

VERWALTUNG & MANAGEMENT

4/2014

Zeitschrift für moderne Verwaltung

www.vum.nomos.de

20. Jahrgang, Seiten 169-224

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reiner**mann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

Beirat: Dr. **Stephan Articus**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. **Dieter Engels**, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hammerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Reto Steiner**, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

Inhalt

Auf ein Wort...

Im eigenen Interesse? – Deutschland und die Open Government Partnership

Göttrik Wewer

Die Open Government Partnership ist eine strategische Initiative der USA, mit der weltweit mit Hilfe moderner Technologien und durch die Einbindung der jeweiligen Zivilgesellschaft Good Governance gefördert werden soll. Autoritäre Regime durch eine offizielle Partnerschaft und durch die Aktivierung der Zivilgesellschaft „von oben“ und „von unten“ gleichsam in die Zange zu nehmen, ist eine komplementäre Strategie zu militärischen Interventionen, mit denen Freiheit und Demokratie erzwungen werden sollen. Sie ist, so scheint es, die passende Strategie für das digitale Zeitalter, amerikanische Interessen durchzusetzen und hat eine politische, ökonomische und eine ideologische Komponente. Vor einem Beitritt Deutschlands zu dieser Partnerschaft sollten Kosten und Nutzen, Aufwand und Ertrag sorgfältig abgewogen werden. Es entstünde eine neue staatliche Daueraufgabe mit einem erheblichen Koordinierungsaufwand, bei der die Regierung zur Getriebenen von Aktivisten würde, ohne dass nennenswerte Vorteile oder wesentliche Fortschritte für Good Governance zu erwarten sind.

In unserem eigenen Interesse! – Replik auf Göttrik Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP)

Jörn von Lucke/Christian Herzog/Christian Heise

In seinem Artikel „Im eigenen Interesse? Deutschland und die Open Government Partnership“ in dieser Ausgabe von VM argumentiert Göttrik Wewer, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die für Transparenz und ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln eintreten, zwar vorgeben, Bürgerinteressen zu vertreten, fast ausschließlich jedoch im Eigeninteresse handeln würden und daher nicht zur Interessenvertretung legitimiert wären. Vielmehr seien Personen und Organisationen, die diese Forderungen vertreten, willfähige Gehilfen US-amerikanischer Unternehmen, der US-Geheimdienste und der US-Regierung, um diesen bei der Übernahme der Weltherrschaft zu helfen. Der Autor lehnt eine Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership ab, weil sie eine Stärkung von Transparenz, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit in Deutschland bedeutet und dies gleichzeitig den Vereinigten Staaten von Amerika ein falsches Signal der Unterwerfung geben würde. Ausgehend vom diskussionswürdigen Demokratie- und Machtverständnis Wewers und seiner Einschätzung zur transatlantischen Partnerschaft wird in dieser Replik auf seine Kritik an der Open Government Partnership eingegangen. Der Beitrag schließt mit einem Plädoyer für eine öffentliche und konstruktive Debatte über Offenheit in Politik und Verwaltung in Deutschland. Nach Meinung der Verfasser der Replik wäre es wünschenswert und im Interesse der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bürger, wenn diese Debatte in einem Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership münden würde.

170	Neue Vorgaben für die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen	199
171	<i>Beate Lohmann/Stefan Werres</i>	
	Die Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen ist am 26. Mai 2014 in Kraft getreten. Sie verpflichtet öffentliche Auftraggeber und Vergabestellen zur Annahme und Verarbeitung elektronischer Rechnungen. Nach Inkrafttreten der Richtlinie soll innerhalb von 36 Monaten eine neue europäische Norm für die elektronische Rechnungsstellung in Europa eingeführt werden, die die verschiedenen nationalen Standards in Einklang bringt. Nach weiteren 18 Monaten wird die Umsetzung zwingend vorgeschrieben. Mit Blick auf diese ambitionierte Zielsetzung sind die sich stellenden verwal- tungsorganisatorischen und -rechtlichen Fragen schnell anzugehen. Der Beitrag möchte hierzu einen ersten Impuls geben.	
	Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns	207
	<i>Sebastian Kurtenbach/Jörg Bogumil</i>	
187	Der Beitrag beschäftigt sich mit den Folgen der innereuropäischen Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien. Am Beispiel der Stadt Dortmund werden die kleinräumigen Konzentrationsentwicklung in der Dortmunder Nordstadt illustriert und ein Blick auf die konkreten Problemlagen und kommunalen Handlungsmöglichkeiten geworfen. Deutlich wird, dass die Problembereiche die kommunalen Handlungsmöglichkeiten deutlich übersteigen. Abschließend werden politische Handlungsnotwendigkeiten formuliert.	
	Compliance, Integrität und Orientierung: ein Verwaltungsethik-Kompass	213
	<i>Thomas Faust</i>	
	Die Leitidee der „guten“ öffentlichen Verwaltung rückt hierzulande vermehrt in den Blickpunkt. Dabei werden zudem Fragen der Integrität und Compliance diskutiert. Die Impulse hierfür gehen oft vom angelsächsisch geprägten Raum aus, aber auch die Europäische Union positioniert sich entsprechend. Allerdings ist häufig noch unklar, welche Maßstäbe und Orientierungshilfen für gutes Verwaltungshandeln heranzuziehen sind. Vor diesem Hintergrund skizziert der Beitrag zunächst unterschiedliche philosophische Konzeptionen des Guten. Diese Konzepte werden sodann auf ethisch-normative Verwaltungsreformen bezogen, die in den letzten Jahren zu prägenden Paradigmen wurden. Ein Ethik-Kompass zeigt abschließend, wie stimmige und orientierende Perspektiven für gute Verwaltungspraxis zu entwickeln sind.	
	Nachrichten	224
	Impressum	224

Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – Möglichkeiten und Grenzen kommunalen Handelns

Sebastian Kurtenbach/Jörg Bogumil

Der Beitrag beschäftigt sich mit den Folgen der innereuropäischen Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien. Am Beispiel der Stadt Dortmund werden die kleinräumigen Konzentrationsentwicklung in der Dortmunder Nordstadt illustriert und ein Blick auf die konkreten Problemlagen und kommunalen Handlungsmöglichkeiten geworfen. Deutlich wird, dass die Problembereiche die kommunalen Handlungsmöglichkeiten deutlich übersteigen. Abschließend werden politische Handlungsnotwendigkeiten formuliert.

Einleitung

Mit der Aufnahme Rumäniens und Bulgariens (im Folgenden: EU-2) in die Europäische Union (EU) wurde der Binnenmarkt 2007 ein weiteres Mal nach Osten erweitert. Durch die Aufnahme beider Länder wurde der europäische Binnenmarkt zwar vergrößert, gleichzeitig aber auch wirtschaftlich deutlich unausgeglichener. Einer der Folgen waren deutliche Migrationsbewegungen von EU-2-Bürgern in die geografischen Kerngebiete der EU, was

aufgrund der Personenfreizügigkeit nun problemlos möglich ist¹.

Heute konzentriert sich ein Teil der EU-2-Zuwanderer in innerstädtischen Problemvierteln, die vorher bereits sozial und ethnisch segregiert waren. Dieser kleinere Teil der EU-2-Migranten, geschätzt ca. zehn bis 15 Prozent, sind armutsmotivierte Migranten, im Gegensatz zu dem größeren Teil der EU-2-Migranten (ca. 40%), die als Wirtschaftsmigranten bezeichnet werden können.² Mit den Folgen dieser Armutszuwanderung sind die Kommunen lange Zeit weitgehend allein gelassen worden. Die Situation hatte sich so weit zugespitzt, dass bereits im Januar

2013 der Deutsche Städtetag ein Positionspapier zur Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien herausgab. Im selben Jahr gab es Brandbriefe von Bürgervereinen, am 13. November 2013 wurde ein offener Brief von 16 Oberbürgermeistern zur Thematik veröffentlicht und eine aufgeregte mediale Debatte über die Frage der Zugänglichkeit von Sozialleistungen für arme EU-2-Zuwanderer geführt.

Ziel des Artikels ist es, ausgehend von den kommunalen Herausforderungen die Möglichkeiten und Grenzen der Kommunen herauszuarbeiten, mit dieser innereuropäischen Armutszuwanderung aus Rumänien und Bulgarien umzugehen. Dazu wird zu Beginn die Migrationsentwicklung seit 2007 dargestellt. Anschließend werden am Beispiel der Stadt Dortmund die kleinräumigen Konzentrationsentwicklung in der Dortmunder Nordstadt illustriert und ein Blick auf die konkreten Problemlagen und kommunalen Handlungsmöglichkeiten geworfen. Deutlich wird, dass die Problembereiche die kommunalen Handlungsmöglichkeiten übersteigen. Diese teilen sich auf in finanzielle



Sebastian Kurtenbach

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Ruhr-Universität Bochum



Prof. Dr. Jörg Bogumil

Professur für Öffentliche

Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum

¹ Seit dem 01. Januar 2007 genießen Rumänen und Bulgaren die vollständige Personenfreizügigkeit, so dass sie ihren Wohnort innerhalb der Europäischen Union frei wählen können. Sollten sie von diesem Recht Gebrauch machen, sind in den ersten drei Monaten keine Voraussetzungen zu erfüllen. Danach ist der Nachweis über eine Krankenversicherung und eine selbst finanzierte Lebensweise zu erbringen, um im EU-Ausland zu leben. Allerdings bestand durch Übergangsregelungen zum Schutz des deutschen Arbeitsmarktes vor Niedriglohnbeschäftigten aus den Neumitgliedstaaten bis Ende 2013 nur eine eingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit. Kern der Einschränkung war, dass EU-2-Bürger nur im Falle einer nachweisbaren Qualifikation in einem so genannten Mangelberuf (z.B. Mediziner) abhängig beschäftigt werden konnten. Allerdings hielt diese Regelung EU-2-Bürger

ohne formale Bildungsabschlüsse nicht davon ab, nach Deutschland zu migrieren, da sie sich nur auf abhängig Beschäftigte bezog. Tätigkeiten als Selbständige, über Werkverträge z.B. in der Fleischindustrie oder Saisonstellen beispielsweise als Erntehelfer waren möglich. Zudem wurden die oben genannten Regularien der Personenfreizügigkeit bei Armutsmigranten kaum angewendet, selbst wenn weder eine tatsächlich selbst finanzierte Lebensweise noch ein gültiger Krankenversicherungsschutz vorlag.

² Unter den knapp 324.000 EU-2-Ausländern, die am 31.12.2012 in Deutschland lebten, waren nach Schätzungen des IAB 37,1 Prozent abhängig beschäftigt (Brücker et al. 2013: 4; Eigene Berechnung). Die übrigen 62,9 Prozent teilen sich auf in Minderjährige, über 65 Jährige, Studierende und Arbeitsuchende.

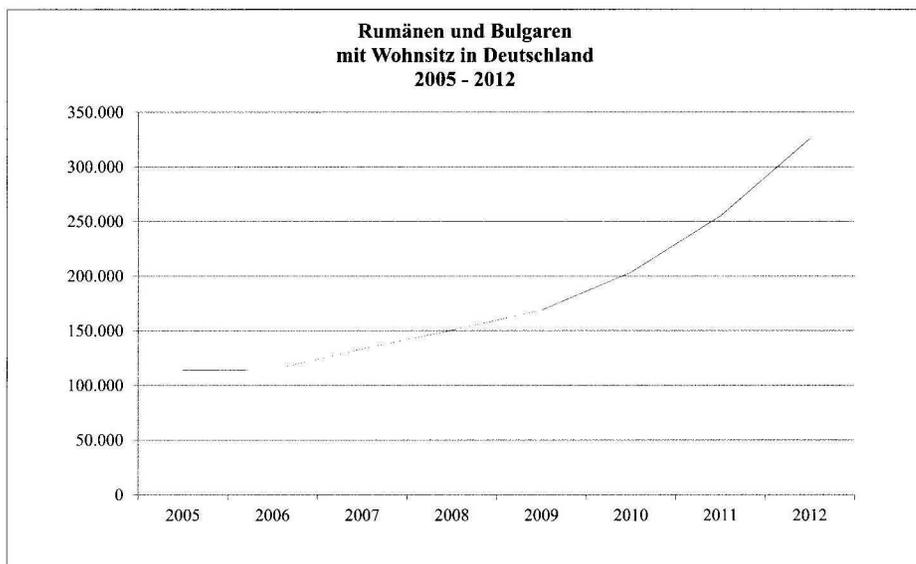


Abb. 1: EU-2-Zuwanderer in Deutschland
(Datenstand: Je 31.Dezember; Datenquelle: Statistisches Bundesamt; Ausländerzentralregister)

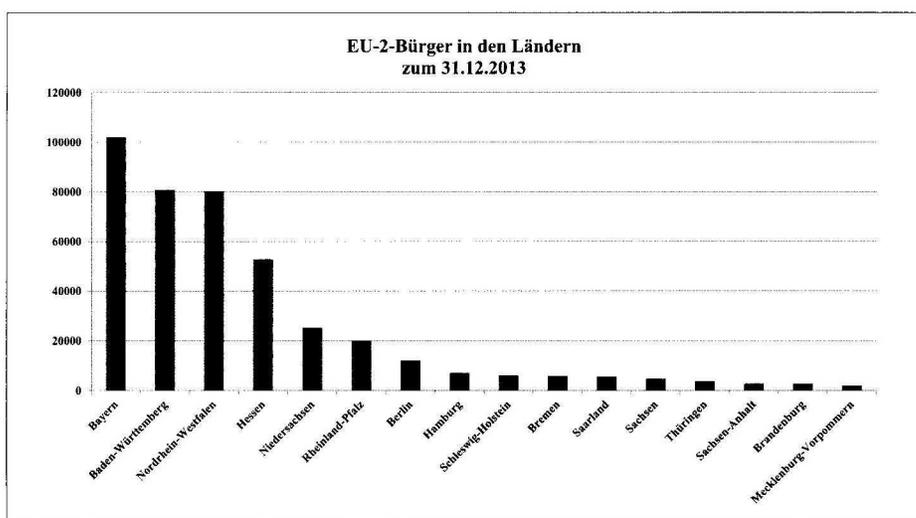


Abb. 2: EU-2 Bürger in den Bundesländern
Datenquelle: Statistisches Bundesamt-Ausländerzentralregister

Probleme und rechtlichen Beschränkungen der Interventionsmöglichkeiten. Im Fazit werden politische Handlungsnotwendigkeiten formuliert.

Entwicklung der EU-2-Migration

Die Entwicklung der Zuwanderung aus den EU-2-Staaten nach Deutschland zwischen 2007 und 2014 kann in vier Phasen geteilt werden. In der ersten Phase, vor 2007, war nur eine geringe Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien zu verzeichnen, was nicht zuletzt an ausländerrechtlichen Regelungen lag. In der zweiten Phase, zwischen 2007 und 2010, wurde Deutschland von den EU-2-Migranten nur marginal frequentiert. Zielländer waren eher südeuropäische Staaten wie etwa

Italien oder Spanien, da romanische Sprachen (wie z.B. Italienisch oder Spanisch) insbesondere für Rumänen einfacherer zu erlernen sind und dort die Chancen für ungelernete Arbeitskräfte auf eine Beschäftigung eher gegeben waren (z.B. in der Landwirtschaft). Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise änderten sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitsmigranten aus den EU-2-Staaten in den südeuropäischen Ländern, was eine Migrationsschwerpunktverlagerung von Süd- nach Mitteleuropa zur Folge hatte.

Damit brach die dritte Phase an, die von 2010 bis 2013 andauerte. In dieser Zeit wurde Deutschland verstärkt zum Migrationsziel von EU-2-Bürgern. Die problemzentrierte Wahrnehmung der Zu-

wanderung aus Rumänien und Bulgarien ist in diesem Zeitraum und um die Gruppe der gering- oder gar nicht qualifizierten Arbeitsuchenden herum entstanden. Ihre Beschäftigungsperspektive bestand aufgrund der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit in selbstständiger oder illegaler Arbeit. Die vierte Phase hat mit der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Januar 2014 gerade erst begonnen und ihre Entwicklung ist kaum abzuschätzen. Allerdings scheint sich seitdem noch keine bemerkenswert andere Entwicklung als noch zu Jahresende 2013 einzustellen. Diese Erfahrung deckt sich mit dem Ende der Übergangsregelung für polnische Arbeitnehmer 2011. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der EU-2-Zuwanderung zwischen 2005 und 2012 nach Deutschland.

Seit dem EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens ist die Anzahl der Bürger der Neumitgliedstaaten kontinuierlich gestiegen und zum Jahresende 2013 lebten mehr als 400.000 EU-2-Bürger in Deutschland. Allerdings verteilt sich die Zuwanderung nicht proportional über das gesamte Bundesgebiet, sondern etwas stärker auf Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, in denen zusammen fast zwei Drittel (64%) der EU-2-Bürger leben.

Die Berichte über armutsgeprägte Zuwanderung konzentrieren sich zudem auf größere Städte, insbesondere Duisburg, Dortmund, Gelsenkirchen, Hamm, Kiel, Köln, Mannheim, München und Berlin und dort auf nur wenige kleinräumige Zuwanderungsschwerpunkte. In dem hier gewählten Fallbeispiel, Dortmund, konzentriert sich die Zuwanderung auf die Dortmunder Nordstadt.

Fallbeispiel Dortmund

Räumliche Konzentration in der Nordstadt

Dortmund ist eine der Kommunen, die von armutsmotivierter Migration aus den EU-2-Staaten besonders betroffen ist. Die Stadtbevölkerung hat bereits lange Migrationserfahrung und die weithin bekannte Nordstadt ist bereits seit den 1950er Jahren Zuwanderungsort für arbeitssuchende Neuankömmlinge. Wie Abbildung 3 zeigt,

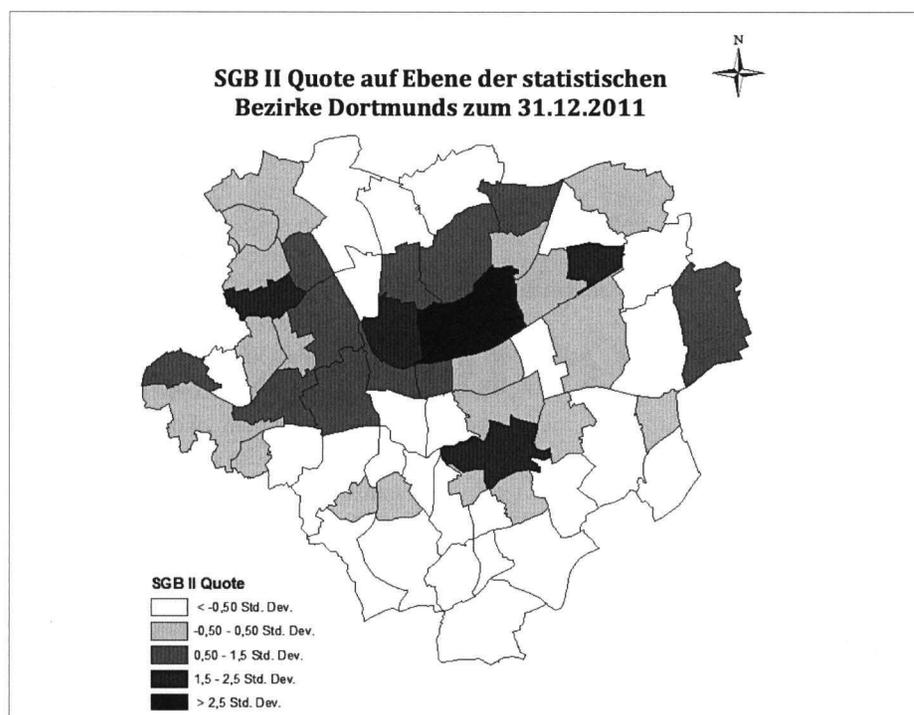


Abb. 3: SGB-II-Quote auf der Ebene der statistischen Quartiere Dortmunds

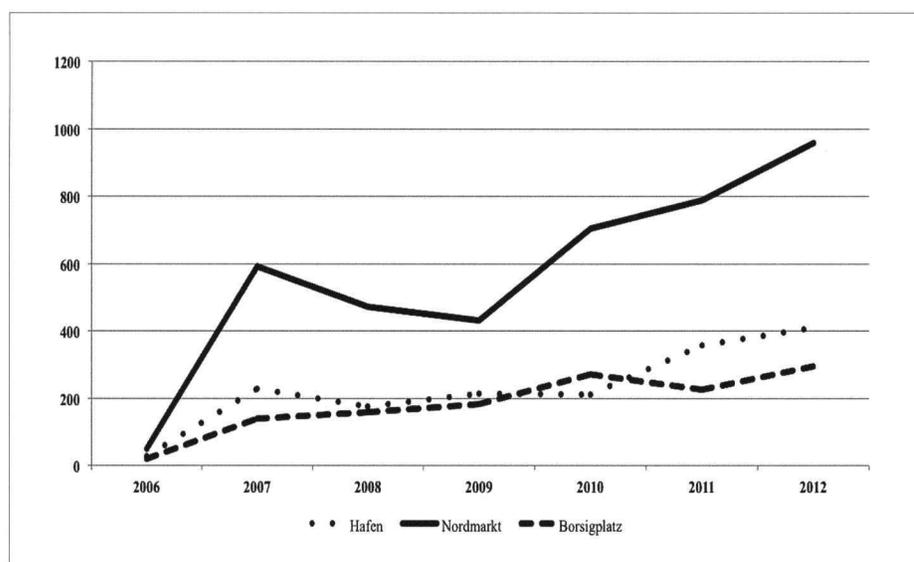


Abb. 4: Entwicklung der EU-2 Migranten der Dortmunder Nordstadt

ist die Nordstadt ein hochbelasteter Stadtbezirk.

Auch in der Nordstadt gibt es Differenzierungen. Sie besteht aus drei statistischen Bezirken, dem Hafen mit der geringsten Armutsquote und dem kleinsten Bevöl-

kerungsanteil, dem Nordmarkt als hochgradig sozial segregiertes Gebiet mit einer ausgeprägten multi-ethnischen Ökonomie und dem Borsigplatz. Die Neuzuwanderer aus Rumänien und Bulgaren konzentrieren sich nun insbesondere im sehr problema-

tischen Bezirk Nordmarkt, wie Abbildung 4 zeigt.

Diese kleinräumige Konzentration von EU-2-Migranten ist kein Zufall, sondern Produkt zweier sich gegenseitig verstärkender Brückenkopfmerkmale des Quartiers. Erstens existiert eine lokale Ökonomie, die es auch unqualifizierten Neuzuwanderern ohne Kenntnisse der deutschen Sprache ermöglicht, dort ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Zweitens ist eine länger ansässige Migrantenpopulation vorhanden, die den Neuzuwanderern aufgrund geringer Sprachbarrieren das Ankommen erleichtert und unter Umständen erste, wenn auch unzureichende, Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten vermittelt. Zudem entwickeln sich in solchen Ankunftsgebieten auch migrationssensible Dienstleistungsangebote, beispielsweise für Remissionen (Geldrücküberweisungen).³ Diese sind für armutsmotivierter Arbeitsmigranten attraktiv, da hier für Überweisungen ins Migrationsquellgebiet zur Unterstützung der Familien kein Bankkonto notwendig ist.

Die Armutszuwanderung in die Dortmunder Nordstadt ist nicht unproblematisch, wie Berichte über illegale Prostitution, den „Arbeiterstrich“ oder überbezahlte Matratzenschlafplätze in heruntergekommenen Häusern verdeutlichen. Zwar finden EU-2-Zuwanderer hier Arbeit und Unterkunft, doch zumeist unter schlechten Bedingungen. Durch die Problemkonzentration in einem Gebiet, in dem ohnehin überdurchschnittlich viele Arme und Migranten leben, wird die Neuzuwanderung ein zusätzlich benachteiligender Faktor für den Stadtteil⁴ und die Segregation⁵ verschärft sich. In der Folge können jahrelange Aufwertungsprozesse beispielsweise durch integrierte Handlungsprogramme wie „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die Soziale Stadt“ nachhaltig gefährdet werden.

3 Kurtenbach 2013.

4 Häußermann 1998, S. 150.

5 Segregation ist definiert als: „disproportionale Verteilung von Elementararten über Teileinheiten einer Einheit“ (Friedrichs 1983: 217). Gemessen wird Segregation üblicherweise über den Wohnstandort der einzelnen Bewohner, wodurch dem Wohnungsmarkt eine grundlegend struk-

turierende Rolle zukommt. Durch ihn werden die einzelnen Teileinheiten (Stadtteile) unterschiedlich bewertet. In der Folge bedarf es eines höheren ökonomischen Mitteleinsatzes, um in einer nachgefragten Teileinheit zu wohnen, als in einer eher gemiedenen. Die Konsequenz sind relative Konzentrationen von Bevölkerungsgruppen, beispielsweise Arme, in einigen Stadtteilen. Festzustellen ist, dass in zahlreichen Städten,

unter den Bedingungen einer schrumpfenden Bevölkerung, die Merkmale Armut und Migrationshintergrund korrelieren. Dort wo die meisten Armen leben, wohnen auch die meisten Zuwanderer, wodurch Integration und in einigen Fällen auch Zuwanderung unter den Bedingungen räumlich verfestigter Armut gelingen muss (Strohmeier 2006: 18).

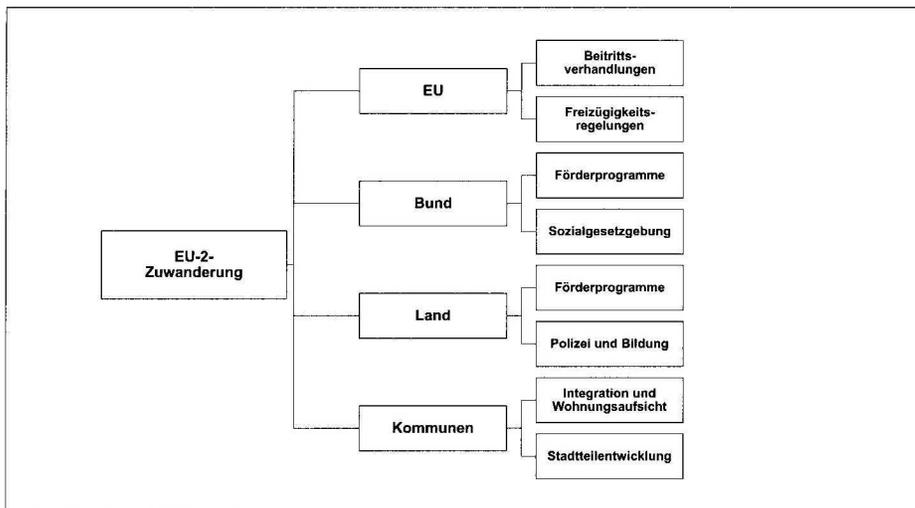


Abb. 5: Aufgaben beteiligter politischer Ebenen

Kommunale Problemfelder der Armutszuwanderung

Die Aufgabenwahrnehmung im föderalen Bundesstaat ist stark arbeitsteilig. Hieraus ergeben sich einige Koordinierungs- und Abstimmungsprobleme im Umgang mit den Folgen durch die verstärkte Armutszuwanderung. Abbildung 5 zeigt die je zwei wichtigsten Zuständigkeitsgebiete der verschiedenen Ebenen auf.

Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung steht die kommunale Ebene, die zwar nicht an der Entscheidung der Aufnahme der EU-2-Staaten beteiligt war, jedoch besonders mit den Folgen konfrontiert wird. Neben den in Fußnote 1 beschriebenen ausländerrechtlichen Schwierigkeiten ergeben sich für die Kommunen vor allem sozialrechtliche Problematiken in verschiedenen Arbeitsbereichen:

- **Gesundheitsversorgung:** Bei unzureichendem oder ungeklärtem Krankenversicherungsschutz ist zwar das Freizügigkeitsrecht verletzt, zumindest wenn der Aufenthalt seit mehr als drei Monaten besteht. Jedoch besteht in der Praxis die Pflicht der Notversorgung, beispielsweise bei der Geburt eines Kindes. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich im Falle eines positiven HIV-Befundes, da es zur Behandlung eines Krankenversicherungsschutzes oder ausreichender finanzieller Mittel bedarf. Sollte keines von beiden vorhanden sein und der Infizierte sich gezwungen fühlen, beispielsweise im Rotlichtmilieu seinen Lebensunterhalt zu verdienen, kann zu einer Ausbreitung des HI-Virus kommen. In Dortmund

wird versucht, die Gesundheitsversorgung von EU-Armutszuwanderern durch zwei Angebote zumindest rudimentär aufrechterhalten. Zum einen gibt es im Gesundheitsamt der Stadt eine Sprechstunde für nicht-krankenversicherte Kinder und Schwangere. Zum anderen können Nicht-Versicherte auf eine kostenlose wöchentliche Sprechstunde eines Arztes in einer Einrichtung für alkoholkonsumierende Personen zurückgreifen.

- **Zugang zu Sozialleistungen:** Zurzeit ist es noch unklar, inwiefern EU-Bürger innerhalb der ersten drei bis fünf Jahre dauerhaften Aufenthaltes Zugang zu Sozialleistungen haben. Die Grundlage der juristischen Auseinandersetzung, die zurzeit den EUGH beschäftigt, ist die Frage, ob EU-Bürger bei der als aussichtslos eingestuften Suche nach einem abhängigen Lohnarbeitsverhältnis den Lebensunterhalt durch Leistungen nach dem SGB II garantiert bekommen. In der Realität sind die Kommunen mit den Folgen absoluter Armut von EU-2-Armutszuwanderern konfrontiert, wie der Umgang mit einer Armutsökonomie zeigt. Die Dortmunder Politik hat 2011 auf einen Aspekt armutsprägender Ökonomie reagiert und die gesamte Stadt zum Sperrbezirk für Prostitution erklärt. Zudem bietet die Grünbau gGmbH Beratung für Neuzuwanderer aus Südosteuropa ohne Schulabschluss an, um Zugänge zum Berufs- und Bildungssystem zu schaffen.⁶ Hinzu kommt die Arbeit der Kontaktstelle der AWO Dortmund, in deren Rahmen Integrationsberatung und

Projekte für Neuzuwanderer angeboten werden. Zudem leistet ein Streetworker der AWO aufsuchende Sozialberatung für Neuzuwanderer.

- **Wohnungsversorgung:** Hier muss zwischen Kommunen mit angespannten und entspannten Wohnungsmärkten unterschieden werden. Solche mit einem angespannten Wohnungsmarkt, wie beispielsweise Köln, sind tendenziell eher mit Obdachlosigkeit von EU-Zuwanderern konfrontiert.⁷ Im Falle eines entspannten Wohnungsmarktes, wie beispielsweise in Duisburg, kommt es zu stark überbelegten Einzelimmobilien, die Probleme wie verstärkte Müllproduktion und empörte Nachbarn hervorbringen. Die Stadt Dortmund hat angefangen, in Kooperation mit dem kommunalen Wohnungsbauunternehmen gezielt „Problemimmobilien“ aufzukaufen. Diese werden renoviert und anschließend an Studierende vermietet. Auf der Ebene der Landesgesetzgebung hat Nordrhein-Westfalen jüngst das Wohnungsaufsichtsgesetz erlassen, das eine Überbelegung von Wohnungen unter Strafe stellt. Für Erwachsene müssen demnach neun Quadratmeter, für Kinder sechs Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung stehen. Auf diese Weise sollen Kommunen befähigt werden, bei überbelegten Häusern einzugreifen.
- **Schulversorgung:** Die Kommune als Schulträger hat die Aufgabe der Garantie der Beschulung von Kindern im schulpflichtigen Alter. Dazu gehören drei zentrale Aspekte. Erstens die schulärztliche Begutachtung der Kinder und ggf. Intervention. Zweitens die Bereitstellung einer wohnstandortnahen Schulinfrastruktur. Drittens die Garantie des Schülertransportes. Alle drei Aspekte werden in Dortmund wahrgenommen. Eine große Herausforderung bildet die Herbeiführung der Schulfähigkeit von Kindern von Armutszuwanderern. Berichte über mangelndes Wissen grundlegender Begriffe, wie es die WAZ⁸ am 24.01.2014 eindrücklich schilderte, führten zur Bildung von

6 Siehe: www.gruenbau-dortmund.de.

7 Münch/Mombauer 2013.

8 Siehe dazu: www.derwesten.de (Bericht vom 24.01.2014).

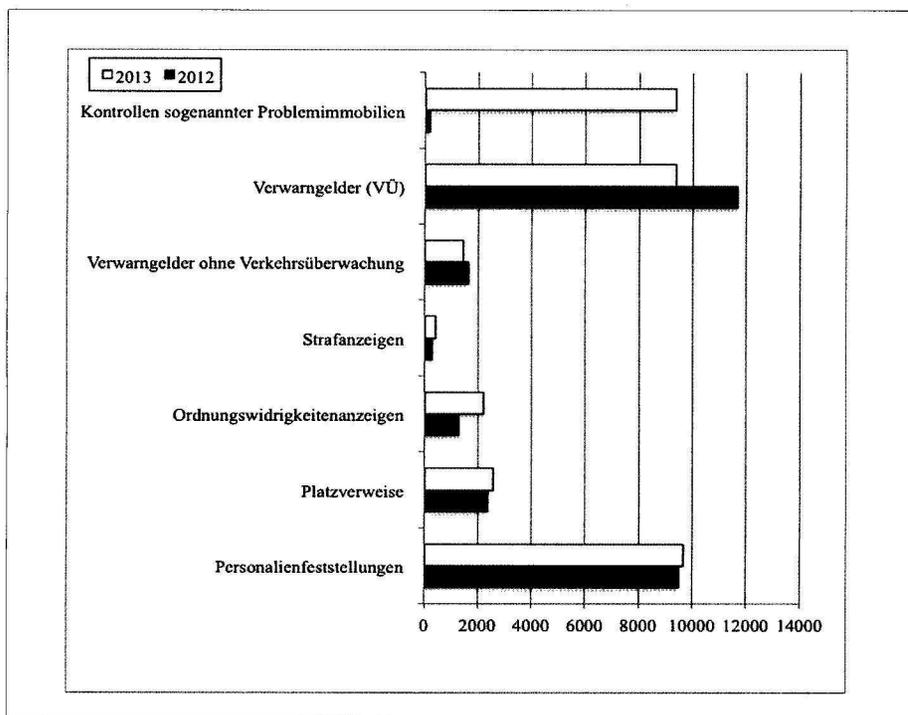


Abb. 6: Einsatzstatistik der Task-Force

Auffangklassen für Kinder von Neuzuwanderern. Ziel ist es, neben der Sprache auch Verhaltensweisen und Wissen zu vermitteln, damit dem Unterricht in einer Regelklasse gefolgt werden kann.

- **Jugendhilfe:** Im Falle einer Kindeswohlgefährdung nach § 8a des SGB VIII sind die Kommunen verpflichtet, aktiv zu werden. Dazu können Maßnahmen von der Elternberatung bis hin zur Inobhutnahme der Kinder ergriffen werden. Allein der Stadt Dortmund sind 2011 Kosten in Höhe von 100.000 Euro für die Inobhutnahme von Kindern von Neuzuwanderern aus den EU-2-Staaten entstanden.⁹ Neben den Regelangeboten der Jugendhilfe werden Neuzuwanderer aus Rumänien und Bulgarien in Dortmund durch das Projekt „Schritt-Weise“ der Diakonie¹⁰ unterstützt, welches aus zwei Bausteinen besteht. Zum einen stehen eine rumänisch- und eine bulgarischsprachige Fachkraft den Eltern als Ansprechpartner ohne Einschränkung der Themenfelder zu Verfügung. Zum anderen werden Fortbildungen für Fachkräfte zum Themenfeld Neuzuwanderung angeboten.

Ein weiteres Problem ist der Ausschluss von EU-2-Armutsimmigranten aus den wohlfahrtsstaatlichen Hilfesystemen. Leistungen aus dem SGB III (Arbeitsför-

derung) können i.d.R. nur in Anspruch genommen werden, wenn Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende; Hartz 4) bestehen. Ein anschauliches Beispiel liefert der Ausschluss der EU-Bürger aus Sprachkursen im Rahmen der Arbeitsförderung. Zurzeit erhalten EU-Ausländer, die zur Arbeitssuche in Deutschland sind, nur die Möglichkeit an solchen teilzunehmen, wenn sie auch Leistungen nach dem SGB II bekommen. Zudem geben z.B. die Tafeln Lebensmittel nur an diejenigen weiter, die ihre Bedürftigkeit auch nachweisen können, beispielsweise durch den Bezug von Leistungen nach dem SGB II. In der Folge sind armutsgeprägte Neuzuwanderer aus den EU-2-Staaten strukturell benachteiligt, wodurch deviante Arbeitsmöglichkeiten, wie (illegale) Prostitution oder scheinselfbstständige Tätigkeiten, an Relevanz gewinnen. Hinzu kommt die Inkaufnahme prekärer Wohnbedingungen.

Die Bewältigung der beschriebenen Problemlagen stellt die Kommunen vor

⁹ Siehe dazu z.B.: www.faz.net (Bericht vom 21.02.2013).

¹⁰ www.diakoniedortmund.de.

¹¹ Die Landesregierung NRW hat im August 2013 angekündigt, ca. 7,5 Mio. Euro zur Unterstützung der Kommunen durch Umwidmungen aus verschiedenen Fördertöpfen zur Verfügung zu stel-

eine schwierige Aufgabe, zumal viele Kommunen der Hauptankunftsgebiete der EU-2-Armutszuwanderer wie Dortmund, Duisburg oder Berlin sich in einer ohnehin angespannten Haushaltslage befinden. Bislang haben die Kommunen die zusätzlichen Ausgaben, die durch die armutsgeprägte Zuwanderung entstanden, weitgehend alleine getragen.¹¹

Um diese Problemlagen zu bearbeiten, wurde in Dortmund eine eigene Verwaltungsstelle im Büro der Dezernentin für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Wohnen, Sport und Freizeit eingerichtet, welche den Austausch mit den Kooperationspartnern steuert. Hinzu kommen themenbezogene, träger- und ämterübergreifende Arbeitskreise, wie z.B. das Management sogenannter Problemhäuser. In Dortmund hat man aus dem Jahr 2008 gegründeten „Arbeitskreis Problemhäuser“ sowie dem innerhalb des Ordnungsamtes eingerichteten „Fallmanagement Problemhäuser“ im Jahr 2011 eine 45-köpfige Task-Force eingerichtet. Diese konnte durch die Kooperation zwischen Polizei und städtischen Ordnungspartnerschaften eine erhebliche Präsenz im Stadtteil aufbauen und ging 2012 aufgrund der als erfolgreich bewerteten Arbeit in den Regelbetrieb über.¹² Die „Task Force Nordstadt“ kümmert sich um die Kontrolle der Durchsetzung des Sperrbezirkes, Kontrollen von problematischen Immobilien und die Kontrolle der Meldung der Einwohner. Abbildung 6 zeigt die Einsatzstatistik in den Jahren 2012 und 2013.

Fazit

Die kommunalen Herausforderungen der Armutszuwanderung sind vielfältig. Zum einen gibt es unklare rechtliche Handlungsmöglichkeiten, zum anderen eingeschränkte finanzielle Handlungsspielräume. Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, die Integration der Neuzuwanderer zu gewährleisten, und sind weitgehend auf sich allein gestellt.

len. Hierbei geht es u.a. um die Förderung von Integrationslotsen und von Integrationsagenturen, die Unterstützung durch Bereitschaftspolizei sowie die Finanzierung von Lehrkräften für Förderklassen (vgl. MAGS 2014). Es ist den Unterlagen nicht zu entnehmen, welche zusätzlichen Mittel hier zur Verfügung gestellt werden.

¹² Staubach 2013, S. 257.

Dabei verfügen die Kommunen nur über eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten und begrenzte Zuständigkeiten (wie z.B. bei der Kopplung von Leistungen des SGB III an den Bezug von Leistungen nach dem SGB II). Zudem tragen ohnehin segregierte Quartiere die Hauptlast der Integrationsbewältigung, wodurch definierte Zielmarken von Städtebauförderpolitik durch Neuzuwanderung gefährdet werden können.

Als Lösungsansatz werden zurzeit raumorientierte Maßnahmen, wie das Programm Soziale Stadt, propagiert. So heißt es im Koalitionsvertrag (BUND) von CDU/CSU und SPD „besonders von Armutsmigration betroffene Kommunen sollen zeitnah die Möglichkeit erhalten, bestehende bzw. weiterentwickelnde Förderprogramme des Bundes (z.B. Soziale Stadt) stärker als bisher zu nutzen.“¹³ Kern solcher Städtebauförderprogramme ist es für einen begrenzten Zeitraum in einem segregierten Gebiet in schlechtem städtebaulichen Zustand unter Bürgerbeteiligung und flankiert mit sozialen Maßnahmen bauliche Maßnahmen umzusetzen, die endogene Potenziale freisetzen sollen. Es erscheint sehr fraglich, ob durch diesen Ansatz die skizzierten strukturellen Probleme der Armutszuwanderung in den Kommunen gelöst werden können, auch wenn das Quartiersmanagement zum sozialen Frieden in einem Ankunftsgebiet beitragen kann.

Die betroffenen Kommunen haben momentan keine andere Chance, als sich mit den Problemlagen durch EU-2-Armutsmigranten intensiv auseinanderzusetzen. Nachhaltige Lösungsstrategien sind zurzeit nicht erkennbar. Sollte es zu keinen nachhaltigen Verbesserungen der Perspektiven für ungelernete Arbeitssuchende in den EU-2-Staaten kommen, werden die Kommunen weiterhin notdürftige Hilfen zur Verfügung stellen müssen. Wirkliche Integration ist kaum möglich, zumal bestimmte integrationsrelevante Leistungen, wie Sprachkurse, nicht immer angeboten werden können. Hilfreich wären eine klare Regelung zur Durchsetzung des Freizügigkeitsrechts sowie die finanzielle Unterstützung der Kommunen durch die Kostenübernahme der Integrationskurse und Kostenübernahmen bei gesundheitlichen Notfällen. Bund und Länder müssen den

betroffenen Kommunen helfen, um die Lasten, die im Zuge der Armutszuwanderung für die Kommunen entstehen, auszugleichen. Zudem sollten die Kommunen rechtlich in die Lage versetzt werden, im Falle unhaltbarer Wohnzustände aktiv werden zu können¹⁴.

Literatur

Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Vallizadeh, Ehsan (2013): Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien. Arbeitsmigration oder Armutsmigration? In: IAB-Kurzbericht, Band 16, S. 1-12.

Deutschland, CDU, CSU-Landesleitung und SPD (Hrsg.) (2013): Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, Unions Betriebs-GmbH.

Friedrichs, Jürgen (1983): Stadtanalyse – Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Häußermann, Hartmut (1998): Zuwanderung und die Zukunft der Stadt. Neue ethnisch-kulturelle Konflikte durch Entstehung einer sozialen „underclass“, in: Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hrsg.): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklungen für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt am Main, Suhrkamp, S. 145-175.

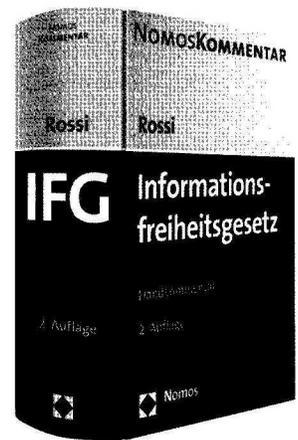
Kurtenbach, Sebastian (2013): Neuzuwanderer in städtischen Ankunftsgebieten. Opportunitätsstrukturen und Nutzung des öffentlichen Raums durch Neuzuwanderergruppen in Ankunftsgebieten am Beispiel der rumänischen und bulgarischen Zuwanderer in der Dortmunder Nordstadt, Bochum, Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR).

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW 2014: Sachstandsbericht Armutswanderung aus Bulgarien und Rumänien, Düsseldorf.

Münch, Thomas/Mombauer, Bernd (2013): „Südosteuropäische Elendmigration“ in Köln, Düsseldorf, Fachhochschule Düsseldorf.

Staubach, Rainer (2013): Armutszuwanderung aus Südosteuropa: Ansatzpunkte zur Förderung von Diversität in „Ankunftsstadtteilen“. Erkundungen in der Dortmunder Nordstadt In: vhw, Band 5, S. 254-260.

Strohmeier, Klaus Peter (2006): Segregation in den Städten, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung.



Informationsfreiheitsgesetz

Handkommentar

Von Prof. Dr. Matthias Rossi

2. Auflage 2014, ca. 400 S.,

geb., ca. 68,- €

ISBN 978-3-8329-4752-1

Erscheint ca. Dezember 2014

www.nomos-shop.de/11569

Der Handkommentar ist ein verlässlicher Wegweiser für den sicheren Umgang mit dem Informationsfreiheitsrecht des Bundes und der Länder. Der Anspruch auf Zugang zu Informationen wird ebenso praxisgerecht dargestellt, wie die zahlreichen Ausnahmen zu Gunsten öffentlicher und privater Belange.

»eine sehr praxistaugliche Arbeitshilfe«

Anwaltsblatt 6/06, zur Voraufgabe



Nomos

¹³ CDU Deutschland et al. 2013, S. 76.

¹⁴ In NRW ist dies seit 2013 mittels des Wohnungsaufsichtsgesetzes möglich.