

Christiane Certa

Für ein gelingendes Europa müssen alle ihre Verantwortung wahrnehmen



Zuwanderung hat in Dortmund Tradition, viele Menschen hier haben ausländische Wurzeln. Die Stadt ist stolz auf ihre Vielfalt und profitiert in vielfacher Hinsicht von den Menschen, die sich hier mit großem Engagement einbringen. Nicht alle haben einen reibungslosen Start, aber sie finden Angebote der Dortmunder Träger, die ihnen helfen, sich zurechtzufinden. Für Neubürger, die in ihren Herkunftsländern unter prekärsten Bedingungen gelebt haben, reichen diese Angebote oft nicht aus. Die Akteure haben deshalb Lösungsansätze erarbeitet, die Neuzuwandernden eine bessere Teilhabe ermöglichen sollen. Aber die Bemühungen stoßen immer wieder an finanzielle und personelle Grenzen. Fakt ist: Nachhaltige Ansätze funktionieren nur, wenn alle Akteure über alle Ebenen ihre Verantwortung wahrnehmen.

EU-Binnenwanderung endet nicht an Staatsgrenzen, sondern in Zielquartieren

Seit gut sieben Jahren sind Bulgarien und Rumänien Mitglieder der europäischen Union. Die EU sich hat für die Beitritte der beiden Staaten entschieden, obwohl bekannt war, dass dort vielerlei europäische Standards noch nicht erreicht waren und Menschen teils ausgegrenzt werden und unter ärmlichsten Bedingungen leben. Dennoch: Der Bund hat zugestimmt, die Kommunen waren an dieser Entscheidung nicht beteiligt (Stadt Dortmund 2012). Allerdings endet die EU-Binnenwanderung nicht an den Staatsgrenzen der europäischen Mitgliedsstaaten, sondern in den Quartieren der Zielkommunen.

Beispiel Dortmund: Zum Stichtag 28. Februar 2014 waren hier 3.015 Menschen aus Rumänien und 2.164 Menschen aus Bulgaren, insgesamt also 5.179 Menschen aus beiden Staaten gemeldet. Damit ist die Zahl der Neubürgerinnen und Neubürger seit Ende 2006 auf das gut Neunfache gestiegen. Während die monatliche Zuwanderung im Jahresmittel 2013 mit steigender Tendenz zum Jahresende bei 113 Personen lag, zogen in den Monaten Januar und Februar 2014 offiziell jeweils rund 350 Menschen zu. Ist das für eine Stadt mit immerhin fast 600.000 Einwohnern ein Problem? Gesamtstädtische Zahlen beschreiben nicht die Entwicklungen in den Nachbarschaften, sie blenden die Situation vor Ort in den Quartieren aus. Es gilt also, was immer gilt: Den Durchschnitt gibt es nirgendwo, die quantitative Analyse darf daher den kleinräumigen Blick nicht scheuen.

In Dortmund lebt ein Großteil der Menschen aus Bulgarien und Rumänien in der Nordstadt. Zwischen Dezember 2006 und Februar 2014 stieg ihre Zahl hier von 95 auf 3.179 und damit auf das knapp 34-Fache. Knapp 80% der im Januar und Februar 2014 insgesamt zugezogenen Neubürgerinnen und Neubürger zogen in die Nordstadt. Kleinräumig fällt diese

Dynamik noch deutlicher aus: Von allen im Januar und Februar 2014 offiziell nach Dortmund zugewanderten Neubürgern sind rund 70% allein in den benachbarten Sozialräumen Nordmarkt und Borsigplatz gemeldet. In einigen Quartieren ist hier die Zuwanderung auf das über Hundertfache gestiegen. Das ist grundsätzlich keine Herausforderung für eine weltoffene Stadt wie Dortmund, die stolz ist auf ihr internationales Flair. Warum sind mit der Zuwanderung dennoch Herausforderungen verbunden?

EU-Binnenwanderung ist auch Armutszuwanderung

Die meisten Migrantinnen und Migranten, gleich welcher Staatsangehörigkeit, finden sich in unserer Stadt schnell zu recht. Sie profitieren von den vernetzten Angeboten, die Profis im Laufe der Jahre aufgebaut, evaluiert und den Entwicklungen fortlaufend angepasst haben und die sich auf diesem Weg zu einem bewährten Hilfesystem entfaltet haben. Das gilt vor allem für beruflich qualifizierte Menschen. Aber die aktuelle EU-Binnenwanderung ist auch Armutszuwanderung. Sie umfasst auch Menschen, die in ihren Herkunftsländern gesellschaftlich ausgegrenzt, ohne Zugang zu Bildung, Arbeit, Gesundheit und guten Wohnbedingungen lebten. In Dortmund trifft das auf einen Großteil der Neuzuwandernden zu.

So belegt eine Auswertung von Daten der Bundesagentur für Arbeit, des Statistischen Bundesamtes und der Statistikämter der Städte Duisburg und Dortmund für das Jahr 2012, dass die Bildungs- und Beschäftigungssituation der Menschen aus Bulgarien und Rumänien insgesamt schlechter ist als die anderer Ausländergruppen. Rund 90% der Neubürger in beiden Städten, die in Deutschland schon einmal beschäftigt waren und Anspruch auf Arbeitslosengeld II hatten, verfügten nicht über

eine abgeschlossene Berufsausbildung. Während in Deutschland im Juni 2013 rund 42% der gemeldeten Menschen aus Bulgarien und Rumänien im erwerbsfähigen Alter sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt waren, lag ihr Anteil in Dortmund mit 19% bei weniger als der Hälfte. Diese Zahlen weisen auf kommunal deutlich unterschiedliche Datenbefunde hin. Oder anders formuliert: Qualifizierte und hochqualifizierte Zuwandernde aus Bulgarien und Rumänien kommen – so belegen es unterschiedlichen Studien – nach Deutschland, aber in der Regel nicht nach Dortmund. Dabei ist aus der Arbeitsgruppe „Zuwanderung aus Südosteuropa“ des Deutschen Städtetages bekannt, dass auch in anderen Städten beruflich gut qualifizierte Menschen aus beiden Staaten eher die Ausnahme sind. In Mannheim, Offenbach und Berlin werden sie ebenso selten identifiziert wie in den meisten NRW-Zielstädten.



Abb. 1: Nordstadt-Schriftzug (Foto: nordstadtblogger.de)

Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die räumliche Fokussierung der Zuwanderung auf bestimmte Nachbarschaften in der Regel vor dem Hintergrund einer angespannten sozialen Lage in diesen Quartieren vollzieht. So sind in der Dortmunder Nordstadt Arbeitslosigkeit und SGB-II-Bezug weit stärker ausgeprägt, als im städtischen Schnitt. 7.411 Arbeitslose¹ in der Nordstadt bedeuten eine Quote von 25,9%, fast doppelt so hoch wie die gesamtstädtische Quote (13,2%). 17.860 Menschen in der Nordstadt erhielten Leistungen nach dem SGB II, das sind 38,2% der dort lebenden unter 65-Jährigen. Der gesamtstädtische Vergleichswert liegt bei 17,8%².

Angebote gehen oft nicht über Nothilfen hinaus

Menschen, die dauerhaft in Dortmund bleiben und gute Perspektiven für sich und ihre Kinder suchen, brauchen faire Chancen und unsere Hilfe. Nur so kann ihre Teilhabe in der Stadtgesellschaft gelingen. Dazu gibt es keine Alternative. Mit diesem Leitbild haben sich die Dortmunder Akteure auf den Weg gemacht und vieles angestoßen und umgesetzt. Zu den ersten Angeboten, die teils aus eigenen Mitteln, teils aus eingeworbenen Spenden-, Stiftungs- und Projektmitteln finanziert wurden, gehörten

- die Schwangerenberatung der Beratungsstelle Westhoffstraße,
- Hilfen und Beratung für Prostituierte der Mitternachtsmission und der Beratungsstelle Kober,

- die Kinder- und die gynäkologische Sprechstunde sowie das Impfangebot des Gesundheitsamtes,
- Angebote aufsuchender Sozialarbeit und die Ökumenische Anlauf- und Orientierungsstelle „Starthilfe“ von Diakonie und Caritas,
- die Familienberatung durch eine bulgarische Familienhebamme des Gesundheitsamtes,
- Seiteneinsteigerklassen,
- das Bildungsprojekt „Schrittweise“ der Diakonie,
- die Beratungsstelle für mobile Beschäftigte – faire Mobilität des DGB,
- unterschiedliche Alphabetisierungs- und Sprachkurseangebote verschiedener Träger und die schulflankierende Sprachförderung der Grünbau gGmbH,
- Zugänge in betriebliche Ausbildung der Stiftung Soziale Stadt,
- das Projekt „Griffbereit“ der MIA-DO-Kommunales Integrationszentrum Dortmund,
- die Entwicklung einer Wohnungszugangsstrategie durch die Stadt Dortmund,
- die In-Wert-Setzung von Problemimmobilien durch die DO-GEWO und die Stiftung Soziale Stadt,
- die Quartiersmanagements

und einige weitere. Trotz des Engagements der in den Angeboten aktiven Mitarbeiter, die bis an ihr Limit und manches Mal darüber hinaus gehen: Den vielfältigen Problemlagen der zugewanderten Familien und den Herausforderungen in den Zielquartieren kann so nicht begegnet werden. Im Rahmen verfügbarer „Bordmittel“ sind nur Nothilfen oder eine erste Orientierung möglich. Bedarfsgerechte Unterstützung oder gar nachhaltige Teilhabechancen tragen solche Angebote nicht. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen.

Unter anderem wird trotz der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit seit dem 1. Januar 2014 der Arbeitsmarktzugang für viele Neubürger schwierig bleiben. Denn für Menschen mit schwierigen Zugangsvoraussetzungen bieten die lokalen Arbeitsmärkte, wenn nicht umfangreiche Qualifizierungen möglich sind, erfahrungsgemäß kaum Nischen. Die Grundlage für einen auskömmlichen Lebensunterhalt ist aber ein gesichertes Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Das muss ein zentrales Ziel der Bemühungen sein.

Oftmals können vorhandene Maßnahmestrukturen für die Zuwandernden nicht genutzt werden. Teils sind die Zugangsvoraussetzungen faktisch nicht gegeben, teils die Regelangebotsstrukturen nicht auf die spezifischen Bedarfe ausgerichtet. Dabei verspricht die Öffnung solcher Angebote durchaus Erfolge: Dort, wo es gelingt, an den spezifischen Bedarfen der Menschen anzusetzen, werden die Maßnahmen gut angenommen.

¹ Endgültige Daten Stand September 2013

² Endgültige Daten Stand Juni 2013



Vernetzte Strukturen notwendig

Das Delta zwischen Bedarfen einerseits und faktisch zur Verfügung stehenden Instrumentarien andererseits können Projekte, oft in enge Zeitrahmen gepresst, nicht überbrücken. Ihnen fehlt die notwendige Kontinuität und damit die Chance zur Professionalisierung des Angebots, zumal die mehrfache Förderung ein und derselben Maßnahme oft ausgeschlossen ist. Der erforderliche Lückenschluss ist so nicht möglich. Die Dortmunder Träger haben vor diesem Hintergrund mit dem örtlichen „Netzwerk EU-Armutszuwanderung“ und dem aus Landesmitteln finanzierten KOMM IN-Prozess zwei herausragende Struktur-Bausteine für eine auf nachhaltige Lösungen ausgerichtete gesamtstrategische Vorgehensweise aufgebaut.

Der Interkommunale KOMM IN-Prozess startete im Jahr 2011. Vor dem Hintergrund der Situation in Dortmund war erkennbar, dass Faktenwissen über die Zielgruppe fehlte und damit die Grundlage für strategische Herangehensweisen und Konzepte. Außerdem war das Vorgehen der Akteure im kommunalen und im interkommunalen Austausch wenig vernetzt. Voneinander lernen und im Austausch die Arbeit professionalisieren war so nicht möglich. Hier sollte das KOMM IN-Projekt ansetzen, erarbeitetes Wissen transferieren und für andere Akteure nutzbar zur Verfügung stellen. Auf dieser Basis sollten nachhaltige kommunale Konzepte entwickelt und die zur Umsetzung dieser Konzepte erforderlichen Landes-, Bundes- und EU-Mittel beantragt werden.

In einer ersten Phase waren Partnerstädte für das Projekt zu finden. Meist sahen die kontaktierten Akteure keine Möglichkeit oder Veranlassung zur Zusammenarbeit. Häufig wurde die Zuwanderung als vorübergehende Herausforderung gesehen, einige scheuten die öffentliche Thematisierung und notwendige Positionierung. Zwischenzeitlich hat sich diese anfängliche Haltung grundlegend geändert, der Großteil der NRW-Zielkommunen ist überdies an einem formalen Städtebündnis interessiert.

Ende 2011 schließlich startete das interkommunale Projekt der Städte Dortmund und Duisburg. In mehreren Dialogveranstaltungen konnte ein Handlungsrahmen entwickelt werden, der insgesamt sechs Lösungsszenarien zu den wesentlichen Herausforderungen beschreibt (vgl. Stadt Dortmund 2013 und Stadt Dortmund/Stadt Duisburg 2013):

- Verlässliche Verantwortungsgemeinschaft und Zugang zu Förderstrukturen,
- Bundesfonds und zentrale Clearingstelle zur medizinischen Versorgung,
- aufsuchende Arbeit und Orientierungsstelle,
- Qualifizierung zur Sicherung von Erwerbsbeteiligung und guten Teilhabechancen,
- Stärkung der Kinderrechte,
- gute Zugänge zum Wohnungsmarkt.

Ein weiteres Ergebnis ist die Planungsgrundlage einer vergleichenden Feldforschung in zwei bis drei Zielstädten. Außerdem konnten mit weiteren NRW-Kommunen wesentliche Grundlagen zum Aufbau eines NRW-Städtenetzwerkes erarbeitet werden, das den Informations- und Wissenstransfer gewährleistet und gleichermaßen die Position der Zielkommunen stärkt.

Aktuell werden die erarbeiteten Lösungsszenarien im „Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung“ weiterqualifiziert. In dem 2011 gegründeten Arbeitsgremium kooperieren alle im Handlungsfeld tätigen Akteure mit dem Ziel der fachlichen Vernetzung, vor allem aber der Professionalisierung der Arbeit und der Optimierung der Angebote. So haben die Netzwerk-Akteure Maßnahmen entwickelt, die das bisherige Angebot ergänzen und immer – teils in Eigenregie eines, teils als Kooperationsprojekt mehrerer Träger – in Abstimmung mit den übrigen Akteuren durchgeführt werden. Sie haben zudem den KOMM IN-Prozess nach vorne gebracht, indem sie ihr Erfahrungswissen eingebracht und bisherige Verfahren und Abläufe kritisch auf Chancen und Grenzen hinterfragt haben. So konnten neue Ideen entwickelt werden, die als zentraler Ansatzpunkt für die entwickelten Lösungsszenarien den „Handlungsrahmen Zuwanderung Südosteuropa“ ermöglichen.

Ende 2013 wurde deutlich, dass das Netzwerk als Arbeitskreis mit Plenumscharakter nicht optimal auf die Anforderungen ausgerichtet war. Notwendig wurden Strukturen, die eine Weiterentwicklung vorhandener und noch umzusetzender Ansätze ermöglichen und dabei alle relevanten Akteure vernetzen, gleichzeitig aber die Arbeitsfähigkeit des Gremiums gewährleisten. Auch sind Entwicklungen auf überörtlicher Ebene im weiteren Prozess zu berücksichtigen. Das war in den bisherigen Strukturen nicht leistbar. Aus diesem Grunde wurden Ende 2013 Fachgruppen mit folgenden Schwerpunkten eingerichtet:

- Erstintegration/Beratung Unterstützung
- Arbeit und Kompetenzfeststellung/Übergang Schule und Beruf
- Gesundheitliche Versorgung
- Schulische und außerschulische Bildung
- SGB VIII/Kinder- und Jugendhilfe
- Zusammenleben im Quartier/Wohnen

Ein Team aus einem freien und einem städtischen Akteur ist in jeder Fachgruppe für die Koordinierung der gemeinsamen Arbeit zuständig. Die paritätische Aufgabenwahrnehmung hilft, die Belange aller Akteure bestmöglich zu vertreten. Aktuell arbeiten die Fachgruppen daran, gemeinsam mit weiteren relevanten Fachleuten auch der überörtlichen Ebene die bisher entwickelten Lösungsszenarien umzusetzen.

Erste Erfolge sichtbar

In Dortmund ist vieles in Bewegung geraten, die örtlichen Akteure haben in herausragender Kooperation dazu beigetra-



gen, Handlungsszenarien zu entwickeln, zu qualifizieren und umzusetzen. Parallel hat die Stadt über Initiativen den Beitrag der Akteure auf überkommunaler Ebene für dieses europäische Thema eingefordert. Das ist umso drängender, als die mit der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit einhergehenden Chancen und Herausforderungen gut abgestimmte Gesamtstrategische Schritte erfordern. Das kann nur gelingen, wenn alle verantwortlichen Akteure auf örtlicher, Landes-, Bundes- und EU-Ebene wie auch in den Herkunftsländern ihre Verpflichtung wahrnehmen. Nur so können Bedingungen geschaffen werden, die nachhaltige Lösungsszenarien überhaupt ermöglichen.

Inzwischen sind erste Erfolge sichtbar. War es zu Beginn der KOMM IN-Phase kaum möglich, Kooperationspartner zu finden, kann sich die interkommunale Projektleitung mittlerweile über mangelndes Interesse aus Wissenschaft und Praxis nicht beklagen. Ausgehend von dem 2011 gestarteten KOMM IN-Prozess ist zudem ein NRW-Städtenetzwerk in Planung. Auf Bundesebene tauschen sich die Zielkommunen in der Arbeitsgruppe „Armutszuwanderung aus Südosteuropa“ des Deutschen Städtetages aus. Auch hier entwickelt sich die Zusammenarbeit weiter. Lösungen für konzeptionelle Fragen sowie das gemeinsame Vorgehen gegenüber Bund und Brüssel stehen hier im Vordergrund.

Auf Landesebene findet ein regelmäßiger Austausch mit der Interministeriellen Arbeitsgruppe statt, außerdem ist eine Fachstelle geplant. Ein gemeinsames Verständnis für die vor uns liegenden Aufgaben wird immer deutlicher. Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW stellt Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds zur Verbesserung der Teilhabechancen der Neuzuwandernden auf dem Arbeitsmarkt bereit. Dortmund hat, wie weitere Kommunen, diese Mittel für aufsuchende Arbeit und Kompetenzfeststellung, eine niedrigschwellige Begegnungsmöglichkeit, Sprachkurse und die Projektkoordinierung beantragt und wird die einzelnen Bausteine gemeinsam mit Akteuren des Trägernetzwerkes umsetzen.

Nachdem der Bund die Armutsmigration lange Zeit negiert hat, findet sie nun Erwähnung im Koalitionsvertrag, ein Staatssekretärsausschuss wurde eingerichtet und die einzelnen Bundesministerien stellen konkrete Maßnahmen in den Zielkommunen in Aussicht, unter anderem aus dem Bundesprogramm „Soziale Stadt“. Es ist auch gelungen, das Thema bis nach Brüssel zu transportieren. Die notwendige, von Dortmund immer wieder eingeforderte Verantwortungsgemeinschaft über die Ebenen nimmt Konturen an.

Was fehlt?

Wenn Menschen in europäischen Mitgliedsstaaten ausgegrenzt unter prekärsten Bedingungen leben und keine Alternative zum Verlassen des Herkunftslandes sehen, wird die Freizügigkeit als ein Grundpfeiler der europäischen Idee zur Worthülse. Die Verbesserung der Lebensbedingungen in den

Herkunftsländern bleibt daher wesentliches Ziel. Hier müssen Bund und EU Fortschritte nachdrücklich einfordern. Auch die Absorptionsquote europäischer Strukturmittel in Rumänien und Bulgarien muss deutlich verbessert werden. Gleichzeitig muss vor künftigen Beitritten die Menschenrechtssituation geklärt werden, damit Armutswanderungen nicht mehr notwendig sind.

Der Arbeitsmarkt bleibt wichtiger Integrationsmotor. Für die in Deutschland lebenden Neuzuwandernden muss es Ziel sein, dass auch Menschen mit niedrigen oder nicht vorhandenen Qualifikationen in die Lage versetzt werden, ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen. Spätestens der Kindergeneration müssen durch schulische und berufliche Bildung gute Teilhabe- und Aufstiegschancen zuteil werden. Für Menschen ohne geklärten Krankenversicherungsschutz ist nur eine medizinische Notversorgung möglich. Kompetenzzentren auf allen Ebenen müssen Verfahren entwickeln und begleiten, die einen regulären Krankenversicherungsschutz sichern. Alle Maßnahmen müssen im Sinne eines intelligenten Strategieprozesses immer wieder den Herausforderungen angepasst werden. Das gelingt nur im Rahmen ausreichender Ressourcen. Die auskömmliche Finanzierung der Kommunen auch über einen Soziallastenausgleichsfonds, der schnelle unbürokratische Hilfen ermöglicht, bleibt daher Hauptforderung der Zielkommunen. Hier macht es Sinn, den Zielkommunen die in den Herkunftsstaaten aus dem deutschen Bundeshaushalt nicht verausgabten Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung zu stellen.

Eine Vielzahl von Angeboten wurde bereits aufgebaut. Die Erfolge zeigen, dass der eingeschlagene Weg in die richtige Richtung weist. Es gilt, ihn fortzusetzen, Strukturen zu stabilisieren, Konzepte umzusetzen und weiterzuentwickeln. Hier bleibt noch einiges zu tun. Allerdings: Während in den Zielstädten nachhaltige Ansätze entwickelt wurden, fehlen dort nach wie vor die Rahmenbedingungen, diese Konzepte auch umzusetzen. Die örtlichen Akteure sind sich ihrer Verantwortung bewusst und bereit, weiterhin zum Gelingen des europäischen Projekts beizutragen, erwarten dasselbe aber von den zuvorderst verantwortlichen Ebenen. Höchste Zeit also, die soziale Dimension Europas in den Fokus zu rücken.

Dipl.-Soz. Christiane Certa

Sozialplanerin im Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Sport und Freizeit der Stadt Dortmund, Büro Stadträtin Birgit Zoerner und Lehrbeauftragte an der TU Dortmund, Fakultät Erziehungswissenschaften und Soziologie

Quellen:

Stadt Dortmund (2012): Kommunalisierung der Folgen von Regelungsdefiziten im EU-Erweiterungsprozess.

Stadt Dortmund (2013): Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa.

Stadt Dortmund/Stadt Duisburg (2013): Interkommunale Kooperation Zuwanderer aus Südosteuropa: Qualifizierung der interkommunal entwickelten Lösungsansätze der Wissensbasis und des interkommunalen Transfers.