

Bundestransferstelle
Soziale Stadt

Neue Armutzuwande- rung aus Südosteuropa

Kurzexpertise

Berlin, Oktober 2013

Inhalt

1.	Zur Kurzexpertise	3
2.	Untersuchungsergebnisse	6
2.1	(Räumliche) Entwicklung der neuen Armutszuwanderung.....	6
2.2	Probleme, Herausforderungen und Handlungserfordernisse in den Quartieren	8
2.3	Strategien und Maßnahmen vor Ort	11
2.4	Bedeutung des Programms Soziale Stadt im Kontext neuer Armutszuwanderung.....	16
3.	Zentrale Ergebnisse	17
	Literatur	20
	Internetquellen	20

1. Zur Kurzepertise

Anlass für die Kurzepertise

Seit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien zur Europäischen Union (EU) zu Beginn des Jahres 2007 ist in Deutschland ebenso wie in anderen europäischen Mitgliedstaaten ein verstärkter Zuzug aus diesen beiden Ländern zu beobachten. Dabei wandern nicht nur qualifizierte Bürger¹ zu, die bereits in ihrem Herkunftsland vergleichsweise gute Teilhabechancen haben. Ein Teil der Wanderungsbewegungen aus Südosteuropa ist Folge prekärer Lebensbedingungen (Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen) sowie erheblicher Defizite beim Minderheitenschutz und bei der Einhaltung der Menschenrechte in den beiden neuen Mitgliedstaaten. Davon besonders betroffen ist die ethnische Minderheit der Roma². Sie leben in ihren Herkunftsländern oft in schlechten Verhältnissen, sind wenig gebildet, auf dem Arbeitsmarkt kaum vermittelbar, werden diskriminiert und teilweise sogar verfolgt. Viele Roma sehen daher in der Migration in ein anderes EU-Land die einzige Chance, der Perspektivlosigkeit zu entfliehen (DST 2013: 2; Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen 2013: 5, 9).

Diese neue Armutszuwanderung aus Bulgarien und Rumänien stellt die Kommunen in Deutschland vor Probleme und neue Herausforderungen. Kiel klagt über die desaströse soziale Lage der Roma-Kinder in den Bereichen Bildung und Gesundheitsversorgung (Ludwig 2011). In Duisburg stellt der rasante Anstieg des „Arbeiterstrichs“ – ohne Arbeitserlaubnis verdingen sich Männer als Tagelöhner in Schwarzarbeit – und der Straßenprostitution die Behörden sowie sozialen Organisationen unter Handlungsdruck (Wyputta 2013). Auch aus München wird von dem neuauftretenden Phänomen der Tagelöhner berichtet (Brux 2011 [Internet-

1 Nur zur einfacheren Lesbarkeit wird hier und im Folgenden in der Regel darauf verzichtet, stets männliche und weibliche Schreibweisen zu verwenden.

2 Der Begriff Roma umfasst auch die Sinti, die eine Untergruppe der europäischen Roma bilden. Nur wenn es explizit um diese Teilethnie geht, wird daher im Folgenden der Begriff Sinti verwendet.

quelle]) und in Berlin erhitzten campierende Familien im Görlitzer Park die Gemüter (Dassler/Loy 2011). In Dortmund wuchs das Konfliktpotential durch den massiven Zuzug in problembelastete Viertel (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen 2013). Diese komplexen Problemlagen setzen die kommunalen Behörden unter enormen Handlungsdruck. Viele der ergriffenen Maßnahmen dienen jedoch lediglich der punktuellen Schadensbegrenzung. Finden Städte umfassendere Lösungsstrategien befürchten sie gleichzeitig, dass Anreize für die weitere Zuwanderung von Menschen in ähnlichen Lebenssituationen geboten werden. Mitunter ist in diesem Zusammenhang sogar von einem "Fluch der guten Tat" die Rede (Ludwig 2011).

Untersuchungsfragen

Die Zielgebiete der neuen Armutszuwanderung innerhalb der Städte sind vorwiegend benachteiligte Stadtteile. Vor diesem Hintergrund stellen sich im Zusammenhang mit dem Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“³ folgende Fragen:

- Wie stellt sich die Situation in den Programmgebieten der Sozialen Stadt mit Blick auf die neue Armutszuwanderung derzeit dar und wie wird die zukünftige Entwicklung von den Kommunen eingeschätzt?
- Welche Auswirkungen hat die neue Armutszuwanderung auf die Gebiete? Welche Probleme, Herausforderungen und Handlungserfordernisse sind hiermit für die Quartiere verbunden?
- Welche Strategien und Maßnahmen zur Bewältigung der Probleme und Herausforderungen gibt es vor Ort?
- Welche Bedeutung hat hierbei das Programm Soziale Stadt?

Methodische Vorgehensweise

Zur Beantwortung der Fragen wurden im Rahmen der Kurzexpertise zum einen folgende Dokumente ausgewertet:

3 Im Folgenden wird das Programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ mit der Kurzform „Soziale Stadt“ bezeichnet.

- Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission: EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 – Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland (Bundesministerium des Innern 2011),
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Haltung der Bundesregierung zum Umgang mit EU-Bürgerinnen und Bürgern aus Rumänien und Bulgarien“ (Bundesministerium des Innern 2013),
- Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien (DST 2013)
- Berliner Strategie zur Einbeziehung von ausländischen Roma (Abgeordnetenhaus Berlin 2012),
- Berliner Aktionsplan zur Einbeziehung von ausländischen Roma (Der Senat von Berlin 2013),
- 3. Roma-Statusbericht: Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa. Berlin-Neukölln (Bezirksamt Neukölln von Berlin, Abteilung Bildung, Schule, Kultur und Sport 2013),
- Entwurf zum „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“ der Städte Dortmund und Duisburg (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen 2013),
- TFO – Task Force Okerstraße Strategiekonzept (Quartiersmanagement Schillerpromenade 2009).
- Unterlagen zum Brennpunkt-Seminar. Difu-Fortbildung „Mišto avilen? Zuwanderung von Roma in deutsche Städte: Probleme, Herausforderungen, Lösungen. 5. Dezember 2012 in Berlin (Difu 2012).

Zum anderen wurden in fünf ausgewählten Programmkommunen bzw. -gebieten der Sozialen Stadt, von denen bekannt ist, dass es in jüngerer Zeit in nicht unerheblichem Maß neue Armutszuwanderung gegeben hat, Telefoninterviews mit Vertretern der kommunalen Verwaltung bzw. des lokalen Quartiermanagements geführt:

- Christiane Certa, Dezernat für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Stadt Dortmund,
- Gabriel Höfle, Quartiermanagement Mannheim – Neckarstadt-West,

- Klaus Köller, Quartiermanagement Hammer Norden,
- Manfred Wagner, Amt für Wohnen der Stadt Kiel,
- Gunnar Zerowsky, Quartiermanagement Berlin-Neukölln – Schillerpromenade.

Mit Hamm und Kiel sind zwei Kommunen vertreten, in denen gleichzeitig bereits längere Erfahrungen mit der Integration von deutschen Roma vorliegen, die – auch wenn sie nicht ohne weiteres auf die aktuelle Armutszuwanderung von Roma aus Bulgarien und Rumänen übertragbar sind – in den Interviews partiell mit abgefragt wurden.

2. Untersuchungsergebnisse

2.1 (Räumliche) Entwicklung der neuen Armutszuwanderung

Seit dem Jahr 2007 steigen die Zahlen der Zuzüge aus Bulgarien und Rumänien nach Deutschland kontinuierlich an. Von 2007 bis 2011 wurden fast 500.000 Zuzüge aus diesen beiden Ländern offiziell registriert (DST 2013: 3). Hierbei handelt es sich jedoch nicht allein um Armutszuwanderung. Die Zahl umfasst vielmehr auch hochqualifizierte Fachkräfte und Studierende sowie „Pendelmigranten“, die sich mit Blick auf Saisonarbeit nur temporär in der Sommersaison in Deutschland aufhalten und dann wieder ausreisen (Hohmann [Internetquelle]). Seit 2009/2010 sind die Wanderungsbewegungen jedoch immer häufiger auf nachhaltig bessere Lebensverhältnisse und damit auf eine dauerhafte Niederlassung in Deutschland ausgerichtet (Bezirksamt Neukölln von Berlin 2013: 5). Die Zuwanderung konzentriert sich vor allem auf einige Großstädte, darunter die in die Untersuchung einbezogenen Kommunen Berlin-Neukölln, Dortmund, Hamm, Kiel und Mannheim.

Die Gesamtstadt Berlin verzeichnete von 2006 bis 2012 einen kontinuierlichen Anstieg der Zuwandererzahl aus Südosteuropa: Ende 2006 lebten rund 8.000 gemeldete Bulgaren und Rumänen in der Hauptstadt; Ende 2012 hatte sich die Zahl mit fast 25.000 rund verdreifacht (Der Senat von

Berlin 2013: 2f.). In Dortmund hat sich die Zahl der offiziell aus Bulgarien und Rumänien gemeldeten Zuwanderer im Zeitraum von 2006 bis 2012 mehr als verfünffacht; Ende 2012 betrug ihre Zahl rund 3.200 (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen 2013: 11). Ähnlich ist die Entwicklung in der Stadt Mannheim: seit 2007 hat sich hier die Zahl der gemeldeten Zuwanderer aus Bulgarien vervierfacht; 2011 lebten 2.600 Bulgaren in Mannheim (Pfister 2012). Auch in den Städten Hamm und Kiel – so die Interviewpartner – hat die Anzahl der Bulgaren und Rumänen in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

Jedoch geben die amtlichen Meldezahlen nicht unbedingt Auskunft über das tatsächliche Ausmaß der Zuwanderung. Die Dunkelziffer kann hiervon deutlich abweichen, da viele der Zuwanderer aus Südosteuropa nicht formal gemeldet sind. Das Bezirksamt Neukölln von Berlin geht beispielsweise aufgrund der Anzahl von bulgarischen und rumänischen Gewerbebeanmeldungen und von Schülern aus Südosteuropa im Bezirk davon aus, dass statt der im Jahr 2012 rund 5.000 melderechtlich registrierten doppelt so viele Bulgaren und Rumänen in Neukölln leben (Bezirksamt Neukölln von Berlin 2013: 7).

Übereinstimmend berichten die Interviewpartner darüber, dass die Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien, soweit es sich um Armutsmigranten handelt, vorzugsweise in solche Quartiere ziehen, die ohnehin durch eine unterdurchschnittliche soziale Lage (hohe Arbeitslosenquote, hohe Sozialleistungsquote) gekennzeichnet sind. Häufig sind dies Fördergebiete des Programms Soziale Stadt. In Dortmund lebt über die Hälfte der Ende 2012 gemeldeten 3.200 Zuwanderer aus Südosteuropa im Soziale-Stadt-Gebiet Nordstadt. In diesem Stadtteil ist die Zahl der zugewanderten Bulgaren und Rumänen zwischen 2006 und 2012 fast um das Zwanzigfache angestiegen; in den stärksten betroffenen Quartieren der Nordstadt hat sich die Zahl sogar zum Teil ver Hundertfacht (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen 2013: 11); wenngleich die zugrundeliegende Ausgangszahl eher gering ist, belegen diese Entwicklungen doch die räumliche Konzentration der Armutszuwanderung.

Ähnliche Konzentrationen der Zuwanderung gibt es in Berlin-Neukölln in einigen Programmgebieten der Sozialen Stadt (u.a. Flughafenstraße, High-Deck-Siedlung, Schillerpromenade), und auch in den drei weiteren in die Expertise einbezogenen Städte betrifft die Armutszuwanderung insbesondere Soziale-Stadt- bzw. Quartiermanagement-Gebiete (Kiel: Ostufer/Gaarden, Hamm: Hamm-Westen, Mannheim: Jungbuschviertel, Neckarstadt-West).

Als Gründe für die Armutszuwanderung aus Bulgarien und Rumänien in benachteiligte Quartiere wird von den Interviewpartnern insbesondere das Vorhandensein von vermeintlich billigem Wohnraum in leerstehenden Schrottimmobilien, die Existenz von Anlaufstellen zur Ermöglichung eines Einkommens aus selbstständiger Tätigkeit und/oder als Tagelöhner, teilweise die Möglichkeit zur sprachlichen Verständigung (z.B. von türkischstämmigen Bulgaren mit einer türkisch sprechenden Quartiersbevölkerung) sowie eine gezielte räumliche Steuerung der Zuwanderung durch Schlepper genannt. Zudem spielen nachbarschaftliche Bezüge im Herkunftsland bei der Wahl des neuen Wohnstandortes eine Rolle: So gibt es in Dortmund Hinweise darauf, dass vereinzelt ganze Siedlungen oder Dorfgemeinschaften nach Deutschland auswandern und sich hier in derselben Stadt, im selben Quartier niederlassen (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen 2013: 12).

Mit der 2014 in Kraft tretenden vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgaren und Rumänen innerhalb der EU wird von den befragten Kommunen mit einem weiteren Anstieg der Zuwanderung aus Südosteuropa – insbesondere auch in benachteiligte Gebiete – gerechnet.

2.2 Probleme, Herausforderungen und Handlungserfordernisse in den Quartieren

Probleme, Herausforderungen und Handlungserfordernisse mit Blick auf die neue Armutszuwanderung stellen sich den Quartieren vor allem in den Bereichen Wohnen, Bildung, Arbeit/Beschäftigung, Gesundheit sowie so-

ziales Miteinander/Integration. Im Folgenden sind die Ergebnisse aus den Interviews und der Dokumentenanalyse hierzu für die einzelnen Bereiche dargestellt.

Wohnen: Die Zuwanderer aus Südosteuropa haben auf dem Wohnungsmarkt nur geringe Chancen, eine Wohnung direkt anzumieten. Sie sind daher oftmals auf Schlepper angewiesen, die ihnen gegen hohe Vermittlungsgebühren übersteuerten Wohnraum – häufig illegal – vermitteln. Meist handelt es sich dabei um Wohnungen in sanierungsbedürftigen bzw. verfallenen Häusern (Schrottimmobilien), in denen die Neuankömmlinge oft unter menschenunwürdigen Verhältnissen (Überbelegungen, Fehlen von Heizung, Strom sowie Brandschutz, Feuchtigkeit und Schimmelbefall) leben. Teils werden auch Räume vermietet, die gar nicht zu Wohnzwecken genutzt werden dürfen (z.B. Lagerhallen).

Bildung: Die Schulen im Quartier werden durch die aus Bulgarien und Rumänien neu zugewanderten Kinder und Jugendlichen vor besondere Herausforderungen gestellt. Oft fehlt den jungen Menschen jegliche Schulerfahrung, da im Herkunftsland kein Schulunterricht für sie stattfand. Deutsche Sprachkenntnisse sind in der Regel nicht vorhanden, vielfach fehlt auch eine Alphabetisierung. Zudem wird Bildung von den Eltern, die häufig selbst keine Schule besucht haben, teils als nicht wichtig und notwendig erachtet. Zugleich sind eine erhebliche Skepsis gegenüber Bildungsinstitutionen und ausgeprägte Schuldistanz bei den Neuzugezogenen festzustellen.

Arbeit/Beschäftigung: Aufgrund fehlender deutscher Sprachkenntnisse und geringem (Aus)Bildungsgrad mangelt es einem Großteil der Bulgaren und Rumänen, die nach Deutschland kommen, an einer beruflichen Perspektive. Sie haben kaum eine Chance auf Erteilung einer EU-Arbeitsgenehmigung für eine abhängige Beschäftigung und damit auf dem hiesigen Arbeitsmarkt. Viele melden daher aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeitsbeschränkungen bis Ende 2013 ein – nur anzeigepflichtiges – Gewerbe an. Für die Vorbereitung der Gewerbebeanmeldung zahlen sie

nicht selten hohe Summen an Schlepper. Als Subunternehmer oder Scheinselbstständige arbeiten sie in der Regel zu Dumpinglöhnen. Fehlendes oder geringes Einkommen bei gleichzeitig hohen Mietforderungen führen zudem vermehrt zu Schwarzarbeit als Tagelöhner („Arbeiterstrich“), Kleinkriminalität, Prostitution und Bettelei.

Gesundheit: Meist sind die Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien nicht krankenversichert und daher ohne finanzielle Absicherung der medizinischen Versorgung. Sie haben lediglich einen Anspruch auf Notfallversorgung, deren Kosten von den Kommunen zu tragen sind. Vor dem Hintergrund des oftmals schlechten Gesundheitszustandes der neu hinzugezogenen Menschen ist dies besonders gravierend. Die Kinder weisen zudem häufig einen mangelnden Ernährungs- und Impfstatus auf.

Soziales Miteinander: Überbelegte Häuser verbunden mit einer häufig intensiven, vielfach mit zusätzlichem Lärm verbundenen Nutzung des (halb)öffentlichen Raums – oftmals auch durch unbeaufsichtigte, teils vernachlässigte Kinder und Jugendliche – und die Nichteinhaltung gebräuchlicher Regeln (Müllentsorgung, Ruhezeiten, Hygienestandards) durch die Neuzuwanderer sowie Fälle von Bettelei und Straßenprostitution führen in den Quartieren zu Nachbarschaftskonflikten mit der übrigen Quartiersbevölkerung. Zudem fühlen sich die „Alteingesessenen“ durch die teils großen neuhinzugezogenen Familienclans verunsichert. Nicht selten sind die Neuzugezogenen in der Folge Diskriminierungen und Ausgrenzungen durch die einheimische Bevölkerung und von anderen Migranten ausgesetzt. Einige der Interviewpartner konstatieren, dass die neue Armutszuwanderung die betroffenen Quartiere und Nachbarschaften „vor eine soziale Zerreißprobe“ und eine „Gefährdung des sozialen Friedens“ stelle.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die neue Armutszuwanderung teils mit äußerst schwierigen Begleitbedingungen verknüpft ist und die Quartiere, die ohnehin große soziale und Integrationslasten tragen, vor zusätzliche erhebliche Herausforderungen stellt. „Die bestehenden Regelsysteme allein können zurzeit die Folgen einer verstärkten Zuwanderung

und die (...) dringenden und elementaren Bedarfe“ der neu Zugezogenen nicht vollständig auffangen (Der Senat von Berlin 2013: 3).

2.3 Strategien und Maßnahmen vor Ort

Aktivitäten zur Bewältigung der sich im Kontext der neuen Armutszuwanderung in den betroffenen Quartieren neu stellenden Herausforderungen beziehen sich – so die Ergebnisse der Interviews und Dokumentenanalyse – prinzipiell auf alle in Kapitel 2.2 genannten Problembereiche. Wobei die Handlungsmöglichkeiten im Bereich Arbeit/Beschäftigung aufgrund der noch nicht vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgaren und Rumänen in der EU und des daher mit Blick auf diese Gruppe nur sehr eingeschränkt einsetzbaren Arbeitsmarktinstrumentariums bislang eher gering sind (Bezirksamt von Neukölln, Abteilung Bildung, Schule, Kultur und Sport 2013: 14). Die nachstehende Aufzählung gibt einen Überblick über das Spektrum der Maßnahmen in den einzelnen Bereichen:

Wohnen

- Bekämpfung von unseriösen Vermietungspraktiken,
- Aufklärung über Rechte und Pflichten von Mietern,
- Überprüfung des baulichen Zustands von Wohnhäusern und Unterkünften sowie ggf. ihre Räumung,
- Ahndung von Verstößen gegen das Bau(ordnungs)recht,
- Einrichtung vorübergehender Unterkünfte für Familien mit Kindern;

Bildung

- Einrichtung von Förderklassen für neue Schüler ohne Deutschkenntnisse,
- Aufbau von Alphabetisierungskursen,
- Einsatz von muttersprachlichen Lehrkräften,
- Einsatz zusätzlicher Schulsozialarbeiter;

Arbeit/Beschäftigung

- niedrigschwellige Angebote zur beruflichen und Arbeitsmarktorientierung, insbesondere von Jugendlichen und jungen Erwachsenen

Gesundheit

- Einrichtung von kostenlosen ärztlichen Sprechstunden in Einrichtungen im Quartier,
- Finanzierung von Geburten und von Notfallbehandlungen nicht Krankenversicherter,
- Sicherstellung von Grundimmunisierung, Auffrischung von Impfungen bzw. Schließung von Impfücken durch den öffentlichen Gesundheitsdienst,
- Gewährleistung der Vorsorgeuntersuchungen für nicht versicherte Kinder durch den öffentlichen Gesundheitsdienst;

Soziales Miteinander/Integration:

- interkulturelle Vermittlungsarbeit, z.B. interkulturelle Sensibilisierung von Multiplikatoren (u.a. Erzieher, Lehrer, Sozialarbeiter),
- Einsatz geschulter Sprach- und Kulturmittler,
- Angebot von Sprachkursen (z.B. für Eltern an Schulen),
- Schaffung niedrigschwelliger Angebote der Kinder-, Jugend- und Elternarbeit sowie von niedrigschwelligen Beratungsangeboten (u.a. aufsuchende Familiensozialarbeit),
- Ausbildung von Neuzuwanderern zu Integrations- bzw. Stadteillotsen,
- Maßnahmen zur Stärkung der Selbstorganisation, der kulturellen Gemeinschaft sowie der interfamiliären Selbsthilfepotenziale (Community Building).

Trotz der Vielfalt an Maßnahmen und Angeboten wird oft lediglich punktuell Schadensbegrenzung betrieben. Ein dauerhafter Zugang zu den aus Bulgarien und Rumänien zugewanderten Menschen ist häufig nur schwer zu finden (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen: 19). Zunehmend entwickeln die Quartiere und Kommunen daher

ressort- und fachübergreifend strategische Konzepte für ganzheitliche und vernetzte Herangehensweisen – sowohl gebietsbezogen und gesamtstädtisch als auch ebenenübergreifend (Kommune, Land, Bund, EU):

- Im Quartier Schillerpromenade in Berlin – lange Zeit mit der Okerstraße erste Anlauf- und Wohnstelle für Roma aus Südosteuropa im Bezirk – initiierten der bezirkliche Migrationsbeauftragte und das Quartiersmanagement Schillerpromenade das Projekt „Task Force Okerstraße“. Gleichzeitig und aufeinander abgestimmt wurden unterschiedliche Maßnahmen zur Hilfe für besonders belastete Familien und ihre Kinder organisiert (u.a. Unterstützung bei Fragen des Miet-, Aufenthalts- und Arbeitsrechts, gesundheitliche Betreuung, Sport- und Freizeitangebote, Hausaufgabenhilfe) sowie Angebote zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des nachbarschaftlichen Miteinanders auf Basis eines vom lokalem Quartiermanagement entwickelten Strategiekonzeptes (Quartiersmanagement Schillerpromenade 2009) auf den Weg gebracht. Zentraler Eckpfeiler des von 2009 bis 2012 im Rahmen des Programms Soziale Stadt geförderten Projektes waren die Zusammenarbeit von Quartiermanagement (Angebot und Prävention) und Verwaltung (staatliches Handeln und Intervention). Dafür wurde im Bezirksamt eine ressortübergreifende, interdisziplinäre Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich aus Vertretern der sozialen Dienste des Jugend- und Gesundheitsamtes, der Schulaufsicht und -verwaltung, des Ordnungsamtes, der Bauaufsicht und der Polizei zusammensetzte (Quartiersmanagement Schillerpromenade [Internetquelle]).
- Im Juli 2013 hat der Berliner Senat einen Aktionsplan zur Einbeziehung ausländischer Roma beschlossen. „Der Aktionsplan verfolgt das Ziel, die Instrumente der Daseinsvorsorge von Senat und Bezirken in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wohnen dort zu öffnen, wo eine Versorgung der neuen Zuwanderergruppen noch nicht möglich ist. Dafür werden temporär zusätzliche Angebote zur Verfügung gestellt“ (Der Senat von Berlin 2013: 3). Der Aktionsplan ist Ergebnis der ressortübergreifenden und bezirksoffenen Arbeitsgruppe Roma, die im September 2012 gebildet wurde und an der unter der

Federführung der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen verschiedene Senatsverwaltungen (Bildung, Jugend und Wissenschaft, Gesundheit und Soziales, Inneres und Sport, Stadtentwicklung und Umwelt, Finanzen) und fast alle Bezirke mitgewirkt haben; zudem wurden nichtstaatliche Organisationen in den Prozess einbezogen.

- Die Stadt Dortmund hat gemeinsam mit der Stadt Duisburg und gefördert vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen einen „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“ erarbeitet, der die wesentlichen Handlungsfelder definiert und mögliche Lösungsstrategien beschreibt. „Er zeigt dabei insbesondere Handlungsbedarfe auf, für die aktuell keine kommunalen Lösungen möglich sind. Dort benennt er Handlungsmöglichkeiten und die damit verbundenen Handlungsnotwendigkeiten (rechtliche, fiskalische und sonstige Bedingungen) sowie die verantwortlichen Ebenen (Kommune, Land, Bund, EU, Herkunftsländer,...) (...) Der Handlungsrahmen beinhaltet demnach nicht konkrete operative Lösungen..., sondern er beschreibt das Fundament, auf dem eigenständige kommunale Lösungen aufsetzen können“ (Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen: 21).

Für eine Beurteilung des Erfolgs der entwickelten Konzepte und Strategien ist es zum jetzigen Zeitpunkt in der Regel noch zu früh, Ihre Umsetzung steht meist erst am Anfang. In den in die Kurzexpertise einbezogenen Quartieren Hamm-Norden und Kiel-Gaarden liegen jedoch langjährige Erfahrungen mit der Integration deutscher Roma vor, die – auch wenn sie nicht ohne Weiteres auf die aktuelle Zuwanderung von Roma aus Bulgarien und Rumänen übertragbar sind – Hinweise auf mögliche Erfolgsfaktoren geben können:

- Das Stadtteilbüro Hamm-Norden engagiert sich gemeinsam mit anderen Partnern (u.a. Sozialamt, Amt für soziale Integration, Jugendamt, Stadtplanungsamt) seit Anfang der 1990er Jahre für die im Quartier lebenden Sinti und deren bessere Integration. Neben Maßnahmen schulischer Förderung, der Betreuung von Kindern, Jugend-

lichen und Familien im außerschulischen Bereich sowie zur beruflichen Integration umfasst dies Gemeinwesenarbeit. Kernstück dieser Arbeit sind der Aufbau und die dauerhafte Sicherung eines Sinti-Platzes im Quartier. Der Platz wurde von der Stadt zur Verfügung gestellt und mit Wohnwagenstellplätzen, Gemeinschaftsraum, Spielplatz, Sanitäreanlage und Feuerstelle ausgestattet. Er dient als kultureller Gemeinwesentreffpunkt (u.a. Veranstaltung von Festen) sowie der Erhaltung von Identität, Tradition und Familienstrukturen der Sinti. Gleichzeitig hat die Gemeinwesenarbeit auf dem Platz dazu geführt, dass Vorurteile auf Seiten der Mehrheitsbevölkerung abgebaut wurden (*Hamm-Norden* [Internetquelle]).

- Ziel des mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung des Landes Schleswig-Holstein im Jahr 2007 im Stadtteil Kiel-Gaarden errichteten genossenschaftlichen Wohnprojektes „MARO TEMM“ mit insgesamt 13 Niedrigenergie-Reihenhäusern ist es, der Minderheit der Sinti einen Ort zu geben, an dem sie generationenübergreifend zusammenleben, sich gegenseitig unterstützen sowie ihre Sprache und Kultur bewahren und weiterentwickeln können (*Schnack* [Internetquelle]). Der Aufbau von sozialen und kulturellen Kontakten und Begegnungen zwischen dem Wohnprojekt und dem Stadtteil steht im Mittelpunkt des Projektes „MARO TEMM – Kulturbewahrung und Integration“, das von Januar 2009 bis März 2013 mit Mitteln des Programmteils Modellvorhaben des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ gefördert wurde. Die Begleitung durch verschiedene öffentliche Stellen (u.a. städtische Ämter, Job-Center, AWO, Schulen und Kitas im Stadtteil Gaarden) bildet einen stützenden Rahmen für das erfolgreiche Integrationsprojekt (*Ostufers Kiel* [Internetquelle]).

Mit Blick auf Erfolgsfaktoren machen die beiden Projekte vor allem Folgendes deutlich: Erfolge in der Integrationsarbeit mit Roma können dort verzeichnet werden, wo sowohl die Bewahrung der prägenden kulturellen Besonderheiten dieser Minderheit als auch eine kultursensible Integration der Roma in die Gesellschaft angestrebt wird. Entscheidend ist dabei, gegenseitige Überforderung von „Neuankömmlingen“ und „Alteingesesse-

nen“ zu vermeiden, die Ängste aller Beteiligten ernst zu nehmen und Vorurteile abzubauen. Eine Einbeziehung der Bedarfslagen der alteingesessenen Bevölkerung sowie ein langer Atem scheinen dabei unverzichtbar.

2.4 Bedeutung des Programms Soziale Stadt im Kontext neuer Armutszuwanderung

Das Programm Soziale Stadt hat mit Blick auf die neue Armutszuwanderung aus Südosteuropa, dies zeigen die Ergebnisse der Interviews und Dokumentenanalyse, vor allem hinsichtlich der folgenden Aspekte Bedeutung:

- Die durch das Programm in den Stadtteilen entwickelten Strukturen (lokales Quartiermanagement, Aktivierungs- und Beteiligungsstrukturen, Netzwerke) können zur Identifizierung und Bewältigung der sich für die Quartiere neu stellenden Probleme und Herausforderungen beitragen.
- An die im Rahmen der Sozialen Stadt vielfach in den Kommunalverwaltungen eingerichteten ressortübergreifenden Strukturen kann bei der Entwicklung von gemeinsamen Lösungsstrategien und Herangehensweisen angeknüpft werden.
- Durch das Programm geschaffene infrastrukturelle Einrichtungen und Angebote können die Versorgung der neuen Zuwanderergruppe unterstützen.
- Mit den Modellvorhaben hat das Programm Soziale Stadt zumindest partiell die Chance geboten, spezifische Maßnahmen und Angebote zur sozialen Integration der neuen Zuwanderer zu finanzieren.
- Die Soziale Stadt ist bislang das einzige Programm zur strategischen und ressortübergreifenden Entwicklung von Quartieren, die mit Blick auf Zuwanderung dauerhaft Integrationsleistungen für die Gesamtstadt erbringen.

Vor diesem Hintergrund wird die Reduzierung der Mittel des Programms Soziale Stadt sowie die Abschaffung der Modellvorhaben, mit denen eine Finanzierung sozial-integrativer Maßnahmen in den Fördergebieten mög-

lich war, von allen im Rahmen der Kurzexpertise befragten Akteuren bedauert. Auch wenn die mit der Armutszuwanderung verbundenen komplexen Problemlagen in den Bereichen Wohnen, Bildung, Arbeit/Beschäftigung, Gesundheit, soziales Miteinander keinesfalls allein durch das Programm Soziale Stadt gelöst werden können, sei ein finanziell angemessen ausgestattetes Stadtteilprogramm erforderlich, mit dem die oben genannten Potentiale des Programms zur Bewältigung der Herausforderungen im Kontext der neuen Armutszuwanderung in benachteiligten Stadtteilen effektiv erschlossen werden können. Mit Blick auf die im Jahr 2014 in Kraft tretende volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgaren und Rumänen innerhalb der EU und dem damit voraussichtlich verbundenen weiteren Anstieg von Armutszuwanderung aus Südosteuropa – insbesondere in benachteiligte Quartiere – gelte dies in besonderem Maße.

3. Zentrale Ergebnisse

Die neue Armutszuwanderung aus Bulgarien und Rumänien konzentriert sich bislang vor allem auf einige Großstädte, darunter die in die Untersuchung einbezogenen Kommunen (Berlin, Dortmund, Hamm, Kiel, Mannheim) und erfolgt hier vorzugsweise in solche Quartiere, die ohnehin durch eine unterdurchschnittliche soziale Lage (hohe Arbeitslosenquote, hohe Sozialleistungsquote) gekennzeichnet sind. Häufig sind dies Fördergebiete des Programms Soziale Stadt. Mit der 2014 in Kraft tretenden vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bulgaren und Rumänen innerhalb der EU wird von den befragten Kommunen mit einem weiteren Anstieg der Armutszuwanderung aus Südosteuropa – insbesondere auch in benachteiligte Gebiete – gerechnet.

Probleme, Herausforderungen und Handlungserfordernisse mit Blick auf die neue Armutszuwanderung stellen sich den Quartieren vor allem in den Bereichen Wohnen (u.a. überteuerter Wohnraum, überbelegte Wohnungen, menschenunwürdige Lebensverhältnisse in verwahrlosten Immobilien), Bildung (u.a. fehlende Schulerfahrung und Deutschkenntnisse, Analphabetismus, Skepsis gegenüber Bildungsinstitutionen, Schuldistanz),

Arbeit/Beschäftigung (u.a. fehlende berufliche Perspektive, Scheinselbstständigkeit, Schwarzarbeit, Kleinkriminalität, Prostitution, Bettelei), Gesundheit (u.a. fehlende Krankenversicherung, schlechter Gesundheitszustand, fehlender Impfschutz), soziales Miteinander (u.a. Nachbarschaftskonflikte, Verunsicherung der „alteingesessenen“ Quartiersbevölkerung, Ausgrenzung der Neuzuwanderer). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die neue Armutswanderung teils mit äußerst schwierigen Begleitbedingungen verknüpft ist und die Quartiere, die ohnehin große soziale und Integrationslasten tragen, vor zusätzliche erhebliche Herausforderungen stellt.

Aktivitäten zur Bewältigung der sich im Kontext der neuen Armutswanderung in den betroffenen Quartieren neu stellenden Herausforderungen beziehen sich prinzipiell auf alle genannten Problembereiche. Zu den Maßnahmen zählen unter anderen die Bekämpfung unseriöser Vermietungspraktiken, die Überprüfung des baulichen Zustands von Wohnhäusern und Unterkünften, die Einrichtung von Förderklassen, der Einsatz von muttersprachlichen Lehrkräften, niedrigschwellige Angebote zur beruflichen und Arbeitsmarktorientierung, Angebote zur kostenlosen gesundheitlichen Grundversorgung (Sprechstunde, Notfallbehandlung, Impfungen, Vorsorgeuntersuchungen für Kinder), interkulturelle Vermittlungsarbeit, niedrigschwellige Sprach- und Beratungsangebote, niedrigschwellige Angebote der Kinder-, Jugend- und Elternarbeit, Maßnahmen zur Stärkung der Selbstorganisation (Community Building).

Neben eher punktuell wirkenden Einzelmaßnahmen entwickeln die Quartiere und Kommunen zunehmend auch ressort- und fachübergreifend strategische Konzepte für ganzheitliche und vernetzte Herangehensweisen – sowohl gebietsbezogen und gesamtstädtisch als auch ebenenübergreifend (Kommune, Land, Bund, EU).

Erfolge in der Integrationsarbeit mit Roma – dies zeigen unter anderen vorliegende Erfahrungen mit der Integration deutscher Roma – können vor allem dort verzeichnet werden können, wo sowohl die Bewahrung der

prägenden kulturellen Besonderheiten dieser Minderheit als auch eine kultursensible Integration der Roma in die Gesellschaft angestrebt wird. Eine Einbeziehung der Bedarfslagen der alteingesessenen Bevölkerung sowie ein langer Atem scheinen dabei unverzichtbar.

Das Programm Soziale Stadt hat mit Blick auf die Bewältigung der Probleme und Herausforderungen im Kontext der neuen Armutszuwanderung, so die Ergebnisse der Interviews und der Dokumentenanalyse, vor allem hinsichtlich der im Rahmen der Programmumsetzung in den Stadtteilen entwickelten Strukturen (lokales Quartiermanagement, Aktivierungs- und Beteiligungsstrukturen, Netzwerke), der vielfach in den Kommunalverwaltungen eingerichteten ressortübergreifenden Strukturen, der durch das Programm geschaffenen infrastrukturellen Einrichtungen und Angebote Bedeutung. Ferner war in der Vergangenheit die Finanzierung von Maßnahmen und Angeboten zur sozialen Integration der neuen Zuwanderer durch die Programmmittel der Modellvorhaben von Belang. Zudem ist die „Soziale Stadt“ bislang das einzige Programm zur strategischen und ressortübergreifenden Entwicklung von Quartieren, die mit Blick auf Zuwanderung dauerhaft Integrationsleistungen für die Gesamtstadt erbringen. Die mit der Armutszuwanderung verbundenen komplexen Problemlagen in den Bereichen Wohnen, Bildung, Arbeit/Beschäftigung, Gesundheit, soziales Miteinander können jedoch keinesfalls allein durch das Programm Soziale Stadt gelöst werden.

Letztlich – auch dies wurde übereinstimmend von allen befragten kommunalen und Gebietsakteuren konstatiert, wird aber auch in den ausgewerteten Dokumenten mehrfach betont – können die mit der neuen Armutszuwanderung verbundenen Probleme und Herausforderungen in den benachteiligten Quartieren nur erfolgreich bewältigt werden, wenn Kommunen, Länder, Bund, EU, Herkunftsländer und andere relevante Akteure gemeinsam Verantwortung – auch finanziell – übernehmen und zusammen nach Lösungen suchen und diese koordiniert umsetzen.

Literatur

Abgeordnetenhaus von Berlin (2012): Vorlage - zur Kenntnisnahme - Berliner Strategie zur Einbeziehung von ausländischen Roma. Drucksache 17/0440.

Bezirksamt Neukölln von Berlin, Abteilung Bildung, Schule, Kultur und Sport (Hrsg.) (2013): 3. Roma-Statusbericht. Entwicklung der Zuzüge von EU-Unionsbürgern aus Südosteuropa. Berlin-Neukölln.

Bundesministerium des Innern (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Haltung der Bundesregierung zum Umgang mit EU-Bürgerinnen und Bürgern aus Rumänien und Bulgarien“ der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion DIE LINKE. BT-Drucksache 17/12895.

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

Dassler, Sandra, und Thomas Loy (2011): Unmut im Kiez. Ärger mit Roma im Görlitzer Park. In *Der Tagesspiegel* vom 15.08.2011 (<http://www.tagesspiegel.de/berlin/unmut-im-kiez-aerger-mit-roma-im-goerlitzer-park/4490708.html>).

Der Senat von Berlin (2013): Vorlage - zur Kenntnisnahme - Berliner Aktionsplan zur Einbeziehung ausländischer Roma.

DST – Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien.

Pfister, Hilmar (2012): Hilferuf aus Mannheim. Ungeliebte Konkurrenz aus Osteuropa (<http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.hilferuf-aus-mann>)

heim-ungeliebte-konkurrenz-aus-osteuroopa.4c98a00e-bd5c-4db5-99e3-cf1cc8e88d98.html).

Quartiersmanagement Schillerpromenade (2009): TFO – Task Force Okerstraße.

Ludwig, Kristiana (2011): Roma in Kiel Gaarden. Ganz unten. In: Die Tageszeitung vom 28.02.2011 (<http://www.taz.de/!66636/>).

Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Wohnen (2013): Auszug aus dem Entwurf zum „Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa“ erarbeitet im Rahmen des KOMM-IN-Projektes der Städte Dortmund und Duisburg, gefördert durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Wyputta, Andreas (2013): Roma im Ruhrgebiet. Die eingewanderten Gettos In: Die Tageszeitung vom 03.03.2013 (<http://www.taz.de/!112130/>).

Internetquellen

Brux, Leo: Bulgarische Roma in München: ihre Not und ihr Glück. In: Migrationsblog der Migrationsgruppe e.V. Gepostet am 15. Oktober 2011, <http://blog.initiativgruppe.de/2011/10/15/bulgarische-roma-in-munchen-ihre-not-und-ihr-gluck/> (letzter Zugriff am 10.10.2013).

Hohmann, Helge: „Armutsmigration“ aus Bulgarien und Rumänien – Herausforderung für ein soziales Europa, http://www.kircheundgesellschaft.de/fileadmin/Dateien/Das_Institut/Newsletter_04_2013/Armutsmigration_mit_Seitenzahl.pdf (letzter Zugriff am 10.10.2013).

Ostufers Kiel: Projekte der Modellvorhaben in 2008. MARO TEMM - Kulturbewahrung und Integration:, <http://www.kieler-ostufer.de/ostufer-aktuell/projekte/soziale-stadt/projekte/modellvorhaben/projekte-2008/> (letzter Zugriff am 10.10.2013).

Quartiersmanagement Schillerpromenade: TFO - Vielfalt und Zusammenhalt in der Okerstraße: <http://www.schillerpromenade-quartier.de/TFO.1201+M560418100b0.0.html?&L=0> (letzter Zugriff am 10.10.2013).

Schnack, Renate: Kulturbewahrung und Integration. Maro Temm – ein Wohnprojekt für Sinti und Roma: http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/Minderheitenpolitik/artikel_maroTemm__RenateSchnack__blob=publicationFile.pdf (letzter Zugriff am 10.10.2013).

Hamm-Norden: Sinti-Arbeit: http://www.hammer-norden.de/fileadmin/user_upload/pdf/stadtteilbuero-hamm-norden/InternetSinti-Arbeit.pdf (letzter Zugriff am 10.10.2013).