

Zehn Jahre EU 2-Erweiterung und ihre Auswirkungen auf Dortmund

Inhalt

1. Einleitung.....	2
2. EU-Zuwanderung in Zahlen.....	3
2.1 Entwicklungen auf Bundesebene	5
2.2 Entwicklungen im interkommunalen Vergleich	7
2.3 Zuwanderung aus den EU2-Staaten nach Dortmund.....	8
3. Weitere statistische Befunde und mögliche Effekte für die örtliche Ebene	9
4. Effekte der im Rahmen der Dortmunder Gesamtstrategie Neuzuwanderung aufgebauten Strukturen und Angebote.....	15
5. Fazit und Ausblick: Es bleiben Handlungsbedarfe	24
5.1 Herausforderungen für die örtliche Ebene	24
5.2 Konkrete Forderungen	26
5.2.1 Konkrete Forderungen an die Landesebene	27
5.2.2 Konkrete Forderungen an die Bundesebene.....	28
5.2.3 Konkrete Forderungen an die EU-Ebene.....	30

1. Einleitung

Das Papier „Kommunalisierung der Folgen von Regelungsdefiziten im EU-Erweiterungsprozess“ vom 9. März 2012 zeigt fünf Jahre nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Januar 2007, dass die fünfte Erweiterung der Europäischen Union mit schwierigen Begleitumständen verbunden war. Zwar hatten die neuen wirtschaftlichen Möglichkeiten und der größere EU-Binnenmarkt den von der Europäischen Kommission zitierten „Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der Europäer“ durchaus gesteigert. Allerdings waren bereits 2012 deutliche Asymmetrien zwischen der wirtschaftlichen Dimension der Beitritte und den sozialen Effekten sichtbar. Insgesamt standen die gesellschaftliche und die soziokulturelle Dimension des Erweiterungsprozesses nicht in demselben Maße im Fokus, wie die wirtschaftlichen Faktoren. 2012 jedenfalls war von mehr gelebter Chancengleichheit und Demokratie - Gesellschaftsbereichen also, für die beide Staaten im Rahmen der Beitrittsverhandlungen deutliche Veränderungen zugesagt hatten - nichts zu spüren. In der Folge profitierten nicht alle Bürger/innen der beiden Staaten gleichermaßen von den Entwicklungen. An Menschen, die in Rumänien und Bulgarien ohnehin gesellschaftlich ausgegrenzt lebten, ging die gute Integration auf Ebene der Wirtschaftsmärkte im Wesentlichen vorbei. Sie lebten nach wie vor unter prekärsten Bedingungen, erlebten gesellschaftlichen Ausschluss und ethnische Diskriminierung.

Die Folge war eine bereits 2007 einsetzende und im Laufe der Jahre zunehmende Wanderungsbewegung aus den EU2-Ländern in die übrigen - vor allem westlichen - Mitgliedsstaaten. In den deutschen Ankunftsstädten war 2012 deutlich:

- Menschen, die in ihrem Herkunftsstaat schulische und berufliche Bildungschancen hatten und dort gesellschaftlich und in das Erwerbsleben integriert waren, finden auch im Zielland schnell Andockpunkte. Neben Sprachkursen und der Anerkennung ihrer formalen Schul- und Berufsabschlüsse benötigen sie nicht viel Unterstützung, um hier Perspektiven zu entwickeln.
- Menschen, die im Herkunftsland gesellschaftlich ausgegrenzt lebten, waren meist auch in den Bereichen schulischer und beruflicher Bildung und Ausbildung benachteiligt. Viele von Ihnen haben auch im Zielland kaum Chancen auf Erwerbsteilhabe. Sie leben auch hier mit dem Risiko, keine fairen Arbeitsverhältnisse zu finden, sondern in Ausbeutungsstrukturen zu landen, die neben prekärer Arbeit auch unzumutbare Wohnbedingungen umfassen können. Oft sind diese Menschen nicht krankenversichert und damit von einer medizinischen Versorgung im Krankheitsfall ausgeschlossen. Abgesehen von Familien mit Anspruch auf Kindergeldleistungen fehlt den Menschen, die keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben, jegliches regelmäßige Einkommen.

Das zitierte Papier zeigt auf, dass das EU-Recht hier nicht greift: Die Erweiterungsprozesse setzen am „Arbeitnehmer“ an und folgen der Logik eines harmonisierten Binnenmarktes. Eine Wanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern ohne Chancen auf Erwerbsintegration ist „nicht vorgesehen“ und damit auch nicht Gegenstand von Regelungen. Und so werden die unhaltbaren Lebensbedingungen der bereits in Rumänien und Bulgarien ausgegrenzten Menschen in die Ankunftsquartiere der Zielstädte verlagert. Für die aus einem in Teilen gescheiterten Erweiterungsprozess resultierenden Regelungsdefizite haben die Zielkommunen als Hauptbetroffene der europäischen Politik aufzukommen. Gleichzeitig gibt es keinerlei

Hinweise darauf, dass sich die 1997, also vor 20 Jahren, im Rahmen der Beitrittsverhandlungen festgestellten defizitären Bedingungen in den Herkunftsländern bis heute positiv entwickelt hätten und die in Armut lebenden Menschen in den beiden Staaten von der EU-Mitgliedschaft profitierten.

Diese soziale Dimension der europäischen Erweiterung - und damit der gesellschaftlichen Verfasstheit der Europäischen Union - blieb bei der Bewertung der europäischen Entwicklungen lange außen vor. Die Begleitumstände der Zuwanderung aus den EU2-Ländern als Folgen des Erweiterungsprozesses machten sie in unseren Städten sichtbar und rückten sie in den Fokus. Die resultierenden Handlungsbedarfe erforderten ein konsequentes und verantwortungsbewusstes Handeln auf der europäischen Bühne. Dafür war der Bund als Hauptakteur der Beitritte in die Pflicht zu nehmen.

Der vorliegende Beitrag schließt an das 2012 erarbeitete Papier und die dort vorgeschlagenen Handlungsnotwendigkeiten an und fasst die wesentlichen Entwicklungen der letzten fünf Jahre - Zuwanderung in Zahlen, Folgen der Zuwanderung und Effekte der seit 2012 veranlassten Initiativen - zusammen. Gegenstand sind dabei die Aktivitäten, die der Dortmunder Trägerverbund unter Federführung des Sozialdezernats im Rahmen der Gesamtstrategie entwickelt hat, um die zuwandernden Menschen im Rahmen von Hilfeangeboten bei der Entwicklung nachhaltiger Teilhabeperspektiven zu unterstützen. Ordnungsrechtliche Maßnahmen, die Bekämpfung von Sozialmissbrauch und die Entwicklungen in der Dortmunder Nordstadt werden in anderen Schwerpunktberichten behandelt. Der Beitrag schließt mit den Handlungsanforderungen an die Landes-, die Bundes- und die EU-Ebene.

2. EU-Zuwanderung in Zahlen

Vorab

Das vorliegende Papier konzentriert sich auf einige zentrale Eckdaten, der Fokus liegt dabei auf dem Zehnjahres-Zeitraum 2007 bis 2016. Eine Einordnung der in diesem Kapitel herangezogenen statistischen Befunde erfolgt in Kapitel 3. „Weitere statistische Befunde und mögliche Effekte für die örtliche Ebene“.

Vertiefte Auswertungen der verfügbaren statistischen Daten finden sich in den Dortmunder Sachstandsberichten Zuwanderung aus Südosteuropa und weiteren Dokumenten zum Thema. Sie bewerten - soweit vorhanden - Bundeszahlen und leiten interkommunale Vergleiche ab. Der aktuelle Status ist im „Sachstandsbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2018“ beschrieben.

Zum 1. Juli 2013 erfolgte die sechste Erweiterung der Europäischen Union. Durch den EU-Beitritt Kroatiens ist die EU auf 28 Mitgliedstaaten und eine Gesamtbevölkerung von 511,8 Mio. Einwohner/innen gewachsen (Stand: 2017).

Gleichzeitig gaben bei einer Eurobarometer-Umfrage der Europäischen Kommission im November 2015 44,0 Prozent der Brit/innen die Einwanderung als wichtigstes Problem an. Zuvor hatte das Vereinigte Königreich angesichts einer niedrigen Arbeitslosenquote und einer

hohen Nachfrage nach Arbeitskräften in einigen Branchen - anders als Deutschland - auf Beschränkungen für Arbeitnehmer/innen aus den neuen EU-Staaten verzichtet. In der Folge war die Zahl der im Vereinigten Königreich lebenden Menschen mit einer anderen EU-Staatsangehörigkeit von 1,2 Mio. im Jahr 2005 auf 3,0 Mio. im Jahr 2015 gestiegen. Die größte Gruppe stellten dabei die polnischen Staatsbürger/innen (870.000), an zweiter Stelle folgten rumänische EU-Bürger/innen (178.000).¹ Trotz der von Premierminister Cameron beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs daraufhin im Februar 2016 initiierten Regelung, dass Ausländer/innen der Zugang zu bestimmten Sozialleistungen temporär verwehrt werden kann, stimmten am 23. Juni 2016 beim Referendum des Vereinigten Königreichs - der zweitgrößten Volkswirtschaft der EU - 51,89 Prozent der Wahlberechtigten für den „Brexit“². Als Grund für ihre Entscheidung gegen den Verbleib in der EU gab ein Großteil der Wähler/innen die wachsende Zuwanderung aus den neuen EU-Staaten an³.

Das unterstreicht, dass die EU-Bürger/innen die Folgeprobleme, die bei den Beitritten durch die Regelungsdefizite im sozialen Bereich entstanden sind, registrieren und dass dies eine hohe Bedeutung in der Wahrnehmung der Europäischen Union erlangen kann. Denn im Zentrum des damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Diskurses steht regelhaft nicht die Lösung der zugrundeliegenden Problematiken, sondern die Abwehr, sich damit überhaupt noch auseinanderzusetzen.

Die europäische Ebene scheint diese Botschaft, die in Folge der ungelösten sozialen Problemlagen in einer ablehnenden Haltung der EU gipfelt, nicht gehört zu haben. Anders ist es nicht zu erklären, dass sie zusammen mit den Mitgliedstaaten anstehende Erweiterungsrounden als „business as usual“ praktiziert.

So steht es aktuell auf der Agenda der Europäischen Union, die EU um die Westbalkanstaaten zu erweitern. Dies soll im Rahmen bilateraler Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erfolgen, die einen weitreichenden Zugang zum EU-Binnenmarkt ermöglichen. Nachdem die Beitrittsverhandlungen 2012 mit Montenegro und 2014 mit Serbien aufgenommen wurden, legte die Europäische Kommission im Februar 2018 ein Strategiepapier vor, das konkrete Beitrittsperspektiven für beide Staaten bis 2025 beschreibt. Dabei hat Montenegro 30 und Serbien zwölf von insgesamt 35 Beitrittskapiteln eröffnet⁴.

Zu den potenziellen Beitrittskandidaten zählen Mazedonien (seit 2005 Kandidatenland), Albanien (2014 Kandidatenstatus zuerkannt), Bosnien und Herzegowina (Antrag auf EU-Beitritt 2016) und das Kosovo (Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens

¹ Busch Berthold für bpb.de: Wirtschaftliche Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union. 20.6.2016. <https://www.bpb.de/internationales/europa/brexit/229505/wirtschaftliche-beziehungen> am 26.11.2017.

² ebd.

³ Rechtskräftig wird der am 29.03.2017 gemäß Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union in die Wege geleitete Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union voraussichtlich im März 2019.

⁴ Vgl. Europäisches Parlament: Die Erweiterung der Europäischen Union. Kurzdarstellungen über die Europäische Union. 2017: Ein europäischer Staat, der die grundlegenden politischen, wirtschaftlichen und Reformkriterien erfüllt, kann offizieller EU-Beitrittskandidat werden, wenn. Die anschließenden formalen Beitrittsverhandlungen umfassen 35 Kapitel zu unterschiedlichen Politikbereichen. Der Beitrittsvertrag folgt nach Abschluss der Verhandlungen und Reformen und muss von allen EU-Mitgliedstaaten und dem Beitrittskandidaten ratifiziert werden.

2016). Sie sollen zügig die Möglichkeit des EU-Beitritts erhalten. Die Erweiterung um die Staaten des westlichen Balkans wurde von Bulgarien, das im ersten Halbjahr 2018 die EU-Ratspräsidentschaft innehat, zur Priorität erklärt.

Am 17. April 2018 legte die Europäische Kommission die Fortschrittsberichte zu den Entwicklungen in den Westbalkanstaaten vor. Zentrale Erkenntnis ist es, dass in allen Kandidatenländern deutliche Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, öffentliche Verwaltung und Wettbewerbsfähigkeit notwendig sind. Zwar werden Albanien und Mazedonien Fortschritte attestiert, allerdings auch ein fehlendes Reformtempo. Für beide Staaten hat die Kommission dennoch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen.

Bei den Beitrittskandidaten handelt es sich insgesamt um Staaten, aus denen seit vielen Jahren Menschen im Rahmen des Asylverfahrens nach Deutschland kommen. Das weist ganz offenkundig auf eine Vielzahl ungelöster sozialer Problemlagen in diesen Ländern hin. Anders als bei den Beitritten Rumäniens und Bulgariens ist es unerlässlich, diese bestehenden Herausforderungen vor möglichen Beitritten zu lösen. Insgesamt müssen alle weiteren Beitrittsbegehren zukünftig zwingend von einer dezidierten (sozialen) Folgenabschätzung für die Mitgliedstaaten bis auf die Ebene der Kommunen begleitet werden.

2.1 Entwicklungen auf Bundesebene

EU2-Bevölkerung

Ende 2006, vor dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU am 01.01.2007, waren in Deutschland 112.406 bulgarische und rumänische Staatsangehörige gemeldet, Ende 2016 waren es 796.386 (+683.980, Tabelle 1)⁵. Der Anstieg war in den Jahren 2014 und 2015 - also nach dem Eintritt der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit am 01.01.2014 - am höchsten. Für 2016 ist eine rückläufige Tendenz erkennbar.

Tab. 1: Deutschland - Entwicklung der EU2-Bevölkerung 2008 bis 2016

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bulgarien	53.984	61.854	74.869	93.889	118.759	146.828	183.263	226.926	262.847
Rumänien	94.326	104.980	126.536	159.222	205.026	267.398	355.343	452.718	533.539
EU2 gesamt	148.310	166.834	201.405	253.111	323.785	414.226	538.606	679.644	796.386
Vgl. Vorjahr	16.908	18.524	34.571	51.706	70.674	90.441	124.380	136.191	116.742
Vgl. Vorjahr (%)	12,9	12,5	20,7	25,7	27,9	27,9	30,0	25,3	17,2

Quelle: Statistisches Bundesamt bzw. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2014/15) bzw. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016) auf Basis des Ausländerzentralregisters

Arbeitslosigkeit, SGB II- Bezug und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) stellt 2013 fest, dass sich die **Arbeitslosenquote** im Zeitraum 2010 bis 2012 zwischen 9,4 und 10,5 Prozent und die **SGB II-Quote** zwischen 9,3 und 9,6 Prozent bewegten⁶. 2014 registriert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), dass bundesweit die Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen

⁵ vgl. Stadt Dortmund: Sachstandbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2017. 2017. S. 8.

⁶ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB Kurzbericht. 16/2013. August 2013. S. 5.

sowie der SGB-II-Leistungsempfänger/innen aus den EU2-Staaten seit 2008, insbesondere aber zwischen Juni 2011 und Juni 2014, deutlich gestiegen sei. Dabei seien bulgarische Staatsangehörigen stärker betroffen als Rumän/innen⁷. Das IAB stellt für Juni 2014 eine gesunkene Arbeitslosenquote der bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen von nun 9,1 Prozent fest, die SGB II-Quote sei dagegen auf 13,2 Prozent gestiegen⁸. Im Dezember 2016 schließlich liegt die Arbeitslosenquote laut IAB bei 10,4 Prozent, die SGB II-Quote hat sich dagegen noch einmal deutlich auf 18,3 Prozent erhöht (Stand November 2016)⁹. Auch hier wird darauf hingewiesen, dass der Anstieg sowohl der Arbeitslosen- als auch der SGB II-Quote bei den bulgarischen Staatsangehörigen etwa doppelt so hoch sei wie bei den rumänischen. Auffallend ist laut IAB zudem der hohe Anteil an „**Aufstockern**“ unter den EU2-Bürger/innen, der im Oktober 2016 bei 42,6 Prozent liege.

Die Berichte des BAMF und des IAB belegen damit, dass sich die SGB II-Quote - gemessen an einer vergleichsweise konstanten Arbeitslosenquote - deutlich erhöht hat. Hier schlägt sich vermutlich auch die Tatsache nieder, dass nach fünfjährigem ununterbrochenem gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland SGB II-Leistungen ohne weitere Anspruchsvoraussetzungen zu gewähren sind¹⁰. Die Berichte lassen dabei außen vor, dass ein Teil der EU2-Zuwander/innen nicht in den Systemen ankommt und somit eine faktische Untererfassung wahrscheinlich ist¹¹. Diese Menschen „schlagen sich irgendwie durch“.

Das BAMF attestiert außerdem eine gestiegene Zahl **sozialversicherungspflichtig beschäftigter Bulgar/innen und Rumän/innen** in Deutschland: Im Zeitraum 2006 bis 2014¹² sei ihre Zahl insgesamt von 24.747 (davon 19.395 Rumän/innen) auf 185.125 (davon 132.314 Rumän/innen) gestiegen. Zusätzlich waren laut BAMF Mitte 2014 insgesamt 63.395 EU2-Bürger/innen geringfügig beschäftigt (Rumän/innen: 51.183). Insgesamt habe damit die Zahl der Beschäftigten mit rumänischem oder bulgarischem Pass Mitte 2014 bei 248.520 gelegen. Das IAB bestätigt diesen Anstieg und beziffert die Zahl der rumänischen oder bulgarischen Beschäftigten mit 252.780 im Juli 2014 und 342.153 im darauffolgenden Jahr¹³. Die bundesweite Beschäftigungsquote wird für August 2016 mit 62,0 Prozent und für August 2017 mit 63,7 Prozent angegeben¹⁴.

In seinem Zuwanderungsmonitor für das Jahr 2012 stellt das IAB zu den **beruflichen Qualifikationen** fest, dass 2010 rund 25,0 Prozent aller Neuzuwander/innen aus Bulgarien und Rumänien einen Hochschulabschluss vorweisen konnte. Gleichzeitig hatten 35,0 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung¹⁵. 2011 waren 46 Prozent ohne abgeschlossene Berufsausbildung¹⁶. Laut

⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien. Forschungsbericht 24. Oktober 2014. S. 95f.

⁸ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien. August 2014. S. 2.

⁹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zuwanderungsmonitor. Februar 2017. 2017. S. 5.

¹⁰ Zu den Rahmenbedingungen des Leistungsanspruch vgl. Stadt Dortmund: Sachstandbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2017. 2017. Kapitel 3, S. 12ff.

¹¹ ebd., S. 7.

¹² jeweils 30.06.

¹³ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zuwanderungsmonitor. September 2015. 2015. S. 5.

¹⁴ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zuwanderungsmonitor. Februar 2017. 2017. S. 5.

¹⁵ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzberichte. Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 16/2013. 2013. S. 1.

¹⁶ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Aktuelle Berichte. 2013. S. 4.

Befund des IAB konzentriert sich die EU2-Zuwanderung im Wesentlichen auf wenige „prosperierende Großstädte“, der Anteil der Transferleistungsbezieher sei in den „wirtschaftlich schwächeren Kommunen“ überdurchschnittlich hoch¹⁷.

Alles in allem bestätigen sowohl der IAB-Zuwanderungsmonitor als auch die Einschätzungen des BAMF einen sich verstetigenden Trend steigender Beschäftigungs- und fallender Arbeitslosenquoten für die EU2-Zuwander/innen, der sich aber nach Einschätzung des IAB für die Gruppe der Bulgar/innen nicht so durchsetzt, wie für die der Rumän/innen¹⁸.

2.2 Entwicklungen im interkommunalen Vergleich

EU2-Bevölkerung

In seinem og. Bericht für das Jahr 2012 vergleicht das IAB die Bevölkerungsanteile und die Arbeitslosenquoten für die zwölf deutschen Städte mit den **höchsten Anteilen an bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen**. Danach verzeichnete Offenbach den höchsten Bevölkerungsanteil (3,9 Prozent). Mannheim (2,0 Prozent), Frankfurt a.M. (1,6 Prozent) und München (1,5 Prozent) rangierten deutlich dahinter. Unter den NRW-Städten lag Duisburg (1,3 Prozent) an erster Stelle, es folgten Köln (0,7 Prozent), Düsseldorf (0,6 Prozent) und Dortmund (0,5 Prozent)¹⁹.

Arbeitslosigkeit und SGB II- Bezug

Im Vergleich der **Arbeitslosenquoten** in der Gruppe der EU2-Zuwander/innen lagen laut IAB-Bericht im Jahr 2012 Duisburg mit 26,8 Prozent und Berlin mit 24,7 Prozent 2012 bundesweit an der Spitze²⁰. Direkt dahinter folgte Dortmund mit 21,4 Prozent und mit deutlichem Abstand Köln mit 15,5 Prozent. Für die og. Städte mit hohen EU2-Bevölkerungsanteilen wurden dagegen - mit Ausnahme von Offenbach und Frankfurt a.M. - EU2-Arbeitslosenquoten im einstelligen Bereich gemessen. An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass sich lange nicht alle erwerbsfähigen Rumän/innen und Bulgar/innen arbeitssuchend melden und damit auch nicht in der Arbeitslosenquote erfasst sind.

Die **SGB II-Quote** lag in Berlin bei 19,7 Prozent, es folgten Frankfurt am Main mit 13,2 Prozent, Dortmund mit 12,0 Prozent und Hamburg mit 10,8 Prozent. Die in der DST-AG vertretenen Städte berichten von wachsenden Arbeitslosenanteilen sowie von stetig steigenden SGB II-Quoten, die in einigen Städten bei rund 50 Prozent liegen. Neuere Daten werden zurzeit erhoben und im Laufe des Jahres 2018 vorliegen.

¹⁷ ebd., S. 1.

¹⁸ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zuwanderungsmonitor. Februar 2017. 2017. S. 5f..

¹⁹ Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass einige süddeutsche Städte bereits vor der EU2-Erweiterung hohe Zahlen rumänischer und bulgarischer Staatsangehöriger registrierten.

²⁰ ebd., S. 7.

2.3 Zuwanderung aus den EU2-Staaten nach Dortmund

Die Zahl der Menschen, die aus Bulgarien und Rumänien nach Dortmund gekommen sind, ist seit den EU-Beitritten von 573 Ende 2006 auf 7.977 (+7.404) zum 31.12.2016 kontinuierlich gestiegen (Tabelle 3).

Tab. 3: Dortmund - Entwicklung der EU2-Bevölkerung 2008 bis 2016

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bulgarien	919	907	1.335	1.427	1.468	2.000	2.471	2.988	3.416
Rumänien	686	767	925	1.098	1.642	2.470	4.109	4.913	4.561
EU2 gesamt	1.605	1.674	2.260	2.525	3.110	4.470	6.580	7.901	7.977
Vgl. Vorjahr	11	69	586	265	585	1.360	2.110	1.321	76
Vgl. Vorjahr (%)	0,7	4,3	35,0	11,7	23,2	43,7	47,2	20,1	1,0

Quelle: dortmunder *statistik* auf Basis des Melderegisters

Wie die Bundeszahlen zeigen auch die Dortmunder Werte ein deutliches Wachstum in den Jahren 2014 und - etwas schwächer - 2015. Anders als auf Bundesebene stiegen die Zahlen in Dortmund aber bereits ein Jahr davor: sowohl was die absoluten als auch was die prozentuale Steigerung angeht, war 2013 das Jahr mit dem stärksten Wachstum nach 2014. Ende 2016 lag das Dortmunder Plus bei nur noch 1,0 Prozent und damit deutlich unterhalb des ebenfalls spürbar gesunkenen Bundeswertes von +17,2 Prozent.

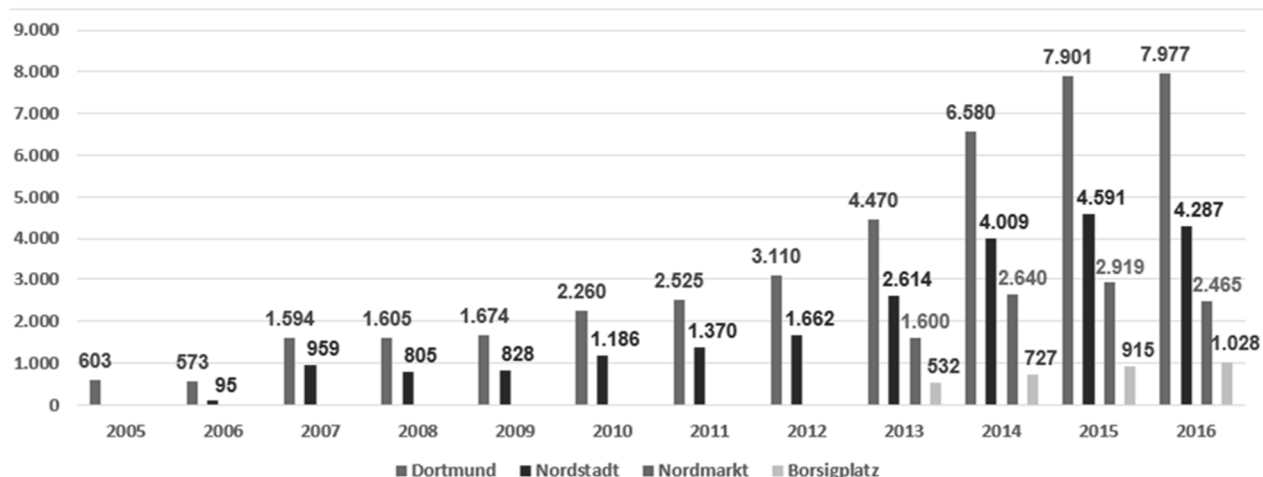
Hinzu kommen höhere Zuzugszahlen aus den von der Eurokrise betroffenen EU-Staaten. Die Zahl der aus Italien, Griechenland und Spanien stammenden Zuwander/innen ist im Zeitraum 2005 bis 2016 um insgesamt 3.399 gestiegen.

Räumliche Verteilung in Dortmund

Stadtweite Bevölkerungsanteile lassen die räumliche Verteilung innerhalb der Städte unberücksichtigt, die sich oft nicht gleichmäßig über das Stadtgebiet erstreckt, sondern in einem oder maximal wenigen Quartieren konzentriert. So verdichtet sich die EU2-Zuwanderung in Dortmund von Beginn an im Norden der Stadt: Seit 2007 ist regelmäßig über die Hälfte der stadtweit gemeldeten EU2-Bürger/innen in der Nordstadt und dort insbesondere in den benachbarten Sozialräumen Nordmarkt und Borsigplatz registriert.

Abb. 1: Menschen mit rumänischer oder bulgarischer Staatsangehörigkeit in Dortmund, Stadtbezirk IN-Nord und Sozialräumen Nordmarkt und Borsigplatz 2006 - 2016

(Jahreswerte: 31.12.; Monatswerte: Monatsende)



2013 bis 2015 war in den beiden Quartieren rund die Hälfte aller nach Dortmund zugewanderten Menschen aus Rumänien und Bulgarien gemeldet (Abb. 1). Ende 2016 war ihr Anteil auf 43,8 Prozent zurückgegangen, insbesondere im Bereich Nordmarkt sank die Zahl der Menschen aus Rumänien und Bulgarien um 454 Personen. Diese Verschiebung führt - mit Ausnahme von Huckarde in 2016 und Eving und Hörde in 2017 - zu steigenden Zahlen in den übrigen Stadtbezirken, in 2016 insbesondere in Brackel (+75) und Hörde (+65), in 2017 verstärkt in Innenstadt-Ost (+111) und Scharnhorst (+94).

Arbeitslosigkeit, SGB II- Bezug und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Der Dortmunder Sachstandsbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2017 fasst zusammen, dass sich die Integration der Menschen aus Rumänien und Bulgarien in den Arbeitsmarkt seit Ende 2013 positiv entwickelt und insgesamt der Quote der ausländischen Bevölkerung annähert²¹. Dennoch war die **Beschäftigungsquote** der EU2-Bevölkerung Ende 2016 insgesamt mit 34,6 Prozent (bundesweit: 57,0 Prozent) nur gut halb so hoch wie die der deutschen Bevölkerung mit 62,2 Prozent. Dieses Ergebnis kann ein Indiz dafür sein, dass die Beschäftigungsquote der rumänischen und der bulgarischen Staatsbürger/innen unter der der deutschen Bevölkerung bleiben wird.

Trotz insgesamt steigender Beschäftigungsquoten ist auch der **Anteil der Arbeitslosen** an der erwerbsfähigen EU2-Bevölkerung seit 2013 kontinuierlich angestiegen. Er lag im Oktober 2016 für die Gruppe der Bulgar/innen bei 13,8 Prozent und für die Gruppe der Rumän/innen bei 10,2 Prozent.

Ebenfalls angestiegen ist die **SGB II-Quote**. Während sie 2010 - bezogen auf die EU2-Bevölkerung insgesamt - noch bei knapp 10,0 Prozent lag, war sie bis Oktober 2016 auf 34,3 Prozent gestiegen und fiel bei den bulgarischen Staatsangehörigen mit 38,0 Prozent deutlich höher aus als bei den rumänischen mit 31,6 Prozent. Während sie bei den Bulgar/innen auf stabilem Niveau blieb, ist bei der rumänischen Bevölkerung ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen.

3. Weitere statistische Befunde und mögliche Effekte für die örtliche Ebene

Die Lebensbedingungen sind insbesondere in den großen Städten ständigen Veränderungsprozessen ausgesetzt. Um Handlungsbedarfe faktenbasiert zu identifizieren und auf dieser Basis sozialpolitische Initiativen und passgenaue, effektive Maßnahmen zu entwickeln, sind Akteure in Politik, Verwaltung und bei den freien Trägern auf verlässliche Informationen über solche Veränderungen und auf die konkrete Beschreibung von Problemlagen angewiesen. Dazu müssen Indikatoren sorgfältig ausgewählt und ebenso gewissenhaft ausgewertet werden. Nur so können valide Ergebnisse gewonnen werden.

²¹ Dortmunder Daten: Stadt Dortmund: 2017. S. 7 ff.

Auf Bundesebene liegen unterschiedliche statistische Auswertungen zur Beschreibung der mit der EU-Erweiterung einhergehenden Folgen vor, einige wurden bereits in Kapitel 2 erwähnt.

So veröffentlichte das **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** 2014 seinen Forschungsbericht „Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien“. Der Bericht bestätigt unter anderem, dass die Hauptzielländer der Abwanderung aus Bulgarien und Rumänien zunächst Italien und Spanien waren. Hier erreichte die Zuwanderung 2007 mit 284.805 EU2-Zuwander/innen in Italien und 228.973 EU2-Zuwander/innen in Spanien Höchstwerte. Danach fielen die Zahlen in beiden Staaten bis zum Jahr 2012 kontinuierlich ab auf 86.460 in Italien und 33.500 in Spanien. Dieser Effekt sei, so das BAMF, auf die in Italien und Spanien besonders spürbare Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen²². Da sich die Lebensbedingungen in den EU-2 Staaten denen der anderen EU-Staaten in den zurückliegenden Jahren kaum angenähert hätten, erfolge allerdings keine Rückkehr der EU2-Migrant/innen nach Bulgarien oder Rumänien, sondern eine Wanderungsbewegung in die übrigen Mitgliedstaaten, insbesondere nach Deutschland. Hier sei - vor allem seit 2010 - ein deutliches Zuwanderungsplus von 64.813 im Jahr 2007 auf 194.739 im Jahr 2013 zu verzeichnen. Der Bericht geht davon aus, dass dieser Wanderungsanstieg nicht anhalte, sondern infolge dynamischer Entwicklungen in den übrigen EU-Staaten mit „überwiegend kurzen bzw. temporär orientierten Wanderungsformen“ zu rechnen sei²³. Es sei daran erinnert, dass die Gruppe der in Dortmund registrierten EU2-Bürger/innen im Laufe des Jahres 2016 um gerade einmal 76 Personen gewachsen ist, gleichzeitig aber über das Jahr insgesamt 7.201 Zu- und Fortzüge registriert wurden. Das BAMF lässt offen, ob mit seiner salomonischen Formulierung diese enorme Wanderungsdynamik gemeint ist.

Der Bericht weist auch aus, dass unter den vor 2007 zugewanderten bulgarischen und rumänischen Arbeitskräften in Deutschland - also vor dem deutlichen Anstieg der Zuwanderungszahlen - ein großer Teil mittel bis hoch gebildet war. Im Jahr 2010 hatten 43,0 Prozent der Bulgar/innen und rund 50,0 Prozent der Rumän/innen ein mittleres, 34,0 Prozent bzw. 20 Prozent ein hohes Bildungsniveau²⁴. Im Zuge der Neuzuwanderung steige aber der Anteil der weniger Qualifizierten. Zukünftige Wanderungsprozesse sind dem Bericht nach nicht seriös abschätzbar. Allerdings belege die Frühjahrsbefragung des Eurobarometers 2013, dass sich rund die Hälfte der Menschen in den EU-2 Staaten mit dem Gedanken an einen Umzug in ein anderes EU-Land beschäftigt und mehr Informationen zu ihren Rechten wünsche, in einem anderem EU-Staat zu arbeiten.

Als Grundlage für ihr 2014 geschnürtes Hilfspaket zieht die Bundesregierung den **Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses** „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“ vom 27.08.2014 heran. Die dort erarbeiteten statistischen Befunde und der Abgleich mit der faktischen Situation in den Ankunftsstädten belegen die Notwendigkeit sorgfältig ausgewählter Indikatoren. Obwohl die kommunale Ebene mehrfach eingefordert hat, zur Abbildung des Anteils der EU2-Bevölkerung aktuelle Daten aus der jeweils aktuellen amtlichen Einwoh-

²² BAMF, 2014, S. 75.

²³ ebd., S. 150.

²⁴ ebd., S. 140.

nermeldestatistik der Zuzugsstädte heranzuziehen, bezieht sich der Bericht bei der Bewertung der Wanderungssalden auf Daten des Ausländerzentralregisters. Die AZR-Daten wurden in Kenntnis der Tatsache zugrunde gelegt, dass sie nicht ausreichend zeitnah erfasst sind und damit das Risiko einer deutlichen Untererfassung bergen. Das wird am Beispiel Dortmund klar: Während der Abschlussbericht der Staatssekretäre für das Jahr 2013 ein Wanderungsplus von 338 Personen aus Rumänien und Bulgarien ausweist, lag der Saldo tatsächlich bei 1.290 und damit fast vier Mal so hoch.

Einschätzungen des **IAB** - 1967 als Forschungseinrichtung der damaligen Bundesanstalt für Arbeit gegründet und seit 2004 Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit (BA) - bewerteten die Folgen der EU2-Zuwanderung zunächst pauschal als positiv: die Zuwander/innen aus Bulgarien und Rumänien seien in Deutschland gut integriert. Festgemacht wurde das an Belegen darüber, dass EU2-Zuwander/innen im bundesweiten Schnitt kaum mehr staatliche Transferleistungen bezogen oder arbeitslos waren als die Durchschnittsbevölkerung und deutlich weniger als die ausländische Bevölkerung. Außerdem würden wachsende Beschäftigungszahlen registriert. Der pauschalierenden Schlussfolgerung des IAB widersprachen die Zuzugsstädte in unterschiedlichen Fachveranstaltungen vehement. Dabei haben sie die vorgelegten Daten nie bestritten. Vor dem Hintergrund der dringend notwendigen Gelingensbedingungen für eine nachhaltige Integration der Neuzuwander/innen bezweifelten sie allerdings die Aussagekraft dieser wissenschaftlichen Schlussfolgerung. Denn der Befund, dass die EU2-Zuwander/innen gut integriert seien, lässt etliche Rahmenbedingungen außen vor. So übersieht das pauschalierende Fazit des IAB, dass viele EU2-Zugewanderte durchs Raster fallen: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte können häufig erst nach fünf Jahren ununterbrochenem, rechtmäßigem Aufenthalt überhaupt einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II begründen. Im Ergebnis ist ein großer Teil der Menschen weder erwerbstätig noch im Leistungsbezug und auch nicht arbeitslos gemeldet. Zunächst bestätigen sich die statistischen Grundkenntnisse, dass solche bundesweiten Durchschnittswerte allenfalls herangezogen werden können, um die Entwicklungen in einzelnen Zuzugsstädten am bundesweiten Durchschnitt zu messen und damit örtliche Abweichungen sichtbar zu machen. Eine pauschale Bewertung bundesdeutscher Durchschnittswerte verdeckt die unterschiedlichen Folgen der EU2-Zuwanderung vor Ort, die sich nicht nur für die städtischen Akteure stellen, sondern in erster Linie die Zuwandernden selbst und die Alteingesessenen in den Quartieren belasten. Insgesamt konterkarierten die Feststellungen des IAB, die von der Bundesebene gebetsmühlenartig wiederholt wurden, die Forderung der Zuzugsstädte nach einem gemeinsamen Handeln aller beteiligten Akteure über alle Ebenen. Besonders die in der „AG Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ des Deutschen Städtetages engagierten Städte forderten einen differenzierten und verantwortungsvollen Umgang mit den Folgen der EU2-Zuwanderung für die Stadtgesellschaft. Sie verlangten eine Identifizierung der realen Lebenssituation der Neuzuwander/innen und eine Beteiligung aller zuständigen Ebenen - insbesondere des Bundes - an einer Verantwortungsgemeinschaft, um gemeinsam Lösungsstrategien für eine Teilhabe der zuwandernden Menschen zu entwickeln, die aus prekären Lebensverhältnissen in die Zuzugsstädte kommen und auch dort mit schwierigen Situationen konfrontiert seien.

In den darauffolgenden Jahren legte das IAB differenziertere Analysen vor, einige Ergebnisse sind in Kapitel 2 zusammengefasst.

Was das Ziel gelingender Teilhabemöglichkeiten angeht, wies die **Bundesregierung** die Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen mit Hinweis auf die größtenteils gut integrierten Neuzuwander/innen und die zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarien zurück. So klärt die Bundeministerin für Arbeit und Soziales (BMAS) 2012 darüber auf, dass „gerade für nichterwerbsfähige Unionsbürger die Freizügigkeit in der Europäischen Union nicht uneingeschränkt gelte und ein Aufenthaltsrecht über mehr als drei Monate nur bestehe, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und Existenzmittel verfügten²⁵. In einem weiteren Schreiben weist das BMAS darauf hin, dass die Hauptverantwortung bei den Akteuren vor Ort liege. Dennoch werde in Zusammenarbeit unter anderem mit dem Bundesministerium des Innern (BMI) geprüft, wie zur Lösung der Problemlagen beigetragen werden könne²⁶. In einem Schreiben des BMI heißt es ergänzend: „Zuallererst sind die Kommunen und die Verantwortlichen vor Ort daher aufgerufen, das vorhandene rechtliche und finanzielle Instrumentarium auch einzusetzen“. Pauschalierende Zuschreibungen in Bezug auf EU2-Bürger/innen seien zu vermeiden²⁷. 2015 fasst das BMAS zusammen, dass aufgrund der Änderungen im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften vom 2. Dezember 2014 nur freizügigkeitsberechtigten EU-Zuwander/innen die Mehrzahl öffentlicher Leistungen zustünde. Diese gesetzliche Grundlage und die Regelungen zur Unterbindung von Missbrauch leisteten einen Beitrag zur Entlastung der öffentlichen Kassen. Dazu sei allerdings das Recht auch konsequent anzuwenden, Defizite im Verwaltungsvollzug seien zu beseitigen²⁸.

Diese Sichtweise ist als hartnäckiges Leugnen der Realität und als Abstreiten jedweder gemeinsamer Verantwortung sowie Ignoranz und Desinteresse gegenüber der kommunalen Realität zu werten.

Im Fazit bestätigen sich zwei Erkenntnisse:

1. **Die Identifizierung und Beschreibung der Lebenssituation zugewanderter EU2-Bürger/innen erfordert valide Indikatoren.** So greift die alleinige Betrachtung von Sozialindikatoren wie SGB II-, Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote zu kurz. Der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II, der immer dann gilt, wenn sich EU-Bürger/innen im Bundesgebiet ausschließlich zur Arbeitssuche aufhalten, führt dazu, dass eine nennenswerte, gleichwohl nicht konkret zu quantifizierende Gruppe nicht in den Systemen ankommt und folglich nicht in den betrachteten Zahlen erfasst ist. In diesem Kontext ist der oben genannte Befund der gelungenen Integration der nach Deutschland zugewanderten EU2-Bürger/innen zu bewerten. Das IAB stellt fest: „Die ökonomischen und sozialen Probleme konzentrieren sich auf einige strukturschwache Kommunen. Vor allem in Duisburg, Berlin und Dortmund sind

²⁵ Schreiben des BMAS, Dr. von der Leyen, an MdB Johannes Pflug vom 01.02.2012

²⁶ Schreiben des Staatssekretärs des BMAS, Gerd Hoofe, an den Deutschen Städtetag vom 04.07.2012

²⁷ Schreiben des Parlamentarische Staatssekretärs des BMI, Dr. Ole Schröder, an den Deutschen Städtetag vom 18.06.2012

²⁸ Schreiben des BMAS, Ministerialdirektorin Dr. Elisabeth Neifer-Porsch, an die Stadt Dortmund vom 26.05.2015

die Beschäftigungsquoten gering und die Arbeitslosenquoten hoch. In diesen Kommunen lebt eine große Gruppe, die weder erwerbstätig ist noch SGB-II-Leistungen bezieht“²⁹.

2. Die Identifizierung sozialer Problemlagen und ihrer Effekte erfordert kleinräumige Analysen. Die Zuwanderungsmonitore des IAB bestätigen zunehmend, was die Zuwanderungsstädte und die „AG Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ des Deutschen Städtetages bereits 2012 zusammenfassten:

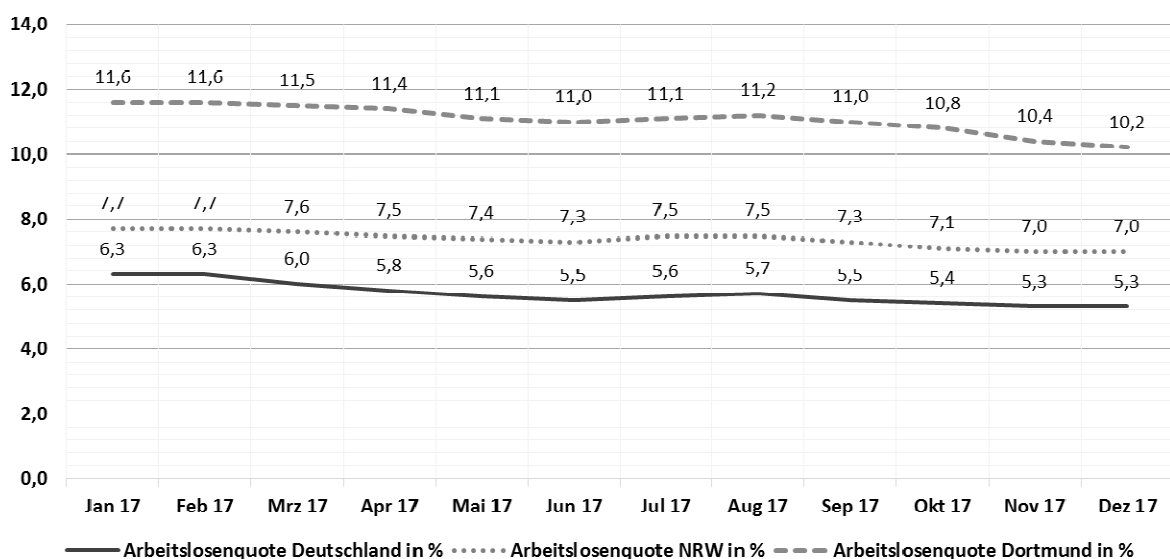
- Die EU2-Zuwanderung erfolgt nicht annähernd (gleich-)verteilt bundesweit, sondern verdichtet in einigen wenigen deutschen Städten (Berlin, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Frankfurt a.M., Gelsenkirchen, Hamburg, Hannover, Köln, Mannheim, München, Nürnberg, Offenbach, Saarbrücken, Stuttgart).
- Die Folgen sind in diesen Städten unterschiedlich bei hoher Korrelation mit der Aufnahmefähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte und den Qualifikationen der Zuwandernde. Für die nach Definition des IAB „strukturschwachen Städte“ zeichnen sich nach Angaben des Instituts trotz steigender Beschäftigung zentrale Problemfelder ab:
 - Ein großer Teil der EU2-Zuwander/innen hat keine abgeschlossene Berufsausbildung: In Dortmund z.B. hatte im Oktober 2016 jede/r zehnte Arbeitssuchende im SGB II-Bezug aus Bulgarien und Rumänien einen Berufsabschluss (11,1 Prozent der rumänischen und 8,3 Prozent der bulgarischen Arbeitssuchenden). In diesem Zusammenhang wird auf die sogenannten „Neets“ hingewiesen, nichterwerbstätige Jugendliche, die weder an Bildung noch an Weiterbildung teilnehmen („not in education, employment or training“ - NEET). Nach einer Eurostat-Erhebung liegt die Neet-Quote im EU-weiten Schnitt bei rund 12,0 Prozent der 15- bis 24-Jährigen, in Italien, Bulgarien und Kroatien dagegen bei rund 21,0 Prozent (zum Vergleich: Deutschland 6,2 Prozent).
 - Die SGB II-Quote steigt stetig an: In Dortmund lag sie 2010 bei knapp 10,0 Prozent, im Oktober 2016 bei gut 33,0 Prozent.
 - Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der EU2-Zuwander/innen weder berufstätig ist, noch Leistungen nach dem SGB II oder III erhält: In Dortmund ist für das Jahr 2016 - bei einer Erwerbstätigenquote von 34,6 Prozent und einer Leistungsempfängerquote von 34,3 Prozent - von rund 30 Prozent auszugehen, die weder erwerbstätig noch im Leistungsbezug waren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der abhängig Beschäftigten lediglich geringfügig beschäftigt ist.
- Der Effekt ist ein überdurchschnittlicher Anteil an EU-Bürger/innen, deren Lebenssituation von multikomplexen und existenziellen Problemlagen gekennzeichnet ist, die für Dortmund in den jährlichen Sachstandsberichten umfänglich beschrieben sind. Als zentrale Problemlagen lassen sich unter anderem zusammenfassen:

²⁹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Aktuelle Berichte. 2013. S. 2.

- ein fehlendes regelmäßiges und auskömmliches Familieneinkommen erfordert die Annahme jeglicher bezahlter Tätigkeit; das umfasst auch ausbeuterische Beschäftigung;
 - diese Notwendigkeit verhindert die regelmäßige Teilnahme an Sprachkursen und Qualifizierung, teilweise auch den Schulbesuch;
 - ohne regelmäßiges Familieneinkommen fehlt den Menschen die Möglichkeit auf faire Mietverträge; die Folge sind prekäre Wohnverhältnisse in ausbeuterischen Strukturen;
 - ebenso können Beiträge zur Krankenversicherung nicht gezahlt werden, das macht die Familien abhängig von der aus städtischen Mitteln finanzierten medizinischen Notversorgung.
- Häufig konzentriert sich die Zuwanderung außerdem auf wenige Ankunftsquartiere, in denen dann die skizzierten schwierigen Begleitumstände sichtbar werden.

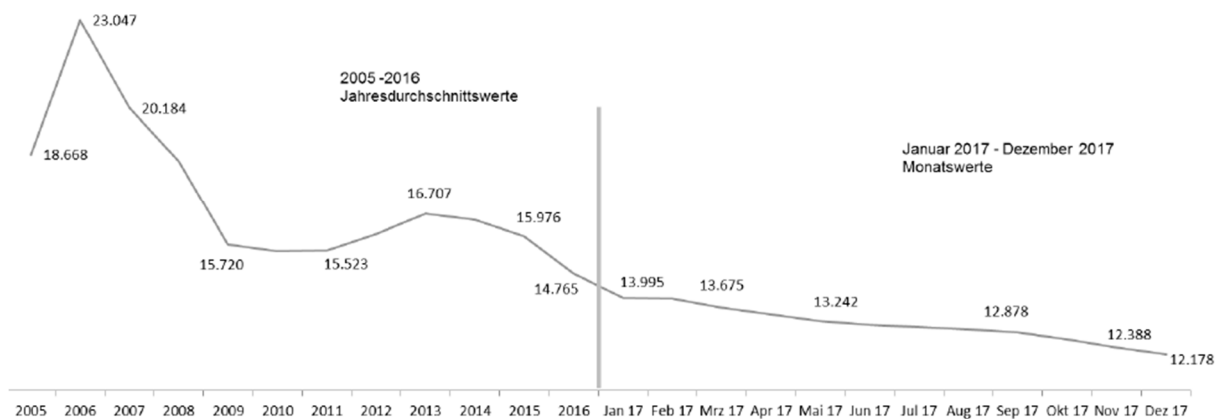
In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die vom IAB als „strukturschwach“ kategorisierten Städte sich in aller Regel dadurch auszeichnen, dass sie das Wegbrechen der Montanindustrie zu bewältigen haben, was ihnen unterschiedlich erfolgreich gelingt. Auch in Dortmund haben sich infolge von massiven Arbeitsplatzverlusten soziale Schief lagen verfestigt. Allerdings konnte hier ein erheblicher Teil des Strukturwandels durch die konsequente Umsetzung innovativer und zielgerichteter Konzepte bewältigt werden. Die Entwicklung Dortmunds zu einem Hochtechnologie- und Dienstleistungsstandort ist ein Beispiel dafür. Damit einher geht ein Wachstum im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung: Sie hat erstmals wieder das Beschäftigungsniveau der montanindustriellen Zeit erreicht und sogar leicht übertroffen. Diese Erfahrungen helfen den Städten, auch andere Herausforderungen zu meistern, wobei die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit - trotz positiver Entwicklungen vor allem in 2017 (vgl. Abbildungen 4 und 5) - zu den größten Herausforderungen gehört.

Abb. 4: Arbeitslosigkeit in Deutschland, NRW und Dortmund in % 2017 im Vergleich



Daten: Jobcenter Dortmund: Blitzlicht 12/2017. 2018. Darstellung: Eigene Darstellung.

Abb. 5: Bestand an Langzeitarbeitslosen im SGB II



Quelle: Jobcenter Dortmund. 2018.

4. Effekte der im Rahmen der Dortmunder Gesamtstrategie Neuzuwanderung aufgebauten Strukturen und Angebote

Das Grundlagenpapier „Kommunalisierung der Folgen von Regelungsdefiziten im EU-Erweiterungsprozess“ vom 9. März 2012 setzte die Folgen des EU-Erweiterungsprozesses für die Stadtgesellschaft auf die Tagesordnung nicht nur der örtlichen, sondern auch der Landes-, der Bundes- und der EU-Akteure. Die sich anschließende Diskussion bewirkte den Austausch über die faktischen Handlungsbedarfe in den Ankunftsquartieren der deutschen Städte über mögliche Lösungen, notwendige Schritte und die Frage nach den verantwortlichen Akteuren. Das führte auf den unterschiedlichen Ebenen in vielen, aber nicht in allen Bereichen zum Erfolg.

So konnten auf **örtlicher Ebene** Strukturen aufgebaut und Lösungsstrategien entwickelt werden, die so bis dahin nicht denkbar waren. Die Gründung und die herausragende Kooperation eines örtlichen Trägerverbundes aus der Stadt Dortmund und den freien Trägern ermöglichten in Dortmund ein Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen, die mehr und mehr zum Erfolg führen; die jährlichen Sachstandsberichte informieren regelmäßig zum jeweiligen Status.

Dabei war der **Beitrag des Landes** von entscheidender Bedeutung: Die von der Stadt Dortmund initiierten gemeinsamen Austausche der örtlichen Akteure und der Landesverwaltung ermöglichten es, ein gemeinsames Verständnis über Handlungsbedarfe und Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Auf dieser Basis konnten Wege erprobt und Ansätze zu Strategien weiterentwickelt werden. Dabei befürwortete Nordrhein-Westfalen nicht nur innovative Projektziele und -inhalte, das Land unterstützte die Entwicklungen zusätzlich auch durch neu entwickelte Förderprogramme. Herausragende Beispiele sind die Unterstützung der NRW-Städte mit hoher EU2-Zuwanderung durch die Förderung von Pilotprojekten zur „Stärkung der Erwerbsteilhabe von EU-Zuwander/innen“ und die Finanzierung des Einsatzes von Studierenden des dualen Bachelors „Armut und (Flüchtlings-)Migration“ der Fachhochschule

Dortmund bei Sozialträgern im Handlungsfeld Neuzuwanderung. Beide Ansätze werden aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds unterstützt.

In der von Dortmund initiierten und geleiteten „AG Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ beim **Deutschen Städtetag** hilft der über Kommunal- und Landesgrenzen hinausgehende bundesweite Blick dabei, Entwicklungen in ihrer Tragweite und Intensität zu bewerten und die Folgen einzuschätzen. Seit 2012 erarbeiten die Städtevertreter/innen hier Lösungsstrategien für die örtlichen Herausforderungen und Vorschläge für die Unterstützung durch die verantwortliche Bundesebene. Das führte bisher bedingt zum Erfolg. Zwar konnte im Februar 2013 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Thema eingerichtet werden, deren Abschlussbericht zu notwendigen Handlungsanforderungen an die Bundesregierung bereits im November desselben Jahres von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz beschlossen wurde. Allerdings konzentrierte sich der daraufhin von der **Bundesregierung** eingesetzte Staatssekretärsausschuss im Wesentlichen auf die Umschichtung bereits vorhandener Fördermittel und die Unterstützung ordnungsrechtlicher Instrumente. An den real existierenden Bedarfen der neuzuwandernden Menschen, den Sorgen der Alteingesessenen und der Akteure in den Ankunftsquartieren setzen diese Unterstützungsleistungen nicht an. Die dringend notwendige Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration der Neuzuwander/innen thematisierte der Staatssekretärsausschuss in seinem Abschlussbericht aus September 2014 trotz massiver Intervention der AG des Deutschen Städtetages nicht. Auch hat die im vorgelegten Abschlussdokument der Bundesregierung zugesagte Evaluation der Maßnahmen des Bundes bis heute nicht stattgefunden. Einzig die Umsetzung und Begleitung des EHAP-Programms erfolgt im engen Austausch mit dem Deutschen Städtetag und Vertreter/innen der umsetzenden Projektträger und der Städte. Insgesamt weigert sich die Bundesregierung beharrlich zur Kenntnis zu nehmen, dass die Menschen, die durch alle Raster fallen - allen ordnungsrechtlichen Interventionen zum Trotz - bleiben werden und dass an ihrer Integration kein Weg vorbei führt. Diese Weigerung ist auch die Grundlage dafür, sich - abgesehen von EHAP - nicht an einer nachhaltigen Lösung der Probleme zu beteiligen. Erst eine nachhaltige Veränderung in den Herkunftsländern würde Abhilfen schaffen. Sie ist aber aktuell weiter entfernt denn je.

Auf **EU-Ebene** konnte erreicht werden, dass die Folgen der EU-Osterweiterung auch aus Sicht der Städte diskutiert werden, in denen die EU-Binnenwanderung ankommt. 2014 fiel auf Einladung der Stadt Dortmund der Startschuss für einen Austausch der Europäischen Kommission mit Akteuren der NRW-Städte mit hoher EU2-Zuwanderung und des Landes Nordrhein-Westfalen sowie Vertreter/innen der Dortmunder freien Träger. Ergebnis war auch hier die Verständigung darüber, dass die EU-Zuwanderung mit komplexen Handlungsanforderungen auf örtlicher, aber auch auf überörtlicher Ebene einhergeht. Es folgte ein Dialogformat, in dessen Rahmen sich die Europäische Kommission mit europäischen Städten zu den Folgen der EU-Binnenwanderung und guten Lösungsansätzen austauscht. Ziel der Europäischen Kommission ist dabei der Transfer guter Ansätze, die Professionalisierung der Akteure und die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsstaaten. Bisher konnten aus der Kooperation mit der Europäischen Kommission Interkulturelle Trainings für 48 Fachleute der Sozialen Arbeit in Dortmund, vier Trainings Interkultureller Mediatoren und zwei transnationale Austausche mit Plovdiv realisiert werden. Allerdings fehlt weiterhin eine nachhaltige Intervention der europäischen Ebene gegenüber den Herkunftsländern.

Im Rahmen der beschriebenen Kooperationen auf örtlicher und überörtlicher Ebene können als Meilensteine zusammengefasst werden:

Kooperation und Kommunikation auf örtlicher Ebene: „Dortmunder Netzwerk EU-Zuwanderung“ (ehem. "Roma-Netzwerk")

- 2011 von Stadt Dortmund und freien Trägern gegründet, gemeinsame Geschäftsführung der Stadt und der freien Träger;
- Aktuell 70 Mitglieder (Verwaltung, AGV, Vereine, Polizei, DGB, Kammern, Krankenhäuser, KVen, Mieterverein, ...); sieben thematische Fachgruppen (Kinder/Jugendliche, Bildung, Qualifizierung, Arbeit, Sprache, Gesundheit, Wohnen, ...)
- aus kommunalen und Trägerressourcen finanziert
(Zuständigkeit/GF: Sozialdezernat, Caritas, Diakonie)

Kooperation und Kommunikation über die Ebenen: Austausch mit dem Land NRW

- 2011 auf Initiative des Sozialdezernats gestartet;
- Ergebnis sind die InterMAG Zuwanderung und der Austausch in der Staatskanzlei zur Erarbeitung landesweiter Lösungsstrategien der EU2-Zuwanderungsstädte und des Landes NRW
- aus kommunalen Ressourcen finanziert
(Zuständigkeit: Sozialdezernentin)

Zugang zu medizinischer Versorgung: Sprechstunde für nicht krankenversicherte Kinder

- 2011 vom Gesundheitsdienst für Kinder und Jugendliche des Gesundheitsamtes eingerichtet
- Ziele: Vorsorgeuntersuchungen, Impfungen, Untersuchungen bei akuten Erkrankungen, Ausgabe von Medikamenten und Rezepten für benötigte Medikamente/Hilfsmittel, Beratung und Vermittlung in weitere Angebote
- aus kommunalen Mitteln finanziert
(Zuständigkeit: städtisches Gesundheitsamt)

Zugang zu medizinischer Versorgung: Gynäkologische Sprechstunde für (schwangere) Frauen mit fehlendem oder ungeklärtem Krankenversicherungsschutz

- 2012 vom Gesundheitsdienst für Kinder und Jugendliche des Gesundheitsamtes eingerichtet
- Ziele: Untersuchung und Behandlung bei sexuell übertragbaren Erkrankungen, Basis-Schwangerschaftsvorsorgeuntersuchungen, Ausstellung von Privatrezepten für die Empfängnisverhütung, Vergabe von Medikamenten, Beratung und Vermittlung in weitere Angebote.
- aus kommunalen Mitteln finanziert
(Zuständigkeit: städtisches Gesundheitsamt)

Kooperation, Kommunikation und Koordination über die Ebenen: „AG Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ beim und Deutschen Städtetag

- 2012 gegründet auf Initiative der Stadt Dortmund (Leitung: Dortmunder Sozialdezernentin);
- Arbeitsgruppe der deutschen EU2-Zuwanderungsstädte, bundesweit besetzt (u.a. Berlin, Bremerhaven, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Hamburg, Hannover, Köln, Mannheim, München, Nürnberg, Offenbach, Saarbrücken);
- Ziele: Erarbeiten von Lösungsmöglichkeiten, Einfordern der Unterstützung des Bundes
- erarbeitet aus Ressourcen der Städte und des DST
(Zuständigkeit: Sozialdezernentin)

Kooperation, Kommunikation und Koordination auf örtlicher Ebene: "Handlungsrahmen EU2-Zuwanderung"

- 2012 bis 2013 als handlungsleitende Grundlage vom Sozialdezernat gemeinsam mit freien Trägern entwickelt;
- Ziele: Identifizieren der zentralen Handlungsbedarfe und Entwickeln konkreter Lösungsansätze
- Ergebnis: sechs Lösungsszenarien zur Unterstützung der Teilhabe von EU2-Bürger/innen in Dortmund, der verantwortlichen Akteure und Ebenen und der jeweiligen nächsten Handlungsschritte
- aus KOMM IN NRW-Mitteln finanziert
(Zuständigkeit: Sozialdezernat)

Kooperation, Kommunikation und Koordination über die Ebenen: Bund-Länder-AG „Armutswanderung aus Osteuropa“

- 02/2013 Erste Sitzung der Bund-Länder-AG „Armutswanderung aus Osteuropa“ auf Initiative von Hamburg in enger Kooperation mit der DST-AG
- Sitzungen von fünf U-AG der BL-AG zu unterschiedlichen Themen der EU2-Zuwanderung bis September 2013
- Ziel: Erarbeiten faktenbasierter Lösungsstrategien und Einfordern der Unterstützung durch die Bundesebene; Abschlussbericht der BL-AG: September 2013
- aus kommunalen Mitteln finanziert
(Zuständigkeit: Sozialdezernentin)

Professionalisieren der Sozialen Arbeit im Handlungsfeld Neuzuwanderung: Einsatz der Studierenden des Dualen Bachelors „Armut und (Flüchtlings-) Migration“ in der Sozialen Arbeit im Handlungsfeld Neuzuwanderung

- 2013 in Kooperation des Sozialdezernats und der FH Dortmund - FB Angewandte Sozialwissenschaften - entwickelt; Start: WiSe 2014;
- Ziele: Neue Zugänge der Sozialen Arbeit zu Menschen in prekärsten Lebenslagen; Verbesserung ihrer Lebenslage, Qualifizierung von Studierenden mit Migrationshintergrund und der sozialen Arbeit, Fachkräfteentwicklung; Koordinierung über die „Planungsgruppe Dualer Studiengang
- aus Landes-ESF-Mitteln finanziert
(Zuständigkeit: Sozialdezernat)

Kooperation, Kommunikation und Koordination über die Ebenen: Befassung der Arbeits- und Sozialministerkonferenz auf Bundesebene

- 11/2013: ASMK-Beschluss auf Grundlage des Abschlussbericht der BL-AG Armuts- und Sozialministerkonferenz auf Bundesebene
(Zuständigkeit: Sozialdezernat)

Verbessern der Zugänge zum Arbeitsmarkt: Stärkung der Erwerbsteilhabe von EU-Zuwander/innen

- 2014 auf Basis des „Handlungsrahmen EU2-Zuwanderung“ entwickeltes trägerübergreifendes Gesamtangebot bestehend aus
 - Aufsuchender Sozialer Arbeit und Beratung
 - Institutioneller Sozialer Arbeit
 - Kompetenzfeststellung
 - Deutschförderung (bis 12/2015)
 - Niedrigschwelliger Begegnungsmöglichkeit (bis 12/2015)
- Ziele: trägerübergreifende Unterstützung der Erwerbsteilhabe von Neu-Bürger/innen in Dortmund;
- aus ESF-Mitteln finanziert (seit 2017: Starke Quartiere - starke Menschen)
(Zuständigkeit: Sozialdezernat)

Kooperation, Kommunikation und Koordination auf örtlicher Ebene: „Dortmunder Gesamtstrategie Neuzuwanderung“ (ehemals: „Gesamtstrategie EU2-Zuwanderung“)

- 2014 auf Basis des „Handlungsrahmen EU2-Zuwanderung“ fortentwickeltes trägerübergreifendes, strategisches Konzept
- Ziele: ebenen- und trägerübergreifende Kommunikations-, Koordinierungs- und Steuerungsstruktur zur Entwicklung eines Gesamtangebots zur Unterstützung der Teilhabe von Neu-Bürger/innen in Dortmund;
- aus kommunalen Ressourcen und ESF-Mitteln finanziert
(Zuständigkeit: Sozialdezernat in Koop. mit Jugenddezernat)

Kooperation, Kommunikation und Koordination auf örtlicher Ebene: Anlaufstelle "Willkommen Europa"

- 2014 eröffnete trägerübergreifende Anlaufstelle zur Umsetzung des Teilhabe-Konzepts für Neu-Bürger/innen in Dortmund;
- Eingebunden in die "Dortmunder Gesamtstrategie EU2-Zuwanderung"; Umsetzung gemeinsam mit den Regelangeboten, Projekten (BIWAQ-Projekt „LOG-IN“, EHAP-Projekt „ACASA“, JustiQ u.a.), der Arbeitsverwaltung und den og. Fachgruppen
- Ziele: Verbesserung der Lebensperspektiven von EU-Bürger/innen durch eine Förderkette aus kultur-/sprachkompetenter aufsuchender Arbeit, Kompetenzfeststellung, beruflicher Qualifizierung, Deutschkursen, Erwerbsintegration und Begleitung der Arbeitsgeber- und der Arbeitnehmerseite;
- aus ESF/SQ-sM-Mitteln finanziert
(Zuständigkeit: Trägerverbund/Sozialdezernat)

Kooperation, Kommunikation und Koordination über die Ebenen: Austauschformate mit der Europäischen Kommission

- seit 2014 regelmäßige Austausche mit der EU-Ebene;
- Ziel: Einfordern von Hilfen der EU-Ebene insbesondere zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Herkunftsländern;
- Ergebnis: u.a. EU-Programm "ROMACT" (Finanzierung interkultureller Schulungen, Trainings und transnationaler Austausche)
- aus kommunalen Ressourcen finanziert
(Zuständigkeit: Sozialdezernentin)

Kooperation, Kommunikation und Koordination über die Ebenen: Staatssekretärsausschuss zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“

- 2014 konstituiert als Folge des ASMK-Beschlusses aus 11/2013
- Ziel: Hilfspaket des Bundes zur Unterstützung der Städte mit hoher EU2-Zuwanderung;
- Ergebnis: Abschlussbericht „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“

Verbessern der Zugänge zum Arbeitsmarkt: „LOGIN - Rechtskreisübergreifendes Mobiles Integrations- und Ausbildungscoaching“

- 2015 gestartet im Trägerverbund von GrünBau gGmbH und dobeq GmbH
- Ziel: mobiles Integrations-/Ausbildungscoaching für junge EU-Zugewanderte zwischen 18 und 27 Jahren ohne Schul- und/oder Berufsabschluss
- aus Mitteln des BMAS und des Europäischen Sozialfonds im Rahmen der ESF-Integrationsrichtlinie Bund, im Handlungsschwerpunkt Integration statt Ausgrenzung (IsA) finanziert
(Zuständigkeit: GrünBau gGmbH und dobeq GmbH)

Verbessern der Zugänge zum Arbeitsmarkt: „Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier (BIWAQ) - Teilprojekte ‚Faire Arbeit und gutes Wohnen in den Quartieren Nordmarkt, Hafen und Borsigplatz für Neuzugewanderte Ü 27‘

- 2015 gestartet im Trägerverbund aus der GrünBau gGmbH, dem Diakonischen Werk Dortmund und Lünen e.V. und der dobeq GmbH
- Ziel: Brückenbau für problembelastete Neuzugewanderte über 27 Jahren in faire Arbeit und in gutes Wohnen
- aus Mitteln des ESF-Bundesprogramms „Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier“ (BIWAQ) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und des Europäischen Sozialfonds finanziert (Zuständigkeit: GrünBau gGmbH und Wirtschaftsförderung)

Verbessern der Deutschförderung: Sozialpädagogisch begleitete Integrationskurse für bildungsferne EU-Zuwanderer in prekären Lebenslagen (SPBI)

- 2015 auf Initiative der Städte Berlin, Dortmund, Duisburg und München eingerichtet, Durchführung durch vier Sprachkursträger (VHS, Projekt Deutsch Lernen (pdL)“, „Internationaler Bund – Freier Träger der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit e. V. (IB)“ und „Stadtteil-Schule Dortmund e. V.“);
- Ziele: kostenfreie Integrationskurse für Zugewanderte aus den EU-2- und den EU-8-Staaten und aus südeuropäischen EU-Ländern sowie sozialpädagogische Begleitung
- Ausgabe der Berechtigungsscheine über die Anlaufstelle Willkommen Europa
- aus Bamf-Mitteln finanziert (2016 Finanzierung eingestellt) (Zuständigkeit: Sprachkursträger und Anlaufstelle Willkommen Europa)

Verbessern der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern: „Transnationale Kooperation Dortmund-Plovdiv“

- 2015 auf Basis vorangegangener Austausch gestartete transnationale Kooperation mit der Gemeinde Plovdiv/Bulgarien und bulgarischen NGO
- Ziele: Aufbau eines institutionalisierten Fachkräfteaustausches Plovdiv/Dortmund, eines Konsultationszentrums in Plovdiv/Stolipinovo und Stärkung von Sozialbetrieben in Plovdiv/Stolipinovo
- aus ERASMUS- und ROMACT-Mitteln und Ressourcen des Trägerverbundes (Zuständigkeit: Sozialdezernat und Trägerverbund)

Verbessern der Zugänge zu den Angeboten für EU2-Zuwander/innen: „ACASA in Dortmund“

- seit 2016 im Trägerverbund des Diakonischen Werks Dortmund und Lünen (Antragstellung und Projektleitung) gemeinsam mit: AWO Unterbezirk Dortmund, Caritasverband Dortmund e.V., GrünBau gGmbH und Planerladen e.V.
- Ziel: aufsuchende muttersprachliche Beratung durch bei den Trägern eingesetzte Fachkräfte als Brücke in die vorhandenen Angebotsstrukturen
- Eingebunden in die Anlaufstelle Willkommen Europa
- aus Mitteln des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP) finanziert
(Zuständigkeit: Diakonisches Werk Dortmund und Lünen)

Verbessern des Krankenversicherungsschutzes: „Clearingstelle Gesundheit“

- 2016 auf Initiative der Dortmunder Gesundheitsverwaltung in Trägerschaft des Sozialen Zentrums eröffnet; Umsetzung in Kooperation mit sechs Versicherern (AOK, BKK, KKH, KBS, IKK, Continentale Krankenversicherung)
- Ziele: Klärung des Krankenversicherungsstatus, Identifizierung der individuellen Voraussetzungen für den Übergang in eine Krankenversicherung, Reaktivierung bereits existierender Versicherungen durch Beratung, Info-Veranstaltungen, aufsuchende Arbeit/Begleitung
- aus Landesmitteln (MGEPA) finanziert
(Zuständigkeit: Soziales Zentrum in Kooperation mit dem Gesundheitsamt)

Kooperation, Kommunikation und Koordination über die Ebenen: Begleitgruppe und Fokusgruppe des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP)

- 2016 vom Bund eingerichtete Arbeitsgremien des Bundes besetzt mit Vertreter/innen des Bundes, der umsetzenden Träger und des Deutschen Städtetages sowie der Dortmunder Sozialdezernentin in ihrer Funktion als Vorsitzende der AG des Deutschen Städtetages
- Ziel: Optimierung und Effizienzsteigerung des EHAP
- aus Mitteln des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP); Teilnahme: aus städtische Ressourcen
(Zuständigkeit: Sozialdezernentin, für die Fokusgruppe gemeinsam mit der Diakonie Dortmund und Lünen gGmbH)

Entwickeln eines bedarfslagenorientierten Ansatzes gegen Armut und Ausgrenzung im Quartier - "Einwanderung gestalten"

- seit 2017 wissenschaftlich begleiteter Prozess zur Entwicklung verbindlicher Kooperationsvereinbarungen der zentralen Akteure (Stadt DO, Arbeitsverwaltung, freie Träger u.a.)
- Ziele: Definition bedarfslagenorientierter Förderketten, der Zusammenarbeit und der jeweiligen Beiträge der Akteure; Perspektive: vom zielgruppen- zum bedarfslagenorientierten Ansatz gegen Armut und Ausgrenzung im Quartier
- aus Landesmitteln finanziert
(Zuständigkeit: Sozialdezernat)

Verbessern der Zugänge zu den Angeboten für EU2-Zuwander/innen: „Entwickeln, Koordinieren und Erschließen der Dortmunder Zielgruppen-Angebote für EU2-Zuwander/innen in prekärsten Lebenssituationen“

- seit 2017 verbessertes Koordinieren/Steuern/Erschließen der Dortmunder Zielgruppen-Angebote für EU-Zuwander/innen in prekären Lebenssituationen
- Ziel: qualifiziertes trägerübergreifendes Schnittstellenmanagement
- aus Landesmitteln - Integrationsleistungen für Städte mit hoher EU2-Zuwanderung - finanziert
(Zuständigkeit: Sozialdezernat gemeinsam mit Trägerverbund)

Verbessern der Wohnungszugänge: Wohnungszugangsstrategie und soziale Wohnraumbewirtschaftung

- Start: April 2018; Erprobung der in Federführung des Sozialdezernats entwickelten trägerübergreifenden sozialen Wohnungsvermittlung und -begleitung kombiniert mit Beschäftigungsmaßnahmen; in Ergänzung der städtischen Ankaufstrategie; Beratung und Begleitung der Mieter- und der Vermieterseite
- Ziele: Verbesserung der Wohnraumversorgung der am Wohnungsmarkt besonders stark benachteiligten Haushalte, nachhaltige und eigenfinanzierte Wohnraumversorgung für diese Haushalte, Stabilisierung von Hausgemeinschaften und Quartiere
- aus Landesmitteln („Aktionsplans gegen Obdachlosigkeit“) finanziert
(Zuständigkeit: GrünBau/Sozialdezernat)

Allein für diese zentralen Projekte unter Federführung oder unter maßgeblicher Beteiligung der Stadt Dortmund wurden seit 2012 Landes-, Bundes- und EU-Fördermittel in Höhe von knapp 12,9 Mio. Euro akquiriert (Stand April 2018).

Hinzu kommen weitere Aktivitäten in den Bereichen Bildung, Sprachförderung, Ehrenamt, nachbarschaftliches Zusammenleben, Kinder und Jugendliche u.a., die - vernetzt mit der Gesamtstrategie Neuzuwanderung - vom Dortmunder Trägerverbund umgesetzt werden und die hier genannten zentralen Maßnahmen flankieren.

5. Fazit und Ausblick: Es bleiben Handlungsbedarfe

Im Rahmen der EU2-Zuwanderung kommen Menschen mit guten beruflichen Qualifikationen nach Deutschland. In Anbetracht der Tatsache, dass der Arbeitsmarkt ein wichtiger Integrationsmotor ist, brauchen sie in unseren Städten meist wenige strukturierte Hilfen, die im Wesentlichen arbeitsweltbezogene Deutschkurse und die Anerkennung ihrer formalen Bildungs- und Berufsabschlüsse umfassen. Es wandern aber auch Menschen mit erheblichem Armutsrisiko zu. Sie lebten im Herkunftsland in prekärsten Verhältnissen und haben auch in Deutschland kaum Voraussetzungen für echte Chancen am Arbeitsmarkt. Ihre Zuwanderung trägt die unerledigten und komplexen sozialen Fragestellungen und die resultierenden Problemlagen in die Ankunftsquartiere und führt dort zu massiven Herausforderungen.

Dieses Phänomen muss als Resultat des in der EU und global existierenden Armutsgefälles zur Kenntnis genommen werden.

Im Rückblick bleibt festzuhalten, dass die Folgen der Neuzuwanderung aus den EU2-Staaten in Dortmund den örtlichen Diskurs beeinflusst haben. Die Effekte europäischer Politik wurden vor Ort deutlich sichtbar, genau dort, wo die Menschen ohnehin mit sozialen Schieflagen konfrontiert sind. Um die Konsequenzen abzumildern, haben die Dortmunder Akteure ein Handlungsprogramm aufgelegt. Dafür waren, das beschreiben bereits die Dortmunder Sachstandsberichte, Aushandlungsprozesse notwendig, die nicht immer einfach waren. Der entwickelte Konsens besagt, dass die Dortmunder Träger alle Menschen unterstützen werden, die auf Dauer in Dortmund bleiben und aktiv und regelkonform gute Teilhabeperspektiven für sich und ihre Familie entwickeln möchten. Das ist ein guter und ein wichtiger Konsens, der gleichermaßen Richtschnur für die auf örtlicher Ebene zu gestaltenden Rahmenbedingungen ist. Denn die Zuwanderung nach Deutschland wird anhalten und ein Großteil der Menschen wird bleiben. Zu ihrer Integration gibt es keine vernünftige Alternative, will man die Bildung von Parallelgesellschaften nicht aktiv forcieren und Spannungen in den Nachbarschaften weiter befördern.

Um diesen örtlich erreichten Konsens zu konkreten Teilhabestrategien zu entwickeln braucht es allerdings neben den bereits vorhandenen guten Konzepten und praxiserprobten Integrationsangeboten zwingend auch Rahmenbedingungen, die ihre nachhaltige Umsetzung ermöglichen. Dabei beziehen sich die formulierten Forderungen ausschließlich auf die bereits in der Einleitung genannten Aktivitäten zur Unterstützung nachhaltiger gesellschaftlicher Teilhabeperspektiven. Weitere Aspekte werden in anderen Berichtszusammenhängen dargelegt.

5.1 Herausforderungen für die örtliche Ebene

Der Austausch der in der „AG Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ des Deutschen Städtetages engagierten Städte und die unter Ziffer 2. zusammengefasste Auswertung der verfügbaren Statistik belegen, dass die Zuwanderung von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen in den deutschen Ankunftsquartieren mit unterschiedlichen Effekten einhergeht. Dennoch sind die hier zusammengefassten Teilhabebarrieren in unterschiedlicher Intensität quer durch Deutschland bekannt.

Fazit ist: Es bleiben Herausforderungen, die auf kommunaler Ebene nicht gelöst werden können. Sie erfordern die Unterstützung der Landes-, insbesondere aber der Bundes- und der EU-Ebene. Aus Dortmunder Sicht lassen sich die zentralen Problemstellungen wie folgt zusammenfassen³⁰:

1. Wegen der fehlenden Existenzsicherung wird die Lebenssituation vieler Zugewanderter mit zunehmender Aufenthaltsdauer schwieriger

EU2-Zuwander/innen, die dauerhaft in Dortmund bleiben möchten und für ihre Familien faire Zukunfts- und Lebensperspektiven erarbeiten möchten, sind mit komplexen Problemlagen konfrontiert, die zu ebenso vielschichtigen und teilweise existenziellen Notlagen führen. Betroffen sind genau die Menschen, die als Zielgruppe im Fokus der aufgebauten Angebote stehen. Hier braucht es Lösungen zur Existenzsicherung.

2. Der Lebensalltag hindert auch engagierte Menschen an der eigenen Qualifizierung

Ihre ungesicherte Existenz zwingt die Menschen, jede Gelegenheit zur Sicherung ihrer Existenz zu ergreifen. Das schließt ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zu jeder Tages- und Nachtzeit ein. Eine regelmäßige Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen ist so nicht möglich. Notwendig sind Kombimaßnahmen aus Qualifizierung und Verdienstmöglichkeit.

3. Es fehlen Angebote zur sprachlichen und beruflichen Qualifizierung als zentrale Teilhabe Voraussetzungen

Seitdem der Bund die Finanzierung der kostenlosen und sozialpädagogisch begleiteten Integrationskurse für EU-Zuwander/innen eingestellt hat, gibt es faktisch keine passgenauen und kostenlosen Angebote, die mit einem Zertifikat abschließen. Die Finanzierung der erfolgreich erprobten Kursmaßnahmen des Bundes muss fortgesetzt werden.

4. Am Ende auch erfolgreicher Förderketten zur Erwerbsintegration fehlen Arbeitsplätze

Wie erfolgreich aufgebaute Qualifizierungsketten auch sein mögen: am Ende fehlen Arbeitsplätze. Ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor, der Angebote auch für EU-Zuwander/innen umfasst, bleibt dringend notwendig, vor allem für die erste Generation.

5. Durch Handlungskonzepte zwischen Repression und Hilfe muss Abhängigkeits- und Ausbeutungsstrukturen der Boden entzogen werden

Wenn es nicht gelingt, den Zuwandernden umfassende und passgenau ausgerichtete Hilfen in den Bereichen Arbeit, Wohnen und Bildung zu bieten und gleichzeitig Ausbeutungsstrukturen zu bekämpfen, werden kriminelle Strukturen die Gewinner sein und die Quartiere in ihrer Gesamtheit - Neuzuwander/innen und Alteingesessene - die Verlierer. Das kann nur durch effektives Zusammenwirken aller Maßnahmen auf allen verantwortlichen Ebenen verhindert werden.

³⁰ Vgl. Stadt Dortmund: Sachstandbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2017. 2017. S 3ff.

6. Nicht privilegierte Zuwandernde bringen Problemlagen in die Ankunftsquartiere mit - es braucht zielgerichtete sozialräumliche Hilfen

Zielquartiere wie die Dortmunder Nordstadt verfügen meist über engagierte Netzwerke öffentlicher und freier Akteure, deren Angebote Integrationsleistungen für die Städte und letztendlich für NRW und Deutschland erbringen. Die Stabilisierung dieser Quartiere und ihrer Integrationsleistungen ist Aufgabe einer Verantwortungsgemeinschaft über alle Ebenen.

7. Konsequente Weiterentwicklung und Verankerung guter Ansätze und weitere Initiativen bei Angebotslücken

Zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe braucht es gut wirkende Ansätze zur (niedrigschwiligen) Beratung von Familien, zur Bildungsintegration, zur Sprachförderung und zur Erwerbsteilhabe. Solche von den Akteuren entwickelten Angebote müssen lückenlos mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet sein.

8. Die örtlichen Akteure müssen finanziell gut ausgestattet sein

Nach aktueller Prognose für das Haushaltsjahr 2017 belaufen sich die Kosten, die aus der EU2-Zuwanderung nach Dortmund unter anderem in den Bereichen Gesundheit, Wohnen, Soziales, Schule, Jugend und Arbeit resultieren, für den städtischen Haushalt auf über 13,7 Mio. Euro. Die Konzerntöchter werden voraussichtlich weitere 1,5 Mio. Euro aufwenden. Darin sind die Kosten für eine gelingende Integration noch nicht berücksichtigt.

Das IAB hat bereits 2013 gefordert, die von den Folgen der EU2-Zuwanderung besonders betroffenen Städte mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt zu unterstützen. Dazu schlägt das IAB vor, die Anteile der SGB-II-Leistungsbezieher/innen mit bulgarischer und rumänischer Staatsangehörigkeit und geleistete Zahlungen nach dem SGB XII als Kriterien zugrunde zu legen.³¹ Auch der Deutsche Städtetag hat mit seinen am 12.09.2017 vom Präsidium des Deutschen Städtetages beschlossenen „Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung“ Hilfen aus Bund und Ländern für Städte und Regionen, die hohe Lasten zu tragen haben, gefordert.

Die „AG Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ des Deutschen Städtetages erarbeitet aktuell konkrete und über die bereits vorgelegten Vorschläge hinausgehende Lösungsstrategien, die dann der Bundesregierung vorzulegen sind.

5.2 Konkrete Forderungen

Die hier formulierten Forderungen an die Landes-, die Bundes- und die EU-Ebene benennen die notwendige Unterstützung zu den im vorliegenden Bericht beschriebenen Problemlagen. Dabei wird als selbstverständlich vorausgesetzt, dass die Umsetzung erforderlicher Hilfen in diesem Feld zusätzlich sein muss und nicht dazu führen darf, dass an anderer Stelle eingespart wird.

³¹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Aktuelle Berichte. 2013. S. 2.

5.2.1 Konkrete Forderungen an die Landesebene

1. Finanzielle Beteiligung an den auf kommunaler Ebene entstehenden Lasten

Die EU2-Zuwanderungsstädte finanzieren die aus der EU2-Zuwanderung in den Regelsystemen entstehenden Mehraufwendungen aus ihren kommunalen Haushalten. In Dortmund summieren sich die in den Verwaltungsbereichen Gesundheit, Jugend, Arbeit (Jobcenter), Schule, Soziales, Wohnen Ordnung und Entsorgung und bei den Konzerntöchtern entstehenden Ausgaben im Jahr 2017 auf rund 15,2 Mio. Euro für das laufende Jahr. Für das Jahr 2018 ist mit Ausgaben in ähnlicher Höhe zu rechnen. Die Gesamtausgaben von über 15,0 Mio. Euro müssen bei der landesseitigen Bereitstellung von Fördermitteln in voller Höhe als Eigenanteil der Kommune angerechnet werden.

2. Fortsetzung des Austausches mit den Zuwanderungskommunen

Die Vergangenheit belegt, dass die gute Kooperation der Kommunal- und der Landesebene bundesweit unter den Flächenländern einmalig ist: Nordrhein-Westfalen hat gemeinsam mit den NRW-Städten eine Spitzenposition erarbeitet, wenn es um die Entwicklung passgenauer Lösungsstrategien geht. Dafür muss die Entwicklung der Situation in den NRW-Städten mit hoher EU-Zuwanderung auf Landesebene zur Kenntnis genommen werden. Die „Interministerielle Arbeitsgruppe Zuwanderung“ und die organisatorisch beim Ministerpräsidenten vertretete Gesprächsrunde mit den Zuwanderungsstädten müssen fortgesetzt, konkrete Unterstützung muss geleistet werden.

3. Gemeinsame Optimierung der vorhandenen Unterstützungsmöglichkeiten durch flexibel einsetzbare Fördermittel

Mit Hilfe der Landes-ESF-Mittel, des Programms „Starke Quartiere - starke Menschen“ und weiterer Landesprogramme konnten in den NRW-Städten mit hoher EU-Zuwanderung gute Lösungsansätze erprobt und die Maßnahmen fortlaufend optimiert werden. Ein Wegbrechen der finanziellen Hilfen hätte das Wegbrechen bereits aufgebauter Angebote zur Folge. Einige Städte mit hoher Zuwanderung kamen bei der Mittelvergabe bisher noch nicht zum Zuge und können die notwendigen Maßnahmen nicht aus kommunalen Mitteln finanzieren. Angebotsdefizite in diesen Städten, die noch keine Förderung erhalten haben, könnten nicht geschlossen werden. Effekt wäre nicht eine geringere Zuwanderung in die NRW-Städte, sondern eine drastische Verschlechterung der Rahmenbedingungen in den Bereichen Arbeit, Bildung, Gesundheit, Wohnen und Zusammenleben in den Ankunftsquartieren. Die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens wäre nicht gesichert. Die Landesebene muss sich an der Lösung der schwierigen Herausforderungen in den Städten nach wie vor beteiligen.

4. Maßnahmen für Menschen, die durch alle Raster fallen

In den Städten leben Menschen, die weder eine Schule besuchen, noch eine Ausbildung absolvieren, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und nicht die Voraussetzungen für einen Leistungsbezug erfüllen. Oft sind das junge Menschen, die trotz schwieriger Voraussetzungen ihre Chance auf bessere Lebensbedingungen suchen und sich diese Perspektiven aktiv erarbeiten wollen. Notwendig ist die landesseitige Beteiligung an der konzeptionellen Ent-

wicklung und Finanzierung eines „Baukasten“-Systems, in dem individuell passgenaue Maßnahmen aus Deutschkursen, Qualifizierung und Verdienstmöglichkeit kombiniert werden können, auch für weitere Zielgruppen.

5. Initiativen gegenüber der Bundesregierung

Die Städte brauchen die Unterstützung der Landesebene. Dabei sind auch geeignete Initiativen wichtig, um die Bundesregierung zur Übernahme ihrer politischen und finanziellen Verantwortung zu bewegen.

5.2.2 Konkrete Forderungen an die Bundesebene

1. Evaluation der Bundeshilfen

Die Bundesregierung hat im Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses 2014 eine Evaluation des bundesseitig geschnürten Maßnahmenpakets angekündigt. Das Ergebnis dieser Überprüfung liegt mit Hinweis auf den damit verbundenen zu hohen Arbeitsaufwand bis jetzt noch nicht vor. Die Evaluation muss dringend vorgelegt werden damit hieraus die notwendigen Erkenntnisse für die Effizienz der Maßnahmeansätze und für notwendige Umsteuerungen generiert werden können. Wichtig ist dabei, dass durch die Evaluation wieder ein gemeinsamer Arbeitsprozess in Gang kommt.

2. Weitere Finanzierung der sozialpädagogisch begleiteten Integrationskurse

Die von der Bundesregierung aufgelegten sozialpädagogisch begleiteten Integrationskurse (Spbl) wurden - begleitet vom BAMF - in vier Pilot-Städten (Berlin, Dortmund, Duisburg, München) erprobt. Durch ständiges Nachjustieren konnten das Verfahrens zur Ausgabe der Berechtigungsscheine, die sozialpädagogischen Begleitung und die Durchführung der Kurse spürbar optimiert werden. Die Chance auf den Abschluss eines zertifizierten Deutschkurses wurde in der Zielgruppe deutlich erhöht. Das erprobte Spbl-Programm muss auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse optimiert fortgesetzt und für weitere Gruppen geöffnet werden.

3. EHAP passgenau fortsetzen

Die Umsetzung des EHAP wird von der Bundesebene in enger Zusammenarbeit mit der Landes- und der Kommunalebene sowie mit den umsetzenden Trägern begleitet. Im Rahmen der dafür seitens des BMAS entwickelten Kommunikations- und Arbeitsstruktur wurden in enger Kooperation aller beteiligten Fachakteure Eckpunkte für die Weiterentwicklung des EHAP mit dem Ziel einer effektiven Hilfestruktur erarbeitet. Der EHAP muss diesen Ergebnissen entsprechend über die aktuelle Programmphase hinaus fortgesetzt werden.

4. Wahrnehmen der Rolle als Hauptakteurin auf europäischer Ebene

Die Regelungsdefizite im Rahmen der Beitritte Bulgariens und Rumäniens führen zu gravierenden Problemkonstellationen in den Ankunftsstädten der Zuwander/innen aus den EU2-Staaten. In zentralen Bereichen gesellschaftlicher Teilhabe - Bildung, Arbeit, Wohnen, Ge-

sundheit, Zusammenleben in den Nachbarschaften - haben Neuzuwandernde wie auch Alt-ingesessene diese Folgen zu tragen. Resultat ist ein Verteilungskampf unter den sozial Benachteiligten unserer Stadtgesellschaften. Die Bundesregierung muss ihrer Rolle als Hauptakteurin auf der EU-Ebene gerecht werden. Sie muss sich für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsländern nachhaltig einsetzen. Vor dem Hintergrund der anstehenden Erweiterungsrunden ist im Rahmen der Beitrittsverhandlungen darauf zu achten, dass gravierende soziale Probleme in den Herkunftsländern vor den Beitritten beigelegt sind. Insgesamt ist die soziale Folgenabschätzung von Beitritten - über mögliche Wanderungsbewegungen bis hin zu den Effekten für die Ankunftsquartiere - mehr in den Fokus der Beitrittsprozesse zu stellen.

5. Zusammenarbeit mit Landes- und Kommunalebene in einer Verantwortungsgemeinschaft

Die seitens des BMAS im Rahmen der Begleitung des EHAP entwickelte stringente Kommunikations- und Arbeitsstruktur aus Vernetzungstreffen, Fokus- und Begleitgruppe ist richtungweisend für eine Zusammenarbeit über die Ebenen und auf Augenhöhe. Sie ermöglicht fachgerechte Entscheidungen auf der Grundlage faktischer Expertise und ist Voraussetzung für die Gestaltung und Entwicklung passgenauer gemeinsamer Lösungsstrategien und für einen bestmöglichen Ressourceneinsatz.

6. Entwickeln einer Gesamtstrategie zur Einwanderung

Im Zuge der globalen Wanderungsdynamik ist von einer nachhaltig hohen Zuwanderung nach Deutschland auszugehen. Ein Großteil der zuwandernden Menschen wird bleiben. Die Umsetzung erster Maßnahmen zur nachhaltigen gesellschaftlichen Teilhabe von Neuzuwander/innen vor Ort zeigt mittlerweile Erfolge. Allerdings ist es nicht allein Aufgabe der stadtgesellschaftlichen Akteure, die Einwanderung nach Deutschland zu regeln, die gesellschaftliche Teilhabe der Zuwandernden und die soziale Balance in den Quartieren zu sichern, einen verantwortlichen Diskurs zu führen und die mit der Zuwanderung insgesamt einhergehenden fiskalischen und sozialen Lasten zu tragen. Der Rahmen für die Lösung dieser Herausforderungen gelingt nur als gemeinschaftlicher Prozess aller verantwortlichen Kräfte von der kommunalen bis zur EU-Ebene in einem Einwanderungsgesetz. Nur so können die Potenziale der Zuwanderung genutzt und rechte Tendenzen bekämpft werden.

7. Integrationspauschalen und Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II (KdU)

Den Kommunen entstehen hohe Kosten für die Sicherung der Teilhabe von marginalisierten Zuwander/innen, die über die vorhandenen Förderstrukturen nicht aufgefangen werden können. Zusätzlich bedarf es hoher kommunaler Aufwendungen in den Bereichen Arbeit, Gesundheit, Bildung, Wohnen, Zusammenleben u.a., um den Menschen, die auf Dauer hier bleiben möchten, Perspektiven zur nachhaltigen gesellschaftlichen Teilhabe zu ermöglichen und damit die gelingende Integration der Zuwandernden und den sozialen Frieden vor Ort zu sichern. Das erfordert eine verlässliche finanzielle Ausstattung der Strukturen, die es ermöglicht, erfolgreiche Projekte in Regelstrukturen zu überführen und so ihre Effekte nachhaltig zu sichern. Die Städte wären dazu in weiten Teilen bereits in der Lage, wenn die finanzielle

Situation dies erlaubte. Es bedarf nach wie vor einer finanziellen Beteiligung des Bundes an den Belastungen der betroffenen Kommunen durch die Einrichtung eines Fonds, alternativ durch die Übernahme der Kosten im Allgemeinen. Diese Forderung haben die Städte aufgestellt, um die kommunalen Haushalte von Sozialkosten zu entlasten. Darüber hinausgehende Integrationspauschalen sind die sinnvolle Lösung, um integrationsbedingte finanzielle Lasten auszugleichen.

8. Medizinische Versorgung der Menschen ohne geklärten Krankenversicherungsschutz

Kommunen und Land investieren erheblich, um den Zugang zur Krankenversicherung über Clearingstellen zu sichern, es bestehen aber nach wie vor hohe bürokratische Hemmnisse. Zudem verfügen die Zuwandernden nicht über die nötigen finanziellen Mittel, um Beiträge zur gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung abzuführen, da der Lebensunterhalt generell häufig nicht sichergestellt ist. Das erklärt teilweise die abwehrende Haltung von GKV und PKV. Dass Lösungen möglich sind, zeigen die in den NRW-Clearingstellen gewonnenen Erkenntnisse. Der Bund muss über den GKV-Spitzenverband für eine veränderte Verhaltenspraxis der Krankenkassen sorgen, damit EU-Zuwanderer/innen einen faktischen Zugang zur GKV entsprechend der geltenden Rechtslage haben. Der Bund muss außerdem die Aufklärungs- und Beratungsstrukturen in den Ländern und Kommunen ausreichend und langfristig finanzieren. Zudem muss auf Ebene der EU geklärt werden, wie der Krankenversicherungsschutz bei Inanspruchnahme der Freizügigkeit wirksam zwischen den Mitgliedstaaten bestehen bleibt.

5.2.3 Konkrete Forderungen an die EU-Ebene

1. Nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen in den Herkunftsstaaten unterstützen

Die EU versteht sich als Wertegemeinschaft, die sicherer, wohlhabender, stärker und einflussreicher ist, als die ursprüngliche Europäische Wirtschaftsgemeinschaft es war. Das enorme Armutsgefälle in der EU löst Wanderungsbewegungen in die EU-Staaten aus, die bessere Lebensbedingungen bieten. Hinzu kommen globale Flüchtlingsbewegungen, die ebenfalls zu bewältigen sind. Die EU muss das Möglichste tun, um Schritt für Schritt eine nachhaltige Verbesserung in den Herkunftsstaaten zu bewirken. Eine zentrale Forderung an die EU ist es, sich auf Ebene der Regierungen dafür einzusetzen, dass die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen von den Beitrittsstaaten geforderten und von dort zugesagten Verbesserungen der Lebensbedingungen auch tatsächlich umgesetzt werden.

2. Vermeiden von Regelungsdefiziten bei zukünftigen Beitritten

Die europäische Integration wirkt sich auch auf die soziale Verfasstheit der Gesellschaften der Mitgliedsstaaten aus. Ein Beispiel dafür sind die Entwicklungen im Vereinigten Königreich, die letztendlich zum „Brexit“ führten. Vor weiteren Beitritten muss die EU - gemeinsam mit der Bundesregierung - sicherstellen, dass die soziale Dimension ebenso im Fokus steht, wie die wirtschaftliche. Es ist Aufgabe der EU konsequent dafür zu sorgen, dass die Beitrittskandidaten die für die EU-Mitgliedschaft zwingend zu erbringenden Kriterien vor dem Beitritt erfüllen.

3. Die Existenz der Menschen muss gesichert sein

Das bestehende Armut-Reichtumsgefälle in der EU muss zur Kenntnis genommen werden. Es müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial zu flankieren. Die Qualifikation und Existenzsicherung von Menschen, die in anderen Mitgliedstaaten ohne jede Voraussetzung für eine Erwerbsteilhabe wandern, kann nicht in die finanzielle Verantwortung der Zielstaaten und Zielstädte gelegt werden. Hier sind europäische und europäisch finanzierte Lösungen notwendig.

4. Rolle der Botschaften klären

Auf europäischer Ebene ist eine Verständigung darüber notwendig, welche Rolle und Verantwortung Botschaften für diejenigen Menschen aus ihren Herkunftsländern in Kooperation mit den örtlichen Behörden übernehmen, die in den Zielstädten gescheitert sind.