FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
Nachrichten aus Ungarn

7/2011
Juli

Zur Integration der Roma-Minderheiten – Anforderungen und Lösungen

Kornélia Magyar
Direktorin, Magyar Progressive Institute

1. Die Roma-Integration – eine gesamteuropäische Aufgabe

Mit etwa 10-12 Millionen Angehörigen sind die Zigeuner[1] Europas größte Minderheit mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an der Gesamtbevölkerung in Rumänien, Bulgarien, Ungarn, der Slowakei, Tschechien sowie Spanien. Da das Recht auf Freizügigkeit einen der Hauptpfeiler der europäischen Integration bildet, ist die politische, gesellschaftliche und ökonomische Integration dieser vernachlässigten Minderheit nicht länger eine innere Angelegenheit der Nationalstaaten.

Auf dieser Erkenntnis beruht die dringende Notwendigkeit, eine europäische Rahmenstrategie für die Roma-Integration auszuarbeiten. Die ungarische Regierung hat dazu im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2011 eine Initiative ergriffen, deren Schritte sich wie folgt zum gegenwärtigen Zeitpunkt zusammenfassen lassen:

Am 9. März nahm das EP einen Bericht der ungarischen EP-Abgeordneten Lívia Járóka zur Erarbeitung einer europäischen Roma-Strategie mit großer Mehrheit an. Am 5. April bestätigte die Europäische Kommission die Rahmenstrategie der EU-Kommissare Vivien Reading und László Andor und verwies die Einzelheiten ihrer Ausarbeitung in die Kompetenz der Mitgliedsstaaten. Diese Strategie stützt sich teilweise auf den Járóka-Bericht, mit allerdings einigen wichtigen Besonderheiten (s.u.). Nachdem am 19. Mai auch die Sozialminister der Mitgliedsstaaten die Empfehlung der Kommission angenommen hatten, bestätigen auch die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten auf ihrer Ratssitzung am 24. Mai die neue EU-Rahmenstrategie. Danach sollen alle EU-Mitgliedsstaaten bis Dezember 2011 nationale Romastrategien ausarbeiten, die im Frühjahr 2012 von der Kommission anhand der vor Ort vorgenommenen Bewertungen seitens der Experten der Europäischen Grundrechteagentur begutachtet werden. Es ist weiter vorgesehen, dass binnen 4-5 Jahren spürbare Veränderungen zur Integration der Roma eintreten.

Obwohl die „Zigeunerfrage“ im politischen und publizistischen Diskurs Ungarns zumeist nur im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit oder bei Themen wie Diskriminierung oder Armut auftaucht, herrscht in der Fachliteratur seit geraumer Zeit Einvernehmen in der Hinsicht, dass es sich um ein sehr komplexes Problem

[1] Zigeuner als soziologische Kategorie ist in mehrfacher Hinsicht ein problematischer Begriff, einerseits wegen seiner außerordentlich problembehafteten Konzeptualisierung und andererseits aufgrund der Tatsache, dass Zigeuner auch als ethnografische Kategorie außerordentlich vielschichtig sind und aus verschiedenen Untergruppen bestehen, deren Besonderheiten, sprachlich-kulturelle Gewohnheiten und traditionell-kollektive Probleme völlig unterschiedlich sind. Im westlichen Sprachgebrauch hat sich vielfach der verkürzte Sammelbegriff „Roma“ durchgesetzt. Er wird unter gleichzeitigem Verweis auf die Problematik der Terminologie auch hier verwendet.

handelt. Jedes Programm zur Roma-Integration muss sich auf Gebiete wie Bildung, Beschäftigung, Gesundheitswesen, Familie, Verkehr, Wohnungswesen und regionale Unterschiede, also im Grunde genommen auf alle Kompetenzbereiche der modernen Staatsgewalt beziehen. Die Integration der Roma ist damit eine gesamtgesellschaftliche Frage und stößt zugleich an einen Komplex von Problemen, der viele Dimensionen besitzt und schwer abzugrenzen ist. Selbst bei optimistischsten Annahmen werden sich über eine lange Zeit hinweg nur langsam Fortschritte und Teilergebnisse erreichen lassen.

Ähnlich wie die vielfältigen Probleme selbst kann auch deren andauernde Ungelöstheit bzw. Eskalierung mit Konsequenzen unterschiedlicher Art und Schwere verbunden sein. In dieser Hinsicht ist eine genauere Betrachtung möglicher Gefahren auf gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, politischer und moralischer Ebene nötig.

Während die allgemeine Überalterung und zahlenmäßige Abnahme der Gesellschaften in Europa gemeinhin bekannt ist, gehen die demografischen Tendenzen im Falle der Roma-Bevölkerung in die entgegengesetzte Richtung. Für Ungarn bedeutet das zum Beispiel, dass die Roma bei den unter 50-Jährigen einen Anteil von etwa 50 % an der erwerbsfähigen Bevölkerung haben werden. Sollte die Integration der Zigeunerminderheiten misslingen, würde das die ethnischen Konflikte weiter verschärfen und erhebliche gesellschaftliche Kosten bedeuten. Im zurückliegenden Jahrzehnt haben Ereignisse wie die Hungeraufstände in der Slowakei oder die Abschiebungspolitik in Italien und Frankreich deutlich die soziale Sprengkraft dieses Problems erkennen lassen.

Die derzeitige Dynamik demografischer Prozesse bedeutet aus wirtschaftlicher Sicht, dass Roma immer mehr vom Arbeitsmarkt verdrängt werden und damit ein massenhaftes Anwachsen der Arbeitslosenzahlen. Während die Beschäftigungsrate bei einer erfolgreichen Integration dieser Minderheitengruppen potenziell um 5-10 % und das BIP um mindestens 4-5 % (anderen Schätzungen zufolge 5-10 %) steigen könnten[2], würde das Ausbleiben ihrer Integration heute den aktiven Bevölkerungsschichten, die das Sozialversicherungssystem finanzieren, unabsehbare Lasten auferlegen. Darüber hinaus müssten enorme BIP-Einbußen hingenommen werden wie die Konservierung der allgemeinen Rückständigkeit von Regionen mit einer bedeutenderen Roma-Minderheit.[3]

Selbst wenn die Konflikte im Zusammenleben von Roma und Nicht-Roma auf dem heutigen Niveau verblieben, würde das tragische politische Folgen haben. Vor allem könnten sich zuspitzende Konflikte immer mehr zu einem Nährboden für die Erstarkung rechtsextremer politischer Formationen sowie Aktivitäten verschiedener paramilitärischer Organisationen und rassistischer Terrorgruppen werden. Es wäre somit naiv zu erwarten, dass sich in Zukunft die Konflikte gerade bei vermehrten gegenseitigen Verächtlichkeiten und angesichts der derzeitigen demografischen Tendenzen nicht weiter zuspitzen. Im Gegenteil: Nicht nur ihre Zahl, sondern auch ihre Intensität kann noch beträchtlich anwachsen.

Gleichzeitig steigt mit zunehmender Roma-Bevölkerungszahl und ihrem wachsenden gesellschaftlichen Gewicht die Möglichkeit der politischen Bewusstseinsbildung und Eigenständigkeit, was sich - sofern eine starke, autonome, selbstbewusste und kooperationsfähige Roma-Intelligenz entsteht - möglicherweise auch auf das Parteiensystem auswirkt: einerseits in den traditionellen Parteien mittels einer entschlosseneren Vertretung von Roma-Interessen (in Ungarn scheint dies bei einem Bevölkerungsanteil von 50 % zwangsläufig zu sein) und andererseits mittels der Gründung von eigenständigen Roma-Parteien. Vom jeweiligen Stand der Roma-Integration hängt dann nur noch ab, welche Auswirkungen eine solche politische Aktivität auf den Charakter der demokratischen Öffentlichkeit hat. Früher oder später könnten sich auch unter der Roma-Bevölkerung extremistische Elemente in Gestalt von bewaffneten Selbstschutz-, paramilitärischen oder gar

[2] Welche Bedeutung ein solches Wachstum hat, lässt sich sehr gut anhand der Tatsache zeigen, dass bei einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von 3 % ohne größere Haushaltseinsparungen das wichtigste (derzeit noch völlig irreal erscheinende) wirtschaftspolitische Ziel der Regierung, die Senkung der Staatsverschuldung auf unter 50 %, erreicht werden könnte.

[3] Eine der wichtigsten Erkenntnisse in der Roma-Strategie der Europäischen Union ist die, dass ethnische Voreingenommenheit nur ein Faktor für die fehlende Integration der Zigeuner ist. Eine wichtige Rolle spielt dabei ferner, dass die Roma zum überwiegenden Teil in strukturschwachen „Getto"-Regionen und kleinen Dörfern leben, d. h., es gibt eine Überschneidung zwischen dem Ausmaß des ethnisch „farbenblinden" Elends und dem der ethnischen Spannungen.

separatistischen Gruppen formieren, die auf fortdauernde Ausgrenzung und Diskriminierung mit einer gegen die Mehrheitsgesellschaften gerichteten Ideologie, mit Gewalt oder sogar Terror antworten. Auch bürgerkriegsähnliche Konflikte in einzelnen Ländern lassen sich als „worst-case-scenario“ nicht ausschließen.

Angesichts der Tatsache, dass es sich um die mitgliederstärkste Minderheit Europas handelt, die überall verstreut in der Mehrheitsgesellschaft lebt, würde eine Zuspitzung der zuvor beschriebenen Probleme praktisch alle Gruppen der europäischen Gesellschaften nachteilig betreffen, mit einer einzigen Ausnahme: rechtsextreme Parteien und Bewegungen, die ethnisch-kulturelle Konflikte schüren[4]. Obwohl diese Gruppen ihren eigenen Zielsetzungen zufolge nicht nur, aber an erster Stelle für die „Lösung der Zigeunerfrage“ kämpfen, würde gleichzeitig die Überwindung der Probleme ihrer Politik zumindest teilweise den Boden entziehen.

Ein bezeichnendes Beispiel dafür ist unter anderem die Jobbik-Partei in Ungarn, der die Konflikte im Zusammenleben von Roma und Nicht-Roma zuerst bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 und dann bei den ungarischen Parlamentswahlen 2010 zum Sprung unter die Wahl-Gewinner verhalfen. Aus dem politischen Auftreten der Jobbik inner- und außerhalb des Parlaments sowie ihrer schwankenden Popularität kann als wichtigste Schlussfolgerung gezogen werden, dass sie auch heute die „Zigeunerfrage“ als ihr erstrangiges Thema mit dem größten Potenzial betrachtet.

Während die Jobbik in den ersten sechs bis neun Monaten nach den Wahlen in 2010 sichtbar an Boden verloren hatte, konnte sie sich Anfang dieses Jahres unter Ausnutzung der Auseinandersetzungen in Gyöngyöspata und anderer Roma und Nicht-Roma-Konflikte wieder verbessern. Ursache für den Popularitätsverlust war einerseits, dass der Fidesz bei symbolischen Themen, die für die Jobbik typisch sind, an Boden gewonnen hat (doppelte Staatsbürgerschaft, Trianon-Gedenktag) und andererseits die rechtsextreme Partei im Parlament auf einer schwachen rechtlichen Basis agiert sowie fachpolitisch inkompetent ist. Während in Ungarn die für den Rechtsextremismus typische, antisemitische, homophobe oder christlich-fundamentalistische Thematik nur in Teilen der Gesellschaft auf Unterstützung trifft, die sich auch in der Parteienpräferenz erkennen lässt, hat die Zigeunerfeindlichkeit in viel breiteren Schichten Wurzeln geschlagen.

Frühere Forschungsstudien des Instituts „Magyar Progresszív Intézet“ und auch zahlreiche andere Erhebungen zeigten, dass etwa zwei Drittel der ungarischen Wähler mehr oder weniger extremen zigeunerfeindlichen Haltungen und Äußerungen zustimmen. Noch dazu ist dies ein Gebiet, auf dem es Fidesz und KDNP selbst mit einer noch radikaleren Rhetorik nicht mit der extremen Jobbik aufnehmen können, es sei denn, sie wollten sich von der politischen Gemeinschaft der gemäßigten europäischen Konservativen verabschieden.

2. Eine Einschätzung des Europäischen Rahmens Nationaler Roma-Strategien – politische Absichten in Ungarn und Europa

Zur Integration der Roma als allgemeinem politischen Ziel besteht unter den demokratischen Parteien in Europa Konsens, und in gewissem Sinne sogar unter einem Teil der Rechtsextremen. Das Problem besteht gerade darin, wer den wesentlichen Inhalt dieses Konsenses interpretiert und wie.

Bei der Integration der Roma handelt es sich nämlich nicht um einen eindeutigen oder objektiven Begriff. So könnte er zum Beispiel bedeuten, dass Ungleichheiten beseitigt werden, in dem die Roma in den Arbeitsmarkt und sozial integriert, aus ihrer tiefen Armut geholt und die Mentalität der Gesellschaft insgesamt verändert werden. Das wäre die linke und liberale Lesart. Demgegenüber betonen bestimmte Strömungen unter den Rechtskonservativen, wie wichtig bei der Integration der „Wille“ der Minderheit und ihr „Beitrag“ zur Lösung des Problems sind. Dieser Interpretation zufolge sind die Ursachen für Konflikte im Zusammenleben von Roma und Nicht-Roma in erster Linie nicht soziologischer Natur und Vorurteile der Mehrheit, sondern die Passivität der Minderheit und der einseitige Mangel am Willen zur Veränderung. Dieser An-

4 Aufgrund des besonderen historischen Hintergrundes ist hier in erster Linie von rechtsextremen Bewegungen in den postsozialistischen Ländern Osteuropas die Rede, deren Hauptthema auch heute nicht die muslimische Zuwanderung, sondern die rassistische Auslegung des Integrationsdefizits in Bezug auf die zahlenmäßig viel größere Zigeunerbevölkerung ist, die infolge der Umstrukturierungen nach der politischen Wende aus der Volkswirtschaft praktisch ausgeschlossen wurde und auch ihre traditionelle gemeinschaftlich-kulturelle Basis verloren hat.

satz birgt jedoch mindestens zwei Probleme in sich:

Wie bei allen größeren Minderheiten betrachtet man die außerordentlich heterogene Gruppe der Roma als einen homogenen Block mit möglicherweise gemeinsamem Willen oder gemeinsamen Motiven. Die Minderheit der Roma, die sich infolge ihrer verstreuten, atomisierten und nicht zuletzt sozialen Lage politisch zumeist passiv verhält, lässt sich nicht zentral „befehligen“ und es wäre problematisch, von ihr „vom Schreibtisch aus” eine kollektive Interpretation des Integrationsproblems und eine „kooperative“ Haltung einzufordern. Die vermeintliche Unfähigkeit der Roma als homogener Block zur Zusammenarbeit ist sehr geeignet darüber hinwegzutäuschen, dass mögliche Integrationsbemühungen des Staates gescheitert sind oder es solche gar nicht gibt.

Damit sind wir beim Schlüsselproblem im Zusammenhang mit dem Rahmenplan der EU-Roma-Strategie: Zunächst muss festgehalten werden, dass die Absicht, eine gemeinschaftliche Strategie zu schaffen, ganz allgemein auf keinen Fall als „taktischer Schritt“ bezeichnet werden kann. Aus der langen Geschichte der Vorbereitungsphase muss an erster Stelle die gründliche und innovative Arbeit von Lívia Járóka hervorgehoben werden (erste Roma-Abgeordnete im Europäischen Parlament und Fidesz-Mitglied der ungarischen EP-Delegation), die ganz entscheidend Charakter und Inhalt der Empfehlung, die später die Europäische Kommission ausgearbeitet und die Mitgliedsstaaten schließlich auch verabschiedet haben, mitbestimmte. Neben der Tatsache, dass die meisten positiven inhaltlichen Elemente aus dem Járóka-Bericht übernommen wurden, ist auch hervorzuheben, dass ihr Bericht einen viel breiteren gemeinschaftlichen Wirkungskreis für die Umsetzung der Strategie vorgesehen hätte.

Außer Zweifel steht, dass der ursprüngliche Vorschlag im langen Entscheidungsprozess tatsächlich an zahlreichen Punkten erheblich aufgeweicht wurde. Hierfür ist der Hauptgrund in den unterschiedlichen Interessen der EU-Mitgliedsstaaten selbst zu suchen. Als wichtigste Institution der Europäischen Union für die Vorbereitung von Entscheidungen hat sich die Kommission von der Absicht leiten lassen, dem Rat eine Empfehlung vorzulegen, für deren Annahme eine reale Chance bestand. Eine „Empfehlung“ der Kommission, die Brüssel größere Kompetenzen als je zuvor eingeräumt, einheitliche Ziele und Instrumente bis ins Detail geregelt sowie Sanktionen für den Fall der Nichtumsetzung beinhaltet hätte, wäre im Rat kaum mehrheitsfähig gewesen. Deshalb folgte sie dem Motto „weniger ist mehr als gar nichts“ und entschied sich für eine minimale Kompromisslösung.

Wie sehr die Ambitionen zurückgeschraubt und nationalen Einwänden gegen die letztendlich angenommene Kommissionsempfehlung Rechnung getragen wurden, zeigt sehr anschaulich die Abänderung des Dokumententitels. Während der Járóka-Bericht die Wichtigkeit einer „europäischen Roma-Strategie“ hervorhob, erhielt die Kommissionsempfehlung den Titel „EU-Rahmen für Nationale Romastrategien“, was einen erheblichen Wandel in der Herangehensweise an diese Problematik widerspiegelt. Gemessen an den ursprünglichen Absichten ist es demnach nur gelungen, anstelle eines einheitlichen EU-Maßnahmenplanes den Rechtsrahmen für die Beobachtung und Koordinierung der nationalstaatlichen Programme sowie die EU-Prinzipien und Grundsätze festzulegen, die bei deren Ausarbeitung zu berücksichtigen sind. Somit können die Mitgliedsstaaten auch weiterhin in eigener Kompetenz die Einzelheiten ihrer Romastrategien festlegen. Die Europäische Kommission wird dann diese in Wahrnehmung ihrer Monitoring-Funktion nur anhand allgemeiner Richtlinien und Vorschläge bewerten und Empfehlungen aussprechen – aber ohne die Möglichkeit, Rechenschaft zu fordern oder Sanktionen zu verhängen. Besonders fehlt in der Kommissionsempfehlung der so genannte „Belohnungsmechanismus“, der noch im Járóka-Entwurf zu finden war. Dessen Zweck wäre es gewesen, eine erfolgreiche Umsetzung mit Hilfe von Mittelzuweisungen zu motivieren, die nachträglich aus der Leistungsreserve des Kohäsionsfonds gezahlt worden wären. Ohne diese Regelung besitzt der Rahmen im Grunde genommen keine direkten Anreize mehr.

Die Maximalziele derjenigen, die die europäische Romastrategie erträumten, sind demnach zwar bei Weitem nicht erreicht worden. Man kann aber dennoch sogar in mehrfacher Hinsicht von wirklichen Fortschritten sprechen.

Zuallererst zählt schon als bemerkenswertes Ergebnis, dass sich die Europäische Union zum ersten Mal in ihrer Geschichte mit der Lage der Roma im Rahmen einer EU-Strategie befasst.

Das zeigt, dass die gesamteuropäische Relevanz dieser Frage auch auf institutioneller Ebene anerkannt worden ist (das wird übrigens auch in der am 24. Juni angenommenen Kommissionsempfehlung betont). Wichtig zu erwähnen ist hierbei ferner, dass die Rahmenstrategie auch in der Betrachtungsweise des Problems insofern neuartig ist, als sie den Versuch unternimmt, die ethnischen, wirtschaftlichen und sozialen Komponenten dieser Problematik systematisch miteinander zu verbinden. Was die konkreten inhaltlichen Elemente anbelangt, so kann als größtes Ergebnis wohl die Zielsetzung betrachtet werden, Krisenkarten, wie sie im Járóka-Entwurf vorgeschlagen werden, anzufertigen. Damit ist gemeint, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet haben, anhand einheitlicher Indikatoren[5] und nach Kleinregionen gegliedert die von tiefer Armut und sozialer Ausgrenzung am stärksten betroffenen „Krisengebiete" zu registrieren. Deren Situation soll mit zielgerichteten Strukturfördermitteln in erster Linie aus den Haushalten der Nationalstaaten und, wenn nötig, durch Bereitstellung von EU-Mitteln verbessert werden. Eine Entwicklungs- und Integrationspolitik dieser Art kann für die am stärksten betroffenen Roma-Gemeinschaften aber nur dann nutzbringend sein, wenn sie nicht den Anschein erweckt, nur Roma-Gruppen allein begünstigen zu wollen. Ansonsten liefert sie der Mehrheitsbevölkerung, die ebenfalls in tiefer Armut leben, nur einen Vorwand für wachsenden Antiziganismus. Als weitere wichtige Voraussetzung erfolgreicher Roma-Strategien zeigt sich, dass die Mitgliedsstaaten Roma-Zivilorganisationen verstärkt in die Planung und Umsetzung der Programme einbeziehen sollten.

Insgesamt kann man bei einer Einschätzung des Europäischen Rahmens für Nationale Romastrategien von einer Mischung aus gut gemeinten und ermutigenden Schritten nach vorn sowie „Sicherheitsbremsen", die tatsächliche Lösungen verzögern, sprechen. Entstanden ist diese Mischung in erster Linie infolge eines entschlossen geführten Kampfes um die noch verbliebenen Bereiche nationalstaatlicher Souveränität und des Manövrierens der Kommission mit dem Ziel, einen minimalen Konsens zu erreichen. Ähnlich wie Lívia Járóka in ihrer Erklärung vom April kann man feststellen, dass die Strategie letztendlich ein Schritt in die richtige Richtung ist, wobei sie „in zahlreichen Punkten mutiger, deutlicher und entschiedener sein könnte".

Für Ungarn ist die erste und wichtigste Frage in diesem Zusammenhang, wie die amtierende Regierung die „Zigeunerfrage" begreift: als Frage der öffentlichen Ordnung, als soziale oder als gesellschaftspolitische Frage. Gleich zu Beginn der Legislaturperiode hatte der für Roma-Fragen zuständige Staatssekretär für soziale Integration Zoltán Balog betont, wie wichtig das neue Regierungs-Programm für „Gemeinwohlarbeit" als Integrations-Instrument sei. Im Grunde genommen handelt es sich hierbei jedoch um die Fortsetzung eines Beschäftigungs-Programmes der vorherigen sozialistischen Regierung „Weg zu Arbeit". Zu den Programmen für Gemeinwohlarbeit früherer Regierungen lässt sich aber feststellen, dass sie zumindest teilweise erfolgreich waren. Nicht erreicht wurde das erklärte Ziel, Langzeitarbeitslose wieder auf den realen Arbeitsmarkt zurückzuführen. Gleichzeitig wuchs der Anteil derjenigen, die Gemeinwohlarbeit leisten, auf das Eineinhalbfache, Armut und soziale Spannungen vor Ort wurden gemindert. Wird dieser Ansatz nun auch bei den Roma in Ungarn fortgesetzt, so bedeutet das, dass die Regierung die Betonung darauf legt, die sozialen Spannungen zu lösen, was aber nicht unbedingt auch eine Lösung der Roma-Frage selbst bedeutet.

Bei den angekündigten Regierungsmaßnahmen weist nur wenig darauf hin, dass die Regierung auch langfristig dieses Problem zu lösen beabsichtigt. Begreift man die Roma-Frage in Ungarn ausschließlich als soziale Frage, greift man langfristig gesehen zu kurz, denn die Integration der Roma ist in Ungarn vor allem eine kulturelle und bildungspolitische Frage. Bedingt durch die Segregation im Schulbereich haben Romakinder nicht das gleiche Wissen. Sie werden nicht mit den gleichen Chancen ins Leben und auf den Arbeitsmarkt entlassen. Auch Vorurteile in der Mehrheitsbevölkerung werden durch das segregierte Schulwesen verstärkt. Das geringe Bildungsniveau und diskriminative gesellschaftliche Umfeld sind für die Roma-Minderheit und letztlich auch für die gesamte ungarische Gesellschaft ein „tödliches Gemisch". Von der Regierung geht somit keinerlei Signal aus, wonach sie das Problem an der Wurzel zu lösen beabsichtigt, was teilweise aus rein politisch-strategischem Blickwinkel erklärt

[5] Mithilfe der sogenannten Laeken-Indikatoren wird das Ausmaß der Ausgrenzung unter Berücksichtigung der Einkommensarmut und –ungleichheiten, Arbeitslosigkeit, Bildungsteilnahme, Gesundheits- und Wohnbedingungen, des Entwicklungsstandes der Verkehrsinfrastruktur sowie der Lebenserwartung gemessen.

werden kann: Das Programm zur Aufhebung der Segregation verspricht keinen schnellen Erfolg, weil seine Wirkung an allgemeinbildenden Schulen in 4-5 Jahren und auf dem Arbeitsmarkt gar erst in 15-20 Jahren zu spüren wäre.

3. Erfolgreiche Beispiele der Roma-Integration in Ungarn

Die Integration der Roma kann in Ungarn - ungeachtet des überwältigenden Wahlsieges von Fidesz-KDNP bei den Parlamentswahlen und ihrem nachfolgenden Triumph bei den Kommunalwahlen – nicht einmal ansatzweise zentral und allein „von oben gesteuert" verwirklicht werden, sondern bedarf der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen mit den örtlichen Kommunen, Zivilorganisationen, Kirchen und nicht zuletzt den Bürgern vor Ort. Darauf verweisen bestehende „best-practice-Modelle" aus den Regionen, wie z.B. Integrations-Programme in Szeged und Hódmezővásárhely, bei denen die Schulbildung als ein Schlüsselbereich im Kampf gegen soziale Ausgrenzung (wie in der EU-Rahmenstrategie) den Schwerpunkt bildet. In Umsetzung dieser Programme konnte die zutiefst rechtswidrige und moralisch unvertretbare Praxis der Segregation in den vergangenen Jahren mit wohl durchdachten und ausgearbeiteten Maßnahmen, die Rechtsvorschriften sowie die institutionelle Struktur und Finanzierung betrafen, erfolgreich eingedämmt werden. Trotz zahlreicher Unterschiede zwischen den Einzelheiten der Programme sind die Hauptstoßrichtungen und Schritte bei ihrer Verwirklichung durchaus vergleichbar.

Mit diesen Programmen waren zwei Zielsetzungen verbunden: einerseits die bestehende Segregation abzuschaffen und andererseits ihre weitere Ausbreitung im Keim zu ersticken. Sowohl in Szeged als auch in Hódmezővásárhely war der erste Schritt nach Feststellung der Rechtsverletzung die Schließung der Schulen mit Segregation. In Hódmezővásárhely wurden zehn Einrichtungen in fünf neuen Schulen zusammengelegt, während man in Szeged die Schüler einer geschlossenen Schule auf elf andere verteilte. Dabei lag das Hauptaugenmerk darauf, dass 1. Schüler, die auch ihrem Wohnsitz nach segregiert sind, den gleichen sozialen Hintergrund haben, nicht wieder zusammen an einen Ort kommen und 2. sie zu diesem Zweck in Schulen integriert werden, die den früheren segregierten am entferntesten liegen. Mit anderen Worten: eine dominant mehrheitliche Zusammensetzung aufweisen. Bei der Unterbringung der Schüler wurden ferner menschliche Aspekte berücksichtigt[6], wie die Integrierung von Geschwistern an einer Schule, die Trennung von Kindern verfeindeter Familien, Schülerzahl pro Klasse in den neuen Schulen oder ob die gleichen Fremdsprachen wie in den vorherigen Schulen erlernt werden können. Beachtet wurde auch, dass die neuen Schulen nach Möglichkeit leicht zu erreichen sind. War das nicht der Fall, stellte die Gemeinde für weit von der Schule wohnende Kinder die kostenlose Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel sicher.[7] Um sowohl den Schülern als auch den Lehrkräften die Integration zu erleichtern, wurden auch Lehrer aus den alten Schulen zusammen mit den Schülern versetzt, die dann als sogenannte Mentoren oder Entwicklungspädagogen den Kindern bei der Eingliederung halfen, Kontakt zwischen Eltern und neuen Lehrern hielten und diesen mit Rat und Tat zur Seite standen. Dazu kam ein sog. Studenten-Mentorprogramm hinzu, das in Zusammenarbeit mit Universitäten und Fachgruppen bzw. Zivilorganisationen entwickelt worden war und in dessen Rahmen sich qualifizierte Lehramtsanwärter (Pädagogik- und Psychologiestudenten höherer Studienjahre) an diesem Prozess der Integration in die neuen Schulen beteiligten. So trafen sie sich zum Beispiel regelmäßig mit den neuen Schülern und deren Eltern, organisierten für sie zusammen mit den Schülern der Mehrheit gemeinsame Aktivitäten und trugen auf diese Weise dazu bei, die Probleme bei der Eingewöhnung und Integration zu meistern.

Während des gesamten Integrationsprozesses wurde, besonders in Szeged, darauf geachtet, einerseits alle Informationen für eine gründliche Vorbereitung zu beschaffen, um den Betroffenen die „De-Segregationsmaßnahmen" (einschließlich der schädlichen Auswirkungen der Segregation) verständlich zu machen und zu

[6] Eine der wichtigsten Neuerungen bei den hier erläuterten Programmen bestand darin, dass der formal integrierte Unterricht nicht als Endziel, sondern als Vorbedingung definiert worden war. Man gab sich also nicht damit zufrieden, Roma- und Nichtroma-Schüler gemeinsam in einer Einrichtung zu unterrichten, sondern bemühte sich auf dieser Basis um eine vollständige Integration („Inklusion"), d. h. die tatsächliche Eingliederung.

[7] Das zeigt, wie viel sich selbst mit knappen kommunalen Mitteln erreichen lässt. Insgesamt handelt es sich um einige Hundert Schüler. Abgesehen von denjenigen mit längeren Anfahrtswegen waren es pro Stadt ein oder zwei Dutzend, was nur geringe Aufwendungen für die kommunalen Budgets erforderte.

begründen sowie Eltern bzw. Schüler zu betreuen und seelisch zu unterstützen. All das verminderte die Schwere eines potenziellen, durch die radikalen Veränderungen ausgelösten Schocks und nahm den damit einhergehenden Konflikten die Schärfe. Nicht weniger wichtig war die Zusammenarbeit mit Fach- und Zivilorganisationen bzw. den Kirchen, die in praktisch jede Phase der Vorbereitung und Umsetzung dieser Programme einbezogen wurden. Fachlich und finanziell[8] leisteten überwiegend die Kommunen Hilfe. Daneben wurden auch staatliche und EU-Mittel verwendet. Letztendlich konnten binnen 2-3 Jahren dank der fachlich fundierten Umsetzung greifbare und sichtbare Ergebnisse bei der sozialen und schulischen Integration besonders schwer benachteiligter Kinder erreicht werden. Ein weiterer Beweis für den Erfolg dieses Modells in den beiden Städten ist die Tatsache, dass es nach kurzer Zeit in die Modellprogramme der Europäischen Union aufgenommen wurde.

Ein weiteres erfolgreiches Integrations-Programm wurde von der Direktorin der Grundschule von Hejőkeresztúr, Dr. Kovács-Nagy, nach einer an der Stanford University entwickelten Methode an ihrer kommunalen Schule eingeführt. Ziel dieser Methode ist es sicherzustellen, dass Kinder in einer heterogenen Gemeinschaft (in der Roma- und Nichtroma-Kinder gemeinsam lernen), unabhängig von ihrem sozialen und kulturellen Hintergrund, bei Abschluss der 8. Klasse den gleichen Wissensstand aufweisen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass Kinder, die mehr sprechen, sich verbal darstellen und über ihre Aufgaben berichten müssen, auch bessere Fähigkeiten entwickeln. Mit dieser vielschichtigen Methodik, die es gestattet, Kinder mit ursprünglich sehr unterschiedlichen Fähigkeiten differenziert zu behandeln, wurden augenfällige und sehr markante Ergebnisse erreicht. Unter den Schülern an der Schule in Hejőkeresztúr gibt es bezüglich ihrer Fähigkeiten keine sichtbaren Unterschiede, obwohl viele von ihnen unter ausgesprochen ärmlichen Verhältnissen leben. Doch viel wichtiger ist, dass in dieser Gemeinschaft nicht gefragt wird, wer Roma ist und wer nicht.

Aus den kurz skizzierten Beispielen lassen sich zahlreiche Lehren ziehen: Obwohl aufgrund des Verfügungsrechts über Haushaltsmittel die größte Verantwortung beim Gesetzgeber bzw. der Regierung liegt, ist die Möglichkeit zur Umsetzung gut ausgearbeiteter und effizienter Integrations-Programme in erster Linie auf örtlicher Ebene gegeben. Institutionelle und infrastrukturelle Gegebenheiten oder Lösungsansätze können von Ort zu Ort unterschiedlich sein. Aufgabe des Staates ist es, Anreize für solche Programme zu schaffen, sie zu unterstützen und nach Möglichkeit zu koordinieren. Programme zur Überwindung der Segregation, wie in Szeged und Hódmezővásárhely, sind nur in Gemeinden Erfolg versprechend, in denen es mehrere Schulen gibt sowie die nötigen Finanzmittel und kompetente Fachkräfte zur Durchführung der Veränderungen vorhanden sind.

Unerlässlich ist ferner die fachliche Unterstützung der Kommunen und Zivilorganisationen. Bei den hier vorgestellten Programmen leistete zum Beispiel das Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Szeged wertvolle Hilfe. Obwohl die Probleme und Ausgangssituationen in allen Gebieten, die die Roma-Integration betrifft, unterschiedlich sind und es kein allgemeines Rezept für deren Lösung gibt, können die Erfahrungen, die sich anhand örtlicher Teillösungen verallgemeinern lassen, sehr wohl dazu dienen, einer umfassenden Lösung der Problematik auf gesamtgesellschaftlicher Ebene näher zu kommen.

[8] Es handelte sich hierbei nicht nur um die Kosten für die institutionellen Veränderungen und die „Herstellung" qualifizierter Fachkräfte, sondern auch um Schulbedarf, Bekleidung oder kostenlose Zeitkarten für öffentliche Verkehrsmittel, mit denen die Kommunen die Eingliederung der Schüler unterstützten.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.