts Fair Mobility Beratungsstellen Frankfurt am Main und Kiel.

¹⁸ Siehe Projektinformation unter: <http://www.faire-mobilitaet.de/en/>

Beschäftigungsalternativen in Bereichen mit eingeschränkter Nachfrage des ersten Arbeitsmarktes

ALG II-Bezieher müssen Stellenangebote der Agentur für Arbeit annehmen. Diese sollen ihnen helfen, wieder in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Die vermittelten Tätigkeiten sind jedoch oft so gering qualifiziert, dass die Arbeitslosen bei ihrer Ausübung keine zusätzlichen Fähigkeiten erwerben können, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Obwohl es nach Angaben unseres Interviewpartners keine offiziellen Daten gibt, erledigen viele Sinti und Roma diese Aufgaben.¹⁹ Wenn ALG II-Bezieher diese Jobs nicht annehmen, wird ihre Zahlung möglicherweise gekürzt.

Eine große Anzahl von Roma, die in den letzten Jahren aus Rumänien und Bulgarien angekommen sind, arbeiten als Selbstständige. Als EU-Bürger müssen sie einen Gewerbeschein beantragen, um als Selbstständige arbeiten zu können. Sobald eine Person einen Gewerbeschein besitzt, kann sie beim Arbeitsamt ergänzende Leistungen beantragen, wenn sie aus ihrer Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt bzw. den ihrer Familie nicht bestreiten kann.

EU-Bürger können diese ergänzende Leistung nur erhalten, wenn sie selbst bereits ein Mindesteinkommen erzielt haben. Über die Höhe dieses Mindesteinkommens besteht kein Konsens. Der Europäische Gerichtshof hat einen Betrag von rund 170 EUR pro Monat festgelegt. In Berlin gibt es Arbeitsämter, die 12 Arbeitsstunden pro Woche verlangen, um den nach der EU-Richtlinie zur Freizügigkeit gewährten Arbeitnehmerstatus anzuerkennen. Verwaltungsgerichtsurteile legen hierfür einen Betrag von 100 EUR pro Monat fest. Dieses Mindesteinkommen ist nicht so niedrig, wie es scheinen mag, insbesondere angesichts der äußerst prekären Situation zahlreicher EU-Bürger aus Bulgarien und Rumänien, unter denen viele Roma sind.²⁰

Ein weiteres Problem für EU-Bürger aus Rumänien und Bulgarien, darunter Roma, besteht darin, dass ihre Arbeitsverträge häufig durch die Verwaltung in Frage gestellt werden. Diese werden oft als Fälschungen betrachtet. Dadurch hindert die Verwaltung diese EU-Bürger daran, ergänzende Leistung zu beantragen. Sie werden des Betrugs verdächtigt. Verwaltungsverfahren werden eingeleitet, um die Richtigkeit von Arbeitsverträgen zu belegen.²¹

Wie bereits erwähnt, sind deutsche Sinti und Roma auch mit einer prekären Selbstständigkeit konfrontiert. Angesichts der Tatsache, dass viele ausländische und deutsche Sinti und Roma selbstständig sind, überrascht es, dass es kaum Initiativen gibt, welche diese Selbstständigkeit unterstützen.²²

Beseitigung von Hindernissen zur Beschäftigung

Eines der Haupthindernisse für qualifizierte Ausländer, einschließlich Roma, beim Zugang zur Beschäftigung ist die Anerkennung von Schul- und Ausbildungszeugnissen aus ihren Herkunftsländern. Obwohl die Anerkennungsverfahren in den letzten Jahren vereinfacht wurden, haben Ausländer immer noch Probleme, ihre Zeugnisse in Deutschland anerkennen zu lassen. Ein damit verbundenes Problem ist, dass benachteiligte Roma häufig kein

¹⁹ Interview mit Vertretern von *Amaro Foro*, dem *Roma Förderverein Frankfurt am Main*, dem *Sinti-Verein Ostfriesland* und der *Diakonie Hasenberg München*.

²⁰ Interview mit *Amaro Foro Berlin*

²¹ Interview mit *Amaro Foro Berlin*

²² Eines der ehrgeizigsten Projekte dieser Art ist das oben erwähnte Projekt einer Nähwerkstatt, die vom Landesverband Deutscher Sinti in Hamburg durchgeführt wird.

Diplom oder Zertifikat besitzen und somit über keine formale Ausbildung verfügen. Das niedersächsische Projekt „Bleib Fair“ will ein Modell entwickeln, mit dem Arbeitsplätze, in denen in der Praxis Kompetenzen erworben wurden, offiziell anerkannt werden, damit Menschen arbeiten können.²³ Deutsche Sinti und Roma haben bei der Anerkennung von in der Praxis erworbenem Fachwissen das gleiche Problem. Viele von ihnen haben keine offizielle Berufsqualifikation, obwohl sie jahrelang einen Beruf ausgeübt haben.²⁴

²³ Ruiz Torres, Guillermo; Striethorst, Anna; Gebhardt, Dirk (2014), S. 73

²⁴ Interview mit Vertretern von Amaro Foro und des Roma Förderverein Frankfurt.

WOHNEN UND ÖFFENTLICHE GRUNDVERSORGUNG

Die Knappheit von bezahlbarem Wohnraum hat sich in den letzten Jahren zu einem großen öffentlichen Thema in Deutschland entwickelt. In Städten wie Berlin, Frankfurt, Hamburg oder München sind die Mieten in den vergangenen fünf Jahren um mehr als 40% gestiegen und die Politik hat mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten.²⁵ Auch wenn neue wohnungspolitische Instrumente geschaffen wurden, hat sich die Zahl der Sozialwohnungen in den letzten zehn Jahren fast halbiert und alle Formen prekären Wohnens, einschließlich der Obdachlosigkeit, haben zugenommen.²⁶ In diesem schwierigen Gesamtszenario ist davon auszugehen, dass sich die Situation von Sinti und Roma durch institutionelle und individuelle Diskriminierung sowie im Falle der Roma aus Bulgarien und Rumänien auch durch Einschränkungen sozialer Rechte verschlechtert hat.

Zugang zu Grundversorgung und ihre Verbesserung in raumplanerischen Instrumenten

Es liegen keine umfassenden Daten zur Wohnsituation von Sinti und Roma in Deutschland vor. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass deutsche Sinti und Roma im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überproportional in problematischen Wohnsituationen leben.²⁷ Die Anerkennung der deutschen Sinti und Roma als nationale Minderheit sowie die in den letzten Jahren zwischen Landesregierungen und Landesverbänden der Sinti und Roma geschlossenen Staatsverträge²⁸ haben nicht dazu geführt, dass deutsche Sinti und Roma in der Wohnungspolitik oder in der Raumordnung in besonderem Maße berücksichtigt werden.²⁹ In Verbindung mit lokaler Unterstützung hat die stärkere politische Anerkennung der Minderheit aber zum Zustandekommen einiger öffentlich finanzierter Wohnprojekte für Sinti und Roma beigetragen. Beispiele sind die Siedlung Maro Temm in Kiel, die auch der Unterstützung des Landes Schleswig-Holstein im Rahmen der Einbeziehung des Minderheitenschutzes in die Landesverfassung zugeschrieben wird³⁰ oder das Wohnungsbauprojekt Maifischgraben in Neustadt/Weinstraße, das aus einem gemeinsamen Engagement des Regionalverbandes der Sinti und Roma, der Stadt, einer öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft und des Landes Rheinland-Pfalz hervorgegangen ist. Die historischen Vorläufer dieser aktuellen Projekte sind öffentlich geförderte Siedlungen für Sinti und Roma aus den 1970er und 1980er Jahren, wie beispielsweise die Siedlungen Hamburg-Georgswerder Ring (1982), Düsseldorf-Otto-Pankok-Straße (1982) oder Köln-Rogendorf (1970er Jahre). Die heutigen Projekte haben jedoch einen stärker partizipativen

²⁵ empirica-Preisdatenbank Immobilienpreisindex 3/2018.

²⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018) Antwort auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Christian Kühn vom 17.7.2018.

²⁷ Bundesarbeitsgemeinschaft RAA; Madhouse; RomnoKher (2012) Ergänzungsbericht von Vertreter/innen der Roma Zivilgesellschaft und anderer Interessenträger und Expert/innen zum Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission zum EU-Rahmen für Nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020.

²⁸ Sozialfabrik; Zentralrat Deutscher Sinti and Roma; Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti and Roma (2018), S. 14.

²⁹ Die Hildegard Lagrenne Stiftung berichtet hierzu, dass der Landesverband Baden-Württemberg des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma einen Arbeitsschwerpunkt zum Thema Wohnbedürfnisse von Sinti und Roma im Rahmen der Landesinitiative "Wohnraum-Allianz" erwirkt hat.

³⁰ Breit, A. et al. (2015) Maro Temm. Ein Wohnprojekt mit Sinti in Kiel. P3-Studienprojekt Hafen City Universität Hamburg, 23

Ansatz. Es handelt sich bei den genannten Projekten aber um Einzelfälle mit eher begrenzter, symbolischer Wirkung, die die Wohnsituation der gesamten Minderheit der Sinti und Roma nicht nachhaltig verändern können.

Im Hinblick auf eingewanderte Roma betonen die für diesen Bericht konsultierten Organisationen der Zivilgesellschaft, dass es – wie auch im Falle deutscher Sinti und Roma – sehr unterschiedliche Wohnsituationen der aus Bulgarien und Rumänien eingewanderten Roma gibt.³¹ Ein schwer quantifizierbarer aber sicherlich beträchtlicher Anteil dieser Gruppe lebt in prekären Wohnsituationen, insbesondere in Ballungsräumen mit angespannten Wohnungsmärkten. Dies ist neben dem für Neuankömmlinge beschränkten Zugang zu sozialen Rechten und dem Mangel an ökonomischem und sozialem Kapital auch auf das Stigma der Fremdzuschreibung als Roma zurückzuführen. Während einige Angehörige der Minderheit Nischen auf dem Wohnungsmarkt finden und infolgedessen unsichtbar bleiben, sind prekäre Wohnverhältnissen häufig. Die temporären informellen Siedlungen zugewanderter Roma und Nicht-Roma in Parks und auf Brachflächen, die sich in den letzten Jahren in vielen deutschen Städten entwickelt haben, zeugen von einem Ausmaß von Prekarität, das in Deutschland seit der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht mehr zu beobachten war.³² Gleichermäßen symptomatisch sind die zahlreichen Fälle illegaler Vermietungspraktiken, bei denen die prekäre Situation von Roma und Nicht-Roma aus Bulgarien und Rumänien ausgenutzt wird. Hierzu gehören Praktiken wie Pro-Kopf- oder Pro-Bett-Vermietungen, rechtswidrige Mieterhöhungen und Räumungsandrohungen.³³ Die Stadt München beschreibt die Situation wie folgt:

*Der Kreativität und Geldgier der „Vermieterinnen und Vermieter“ sind beim prekären Wohnen mangels eines Wohnungsaufsichtsgesetzes nur wenig Grenzen gesetzt. Die Notlage der EU-Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die in München aufgrund der hohen Mietpreise und der Wohnungsknappheit keine reguläre Wohnung finden, wird ausgenutzt. In den meisten Fällen gibt es für die Mieterinnen und Mieter nur die Möglichkeit, zivilrechtlich gegen den Vermieter vorzugehen. Dieser Weg wird von den Mieterinnen und Mietern jedoch nur in den seltensten Fällen eingeschlagen.*³⁴

Angesichts dieser Situation gibt es einige lokale Projekte, die ausdrücklich darauf abzielen, den Zugang zu Wohnraum für eingewanderte Roma, vor allem aber von Bürgern aus Rumänien und Bulgarien im Allgemeinen, zu verbessern. Hierzu zählt beispielsweise die Wohnungszugangsstrategie der Stadt Dortmund, die für die letztgenannte Zielgruppe eine Wohnungsvermittlung in Zusammenarbeit mit Vermietern durchführt.³⁵ Der Europäische

³¹ In der Diskussion zur Erarbeitung des vorliegenden Berichts wiesen Mitglieder sowohl Hildegard-Lagrenne-Stiftung als auch des Zentralf hin, dass es falsch wäre, die Wohnsituation eingewanderter Roma als grundsätzlich prekär zu bezeichnen, da den potenziell vielen Angehörigen dieser Gruppe, die in „normalen“ Wohnverhältnissen leben, keine Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte zuteil würde.

³² Eine Sprecherin des Sozialreferats der Landeshauptstadt München sprach im Jahr 2017 von 50 „illegalen Camps“, die von der Polizei geräumt wurden (Wörmann 2018). Die Stadt München hat eine interne Arbeitsgruppe „Illegales Campieren“ und ein Protokoll zur Räumung illegaler Camps (Landeshauptstadt München 2018). Einige Beispiele aus anderen Städten, über die in den vergangenen Jahren in der lokalen Presse berichtet wurde und die allesamt geräumt wurden, sind die Siedlungen im Frankfurter Gutleutviertel (siehe unten), und Siedlungen auf dem Grund der Deutschen Bahn in Düsseldorf-Oberbilk, Berlin-Tiergarten und Berlin-Charlottenburg.

³³ Siehe z.B. Deutsches Institut für Urbanistik, Neue Armutszuwanderung aus Südosteuropa. Bundestransferstelle Soziale Stadt, Kurzexpertise, Berlin (2013) sowie Bundesministerium des Innern & Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ (2014)

³⁴ Landeshauptstadt München (2017) Runder Tisch zur Armutszuwanderung aus EU-Ländern (Südosteuropa). Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09498. 52. Sitzung des Sozialausschusses des Stadtrates der Landeshauptstadt München, 09.11.2017

³⁵ Stadt Dortmund (2017) Sachstandsbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2017, 66

Fonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), mit seinem thematischen Schwerpunkt der Vermeidung von Obdachlosigkeit und der Zielgruppe „mobile EU-Bürger“ ist eine wichtige Finanzierungsquelle für solche lokalen Maßnahmen. Im EHAP-finanzierten Projekt „Ankommen und Teilhaben“, das in Berlin durchgeführt wird, wurde ein informelles Netzwerk von privaten Vermietern eingerichtet, um Roma-Familien bei der Wohnungssuche zu helfen. Ehemals obdachlose Roma werden dort als Angestellte beschäftigt. Solche Initiativen reichen jedoch nicht aus, um die Marginalisierung zugewanderter Roma auf dem Wohnungsmarkt zu kompensieren, die sich auch in Form von Obdachlosigkeit äußert.

Obdachlosigkeit

Nach Schätzungen der Bundesarbeitsgruppe Obdachlosigkeit stammten 2016 rund 100.000 (12%) von insgesamt 860.000 Menschen ohne ständigen Wohnsitz in Deutschland aus anderen EU-Staaten. Der Anteil dieser Gruppe an der sogenannten Straßenobdachlosigkeit, d.h. an der Gruppe von Menschen, die keinerlei Zugang zu einer Wohnung haben, wird auf bis zu 50% geschätzt.³⁶

Der überproportionale Anteil von Bürgern aus Rumänien und Bulgarien an der Straßenobdachlosigkeit wird durch lokale Daten bestätigt: 2017 stammten in München 585 der 5.057 im städtischen Notunterkunftssystem registrierten Klienten aus Bulgarien, Rumänien, Serbien und dem Kosovo. Im stadtspezifischen Kälteschutzprogramm waren jedoch fast die Hälfte der Klienten bulgarische oder rumänische Staatsbürger.³⁷

In Frankfurt am Main sind nach Schätzungen des Fördervereins Roma e.V. 300-400 eingewanderte Roma obdachlos.³⁸ Im Mai 2018 wurde im Frankfurter Gutleutviertel zum zweiten Mal eine informelle, auch von Roma bewohnte Siedlung auf einer Industriebrache geräumt. Die Siedlung verfügte weder über einen Wasseranschluss noch über sanitäre Einrichtungen. Mit der Räumung wurden Bewohner auch der Metalle und anderen Wertstoffe, die sie dort gelagert hatten, und damit ihrer Einkommensquelle, beraubt. Nach Angaben des örtlichen Roma Fördervereins hatte der Eigentümer des Grundstücks versucht, eine Lösung zu finden, wurde dabei aber nicht vom Rathaus unterstützt. Der Fall ist ein Beispiel dafür, dass die politische Antwort auf die prekäre Wohnsituation vieler aus Südosteuropa zugewanderter Menschen in erster Linie durch die Polizei und nicht durch eine umfassende Sozialpolitik erfolgt.³⁹

Ein exkludierender Ansatz wurde auch auf Bundesebene verfolgt, als die Regierung Ende 2016 beschloss, Bürger aus EU-Mitgliedstaaten von der Sozialhilfe auszuschließen, wenn diese drei Monate nach ihrer Ankunft keine formelle Beschäftigung haben. Diese Entscheidung betrifft hauptsächlich Bürger Rumäniens, Bulgariens, der Slowakei und Polens – Staaten, die nicht dem Europäischen Fürsorgeabkommen beigetreten sind. Auf lokaler Ebene wird das Bundesgesetz von 2016 überwiegend dahingehend ausgelegt, dass die

³⁶ BAG Wohnungslosenhilfe (2017) 860.000 Menschen in 2016 ohne Wohnung. Prognose: 1,2 Millionen Wohnungslose bis 2018. Berlin, 14.11.2017. Auch wenn die absoluten Zahlen zur Wohnungslosigkeit aufgrund abweichender Definitionen und Zählweise im Vergleich zu anderen EU-Staaten erhöht ausfallen dürften, herrscht ein Konsens darüber, dass Menschen aus Rumänien und Bulgarien einen großen Anteil insbesondere an der Straßenobdachlosigkeit haben, siehe Busch-Geertsema, Volker (2018)

³⁷ Landeshauptstadt München (2017) Runder Tisch zur Armutszuwanderung aus EU-Ländern (Südosteuropa), Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09498. 52. Sitzung des Sozialausschusses des Stadtrates der Landeshauptstadt München, 09.11.2017

³⁸ Interview mit Roma Förderverein Frankfurt am Main

³⁹ Frankfurter Rundschau (28.05.2018) Polizei räumt Roma-Lager. Hanning Voigts.
<http://www.fr.de/frankfurt/stadtteile/frankfurt-west/gutleut-in-frankfurt-polizei-raeumt-roma-lager-a-1514094>

Hilfe für Obdachlose nur in lebensbedrohlichen Situationen (zum Beispiel an besonders kalten Tagen im Winter) und in Form einer einmaligen so genannten Übergangshilfe bis zur Ausreise gewährt wird. Entsprechend dieser Interpretation verweigern die Städte Hamburg, Dortmund und Frankfurt nicht erwerbstätigen Menschen den Zugang zu Obdachlosenunterkünften über die Nothilfe hinaus.⁴⁰ 2017 organisierte Hamburg 521 Rückreisen für EU-Bürger.⁴¹ München stellt eine Ausnahme dar und interpretiert nach Angaben des Stadtrats die Zugangsrechte von EU-Bürgern zu Notunterkünften weiterhin inklusiv, indem die Stadt zusätzliche Dienstleistungen für obdachlose Bürger aus diesen Ländern mit kommunalen Geldern finanziert.⁴²

Wie im Monitoring-Bericht 2017 dargestellt wurde, hängt die Unterstützung für den Zugang von Sinti und Roma zu Wohnraum in Deutschland angesichts einer Bundesregierung, die den spezifischen Unterstützungsbedarf für Sinti und Roma nur sehr zögerlich anerkennt, stark von Initiativen einzelner Länder und Städte ab. Hierzu gehören beispielsweise die Wohnungspolitik, die Anerkennung eines besonderen Schutzbedürfnisses von Sinti und Roma oder das Engagement für Nichtdiskriminierung einzelner Länder und Städte.

Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt und im Wohnumfeld

Institutionelle und individuelle Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum stellen das größte Hindernis für die Verbesserung der Wohnsituation von Sinti und Roma dar. Obwohl es keine umfassende Studie zur Diskriminierung von Sinti und Roma auf dem Wohnungsmarkt gibt, liegen eine Reihe von Einzeldaten vor, die ein relativ klares Bild der Situation vermitteln.

In einer Umfrage unter Organisationen, die mit Sinti und Roma zusammenarbeiten, gaben 17 von 18 Befragten an, dass Sinti und Roma auf dem Markt für Mietwohnungen keine Chancengleichheit hatten und 16 von 16 sahen Sinti und Roma beim Zugang zum Wohneigentum im Nachteil.⁴³ Eine Umfrage unter 300 deutschen Sinti und Roma ergab, dass 54% Diskriminierungserfahrungen bei der Suche nach einer Mietwohnung gemacht hatten.⁴⁴

Dieses Bild aus Erfahrungen der Minderheit werden vervollständigt durch Daten zu Einstellungen der Mehrheitsgesellschaft, die die Basis für potenziell diskriminierende Handlungen bilden: In einer Studie, die im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes dur-

⁴⁰ Interview mit Roma Förderverein Frankfurt am Main

⁴¹ Der Tagesspiegel (22.01.2017) Wie andere Großstädte mit Obdachlosen umgehen. Frank Bachner. Siehe auch das Hamburger Beratungsangebot für obdachlose EU-Bürger: <https://www.hamburg.de/winternot-programm-obdachlose/7520920/beratung/>

⁴² Landeshauptstadt München (2017) Runder Tisch zur Armutszuwanderung aus EU-Ländern (Südosteuropa) Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09498. 52. Sitzung des Sozialausschusses des Stadtrates der Landeshauptstadt München, 09.11.2017. Landeshauptstadt München (2018). Hilfe für wohnungslose Menschen in akuten Notlagen. Auswirkungen der Veränderungen im SGB XII -Folgen für in München lebende Migrantinnen und Migranten. Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13322

⁴³ Bundesarbeitsgemeinschaft RAA; Madhouse; RomnoKher (2012) Ergänzungsbericht von Vertreter/innen der Roma Zivilgesellschaft und anderer Interessenträger und Expert/innen zum Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission zum EU-Rahmen für Nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020.

⁴⁴ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (2006) Ergebnisse der Repräsentativumfrage des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma über den Rassismus gegen Sinti und Roma in Deutschland. Heidelberg.

chgeführt wurde, betrachteten etwa 20% der Befragten Sinti und Roma in ihrer Nachbarschaft als „unangenehm“ oder „sehr unangenehm“⁴⁵; laut der Längsschnittstudie „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ der Universität Bielefeld gaben 2012 40% der Befragten an, nicht in der Nähe von Sinti und Roma leben zu wollen⁴⁶; und laut der 2018 von der Universität Leipzig veröffentlichten Autoritarismus-Studie würden 56% der Bevölkerung ein Problem damit haben, dass Sinti und Roma in ihrer Gegend lebten.⁴⁷

Falldokumentationen bieten weitere Einblicke in die Mechanismen der Diskriminierung von Sinti und Roma auf dem Wohnungsmarkt. Laut der Dokumentation von Amaro Foro über antiziganistische Vorfälle in Berlin geht die Verweigerung von privat vermieteten oder institutionell verwalteten Unterkünften oft einher mit der pauschalen Erwartung von „asozialem Verhalten“ im Zusammenhang mit einer tatsächlichen oder vermuteten ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit. Dies äußert sich in Aussagen wie „Ich vermiete nicht an Rumänen / Bulgaren / Roma“ oder „Komm zurück, wenn du besser Deutsch sprichst“.⁴⁸ Für diesen Bericht befragte Selbstorganisationen und andere mit Sinti und Roma arbeitende Organisationen bestätigten, dass Sinti und Roma Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt erfahren und ihnen Mietverträge verweigert werden, wenn man ihre Zugehörigkeit zur Minderheit vermutet.⁴⁹

Diskriminierung ist auch die Regel für deutsche Sinti und Roma. So berichtete der Sinti-Verein Ostfriesland, dass Sinti in dieser ländlichen Region von den Vermieter_innen anhand ihrer Familiennamen identifiziert und diskriminiert werden, weshalb sie kaum Wohnraum außerhalb ihrer aktuellen benachteiligten Wohngegenden finden (Interview Sinti Verein Ostfriesland).

Es ist auch symptomatisch, dass viele Organisationen von Sinti und Roma und Organisationen, die mit der Minderheit zusammenarbeiten, selbst große Schwierigkeiten haben, Räumlichkeiten zu finden: Amaro Foro, Berlin, der Roma-Förderverein Frankfurt und die Regionalverbände der Sinti und Roma in Hamburg und Hessen haben in den letzten Jahren von solchen Schwierigkeiten und von kurzfristigen Absagen bei der Suche nach Räumlichkeiten berichtet.⁵⁰

Diskriminierung beschränkt sich nicht auf den Zugang zu Wohnraum, sondern kann auch Formen der Einschüchterung und Gewalt im Wohnumfeld annehmen. In Ankunftsquartieren mobiler EU-Bürger und Roma-Einwanderer werden diese Gruppen häufig pauschal mit einer Verschlechterung des öffentlichen Raums durch Müll in Verbindung gebracht – ein Vorurteil, das in einigen Fällen von Politikern aufgegriffen wurde, die so nachbarschaftsbezogene Probleme ethnisierten. Der Duisburger Bürgermeister erklärte 2015: „Ich hätte gerne das Doppelte an Syrern, wenn ich dafür ein paar Osteuropäer abgeben

⁴⁵ Zentrum für Antisemitismusforschung; Institut für Vorurteils- und Konfliktforschung (2014) Zwischen Ablehnung und Gleichgültigkeit. Bevölkerungseinstellungen gegenüber Sinti und Roma. Expertise für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin.

⁴⁶ Der Spiegel (12.12.2012) Gutachten: Regierung versagt beim Schutz von Sinti und Roma. Maximilian PopS. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sinti-und-roma-studie-prangert-rassismus-an-a-872375.html>.

⁴⁷ Universität Leipzig, Kompetenzzentrum für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung (2018), Leipziger Autoritarismus-Studie 2018.

⁴⁸ Amaro Foro (2017) Dokumentation von antiziganistischen & diskriminierenden Vorfällen in Berlin.

⁴⁹ Interviews Amaro Foro, Sinti-Verein Ostfriesland, Roma Förderverein Frankfurt, Rom e.V. Köln.

⁵⁰ Interviews Amaro Foro, Roma Förderverein Frankfurt. Siehe auch Leibnitz et al. (2014) Förderprognose: negativ. Eine Bestandsaufnahme zur Diskriminierung von Bulgaren und Rumänen mit zugeschriebenem oder tatsächlichen Roma-Hintergrund in Deutschland, 26

könnte“.⁵¹ Der Magdeburger Bürgermeister überschätzte nicht nur öffentlich die Anzahl der rumänischen Bevölkerung im Stadtteil Neue Neustadt, sondern assoziierte diese Gruppe auch pauschal mit organisiertem Betrug an Sozialleistungen und der Verwahrlosung des öffentlichen Raums.⁵²

Zugang zu sicherem und bezahlbarem Wohnraum

Zu den wohnungspolitischen Maßnahmen in Deutschland gehören die Übernahme der Wohnkosten für Sozialhilfeempfänger (ALG II) und die Wohnbeihilfe für einkommensschwache Haushalte, die keine Sozialhilfe erhalten (durchschnittlich 157 Euro für insgesamt 631.000 Haushalte im Jahr 2016). Mit der so genannten Mietpreisbremse wurde 2015 ein neues wohnungspolitisches Instrument geschaffen, das die mögliche Mieterhöhung bei Neuverträgen in mehr als 300 Gemeinden auf 10% der Durchschnittsmieten der vergangenen vier Jahre begrenzt. Gegenwärtig wird eine Verschärfung dieses Instruments diskutiert, da es nur in einigen Städten Wirkung gezeigt hat und nach einer Studie bisher „nur kleine Teile der Bevölkerung“ erreichte.⁵³

Der soziale Wohnungsbau für Haushalte unter einer bestimmten Einkommensschwelle hat aufgrund des Mangels an Neubauten und der auslaufenden Sozialbindung einer Vielzahl ehemaliger Sozialwohnungen einen Großteil seines früheren Einflusses eingebüßt: im Jahr 2017 belief sich der Bestand an Sozialwohnungen auf nur noch 1,2 Millionen Wohnungen, was der Hälfte des Bestandes zur Jahrtausendwende entspricht.⁵⁴

Aufgrund von Experteninterviews vertrat der RAXEN-Bericht Deutschland vor einem knappen Jahrzehnt die Annahme, dass ein überdurchschnittlicher Anteil der deutschen Sinti und Roma im sozialen Wohnungsbau lebt, auch wenn zugestanden wurde, dass eine genaue Quantifizierung nicht möglich sei.⁵⁵ Die Hälfte der Befragten einer Expert_innenumfrage aus dem Jahr 2012 meinte, Sinti und Roma stünden beim Zugang zu Sozialwohnungen vor besonderen Schwierigkeiten.⁵⁶ Angesichts des zunehmenden Mangels an Sozialwohnungen in Deutschland können solche bereits vor längerer Zeit sehr vorsichtig formulierten Annahmen nicht mehr als solide Informationsgrundlage für die Beurteilung des Zugangs von Sinti und Roma zu Sozialwohnungen angesehen werden. Man kann allerdings davon ausgehen, dass die weitgehende Aufgabe der (sozialen) Wohnungspolitik und die explodierenden Mieten in den meisten Großstädten den Zugang zu sozialem und erschwinglichem Wohnraum für Sinti und Roma und andere Gruppen verschlechtert haben. Ein zusätzlicher Faktor ist die Ost-West-Mobilität von EU-Bürgern nach Deutschland, die erst nach der Veröffentlichung der o.g. Berichte verstärkt einsetzte.

⁵¹ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (2018) Zentralrat kritisiert rassistische Äußerung des Duisburger Oberbürgermeisters auf kommunalpolitischer Konferenz zur Flüchtlingspolitik. Pressemitteilung 18. September 2015

⁵² Meschede, Laura (2017) Wie aus einem Nachbarschaftsstreit ein Skandal wird. Die Zeit, 23. September 2017.

⁵³ Kholodilin, K. et al. (2018) Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems In: DIW-Wochenbericht 7/2018

⁵⁴ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018) Antwort auf die schriftliche Anfrage des MDB Christian Kühn vom 17. Juli 2018

⁵⁵ RAXEN National Focal Point Germany, Thematic Study Housing Conditions of Sinti and Roma. Mario Peucker mit Annett Bochmann and Rachel Heidmann. European Forum for Migration Studies (2009)

⁵⁶ Bundesarbeitsgemeinschaft RAA; Madhouse; RomnoKher (2012)

Lokale Daten können zumindest punktuell Aufschluss über die tatsächliche Nachfrage nach Sozialwohnungen geben. In München waren am 31. Dezember 2016 Anträge für Sozialwohnungen von 210 Haushalten mit rumänischer und 245 Haushalten mit bulgarischer Staatsbürgerschaft registriert, von denen eine unbekannte Anzahl Roma sind.⁵⁷ Bei insgesamt rund 30.000 Anträgen für Sozialwohnungen liegt der Anteil der Bulgaren und Rumänen an allen Antragstellern mit rund 1,5% leicht unter ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung.⁵⁸ Nimmt man als durchschnittliche Antragsteller Vierpersonenhaushalte an (und überschätzt damit die tatsächliche Zahl der Personen) würde dies bedeuten, dass für maximal 6% der in München lebenden Bulgaren und Rumänen ein Antrag auf eine Sozialwohnung gestellt wurde. Allerdings erhalten nicht alle Antragsteller tatsächlich Zugang zu Sozialwohnungen, da die Wartelisten lang sind und nur etwa 3.000 Wohnungen pro Jahr zugewiesen werden. Dies bedeutet, dass nur etwa 10% der Antragsteller pro Jahr ein Wohnungsangebot erhalten, obwohl ein Drittel der Anträge als sehr dringend eingestuft werden.⁵⁹

Wirksamkeit von Wohngeld und Sozialhilfe zur Erhaltung des Wohnraums

Obwohl der Zugang zu Sozialwohnungen und Wohngeld grundsätzlich unabhängig von der Staatsangehörigkeit ist, ist die Situation für benachteiligte nichtdeutsche Roma bei der Inanspruchnahme dieser Leistungen im Allgemeinen schlechter als für deutsche Sinti und Roma. Wie oben erläutert, sind Bürger aus Rumänien, Bulgarien und der Slowakei seit Ende 2016 von verschiedenen Arten der Unterstützung ausgeschlossen, insbesondere von der Sozialhilfe nach ALG II, wenn sie nicht offiziell beschäftigt sind. In den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts werden Staatsbürger aus diesen Ländern aufgefordert, das Land zu verlassen, sobald sie ALG II beantragen. Die 2016 beschlossene Verschärfung des Zugangs zu Sozialleistungen sieht eine sehr restriktive Auslegung der Freizügigkeit von EU-Bürger vor und vermittelt die Botschaft, dass sie nur dann willkommen sind, wenn sie keine öffentliche Unterstützung beantragen. Die Diskussionen über „Wohlfahrtsmissbrauch“ vor der Neuregelung des Zugangs zur Sozialhilfe haben dazu geführt, dass Ansprüche auf Sozialleistungen von EU-Bürgern auch außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes unter Missbrauchsverdacht stehen und restriktiv ausgelegt werden.

Das direkte Wohngeld, das Haushalte unterstützt, die keinen Zugang zu ALG II haben, aber einen hohen Anteil ihres Einkommens für den Wohnungsbau ausgeben, deckt einen Prozentsatz der Wohnkosten eines Haushalts ab (im Jahr 2016 wurden 630.000 Haushalten durchschnittlich 157 Euro gewährt).⁶⁰ Der Zugang zu diesem Zuschuss ist nicht aufgrund des Aufenthaltsstatus oder der Staatsangehörigkeit eingeschränkt, es sind jedoch keine Daten zu den Begünstigten nach Staatsangehörigkeit verfügbar.

Bekämpfung von Wohnsegregation, Diskriminierung und anderen Formen von Antiziganismus im Wohnungsbau

Das zentrale Rechtsinstrument zur Bekämpfung von Diskriminierung in Deutschland ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Auf dem Gebiet des Wohnungsbaus sieht

⁵⁷ Landeshauptstadt München (2017) Runder Tisch zur Armutszuwanderung aus EU-Ländern (Südosteuropa) Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09498. 52. Sitzung des Sozialausschusses des Stadtrates der Landeshauptstadt München, 09.11.2017

⁵⁸ Hoben, Anna (2018) 30000 Menschen warten in München auf eine Sozialwohnung. Süddeutsche Zeitung 26. Februar 2018.

⁵⁹ Hoben, Anna, siehe vorige Fussnote.

⁶⁰ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018) Die Wohngeldreform 2016 in den Städten und Regionen. BBSR-Analysen Kompakt 07/2018.

dieses Gesetz aber eine Ausnahme für die Ungleichbehandlung bei der Vermietung von Wohnungen vor, wenn es der „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Wohnstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgewogener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Bedingungen“ dient (§ 3, Art. 19 AGG). Diese weit gefasste und unspezifische Bestimmung kann die Diskriminierung von Angehörigen ethnischer Minderheiten rechtfertigen und es erschweren, gegen Hausbesitzer, die die Aufnahme von Mietern mit Minderheitenhintergrund ablehnen, vorzugehen. Die Aufhebung dieser Ausnahmeregelung und die Einführung eines Verbandsklagerechts, im Namen der Opfer rechtliche Schritte einzuleiten, sind ein wichtiges Ziel des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma.

In einigen Fällen finanzieren Länder und Gemeinden spezifische Beratungsdienste gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Ein Beispiel ist der Beratungsdienst „Fair Mieten – Fair Wohne“, der 2018 von einer Beratungsfirma zusammen mit dem Türkischen Bund Berlin-Brandenburg (TBB) ins Leben gerufen und von der Berliner Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung finanziert wird. Die Stelle berät und unterstützt Diskriminierungsoffer und deckt alle gesetzlich anerkannten Diskriminierungsgründe ab, um zu einer „Kultur des fairen Vermietens“ in Berlin beizutragen.⁶¹ Der Dortmunder Planerladen hat eine lange Tradition in der Unterstützung gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt und bietet derzeit Schulungen für Neuankömmlinge aus Bulgarien und Rumänien zum Thema Wohnrechte an.⁶²

Eine interessante Entwicklung ist auch die Berücksichtigung der prekären Wohnsituation von Zuwanderern aus Rumänien und Bulgarien bei der Definition der Prioritäten und im Management des Europäischen Fonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP). In Deutschland konzentriert sich der Fonds explizit auf Neuankömmlinge aus EU-Mitgliedstaaten, die in prekären Situationen leben, und zielt darauf ab, durch Beratung und Öffentlichkeitsarbeit Brücken zu den allgemeinen sozialen Diensten zu schlagen. Durch diesen Ansatz tragen viele der EHAP-Projekte (einige Beispiele sind oben angeführt) zur Aufklärung über Rechte und zum Empowerment von Zuwanderern, darunter Roma, bei, wenngleich sie nur eine begrenzte Anzahl von Städten abdecken, bei denen es sich in der Regel um die am stärksten engagierten handelt. Darüber hinaus ist die Hildegard-Lagrenne-Stiftung für Bildung, Inklusion und Teilhabe von Sinti und Roma in Deutschland unter den 24 Mitgliedern des EHAP-Begleitausschusses vertreten, was u.a. dazu geführt hat, dass Antiziganismustrainings für EHAP-Projektkoordinatoren angeboten wurde.

Verbesserung der Wohnverhältnisse und Erneuerung benachteiligter Stadtteile

Das wichtigste politische Instrument für die integrierte Stadtteilentwicklung in Deutschland ist das seit 1999 existierende Programm „Soziale Stadt“, das mit Mitteln des Bundes, der Länder und der EU (EFRE und ESF) integrierte soziale und physische Interventionen in den am stärksten benachteiligten Stadtteilen durchführt. Das Programm konzentriert sich auf die Verbesserung des Lebensumfelds und der Nachbarschaftsinfrastruktur, kombiniert mit nachbarschaftsbezogenen Maßnahmen zur sozialen Eingliederung, Integration von Migrant_innen und Stärkung des Zusammenhalts in der Nachbarschaft.⁶³

Einige Programmgebiete früherer Förderperioden der Sozialen Stadt hatten explizit deutsche Sinti und Roma als eine ihrer Zielgruppen definiert, aber ihre geringe Anzahl und das

⁶¹ <https://fairmieten-fairwohnen.de>

⁶² http://www.planerladen.de/de/50.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=985&cHash=db240b3d834926eee751f29a3ac57c4a

⁶³ Siehe Ruiz Torres; Striethorst; Gebhardt (2014)

eher spärliche Auftreten dieser Zielgruppe in der umfangreichen Programmdokumentation des vor fast 20 Jahren gestarteten Programmes zeigen, dass deutsche Sinti und Roma keinen Programmfokus darstellen.⁶⁴

In Bezug auf Roma mit Migrationshintergrund hat die Tatsache, dass viele Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ auch Ankunftsquartiere für Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien sind, dazu geführt, dass das Programm tatsächlich eine wichtige Ressource für die soziale Integration dieser Gruppen darstellt. Wie Programmgebiete in Dortmund und Berlin zeigen, bietet der integrierte Ansatz des Programms die Möglichkeit, die oft mehrdimensionale Benachteiligung von Mitgliedern dieser Gruppe in Bereichen wie Wohnen, Gesundheit und Bildung in einem integrierten, nachbarschaftsbezogenen Ansatz anzugehen. So wurden in Berlin in den vergangenen Jahren jährlich 100.000 bis 200.000 Euro in Quartiersmanagementprojekte investiert, um Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien über die Rechte und Pflichten von Mietern zu informieren. Die Projekte wurden von gemeinnützigen Organisationen wie Phinove e.V., Impuls e.V. und GEBEWO durchgeführt.⁶⁵

„Schrott-Immobilien“ und die politische Reaktion

Innerhalb und außerhalb des Programms „Soziale Stadt“ spielte die Frage des ausbeuterischen Wohnens in sogenannten „Schrottimmobilien“ eine zentrale Rolle in der Wohnungspolitik und gleichzeitig in Diskursen der Problematisierung der Präsenz von Roma und anderer prekärer Einwanderer aus Rumänien und Bulgarien. Das Land Nordrhein-Westfalen verabschiedete 2014 ein Wohnungsaufsichtsgesetz, das Mindeststandards für den Wohnungsbau festlegt (z. B. eine Mindestfläche von 9 m² pro Person, funktionierende sanitäre Einrichtungen usw.) und den Kommunen Instrumente zur Verfügung stellt, um die Wohnungsbesitzer zur Reaktion zu zwingen (Festlegung von Fristen, Durchführung von Reparaturen durch die Gemeinde auf Kosten des Eigentümers oder der Eigentümerin usw.)⁶⁶ Sanktionen gegen Vermieter sind geplant und ein ähnliches Gesetz soll in Sachsen-Anhalt verabschiedet werden.⁶⁷

Die Stadt Dortmund hat eine Datenbank mit sogenannten Problemhäusern erstellt und führt über ihre Task Force Nordstadt Gebäudeinspektionen durch. Während dieses Gesetz in erster Linie den Schutz der Mieter zum Ziel hat und es gelungen ist, die Situation in vielen problematischen Gebäuden zu verbessern, schwächt es gleichzeitig die Unverletzlichkeit der Wohnung und dient als Rechtfertigung für die Durchführung von „Kontrollen“ in diesen Wohnungen. Die Stadt Duisburg zeichnete sich durch eine besonders problematische Auslegung des Gesetzes aus und lies von ihrer „Task Force Schrottimmobilien“ nächtliche Inspektionen wegen angeblicher Brandschutzmängel und Unbewohnbarkeit in vor

⁶⁴ Beispielsweise wird für die Programmgebiete "Unterer Asterstein" in Koblenz, "Frischer Mut" in Mannheim (erwähnt in Raxen 2009), und „Singen-Langenrain“ (erwähnt in der Programmdatenbank Städtebauförderung, <https://www.staedtebaufoerderung.info>) das Ziel der Arbeit mit der ortsansässigen Sinti-Bevölkerung erwähnt

⁶⁵ Senat von Berlin (2017) Zweiter Bericht zur Umsetzung des Berliner Aktionsplans zur Einbeziehung ausländischer Roma, S. 30.

⁶⁶ Westpol (01.07.2018) Problemvermieter und die Politik. NRW-Kommunen kämpfen gegen Schrottimmobilien. WDR. <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/schrottimmobilien-wohnungsaufsichtsgesetz-westpol-100.html>

⁶⁷ Landtag Sachsen-Anhalt (2018) Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung von Wohnungsmissständen (Wohnungsaufsichtsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt - WoAufG LSA).

allem von eingewanderten Roma bewohnten Wohnungen durchführen Dabei wurden mehrfach Familien dazu aufgefordert in der Nacht ihre Wohnungen zu verlassen, ohne Ersatz anzubieten.⁶⁸

***Vielversprechende Praxisbeispiele:
Sanierung einer „Schrottimmoblie“ in Dortmund***

In Dortmund sind mehr als 100 Häuser als „Schrottimmobilien“ eingestuft – Substandard-Häuser, die aus der Notlage der schwächsten Bevölkerungsgruppen, darunter viele Roma aus Bulgarien und Rumänien, Profit generieren. Das Haus Malinckrodtstraße 55 veranschaulicht einen konstruktiven und partizipativen Ansatz im Umgang mit dieser extremen Form der Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt. Zuvor war das Gebäude durch eine fragmentierte und schnell wechselnde Eigentümersituation, eine z.T. irreguläre und informelle Mietpraxis sowie durch Probleme mit Drogenkonsum und Müll in Gemeinschaftsräumen aufgefallen. Die Stadt Dortmund zwang die Eigentümergemeinschaft im Jahr 2015, die Verwaltung an den Gemeinderat abzutreten und kaufte das Haus schließlich im Jahr 2017, um mit einer Sanierung zu beginnen. Sie übergab die Geschäftsführung an die Sozialbaufirma Grünbau. Die Sanierung beinhaltete die Verbesserung gemeinschaftlich genutzter Bereiche, die Einführung von Sicherheitsmaßnahmen, die Beschäftigung eines Angehörigen der Minderheit als Concierge und die Durchführung von Maßnahmen zur Stärkung und Begleitung der Mieter. Unter Beteiligung der Mieter werden die Wohnungen nun sukzessive saniert.⁶⁹

⁶⁸ WAZ (18.10.2016) Räumungswelle in Marxloh – Klagen über rabiates Vorgehen. Christian Balke. <https://www.waz.de/staedte/duisburg/raeumungswelle-in-marxloh-klagen-ueber-rabiates-vorgehen-id12283743.html>

⁶⁹ Quartiersmanagement Nordstadt 2017 Quartiersmanagement Nordstadt (2017) Geförderte Immobilien. Nordmarkt 3 / Malinckrodtstraße 55, 57, 59 Soziale Bewirtschaftung und mit Bewohnern getragene Modernisierung seit Mai 2017; <https://www.nordstadtblogger.de>; www.dortmund.de

GESUNDHEIT

Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu öffentlichen Gesundheitsdiensten

In Deutschland ist das Recht auf medizinische Versorgung, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, als Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit im Grundgesetz verankert (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Seit 2007 sollten theoretisch alle in Deutschland lebenden Menschen über einen Krankenversicherungsschutz verfügen. Gesetzliche und private Krankenversicherungen wurden verpflichtet, Menschen ohne Versicherungsschutz aufzunehmen.⁷⁰ Nach Auffassung der Bundesregierung „...stehen für die Integration ausländischer Roma die Regelsysteme und -maßnahmen offen, die in den vergangenen Jahren gestärkt und ausgebaut worden sind. Diese richten sich an alle rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländer, beispielsweise Unionsbürger oder Personen, die aus humanitären Gründen Aufnahme gefunden haben, und im Rahmen des geltenden Rechts damit auch an ausländische Roma“⁷¹ Dieses Recht sollte auch für den Zugang zu öffentlicher, umfassender ambulanter und stationärer Gesundheitsversorgung gelten. Es ist jedoch an eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder an das Recht auf Sozialleistungen gebunden.

Faktisch haben Migranten ohne Papiere sowie eine große Anzahl mobiler EU-Bürger aufgrund komplizierter rechtlicher Regelungen, Schwierigkeiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung oder können diese überhaupt nicht in Anspruch nehmen. Patienten ohne Krankenversicherung sind auf ambulante Dienste von nichtstaatlichen und humanitären medizinischen Beratungs- und Behandlungsstellen angewiesen, die nur eine äußerst begrenzte Versorgung gewährleisten können. Krankenhäuser behandeln Patienten nur in sehr akuten Notfällen. Bei verschreibungspflichtigen Medikamenten stellt der Arzt ein Rezept aus, welches der Patient in der Apotheke erhält. Als Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse werden die Kosten für Medikamente bis auf eine Zuzahlung von maximal 10 EUR für Erwachsene über 18 Jahre (Kinder sind von der Zuzahlung befreit) übernommen. Patienten ohne Krankenversicherung müssen alle Kosten für Arzneimittel selbst tragen.

Besonders betroffen sind hierbei EU-Bürger aus Bulgarien und Rumänien sowie Personen aus den Balkanstaaten. Da keine ethnischen Daten erhoben werden, sind statistische Daten über den Anteil an Roma nicht verfügbar. Wir verweisen deshalb im vorliegenden Bericht auf Informationen von Beratungsstellen und nichtstaatlichen medizinischen Beratungs- und Behandlungszentren, die den Anteil als sehr hoch beschreiben.⁷² Nach offiziellen Angaben des Statistischen Bundesamtes waren im Jahr 2015 etwa 80.000 Menschen

⁷⁰ Siehe hierzu GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz-GKV-WSG vom 26. März 2007, abrufbar unter https://www.bgb.de/xaver/bgb/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%255B@attr_id=%2527bgb107s0378.pdf%2527%255D#_bgb1_%2F%2F%25B%40attr_id%3D%27bgb107s0378.pdf%27%5D_154.

⁷¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amsberg, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/13498, Situation von Sinti und Roma in Deutschland, 05.09.2017, S. 2, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/134/1813498.pdf>.

⁷² Laut Informationen z.B. des Romaver eins Frankfurt e.V., hatten in 2017 über 1/3 ihrer Klienten, mehr als 150 rumänische Roma-Familien, keine Berechtigung, der öffentlichen Krankenversicherung beizutreten (Interview mit Gabi Hanka, Förderverein Roma e.V. Frankfurt/Main und Jahresbericht des Fördervereins Roma e.V. (unveröffentlicht). 574 Patienten wurden 2017 bei der sozialen und medizinischen Anlaufstelle Open.Med in München behandelt, davon 73 Kinder. Mit 26% waren bulgarische Staatsangehörige hier am stärksten vertreten.

oder 0,1 Prozent der Gesamtbevölkerung nicht krankenversichert.⁷³ Obdachlose oder Menschen ohne Papiere werden in dieser Erhebung jedoch nicht mit einbezogen, und laut konservativer Schätzungen von Organisationen der Zivilgesellschaft haben tatsächlich Hunderttausende von Menschen in Deutschland keine Gesundheitsversorgung. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: Bei Menschen, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, liegt es insbesondere daran, dass sie keinen geregelten Aufenthaltsstatus und somit keinen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland haben. Für EU-Bürger, insbesondere aus Bulgarien und Rumänien, ist die Klärung des Versicherungsstatus in ihrem Heimatland – eine Voraussetzung für die Krankenversicherung in Deutschland – oft sehr mühsam. Auch fehlt vielen von ihnen das Geld für die Zahlung der Krankenversicherung. Sowohl deutsche als auch ausländische Freiberufler können sich die Zahlung der Pflichtbeiträge für Selbständige oft nicht leisten. Es wird davon ausgegangen, dass allein in Berlin im Jahr 2018 rund 60.000 Menschen nicht krankenversichert waren. Im Oktober 2018 wurde Deutschland von den Vereinten Nationen gerügt und dazu aufgefordert, die Gesetze zu überprüfen, um den Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung für EU-Bürger, Asylbewerber und Menschen ohne Papiere oder regulären Aufenthaltsstatus sicherzustellen.⁷⁴

Vor allem aufgrund der bereits im Herkunftsland von Armut geprägten Lebensbedingungen und des restriktiven Zugangs zur Gesundheitsversorgung leiden viele Roma in Deutschland unter gesundheitlichen Einschränkungen wie Übergewicht, Diabetes, Durchblutungsstörungen, Atemwegsproblemen, schlechten Zähnen oder Herzproblemen. Fehlende Kochmöglichkeiten in einigen Notunterkünften sowie mangelhafte oder nicht existierende Heizungsanlagen führen zu Fast-Food-Diäten, anhaltenden Infektionen und Mangelerscheinungen insbesondere bei Kindern.⁷⁵

Die medizinische Versorgung von schwangeren Frauen ohne Krankenversicherung ist je nach Bundesland oder Kommune unterschiedlich. Angebote für Familienplanung, Aufklärungs- und Sexualitätsberatung, die hauptsächlich von öffentlichen Gesundheitsämtern und speziellen Zentren für reproduktive Gesundheit und Familienplanung zur Verfügung gestellt werden, sind kostenlos. Frauen, die diese und/oder andere Sozialberatungsstellen in Anspruch nehmen, können an medizinische Beratungs- und Behandlungsstellen in Kliniken inkl. der pränatalen medizinischen Vorsorge überwiesen werden. Andere Frauen suchen das Krankenhaus erst zum Zeitpunkt der Entbindung auf. Krankenhäuser in Nordrhein-Westfalen (NRW) berichten informell über eine erhöhte Rate von teilweise schwerwiegenden Komplikationen während der Geburt aufgrund mangelnder Vorsorgeuntersuchungen.⁷⁶ Es wird auch berichtet, dass insbesondere obdachlose Schwangere zunehmend versuchen, niedrigschwellige Gesundheitsdienste in Anspruch zu nehmen. Diese müssen die Frauen wiederum an andere Dienste überweisen.⁷⁷ Eine Nachsorge findet kaum statt – so ist z.B. in der Beratungsstelle in Frankfurt am Main kein Fall einer Romnja bekannt, die jemals an einem postpartalen Rückbildungskurs teilgenommen hat, der da-

⁷³ Presseerklärung des Statistischen Bundesamtes DESTATIS vom 4. Oktober 2016, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2016/PD16_40_p002.html

⁷⁴ Siehe hierzu UN Economic and Social Office, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 12. October 2018, abrufbar unter https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/DEU/CO/6&Lang=en.

⁷⁵ Interview mit Gabi Hanka, Förderverein Roma e.V. Frankfurt/Main und Jahresbericht 2017 des Fördervereins Roma e.V. (unveröffentlicht). Für weitere Informationen bzgl. der Gesundheitssituation von Roma, siehe FRANET National Focal Point (2012) The situation of Roma 2012. Social Thematic Study. German Institute for Human Rights, S. 45f, abrufbar unter <http://fra.europa.eu/sites/default/files/situation-of-roma-2012-1-de.pdf>.

⁷⁶ Interview mit Joachim Krauß, AWO-Integrations GmbH, Arbeitsgruppenleitung Migration und Integration, Duisburg.

⁷⁷ Interview mit einer Vertreterin der BAG-Wohnungslosenhilfe (Berlin).

rauf abzielt, gesundheitliche Probleme bei der Geburt wie z.B. Inkontinenz, Rückenschmerzen, Hüftgelenksbeschwerden und Verstopfung zu verhindern. Die meisten Frauen, die die Beratungsstelle in Anspruch nehmen, leiden an postpartalen Gesundheitsproblemen.⁷⁸

Zugang zur Gesundheitsversorgung von EU-Bürgern mit Fokus auf Roma

In Deutschland ansässige EU-Bürger haben ein Recht auf umfassende Gesundheitsversorgung, wenn sie: (a) eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausüben; (b) mindestens sechs bzw. zwölf Monate Sozialversicherungsbeiträgen geleistet und somit Anspruch auf Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit haben, Leistungen zusätzlich zu einem Mindesteinkommen erhalten oder seit mindestens fünf Jahren in Deutschland wohnen, oder (c) über die finanziellen Mittel zur Zahlung des Mindestbeitrags von derzeit 148,19 EUR pro Monat verfügen.⁷⁹ Seit Anfang 2017 sind die Rechte von EU-Bürgern auf den Bezug von Sozialleistungen, einschließlich der Gesundheitsversorgung, weiter reduziert worden. Dies trifft auch zu, wenn diese sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten.⁸⁰ EU-Bürger, die sich nicht einer der oben genannten Kategorien zuordnen lassen, erhalten nur einmal im Zeitraum von zwei Jahren für maximal vier Wochen überbrückende Sozialleistungen. Zudem können sie Reisekosten für die Rückreise in ihr Herkunftsland beantragen, die dann gegebenenfalls als zinsloser Kredit bewilligt werden können.

Folglich, so die Bundesregierung, kann es „Schwierigkeiten [...] bei Unionsbürgern geben, die zunächst keine versicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland aufnehmen, in der Praxis vor Ort festzustellen, über welches Leistungssystem diese Absicherung gegeben ist oder herbeigeführt werden kann.“⁸¹ Alle Beratungs- und Clearingstellen berichten übereinstimmend, dass die „Bestimmung“ des richtigen Systems mit einem enormen Arbeits- und Zeitaufwand verbunden ist und dass Menschen ohne Zugang zu Beratungsdiensten ihre Rechte kaum durchsetzen können.⁸² Nach Angaben der Beratungsstellen beruhen die meisten Hürden für die Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten für Roma insbesondere aus Bulgarien und Rumänien auf folgenden Faktoren:

- mangelnde Kenntnisse und Informationen über das Anmeldeverfahren der gesetzlichen Krankenversicherungen;
- erschwerter oder verweigerter Zugang zu gesetzlichen Leistungen, die dann in Petitions- und Einspruchsverfahren gegen die jeweiligen Behörden geltend gemacht werden müssen;

⁷⁸ Interview mit Gabi Hanka, Förderverein Roma e.V. Frankfurt/Main und Jahresbericht 2017 des Fördervereins Roma e.V. (unveröffentlicht).

⁷⁹ Hinsichtlich der Höhe des aktuellen Mindestbeitrags, der sich häufig ändert, siehe <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/beitraege-und-tarife.html>.

⁸⁰ Siehe hierzu [„Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“](#).

⁸¹ Siehe hierzu „Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten““ v. 2.08.2014, S. 86, abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2014/abschlussbericht-st-ausschuss.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁸² Mit den folgenden Beratungszentren für Roma wurden Interviews durchgeführt: Amaro Foro (Berlin), Förderverein Roma (Frankfurt/Main) und Rom e.V. (Köln); die Clearingstelle der AWO-Integrations GmbH – Migration und Integration (Duisburg); den mit Ärzten der Welt kooperierenden medizinischen Anlaufstellen westend - hoffnungsorte hamburg/Migrantenmedizin Westend (Hamburg) und Medizin hilft e.V. (Berlin); BAG Wohnungslosenhilfe (Berlin) und Deutsche AIDS-Hilfe (Berlin) als Mitglied der bundesweiten Arbeitsgruppe „Gesundheit/Illegalität“.

- fehlende Krankenversicherung bzw. zu geringe Krankenversicherungszeiten im Herkunftsland (es muss eine Mindestversicherungszeit von zwei Jahren im Herkunftsland nachgewiesen werden);
- Beitragsschulden zur Krankenkasse im Herkunftsland und fehlende finanzielle Mittel zu deren Begleichung;
- schlechte Kooperation zwischen den gesetzlichen Krankenkassen in Deutschland und den Herkunftsländern trotz gesetzlicher Verpflichtung⁸³;
- fehlende Europäische Krankenversicherungskarten (European Health Insurance Card - EHIC) oder Nichtanerkennung vorhandener EHIC-Karten;
- Sprachbarrieren und fehlende Dolmetscher;
- fehlende Beratungsdienste;
- Verweigerung der Behörden von gesetzlich legitimen Erstattungen;
- Verweigerung von Behandlungen, die nicht als absolut akut anerkannt werden;
- keine Möglichkeit der Behandlung von chronischen Erkrankungen.

Zugang von Bürgern aus Drittstaaten mit Fokus auf Roma

Die meisten der rund 50.000 Roma, die aufgrund des Balkankrieges in den 1990er Jahren Deutschland geflohen sind, haben einen Duldungsstatus. Ein Teil dieser Roma aus den Balkanländern, die im 20. Jahrhundert in Deutschland Asyl beantragt haben, konnten eine Aussetzung der Abschiebung erreichen. Viele dieser Roma aus Bosnien, Serbien und Mazedonien sowie Albanien, Kosovo und Montenegro – die seit 2017 bzw. 2015 als „sichere Herkunftsländer“ gelten – und die noch nicht abgeschoben wurden, haben aufgrund des Abschiebestopps keinen regelmäßigen Zugang zu medizinischer Versorgung in Deutschland. Für sie gilt der Leistungskatalog nach § 4 Asylbewerberleistungsgesetz, der sich auf die medizinische Behandlung von akuten Krankheiten und Schmerzzuständen sowie auf die Behandlung von Schwangeren und Müttern beschränkt (§§ 1, 1a und 4 Asylbewerberleistungsgesetz). Über die Gewährung weiterer medizinischer Leistungen entscheiden die zuständigen Beamten der Sozialämter, je nachdem, ob sonstige Leistungen „[...] im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich [...] sind“ (§ 6 Asylbewerberleistungsgesetz). Die Behandlung chronischer Krankheiten wird hierbei nicht berücksichtigt.⁸⁴ Die Gewährung von Leistungen ist ein permanenter Gegenstand von Diskussionen, und führt bisweilen zur Ablehnung derselben. Die Beratungsgremien für Roma berichten, dass von ihnen begleitete Personen, die eine Aussetzung der Abschiebung erreicht haben, mit folgenden Schwierigkeiten konfrontiert sind: Weder die psychotherapeutische Behandlung in der Herkunftssprache noch die Finanzierung von Dolmetschern für Arztbesuche werden von der Krankenversicherung oder den öffentlichen Ämtern übernommen. Außerdem gibt es eine überdurchschnittlich hohe Krankheitsquote aufgrund der Verfolgung im Heimatland und der unsicheren Situation in Deutschland.

Nach Schätzungen lebten im Jahr 2014 zwischen 180.000 und 520.000 Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland.⁸⁵ Seitdem die Balkanländer 2013 und 2015 zu sicheren Herkunftsländern erklärt wurden, werden Asylanträge aus diesen Ländern fast automatisch abgelehnt. Es ist daher davon auszugehen, dass der Anteil der aus diesen Staaten kommenden Menschen, die keine legalen Dokumente besitzen, hoch ist. Laut der

⁸³ Die gesetzliche Verpflichtung besteht gemäß der EU-Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Regulation 883/2004) und der „Durchführungsverordnung“ (Regulation 987/2009), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0883> und <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=celex%3A32009R0987>.

⁸⁴ Siehe hierzu „Krank und ohne Papiere. Fallsammlung der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität“ (April 2018).

⁸⁵ Siehe Vogel, Dita (2016) Kurzdossier: Umfang und Entwicklung der Zahl der Papierlosen in Deutschland. In: Universität Bremen, Fachbereich 12, Arbeitsbereich Interkulturelle Bildung, AbIB-Arbeitspapier 02/2016, abrufbar unter http://www.fb12.uni-bremen.de/fileadmin/Arbeitsgebiete/interkult/Arbeitspapiere/Vogel_2016_Kurzdossier_Umfang_Papierlose_in_Deutschland_Abib-Arbeitspapier_2.pdf.

Bundesregierung sind eine hohe Zahl dieser Menschen Roma⁸⁶. Theoretisch können auch Menschen ohne legale Papiere medizinische Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Anspruch nehmen. Um einen Anspruch zu erheben, müssen sie jedoch einen Antrag auf Ausstellung eines Krankenscheins beim Sozialamt stellen. Dies verpflichtet die Sozialämter gemäß § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetzes, die betroffenen Personen der Ausländerbehörde zu melden. Sie sind somit von Abschiebung bedroht. Menschen ohne legale Papiere sind daher in erster Linie auf die anonymen medizinischen Beratungs- und Behandlungsstellen sowie auf die medizinische Grundversorgung durch freiwillige Initiativen angewiesen.

Bekämpfung von Diskriminierung und Antiziganismus im Gesundheitswesen

In Bezug auf die Gesundheitsversorgung weisen die restriktiven Gesetze sowie die institutionellen Verfahren weiterhin auf negative Stereotypen und eine Tendenz zur Ethnisierung von Menschen mit niedrigem Einkommen und einem angenommenen oder tatsächlichen Roma-Hintergrund hin.⁸⁷ In Deutschland sind viele EU-Bürger aus Bulgarien und Rumänien von dem 2017 in Kraft getretenen Leistungsausschlussgesetz betroffen, das die Gesundheitsversorgung stark einschränkt.⁸⁸ Die rechtspopulistische Partei Alternative für Deutschland (AfD) nutzt den antiziganistischen politischen Diskurs für ihre Zwecke. Basierend auf einer parlamentarischen kleinen Anfrage der AfD im August 2018⁸⁹ wurde im deutschen Bundestag der durch die europäische Freizügigkeitsverordnung für EU-Bürger garantierte Krankenversicherungsschutz diskutiert. Die AfD argumentiert hierbei, dass Bulgaren und Rumänen (oft als Synonym für "Roma" verwendet) ohne Krankenversicherungsschutz abgeschoben werden müssten.⁹⁰

Der Fall der bulgarischen Romni Nadka Ivanova, 55 Jahre alt, stellt ein Paradebeispiel der Auswirkungen der restriktiven Gesetzgebung dar.⁹¹ Frau Ivanova war 2016 nach München ausgewandert, nachdem sie in Bulgarien ihren Arbeitsplatz verloren hatte, keine Aussichten auf Arbeit und Krankenversicherung bestanden und sie unter extremer Armut litt. Sie fand eine schlecht bezahlte Beschäftigung (Minijob), wodurch sie ein Anrecht auf zusätzliche Sozialleistungen und damit eine Krankenversicherung hatte. Dies war ihr jedoch nicht bewusst und aufgrund der in Bulgarien erlebten Diskriminierung vermied sie es, sich mit Behörden auseinanderzusetzen. Durch die Explosion eines alten Gasofens in ihrem

⁸⁶ Laut einer Kleinen Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dagdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion "Die Linke", 18. August 2015, abrufbar unter <http://dipbt.bundes-tag.de/doc/btd/18/057/1805785.pdf>, waren in den ersten drei Monaten 2015 ein Drittel aller Geflüchteten der westlichen Balkanstaaten Rom_nija (Serbien: 91% Mazedonien 72%, Bosnien 60%, Montenegro 42%, Albanien und Kosovo 9%).

⁸⁷ Siehe hierzu Ruiz Torres, Guillermo; Striethorst, Anna; Gebhardt, Dirk (2014), S. 83f.

⁸⁸ Die Folgen des Leistungsausschlussgesetzes zeigen sich in der Anzahl von Patienten, die in Stützpunkten von „Ärzte der Welt“ behandelt wurden. In München wurden im Jahr 2016 446 Personen behandelt und beraten, im Jahr 2017 stieg die Zahl auf 822. Jahresbericht 2017, Ärzte der Welt, S. 34-35, abrufbar unter <https://www.aerztederwelt.org/presse-und-publikationen/publikationen/2018/07/11/jahresbericht-2017>.

⁸⁹ „Überprüfung des Krankenversicherungsschutzes von EU-Bürgern im Rahmen von § 2 Absatz 5 des Freizügigkeitsgesetzes/EU“, Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörg Schneider, René Springer, Uwe Witt, Dr. Christian Wirth, Paul Viktor Podolay, Frank Pasemann, Dr. Heiko Wildberg und der Fraktion der AfD, 28. August 2018, abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/040/1904032.pdf>.

⁹⁰ Ebd.

⁹¹ Ärzte der Welt, Jahresbericht 2017, S. 35 und <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/notfallmedizin-wenn-eu-auslaender-keinen-platz-im-gesundheitssystem-haben-1.3639611>, sowie Interview mit Melanie Mücher, hoffnungsorte hamburg/Migrantenmedizin Westend (Hamburg).

ungeheizten Raum erlitt sie schwerste Verbrennungen und verschuldete sich durch den darauf folgenden Krankenhausaufenthalt. Als sie aus dem Krankenhaus entlassen wurde, konnte sie weder die dringendst notwendigen weiteren medizinischen Behandlungen, noch das Verbandsmaterial bezahlen. Letzendlich fand sie nur im Parallelsystem der medizinischen Behandlungszentren, in diesem Fall Ärzte der Welt, medizinische und finanzielle Unterstützung und Beratung. Den Autoren ist unbekannt, ob Frau Ivanova im Nachhinein in das Kranken- und Sozialhilfesystem aufgenommen wurde, auf das sie aufgrund ihrer administrativen Situation (Erwerbstätigkeit) vor ihrem Unfall Anspruch gehabt hätte.

Im Hinblick auf die institutionelle Ebene wurde berichtet, dass rumänische und bulgarische Bürger häufig die Kosten für die medizinische Versorgung selbst bei Vorlage einer europäischen Krankenversicherungskarte (EHIC) tragen mussten. Einige Patienten würden sogar dazu gedrängt, die Kosten für die medizinische Versorgung im Voraus zu bezahlen, was sich viele nicht leisten können. In einem Fall wurde die vorgelegte Krankenversicherungskarte von einem Angestellten in einem Krankenhaus zerschnitten.⁹² Die Beratungszentren berichten, dass Anträge auf Übernahme der Kosten für notwendige medizinische Behandlungen (Paragraphen 25, 48 und 50 SGB XII) in der Regel abgelehnt werden. Viele Zuwanderer, darunter Rumänen und Bulgaren, sehen sich ferner mit informellen Hindernissen konfrontiert. Da die Ärzte aufgrund von Kommunikationsproblemen die Gefahr von Fehldiagnosen und ärztlichen Kunstfehlern befürchten, werden sie nur ungern behandelt.

Darüber hinaus zeigt die Auseinandersetzung mit dem Impfstatus bulgarischer und rumänischer Kinder ethnisierende und stigmatisierende Merkmale. Viele dieser Kinder haben zwar keinen Zugang zum regulären Gesundheitssystem. Die Durchimpfung von Kindern aus Bulgarien und Rumänien jedoch wird auf staatlicher und kommunaler Ebene durch spezifische Politiken und Projekte explizit gefordert und gefördert.

Wie im ersten Abschnitt erläutert stellt das Aufenthaltsgesetz in Deutschland, das auch für viele Roma aus den Balkanländern gilt, eine eindeutige Verletzung des in internationalen und europäischen Abkommen ratifizierten Menschenrechts auf Gesundheit dar: „Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass § 87 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes die Behörden verpflichtet, Migranten ohne Papiere den Einwanderungsbehörden zu melden, die irreguläre Wanderarbeitnehmer davon abhalten können, Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, die für die Wahrnehmung ihrer Rechte von wesentlicher Bedeutung sind, wie z.B. Gesundheitsfürsorge [...] (Art. 2(2), 12 und 13).“⁹³

Bedürfnisse der am stärksten gefährdeten Gruppen unter den Roma

Im Rahmen des föderalen deutschen Systems sind die Zuständigkeiten für den Zugang zur Gesundheitsversorgung aufgeteilt. Das System der gesetzlichen Krankenversicherung liegt in der Zuständigkeit des Bundes, gesundheitspolitische Maßnahmen außerhalb des gesetzlichen Regelwerks werden von den Bundesländern umgesetzt. Es sind daher die Bundesländer, die die Mittel für die Gesundheitsversorgung und die medizinische Notfallversorgung von in Deutschland lebenden Menschen bereitstellen, wenn diese nicht gesetzlich krankenversichert sind bzw. die Krankenversicherung bestimmte Fälle nicht abdeckt. Dies betrifft auch und insbesondere Roma aus den EU-Ländern (insbesondere Bulgarien und Rumänien) und dem Balkan. Für Nichtversicherte führt die Bundesregierung nur sehr wenige Begleitprogramme in bestimmten Bereichen durch.⁹⁴

⁹² Interview mit Melanie Mücher, hoffnungsorte hamburg/Migrantenmedizin Westend (Hamburg).

⁹³ Siehe hierzu „UN Economic and Social Office, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany“.

⁹⁴ S. hierzu Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“

Abgesehen von zwei über den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) und den im Rahmen des Berliner Roma-Aktionsplans finanzierten Initiativen sind Gesundheitsmaßnahmen in Deutschland nicht explizit auf Roma oder Sinti ausgerichtet. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass „die gesundheitspolitischen Maßnahmen des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) [...] auf einen gleichberechtigten Zugang aller Bevölkerungsgruppen zur Gesundheitsversorgung ausgerichtet sind“⁹⁵ und somit nicht auf spezifische und/oder ethnische Gruppen. Einige Maßnahmen konzentrierten sich jedoch auf „EU-BürgerInnen aus Südosteuropa“ bzw. speziell aus Bulgarien und Rumänien. Die meisten medizinischen Nichtregierungsinitiativen und Selbstorganisationen der Sinti und Roma halten Angebote zur medizinischen Versorgung, die sich speziell an Sinti und Roma richten, für unnötig und nicht wünschenswert. Diese könnten z.B. im Hinblick auf Impfungen oder Angebote im Bereich der Sexarbeit ethnischisierend und/oder stigmatisierend wirken.⁹⁶ Stattdessen sollten alle in Deutschland lebenden Menschen unabhängig von ihrem Herkunftsland, ihrem Aufenthaltsstatus oder ihrer ethnischen Zugehörigkeit Zugang zum regulären Gesundheitssystem erhalten.⁹⁷

Medizinische Hilfe für Menschen, die keinen oder nur sehr eingeschränkten Zugang zu öffentlichen Gesundheitsdiensten⁹⁸ und keine oder nur unzureichende finanzielle Mittel haben, wird in Deutschland nur von nichtstaatlichen und humanitären medizinischen Beratungs- und Behandlungsstellen geleistet. Diese können jedoch keine umfassenden, bedarfsgerechten medizinischen Leistungen anbieten, sondern nur die notdürftigste Grundversorgung in akuten Notfällen anbieten und/oder Patienten an informelle Unterstützungsnetzwerke vermitteln. Diese Beratungs- und Behandlungsstellen - oft auf freiwilliger Basis und über Spenden finanziert - werden von zivilgesellschaftlichen oder kirchlichen Organisationen und Initiativen (z.B. Malteser oder Ärzte der Welt) betrieben. Sie sind unzureichend ausgestattet und haben oft nur wenige Stunden/Woche geöffnet.

Bundesebene

Die Bundesstiftung Frühe Hilfen⁹⁹ für Schwangere und Familien mit Kleinkindern unterstützt die Bundesländer mit jährlich 51 Millionen Euro. Ziel ist es, Gesundheitsleistungen, Angebote und Institutionen für Familien und Kinder verbindlich zu verknüpfen und wichtige Akteure wie z.B. Familienhebammen auszubilden. Somit sollen u.a. die spezifischen Herausforderungen migrationssensitiver Familienarbeit berücksichtigt werden. Das Programm „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer“, das seit 2005 vom Bund gefördert wird, informiert ebenfalls über das Thema Gesundheit. Es wird von den Mitgliedern der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege durchgeführt.

Der Fortschrittsbericht zum „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 - Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma

2.08.2014, S. 69, abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a841-abschlussbericht-stausschuss.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁹⁵ Antwort der Bundesregierung vom 5.9.2017 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Situation von Sinti und Roma in Deutschland“, S.11, abrufbar unter <http://dipbt.bundes-tag.de/doc/btd/18/134/1813498.pdf>.

⁹⁶ Ruiz Torres; Striethorst; Gebhardt (2014), S. 83f. und Interview mit Amaro Foro (Berlin).

⁹⁷ Interview mit Amaro Foro (Berlin).

⁹⁸ Dies sind primär Migranten ohne Papiere aus Nicht-EU-Ländern, EU-Bürger ohne oder von deutschen Behörden nicht anerkannten Krankenversicherungsschutz und eine Anzahl von hauptsächlich selbstständigen oder obdachlosen deutschen Staatsbürgern.

⁹⁹ Siehe <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/bundesstiftung-fruehe-hilfen---jaehrlich-51-millionen-euro-zur-unterstuetzung-junger-familien/126784>.

in Deutschland“¹⁰⁰ erwähnt das vom Bundesministerium für Gesundheit bereitgestellte Webportal „Migration und Gesundheit“.¹⁰¹ Informationen sind nur auf Deutsch, Englisch, Russisch und Arabisch verfügbar, so dass Roma aus EU-Ländern oder Drittstaaten kaum von seinen Informationen profitieren können. Für die Durchführung von Impfkampagnen sind die Kommunen zuständig. Eine Möglichkeit, Impflücken von Kindern zu schließen, ist die Impfung in der Schule („aufsuchende Impfung“)- die Zustimmung der Eltern vorausgesetzt.¹⁰² Seit 2015 sind jedoch die gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, die Impfkosten von Kindern aus EU-Mitgliedstaaten, deren Versicherungsstatus zum Zeitpunkt der Impfung nicht feststeht, zu übernehmen (§ 20i Abs. 3 Satz 2 SGB V).¹⁰³

Der EHAP unterstützt in erster Linie zusätzliche Informationszentren. Für die Umsetzung ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dessen Abteilung Europäische Fonds zuständig. Die Projekte sollen den Zugang zu bereits bestehenden Beratungsangeboten, z.B. zu medizinischer Beratung, erleichtern. Laut Auskunft des BMAS ist „Ein kleiner Teil der neuzugewanderten Unionsbürger/-innen sowie der neuzugewanderten Kinder von Unionsbürgern/-innen [...] aufgrund seiner persönlichen Lebensumstände besonders belastet. Diese Menschen lebten in ihren Herkunftsstaaten in Verhältnissen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung geprägt waren und finden auch in Deutschland nur schwer Zugang in die Gesellschaft.“¹⁰⁴ Eine weitere Zielgruppe sind Obdachlose und von Obdachlosigkeit bedrohte Personen. Obwohl ein unverhältnismäßig großer Teil der Roma zu dieser Zielgruppe gehört, insbesondere angesichts der Diskriminierung, der sie in ihrem Herkunftsland ausgesetzt sind, spiegelt die verfügbare Finanzierung dies nicht wieder. In der ersten Förderperiode (von Dezember 2015 bis Ende 2018) werden nur zwei Beratungseinrichtungen in Frankfurt am Main und in Berlin gefördert, die sich speziell an Roma wenden. Davon ist nur eine ein Roma-Verein. Ein drittes Projekt in Halle ist bereits zum 31. Dezember 2016 ausgelaufen. Beide geförderten Projekte bieten u.a. Beratung zum Zugang zu Gesundheitsversorgung und vermitteln bei akuten Erkrankungen Versorgung durch nichtstaatliche Gesundheitsdienstleister. Sie kooperieren auch mit Krankenkassen und Arbeitsämtern, um den Zugang zur Krankenversicherung zu überprüfen und bieten Unterstützung bei der Beschaffung der notwendigen Dokumente in Deutschland oder im Heimatland an.¹⁰⁵ Weitere über den EHAP geförderte Projekte richten sich zwar nicht explizit an Roma, schließen diese aber mit ein. So richtet sich beispielsweise ein Projekt, das Gesundheitsinformationen für Sexarbeiterinnen in Kassel („Gwen“) bereitstellt, speziell an Romnija aus Bulgarien und Rumänien.

Staatliche und kommunale Ebene

Auf Länder-, Regional- und Kommunalebene hat es sich nur der im Juli 2013 verabschiedete „Berliner Aktionsplan für die Beteiligung ausländischer Roma“ zum Ziel gesetzt, ausländischen Roma den Zugang zu öffentlichen Regulierungssystemen und damit u.a. zur Gesundheitsversorgung zu ermöglichen sowie Antiziganismus zu bekämpfen. Laut des zweiten Berichts dieses Aktionsplans wurden im Hinblick auf dieses Zielsetzung zwischen 2015 und Mitte 2017 Impfungen von nicht versicherten EU-Bürgern, die insbesondere von den Roma nachgefragt würden, zur Verfügung gestellt.¹⁰⁶ Darüber hinaus unterstützte das

¹⁰⁰ Bundesministerium des Innern (2017), S. 49.

¹⁰¹ Die Adresse des Webportals lautet: <https://www.migration-gesundheit.bund.de/de/startseite>.

¹⁰² Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses, 2.8.20014 (Ibid), S. 87.

¹⁰³ Der vollständige Text ist abrufbar unter <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbv/20i.html>.

¹⁰⁴ Siehe <https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europaeische-Fonds/EHAP/ehaS.html>.

¹⁰⁵ Interviews mit Amaro Foro (Berlin) und Förderverein Roma (Frankfurt/Main).

¹⁰⁶ Siehe <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0191.B-v.pdf>.

Programm den „Frauentreff Olga“, einen Verein zur psychosozialen und gesundheitlichen Beratung von Frauen in der Prostitution, unter denen sich auch Romnja befanden.

Es deckte die medizinischen Kosten von 93 Entbindungen im Zeitraum von 2016 bis Mitte 2017 durch einen Notfallfonds für Entbindungen von nicht versicherten Frauen. Darüber hinaus werden im Rahmen des Berliner Notfallfonds bis zu 100.000 EUR pro Jahr für Sprachmittler zur Verfügung gestellt. Zu beachten ist hierbei, dass sich die Förderung nur auf die Entbindung, nicht aber auf die Schwangerschaftsvor- und -nachsorge bezieht. Der Notfallfonds für Entbindungen ist eine Maßnahme, die aufgrund der aktuellen Rechtslage notwendig, aber kaum ausreichend ist. Fehlende Schwangerschaftsvorsorge kann zu schwerwiegenden Komplikationen bei der Geburt führen. Informelle Berichte aus Nordrhein-Westfalen berichteten über Fälle von Komplikationen bei der Geburt bis hin zu Todesfällen bei Frauen mit Roma-Hintergrund aufgrund fehlender Vorsorgeuntersuchungen.¹⁰⁷ Im Jahr 2018 wurde in Berlin eine Clearingstelle zur Erleichterung des Übergangs in das formelle Gesundheitssystem eingerichtet, die auch für ausländische Roma-Frauen offen ist (siehe Punkt 3). Die öffentliche Klinik für Sintizza und Romnija beim städtischen Gesundheitsamt in Frankfurt am Main in Hessen wurde geschlossen.¹⁰⁸ Der Autorin dieses Berichts sind weder weitere Initiativen zur Gesundheitsversorgung im Rahmen von Aktionsplänen für Sintizza und Romnija, noch an sie gerichtete Angebote auf Länder- oder kommunaler Ebene bekannt. Auch liegen „der Bundesregierung [...] keine detaillierten Informationen über einzelne Vorhaben zur Gesundheitsversorgung von Sinti und Roma vor, die in regionaler/Länderzuständigkeit durchgeführt werden.“¹⁰⁹ Sintizza und Romnija, die keinen oder nur eingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung haben, sind daher auf Projekte und Angebote außerhalb des formalen Gesundheitssystems angewiesen. Abgesehen von den Clearingstellen (siehe Textbox unten) sind diese sehr begrenzt.

Vielfersprechendes Praxisbeispiel: Clearingzentren/Clearingstellen

Die Clearingzentren sind Anlaufstellen für Personen ohne Krankenversicherung oder mit nicht geklärtem Versicherungsstatus. Ziel ist es, den Zugang zum deutschen Gesundheitssystem zu ermöglichen. Ihre Aufgabe ist es, die Bedingungen für den individuellen Zugang zu einer Krankenversicherung zu klären. Ist dies aufgrund fehlender Voraussetzungen nicht möglich, prüfen die Clearingstellen, ob im Falle einer akuten Erkrankung die Kosten für die medizinische Behandlung z.B. über die Nothilfe nach SGB II übernommen werden. Ist beides nicht möglich, werden die Patienten an die nichtstaatlichen Initiativen zur medizinischen Grundversorgung verwiesen. Ratsuchende in den Clearingstellen sind EU-Bürger, Asylbewerber, Deutsche und Drittstaatsangehörige mit oder ohne Status. Viele der Klientinnen und Klienten sind Roma. Als Übergangslösung aufgrund der derzeitigen Einschränkungen des Zugangs zur gesetzlichen Krankenversicherung haben sie sich als hilfreich erwiesen.

Als Vorreiter in Deutschland unterstützt das Land Nordrhein-Westfalen seit Mitte 2016 ein dreijähriges Modellprojekt von fünf Clearingstellen mit insgesamt rund 2,5 Millionen Euro: Im Zeitraum vom 1. Mai bis 31. Dezember 2017 wurden in allen Clearingstellen insgesamt 3.797 Beratungskontakte mit einem nahezu gleichen Anteil an Männern (50,25 Prozent) und Frauen (49,75 Prozent) erfasst. 82 Prozent der Ratsuchenden waren EU-Bürger, davon 54,9 Prozent rumänische, 19,3 Prozent bulgarische und 5,8 Prozent polnische

¹⁰⁷ Interview mit AWO-Integrations gGmbH (Duisburg).

¹⁰⁸ Interview mit Förderverein Roma (Frankfurt/Main).

¹⁰⁹ Antwort der Bundesregierung vom 5.9.2017, (Ebd.), S. 11.

Staatsbürger.¹¹⁰ Die Beratung in den Clearingstellen ist jedoch nicht nachhaltig, da die Mittel derzeit nur bis Mitte/Ende 2019 zur Verfügung stehen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat weder die Verlängerung des Projekts garantiert noch die Umstellung auf eine reguläre öffentliche Finanzierung nach dem dreijährigen Pilotprojekt in Aussicht gestellt. Eine weitere Clearingstelle in Hamburg mit einem von der Landesregierung bereitgestellten Jahresbudget von 250.000 Euro erreichte im Jahr 2016 36 Personen aus Bulgarien, Rumänien und Polen sowie 33 Personen aus Serbien und Nordmazedonien.¹¹¹

¹¹⁰ Bericht des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalens bzgl. der Clearingstellen NRW vom 24.05.2018, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-803.pdf>, S. 3.

¹¹¹ Evaluationsbericht 2016 der Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern, Zentrale Information und Beratung für Flüchtlinge gGmbH, Flüchtlingszentrum Hamburg, abrufbar unter <https://www.hamburg.de/contentblob/9135074/3327010c5a84646b7db65919fbb6ec2e/data/evaluationsbericht-clearingstelle-2016.pdf>.

BILDUNG

Die Bildungssituation von Sinti und Roma ist das Ergebnis anhaltender Diskriminierung, die weit in die Geschichte zurückreicht und bis in die Gegenwart andauert.¹¹² Sie ist verbunden mit der vorherrschenden und menschenverachtenden Vorstellung der Mehrheitsgesellschaft, dass Sinti und Roma weder an Lern- und Bildungserfolgen interessiert noch in der Lage wären, diese zu erreichen.¹¹³ Hinzu kommen die derzeit starken sozialen Unterschiede im Bildungssektor in Deutschland für alle sozial benachteiligten Gruppen, die kein spezifisches Sinti- und Roma-Problem sind. Aufgrund des spezifischen Bildungssystems in Deutschland, das Schulkinder unter anderem bereits im Alter von 9 oder 10 Jahren selektiert, besuchen Kinder aus Haushalten mit hohem Bildungsabschluss häufiger eine allgemeine, zu einer höheren Bildung führende Schule (76 Prozent) als Kinder mit niedrigerem (oder niedrigem) Bildungshintergrund (54 Prozent).¹¹⁴ Die individuelle Herkunft, die meist mit sozioökonomischen und migrationsbedingten Problemen zusammenfällt, hat sich als besonders bedeutsam für positive oder negative Bildungschancen erwiesen.¹¹⁵

Angesichts der anhaltenden strukturellen, institutionellen und direkten Diskriminierung von Sinti und Roma ist jedoch davon auszugehen, dass diese Faktoren sie unverhältnismäßig stark betreffen. Da in Deutschland keine ethnischen Daten erhoben werden, sind quantitative Indikatoren zur Untermauerung dieser These nicht verfügbar. Die These einer besonders starken Benachteiligung von Sinti und Roma im Bildungsbereich wird von wenigen vorhanden Studien gestützt. Diese basieren auf qualitativen Indikatoren, Interviews und Fallstudien sowie Informationen von Selbstorganisationen und Organisationen, die mit Sinti und Roma zusammenarbeiten.¹¹⁶

¹¹² „Die Ursachen für teilweise vorhandene schlechte Schulbildung liegen nämlich nicht allein in der manchenorts schlechten Wohnsituation, oder in dem schlechten Einkommen vieler Familien, sondern sie liegen auch in der jahrhundertalten Ausgrenzung und den bestehenden Rassismus gegenüber Sinti und Roma in Europa.“, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (2012) Gleichberechtigte Teilhabe für Sinti und Roma in Deutschland. Rahmenstrategie der Europäischen Union für die Verbesserung der Lage von Roma in Europa, S. 8.

¹¹³ Intergenerationelle Erinnerungen an die Naziverfolgung und den jahrhundertelangen Ausschluss aus dem Bildungssystem für Sinti und Roma in Deutschland, verbunden mit „alltäglichen“ Konflikten, bilden den Nährboden für zahlreiche Diskriminierungserfahrungen. So wurde ihnen z.B. im Dritten Reich der Schulbesuch verboten. In der Nachkriegszeit schickten viele Sinti und Roma ihre Kinder nicht zur Schule, da dort dieselben Lehrer unterrichteten, die zuvor die Verschickung in die Konzentrationslager aktiv unterstützt hatten. Zu diesem Zeitpunkt wurden Sinti und Roma-Kinder mit Ausmalbüchern von den anderen Schülern getrennt, die Lesen und Schreiben lernten. In den ersten Nachkriegsjahren unternahmen staatliche Institutionen nichts, Sinti und Roma, Überlebenden des Genozids und ihre Nachkommen, den Zugang zu einer gleichberechtigten Teilhabe im Schulsystem und somit schulische Bildung zu gewähren. Die Schule blieb weiterhin ein Ort, an dem die Minderheit Rassismus und Ausgrenzung erlebte., siehe dazu: Von Mengersen, Oliver (2011) Sinti und Roma in der Schule - die Meinung von Lehrerinnen und Lehrern, S. 78, in: Zentralrat Deutscher Sinti und Roma. Gleichberechtigte Teilhabe für Sinti und Roma in Deutschland. Rahmenstrategie der Europäischen Union für die Verbesserung der Lage von Roma in Europa

Ebenso groß ist die Sorge der Eltern, dass ein Schulbesuch ohne Rücksicht auf Zweisprachigkeit, Erziehung zur Selbständigkeit und ein Leben in Machtlosigkeit ihre Kinder von ihren Familien entfremden würde. Siehe Jahresbericht 2017: Kindertagesstätte Schaworalle, Förderverein Roma e.V., Frankfurt/Main.

¹¹⁴ Bildungsbericht Deutschland 2018, S. 5.

¹¹⁵ Bildungsbericht Deutschland 2018, S. 14 und "Country note Germany: Equity in Education. Breaking down barriers to social mobility", OECD (2018), <http://www.oecd.org/pisa/Equity-in-Educationcountry-noteGermany.pdf>.

¹¹⁶ Siehe hierzu insbesondere Leibnitz, Mirja; Schmitt, Anna; Ruiz Torres, Guillermo; Botescu, Diana (2015) Förderprognose: negativ. Eine Bestandsaufnahme zur Diskriminierung von Bulgarinnen und Rumäninnen mit zugeschriebenem oder tatsächlichem Roma-Hintergrund in Deutschland; und Hornberg; Brüggeman (ed.) (2013) Die Bildungssituation von Roma in Europa.

Die meisten durch Forschung erhobenen Daten zur Bildung von Sinti und Roma beziehen sich auf die Situation benachteiligter Sinti und Roma mit erfolglosen Bildungsbiografien. Erfolgreiche Bildungsbiografien von Sinti und Roma werden hingegen nur selten wissenschaftlich erforscht.¹¹⁷ Eine Ausnahme in dieser Hinsicht stellt die Studie "(Un-) Sichtbare Erfolge. Bildungswege von Romnja und Sintize in Deutschland" dar. Auf der Grundlage qualitativ geführter Interviews gehen die Autorinnen der Frage nach, wie es Romnja und Sintize trotz vorherrschenden diskriminierenden Strukturen und Mechanismen in der Gesellschaft gelang, erfolgreiche Bildungsbiographien und berufliche Werdegänge zu erreichen. Sie befassen sich ebenfalls mit der Frage, inwieweit die "ethnische" Zugehörigkeit von Romnja und Sintize ihren Status in der Gesellschaft erklärt, oder ob es gesellschaftliche strukturelle Barrieren sind, die diesen Status bestimmen. Die Autorinnen stellen fest, dass Unterstützung auf dem Bildungsweg durch die eigenen Familien und durch bestärkende Personen aus Bildungsinstitutionen oder dem beruflichen Umfeld eine positive Wirkung auf den beruflichen Werdegang von Romnja und Sintize mit erfolgreichen Biografien hatten. Oft spielte eine Person aus dem Familienkreis eine Vorbildrolle.¹¹⁸

Zugang zu qualitativ hochwertiger Vorschulerziehung

Obwohl seit dem 1. August 2013 Kinder ab einem Jahr das Recht auf „Frühförderung in einer Kindertagesstätte oder in einer Kindertagesstätte“ (§24 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) haben, herrscht aufgrund des unzureichenden Ausbaus von Kindergärten und eines Mangels an Erziehern momentan einen Mangel an Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten. Dies ist insbesondere in Großstädten wie Berlin, München und Frankfurt der Fall. Daher müssen Eltern häufig bei Institutionen und Behörden ihr Recht auf diesen Platz einfordern. Wenn die Sprachkenntnisse von Geflüchteten und benachteiligten Migranten nicht ausreichen und sie mit den behördlichen Strukturen nicht vertraut sind, haben sie Schwierigkeiten, einen Tagesbetreuungsplatz zu finden. Darüber hinaus berichten Verwaltungsbehörden und Beratungsstellen, dass zugewanderten Roma-Familien aufgrund von Vorurteilen häufig der Platz in Kindergärten verwehrt würde.¹¹⁹

Um strukturelle und institutionelle Hindernisse zu überwinden und sich auf historische, sozioökonomische und kulturelle Besonderheiten konzentrieren zu können, haben der Förderverein Roma in Frankfurt und Rom e.V. in Köln Kindergärten für bis zu 60 Roma-Kinder aus Rumänien und 20 Sinti oder Roma-Kinder eingerichtet. Desweiteren bietet ein vom Sinti-Verein Hamburg in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg und dem Institut für Berufsbildung Hamburg initiiertes Projekt eine Berufsausbildung zu „Sinti und Roma Bildungsbegleiter für Kleinkinder in Kindertagesstätten“ an. Die ersten drei Sinti-Männer und sieben Sinti-Frauen wurden ausgebildet, um Brücken zu Sinti und Roma-Familien zu schlagen, die Bedenken haben, ihre Kinder in den Kindergarten oder in die Schule zu schicken.¹²⁰

¹¹⁷ Hasenjürgen; Genenger-Stricker; Schmidt-Koddenberg (2014) Zur Bildungssituation von eingewanderten Roma, in: Beltz, Juventa. Migration und soziale Arbeit, 2, S. 151.

¹¹⁸ Jonuz, Elizabeta; Weiß, Jane (2020) (Un-) Sichtbare Erfolge. Bildungswege von Romnja und Sintize in Deutschland, S. 283ff

Zu Bildungsbiographien siehe auch: Albert Scherr, Lena Sachs (2017) Erfolgreiche Bildungsbiografien

¹¹⁹ Im Umsetzungsbericht des Roma-Aktionsplans von Berlin berichtet der Bezirk Lichtenberg, dass Kindergärten offenbar eine negative Einstellung zu Roma-Familien haben. Dies könnte mit Antiziganismus erklärt werden, lässt sich aber nicht verifizieren (Berliner Senat [2017] Zweiter Bericht zur Umsetzung des Berliner Aktionsplans zur Einbeziehung ausländischer Roma, S. 89). Der Bericht über einen solchen Vorfall wurde von Amaro Foro berichtet [2017] Dokumentation antiziganistischer und diskriminierender Vorfälle in Berlin, S. 26).

¹²⁰ Insbesondere in Hamburg (<http://www.sinti-verein.de>), Frankfurt/Main (<http://www.schaworalle.de/>) und Köln (https://www.romev.de/?page_id=34).

Verbesserung der Bildungsqualität bis zum Ende der Schulpflicht

Je nach Bundesland beginnt die allgemeine Schulpflicht für alle Kinder in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 5 und 7 Jahren bei einer Mindestschulzeit von 9 oder 10 Jahren. Wer nach 9 oder 10 Jahren Pflichtschulzeit keine Vollzeit- oder Berufsschule im Sekundarbereich II besucht, sollte weiterhin eine Teilzeitschule (Berufsschulpflicht) besuchen.¹²¹ Hier weist das System jedoch Mängel auf, die dieses Recht für sozial benachteiligte Familien, darunter viele Roma-Kinder mit Migrationshintergrund, ernsthaft beeinträchtigen. Nach Angaben von in Berlin, Duisburg und Köln ansässigen Organisationen, die mit Migranten, darunter Roma, arbeiten, wird der Zugang zu Schulen für Roma-Kinder mit Migrationshintergrund häufig verzögert. Wartezeiten von mehreren Monaten sind keine Seltenheit und manche Familien müssen bis zu ein Jahr warten, bis ihre Kinder in einer Schule aufgenommen werden.¹²²

Dies stellt ein ernstes Hindernis für die Umsetzung der Schulpflicht dar. Eine andere Gruppe, die strukturelle Diskriminierung im Hinblick auf die Schulpflicht erfährt, sind Migrantenkinder ohne gesicherten Aufenthaltstitel, da in keinem Bundesland für sie eine Schulpflicht besteht. Die Mehrheit der Betroffenen schickt ihre Kinder nicht zur Schule, weil sie befürchten, dass sie von den Schulbehörden bei der Polizei angezeigt und möglicherweise sogar abgeschoben werden. Die befragten Beratungsstellen berichteten, dass vor allem Kinder, die nicht offiziell mit einer gültigen Wohnadresse registriert sind, große Probleme haben, bei einer Schule zugelassen zu werden. Dies betrifft auch Roma-Kinder im Besitz einer EU-Staatsbürgerschaft.

Asylsuchende haben ernsthafte Probleme bzgl. der Zulassung zur Schule. Darüber hinaus leben die meisten Kinder aus Roma-Familien, die Asyl suchen oder einen Duldungsstatus haben, in ständiger Angst vor einer bevorstehenden Abschiebung. Viele sehen sich gezwungen ihren Wohnort regelmäßig zu wechseln. Dies hat wiederum schwerwiegende Auswirkungen auf den Schulbesuch ihrer Kinder.¹²³ Asylsuchende, deren Asylantrag abgelehnt wurde, darunter auch Roma-Kinder, erhielten in Abschiebehaftanstalten manchmal Unterricht unter nicht adäquaten Bedingungen, der nicht den Lehrplänen der Schule entsprach.¹²⁴ Die Schulpflicht in Deutschland endet nach der 9. oder 10. Klasse (je nach Bundesland), gefolgt von einer Vollzeitausbildung, die zu höheren und anerkannten Abschlüssen führt oder einer obligatorischen Berufsausbildung. Aufgrund der Mängel des selektiven deutschen Bildungssystems verlässt ein erheblicher Teil der Jugendlichen aus benachteiligten Familien, viele von diesen mit Migrationshintergrund, die Schule mit dem Hauptschulabschluss.¹²⁵ Die Chancen, mit diesem Abschluss eine Ausbildungsstelle zu finden, sind viel geringer als mit einem höheren Abschluss. Informationen von Beratungsstellen zufolge hat ein Teil der sozial benachteiligten Sinti und Roma-Kinder überhaupt keinen Schulabschluss. Programme, die Jugendliche aus benachteiligten Familien beim Schu-

¹²¹ Siehe auch https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/germany_en.

¹²² Ruiz Torres, Guillermo; Striethorst, Anna; Gebhardt, Dirk (2014), S. 63; Leibnitz et al. (2015), S. 36; Brüggemann, Christian; Hornberg, Sabine; Jonuz, Elizabeta (2014) Heterogenität und Benachteiligung. Die Bildungssituation von Sinti und Roma in Deutschland, in: Hornberg, Sabine; Brüggemann, Christian (Ed.) Die Bildungssituation von Roma in Europa, S. 99, und Interviews mit Amaro Foroe.V., RAA - Berlin, Rom e.V. Köln.

¹²³ Interview mit Rom e.V. Köln.

¹²⁴ Sozialfabrik; Zentralrat Deutscher Sinti und Roma; Documentation of German Sinti and Roma (2018) Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Germany. Focusing on structural and horizontal preconditions for successful implementation of the strategy, S.22.

¹²⁵ In Deutschland zum Beispiel schlossen Erwachsene mit einem Hochschulabschluss achtmal häufiger eine Hochschulausbildung ab als Erwachsene mit gering qualifizierten Eltern (OECD-Durchschnitt: 11-mal wahrscheinlicher; nur dreimal wahrscheinlicher in Neuseeland und viermal wahrscheinlicher in Kanada, Estland, Finnland und Schweden;), OECD Country Note Germany (2018) Equity in Education. Breaking down barriers to social education. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/pisa/Equity-in-Education-country-note-Germany.pdf>.

abschluss unterstützen sollen, sind kaum erfolgreich. Ein Abschluss über den zweiten Bildungsweg erfordert nicht nur Zeit und Engagement, sondern auch finanzielle Mittel.¹²⁶ Vielfalt ist zwar ein Thema in Ausbildungsprogrammen für Lehre, die Teilnahme ist jedoch nicht obligatorisch, und Antiziganismus ist kein Fokusthema. Die Anfragen zur Auseinandersetzung mit diesem Thema haben jedoch zugenommen, und das Thema ist in den letzten Jahren immer stärker in den Vordergrund gerückt. Eine vom Bildungsministerium in Baden-Württemberg organisierte Fortbildungsveranstaltung zum Thema Sinti und Roma z.B. wurde jedoch abgesagt, da sich nur vier Lehrkräfte angemeldet hatten.¹²⁷

Zur Verbesserung der Bildungssituation von Sinti und Roma entwickelte der „Bundesweite Arbeitskreis zur Verbesserung der Teilhabe an Bildung und des Bildungserfolgs von Sinti und Roma in Deutschland“ Empfehlungen. Dieser Arbeitskreis wurde von der öffentlichen Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft (EVZ) initiiert. Es setzte sich aus Vertretern von Ministerien, Gemeinden, Stiftungen und Hochschulen sowie Sinti und Roma-Organisationen zusammen. Nachdem er seine Empfehlungen abgegeben hatten, wurde der Arbeitskreis aufgelöst und die Arbeit nicht fortgesetzt. Öffentliche Einrichtungen haben die Umsetzung dieser Empfehlungen auf Bund-, Länder- und Gemeindeebene nicht weiter vorangetrieben. Die Empfehlungen bilden eine Grundlage für die Ausarbeitung und Umsetzung verbesserter Maßnahmen. Eines der wichtigsten Ergebnisse dieses Prozesses ist, dass die Stiftung EVZ auf Basis dieser Empfehlungen ein Förderprogramm aufgelegt hat. Dieses Programm möchte eine gleichberechtigte Beteiligung von Sinti und Roma-Organisationen an Bildungsfragen in Deutschland stärken.¹²⁸

In diesem Zusammenhang ist auch die Forderung des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma zu erwähnen. Er fordert eine ständige Arbeitsgruppe, in der auch die einschlägigen Minderheitenorganisationen vertreten sind, die in der Kultusministerkonferenz angesiedelt ist und die das Thema Sinti und Roma bzw. nationale Minderheiten in Deutschland als Hauptthema auf ihrer Tagesordnung behandelt.¹²⁹ Eine der Aufgaben dieser Arbeitsgruppe wäre es, die Bildungsstandards in Bezug auf die Geschichte und Kultur der Sinti und Roma zu entwerfen, zu überprüfen und zu bewerten. Derzeit erarbeitet die Kultusministerkonferenz in Zusammenarbeit mit dem Zentralrat und Mitglieder des Bündnisses für Solidarität mit den Sinti und Roma Europas eine Empfehlung zur Behandlung des Themas in Lehrplänen und im Schulunterrichts über Sinti und Roma in Schulen, die 2020/ 2021 verabschiedet wird.

Vielversprechende Praxis: Das Modell der Bildungsberater

Seit den 1990er Jahren werden in den Schulen Mediatoren und Bildungsberater eingesetzt, um insbesondere die schulischen Leistungen von Sinti und Roma-Kindern zu unterstützen. Pädagogische Berater, die in allgemeinbildenden Schulen und Kindergärten beschäftigt sind, sollen eine Verbindung zwischen Schülern, ihren Familien und der Schule herstellen, um ein besseres und erfolgreicheres Lernumfeld für Sinti und Romakinder zu schaffen.

Eines dieser Programme ist am vom Land Hamburg geförderten Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung Hamburg angesiedelt. Im Rahmen des Programms erhalten junge Sinti und Roma eine einjährige Ausbildung zum Bildungsberater für Sinti und Roma-

¹²⁶ In vielen Fällen decken die vom Jobcenter und öffentlichen Stipendienprogrammen (z.B. BAFÖG) gewährten finanziellen Leistungen nicht die Mindestlebenshaltungskosten.

¹²⁷ Information erhalten von Oliver von Mengersen, Bildungsexperte, Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma.

¹²⁸ Mehr Informationen zum Förderprogramm unter <https://www.stiftung-evz.de/handlungsfelder/handeln-fuer-menschenrechte/engagement-fuer-sinti-und-roma-in-deutschland.html>.

¹²⁹ Siehe hierzu die Forderungen des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma: <http://zentralrat.sintiundroma.de/arbeitsbereiche/minderheitenrechte/>.

Schüler an Schulen.¹³⁰ Ein weiteres, ähnliches Projekt ist die 18-monatige Ausbildung von Sinti zum Bildungsbegleiter in der Stadt Leer in Ostfriesland. Das Projekt wurde von 2016 bis 2018 vom Sinti-Verein Ostfriesland durchgeführt und von der Stiftung EVZ finanziert. Die Absolventen wurden nach ihrer Ausbildung in Schulen und Institutionen der Bildungs- und Jugendarbeit beschäftigt.¹³¹ Experten zufolge hat die Zusammenarbeit mit Bildungsberatern nicht nur zu einer positiven Entwicklung in Bezug auf die Teilnahme am Unterricht und den regelmäßigen Schulbesuch geführt, sondern auch zu einer Verbesserung der schulischen Leistungen und zu einem besseren Kontakt zu den Eltern.¹³² Nichtsdestotrotz ist es wichtig, die Kompetenzen der Mediatoren zu erweitern und zu stärken. Darüber hinaus müssten Programme initiiert werden, die das pädagogische Personal hinsichtlich des Problems des Antiziganismus und dessen Folgen sensibilisieren. Ferner muss die Vernetzung zwischen den Mediatoren und den kommunalen, föderalen und nationalen Behörden, die für die Ausbildung der Mediatoren verantwortlich sind, gestärkt werden.¹³³

Unterstützung der Sekundarbildung im Hinblick auf Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt

Die Situation der allgemeinen und beruflichen Bildung älterer Schüler mit Migrationshintergrund einschließlich zugewanderter Roma, kann generell als problematisch und perspektivlos bezeichnet werden. Zum einen werden neu in Deutschland angekommene Jugendliche, die das 16. Lebensjahr vollendet haben und nach dem Konzept der neunjährigen Schulpflicht derselben nicht mehr unterliegen, von den Schulbehörden sehr oft nicht berücksichtigt.¹³⁴ Die Mindestanforderung für die Anerkennung eines ausländischen Schulabschlusses als dem deutschen Hauptschulabschluss gleichwertig und damit die Zulassung zu einer qualifizierten Berufsausbildung in Hessen, NRW, Bayern und Berlin ist der Nachweis von mindestens neun aufeinanderfolgenden, erfolgreich absolvierten Schuljahren. Dies steht jedoch im Widerspruch zu den individuellen Biografien, da viele Jugendliche keinen ununterbrochenen neunjährigen Schulbesuch nachweisen können. Viele Roma-Kinder besuchten – aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen ihrer Familien oder strukturellem und direktem Antiziganismus in ihren Heimatländern – zum ersten Mal im Alter von 8, 9 oder 10 Jahren in Deutschland die Schule.¹³⁵

Jugendliche, die im Alter von 14 und 15 Jahren nach Deutschland kommen, haben häufig nur geringe Chancen, vor dem Ende der Schulpflicht eine reguläre Schulklasse zu besuchen. Bei ihrer Ankunft besuchen sie eine sogenannte Willkommensklasse für Kinder und Jugendliche, die primär darauf abzielt, die deutsche Sprache zu lernen. Diese Klassen gibt es in Grund- und Mittelschulen, Gymnasien und Berufsschule, manchmal auch in Förderschulen. Theoretisch sollten Kinder die Willkommensklassen maximal ein Jahr bzw. so

¹³⁰ Bürgerschaft der Freien und Hansastadt Hamburg (2017) Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Prof. Dr. Jörn Kruse (AfD) vom 05.07.17 und Antwort des Senats Drucksache 21/972821. Wahlperiode 11.07.17).

¹³¹ Interview mit dem Sinti-Verein Ostfriesland. Schulmediation wird z.B. auch angeboten von der Diakonie Hasenberg und Madhouse, beide München. Und die RAA Berlin hat ein anderes umfassendes Konzept der Schulmediation entwickelt und implementiert (Interview und siehe Nader, Andrés, « Die Roma-Schulmediation der RAA Berlin » in unsere jugend, 67. Jg., S. 257-261 (2015)).

¹³² Interviews mit Amaro Foro, RAA-Berlin, Rom e.V. und Sinti-Verein Ostfriesland.

¹³³ Ruiz Torres; Striethorst; Gebhardt (2014), S. 62; EUROCITIES (2011) Roma School Mediation, Peer Review Report, S. 11

¹³⁴ Leibnitz et al. (2015), S. 38; Interviews mit dem Förderverein Roma e.V., Frankfurt/Main und Amaro Foro, Berlin.

¹³⁵ Interview mit Rom e.V. Köln.

lange besuchen, bis sie in der Lage sind, den regulären Unterricht auf Deutsch zu besuchen. In der Praxis ist es nicht ungewöhnlich, dass insbesondere für diejenigen, die mit 14 oder 15 Jahren einreisen, die Schule mit einem Abschlusszertifikat dieser „Willkommensklassen“ zu beenden, das nicht offiziell anerkannt ist.¹³⁶ In der Folge werden diese Jugendlichen nach Ende der Schulpflicht häufig in Maßnahmen der Berufsorientierung für Menschen ohne Schulabschluss verwiesen. Diese führen kaum zu staatlich anerkannten Ausbildungsabschlüssen und einer sozialversicherten Beschäftigung. Alternativ haben die Jugendlichen die Möglichkeit, Programme des „zweiten Bildungsweges“ zu besuchen, was für Zuwanderer aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse jedoch schwierig ist.¹³⁷ Deutschkurse sind für die meisten Flüchtlinge mit einem bestimmten Aufenthaltsstatus und Migranten aus EU- und Nicht-EU-Ländern verfügbar und oft kostenlos, decken jedoch nur eine begrenzte Anzahl von Stunden ab, die nicht über das Grundkursniveau hinaus reichen. Darüber hinaus ist es für die meisten Menschen ohne formalen Bildungshintergrund schwierig, das für einen qualifizierten Arbeitsplatz notwendige Sprachniveau zu erreichen. ESF-finanzierte „berufsorientierte Sprachkurse“ zielen darauf ab, die Teilnehmer sprachlich und beruflich weiterzubilden, um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind (z. B. eine Aufenthaltserlaubnis, als arbeitssuchend gemeldet und / oder an bestimmten Berufsorientierungs- oder Ausbildungsprogrammen teilnehmend), sind diese kostenlos. Die Evaluationsergebnisse des ersten Programms (2006-2013) konnten jedoch keinen „positiven Effekt auf die Beschäftigung“ oder die Teilnehmer innerhalb des Beobachtungszeitraums nachweisen.¹³⁸ Die Evaluierungsergebnisse des laufenden Programms werden für 2021 erwartet, Daten über teilnehmende Sinti und Roma sind nicht verfügbar.

In der Regel bieten verschiedene NRO´s Berufsbildungsprogramme für Sinti und Roma an. Angesichts der hohen Arbeitslosenquote unter jungen Sinti und Roma sind die Bemühungen ihnen zu helfen eine Berufsausbildung zu erhalten, jedoch moderat. Bestehende Projekte erreichen nur sehr wenige junge Menschen. Zum einen wissen viele junge Sinti und Roma nicht, wie sie sich für Berufsbildungskurse bewerben können, und nur mit der Unterstützung von Beratungsdiensten wie dem Migrationsberatungsdienst für erwachsene Einwanderer oder dem Jugendberatungsdienst können sie sich überhaupt bewerben. Aber auch die Beratung kann – wenn junge Menschen den Weg zu ihnen gefunden haben – nur im Bewerbungsprozess unterstützen. Dennoch fallen viele aus dem Programm heraus, weil sie die geforderten Voraussetzungen nicht erfüllen oder weil die etablierten Ausbildungsprogramme die Bedürfnisse sozial benachteiligter Menschen mit häufig geringen Erfahrungen in der formalen Ausbildung, u.a. Sinti und Roma, kaum berücksichtigen.¹³⁹

Bekämpfung von Diskriminierung und Antiziganismus im Bildungswesen

Eines der größten und nur sehr gering erforschten Probleme für Sinti und Roma im Bildungssystem ist das Sonderschulsystem, das eine Alternative für Kinder bieten soll, die eine sonderpädagogische Förderung benötigen. Obwohl sich das deutsche Schulsystem

¹³⁶ Pfeffer-Hoffmann, Christian; Kyuchukov, Hristo; Stapf, Tobias; de Jongh, Bertine (2015) Integration-untersützung für neu zugewanderte Roma in Berlin. Informations- und Integrationsmanagement für neu zugewanderte Roma aus Bulgarien und Rumänien in Berlin, S. 55-56.

¹³⁷ Interview mit Amaro Foro. Der Sinti-Verein Ostfriesland hat festgestellt, dass sich Sinti-Jugendliche durch das Jobcenter oft unter Druck gesetzt und deshalb so verärgert sind, dass sie keine Motivation haben, sich an den von ihnen gegebenen Maßnahmen zu beteiligen.

¹³⁸ S. Walter, T. u.a.: Evaluation „Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)“. Abschlussbericht. Mannheim 2014, S. 112 f., Abrufbar unter: https://www.infas.de/service/publikationen/publikationen-detailseite/?tx_infaselements_showpublikation%5Belement%5D=787&tx_infaselements_showpublikation%5Baction%5D=showPublikation&tx_infaselements_showpublikation%5Bcontroller%5D=Element&cHash=bd41258b6b92c4873c0e9f6972ecc27f

¹³⁹ Ruiz Torres; Striethorst; Gebhardt (2014), S. 66 und Interviews mit Amaro Foro e.V. Berlin, dem Sinti-Verein Ostfriesland und dem Roma Förderverein Frankfurt am Main.

aufgrund der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention derzeit im Übergang befindet (siehe unten), bildet die Entsendung von Kindern in Sonderschulen nach wie vor ein häufiges Problem. Zuerst einmal sollte die Entscheidung über den Besuch oder die Versetzung eines Kindes in eine Sonderschule oder eine Schule mit sonderpädagogischem Schwerpunkt von den Eltern oder in Absprache mit ihnen getroffen werden. In der Praxis liegt die Entscheidungsgewalt jedoch in erster Linie bei den Klassenlehrern, der Schulleitung und anderen Verantwortlichen in der Bildungsverwaltung. In vielen Fällen werden Kinder, die angeblich eine sonderpädagogische Förderung benötigen, ohne Zustimmung der Eltern in Sonderschulen unterrichtet. Die Eltern werden oft nicht ausreichend über die Konsequenzen informiert, die der Besuch einer Sonderschule nach sich ziehen kann.¹⁴⁰ Mehrere Interviewpartner berichteten, dass die Entscheidung, ob der Besuch der regulären Schule eines Kindes erfolgreich sei, völlig in der Entscheidungsgewalt des Schulpersonals liegt. In einigen Schulen konnte das Eingreifen von Lehrern und/oder Erziehern die Versetzung eines Schülers in eine Sonderschule verhindern, aber die Familien selbst wissen oft nicht, wie sie eine solche verhindern sollen.¹⁴¹ Der Roma Förderverein Frankfurt berichtete, dass die meisten Familien die Entscheidung der Schule akzeptieren, da sie bürokratische Probleme mit den Behörden befürchten.

Bei Kindern mit Migrationshintergrund ist das Diskriminierungsrisiko durch die Entsendung von Kindern in Sonderschulen höher als bei Kindern der Mehrheitsgesellschaft.¹⁴² Kinder mit Migrationshintergrund werden aufgrund ihrer unzureichenden Deutschkenntnisse, die oft als „Sprachdefizit“ und darauf basierend als „allgemein verzögerte Entwicklung“ interpretiert werden, häufig in Förderschulen eingewiesen. Wenn sie keinen Kindergarten besucht haben, kann dies interpretiert werden als „nicht in der Lage sein, in einer Gruppe zu arbeiten“, oder als „Mangel an sozialen Fähigkeiten“.¹⁴³ Kinder werden auch in Förderschulen eingewiesen, wenn sie dem Unterricht in einer Regelschule nicht folgen können, angeblich eigenartiges Verhalten zeigen oder den Unterricht stören. Alle diese Merkmale führen dazu, dass sie als Kinder mit „Lernproblemen“ eingestuft werden. Diese Defizite sind nach Meinung vieler Lehrkräfte auf die Herkunft der Kinder zurückzuführen. Es wird nicht in Frage gestellt, welche Art von Unterstützung die reguläre Schule diesen Kindern tatsächlich bieten sollte, um ihre individuellen Bedürfnisse angemessen zu decken.

Aufgrund der deutschen Geschichte und der Gesetzgebung ist es nicht gestattet, statistische Daten bezogen auf die ethnische Herkunft zu erheben. Eine Studie von Sozialfabrik und Amaro Foro zeigte jedoch, dass Kinder aus Bulgarien und Rumänien in Förderschulen und Förderklassen überrepräsentiert sind. Den Befragten zufolge handelt es sich bei einem erheblichen Teil dieser Kinder um Roma.¹⁴⁴ Selbstorganisationen von Sinti und Roma sowie Beratungsstellen für Migranten belegen, dass Kinder von Sinti und Roma, sowohl deutsche als auch Zuwanderer, aus den oben genannten Gründen häufig in Förderschulen und -

¹⁴⁰ Interviews mit Rom e.V. Köln, dem Roma Förderverein Frankfurt und RAA Berlin.

¹⁴¹ Interviews mit dem Förderverein Roma e.V. Frankfurt/Main und Amaro Foro e.V. Berlin.

¹⁴² Antidiskriminierungsstelle des Bundes - ADS (2013) Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben. Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, S. 85.

¹⁴³ Ebd., S. 86.

¹⁴⁴ Leibnitz et al. (2015), S. 45. Der Studie zufolge waren im Schuljahr 2014/2015 bulgarische (5,75%) und rumänische Schüler (7,47%) an Sonderschulen im Vergleich zu deutschen (3,89%) und ausländischen (5,42%) Schülern leicht bis stark überproportional vertreten. Zudem ist der Anteil der bulgarischen (5,42%) und rumänischen (4,23%) Schüler, die nach der Grundschule an Gymnasien empfohlen werden, gering. So besuchen rumänische Schüler im Vergleich zu ausländischen Schülern (16,04%) fast viermal seltener ein Gymnasium, im Vergleich zu deutschen (28,51%) etwa 6,5-mal seltener. Bei bulgarischen Schülern liegt die Quote im Vergleich zu allen anderen ausländischen Studenten bei etwa 1:3, im Vergleich zu den Deutschen bei etwa 1:5.

klassen geschickt werden: aufgrund angeblicher „Sprachdefizite“, „Arbeitsunfähigkeit“, „unangemessenem sozialen Verhaltens“ und „Lernproblemen“.¹⁴⁵

In diesem Zusammenhang ist ein bahnbrechender Fall erwähnenswert. Das Kölner Landgericht gab aufgrund der willkürlichen Platzierung in einer Förderschule einem jungen serbischen Roma Recht. Das Land Nordrhein-Westfalen wurde zur Zahlung einer Entschädigung verurteilt. Das Gericht warf dem Land Nordrhein-Westfalen vor, die zuständigen Lehrkräfte hätten anhand ihrer jährlichen Überprüfungen feststellen müssen, dass der Kläger keine Förderschulbildung benötige. Bereits als Kind, damals in Bayern, wurde der Jugendliche auf der Grundlage eines sogenannten Intelligenztests, der ohne Unterstützung eines Dolmetschers durchgeführt worden war, als Kind mit sonderpädagogischem Bedarf eingestuft. Zu diesem Zeitpunkt beherrschte er die deutsche Sprache nur minimal und verstand die an ihn gestellten Fragen nicht. Der Intelligenztest war weder in Bayern noch in Nordrhein-Westfalen wiederholt worden. Dieser Fall zeigt die willkürliche Praxis nach der Kinder, darunter viele Kinder mit Migrationshintergrund sowie deutsche Sinti, deutsche Roma und Roma mit Migrationshintergrund in Förderschulen beschult werden, ohne dass dies wirklich erforderlich wäre.¹⁴⁶ Diese Praxis zerstört das (Berufs)leben vieler junger Menschen, da sie dadurch später in der beruflichen Bildung und auf dem Arbeitsmarkt keine Chance mehr haben. Für die deutschen Sinti und Roma-Kinder spielen auch andere Faktoren eine implizite Rolle für die hohe Anzahl von Diagnosen eines besonderen Bildungsbedarfs. Nach dem Völkermord der Sinti und Roma durch das NS-Regime waren die Überlebenden gezwungen in einer Gesellschaft zu leben, in der die ehemaligen Täter weiterhin öffentliche Ämter innehatten. Bis in die 1970er Jahre wurde Sinti und Roma das Recht verweigert, regelmäßig zur Schule zu gehen, oder es fehlten angemessene und sichere Bedingungen, um eine reguläre Schule zu besuchen. Infolgedessen konnten viele deutsche Roma und Sinti keine Schule besuchen bzw. ihre Schulausbildung nicht abschließen.¹⁴⁷ Diese Geschehnisse sind in die Familiengeschichten eingeschrieben. Hinzu kommt, dass nach der Einführung des Sonderpädagogiksystems in Deutschland Kinder von Sinti und Roma aufgrund diskriminierender Klassifikationen und der Tatsache, dass sie oft in einem soziokulturellen Umfeld aufwuchsen, dass sie nicht adäquat auf den Schulbesuch im regulären deutschen Schulsystem vorbereiten konnte, in Förderschulen untergebracht wurden.¹⁴⁸ Es war und ist sehr schwierig, erfolgreich Einspruch zu erheben, wenn Lehrer, Erzieher und / oder eine Bildungsbehörde eine Förderschulempfehlung ausgesprochen haben. Diese Situation, zusammen mit der alltäglichen Diskriminierung und rassistischen Übergriffen in regulären Schulen, trugen dazu bei, dass eine Reihe deutscher Sinti und Roma-Familien es vorzogen, ihre Kinder auf Förderschulen zu schicken.¹⁴⁹

Seit der Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat die integrative Schulbildung in Regelschulen zugenommen. Doch das Konzept der integrativen Schulbildung wurde nur unzureichend und nicht bundesweit umgesetzt. Derzeit sind nur 39 Prozent der betroffenen Kinder in eine reguläre Schule integriert.¹⁵⁰ Und obwohl die Inklusion von Kindern mit vermeintlichen oder tatsächlichen Lernschwierigkeiten in regulären Schulen zunimmt, gilt dies nicht für das

¹⁴⁵ Interviews mit dem Sinti-Verein Ostfriesland, Diakonie Hasenberg/ München, Rom e.V. Köln und dem Roma Förderverein Frankfurt.

¹⁴⁶ Siehe <https://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/landgericht-koeln-schadensersatz-fuer-ex-foerderschueler-a-1218841.html>; Interview mit Rom e.V. Köln, der den Antragsteller bei der Einreichung des Antrags unterstützte. In einem Interview mit der RAA Berlin wurde bestätigt, dass Roma-Kinder in Förderzentren geschickt werden, obwohl sie nicht zu diesen gehören, begründet mit sprachlichen oder motorischen Gründen.

¹⁴⁷ Interviews mit dem Sinti-Verein Ostfriesland und der Diakonie Hasenberg/ München.

¹⁴⁸ Siehe Brüggemann, Hornberg, Jonuz (2014), S. 96.

¹⁴⁹ Siehe Ruiz Torres; Striethorst; Gebhardt (2014); von Mengersen, Oliver (2012) Sinti und Roma in der Schule – die Meinung von Lehrerinnen und Lehrern; Interview mit Diakonie Hasenberg/ München.

¹⁵⁰ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018) Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung, S. 7.

Fokusthema „sozio-emotionale Behinderungen“.¹⁵¹ Gemäß der befragten Beratungsdienste und Organisationen wird die Entsendung von Sinti und Roma-Kindern häufig damit begründet, dass soziale und emotionale Behinderungen bestehen. Ausländische Kinder wurden im Vergleich zu deutschen Kindern seltener in integrativen Klassen unterrichtet.¹⁵² Nur jedes zweite an einer Förderschule unterrichtete Kind kehrt später in eine reguläre Schule zurück. Drei Viertel aller Kinder, die eine Förderschule besuchen, erhalten keinen offiziellen Schulabschluss.¹⁵³ Offiziellen Angaben zufolge betrug der Anteil der Schüler, die eine sonderpädagogische Förderung benötigen, 7 Prozent im Jahr 2016.¹⁵⁴ Es gibt jedoch keine offiziellen Informationen über den Anteil der Sinti und Roma in dieser Gruppe.

Der Bildungsstand zwischen Migrantengruppen ist unterschiedlich. Der Anteil der Schüler aus Vietnam, Afghanistan oder der Russischen Föderation an Förderschulen und -klassen entspricht nach Erhebungen des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2017 in etwa dem Anteil der Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit. Der Anteil der Kinder aus Bulgarien, dem Kosovo, Rumänien oder Serbien ist dagegen dreimal so hoch wie der der Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit.¹⁵⁵ Auffällig ist, dass Schüler aus Ländern mit einem hohen Anteil von Roma und einer repräsentativen Zuwanderungsrate nach Deutschland in Förderschulen überrepräsentiert sind. Die Beobachtung, dass eingewanderte Roma-Kinder in Förderschulen über- und in weiterführenden Schulen unterrepräsentiert sind, wird durch die Interviews mit Selbstorganisationen und Beratungsstellen für Migrantinnen unterstützt.¹⁵⁶ Es ist davon auszugehen, dass die Überrepräsentation in Förderschulen hauptsächlich eine Folge des hier behandelten strukturellen und offen praktizierten Antiziganismus ist.

Diese Erkenntnisse untermauern die Beobachtungen und Empfehlungen des UNAusschusses zur Beseitigung von Rassendiskriminierung vom 15. Mai 2015 zum 19. bis 22. Länderbericht der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass das dreigliedrige Schulsystem in Deutschland unter anderem Schüler, die kein Deutsch sprechen, benachteiligt. Er kritisiert, dass Minderheiten, darunter Sinti und Roma, auf niedrigerem Bildungsniveau überrepräsentiert und somit hinsichtlich des Erreichens von höheren Abschlüssen und dem erfolgreichen Eintritt in den regulären Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Er empfiehlt verstärkte Maßnahmen zur Verbesserung unterdurchschnittlicher Leistungen von Kinder von Minderheiten, zur Erhöhung des Bildungsniveaus (durch Beseitigung der Ausgrenzung und Verringerung der Abbrecherquoten) und somit auch zur Aufhebung der Bildungssegregation von Sinti und Roma.

Nach Angaben von Organisationen deutscher Sinti und Roma ist der Besuch einer Sonderschule bei deutschen Sinti und Roma zurückgegangen, bleibt aber im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft hoch. Im Rahmen einer Umfrage zur Situation der deutschen Sinti und Roma in drei Generationen gaben 10,7 Prozent der 275 Befragten an, eine Sonderschule besucht zu haben. Der Prozentsatz beträgt 9,4 Prozent für die Gruppe zwischen 14 und 25 Jahren und 13,4 Prozent für die Gruppe zwischen 26 und 50 Jahren.¹⁵⁷ Bezogen auf die Gesamtzahl aller eine Schule besuchenden Kinder in Deutschland liegt der Anteil

¹⁵¹ Klemm, Klaus (2018) Unterwegs zur inklusive Schule, Lagebericht 2018 aus bildungsstatistischer Perspektive, S. 14.

¹⁵² ADS, S. 179.

¹⁵³ Ebd., S. 181.

¹⁵⁴ Autorengruppe Bildungsbericht (2018), S. 7.

¹⁵⁵ ADS, S. 85, Statistisches Bundesamt (2017), S. 355.

¹⁵⁶ Die Bestandsaufnahme "Förderprognose" zeigt, basierend auf offiziellen Statistiken, die Überrepräsentation von bulgarischen und rumänischen Schülern an Förderschulen und deren Unterrepräsentation an Gymnasien auf. Leibnitz et al. (2015), S. 44.

¹⁵⁷ Strauß, Daniel (2012) Studie zur aktuellen Bildungssituation deutscher Sinti und Roma. Dokumentation und Forschungsbericht, S. 32.

der Schüler, die Förderschulen oder -klassen besuchen, bei rund 5 Prozent, während der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund zwischen 6 und 8 Prozent liegt.¹⁵⁸ Auch wenn diese Daten nicht repräsentativ sind, vermitteln sie einen Eindruck über den Anteil deutscher Sinti und Roma an Förderschulen.

Die Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Bundesregierung im Jahr 2009 wirkt sich unmittelbar auf das System der Förderschulen aus. Obwohl Deutschland die Konvention im Jahr 2009 ratifiziert hat, wurde diese noch nicht in allen Bundesländern umgesetzt. Nur in Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein werden mehr Schüler mit besonderen Bedürfnissen in regulären Schulen als in Förderschulen beschult.¹⁵⁹ Ein weiteres Problem besteht darin, dass reguläre Schulen mit einem integrativen Konzept häufig nicht über ausreichend Personal und Ressourcen verfügen, um Kinder mit besonderen Bedürfnissen zu unterstützen.¹⁶⁰ Dennoch bietet die UN-Konvention ein wirksames Instrument, um den Segregationscharakter des deutschen Schulwesens abzuschaffen oder zumindest zu verringern.

An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Beschulung von Kindern und Jugendlichen aus Roma-Zuwandererfamilien in Förderschulen in erster Linie durch ihre angeblich unzureichenden Deutschkenntnisse begründet wird, während Kinder und Jugendliche aus deutschen Sinti und Roma-Familien aufgrund ihrer vermuteten „emotionalen oder motorischen Schwierigkeiten“ auf Förderschulen verwiesen werden.¹⁶¹ In vielen Fällen kann dies als diskriminierende Praxis des Schulpersonals angesehen werden.

Segregation im deutschen Schulsystem

Segregation in der Schule manifestiert sich in Deutschland auf unterschiedliche Art und Weise.¹⁶² Sie zeigt sich zum einen in der dreigliedrigen Struktur des Bildungssystems, in der Kinder aus sozial benachteiligten Familien häufiger Förder-, Haupt- und Gesamtschulen besuchen.¹⁶³ Dies führt, wie vom UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung CERD bezogen auf den 19. regelmäßigen Bericht der Bundesrepublik Deutschland kritisiert, zu einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Minderheiten und sozial Benachteiligten im unteren Bildungsbereich und somit eine Verringerung der Chancen auf höhere Abschlüsse und den Zugang zum regulären Arbeitsmarkt. Der Ausschuss kritisiert, neben anderen Minderheiten, insbesondere den sehr hohen Anteil von Sinti und Roma. Es werden verstärkte Maßnahmen zur Verbesserung der unterdurchschnittlichen schulischen Leistungen von Kindern ethnischer Minderheiten empfohlen. Diese beinhalten die Verhinderung von Ausgrenzung, die Verringerung der Abbrecherquoten sowie die Beendigung der de facto Segregation von Sinti und Roma im Bildungswesen.¹⁶⁴

¹⁵⁸ Ebd.: S. 22.

¹⁵⁹ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018), S. 104.

¹⁶⁰ Interviews mit Amaro Foro, Rom e.V. und dem Roma Förderverein Frankfurt; Diskussionen mit Lehrern von Inklusionsklassen in Berlin zwischen 2014-2018. In NRW entschied die Landesregierung 2017, die Schließung von Förderschulen zu stoppen, da nicht genügend Kapazitäten und Ressourcen vorhanden waren, um Inklusionsklassen in allgemeinbildenden Schulen zu eröffnen oder zu erweitern.

¹⁶¹ So wurde beispielsweise in einem Interview mit der RAA Berlin bestätigt, dass Roma-Kinder in Berlin auf Förderschulen ("Förderzentren") geschickt werden, obwohl sie nicht zu diesen gehören, sondern sprachliche oder motorische Gründe angegeben werden.

¹⁶² Die schulische Segregation benachteiligter Sinti und Roma in Deutschland unterscheidet sich von der in den osteuropäischen Ländern. Obwohl struktureller und offener Antiziganismus die Hauptursache für Segregation in Deutschland ist, ist dieses Phänomen in Osteuropa stärker ausgeprägt und es gibt weniger Mittel, es zu bekämpfen.

¹⁶³ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018), S. 5.

¹⁶⁴ Die Feststellungen des UN-Berichts wurden in einem Interview von Amaro Foro bestätigt.

Zweitens hängt die Schulsegregation mit einer räumlichen Trennung zusammen. Sozial benachteiligte Menschen, darunter häufig Migranten, Flüchtlinge und eingewanderte Roma, sind auch mit einer räumlichen Segregation konfrontiert, da sie häufig in benachteiligten Stadtvierteln leben. In Wohngebieten mit einem hohen Migrationsanteil werden die Schulen in der Regel fast ausschließlich von Kindern mit Migrationshintergrund besucht. Die schulischen Leistungen an diesen Schulen sind häufig sehr schlecht, da das deutsche Schulsystem nicht auf die pädagogischen und sozialen Bedürfnisse von Kindern aus sozial benachteiligten Familien ausgerichtet ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder an diesen Schulen die Schule erfolgreich abschließen oder gar das Abitur machen, ist geringer als bei Schülern, die Schulen in wohlhabenderen Gegenden besuchen.¹⁶⁵ Insbesondere Familien mit Migrationshintergrund wissen oft nicht, dass sie das Recht haben, einen Antrag auf Versetzung in eine Schule in einem anderen Bezirk zu stellen. Das Verfahren ist außerdem kompliziert, zeitaufwendig und nicht immer erfolgreich.

Drittens können innerhalb des Schulsystems strukturelle und institutionelle Mechanismen der Diskriminierung von Flüchtlings- und Migrantenkindern, einschließlich Roma-Kindern, in der Struktur der sogenannten „Willkommens-“, „Seiteneinsteigerklassen“ oder „Ü-Klassen“ aufgezeigt werden. Diese Klassen werden je nach Gemeinde oder Land unterschiedlich benannt. In Bayern nennt man sie „Ü-Klassen“ (wobei das „Ü“ für den deutschen Ausdruck für „Übergang“ steht), in Hessen und NRW „Seiteneinsteiger-Klassen“. Im Land Berlin wurden 2011 sogenannte „Lerngruppen für Neuzugänge ohne Deutschkenntnisse“ etabliert, die auch als „Willkommensklassen“ bezeichnet werden.

Um den segregierenden Charakter dieser Klassen zu verdeutlichen, werden hier diskriminierende Elemente der „Willkommensklassen“ in Berlin vorgestellt. Die Informationen hierzu basieren auf dem von Sozialfabrik und Amaro Foro herausgegebenen Bericht Förderprognos. Ergänzende Erfahrungen von Beratungsstellen in Duisburg, München und Frankfurt am Main sind ausdrücklich als solche gekennzeichnet.

Die Situationsbeschreibungen bulgarischer und rumänischer Jugendlicher in „Willkommensklassen“ der Sekundarstufe in Berlin stellen keine Einzelfälle dar. Auf eine Reihe schriftlicher Anfragen an das Abgeordnetenhaus von Berlin zwischen 2013 und 2015 erfolgten keine konkreten Antworten hinsichtlich offizieller Belegzahlen, Zulassungskriterien und den Übergang zum regulären Unterricht sowie die Verweildauer von Schülern in einer Berliner „Willkommensklasse“.¹⁶⁶ In einigen Bezirken der Stadt Duisburg wird berichtet, dass Kinder in der Regel ein Jahr in den sogenannten „Seiteneinsteiger-Klassen“ verbringen. Es sind jedoch auch Fälle mit längerer Verweildauer bekannt.¹⁶⁷

In den meisten Fällen erklären Schulbehörden, Schulbehörden, Jugendämter und Schulen den Eltern, dass es keine Alternative zur Unterbringung ihres Kindes in einer sogenannten „Willkommensklasse“ gäbe. Den Eltern wird keine oder nur unzureichende Wahlfreiheit gewährt. In einigen Bezirken Berlins müssen die Schüler lange warten, bis sie einer der

¹⁶⁵ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018), S. 7.

¹⁶⁶ Abgeordnetenhaus Berlin (18. Dezember 2013) Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Martin Delius und Fabio Reinhardt (PIRATEN) vom 17. Dezember 2013 und Antwort. Willkommensklassen an Berlin Schulen (II) – Ausgrenzung statt Inklusion und Chancengerechtigkeit? Drucksache 17/13009 _____. (24. Juni 2014) Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Martin Delius und Fabio Reinhardt (PIRATEN) vom 23. Juni 2014 und Antwort. Willkommensklassen an Berliner Schulen IV – Verfahren, Teilnehmer*innenzahl und Verweildauer. Drucksache 17/14 065 _____. (24. September 2014) Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Stefanie Remlinger (Grüne) vom 8. September 2014 und Antwort. Willkommensklassen in Berlin – Zahlen und Daten. Drucksache 17/14 509 _____. (7. September 2015) Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Martin Delius und Fabio Reinhardt (PIRATEN) vom 28. August 2015 und Antwort. Willkommensklassen an Berlin Schulen V. Drucksache 17/16 953.

¹⁶⁷ Leibnitz et al. (2015), S. 41.

„Willkommensklassen“ zugewiesen werden.¹⁶⁸ Das Konzept der „Willkommensklassen“ beruht darauf, Kinder so schnell als möglich in eine reguläre Klasse zu überführen. Wenn sie in eine reguläre Klasse überführt werden, müssen viele Schüler die Schule wechseln, da „Willkommensklassen“ nur in bestimmten Schulen angeboten werden. Häufig befinden sich diese nicht in den Einzugsgebieten der Kinder. Die langen Wartezeiten und der Wechsel auf eine andere Schule werden weiter unten im Abschnitt über Diskriminierung erläutert.

In Grundschulen folgen die „Willkommensklassen“ keinem bestimmten Lehrplan. Der Inhalt des Unterrichts wird vom Lehrpersonal festgelegt.¹⁶⁹ Wie die meisten dokumentierten Fälle zeigen, ist der Unterricht in „Willkommensklassen“ kürzer als der von gleichaltrigen Schülern regulärer Klassen. Es gibt „Willkommensklassen“ mit Kindern, die nicht nur das Herkunftsland Bulgarien oder Rumänien teilen, sondern auch aus derselben Region in diesen Ländern stammen.¹⁷⁰ Infolgedessen sind die Lernergebnisse schlecht, da die gemeinsame Sprache, die in diesen Klassen gesprochen wird, nicht Deutsch ist. Nur wenige Berliner Bezirke berücksichtigen die sprachliche Vielfalt von Migrantenkindern bei der Zuordnung zu den „Willkommensklassen“. Ein ähnlicher Trend ist in Duisburg-Marxloh zu beobachten: Eine hohe Zahl der Schüler der „Seiteneinsteiger-Klassen“ stammen ursprünglich aus Bulgarien und Rumänien.

Sowohl Kinder, die die dritte oder eine höhere Klasse besuchen, als auch Kinder der ersten und zweiten Klasse werden „Willkommensklassen“ zugeordnet, die teilweise nicht ihrem Alter entsprechen. Offiziell sollten Kinder der ersten und zweiten Klasse primär in reguläre Klassen und nur mit Sondergenehmigungen in „Willkommensklassen“ eingeschult werden.¹⁷¹ Es gibt keinen festen Stundenplan, keinen offiziellen Lehrplan und kein offizielles Sprachlehrprogramm, und keine klar definierten Kriterien für die Dauer des Besuchs einer „Willkommensklasse“. Nach dem Besuch einer „Willkommensklasse“ werden Schüler an einigen Schulen keiner regulären Klasse zugeordnet. Stattdessen besuchen sie sogenannte „internationale Klassen“, die sich aus den ehemaligen Schülern der „Willkommensklassen“ zusammensetzen. Dies deutet auf den Fortbestand der Segregation im deutschen Schulsystem hin.¹⁷²

Obwohl die Einrichtung dieser „Willkommensklassen“ von Bundesregierung und Kommunen als erfolgreiche Methode zur Integration von zugewanderten Kindern angesehen und dargestellt wird, kritisieren Bildungsexperten und Sinti und Roma-Aktivist*innen sie als diskriminierend und segregierend.¹⁷³ Anstatt Kinder mit Migrationshintergrund getrennt von anderen Schülern zu unterrichten plädieren sie dafür, den Besuch regulärer Klassen mit Hilfe von zusätzlichem Lehrpersonal zu fördern.¹⁷⁴

¹⁶⁸ In manchen Fällen müssen zugewanderte Kinder, unter ihnen Roma, bis zu einem Jahr auf einen Schulplatz warten. Interview mit der Regionalen Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie - RAA Berlin.

¹⁶⁹ Karakayalı, Juliane; zur Nieden, Birgit; Kahveci, Çağrı; Groß, Sophie; Heller, Mareike; Güleriyüz, Tutku (2017) Die Beschulung neu zugewanderter und geflüchteter Kinder in Berlin. Praxis und Herausforderungen, S. 10.

¹⁷⁰ Interview mit Amaro Foro.

¹⁷¹ Karakayalı (2017), S. 8f. und Erster Bericht zur Umsetzung des Berliner Aktionsplans zur Einbeziehung ausländischer Roma, 29. September 2015, <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/Haupt/vorgang/h17-0369.L-v.pdf>, S. 10.

¹⁷² Siehe Abgeordnetenhaus Berlin (2017).

¹⁷³ Interviews mit RAA und Amaro Foro.

¹⁷⁴ Karakayalı (2017), S. 27. Das Amt des Landesbeauftragten für Integration und Migration kritisiert auch das Fehlen von Kriterien für den weiteren Besuch von „Willkommensklassen“ sowie die Zuordnung von Kindern der ersten und zweiten Klasse zu diesen Klassen. Derzeit werden die „Willkommensklassen“ evaluiert. In diesem Zusammenhang werden Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung erwartet (Interview mit Robin Schneider, Referatsleiter Querschnittsfragen der Integrationspolitik).

Diskriminierung in der Schule

Der Geltungsbereich des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes umfasst ausdrücklich nicht das öffentliche Bildungswesen, das in die Zuständigkeit der Länder fällt. Diese haben es jedoch versäumt das EU-Recht umzusetzen. Die Bildungsgesetze der Länder sehen weder ein ausdrückliches und umfassendes Diskriminierungsverbot noch entsprechende Schutz- und Beschwerdemechanismen oder mögliche rechtliche Schritte vor. Dies erschwert den Kampf gegen die Diskriminierung von Roma und Sinti Kindern und Jugendlichen in der Schule.¹⁷⁵

Viele Flüchtlinge und Roma-Kinder sind mit struktureller Diskriminierung innerhalb des Schulsystems konfrontiert. Die angespannte Situation des deutschen Wohnungsmarktes, verbunden mit Diskriminierung bei der Wohnungssuche zwingt benachteiligte Menschen manchmal, ihr Stadtviertel oder ihre Stadt zu verlassen. Die Kinder werden dann auf eine neue Schule verwiesen und landen dort häufig erst einmal nur auf einer Warteliste. Und wenn die Kinder weiterhin in ihrer ehemaligen Nachbarschaft zur Schule gehen, verbringen sie einen unverhältnismäßig hohen Anteil ihrer Zeit mit pendeln.

Den Schülern werden in der Regel Schulen in der Nähe ihres Wohnortes zugewiesen. Bisherige Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass Schüler sehr häufig in Schulen eines weiter entfernten Stadtteils unterrichtet werden, was teilweise mit langen Reisezeiten verbunden ist. Für viele Familien bedeutet dies auch eine finanzielle Belastung: Kostenlose Dauertickets für den öffentlichen Nahverkehr sind in vielen Städten erst ab einer bestimmten Entfernung zwischen Schule und Wohnort erhältlich. Es besteht kein Anspruch auf sie, wenn der Abstand auch nur wenige Meter unter dem Mindestabstand liegt. Viele Familien können sich keine regulären Tickets für ihre Kinder leisten. Infolgedessen fehlen Kinder oft in der Schule oder aber benutzen die öffentlichen Verkehrsmittel ohne gültige Fahrkarte. Wenn das Zögern der Eltern, ihre Kinder zur Schule gehen zu lassen, als „Bildungsfeindlichkeit“ interpretiert wird, wird dieser finanzielle Kontext häufig ausser Acht gelassen.¹⁷⁶

Zusätzlich zu dieser strukturellen Diskriminierung sind Sinti- und Roma-Kinder häufig das Ziel eines offenen Antiziganismus, der von Beleidigungen bis hin zu Mobbing durch andere Kinder, Eltern und Schulpersonal reicht.¹⁷⁷ Diese Diskriminierung stützt sich häufig auf ihre Herkunftssprache oder auf Armutsmerkmale und stereotype Zuschreibungen wie z.B. Kleidung.¹⁷⁸

Im Rahmen einer Umfrage zur Situation der deutschen Sinti und Roma antworteten 55,9 Prozent der Befragten, dass sie manchmal diskriminiert würden, 8,4 Prozen, dass sie regelmäßig diskriminiert würden, 12,3 Prozent gaben an häufig und 4,6 Prozent sehr häufig diskriminiert zu werden.¹⁷⁹ Die im Rahmen dieser Umfrage befragten Organisationen bestätigten ferner, dass Sinti und Roma an Schulen regelmäßig Antiziganismus ausgesetzt sind. In vielen Fällen werden sie von anderen Schülergruppen schikaniert, und es sind

¹⁷⁵ Sozialfabrik; Zentralrat Deutscher Sinti and Roma; Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti and Roma (2018), S. 23.

¹⁷⁶ Leibnitz et al. (2015), S. 41-42. Diese Informationen basieren auf Interviews mit dem Förderverein Roma e.V., Frankfurt/Main, der AWO Duisburg/Marxloh und Amaro Foro aus den Jahren 2015/2016.

¹⁷⁷ Abgeordnetenhaus Berlin 2018. Ein Interview mit der RAA Berlin bestätigt, dass die direkte Diskriminierung im Klassenzimmer/in der Schule reduziert wird, sobald das Roma-Vermittlungsprogramm an einer Schule etabliert wurde.

¹⁷⁸ Amaro Foro (2016), S. 13; Amaro Foro (2017), S.24; Brügemann; Hornberg; Jonuz (2014), S. 101 Interviews mit Amaro Foro, der Diakonie Hasenberg/ München, dem Förderverein Roma e.V. Frankfurt/Main, RAA Berlin, Roma e.V. Köln und dem Sinti-Verein Ostfriesland.

¹⁷⁹ Strauß (2012), S. 45, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/2011_Strauss_Stu-die_Sinti_Bildung.pdf

Vorurteile gegenüber Sinti und Roma durch das Lehrpersonal zu beobachten.¹⁸⁰ In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass 71,26 Prozent der befragten Sinti und Roma sich in der Schule als solche bekannten, 14,18 Prozent dies nicht taten und 37,0 Prozent dies von der Situation abhängig machten (ja und nein).¹⁸¹

Die auf Antiziganismus beruhende Stereotypisierung von zugewanderten Roma-Kindern im Schulsystem verstärkt das Klischee des geringen Leistungspotenzials dieser Kinder. Solche Formen der Stereotypisierung finden sich in Berichten auf kommunaler Ebene, beispielsweise in Dokumenten zum Berliner Roma-Aktionsplan.¹⁸² So heißt es beispielsweise in einer Stellungnahme im Umsetzungsbericht des Roma-Aktionsplans des Berliner Bezirks Reinickendorf: „Damit manche Schülerinnen und Schüler überhaupt beschulbar bleiben und nicht unmittelbar in die Kriminalität abrutschen, muss die Arbeit an den ISS verstärkt werden [...]. In der ISS und in der Pubertät bringen sie dann häufig ihre Erfahrungen aus der Schattenwirtschaft in den Schulalltag mit.“¹⁸³ Hier wird angedeutet, dass Roma-Schüler dazu neigten, sich auf Straftaten einzulassen, und dass sie diese Praktiken in den Schulalltag mit einbezögen.

Verschiedene Initiativen setzen sich aktiv gegen Antiziganismus und die vielfältigen Formen der Diskriminierung von Sinti und Roma in Schulen und Bildungseinrichtungen ein, beispielsweise das von Aktion Courage e.V. verwirklichte und begleitete Projekt „Schule ohne Rassismus“ (SOR), das mittlerweile in 1.400 Schulen integriert ist.¹⁸⁴ Dieses Programm bietet Workshops für Schüler und Lehrer zum Thema Antiziganismus an. Ein weiteres in diesem Zusammenhang erwähnenswertes Projekt heißt „Antiziganismus erkennen, benennen, entgegenwirken“. Im Rahmen dieses Projekts werden Seminare zur Bekämpfung des Antiziganismus vor allem an Schulen organisiert. Es wird von 2015 bis 2020 von der Alten Feuerwache/Jugendbildungsstätte Kaubstraße in Berlin durchgeführt und vom Bundesprogramm Demokratie Leben gefördert.¹⁸⁵ Organisationen der Zivilgesellschaft wie das Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma, Amaro Foro, Amaro Drom, Madhouse und Organisationen, die mit Sinti und Roma zusammenarbeiten, wie z.B. die Diakonie Hasenberg, führen ebenfalls Workshops zur Geschichte der Sinti und Roma und zum Thema Antiziganismus an Schulen durch.

Sinti und Roma als Unterrichtsthema

Sinti und Roma werden im deutschen Schulunterricht – wenn überhaupt – nur am Rande diskutiert und sind nicht obligatorischer Bestandteil des Lehrcurriculums. Die Mehrheit der Lehrkräfte selbst hat keine Kenntnisse über dieses Thema, da es in kaum einem Land Bestandteil der Lehrerbildung ist.¹⁸⁶ Nur im Rahmen der Antirassismusbekämpfung wird es gelegentlich angesprochen und diskutiert, ebenso wie die damit verbundene Antiziganismusbildung. Und auch die Geschichte von und der Genozid an dieser Minderheit ist nicht obligatorisch im Curriculum verankert und wird nur selten und wenn dann unzureichend behandelt. Auf Landesebene pflegt der Regionalverband Deutscher Sinti und Roma Hessen einen intensiven Dialog mit dem hessischen Bildungsministerium, um die Geschichte und den Völkermord an den Sinti und Roma in die Lehrpläne für das Schulfach

¹⁸⁰ Interviews mit Amaro Foro, dem Förderverein Roma Frankfurt und Rom e.V. Köln.

¹⁸¹ Strauß (2012), S. 47.

¹⁸² Siehe z.B. Leibnitz et al. (2015), S. 39; Ruiz Torres; Striethorst; Gebhardt (2014), S. 64.

¹⁸³ Senat von Berlin (2017), S. 82.

¹⁸⁴ Siehe <http://www.schule-ohne-rassismus.org/start.html>.

¹⁸⁵ Weitere Informationen sind auf der Projektwebsite abrufbar: <https://www.kaubstrasse.de/index.php/bildungsbereich/projekte/rassismus-gegen-roma-und-sinti>.

¹⁸⁶ Interview mit dem Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma.

Geschichte zu integrieren.¹⁸⁷ Baden-Württemberg hat im Rahmen seines Staatsvertrages das Thema Sinti und Roma 2016 in seinen neuen Bildungsplan aufgenommen.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Interview mit dem Roma-Förderverein e.V.

¹⁸⁸ Landtag von Baden-Württemberg: Kleine Anfrage des Abg. Reinhold Gall SPD und Antwort des Staatsministeriums. Bisherige Erfahrungen bei der Umsetzung des Vertrags des Landes Baden-Württemberg mit dem Verband Deutscher Sinti und Roma, Landesverband Baden-Württemberg e. V. und Prüfung einer Anschlussregelung. 16. Wahlperiode. Drucksache 16 / 1723. 02. 03. 2017, S. 3.

BIBLIOGRAPHIE

Antidiskriminierungsstelle des Bundes - ADS (2013) Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben. Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018 Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung

Berliner Senat, Zweiter Bericht zur Umsetzung des Berliner Aktionsplans zur Einbeziehung ausländischer Roma. Available at: <https://www.parlament-berlin.de/adosser-vice/18/Haupt/vorgang/h18-0191.B-v.pdf>

Brüggemann, Christian; Hornberg, Sabine; Jonuz, Elizabeta (2014) Heterogenität und Benachteiligung. Die Bildungssituation von Sinti und Roma in Deutschland, in: Hornberg, Sabine (Hrsg.); Brüggemann, Christian (Hrsg.): Die Bildungssituation von Roma in Europa

Bundeministerium des Innern & Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014) Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu "Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten"

Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität (2018) "Krank und ohne Papiere". Fallsammlung. Available at: <https://www.aerztewelt.org/file/26733/download?token=auuyQOjp>

Bundesministerium des Innern (2017) Informationen von Deutschland über den Fortschritt bei der Umsetzung des Berichts „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 - Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland“ – 2016. Available at: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a841-abschlussbericht-staatssekretarsausschuss.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Deutscher Bundestag (2017) Antwort der Bundesregierung vom 5.9.2017 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Situation von Sinti und Roma in Deutschland“. Available at: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/134/1813498.pdf>

Flüchtlingszentrum Hamburg (2016) Evaluationsbericht der Clearingstelle zur medizinischen Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern. Zentrale Information und Beratung für Flüchtlinge gGmbH. Available at: <http://www.hamburg.de/content-blob/9135074/3327010c5a84646b7db65919fbb6ec2e/data/evaluationsbericht-clearing-stelle-2016.pdf>

Hansenjürgen, Brigitte; Genenger-Stricker, Marianne; Schmidt-Koddenberg, Angelika (2014) Zur Bildungssituation von eingewanderten Roma, in: Beltz, Juventa. Migration und soziale Arbeit, 2

Karakayalı, Juliane; zur Nieden, Birgit; Kahveci, Çağrı; Groß, Sophie; Heller, Mareike; Güler, Yüz, Tutku (2017) Die Beschulung neu zugewanderter und geflüchteter Kinder in Berlin. Praxis und Herausforderungen

Landeshauptstadt München (2017). Runder Tisch zur Armutszuwanderung aus EU-Ländern (Südosteuropa). Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09498. 52. Sitzung des Sozialausschusses des Stadtrates der Landeshauptstadt München, 09.11.2017.

Leibnitz, Mirja; Schmitt, Anna; Ruiz Torres, Guillermo; Botescu, Diana (2015) Förderprognose: negativ. Eine Bestandsaufnahme zur Diskriminierung von Bulgarinnen und Rumäninnen mit zugewandtem Roma-Hintergrund in Deutschland

Stadt Dortmund (2017) Sachstandsbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2017

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (2012) Gleichberechtigte Teilhabe für Sinti und Roma in Deutschland. Rahmenstrategie der Europäischen Union für die Verbesserung der Lage von Roma in Europa

