

Zuwanderung aus Ost- und Südosteuropa – Zuziehung von Sachverständigen des Integrationsausschusses am 08.05.2013 im Landtag NRW

Stellungnahme der Stadt Dortmund zum Fragenkatalog

Zu Frage 1: Können Sie Aussagen zur Rechtslage bezüglich der aufenthaltsrechtlichen Situation, zum Arbeitsmarktzugang und zu Sozialleistungsansprüchen machen?

Insgesamt genießen die Zuwanderinnen und Zuwanderer zwar Freizügigkeit. In Bezug auf Sozialleistungen haben EU-Bürgerinnen und -Bürger, deren Aufenthaltsrecht sich alleine aus der Arbeitssuche ergibt, aber keinen Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt nach SGB II oder SGB XII.

Eine ausführliche Darstellung hierzu findet sich in der Übersicht „Rechte und Pflichten der EU-Bürger/innen“ (Anlage 1), eine Darstellung der daraus resultierenden Situation enthält das Papier „Kommunalisierung der Folgen von Regelungsdefiziten im EU-Erweiterungsprozess“ (Anlage 2).

Zu Frage 2: Wie stellt sich die Bildungssituation für die schulpflichtigen Kinder der bulgarischen und rumänischen Migrantinnen und Migranten dar?

Die Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien lebten in ihren Herkunftsländern vielfach ausgegrenzt, zumeist sind sie bildungsfern (vgl. „Zu Frage 4“). Insofern bringen auch die Eltern der Schülerinnen und Schüler keine oder eine nur geringe (Schul-)Bildung mit. Was den Bildungsstand der Kinder angeht, lassen sich zwei Gruppen unterscheiden: Eine größere Gruppe hat keine schulische Vorbildung oder eine geringe und unregelmäßige Unterrichtserfahrung und ist nicht oder unzureichend alphabetisiert. Häufig leiden diese Kinder unter gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die das Lernen zusätzlich erschweren. Viele besuchen die Schule unregelmäßig.

Eine deutlich kleinere Gruppe hat einen vergleichsweise höheren Bildungsstand, bei dem insbesondere Mathematikkenntnisse auffallen. Fremdsprachen-, insbesondere Englischkenntnisse sind meist nicht vorhanden.

Insgesamt bleiben die meisten Kinder in Klassen der Hauptschulen, nur wenige wechseln die Schulform und besuchen die Realschule oder das Gymnasium.

Zu Frage 3: Wie stellt sich der Ausbildungsstand der bulgarischen und rumänischen Migrantinnen und Migranten dar?

In Anbetracht dessen, dass der überwiegende Teil dieser Zuwanderer keine Leistungsansprüche nach dem SGB II hat (vgl. „zu Frage 1“), liegen hierüber auf Seiten des Jobcenters und der Agentur für Arbeit keine verlässlichen Informationen vor. Zur Beantwortung wird daher auf die Erfahrungen von Beratungsstellen und sonstigen Hilfeangeboten zurückgegriffen.

Im Rahmen der kinderärztlichen und gynäkologischen Sprechstunde des städtischen Gesundheitsamtes bestehen Kontakte überwiegend zu bulgarischen und rumänischen Frauen.

Vielfach handelt es sich um Analphabetinnen, ihr Anteil ist unter den Bulgarinnen größer als unter den Rumäninnen. Auch in Bezug auf einfache gesundheitliche Kenntnisse ist der Informationsstand niedrig. Häufig handelt es sich um Menschen, die bereits im Herkunftsland nur bedingt Zugang zu Bildung und Ausbildung hatten.

Aus weiteren Beratungsangeboten ist bekannt, dass abgeschlossene Berufsausbildungen eher die Ausnahme sind. Erschwerend kommt hinzu, dass teilweise Berufe angegeben werden, für die auf dem hiesigen Arbeitsmarkt praktisch keine Nachfrage besteht (z.B. Kesselflicker).

Damit stimmt auch die an den Schulen gesammelten Erfahrungen überein, dass die Eltern der Schülerinnen und Schüler oft keine Ausbildung erhalten haben und als ungelernete Arbeitskräfte tätig waren und sind.

Zu Frage 4: Welche Maßnahmen der Landesregierung wären geeignet, um die Bildungs- und Qualifizierungssituation für Roma und Sinti zu verbessern?

In Dortmund wird die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe an keiner Stelle systematisch erfasst. Eine quantitative Einschätzung ist daher nicht möglich. Aus den Beratungs- und Hilfeangeboten ist aber bekannt, dass in Dortmund auch viele Armutszuwanderer und –zuwanderinnen aus Bulgarien und Rumänien ankommen, die nicht zur Gruppe der Roma gehören oder sich ihr selbst nicht zuschreiben (Anmerkung: in Ost- und Südosteuropa leben Roma, Sinti leben in Mittel- und Westeuropa). Aus diesem Grunde erscheint eine Differenzierung der Maßnahmen nach ethnischen Gruppen wenig sinnvoll.

Insgesamt bestätigt sich, dass ihre systematische Ausgrenzung in Rumänien und Bulgarien den Armutszuwandernden den Zugang zu Bildungsangeboten bereits in ihrem jeweiligen Herkunftsland erschwert, unabhängig davon, ob sie sich zur Gruppe der Roma zählen oder nicht.

In der Folge verfügen viele der nach Dortmund kommenden Armutszuwanderer und Armutszuwanderinnen über keine oder nur geringfügige Schulbildung und einen niedrigen Bildungs- und Qualifikationsgrad (vgl. „Zu Frage 3“). Diese Ausgangssituation erfordert passgenaue Maßnahmen, die über bereits vorhandene Angebote in der Regel nicht abgedeckt werden können.

1. Notwendig ist zunächst die Möglichkeit, untermittelbar nach Ankunft ein **Profil zur Schulbildung und zur Qualifikation** erstellen zu können, auf dessen Basis gezielt Förderung aufsetzen kann. Hierzu wird auf die Vorschläge zu „Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration“ an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vom 25.02.2013 verwiesen, insbesondere die Vorschläge 2.2.1 bis 2.2.4 („Grundlegende Wissensbasis / Monitoring und Entwicklung einer Gesamtstrategie“; „Aufbauen des Erstkontakts durch aufsuchende Arbeit“; „Festigen des Erstkontaktes durch „Szenekenner“ an den Treffpunkten“ und „Orientierung und Perspektiven durch eine adäquate Ausstattung der MBE“ - Anlage 3) und auf den Lösungsansatz „Aufsuchende Arbeit und Orientierungsstelle“ im „Handlungsrahmen Zuwanderung Südosteuropa“, der im Rahmen eines KOMM-IN-Projektes erarbeitet wurde (vgl. Anlage 4).
2. Insgesamt müssen die Bildungsangebote **sehr niedrigschwellig** ansetzen und sich zunächst auf die Alphabetisierung, den Erwerb von Deutschkenntnissen und Aspekte des sozialen Miteinanders konzentrieren (vgl. Anlage 3: Vorschläge 2.2.5 bis 2.2.8: „Erste Integrationschritte durch niederschweilige Kurse“; „Vertiefende Integration durch Integrationskurse“; „Einkommen und Existenzsicherung durch Arbeitsmarktintegration“ und „Eltern stärken durch aktivierende Elternbildung“).
3. Sukzessive müssen **Maßnahmen zur sozialen, gesundheitlichen und beruflichen Integration** der Zuwanderinnen und Zuwanderer gefördert werden. Für bildungserfahrene bzw. qualifiziertere Zuwandernde müssen Maßnahmen zur beruflichen Orientierung und Qualifizierung angeboten werden.
4. Für die **Bildungssituation der zugewanderten Kinder** ist entscheidend, dass die meisten keinen oder nur unregelmäßigen Schulunterricht kennen und nicht ausreichend alphabetisiert sind.

- a. Hier sind **Vorbereitungsklassen** sinnvoll, in denen zunächst die Alphabetisierung im Mittelpunkt steht, bevor die Schülerinnen und Schüler in die regulären Förderklassen und danach Schritt für Schritt in die Regelklassen integriert werden können.
 - b. Es müssen Stellen bereitgestellt werden, die eine **Zuordnung zu den einzelnen Schultypen** vornehmen können (vgl. Ziff. 1).
 - c. Um eine faktische Lernsituation für die Schülerinnen und Schüler und Lehrsituation für die Lehrerinnen und Lehrer herzustellen müssen für die Auffang- und Förderklassen **kleinere Gruppengrößen** realisierbar sein und **ausreichend Schulmaterialien** zur Verfügung stehen. Die Dortmunder **Fortbildungen** zum Thema Zuwanderung für Lehrerinnen und Lehrer aus Südosteuropa müssen ausgeweitet werden.
 - d. Prinzipiell sind **Sozialarbeiter und Dolmetscher** notwendig, die ausschließlich für die Auffang- und Förderklassen und die hier unterrichteten Schülerinnen und Schüler bereitstehen, die Eltern aktiv mit einbeziehen und Aufklärungsarbeit leisten. In diesem Zusammenhang ist der **Erhalt der Schulsozialarbeit** unabdingbar.
 - e. Zusätzlich ist eine wohnortnahe, niederschwellige und kostenlose **Frühförderung** für Kinder in Erwägung zu ziehen.
 - f. Weiterhin ist es sinnvoll, Angebote u.a. zur Sprachförderung für die Gruppe der Kinder und Jugendlichen mit **sinnvollen Freizeitaktivitäten** aus dem Bereich der Kinder und Jugendförderung zu verbinden.
5. Insgesamt bieten Schulen die Chance, **über die Schülerinnen und Schüler auch deren Eltern zu erreichen**. Sinnvoll sind hier qualifizierte und kombinierte Angebote. Kostenpauschalen für die betroffene Schulen und andere Kindereinrichtungen und –angebote bieten den Einrichtungen mehr Flexibilität und individuell zugeschnittene Angebote.
6. Strukturell bedarf es entsprechender **Mittel des Europäischen Sozialfonds und anderer Programme** (z.B. des BAMF, vgl. Anlage 3) als fiskalische Absicherung schneller Nothilfen ebenso wie langfristiger Lösungsansätze. In diesem Zusammenhang sind auch die auf Ebene der IMAG NRW in Gang gesetzten Maßnahmen zur Nutzung von EU-Förderprogrammen zu nutzen.

Zu Frage 5: Können Sie einschätzen, inwieweit Bildung innerhalb dieser Zuwanderinnen und Zuwanderer als Aufstiegchance angestrebt wird?

Für die Familien, zu denen durch die Schulen, die Hilfsorganisationen oder die Kindersprechstunde des Gesundheitsamtes Kontakte bestehen, kann festgestellt werden, dass viele zugewanderte Eltern eine gute Schulbildung als Weg in eine bessere Zukunft für ihre Kinder sehen. Viele wünschen für ihre Kinder eine gute Ausbildung und arbeiten gut mit den Schulen zusammen. Inwieweit sich dieser Befund in Bildungskarrieren bestätigt, kann zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden.

Die Unterrichtserfahrungen der Lehrerinnen und Lehrer belegen aber auch, dass eine Gruppe von Eltern verbleibt, denen der Stellenwert der Schulbildung nicht gegenwärtig ist. Dabei darf nicht übersehen werden, dass vielfach der im Herkunftsland erfahrene prekäre Lebensalltag dazu führt, dass die Absicherung des Lebensunterhalts und nicht die Bildung im Vordergrund steht.

Zu Frage 6: Wie bewerten Sie den Gesundheitszustand der hier ankommenden Einwanderinnen und Einwanderer? Lässt sich die Annahme, ein Großteil sei aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeitsfähig, belegen?

Diese Annahme stimmt mit den Dortmunder Erfahrungen nicht überein. Auch wenn im Vergleich zum gesundheitlichen Standard in Deutschland der Gesundheitszustand der hier ankommenden Armutszuwandernden eher schlecht ist: Der Großteil der Menschen sind junge Erwachsene, die mit dem Ziel besserer Lebensperspektiven - unter anderem auch durch einen ausreichenden Lebensunterhalt - hierher kommen.

Dennoch muss festgehalten werden, dass in dem Personenkreis Infektionskrankheiten häufiger diagnostiziert werden als bei der übrigen Bevölkerung. Das Wissen über Gesundheits- und Hygieneverhalten ist so gut wie nicht vorhanden.

Zu Frage 7: Welche Maßnahmen schlagen Sie vor, um die drängendsten Probleme zu lösen? und

Zu Frage 8: Welche konkreten Maßnahmen halten Sie ad hoc für unbedingt notwendig, um der zunehmend prekären Situation entgegenzusteuern?

Aufgrund der Komplexität sind die Zusammenhänge an dieser Stelle nicht umfassend darstellbar.

Die Armutszuwanderung aus Südosteuropa hat ihre Ursachen zum größten Teil in der Lebenssituation der Zuwanderinnen und Zuwanderer in den Herkunftsländern (vgl. „Zu Frage 2“ und „Zu Frage 4“). Darüber hinaus ist feststellbar, dass bei den Zuwandernden häufig keinerlei Kenntnisse über die Voraussetzungen eines Aufenthalts und die Lebensbedingungen in Deutschland herrschen. Neben der Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern - die auf EU-Ebene nachdrücklich voranzutreiben ist - sind daher umfängliche Beratungsangebote, die potenzielle Auswanderer über die Voraussetzungen eines Aufenthalts und die Lebensbedingungen in Deutschland aufklären, zwingend erforderlich (vgl. Anlage 2 und 3).

Zu den zentralen Forderungen an die Bundesebene gehört die nach einem Soziallastenausgleichsfonds, über den perspektivisch die örtliche Gewährung von Leistungen nach SGB II und SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter, Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für Behinderte, Hilfe zur Pflege), die freiwilligen Leistungen bzw. Zuwendungen, Medizinische und ärztliche Leistungen, die Einhaltung ordnungsrechtlicher Vorschriften, die Betreuung in Kindertageseinrichtungen, schulische und Bildungsmaßnahmen, Sprachförderung, Inobhutnahmen, Sozialarbeit u.a. gesichert sind (vgl. auch „Zu Frage 17“).

Darüber hinaus müssen die Ziel-Kommunen strukturell in die Lage versetzt werden, die Folgen der Armutszuwanderung zu lösen. Das bedeutet unter anderem, dass zusätzliches Personal und auskömmliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Sinnvoll ist u.a. eine Aufstockung der Mittel der „Sozialen Stadt“, die unmittelbar den Quartieren zu Gute käme, in denen die Armutszuwanderer und Armutszuwanderinnen leben. Diese Mittel müssten von den Kommunen frei verwendet werden können. Dieser Lösungsansatz hat überdies den Vorteil, dass auch die alteingesessene Bevölkerung von den Maßnahmen profitieren würde. Darüber hinaus ist der unbürokratische Zugang zu den unterschiedlichsten Fördertöpfen notwendig.

Ein besonderer Fokus ist auf die Situation der Versorgung und Betreuung von Kindern zu richten. Viele Kinder leben gemeinsam mit ihren Familien und anderen erwachsenen Personen unter teilweise unhaltbaren hygienischen Zuständen in defizitären Wohnverhältnissen. Beratungsangebote der Jugendhilfe werden aus unterschiedlichen Gründen oft nicht angenommen. Eine dezidierte Beschreibung findet sich im „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“ (Anlage 4). Sobald das Kindeswohl gefährdet ist, können Inobhutnahmen der betroffenen Kinder notwendig werden, was für die Eltern oft wenig nachvollziehbar und ein wesentlicher Eingriff in die Familie ist.

In solchen Fällen ist eine intensive Begleitung der Eltern mit Muttersprachlern unbedingt notwendig, um eine Verbesserung der Situation zu erreichen und damit Bedingungen für eine Rückkehr des Kindes in die Familie zu ermöglichen. Dafür sind mobile Sozialarbeiterteams („Beratungsbus“), bestehend aus einer/m Bezirkssozialarbeiter/in und einer muttersprachlichen Kraft, notwendig. Mit dem Ziel der Prävention können diese Teams auch den frühzeitigen Kontakt zu den Eltern und Kindern im Stadtbezirk aufbauen und darüber Ängste vor dem Jugendamt als „Eingriffsbehörde“ ab- und Vertrauen zu den Fachkräften der Jugendhilfe aufbauen.

Darüber hinaus wird auf die og. Ausführungen (vgl. „Zu Frage 4“), die im „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“ zusammengefassten Lösungsszenarien, die Vorschläge an das BAMF und das Positionspapier des Deutschen Städtetags verwiesen (vgl. Anlagen 3 bis 5). Voraussichtlich Ende Mai 2013 liegen außerdem die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zuwanderung aus Südosteuropa“ vor.

Zu Frage 9: Soweit es sich bei den Hilfe Suchenden um Roma handelt – gibt es Besonderheiten zu beachten, was Probleme und Problemlösungen betrifft?

Soweit es sich bei den Zuwandernden um Roma handelt, gehören sie keiner in sich geschlossenen Ethnie an. Vielmehr besteht die Gruppe aus vielen kleineren, unterschiedlichen Gruppen, die sich teilweise bewusst voneinander distanzieren. Einige Angehörige sind hochmobil und dadurch nur schwer erreichbar. Bei anderen ist das Misstrauen gegen staatliche Institutionen vergleichsweise stark ausgeprägt. Teilweise besteht die Tendenz, sich dem Handeln des Sozialstaats zu entziehen.

Guter Zugang zu den Familien konnte bisher über das Projekt „Schrittweise“ der Diakonie in Zusammenarbeit mit der RAA Dortmund aufgebaut werden. Hier wird – ansetzend an den Schülerinnen und Schülern in den Auffangklassen – der Kontakt zu den Müttern aufgebaut und Schritt für Schritt intensiviert. Die Väter werden über diesen Ansatz nur selten erreicht. Hier erarbeiten die Dortmunder Akteure im Projekt „RoMann“ bessere Zugangsmöglichkeiten (vgl. „Zu Frage 11“).

Zu Frage 10: Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht mittel- und langfristig notwendig, um eine nachhaltige Integration dieser Einwanderinnen und Einwanderer zu ermöglichen?

Auch hier wird auf den „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“, die Vorschläge zu „Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration“ an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das Positionspapier des DST (Anlagen 3 bis 5) sowie auf die og. Vorschläge (vgl. „Zu Frage 4“) verwiesen. Zusammengefasst sind die drängenden Maßnahmebereiche hier noch einmal erwähnt:

- der Bereich **Maßnahmen in den Herkunfts-Ländern** (Verbesserung der dortigen Lebensbedingungen, Auswanderungsberatung zur Herstellung einer realistischen Perspektive, Bessere Zusammenarbeit mit den Akteuren der Zielstaaten...)
- der Bereich **Sprache und Bildung und Beruf** (Alphabetisierung, Erlernen der deutschen Sprache, Schulbesuch mit guten Lehr- und Lernbedingungen, Profilerstellung, Arbeitsorientierung und –qualifizierung, Beratung für Selbstständige...)
- der Bereich **Gesundheitliche Versorgung** (Sicherstellung des Krankenversicherungsschutzes)
- der Bereich **Sozial-gesellschaftliches Miteinander** (Aufbau von zivilgesellschaftlicher Organisation, Mediation zwischen Zuwandernden und alteingesessener Bevölkerung, Wohnen/Miteinander in der Nachbarschaft, gegenseitige Information über Gebräuche und Gepflogenheiten bis hin zur Unterbindung jedweder informeller, ausbeuterischer oder krimineller Strukturen zu Lasten der Zuwandernden).

Zu Frage 11: Gibt es vor Ort eine Zusammenarbeit mit Selbstorganisationen aus dem Bereich Roma und Sinti oder anderen Gruppen?

Bisher kooperiert das Netzwerk EU-Armutszuwanderung mit „be young & roma“ und „Terno Drom e. V.“ in Düsseldorf. Kern der Zusammenarbeit sind Schulungen und eine Informations- bzw. Austausch-Plattform.

Zudem wird im Projekt „RoMann“ über einen niedrighschwelligem Ansatz und über eine Schlüsselperson aus der Community („gatekeeper“) der Zugang zu den sonst vergleichsweise schwer erreichbaren zugewanderten Männern aufgebaut und der Kontakt gehalten. Ziel des Projektes, das unter Regie der Diakonie Dortmund und in Kooperation mit der Caritas Dortmund durchgeführt wird, ist die Einrichtung eines „Ältestenrates“.

Der Planerladen Dortmund e.V. und der VMDO e.V. (Verbund der sozial-kulturellen Migranten-selbstorganisationen in Dortmund e.V.) arbeiten aktuell daran, eine örtliche Selbstorganisation der Roma in Dortmund, die es so bisher noch nicht gibt, aktiv zu unterstützen. Wesentlich ist bei einem solchen Ansatz auch die Unterstützung einer Interessenvertretung der Frauen.

Zu Frage 12: Welche Maßnahmen wären geeignet, um antiziganistische Ressentiments in der Bevölkerung zu bekämpfen? Was würden Sie konkret vorschlagen?

Minderheiten - gleich welcher Konstellation - sind seit jeher Projektionsflächen für Ressentiments unterschiedlichster Intensität und Ausformung. Insofern sind alle Maßnahmen, die der Integration dienen und den sozialen Frieden in den Stadtteilen befördern, dazu geeignet, das Entstehen solcher Ressentiments zu erschweren oder nach Möglichkeit zu verhindern. Bei der Ausgestaltung der konkreten Maßnahmen muss die Lebenslage der Zuwandernden ebenso beachtet werden, wie die Lebensumstände der alteingesessenen Bevölkerung.

Die Unterbindung des Entstehens von Ressentiments gelingt in der Regel, wenn tatsächlich existierende Probleme auch tatsächlich gelöst werden. Insofern dürften insbesondere Maßnahmen, die der prekären Lebens- und Wohnsituation der Zuwanderer entgegensteuern, zu einer Entspannung in den Quartieren beitragen (vgl. „Zu Frage 10“). Vorschläge und Lösungsszenarien finden sich im „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“ und in den Vorschlägen zu „Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration“ an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Anlagen 3 und 4).

Zu Frage 13: In Duisburg gibt es den AK Neu-EU-Bürger. Was für Angebote gibt es? Werden die Angebote wahrgenommen? Wie wirkt sich dessen Arbeit aus? Wie könnte die Landesregierung die sinnvollen Maßnahmen der Initiativen unterstützen?

entfällt

Zu Frage 14: In Dortmund gibt es das Netzwerk EU-Armutszuwanderung. Was für Angebote gibt es? Werden die Angebote wahrgenommen? Wie wirkt sich dessen Arbeit aus? Wie könnte die Landesregierung die sinnvollen Maßnahmen der Initiativen unterstützen?

Mitglieder im Dortmunder Netzwerks EU-Armutszuwanderung sind Vertreterinnen und Vertreter sämtlicher im Handlungsfeld tätigen Akteure(vgl. Anlage 4 „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“, Kapitel 3.2.1. „Beteiligte“). Dazu gehören aktuell

- das Diakonische Werk Dortmund e.V. und
- die Integrationsagentur der Caritas Dortmund e.V.
- die Prostituierten-Beratungsstellen Kober und Mitternachtsmission
- das Multikulturelle Zentrum,
- das Soziale Zentrum, Beratungsstelle Westhoffstraße
- der Planerladen
- der DGB sowie
- die Stadt Dortmund mit Sozialdezernat, Sozialamt, Planungsamt, Jugendamt, Ordnungsamt, Gesundheitsamt, Migrations- u. Integrationsagentur und die RAA.

Die Steuerung des Netzwerks haben als gemeinschaftliche Aufgabe das Diakonische Werk e.V., der Caritasverband Dortmund e.V. und das Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen der Stadt Dortmund übernommen. Ziele sind neben dem fachlichen Austausch und der Vernetzung vor allem die Professionalisierung der Arbeit und die Optimierung der Angebote.

Die Netzwerk-Mitglieder haben an der Entstehung des Handlungsrahmens im Rahmen des KOMM-IN-Projektes maßgeblich mitgewirkt und dort ihr Know-how eingebracht, das sie in ihrer jeweiligen spezifischen Arbeit mit den Zugewanderten aufbauen konnten.

Ihre jeweilige Arbeit wird so gut angenommen, dass die Akteurinnen und Akteure sämtlich am Limit sind. Ihre Arbeit nehmen sie – auf Basis des Netzwerkes - kooperierend wahr. Ihre Angebote ergänzen sich damit zu einer breiten Palette unterschiedlichster Angebote. Sie kooperieren darüber hinaus auf unterschiedlichsten Ebenen mit überregionalen Partnern.

Allerdings stößt die Arbeit der Einzelnen auch immer wieder an strukturelle Grenzen, egal ob es um die Erwirkung eines Krankenversicherungsschutzes mit den immer wiederkehrenden gleichen Barrieren in der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern und den Versicherern oder die Nutzung von Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung geht. Hier ist eine Unterstützung auf Landes- und Bundesebene dringend notwendig, damit über ein Clearingstellensystem Standards als sichere Arbeitsgrundlage mit allen Beteiligten verbindlich vereinbart werden und umgesetzt werden können (vgl. Anlage 4 „Handlungsrahmen Zuwanderung Südosteuropa“, Handlungsszenarien Kapitel 4).

Zu Frage 15: Welche Problemlösungen werden momentan durch die Landesregierung den betroffenen Städten angeboten? Wie werden diese Angebote angenommen? Gibt es Nachbesserungsbedarf bei den konkreten Angeboten?

Die Landesregierung gibt unterschiedliche Hilfestellungen bei der Entwicklung von Lösungsansätzen.

- So fördert sie z. B. das KOMM-IN-Projekt zwischen Dortmund und Duisburg zur Qualifizierung des entwickelten „Handlungsrahmens Zuwanderung Südosteuropa“ zu umsetzungsreifen örtlichen Konzepten; hierfür interessieren sich zunehmend weitere betroffene nordrheinwestfälische Städte.
- Die Landesregierung unterstützt außerdem die Erarbeitung einer Wohnungszugangstrategie für die in Frage stehende Gruppe.
- Zurzeit werden zudem Zugangsmöglichkeiten zu ESF-Mitteln in stark entbürokratisierter Form erörtert.
- Im Februar 2013 hat die Landesregierung eine Anhörung der betroffenen Städte durchgeführt. Bei dieser Anhörung wurden einzelne Handlungsfelder identifiziert, in denen gemeinsame Handlungsstrategien vorgebracht werden sollen.
- Die IMAG „Zuwanderung aus Südosteuropa“ unter Federführung des MIK und des MAIS zielt darauf, Lösungsansätze in den Handlungsfeldern
 - Interessenvertretung auf Bundes- und EU-Ebene
 - Gewinnung von Fördermitteln
 - Gesundheit
 - Arbeit/ Soziales/ Integration

- Schule / Bildung/ Kinder- und Jugendhilfe
- Stadtteile/Zusammenleben/ Wohnen
- Sozialer Friede – Ordnung und Sicherheit
- zu erarbeiten und daraus ein Gesamtkonzept zu entwickeln. In die Entwicklungen sind die betroffenen NRW-Städte eingebunden.

Wichtig für die Kommunen ist außerdem der unbürokratische Zugang zu Fördermitteln. Ferner brauchen sie Unterstützung bei allen Aktivitäten, die das Anliegen der Kommunen, vor Ort Gelingensbedingungen für nachhaltige Zukunftsperspektiven der Armutszuwandernden und ein gutes Miteinander in den Quartieren zu sichern, in Richtung Bundes- und EU-Ebene transportieren.

Zu Frage 16: Wie bewerteten Sie folgende Forderung des Städtetags (Positionspapier): „Unterbringung der Armutszuwanderung“, Schaffung einer „eigenen Strategie zur EU-Armutszuwanderung in Deutschland“, Verbesserung der Datenlage, Änderung des Melden- und Gewerberechts, „Prüfung, ob auskömmliche Lohnuntergrenzen zur Unterbindung ausbeuterischer Strukturen geschaffen werden können“

Die Forderungen im Positionspapier des Städtetags sind wesentlich vielschichtiger. Aus der Frage wird nicht ersichtlich, vor welchem Hintergrund nur einzelne Forderungen daraus ausgewählt wurden. Das Papier wurde unter maßgeblicher Beteiligung von Dortmund erarbeitet und wird vollumfänglich geteilt. Aufgrund der Komplexität der Materie erscheint eine isolierte Bewertung von Einzelforderungen nicht zielführend.

Zu Frage 17: Mit welchen Kosten für die Kommunen ist Ihrer Einschätzung nach zu rechnen?

Für die Zeit bis Ende 2013 wurden für die Stadt Dortmund ausgehend vom kommunalen Anteil an den SGB II-Aufwendungen für bulgarische und rumänische Staatsbürger, von medizinischen Nothilfekosten, Inobhutnahmen des Jugendamtes sowie den Kosten ordnungsrechtlicher Maßnahmen überschlägig jährliche Aufwendungen von 4,2 Mio. Euro ermittelt.

Für 2014 lässt sich der tatsächlich zu erwartende Zuwandererzustrom nur schwer prognostizieren, entsprechend schwierig ist eine seriöse Kostenschätzung.

Eine Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder-AG hat die Aufgabe, unter fachlicher Beteiligung betroffener Städte und Regionen die möglichen Kosten für 2014 zu berechnen, um auf dieser Basis eine belastbare Grundlage für die weiteren Verhandlungen für einen Sozillastenausgleichsfonds zu erhalten. Ein solcher Sozillastenausgleichsfonds gehört zu den zentralen Forderungen an den Bund (vgl. „Zu Frage 7 und 8“).

Zu Frage 18: Welche sozialen, ökonomischen und rechtlichen Probleme sind für bulgarische und rumänische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland durch die Beschränkung ihrer Arbeitnehmerfreizügigkeit entstanden?

Die Regeln der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit werden als bekannt vorausgesetzt. Aus der Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung ist bekannt, dass eine Arbeitserlaubnis dort einige Male nachgefragt und in einigen wenigen Fällen auch erteilt werden konnte. Genaue Zahlen sind nicht bekannt, die Größenordnung dürfte sich aber auf vergleichsweise geringem Niveau bewegen. Wiederholt gab es dabei im Übrigen Hinweise darauf, dass auch diese Beschäftigungsverhältnisse prekär sind. In der Regel versuchen die Zuwandernden, ihr Einkommen über eine selbstständige Tätigkeit zu sichern, die Fluktuation im Bereich der Gewerbean- und –abmeldungen ist vergleichsweise hoch.

Soweit die Frage von der Überlegung geleitet ist, dass der in Frage stehenden Gruppe ab 2014 der Zugang zum Arbeitsmarkt schon allein durch den Wegfall der Beschränkungen überwiegend gelingen wird, kann dieser Annahme aus Dortmunder Perspektive aufgrund der Qualifikations- und Bildungsstruktur der Gruppe sowie der begrenzten Aufnahmefähigkeit des Dortmunder Arbeitsmarktes für gering- bzw. unqualifizierte Arbeitskräfte nicht gefolgt werden.

Zu Frage 19: Ab dem 01.01.2014 sind bulgarische und rumänische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beim Arbeitsmarktzugang Deutschen und anderen EU-Bürgern gleichgestellt: Welche sozialen Probleme, z. B. ausbeuterische illegale Beschäftigungen und Ausnutzung der prekären Situation durch Vermieterinnen und Vermieter, werden durch den Wegfall der Vorrangprüfung obsolet?

Es besteht kein Automatismus, wonach ab dem 01.01.2014 die beschriebenen Zusammenhänge obsolet würden (vgl. „Zu Frage 18“). Tatsächlich nutzt eine Gruppe von Menschen die Unwissenheit der Armutsflüchtlinge skrupellos aus und bereichert sich auf Kosten dieser Menschen.

Die unterschiedlichen Abhängigkeitsverhältnisse werden sich aus diesem Grunde nicht einfach „erledigen“.

So werden - bei defizitärer schulischer und beruflicher Qualifikation und (Aus-)Bildung - auch bei voller Freizügigkeit nur wenige Möglichkeiten der regulären Beschäftigung mit guten Arbeitsbedingungen und der Chance auf ein ausreichendes Einkommen gefunden werden können.

Bei dieser Ausgangssituation wird auch die Ausnutzung der prekären Situation durch skrupellose Vermieterinnen und Vermieter nicht einfach obsolet. Denn die Summe aus ausbeuterischen Strukturen, prekären Einkommensverhältnissen, Unkenntnis über reguläre Mietverhältnisse und daraus resultierenden Hinnahme desolater Wohnverhältnisse sowie Vorbehalte auf der Seite seriöser Vermieter, wird verhindern, dass die Zugewanderten ohne weitere Maßnahmen Zugang zu „normalen“ Wohnverhältnissen finden. In diesem Zusammenhang ist es das Ziel des aus Landesmitteln geförderten Projekts zur Entwicklung einer Wohnungszugangsstrategie in Dortmund, hier Lösungsstrategien zu entwickeln, die an der geschilderten Multiproblemlage ansetzen. Die Ergebnisse der ersten Förderphase liegen in Form eines Abschlussberichts vor (Anlage 6).

Anlagen

1. Rechte und Pflichten der EU-Bürger/innen
2. Kommunalisierung der Folgen von Regelungsdefiziten im EU-Erweiterungsprozess
3. Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration - Vorschläge an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus Sicht der Stadt Dortmund
4. Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa
5. Positionspapier des Deutschen Städtetages
6. Integrierte Wohnungszugangsstrategie für EU-Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien

	Arbeit	Leistungen SGB II	Leistungen SGB XII	Krankenversicherung	Unterbringung
<p>Bürger/innen aus EU-Staaten</p> <p>Zu Sonderregelungen für Bürger aus Staaten, die das Europäische Fürsorgeabkommen unterzeichnet haben und für Bürger aus Bulgarien und Rumänien siehe Folgeblätter</p>	<p>Es besteht ein unbeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt.</p> <p>EU-Bürger benötigen keine besondere Erlaubnis zur Aufnahme einer selbstständigen oder unselbstständigen Beschäftigung</p>	<p>Anspruchsberechtigter Personenkreis für Leistungen zum Lebensunterhalt:</p> <p>Erwerbsfähige unter 65 J.</p> <p>In den ersten drei Monaten des Aufenthalts besteht kein Anspruch.</p> <p>Davon ausgenommen sind Arbeitnehmer und Selbstständige, die ihren Lebensunterhalt nicht vollständig aus ihrem Einkommen decken können. (Einkommen muss wirtschaftliche Relevanz haben – min. 200 Euro).</p> <p>Nach drei Monaten Aufenthalt besteht Anspruch auch für EU-Bürger, deren Aufenthaltsrecht sich aus einer Familienzusammenführung ergibt.</p>	<p>Anspruchsberechtigter Personenkreis für Leistungen zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung:</p> <p>Erwerbsunfähige, befristet Erwerbsunfähige und ältere Menschen über 65 J,</p> <p>sowie, als Ausnahme,</p> <p>Erwerbsfähige unter 65 J, deren Aufenthaltsrecht sich aus der Familienzusammenführung ergibt. (In den ersten 3 Monaten besteht kein Anspruch nach dem SGB II).</p> <p>Unabhängig vom Alter oder der Erwerbsfähigkeit besteht darüber hinaus ein Anspruch auf weitere Leistungen des SGB XII – so beispielsweise die Hilfe zur Pflege oder Hilfe bei Krankheit. Andere Hilfen können im Ermessenswege gewährt werden –</p>	<p>Grundsätzlich besteht ab dem 1. Tag des Aufenthalts die Pflicht, sich gegen den Krankheitsfall abzusichern. Das gilt auch für Touristen.</p> <p>Die Ausländerbehörde kann nach drei Monaten einen Nachweis verlangen.</p> <p>Bei nur vorübergehendem Aufenthalt kann Versicherungsschutz z.B. durch eine internationale Krankenkarte nachgewiesen werden (EHIC) oder durch eine Reisekrankenversicherung.</p> <p>Wenn nicht auf andere Weise Krankenversicherungsschutz hergestellt wird (zB durch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung),</p>	<p>Im Kontext der Gefahrenabwehr besteht ein Anspruch auf Unterbringung bei sog. unfreiwilliger Obdachlosigkeit, da Grundrechte und geschützte Lebensgüter (Gesundheit, Leib und Leben) gefährdet sind. Wie es zu der Gefährdungssituation gekommen ist, spielt dabei keine Rolle; der aufenthaltsrechtliche Status ist ohne Belang.</p> <p>Die Berufung auf Obdachlosigkeit ist aber dann rechtsmissbräuchlich, wenn sie unter Ausnutzung der Freizügigkeit durch einen Umzug erst herbeigeführt wurde. Zu den für den Aufenthalt (über 3 Monate) erforderlichen</p>

	Arbeit	Leistungen SGB II	Leistungen SGB XII	Krankenversicherung	Unterbringung
Bürger/innen aus EU-Staaten		<p>Keinen Anspruch haben EU-Bürger, deren Aufenthaltsrecht sich alleine aus der Arbeitssuche ergibt. Dabei ist bei ehemaligen Arbeitnehmern die Zuordnung zum Status „Arbeitssuchender“ bzw. „Arbeitnehmer im Einzelfall“ schwierig.</p> <p>(Die Vereinbarkeit dieser Ausschlussnorm mit dem EU-Recht ist derzeit höchst umstritten).</p> <p>Bei einem Daueraufenthaltsrecht besteht ein uneingeschränkter Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Je nach Sachverhalt wird das Daueraufenthaltsrecht nach zwei, drei oder spätestens nach fünf Jahren erworben</p> <p>Es bestehen die üblichen Mitwirkungspflichten sowie Erwerbsobliegenheiten.</p>	<p>so die Eingliederungshilfe für Behinderte.</p> <p>Wer eingereist ist, um Leistungen zu erhalten bzw. dessen Aufenthaltsrecht sich alleine aus der Arbeitssuche ergibt, hat grundsätzlich keinen Anspruch. Verweise auf Hilfen der Botschaft des Heimatlandes sind zulässig. Im Einzelfall sind aber Leistungen zu gewähren, die sich im Rahmen der Menschenwürde als unabweisbar erweisen (z.B. Reisekosten und Reiseproviant, sofern die Botschaft des Heimatlandes keine Hilfe leistet).</p> <p>Erfolgte die Einreise zum Zwecke der medizinischen Behandlung, besteht nur Anspruch auf unabweisbare und unaufschiebbare Maßnahmen.</p> <p>Grundsätzlich besteht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt unabhängig von der Sozialhilfe zu sichern.</p>	<p>entsteht bei Daueraufenthalt in Deutschland Versicherungspflicht bei einer deutschen Krankenversicherung.</p> <p>Von den Umständen hängt ab, welcher Versicherungszweig in Betracht kommt (privat oder gesetzlich).</p> <p>Die Mitgliedschaft in der gesetzlichen KV entsteht Kraft Gesetz, in der privaten KV erst ab Antragstellung.</p> <p>Pflichten des EU-Bürgers bestehen in der Meldung bzw. dem Antrag und in der Beitragszahlung.</p> <p>Selbst bei Beitragsrückständen besteht immer noch ein Versorgungsanspruch auf dem Niveau des AsylbLG.</p>	<p>Existenzmitteln zählt auch die Innehabung einer zumutbaren Bleibe. (Bayrisches VG München)</p>

	Arbeit	Leistungen SGB II	Leistungen SGB XII	Krankenversicherung	Unterbringung
EU-Bürger/innen aus Staaten des EFA (europäisches Fürsorgeabkommen)		<p>Besonderheit</p> <p>Die Vorbehaltserklärung der Bundesregierung gegen das EFA bewirkt, dass Personen, deren Aufenthaltsrecht sich alleine aus der Arbeitssuche ergibt, keinen Anspruch nach dem SGB II haben</p> <p>Der Ausschluss gilt bis zur Geltung eines anderen Aufenthaltszwecks, bis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. bis zu Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts)</p>	<p>Besonderheit</p> <p>Es besteht ein nahezu uneingeschränkter Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII. (Ausgenommen sind Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten.)</p> <p>Die für andere EU-Bürger geltenden Leistungseinschränkungen oder Leistungsausschlüsse gelten nicht.</p> <p>Erwerbsfähige unter 65 J, die wegen eines Aufenthaltsrechts zur Arbeitssuche keinen Anspruch nach dem SGB II haben, haben deshalb grundsätzlich Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII.</p> <p>Es bestehen die üblichen Mitwirkungspflichten sowie Erwerbsobliegenheiten.</p>		

	Arbeit	Leistungen SGB II	Leistungen SGB XII	Krankenversicherung	Unterbringung
Bürger/innen aus Bulgarien und Rumänien	<p>Besonderheit</p> <p>Es gelten gem. Beitrittsvertrag Beschränkungen bis zum 31.12.2013</p> <p>Eine selbstständige Erwerbstätigkeit ist ohne besondere Genehmigung erlaubt.</p> <p>Eine unselbstständige Tätigkeit ist nur erlaubt, wenn eine befristete oder unbefristete Arbeitsberechtigung vorliegt. Diese wird durch die Bundesagentur für Arbeit erteilt (nach Vorrangprüfung). Es gibt jedoch auch Ausnahmen.</p>				

Die Anwendbarkeit der Ausschlussregelungen des § 7 SGB II bzw. des § 23 SGB XII bei Angehörigen von EFA-Staaten sowie die Vereinbarkeit dieser Vorschriften, des EFA und der Vorbehaltserklärung zum EFA mit übergeordnetem europäischen Recht sind in Literatur und Rechtsprechung umstritten. Die o. Aussagen zum Leistungsanspruch nach dem SGB II bzw. dem SGB XII berücksichtigen die aktuelle Rechtsprechung des BSG sowie die Beschlüsse des für Dortmund zuständigen 19. Senats des LSG NRW.

Wichtige Parameter:

SGB II/XII:	erwerbsfähig – nicht erwerbsfähig – Altersgrenze 65 Jahre – gewöhnlicher Aufenthalt
Arbeit:	Unbeschränkte Arbeitserlaubnis EU – arbeitsmarktabhängige Arbeitserlaubnis
Freizügigkeitsrecht:	die ersten 3 Monate – Wohnsitz - 5 Jahre rechtmäßiger Aufenthalt – Ausnahmeregelungen 2 oder 3 Jahre
Aufenthaltszweck:	zur Arbeitssuche – als Arbeitnehmer oder Selbstständiger – als nicht Erwerbstätiger (Status kann wechseln)
Krankenversicherung:	wie und wo zuletzt versichert gewesen – gewöhnlicher Aufenthalt

Wichtige Rechtsvorschriften

Europäisches Fürsorgeabkommen

Art.4 VO (EG) 883/2004

Art 24 II Unionsbürgerrichtlinie (2004/38/EG)

§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II

§ 8 SGB II

Vorbehaltserklärung gegen Anwendung des EFA)

§§ 2 bis 5a Freizügigkeitsrecht)

§ 5 SGB V

§ 193 Versicherungsvertragsgesetz

§ 23 Abs.1 und Abs. 3 SGB XII

§ 284 SGB III

§ 39 Aufenthaltsgesetz

ArbeitsgenehmigungsVO

EU-Staaten

Belgien
Bulgarien
Dänemark
Deutschland
Estland
Finnland
Frankreich
Griechenland
Irland

Italien
Lettland
Litauen
Luxemburg
Malta
Niederlande

Österreich
Polen
Portugal
Rumänien
Schweden
Slowakei
Slowenien
Spanien
Tschechien

Ungarn
Vereinigtes Königreich (Großbritannien)
Zypern

EFA-Staaten

Belgien

Dänemark
Deutschland
Estland

Frankreich
Griechenland
Irland
Island
Italien

Luxemburg
Malta
Niederlande
Norwegen

Portugal

Schweden

Spanien

Türkei

Vereinigtes Königreich (Großbritannien)

Kommunalisierung der Folgen von Regelungsdefiziten im EU-Erweiterungsprozess

Mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Januar 2007 wurde die fünfte Erweiterung der Europäischen Union abgeschlossen. Die EU umfasst in ihrer heutigen Struktur 27 Mitgliedstaaten und 500 Millionen Menschen. Sie versteht sich als Wertegemeinschaft, die auf Frieden und Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Toleranz und Solidarität aufbaut. Ihr Ziel ist es, sicherer, wohlhabender, stärker und einflussreicher zu sein, als die ursprüngliche Europäische Wirtschaftsgemeinschaft es war.

Gerade die letzte Erweiterungsphase ist historisch zu nennen: Der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme eröffnete erstmals die Chance, die Europäische Union nach Osten hin zu öffnen und damit die Teilung Europas zu überwinden. Ergebnis ist die größte Wirtschaftszone der Welt. Der größere Binnenmarkt und die neuen wirtschaftlichen Möglichkeiten, so die Europäische Kommission, haben den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der Europäer gesteigert. Aber neben ökonomischen Aspekten wirkt sich die europäische Integration auch auf die soziale Verfasstheit der Gesellschaften der Mitgliedsstaaten aus – auch wenn diese Dimension bei der Betrachtung häufig nicht im Fokus steht. In den alten Mitgliedsstaaten zeigt sich immer deutlicher, dass mit der Zuwanderung aus den neuen EU-Ländern in ihre Städte auch schwierige Herausforderungen verbunden sind.

1. Die Beitrittsverfahren

Formal ist die Aufnahme eines Bewerberstaates an die Erfüllung von Beitrittskriterien wie eine stabile demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und den Minderheitenschutz als politisches Kriterium und eine funktionierende und wettbewerbsfähige Marktwirtschaft als wirtschaftliches Kriterium geknüpft. Die Erfüllung dieser Kriterien wird durch die EU-Kommission geprüft. Danach beginnt das Beitrittsverfahren.

In Deutschland entscheidet der Bundestag über die Ratifizierung. Die Kommunen werden an dem gesamten Verfahren nicht beteiligt; sie werden auch nicht gehört.

1995 beantragen Rumänien und Bulgarien ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Die Kommission stellt wiederholt fest, dass beide Staaten bedeutende Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Standards denen der Europäischen Union anzugleichen. Der für 2004 erhoffte Beitritt kann nicht erfolgen. Erklärtes Ziel der Union ist es allerdings, Bulgarien und Rumänien 2007 als Mitglieder in die Europäische Union aufzunehmen.

Das Europaparlament stimmt am 13. April 2005 für den EU-Beitritt der beiden Staaten.¹ Damit der Beitritt tatsächlich wirksam wird, bedarf es der Ratifizierung durch alle bisherigen Mitgliedsstaaten. Die Bundesrepublik ist eines der letzten Länder, die den Beitrittsvertrag ratifizieren.

Am 1. Januar 2007 werden Bulgarien mit 7,3 Mio. Einwohner/innen und Rumänien mit 21 Mio. Einwohner/innen in die Europäische Union aufgenommen. Der EU-Beitritt erfolgt, obwohl deutliche Zweifel daran bestehen, dass die beiden Staaten die zugesagten und erforderlichen Reformen zur Erfüllung aller Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft durchsetzen.

Bereits in ihren 1997 vorgelegten Beurteilungen zu Rumänien und Bulgarien stellt die Europäische Kommission unter anderem fest, dass die soziale Lage insgesamt in beiden Staaten problematisch sei. Im Bereich Menschenrechte und Minderheitenschutz werden beträchtliche Defizite gesehen. So sei vor allem die Minderheit der Roma erheblichen Diskriminierungen ausgesetzt, sie erlebten Diskriminierung und Gewaltanwendung durch Sicherheitskräfte oder Privatpersonen, ohne dass dies strafrechtlich verfolgt würde. Die proklamierten Rechte gerade für diese Gruppe würden nicht umgesetzt. Bemängelt werden außerdem Übergriffe der Polizei und Korruption.² Auch in ihren, das gesamte Beitrittsverfahren begleitenden, regelmäßigen Berichten räumt die Kommission erhebliche Umsetzungsdefizite ein, eine positive Entwicklung zeichne sich nur allmählich ab.

¹ Für die Aufnahme Bulgariens stimmen 522 Abgeordnete, dagegen 70, 69 enthalten sich. 497 Abgeordnete stimmen für den Beitritt Rumäniens, 93 dagegen, 71 enthalten sich.

² Savelina Danova-Russinova bestätigt diese Einschätzung. Viele bulgarische Roma gäben sich als Bulgaren oder Türken aus, um Stigmatisierung und Willkür zu entgehen. Vgl. Danova-Russinova, Savelina: Roma in Bulgarien: Menschenrechte und staatliche Politik. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik/ FSH (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2001. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). S. 287ff.

Vierzehn Jahre später fasst im Jahr 2011 auch die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage „Zur Situation von Roma in der Europäischen Union und in den (potentiellen) EU-Beitrittskandidatenstaaten“³ zusammen, dass die Lebensbedingungen der Roma in vielen Mitgliedstaaten trotz erzielter Fortschritte von offensichtlicher Benachteiligung geprägt sind. „Am deutlichsten treten Mängel im Rahmen der sozialen und wirtschaftlichen Integration auf, konkret in den Bereichen Ausbildung, Beschäftigung, Gesundheit und Wohnen. Dies gilt insbesondere für die wirtschaftlich schwächeren EU-Mitgliedstaaten.“⁴ Programme, dies zu ändern - wie der bulgarische „National Action Plan Roma Inclusion Decade 2005–2015“ oder die „Strategie zur Integration rumänischer Bürger, die der Roma-Minderheit angehören“ – seien wohl entwickelt, nicht aber konsequent umgesetzt worden. Nur ein umfassender integrativer Ansatz wie der „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“, mit einem Katalog von Maßnahmen zur Verbesserung der Lage in Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und Wohnungsbeschaffung, könne die Situation der Roma in punkto Chancengleichheit und Freizügigkeit in Europa tatsächlich verbessern. Allerdings stellt sich die Frage, warum nicht die Erfüllung all dieser Punkte bereits im Rahmen des Beitrittsverfahrens zur Bedingung gemacht wurde.

Alles in allem bestätigen sämtliche Erkenntnisse im Rahmen des EU-Beitritts Bulgariens und Rumäniens, dass sich die 1997 festgestellten defizitären Bedingungen in den Herkunftsländern bis heute nicht oder nur bedingt positiv entwickelt haben.

2. Europäische Wanderungsbewegungen als Konsequenz aus den Beitritten

2.1 Zuwanderung in die EU-Mitgliedsstaaten

Folge dieser nicht gelösten Probleme sind nicht unerhebliche Wanderungsbewegungen: Seit die Bürgerinnen und Bürger aus Bulgarien und Rumänien im Zuge der EU-Osterweiterung im Jahr 2007 das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der europäischen Staaten haben, nutzen sie in zunehmendem Maße die Chance, ihre Herkunftsländer

³ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Tom Koenigs, Manuel Sarrazin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 17/7131. 22.09.2011.

⁴ ebd., S. 4.

zu verlassen und orientieren sich in den übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Dies geht weit über die ethnische Gruppe der Roma hinaus.

Die Kommission geht davon aus, dass seit Ende des Jahres 2010 knapp 3 Millionen bulgarische und rumänische Staatsangehörige in den so genannten EU-25-Ländern leben, also den bis 2004 beigetretenen Staaten. Ende 2006 waren es etwa 1,4 Millionen Menschen.⁵ Dabei waren zunächst die west- und südeuropäischen Staaten - wie Irland, Italien oder Spanien – Ziel der Migrantinnen und Migranten. Von allen bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen, die in einen anderen Mitgliedstaat auswanderten, ging bis Ende 2010 mit insgesamt mehr als 70 % die größte Gruppe nach Italien und Spanien. Davon waren mehr als 80 % Rumäninnen und Rumänen. Aufgegliedert nach Staatsangehörigkeit waren die wichtigsten Zielländer der rumänischen Staatsangehörigen Italien mit 41 % und Spanien mit 38 % (gefolgt von Deutschland mit 5 %). Allerdings waren diese Länder sowie Portugal und Großbritannien seit dem Beitritt Rumäniens zum Schengenabkommen und dem damit einhergehenden Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Union und der Visumsfreiheit ohnehin Ziel rumänischer Auswanderinnen und Auswanderer. Bulgarische Staatsangehörige bevorzugten in erster Linie Spanien (38 %) und mit deutlichem Abstand Deutschland (15 %), Griechenland (12 %), Italien (10 %) und Großbritannien (7 %). Betroffen sind in der Regel die großen Städte: Rom, Neapel und Mailand in Italien, Marseille und Lille in Frankreich, London in Großbritannien.

Der Anteil der Bulgar/innen und Rumän/innen in den übrigen Mitgliedsstaaten habe – so die Kommission - Ende 2010 durchschnittlich lediglich 0,6 % an der Gesamtbevölkerung betragen. Er lag damit doppelt so hoch wie 2006. In Zypern ist der Anteil mit 4,1 % am höchsten, er liegt in Spanien bei 2,2 % und in Italien bei 1,8 %. In diesen Staaten ist auch der Anteil der Neumigranten im Erwerbsalter an der Bevölkerung im Erwerbsalter am höchsten (Zypern 4,3 %, Spanien 1,4 %, Italien 1,1 %).

2.2 Zuwanderung nach Deutschland

Auch Deutschland ist eines der Zielländer. Laut Ausländerzentralregister lebten zum Stichtag 31. Dezember 2011 25.031 rumänische und 13.800 bulgarische Staatsangehörige in Deutschland, die im Laufe des zweiten Halbjahres 2011 eingereist sind⁶.

⁵ Alle statistischen Daten – soweit nicht anders vermerkt: ebd., S. 6ff.

⁶ Deutscher Bundestag: Drucksache 17/8509 vom 27. 01. 2012. S. 8.

Davon sind die meisten nach Baden-Württemberg (insgesamt 8.861), Bayern (8.413), Hessen (7.084) und Nordrhein-Westfalen (6.540) zugewandert.

Im gesamten Jahr 2010 sind nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes (Destatis) insgesamt 798.000 Menschen nach Deutschland zugezogen. Davon kamen die meisten Menschen aus Polen (126.000), Rumänien (75.000) und Bulgarien (39.000). Den deutlichsten Zuwachs verzeichnete das Statistische Bundesamt bei den Zuzügen aus Rumänien (+ 18.000), Bulgarien (+ 11.000) und Serbien (+ 10.000). Damit lag die Zahl der Zuzüge aus Bulgarien und Rumänien noch einmal deutlich über den Werten aus 2008 (Bulgarien: 23.600, Rumänien: 47.000) und 2009 (Bulgarien: 29.221, Rumänien: 57.273).⁷

Wie in den übrigen Mitgliedsstaaten sind es auch in Deutschland in erster Linie die großen Städte, die vom Zuzug der Neubürgerinnen und Neubürger betroffen sind. In Berlin sollen bis zu 20.000 bulgarische und rumänische Staatsangehörige gemeldet sein, in München etwa 5.000 Bulgarinnen und Bulgaren. Städte im Ruhrgebiet, wie Duisburg mit circa 5.000 und Dortmund mit rund 2.500 Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien, registrieren den Zuzug ebenso wie Hamburg und Kiel. Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass eine nicht unerhebliche Gruppe regelmäßig nur kurzzeitig nach Deutschland kommt, um den Lebensunterhalt für die in den Herkunftsländern bleibenden Familien zu sichern, oder Deutschland Station auf dem Weg ins übrige Europa ist.⁸ Auffällig ist zudem, dass teilweise ganze Siedlungen oder Dorfgemeinschaften auswandern und sich in Deutschland in ein und derselben Stadt niederlassen.⁹

⁷ Statistisches Bundesamt: <http://www.destatis.de>. 03.02.2012.

⁸ Elizabeta Jonuz (Humanwissenschaftliche Fakultät, Universität zu Köln) macht darauf aufmerksam, dass die betroffenen Familien in ihrem Herkunftsland nahezu ausschließlich über ihre Identität als Roma definiert seien und darüber Ausgrenzung und Diskriminierung erlebten. Im Zuge der EU-Osterweiterung fühlten sie erstmals eine andere, eine anerkannte Identität: Die als EU-Bürgerin und EU-Bürger (aus einem Gespräch mit Frau Dr. Elizabeta Jonuz vom 19.04.2011).

⁹ So kam 2011 etwa ein Sechstel der aus Bulgarien zugewanderten Menschen aus Plowdiw nach Dortmund und davon wiederum ein großer Teil aus dem Stadtteil Stolipinovo, eine der größten räumlich marginalisierten Roma-Siedlungen der gesamten Balkan-Halbinsel mit etwa 45.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Dort leben die Menschen meist unter schlechtesten sozioökonomischen Bedingungen, in - für europäische Verhältnisse - erschütternder Armut, Diskriminierung und ohne gesellschaftliche Teilhabechancen. Der Zugang zu Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt und Gesundheitswesen ist eingeschränkt. vgl. <http://stolipinovo.wordpress.com>, 28.06.2011.

2.3 Beispiel Dortmund

Im Zuge des EU-Beitritts Bulgariens und Rumäniens hat sich im Zeitraum 2006 bis 2007 die Zahl der nach Dortmund zugezogen Menschen aus diesen beiden Ländern beinahe verfünffacht: Waren 2006 noch insgesamt 573 Bulgar/innen und Rumän/innen in Dortmund gemeldet, so lag ihre Zahl 2007 bereits bei knapp 1.600 und bewegt sich seit März 2011 um etwa 2.500 (Stand Januar 2012). Die Zahlen spiegeln die quantitative Dimension der Zuwanderung aus Südosteuropa allerdings nur annäherungsweise, denn viele der Zuwandernden melden sich weder an, noch melden sich die zuvor gemeldeten Menschen bei ihrer Ausreise wieder ab.

Kleinräumig betrachtet offenbaren sich erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Sozialräumen. In der Regel sind solche Quartiere Ziel der Zuwandernden, in denen die Möglichkeit zur sprachlichen Verständigung (z.B. mit einer türkisch sprechenden Community), die Möglichkeit auf Zugang zu Wohnungen (leerstehende Immobilien) und die Möglichkeit auf Einkommen aus selbstständigen Tätigkeiten vorhanden sind.

Der sprunghaft angestiegene Zuzug aus Südosteuropa führte in einigen Quartieren zu sichtbaren Problemkonstellationen, die als solche in den Nachbarschaften wahrgenommen wurden und zu Unsicherheit und Unbehagen der lange dort wohnenden Bevölkerung führten. Dies wiegt umso schwerer, als die Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa zum größten Teil in den Quartieren leben, die ohnehin durch eine unterdurchschnittliche soziale Lage mit vergleichsweise hoher Arbeitslosen- und Sozialleistungsquote gekennzeichnet sind und damit auch häufig im Rahmen des Landesprogramms „Soziale Stadt NRW“ gefördert werden.

Diese Tatsache verdeutlicht einmal mehr, wie unerheblich der von der Kommission zitierte durchschnittliche statistische Anteil der Neu-EU-Bürgerinnen und –Bürger an der Bevölkerung einer Stadt oder eines Staates ist. Das Zusammenleben spielt sich vor Ort, in den Quartieren ab. Und dort ist der Anteil wesentlich höher. Insofern ist dies eine gesellschaftspolitische Herausforderung, die - neben den enormen finanziellen Belastungen - auch vielfältige Fragestellungen für die aufnehmende Stadtgesellschaft aufwirft. Hier ist besonderes Augenmerk unter anderem darauf zu richten, dass nicht rechte, fremdenfeindliche Kräfte die Situation als Reflexionsfeld erkennen und die Entwicklungen zusätzlich erschweren.

3. Folgen der europäischen Armutswanderung in den deutschen Städten

Es ist nachvollziehbar, dass Menschen, die unter prekärsten Bedingungen leben, jede Chance zur Änderung ihrer Situation ergreifen, auch wenn diese mit der Migration in ein anderes Land verbunden ist. Die Migrationsströme als Folgen der Osterweiterung waren also vorhersehbar. Und es stellt sich angesichts der aufwändigen Beitrittsverfahren und der intensiven Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Handlungsfeldern auch in den Bereichen Arbeit, Soziales, Gesundheit, Bildung, Minderheitenschutz und Menschenrechte sowie Freizügigkeit die Frage: Wie ist es möglich, dass diese Wanderungsbewegungen als Folge der Osterweiterung offenbar weder auf EU- noch auf Bundesebene zum Thema wurden? Die Antwort liegt auf der Hand: Die EU-Binnenwanderung spielt sich konkret in den Städten ab, und die sind in eben diesen umfangreichen Verfahren rund um den Beitritt weiterer Kandidatenländer nicht vorgesehen – ebenso wie bei der Reflexion der vorgelegten Prüfberichte zu den Fortschritten Bulgariens und Rumäniens. Oder anders ausgedrückt: Bund und EU entscheiden und die Kommunen sind Sammelbecken für alle Regelungsdefizite des vollzogenen Beitritts, die negativen Folgen der Beitritte werden kommunalisiert.

Die Zielstädte sehen sich angesichts dieser jüngsten Zuwanderung den Folgen einer enormen Armutswanderung ausgesetzt. Sowohl die freien Träger als auch die Fachbereiche der Verwaltungen haben ihre Strukturen den konkreten Problemlagen angepasst, vorhandene Maßnahmen weiterentwickelt, einige neu aufgebaut und innerhalb ihrer Möglichkeiten umgesteuert. Allerdings stoßen die kommunalen Möglichkeiten, Handlungsstrategien und Lösungsansätze zu entwickeln, immer wieder an Grenzen. Sowohl die vorhandenen Ressourcen, als auch die sich offenbarenden Wissensdefizite über die Menschen und ihren soziokulturellen Hintergrund und die unklaren Umsetzungsinstrumente belasten die professionelle Arbeit ebenso wie die Nachbarschaften vor Ort in den Quartieren. Den Neubürgerinnen und Neubürgern ist es bislang kaum gelungen, hier eine neue Lebensperspektive zu entwickeln. Die Lebenssituation, das Alltagsleben, die Wohnsituation, die gesundheitliche Befindlichkeit, die beruflichen Möglichkeiten, die Lage der Kinder und Jugendlichen sowie ihre Bildungssituation sind jeweils in spezifischer Weise prekär. In den Städten ergeben sich damit rechtliche, humanitäre und fiskalische Fragen, die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen nur unzureichend beleuchtet wurden und damit offen blieben.

Erschwerend kommt hinzu, dass es auf kommunaler Ebene praktisch keine Möglichkeiten zur Regulierung gibt. Zwar sind EU-Bürgerinnen verpflichtet, nach Ablauf einer dreimonatigen Frist ihrer Meldepflicht nachzukommen, aber nur ein Teil der Zuwandernden tut das. Sie sind ebenso zur Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung verpflichtet, haben aber oft gar nicht die Möglichkeit dazu, weil sie entweder bereits in ihrem Herkunftsland nicht versichert waren oder schlicht die finanziellen Mittel fehlen. Denn hinzu kommt, dass sie meist auch nicht über ausreichendes Einkommen verfügen, obwohl sie nach der Dreimonatsfrist verpflichtet sind, ihren Lebensunterhalt selber zu bestreiten. Verstoßen sie gegen die Regeln der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit, kann das die Abschiebung zur Folge haben. Allerdings kann die Einhaltung der Verpflichtungen, die sich aus der Freizügigkeit ergeben, kaum kontrolliert werden und wenn Abschiebungen anstehen, dann hindert nichts die Betroffenen daran, zunächst aus- und wenig später wieder einzureisen.

4. Folgen der Regelungsdefizite und ihre Konsequenzen - Fazit

Die jüngste EU-Osterweiterung hat den europäischen Binnenmarkt vergrößert und neue Geschäftsmöglichkeiten geschaffen. Die Wirtschaftsaktivität in Bulgarien und Rumänien hat zugenommen, ihre Arbeitsmärkte expandierenden. Auch werden Anstrengungen unternommen, Bulgarien und Rumänien auf ihrem Weg hin zu mehr gelebter Chancengleichheit und Demokratie zu unterstützen. Allerdings: Fast alle eingetretenen Vorteile sind Indiz für eine gute Integration auf der Ebene der Wirtschaftsmärkte. Die gesellschaftliche und soziokulturelle Dimension indes bleiben bei der Aufzählung meist außen vor und es drängt sich der Eindruck auf, dass sie nicht mit demselben Nachdruck betrieben wird.

Menschen, die in Bulgarien und Rumänien unter Benachteiligungen litten, leben dort nach wie vor unter teilweise prekärsten Bedingungen, erfahren ethnische Diskriminierung, teilweise offene rassistisch motivierte Gewalt und sind nach wie vor von weiten Teilen gesellschaftlicher Teilhabe praktisch ausgeschlossen. Sie spüren wenig bis nichts von dem allmählichen Aufschwung in den jüngsten EU-Mitgliedstaaten. Chancen sehen sie weniger in ihrem Herkunftsland. Perspektiven sehen sie vielmehr darin, als EU-Bürgerinnen und –Bürger in einem anderen Mitgliedsland zu leben und dort ihre Lebenssituation nachhaltig zu verbessern.

Ergebnis ist seit 2007 eine deutliche Armutswanderung aus diesen Ländern in die übrigen Mitgliedsstaaten, die Zielstädte stehen vor enormen Herausforderungen. Denn dort, wo die Menschen in ihren Herkunftsländern benachteiligt sind, setzen sich die Probleme auch in den Zielstädten fort: Ausgegrenzte Menschen sind in ihrem Herkunftsland nicht krankenversichert und bringen daher im Zielland nicht die Voraussetzungen mit, eine Versicherung abzuschließen. Sie leben in miserablen Wohnverhältnissen und geben sich auch im Zielland mit schlechten Wohnsituationen zufrieden. Sie haben nur bedingt Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt und damit im Zielland nicht die Voraussetzungen für ein auskömmliches Erwerbsleben. In den hier beschriebenen Situationen greift das EU-Recht nicht. Es regelt die Integration des Binnenmarktes und setzt gedanklich am „Arbeitnehmer“ an, wenn es z.B. um die Sozialrechtskoordination geht. Eine Armutswanderung von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern ist „nicht vorgesehen“. So werden die betroffenen Kommunen zum Reparaturbetrieb für die Regelungsdefizite der Bundesregierung bei den Beitritten, das bringt die Europäische Union zunehmend in Misskredit.

Die Bundesregierung als maßgebliche Akteurin auf europäischer Ebene hat sich bis heute nicht für die Konsequenzen der Beitritte auf der Ebene der Stadtgesellschaften interessiert. Den „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“ hat sie ohne kommunale Beteiligung als eher „akademische Übung“ erstellt. Es ist auch kein Wille erkennbar, die Befunde auf der kommunalen Ebene mit Nachdruck auf die europäische Ebene zu heben und Konsequenzen einzufordern.

Es werden erhebliche Aufwendungen und Anstrengungen notwendig sein, deren Umfang noch nicht konkret, wohl aber aus heutiger Sicht annähernd in der anliegenden Kostenschätzung dargestellt ist. Im Moment stehen die Städte mit den Folgen der EU-politischen Entscheidungen zur EU-Erweiterung alleine da. Die Länder und der Bund müssen sich mit den offenen Fragen systematisch beschäftigen und die Kommunen dabei mit einbeziehen. Dabei sind die resultierenden Problemlagen nicht auf finanzielle Engpässe in den Städten reduziert. Vielmehr würde bei rein fiskalischer Betrachtung ein wesentlicher Aspekt ausgeblendet: die Organisation und der Erhalt des sozialen Friedens in der Stadtgesellschaft. Dazu muss es gelingen, den Neubürgerinnen und Neubürgern Perspektiven aufzuzeigen und gleichzeitig der Tatsache Rechnung zu tragen, dass auch die aufnehmende Stadtgesellschaft Erwartungen hat. Auch die Alt-EU-Bürgerinnen und – Bürger erbringen Integrationsleistungen.

Der Bund ist Hauptakteur auf der europäischen Bühne und die Kommunen sind die Hauptbetroffenen europäischer Politik. Dieses eklatante Missverhältnis bedarf dringender verbindlicher Veränderungen:

- Es müssen Mechanismen gefunden und verbindlich verankert werden, die die Einbeziehung der Kommunen bei den sie betreffenden Fragen in eine verantwortungsbewusst gestaltete Europapolitik des Bundes gewährleisten.
- Der Bund muss sich verpflichten, die von den Kommunen thematisierten Probleme und Fragestellungen in die Verhandlungen auf europäischer Ebene mit einzubeziehen und über den Fortgang zu berichten.
- Die aus der verfehlten Erweiterungspolitik des Bundes entstehenden Soziallasten sind von dort gegenüber den betroffenen Kommunen vollständig zu erstatten. Denkbar ist eine Fondslösung in Kombination mit einer pauschalen Kostenerstattung in Analogie zum Flüchtlingsaufnahmegesetz. Der Arbeitskreis „EU-Sozialpolitik“ des Deutschen Städtetages, der sich auch mit den kommunalen Auswirkungen des EU-Rechts befasst hat, wird aufgefordert, hierzu entsprechende Initiativen zu ergreifen. Ziel ist es, die soziale Dimension der Europäischen Union in den Fokus zu rücken und auf diesem Wege Lösungsstrategien für die sozialen und finanziellen Probleme zu entwickeln, die auf kommunaler Ebene als Folge der Regelungsdefizite im EU-Erweiterungsprozess entstanden sind.
- Der Bund muss sich ausdrücklich für die Verbesserung der Lage der Menschen in den Herkunftsländern einsetzen. Es müssen „Integrationskommissare“ - ähnlich einem Haushaltskommissar - von der EU in die Herkunftsländer entsandt werden, die gemeinsam mit den betroffenen Menschen Strategien entwickeln und umsetzen, um den Verbleib in den Herkunftsländern zu bewirken. Finanziell kann dies durch den Rückfluss nicht verausgabter EU-Mittel in den Bundeshaushalt abgesichert werden.
- Der Bund muss sich nachdrücklich aktiv an der Entwicklung von Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im Umgang mit den Armutsbewegungen von Bürgerinnen und Bürgern aus EU Mitgliedsstaaten beteiligen und einen Beauftragten mit auskömmlicher Finanzierung einsetzen, der gemeinsam mit den Kommunen dieses Thema aufbereitet und Lösungsmöglichkeiten entwickelt.

Anlage: Unterstützung der Integration von Zuwander/innen aus Bulgarien und Rumänien in Dortmund – Vorläufige Kostenschätzung

Tabelle 1: Aktuelle und längerfristig zu erwartende durchschnittliche Kosten sowie Kosten ab 2014 (Basis: Erfahrungswerte 2011)

Positionen	Aktuelle Kosten	längerfristig zu erwartende durchschnittliche Kosten	Bemerkungen
Schwangerschaftsabbrüche	--		Kosten werden durch die Krankenkassen vorgestreckt. Nach dem SchwHG erfolgt Kostenerstattung durch das Land (auch bei Nichtversicherten).
Entbindungen	--	Siehe unten, ist in den Hilfen nach 5. Kap. SGB XII enthalten	
Leistungen AsylbLG	--	1.060.384 Euro pro 100 Personen und Jahr	Für die Aufnahme aller zugewiesenen Flüchtlinge erhielt die Stadt in 2011 eine Pauschale von 1.080.131,72 Euro (vgl. auch Bemerkung unter „Zusätzliche Kosten ab 2014“, dort: AsylbLG)
Leistungen SGB XII:	--	592.400 Euro pro 100 Fälle und Jahr	Zuzüglich Krankenversorgungskosten nach § 264 SGB V i.H.v. durchschnittlich 7.000 Euro pro Fall/Jahr
▪ Hilfe zum Lebensunterhalt, Kap. 3	--		
▪ Grundsicherung im Alter	--	550.800 Euro pro 100 Fälle und Jahr	Krankenversorgungskosten wie oben etwa 7.000 Euro; Bundesbeteiligung an der Grundsicherung i.H.v. 45 % der Nettoausgaben des Vorvorjahres – demnächst 100 %, aber ohne die Krankenversorgungskosten
▪ Hilfen zur Gesundheit, 5. Kap.	--*	700.000 Euro pro 100 Fälle und Jahr	* Aus übergeordneten Gründen sind in zwei Einzelfällen Leistungen erbracht worden; Kosten gesamt 130.000 Euro in 2011 (fortlaufend in 2012)
▪ Eingliederungshilfe für Behinderte, 6. Kap., Frühförderung	--	470.000 Euro Frühförderung pro 100 Fälle und Jahr	
▪ Eingliederungshilfe für Behinderte, 6. Kap., Hilfe zur angemessenen Schulbildung	--	1.100.000 Euro Integrationshilfe pro 100 Fälle und Jahr	

Positionen	Aktuelle Kosten	längerfristig zu erwartende durchschnittliche Kosten	Bemerkungen								
<ul style="list-style-type: none"> Hilfe zur Pflege, 7. Kap. ambulant 	--	564.100 Euro pro 100 Fälle und Jahr	Wie seinerzeit bei den Kontingentflüchtlingen aus den Staaten der ehem. Sowjetunion werden ältere und pflegebedürftige Personen der Gruppe der Erwerbsfähigen aus Südosteuropa nachfolgen. Diese Personen werden alle Leistungen des SGB XII, vom LU über die Krankenversorgung bis hin zur Pflege überproportional in Anspruch nehmen.								
Medizinische / ärztliche Leistungen <ul style="list-style-type: none"> ärztliche Betreuung u. Durchführung ärztlicher Sprechstunden für nicht krankenversicherte Menschen aufsuchende Mütterberatung Behandlung von Tuberkulosekranken Mobiler medizinischer Dienst Impfungen** 	50.000 Euro (Erfahrungswert 2011)	ca. 50.000 Euro pro Jahr bei gleichbleibender Inanspruchnahme zzgl. 116.000 Euro pro Jahr bei höherer und kontinuierlicher Inanspruchnahme (vgl. Bemerkungen)	<p>Hinweis: Vorliegend handelt es sich nicht um Sozialleistungen, sondern um Eigenleistungen der Stadt Dortmund, erbracht durch das Gesundheitsamt.</p> <p>Bei Etablierung eines dauerhaften Angebots und/oder höherer Inanspruchnahme des Angebots ist von einem zusätzlichen Personalbedarf im Umfang einer Arztstelle auszugehen (E14: 116.000 Euro)</p> <p>Hinzu kommen Leistungen der medizinischen Notfallversorgung, zu denen die Kommune verpflichtet ist.</p> <p>**Die aktuellen Impf-Kosten sind in dem hier genannten Budget i.H.v. 50.000 Euro enthalten. Darüber hinausgehende Inanspruchnahme: vgl. unten, Position Impfungen.</p>								
Gynäkologisches/Urlologisches Untersuchungs- und Behandlungsangebot		kann zurzeit nicht abgeschätzt werden	Die Erfahrungen aus den Jahren 2011 und 2012 werden ausgewertet, darauf aufbauend wird ein entsprechendes Konzept erstellt.								
Ordnungsrechtliche Beurteilung verwahrloster Immobilien			Es fallen Personalkosten an, die nicht gesondert erfasst wurden.								
Impfungen	Eine höhere Inanspruchnahme der Impfungen führt zu einer Kostensteigerung in Höhe der unter Bemerkungen genannten Kosten pro Fall und ggf. zu höheren Personalkosten.		<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Preis je Impfdosis</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>6-fach Impfstoff (Diphtherie, Hirnhautentzündung, Keuchhusten, Kinderlähmung, Tetanus, Hepatitis-B)</td> <td>63 Euro</td> </tr> <tr> <td>MMR (Masern, Mumps, Röteln – Kombinationsimpfstoff)</td> <td>26 Euro</td> </tr> <tr> <td>reine Hepatitis-B Impfung</td> <td>27 Euro</td> </tr> </tbody> </table>	Preis je Impfdosis		6-fach Impfstoff (Diphtherie, Hirnhautentzündung, Keuchhusten, Kinderlähmung, Tetanus, Hepatitis-B)	63 Euro	MMR (Masern, Mumps, Röteln – Kombinationsimpfstoff)	26 Euro	reine Hepatitis-B Impfung	27 Euro
Preis je Impfdosis											
6-fach Impfstoff (Diphtherie, Hirnhautentzündung, Keuchhusten, Kinderlähmung, Tetanus, Hepatitis-B)	63 Euro										
MMR (Masern, Mumps, Röteln – Kombinationsimpfstoff)	26 Euro										
reine Hepatitis-B Impfung	27 Euro										
Methadonsubstitution	ca. 10.000 Euro (bei 5 Personen, Erfahrungswert 2011)	ca. 20.000 Euro pro 10 Fälle und Jahr	Versorgung von max. 10 Personen möglich								

Positionen	Aktuelle Kosten	längerfristig zu erwartende durchschnittliche Kosten	Bemerkungen
Auffangklassen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zur Zeit im Rahmen der verfügbaren Ressourcen 	65.000 Euro pro Lehrerstelle und Jahr	<ul style="list-style-type: none"> ▪ deutlich gestiegene Zahl von Schüler/innen in den Vorbereitungsklassen der Grund- und Hauptschulen mit bis zu 30 Schüler/innen, dadurch deutlich angespannte Unterrichtssituation; aktuell Betreuung der Klassen im Rahmen der vorhandenen Ressourcen → das ist auf Dauer und bei weiter steigenden Zahlen nicht haltbar. Lösung nur gemeinsam mit dem Land möglich. ▪ Grundsätzlich ist bei rückgängigen Schülerzahlen ein Überangebot an Schulraum in Dortmund zu erwarten. Die Einrichtung von Vorbereitungsklassen ist demnach grundsätzlich räumlich möglich, lediglich die variablen Kosten (Heizung, Lernmaterialien, u.a.) würden ggf. steigen. ▪ Die Lehrerstellen müssen vom Land NRW zur Verfügung gestellt werden. Eine Lehrerstelle in A 12 würde durchschnittlich mit 65.000 Euro zu veranschlagen sein.
Spezielle Lehr- und Unterrichtsmaterialien	--	4.000 Euro	Grundschule: 5 x 500,00 Euro Sek.I: 3 x 500,00 Euro
Durchführung von Sprachkursen für Mütter	--	4.000 Euro	2 Gruppen à 1.000,00 Euro je Semester
Kinderbetreuung der Müttersprachkurse	--	2.000 Euro	2 Gruppen à 500,00 Euro je Semester
Sprachliche Fördermaßnahmen in der Schule durch Lehramtsstudierende (TU)	--	5.000 Euro	5 Gruppen à 1.000,00 Euro pro Schuljahr

Positionen	Aktuelle Kosten	längerfristig zu erwartende durchschnittliche Kosten	Bemerkungen
Inobhutnahmen	ca. 1.000.000 Euro (Erfahrungswert 2011) 45 Kinder in Obhut genommen, darunter: 29 dauerhafte Fremdunterbringungen und 13 ambulante Hilfen	ca. 2,2 Mio. Euro pro 100 Fälle***	Zusätzlicher Personalaufwand im Jugendamt ist nicht eingerechnet! <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wohnsituation oft so prekär, dass Kinder allein deshalb in Obhut genommen werden müssten, wenn keine sofortige Abhilfe möglich. ▪ Hoher Arbeitsaufwand (Kinder dürfen nur an Personenberechtigte oder von diesen zweifelsfrei Bevollmächtigte herausgegeben werden → aufwändige Verfahren) führt zu ausgedehnteren Inobhutnahmen. ▪ Faktisch kein Anspruch auf Leistungen wie z.B. Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz – UVG <p>*** Bei 100 Fällen/Jahr fallen zusätzlich Personalkosten in Höhe von mind. 2 Stellen an, die noch hinzuzurechnen wären.</p>

Zusätzliche Kosten ab 2014

Positionen	Zusätzlich ab 2014 zu erwartende durchschnittliche Kosten	Bemerkungen
Regelbedarf, Kosten der Unterkunft, Heizkosten, Krankenkosten	ca. 1,1 Mio. Euro pro 100 Personen und Jahr	Durchschnittlichen Kosten analog AsylbLG Hinzu kommen die durchschnittlichen Kosten für die Hilfen nach dem SGB XII, die demnächst vom Bund erstattet werden.
AsylbLG	1.060.384 Euro pro 100 Personen und Jahr	Grundsätzlich fallen EU-Bürger, die sich im Rahmen der Freizügigkeit in Deutschland aufhalten, nicht unter die Bestimmungen des AsylbLG. Denkbar wäre ein Anspruch aber nach Verlust des Rechtes auf Freizügigkeit u. damit verbundener vollziehbarer Ausreisepflichtung.

Positionen	Zusätzlich ab 2014 zu erwartende durchschnittliche Kosten	Bemerkungen
SGB XII:		
Leistungen zum Lebensunterhalt nach Kap. 3 u. 4 SGB XII	571.600 Euro pro 100 Fälle und Jahr	Wenn 2014 auch für Rumänen und Bulgaren volle Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht, betrifft das zunächst den SGB II-Bereich (Menschen, die durch ein Beschäftigungsverhältnis Arbeitnehmerstatus erlangen und trotzdem mit dem Einkommen den LU nicht komplett sicherstellen können); hier ist die Kommune durch die auf sie entfallenden Kostenanteile (primär KdU) betroffen. Es ist denkbar, dass Familienangehörige dieser Personen in die Grundsicherung n. Kap. 4 fallen. Mittelfristig werden Personen in die SH gelangen, die nicht mehr erwerbsfähig sind, die aber durch die Dauer ihres bisherigen Aufenthalts ihr Bleiberecht gesichert haben.
Eingliederungshilfe, 6. Kap., insbes. Frühförderung	470.000 Euro Frühförderung pro 100 Fälle 1.100.000 Euro Integrationshilfe pro 100 Fälle	Kinder aus Südosteuropa sind erfahrungsgemäß „schlecht“ vorgefördert – potentielle Kunden für das kommunale System früher Hilfen im vorschulischen und schulischen Bereich
Hilfe zur Pflege, stationär u. ambulant	564.100 Euro ambulant pro 100 Fälle 678.000 Euro stationär pro 100 Fälle (zuzüglich eventueller Leistungen nach 3. u. 4. Kap., s.o.)	Siehe Anmerkungen oben. Es werden immer mehr Personen ein Bleiberecht haben/erwerben, die nicht (mehr) erwerbsfähig sind und Bedarfe der Hilfe zur Pflege haben.
Hilfen zur Gesundheit, 5. Kap.	700.000 Euro pro 100 Fälle	In laufenden Fällen werden vermutlich eher im Rahmen der Leistungen zum LU KV-Beiträge zu übernehmen sein. Es werden aber auch vermehrt Fälle auftreten von Menschen, die nicht krankenversichert sind oder der Versicherungspflicht in der privaten KV nicht nachgekommen sind.

EU-Armutswanderung in deutsche Städte:

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration - Vorschläge an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus Sicht der Stadt Dortmund

1. Vorbemerkung

Mit der EU-Armutszuwanderung in deutsche Städte sind vielfältige Herausforderungen verbunden. Die Ursachen und Zusammenhänge ebenso wie die konkreten Handlungsbedarfe sind mehrfach beschrieben worden, u.a. in dem Dortmunder Papier über die „Kommunalisierung der Folgen im EU-Erweiterungsprozess“ aus März 2012, im „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“ aus Januar 2013, der im Rahmen eines KOMM-IN-Projekts gemeinsam von Dortmunder und Duisburger Akteuren städtischer und freier Träger entwickelt wurde und im „Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ aus Februar 2013, an dem die Stadt Dortmund ebenfalls maßgeblich beteiligt war.

Eines belegen die Papiere allesamt: Die aus der EU-Erweiterung 2007 resultierende Armutswanderung und die damit verbundenen sozialen Probleme wurden erst spät als solche (an-)erkannt. Sie sind mit den bestehenden Instrumentarien, etablierten Förderstrukturen und Konzepten nicht zu bewerkstelligen. Die Integration der Zugewanderten kann nur gelingen, wenn alle Akteurinnen und Akteure – von der örtlichen über die Landes- und die Bundes- bis hin zur EU-Ebene, die ausdrücklich auch die Herkunftsländer mit einschließt - ihre Aufgaben in einer Verantwortungsgemeinschaft wahrnehmen.

Mit Blick auf die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2014 ist Eile geboten. Zwar sind die Entwicklungen insbesondere was die Quantität der Zuwanderung angeht, nicht abschätzbar. Dennoch muss eine nochmals erhöhte Zuwanderung in Betracht gezogen werden. Vor dem Hintergrund der Situation in den Nachbarschaften der Zielstädte, in denen bereits viele Zuzüge zu verzeichnen sind und das Zusammenleben erschwert ist, muss besonderes Augenmerk der Sicherung der dortigen sozialen Balance und dem Erhalt des sozialen Friedens gelten. Die Bundesebene kann über die Instrumente des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge hier maßgeblich zu einer gelingenden Integration beitragen, indem sie die Rahmenbedingungen in den nachfolgend beschriebenen Bereichen stützt¹.

¹ Die Reihenfolge orientiert sich an den möglichen Phasen einer Migrations-Chronologie.

Die hier skizzierten Maßnahmevorschläge folgen den og. Positionspapieren und den dort formulierten Leitgedanken und Lösungsstrategien ausdrücklich. Sie können nur im Kanon eines systemischen Ansatzes gelingen, der sowohl die soziale Balance in den Herkunftsländern als auch die Gelingensbedingungen für gute Teilhabechancen in den Zielquartieren in den Blick nimmt und in dem jeder Baustein sinnvoll mit den anderen vernetzt wird um so seine größtmögliche Effizienz zu entwickeln

Die Vorschläge zielen darauf, die Situation möglichst mit den vorhandenen Instrumentarien zu verbessern. Dort wo dies nicht möglich ist, werden Vorschläge zur Anpassung der vorhandenen Integrationsinstrumente an die besondere Bedarfslage in den betroffenen Städten gemacht.

Als grundlegendes Know-how sind unter anderem eingeflossen die bisherigen Erfahrungen aus

- der aufsuchenden Arbeit im Rahmen der Integrationsagentur des Caritasverbandes seit 2008
- die Beratung in der MBE bei Caritasverband und Diakonischem Werk
- dem Projekt Schritt-Weise des Diakonischen Werkes seit 2011
- den niederschweligen Kommunikationskursen, die für Frauen, Männer und Kinder angeboten werden und den Sprachkursen für Mütter
- dem Dezernat für Arbeit, Gesundheit und Soziales und den städtischen Fachbereichen Ausländerbehörde, Gesundheit, Schule, Jugend und Soziales und
- den unterschiedlichen Angebotsstrukturen der im Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung vertretenden Akteure.

2. Maßnahmevorschläge (gefördert durch das BAMF)

	Handlungsansatz	Handlungsträger	Bemerkung
2.1.	Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration in den Herkunftsländern		
2.1.1	<i>Maßnahmen zur Wiederherstellung der sozialen Balance in den Herkunftsländern</i>	<i>International vernetzte Träger, z.B. Caritas international,</i>	<i>Kooperation mit Caritas Sofia ist initiiert</i>
2.1.2.	<i>Informationsoffensiven für eine bewusste Ausreiseentscheidung</i>	<i>International vernetzte Träger, z.B. Caritas international,</i>	<i>Kooperation mit Caritas Sofia ist initiiert</i>
2.2.	Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration in den deutschen Städten		
2.2.1.	<i>Grundlegende Wissensbasis / Monitoring und Entwicklung einer Gesamtstrategie</i>	<i>Sachverständigenrat - SVR</i>	<i>Verknüpfung mit örtlichen Statistikkonzepten sinnvoll</i>
2.2.2	<i>Aufbauen des Erstkontakts durch aufsuchende Arbeit</i>	<i>Örtlich im Handlungsfeld vernetzte freie Träger (DW, CV und andere Netzwerkmitglieder)</i>	
2.2.3.	<i>Festigen des Erstkontaktes durch „Szenekenner“ an den Treffpunkten</i>	<i>Örtlich im Handlungsfeld vernetzte freie Träger (DW, CV und andere Netzwerkmitglieder)</i>	
2.2.4.	<i>Orientierung und Perspektiven durch eine adäquate Ausstattung der MBE</i>	<i>Örtlich im Handlungsfeld vernetzte freie Träger (DW, CV und andere Netzwerkmitglieder sowie weitere MBE und JMD-Träger)</i>	

	Handlungsansatz	Handlungsträger	Bemerkung
2.2.5.	<i>Erste Integrationsschritte durch niederschwellige Kurse</i>	<i>Netzwerk Integrationskursträger</i>	
2.2.6.	<i>Vertiefende Integration durch Integrationskurse</i>	<i>Netzwerk Integrationskursträger</i>	
2.2.7.	<i>Einkommen und Existenzsicherung durch Arbeitsmarktintegration</i>	<i>Netzwerk Integrationskursträger</i>	<i>Ko-Finanzierung über die Agentur für Arbeit</i>
2.2.8.	<i>Eltern stärken durch aktivierende Elternbildung</i>	<i>Aktuell: RAA</i>	<i>Perspektivisch: KIZ?</i>
2.2.9.	<i>Entspannung der Situation in den Quartieren durch dialogfördernde Projekte</i>	<i>Respekt-Büro, MIA-DO (KIZ), freie Träger</i>	

2.1. Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration in den Herkunftsländern

2.1.1.

Maßnahmen zur Wiederherstellung der sozialen Balance in den Herkunftsländern.

Hintergrund:

Die meisten Zugewanderten lebten in ihren Herkunftsländern unter prekärsten Bedingungen, ausgeschlossen von jeglicher sozialer Teilhabe.

Lösungsansatz:

Es bedarf entsprechender Maßnahmen zur Wahrung der sozialen Balance in den Herkunftsländern. Ergänzend braucht es einen nachdrücklichen Einsatz für die Verbesserung der Lage der Menschen in ihren Herkunftsländern und entsprechende zentrale Maßnahmen des Bundes zur dortigen Integrationsförderung. Dies kann nur gelingen durch eine Kooperation mit den dortigen Strukturen.

2.1.2.

Informationsoffensive für eine bewusste Ausreiseentscheidung

Hintergrund:

Die meisten Zuwandernden sind unzureichend auf ihre Auswanderung vorbereitet. Meist verfügen sie nicht über offizielle Informationen, sondern über Auskünfte aus ihrem Verwandten- und Bekanntenkreis. So erfolgt die Zuwanderung nach Deutschland oft mit falschen Erwartungen. Hinzu kommt, dass Dokumente, Urkunden und sonstige Unterlagen, die für eine Lebensperspektive in Deutschland notwendig sind, nicht organisiert werden.

Lösungsansatz:

1. Informationskampagnen

Zur Ermöglichung einer bewussten Ausreiseentscheidung braucht es Informationskampagnen in den Herkunftsländern über

- die Voraussetzungen und Anforderungen an eine Niederlassung in Deutschland und
- über die tatsächlichen Lebensverhältnisse wie Lebensunterhaltskosten, Wohnungspreise etc..

Hier können Internetangebote ebenso unterstützen wie Beratungsangebote vor Ort. Die letztendliche Konzeptionierung solcher Angebote kann nur mit kompetenten Partnern vor Ort erfolgen.

2. Auswanderungsberatung

Im Falle einer Ausreiseentscheidung müssen die Menschen umfassend dabei unterstützt werden, die notwendigen Vorbereitungen zu treffen. Das gilt in erster Linie für die Sicherung des Krankenversicherungsschutzes und des Unterhalts/Einkommens, aber auch für die Bereiche Bildung, Wohnen, Kinderrechte u.a.

2.2. Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration in den deutschen Städten

2.2.1.

Grundlegende Wissensbasis / Monitoring und Entwicklung einer Gesamtstrategie

Hintergrund:

Nach wie vor ist vergleichsweise wenig Wissen über die Menschen vorhanden. Die Gruppe der Zuwandernden ist heterogen, die Menschen kommen mit unterschiedlichsten Biografien nach Deutschland. Vielfach wird mit vermeintlichen Fakten argumentiert, die aber aufgrund der enormen Fluktuation meist nur „Schlaglichter“ sind.

Lösungsansatz:

Für effektive Maßnahmen muss die Situation der Menschen aus Rumänien und Bulgarien in Deutschland bekannt sein. Hierzu muss die vorhandene Datenlage verbessert werden. Die Städte haben teilweise bereits gute statistische Datensammlungen entwickelt. Eine überregionale Datenbasis stützt und ermöglicht

- die erforderliche bundesweite Strategie zur EU-Armutszuwanderung und
- die Entwicklung von Handlungs- und Finanzierungskonzepten mit den Fach-Ministerien (Integration, Arbeit, Soziales, Gesundheit) zur Absicherung der Handlungsstrategien in den Kommunen.

2.2.2.

Aufbauen des Erstkontakts durch aufsuchende Arbeit

Hintergrund:

Ein großer Teil der Zugewanderten hat erhebliche Berührungängste und großes Misstrauen gegenüber der Aufnahmegesellschaft, vielen sind Hilfeangebote aus ihrer bisherigen Biografie nicht bekannt. Hinzu kommt, dass inoffizielle Strukturen - die sowohl die Zuwanderung selbst als auch den Zugang zu Wohnungen und Erwerbstätigkeiten steuern und darin eine lukrative Einnahmequelle gefunden haben - vermeintliche Hilfen anbieten.

Lösungsansatz:

Es sind frühestmögliche Zugänge zu den Zuwandernden ggf. bereits in den Herkunftsländern (vgl. „*Informationsoffensive für bewusste Ausreiseentscheidung*“) notwendig, damit sich solche informelle (Parallel-)Strukturen nicht verfestigen können. Im Rahmen eines systemischen Ansatzes muss deshalb direkt bei oder nach der Einreise über aufsuchende Sozialarbeit der Zugang zu den Zuwanderern gefunden werden, damit Schritt für Schritt Vertrauen in die professionellen Angebote aufgebaut und Abschottungstendenzen entgegengewirkt werden kann. Auf diesem Wege können angebliche Hilfeangebote, die Zugang zu desolatem Wohnraum und fragwürdigen Einkommensmöglichkeiten bieten, durch professionelle Angebote ersetzt und gleichzeitig Ausbeutungsstrukturen und Verelendungstendenzen entgegensteuert werden.

2.2.3.

Festigen des Erstkontaktes durch „Szenekenner“ an den Treffpunkten

Hintergrund:

Grundsätzlich wird der Zugang mit zunehmender Aufenthaltsdauer schwieriger. Berührungängste und Misstrauen gegenüber der Aufnahmegesellschaft verfestigen sich bei einem Teil der Zugewanderten zusätzlich, wenn sie mögliche Hilfeangebote von professioneller Seite zwar kennengelernt haben, letztlich dort aber keine (ausreichende) Hilfe bekommen haben. Die Folge kann ein resignierter Rückzug in die eigene Community mit Abschottungstendenzen sein. Der Zugang ist dann umso schwieriger, weil für die Zugewanderten kein Vorteil eines Kontaktes erkennbar ist -das zwar fragile und fragwürdige, aber vermeintlich funktionierende informelle „Hilfesystem“ erscheint als naheliegende Alternative.

Lösungsansatz:

Eine kontinuierliche aufsuchende Arbeit durch „Szenekenner“ ermöglicht den Aufbau von Vertrauen. Muttersprachler sind hier von Vorteil, ebenso wichtig sind Schlüsselpersonen bzw. Multiplikatoren („Key-Persons“). Die aufsuchende Arbeit erfolgt an den konkreten Aufenthaltsorten und Treffpunkten (Internetcafés, Teestuben, Clubs usw.) und muss eingebettet sein in ein verzweigtes Netzwerk vorhandener Hilfsangebote. Gute Kontakte zum und Kenntnisse über das (Haupt-)Herkunftsland sind vorteilhaft, um auf neue Entwicklungen frühzeitig reagieren zu können. Ein regelmäßiger Austausch mit in der Thematik aktiven Akteuren ist unabdingbar. Eine Bündelung könnte über die Orientierungsstelle angeboten werden.

2.2.4.

Orientierung und Perspektiven durch eine adäquate Ausstattung der MBE

Hintergrund:

Die oben beschriebene mangelnde Informationsgrundlage setzt sich im Zielland fort. So werden - aus Unkenntnis der rechtlichen Situation und Lebensgewohnheiten in Deutschland - wichtige Regeln nicht eingehalten, z.B. Anmeldungen nicht vorgenommen, Fristen versäumt und Maßstäbe des sozialen Miteinanders nicht beachtet. In der Folge können Potenziale und Ressourcen nicht erkannt und gefördert werden und sind damit weder als individuelles Kapital in der Entwicklung guter individueller Lebensperspektiven noch in der Stadtgesellschaft nutzbar. Viele Armutszuwanderinnen und –zuwanderer befinden sich außerdem in akuten Notlagen. Gleichzeitig ist das Handlungsfeld komplex und dynamisch mit offenen Verfahrensfragen und unterschiedlichen Sach-/Fachkenntnissen, allgemein und in konkreten Fachzusammenhängen. Hier fehlt - als systemischer Bestandteil - eine Orientierungsstelle, die alle vorhandenen Ressourcen einbinden und nutzen kann. Die vorhandenen MBE-Strukturen können diese Leistungen nicht erbringen, die vorhandenen Beratungskapazitäten reichen dafür nicht aus. Auch fehlen fachliches Know-how u.a in EU-Recht, Aufenthaltsrecht; Sozialrecht, uneinheitliche Rechtsprechung, Sprachkenntnisse, Zeitressourcen und Räumlichkeiten.

Lösungsansatz:

Im Rahmen des systemischen Ansatzes müssen in einer Orientierungsstelle - in enger Verknüpfung mit der og. aufsuchenden Sozialarbeit und über eine umfassende, strukturierte und engmaschige Beratung und Begleitung (Hilfeplan/Integrationsvertrag) – folgende Leistungen erbracht werden

1. Notlagen der Zuwandernden werden erkannt. Die Vernetzung mit vorhandenen Hilfestrukturen und zügige Vermittlung in bedarfsgerechte Hilfeangebote ermöglicht rasche Abhilfe. Dabei gilt: Je existenzieller die Problemlage, desto notwendiger die muttersprachliche Verständigung, sie ist (zumindest vorerst) auf jeden Fall zu sichern.
2. Die Zuwandernden werden über ihre Rechte und Pflichten informiert und dabei unterstützt, diese Informationen auch praktisch umzusetzen.
3. Es wird eine individuelle Zukunftsperspektive entwickelt, sowohl für ein Leben in Deutschland als auch möglicherweise für eine Zukunft im Herkunftsland.
4. Für Menschen, die ihre Lebensperspektive in Dortmund sehen, werden schnellstmöglich individuelle Integrationschritte angestoßen. Dazu gehören niederschwellige Angebote ebenso wie unter Umständen die Vermittlung von Hilfen zur Existenzgründung.
5. Im Falle einer Rückkehr in das Herkunftsland werden Beratung und Unterstützung angeboten. Sie muss mit den – ggf. noch aufzubauenden - Strukturen im Herkunftsland vernetzt werden.
6. Zudem muss die Professionalisierung der Arbeit gesichert sein. Dazu tragen die vorhandenen Netzwerkstrukturen bei, allerdings reichen sie nicht aus, um ausreichend Fachkompetenz zum Themenkomplex zu vermitteln.

Es wird vorgeschlagen, bestehende und durch die Zuwandernden gut erreichbare MBE mit adäquaten personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten.

2.2.5.

Erste Integrations Schritte durch niederschweilige Kurse

Hintergrund:

Die bisherigen Erfahrungen aus den Beratungs- und Hilfeangeboten zeigen, dass ein großer Teil der Zugewanderten dauerhaft bleiben will. Allerdings haben die meisten Zugewanderten keine Sprachkenntnisse, viele sind Analphabeten.

Eine Teilnahme an vorhandenen Angebotsstrukturen ist faktisch ausgeschlossen, da die Bedürftigkeit nicht nachgewiesen werden kann. Ein weiteres Problem ist die Teilnahmeverpflichtung.

Insgesamt wurde bisher die Erfahrung gemacht, dass ein hohes Interesse an Integrationsmaßnahmen besteht, insbesondere bei Kindern und Frauen. So gibt es zunehmend Anfragen von Eltern nach Sprachkursen für ihre Kinder, die zum Teil mit einer guten schulischen Bildung aus ihren Heimatländern kommen. Kursleitungen werden häufig auch angesprochen, wenn es um die Lösung von (Alltags-)Problemen geht.

Lösungsvorschlag:

- Hinsichtlich der organisatorischen und inhaltlichen Gestaltung der Kurse wird der Heterogenität der Gruppe Rechnung getragen. Das Angebot wird ergänzt um
 - niederschweilige Kurse für Männer,
 - leistungsdifferenzierte Kurse für Kinder, damit sie zügig im deutschen Bildungssystem lernen können.
- Gleichzeitig muss die Antragstellung für Integrationskursanbieter bzw. Anbieter niederschweiliger Kurse vereinfacht bzw. beschleunigt werden, da bei langwieriger Antragstellung viele Teilnehmer/innen vom Kurs „abspringen“.
- Der Stundenumfang für niederschweilige (alltagsorientierte) Kurse wird von aktuell „maximal 5 x 20 Stunden“ auf 100 Stunden Standard bei einmaliger Beantragung geändert.
- Die Kurse werden mit den örtlichen Netzwerkstrukturen verknüpft, um einerseits das dort gesammelte Wissen und Informationen in die örtlichen Netzwerke zu transportieren und andererseits bei Bedarf die Situation der Teilnehmer/innen über den Kurs hinaus zu stützen.

2.2.6.

Vertiefende Integration durch Integrationskurse

Hintergrund:

wie vor

Lösungsvorschlag:

Die Integrationskurse werden für Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien, deren Einkommen nicht oberhalb der SGB II-Grenze liegt, vollständig geöffnet. Was den hierfür notwendigen Bedürftigkeitsnachweis angeht entwickelt das BAMF eine geeignete Prüfvariante. Die Kursleitungen werden unterstützt durch sozialpädagogische Fachkräfte. Die Begleitende Sozialarbeit dient dem Kontaktaufbau und –erhalt und aktiviert die Menschen während der Maßnahme und im Anschluss an die Kurse. Sie interveniert bei Problemen und ist organisatorisch der Orientierungsstelle zugeordnet. Die Kurse werden mit den örtlichen Netzwerkstrukturen verknüpft. Eine Vertrauensperson mit dem Schwerpunkt Ausländer- und sozialrechtliche Beratung steht über die Dauer der Kurse als Ansprechpartner zur Verfügung und stellt die Verbindung zum Netzwerk der MBE/der Orientierungsstelle sicher. Das Angebot wird um schulbegleitende Integrationskurse (kompakt und intensiv) für begabte und motivierte Seiteneinsteiger im Sinne einer Impuls- und Schubförderung ergänzt, damit diese zügig im deutschen Regelschulsystem lernen können.

2.2.7.

Einkommen und Existenzsicherung durch Arbeitsmarktintegration

Hintergrund:

Ein auskömmliches Einkommen ist die Voraussetzung, um die illegale Einkommenssicherung einzudämmen. Erwerbseinkommen aus selbstständiger oder abhängiger Beschäftigung ist aber nicht die Regel. Ergebnis ist, dass viele Familien über kein oder kein ausreichendes Familieneinkommen verfügen, das Kindergeld ist oft die einzige legale Einkommensquelle. Vor allem in besonderen Lebenslagen - wie Schwangerschaft und Mutterschutz – sind die Menschen nicht abgesichert. Mit Blick auf das Jahr 2014 muss alles unternommen werden, um die Zuwandernden perspektivisch auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Lösungsvorschlag:

- Das Angebot der Orientierungsstelle wird ergänzt durch arbeitsmarktorientierte Maßnahmen. Dazu gehören auch berufspraxis-orientierte Integrationskurse (Stichwort: „Baustellendeutsch“, vgl. ESF-BAMF-Programm „Berufsbezogene Sprachförderung in Deutsch“). Diese Kurse werden sowohl für (potenzielle) Arbeitnehmer/innen als auch für (potenzielle) Selbständige angeboten.

Es erfolgt eine strukturierte Verknüpfung mit den Inhalten der Integrationskurse und den übrigen berufsorientierenden Beratungsangeboten vor Ort.

2.2.8.

Eltern stärken durch aktivierende Elternbildung

Hintergrund:

Kinder und ihre Familien brauchen Lebensperspektiven. Ein großer Teil der zugewanderten Familien lebt aber in unsicheren Einkommensverhältnissen, ohne langfristig überschaubare Perspektiven. Die Kinder leiden besonders unter dieser Situation, ihre Situation muss gestärkt werden.

Lösungsvorschlag:

Eltern werden als Experten für die Entwicklung ihrer Kinder wahrgenommen und darin fortgebildet und gestärkt. Durch diese aktivierende Elternbildung wird einerseits die soziale Integration erleichtert, Wissen vermittelt und die Erziehungskompetenz gestärkt und gleichzeitig die sprachliche Entwicklung der Kinder durch ein systematisches Programm gefördert (Beispiele: „Griffbereit“ für Kinder von 1-3 Jahren, „Rucksack“ für 3-6 Jährige). Gleichzeitig profitieren die Eltern, sie verbringen Zeit mit ihren Kindern und lernen und spielen mit ihnen in einem offenen, angstfreien Raum. Gleichzeitig wird der Zugang zur Gruppe gefördert, Hilfebedarfe können schneller erkannt werden, (Sprach-)Bildung und Integration werden gefördert. Die Eltern profitieren, indem sie Zeit mit ihren Kindern verbringen, sie lernen und spielen mit ihnen in einem offenen, angstfreien Raum. Durch dieses Angebot wird der Zugang zur Gruppe gefördert, Hilfebedarfe können schneller erkannt werden, (Sprach-)Bildung und Integration werden gefördert.

2.2.9.

Entspannung der Situation in den Quartieren durch dialogfördernde Projekte

Hintergrund:

Ein großer Teil der Zuwandernden lebt in städtischen Quartieren, die bereits durch eine schwierige soziale Lage unterhalb des städtischen Schnitts gekennzeichnet sind. In solchen Nachbarschaften ist das soziale Miteinander aufgrund der auf beiden Seiten entstandenen Ressentiments problematisch. Diese Situation behindert die Integration zusätzlich und gefährdet den sozialen Frieden in den Quartieren.

Lösungsvorschlag:

In den Nachbarschaften sind unterschiedliche Akteure aktiv, dazu gehören unter anderem die Quartiersmanager in den Quartiersbüros und weitere Akteure wie Vereine und Organisationen. Außerdem gibt es bereits eine Reihe von Dialogveranstaltungen, z.B. den sozialraumorientierten Bürgerdialog des Oberbürgermeisters oder Mieterforen. Hinzu kommen Informationsgrundlagen wie die Kleinräumigen Quartiersanalysen. Ein Mediationsbüro erfasst sämtliche Informationen zum Zusammenleben im Quartier, analysiert sie auf das vorhandene Konfliktpotenzial und führt in enger Kooperation mit den Akteuren der Hilfe- und der Ordnungsseite passgenaue dialogfördernde Maßnahmen durch.



Auszug¹ aus dem Entwurf

„Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“

erarbeitet im Rahmen des KOMM-IN-Projektes „Interkommunale Kooperation zur Entwicklung eines Handlungsrahmens ‚Zuwanderung aus Südosteuropa‘: Informationsdefizite klären - Wissen transferieren - Integriert planen“ der Städte Dortmund und Duisburg, gefördert durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (31. Januar 2013)

¹ Die im Bericht erwähnten Anlagen sind nicht beigefügt.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	4
Einleitung	5
1. Hintergrund: Die Armutszuwanderung als Folge des europäischen Erweiterungsprozesses	8
2. Folgen der EU-Armutszuwanderung für die kommunale Ebene	11
3. KOMM-IN-Prozess zur Entwicklung eines Handlungsrahmens	17
3.1 Warum ein Handlungsrahmen?	18
3.2 Interkommunale Projektstruktur	21
4. Ergebnisse der interkommunalen Zusammenarbeit	28
4.1 Lösungsszenario 1: Verlässliche Verantwortungsgemeinschaft und Zugang zu Förderstrukturen sind Voraussetzungen für nachhaltige Lösungsstrategien und gute Rahmenbedingungen auf örtlicher Ebene	28
4.2 Lösungsszenario 2: Fonds und Zentrale Clearingstelle auf Bundesebene gewährleisten die Versorgung der Menschen und verlässliche Arbeitsstrukturen	32
4.3 Lösungsszenario 3: Aufsuchende Arbeit und Orientierungsstelle ermöglichen schnelle Hilfen und nachhaltige Perspektiven	38
4.4 Lösungsszenario 4: Qualifizierung sichert Erwerbsbeteiligung und gute Teilhabechancen	41
4.5 Lösungsszenario 5: Die Stärkung der Kinderrechte sichert den Kindern und ihren Familien verbesserte Lebensperspektiven	45
4.6 Lösungsszenario 6: Gute Zugänge zum Wohnungsmarkt verbessern die Lebensbedingungen und helfen, Ausbeutungsstrukturen zu verhindern	49
4.7 Weitere notwendige Lösungsszenarien	52
5. Fazit aus dem KOMM-IN-Prozess	54
6. Flankierende Prozesse	59
7. Weiteres Vorgehen	61

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Zuzüge aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland	9
Abb. 2: Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung	22
Abb. 3: Projektstruktur	23
Abb. 4: KOMM-IN-Arbeitsschritte 2011 - 13	25
Abb. 5: Grundlegende strukturelle Voraussetzungen auf überörtlicher Ebene und Bausteine örtlicher integrierter Handlungskonzepte	54

Einleitung

Seit Rumänien und Bulgarien im Januar 2007 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wurden, beobachten Dortmund und Duisburg wie auch weitere Städte in Nordrhein-Westfalen, in den anderen Bundesländern und in den übrigen europäischen Mitgliedsstaaten einen verstärkten Zuzug aus diesen beiden Ländern.

Dabei ist die Zuwanderung qualifizierter EU-Bürgerinnen und Bürger, die bereits in ihren Herkunftsländern vergleichsweise gute Partizipationschancen hatten und auch in Deutschland schnell Fuß fassen, in der Regel nicht mit Schwierigkeiten verbunden. Problemlagen entstehen aber durch den Zuzug der Menschen, die insbesondere in den neuen Beitrittsstaaten Rumänien und Bulgarien teilweise unter prekärsten Bedingungen leben. Sie spüren wenig bis nichts von dem allmählichen Aufschwung in den jüngsten EU-Mitgliedstaaten. Mehr noch: Sie erfahren ethnische Diskriminierung und teilweise offene rassistisch motivierte Gewalt und sind von weiten Teilen gesellschaftlicher Teilhabe praktisch ausgeschlossen. Chancen sehen sie weniger in ihrem Herkunftsland. Perspektiven sehen sie vielmehr darin, als EU-Bürgerinnen und Bürger in einem anderen Mitgliedsland zu leben und dort ihre Lebenssituation nachhaltig zu verbessern.

Die Lage der Neu-Bürgerinnen und Bürger in den Herkunftsländern ist auf europäischer Ebene bekannt, die Europäische Kommission hat sie in ihren Berichten wiederholt beschrieben. Dennoch sind bis heute keine Anstrengungen unternommen worden, die soziale Integration mit demselben Nachdruck voranzutreiben, wie die Integration auf wirtschaftlicher Ebene.

Ergebnis ist seit 2007 eine zunehmende Armutswanderung aus diesen Ländern in die übrigen Mitgliedsstaaten, wo die Menschen aus nachvollziehbaren Gründen die Chance zu einer Verbesserung der eigenen Lebensperspektiven suchen. Diese innereuropäische Zuwanderung stellt die Zielstädte vor enorme Herausforderungen. Denn dort, wo die Menschen in ihren Herkunftsländern benachteiligt sind, setzen sich die Probleme auch in den Zielstädten fort: Ausgegrenzte Menschen sind in ihrem Herkunftsland nicht krankenversichert und bringen daher im Zielland nicht die Voraussetzungen mit, eine Versicherung abzuschließen. Sie leben in miserablen Wohnverhältnissen und geben sich auch im Zielland mit schlechten

Wohnsituationen zufrieden. Sie haben nur bedingt Zugang zu Bildung, Ausbildung und zum Arbeitsmarkt und damit im Zielland nicht die Voraussetzungen für ein auskömmliches Erwerbsleben. Egal ob Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssystem, Arbeits- und Wohnungsmarkt oder das Miteinander in der Nachbarschaft: In sämtlichen Bereichen wurden und werden massive Notlagen offenbar.

Die Akteurinnen und Akteure der öffentlichen wie auch der freien Träger - allesamt Integrationsprofis mitten im Ruhrgebiet, das seit rund 150 Jahren Ziel von Zuwandernden ist – kennen rückblickend keine vergleichbare Situation. Egal, ob es der Zuzug der als „Gastarbeiter“ angeworbenen Ausländerinnen und Ausländer aus dem Mittelmeerraum in den 1950er und -60er Jahren und der Familiennachzug war, die Aufnahme von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern im Laufe der 1980er und 1990er Jahre und – zeitlich nahezu parallel – die Zuwanderung von Spätaussiedlerinnen und –aussiedlern aus Polen und den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion oder die Flucht vieler Menschen aus unterschiedlichsten Krisengebieten: Eine derartige Armutszuwanderung mit vergleichbaren schwierigen Begleitbedingungen in den Zielstädten hat es bisher nicht gegeben.

Obwohl sowohl in Dortmund als auch in Duisburg die Angebote optimiert, vieles neu aufgebaut und trotz der klammen Situation beider Städte Hilfen auf die Beine gestellt, was so vor einiger Zeit noch gar nicht denkbar war, stoßen die Hilfeangebote beinahe täglich an Grenzen. Für die organisatorischen Herausforderungen konnten keine wirklichen Lösungen gefunden werden und nach wie vor sind fachliche Fragen ungeklärt. So groß ist die Nachfrage nach Beratung und Hilfen, dass die dort tätigen Menschen und Strukturen sämtlich am Limit sind.

Dabei sind die resultierenden Problemlagen keinesfalls auf finanzielle Engpässe in den Städten reduziert. Vielmehr würde bei rein fiskalischer Betrachtung ein wesentlicher Aspekt ausgeblendet: die Organisation und der Erhalt des sozialen Friedens in der Stadtgesellschaft.

Dazu muss es gelingen, den Neubürgerinnen und Neubürgern Perspektiven aufzuzeigen, die ihnen eine von Sozialleistungen unabhängige Teilhabe an der Stadtgesellschaft ermöglichen. Es muss aber auch gleichzeitig der Tatsache Rechnung getragen werden, dass auch die Alt-EU-Bürgerinnen und Bürger Integrationsleistungen erbringen.

Alles in allem muss konstatiert werden, dass die Zielstädte Reparaturbetrieb für die Rege-
lungsdefizite der Bundesregierung bei den Beitritten sind, und es werden erhebliche Auf-
wendungen und Anstrengungen notwendig sein, um die Folgen der jüngsten EU-Erweiterung
in den Griff zu bekommen. Es gilt, dass die Länder und der Bund sich mit den offenen Fragen
systematisch beschäftigen und die Kommunen dabei mit einbeziehen müssen. Für die Men-
schen in den Städten – sowohl diejenigen, die zu uns kommen als auch die, die mit ihnen
arbeiten oder als Nachbarn im Quartier wohnen – ist das ein langer Weg, der einen langen
Atem braucht.

Die Städte Dortmund und Duisburg vereinbarten vor diesem Hintergrund im Dezember 2011
eine interkommunale Kooperation, die auf die Entwicklung nachhaltiger kommunaler Kon-
zepte zielt. Das Land Nordrhein-Westfalen hat diesen Prozess durch eine Förderung aus Mit-
teln des Landesprogramms KOMM-IN NRW unterstützt.

Inzwischen konnten auf diesem Weg einige Ergebnisse erzielt werden:

- Optimierte Kooperations- und Arbeitsstrukturen auf städtischer und interkommunaler
Ebene verbessern den Informationsaustausch, professionalisieren die tägliche Arbeit,
und steigern den Erkenntnisgewinn,
- auf dieser Grundlage erarbeitete Handlungsansätze ermöglichen erstmals die Entwick-
lung nachhaltiger Lösungen,
- die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Land Nordrhein-Westfalen unterstützt die
örtliche Arbeit und hilft dabei, das Thema auf die verantwortliche Bundesebene zu he-
ben.
- Zudem gibt es erste Hinweise darauf, dass die tatsächliche Situation in den Städten auf
Bundesebene wahrgenommen wird und nicht – abseits jeder faktischen Entwicklung vor
Ort in den Nachbarschaften – als „akademische Übung“, zumindest aber als grundsätz-
lich geregelt und insofern als vernachlässigbar betrachtet wird.

Der vorliegende „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ trägt die
ersten Erkenntnisse und Lösungsszenarien zusammen. Er umfasst Nothilfen, nimmt aber
insbesondere auch nachhaltige Perspektiven in den Blick.

1. Hintergrund: Die Armutszuwanderung als Folge des europäischen Erweiterungsprozesses

Die Europäische Union versteht sich als Wertegemeinschaft, die auf Frieden und Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Toleranz und Solidarität aufbaut. Ihr Ziel ist es, sicherer, wohlhabender, stärker und einflussreicher zu sein, als die ursprüngliche Europäische Wirtschaftsgemeinschaft es war. Mit dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Januar 2007 wurde die fünfte Erweiterung abgeschlossen, seitdem leben in der Europäischen Union rund 500 Millionen Menschen in 27 Mitgliedstaaten. Damit sind wirtschaftliche Chancen verbunden, die den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der Europäerinnen und Europäer steigern.

Neben der Wirtschaftsunion bedingt die europäische Integration in den Mitgliedsstaaten aber auch Wirkungen auf sozialgesellschaftlicher Ebene. Sie eröffnet individuelle Chancen, etwa wenn Neu-Bürgerinnen und Neubürger, die bereits in ihren Herkunftsländern vergleichsweise gute gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten hatten, in die alten Mitgliedsstaaten auswandern, dort für sich gute berufliche oder Bildungsperspektiven finden und meist schnell Fuß fassen.

Sie ist aber mit komplexen Herausforderungen verbunden, wenn Menschen, die in ihren Herkunftsländern von jedweder gesellschaftlicher Teilhabe ausgegrenzt in existenziellen Notlagen leben, in großer Zahl und ohne irgendeine Regelgrundlage in die übrigen Mitgliedsstaaten auswandern.

Am 1. Januar 2007 werden Bulgarien mit 7,3 Mio. und Rumänien mit 21 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern in die Europäische Union aufgenommen. Die EU-Beitritte erfolgen, obwohl die Europäische Kommission bereits in ihren 1997 vorgelegten Beurteilungen zu Rumänien und Bulgarien deutliche Zweifel daran formuliert, dass die beiden Staaten die zugesagten und erforderlichen Reformen zur Erfüllung aller Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft durchsetzen. So sei die soziale Lage insgesamt in beiden Staaten problematisch.

In den Bereichen Bildung und Arbeit, Gesundheit und Wohnen, Menschenrechte und Minderheitenschutz werden beträchtliche Defizite gesehen. Davon sei vor allem die Minderheit der Roma betroffen.

In ihren, das gesamte Beitrittsverfahren begleitenden, regelmäßigen Berichten räumt die Kommission erhebliche Umsetzungsdefizite ein. Sämtliche Erkenntnisse im Rahmen der EU-Beitritte Bulgariens und Rumäniens bestätigen, dass sich die 1997 festgestellten defizitären Bedingungen in den Herkunftsländern bis heute nicht oder nur bedingt positiv entwickelt haben.

Folge dieser nicht gelösten Probleme in den Herkunftsländern sind erhebliche Wanderungsbewegungen aus den beiden neuen EU-Staaten in die übrigen Mitgliedsländer, unter anderem nach Deutschland. Seit 2007 steigen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Destatis) die Zahlen der Zuzüge aus diesen beiden Staaten nach Deutschland kontinuierlich an, im Zeitraum 2007 bis 2011 sind knapp 500.000 Zuzüge offiziell registriert (Abb. 1). In den Jahren 2008, 2009 und 2010 gehörten Rumänien und Bulgarien außerdem zu den fünf Hauptherkunftsländern.²

Abb. 1: Zuzüge aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland

	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgarien	20.702	23.834	29.221	39.387	51.612
Rumänien	43.456	47.642	57.273	74.585	95.479
	64.158	71.476	86.494	113.972	147.091

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Mittlerweile verzeichnen viele deutsche Städten eine deutlich steigende Zuwanderung bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger.

² Erfahrungsgemäß spiegeln diese Zahlen die quantitative Dimension der Zuwanderung nur annäherungsweise. Dies liegt zunächst am Meldeverhalten der Zugewanderten: viele Zuziehende melden sich weder an, noch melden sich die zuvor gemeldeten Menschen bei ihrer Ausreise wieder ab.

Auch Umzüge innerhalb des Stadtgebietes werden häufig nicht gemeldet, so dass außerdem Überprüfungsverfahren dazu führen, dass Menschen an ihrer erfassten Adresse von Amtswegen abgemeldet werden, obwohl sie ggf. noch im Stadtgebiet leben.

Während die Zuzüge zunächst in den Metropolen und großen Städten erkennbar waren, beobachten zunehmend auch kleinere Städte und ländlich geprägte Regionen eine wachsende Zuwanderung aus den beiden EU-Staaten. Offiziell waren im Juni 2012 rund 22.500 bulgarische und rumänische Staatsangehörige in Berlin gemeldet, in München lag die Zahl ähnlich hoch. Nach Hamburg sind allein 2011 gut 4.100 Menschen aus den beiden Staaten zugewandert. Ruhrgebietsstädte registrieren die Zuwanderung ebenso wie Kiel und Osnabrück, Mannheim und Offenbach, Hamm und Gütersloh.

Vor dem Hintergrund der nicht annäherungsweise quantifizierbaren Dunkelziffer verweisen inzwischen einige Städte darauf, dass die amtlichen Meldezahlen keinerlei Anhaltspunkt über das tatsächliche Ausmaß der Zuwanderung geben.

2. Folgen der EU-Armutszuwanderung für die kommunale Ebene

Dortmund und Duisburg gehören zu den NRW-Städten, die eine wachsende Zuwanderung aus Südosteuropa beobachten. Allerdings weisen die aus dem Melderegister beider Städte abgeleiteten Daten zum Teil unterschiedliche Umfänge und Dynamiken dieser Zuwanderung in beiden Städten aus.

In Dortmund hat sich die Zahl der offiziell gemeldeten Menschen aus Bulgarien und Rumänien im Zeitraum 2006 bis 2012 mehr als verfünffacht und lag Ende 2012 bei etwa 3.200. Über die Hälfte der gemeldeten Zugezogenen aus den beiden Ländern lebt in der Dortmunder Nordstadt. Hier ist die Zahl der Menschen mit bulgarischer oder rumänischer Staatsangehörigkeit zwischen 2006 und 2012 insgesamt um das Achtzehnfache angestiegen. Kleinteilig betrachtet liegt der Anstieg in den am stärksten betroffenen Quartieren deutlich höher, die Zahlen haben sich hier zum Teil mehr als ver Hundertfacht. Eine nennenswerte, wenn auch vergleichsweise deutlich geringere Zuwanderung gibt es auch in die Stadtbezirke Innenstadt-West und Eving.

In Duisburg ist die Anzahl der offiziell gemeldeten Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien insgesamt deutlich höher: Hier lag sie zum 31.12.2012 bei 6.173 und ist damit nahezu doppelt so hoch wie in Dortmund.

Über die Jahre hinweg (2006-2012) hat sich in Duisburg insgesamt die Anzahl der gemeldeten bulgarischen und rumänischen Zuwanderer nahezu vervierzehnfacht; in den hauptsächlich von dieser Zuwanderung betroffenen Stadtteilen hat sich diese Zahl im genannten Zeitraum zum Teil mehr als ver Hundertfacht. Zwar konzentriert sich diese Zuwanderung auch in Duisburg auf einen Stadtteil (Hochfeld mit ca. 38 % der Gesamtzuwanderer aus diesen Ländern), aber auch andere Stadtteile wie Marxloh (17,4 %) und Bruckhausen (7,6 %) sind stark von ihr betroffen, und es zeichnet sich gleichzeitig eine Ausbreitung der Zuwanderung auch auf weitere Stadtteile ab.

Nachdem zunächst mehrheitlich Menschen aus Bulgarien nach Dortmund zuwanderten (etwa drei Fünftel) machen inzwischen beide Zuwanderergruppen etwa die Hälfte aus. Die Gruppe der Männer ist dabei in etwa so groß wie die der Frauen. Sowohl gesamtstädtisch als

auch in der Nordstadt ist mit über 70% der überwiegende Teil der Zugewanderten zwischen 15 und unter 45 Jahre alt. Der Anteil der Kinder liegt in der Gruppe der bulgarischen Staatsangehörigen bei 12%, in der Gruppe der rumänischen Zugewanderten bei 15%.

Auch in Duisburg war anfangs die Zuwanderung aus Bulgarien um ein Mehrfaches größer als aus Rumänien; inzwischen hat sich dieses Verhältnis etwas ausgeglichen. Weiterhin ist die Anzahl der bulgarischen Zuwanderinnen und Zuwanderer aber noch doppelt so groß wie die der rumänischen. Die Zusammensetzung der Zuwanderergruppen nach Geschlecht entspricht weitgehend der in Dortmund. Signifikante Abweichungen weist aber die Altersstruktur der Zuwanderergruppen auf: Der Anteil der Personen zwischen 15 und 45 Jahren ist in Duisburg mit etwas über 60% deutlich geringer, während der Anteil der unter 15-Jährigen mit 23,5% bei den Bulgaren und 29,4% bei den Rumänen etwa doppelt so hoch ist wie in Dortmund.

Dabei bestätigt sich auch in den beiden Ruhrgebietsstädten, dass die Meldezahlen die quantitative Dimension der Zuwanderung aus Südosteuropa nicht zuverlässig spiegeln³. Allerdings belegt ein Blick auf die Zu- und Fortzugszahlen die enorme Wanderungsdynamik: So entsprachen in der Dortmunder Nordstadt die Zuzugs- wie auch die – wenig niedrigeren - Fortzugszahlen 2011 in etwa den Bestandszahlen zum Ende des Jahres. Nur rund 6% der Menschen aus Bulgarien und Rumänien sind drei Jahre oder länger hier gemeldet.

Auch in Duisburg weisen diese Personengruppen eine höhere Wanderungsdynamik auf als andere Zuwanderergruppen, die aber bei weitem nicht so ausgeprägt ist wie in Dortmund. Dies wird auch daran deutlich, dass der Anteil der länger als drei Jahre in Duisburg gemeldeten rumänischen und bulgarischen Zuwanderer/innen am Ende des Jahres 2011 mehr als 16% der Gesamtgruppe betrug.

Trotz der hohen Mobilität geben die zugezogenen Familien auch in Dortmund zunehmend an, auf Dauer in Deutschland bleiben zu wollen. Auch gibt es nach wie vor Hinweise darauf, dass vereinzelt ganze Siedlungen oder Dorfgemeinschaften nach Deutschland auswandern um sich hier in ein und derselben Stadt niederlassen.

³ Vgl. Fußnote¹

Gut und hochqualifizierte Menschen, die meist bereits in ihren Herkunftsländern gute Bildungsmöglichkeiten wahrnehmen und entsprechende Abschlüsse erwerben konnten, geraten in den Zielstädten selten in Problemlagen. Sie nehmen in den alten Mitgliedsstaaten die Chance auf bessere Bildungs- und berufliche Perspektiven wahr und finden sich meist schnell zurecht.

Die Menschen aber, die in Bulgarien und Rumänien nach wie vor unter Benachteiligungen und teilweise prekärsten Lebensbedingungen leiden und seit 2007 aus nachvollziehbaren Gründen die Chance zu einer Verbesserung der eigenen Lebenssituation im übrigen Europa suchen, geraten häufig in Notlagen. Vor allem das kommunale Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssystem, der Arbeits- und Wohnungsmarkt spüren die Wirkungen deutlich. Viele Zuwandernde kommen ohne Sprachkenntnisse, soziale Absicherung und berufliche Perspektiven. Oft melden sie sich weder an noch kommen sie ihrer Krankenversicherungspflicht nach, vielfach ziehen sie in verwaarloste Immobilien. Die soziale Notlage wird zudem missbraucht, indem - organisiert durch Schlepper und gegen ein hohes Entgelt - die Vermittlung von Wohnraum zu Wuchermieten oder die Vorbereitung von Kindergeldanträgen, Gewerbezulassungsverfahren und ähnlichem vorgenommen wird. Dies verstärkt zusätzlich den Druck auf die Zuwanderinnen und Zuwanderer, sich illegal Einkommen verschaffen zu müssen, zu Dumpinglöhnen zu arbeiten oder der Prostitution sowie der Bettelei nachzugehen.

In einigen Nachbarschaften führt die Situation mittlerweile zu sichtbaren Herausforderungen. Dies wiegt umso schwerer, als die Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa gerade in solche Quartiere ziehen, die ohnehin durch eine unterdurchschnittliche soziale Lage mit vergleichsweise hoher Arbeitslosen- und Sozialleistungsquote gekennzeichnet sind⁴.

So sind in den drei Dortmunder Nordstadt-Sozialräumen Hafen, Nordmarkt und Borsigplatz, wo die Zuwanderung aus den beiden Staaten auf ein Vielfaches gestiegen ist, die sozialen Herausforderungen deutlich größer sind als im städtischen Durchschnitt.

⁴ Stadt Dortmund (Hrg.): Bericht zur sozialen Lage in Dortmund. 2007.

Die Quote der SGB II-Leistungsempfängerinnen und –empfänger, die Arbeitslosenquote und der Anteil der Nordstädterinnen und Nordstädter mit Migrationshintergrund liegen hier deutlich über dem städtischen Durchschnitt. Die Nordstadt hat durch einen positiven Außenwanderungssaldo und einen Geburtenüberschuss außerdem die höchsten Einwohnergewinne und ist ein junger Stadtteil: der Altenquotient liegt deutlich unter, der Jugendquotient über dem städtischen Schnitt. Gleichzeitig gibt es in Innenstadt-Nord problematische Immobilien, die eine hohe – teilweise bis zu 100%ige - Leerstandsquote und starke Verwahrlosung aufweisen⁵.

Die drei Duisburger Stadtteile, in denen der größte Teil der bulgarischen und rumänischen Zuwanderinnen und Zuwanderer wohnt (Hochfeld, Marxloh und Bruckhausen), besitzen eine ähnliche Sozial- und Einwohnerstruktur wie die Dortmunder Nordstadt: Auch sie gehören zu den Duisburger Stadtteilen mit den höchsten SGB-II- und Arbeitslosenquoten und weisen die in Duisburg höchsten Anteile an Personen mit Migrationshintergrund aus. Typisch für solche Stadtteile ist auch in Duisburg (und verstärkt durch die aktuellen Zuwanderungsströme) die positive Wanderungsbilanz und die relativ junge Altersstruktur dieser Stadtteile. Schließlich konzentrieren sich auch in Duisburg die identifizierten ‚Problemimmobilien‘ deutlich auf diese drei Stadtteile.

In den derart belasteten Nachbarschaften laufen europäische und Landesprogramme zur Stabilisierung und Stärkung der Quartiere. Dazu gehören die aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geförderten Programme „Gemeinschaftsinitiative URBAN“, das „Ziel 2-Programm“ oder das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt NRW“ und sein Vorgängerprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Auch die Städte selbst haben interdisziplinäre Programme entwickelt, um die Sozialräume zu stützen. So hat die Stadt Dortmund über das im Jahr 2000 gestartete „dortmund-project“⁶ dazu beigetragen, dass sich zahlreiche neue Unternehmen in der Stadt ansiedelten und Arbeitsplätze entstanden sind. Über das aus Bundes- und EU-Mitteln finanzierte Projekt „Lokale Ökonomie für die Dortmunder Nordstadt“ konnten Gewerbetreibende hier maßgeblich unterstützt werden.

⁵ Stadt Dortmund (Hrg.): Sozialstrukturatlas. 2007.

⁶ Vgl. Hierzu <http://www.dortmund-project.de>

Der im Jahr 2008 begonnene „Aktionsplan Soziale Stadt Dortmund“ nimmt die sozialen Problemlagen vor Ort dezidiert in den Blick nimmt⁷. Über Beteiligungsverfahren und Maßnahmen, die auf Lokale Ökonomie und Beschäftigung im Quartier, die Stärkung der Kinder und ihrer Familien und sozialen Zusammenhalt im Quartier zielen, konnten hier Erfolge erzielt werden. Dies belegt eine aktuelle Studie der Universität Bremen, in der die städtischen Ansätze zur Armutsbekämpfung in Bremen, Nürnberg und Dortmund verglichen werden.⁸

Dennoch stellt die aktuelle Situation in den Zielquartieren mittlerweile eine Gefährdung des sozialen Friedens betroffenen Stadtteilen dar.

Die Einrichtungen der Hilfeseite haben ihre Angebote, Strukturen und Maßnahmen im Laufe der Zeit optimiert, aufeinander abgestimmt und im Rahmen der verfügbaren Ressourcen umgesteuert. Alle Bemühungen können aber lediglich erste Nothilfen - unter anderem im Gesundheitsbereich – sichern. Eine auch nur ansatzweise nachhaltige Lösungsstrategie kann mit den kommunal vorhandenen Instrumenten sowohl der Hilfe- als auch der Ordnungsseite nicht realisiert werden. Auch wenn beide Zielstädte hier über konzeptionelle Grundlagen verfügen - wie das Leitbild „Gemeinsam in Vielfalt - Zuhause in Dortmund“ und den „Masterplan Integration“⁹ der Stadt Dortmund und „Das Duisburger Integrationskonzept“¹⁰ der Kooperationsstadt – konnten sie allein aus den konzeptionellen Rahmen und ihrem Erfahrungs-Know-how keine Lösungsstrategien ableiten. Zwar konnten im Laufe der Zeit gute inhaltliche Ideen entwickelt werden, es fehlen aber in der Regel die finanziellen und personellen Ressourcen zur Umsetzung.

Den Kommunen entstehen in Zeiten knapper Haushalte durch die Folgen der Armutszuwanderung erhebliche Kosten z.B. für die medizinische Grundversorgung oder sozial flankierende Leistungen, und stellen für sie eine erneute und zusätzliche finanzielle Belastung dar. Die

⁷ Stadt Dortmund: Aktionsplan Soziale Stadt Dortmund. 2008.

⁸ Prigge, Rolf; Böhme, René: Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg. Soziale Spaltung, Armutsprävention und Chancengerechtigkeit als politische Herausforderungen. Reihe Soziale Stadtpolitik, Band 4. Bremen: Kellner Verlag. 2012.

⁹ Stadt Dortmund (Hrg.): Gemeinsam in Vielfalt – zu Hause in Dortmund. 2007; Stadt Dortmund: Masterplan Integration (Ratsvorlage). 2007; Stadt Dortmund: Masterplan Integration (Ratsvorlage). 2009.

¹⁰ Stadt Duisburg (Hrg.): Das Duisburger Integrationskonzept. o.J..

Zuwanderung ist allerdings auch eine gesellschaftspolitische Herausforderung, die - neben den enormen finanziellen Belastungen - auch vielfältige Fragestellungen für die aufnehmende Stadtgesellschaft aufwirft.

Hier ist besonderes Augenmerk unter anderem darauf zu richten, dass nicht rechte, fremdenfeindliche Kräfte die Situation als Reflexionsfeld erkennen und die Entwicklungen zusätzlich erschweren.

Vorstöße, die europäische Strategie mit der in den Kommunen stattfindenden Realität zu verknüpfen, wurden von der Bundes-, aber auch von der EU-Ebene vielfach zurückgewiesen. So wurden konkrete Fragen im Zusammenhang mit der aktuellen Zuwanderung europäischer Armutsflüchtlinge mit Allgemeinplätzen beantwortet, die an den tatsächlichen Problemen vorbeigehen. Auch der Nationale Aktionsplan¹¹ listet lediglich erfolgreiche Integrationsprojekte für lange in Deutschland lebende Sinti und Roma. Er differenziert nicht zwischen diesen beiden Personengruppen und den neuzuwandernden Armutsmigrantinnen und -migranten und blendet damit die akuten kommunalen Notlagen in den Städten und Stadtteilen, Quartieren und Nachbarschaften systematisch aus.

¹¹ Bundesministerium des Innern: Bericht der Bundesrepublik an die Europäische Kommission. EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 – Integrierte Maßnahmepakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland. 2011.

3. KOMM-IN-Prozess zur Entwicklung eines Handlungsrahmens

Insgesamt müssen - vor dem Hintergrund der beschriebenen Armutszuwanderung in die Quartiere der Zielstädte, die es in diesem Maße und in dieser Konstellation schwieriger Begleitbedingungen noch nicht gegeben hat - dringend Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Städten ein entsprechendes kommunales Handeln ermöglichen.

Dabei ist Handeln auf zwei Ebenen notwendig:

1. Die Situation in den Städten muss verbessert werden. Dafür müssen von allen Beteiligten und Verantwortlichen Rahmenbedingungen eingefordert werden, die das auch ermöglichen. Einige Nachbarschaften in Dortmund und Duisburg – wie auch in anderen Städten – stehen vor einer sozialen Zerreißprobe. In diesen Sozialräumen, die ohnehin große soziale Lasten tragen müssen, führen die Herausforderungen zu einer neuen Dimension sozialer Schieflagen. Und es besteht die Gefahr, dass die Folgen nicht auf diese Nachbarschaften begrenzt bleiben, sondern jeweils auf die gesamte Stadt ausstrahlen.
2. Es bedarf außerdem eines Bewusstseins für die kommunale Situation auf anderen Ebenen. Denn so sehr sich die Akteurinnen und Akteure vor Ort auch bemühen: Wesentliche Fragen im Zusammenhang mit der EU-Armutszuwanderung können auf kommunaler Ebene nicht geklärt werden, die Bewältigung der Situation kann den Kommunen alleine nicht gelingen. Dazu sind interkommunale und konzertierte Aktionen notwendig. Es braucht den Schulterschluss mit dem Land Nordrhein-Westfalen und Initiativen, die über die Landesgrenzen hinaus gehen und in Richtung Bund und EU klare Forderungen formulieren.

Hinzu kommt, dass die systematische Ausgrenzung und Diskriminierung von Menschen in Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht hingenommen werden kann. Es müssen dort endlich menschenwürdige Zukunftsperspektiven für alle geschaffen werden. Der Bund muss nachdrücklich dazu bewegt werden, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern über reine Absichtserklärungen hinausgeht.

3.1 Warum ein Handlungsrahmen?

Alles in allem zeigt sich in Dortmund und Duisburg, dass sich die Probleme der Armutszuwanderinnen und Armutszuwanderer im Zielland dort fortsetzen, wo sie bereits in ihren Herkunftsländern benachteiligt sind. Bislang ist es nur wenigen gelungen, eine gute Lebensperspektive in Deutschland zu entwickeln. Ihre Lebenssituation, das Alltagsleben, die Wohnsituation, die gesundheitliche Befindlichkeit, die beruflichen Möglichkeiten, die Lage der Kinder und Jugendlichen sowie ihre Bildungssituation sind in jeweils spezifischer Weise prekär. Insgesamt ergeben sich in beiden Städten rechtliche, humanitäre und fiskalische Fragen in den folgenden Arbeitsfeldern:

1. Ab 2014 wird auch für EU-Bürgerinnen und Bürger aus Rumänien und Bulgarien die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit bestehen. Es ist davon auszugehen, dass für einen Großteil der Zugezogenen keine adäquaten Angebote auf dem Arbeitsmarkt vorhanden sind. Für die Menschen, die durch ein Beschäftigungsverhältnis Arbeitnehmerstatus erlangen, dennoch aber mit dem Einkommen den Lebensunterhalt nicht oder nicht komplett sicherstellen können, werden Kosten im SGB II-Bereich - primär Kosten der Unterkunft – entstehen. Es ist denkbar, dass Familienangehörige in die Grundsicherung nach SGB II Kapitel 4 fallen. Mittelfristig werden Personen in die Sozialhilfe gelangen, die nicht mehr erwerbsfähig sind, die aber durch die Dauer ihres bisherigen Aufenthalts ihr Bleiberecht gesichert haben. Es müssen Alternativen für langfristige Zukunftsperspektiven und auskömmliche Familieneinkommen geschaffen werden.
2. Die neu hinzugezogenen Menschen aus Bulgarien und Rumänien sind in der Regel nicht krankenversichert. Die Gesundheitsfürsorge ist damit nicht sichergestellt, es besteht lediglich Anspruch auf Notfallversorgung. Dies wiegt besonders schwer, da Armutszwandernde häufig ein geringes bis gar kein Gesundheitsbewusstsein haben und in einem dementsprechend desolaten gesundheitlichen Zustand sind. Es müssen Strukturen entwickelt werden, innerhalb derer die Zuwandernden einen Krankenversicherungsschutz erhalten.

3. In Familien mit Kindern häufen sich Betreuungsfälle, in deren Rahmen ein erhöhter Jugendhilfebedarf festgestellt wird.
4. In Dortmund entspricht die Zahl der bulgarischen und rumänischen Kinder, die in den Schulen angemeldet werden, in etwa der Zahl der gemeldeten 6- bis unter 15 Jährigen. Meist besuchen die Kinder den Unterricht in den Vorbereitungsklassen der Grundschulen und der Hauptschulen. In den Vorbereitungsklassen werden teils bis zu 30 Kinder beschult, die Unterrichtssituation ist damit deutlich erschwert. Insbesondere vor dem Hintergrund des begrenzten Einsatzes der Schulsozialarbeiter muss die Konzeption der Beschulung in Auffangklassen optimiert und die besser ausgestattet werden. In Duisburg können nach wie vor nicht alle Kinder beschult werden.
5. In beiden Städten leben viele Armutszuwanderinnen und –zuwanderer in verwaorlosten Immobilien. Häufig werden die Wohnungen zimmerweise von mehreren Familien mit Kindern - teilweise im Säuglingsalter – bewohnt, die hierfür im Rahmen eines Untermietvertrages überbeuerte Mieten an die Hauptmieter zahlen. Teilweise wurden derart unhaltbare hygienische und bauliche Zustände festgestellt, dass Häuser in letzter Konsequenz geräumt werden mussten. Da in einigen Fällen auch Familien mit Kindern betroffen waren, führten die Maßnahmen zu einer Häufung der Überprüfungen im Rahmen der Kindeswohlgefährdung (vgl. oben).
6. In Dortmund fielen bis zur Ausweitung des Sperrbezirks im Straßenbild erkennbar als Prostituierte arbeitende Frauen auf. Inzwischen sind sie durch aufsuchende Sozialarbeit und ordnungsbehördliche Maßnahmen im Straßenbild nicht mehr sichtbar. Es gibt Anzeichen dafür, dass einige Frauen der Prostitution nach wie vor, allerdings verdeckt und illegal, nachgehen. Die Ausgangslage für die Hilfeangebote hat sich damit verschlechtert.
7. Trotz der aufgebauten Angebotsvielfalt stoßen die Fachleute in beiden Städten immer wieder an Grenzen. Die praktische Arbeit in Dortmund bestätigt, dass ein dauerhafter Zugang zu den aus Bulgarien und Rumänien zugewanderten Personen nur schwer zu finden ist. Es fehlt an Wissen über die Zuwanderinnen und Zuwanderer und an einer gut vernetzten gemeinsamen Herangehensweise.

8. Die resultierenden Problemlagen sind nicht auf finanzielle Engpässe in den Städten reduziert, vielmehr sind auch die Organisation und der Erhalt des sozialen Friedens in der Stadtgesellschaft zentrale Themen. Dazu muss es gelingen, den Neubürgerinnen und Neubürgern Perspektiven aufzuzeigen und gleichzeitig die aufnehmende Stadtgesellschaft nicht zu überfordern.

Dass die Akteure beider Städte mit den bislang bewährten Angebotsstrukturen die Herausforderungen nicht würden bewältigen können, bestätigte sich in einem ersten gemeinsamen fachlichen Austausch im Mai 2011. Hier vereinbarten die Vertreterinnen und Vertreter beider Städte, den interkommunalen Austausch weiter zu pflegen und auf diesem Wege Ideen und erfolgversprechende Ansätze auszutauschen.

Im Juni 2011 trafen sich Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales NRW, der Bezirksregierung Arnsberg und des Dortmunder Dezernates für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen sowie der Jugendverwaltung in Dortmund zu einem Fachaustausch, der auch eine Exkursion in die Dortmunder Nordstadt beinhaltete.

Übereinstimmend wurde festgestellt, dass

- mehr Faktenwissen über die Zielgruppe erarbeitet werden müsse, um auf dieser Basis gut abgestimmte und verzahnte Herangehensweisen und entsprechende Konzepte zu entwickeln,
- das Vorgehen der Akteure im kommunalen, nach Möglichkeit aber auch im interkommunalen Austausch zu vernetzen sei und die Arbeit kooperativ professionalisiert werden und
- das hierdurch insgesamt erarbeitete Wissen transferiert und so für andere Akteure nutzbar zur Verfügung gestellt werden solle,
- schließlich auf dieser Basis die Entwicklung nachhaltiger kommunaler Konzepte und die Beantragung der zur Umsetzung dieser Konzepte erforderlichen finanziellen Ressourcen aus Landes-, Bundes- und EU-Mitteln möglich sei,
- eine wissenschaftliche Begleitung des Projekts in die Planung einfließen solle. insgesamt zu begleiten sei.

3.2 Interkommunale Projektstruktur

Im November 2011 schließlich fiel der Startschuss zur Zusammenarbeit. Die Dortmunder Beigeordnete für die Geschäftsbereiche Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen und der Duisburger Beigeordnete für die Geschäftsbereiche Familie, Bildung und Kultur vereinbarten eine Städtekooperation, die auf die Entwicklung eines orientierenden Handlungsrahmens zielte, der die wesentlichen Handlungsfelder definiert und mögliche Lösungsstrategien beschreibt.

Seit dem 1. Dezember 2011 führen beide Städte unter Federführung der Stadt Dortmund das interkommunale KOMM-IN-Projekt „Zuwanderung aus Südosteuropa“ durch. Auf Grundlage der im Juni 2011 getroffenen Vereinbarung zwischen der Stadt Dortmund und dem MAIS NRW ist es Ziel der interkommunalen Kooperation, gemeinsam

1. eine Wissensbasis (quantitatives und qualitatives Faktenwissen über die Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa) zu schaffen,
2. die Akteure im Handlungsfeld zu vernetzen und
3. den Wissenstransfer in die vorhandenen Netzwerke zu gewährleisten.

Auf dieser Basis soll – als Projektergebnis - ein Handlungsrahmen entstehen, der solche Handlungsfelder (gegebenenfalls auf unterschiedlichen Ebenen) benennt und Handlungsbedarfe konkretisiert, die sich im Rahmen der EU-Armutszuwanderung in die NRW-Städte Dortmund und Duisburg ergeben. Er zeigt dabei insbesondere Handlungsbedarfe auf, für die aktuell keine kommunalen Lösungen möglich sind. Dort benennt er Handlungsmöglichkeiten und die damit verbundenen Handlungsnotwendigkeiten (rechtliche, fiskalische und sonstige Bedingungen) sowie die verantwortlichen Ebenen (Kommune, Land, Bund, EU, Herkunftsländer,...). Dort, wo dies bereits möglich ist, werden Hinweise auf Fördermöglichkeiten gegeben.

Der Handlungsrahmen beinhaltet demnach nicht konkrete operative Lösungen – diese werden allenfalls beispielhaft benannt, z.B. als Anhang - sondern er beschreibt das Fundament, auf dem eigenständige kommunale Lösungen aufsetzen können.

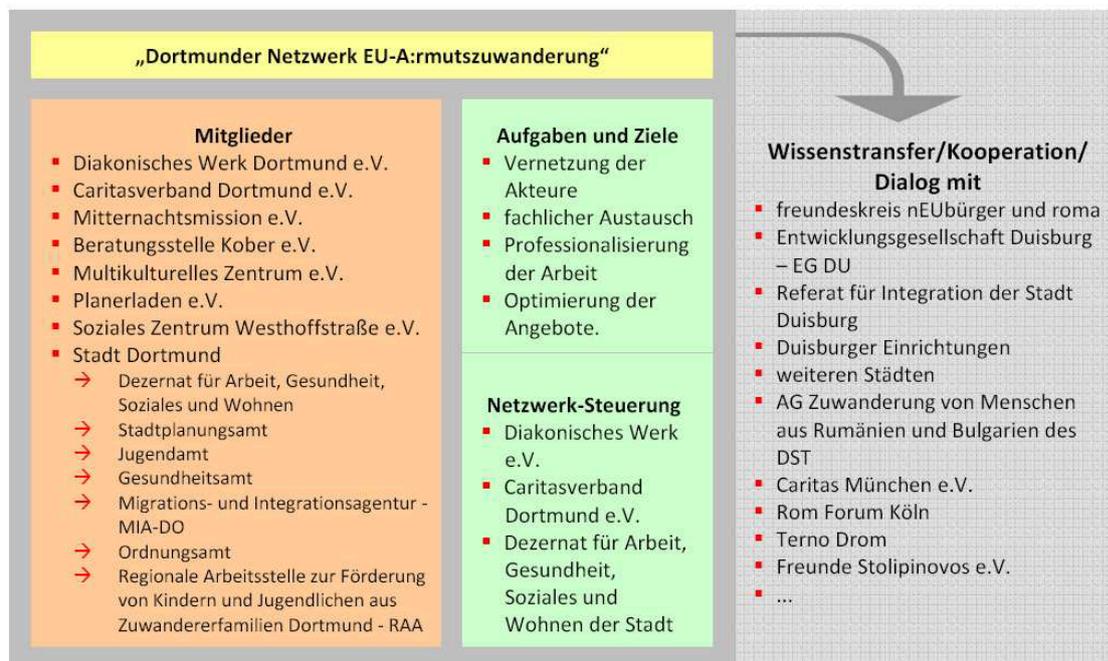
3.2.1 Beteiligte

Projektleitung und Projektkoordination

Die Leitung des Projektes ist dem Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen der Stadt Dortmund zugeordnet. Hier wird auch die Steuerung des Prozesses im Rahmen der Sozialplanung geleistet, die in Duisburg zwischenzeitlich vom Dezernat für Familie, Bildung und Kultur auf das Referat für Integration verlagert wurde.

Die Projektkoordinierung hat eine interkommunale Arbeitsgruppe aus Akteuren beider Städte übernommen, die im Kern aus Vertreterinnen und Vertretern des Dezernats für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen der Stadt Dortmund und der Entwicklungsgesellschaft Duisburg sowie des Diakonischen Werkes Dortmund e.V. als Mitglied des „Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung“ besteht.

Abb. 2: „Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung“



Fachliche Begleitung und Beratung

Die Aufgabe der fachlichen Begleitung und Beratung wird von dem Anfang 2011 gegründeten „Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung“ wahrgenommen (vgl. Abb. 2). Mitglieder des Netzwerks sind Vertreterinnen und Vertreter der im Handlungsfeld tätigen Akteure.

Die Steuerung dieses Netzwerks haben als gemeinschaftliche Aufgabe das Diakonische Werk e.V., der Caritasverband Dortmund e.V. und das Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen der Stadt Dortmund übernommen. Ziel des Netzwerkes sind neben dem fachlichen Austausch und der Vernetzung vor allem die Professionalisierung der Arbeit und die Optimierung der Angebote.

Weitere Prozessbeteiligte

Daneben sind die Verwaltungen beider Städte mit den Fachbereichen Bildung und Schule, Kinder, Jugend und Familie, Stadterneuerung und Wohnen, Lokale Ökonomie, Arbeit u. Beschäftigung, Kultur, Soziales und Gesundheit, Sicherheit, Sauberkeit und Ordnung am Prozess beteiligt. Hinzu kommen Vertreterinnen und Vertreter der Polizei Dortmund und Duisburg.

Die wissenschaftliche Begleitung hat das ForschungsKolleg Siegen – Fokos (Universität Siegen) übernommen.

Insgesamt ergibt sich folgende Projektstruktur:

Abb. 3: Projektstruktur

	Duisburg	Dortmund
Projektleitung		Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales u. Wohnen der Stadt Dortmund - Sozialplanung (5/SP) -
Koordinierungs-Ebene	Entwicklungsgesellschaft Duisburg - EG DU -	Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales u. Wohnen der Stadt Dortmund – Sozialplanung (5/SP) -
Fachebene	Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung (in Kooperation mit Entwicklungsgesellschaft Duisburg - EG DU)	
	Verwaltungsfachbereiche: Bildung/Schule; Kinder/Jugend; Familie; Stadterneuerung; Wohnen; Lokale Ökonomie/Wirtschaft; Arbeit; Kultur; Soziales; Gesundheit; Sauberkeit; Sicherheit und Ordnung	
	Polizei	
Moderation	IKU_DIE DIALOGGESTALTER, Dortmund	
Wissenschaftliche Ebene	ForschungsKollegSiegen - FoKoS, Uni Siegen	

3.2.2 Prozessablauf

Sachstandsberichte der Fachverwaltung

Zu Beginn des Projekts haben insbesondere die städtischen Verwaltungsbereiche beider Kooperationsstädte einen grundlegenden Beitrag geleistet, indem sie den Sachstand und die damit verbundene Problemkonstellation aus ihrer fachlichen Sicht beschrieben. Dies geschah zunächst in Form interkommunaler Gespräche auf der jeweiligen fachlichen Ebene. Dabei war es den Fachleuten wichtig, die Realität abzubilden, sie sachlich zu beschreiben und realistische Ziele zu benennen. Es war von Beginn an klar, dass im weiteren Verlauf unterschiedliche Herangehensweisen der beiden Städte ihren Platz haben, die in der interkommunalen Kooperation wie auch im Handlungsrahmen zu berücksichtigen und zu respektieren sind. Ebenso bestand Konsens darin, dass auch „unangenehme Fragen“ gestellt und Antworten gefunden werden müssen.

Besonderes Augenmerk lag für viele auf der Feststellung, dass keine zuverlässigen Zahlen, Daten und Fakten vorliegen und dies immer wieder zu Problemen führt. Schlussendlich war es wichtig festzuhalten, dass die aus der Projektarbeit resultierenden Verantwortlichkeiten im Blick behalten werden müssen. So war noch völlig unklar, welche Konsequenzen das Projektergebnis, z.B. für die städtischen Haushalte und für die unterschiedlichen Zuständigkeits-ebenen hat.

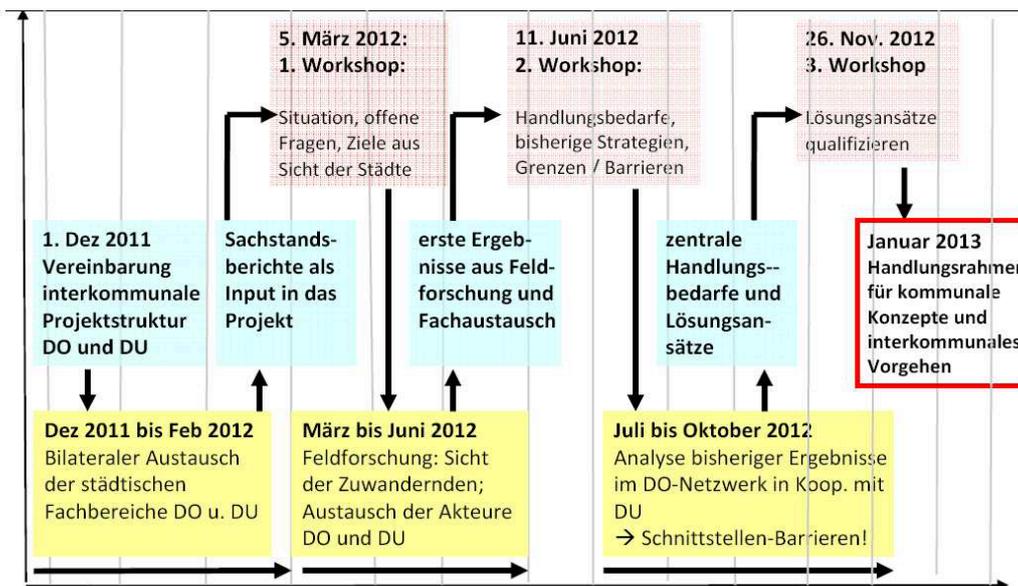
Ergebnis dieses dialogischen Einstiegs waren Sachstandsberichte und die aus städtischer Sicht sich ergebenden offenen Fragen, die als grundlegende Desiderata der wissenschaftlichen Begleitung zur Verfügung gestellt wurden.

Interkommunale Workshops

Auf Basis der Sachstandsberichte und der sich ergebenden ungeklärten Fragen entwickelte die Projektkoordinierungsgruppe gemeinsam mit der Moderation und der wissenschaftlichen Begleitung eine dreiteilige interkommunale Workshopreihe als Kern des KOMM-IN-Prozesses (vgl. Abb. 4).

Die Veranstaltungen fanden abwechselnd in den Kooperationsstädten statt und wurden von der Dortmunder Firma IKU_DIE DIALOGGESTALTER moderiert. Die ausführlichen Dokumentationen der drei KOMM-IN-Veranstaltungen sind im Anhang als Anlage beigefügt.

Abb. 4: KOMM-IN-Arbeitsschritte 2011-13



Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren in erster Linie die in beiden Kooperationsstädten beteiligten Fachleute der Verwaltungen, der freien Träger und der Polizei. Vereinzelt nahmen auch Akteure anderer Städte teil. Hinzu kamen die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des FoKoS und Vertreterinnen und Vertreter der Landesebene, konkret des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales – MAIS, des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter – MGEPA und der Bezirksregierung Arnsberg, Kompetenzzentrum für Integration.

Im Rahmen des ersten KOMM-IN-Workshops im März 2012 wurde das Thema in den - sich aus den genannten Sachstandsberichten ergebenden – folgenden thematischen Arbeitsgruppen vertieft:

- Teilhabe am Gesundheitswesen
- Soziales Miteinander
- Wohnen
- Teilhabe am Arbeitsmarkt
- Kinder und Bildung und
- Zusammenarbeit über mehrere Ebenen.

Anknüpfungspunkt war zunächst die komplexe Situation in den Dortmunder und Duisburger Quartieren, die besonders von der Zuwanderung betroffen sind. Die Problemlagen wurden beschrieben und damit verbundene offene Fragen formuliert. Darauf aufbauend gelang es vor dem Hintergrund der Frage „Wo wollen wir 2015 stehen?“ Perspektiven und Ziele zu diskutieren.

Im zweiten KOMM-IN-Workshops im Juni 2012 gelang es, Erfahrungen mit bisherigen Lösungsansätzen herauszuarbeiten. Hier wurden die damit verbundenen Erfolge ausgetauscht, aber auch finanzielle und strukturelle, teilweise auch rechtliche Grenzen aufgezeigt. Ergebnis bis dahin waren notwendige, allerdings in weiten Teilen problemfokussierte Diskussionen, die erste Lösungsansätze hervorbrachten.

Ziel der dritten KOMM-IN-Workshops schließlich war es, diese Lösungsansätze zu Lösungsstrategien zu qualifizieren, die letztendlich in einen Handlungsrahmen münden, auf dessen Grundlage perspektivisch konkrete kommunale Handlungskonzepte erarbeitet werden können. Dies konnte nur gelingen, indem die Ergebnisse des zweiten Workshops in einer Arbeitsphase bis zum dritten Workshop konzentriert weiterbearbeitet wurden.

Dies hätte im Rahmen von Fachgesprächen nur mit erheblichem und damit kaum leistbarem Zeitaufwand gelingen können. Außerdem zeigte sich schnell, dass die bisherige – eher pragmatisch auf die Workshops hin ausgerichtete – fachlich fokussierte Betrachtung (Wohnen, Gesundheit, Kinder und Bildung, Arbeit, Soziales Miteinander, Zusammenarbeit über mehrere Ebenen) den Blick einengte und nicht die wesentlichen Handlungsfelder beschrieb.

Vielmehr wurde in der Praxis zusehends deutlich, dass sich Schnittmengen unterschiedlichster Fachbereiche ergaben und somit eine Abgrenzung nicht sinnvoll war.

Als Manko wurde auch gesehen, dass die statistische Analyse eher am Rande verortet war und daher möglicherweise nicht ausreichend genutzt wurde.

Alternativ wurde daher auf Vorschlag des „Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung“ entschieden, die Lösungsansätze nicht fachspezifisch weiterzuentwickeln sondern – ähnlich den klassischen Fallkonferenzen - durch fallbezogene Analysen zu qualifizieren.

Dortmunder Workshops

Dazu hat das „Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung“ im Rahmen einer mehrtägigen Workshopreihe und unter Beteiligung der Entwicklungsgesellschaft Duisburg sämtliche bisherigen Ergebnisse aufgegriffen, um weitere Aspekte ergänzt und vor dem Hintergrund der Fragen diskutiert: „Wo stoßen wir an Grenzen?“ Dabei galt das Motto: „Weg von den Problembeschreibungen - hin zu Lösungen!“.

In insgesamt drei Workshops im August und September 2012 wurden konkrete Fallkonstellationen der örtlichen Beratungseinrichtungen (Schwangerenberatungsstelle Westhoffstraße, Diakonie, Caritas, Jugendhilfe, Kober, Mitternachtsmission,...) auf die unter „Ziel“ formulierten Handlungsbedarfe nach einem von der Steuerungsgruppe entwickelten Raster untersucht, in dem Problembeschreibung und Ziel, bisherige erfolgreiche und bisherige gescheiterte Lösungsansätze, Gründe für das Scheitern und Lösungsalternativen erfasst wurden. Dort, wo dies im Rahmen der Netzwerk-Workshops möglich war, wurden bereits Zuständigkeiten und nächste Schritte formuliert.

Ergebnis war ein umfangreiches Papier, das bei genauerer Analyse in erster Linie auf Schnittstellenprobleme am Übergang zwischen einzelnen Fachbereichen und Zuständigkeitsebenen hinwies. Auffällig war, dass sich bei der Fülle der erarbeiteten Hinweise auf Handlungsbarrieren und daraus resultierende Handlungsbedarfe einige Lösungsvorschläge allerdings stets wiederholten. Die umfassenden und damit kaum handhabbaren Gesamt-Ergebnisse wurden daher zunächst nach den Lösungsansätzen kategorisiert und schließlich zu sechs Clustern zusammengefasst. Die so aufbereiteten Ergebnisse standen im Zentrum des dritten KOMM-IN-Workshops und konnten dort anhand entsprechend vorbereiteter Charts diskutiert und zu den im Folgenden dargestellten konkreten Lösungsszenarien qualifiziert werden.

4. Ergebnisse der interkommunalen Zusammenarbeit

Als Ergebnis der interkommunalen Kooperation zur Entwicklung eines Handlungsrahmens konnten im Zuge der beschriebenen Arbeitsschritte sechs Lösungsszenarien erarbeitet werden, die Verantwortlichkeiten über alle Ebenen benennen.

4.1 Lösungsszenario 1: Verlässliche Verantwortungsgemeinschaft und Zugang zu Förderstrukturen sind Voraussetzungen für nachhaltige Lösungsstrategien und gute Rahmenbedingungen auf örtlicher Ebene

Die EU-Zuwanderung darf nicht allein Sache der Städte sein - es braucht eine verlässliche Verantwortungsgemeinschaft aller Akteure!

Die neue Zuwanderung wurde auf EU-Ebene entschieden, spielt sich aber de facto auf örtlicher Ebene ab. Die örtlichen Akteure brauchen für ihre Arbeit optimale Rahmenbedingungen, die in den Herkunftsländern, auf EU-, Bundes-, Landes- und örtlicher Ebene zu sichern sind. Dazu gehört die Möglichkeit, vorhandene Fördermittelstrukturen optimal auszunutzen.

Hintergrund

- Verantwortliche Ansprechpartner in den Herkunftsländern, aber auch auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene fehlen.
- Beratung und Information für potenzielle Auswander/innen in den Herkunftsländern fehlen.
- Deutsche Behörden und Organisationen haben zu wenige Informationen über deutsches und bulgarisches bzw. rumänisches Krankenversicherungsrecht.
- Überörtlich gibt es kein Bewusstsein für die Situation und den daraus entstehenden Handlungsdruck.
- Die Situation in den Städten und in den Nachbarschaften ist zunehmend brisant. In einigen Quartieren ist der soziale Friede gefährdet. Zurzeit versuchen die Kommunen – jede für sich – die komplexen Probleme alleine zu lösen. Die Forderung von Problemlösungen

muss mit Nachdruck auf die verantwortlichen Ebenen, also Bund und EU, gehoben werden. Dazu müssen die Städte ihr Vorgehen besser abstimmen, besser vernetzt sein.

- Auf Landesebene fehlt ein Städtebündnis. Die Verantwortung auch auf Landesebene ist nicht klar zu erkennen.
- Örtliche Akteure arbeiten teilweise noch nicht strukturiert zusammen. Dazu gehören staatliche Akteure und freie Träger, aber auch Krankenkassen, Ärzte, Engagierte Bürger/innen u.a..
- Zugänge, Ansprechpartner, Adressen gibt es in erster Linie auf örtlicher Ebene, auf überörtlicher Ebene fehlen sie meist.
- Kooperationen funktionieren personenabhängig auf örtlicher und überörtlicher Ebene, systematische Vernetzung findet nicht statt. Folge sind Doppelstrukturen, Informationsdefizite, zufallsabhängige Erfolge, Misserfolge und Beratungsverläufe.
- Die Rolle und Funktion der Auslandsvertretungen in Deutschland muss geklärt werden.
- Es fehlt ein Überblick, wo welche Fördermittel für welche Akteure und unter welchen Fördervoraussetzungen (Träger? Eigenmittel? Ko-Finanzierung möglich? Sonstige Ausschlusskriterien?) abrufbar sind.
- Verfahren zur Beantragung von Fördermitteln sind teilweise kompliziert und zeitaufwändig, ebenso wie die während und nach der Projektlaufzeit anstehenden Zwischenberichte und Verwendungsnachweisverfahren. Der damit verbundene Ressourcenaufwand ist für Organisationen und Verbände ebenso wie für die Kommunalverwaltungen nicht leistbar, zumal die Akteure im Handlungsfeld ohnehin ihre Kapazitätsgrenzen überschritten haben. Zudem besteht die Sorge, dass Mittel zurückgefordert werden könnten, wenn Verwendungszweck und Projektziel ggf. nicht 1:1 erreicht wurde, was in einem derart komplexen Handlungsfeld möglich ist. Ohne Drittmittel sind die personellen und sächlichen Aufwendungen zur Erledigung der Aufgaben aber nicht zu bewältigen.

Lösungsweg

Die Armutswanderung selbst ist kein unbekanntes Thema, aber die Dynamik der aktuellen Zuwanderung und das Scheitern der bisherigen Lösungsansätze sind neu! Ziele müssen die soziale Kohäsion und eine gemeinsame städteübergreifende Strategie sein. In einem solch komplexen und dynamischen Handlungsfeld müssen gute Rahmenbedingungen auf Landes-, Bundes-, EU-Ebene und in den Herkunftsländern die Arbeit vor Ort stützen. Vorhandene Netzwerkstrukturen auf und zwischen den einzelnen Ebenen müssen professionalisiert und fehlende ergänzt werden. Es bedarf einer guten Kooperation von Städten mit ähnlicher Zuwanderung, es braucht Verlässlichkeit, Verantwortlichkeit und eine zentrale Federführung auf allen Ebenen - in Politik, Verwaltung und bei allen übrigen Akteuren. Beteiligte sind mindestens die Europäische Union, der Bund, das Land NRW, die Kommunen und die Herkunftsländer. Weitere Akteure sind die Verbände und Organisationen aus den Bereichen Arbeit, Wirtschaft, Gesundheit, Bildung, Jugend, Wohnen, Gemeinwesenarbeit u.a..

Der örtliche Handlungsdruck und die gleichzeitig enge Finanzlage der Städte erfordern außerdem eine optimale Nutzung vorhandener Fördermittel. Hier müssen vorhandene Strukturen im Sinne einer integrierten Strategie genutzt werden.

Gleichzeitig muss mit dem Ziel einer strategischen Ausrichtung und der Positionierung im Operationellen Programm des Landes (Europäischen Fonds für regionale Entwicklung - EFRE - und Europäischer Sozialfonds - ESF) zur Strukturfondsförderphase 2014ff zügig gehandelt werden.

Im Rahmen der komplexen europäischen Förderstrukturen ESF und EFRE sowie für die Stadtentwicklung wird eine Koordinationsstelle auf Landesebene vorgeschlagen, die – unter Federführung des Fachressorts auf Landesebene – und mit dem Ziel gemeinsamen Handelns als Plattform für die interkommunale strategische Vernetzung fungiert, aber auch den Austausch mit anderen Bundesländern fördert und Initiativen Richtung Bund unterstützt. Darüber hinaus gewährleistet sie integrierte Förderzugänge.

Als Arbeitsziele der Kooperation einer solchen Koordinierungsstelle mit den Städten werden vorgeschlagen:

- der Aufbau eines thematischen Städtebündnisses
- ein thematisches ITI mit drei bis fünf Städten,
- die Professionalisierung und überörtliche Verknüpfung der Netzwerke
- ein handlungsübergreifender Austausch über Projekte,
- Online-Fachforum
- der Aufbau einer Entwicklungsdatenbank
- die Entwicklung einer Gesamtzielperspektive für die Bundesrepublik

Ergänzend wird die Einrichtung einer Bündelungsstelle auf Bundesebene vorgeschlagen, die an die zentrale Federführung auf Bundesebene ebenso angebunden ist wie an das zuständige Fachressort. Die Aufgaben der Koordinierungsstelle auf Landesebene aufgreifend verbessert diese Bündelungsstelle die Förderzugänge, greift Schnittstellenprobleme zwischen den EU Ländern auf und unterstützt Initiativen Richtung EU.

Erwartete Wirkungen

Ergebnis eines solchen Vorgehens ist, dass die Federführungen bei gleichzeitiger Fachverantwortung der zuständigen Fachbereiche klar geregelt sind und die Akteure gut vernetzt kooperieren und gegenseitig von ihrem Know-how profitieren. Verbindliche Netzwerkstrukturen sichern einen schnellen und zuverlässigen Transfer von Informationen und gewährleisten damit eine einheitliche Informationsgrundlage für die professionelle Arbeit vor Ort und einen zügigen Informationsaustausch und Feedbackmöglichkeiten bei neuen Entwicklungen. Last but not least wird eine Verbindung zwischen einer übergreifenden Strategie und der Stadtgesellschaft in den Quartieren möglich.

Nächste Schritte

- **Kommunale und Landesebene** sensibilisieren die Bundesebene, das Handlungsfeld „Armutszuwanderung“ in allen Fachministerkonferenzen zu thematisieren, zum Beispiel über den Deutschen Städtetag und Bund-Länder-Arbeitsgruppen.

- Aufbau eines thematischen Städtebündnisses durch die **Landesebene**: Da große Einschnitte im EFRE und ESF zu erwarten sind, müssen seitens der Entscheidungsträger in Kommunen und Ländern die Themen platziert werden. Die Kooperation von Kommunen mit ähnlicher Wanderungsdynamik ist ratsam.
- **Landes- und Bundesebene** ermöglichen die räumliche, thematische und zielgruppenorientierte Fokussierung ihrer operativen Programme

4.2 Lösungsszenario 2: Fonds und Zentrale Clearingstelle auf Bundesebene gewährleisten die Versorgung der Menschen und verlässliche Arbeitsstrukturen

Die Versorgung der Menschen muss sichergestellt sein, insbesondere im Gesundheitsbereich. Dazu bedarf es abgesicherter Nothilfen über einen Bundesfonds (kurzfristige Hilfen) und eines gut vernetzten Systems Zentraler Clearingstellen, die nachhaltige Strukturen und Lösungsstrategien ermöglichen.

Das Handlungsfeld ist komplex und dynamisch mit offenen Verfahrensfragen und unterschiedlichen Sach-/Fachkenntnissen, allgemein und in konkreten Fachzusammenhängen (Gesundheit). Oft ist der Versicherungsschutz nicht geklärt (nur Basisversorgung möglich). In besonderen Lebenslagen ist der Lebensunterhalt nicht gesichert. Die kommunalen Haushalte sind ausgereizt.

Hintergrund

- Es fehlen verlässliche Ansprechpartner und systematische, verlässliche Strukturen sowie Vernetzung auf allen Ebenen. Die Akteure haben zumeist einen unterschiedlichen Wissensstand, gesichertes Wissen ist eher selten. (Welcher Kenntnisstand ist der richtige? - Kann die melderechtliche Erfassung an den KV-Schutz oder andere Voraussetzungen geknüpft werden? Wie sind die Sicherung des Lebensunterhaltes und die Unterhaltssicherung z.B. bei Mutterschutz möglich? ...). Klärung, Wissenstransfer und gute Vernetzung

funktionieren eher sporadisch: Was funktioniert, funktioniert aufgrund persönlicher Kontakte und kostenlosem Engagement Einzelner.

- Die Beratung und Betreuung der zuwandernden Menschen beginnt meist bei Null: Checklisten - mit Angaben darüber, was wann und wie geht - fehlen.

Beispiele aus dem Bereich Gesundheit:

- Der Krankenversicherungsschutz ist meist ungeklärt oder nicht vorhanden. Die Überleitung ins deutsche Krankenversicherungssystem gelingt nur, wenn bereits in den Herkunftsländern ein Versicherungsschutz bestand und an diesen nahtlos angeknüpft werden kann. Der Zugang zur gesetzlichen KV wird verwehrt, wenn die Anmeldung nicht direkt nach der Einreise erfolgt. Der Versicherungsnachweis erfolgt in den Herkunftsländern aber nur, wenn die Beiträge gezahlt werden. Eine rückwirkende Zahlungsverpflichtung ist teuer, die Familien können sie häufig nicht aufbringen. Auch fehlen z.T. aus den Herkunftsländern Formulare, einige Stellen weigern sich aber, diese auszustellen. So verwehren rumänische Krankenkassen z.T. die Ausstellung des Formulars E 104. Offene Fragen: Besteht Versicherungspflicht in Deutschland ab Anmeldung, oder nach Ablauf von drei Monaten (Ablauf Touristenstatus)? Ist nur noch eine private Versicherung möglich, wenn mit Beginn der Selbstständigkeit nicht sofort die freiwillige Versicherung angemeldet wird?
- Der Krankenversicherungsschutz ist Pflicht! Das wissen viele Zugewanderte nicht. Sie haben auch zum Teil keine Kenntnis über das Versicherungs-System (Gesetzlich? Privat?) und erkennen die Wichtigkeit der Krankenversicherung nicht. Hinzu kommt ein geringes Gesundheitsbewusstsein.
- Bei den Akteuren besteht ein rechtlicher- bzw. Gewissenskonflikt bei Unterstützung zur Erlangung einer Krankenversicherung, wenn vorher klar ist, dass die Beiträge nicht gezahlt werden können.
- Die Familienversicherung greift oft nicht, da keine offizielle Ehe besteht, sondern Eheschließung nach Ritus erfolgt ist. Selbständige wissen nicht, dass Rücklagen für KV Schutz angelegt werden müssen. Bei der Ermittlung des Versicherungs-Beitrages muss das Einkommen geschätzt werden. Das ist zum Teil kaum möglich.

- Es hat den Anschein, als seien Armutszuwanderinnen und -zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien bei den Krankenversicherungen keine gewünschte Zielgruppe, private Kassen versuchen teilweise, die Zielgruppe wieder herauszudrängen.
- Die Krankenkassen haben unterschiedliche Verfahrensabläufe. Es braucht eine Kooperation der Krankenkassen in Deutschland, Bulgarien und Rumänien.
- Die Akzeptanz der EHIC hier (internationaler KV Schutz) ist nicht selbstverständlich. Die Karte wird teilweise nicht akzeptiert oder die Leistungen werden sofort in Rechnung gestellt. Der Zugang zu Kliniken ist nicht möglich, nur in Notfällen.
- Im Rahmen der medizinischen Versorgung der nicht krankenversicherten Zuwanderer im städtischen Gesundheitsamt ist nur eine Basisversorgung möglich, keine darüber hinausgehende Leistung. Der zeitliche und personelle Rahmen war bereits vor der Infektzeit ausgeschöpft!
- Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen örtlichen Akteuren muss verbessert werden (Bsp. Jugendamt und Gesundheitsamt: die Vorsorgeuntersuchungen U3 – U9 dauern ca. eine Stunde und sind unangemeldet nicht möglich → genauere Informationen z.B. an das Jugendamt sind notwendig.)
- Insgesamt gibt es einzelne Erfolge nur mit intensiver fachlicher Begleitung und Übersetzung, dies ist aber nicht leistbar.

Beispiele aus dem Bereich Einkommen

- Ein auskömmliches Einkommen ist die Voraussetzung, um die illegale Einkommenssicherung einzudämmen. Erwerbseinkommen aus selbstständiger oder abhängiger Beschäftigung ist aber nicht die Regel. Ergebnis ist, dass viele Familien über kein oder kein ausreichendes Familieneinkommen verfügen, das Kindergeld ist oft die einzige legale Einkommensquelle. Vor allem in besonderen Lebenslagen - wie Schwangerschaft und Mutterschutz – sind die Menschen nicht abgesichert. Auch mit Blick auf 2014 ist nicht davon auszugehen, dass ein ausreichender Lebensunterhalt aus Erwerbsarbeit erzielt werden kann.

- Einen Leistungsbezug können die Kommunen nicht erbringen, er ist auch keine Lösungsstrategie für langfristige Integrationsperspektiven.

Lösungsweg

Eine Zentrale Clearingstelle auf Bundesebene übernimmt die „Backoffice-Funktion“, bündelt zentral die überregional in allen Städten ungeklärten Fragen und Anliegen von allgemeinem Interesse, insbesondere aus den Themenbereichen Gesundheit und Einkommen, und gewährleistet deren Bearbeitung. Eine wesentliche Rolle spielen dabei die Klärung aller Fragen rund um die Überführung in das hiesige Krankenversicherungssystem und der konkrete Abschluss einer Krankenversicherung auch im Einzelfall.

Weitere zentrale Themen sind die europäische Zuwanderung generell und die Bereiche Arbeit, Bildung, Wohnen und sozialer Frieden in den Quartieren. Im Rahmen ihrer Aufgabewahrnehmung klären Spezialistinnen und Spezialisten offene Rechts- und Verfahrensfragen und entwickeln einheitliche Abläufe. Darüber hinaus gewährleistet die Clearingstelle verlässlich und systemisch den Wissens- und Informationstransfer und die Vernetzung der unterschiedlichen Ebenen. Sie schafft damit die grundlegenden Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, die der Bund mit dem Ziel langfristiger Integrationsperspektiven in den städtischen Quartieren gewährleisten muss.

In den Zielstädten wird jeweils eine Struktur aus örtlichen Frontoffices eingerichtet, in der die Anliegen der Zuwandernden aufgenommen und direkt bearbeitet oder – sofern dies notwendig ist - an die Fachdienste oder das Backoffice, also die Zentrale Clearingstelle auf Bundesebene, weitergeleitet werden. An diese örtlichen Einrichtungen können sich sowohl die Zugewanderten selbst als auch die professionellen Anbieter wenden. Vordringliche Themen sind der Gesundheitsschutz (hier ist die Beteiligung der Krankenkassen zwingend erforderlich), die Einkommenssicherung, die Bereiche Bildung und Wohnen.

Unabdingbar ist die ausreichende personelle Ausstattung der Frontoffices, die - vor dem Hintergrund der zum Teil drängenden existenziellen Problemlagen - auch die muttersprachliche Beratung ermöglichen und gut vernetzte und verbindliche Kooperationsstrukturen auf und zwischen den beteiligten Ebenen und Akteuren gewährleisten müssen. Die Frontoffice-

Struktur kann örtlich unterschiedlich organisiert sein. So ist eine mobile Einrichtung ebenso möglich, wie eine stationäre. Denkbar ist es auch, örtlich mehrere Arbeitsbereiche direkt zu beteiligen.

Insgesamt ist eine Struktur folgenden Bausteinen denkbar:

- Frontoffice „allgemeine Orientierung“ (zur Ausgestaltung vgl. auch Handlungsbedarf 3), ggf. angegliedert an Migrationsberatung (MEB)
- Fachlich angegliederte Frontoffices z.B. „Gesundheit“ oder „Arbeit“, in denen bestimmte Anliegen konkreter bearbeitet werden können
- Backoffice „Zentrale Clearingstelle“ auf Bundesebene, wo die auf örtlicher Ebene nicht zu klärenden Fragen oder Anliegen von allgemeinem Interesse geregelt werden.

Ein Bundesfonds gewährleistet die gesundheitliche Versorgung bis zur Klärung des Versicherungsschutzes. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu klären, für wen und was der Fonds in Anspruch genommen werden kann (besondere Zielgruppen? Z.B. Kinder, Schwangere...). Hier wird die Entwicklung einer Kriterienliste und eines Prioritätenkatalog empfohlen. Es müssen außerdem Möglichkeiten für Fondslösungen geprüft werden, die eine kostenfreie Entbindung ermöglichen und Familien in Notsituationen finanziell absichern. Wünschenswert ist eine möglichst solide Datenbasis für die Ausgestaltung des Fonds, allerdings sind belastbare Zahlen (Meldezahlen und Kosten/Person, empirische Informationen) praktisch nicht vorhanden.

Auf Landesebene muss das MGEPA die Krankenkassen in die Pflicht nehmen. Ziel ist es, dass die Versicherungsgesellschaften verpflichtet werden, die Zugewanderten aufzunehmen und in diesem Zusammenhang Basistarife anzubieten. Gleichzeitig prüfen die Krankenkassen das Instrument der Niederschlagung rückwirkender Beiträge.

Erwartete Wirkungen

Ergebnis eines solchen Vorgehens ist, dass perspektivisch eine Strategie weg von der Nothilfe hin zur Regelversorgung möglich ist. Der Bundesfonds ist also kein Ersatz für eine regelgerechte Krankenversicherung, er sichert lediglich solange die gesundheitliche Notfallversor-

gung – die aus den kommunalen Haushalten nicht leistbar ist - bis ein Versicherungsschutz hergestellt ist. Der Bundesfonds mildert damit die örtlich sich abzeichnenden und verstetigenden Verelendungstendenzen. Die Zentrale Clearingstelle sichert einheitliche Verfahren und ein objektiviertes, gesichertes, einheitliches Wissen und Vereinbarungen. Sie unterstützt fachgerechte Arbeit u. Vernetzung und ermöglicht über eine verlässliche Systematik bis zur Klärung des Versicherungsschutzes die medizinische Basisversorgung. Sie verhindert das ressourcenintensive Recherchieren einzelner Akteure, professionalisiert die Fachlichkeit und trägt in Verbindung mit den übrigen örtlichen und überörtlichen Strukturen dazu bei, Alternativen zu unprofessionellen, halblegalen oder kriminellen Strukturen zu schaffen. Die Feststellung, dass die Zuwandernden sich zunehmend aktiv selbst um ihre Anliegen und Perspektiven – gerade auch in punkto Gesundheit und deren Schutz - kümmern, stützt die Annahme, dass ein solches Modell erfolgreich verlaufen kann.

Nächste Schritte

- Die **Städte Dortmund und Duisburg** entwickeln **gemeinsam mit dem MGEPA** ein Strukturmodell für die Einrichtung eines Clearingstellen-Systems auf Bundes-, ggf. Landes- und Kommunalebene und entwickeln für den Bereich Gesundheit Vorschläge hinsichtlich der Frage, was ein solches System leisten muss (Leitfaden für Front- und Backoffice). Das schließt auch die Entwicklung von Checklisten mit ein (was geht wann und wie?). Außerdem werden auch Ideen für die Einrichtung eines Notfallfonds auf Bundesebene entwickelt.
- Für den Bereich Gesundheit verhandelt **das Land mit den Versicherern** auf Leitungsebene deren Beteiligung und Beitrag zur Umsetzung eines Versicherungsschutz-Systems. In diesem Rahmen werden die Krankenversicherer um Prüfung der Möglichkeiten zur Niederschlagung rückwirkender Versicherungsbeiträge gebeten und zur Entwicklung gemeinsamer Handlungsempfehlungen und zur Anpassung der Empfehlungen der Versicherungen (Spitzenverbände) aufgefordert. Das Land unterstützt außerdem die *AG Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien* des DST dabei, auf Bundesebene die Einrichtung einer Zentralen Clearingstelle voranzutreiben und von dort aus die Herkunftsländer und deren Botschaften hinzu zu ziehen und in die Pflicht zu nehmen.

- **Zwischen allen Ebenen** müssen Vereinbarungen zur Regelung der Übergänge getroffen werden.

4.3 Lösungsszenario 3: Aufsuchende Arbeit und Orientierungsstelle ermöglichen schnelle Hilfen und nachhaltige Perspektiven

Die Zuwandernden brauchen Orientierung und Beratung um Perspektiven entwickeln zu können. Ein System aus aufsuchender Arbeit und Orientierungsstelle als systemischer Bestandteil muss frühe Zugänge und die notwendige Begleitung und Beratung gewährleisten!

Die Zugewanderten suchen Hilfeangebote meist erst dann auf, wenn sie sich in akuten Notsituationen befinden. Es müssen Strukturen für frühestmögliche Zugänge entwickelt werden, die frühzeitiges Handeln und die Entwicklung nachhaltiger individueller Perspektiven ermöglichen.

Hintergrund

- Viele Zugewanderte leben zunächst abgeschottet und auf sich allein gestellt. Es gibt Hinweise darauf, dass sowohl das (Zu-)Wanderungsgeschehen selbst als auch der Zugang zu Wohnungen und Arbeitsmöglichkeiten unter anderem im Prostitutions- und einigen Baunebengewerben teilweise organisiert und gesteuert sind. Die Zuwanderung in ohnehin belastete Nachbarschaften beschwert das soziale Miteinander im Quartier. Einige Quartiere sind inzwischen extrem belastet!
- Der Personenkreis ist über seine Rechte und Pflichten und die Regeln des Miteinanders nicht informiert und trifft keinerlei Vorsorge. Hier sind Aufklärung- und Informationskampagnen bereits in den Herkunftsländern – z.B. über Auswandererberatungsstellen - wichtig.

- „Offizielle“ Beratungsstellen werden meist erst dann aufgesucht, wenn Gefahr für Leib und Leben besteht. So besteht im medizinischen Bereich Einigkeit darüber, dass Neuzuwanderinnen und –Zuwanderer in den Arztpraxen fast ausschließlich als Notfallpatienten erscheinen. Hier geht wertvolle Zeit verloren, nicht nur was den Zugang zu Gesundheitsleistungen angeht, sondern auch, wenn es um Bildung, Wohn- und Einkommensperspektiven geht.
- Für die Zuwandernden müssen Zukunftsperspektiven erarbeitet werden – sowohl für ein Leben hier, als auch im Herkunftsland. Wie können wir mit den Menschen verbindliche Integrationsschritte vereinbaren? Wie gehen wir mit den Menschen um, die hier keine Perspektive sehen/wünschen? Wie gehen wir mit denjenigen um, die keinerlei Integrationsabsichten haben?

Lösungsweg

Bereits vor der Ausreise aus ihrem Herkunftsland steht den Zuwandernden ein Informations- und Beratungsangebot zur Verfügung. Es wird vorgeschlagen, hierfür in den Herkunftsländern entsprechende gut erreichbare Beratungsstellen einzurichten, die realistisch und – im Idealfall – in Zusammenarbeit mit den Zielländern über Voraussetzungen, Formalia und Perspektiven, Chancen und Risiken im Zusammenhang mit einer Ausreise informieren. Ergänzt wird dieses Angebot durch gezielte Informationskampagnen.

Frühestmöglich nach Einreise ermöglicht aufsuchende Arbeit den Zugang zu den Zuwandernden. Darauf aufsetzend ermöglicht eine Orientierungsstelle über unkomplizierte Verfahren (Lotsen- in Verbindung mit Laufzettelsystem) die Einleitung erster wichtiger Schritte, vermittelt Hilfen und entwickelt individuelle Lebensperspektiven – sowohl für ein Leben in Deutschland als auch möglicherweise im Herkunftsland. Die Orientierungsstelle begleitet die Zuwandernden systematisch, z.B. über einen Integrationsvertrag und die Begleitung durch Lots/innen und Multiplikator/innen in Verbindung mit einem „Laufzettel“-System. Dabei wird berücksichtigt, dass die Gruppe sehr heterogen ist und geschlechtsspezifische Besonderheiten zu beachten sind. Die Orientierungsstelle kann mobil wie auch stationär tätig sein. Möglicherweise kann sie an ein bestehendes Angebot – z.B. die Migrationsberatungsstellen – angegliedert werden. Da die Beratung der EU-2-Zuwanderinnen und –zuwanderer erfahrungsge-

mäß mehr Ressourcen erfordert als dies für anderen Zuwanderergruppen der Fall ist, kann eine solche Orientierungsstelle nur dann funktionieren, wenn das Angebot adäquat ausgestattet ist. Dazu sind ausreichend kultur- und sprachkundige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter notwendig.

Eine solche Beratungsstruktur gelingt nur als systemischer Bestandteil der gesamten Angebotspalette und wenn Verantwortung, finanzielle Ausstattung, eine verlässliche Vernetzung (z.B. mit dem Front- und Backofficesystem der Clearingstellen und den sonstigen Netzwerken) und Integrationsperspektiven (Bereiche Bildung, Arbeit, Wohnen) vorhanden sind.

Erwartete Wirkungen

Ergebnis einer solchen gut vernetzten Beratungsstruktur ist die Steigerung des Vertrauens der Zugewanderten in die professionellen Angebote. Damit kann der Zugang zu den Menschen gefestigt und erhalten und für eine effektive Betreuung im Sinne der Entwicklung bestmöglicher Teilhabechancen genutzt werden. Auf diesem Wege sind schnelle Hilfen ebenso möglich wie die systematische Klärung notwendiger Formalitäten (Anmeldung, KV-Schutz, frühzeitige Hilfen...) und erste Integrationsschritte (Sprache, Schule, Arbeit). So können die beobachteten Verelendungs- und Ausbeutungsstrukturen vermieden werden. Nebeneffekt ist die „Erhellung“ der Dunkelziffer in der Statistik (u.a. im Meldewesen). Sollten Zugewanderte keine Bleibeperspektiven sehen und in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen, müssen geordnete Rückkehrprogramme nutzbar sein. Auf der Grundlage der im Rahmen der Beratungstätigkeit gewonnenen Erkenntnisse können nicht nur die individuellen Teilhabevoraussetzungen und Förderbedarfe besser erkannt, sondern auch die vorhandenen Potenziale gestärkt und ausgeschöpft werden. So kann unter anderem auch die Aktivierung von Selbstorganisation gelingen.

Nächste Schritte

Die **örtlichen Netzwerke aus städtischen und freien Akteuren** entwickeln im gegenseitigen Austausch ein Konzept für ein System aus aufsuchender Arbeit und Orientierungsstelle. Sie erarbeiten in diesem Zusammenhang auch Ideen für ein integriertes System aus Lotsen,

Laufzettel, Integrationsvertrag und Anreizsystem, vereinbaren klare Zuständigkeiten und die Nutzung von Synergien. Das ermöglicht „kurze Wege“. Dazu benennt jeder Akteur verbindlich jeweils eine/n zentrale/n Ansprechpartner/in. Insgesamt werden alle vorhandenen Angebote und die Ideen und Planungen für das Modell der örtlichen Clearingstellen-Struktur einbezogen. Außerdem werden der Ausbau der Kooperation mit den Herkunftsländern und mögliche Perspektiven für Rückkehrer in den Blick genommen.

Landes- und Bundesebene prüfen Unterstützungsmöglichkeiten für solche Beratungssysteme im Rahmen der vorhandenen Fördermöglichkeiten.

Die Bundesebene wirkt – ggf. gemeinsam mit der EU-Ebene - auf die Herkunftsländer ein, die dortigen Lebensperspektiven nachhaltig für alle dort lebenden Menschen zu verbessern und Teilhabechancen zu eröffnen. Sie fordert von den Herkunftsländern die Durchführung von Informationskampagnen und die Einrichtung von (Auswander/innen-)Beratungsstellen ein und verfolgt die Umsetzung mit Nachdruck. In diesem Zusammenhang ist die Kooperation mit den Herkunftsländern entscheidend. Wichtig ist es auch, in den Herkunftsländern Perspektiven zu erarbeiten, wie dort Rückkehrerinnen und Rückkehrer unterstützt werden können.

4.4 Lösungsszenario 4: Qualifizierung sichert Erwerbsbeteiligung und gute Teilhabechancen

Ein auskömmliches Erwerbseinkommen sichert nachhaltig die gesellschaftlichen Teilhabechancen der Familien. Qualifizierung und arbeitsmarktliche Orientierung und weitere innovative Strukturen müssen ein eigenfinanziertes Einkommen ermöglichen!

Den Zugewanderten sind rechtlich oder faktisch von Möglichkeiten der Einkommenssicherung ausgegrenzt, dies gilt für den Bereich der Erwerbsarbeit ebenso wie für besondere Lebenslagen. Es müssen Perspektiven für eine eigenfinanzierte Einkommenssicherung entwickelt werden.

Hintergrund

- Aktuell gilt für die aus Rumänien und Bulgarien zugewanderten Menschen die eingeschränkte Arbeitnehmer/innenfreizügigkeit. Daher versuchen viele, über eine selbstständige Tätigkeit den Lebensunterhalt zu sichern. 2014 tritt die volle Arbeitnehmer/innenfreizügigkeit auch für EU-2-Bürger/innen in Kraft. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird aber für viele dennoch schwierig bleiben: Hemmnisse sind vor allem schlechte Deutschkenntnisse und nicht vorhandene oder niedrige schulische und/oder berufliche Qualifikationen. Folge sind teilweise prekäre Arbeitsverhältnisse bei – oft - einschlägigen Arbeitgebern. Die Grundlage für einen auskömmlichen Lebensunterhalt ist aber ein gesichertes Erwerbseinkommen aus abhängiger oder selbstständiger Tätigkeit.
- Parallel drängt bereits eine große Gruppe Langzeitarbeitsloser in Maßnahmen, Qualifizierungen und subventionierte Arbeitsstellen. – Wie soll das geschafft werden? Welche Maßnahmen können für die Zielgruppe genutzt werden? Wie können wir die vorhandenen Qualifizierungen und Kenntnisse herausfinden?
- Das SGB XII ist als Ausfallsystem für Erwerbsfähige, die wegen des Leistungsausschlusses nach § 7 Abs. 1 S.2 Nr.1+2 SGB II keine Leistungen nach SGB II erhalten (LSG Rechtsprechung) überlastet. Dieser Ansatz ist auch inhaltlich nicht sinnvoll.

Lösungsweg

Für die meisten EU-Neuzuwanderinnen und Zuwanderer gestaltet sich der Zugang zu einer abhängigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit schwierig. Aufgrund der eingeschränkten Arbeitnehmer/innenfreizügigkeit versuchen die meisten aus Bulgarien und Rumänien zugewanderten Menschen, ihren Lebensunterhalt über die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit zu sichern. Nur wenige erhalten eine Arbeitgenehmigung und arbeiten abhängig beschäftigt. Mit Blick auf die volle Freizügigkeit ab 2014 müssen möglichst rasch Strukturen für eine gezielte Qualifizierung und Berufsvorbereitung ins Auge gefasst werden. Hier muss ein trägerübergreifender Konsens erreicht und darauf aufbauend eine gemeinsame Qualifizierungsstrategie erarbeitet werden.

Es wird vorgeschlagen, über Anlaufstellen, Infoveranstaltungen und – wo dies sinnvoll erscheint - online Selbstständige oder an Selbstständigkeit Interessierte zu erreichen, zu qualifizieren und in ihrer selbstständigen Tätigkeit zu professionalisieren. Zum Förderpaket gehören der Spracherwerb ebenso wie die Förderung der notwendigen beruflichen Qualifikationen. Potenziell abhängig Beschäftigte werden durch einen vernetzten interdisziplinären Ansatz über Lotsen/Multiplikatoren (vgl. Aufsuchende Arbeit/Orientierungsstelle) erreicht und beraten. Auf diesem Wege können Vermittlungshemmnisse, aber auch Fertigkeiten und Qualifikationen erkannt werden. Dies ermöglicht sowohl ein gezieltes Vorgehen im Einzelfall als auch eine Wissensbasis und Einschätzung zu den Perspektiven der Zuwanderergruppe insgesamt. Die ermittelten Bedarfsprofile können mit den vorhandenen Maßnahmestrukturen abgeglichen und bei Angebotslücken Möglichkeiten zu deren Ausgleich erarbeitet werden.

Durch die Öffnung und Nutzung vorhandener und ggf. die Entwicklung passgenauer weiterer Maßnahmen (Sprachkurse, Qualifizierungsmaßnahmen) werden die Vermittlungshemmnisse perspektivisch abgebaut und Qualifikationen und Fertigkeiten gefördert. In diesem Zusammenhang werden SGB II-Instrumente genauso auf Möglichkeiten zur Inanspruchnahme geprüft wie Angebote des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, ESF-Projekte und weitere. Hier müssen auch Wege gefunden werden, vorhandene Programme aufgrund der neuen Zuwanderung umzustellen.

Alles in allem spielen auch der gesellschaftliche Diskurs und Fragen rund um Mindestlohn und Schwarzarbeit, Krankenversicherung und die EU-weite Angleichung der Sozialgesetzgebung, Neuregelung der Freizügigkeit und Zugang zu SGB II-Leistungen eine nicht unerhebliche Rolle.

Erwartete Wirkungen

Ergebnis einer derart vernetzten Herangehensweise ist in erster Linie die Verbesserung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Nur ein interdisziplinärer Ansatz kann unterschiedlichste Ressourcen, Potenziale und Know-how für eine nachhaltige Gesamtstrategie bündeln und

innovative Strukturen für Qualifizierung und Arbeitsmarktorientierung hervorbringen, die letztendlich den Zugewanderten Perspektiven für eine eigenfinanzierte Einkommenssicherung und damit für eine Lebensplanung in den Zielstädten ermöglichen. So können sich unter Umständen gerade aus der besonderen Lebenssituation heraus Perspektiven ergeben (z.B. Qualifizieren zu Lotsen, Multiplikator/innen u.a.).

Nächste Schritte

- Eine Arbeitsgruppe aus **Akteuren der örtlichen und der Landesebene** entwickelt ein erstes Konzept zur arbeitsmarktorientierten Beratung, Informationsbeschaffung und Qualifizierung, das die jeweils vorhandenen Netzwerke und Ressourcen berücksichtigt. Sie sondiert außerdem die zur Verfügung stehenden Instrumente und prüft sie auf Chancen und Grenzen zur Öffnung für die Zielgruppe. Dabei werden neben den originären Akteuren der Arbeitsverwaltung, der Wirtschaft, der Kommunen und sozialen Träger auch Runde Tische, politische Arbeitsgruppen und weitere Akteure einbezogen. Eventuell können bereits erste Maßnahmen projektiert werden. Die **Bundesebene** ist in geeigneter Form zu beteiligen.
- Auf **Bundesebene** sind rechtliche Fragen zu klären, insbesondere bedarf es klarstellender Regelungen im SGB. Auch die Frage nach zur Verfügung stehenden Fördermitteln u.a. zur Finanzierung von Sprachkursen, arbeitsmarktorientierter Beratung und beruflicher Qualifizierung richtet sich in erster Linie an die Bundesebene. Außerdem werden von hier aus die Herkunftsländer aufgefordert, Informationen für Auswandernde zugänglich bereitzustellen.

4.5 Lösungsszenario 5: Die Stärkung der Kinderrechte sichert den Kindern und ihren Familien verbesserte Lebensperspektiven

Kinder und ihre Familien brauchen Lebensperspektiven. Die Rechte der Kinder müssen gestärkt werden, auch und vor allem in den Herkunftsländern – dazu braucht es Bewusstsein, Verantwortung und verlässliche Vereinbarungen!

Die zugewanderten Kinder leben zum Teil in prekärsten Verhältnissen, gekennzeichnet durch verwahrloste Wohnverhältnisse, unsichere Familienstrukturen und schlechte Bildungsvoraussetzungen. Hinzu kommt die Gefahr, in kriminelle Strukturen eingebunden zu sein oder früh verheiratet zu werden.

Hintergrund

- Es gibt unterschiedliche Auffassungen vom Kindheitsbegriff und Kinderschutz. Immer wieder werden unter 16 jährige Mädchen verheiratet, es gibt vermehrt Minderjährigenschwangerschaften. Ein geregelter Austausch mit dem örtlichen Familiengericht zu diesen Fragen gelingt nicht. Richter verweisen häufig auf kulturelle Unterschiede, rituelle Eheschließungen werden von Richtern nicht als Problem gesehen, von den Betroffenen aber wie eine Ehe gelebt und sind nach dem Begriff des Jugendamtes sexueller Missbrauch.
- Die Familienstruktur ist zum Teil nicht nachvollziehbar. Kinder werden nicht angemeldet, sind nicht zuzuordnen und Erziehungsberechtigte nicht zu identifizieren. Bei in den Herkunftsländern geborenen Kindern ist die Mutterschaft oftmals nicht festzustellen. Familien möchten manchmal die Verwandtschaftsverhältnisse nicht offen legen. In diesen Fällen ist eine Klärung der familiären Beziehungen nicht möglich, da auch keine Geburtsurkunde verfügbar ist. Unlogische Familienverhältnisse werden bei Anmeldeverfahren nicht hinterfragt.

- Das Jugendamt hat neben vielen anderen Aufgaben auch die Pflicht, das Wächteramt ausüben. Immer wieder kommt es vor, dass Familien sich in Betreuungssituationen verweigern. Da das Jugendamt als „Bedrohung“ gesehen wird, sind Kontakte schwer herstellbar. Erzieherischen Hilfen können nicht angeboten werden, wenn die Familien keine unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung haben (Ausnahme: das Kind hat einen Vormund). Das Vormundschaftsrecht kann oft nicht greifen, weil Kinder nicht angemeldet sind und damit keine örtliche Zuständigkeit festgestellt werden kann. Damit ist das deutsche Recht ausgehebelt. Aber: Kinder können zur Schule gehen, auch wenn sie nicht gemeldet sind.
- Kliniken entlassen nicht krankenversicherte Mütter recht schnell. Das Jugendamt wird im Nachhinein über die Entbindung informiert und kann dann Mutter und Kinder nur sehr schwer erreichen. Viele Mütter verschwinden nach der Entbindung schnell, da sie Kosten befürchten. Die Kinder werden mitunter im Krankenhaus zurückgelassen. Dann muss die Ersetzung der Einwilligung zur Adoption erwirkt werden, was lange dauert und für die Kinder eine ungewisse Perspektive bedeutet. Gründe für das Zurücklassen der Kinder scheinen neben der Angst vor den Kosten oft auch familiäre Probleme zu sein.
- Hilfe zur Erziehung: Das Jugendamt muss allen Kindern denselben Schutz bieten, der Rechtsanspruch bulgarischer und rumänischer Kinder ist aber de facto schlechter als der des Flüchtlingskindes – was würde der Klageweg einer europäischen Familie ergeben?

Lösungsansatz

Der Schutz und das Wohl der Kinder müssen im Vordergrund stehen. Hierfür bedarf es eines Bewusstseins und einer Sensibilisierung über alle fachlichen und hierarchischen Ebenen. Ein darauf zielendes übergreifendes Konzept muss alle beteiligten Akteure berücksichtigen und einbeziehen und Maßnahmen beinhalten, die kultursensibel die Lücke zwischen dem Kindeswohl einerseits und damit unvereinbaren Gepflogenheiten andererseits überbrücken.

Über eine gemeinsame Beratung durch Jugendhilfe und andere Beratungsstellen, Sprach- und Kulturmittler und eine bessere Vernetzung der Akteure – wie das örtliche Jugendamt, das Gesundheitsamt, Kinderärzte und örtliche Projekte (z.B. das Dortmunder Projekt

„Schrittweise“) - werden die Kinder und ihre Familien besser erreicht, begleitet und unterstützt. Es wird vorgeschlagen, diese Struktur durch eine mobile Beratung zu ergänzen, so dass auch die Kinder und ihre Familien unterstützt werden können, die den Weg in eine Beratung von sich aus nicht suchen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Verbesserung der Sichtweise auf das Jugendamt.

In Analogie zu den Willkommensbesuchen werden Familien mit Kindern durch das Jugendamt/Familienprojekt besucht. So kann Hilfebedarf schnell ermittelt und entsprechende Unterstützung angeboten werden. Voraussetzung für das gesamte Beratungsangebot, vor allem die präventive mobile Hilfe, ist die Vernetzung mit allen anderen Angeboten - insbesondere die in Lösungsszenario 3 beschriebene „Aufsuchende Arbeit/ Orientierungsstelle“ - und die ausreichende interdisziplinäre und qualifizierte personelle Ausstattung.

Bildung spielt im Zusammenhang mit guten Perspektiven der Kinder eine zentrale Rolle. Hier gilt es nicht nur, die Schulpflicht konsequent durchzusetzen, sondern auch das aufnehmende Bildungssystem den neuen Herausforderungen anzupassen. Das gilt ganz besonders für die Struktur und die Ausstattung der Auffangklassen. - Familien brauchen finanzielle Perspektiven. Vor diesem Hintergrund gewinnen sämtliche Bemühungen um Bildung, Ausbildung, sprachliche und berufliche Qualifikation noch einmal besondere Bedeutung.

Wenn Jugendhilfebedarf festgestellt wird, die Eltern sich aber der Begleitung durch das Jugendamt entziehen, müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um das Kindeswohl zu schützen. Unter anderem muss der Kinderschutz über dem Datenschutz stehen. Eine Änderung des Meldegesetzes ermöglicht, Kinder ohne aktives Zutun der Eltern zu erfassen.

In diesem Zusammenhang wird auch vorgeschlagen, über Fortbildung, Vernetzung, Beiträge in Fachzeitschriften und andere geeignete Maßnahmen alle Beteiligten (Akteure, Richter, Staatsanwälte, Polizei, Ärzte u.a.) ausreichend zu informieren.

Erwartete Wirkungen

Durch den Aufbau eines vertrauensvollen Miteinanders werden Kinder und ihre Familien schneller erreicht und Hilfebedarf rasch ermittelt.

Auf diesem Weg können adäquate Hilfen zügig angeboten und, in Kooperation mit der Orientierungsstelle, die Familien begleitet werden. Die Schaffung eines Bewusstseins für Kinderrechte über alle Ebenen schafft bessere Lebensperspektiven.

Vor allem über gute Bildungsangebote und die Unterstützung der Elternkompetenzen werden den Kindern Zukunftsperspektiven eröffnet. Die Schulpflicht kann konsequent durchgesetzt werden.

Nächste Schritte

- Dem **Familiengerichtstag und der Deutsche Richterakademie** wird empfohlen, das Thema aufzugreifen.
- **Schulaufsicht und Bezirksregierung** überprüfen in Zusammenarbeit mit den örtlichen Akteuren die Möglichkeiten verbesserter Strukturen im Bildungssystem.
- Im **interkommunalen Austausch und gemeinsam mit der Landesebene** wird eine Vereinbarung zur Sicherung des Kinderschutzes von Armutszuwanderinnen und –zwanderern entwickelt. Das Konzept des Jugendamtes Dortmund für das präventive mobile Beratungsangebot wird gemeinsam auf Möglichkeiten zur Umsetzung, vor allem zur Finanzierung, überprüft. Außerdem verankern beide Städte die Thematik in ihren Projektansätzen „Kein Kind zurücklassen“ und vernetzen ihre Arbeitsergebnisse. Eine vom MAIS angebotene speziell auf Duisburg-Hochfeld bezogene Ausweitung der Unterstützung und Finanzierung des Projekts „Kein Kind zurücklassen“ soll nach Möglichkeit aufgegriffen werden. Eine Verknüpfung mit den KOMM-IN-Aktivitäten wird sicher gestellt. In Dortmund wird – ebenfalls vernetzt mit dem Projekt „Kein Kind zurücklassen“ – außerdem das Rucksackprojekt der Regionalen Arbeitsstelle durchgeführt. Auch die Erfahrungen aus diesem Projekt werden auf örtlicher wie auf interkommunaler Ebene in die Netzwerke transferiert.
- Die **Bundesebene** verpflichtet die Herkunftsländer, den Kinderschutz zu thematisieren und Maßnahmen zu dessen Gewährleistung umzusetzen

4.6 Lösungsszenario 6: Gute Zugänge zum Wohnungsmarkt verbessern die Lebensbedingungen und helfen, Ausbeutungsstrukturen zu verhindern

Die Zugewanderten leben teilweise in prekärsten Wohnverhältnissen. Eine Wohnungsnotfallstrategie ermöglicht Zugänge zum Wohnungsmarkt und wirkt gleichermaßen als Strategie gegen vorhandene Ausbeutungsstrukturen!

Es gibt Hinweise darauf, dass das Wanderungsgeschehen und der Zugang zu Wohnungen gesteuert sind. Ziel sind häufig ohnehin sozial belastete Quartiere. Meist finden sie keinen Zugang in „normale“ Mietverhältnisse. Dies belastet das soziale Miteinander in den Nachbarschaften.

Hintergrund

- Die anhand der Meldedaten nachvollziehbaren Wanderungsbewegungen der Neubürgerinnen und Neubürger belegen eine enorme Fluktuation.
- Es gibt vereinzelt Hinweise darauf, dass sowohl das Wanderungsgeschehen selbst als auch der Zugang zu Wohnungen teilweise organisiert und gesteuert sind (ebenso wie zu Tätigkeiten im Prostitutions- und einigen Baunebengewerben).
- Die Vermietung von nicht mehr marktgängigem Wohnraum kann – ebenso wie die Vermittlung von Tätigkeiten - lukrative Einnahmequelle sein. In einigen Fällen werden die Wohnungen, teilweise die kompletten Häuser, von Mittlern angemietet und an die Neubürgerinnen und -bürger untervermietet.
- Häufig bewohnen mehrere Familien - oft mit Kindern, teilweise im Säuglingsalter – die Wohnungen zimmerweise und zahlen hierfür an die jeweiligen Vermieter bzw. Hauptmieter überbezahlte Mieten.

- Eine in Dortmund eingerichtete Arbeitsgruppe hat in einigen verwaorlosten Miet-Immobilien teilweise derart unhaltbare hygienische und bauliche Zustände festgestellt, dass einige Häuser in letzter Konsequenz geräumt werden mussten. Wenn Familien mit Kindern betroffen waren, führten die Maßnahmen zu Überprüfungen im Rahmen der Kindeswohlgefährdung.
- Bei den Neuzuwandernden bestehen erhebliche Informationsdefizite: Angefangen bei der Wohnungssuche, über einen angemessenen Mietzins und das Regelwerk rund um das System der Versorgungsverträge mit Strom, Wasser u.a. bis hin zum Mietvertrag mit Hausordnung und anderen Rechten und Pflichten sind ihnen die hier üblichen Wohnungsmarkt-Mechanismen zum Teil völlig unbekannt. Dass Hygienestandards, Müllentsorgung, Ruhezeiten und andere gebräuchliche Regeln nicht beachtet werden, belastet das nachbarschaftliche Miteinander im Quartier.
- Neuzuwandernden, die andere und bessere Wohnbedingungen suchen, gelingt ein Ausbrechen aus diesen Strukturen meist nicht. Auch solche Familien finden in der Regel keinen Vermieter, die bei ihrer Wohnungssuche von Hilfeorganisationen unterstützt werden.
- Die zugewanderten Familien sind immer wieder auf die Vermieter von Problemimmobilien angewiesen, die Wohnsituation ist prekär, in letzter Konsequenz droht Wohnungslosigkeit.
- Indiz dafür sind auch die Berichte der in der Nordstadt tätigen Task Force des Ordnungsamtes, nach denen immer wieder in Fahrzeugen übernachtende neuzugewanderte Menschen angetroffen werden.
- Meist sind solche Quartiere Ziel der Zuwandernden, in denen die Möglichkeit zur sprachlichen Verständigung (z.B. mit einer türkisch sprechenden Community), die Möglichkeit auf Zugang zu Wohnungen (leerstehende Immobilien) und die Möglichkeit auf Einkommen aus selbstständigen Tätigkeiten vorhanden sind.

Lösungsweg

Eine integrierte Gesamtstrategie zielt darauf, Neuzuwanderinnen aus Bulgarien und Rumänien Zugänge zu gutem Wohnraum zu schaffen und wirkt damit gleichermaßen als Strategie gegen vorhandene Ausbeutungsstrukturen. Sie ist eingebettet in ein Bündel vorhandener und aufeinander abgestimmter Strukturen, Angebote und Maßnahmen, bezieht alle vorhandenen Ressourcen ein und stützt solche Strukturen, die den Zugewanderten perspektivisch eine eigenständige und eigenfinanzierte Lebensführung ermöglichen. Dafür bedarf es unterschiedlicher Rahmenbedingungen. Zur Gewinnung und Unterstützung adäquater Vermieterstrukturen wird der Umgang mit Problemimmobilien auf zwei Ebenen vorgeschlagen: eine *Task Force* sorgt für eine akute Problembeseitigung vor Ort, eine *Strategic Force* fördert die Prävention durch ein System aus stadtweiter Analyse und Monitoring. Möglichkeiten zur Regulierung ergeben sich, indem Anreize für Vermieter geschaffen werden - etwa durch Zuschüsse für Modernisierung oder eine „Stilllegungsprämie“ – durch Immobilienankauf und Marktberreinigung, oder über die restriktive Umsetzung rechtlicher Grundlagen gegenüber den Eigentümern bzw. Vermietern. Flankierend werden Selbsthilfepotenziale aktiviert. Wertvolle Partner sind hier die örtlichen Wohnungsunternehmen. Ergänzend müssen die Zugewanderten auf ihre Rechte und Pflichten als Mieter und Mieterinnen vorbereitet werden. Hier können Integrationsmaßnahmen ebenso gezielt im eigenen Wohnraum ansetzen - z.B. durch sprachkundige Vermittler aus der Community, individuelle Integrationslotsen etc. – wie sie in Kursangeboten aufgegriffen werden können. Hier ist die Mitwirkung des Mietervereins wichtiger Bestandteil. Außerdem müssen die Akteure der freien und städtischen Angebote, Beratungsstellen und sonstigen Hilfestrukturen als aktive Partner der Wohnungsnotfallstrategie gewonnen werden.

Erwartete Wirkungen

Das beschriebene Vorgehen ermöglicht es, vorhandene strukturelle Negativbedingungen, wie etwa Informationsdefizite der Zugewanderten oder unseriöse Vermieter und Vermittler, auszugleichen. Zudem werden die Zuwanderinnen und Zuwanderer fit für den Wohnungsmarkt gemacht.

Flankiert durch das komplette Angebot vorhandener Hilfestrukturen kann so ein entscheidender Beitrag zum Erhalt des sozialen Miteinanders im Quartier, aber auch zur Aktivierung der Zugewanderten geleistet werden.

Nächste Schritte

- **Auf örtlicher Ebene wird zunächst in Dortmund** im Zusammenwirken der gewonnenen Akteure und aus Mitteln des Landes NRW (MAIS) die laufende „Entwicklung einer Wohnungsnotfallstrategie“ beendet. Hieraus formuliert die örtliche Verwaltung konkrete Konsequenzen und Handlungsoptionen und qualifiziert diese – möglichst im interkommunalen Austausch - weiter. In einem weiteren Schritt werden erste Maßnahmen kleinräumig umgesetzt und in einer Wirkungsanalyse auf ihre Effekte untersucht.
- In **Kooperation mit der Landesebene** werden bestehende Förderpotenziale zur Umsetzung der konkreten Maßnahmen ausgelotet.
- Die **örtliche Politik** ist aufgerufen, sich klar zu positionieren und zu kommunizieren, dass die Integration der Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer gewünscht ist.
- Das **Land muss in Richtung Bund und EU initiativ** werden, damit dort langfristige und ressortübergreifende Förderstrukturen angelegt werden, um die örtlichen Prozesse zu begleiten (vgl. Handlungsbedarf 1).

4.7 Weitere notwendige Lösungsszenarien

Die Liste der sechs Lösungsszenarien greift viele Problemlagen auf, ist aber bei weitem nicht abschließend.

- So wurde im Rahmen des dritten KOMM-IN-Workshops zurecht darauf aufmerksam gemacht, dass Wege gefunden werden müssen, um das **soziale Miteinander in den Nachbarschaften**, den Dialog zwischen den zugewanderten und den bereits in den Quartieren lebenden Menschen und, last but not least, den sozialen Frieden vor Ort zu stützen. Dieser Aspekt muss perspektivisch bei der Entwicklung kommunaler Konzepte ausreichend

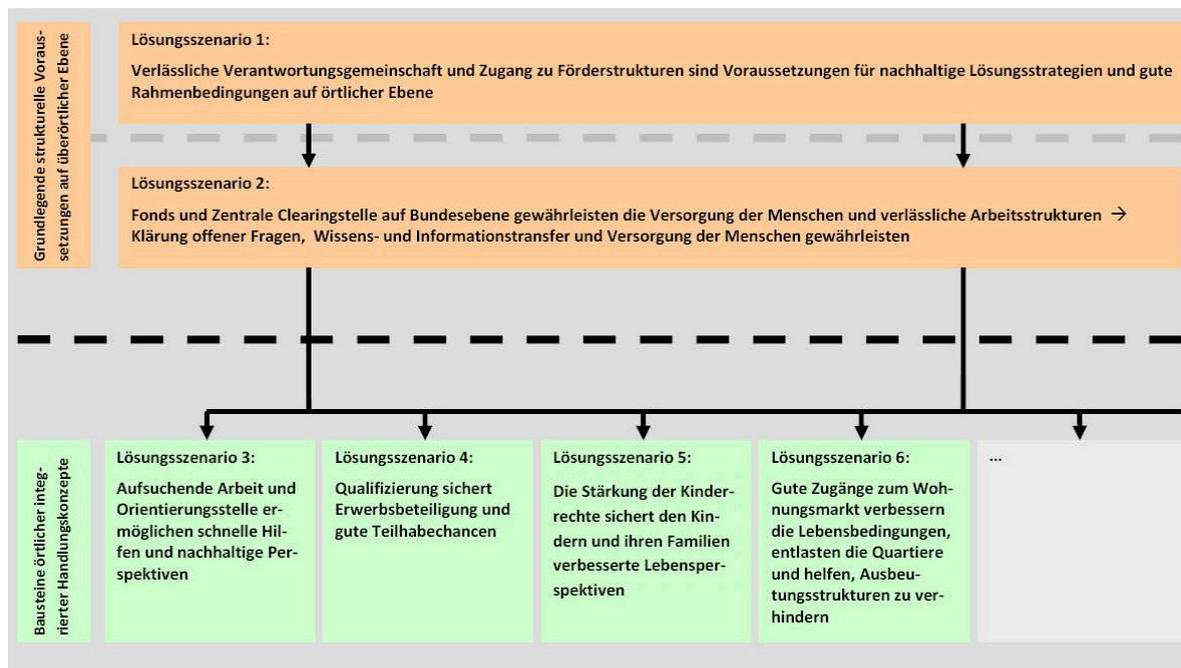
Beachtung finden. Allerdings wurden bereits mit den vorgeschlagenen Lösungsszenarien einige gut geeignete Ansätze erarbeitet, die im weiteren Verlauf entsprechend fortzuentwickeln sind. Insbesondere die Orientierungsstelle in Kombination mit der aufsuchenden Arbeit (Lösungsszenario 3), aber auch die wohnungsmarktorientierte Gesamtstrategie (Lösungsszenario 6) werden dazu beitragen, Spannungen im Miteinander zu vermeiden oder zu lindern. Was bisher fehlt, ist ein dialogfördernder Ansatz.

- Ebenso ist der Bereich **Bildung** als zentral genannt worden und soll eine entsprechend herausragende Bearbeitung auch in der konzeptionellen Entwicklung erfahren. Von der sprachlichen über die schulische bis hin zur berufsorientierten Qualifizierung müssen hier alle Bereiche ins Auge gefasst werden, die zur Verbesserung der individuellen Perspektiven beitragen. Einige Aspekte wurden bereits im Rahmen der Diskussion arbeitsmarktorientierter Ansätze thematisiert (Lösungsszenario 4). Ein besonderer Schwerpunkt war das Thema Bildung auch in der Diskussion der Kinderrechte (Lösungsszenario 5).
- Die **Selbstorganisation bis hin zur politischen Partizipation** war von Beginn an eins der zentralen Themen und wird bei der Konzeptentwicklung eine wichtige Rolle spielen. Es müssen perspektivisch Wege gefunden werden, die Zugewanderten in ihren Potenzialen zu stützen und sie als aktive Partnerinnen und Partner einzubeziehen. Nur so kann es auf Dauer gelingen, ihnen gute Teilhabechancen zu eröffnen und sie für die Stadtgesellschaft zu gewinnen.
- Nicht zuletzt müssen die hier thematisierten Lösungsszenarien wie auch weitere, unter Umständen örtlich verschiedene Ansätze zu **integrierten kommunalen Konzepten** fortentwickelt werden.

5. Fazit aus dem KOMM-IN-Prozess

Der KOMM-IN-Prozess bestätigt zunächst die Ausgangsannahme, dass Handeln auf zwei Ebenen notwendig ist: Neben schnellen Hilfen vor Ort müssen nachhaltige Lösungsstrategien entwickelt werden, die den Zuwandernden faire und von Sozialleistungen unabhängige Lebensperspektiven in den Zielstädten ermöglichen. Hier müssen perspektivisch und auf Basis der bisher erarbeiteten Ergebnisse nicht nur Konzepte entwickelt werden, die gangbare Handlungsoptionen für die Praxis auf örtlicher Ebene bereithalten. Es müssen auch die entsprechenden rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen werden, diese Strategien umsetzen zu können. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, vorhandene Förderstrukturen zu öffnen und den Zugang zu ihnen zu erleichtern.

Abb. 5: Grundlegende strukturelle Voraussetzungen auf überörtlicher Ebene und Bausteine örtlicher integrierter Handlungskonzepte



Dazu muss es eine Verantwortungsgemeinschaft geben, in der jeder seine Rolle kennt und wahrnimmt. Der Prozess hat deutlich gemacht, dass alle Ebenen und Fachbereiche ihren Anteil dazu beitragen müssen. Das gilt für die Akteure vor Ort in den Städten und Quartieren, das gilt aber ebenso für die Landes-, Bundes- und europäische Ebene wie auch für die Herkunftsländer.

Der Handlungsrahmen zeigt in seinen erarbeiteten Lösungsszenarien Ansatzpunkte für die Beteiligten auf allen und gibt Hinweise, wo die unterschiedlichen Ebenen die Arbeit der örtlichen Akteure unterstützen müssen, damit die europäischen Zuwanderinnen und Zuwanderer in den deutschen Zielstädten eine faire Chance auf gute Lebensperspektiven haben. Dabei ist die Liste der dargestellten Lösungsansätze ebenso wie die dahinter sich befindlichen Handlungsfelder nicht abschließend gemeint. Die Auswahl der hier bearbeiteten Aspekte musste aber - vor dem Hintergrund der begrenzten Projektdauer - dem Kriterium der Dringlichkeit ebenso folgen, wie den zur Verfügung stehenden Zeitressourcen.

Ganz wesentlich ist dabei, dass die beschriebenen Lösungsszenarien im Zusammenhang zu sehen und perspektivisch zu planen und umzusetzen sind:

- ohne geregelte Verantwortlichkeiten und ausreichende Ressourcen können die besten Ideen nicht umgesetzt werden
- ohne aufsuchende Arbeit und Orientierungsstelle werden vorhandene Potenziale nicht erkannt und gestärkt werden können
- ohne auskömmliches Einkommen gestalten sich Teilhabe und nachhaltige Lebensentwürfe schwierig,
- ohne gute Wohnbedingungen sind das Familienleben wie auch das nachbarschaftliche Miteinander belastet.

Es muss daher gelingen, die Lösungsszenarien zu kommunalen Konzepten zu entwickeln und durch weitere notwendige Lösungswege zu ergänzen.

Ein weiteres, zentrales Fazit ist, dass im Bereich der kommunalen und der interkommunalen Vernetzung viel erreicht werden konnte. So berichten die im „Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung“ kooperierende Akteurinnen und Akteure von einer enormen Professionalisierung ihrer Arbeit und einem deutlichen Wissensgewinn durch diesen Prozess. Auch die interkommunale Kooperation hat viele neue Impulse in beide Städte getragen. Man hat voneinander lernen können und dies großzügig genutzt. Diese Erfahrungen und Entwicklungen gilt es zu verstetigen und weiterzuentwickeln.

Nach Einschätzung der Beteiligten in beiden Kooperationsstädten können die vorgeschlagenen Handlungsoptionen ebenso wie die neu entwickelten Strukturen in ihrem Zusammenwirken die Rahmenbedingungen vor Ort und über die Ebenen hinweg nachhaltig positiv beeinflussen. Zu einem strategischen Gesamtkonzept weiterqualifiziert kann so die individuelle Lebenssituation vieler Zuwanderinnen und Zuwanderer verbessert und zu guten Perspektiven entwickelt werden. Es können darüber hinaus aber auch das soziale Miteinander in den Quartieren und die Arbeitsbedingungen für die örtlichen Akteurinnen und Akteure optimiert werden. Das ist nicht nur ein guter Schritt im Hinblick auf die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien, sondern es eröffnet auch Perspektiven vor dem Hintergrund der immer internationaler werdenden Stadtgesellschaft insgesamt.

Ziel des KOMM-IN-Prozesses war es

4. eine Wissensbasis (quantitatives und qualitatives Faktenwissen über die Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa) zu schaffen,
5. die Akteure im Handlungsfeld zu vernetzen und
6. den Wissenstransfer in die vorhandenen Netzwerke zu gewährleisten.

Wissensbasis

Die Erarbeitung einer Wissensbasis ist auf den ersten Blick hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Was das Faktenwissen über die Zugewanderten angeht, ist das Ergebnis der interkommunalen Zusammenarbeit, dass die Zielgruppe sehr heterogen ist und mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Perspektiven in die Zielstädte gekommen ist. In Bezug auf die demographische Zusammensetzung der Zugewanderten hat dies auch die von den statistischen Dienststellen beider Städte erarbeitete vergleichende Datenübersicht über die Präsenz der Zugewanderten in den Dortmunder und Duisburger Stadtteilen bestätigt.

Was die mit ihrer Zuwanderung verknüpften Perspektiven betrifft, sind die einen mit vergleichsweise konkreten Lebensentwürfen zugewandert, leben hier im Familienverband und wollen auch auf Dauer bleiben, während andere mit eher vagen Vorstellungen über ihre Zu-

kunft in Deutschland hierher kommen. Hier ein pauschales Bild zu zeichnen kann nicht gelingen und würde auch den individuellen Voraussetzungen der Zuwandernden nicht gerecht. Übereinstimmende Erkenntnis aus den Angeboten der unterschiedlichen Träger ist es auch, dass die Zuwandernden zunehmend selbst aktiv werden. So gehen sie heute ihre Krankenversicherung deutlich häufiger und mit mehr persönlichem Nachdruck an, regeln häufiger Voraussetzungen zur schulischen Bildung ihrer Kinder und nehmen Angebote zum Spracherwerb aktiver wahr.

Ziel muss es sein, im Rahmen optimierter Beratungsangebote eine möglichst individuelle Begleitung zu leisten, die den jeweiligen individuellen Potenzialen besser gerecht wird und faire Chancen erarbeitet. Ziel muss es ebenso sein, die Zugewanderten selbst zu stärken, ihre Selbstorganisation zu fördern und sie als Partner zu gewinnen.

Wertvoller Wissenszuwachs konnte dort erarbeitet werden, wo es um strukturelle Zusammenhänge geht. Vieles, was in der praktischen Arbeit im Sinne von „trial and error“ eher experimentell versucht wurde – etwa was den Zugang zu den Zugewanderten, ihre gesundheitliche Versorgung oder die Förderung ihrer Stärken angeht – stieß an Grenzen. Ebenso oft konnten aber auch erfolgreich neue Wege gegangen und im vernetzten Arbeiten professionalisiert werden.

Vernetzung der Akteure im Handlungsfeld

Wie bereits beschrieben ist die Vernetzung der Akteure - und damit ihr Austausch und die Professionalisierung ihrer Arbeit - ein zentraler Erfolg des Prozesses. Die verbesserte Kooperation ist sowohl auf örtlicher Ebene als auch interkommunal und über die kommunalen Grenzen hinaus deutlich vorangebracht worden. Das ist eine gute Grundlage, auf die im Rahmen des weiteren gemeinsamen Handelns effektive örtliche Konzepte und übergreifende strategische Lösungen entwickelt werden können. Ziel muss hier die Konstituierung eines Städtebündnisses sein.

Wissenstransfer in die vorhandenen Netzwerke

Auf dieser Grundlage ist auch der Wissenstransfer in die vorhandenen und die neu entstandenen Netzwerke gelungen. Das zeigt sich nicht nur mit Blick auf die am KOMM-IN-Prozess Beteiligten, sondern auch darüber hinaus in anderen Netzwerken, die vom hier erarbeiteten Wissen profitieren. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass auch Städte und Gemeinden, die dem KOMM-IN-Prozess und dem damit verbundenen transparenten Umgang mit den Folgen der europäischen Armutszuwanderung zunächst eher abwartend gegenüberstanden, nun ihr Interesse an einer ähnlichen und gemeinsamen Herangehensweise äußern. Sie als Partnerinnen zu gewinnen muss Ziel im weiteren Verlauf sein.

6. Flankierende Prozesse

Neben dem beschriebenen KOMM-IN-Prozess hat die Stadt Dortmund auch im Rahmen weiterer Arbeitszusammenhänge die Situation rund um die Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten zum Thema gemacht. Auf diesem Wege konnten relevante Akteure vernetzt, das eigene Vorgehen regelmäßig reflektiert und die vorhandenen Strukturen professionalisiert werden.

AG Zuwanderung von Menschen aus Rumänien und Bulgarien des DST

So hat der Deutsche Städtetag auf Vorschlag der Stadt Dortmund eine Arbeitsgruppe zum Thema eingerichtet, die von der Dortmunder Sozialdezernentin geleitet wird. Die konstituierende Sitzung fand am 17.08.2012 in Berlin statt. Teilnehmende Städte sind neben Dortmund München, Berlin, Hamburg, Köln, Duisburg, Hannover, Mannheim und Offenbach. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe berichteten übereinstimmend von ihrer Erfahrung, dass Vorstöße, die europäische Strategie mit der in den Kommunen stattfindenden Realität zu verknüpfen, von der Bundes-, aber auch von der EU-Ebene zurückgewiesen werden.

Ziel der Arbeitsgruppe ist es daher, eine gemeinsame Position des Städtetages zu erarbeiten und darauf aufbauend die Landes-, die Bundes-, die EU-Ebene und die Herkunftsländer in die Verantwortung zu nehmen. Dazu wurden

- gemeinsame wesentliche Handlungsfelder und Handlungsbedarfe herausgearbeitet und hierzu Lösungsansätze entwickelt, die teilweise auch auf die Änderung oder Weiterentwicklung gesetzlicher Grundlagen zielen,
- auf der Grundlage des Dortmunder Strategiepapiers zur Kommunalisierung der Folgen der EU-Osterweiterung (vgl. Anlage) gemeinsame Positionen für ein entsprechendes Papier erarbeitet, um darauf aufbauend gemeinsam in Richtung Bundesebene initiativ zu werden.

Interkommunaler Austausch auf Ebene der Sozialdezernentinnen und –dezernenten im Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen Lippe

Auf Vorschlag der Dortmunder Sozialdezernentin fand ein erster Fachaustausch der Sozialdezernentinnen und –dezernenten aus dem Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen Lippe statt.

Ergebnis war auch hier, dass die europäische Armutszuwanderung in den vertretenen Städten zu teilweise besorgniserregenden Problemkonstellationen führt. Dabei stellte sich heraus, dass auch kleinere und ländlich geprägte Städte und Gemeinden betroffen sind.

Fast alle Städte haben ihr Interesse an einem weiteren Austausch signalisiert und befürworten ein interkommunal vernetztes Vorgehen.

7. Weiteres Vorgehen

Im weiteren Verlauf gilt es, die erfolgreiche Kooperation der Städte Dortmund und Duisburg weiterzuentwickeln und möglichst kurzfristig weitere Kommunen einzubeziehen. An einer Mitwirkung habe bereits eine Anzahl von Städten Interesse gezeigt, so unter anderem die Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Hamm und Köln.

Wünschenswert ist es in diesem Zusammenhang, eine verbindliche Struktur zur interkommunalen Vernetzung und eine Professionalisierung der Arbeit und Zusammenarbeit zu finden.

Die Kooperationsstädte Dortmund und Duisburg schlagen vor, mit Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen weitere Kommunen zu gewinnen und ein *Interkommunales Städtebündnis zur Zuwanderung in NRW* zu konstituieren. Gemeinsam mit diesen Partnerinnen soll das gewonnene Know-how weiter ausgebaut werden.

Dazu gehört in einem ersten Schritt die Qualifizierung der im KOMM-IN-Prozess gewonnenen Ergebnisse. Konkret müssen die erarbeiteten Ergebnisse vor dem Hintergrund der vorhandenen Förderkulisse auf Fördermöglichkeiten untersucht werden. Daneben soll auch die bisher erarbeitete quantitative und qualitative Wissensbasis zur Lebenssituation und zu den Orientierungen der Zugewanderten weiter vertieft werden. Aufgrund dieser Schritte wird es dann möglich werden, im interkommunalen Austausch örtliche Handlungskonzepte mit umsetzbaren Lösungsstrategien zu entwickeln.

Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien

Vorbemerkung

Der Deutsche Städtetag ist der Zusammenschluss von 205 unmittelbaren Mitgliedsstädten, darunter 107 kreisfreie Städte (einschließlich der Stadtstaaten), 98 kreisangehörigen Städten und 16 Mitgliedsverbänden mit rund 3.200 mittelbaren Mitgliedsstädten und -gemeinden. Er vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung und nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Europäischer Union und zahlreichen Organisationen wahr.

Wir sehen es daher als unsere Pflicht und Aufgabe an, auf gravierende Fehlentwicklungen hinzuweisen, die die kommunale Ebene über Gebühr belasten und keiner Lösung vor Ort zugeführt werden können.

Bei den derzeitigen Wanderungsbewegungen von Menschen aus Rumänien und Bulgarien handelt es sich um ein Problem, für dessen Bewältigung ein koordiniertes Zusammenwirken von Bund, Ländern, europäischer Ebene und anderen relevanten Akteuren erforderlich ist. Hierzu rufen wir mit diesem Positionspapier auf und fordern zu einem Dialog auf. Dabei geht es uns nicht um eine Abschottung Deutschlands vor Zuwanderung, vielmehr geht es um Gelingenbedingungen von Integration.

I. Ausgangslage

Die EU umfasst in ihrer heutigen Struktur 27 Mitgliedstaaten und 500 Millionen Menschen. Sie versteht sich als Wertegemeinschaft, die auf Frieden und Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Toleranz und Solidarität aufbaut. Ihr Ziel ist es, sicherer, wohlhabender, stärker und einflussreicher zu sein, als die ursprüngliche Europäische Wirtschaftsgemeinschaft es war. Die Städte in Deutschland bekennen sich ausdrücklich zu der Erfolgsgeschichte der Europäischen Union, sie haben von den positiven Auswirkungen der EU partizipiert und auch viel Integrationsarbeit geleistet, um die Menschen aus anderen Staaten in das Gemeinwesen vor Ort zu integrieren.

Mit dem Beitritt Bulgariens (7,3 Mio. Einwohner/innen) und Rumäniens (21 Mio. Einwohner/innen) im Januar 2007 wurde die fünfte Erweiterung der Europäischen Union abgeschlossen. Die neuen wirtschaftlichen Möglichkeiten haben den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der Europäer gesteigert. Allerdings wirkt die europäische Integration nicht nur ökonomisch, sondern auch auf sozialer Ebene, wo sie mit komplexen Herausforderungen verbunden ist.

Der EU-Beitritt erfolgt, obwohl die Europäische Kommission bereits in ihren 1997 vorgelegten Beurteilungen zu Rumänien und Bulgarien deutliche Zweifel daran formuliert, dass die beiden Staaten die zugesagten und erforderlichen Reformen zur Erfüllung aller Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft durchsetzen. So sei die soziale Lage insgesamt in beiden Staaten problematisch. In den Bereichen Bildung und Arbeit, Gesundheit und Wohnen, Menschenrechte und Minderheitenschutz werden beträchtliche Defizite gesehen. Davon sei vor allem die Minderheit der Roma betroffen. In ihren, das gesamte Beitrittsverfahren begleitenden, regelmäßigen Berichten räumt die Kommission erhebliche Umsetzungsdefizite ein. Sämtliche Erkenntnisse im Rahmen der EU-Beitritte Bulgariens und Rumäniens bestätigen, dass sich die 1997 festgestellten defizitären Bedingungen in den Herkunftsländern bis heute nicht oder nur bedingt positiv entwickelt haben.

Menschen, die in Bulgarien und Rumänien unter Benachteiligungen litten, leben dort nach wie vor unter teilweise prekärsten Bedingungen, erfahren ethnische Diskriminierung, teilweise offene rassistisch motivierte Gewalt und sind nach wie vor von weiten Teilen gesellschaftlicher Teilhabe praktisch ausgeschlossen. Sie spüren wenig bis nichts von dem allmählichen Aufschwung in den jüngsten EU-Mitgliedstaaten. Chancen sehen sie weniger in ihrem Herkunftsland. Perspektiven sehen sie vielmehr darin, als EU-Bürgerinnen und -Bürger in einem anderen Mitgliedsland zu leben und dort ihre Lebenssituation nachhaltig zu verbessern.

Die Folge hiervon ist seit 2007 eine deutliche Wanderung aus diesen Ländern in die übrigen Mitgliedsstaaten. Dabei ist die Zuwanderung der qualifizierten EU-Bürgerinnen und Bürger, die bereits in ihren Herkunftsländern vergleichsweise gute Partizipationschancen hatten und auch in Deutschland schnell Fuß fassen, in der Regel nicht mit Schwierigkeiten verbunden. Problemlagen entstehen aber durch den Zuzug der Menschen aus Bulgarien und Rumänien, die in den neuen Beitrittsstaaten teilweise unter prekärsten Bedingungen leben und als EU-Bürgerinnen und Bürger aus nachvollziehbaren Gründen die Chance zu einer Verbesserung der eigenen Lebenssituation im übrigen Europa suchen.

Offiziell gemeldet wanderten aus Bulgarien und Rumänien 2007 noch 64.158 Menschen ein, 2011 betrug diese Zahl schon 147.091 Personen. Bereits jetzt steht nach Angaben des Statistischen Bundesamtes fest, dass im ersten Halbjahr 2012 die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien um 24 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen ist, nämlich auf rd. 88.000 Zuzüge. Hierbei handelt es sich nur um die Zahl der offiziell gemeldeten Personen, Schätzungen zur Dunkelziffer bleiben hier unberücksichtigt.

	2007	2008	2009	2010	2011
Bulgarien	20.702	23.834	29.221	39.387	51.612
Rumänien	43.456	47.642	57.273	74.585	95.479
	64.158	71.476	86.494	113.972	147.091

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die Einreise erfolgt offiziell üblicherweise zum Zwecke der Arbeitssuche, wobei eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit als Arbeitnehmer oder eine selbständige Erwerbstätigkeit häufig nicht zustande kommt. Als problematisch anzusehen sind oft eine schlechte Bildungs- und Ausbildungssituation sowie fehlende oder mangelhafte Sprachkenntnisse. Auch die sozialisationsbedingten Erfahrungshorizonte erschweren eine Integration erheblich. Dadurch fällt es den betroffenen Menschen häufig sehr schwer, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, in vielen Fällen gelingt dies gar nicht.

Wir stellen dabei auch fest, dass die soziale Notlage der Menschen vielfach missbraucht wird, indem organisiert durch Schlepper gegen ein hohes Entgelt die Vorbereitung der Kindergeldanträge sowie die Vorbereitung des Gewerbezulassungsverfahrens oder die Vermittlung von Wohnraum zu Wuchermieten vorgenommen wird. Dies verstärkt zusätzlich den Druck auf die Zuwanderinnen und Zuwanderer, sich illegal Einkommen zu verschaffen, zu Dumpinglöhnen zu arbeiten oder der Prostitution sowie der Bettelei nachzugehen.

Diese Zuwanderung stellt die Zielstädte vor enorme Herausforderungen. Denn dort, wo die Menschen in ihren Herkunftsländern benachteiligt sind, setzen sich die Probleme auch in den Zielstädten fort: Ausgegrenzte Menschen sind in ihrem Herkunftsland nicht krankenversichert und bringen daher im Zielland nicht die Voraussetzungen mit, eine Versicherung abzuschließen. Sie leben in miserablen Wohnverhältnissen und geben sich auch im Zielland mit schlechten Wohnsituationen zufrieden. Sie haben nur bedingt Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt und damit im Zielland nicht die Voraussetzungen für ein auskömmliches Erwerbsleben. Wir möchten betonen, dass dies nicht auf alle zuwandernden Menschen aus Rumänien und Bulgarien zutrifft. Gleichwohl dürfen die erheblichen Probleme mit einem großen Anteil der zuwandernden Menschen aus Südosteuropa nicht unter Verweis auf gut integrierte Rumänen und Bulgarien verschwiegen werden.

In den hier beschriebenen Situationen der Armutswanderung greift das EU-Recht nicht. Es regelt die Integration des Binnenmarktes und setzt gedanklich am „Arbeitnehmer“ an, wenn es z.B. um die Sozialrechtskoordination geht.

Ein ausreichender Krankenversicherungsschutz sowie ausreichende Existenzmittel sind nach der Unionsbürger-Richtlinie und dem nationalen FreizügG/EU nur bei Nichterwerbstätigen Voraussetzung der Freizügigkeit. Bei Arbeitnehmern und Selbständigen ist eine Durchsetzung dieser Anforderungen nicht möglich. Dies zum einen deshalb, weil das Vorliegen der Voraussetzungen nicht vor einer Einreise nachzuweisen ist, zum anderen deshalb, weil eine Aufenthaltsbeendigung an noch weitergehende Kriterien wie die Begehung schwerster Straftaten geknüpft ist und allein das Fehlen des Krankenversicherungsschutzes und der Existenzmittel als nicht ausreichend anerkannt ist. Eine Armutswanderung von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern ist in der EU schlicht „nicht vorgesehen“. Dieser Gedanke spiegelt sich in den geltenden Fürsorgegesetzen: Sowohl das SGB II als auch das SGB XII sehen Leistungsausschlüsse für Personen vor, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt.

So werden die betroffenen Kommunen, in denen sich die Menschen aufhalten, zum Reparaturbetrieb für die Regelungsdefizite der Bundesregierung bei den EU-Beitritten, das bringt die Europäische Union zunehmend in Misskredit.

Die Bundesregierung als für Deutschland maßgebliche Akteurin auf europäischer Ebene hat sich bis heute nicht mit den Konsequenzen der letzten EU-Beitritte auf der Ebene der Stadtgesellschaften auseinandergesetzt. Den „EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020“ hat sie ohne kommunale Beteiligung erstellt, er geht an der Realität in den Städten komplett vorbei.

Es werden erhebliche Aufwendungen und Anstrengungen notwendig sein, um die Folgen der jüngsten EU-Erweiterung in den Griff zu bekommen. Die Länder und der Bund müssen sich mit den offenen Fragen systematisch beschäftigen und die Kommunen dabei mit einbeziehen. Dabei sind die resultierenden Problemlagen nicht auf finanzielle Engpässe in den Städten reduziert. Vielmehr würde bei rein fiskalischer Betrachtung ein wesentlicher Aspekt ausgeblendet: die Organisation und der Erhalt des sozialen Friedens in der Stadtgesellschaft. Dazu muss es gelingen, den Neubürgerinnen und Neubürgern Perspektiven aufzuzeigen, die ihnen eine von Sozialleistungen unabhängige Teilhabe an der Stadtgesellschaft ermöglichen. Es muss gleichzeitig der Tatsache Rechnung getragen werden, dass auch die aufnehmende Stadtgesellschaft Erwartungen hat. Auch die Alt-EU-Bürgerinnen und – Bürger erbringen Integrationsleistungen.

Der Bund ist Hauptakteur auf der europäischen Bühne und die Kommunen sind die Hauptbetroffenen europäischer Politik, ohne dass sie vom Bund einbezogen würden. Dieses eklatante Missverhältnis bedarf dringender verbindlicher Veränderungen.

II. Handlungsnotwendigkeiten

Aus kommunaler Sicht besteht in vielen Bereichen dringender Handlungsbedarf. Die Zuwanderung von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen ohne Sprachkenntnisse, soziale Absicherung und berufliche Perspektive, die vielfach in verwahrloste Immobilien ziehen oder sich als Obdachlose in den Städten aufhalten, hat erhebliche Auswirkungen auf das kommunale Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssystem, den Arbeits- und den Wohnungsmarkt, aber auch das Gemeinwesen insgesamt.

In einigen Quartieren führt die Situation mittlerweile zu sichtbaren Problemkonstellationen (vgl. Anlage 1 „Situationsbeschreibung der Städte“). Dies wiegt umso schwerer, als die Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa zum größten Teil in den Quartieren leben, die ohnehin durch eine unterdurchschnittliche soziale Lage mit vergleichsweise hoher Arbeitslosen- und Sozialleistungsquote gekennzeichnet sind. In einigen Nachbarschaften ist die Zuwanderung aus den beiden Staaten auf ein Vielfaches gestiegen.

Den Kommunen entstehen durch diese Armutsmigration erhebliche Kosten z.B. für die Schaffung von Notunterkünften, medizinische Grundversorgung oder sozial flankierende Leistungen und der Bereitstellung von Beratungsangeboten. Dies bedeutet für sie eine erneute zusätzliche finanzielle Belastung. Die Zuwanderung stellt allerdings auch eine gesellschaftspolitische Herausforderung dar, die - neben den enormen finanziellen Belastungen - auch vielfältige Fragestellungen für die aufnehmende Stadtgesellschaft aufwirft. Hier ist besonderes Augenmerk unter anderem darauf zu richten, dass nicht rechte, fremdenfeindliche Kräfte die Situation als Reflexionsfeld erkennen und die Entwicklungen zusätzlich erschweren. Erste Anzeichen hierfür sind erkennbar.

Eine solche europäische Armutszuwanderung hat es in diesem Maße und in dieser Konstellation schwieriger Begleitbedingungen noch nicht gegeben. Sowohl die freien Träger als auch die Fachbereiche der Verwaltungen stoßen in ihren Möglichkeiten, Lösungsansätze und nachhalti-

ge Handlungsstrategien zu entwickeln, immer wieder an Grenzen. Denn viele Fragen im Zusammenhang mit dem Zuzug von Menschen aus Südosteuropa können auf kommunaler Ebene nicht geklärt werden (dies gilt trotz der Bemühungen der Städte um vielfältige Handlungsansätze in den besonders betroffenen Handlungsfeldern, vgl. die Anlage 2). Hinzu kommen, dass sich die bisherigen Integrationskonzepte bei der hier angesprochenen Klientel wenig bewähren und neue Konzepte entwickelt werden müssen.

Es sind daher in den Herkunftsländern Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation der besonders von Armut betroffenen Bevölkerung notwendig, um Armutswanderungen unnötig zu machen. Um gleichwohl Zuwandernden gute Lebensperspektiven zu ermöglichen, brauchen die Städte dringend Rahmenbedingungen, die entsprechendes kommunales Handeln ermöglichen.

Forderungen an die Bundesländer, den Bund und die Europäische Union

Nur im Zusammenwirken aller beteiligten Akteure ist eine Problemlösung denkbar. Wir fordern Bund, Länder und Europäische Union auf, die notwendigen Schritte zu einer zügigen Problemlösung anzugehen.

Ein erster Baustein ist eine Bund-Länder-AG unter Einbeziehung des Deutschen Städtetages, um einen Grundkonsens über die notwendigen Veränderungsbedarfe herzustellen.

Erste inhaltliche Anregungen hierzu enthält diese Forderungsaufstellung:

Die Bundesländer müssen ihre Kommunen, in erster Linie die zumeist betroffenen Großstädte, unterstützen - <u>Forderungen an die Landesebene</u>	
I.	Klare Strukturen etablieren und Verantwortungsgemeinschaft gemeinsam mit Bund und Kommunen bilden <ul style="list-style-type: none">• Anerkennung der Armutswanderung aus Bulgarien und Rumänien• Klare zentrale Federführung und klare Zuständigkeitsstrukturen in den Fachressorts• Länder (und Bund) müssen sich mit den offenen Fragen und Problemen systematisch befassen und die Kommunen dabei als Partner einbeziehen, da hier die Probleme zu Tage treten, sie müssen sich an der Entwicklung von Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im Umgang mit den Armutsbewegungen von Bürgern/innen aus EU-Mitgliedsstaaten beteiligen und eine aktive Rolle übernehmen• besseres Zusammenwirken der Integrationspolitik von Bund, Ländern und Kommunen und bessere Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Europapolitik des Bundes
II.	Finanzielle Grundlagen schaffen <ul style="list-style-type: none">• Förderung der sozialen, gesundheitlichen und beruflichen Integration von Migrant/innen durch Mittel des Europäischen Sozialfonds und anderer Programme als fiskalische Absicherung schneller Nothilfe und langfristiger Lösungsansätze, zentrale Stelle des Landes für Beantragung und Abwicklung der Mittel• Strukturelle Angebote im Bildungsbereich schaffen, ggfls. Kostenpauschalen für betroffene Schulen und andere Kindereinrichtungen und -angebote bereitstellen.

III.	Inhaltliche Ansätze unterstützen <ul style="list-style-type: none">• Erarbeitung spezifischer Konzepte für Integrationsmaßnahmen gemeinsam mit Bund und Kommunen<ul style="list-style-type: none">○ Absichern des Krankenversicherungsschutzes.○ Wege ins Erwerbseinkommen ermöglichen.○ Sprachkenntnisse und europagesellschaftliche „Standards“ vermitteln (Integration beginnt bei den Armutszuwander/innen nicht erst bei Bildung und Fußfassen auf dem Arbeitsmarkt).○ Dabei Einbindung und Verantwortungsübernahme aller Beteiligten auf allen Ebenen.• Bessere Eingriffsrechte bei problematischen Wohnsituationen schaffen.• Entwicklung struktureller Angebote im Bildungs- und Schulbereich.
-------------	--

Die Armutszuwanderung war abzusehen, der Bund hat der EU-2-Erweiterung dennoch zugestimmt. Er ist Hauptakteur bei der Schaffung angemessener Rahmenbedingungen auf der kommunalen Ebene – Forderungen an die Bundesebene

I.	Problembewusstsein entwickeln, klare Strukturen etablieren und Verantwortungsgemeinschaft gemeinsam mit Bund und Kommunen bilden und politische Handlungsnotwendigkeiten wahrnehmen <ul style="list-style-type: none">• Anerkennung der Armutswanderung aus Bulgarien und Rumänien.• Der Bund muss anerkennen, dass die soziale Balance und der soziale Frieden in den Städten in höchstem Maße gefährdet sind.• Nachdrücklicher Einsatz für die Verbesserung der Lage der Menschen in ihren Herkunftsländern, zentrale Maßnahmen des Bundes zur dortigen Integrationsförderung; Informationskampagnen in den Herkunftsländern durchführen, um über die Voraussetzungen und Anforderungen ein eine Niederlassung in Deutschland ebenso zu informieren wie über die tatsächlichen Verhältnisse (Lebensunterhaltskosten, Wohnungspreise etc.).• Schaffung von Rahmenbedingungen auf deutscher, aber auch auf europäischer Ebene zur Unterbindung der Armutswanderungen sowie zur Wahrung einer sozialen Balance in den Zielstädten und in den Herkunftsländern.• Der Bund muss den Handlungsbedarf beim Zugang zu Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung und Wohnraum erkennen und Verantwortung übernehmen; 2014 ist im Zuge der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit mit einer nochmals erhöhten Zuwanderung zu rechnen.• Nachhaltige Maßnahmen zur Abwendung einer Zuwanderungswelle und der anschließend zu erwartenden Verschärfung der Probleme in den Städten sind zu treffen.• Der Bund muss die Notwendigkeit erkennen, dass eine eigene Strategie zur EU-Armutszuwanderung in Deutschland erforderlich ist, allein der „Bericht“ zum EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma hilft bei der aktuellen Problemlage nicht weiter; dazu gehört auch eine verbesserte Datenlage durch großflächige Untersuchungen der Situation der Menschen aus Rumänien und Bulgarien in Deutschland.• Rückkehrberatungen anbieten und unterstützen und mit Strukturen der Herkunftsländer vernetzen.• Durchsetzungsmöglichkeiten für die bestehende Krankenversicherungs-
-----------	--

	<p>pfligt und ausreichenden Existenzmittel als Voraussetzung der Freizügigkeit schaffen – Prüfung, ob im Melderecht und im Gewerberecht Regelungen aufgenommen werden können, die eine anlassbezogene Überprüfung der Voraussetzungen der Freizügigkeit ermöglichen.</p> <ul style="list-style-type: none">• Prüfung, ob auskömmliche Lohnuntergrenzen zur Unterbindung ausbeuterischer Strukturen geschaffen werden können.• Integrationskurse für die Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien vollständig öffnen; Migrationsdienste des BAMF vollständig zur Verfügung stellen.
II.	<p>Herstellung der Rahmenbedingungen für die Arbeit in den Kommunen, Erstaten der aus der verfehlten Erweiterungspolitik des Bundes und der EU entstehenden Soziallasten</p> <p>Unterstützung kurzfristiger Sofort-Hilfen</p> <ul style="list-style-type: none">• Absichern des Krankenversicherungsschutzes:<ul style="list-style-type: none">○ Einrichtung eines Fonds zur Gesundheitsversorgung nicht oder nicht ausreichend krankenversicherter Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien○ Kombination mit einer pauschalen Kostenerstattung in Analogie zum Flüchtlingsaufnahmegesetz, aber mit auskömmlichen Sätzen oder Einrichtung eines anderen unbürokratischen finanziellen Ausgleichs für belastete Kommunen• Absicherung sonstiger Nothilfen: Einführung eines „Fonds für europäische Armutszuwander/innen“ für schnellstmögliche finanzielle Handlungsfähigkeit für die Schaffung von Notunterkünften, Rückführungsbemühungen, sozialflankierende Leistungen wie Beratungs- und Sozialarbeit insbesondere für Kinder.• Kurzfristige Aufstockung der Eingliederungsmittel für Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und in dem Programm „Soziale Stadt“, insbesondere für die Städte, die mit der Zuwanderung konfrontiert sind.
	<p>Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung langfristiger Lösungsstrategien</p> <ul style="list-style-type: none">• Finanzielle Unterstützung<ul style="list-style-type: none">○ Strukturfondsmittel für die sozio-ökonomische Integration von Zugehenden und Minderheiten: Unterstützung bei der Beantragung von ESF-Mitteln, Nutzung bzw. Ausschöpfung von EU-Fördermitteln mit Unterstützung der Ministerien○ Fonds (finanziell gespeist durch Bund/Länder) für neue Integrationsfördermaßnahmen• Sonstige strukturelle und inhaltliche Unterstützung<ul style="list-style-type: none">○ Absichern des Krankenversicherungsschutzes:<ul style="list-style-type: none">- Einrichten einer Clearingstelle auf Bundesebene- Spitzenverbände und Herkunftsländer in die Pflicht nehmen- Erarbeitung eines Abrechnungsverfahrens der Arzt- und Krankenhauskosten mit den Krankenkassen aus den Herkunftsländern durch das BMG, den GKV- und PKV-Spitzenverband mit den Herkunftsländern- Fondsfinanzierung der ungedeckten Gesundheitskosten (insbesondere der Kosten, die nicht vom Krankenversicherungsschutz in den

	<p>Herkunftsländern gedeckt werden)</p> <ul style="list-style-type: none">○ Wege ins Erwerbseinkommen ermöglichen○ Entwicklung weiterer Handlungs- und Finanzierungskonzepte mit den Fach-Ministerien (Integration, Arbeit, Soziales, Gesundheit); zur Unterstützung der Bemühungen vor Ort in den Kommunen<ul style="list-style-type: none">- Sprachkenntnisse und europagesellschaftliche „Standards“ vermitteln (Integration beginnt bei den Armutszuwander/innen nicht erst bei Bildung und Fußfassen auf dem Arbeitsmarkt)- adäquatere Ausstattung und Stärkung der Regeldienste wie Schulen, Kitas, Beratungsdienste statt projekthafte Finanzierungen● Erarbeitung von qualifizierten Rückkehrhilfeprogrammen
III.	Rechtliche Rahmenbedingungen schaffen <ul style="list-style-type: none">● Klarstellung der Rechtslage im Bezug auf Leistungsansprüche nach SGB II, XII oder AsylbLG (keine Leistungsansprüche), Lösen des Spannungsverhältnisses zwischen hohen Anforderungen der Rechtssprechung an 1. Nachweis der Einreise zum Zwecke des Sozialhilfebezugs und 2. tatsächlichen Erkenntnissen der Praxis vor Ort.● Nachweispflichten – ggfls. auch in den ersten 3 Monaten des Aufenthalts in Deutschland – über die Gewährleistung des Lebensunterhaltes einschließlich Krankenversicherungsschutz i.V. m. Schaffung von Möglichkeiten, die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrecht (Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel) effektiv zu prüfen und durchzusetzen. Klarstellung des Begriffs der ausreichenden Existenzmittel. Auch Überprüfung von Gesetzen, insbesondere des Gewerbe- und Melde-rechts, des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, des Kindergeldrechts und weiterer Gesetze.● Bessere Überprüfungsmöglichkeiten bei Scheinselbständigkeit schaffen, Verbesserung der Einsatzstärke der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls.● Abgleich zwischen Kindergeldbezug und Schulbesuch verbessern.● Wohnungsrecht: „Eigentum verpflichtet“ – Ausbeutungsstrukturen verhindern und effektiv bekämpfen können; Prüfung einer Anpassung des Straf-gesetzbuchs, um die Probleme der Unterbringung in Schrottimmobilien zu bekämpfen.● Eigeninteresse des Vermieters wecken, indem eine Mitverantwortung für Probleme im Nachfolgebereich (z.B. Verunreinigungen) geschaffen wird.● Einsatz für Problemlösung auf europäischer Ebene, da rein nationale Lösung wenig erfolgversprechend scheint, zumal es sich nicht nur um ein Problem in deutschen Städten handelt.● Festlegung eines Konsultationsverfahrens auch mit der kommunalen Ebene, bevor Entscheidungen über die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten in die EU getroffen werden, rechtliche Absicherung der Folgekosten, die nicht der kommunalen Ebene zu Last fallen dürfen.

Die EU hat die Erweiterungspolitik mit dem Wissen um die Lebensbedingungen in den Herkunftsländern beschlossen -<u>Forderungen an die EU und die Herkunftsländer</u>	
I.	Problembewusstsein entwickeln, klare Strukturen etablieren und politische Handlungsnotwendigkeiten wahrnehmen <ul style="list-style-type: none">• soziale Dimension der EU ist in den Fokus zu rücken, Entwicklung von Lösungsstrategien für die sozialen und finanziellen Probleme, die auf kommunaler Ebene in vielen Mitgliedstaaten als Folge der Regelungsdefizite im EU-Erweiterungsprozess zu Buche schlagen -Beachtung einer sozialen und wirtschaftlichen Balance zwischen alten und neu hinzukommenden EU-Mitgliedsstaaten• Integration der Armutsflüchtlinge und Bekämpfung der Diskriminierung von Minderheiten ist eine gesamteuropäische Aufgabe, also auch Aufgabe der Herkunftsländer! In allen Mitgliedstaaten der EU müssen alle Bevölkerungsgruppen eine Chance auf ein gutes Leben in ihrer Heimat haben. Es ist eine Aufgabe der EU, dies auch einzufordern und durchzusetzen
II.	Herstellung der Rahmenbedingungen für die Arbeit in den Kommunen, Erstaten der aus der verfehlten Erweiterungspolitik der EU und des Bundes entstehenden Soziallasten <ul style="list-style-type: none">• Vereinfachter Zugang zu Förderstrukturen• ESF-Mittel für Sprachkurse etc. einsetzen• Finanzielle Absicherung durch den Rückfluss nicht verausgabter EU-Mittel in den Bundeshaushalt
III.	Herkunftsländer in die Pflicht nehmen: soziale Lage vor Ort verbessern und Verantwortung im Zusammenhang mit der Armutsauswanderung übernehmen <ul style="list-style-type: none">• die Überwindung der prekären Bedingungen in den Herkunftsländern ist eine wesentliche Voraussetzung, um Armutswanderungen innerhalb der EU aufgrund des Wohlstandsgefälles zu verhindern;<ul style="list-style-type: none">○ Defizite im Bereich der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes, Diskriminierung und Ausgrenzung sind abzubauen, um Perspektiven im eigenen Herkunftsland zu schaffen und nicht die „Flucht“-Migration in ein anderes Land als letzte Lösung und Hoffnung zur Verbesserung der Lebenssituation gesehen wird;○ Entsendung von „Integrationskommissaren“ – ähnlich einem Haushaltskommissar – von der EU in die Herkunftsländer, um die gemeinsame Entwicklung und Umsetzung von Strategien für die Chancenverbesserung im eigenen Land mit den Betroffenen zu ermöglichen und sicherzustellen, dass die Europäischen Mittel zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Minderheiten auch dort ankommen.• Es muss eine erreichbare Auswanderungsberatung in den Herkunftsländern sichergestellt sein.• Botschaften müssen in die Pflicht genommen werden, sich nachhaltig um ihre Staatsangehörigen zu kümmern.

Bund, Länder und die Europäische Ebene dürfen die Städte in Deutschland nicht mit den von ihnen nicht verursachten Problemen alleine lassen. Die Stadtgesellschaft ist mit Umfang und vielfältigen Folgen dieser Armutswanderung überfordert. Das Gefährdungspotential für den sozialen Frieden in den Quartieren ist enorm.

Es ist dringend erforderlich, die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Kommunen in die Lage versetzen, die Zuwanderung zu bewältigen. Gleichzeitig ist eine Zuwanderung ohne Beachtung der Freizügigkeitsvoraussetzungen der Europäischen Union effektiv zu unterbinden.

Mit diesem ersten Positionspapier möchten wir Anstöße geben und eine Diskussion mit allen verantwortlichen Ebenen anregen. Gleichzeitig sind dringend kurzfristige Maßnahmen erforderlich, um die Folgen der Zuwanderung vor Ort zu bewältigen. Weder möchten wir pauschale Zuschreibungen in Bezug auf EU-Bürger aus Rumänien oder Bulgarien treffen, noch können wir akzeptieren, dass die Probleme vor Ort als Projektionsfläche für rechtsextremes Gedankengut dienen.

Anlagen

INTEGRIERTE WOHNUNGSZUGANGSTRATEGIE FÜR EU-ZUWANDERINNEN UND -ZUWANDERER AUS BULGARIEN UND RUMÄNIEN

Beratung der Stadt Dortmund

durch

STADTRAUMKONZEPT 

Sofie Eichner, Alexander Sbosny

Huckarder Straße 12 – 44147 Dortmund

Fon 0231-5323-446 – Fax 0231-5323-445

info@stadtraumkonzept.de – www.stadtraumkonzept.de

Dortmund, im März 2013

Gefördert vom:

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



I. HINTERGRUND

Seit dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 sehen sich zahlreiche deutsche Städte mit einer hohen Zahl von Neuzuwanderinnen und -zuwanderern aus diesen Ländern konfrontiert. In Dortmund hat sich die Zahl der gemeldeten Personen mit bulgarischer und rumänischer Staatsbürgerschaft innerhalb von sechs Jahren mehr als verfünffacht. Auffällig ist, dass es die Zuwandernden überwiegend in Quartiere zieht, in denen der Zugang zu einfachem Wohnraum und die Möglichkeit zur sprachlichen Verständigung sowie die Aussicht auf ein Einkommen aus selbstständigen Tätigkeiten vorhanden sind. Dies führte auch in der Dortmunder Nordstadt zu erheblichen Zuzügen. Hier stieg die Zahl der aus den beiden EU-Staaten gemeldeten Menschen auf das Achtzehnfache.

Ähnlich wie in ihren Herkunftsländern setzen sich die schwierigen Lebensverhältnisse vieler Zuwanderinnen und Zuwanderer in Deutschland fort. Bisher finden die meisten nur bedingt Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt, so dass die Voraussetzungen für ein gesichertes Einkommen fehlen. Gleichzeitig weisen Beobachtungen darauf hin, dass sowohl das Wanderungsgeschehen selbst als auch der Zugang zu Arbeit und Wohnraum teilweise gesteuert ist. Oftmals bewohnen mehrere Familien Wohnungen zimmerweise und zahlen hierfür an die jeweiligen Vermieter unverhältnismäßig hohe Mieten. Immer wieder leben zugewanderte Familien in verwaehrten Problemimmobilien, ihre Wohnsituation ist prekär, in letzter Konsequenz droht die Wohnungslosigkeit.

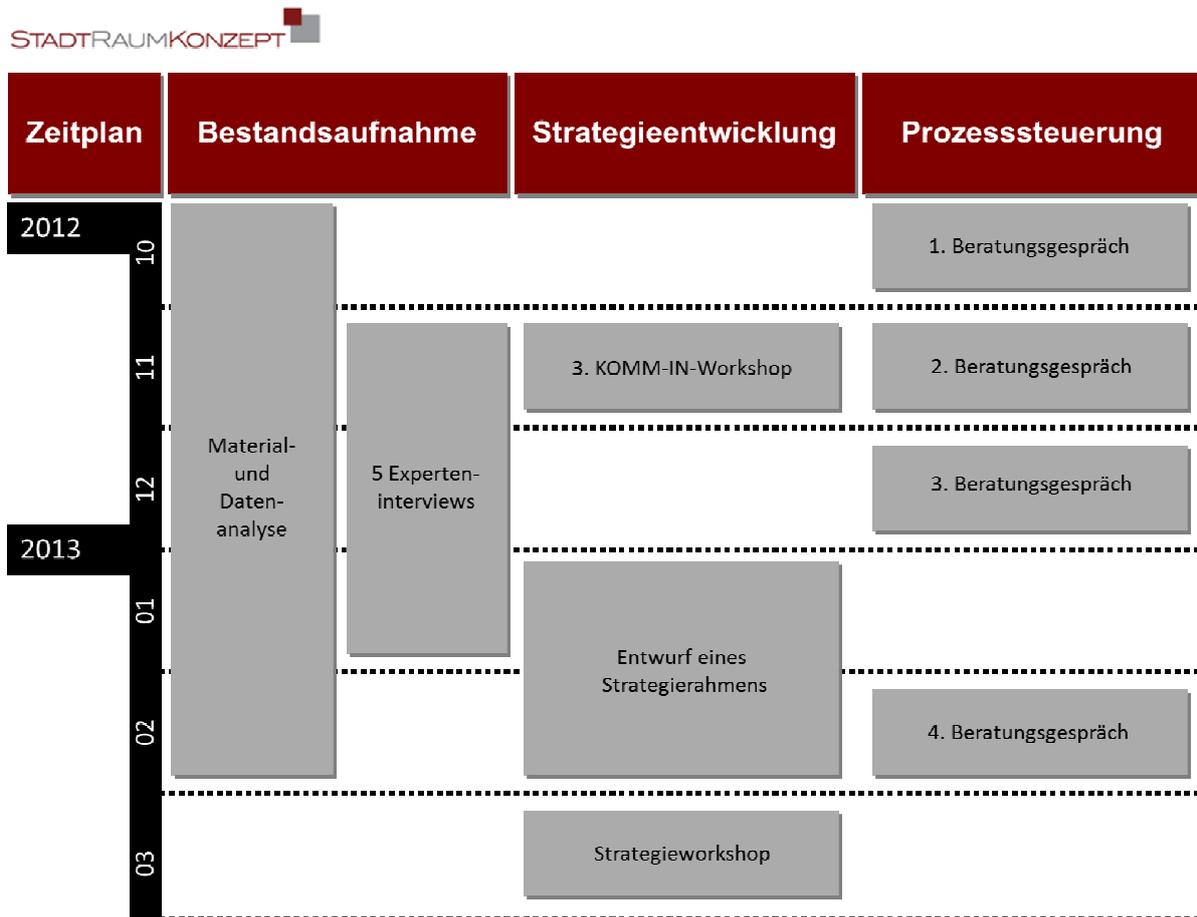
Um der bestehenden Problematik (Informationsdefizite der Wohnungssuchenden einerseits, unseriöse Vermieter von verwaehrten Immobilien andererseits) angemessen begegnen zu können, bedarf es einer integrierten Wohnungszugangsstrategie, durch die EU-Neuzuwanderinnen und -zuwanderer fit für den Wohnungsmarkt gemacht, regelkonforme Vermieterstrukturen geschaffen und die örtlichen Hilfen für diese Zielgruppe sensibilisiert, vernetzt und qualifiziert werden.

Im Rahmen eines sechsmonatigen Beratungsprozesses, gefördert vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen im Aktionsprogramm „Obdachlosigkeit verhindern – Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen“, hat die STADTRAUMKONZEPT GmbH die Stadt Dortmund unter der Federführung des Sozialdezernats auf dem Weg zu einer solchen integrierten Wohnungszugangsstrategie¹ begleitet.

¹Die ursprüngliche Projektkonzeption bezeichnete die Strategie als „integrierte Wohnungsnotfallstrategie“. Im Verlauf des Beratungsprozesses wurde deutlich, dass der Schwerpunkt der Dortmunder Strategie nicht auf der Entwicklung temporärer Notfallhilfen, sondern auf der gezielten Integration von Zuwandernden in selbstfinanzierten Wohnraum liegt. Daher wurde der Titel in Abstimmung mit den beteiligten Amtsleitungen und der Sozialdezernentin Frau Birgit Zoerner angepasst.

II. METHODISCHES VORGEHEN

Der sechsmonatige Beratungsprozess durch die STADTRAUMKONZEPT GmbH gliederte sich in drei Bausteine. Diese umfassen die Bestandsaufnahme, die Strategieentwicklung sowie die Prozesssteuerung.



Um bedarfsgerechte Kenntnisse über die Situation der EU-Zuwanderinnen und -Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien in Dortmund zu gewinnen, führten die Mitarbeitenden der STADTRAUMKONZEPT GmbH persönliche Interviews mit Expertinnen und Experten aus den beteiligten kommunalen Fachbereichen (siehe Anhang). Darüber hinaus wurden statistische Daten und Materialien (z.B. Protokolle der bestehenden Arbeitskreise, Presseartikel) zusammengetragen und ausgewertet.

Auf der Basis dieser Erkenntnisse wurden, gemeinsam mit Akteuren aus den Bereichen Wohnen, Soziales, Gesundheit, Ordnung und Stadtentwicklung, unterschiedliche Handlungsbedarfe, Ziele und Lösungsideen ausgelotet. Dies geschah zum einen in einer von STADTRAUMKONZEPT moderierten „AG Wohnen“ im Rahmen des KOMM-IN-Projektes „Zuwanderung aus Südosteuropa“, zum anderen in einem Strategieggespräch auf der Ebene der beteiligten Dezernats- und Amtsleitungen.

Gesteuert und reflektiert wurde der Prozess in regelmäßigen Beratungsgesprächen. Neben den Vertreter/-innen des Sozialdezernats nahm daran auch eine Vertreterin des Diakonischen Werkes Dortmund und Lünen gGmbH als zentralem Akteur im Bereich der verbandlichen Wohnungslosenhilfe in Dortmund teil.

III. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Zentrale Erkenntnisse aus der von STADTRAUMKONZEPT durchgeführten Bestandsaufnahme sind:

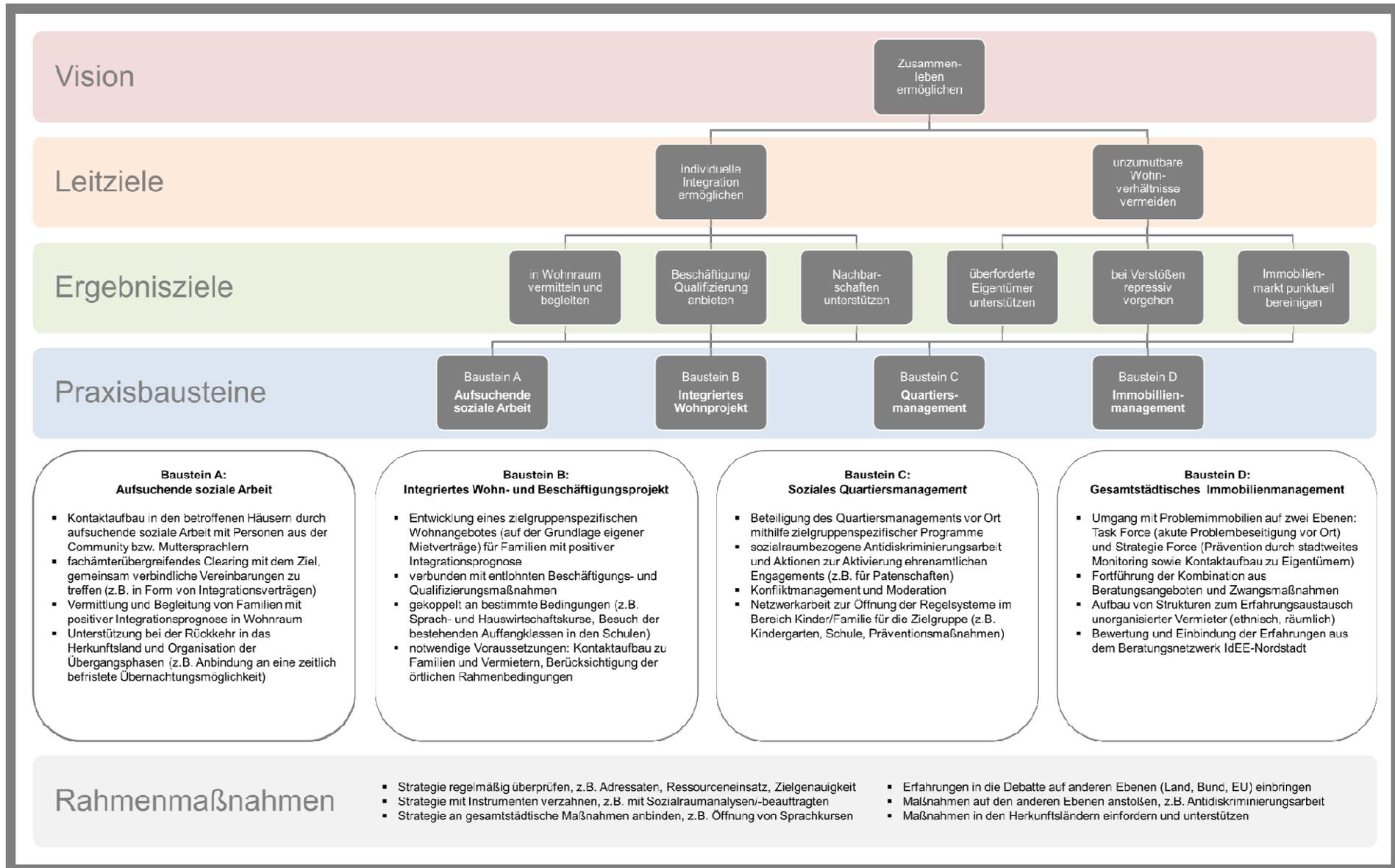
- Ein Teil der in Dortmund lebenden EU-Zuwanderinnen und –Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien ist hilfebedürftig. Wie groß dieser Teil ist, geht aus den zur Verfügung stehenden Daten nicht hervor. Die integrierte Wohnungszugangsstrategie richtet sich, unabhängig vom ethnischen und kulturellen Hintergrund, an EU-Armutszuwandernde, deren Zahl und (Bleibe-) Absichten den Akteuren relativ unklar sind. Der Strategie fehlen somit wichtige Planungsgrundlagen.
- Nicht die Nachbarschaft und die damit verbundene Möglichkeit zur sprachlichen Verständigung im Quartier, sondern vor allem der Bestand an preisgünstigem Wohnraum bestimmt die räumliche Konzentration der zugewanderten Armutsflüchtlinge. Dies bestätigt auch das Bild in Kommunen mit stärker angespannten Wohnungsmärkten (z.B. Köln, Münster), in denen Notversorgungsangebote stärker frequentiert sind. In Dortmund bilden nicht mehr marktgängige Problemimmobilien besondere Kristallisationspunkte. Von aktuell 108 unter Beobachtung stehenden Problemimmobilien befinden sich 73 in der Nordstadt.
- Ein Großteil der zugewanderten Armutsflüchtlinge lebt in prekären Wohnverhältnissen. Nur vereinzelt finden sich selbst organisierte, stabile Wohnformen. Obwohl die Mehrheit der zugewanderten Armutsflüchtlinge keinen Zugang zum freien Wohnungsmarkt findet, sind Verwahrlosung und sogenannte „Matratzenlager“, anders als die mediale Berichterstattung suggeriert, trotz zum Teil gravierender Mängel in den Wohnungen nicht die Regel.
- Neben Faktoren, deren Einfluss bisher nur in Einzelfällen bewertet werden kann (z.B. die Stigmatisierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit), ist mangelndes Einkommen entscheidend für den fehlenden Zugang zu adäquatem Wohnraum. Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote sind daher unverzichtbarer Bestandteil einer Wohnungszugangsstrategie.
- Das Spektrum der sozialen Hilfen in der Dortmunder Nordstadt ist breit. Vielfach haben die Akteure langjährige Erfahrungen in der Arbeit mit unterschiedlichen Zuwandergruppen und sind intensiv vernetzt, doch fehlt es ihnen im Umgang mit den zugewanderten Armutsflüchtlingen an personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen. Erste Erfahrungen mit aufsuchenden Ansätzen (Projekt „Schrittweise“) und niederschwelligen Angeboten (z.B. Sprechstunden des Gesundheitsamtes für nicht-versicherte Frauen und Kinder) in Dortmund liegen vor und sollten für die weitere Strategieentwicklung genutzt werden.
- Die Ansprache der zugewanderten Armutsflüchtlinge gelingt nicht durchweg. Erreicht werden vor allem Frauen und Kinder mithilfe spezifischer Beratungsangebote (z.B. Schwangerschaftsberatung), während ein Zugang zu Männern schwierig ist. Um diese Lücke zu schließen, erproben Stadt und freie Wohlfahrtspflege derzeit eine niederschwellige Anlaufstelle mit aufsuchender Arbeit durch eine sprachkundige, männliche Kontaktperson.
- Ein soziales Miteinander der zugewanderten Armutsflüchtlinge und Alteingesessenen in den Quartieren ist in der Regel nicht existent. Selbst die Nachbarschaften im „Integrationsmotor Nordstadt“ sind mit der Situation überfordert. Dies dokumentieren sowohl die Zahl der Be-

schwerden im Nordstadtbüro des Ordnungsamtes als auch die Ergebnisse einer kleinräumigen Quartiersanalyse des Wohnungsamtes.

- Langjährige Erfahrungen mit anderen Zuwanderergruppen zeigen, dass Integrationsmaßnahmen und Wohnraumversorgung ineinandergreifen müssen. Darin sind sich auch die Dortmunder Hilfeakteure einig.
- Eine institutionelle Notversorgung für mittellose EU-Zuwanderinnen und –Zuwanderer ist in der Stadt Dortmund nicht vorhanden. Die Zugewanderten haben keinen Rechtsanspruch auf die bestehenden Angebote der Wohnungslosenhilfe nach OBG NRW sowie § 67 SGB XII.
- Die Eigentümerstrukturen der Problemimmobilien sind heterogen, ebenso die individuellen Hintergründe für fehlende Investitionen. Vielfach sind die betroffenen Eigentümer finanziell selbst nicht in der Lage, notwendige Sanierungsarbeiten durchzuführen. Einen strukturellen Leerstand in der Nordstadt gibt es nicht.
- Im repressiven Umgang mit Eigentümern von Problemimmobilien haben sich in Dortmund durch die Vernetzung der zuständigen kommunalen Fachbereiche Ordnung, Bauordnung und Gesundheit akut wirksame Routinen entwickelt, doch sind die umgesetzten Maßnahmen in der Regel nicht nachhaltig. Dafür braucht es optimierte Steuerungs- und Umsetzungsstrukturen.
- Gute, bestehende Ansätze der Eigentümermobilisierung in Dortmund, insbesondere das Beratungsnetzwerk IdEE Nordstadt, erreichen Eigentümer von Problemimmobilien nicht. Dies würde auch mit mehr personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen nicht gelingen. Stattdessen benötigt die Stadtverwaltung weitreichendere Eingriffs- und Zwangsmöglichkeiten durch entsprechende Änderungen der landes- und bundesweiten Gesetzgebung.
- Für die erfolgreiche Implementierung einer integrierten Wohnungszugangsstrategie fehlen konkrete Zielvereinbarungen. Für die Dortmunder Politik ist es jetzt an der Zeit, aus den bisherigen Praxiserfahrungen heraus und auf der Grundlage des erarbeiteten Strategierahmens eine offene Zielentwicklungsdebatte zu führen.

IV. ERGEBNISSE DER STRATEGIEENTWICKLUNG

Integrierte Wohnungszugangsstrategie für EU-Zuwanderinnen und -Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien



V. AUSBLICK

Ausgehend von den Ergebnissen des Beratungsprozesses empfiehlt die STADTRAUMKONZEPT GmbH der Stadt Dortmund die kurzfristige Umsetzung der folgenden Schritte:

- Anpassung der bestehenden Steuerungsstrukturen (AK und AG Problemhäuser) an die Zielstellungen der Strategie:

STADTRAUMKONZEPT empfiehlt, die Diskussion auf Ebene der Amtsleitungen bzw. Geschäftsführungen fortzuführen und der bestehenden Kooperationsstruktur auf Mitarbeiterebene (AK Problemhäuser) eine entsprechende Steuerungs- und Entscheidungsstruktur voran zu stellen. Die Federführung sollte beim Sozialdezernat liegen. Auf Basis der vereinbarten Wohnungszugangsstrategie sollten hier Maßnahmen geplant und gesteuert werden. Das Gremium sollte darüber hinaus die Aufgabe übernehmen, aus der Analyse laufender Maßnahmen Schlüsse zu ziehen, Erfolge transparent zu machen sowie Definitionen zu vereinheitlichen (Zuwanderer, Problemimmobilien, prekäres Wohnen, Notfall).

- Fortführung der politischen Debatte mit dem Ziel, die erarbeiteten Praxisbausteine zu priorisieren und daraus ein Stufenmodell zur Umsetzung konkreter Maßnahmen zu entwickeln:

Aufgrund der räumlichen Konzentration und der nachbarschaftlichen Probleme in den betroffenen Sozialräumen empfiehlt STADTRAUMKONZEPT die Entwicklung eines Modellprojektes auf Basis der Bausteine A und C mit sozialräumlichem Ansatz. Vorhandene und in Planung befindliche Maßnahmen könnten in einem solchen Projekt gebündelt erprobt werden. Gezielt sollten zunächst Adressaten und Partner für die Umsetzung vor Ort gewonnen und die Regelsysteme einbezogen werden. Gleichzeitig ergibt sich durch die Verknüpfung der Themen Stadtentwicklung, Integration und Wohnungsnotfallhilfe die Möglichkeit, von Seiten der Landesregierung einen ressortübergreifenden Förderansatz zu erproben.

- Transfer der gesammelten Erkenntnisse aus der Zieldiskussion auf die Ebene des Landes und des Bundes.

ANHANG: LISTE DER INTERVIEWPARTNER/-INNEN

Institution		Interviewpartner/-in	Datum
Stadt Dortmund	Amt für Wohnungswesen	Jörg Haxter, Jürgen Schmidt	21.11.2012
Stadt Dortmund	Stadtplanungs- und Bauordnungsamt	Uta Wittig-Flick	27.11.2012
Stadt Dortmund	Quartiersmanagement Nordstadt	Martin Gansau	27.11.2012
Stadt Dortmund	Ordnungsamt	Tobias Marx	17.12.2012
Stadt Dortmund	Sozialamt	Klaus-Dieter Rohe	25.01.2013