



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

## 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 (31. Januar 2013) - Auszug aus dem Entwurf

Dezernat für Arbeit,  
Gesundheit, Soziales und Wohnen  
der Stadt Dortmund





## **Inhalt**

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>1. Hintergrund: Die Armutszuwanderung als Folge des europäischen Erweiterungsprozesses</b>	<b>8</b>
<b>2. Folgen der EU-Armutszuwanderung für die kommunale Ebene</b>	<b>10</b>
<b>3. KOMM-IN-Prozess zur Entwicklung eines Handlungsrahmens</b>	<b>15</b>
<b>3.1 Warum ein Handlungsrahmen?</b>	<b>16</b>
<b>3.2 Interkommunale Projektstruktur</b>	<b>19</b>
<b>4. Ergebnisse der interkommunalen Zusammenarbeit</b>	<b>26</b>
<b>4.1 Lösungsszenario 1: Verlässliche Verantwortungsgemeinschaft und Zugang zu Förderstrukturen sind Voraussetzungen für nachhaltige Lösungsstrategien und gute Rahmenbedingungen auf örtlicher Ebene</b>	<b>26</b>
<b>4.2 Lösungsszenario 2: Fonds und Zentrale Clearingstelle auf Bundesebene gewährleisten die Versorgung der Menschen und verlässliche Arbeitsstrukturen</b>	<b>30</b>
<b>4.3 Lösungsszenario 3: Aufsuchende Arbeit und Orientierungsstelle ermöglichen schnelle Hilfen und nachhaltige Perspektiven</b>	<b>36</b>
<b>4.4 Lösungsszenario 4: Qualifizierung sichert Erwerbsbeteiligung und gute Teilhabechancen</b>	<b>39</b>
<b>4.5 Lösungsszenario 5: Die Stärkung der Kinderrechte sichert den Kindern und ihren Familien verbesserte Lebensperspektiven</b>	<b>43</b>
<b>4.6 Lösungsszenario 6: Gute Zugänge zum Wohnungsmarkt verbessern die Lebensbedingungen und helfen, Ausbeutungsstrukturen zu verhindern</b>	<b>47</b>
<b>4.7 Weitere notwendige Lösungsszenarien</b>	<b>50</b>
<b>5. Fazit aus dem KOMM-IN-Prozess</b>	<b>52</b>
<b>6. Flankierende Prozesse</b>	<b>57</b>
<b>7. Weiteres Vorgehen</b>	<b>59</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

<b>Abb. 1: Zuzüge aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland</b>	<b>9</b>
<b>Abb. 2: Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung</b>	<b>20</b>
<b>Abb. 3: Projektstruktur</b>	<b>21</b>
<b>Abb. 4: KOMM-IN-Arbeitsschritte 2011 - 13</b>	<b>23</b>
<b>Abb. 5: Grundlegende strukturelle Voraussetzungen auf überörtlicher Ebene und Bausteine örtlicher integrierter Handlungskonzepte</b>	<b>52</b>

## 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 Regelungsdefizite der Bundesregierung bei den Beitritten sind, und es werden erhebliche Aufwendungen 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 Menschen 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 Konzepte zielt.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat diesen Prozess durch eine Förderung aus Mitteln 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 Entwicklung nachhaltiger Lösungen,
- die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Land Nordrhein-Westfalen unterstützt die örtliche Arbeit und hilft dabei, das Thema auf die verantwortliche Bundesebene zu heben.
- 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 grundsätzlich 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.<sup>1</sup>

**Abb. 1: Zuzüge aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Bulgarien</b>	20.702	23.834	29.221	39.387	51.612
<b>Rumänien</b>	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.

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.

<sup>1</sup> 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.

## **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. Kleinräumig 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 spiegeln<sup>2</sup>. 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.

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.

---

<sup>2</sup> Vgl. Fußnote<sup>1</sup>

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 verwaahloste 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 Bettelerei 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 sind<sup>3</sup>.

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.

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 Verwaahlung aufweisen<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Stadt Dortmund (Hrg.): Bericht zur sozialen Lage in Dortmund. 2007.

<sup>4</sup> Stadt Dortmund (Hrg.): Sozialstrukturatlas. 2007.

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“<sup>5</sup> 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. Der im Jahr 2008 begonnene „Aktionsplan Soziale Stadt Dortmund“ nimmt die sozialen Problemlagen vor Ort dezidiert in den Blick nimmt<sup>6</sup>. 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.<sup>7</sup>

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

---

<sup>5</sup> Vgl. Hierzu <http://www.dortmund-project.de>

<sup>6</sup> Stadt Dortmund: Aktionsplan Soziale Stadt Dortmund. 2008.

<sup>7</sup> 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.

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“<sup>8</sup> der Stadt Dortmund und „Das Duisburger Integrationskonzept“<sup>9</sup> 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 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 Aktionsplan<sup>10</sup> 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.

---

<sup>8</sup> Stadt Dortmund (Hrg.): Gemeinsam in Vielfalt – zu Hause in Dortmund. 2007; Stadt Dortmund: Masterplan Integration (Ratsvorlage). 2007; Stadt Dortmund: Masterplan Integration (Ratsvorlage). 2009.

<sup>9</sup> Stadt Duisburg (Hrg.): Das Duisburger Integrationskonzept. o.J..

<sup>10</sup> 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 Armutszuwandernde 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 verwaahlsten 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 Arnberg 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.

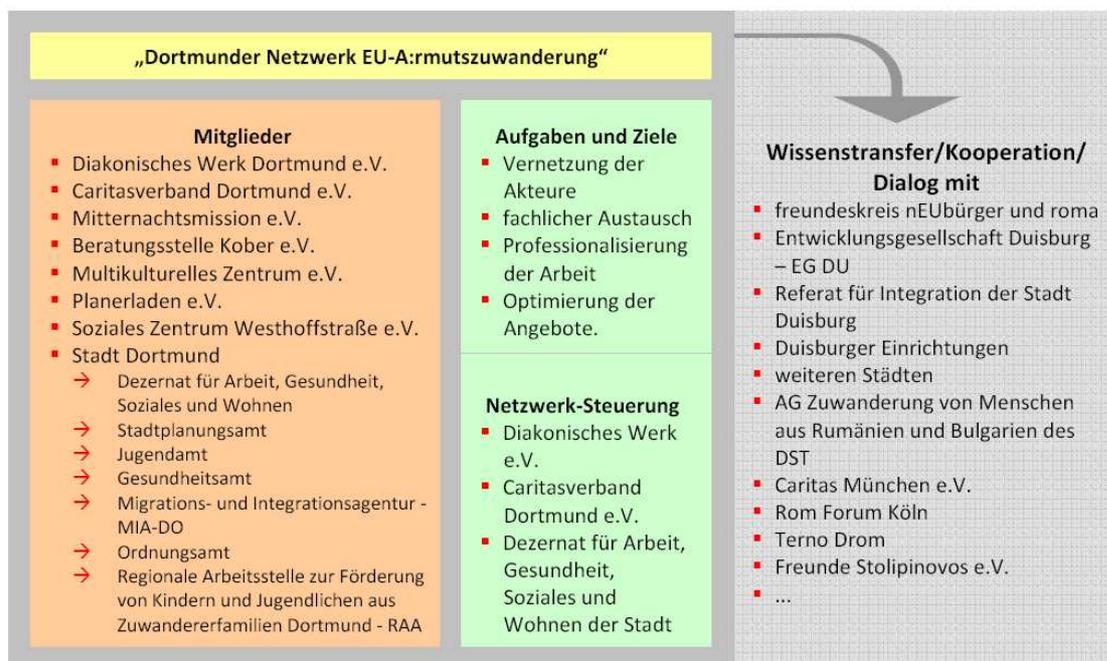
### 3.2.1 Beteiligte

#### **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
<b>Projektleitung</b>		Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales u. Wohnen der Stadt Dortmund - Sozialplanung (5/SP) -
<b>Koordinierungs-Ebene</b>	Entwicklungsgesellschaft Duisburg - EG DU -	Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales u. Wohnen der Stadt Dortmund – Sozialplanung (5/SP) -
<b>Fachebene</b>	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	
<b>Moderation</b>	IKU_DIE DIALOGGESTALTER, Dortmund	
<b>Wissenschaftliche Ebene</b>	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.

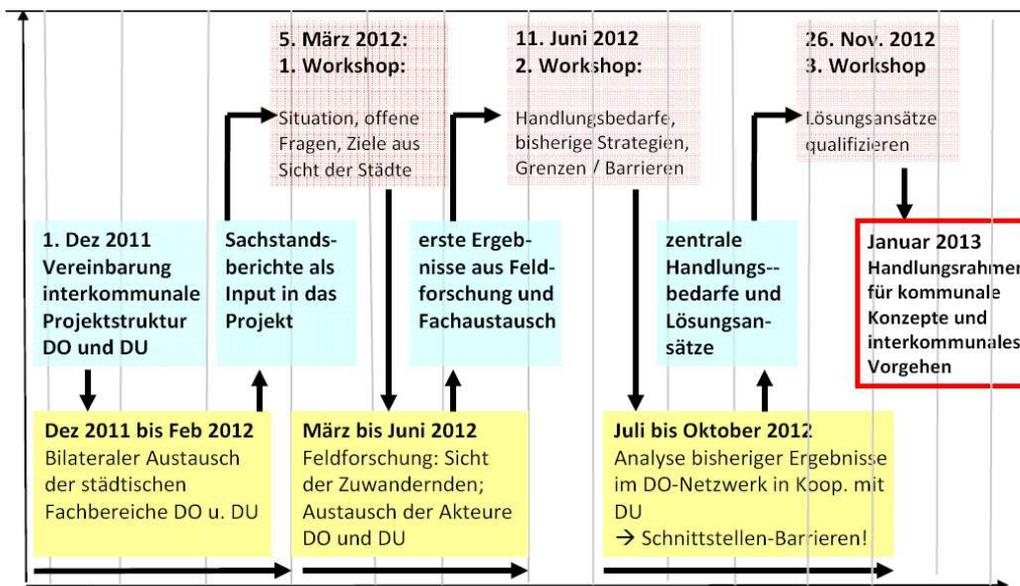
Ergebnis dieses dialogischen Einstiegs waren Sachstandsberichte und die aus städtischer Sicht sich ergebenden offenen Fragen, die als grundlegende Desiderata der wissenschaftlichen Begleitung zur Verfügung gestellt wurden.

#### ***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

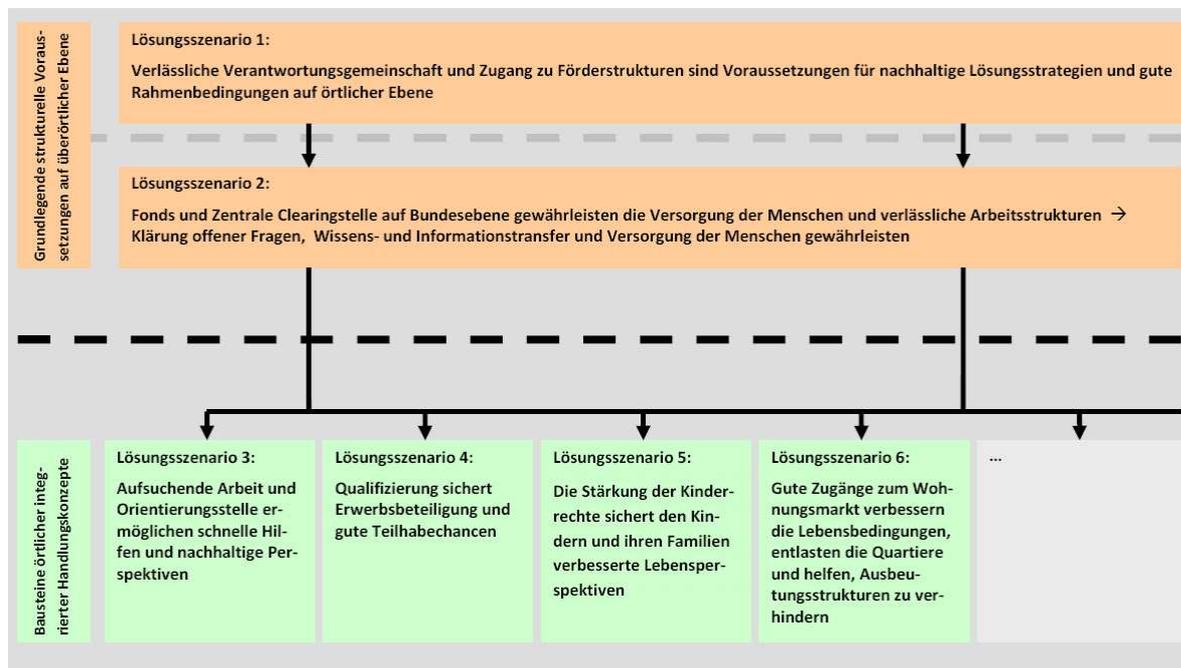
Beachtung finden. Allerdings wurden bereits mit den vorgeschlagenen Lösungsszenarien einige gut geeignete Ansätze erarbeitet, die im weiteren Verlauf entsprechend fortzuentwickeln sind. Insbesondere die Orientierungsstelle in Kombination mit der aufsuchenden Arbeit (Lösungsszenario 3), aber auch die 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 Ebenen 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.

# 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 verwaahlsten Problemimmobilien, ihre Wohnsituation ist prekär, in letzter Konsequenz droht die Wohnungslosigkeit.

Um der bestehenden Problematik (Informationsdefizite der Wohnungssuchenden einerseits, unseriöse Vermieter von verwaahlsten 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.

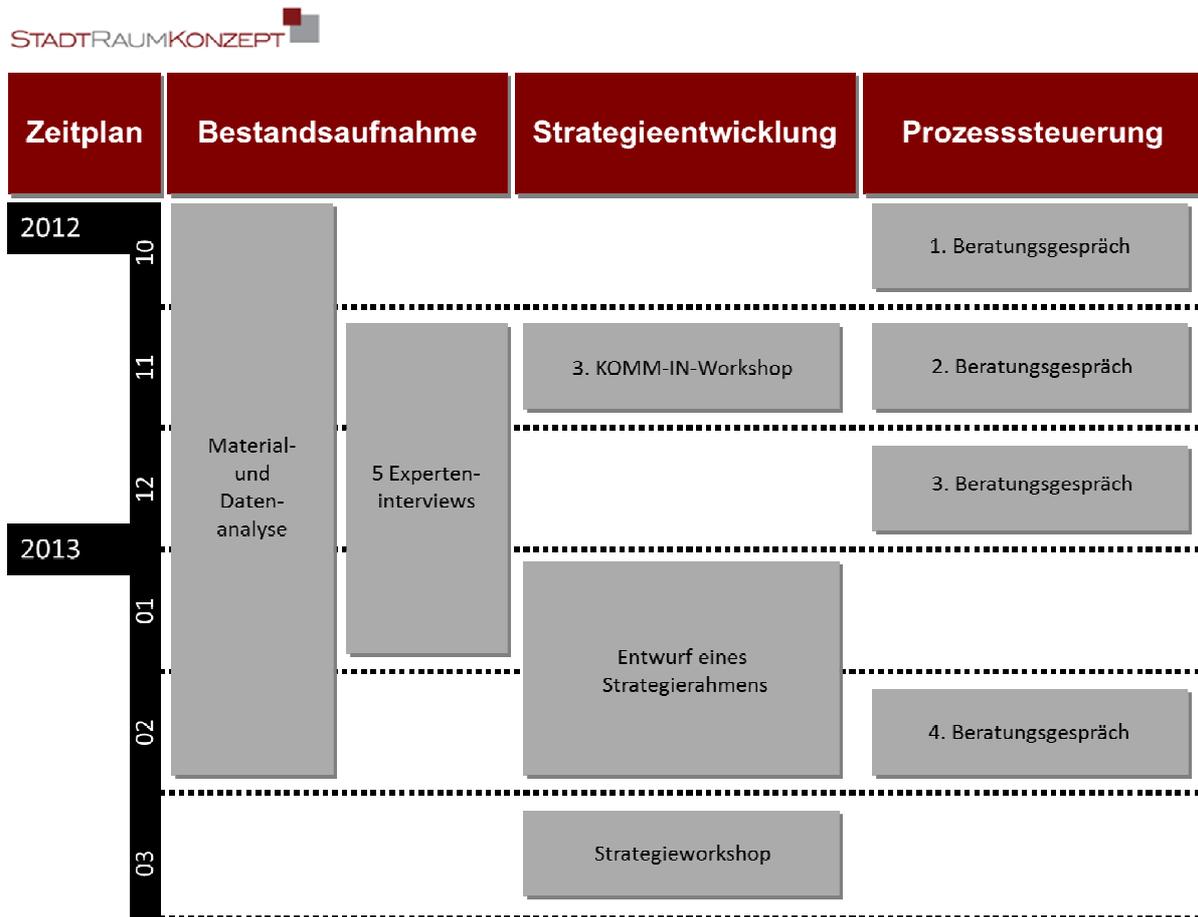
Im Rahmen eines sechsmonatigen Beratungsprozesses, gefördert vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen im Aktionsprogramm „Obdachlosigkeit verhindern – Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen“, hat die STADTRAUMKONZEPT GmbH die Stadt Dortmund unter der Federführung des Sozialdezernats auf dem Weg zu einer solchen integrierten Wohnungszugangsstrategie<sup>1</sup> begleitet.

---

<sup>1</sup>Die 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:

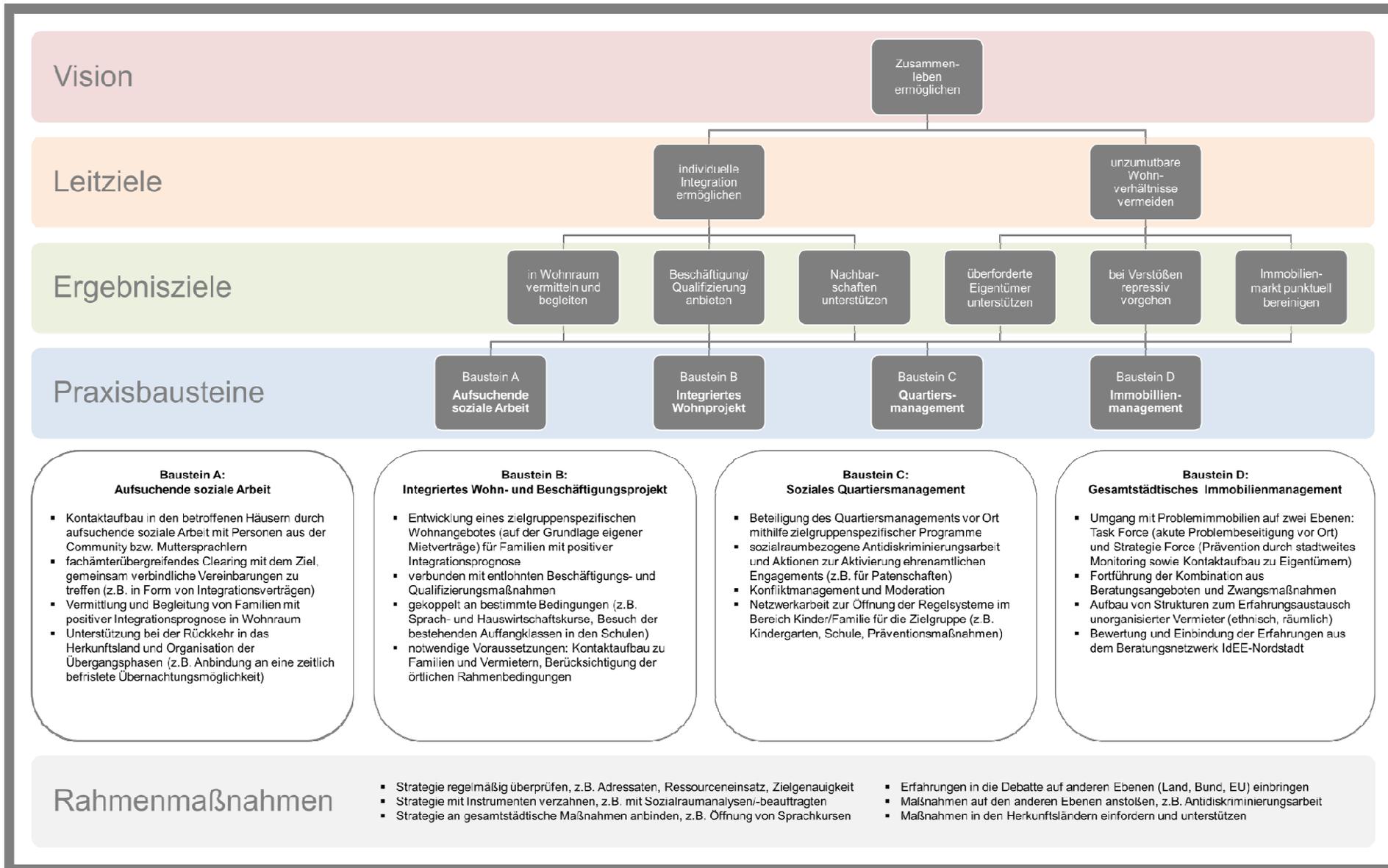
- Ein Teil der in Dortmund lebenden EU-Zuwanderinnen und –Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien ist hilfebedürftig. Wie groß dieser Teil ist, geht aus den zur Verfügung stehenden Daten nicht hervor. Die integrierte Wohnungszugangsstrategie richtet sich, unabhängig vom ethnischen und kulturellen Hintergrund, 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 niederschweligen 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