

Roma-Projekte in Mittel- und Osteuropa

Erfahrungen – Beurteilungen – Perspektiven

Ein Reflexionspapier der Caritas zur Internationalen Zusammenarbeit

April 2014

Roma-Projekte in Mittel und Osteuropa

Erfahrungen – Beurteilungen – Perspektiven

In Kürze: Das vorliegende Dokument ist ein erster Versuch, die von Caritas Schweiz bis anhin in Mittel- und Osteuropa realisierten Roma-Projekte auszuwerten und zu beurteilen. Gleichzeitig will es für die Komplexität des Themas Verständnis schaffen.

Caritas Schweiz konzentriert sich seit 2005 in ihren Roma-Projekten auf den Westbalkan bzw. auf Bosnien-Herzegowina und auf den Kosovo. Zuvor unterstützte sie gelegentlich Roma-Projekte von Partnerorganisationen in Rumänien und Bulgarien. Im Zusammenhang mit dem Erweiterungsbeitrag der Schweiz für Rumänien hat Caritas Schweiz dann mit ihrer Partnerorganisation Caritas Satu Mare ein Programm für drei Roma-Tageszentren in den Landkreisen Satu Mare und Maramures entwickelt, das ab 2014 umgesetzt wird.

Der erste Teil des Dokuments vermittelt einen Einblick in die wechselhafte Geschichte der Roma in Mittel- und Osteuropa. Im Kontext der

so genannten Roma-Dekade 2005–2015 stellt es überdies die wichtigsten Tendenzen und Akteure der letzten Jahre dar und fasst zusammen, welches die bisher erreichten Resultate der Roma Dekade sind.

In einem zweiten Teil stellt das Dokument das bisherige Engagement von Caritas Schweiz für Roma-Gemeinschaften in Mittel- und Osteuropa vor und fasst die Lessons Learnt und Herausforderungen im Zusammenhang mit diesem Engagement zusammen.

Abschliessend skizziert ein Ausblick die Grundprinzipien, von denen sich Caritas Schweiz in ihrer Arbeit mit Roma-Gemeinden in Mittel- und Osteuropa leiten lässt.

Caritas Schweiz bekennt sich mit dem vorliegenden Dokument zu einem längerfristigen Engagement zugunsten der Roma in Mittel- und Osteuropa.

Zur Situation der Roma in Mittel- und Osteuropa

Mehrfachdiskriminierungen von Roma-Gemeinschaften

Seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts legen sprachwissenschaftliche Untersuchungen die Annahme nahe, dass Roma auf Bevölkerungsgruppen aus dem Nordwesten des indischen Subkontinents zurückgeführt werden können. Herkunft, Zeitpunkt und Ursachen der Abwanderung der Vorfahren der Roma sind jedoch nach wie vor strittig. Einen Konsens gibt es in etwa darüber, dass sie spätestens seit dem 14. Jahrhundert, aus Kleinasien zuwandernd, in Südosteuropa leben. Danach sollen alle aus Asien zugewanderten Roma etwa zwei Jahrhunderte auf dem Balkan verbracht haben, bevor Teilgruppen sich im 14. und 15. Jahrhundert, innerhalb von relativ kurzer Zeit, bis in die entlegensten Winkel des Kontinents aufgemacht haben.

Experten schätzen, dass rund 50 Prozent der weltweit lebenden Roma in den Staaten der ehemaligen UdSSR leben. Die Europäische Kommission kommt in einem Bericht von 2007 zum Schluss, dass in Mittel- und Osteuropa etwa zehn bis zwölf Millionen Roma leben. Zuverlässige Zahlen gibt es jedoch keine. Deswegen kennen alle Staaten offizielle und inoffizielle Schätzungen. Der Europarat veröffentlicht zusätzlich zu den offiziellen Volkszählungsdaten jeweils eine minimale, eine maximale und eine durchschnittliche Schätzung. Für Bulgarien liegt die mittlere Schätzung des Europarats über dem Doppelten der offiziellen Zahlen, in Ungarn beim Vierfachen und in Tschechien sogar beim Siebenfachen dessen, was die entsprechende Volkszählung ergeben hat. In der rumänischen Volkszählung des Jahres 2011 kreuzten 619000 Menschen als Nationalität Roma an. Inoffizielle Schätzungen gehen hingegen von bis zu 2,5 Millionen Roma für Rumänien aus.

Die Erklärungen für diese enormen Abweichungen sind bisher nie richtig untersucht worden, liegen aber auf der Hand. Die einfachste Erklärung lautet, dass die meisten Roma in der Öffentlichkeit keine Roma sein wollen. Sie wollen nicht Angehörige einer Minderheit sein, die in Mittel- und Osteuropa ausnahmslos ausgegrenzt und verachtet wird. Die Ursache dieser Verleugnung sind also Ausgrenzung und Benachteiligung einer Volksminderheit, die sich darin zeigt, dass Roma überdurchschnittlich oft arbeitslos sind, ihr Bildungs- und Ausbildungsgrad viel tiefer ist, die Kindersterblichkeit dagegen höhere Ausmasse erreicht und dass in den Regionen, in denen die Roma leben, Armut sowie soziale Isolation höher sind.

Dies war nicht immer so. Während der Zeit des Sozialismus lebten die Roma relativ integriert, hatten Arbeit und genossen den Schutz des Systems. Nach der Wende ab 1989 verschlechterte sich die Lage der Roma spürbar. Die Massenarbeitslosigkeit in Mittel- und Osteuropa traf die Roma am härtesten. Sie sind die «last hired and first fired». In Staaten wie Bosnien-Herzegowina (BiH), wo rund 45 Prozent der Bevölkerung arbeitslos sind, finden Roma nahezu keine geregelte Arbeit. Offiziell haben in Bosnien-Herzegowina weniger als 5 Prozent der Roma eine geregelte Arbeit. Weil Roma oft über keine offiziellen Dokumenten verfügen, können sie keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Viele Roma in Mittel- und Osteuropa leben heute in so genannten Roma-Siedlungen und halten sich mit Gelegenheitsarbeiten über Wasser. Als Folge davon ist die Migration in westliche Staaten sehr gross.

Die Mehrfachdiskriminierung von Roma-Gemeinschaften behindert deren Zugang zu Bildung, Wohnraum sowie zum Rechts- und Gesundheitswesen. Auf Druck des Europarates und westlicher Regierungen wurden in den letzten 15 Jahren die mittel- und osteuropäischen Regierungen angehalten, Regelwerke für die Bekämpfung der Diskriminierung und die Unterstützung einer nachhaltigen Inklusionspolitik gegenüber den lokalen Roma-Bevölkerungen zu entwickeln.

Zu den Begrifflichkeiten

Die Bezeichnung «Roma» – für weltweit alle Roma-Gruppierungen und ihre dazu gehörenden Teilgruppen – existiert erst seit kurzem. Der Begriff wurde 1971 auf Empfehlung einer Sprachkommission der Vereinten Nationen vom Roma Weltdachverband «Internationale Roma Union (IRU)» als «Bezeichnung aller Menschen mit Roma-Herkunft» eingeführt. Später legte der erste Weltkongress der internationalen Bürgerrechtsbewegung der Roma in London 1971 die Bezeichnung «Roma» als Gesamtkategorie oder Überbegriff für die unterschiedlichen Teilgruppen ebenfalls offiziell fest. Vor 1971 gab es verschiedene, meist lokal geprägte Bezeichnungen. Die am meisten bekannte Bezeichnung war das Wort «Zigeuner».

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) empfahl 1998 den Mitgliedstaaten des Europarats mit ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 3 («Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz gegen

Roma/Sinti»), dafür zu sorgen, dass der für die verschiedenen partikularen Gruppen der Roma verwendete Name derjenige sein soll, «mit dem die jeweilige Gemeinschaft bezeichnet werden möchte». Inzwischen beginnt sich die Einsicht durchzusetzen, dass es sich bei den Roma um eine «in zahlreiche Untergruppen gegliederte Minderheit» handelt. Es gibt demnach keine in sich geschlossene Kultur der Roma, sondern eine Vielfalt von Roma-Kulturen. Die verschiedenen Gruppen sind geprägt von den – jeweils vielfältigen – Kulturen jener ganz unterschiedlichen Gesellschaften, in denen sie beheimatet sind oder zu denen sie im Zuge von Migrationsbewegungen gefunden haben. Wichtige Kategorien der Selbstdefinition der Gruppenzugehörigkeit, der Abgrenzung von anderen Gruppen und der Selbstbenennung sind (historische) Berufsgruppen (beispielsweise «Kalderasch» für Kesselflicker oder «Lovara» für Pferdehändler), Sprache (etwa «Askhali» in Kosovo und Albanien), die Religionszugehörigkeit (zum Beispiel Moslem in christlichem Umfeld: «Xoraxane») oder geografische Herkunftszuschreibungen (z. B. «Ägypter» in Kosovo).

Entwicklungen 1990–2014

Die Auswirkungen der mittel- und osteuropäischen Wende auf die Roma

Als Folge der unter dem sozialistischen Regime betriebenen Assimilationspolitik waren Roma in diesen Ländern vergleichsweise gut, wenn auch auf sehr niedrigem Niveau, als angelernte Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt integriert. Dies bedeutete, dass die Roma ebenfalls in das soziale Sicherungssystem eingebunden waren. Der auch zu Ostblockzeiten stets latent vorhandene «Antiziganismus» wurde unter Kontrolle gehalten. In diesem Klima eröffnete sich den Roma eine Reihe von individuellen Möglichkeiten der Qualifizierung und des sozialen Aufstieges. So bestanden im ehemaligen Jugoslawien relativ gute Integrationsmöglichkeiten der Roma und damit vergleichsweise reelle Bildungschancen. Viele Roma konnten höhere Schulabschlüsse und manche einen Hochschulabschluss erwerben. Allerdings führte diese Entwicklung damals schon zu einer Teilung unter den Roma: wer sich sozial und wirtschaftlich verbesserte, streifte oft seine Identität ab und bezeichnete sich in der Öffentlichkeit nicht mehr als Roma.

Unmittelbar nach der Wende 1990 hat sich die Lebenssituation der mittel- und osteuropäischen Roma infolge der

politischen und sozioökonomischen Auflösungs- und Neuformierungsprozesse der 1990er Jahre und der damit einhergehenden, durch Ethnisierung und neue Nationalismen ausgelösten Konflikte und Verdrängungen entscheidend verschlechtert.

Allgemein hatten die Rekapitalisierung der landwirtschaftlichen und der industriellen Produktion, die Massenentlassungen und die Entstehung eines deregulierten Arbeitsmarktes eine hohe Arbeitslosigkeit sowie eine allgemeine Verarmung, ja Verelendung der Roma zur Folge. Aufgrund ihrer meist doch niederen Arbeitsqualifikation sowie ihrer Stigmatisierung als Minderheit befanden sich die Roma in allen ehemals sozialistischen Staaten unter den ersten, die ihren Arbeitsplatz verloren. Die Konsequenzen waren fatal: Ohne das sichere Einkommen fehlte das Geld, um die Kinder in die Schule schicken zu können. Als Konsequenz davon setzte eine fatale Entwicklung ein, die viele Roma immer stärker in Armut und Isolation führte. Inerter Kürze war der vormals während der sozialistischen Zeit erreichte Status verloren. Die Roma als Gemeinschaft fanden sich gesellschaftlich in der gleichen Situation wie vor der Zeit des Sozialismus, nämlich als Menschen zweiter Klasse. Tragisch ist, dass die Roma vor dem Sozialismus Handwerkstätigkeiten ausübten, die damals gefragt waren und die heute der Industrialisierung zum Opfer gefallen sind. Die Roma sind gezwungen, andere so genannte niedere Einkommensmöglichkeiten zu finden, die sie beispielsweise im Sammeln von verwertbarem Müll gefunden haben.

Die Entlassungen auf dem Land und in den kleineren Orten bewirkten eine erhöhte Landflucht in die bereits ohnehin überfüllten und schlecht ausgestatteten Roma-Quartiere («Mahala») der großen Städte. Die südosteuropäischen Mahala haben Ghetto-Charakter. Es erstaunt nicht, dass die Roma, zusammen mit Rand- bzw. speziell verletzlichen Gruppen wie alten Menschen oder Kindern, zu den Verlierern des Transitionsprozesses gehören. Der erwähnte, bis anhin unter Kontrolle gehaltene «Antiziganismus» der Mehrheitsbevölkerung verschaffte sich Oberwasser, beschleunigt durch den wirtschaftlichen Absturz. Wenn auch mit unterschiedlicher Intensität ist er in allen ehemals sozialistischen Staaten mit Roma-Gemeinden zu beobachten, in Form von Feindseligkeiten und Diskriminierung bis hin zu gewalttätigen Übergriffen (in der Tschechischen Republik, in Albanien und Rumänien; in den letzten Jahren vor allem in Bulgarien und Ungarn).

Besonders spürbar sind die Benachteiligungen im Bildungssektor – ein zentraler Bereich für die Chance auf gesellschaftliche Integration und sozialen Aufstieg, gerade einer so jungen Population wie der Roma.

Zur gesellschaftlichen und sozialen Situation der Roma heute

Die postkommunistischen Gesellschaften, insbesondere von Seiten der Politiker und Politikerinnen, haben der sozio-ökonomischen Integration der Roma lange Zeit wenig bis keine Aufmerksamkeit geschenkt. Wer als Roma einmal in einer Roma-Siedlung gestrandet ist, hat es schwer, daraus wieder weg zu kommen. Die wenigsten Roma bezeichnen sich deshalb offiziell als Roma, weil ihnen dadurch offensichtlich grosse Nachteile entstehen. Roma werden in vielen Ländern Mittel- und Osteuropas öffentlich stigmatisiert. Ein aktuelles Beispiel dafür ist Ungarn, wo die drittgrösste Partei des Landes offen gegen Roma politisieren darf, ohne dass der Staat ihr Grenzen setzt.

Wirtschaftlich gesehen sind die meisten Roma arbeitslos oder erzielen kein geregeltes Einkommen. Die meisten von ihnen überleben mit Gelegenheitsarbeiten, sammeln Eisen oder verwertbare Altstoffe, die sie verkaufen. Die Kinder müssen zum Familieneinkommen beitragen, indem sie sammeln, stehlen oder betteln. Der Caritas sind Fälle bekannt, wo Kinder bewusst verstümmelt wurden, um sie zum Betteln einzusetzen. Prostitution bis hin zu organisiertem Menschenhandel ist eine weitere Realität. Viele Familien mit gültigen Dokumenten beziehen bescheidene Sozialhilfen. Ein Grund für die Arbeitslosigkeit besteht darin, dass aufgrund fehlender Bildungsvoraussetzungen die wenigsten Roma einen Beruf gelernt haben. In der Mehrheitsbevölkerung haben die Roma einen schlechten Ruf, weil sie als Kleindelinquenten gelten, die unzuverlässig sind und denen man nichts anvertrauen darf. Die andere Realität ist, dass in Gesellschaften mit 24 bis 45 Prozent Arbeitslosigkeit der Mehrheitsbevölkerung schlecht ausgebildete Menschen keine oder nur sehr geringe Chancen auf ein sicheres Einkommen haben.

Zum Gesundheitssystem haben viele Roma keinen Zugang, weil sie entweder nicht versichert sind (in vielen Staaten ist krankenversichert, wer gültige Dokumente und/oder eine Arbeitsstelle hat) oder weil die Gesundheitssysteme korrupt sind. Die Gesundheitssysteme der meisten Transitionsländer sind nicht privatisiert, der Zugang zu medizinischer

Behandlung wäre theoretisch also ohne grosse Hürden gegeben. In der Praxis aber bekommt man das, was man braucht, nur mit versteckten Zahlungen an das Gesundheitspersonal. Die wenigsten Roma aber können sich die Zahlung eines «Bakschisch» leisten.

Viele Roma-Kinder oder -Jugendliche besuchen nicht einmal die Grundschule bzw. haben keine Möglichkeit, eine solche Schule besuchen zu können. Die Europäische Union schätzt, dass höchstens 42 Prozent der Roma-Kinder die Grundschule beenden. Tatsache ist freilich, dass viele Roma-Kinder die Grundschule schon gar nicht besuchen. Verglichen mit der Mehrheitsbevölkerung verfügen Roma-Kinder über deutlich höhere Analphabetenquoten und eine kürzere Schulbesuchsdauer. Sie werden ohne eingehendere Prüfung häufig automatisch Sonderschulklassen oder Schulen mit hohem Roma-Anteil zugewiesen. Schafft es ein Roma-Kind, die Grundschule zu beenden, ist dies in der Regel die Endstation. 2010 betrug in Sarajevo der Anteil der Roma-Kinder, die eine Grundschule besuchten, gerade einmal 24 Prozent der schulpflichtigen Roma-Kinder. Der weiterführende Besuch eines Gymnasiums oder einer Berufsschule kommt höchst selten vor. Viele Staaten verfügen nicht über die finanziellen Mittel für ein befriedigendes Bildungssystem. Die finanzielle Knappheit des Staates ist ein Grund, wieso viele Roma-Kinder keine Schule besuchen, obwohl der Besuch obligatorisch ist und der Staat daher verpflichtet wäre, dafür zu sorgen, dass alle Kinder mindestens die Grundschule besuchen.

Viele Roma-Kinder gehen auch deshalb nicht gerne – und später gar nicht mehr – zur Schule, weil sie dort gemobbt werden. Ein Schulklima zu schaffen, in dem solches nicht geschieht, ist eine der grossen Herausforderungen einer «Schule für alle».

Abschliessend muss erwähnt werden, dass die heutigen Schulsysteme zu unbeweglich sind, um Roma-Kinder, die oft eine Bildungslücke mitbringen oder mehr Betreuung benötigen, eine echte Bildungschance zu bieten. Selbst wenn die Kinder die Grundschule besuchen, ist spätestens mit dem Übertritt in die Berufsschulen der Bildungsweg beendet. Eine Studie der Caritas in Sarajevo kam zum Resultat, dass weniger als ein Prozent der Roma-Kinder von Sarajevo eine weiterführende Schule besuchen.

Politisch sind die Roma in den verschiedenen Staaten Mittel- und Osteuropas isoliert, obwohl sie in Ländern wie

Rumänien oder Ungarn zahlenmässig keineswegs unbedeutend sind. Trotzdem existieren praktisch keine Roma-Parteien. Wo es sie gibt, beispielsweise in Rumänien, sind sie politisch einflusslos. Hingegen haben sich in allen Ländern in den letzten Jahren Roma-Organisationen und Vereinigungen gebildet. Die besten unter ihnen sind in der Lage, etwas für ihre Gemeinschaft zu tun. Die Entwicklung hin zu zuverlässigen Roma Organisationen hat sich erst in den letzten Jahren abgezeichnet, als die Europäische Union und andere internationale Organisationen Geld in Roma-Projekte investierten und forderten, dass die Roma in die Entscheidungsprozesse mit einbezogen werden müssen. Heute sind die Roma auf europäischer Ebene, aber auch national in vielen Ländern von Mittel- und Osteuropa, gut organisiert. Ebenfalls Caritas Schweiz arbeitet in ihren Projektländern (Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Rumänien) mit Roma-Organisationen zusammen.

Ein eigener Problembereich sind die häuslichen bzw. infrastrukturellen Lebensbedingungen, unter denen Roma oft leben. Die wenigsten Roma-Siedlungen verfügen über Wasser oder Elektrizität. Es gibt keine asphaltierten Strassen, die Häuser sind von enorm schlechter Qualität. Nicht selten lebt eine Familie mit zehn Mitgliedern in einem Raum. Es liegt auf der Hand, dass jemand, der aus solchen Verhältnissen kommt, in der Gesellschaft chancenlos bleibt.

Das Elend und die Aussichtslosigkeit sind denn auch die Hauptgründe, weshalb Roma ihr Glück in Westeuropa suchen oder schlechthin dort, wo es für sie Verdienstmöglichkeiten gibt. Dabei handelt es sich oft um Pendelmigration. In Rumänien beispielsweise gibt es Dörfer, in denen während des Sommers die ganze männliche Dorfbevölkerung fehlt. Die Männer kehren erst im Spätherbst von ihren Arbeiten auf Plantagen in Spanien oder Italien zurück.

Für die Verbesserungen der Lebensbedingungen und die gesellschaftliche Integration der Roma sind – genauso wie für die wirtschaftlich und sozial schlecht gestellten Schichten der Mehrheitsbevölkerung – grundlegende Reformen notwendig. Viele dieser Reformen kosten Geld. Besonders aufwändig sind die Absicherung des Grundeinkommens, die Investitionen in die Infrastruktur der Städte und Gemeinden, in das Gesundheits- und Bildungswesen sowie in die öffentlichen Verkehrsmittel. Die Staaten, in denen viele Roma leben, aber sind arm. Tendenziell ist es heute so, dass die Sozialangebote wie auch die Infrastrukturprojekte (beispielsweise für Armensiedlungen) reduziert werden,

weil das Geld für andere Bereiche wie die Wirtschaft eingesetzt wird. Welcher Bürgermeister will sich seine Wiederwahl vermasseln, indem er seine Wähler und Wählerinnen mit Sozialprojekten für Minderheiten verärgert?

Massnahmen und Initiativen zur Verbesserung der Lage der Roma

Die Roma-Dekade 2005–2015

Die «Roma Dekade» ist mit Abstand das bedeutendste und konzentrierteste Programm für eine Verbesserung der Lebensumstände der Roma in Mittel- und Osteuropa. Die Initiative dazu geht auf Anstrengungen des «Open Society Institute» (Soros-Stiftung) und der Weltbank zurück, die das Programm auch finanziell entscheidend unterstützen.

Im Februar 2005 unterzeichneten die Regierungen von Bulgarien, Kroatien, der Tschechischen Republik, von Ungarn, Mazedonien, Rumänien, Serbien und der Slowakei gemeinsam eine Erklärung, mit der die «Decade of Roma Inclusion 2005–2015» ausgerufen wurde. Darin verpflichten sich die teilnehmenden Staaten, ihre Bemühungen zur Beseitigung der Diskriminierung der Roma als grösster ethnischer Minderheit zu verstärken, ihre umfassende Integration zu unterstützen und hierzu so genannte «Decade Action Plans» (DAP) für jedes Land zu erstellen. In diesen Planungen werden die Zielvorgaben für die vorrangigen Handlungsfelder

- Bildung
- Beschäftigung
- Gesundheitsfürsorge
- Wohnraum

formuliert sowie institutionalisierte Instrumente zur Umsetzung dieser Ziele aufgeführt. Zu einem späteren Zeitpunkt kamen Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Spanien als Mitgliedsländer hinzu, so dass sich insgesamt zwölf Länder verpflichteten, die Situation der Roma systematisch zu verbessern. Norwegen, Slowenien und die USA haben einen Beobachterstatus inne. Einen eigenen Weg wählte Kosovo, das aus politischen Überlegungen nicht offiziell Mitglied der Roma-Dekade sein kann. Ohne Zweifel aufgrund der Unterstützung von im Kosovo tätigen internationalen Partnern verabschiedete das Land 2008 eine nationale Roma-Strategie, die sich an den Zielsetzungen der Roma-Dekade orientiert.

Aus der offiziellen Deklaration zur Roma-Dekade seien die nachfolgenden Kernelemente zitiert:

Building on the momentum of the 2003 conference, «Roma in an Expanding Europe: Challenges for the Future», we pledge that our governments will work toward eliminating discrimination and

closing the unacceptable gaps between Roma and the rest of society, as identified in our Decade Action Plans.

We declare the years 2005–2015 to be the Decade of Roma Inclusion and we commit to support the full participation and involvement of national Roma communities in achieving the Decade's objectives and to demonstrate progress by measuring outcomes and reviewing experiences in the implementation of the Decade's Action Plans.

We invite other states to join our effort.

Sofia, Bulgaria, February 2, 2005

Die «Dekade» verfügt über eine ausgezeichnete Website <http://romadecade.org/index>, die jährliche offizielle Rechenschaftsberichte der beteiligten Staaten publiziert. Interessant ist, dass unabhängige Berichte, die «Civil Society Monitoring Reports», ebenfalls veröffentlicht werden. Diese «Reports», deren Verfasser mehrheitlich Roma-Organisationen sind, analysieren unter anderem die staatlich verfassten Berichte.

Beurteilung der Zwischenergebnisse der Roma-Dekade

Ein Arbeitspapier von «Swisspeace» vom Mai 2011, worin die Organisation auf die bisherigen Entwicklungen der «Dekade» zurückblickt und deren Auswirkungen näher beleuchtet, kommt zum Schluss, dass die Massnahmen der Mitgliedsländer nicht genügen und dass sich die Situation der Roma in den vergangenen fünf Jahren kaum verbessert hat. Zu einer ähnlichen Zwischenbilanz gelangt die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV): Die Ergebnisse der letzten fünf Jahre seien mehr als ernüchternd, schreibt die GfbV. Grund dafür sei der fehlende Einbezug der Roma. Bis heute bestehe das Dekadenprogramm vor allem aus Deklarationen von Regierungen und internationalen Organisationen, kaum aber aus effektiven Massnahmen, um diese Versprechen umzusetzen.

Die zentralen Akteure und Verhandlungsführer im Rahmen der Dekade seien keine Roma, stellt auch ein lesenswerter Artikel im KOFF-Newsletter (KOFF: Kompetenzzentrum Friedensförderung) vom 1. April 2011 fest. In den Zivilge-

sellschaften der Roma mangle es ausserdem an menschlichen und finanziellen Kapazitäten, um einen Zugang zu europäischen Programmen und eine angemessene Artikulierung ihrer Probleme zu erreichen. Demnach bestehe ein dringender Bedarf, zuerst dafür zu sorgen, dass die Roma-Gesellschaft die Fähigkeit erhält, um von den Programmen profitieren zu können. Der KOFF-Newsletter hierzu:

Auf einer ersten, lokalen Ebene müssen Roma-NGOs darin gefördert werden, die Interessen ihrer Gemeinschaften auszudrücken und soziale sowie politische Veränderungen zu initiieren. Neben finanzieller Unterstützung bedarf es insbesondere professioneller Hilfestellung. Auf einer zweiten, nationalen Ebene sollen Fachpersonen aus Roma-Gemeinschaften bei der Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen unterstützt und in Entscheidungsgremien involviert werden. In einem dritten und internationalen Ansatzpunkt gilt es, diese Fachpersonen in die Arbeit mit multilateralen Institutionen und in internationale Strategiebildungsprozesse einzubeziehen.

Swisspeace vertritt die Ansicht, dass Europa die Roma-Problematik bisher nicht in einem grösseren historischen und sozio-politischen Kontext erfasst hat. Demnach haben die Programme der Europäischen Union und des Euro-Parates vor allem deshalb zu kurz gegriffen, weil sie die Ausgrenzung der Roma nicht als strukturelles Problem verstanden und die Massnahmen zur Integration ausschliesslich auf Roma zielten und nicht beim lokalen Machtgefüge ansetzten. Ohne Miteinbezug aller Beteiligten aber lässt sich keine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation von wirtschaftlich und sozial Benachteiligten, wie es nicht nur, aber auch die Roma sind, bewerkstelligen.

Eine leicht nuanciertere Sichtweise kommt zu einer etwas positiveren Einschätzung. Am «International Steering Committee Meeting» der Roma-Dekade in Zagreb vom 23./24. September 2012 wurde bestätigt, dass der Fonds 419 Millionen Euro erhalten hat, wovon 405 Millionen in 29 Projekte investiert worden sind. Wenn man nun die einzelnen Jahresberichte der Mitgliedländer analysiert, sieht man, dass in wenigen Bereichen etwas getan worden ist. Vor allem betrifft dies die «Hardware» also den Bereich «Wohnverhältnisse» (vgl. beispielsweise den Jahresbericht 2012 von Bosnien Herzegowina) und teilweise den Gesund-

heitsbereich, soweit es sich um Impfkampagnen handelt. In allen Bereichen, wo eine Kooperation des Staates bzw. ein Umdenken staatlicher Mechanismen und Strukturen gefordert ist, hat sich die Situation im Vergleich zu 2005 eher verschlechtert.

Ein Grund dafür ist die globale Wirtschaftskrise, welche die Staaten Mittel- und Osteuropas hart getroffen hat. In der Folge wurde weniger Geld in den Sozialbereich investiert und entsprechende Angebote – nicht spezifisch für Roma, sondern ganz allgemein – wurden drastisch gestrichen. So etwa fällt der «Open Society»-Bericht 2012 zu Rumänien bezüglich seiner Leistungen für die «Roma Dekade» vernichtend aus. Rumänien hat in keinen einzigen der Zielbereiche investiert. Der Bericht kommt überdies zum Schluss, dass seit 2008 Sozialangebote bis zu 30 Prozent reduziert worden sind. Obwohl jedes Jahr 50 bis 60 «Roma-Schulmediatoren» ausgebildet worden sind, hat sich Zahl der staatlich finanzierten Mediatoren von 520 auf 400 bis 420 reduziert.

Es gibt keine klaren Aussagen über die Wirkung des Gesamtprogramms. Dies liegt hauptsächlich an der fehlenden Datenbasis. Die «Open Society Foundation» erstellte 2010 einen Zwischenbericht, fünf Jahre nach Beginn der Dekade. Ziel war eine statistische Auswertung der Veränderungen in den Zielfeldern der Dekade. Der Bericht mit dem schlüssigen Titel «No Data – No Progress» gelangt zum Urteil, dass die Leistungen der Regierungen nicht messbar sind, weil keine Vergleichsdaten existieren. Die «Open Society Foundation» wollte in den zwölf Ländern zu sechs Themen spezifisch Daten über die Roma erfassen und diese den Daten der Mehrheitsbevölkerung gegenüber stellen. Etwa zehn Prozent der Daten über die Roma konnten erhoben werden (teilweise in Bulgarien, Kroatien und Tschechien). In vielen Staaten jedoch existieren keine brauchbaren Instrumente zur Erhebung der Daten. In anderen Staaten werden die Roma nicht als eigene Gruppe erfasst und keine Daten dazu erhoben. In den wenigen Fällen, wo Daten zwischen 2005 und 2010 verglichen werden konnten, haben sich die Werte für die Roma verschlechtert.

Bereits wird über eine Fortsetzung der Roma-Dekade diskutiert. Im «Steering Committee» in Zagreb, in dem alle Länder vertreten sind, hörte man auch selbstkritische Töne wie «if we do not succeed now, we can blame ourselves only». Es wurde im Weiteren festgehalten, dass sich in

diesem Umfeld in einem Zeitraum von zehn Jahren keine nachhaltigen Resultate erzielen lassen und dass die aktive Kooperation nicht nur der Staaten, sondern auch der Roma nötig ist. Diese «Stimme» muss erst aufgebaut werden. Offenbar ist man sich einig, dass weniger mehr bedeutet. Der Fokus für die «Dekade II» ab 2015 wird auf den Themen «Beschäftigung und Bildung» sein.

Trotz aller Einschränkungen ist die Roma-Dekade wichtig für NGOs wie Caritas Schweiz, die sich aktiv für die Rechte der Roma und für die Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse einsetzen. Caritas kann sich in jenen Ländern, die Mitglied der Dekade sind, auf die Nationalen Aktionspläne berufen. Sie kann zugleich prüfen, ob ihre Projekte die Bemühungen des Staates unterstützen oder ob sie sich im Widerspruch dazu befinden. Wenn die Projekte der Caritas der staatlichen Strategie entsprechen, kann sie diese legitimieren und den Staat einladen, sich aktiv zu beteiligen; so entstehen Synergien, die hilfreich für die Umsetzung der Strategien sind. Gleichzeitig kann die Caritas einzelne Strategien des Staates unterstützen, indem sie eine Kooperation eingeht und die Mittel des Staates mit eigenen Mitteln ergänzt.

Die Roma-Programme von Caritas Schweiz

Seit 2005 konzentriert sich das Roma-Engagement von Caritas Schweiz auf den Balkan bzw. auf die drei Länder *Bosnien-Herzegowina* (BiH), auf den *Kosovo* und auf *Rumänien*. Im Zusammenhang mit dem Erweiterungsbeitrag der Schweiz für Rumänien hat Caritas Schweiz mit ihrer Partnerorganisation Caritas Satu Mare ein Programm für drei Roma-Tageszentren in den Landkreisen Satu Mare und Maramures erarbeitet, das 2014 für vier Jahre starten wird. Das ganzheitlich aufgebaute Programm erreicht über die Tageszentren die gesamte Roma-Bevölkerung in diesen Regionen. Die Aktivitäten der Caritas richten sich in allen drei Ländern nicht ausschliesslich an Roma, sondern immer auch an andere wirtschaftlich und sozial benachteiligte Schichten der Mehrheitsbevölkerung.

BiH und Rumänien sind Mitgliedstaaten der Roma-Dekade und Kosovo verfügt über eine Roma-Strategie, ohne dass es Mitglied ist. In allen drei Ländern koordiniert Caritas Schweiz ihre Aktivitäten mit den jeweiligen nationalen Aktionsplänen. Sie achtet auf eine enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und Ministerien. Die Programme in BiH und Kosovo sind von nationaler Bedeutung und werden von den Regierungen mitfinanziert. In Rumänien ist der Staat über den Begleitmechanismus für den Erweiterungsbeitrag ebenfalls Partner der Caritas. Für die Umsetzung der Programme arbeitet Caritas meistens mit lokalen Roma-NGOs zusammen. Neben den Staaten Mittel- und Osteuropas sind die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sowie das Ausländer- und Passamt Liechtenstein (APA) die bedeutendsten Finanzierungspartner der Roma-Projekte.

Das Engagement in Bosnien-Herzegowina

Caritas Schweiz unterstützt Bosnien-Herzegowina (BiH) in zwei Aktionsbereichen der Roma-Dekade: im Wohnungsbau (seit 2008) und im Bildungsbereich (seit 2010).

Wohnungsbau

Erste Erfahrungen mit Roma machte Caritas Schweiz bereits ab 1995, nach dem Krieg, als sie in der Region grosse Wiederaufbauprogramme realisierte. Rund 70 Roma-Familien wurden damals in das Programm aufgenommen. Insbesondere in Bjeljina wurde in den Jahren 2001 und 2002 eine grössere Zahl von Roma-Familien in ein DEZA finanziertes Wiederaufbauprogramm integriert. Weil für

die Roma der Zugang zu den Wiederaufbauprogrammen aus formalen Gründen immer schwieriger wurde, legte Caritas Schweiz in den Jahren 2006 und 2007 zusammen mit der staatlichen schwedischen Entwicklungsagentur Sida (Swedish International Development Cooperation Agency) ein Spezialprogramm für Roma in der Region Sarajevo auf.

2008 folgte – ebenfalls in Kooperation mit Sida – die Umsiedlung von Roma-Familien der Siedlung Butmir in Sarajevo. 33 Familien mussten auf Betreiben der Stadt das Gebiet verlassen, weil sie im Einzugsgebiet der Quellwasserfassung der Stadt siedelten. Dieses Projekt war für Caritas der Start zu einer Kooperation mit den bosnischen Behörden zugunsten von Roma-Gemeinschaften. Auslöser für die Zusammenarbeit war näherhin der nationale Aktionsplan für Wohnungsbau innerhalb der Roma-Dekade. Zielgruppe bilden marginalisierte Roma-Familien, die vom Staatsministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge als hilfsbedürftig erfasst sind. Die Begünstigten der Wohnbauprogramme werden durch öffentliche Ausschreibungen identifiziert. Die eingereichten Anträge werden von einer Kommission, in der immer auch lokale Roma vertreten sind, nach vorgegebenen Kriterien bewertet. Die ausgewählten Kandidaten erhalten sodann eine Unterkunft schlüsselfertig erstellt, die der Grösse der Familie entspricht. Wenn möglich wird von den Begünstigten eine Eigenleistung verlangt, das kann beispielsweise die Räumung des Grundstückes von Bauschutt sein.

Die Standortgemeinden sind für die Erstellung und den Anschluss an die Basisinfrastruktur (Strom, Wasser, Abwasser) und allenfalls den nötigen Baugrund verantwortlich. Eine lokale Roma-NGO stellt in der Regel den Kontakt zu den Begünstigten sicher und berät die Familien nach Einzug in die neue Unterkunft über deren adäquate Nutzung. Bisher hat Caritas für rund 170 Familien in Sarajevo, Donij Vakuf und Mostar menschenwürdiger Wohnraum geschaffen.

Caritas Schweiz ist der wichtigste Partner des Ministeriums für Menschenrechte und Flüchtlinge in der Umsetzung des Aktionsplanes «Wohnraum» der Roma-Dekade. Rund 35 Prozent der bisher eingesetzten Mittel für diese Aktionslinie wurden durch Caritas umgesetzt.

Bildungsbereich

Von 2010–2012 baute Caritas Schweiz an sechs Schulen im Kanton Sarajevo vor allem für Roma-Kinder den Ergänzungsunterricht und so genannte «Catch-up»-Klassen auf. Dank des Projekts wurden insgesamt 386 Kinder erreicht, davon waren rund zehn Prozent keine Roma-Kinder. Insgesamt wurden 140 Roma-Kinder zusätzlich eingeschult, und 120 Kinder wurden vor dem vorzeitigen Verlassen der Schule bewahrt. Die Teilnahme von Roma-Kindern am Schulunterricht konnte von vormals rund 30 Prozent auf rund 70 Prozent gesteigert werden. Das Modell überzeugte die Schulbehörden, die ab 2013 an den sechs Schulen die Weiterführung des Systems garantierten. Dabei werden die Gehälter für die Lehrpersonen und die Sozialarbeiter vom Bildungsministerium bezahlt. Das Modell hat Pilotcharakter und kann von anderen Organisationen ebenfalls angewendet werden. Der Ansatz baut auf folgenden Pfeilern auf:

a) Mit Hilfe von speziellen Klassen und der Weiterbildung von Lehrpersonen sollen *Roma-Schüler und -Schülerinnen eine Chance zum erfolgreichen Besuch der Primarschule erhalten*. Älteren Kindern wird der Schuleintritt ermöglicht, und sie holen Verpasstes nach. Später werden sie in ihre Jahrgangsklassen integriert und beenden die obligatorische Schulzeit. Weiter erhalten die Roma-Kinder an den Schulen Unterstützung bei der Erledigung ihrer Hausaufgaben. Dasselbe gilt für die Beschaffung von Schulmaterial und Kleidern. Schliesslich wird ihnen an den Schulen eine Tagesstruktur angeboten, und es werden ihnen regelmässig einfache Mahlzeiten abgegeben.

b) Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen begleiten die Eltern, damit diese die *soziale Integration besser bewältigen können und insbesondere die Wichtigkeit des Schulbesuchs für ihre Kinder erkennen lernen*. Roma-Assistenten und -Assistentinnen gewährleisten den intensiven Kontakt zwischen Eltern und Schule, indem sie in den Schulen das Lehrpersonal unterstützen, den Informationsaustausch fördern und gemeinsame Anlässe organisieren.

c) *Speziell benachteiligte und marginalisierte Familien* erhalten in der Anfangsphase des Projektes Essenspakete, damit die Kinder nicht weiter zum Lebensunterhalt beitragen müssen und für den Schulbesuch frei sind. Diese Komponenten des Pilotprojektes von 2010–2012 werden seit 2013 an drei Grundschulen im Kanton Zenica-Doboj

angeboten, an zwei Grundschulen im Kanton Sarajevo und voraussichtlich auch an zwei Grundschulen in der Serbischen Republik.

d) Im Kanton Sarajevo werden neu Roma-Jugendliche auf den *Übertritt in die Berufsschule vorbereitet*. Die Jugendlichen werden während ihres Studiums an der Berufsschule mit Lernhilfen unterstützt. Jugendliche, für die die Hürde zu gross ist oder die die Aufnahmebedingungen nicht erfüllen, erhalten Gelegenheit, eine offiziell anerkannte Ausbildung als Fachhilfskraft zu absolvieren.

Entscheidend ist, dass in allen Projektkomponenten auch «Nicht-Roma-Kinder» aus sozial benachteiligten Familien berücksichtigt werden. Das Folgeprojekt hat eine Laufzeit von 2013–2015.

Partner der Caritas

Die Projekte sind mit den lokalen und internationalen Projektbeteiligten sehr eng vernetzt. Im Bereich *Bildung* sind beispielsweise zuständige Erziehungsministerium, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE; Durchführung spezieller Kurse), das Uno-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR (Beschaffung fehlender Identitätspapiere), die jeweiligen Sozialämter, lokale Roma-NGOs sowie die direkt betroffenen Schulen systematisch und verbindlich einbezogen. Mit der DEZA und dem Bundesamt für Migration (BFM) stehen Geber zur Verfügung, die an einem längerfristigen und nachhaltigen Engagement im Bereich der Roma in BiH interessiert ist.

Im Arbeitsfeld *Wohnraum (Housing)* beteiligen sich an der Realisierung der Projekte das Staatsministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge, Gemeinden mit ihren Diensten (Sozialamt, Strom-/Wasserwerke) sowie lokale Roma-NGO. Caritas legte im Jahre 2011 dem APA Liechtenstein eine Roma-Wohnbaustrategie vor, die jährlich die Ko-Finanzierung von zwei Wohnbau-Projekten für Roma vorsieht (mit dem Staatsministerium für Menschenrechte und Flüchtlinge als Hauptfinanzierer). Seither finanziert das APA Liechtenstein jährlich mindestens zwei Wohnraum-Projekte.

Im Zusammenhang mit der Roma-Dekade investierte Caritas seit 2007 4,15 Millionen CHF in Roma-Projekte. Von 2013 bis 2015 werden es nochmals 4,5 Millionen CHF sein, davon 2,5 Millionen CHF im Bereich Bildung.

Beurteilung des Engagements in Bosnien-Herzegowina

a) Wohnungsbau: Beurteilt man ausschliesslich die Aktionslinie «Wohnraum», so ist das Programm der Caritas Schweiz ein Erfolg. Dank klarer Selektionskriterien (mit Punktesystem) werden die Bedürftigsten einer Region ausgesucht. Der Selektionsprozess ist transparent, und er wird begründet, wenn Zweifel bestehen. Es gab auch Situationen, in denen eine Selektion revidiert wurde. Positiv zu vermerken ist, dass stets lokale Roma-NGOs die Vorselektion durchführen und später bei der Auswahl auch mitbestimmen. Die Vertreter der Roma-NGOs arbeiten eng mit den Behörden zusammen und begleiten die Bauphase. Mittlerweile ist auch die Unterhaltsfrage gelöst, indem die Bewohner im Unterhalt der neuen Wohnungen oder Häuser geschult werden.

Weil Armutprobleme immer vielschichtig sind, greift der soziale Wohnbau zu kurz, wenn er nicht durch andere Massnahmen zugunsten der Zielgruppe ergänzt wird. In der Vergangenheit hat die Caritas zu wenig auf diesen Mechanismus geachtet. Ideal wäre es, wenn Projekte so konzipiert würden, dass an einem Ort stets sämtliche vier nationalen Aktionspläne (Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, Wohnen) der Roma-Dekade zur Anwendung kämen. Dies ist jedoch nicht der Fall, weil die Aktionspläne nicht oder zu wenig koordiniert werden. Caritas wird deshalb versuchen, ihre Projektstandorte im Bereich Wohnen mit jenen im Aktionsfeld für Bildung zusammen zu führen. Flankierend sollen Einkommensprojekte geprüft werden, beispielsweise in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsprogramm der Caritas, das Kleinproduzenten unterstützt.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Koordination mit anderen Organisationen, die im Bildungs- oder Einkommenssektor tätig sind. Mögliche Partner wären USAID oder CRS (Caritas USA), die in diesen Bereichen aktiv sind. Diese Koordination hat zum Vorteil, dass die Roma-Gemeinde als Ganzes unterstützt werden kann.

Nach wie vor verbleiben vielschichtige Probleme: ungenügender Unterhalt der Häuser aufgrund von Unbeholfenheit und mangelnder finanzieller Mittel; wenig Erfahrung der lokalen Roma-NGOs im Umgang mit Behörden; fehlende bzw. unregelmässige Einkommensmöglichkeiten; kein Platz für Sammelgut usw.

b) Bildungsbereich: Das Bildungsprogramm 2010–2012 in Sarajevo hatte Pilotcharakter für BiH. Von zentraler Bedeutung war, dass Caritas Roma-Mediatoren eingesetzt hat. Diese vermittelten zwischen Schule und Schülern sowie zwischen Behörden und Eltern der Kinder. Die Behörden von Sarajevo haben das Modell übernommen und werden es weiterhin anwenden. Allerdings muss gerade für die Mediatoren eine geregelte Finanzierungsmöglichkeit gefunden werden, weil diese Stellen im bestehenden Bildungskonzept nicht vorgesehen und damit im Budget nicht berücksichtigt sind.

Ideal wäre es, wenn der gesamte Bildungszyklus, angefangen von der Vorschule über die Grundschule bis zum Berufsstudium, abgedeckt werden könnte. Es müsste auch sicher gestellt werden, dass die Kinder für diesen Zeitraum eine zuverlässige Tagesstruktur hätten. Konsequenterweise hat Caritas im Folgeprojekt 2013–2015 die Begleitung auch in die Berufsschule integriert.

Für eine globale, ganzheitliche Lösung wäre schliesslich ein lokaler Projektträger notwendig. Dies bedeutet, dass Caritas vermehrt Roma-Akteure (Vereine, Familien, Mütter) für dieses Anliegen gewinnen muss.

c) Partner: Caritas ist eng vernetzt mit den Behörden, mit internationalen Organisationen, jedoch klar weniger mit Roma-Organisationen. Hauptursache dafür ist die kleine Anzahl von vertrauenswürdigen bzw. erfahrenen Roma-NGOs. Die Roma-NGOs von BiH haben es bisher nicht geschafft, auf nationalem Niveau einen koordinierten Auftritt zu entwickeln. Entsprechend schwierig ist es, auf lokaler Ebene Roma-NGOs als Partner zu identifizieren.

Caritas hat im Wohnbau-Programm verschiedentlich die Erfahrung gemacht, dass im Projektgebiet erst eine Roma-NGO gegründet werden musste. Unter den internationalen Organisationen sind die Aktivitäten dank einer Plattform gut vernetzt und abgesprochen. «Advocacy» für Roma-NGOs würde bedeuten, diese aktiv zu fördern und finanziell zu unterstützen, damit sie durch Aktivitäten in die ihnen zugeordnete Rolle wachsen könnten. Zur gleichen Einschätzung gelangt die Zwischenevaluation der Roma Dekade: Roma-Organisationen bzw. Vertreter der Roma-Gemeinde müssen vermehrt in die Planung und Umsetzung der Projekte mit einbezogen werden. Voraussetzung dazu sind vertrauenswürdige, fähige Roma-NGOs.

Das Engagement im Kosovo

Soziale und schulische Integration sowie Stärkung der politischen Interessenvertretung

Caritas Schweiz hat von 2003 bis 2005 in Prizren ein erstes Häuserbauprogramm für 50 Roma-Familien realisiert. Daran anschliessend, seit 2005, unterstützte die Caritas die Roma-Gemeinschaft in Prizren mit Gemeinwesen-Arbeit, mit der Einschulung von Roma-Kindern sowie mit Projekten zur Verbesserung der Infrastruktur in den ärmeren Roma-Quartieren. Dabei arbeitete Caritas mit zwei Roma-NGOs zusammen – mit der auf Bildungsarbeit spezialisierten «Initiative 6» mit Sitz in Prizren, und mit der auf Kultur- und Medienarbeit spezialisierten Organisation «Durmish Aslano». Besonders «Initiative 6» ist eine erfahrene Organisation, die in Prizren viel für ihre Gemeinschaft erreicht hat. «Initiative 6» engagiert sich vor allem im Bildungsbereich. Ihr Leistungsausweis besteht unter anderem im Umstand, dass es ihr gelungen ist, Roma aus Prizren den Zugang zu Berufsschulen bzw. Roma in Pristhina die Absolvierung eines Universitätsstudiums zu ermöglichen.

Seit 2009 konzentriert die Caritas ihre Unterstützung in Zusammenarbeit mit den beiden Roma-Organisationen auf die schulische Integration von Roma-Kindern sowie die Verstärkung der politischen Partizipation der Roma auf der Ebene der Gemeinde. «Initiative 6» hat bereits an der Erarbeitung des pädagogischen Sektorplans des nationalen RAE-Integrationsplans («Roma, Ashkali and Egyptian Communities») teilgenommen, der 2008 von der kosovarischen Regierung verabschiedet wurde. Zur Umsetzung braucht es kommunale Aktionspläne und Gemeinden, die dafür entsprechende Mittel zur Verfügung stellen. Dank gemeinsamer Lobby-Arbeit von Caritas, OSZE und Initiative 6 ist es gelungen, dass die Gemeinde Prizren 2012 einen kommunalen Aktionsplan für die Integration der Roma verabschiedete. Seither engagieren sich die Caritas und die Roma-Partner für deren Umsetzung.

Ab 2006 hat Caritas Schweiz ihre Zusammenarbeit mit Roma auf die Roma-Gemeinschaft Ali Ibra in Gjakova ausgeweitet. 2007 richtete die Caritas in der Siedlung Ali Ibra in einem bestehenden Gemeinschaftszentrum einen Pilot-Kindergarten ein, der seither allen Kindern im Alter von fünf bis sechs Jahren einen modernen Unterricht und die erfolgreiche Einschulung in die städtische, albanische Volksschule ermöglicht. Dringendstes Anliegen ist für diese

Roma-Gemeinschaft, die in einer informellen Siedlung am Rande einer Mülldeponie lebt, jedoch die umfassende Verbesserung ihrer Wohnverhältnisse geblieben. 2009 erreichte die Caritas, bei der Gemeinde Gjakova, dass diese Land für eine Umsiedlung zur Verfügung stellte. Im September 2009 vereinbarten die Caritas, die Gemeinde Gjakova, die Roma Gemeinschaft Ali Ibra und zwei Ministerien der Regierung im Kosovo eine Projektzusammenarbeit, um die notwendige Umsiedlung zu realisieren und dadurch zu einer umfassenden Verbesserung der Wohnsituation sowie zur Integration der Roma-Gemeinschaft in Gjakova beizutragen.

Zwischenbilanz und Projektperspektiven

a) *In der Gemeinde Prizren* sichert «Initiative 6» in Kooperation mit der Caritas die schulische Integration der Roma-Kinder durch Elternarbeit, pädagogische Unterstützungsmassnahmen und Lobby-Arbeit bei der Gemeinde. Im multi-ethnisch geführten Kindergarten erhalten jährlich 160 Kinder, wovon mindestens 30 Roma, einen integrationsfördernden Unterricht. Die schulische Entwicklung der Kinder wird dabei von der Roma Partner-Organisation «Initiative 6» weiter begleitet und unterstützt.

Das Gemeinschaftszentrum Jeta e Re erfüllt sowohl eine Integrationsfunktion im Roma-Quartier wie auch eine wichtige Brückenfunktion zwischen Quartier und Gemeinde, indem es zahlreiche Informations- und Kursmöglichkeiten anbietet, die den Zugang zu den städtischen Fürsorge-, Gesundheits- und Arbeitsdiensten fördern und auch Angebote von anderen NGOs bekanntmachen.

2012 genehmigte die Gemeinde den mit den zivilgesellschaftlichen Partnern ausgearbeiteten kommunalen Aktionsplan zur Integration der Roma in Prizren. Seither engagieren sich die Caritas und ihre zivilgesellschaftlichen Partner, die Umsetzung dieses Planes zu überwachen und einzufordern. Sie engagieren sich dafür, dass von der Gemeinde die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden, und nehmen gemeinsam das Monitoring der Umsetzung wahr. Das Projekt läuft bis Ende 2014.

b) *In der Gemeinde Gjakova* ist die zweite von drei Projekt- und Bauetappen in der Siedlung Ali Ibra realisiert. 64 Familien konnten inzwischen in zeitgemässe Reiheneinfamilienhäuser mit Strom-, Wasser- und Kanalisationsanschluss umziehen. Gleichzeitig führte das Projekt dazu,

dass die Roma Gemeinschaft sich organisiert hat und ihre Interessen bei der Stadt besser vertreten kann. Durch die gemeinsame Lobby-Arbeit konnte erreicht werden, dass die Kinder gleichen Zugang zu den städtischen Schulen haben wie die Kinder der Mehrheitsbevölkerung.

Den Roma haben die Behörden auch den gleichen Zugang zur städtischen Fürsorge und zu den städtischen Gesundheitsdiensten zugesichert. 2010 besuchten 104 Kinder die Volksschule. Im Schuljahr 2012/2013 sind bereits 234 Kinder (95 Prozent der Roma-Kinder im Schulalter) integriert.

Im Rahmen der Reorganisation der städtischen Mülldeponie ist es dem Projekt gelungen, 23 Roma eine geregelte Arbeit zu vermitteln. Dank des Projekts fanden weitere zehn Roma im Bereich des Baus und der Blechverarbeitung eine neue Arbeit; ausserdem erzielten sechs junge Roma-Frauen als Schneiderinnen oder Coiffeusen ein Einkommen durch Heimarbeit. Wie in Prizren konnten die Caritas und ihre Partner auch in Gjakova erreichen, dass die Gemeinde einen kommunalen Aktionsplan für die Integration der Roma bewilligte.

Das Projekt der Umsiedlung soll bis Ende Mai 2014 abgeschlossen sein.

Beurteilung des Engagements im Kosovo

Im Kosovo verfolgt Caritas einen integrierten Projektansatz. In Prizren erfolgt dies auf der Basis der Zusammenarbeit mit zwei Roma-Organisationen, in Gjakova ist die notwendige Umsiedlung ein zentraler Faktor. Aufgrund begrenzter finanzieller Mittel konzentriert sich Caritas dabei ganz besonders auf die Bereiche Bildung und politische Partizipation / Interessenvertretung, in Gjakova zusätzlich auf den Bereich Wohnen und Infrastruktur. Im Bildungssektor, dem Bereich der schulischen Integration, kann Caritas dabei besondere Erfolge aufweisen. In den Projektgebieten wird die schulische Integration der Roma weitgehend gesichert, und zwar vom Kindergarten bis zur Sekundarschule.

Im Bereich der politischen Partizipation können zwar Erfolge ausgewiesen werden – etwa mit der Bewilligung der kommunalen Aktionspläne in Prizren und Gjakova sowie dem verbesserten Zugang zur Schule und zu den kommunalen Fürsorge- und Gesundheitsdiensten. Die Gemeinden stellen aber noch zu wenig Mittel für die Umsetzung der Pläne ein. Ebenfalls ist es wichtig, dass sich die Roma-

Gemeinschaften besser organisieren und vermehrt auch Jugendliche und Frauen bei der politischen Lobby-Arbeit einbeziehen.

Die ökonomische Integration der Roma in Gjakova hat ebenfalls Erfolge aufzuweisen in den Bereichen «Solid Waste Management» und im Bauwesen. Herausforderungen bleiben jedoch im Bereich Berufsausbildung für Roma-Jugendliche, in der Einkommensschaffung für Roma-Frauen und in der Sicherung von traditionellen Einkommensmöglichkeiten durch Kleintierhaltung, die im Widerspruch steht zu den Stadtentwicklungsplänen in Gjakova.

Caritas Schweiz investierte von 2002 bis 2012 rund 3 Millionen CHF in Roma-Projekte in Kosovo. Von 2013 bis 2015 werden es rund 1,8 Millionen CHF sein.

Das Engagement in Rumänien

Verbesserung der Lebenssituation von Roma in Satu Mare und Maramures

An den drei Standorten Ardud, Baia Mare und Turulung in den Bezirken Satu Mare und Maramures realisiert Caritas Satu Mare mit Unterstützung von Caritas Schweiz seit Jahren drei Tageszentren, hauptsächlich für Roma-Kinder aus umliegenden Roma-Siedlungen, aber auch für Kinder aus sozial und wirtschaftlich benachteiligten Familien der Mehrheitsbevölkerung. Die Zentren bieten den Kindern und Jugendlichen eine Tagesstruktur, die ihnen den Besuch der Schule ermöglicht und ihnen gleichzeitig in verschiedenen Lebensbereichen Unterstützung garantiert. Das «Social Inclusion»-Projekt setzt besondere Schwerpunkte in der Bildung junger Roma. Indem die Tageszentren ab Januar 2014 Teil des Erweiterungsbeitrages der Schweiz an Rumänien werden, können die Aktivitäten auf die Bereiche Gesundheit und Gemeindeentwicklung ausgedehnt werden.

Das Projekt hat zum Ziel, über die zwei Sektoren *Bildung und Gesundheit* die Lebensverhältnisse und damit die Zukunftsperspektiven vor allem jüngerer Generationen von Romas nachhaltig zu verbessern. Die Arbeit in einem dritten Sektor betrifft die Ausbildung von Personal in den Tageszentren und von Angestellten öffentlicher Dienste für die Arbeit mit der Zielgruppe. Die Caritas führt seit Jahren drei Tageszentren in Ardud, Baia Mare und Turulung in

den Regionen Satu Mare und Maramures. Die Aktivitäten ab 2014 konzentrieren sich jedoch nicht nur auf die Zentren: Zusammen mit der Organisation CRSR («Resource Center for Roma Communities Foundation») wird Caritas in den Gemeinden tätig werden und sich in der Gemeindeentwicklung mit Schwerpunkt Jugend- und Elternarbeit engagieren. Das Projekt realisiert wichtige Zusatzangebote in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Caritas wählt bewusst einen systemischen Ansatz im Wissen, dass für Armut und soziale Ausgrenzung die Verknüpfung mehrerer Ursachen ausschlaggebend ist. *Dabei folgt Caritas dem Konzept von «Social Inclusion» als einem Recht aller auf Teilhabe am politischen, kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben der Gemeinschaft.* Wichtig ist zudem, dass die Angebote den Hintergrund der Begünstigten berücksichtigen, sie in die Erarbeitung dieser Angebote mit einbeziehen und auf den kulturellen Werten und dem bestehenden Wissen der Begünstigten aufbauen.

a) Zugang zu Bildung: Mitglieder der Roma-Gemeinschaft und anderer sozial benachteiligter Gruppen in Ardud, Baia Mare und Turulung erhalten einen verbesserten Zugang zu Bildung und erhöhen damit ihre Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt. Aufbauend auf bestehenden Angeboten der Caritas realisiert das Projekt ergänzende Angebote, die ermöglichen, dass ein Kind vom Besuch des Kindergartens als Vorbereitung auf den Schuleintritt, über Lernunterstützung und Nachhilfeunterricht während der obligatorischen Schuljahre bis hin zur Berufsberatung und zu Unterstützungsangeboten (beispielsweise Zusatzlehren) während der Ausbildung begleitet und gefördert wird. Dabei kommt den Tageszentren die Aufgabe zu, für Kinder und Jugendliche eine zuverlässige Tagesstruktur sicher zu stellen, die ihnen ein geeignetes Lernumfeld garantiert.

b) Zugang zu Gesundheit: Reduktion des Gesundheitsrisikos aufgrund von Armut für die Mitglieder der Roma-Gemeinschaft und anderer sozial benachteiligter Gruppen in Ardud, Baia Mare und Turulung. Im Infrastrukturbereich erhalten die Roma-Gemeinden Zugang zu sauberem Trinkwasser. Über die Tageszentren bietet Caritas verschiedene Aktivitäten im Gesundheitsbereich an: Geburtsvorbereitung, Säuglingsernährung, verschiedene Kursangebote zum Thema Gesundheit, Impfprogramme, Benutzung von Duschen. Zentral dabei ist, dass alle Begünstigten freien Zugang zum rumänischen Gesundheitssystem erhalten. Caritas will ein Netzwerk von Ärzten aufbauen, die bereit

sind, Roma zu behandeln. Diese Angebote im Gesundheitsbereich sind notwendig, damit Roma physisch und psychisch in der Lage sind, ihre Kapazitäten und Potenziale bestmöglich nutzen zu können.

c) Ausbildung von Personal: Die Bildungs- und Gesundheitsangebote für die Begünstigten in Ardud, Baia Mare und Turulung wie auch für Gemeinschaften an anderen Standorten werden von Fachpersonen realisiert. Die spezifische Ausbildung und Weiterbildung von Personal, das mit Roma arbeitet sowie die Professionalisierung des Personals aus öffentlichen Institutionen wie Schulen oder Ministerien im Gesundheits- und Sozialbereich ist von zentraler Bedeutung.

d) Wissenssicherung: Caritas baut in Satu Mare ein Kompetenzzentrum auf, das einerseits die Wissenssicherung und Wissensweitergabe zum Ziel hat, etwa durch die Erarbeitung eines Handbuchs zur Führung eines Tageszentrums, und andererseits bestehendes Wissen in Form von Literatur und Dokumentationen Interessierten zugänglich macht. Das Zentrum wird eine eigene Homepage führen, über die es von Interessierten kontaktiert und genutzt werden kann.

Die Investitionen von 2014 bis 2017 betragen rund 4,6 Millionen CHF.

Beurteilung des Rumänien-Engagements

Das Projekt startete im Herbst 2013. Im Vergleich zu den Projekten in BiH und Kosovo soll ein wesentlicher Punkt hervorgehoben werden:

Während die Projekte in BiH und Kosovo einzelne Sektoren der Roma-Dekade abdecken (in BiH Bildung/Wohnbereich, in Kosovo Bildung, politische Partizipation und Stärkung der Zivilgesellschaft), deckt das Rumänien-Projekt ausser dem Bereich Wohnen alle Sektoren ab (Bildung, Einkommen, Gesundheit, eingeschlossen «Community Development»). Ein wesentlicher Vorteil ist, dass die drei Zentren in Rumänien bereits seit vielen Jahren geführt werden. Die Roma-Gemeinden schätzen das Angebot einer Tagesstruktur für ihre Kinder; es muss nicht erst eine Vertrauensbasis geschaffen werden. Es handelt sich um die Weiterführung und Weiterentwicklung eines bestehenden Angebotes, das dank der Unterstützung aus dem Erweiterungsbeitrag ausgedehnt und auf der Basis einer

systematischen Vernetzung gestaltet werden kann. In der Annahme, dass die rumänischen Behörden mindestens einige Angebote mittragen werden, wird es aufschlussreich sein, zu sehen, welchen Zusatznutzen das Projekt für die Begünstigten schaffen kann.

Partner: Caritas Satu Mare hat 20 Jahre Erfahrung im Umgang mit Roma-Gemeinden. Für die Weiterentwicklung der drei Tageszentren ist diese Erfahrung sehr wertvoll. Für die Konzeption und Umsetzung der Gesundheitskomponente steht mit der Organisation «SASTIPEN» aus Bukarest ein sehr kompetenter Partner zur Seite. SASTIPEN ist keine Roma-Organisation, beschäftigt jedoch viele Roma.

Für die Konzeption und Umsetzung der «Community Building»-Komponente arbeitet Caritas zusammen mit der Organisation CRCR (Resource Center for Roma Communities Foundation) aus Cluj. Die Organisation ist ebenfalls keine reine Roma-Organisation, wie bei SASTIPEN sind jedoch mehrere Roma angestellt. Beide Organisationen geniessen in Rumänien eine ausgezeichnete Reputation. Die beiden Organisationen sind zwei von vier Verfassern des «Open Society Reports 2012» über die Fortschritte der Roma Dekade in Rumänien.

Da das Projekt aus dem Erweiterungsbeitrag der Schweiz an Rumänien finanziert wird, werden in Rumänien regelmässig Konferenzen mit Roma-Organisationen stattfinden.

Lessons Learnt und Herausforderungen

Aus dem bisherigen Engagement von Caritas Schweiz in den drei Ländern lassen sich verschiedene Lessons Learnt ableiten. Beispielsweise hatte die Auswertung der Projekte in BiH und in Kosovo Einfluss auf die Gestaltung des Programms in Rumänien. Die folgenden Lessons Learnt zeigen, dass es sich lohnt, Erfahrungen gegenseitig auszutauschen, selbst wenn Projektkontext und Projektziel sehr verschieden sind:

Lesson Learnt 1: Stichwort Synergien

Das Roma-Programm in Rumänien baut auf den Erfahrungen der Caritas mit der Roma-Arbeit in BiH und Kosovo auf. Zentral sind dabei die Kompetenzen der Caritas im Bildungsbereich, insbesondere mit der Entwicklung einer friedensorientierten modernen und praxisbezogenen Kindergartenpädagogik, in der Elternarbeit, in schulischen Ergänzungsangeboten und in der Zusammenarbeit mit den lokalen Schulbehörden. Ebenfalls verfügt die Caritas über ausgewiesene Kompetenzen in den Bereichen Häuserbau/sozialer Wohnungsbau und Quartierinfrastrukturen sowie im Bau und Betrieb von Gemeinschaftszentren. Schliesslich hat Caritas auch wichtige Erfahrungen im «Policy Dialog» zwischen den Roma-Organisationen und den Behörden sammeln können. Diese Erfahrungen und Kompetenzen sollten weiter analysiert und dokumentiert werden, so dass Synergien effektiver genutzt werden können.

Die einzelnen Roma-Gemeinschaften sind in der Regel sehr isoliert; sie besitzen ihre eigenen Kulturen und ihre eigene Geschichte, und sie leben auch in sehr unterschiedlichen politisch-institutionellen Kontexten. Daher müssen die thematischen Strategien immer auch an die unterschiedlichen Kontexte der einzelnen lokalen Roma Gemeinschaften angepasst werden.

Das Synergiepotenzial besteht im Fachwissen einer Institution, die in verschiedenen Kontexten Erfahrungen aufgebaut hat. Das in diesem Dokument gesammelte Wissen soll regelmässig nachgeführt werden.

Lesson Learnt 2: Stichwort Roma-Dekade

Die Zwischenauswertungen von Swisspeace und anderen Institutionen wie der «Open Society Foundation» zeigen, dass die Roma-Dekade bisher in keinem der vier Zielbereiche signifikante und vor allem belegbare Verbesserun-

gen für die Roma gebracht hat. Mit wenigen Ausnahmen sind es nicht die Regierungen, die den Prozess vorantreiben. Es sind die ausländischen NGOs zusammen mit den nationalen Roma-Organisationen, welche die Akzente setzen und Prozesse initiieren, unterstützt von ausländischen Regierungen, von der Weltbank und von der Europäischen Union, die in den Zielländern verschiedene Finanzierungskanäle anbietet (z. B. der Roma Education Fund, kurz REF, der auch von der Schweiz alimentiert wird).

Der zentrale Gewinn der Roma-Dekade besteht darin, dass zwölf Staaten in vier Aktionsfeldern einen verbindlichen Aktionsrahmen formulieren und sich zu seiner Umsetzung verpflichten. NGOs können sich darauf berufen und haben es einfacher, Kooperationen mit Behörden einzugehen und ihre Projekte nachhaltiger zu gestalten.

Lesson Learnt 3: Stichwort Planung

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen gilt es, unter dem Stichwort Planung die folgenden Aspekte zu reflektieren:

- Umfeld/Kontext beachten und berücksichtigen; jede Roma-Gemeinschaft bzw. jede Roma-Siedlung hat einen eigenen politischen, rechtlichen, institutionellen Kontext.
- Auf bestehende Werte (kulturelle Werte, Erfahrungen) der jeweiligen Roma-Gemeinde aufbauen.
- Roma-Gemeinschaften, Roma als NGO-Partner bzw. Begünstigte in Projektplanung mit einbeziehen.
- Multi-ethnische Gemeinschaftsstrukturen besonders fördern, Projekte mit Roma als Begünstigte müssen langfristig angelegt sein.
- Ein systemischer Projektansatz hat sich bewährt.
- Die Koordination mit anderen Akteuren vor Ort ist unverzichtbar.
- Realistische Lösungen verfolgen: beispielsweise Voraussetzungen schaffen für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt anstatt Konzentration auf «traditionelle Roma-Handwerke», die, wenn überhaupt, nur einer kleinen Minderheit das Überleben sichern können.
- Beachtung des «do no harm»-Prinzips als eines wichtigen Gebots im Umgang mit Minderheiten.

Die verschiedenen Akteure sind bereits in der Planungsphase eines Projektes zu evaluieren und aktiv einzubeziehen.

Lesson Learnt 4: Stichwort menschliche Ressourcen

- Caritas braucht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Roma sind (Sozialarbeiterinnen, Lehrerinnen).
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen systematisch für den jeweiligen Kontext vorbereitet, motiviert und ausgebildet sein (regelmässige Weiterbildung und Betreuung der Mitarbeitenden).

Lokale Mitarbeiter sind von Vorurteilen gegenüber Roma nicht ausgenommen. Das lokale Personal ist für die Situation der Roma zu sensibilisieren; es muss entsprechend ausgebildet werden.

Lesson Learnt 5: Stichwort Behörden

- Die zuständigen öffentlichen Stellen frühzeitig in die Projektplanung mit einbeziehen. Das Beispiel des «Roma Education»-Projekts in Sarajevo zeigte: Indem die Schulbehörden konsequent in die Planung und später in die Ausführung mit einbezogen wurden, entwickelten sie «ownership». Das Projekt erhielt starke nationale und internationale Beachtung, was den Behörden zu einem guten Image verhalf. Resultat des Netzwerkes ist, dass die zusätzlichen Gehälter für Lehrer und Sozialarbeiter vom Staat nach Projektabschluss weiter finanziert werden.
- Projekte bieten für die Vermittlung zwischen Behörden, Mehrheitsbevölkerung und Roma-Gemeinden immer eine Chance, um Vorurteile abzubauen.
- Die meisten Roma-Projekte benötigen grundsätzlich die Kooperation der Behörden, die mindestens im öffentlichen Bereich die Weiterführung garantieren sollten (z. B.: Unterhalt von Bildungsinfrastruktur, Gehälter für Lehrer und Sozialarbeiter bzw. staatliche Angestellte). Wenn möglich ist vor Projektbeginn auf Garantien zu achten.

NGOs sollen nicht die Aufgaben des Staates übernehmen. Deswegen müssen die Behörden aktive Partner in der Erarbeitung eines Projekts sein. Sie verantworten die Weiterführung bzw. die Integration der Projekte in das öffentliche System.

Lesson Learnt 6: Stichwort Partner

- Es braucht einen lokalen Partner: Sowohl lokal verankerte Roma-NGOs wie auch NGOs mit inter-ethnischem Ansatz schaffen Vertrauen. Dadurch wird die Zusammenarbeit mit den Behörden einfacher. Lokale Partner erhalten eher lokale Unterstützung und sind glaubwürdiger.
- Lokale Roma-NGO in Planung mit einbeziehen und ihnen im Projekt Verantwortung übergeben.
- In den Aufbau und die Entwicklung von Roma-NGOs investieren, um zuverlässige Partner zu haben.
- Nach Möglichkeiten direkte Zusammenarbeit mit der lokalen Roma-Gemeinde suchen, selbst wenn es keine «offiziellen» Vertreter sind.

Caritas Schweiz arbeitet über lokale Partnerorganisationen und unterstützt diese in ihrer weiteren Entwicklung. Dies gilt vor allem für die Zusammenarbeit mit Roma-NGOs. Nur in Ausnahmefällen ist Caritas Schweiz unmittelbar implementierende Organisation.

Lesson Learnt 7: Stichwort Bildung

- Das Zusammenspiel zwischen Lehrern, Sozialarbeiterinnen und Roma-Mediatoren ist zentral für eine erfolgreiche Integration der Roma-Kinder in die Schule. Die entscheidende Rolle hat der Roma-Mediator. Er ist Bindeglied in der Schule zwischen Kindern und Lehrerschaft, er vermittelt zwischen Kindern/Eltern und Sozialarbeiterinnen, und er schafft Zugang zu der Roma-Gemeinde, weil er von dieser akzeptiert wird.
- Für eine verbesserte Integration der Kinder in der Schule muss das ganze Umfeld sensibilisiert und geschult werden; nicht nur die Lehrerschaft, sondern das gesamte Personal, das in Kontakt mit den Schülern steht.
- Bildung ist zentral für Integration.
- Roma-Eltern schicken ihre Kinder in die Schule, weil sie einerseits Vertrauen in das Projekt gewonnen haben (indem sie merken, dass ihre Kinder gerne in die Schule gehen und dass sie von den anderen Kindern akzeptiert werden) und weil Familien, die es sich wirtschaftlich nicht leisten konnten, von Caritas unterstützt werden.

- Die Einführung von Elterntreffen, mit Beteiligung von Nicht-Roma- und Roma-Eltern, entspannt die Situation zwischen den Parteien von Anfang an. Vorurteile werden abgebaut und schaffen ein Klima des Wohlwollens.
- Roma-Kinder dürfen gegenüber anderen Kindern in der Schule nicht bevorzugt werden. Dies würde sich kontraproduktiv für die Zielgruppe auswirken.
- Um grössere Wirkung zu erreichen, sollten wenn immer möglich alle Bildungsstufen, vom Kindergarten bis zur Berufsschule, in ein zukünftiges Projekt integriert werden.
- Um den Übertritt von der Primarschule in eine weiterführende Schule zu erleichtern, sollten wirtschaftlich gefährdete Kinder finanziell unterstützt werden.
- Quantitative und qualitative Studien über die Schulsituation von Roma-Kindern und -Jugendlichen würden Reformschritte im Bildungssystem beschleunigen. Mit anderen Worten: Roma benötigen eine starke, politische und soziale Lobby.
- Im Schulbereich nach Möglichkeit keine Parallelsysteme aufbauen: Der Staat ist verantwortlich, für alle Kinder und Jugendlichen Zugänge zu Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen. Diese Verantwortung soll ihm durch Caritas-Projekte nicht abgenommen werden
- In Schule und Kindergarten nach Möglichkeit Inklusion, nicht Segregation betreiben. Nur so kann interkulturelles Lernen gefördert werden. Beide Seiten (Roma wie Nicht-Roma) haben Hindernisse zu überwinden.
- Um Inklusion und Integration zu ermöglichen, müssen gewisse Voraussetzungen geschaffen werden. Beispielsweise Angebot von Waschmöglichkeiten, Bereitstellung von Kleidung und Schulbedarf, damit Kinder nicht von Anfang an zu Aussenseitern werden.
- Tagesstrukturen schaffen Sicherheit für die Kinder.
- Viele Roma-Kinder sprechen keine Roma-Sprache und/oder wissen wenig über ihre Identität als Volksgruppe. Roma-Sprache und die eigene Geschichte gehören in den Stundenplan für Roma-Kinder. Roma-Schüler und -Schülerinnen sollen erfahren, dass sie eine eigene Geschichte haben.

Bildung ist der zentrale Faktor für eine langfristige, nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen für Roma-Gemeinschaften.

Lesson Learnt 8: Stichwort Gender

- In BiH wurden Roma-Mütter gezielt über verschiedene Kursangebote angesprochen. Sehr gut besucht waren Schreib- und Lesekurse. Indem die Mütter Schreiben und Lesen lernten, begannen sie sich für die Ausbildung ihrer Kinder zu interessieren.
- Die Einschulung der Kinder bietet Chancen für den Zugang zum Beziehungs- bzw. zum Familiensystem der Kinder. Die daraus entstehende Elternarbeit verbessert wiederum Chancen, dass die Kinder weiterhin die Schule besuchen.
- Roma-Gemeinschaften haben in Bezug auf die geschlechtliche Rollenteilung andere Vorstellungen als die Mehrheitsbevölkerung. Caritas muss sich verstärkt mit diesen Vorstellungen auseinandersetzen, um die Roma als Gemeinschaft besser verstehen zu lernen.
- Durch den Zugang zum Beziehungssystem der Kinder lassen sich erst Themen wie Zugang zu Gesundheitsversorgung und Kinderförderung, aber auch die häufig vorkommende häusliche Gewalt thematisieren.
- Roma haben teils andere Wertvorstellungen über den Umgang und die Erziehung ihrer Kinder als die Mehrheitsbevölkerung. Beispielsweise absolvieren in allen drei Ländern die Mädchen in der Regel die Grundschule, dann werden sie von ihren Eltern von der Schule genommen.
- Wertvorstellungen der Roma-Gemeinschaften in Bezug auf das Rollenverständnis zwischen Mann und Frau lassen sich in vielen Bereichen nicht in Einklang mit den Vorstellungen der Mehrheitsbevölkerung bringen.

Für die erfolgreiche schulische Integration und für eine bessere Zukunft der Roma-Kinder ist der Zugang zum Beziehungssystem der Kinder zentral. Dabei kommt den Müttern der Kinder eine Schlüsselrolle zu.

Lesson Learnt 9: Stichwort Wohnungswesen

- Wohn- und Häuserprojekte alleine garantieren noch keine nachhaltige Verbesserung der Lebensverhältnisse.
- Miteinbezug anderer Komponenten wie Bildung oder Einkommen schaffen erst Nachhaltigkeit.
- Begünstigte eines Housing-Programms erfahren eine markante Veränderung der Wohn- und Lebensqualität. Zur Erhaltung dieser Qualität sind Unterhaltungsprogramme für die Bewohner eine gute Erfahrung mit vielversprechenden Resultaten.
- Miteinbezug lokaler Roma-NGOs und Delegation von Aufgaben an diese ist eine Chance für die weitere Entwicklung der Roma-Gemeinde.

Housing-Projekte für Roma-Gemeinschaften sind nachhaltiger, wenn sie die Partizipation der Roma einbeziehen und fördern sowie generell in Verbindung mit Einkommen schaffenden Projekten stehen.

Lesson Learnt 10: Stichwort Siedlungsbau

- Umsiedlungsprojekte benötigen eine lange Vorbereitungszeit.
- Die Zielsetzungen des Projektes müssen mit allen Beteiligten (Behörden, Roma-Gemeinschaft) im Detail vertraglich festgehalten werden.
- Der Miteinbezug der Roma-Gemeinde in der Gestaltung der Siedlung ist unerlässlich.
- Die aktive Mithilfe der Roma-Gemeinde einfordern.
- In Etappen bauen, damit Anpassungen möglich sind.
- Der Lebensweise vieler Roma Rechnung tragen – z. B. keine Wohnblöcke bauen, Zäune vor dem Haus vorsehen, um die Privatsphäre der Familie zu berücksichtigen, Platz für Sammelgut schaffen, einfache handwerkliche Arbeiten ermöglichen, Platz für die Kleintierhaltung planen.
- Begleitende Massnahmen für die Gemeinde realisieren wie Bildungsprojekte, Arbeitsbeschaffung und Gemeindeentwicklung.
- Wenn möglich lokale Roma-NGOs mit einbeziehen.
- Leistungen der Behörde sind vor Projektstart vertraglich fixiert.

Das Beispiel der Roma-Siedlung in Giacova, Kosovo zeigt, dass Tierhaltung und Platz für Sammelgut von zentraler Bedeutung beim Siedlungsbau für eine Roma-Gemeinde sind.

Lesson Learnt 11: Stichwort Herausforderungen

- Ausbildung und Motivation des lokalen Personals der Mehrheitsbevölkerung, das mit Roma arbeitet.
- Roma haben teilweise andere gesellschaftliche Werte und Kulturen als die Mehrheitsbevölkerung. Dabei ist vorsichtig abzuwägen, was kultureller Anspruch ist und was dem gesellschaftlichen Bild der Mehrheitsbevölkerung verpflichtet ist. Eine zusätzliche Dimension sind die Menschenrechte wie das Recht auf Bildung. Roma in Mittel- und Osteuropa werden durch die Mehrheitsbevölkerung und die nationale Politik diskriminiert.
- Die Verarmung der Staaten durch Wirtschaftskrise spielt ebenfalls eine Rolle.
- Roma sind jedoch auch misstrauisch gegenüber der Mehrheitsbevölkerung und den Behörden.
- Roma haben eine Eigenverantwortung, dieses gegenseitige Misstrauen abzubauen, und sich auch besser zu organisieren, dabei ebenso Frauen und Jugendlichen Chancen zu geben und die Interessenvertretung effektiver zu gestalten.
- Stärkung von Roma Organisationen.
- Begrenzte finanzielle Mittel und Notwendigkeit der langfristigen Projektausrichtung.
- Entwicklung einer glaubwürdigen, ganzheitlichen Roma-Strategie, welche die unterschiedlichen Kontexte der Roma-Siedlungen und die unterschiedliche Situation der Roma-Minderheit in den verschiedenen Ländern berücksichtigt, die aber thematisch fokussiert und mit anderen Akteuren koordiniert ist.
- Eine Volksschule, die Diskriminierung ausschliesst und gegenseitiges bzw. interkulturelles Verständnis fördert.

Die Herausforderungen in der Unterstützung von Roma-Gemeinden sind vielschichtig. Zentral für eine erfolgreiche Roma-Strategie ist, dass sich die Organisation langfristig verpflichtet, thematisch fokussiert vorzugehen, und die Koordination mit anderen Akteuren sicher stellen kann. Gleichzeitig muss sie sich immer wieder hinterfragen, ob das, was sie tut, zu einer nachhaltigen und positiven Veränderung für die Zielgruppe beiträgt.

Perspektiven für ein zukünftiges Roma-Engagement

Roma-Gemeinschaften

Das seit den 80er Jahren gestiegene Interesse der westlichen Staaten an den Roma hat dazu geführt, dass die Roma sich mit der Unterstützung dieser Länder zu organisieren angefangen haben. Länder wie Rumänien haben heute starke Roma-Organisationen, die sich für die Rechte ihrer Gemeinschaft einsetzen. Andere gute Beispiele kennt die Caritas aus BiH und aus dem Kosovo. In Zukunft werden noch mehr lokale Roma-Organisationen an Kompetenzen gewinnen und sich zu zuverlässigen Partnerorganisationen entwickeln.

Mitgliedstaaten der Roma-Dekade

Die Zwischenbilanz der Roma-Dekade im Jahr 2010/11 kommt zu einem durchgezogenen Ergebnis hinsichtlich der erzielten Resultate. Trotzdem gelangen die Vertreter der zwölf Mitgliedstaaten an ihrem letzten «Steering Committee» in Zagreb 2012 zum Schluss, dass ab 2016 eine Fortsetzung der Roma-Dekade notwendig ist. Das «Steering Committee» ist der Auffassung, dass die Gelder gebündelt werden müssen. Es will in Zukunft Bildung und Beschäftigung favorisieren, anerkennt jedoch gleichzeitig, dass die andern Ziele wie Gesundheit und Wohnungswesen ebenso wichtig sind. Eine Fortsetzung der Dekade bedeutet, dass diese Staaten für längere Zeit bereit sein werden, sich für bessere Lebensbedingungen der Roma-Minderheiten einzusetzen. Dadurch werden sie zu wichtigen Partnern.

Die internationale Gemeinschaft

Die «Open Society Foundation» und die Weltbank als Mitbegründer der Roma-Dekade begrüßen die Fortsetzung der Roma-Dekade und werden ihre Engagements ebenfalls fortsetzen. Diese Position vertritt auch die Europäische Union, die seit Jahren finanzielle Mittel und Fonds für Roma-Initiativen zur Verfügung stellt und mindestens sechs Fonds nennt, die für Roma-Projekte in den entsprechenden Ländern angerufen werden können (siehe «Working together for Roma Inclusion», «the EU Framework explained»): http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/working_together_for_roma_inclusion_en.pdf). Westeuropäische Länder wie Deutschland, Schweden aber auch die Schweiz haben in ihren Entwicklungsstrategien für Mittel- und Osteuropa die Roma-Gemeinschaften im Fokus und

stellen ebenfalls finanzielle Mittel zur Verfügung oder beteiligen sich an entsprechenden Projekten.

Die Internationale Gemeinschaft scheint gewillt, langfristig in bessere Lebensbedingungen für die Roma in ihren Herkunftsländern in Mittel- und Osteuropa zu investieren. Dabei spielt es keine Rolle, dass diese Länder durchaus eigene Interessen verfolgen. Es ist kein Geheimnis, dass die Personenfreizügigkeit für die Bürger der neuen Mitgliedstaaten in Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Italien gemischte Gefühle ausgelöst hat.

Nichtregierungsorganisationen (NGOs)

Die internationalen NGOs werden auch in Zukunft wichtige Akteure für Roma-Projekte sein. Entscheidend wird sein, dass sich die NGOs in den Kernbereichen absprechen und koordinieren. Ausländische NGOs sind für lokale Roma-Organisationen wichtig, weil sie einerseits in der Lage sind, in die Entwicklung der lokalen Partner zu investieren, und andererseits haben sie eine wichtige Funktion in der Vermittlung zwischen Roma und Behörden bzw. Mehrheitsbevölkerung.

Caritas Schweiz

Zielsetzungen und Orientierungsrahmen

Das vorliegende Dokument steckt den Rahmen für Caritas Schweiz ab, innerhalb dessen sie sich längerfristig für die Roma-Gemeinschaften in Mittel- und Osteuropa einsetzen wird. Grundlage für das Engagement der Caritas ist ihre Strategie 2015. Darin werden BiH und Kosovo als Schwerpunktländer der Caritas Schweiz definiert. Eine Ausnahme bildet das Programm in Rumänien, das Teil des Erweiterungsbeitrages der Schweiz an Rumänien ist.

Inhaltlich wird sich Caritas Schweiz an den vier Zielsetzungen der Roma-Dekade (Bildung, Gesundheit, Einkommen, Wohnungswesen) orientieren. Zusätzlich konzentriert sich Caritas Schweiz auf die Bereiche «Community Development», Partnerförderung und «Advocacy»-Arbeit. Bis 2015 ist das Caritas-Engagement in diesen Bereichen durch die Strategie 2015 vorgegeben. Caritas hat in den letzten Jahren Wissen und Erfahrung in der Roma-Arbeit aufgebaut und wird beides auch weiter entwickeln. Dabei werden die Programmverantwort-

wortlichen von den Caritas-Fachstellen Friedensförderung (konfliktsensitives Arbeiten) und Gender unterstützt.

Caritas Schweiz sucht nicht um jeden Preis eine Erweiterung auf andere Projektländer. Sie würde jedoch ein neues Engagement prüfen, wenn der Kontext stimmig ist und die finanziellen Mittel es erlauben, längerfristig planen zu können. Kurzfristige Engagements machen nur Sinn, wenn es sich um ein spezifisches Segment in der Planung eines lokalen Partners handeln würde.

Wichtig ist für die Caritas, sich in Zukunft zum Thema «Social inclusion / Roma Inclusion» vermehrt international (beispielsweise im internationalen Caritas-Netzwerk) wie auch in der Schweiz zu vernetzen, um eigene Erfahrungen weiter zu geben und um von den Erfahrungen anderer Partner zu profitieren.

Die nachfolgenden Arbeitsprinzipien beschreiben die Arbeitsweise der Caritas Schweiz für ihr Roma-Engagement.

Arbeitsprinzipien

In ihrer Arbeit mit Roma-Gemeinschaften lässt sich Caritas Schweiz vom Prinzip der «Social Inclusion» leiten:

- Caritas Schweiz versteht unter dem Begriff «Social Inclusion» einen Prozess, der darauf abzielt, die Fähigkeiten und Möglichkeiten marginalisierter Menschen zu steigern, damit sie eine faire Teilhabe an der politischen, rechtlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Sphäre haben.
- Caritas will mit ihren Projekten diesen Prozess ermöglichen, erleichtern und beschleunigen.

Konkret bedeutet dies:

- *Teilhabe an politischer Sphäre:* Möglichkeiten und Fähigkeiten, gesellschaftliche Weichenstellungen, die das eigene Leben beeinflussen, mitzugestalten und bei der Entscheidungsfindung angemessen mitzuwirken.
- *Teilhabe an rechtlicher Sphäre:* Möglichkeiten und Fähigkeiten, Rechtsgüter (z. B. Nicht-Diskriminierung, Rechtssicherheit, Recht auf fairen Prozess usw.) wirksam einzufordern.
- *Teilhabe an ökonomischer Sphäre:* Möglichkeiten und Fähigkeiten, seinen Lebensunterhalt selbständig zu bestreiten.

- *Teilhabe an gesellschaftlicher Sphäre:* Möglichkeiten und Fähigkeiten, soziale Beziehungen zu anderen Menschen zu unterhalten, die über das rein Politische, Ökonomische oder Rechtliche hinausgehen und wichtiger Teil unserer Identität sind.

Zusätzlich orientiert sich Caritas Schweiz an den «10 Common basic principles for roma inclusion» (http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/whatworksfor_roma_inclusion_en.pdf).

Die Arbeit der Caritas Schweiz beruht auf diesen zehn Prinzipien von «Social Inclusion» für Roma-Gemeinschaften. Das Angebot der Caritas Schweiz wird jedoch immer auch Nicht-Roma mit einbeziehen. Der grösste Fehler wäre es, den Roma einen Status zu geben, der sie in der Konsequenz von der Mehrheitsbevölkerung separieren würde. Das Ziel darf nicht – um jeden Preis und immer – die Assimilation der Roma an die Mehrheitsbevölkerung sein. Vielmehr geht es darum, das Besondere und die unterschiedlichen Identitäten der Roma zu bewahren und ihnen gleichzeitig in der Gesellschaft den Platz einzuräumen, der ihnen legitim zusteht.

Autor: Erich Ruppen, Programmverantwortlicher Asien/Europa
E-Mail: eruppen@caritas.ch
Telefon: +41 41 419 23 13

Wir helfen Menschen.

Löwenstrasse 3
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr.14075
NPO-Label, Reg.-Nr.22116

