

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

Basierend auf dem in Kapitel 1.2 nur kurz skizzierten Stand der Forschung fokussierten wir in der Studie darauf, sowohl die *objektiven Strukturen* als auch die vorherrschenden *subjektiven Wahrnehmungsmuster* der ausgewählten sechs Kommunen im Hinblick auf Migration und Ankommen zu erfassen. Hierzu werteten wir – wie in Abschnitt 1.3 bereits dargestellt – vorhandene Dokumente aus und führten umfangreiche Experteninterviews in den sechs Kommunen. Beide Datenquellen, die Sekundärdaten aus vorhandenen Dokumenten und die Primärdaten aus den eigenen Erhebungen werteten wir nach ausführlicher Codierung mit der Software MAXQDA mit den Methoden der Qualitativen Inhaltsanalyse (vor allem in Anlehnung an Mayring 2010) und der Deutungsmusteranalyse (Arnold 1983, Pfister 2020) aus. Für die Rekonstruktion der objektiven kommunalen Strukturen wählten wir die folgenden wesentlichen Kategorien:

- Zeitliche Implementierung des Lokalen Integrationsmanagement (LIM): Wann wurde in der Kommune systematischer ein LIM entwickelt?
- Wahrnehmungskontexte und -muster EU2 (Verlauf): Da wir auf die Migration aus Rumänien und Bulgarien fokussieren, stellt sich vor allem die Frage, welche besonderen Herausforderungen und Chancen im öffentlichen Diskurs und in den Kommunen wahrgenommen wurden (z.B. Problemhäuser, Straßenstrich etc.);
- Konzeptionelle und strategische Antworten, externe Kooperationen, Rahmenbedingungen: Wir skizzieren hier, welche Reaktionen die kommunalen Akteursgruppen, v.a. die Verwaltung, im Hinblick auf die thematisierten Herausforderungen entwickelt haben und wie sich deren Orientierung evtl. im Zeitverlauf veränderte (z.B. von Defizit-/Problem-perspektive zu Chancenperspektive);
- Organigramme/Akteurskonstellation communal intern, Arbeitskreise (AKs): Hier zeigen wir die jeweils spezifische Verwaltungsstruktur und Einbindung der Integrationsaufgaben auf;
- Übergreifendes Wandlungsmuster (Struktur, Geschichte, Selbstbilder der Kommune): Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten Aspekte ver-

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

suchen wir, ein übergreifendes Wandlungsmuster des jeweiligen kommunalen Integrationsgeschehens für die Zeit ab etwa 2010 zu zeichnen.

Im anschließenden Kapitel 4 werden diese Prozesse und Strukturen einleitend aus vergleichender Perspektive betrachtet und es wird Bezug genommen auf kaum angesprochene Aspekte, bspw. die Migration von bulgarischen und rumänischen Ärzten und anderen Fachkräften. Darauf folgt die Rekonstruktion typischer subjektiver Wahrnehmungsmuster der Akteure, welche sich über alle Kommunen verteilt finden ließen.

Die folgenden Darstellungen der Entwicklungslinien kommunaler bzw. lokaler Konzepte, Handlungsprogramme, Projekt- und Kooperationsformate mit spezifischem EU2-Bezug können die historisch gewachsenen Strukturen nicht in ihrer Komplexität umfänglich erfassen und stellen daher nur einen verdichteten Ausschnitt dar. Die Entwicklungen in den fünf involvierten NRW-Landesministerien (Bildung, Bau, Arbeit/Soziales, Integration, Inneres) und die dabei entworfenen Förderlinien und Kooperationsformate werden hier nicht nachgezeichnet.⁸⁴ Wir können die Auswirkungen der drei großen Einschnitte im Kontext der Flüchtlingsbewegungen ab 2015 (Syrien) und ab 2022 (Ukraine) sowie der Covid-19 Pandemie zwischen 2020 und 2022 auch nur jeweils andeuten. Für die beiden Flüchtlingsbewegungen lässt sich zusammenfassend sagen, dass in deren Kontext phasenweise das Thema Südosteuropa zunächst an Aufmerksamkeit verloren hat und knappe Ressourcen neu verteilt werden mussten. Teilweise wurden dazu auch im Rahmen von SOE-Projekten entstandene Strukturen für die neuen Herausforderungen genutzt. In einigen Kommunen überlappen sich die verstärkte Wahrnehmung der EU2-Migration mit der umfangreichen Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 und der konzeptionellen Überarbeitung des lokalen Integrationsmanagements.

Während der Covid-19 Pandemie finden sich zwei Haupttendenzen. Einerseits haben sich bereits schwierige Lebenslagen noch verschärft und Teilhabechancen verringert (etwa durch den verstärkten Abbau von Beschäftigungspositionen in bestimmten Bereichen wie dem Gaststättengewerbe). Die schon vorhandene, eher negative Wahrnehmung der Gruppe hat sich tendenziell verstärkt durch Meldungen über nicht eingehaltene Verhaltensauflagen, übermäßig hohe Impfverweigerungen in bestimmten Gruppen etc. Langfristig erarbeitete Austauschformate auf Nachbarschafts-

⁸⁴ Ein Überblick über Programme, Maßnahmen und weitere Angebote der Landesregierung findet sich hier: <https://www.mhkbd.nrw/themenportal/strategieaustausch-zur-zuwanderung-aus-suedosteuropa>.

ebene oder zwischen Akteuren des lokalen Integrationsmanagements kamen – zumindest teilweise – zum Erliegen. Andererseits eröffnete die Pandemie aber auch einen neuen Möglichkeitsraum. So legte sie ein Schlaglicht auf den hervorgehobenen Wert migrantischer Arbeit in Wirtschaftssektoren wie der Fleischwirtschaft, Landwirtschaft oder der Logistik und eröffnete Chancen für die strukturelle Verbesserung von Lebens- und Arbeitsbedingungen (siehe z.B. das Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Fleischwirtschaft). Es wurden auch neue Formen der Kooperation gefunden, die die Zusammenarbeit über die Pandemie hinaus langfristig verbessert haben. Schließlich haben nicht wenige auf langfristige Vertrauens- und Beziehungsarbeit ausgelegte Projekte, deren Schwierigkeit oft darin besteht, ihren Mehrwert empirisch nachzuweisen, eine umfassende Anerkennung erfahren.

Im Folgenden skizzieren wir für die untersuchten Städte Dortmund, Duisburg, Essen, Hagen, Oer-Erkenschwick und Gladbeck jeweils die zeitliche Implementierung eines lokalen Integrationsmanagements, die dabei relevanten Wahrnehmungskontexte und -muster, die von der Stadt entwickelten konzeptionellen und strategischen Antworten und die insgesamt erkennbaren, einzelne Arbeitsbereiche und Organisationen übergreifenden Wandlungsmuster.

3.1 Dortmund

Im Hinblick auf die *zeitliche Implementierung eines lokalen Integrationsmanagements* ist wichtig, dass der Rat der Stadt Dortmund im Jahr 2005 die Erstellung eines städtischen *Masterplans Migration/Integration* entscheidet. In einer ersten Phase des Prozesses zwischen 2005 und 2010 werden Vorstellungen von Integration und Leitbildern kommunaler Integrationsarbeit erstmals definiert. Man beginnt mit dem Aufbau von Netzwerken aus Verwaltungs- und Trägerakteuren. In einer zweiten Periode von 2010 bis 2012 werden Migration und Integration zu einer zentralen Querschnittsaufgabe erklärt und die *Migrations- und Integrationsagentur* (MIA-DO) als Nachfolgerin des *Integrationsbüros* eingerichtet, die direkt an das Amt des Bürgermeisters angegliedert wird. Vier strategische Handlungsfelder werden definiert. In einer dritten Phase seit 2013 werden MIA-DO und die Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (ehemals Regionale Arbeitsstelle Ausländer RAA) ent-

sprechend des Teilhabe- und Integrationsgesetzes NRW aus dem Jahr 2012 zum *Kommunalen Integrationszentrum MIA-DO-KI* zusammengeführt.⁸⁵

Die Querschnittsarbeit Migration/Integration wird ausgebaut und verstetigt. Bereits in der ersten Phase des Masterplan-Prozesses spielt die Wahrnehmung der Migration aus Südosteuropa eine wichtige Rolle. In der zweiten Phase (also 2010 bis 2012, bereits vor der vollen EU2-Freizügigkeit von 2014) wird im Rahmen des aus NRW-Landesmitteln geförderten KOMM-IN Projekts ein erster *Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa* entwickelt.⁸⁶

Betrachtet man die spezifischen *Wahrnehmungskontexte und -muster* dieser EU2-Zuwanderung, so ist für Dortmund relevant, dass sich der Zuzug bereits ab dem Jahr 2007 intensiviert hatte und in der Anfangsphase sehr konzentriert in das Quartier Nordmarkt im Stadtbezirk Innenstadt-Nord erfolgte. Die Migration wird in dieser ersten Phase überwiegend als eine sozialräumlich konzentrierte und problembehaftete Ausnahmesituation wahrgenommen und mit Roma in Verbindung gebracht. Im Zentrum der Aufmerksamkeit standen die Veränderungen in der bis 2011 noch regulär ausführbaren Straßenprostitution, ein ‚Arbeiterstrich‘, prekäre Bedingungen in Problemhäusern, Vermüllung und eine „Mafia [die] anfing in größerem Stil auch noch Häuser zu kaufen“ (I3.1).⁸⁷ „Armut überhaupt in dieser Form, wie wir sie dann kennengelernt haben, das gab es ja in der Form wenig oder war nicht so offensichtlich“ (I3.2). Zunächst registrierte man überwiegend allein reisende Männer und Frauen, später auch Familien, die „im Prinzip nichts oder keine vernünftige Einnahmequelle hatten“ (I3.3). Der Fokus der von Kommune und Trägern entwickelten Maßnahmen liegt auf einer gering qualifizierten Gruppe, deren Arbeitsmarktchancen als eher niedrig eingeschätzt werden und deren Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt oft prekär ist (Teilzeitarbeit, Leiharbeit, Konkurrenz um knappe Helfertätigkeiten, falsche Verträge, Schwarzarbeit etc.). Wahrgekommen werden auch die Schwierigkeiten dieser Eingewanderten und ihrer Kinder im Zugang zum Bildungssystem und der überdurchschnittlich hohe Bedarf an nachholender Integration (etwa der Alphabetisierung) und an wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Davon besonders betroffen sind Ro-

85 Vgl. zur Geschichte der RAA https://de.wikipedia.org/wiki/Regionale_Arbeitsstelle#Geschichte; vgl. das Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW aus dem Jahr 2012 <https://www.mkjfgf.nrw/teilhabe-%20und%20integrationsgesetz>.

86 Vgl. <https://www.dortmund.de/themen/integration/masterplan-migration-integration/masterplanprozess-ab-2005/>.

87 Vgl. <https://taz.de/Zuwanderung-der-Roma/!5054150/>.

ma-Familien, zu denen man „die Hälften“ (I3.4) der Migrierten aus Rumänien und Bulgarien zugehörig schätzt.

Die besonders zu Beginn der verstärkten Migration dominante Wahrnehmung, dass gut qualifizierte Fachkräfte aus diesen beiden Ländern „schlicht und einfach in andere Städte [gehen], wo sie, bessere Chancen sehen weiterzukommen“ (I3.5) findet sich nicht nur in Dortmund, sondern auch in anderen Kommunen und bezieht sich bei einigen Akteuren auch auf Gesamt-NRW. Über die Jahre hinweg liegt ein Großteil der Aufmerksamkeit auf der Nordstadt als „Ankunftsquartier“ (Stadt Dortmund 2018: 30), in dem sich auch die Mehrzahl der sozialen und kulturellen Angebote konzentriert. Aus ordnungsrechtlicher Perspektive werden die Jahre 2015/2016 als Höhepunkt markiert, an dem bis zu 180 Wohnhäuser in der Nordstadt als Problemhäuser gezählt wurden. Bis 2022 hat sich diese Zahl auf ein Drittel reduziert „und davon ist jetzt so ein Kern von fünf vielleicht, wo wir wirklich sagen, das ist so eine Art Ekelhaus“ (I3.6). Alltägliche Aufgaben im Bereich Wohnen und Melderecht werden als „die reine Routine“ oder „Sisyphusarbeit“ (I3.7) eingeordnet, die durch ein „Frühwarnsystem“ (I3.8) präventiv begleitet wird. Generell wird die Nordstadt als Bezirk beschrieben, der einen positiven Wandlungsprozess durchläuft. Auch der Drogenhandel im Quartier Nordmarkt konnte eingedämmt werden. Noch immer wird die Mobilität der rumänischen und bulgarischen Bevölkerung als relativ hoch eingeschätzt. Transnationale Lebensbezüge werden erkannt, deren Bedeutung für die alltägliche Lebensgestaltung in der Ankunftskommune können aber nur schwer zugeordnet werden.

Im Hinblick auf Ressourcen und Fähigkeiten liegt die Wahrnehmung mittlerweile zwischen zwei Extrempolen. Einerseits wird von „versteckten Potentialen“ gesprochen wie die vielfältigen Beschäftigungsverläufe, informellen Qualifizierungen und erkannten Fähigkeiten trotz schwieriger Voraussetzungen, die besser nutzbar gemacht werden sollten, etwa über neue Verfahren der Kompetenzfeststellung. Andererseits wird hervorgehoben, dass EU2-Migration noch immer die größten Probleme mit sich bringt. Besondere Herausforderungen bestehen demnach nicht nur bei außerhalb der Regelstrukturen von Bildung und sozialem Transfersystem stehenden „Entkoppelten“ (I3.9) sondern überhaupt bei der jüngeren Generation, die sich den meist noch offenen Migrationsprojekten und unbestimmten Zukunftsplänen ihrer Eltern anpassen und darin ihre eigene Lebensplanung verorten müssen. Auch die zunehmende Bedeutung religiöser Orientierungen angelehnt an die Pfingstlerbewegung findet Beachtung.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

Bezogen auf *konzeptionelle und strategische Antworten* der Stadt gab es bereits 2010 innerhalb der Verwaltung und mit einigen Trägern einen ersten strukturierten Austausch zur Identifikation von Bedarfen und möglichen Handlungsansätzen. 2011 wurde das *Dortmunder Netzwerk EU-Armutszuwanderung* gegründet, zunächst mit sechs Fachgruppen bzw. Handlungssträngen und etwa 15 involvierten Personen. 2022 fasst dieses Netzwerk, nun genannt *Gesamtstrategie Neuzuwanderung*, zehn Fachgruppen mit mehr als 200 Akteuren aus fast allen Bereichen der Verwaltung, von Trägern, MOs, Wissenschaft und DGB. Das Netzwerk umfasst 26 Koordinatoren und Koordinatorinnen und tagt viermal jährlich. Die Gesamtkoordination liegt überwiegend im Sozialdezernat und bei einer Vertreterin der Wohlfahrtsverbände. Das Kommunale Integrationszentrum *MIA-DO-KI* nimmt in diesem „Dortmunder Modell der dichten Vernetzung“ (I3.10) eher keine Schlüsselrolle ein. Bereits in den Anfangsjahren kam es hier zu einer Aufgabentrennung. *MIA-DO-KI* sieht sich weniger für Neuzuwanderung als für nachgehende Integrationsmaßnahmen zuständig.⁸⁸

Das sowohl vertikal (bereichsübergreifend) als auch horizontal (ebenenübergreifend) stark ausdifferenzierte Kooperationsgefüge dient der Wahrnehmung sich ändernder Rahmenbedingungen, der Strukturierung, Entwicklung und Umsetzung bedarfsoorientierter Hilfen und deren Anpassung bei erkanntem Bedarf (Zoerner/Certa 2022: 219f.). Nach einer ersten dominant ordnungsrechtlich geprägten Phase, in der unter anderem der Straßennstrich geschlossen wurde, setzte sich auch auf kommunalpolitischer Ebene die Auffassung durch, dass ein Großteil der Menschen bleiben wird und es „zu ihrer Integration (...) keine Alternative [gibt]“ (Stadt Dortmund 2014: 3). Dafür sollen Integrationsangebote entstehen, die über städtische, Landes-, Bundes- und EU-Mittel sowie Trägerressourcen finanziert werden. Ein wichtiger erster Grundpfeiler ist das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierte *9-Schritte-Verfahren zur Integration in Arbeit*. Ergänzt wird es durch eine Reihe von Ansätzen in den Bereichen Wohnen, Gesundheit, Gewinnung von Fachkräften (über einen mit der Fachhochschule Dortmund eigens konzipierten Studiengang) sowie Bildung/Kultur.⁸⁹ Der erste Sachstandsbericht zur Zuwanderung aus

⁸⁸ Vgl. <https://www.dortmund.de/rathaus/verwaltung/amt-fuer-angelegenheiten-des-oberbuergermeisters-und-des-rates/kommunales-integrationszentrum-dortmund-mia-do-ki/>.

⁸⁹ U.a. auch finanziert über das *Programm zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration von Menschen aus Südosteuropa* (ab hier: Programm SOE-MKJF-

Südosteuropa wurde 2014 vorgelegt. Seitdem erscheint er jährlich.⁹⁰ Die zentrale erste Anlaufstelle für Migrierte aus Rumänien und Bulgarien – *Willkommen Europa*⁹¹ – entstand im Jahr 2014 in der Dortmunder Nordstadt und wird von einem Trägerverbund getragen.

Ordnungsrechtliche Akteure, zunächst separat koordiniert im Arbeitskreis Problemimmobilien, werden im Netzwerk über die *Fachgruppe Wohnen und Zusammenleben* eingebettet. Im Bereich Wohnen/Zusammenleben führt das unter anderem dazu, dass in Dortmund über den gesamten Zeitraum nicht mehr als fünf Wohnhäuser geräumt und geschlossen wurden. Stattdessen wurden im Rahmen der *Ankauf- und In-Wert-Setzungs-Strategie* bisher insgesamt 26 Häuser in der Nordstadt erworben, saniert und wieder gemischt bezogen (unter anderem von Studierenden und Roma-Familien). Renovierungsarbeiten wurden zum Teil von Bewohnern selbst ausgeführt im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen. Generell besteht eine Handlungsstrategie darin, auch Menschen aus der Zielgruppe in kommunalen Trägern wie *Grünbau gGmbH* oder in der kommunalen Entsorgungswirtschaft gezielt zu beschäftigen. Knapp die Hälfte der als problematisch markierten Immobilien konnten vom Markt genommen werden. Besondere Aufmerksamkeit hat die Sanierung einiger Häuser in der Mallinckrodtstraße bekommen. In einem kollaborativen Kunstprojekt zur Roma-Baukultur wurde 2019 eine Hausfassade neugestaltet und im Anschluss eine Ausstellung realisiert.⁹² Im Bereich Roma-Kultur wird zudem seit 2013 das Kulturfest *Djelem Djelem* von der Stadt Dortmund gefördert.⁹³

Auch das Jobcenter und die Ausländerbehörde haben auf die zunehmende Zahl rumänischer und bulgarischer Staatsbürger im SGB-II Bezug sowie der hohen Fluktuation mit dem Aufbau spezifischer Teams reagiert:

GFI) des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration [MKJFGFI, ehemals MKFFI] oder das *Modellvorhaben Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung aus Südosteuropa* des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD). Vgl. Zoerner/Certa (2022: 219ff.) für einen aktuellen Überblick der Maßnahmen und Ansätze im Rahmen der Gesamtstrategie Nezuwanderung.

- 90 Vgl. Sachstandsberichte 2014: [https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech2.nsf/0/CAC1074D947BA373C1257C7E003B3C5B/\\$FILE/Anlagen_11787-14.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech2.nsf/0/CAC1074D947BA373C1257C7E003B3C5B/$FILE/Anlagen_11787-14.pdf) und aktuell aus dem Jahr 2022: [https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/3CEB658753050014C1258899003CF9AE/\\$FILE/Anlagen_25007-22.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/3CEB658753050014C1258899003CF9AE/$FILE/Anlagen_25007-22.pdf).
- 91 Vgl. <https://www.anlaufstelle-willkommen-europa.de/>.
- 92 Vgl. <https://interkultur.ruhr/notiz/podcast-fatada-fassade-1-wir-holen-uns-die-stadt-zurueck>.
- 93 Vgl. <https://auslandsgesellschaft.de/djelem-djelem-festival/>.

„Kommunalpolitisch ist das sicherlich auch ein Ziel damals gewesen oder ein Anspruch gewesen, mit der Gründung dieses Teams [bei der Ausländerbehörde]. Da steckt ja die Entscheidung für personelle Ressourcen dahinter, auch diese Effekte zu erzielen. Nämlich abzuschrecken, aus dieser Motivlage hat sich das damals sicherlich so natürlich verschärft, eben durch den Straßenstrich und alles was wir noch hier hatten“ (I3.11).

Dortmund gehört zu den ersten Kommunen, die bereits 2012 einen Diskurs über die Auswirkungen der EU2-Osterweiterung auf Kommunen initiierte und dabei Land, Bund und EU-Ebene adressierte. So wurde etwa unter Dortmunder Leitung die Arbeitsgruppe *Zuwanderung von Menschen aus Rumänien und Bulgarien* im Deutschen Städtetag gegründet. Daran knüpften einige gemeinsam mit weiteren Kommunen verfasste Positionspapiere an.⁹⁴ Auch auf europäischer Ebene hat sich Dortmund intensiv um Vernetzung mit anderen Kommunen bemüht. Eine zentrale Forderung an den Bund besteht in der weiteren Öffnung des Zugangs zu SGB-II-Leistungen und Förderstrukturen für diejenigen, deren rechtmäßiger Aufenthalt wiederholend an den Nachweis des Arbeitnehmerstatus geknüpft ist und die sich in der Folge meist im Helferbereich und Leistungsbezug verfestigen. Hinzu kommen niedrig qualifizierte Menschen ohne formelle soziale Sicherung und in irregulären prekären Beschäftigungen. Über die Beteiligung am jüngsten *Modellvorhaben zur Integration von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in den deutschen Arbeitsmarkt* soll diesem Anliegen Nachdruck verliehen werden.⁹⁵ Eine wichtige gegenwärtige Forderung an das Land bezieht sich auf die (Wieder-)Einrichtung einer koordinierenden Instanz

-
- 94 Vgl. das bereits in Kapitel 1 zitierte Positionspapier der Stadt Dortmund (2012) zur „Kommunalisierung der Folgen von Regelungsdefiziten im EU-Erweiterungsprozess“; und das Positionspapier der AG „Zuwanderung von Menschen aus Rumänien und Bulgarien“ im Deutschen Städtetag aus dem Jahr 2013; den Beschluss des Hauptausschusses vom 14. November 2018 dieser AG, als Anhang verfügbar im Dortmunder Sachstandsbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2019: 100ff.; [https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/65694585358CBFB3C125845700230579/\\$FILE/Anlagen_14826-19.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/65694585358CBFB3C125845700230579/$FILE/Anlagen_14826-19.pdf); das Papier „Zehn Jahre EU 2-Erweiterung und ihre Auswirkungen auf Dortmund“ im Dortmunder Sachstandsbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2018; [https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/774D0786A DBDAE19C12582970030F067/\\$FILE/Anlagen_l1011-18.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/774D0786A DBDAE19C12582970030F067/$FILE/Anlagen_l1011-18.pdf); das Positionspapier aus dem Jahr 2018 zum EU-Erweiterungsprozess; https://media.frag-den-staat.de/files/fo/i/178216/EU_VOR_ORT_Effekte_europaeischer_Entwicklungen.pdf.
- 95 Vgl. <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/resource/blob/1872546/2247528/d4562914clf731dl760b884b4585el31/ws-1-praesentation-ba-modellvorhaben-data.pptx?download=1>.

auf Landesebene und eines gemeinsamen konzeptionellen Rahmens, um der Konkurrenz unter den Kommunen entgegenzuwirken.

2013 entstanden auch bereits erste Versuche *transnationaler Kooperationen mit Herkunftsregionen*, die vor allem der Unterstützung von Rückkehrprozessen, der Verbesserung der Lebenslagen in den Herkunftsregionen, u.a. auch über berufliche Qualifizierung und Erwerbsintegration dienen sollten. Zudem fanden im Rahmen von Ausbildungsmaßnahmen Kooperationen mit rumänischen und bulgarischen Polizeibehörden statt. Insgesamt sind die Erfahrungen mit den Herkunftsregionen zum Zeitpunkt der Datenerhebung aber eher ernüchternd. Auf politischer Ebene gestalten sich engere Kooperationen als schwierig. Einzelne Projekte jenseits der politischen und der Verwaltungsebene werden dagegen als positiv bewertet. Anknüpfend an die Erfahrungen der zentralen ersten Anlaufstelle *Willkommen Europa*, die sich speziell an Migrerende aus Südosteuropa richtet, ist 2023 mit dem *Dienstleistungszentrum Migration/Integration* (MigraDO) eine weitere zentrale erste Anlaufstelle entstanden, die sich jedoch an alle neu Ankommenden richtet und diese in der ersten Ankommensphase mit nachholenden Integrationsmaßnahmen (wie Alphabetisierung, Hinführung zum Regelsystem) unterstützen und bis in die Regelstrukturen begleiten soll. Die Gründung von *MigraDO* steht auch für einen beginnenden Wechsel von *Zielgruppenorientierung hin zu einer Bedarfsorientierung*. In dem auf diese Erstintegration folgenden Verfestigungsprozess begleitet das *MIA-DO-KI* die Migrierten durch die Übernahme klassischer Aufgaben eines Kommunalen Integrationszentrums. Neben dieser Ausdifferenzierung der Angebote nach Ankommensphasen fokussiert die Stadt Dortmund auch auf die Dezentralisierung der Angebote, unter anderem mit der Einrichtung von Beratungszentren *lokal willkommen* in anderen Stadtteilen, der Weiterentwicklung des Monitorings und dem Ausbau von „Andockpunkten“ (I3.12) in den Herkunftsländern.⁹⁶ Der Dortmunder Ansatz lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

„Wenn ich als Mensch aus Bulgarien oder Rumänien nach Dortmund komme, dann weiß ich, dass mir geholfen wird, wenn ich, Perspektiven aufbauen will. Wenn ich als ein Mensch komme, der vorhat irgendwelche kruden Geschäfte zu machen, dann weiß ich, dass ich da relativ schnell identifiziert werde und zwar genau durch diese Strukturen“ (I3.13).

⁹⁶ Vgl. <https://www.dortmund.de/rathaus/verwaltung/sozialamt/gefluechtete-in-dortmund-und/>.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

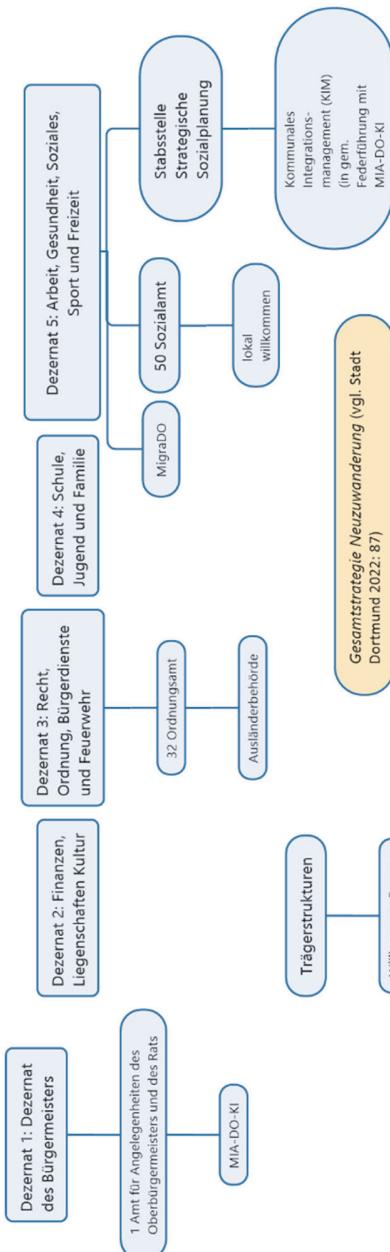
Die folgende Abbildung 3.1 veranschaulicht die Struktur der Aufgabenteilung und Kooperation in Dortmund. Dabei ist erkennbar, dass die Dezerenate 1 und 5 die wichtigsten Pfeiler der Migrations- und Integrationsarbeit in Dortmund sind. Eine detaillierte Darstellung der Struktur der *Gesamtstrategie Neuzuwanderung* findet sich im Sachstandsbericht Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien aus dem Jahr 2022 (Stadt Dortmund 2022: 87).

Insgesamt lässt sich das *übergreifende Wandlungsmuster* für die Stadt Dortmund dadurch charakterisieren, dass sich die Kommune vergleichsweise frühzeitig entschieden hat, umfassende Ressourcen zu investieren, um ordnungsrechtliche und integrationspolitische Akteure in einer gemeinsamen Netzwerkstruktur zu integrieren. Dieses Netzwerk hat sich im Laufe der Zeit weiter ausdifferenziert, von 15 auf über 200 Akteure.⁹⁷ Hierdurch sind als nachhaltig bewertete Kooperationsprozesse auf horizontaler Ebene zwischen Ressorts, auf vertikaler bzw. zwischen Hierarchieebenen und auf intersektionaler Ebene zwischen Verwaltung und einer diversen Trägerlandschaft entstanden. Das Jobcenter hat 2020 im Geschäftsbereich Mitte-Nord (Stadtbezirke Innenstadt-Nord und Innenstadt-Ost) eine Spezialisierung auf EU-Migrierte mit einem Leistungs- und einem Vermittlungsteam (rund 30 Personen) vorgenommen. Auch die Ausländerbehörde hat 2018 für sämtliche Angelegenheiten von EU- bzw. EWR-Staatsangehörigen ein spezialisiertes Team aus 12 Personen gegründet. 2020 wurden in dieses Team auch die Zuständigkeit für Anliegen von Drittstaatsangehörigen mit EU-Freizügigkeit überführt und sechs weitere Mitarbeitende dafür abgestellt. Die Kommune befindet sich zum einen in einem Prozess der Konsolidierung dieser Strukturen und Prozesse des Integrationsmanagements, ist aber auch um Weiterentwicklung bemüht. Die Dezentralisierung der Angebotsstrukturen folgt auch dem Trend, dass sich die EU2-Bevölkerung zunehmend über das Stadtgebiet insgesamt verteilt. 2014 lebten im Bezirk Innenstadt-Nord 61 Prozent aller rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen, im Juli 2023 waren es nur noch 50 Prozent.⁹⁸

⁹⁷ Das Case Management im Rahmen des Kommunalen Integrationsmanagements (KIM) ist prinzipiell allen Menschen mit Migrationsgeschichte zugänglich. Im Moment der Datenerhebung ist eine der 16 Stellen des KIM-Case-Managements in der Anlaufstelle *Willkommen Europa* verortet. Ansonsten ist KIM nicht spezifisch auf EU2 zugeschnitten. Das *MIA-DO-KI* verfügte 2013 über 7,5 volle Stellen. 2024 sind es 15 Vollzeitstellen.

⁹⁸ Vgl. Zoerner 2021.

Abbildung 3.1: Akteurskonstellation und Austauschformate in Dortmund



Quelle: Stadt Dortmund Verwaltungsgliederungsplan⁹⁹ und eigene Darstellung

Der Prozess des lokalen Integrationsmanagements hat auf mehreren Ebenen zu einer gewissen Routinisierung und Normalisierung geführt. Innerhalb des Netzwerks beteiligter Akteure ließen sich anfängliche Konflikte auf vertikaler Ebene der verschiedenen Ressorts im Findungsprozess eines gemeinsam getragenen Ansatzes überwiegend lösen, etwa über die Akzeptanz verschiedener Deutungen und entsprechend ausgerichteter Maßnahmen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich (Armutsmigration vs. ethnisch-kulturelle Besonderheiten von Roma-Gruppierungen; ordnungsrechtlicher vs. Integrationsfördernder Ansatz). Ebenso hat man sich erfolgreich bemüht, Konkurrenzkämpfen um Ressourcen in der sehr diversen Trägerlandschaft zu begegnen. Im Hinblick auf die Außenwirkung des Ansatzes besteht überwiegend die Wahrnehmung, dass die kommunalpolitische Ausrichtung auf das Prinzip der Alternativlosigkeit von Integrationsförderung, flankiert von ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Bewältigung der zu Beginn vorherrschenden akuten räumlich zentrierten Problemlagen im Bezirk Innenstadt Nord, zur Versachlichung der Debatte innerhalb der Stadtgesellschaft beigetragen hat. Schließlich habe sich die Migrationsdynamik im Sinne sehr starker Fluktuation auch reduziert. Sinkende Mobilitätsraten werden als ein Erfolg von Integrationsmaßnahmen gewertet, als Zeichen der Stabilisierung von Lebenslagen und der Verfestigung von Aufenthalten. Anhaltende Mobilität wird als Zeichen gescheiterter Integration (und damit auch gescheiterter Integrationsarbeit) betrachtet. Nicht alle Akteure bewerten den bisherigen Prozess und die dabei entstandene Netzwerkstruktur als ausschließlich positiv. Widersprüche ergeben sich aus dem Verwaltungsauftrag der Gleichbehandlung, welche der (sozialarbeiterischen) Einzelfallperspektive und damit dem Fokus auf spezielle Bedarfe der Zielgruppe Zugewanderter aus Rumänien und Bulgarien gegenübersteht. Damit verbunden ist auch das Hinterfragen der Legitimität des Einsatzes entsprechender Ressourcen für spezielle Bedarfe vor dem Hintergrund der generellen Konkurrenz verschiedener gesellschaftlicher Gruppen um knappe Ressourcen.

Insgesamt wird die *Dortmunder Gesamtstrategie Neuzuwanderung* als erfolgreich bewertet. Vermittlungsquoten in Ausbildung und Arbeit sowie in eine reguläre Krankenversicherung sind hoch, und zunehmend geordnete Wohnverhältnisse besonders bedürftiger Gruppen konnten erreicht werden. Gleichzeitig schätzt die Stadt Dortmund den Anteil derjenigen ohne Zugang zu SGB-II Leistungen, ohne Krankenversicherung und in äußerst prekären Wohn- und Arbeitsverhältnissen als noch immer sehr

99 Vgl. <https://www.dortmund.de/dortmund/verwaltungsgliederungsplan.pdf>.

hoch ein (Zoerner/Certa 2022: 215). Generell ist die Konkurrenz um knappe Ressourcen unter den verschiedenen Gruppen der Zugewanderten sehr groß (etwa um knappe Sprachkurs- und Schulplätze). Neben dem Fokus auf den Aufbau der Dienstleistungsstrukturen liegt der Schwerpunkt nun zunehmend auch auf der Anerkennung von „versteckten Potentialen“ (I3.14) und der Arbeit an einer stärker positiv besetzten Wahrnehmung der Gruppe.

3.2 Duisburg

Im Hinblick auf die *zeitliche Implementierung des lokalen Integrationsmanagements* können als Ausgangspunkt in Duisburg die Integrationskonferenzen 2005 und 2006 genannt werden. In deren Folge wurden 2007 integrationspolitische Leitlinien verabschiedet und ein Referat für Integration gebildet. 2005 wurde auch das *Netzwerk Integration* gegründet, in dem die zentralen Akteure aus Verwaltung und Trägerorganisationen die Gestaltung der Integrationsprozesse von Neuzugewanderten koordinieren. Die *AWO-Integrations gGmbH* war federführend (Stadt Duisburg 2016: 12). 2009 wurde die „interkulturelle Urbanität als Querschnittsaufgabe“ (ebd.: 8) zum strategischen Leitziel in der Stadtentwicklungsplanung erklärt und 2010 folgte ein Grundlagenpapier, in dem die Erkenntnisse und Strategien zusammengefasst wurden. Duisburg nutzte zur Weiterentwicklung der integrationspolitischen Konzeption wie andere Kommunen auch das Landesförderprogramm *Komm-IN-NRW*. Im Zuge der Implementierung des Teilhabe- und Integrationsgesetzes NRW wurden 2013 die RAA und das *Referat für Integration* zusammengeführt in die Organisationseinheit des *Kommunalen Integrationszentrums (KI)* (Stadt Duisburg 2016: 8ff.). In diese Zeitphase fallen auch die Entwicklung eines ersten gesamtstädtischen Handlungskonzeptes zur Bearbeitung der Formen und Folgewirkungen von „Armutsmigration“ (Stadt Duisburg 2013: 3) und die spezifischen Sachstandsberichte zur Migration aus Südosteuropa (2013-2015)¹⁰⁰. Im Jahr 2016 folgte dann die Erstellung des Duisburger Integrationskonzeptes¹⁰¹ unter enger Begleitung des Netzwerks Integration.

100 Vgl. https://www.duisburg.de/microsites/wir_sind_du/du_ist_bunt/neue-zuwanderer-innen.php.

101 Vgl. https://www.duisburg.de/microsites/wir_sind_du/Kommunales_Integrationskonzept_Duisburg_2016.pdf.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

Bezogen auf die spezifischen Wahrnehmungskontexte und -muster ist relevant, dass ab 2007 die Anzahl gemeldeter bulgarischer Staatsangehöriger in Duisburg rapide anstieg. Rumänische Staatsangehörige zogen erst ab 2010 verstärkt zu und sind im Zeitverlauf durchweg die kleinere Gruppe geblieben. Die Migration aus beiden Ländern wird wie auch in anderen Kommunen von Beginn an als „Armutsmigration“ wahrgenommen, die sich auf bestimmte Stadtteile und „renovierungsbedürftige leerstehende Häuser (...), sog. Problemimmobilien“ (Stadt Duisburg 2013: 3f.) konzentriert. „Roma-Minderheiten“ werden als besondere Zielgruppe identifiziert, deren Bedarfe nicht über verfügbare Angebote und potentielle Förderungsprogramme abgedeckt werden können (ebd.: 14). Im ersten Sachstandsbericht zur Zuwanderung aus Südosteuropa aus dem Jahr 2013 wird das Thema zur „vordringlichsten Aufgabenerledigung erklärt“ (ebd.: 3). In den unterschiedlichen Lebensbereichen wurden verschiedene Herausforderungen identifiziert, die sich in ähnlicher Form auch in anderen Kommunen finden lassen. Im Bereich Bildung ist die Anzahl der Kinder ohne ausreichende Deutschkenntnisse besonders seit 2013 stark angestiegen. Den verstärkten Zuzug konnte der Ausbau der Regelkapazitäten nur bedingt abfangen. Absentismus in Kita und Schule beeinflusst die sprachlichen und schulischen Entwicklungen der Kinder. Im Bereich Gesundheit ging man davon aus, dass ein Großteil der Migrierten keinen oder nur einen ungeklärten Krankenversicherungsstatus hatte (verschärft durch den teilweise fehlenden Zugang zu SGB-II Leistungen) und von besonderen gesundheitlichen Risiken betroffen war (Stadt Duisburg 2018). Im Bereich Arbeitsmarkt werden bis heute überwiegend geringe Qualifikationen, instabile und prekäre Beschäftigungsverhältnisse sowie eine hohe SGB-II Bezugsquote wahrgenommen. Demgegenüber stehen eher positive Erfahrungen in der Arbeitsvermittlung, in der die verfügbaren Plätze „fast dauerhaft besetzt“ (I3.15) werden. Die wahrgenommene hohe Mobilität der Familien erschwert sowohl die langfristige Stadtentwicklungsplanung als auch die tägliche Integrationsarbeit. In den Bereichen Wohnen, Zusammenleben, Sicherheit und Ordnung wird die Konzentration des Zuzugs in bestimmte Stadtteile wahrgenommen, in denen es häufig noch immer zu prekären Wohn- und Mietverhältnissen kommt. Besonders Familien mit vielen Kindern finden kaum angemessenen Wohnraum. Im kommunalen Integrationskonzept der Stadt Duisburg (2016: 30) heißt es zudem:

„Die zweite Barriere ergibt sich aus der Diskrepanz kulturell bedingter Wohnvorstellungen der einheimischen und zugewanderten Bevölkerung.

Problematiken wie Überbelegungen von Wohnungen, nächtliche Ruhestörungen und Anhäufungen von Haus- und Sperrmüll (...) haben in der Vergangenheit für Ärger gesorgt. In der Folge haben Sprachbarrieren, überforderte Nachbarschaften, Anwohnerproteste und die überregionale mediale Berichterstattung dazu beigetragen, dass die gesamte Gruppe der EU-Zugewanderte stigmatisiert wurde“.

Ein bedeutendes Beispiel ist die Räumung des „Problemhauses“ *In den Peschen 3-5* im Jahr 2014, der gewalttätige Auseinandersetzungen vorausgingen und die auch internationale mediale Aufmerksamkeit erhielt.¹⁰² Dieses und weitere medial wirksame Ereignisse trugen nicht nur zur Stigmatisierung der Gruppe bei, sondern prägten auch das Image der Stadt Duisburg in den Folgejahren. Im Fokus stehen vor allem die beiden Stadtteile Marxloh und Hochfeld, deren bis dahin als positiv bewerteter Entwicklungsprozess durch diese neuen Migrationsdynamiken „wieder einmal destabilisiert“ (I3.16) bzw. „gekippt“ (I3.17) wurde.¹⁰³ Als besonders auffällig werden diejenigen rumänischen und bulgarischen Migrierenden wahrgenommen, denen die Zugehörigkeit zu Roma-Gruppierungen zugeschrieben wird. Wobei sich durchaus Unterschiede herausgebildet haben:

„Also in Duisburg sind grundsätzlich die Rumänen die schlechtere Gruppe und die Bulgaren sind die bessere. (...) Bei den Bulgaren war das schon so, die sind gekommen um zu bleiben, die wollten nicht auffallen in Anführungszeichen, die haben irgendwie schwarz gearbeitet (...), da [stand nicht] Sozialleistungsbezug im Vordergrund (...) die wollten auch die Kinder in der Schule (...). Bei den Rumänen ist festzustellen, dass die mehr hin und her wechseln und auch der Schulbesuch eher die Ausnahme ist als die Regel“ (I3.18).

Dieses Wahrnehmungsmuster steht zum einen im Zusammenhang mit den anteilmäßig höheren Zu- und Wegzügen unter rumänischen Staatsangehörigen im Zeitverlauf.¹⁰⁴ Zum anderen kann man vermuten, dass auch die räumliche Verteilung der beiden Gruppen und deren unterschiedlich intensiver Kontakt mit ordnungs- und integrationspolitisch ausgerichteten Maßnahmen eine Rolle spielt. Insgesamt zeigt sich im Zeitverlauf aber

¹⁰² Vgl. <https://www.waz.de/staedte/duisburg/article9602125/problemhaus-in-duisburg-muss-bis-ende-juli-geraeumt-sein.html> (WAZ 17.07.2014).

¹⁰³ Weiterführend siehe auch DISS 2014; Matter 2015: ff.

¹⁰⁴ Vgl. digitaler Anhang: https://portal.nomos.de/download/qr/978-3-7560-1586-3/978-3-7560-1586-3_Sekundaerdaten-Zusudo_final.xlsx.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

eine Tendenz zur Normalisierung in der Wahrnehmung beider Gruppen, sowohl aus ordnungsrechtlicher Perspektive in den Bereichen Wohnen, Aufenthaltsrecht, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, als auch aus sozialintegrativer Perspektive. Es bestehen zwar noch prekäre Arbeits- und Wohnverhältnisse sowie melderechtliche Unregelmäßigkeiten, jedoch wird Sozialmissbrauch – z.B. beim Kindergeldbezug – als nicht systematisch eingeschätzt und geschieht eher in „Einzelfälle[n]“ (I3.19). Zudem erscheint ein Großteil mittlerweile als in den Regelstrukturen (Grundsicherung, arbeitsvermittelnde Maßnahmen, Krankenversicherung, Schule) angekommen. Einer tendenziell noch immer dominanten Defizitperspektive stehen vermehrte Bemühungen gegenüber, die Fähigkeiten der Migrierten und ihrer Familien hervorzuheben.

Betrachtet man die *konzeptionellen und strategischen Antworten* der Stadt, so ist hervorzuheben, dass die Migration aus Rumänien und Bulgarien zunächst überwiegend in den Stadtteilen Hochfeld und Marxloh spürbar wurde und dort auch lokal von den bereits existierenden Strukturen aus Trägern, NGO/MSO, religiösen Gemeinden und den Einrichtungen des Stadtteilmanagements sowie der Büros der damaligen *Entwicklungsellschaft Duisburg mbH* (EG DU) bearbeitet worden ist. Es entstanden Arbeitskreise unter Einbezug der RAA und des Referats für Integration sowie anderer städtischer Akteure, deren Hauptaufgabe zunächst einmal darin bestand, „eine gute Perspektive auf die Daten zu bekommen (...) und die Probleme zu beschreiben“ (I3.20). Der *Arbeitskreis Neu-EU-Bürger* in Hochfeld erstellte 2012 eine erste Bedarfsanalyse für den Stadtteil und richtete diese an das damalige *NRW-Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales* (MAIS). Auf Initiative von Anwohnenden gründen sich auch *Runde Tische* und andere Foren, um auf die Probleme des Zusammenlebens in den Stadtteilen hinzuweisen.

Im Jahr 2011 erstellte die Stadt Duisburg in Zusammenarbeit mit freien Trägern ein gesamtstädtisches Handlungskonzept. Es wurden Arbeitsgruppen gebildet mit den drei thematischen Schwerpunkten *Recht und Ordnung; Wohnen, Arbeit und Gesundheit; Bildung und Kultur*. Fördermittel sollten verstärkt eingeworben werden, wozu die Taskforce *Finanz- und Fördermittelakquise* gegründet wurde. Duisburg betont zudem die Bedeutung der Vernetzung mit anderen Kommunen sowie die Platzierung des Themas im Deutschen Städtetag und damit auch auf Landes- und Bundesebene. Im Rahmen der Vernetzungsbemühungen entstanden so in den folgenden Jahren unter anderem der gemeinsam mit Dortmund erarbeiteter *Handlungsrahmen Zuwanderung aus Südosteuropa* und das *Positionspapier des*

Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien.

Einerseits wurde der ordnungsrechtliche Ansatz seit Beginn der Zuwanderung ausgebaut und separat in der Verwaltungsstruktur verankert. Dies geschah zunächst über eine Kontaktstelle für das Ordnungsamt in Hochfeld, ab 2013/2014 dann über die beiden dezernatsübergreifenden Taskforces *Sicherheit und Ordnung*, sowie *Problemimmobilien*, aus der später die Stabsstelle *Besondere Projekte, Taskforce Schrottimmobilien* hervorgeht. Andererseits wurde 2013 über eine Projektverfügung eine Anschubfinanzierung für rund 20 Pilotprojekte im Bereich Integration geleistet in den Handlungsbereichen *Sicherung sozialer Frieden, Sicherstellung Mindeststandards für Kinder und Jugendliche, Vorbereitung erfolgreicher Arbeitsmarkteintritt*.¹⁰⁵ Ein zentrales Projekt, überwiegend im Bereich der Arbeitsmarktintegration und getragen von der *Gesellschaft für Beschäftigungsförderung* (GFB), ist *Unser Haus Europa*¹⁰⁶. Es wurde über Mittel des *Europäischen Sozialfonds* (ESF) kofinanziert und war Teil der ersten NRW-weiten Pilotprojektphase zur Arbeitsmarktintegration von Migranten aus Südosteuropa.¹⁰⁷ In den Folgejahren verstetigten sich einige dieser Projekte und Beratungsstrukturen, andere wurden nicht weiter finanziert. Im Bereich Arbeit bleibt die GFB auch in den Jahren danach ein zentraler Akteur in den durch den ESF bzw. den *Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen* (EHAP) kofinanzierten Projekten.

Das 2013 gegründete KI ist in alle Arbeitszusammenhänge eingebunden und fungiert mit einer speziell für Südosteuropa zuständigen Stelle als übergeordnete Koordinierung (Stadt Duisburg 2015: 14).¹⁰⁸ Duisburg nimmt seit der ersten Förderphase im Jahr 2017 am vom MKJFGFI (ehemals MKFFI) finanzierten *Programm zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration von Menschen aus Südosteuropa* (SOE-MKJFGFI) teil. Finanziert wird damit überwiegend das Projekt *Nah Dran – Aven Majpashe* mit Roma als Zielgruppe und ausgerichtet auf die Verbesserung des Zusammenlebens in den Stadtteilen und der Teilhabemöglichkeiten (et-

¹⁰⁵ Insgesamt werden für das im Handlungskonzept 2013 festgeschriebene Maßnahmenpaket 18,7 Mio. Euro veranschlagt, wobei 13,6 Mio. Euro auf Ausgaben für den Bereich Gesundheit und Wohnen entfallen (Stadt Duisburg 2013: 7).

¹⁰⁶ Vgl. Stadt Duisburg 2015: 35.

¹⁰⁷ Vgl. Ammon et al. 2017.

¹⁰⁸ Ein Überblick über die SOE spezifischen Projekte und Berichte findet sich auf der Seite des Kommunalen Integrationszentrums Duisburg: https://www.duisburg.de/microsites/wir_sind_du/du_ist_bunt/neue-zuwanderer-innen.php.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

wa über muttersprachliche Straßenpaten, Dialogrunden, Konfliktpräventionen, Roma-Fachtage oder kulturelle Veranstaltungen).¹⁰⁹ Muttersprachlich ausgerichtete Angebote werden bereits seit 2014 ausgebaut und finden sich unter anderem im Bildungsbereich.¹¹⁰

Neben dem auf ausgewählte Stadtteile konzentriertem Ausbau der Angebotsstruktur für eine Zielgruppe mit gesondertem Bedarf, sind zunehmend auch wieder *Integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte* (ISEK) in den beiden Stadtteilen Marxloh und Hochfeld in den Fokus gerückt. Während in Marxloh das Konzept der *Arrival City* im Fokus steht, soll Hochfeld unter anderem im Zuge der Internationalen Gartenausstellung im Jahr 2027 bedeutende Veränderungen erfahren.¹¹¹ Zukünftig wird sich zeigen, inwiefern im Rahmen der städtebaulichen Maßnahmen die Verbesserung der Teilhabechancen aller Stadtteilbewohner erreicht werden kann und sich die gegenwärtige Sorge einiger um eine „Verdrängung und Aufwertung durch Neuzuzug“ (I3.21) als unberechtigt erweist. Dem umfangreichen Integrationsangebot stehen eine Reihe etablierter ordnungsrechtlicher Maßnahmen gegenüber. Duisburg gehört zu den Kommunen, die noch immer regelmäßig Zwangsräumungen vornehmen und diese mitunter unangekündigt und mit sofortiger Wirkung durchführen.¹¹² Die Duisburger Ausländerbehörde verschickt zudem bereits bei der Anmeldung die Aufforderung, nach spätestens sechs Monaten einen Beschäftigungsnachweis zu erbringen.

Im Hinblick auf internationale Erfahrungen lässt sich sagen, dass Duisburger Träger bereits 2009 zum ersten Mal bulgarische Herkunftsregionen besuchten. Die Stadtverwaltung selbst reiste in den Jahren 2017 und 2018 zu Treffen mit Vertretern von rumänischen und bulgarischen Herkunftsregionen. Daraus sind jedoch keine nachhaltigen Kooperationen entstanden. Im Rahmen des interkommunalen Austauschs aus der Anfangsphase der ESF-Pilotprojekte (2014-2016) und der Lobbyarbeit zur Platzierung des Themas auf höheren Ebenen sind interpersonale Netzwerke entstanden, die bis in die Gegenwart genutzt werden. Insgesamt gibt es in verschiede-

109 Vgl. https://www.duisburg.de/microsites/wir_sind_du/2020_2022_Nah_dran_Aven_majpashe_Abschlussbericht.pdf.

110 Vgl. https://www.duisburg.de/microsites/bildungsregion_duisburg/neuzuanderung/multiplikator-innen-fuer-bildung.php und https://www.duisburg.de/microsites/bildungsregion_duisburg/neuzuanderung/projekt-vorbild-sein-vertrauen-schaffen.php.

111 Vgl. für Marxloh <https://www1.wdr.de/nachrichten/ruhrgebiet/ankunftsstadtteil-m Marxloh--100.html>; für Hochfeld https://www.duisburg.de/microsites/wir_sind_du/aktuell/stadtentwicklungskonzepts-hochfeld.php.

112 Vgl. <https://zkhochfeld.de/zwangsräumungen/>.

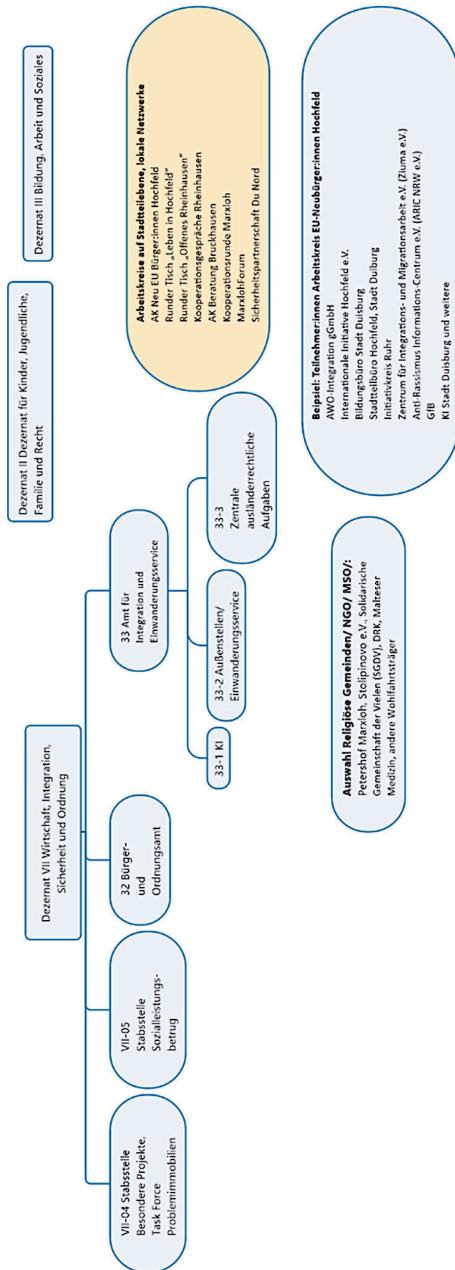
nen Projekten und Themenbereichen Austauschformate, die aber eher als wenig institutionalisiert eingeschätzt werden.

Zwischen 2013 und 2015 wurden insgesamt drei SOE-spezifische Sachstandsberichte erstellt. 2016 folgte das Duisburger Integrationskonzept, in dem neben der SOE-Migration die Zielgruppe der Asylsuchenden und Flüchtlinge hervorgehoben wird. Die letzte Berichterstattung zum Thema Integration allgemein findet sich im Sozialbericht aus dem Jahr 2018. Zudem veröffentlicht das KI regelmäßig die Abschlussberichte der landesgeförderten SOE-MKJFGFI Programme. Ein Überblick über die Integrationsangebote für Migrante in Duisburg insgesamt findet sich auf der *Integrationslandkarte*.¹¹³ Auf verwaltungsstruktureller Ebene fungierte das KI bis 2023 als eine Stabsstelle im Dezernat II *Recht, Familie und Integration*. 2024 wurde es in das Dezernat VII *Wirtschaft, Sicherheit und Ordnung* überführt. Beide Dezernate wurden daraufhin umbenannt (siehe Abbildung 3.2). Zusammen mit der *Abteilung Ausländerbehörde* (ehemals *Bürger- und Ordnungsamt*) bildet das KI so das neu gegründete Amt 33 für *Integration und Einwanderungsservice*. Ziel ist die bessere Verzahnung der Dienstleistungen beider und die Schaffung neuer Angebote im Rahmen der Einrichtung eines *International Talent Centers* (Stadt Duisburg 2023).

¹¹³ Zum Sozialbericht 2018 vgl. https://www.duisburg.de/vv/produkte/pro_du/dez_iii/50/102010100000077024.php.media/90369/Sozialbericht_Duisburg_2018_web.pdf; für die Abschlussberichte des SOE-MKJFGFI Programms vgl. https://www.duisburg.de/microsites/wir_sind_du/du_ist_bunt/neue-zuwanderer-innen.php; für die Integrationslandkarte vgl. https://www.duisburg.de/microsites/bildungsregion_duisburg/neuzuwanderung/integrationslandkarte.php.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

Abbildung 3.2: Akteurskonstellation und Austauschformate Duisburg



Quelle: Stadt Duisburg 2023, Dezernatsverteilungsplan¹¹⁴ und eigene Darstellung
134

Betrachtet man für Duisburg das *übergreifende Wandlungsmuster*, so hat sich im letzten Jahrzehnt die Zuwanderung aus Rumänien und besonders aus Bulgarien stark erhöht. Im Jahr 2015 waren insgesamt 6.889 rumänische Staatsangehörige und 7.140 bulgarische Staatsangehörige in der Stadt Duisburg gemeldet, was einen Anteil von 2,9 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachte. Bis 2022 haben sich diese Zahlen auf knapp 9.926 und 15.696 erhöht, insgesamt nun 5,1 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die bulgarische Bevölkerung hat sich damit mehr als verdoppelt, während sich die Anzahl der rumänischen Staatsbürger nur knapp um die Hälfte erhöht hat. Auch in der Altersstruktur und der räumlichen Verteilung unterscheiden sich die beiden Gruppen im Zeitverlauf. Während der Anteil der unter 25-Jährigen unter rumänischen Staatsangehörigen zurückgegangen ist, ist dieser unter bulgarischen Staatsangehörigen angestiegen, diese Gruppe ist also jünger geworden. Der Zuzug von Menschen aus Bulgarien richtete sich in der Anfangsphase vor allem auf die Bezirke Mitte/Hochfeld und Hamborn/Marxloh. 2015 lebten dort rund 50 bzw. 33 Prozent der Menschen mit bulgarischer Staatsangehörigkeit. Rumänische Migrierte verteilten sich etwas stärker, überwiegend auf die Bezirke Mitte/Hochfeld (23 Prozent), Meiderich-Beeck (30 Prozent), Hamborn/Marxloh (28 Prozent) und Rheinhauen (10 Prozent). Im Jahr 2022 hat sich die Wohnkonzentration für beide Nationalitäten verringert. In Mitte/Hochfeld leben nur noch 37 Prozent der bulgarischen Einwohner, jedoch nun 43 Prozent in Hamborn/Marxloh. Meiderich-Beeck ist als dritter bedeutender Bezirk mit 12 Prozent hinzugekommen. Ähnliche Tendenzen zeigen sich bei rumänischen Einwohnern, die sich nun stärker über fünf Bezirke verteilen, einschließlich Homberg, Ruhrort und Baerl (Stadt Duisburg 2024).

Die Bearbeitung der mit dieser Migration verbundenen sozialintegrativen Herausforderungen wurde zunächst vor allem über verschiedene Trägerzusammenschlüsse auf Stadtteilebene unter Einbezug des KI und anderer städtischer Akteure organisiert. Ein Höchststand an neu eingerichteten SOE-spezifischen Integrationsstellen in der Verwaltung und bei den Freien Trägern wurde in Duisburg in den Jahren 2015/2016 mit 28 bzw. 25,5 Stellen erreicht. 2024 werden über das KI noch 11,5 entsprechende Stellen koordiniert, inklusive zehn Straßenpaten. Ordnungsrechtliche Strategien und Koordinierungsstellen wurden zügig auf hoher verwaltungsstruktureller Ebene institutionalisiert. Im sozialintegrativen Bereich kann ein Großteil der Bedarfe mittlerweile über Regelstrukturen bedient werden, wobei es

114 Vgl. https://www.duisburg.de/rathaus/stadtverwaltung/DVP_2024_03_01.pdf.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

nach Befragtenaussagen gleichzeitig an Ressourcen in diesen Strukturen fehlt. Insgesamt sind in der Stadtverwaltung im Jahr 2022 rund „700 Stellen (...) offen“ (I3.22). Dazu gibt es „einen massiven Fachkräftemangel im pädagogischen Bereich“ (I3.23).

Im Jobcenter wurde ein auf EU-Migration spezialisiertes Team gegründet mit zwei Untergruppen im Bereich Leistungsbezug und eine im Bereich Arbeitsmarktvermittlung. Das Team wuchs von vier Mitarbeitenden im Jahr 2014 auf aktuell insgesamt 60 Personen an, alle im gehobenen Dienst aufgrund des hohen Anspruchsniveaus der Fälle. In der Ausländerbehörde wurden 2012 zunächst drei Stellen zur Prüfung der Freizügigkeit eingerichtet. 2022 ist diese Zahl auf neun gestiegen. Die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten sind jedoch spätestens seit den jüngeren Urteilen des *Europäischen Gerichtshofs* (EuGH) zum Umfang geringfügiger Tätigkeiten und zur Regelung des Sozialleistungsbezugs im Falle des Schulbesuchs von Kindern ausgeschöpft. Im Bereich Sicherheit und Ordnung hat sich die Relevanz der Gruppe verringert, auch weil sich die Handlungsfelder erweitert haben und es „immer wieder neue Probleme“ (I3.24) gibt. Die Koordinierungsgruppen sind nicht mehr spezifisch auf Migrierte aus Südosteuropa ausgerichtet, sondern eher sozialraumorientiert. Die *Taskforce Problemimmobilien* ist jedoch weiterhin aktiv und regelmäßige Räumungen erschweren die Kooperation mit sozial-integrativen Akteuren: „Hinter vorgehaltener Hand wirft man sich ja schon Sachen vor“ (I3.25). Es fehlt nach Meinung Interviewter zudem an Strategien, um die Sicherheits- und Ordnungsbedürfnisse der Gruppe selbst angemessen zu adressieren:

„Wir haben tatsächlich ein Problem. (...) Für die meisten Personenkreise ist die Uniform erstmal eine Hürde. (...) Mein Ziel ist es immer – weil wir sagen ja immer wir helfen jedem – wenn wir mal angesprochen werden würden von diesem Personenkreis, dass da irgendwelche Probleme sind, dann würden wir denen genauso helfen, wie jedem anderen. Aber es kommt in der Regel nicht dazu, weil da eine Sperre ist. (I3.26)“

Insgesamt versteht man sich in Duisburg als migrationserfahren und empfindet, dass man sich „für die Verhältnisse einer armen Stadt ganz gut geschlagen“ hat (I3.27). Die Stadt versucht, dem teils schlechten Image über Stadtteilentwicklungskonzepte, durch die Positivbesetzung von migrationsbezogenen Aspekten wie die „Brautmodenmeile“ in Marxloh oder „Food-

feld“ in Hochfeld¹¹⁵ und nicht zuletzt über die aktuellen verwaltungsstrukturellen und inhaltlichen Änderungen rund um das *Amt für Integration und Einwanderungsservice* (bspw. das *International Talent Center*) entgegenzuwirken. Als relevant für die zukünftige Entwicklung in Duisburg wird auch der Wohnungsleerstand eingeschätzt. Der liegt gesamtstädtisch zwar 2019 im unteren Bereich bei rund 4 Prozent, überdurchschnittlich viele Leerstände konzentrieren sich aber weiterhin auf bestimmte Stadtteile wie Marxloh, Mittelmeiderich und Hochfeld.¹¹⁶

3.3 Essen

Im Hinblick auf die *zeitliche Implementierung des lokalen Integrationsmanagements* gehörte die RAA in Essen zu den ersten in NRW eingerichteten und fungierte von Beginn an als Hauptgeschäftsstelle. Sie wurde später mit der Geschäftsstelle Ausländerbeirat zur Stelle *RAA/Büro für interkulturelle Arbeit* fusioniert und 2014 in das *Kommunale Integrationszentrum* überführt. Die Stadt Essen hat ein erstes Konzept für interkulturelle Arbeit bereits 1999 erarbeitet. 2012 wurde dieses Konzept ausgebaut zum *Strategiekonzept Interkulturelle Orientierung*.¹¹⁷ Unter dem Eindruck der Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 wurde die Koordination der Integrationsarbeit dezentralisiert und in jedem Stadtbezirk eine Stabsstelle Integration gegründet, die an das Jugendamt bzw. den *Allgemeinen Sozialen Dienst* angegliedert wurde und ein eigenes Integrationsbudget erhielt. In der Folge sind in jedem Bezirk Kompetenzteams Integration entstanden, deren Strukturen und Stellenwert sich jeweils nach den spezifischen Bedingungen unterscheiden. Auf Bezirksebene finden regelmäßige Sozialraum- bzw. Integrationskonferenzen statt. Konzeptionell ausgeführt wurde dies 2016 im *Strategiekonzept Integration von Flüchtlingen*.¹¹⁸ 2020 folgte das

¹¹⁵ Vgl. https://www.duisburg.de/wohnenleben/geografisch/stadtbezirke/brautmoden_meile.php und <https://www.pottspott.de/blog/foodfeld>.

¹¹⁶ Vgl. https://www.duisburg.de/vv/produkte/pro_du/dez_iii/50/102010100000075567.php.media/123801/Wohnbericht_NEU_4.3_klein.pdf; [https://opendata-duisburg.de/dataset/wohnungsleerst%C3%A4nde/resource/e2ec0f78-52aa-44d9-aa94-6a79bb6e1980#view-grid:{columnsWidth:\[{column:!OTName,width:183},{column:!Einwohner++insg.width:85},{column:!Leerstand++insg.width:234\]}{}}](https://opendata-duisburg.de/dataset/wohnungsleerst%C3%A4nde/resource/e2ec0f78-52aa-44d9-aa94-6a79bb6e1980#view-grid:{columnsWidth:[{column:!OTName,width:183},{column:!Einwohner++insg.width:85},{column:!Leerstand++insg.width:234]}{}).

¹¹⁷ Vgl. https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/0513/interkulturelle_orientierung/Anlage_2_Strategiekonzept_interkulturelle_Orientierung.pdf.

¹¹⁸ Vgl. https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/0513/interkulturelle_orientierung/Strategiekonzept_Integration_von_Fluechtlingen.pdf.

Essener Integrationskonzept bzw. das Leitbild *Zusammenleben in Vielfalt*, das die aktuelle strategische Ausrichtung sozialräumlich orientierter und bereichsübergreifender Integrationsarbeit prägt.

Im Hinblick auf die *Wahrnehmungskontexte und -muster* der Migration aus Rumänien und Bulgarien fällt diese später als in den Städten Dortmund und Duisburg zeitlich eng mit dem Flüchtlingszuzug 2015 und der dadurch induzierten konzeptionellen Neuausrichtung der Essener Integrationsarbeit zusammen. Die Zahl der aus Rumänien und Bulgarien stammenden Zugewanderten in Essen erreichte mit 3.700 Gemeldeten 2014 einen Stand, der sich in Duisburg und Dortmund bereits 2008/2009 ergeben hatte. Der Zugang war bis in das Jahr 2013 kontinuierlich, aber nicht sprunghaft verlaufen. Im Jahr 2014 sorgte die Anhäufung von Sperrmüll in einer Wohnanlage an der Gladbecker Straße – eine zentrale Einfahrtsstraße für Tausende täglich Pendelnde – für Aufsehen. Die Wohnungen waren teilweise in sehr prekärem Zustand und überwiegend mit Familien belegt, von denen man annahm, dass der Großteil Roma aus Südosteuropa seien. Die Stadt Essen reagierte mit einer groß angelegten Meldekontrolle und später der Hausräumung.¹¹⁹ In der Folge entstanden ähnliche Problemlagen auch über den Stadtteil Altenessen hinaus. Im Zeitverlauf wurden die Wohnsituationen zwar als weniger dramatisch wahrgenommen, es wiederholen sich aber Beschwerdelagen über

„Menschen (...) die, sich regelmäßig halt bis in die Nachtstunden versammeln und treffen und unterhalten. Das Kinder, bis nachts zwölf, eins, zwei Uhr manchmal auf den Straßen spielten, Mülltonnen umgeworfen haben, Autos zerkratzt haben, fangen gespielt haben. (...) Das war also sag ich mal ein wiederkehrender Prozess. Dass natürlich dann, na ich sag jetzt mal, Kleinstgewerbe von denen ja auch betrieben wurden und angemeldet waren. Sehr beliebt Entrümpelungsunternehmen, Schrottsammler, und dann wurden eben halt abends, in den Transits und Fahrzeugen, also diese Ladefahrzeuge, die sie eben dann halt besitzen. Kann man sofort dran sehen, an einer Straße wo eben halt acht oder zehn von diesen Fahrzeugen abends dann am Straßenrand standen, dann wurde da umgeladen. Wurde dann auf einmal plötzlich / Metall wurde umgeladen, natürlich lautstark (...) und dann ist das eben halt so, da wo einmal ein bisschen Müll liegt, kommt immer Müll dazu. Weil da ist auch die Hemmschwelle bei anderen Nachbarn natürlich gesunken, so nach dem Motto, da liegt ja jetzt

¹¹⁹ Vgl. <https://www.waz.de/staedte/essen/article1184903/stadt-essen-mauert-wohnungstueren-in-problemhaeuern-zu.html>.

Sperrmüll, das wird ja wahrscheinlich abgeholt, dann stellen wir noch drei Stühle dazu, die aus dem Keller raus müssen“ (I3.28).

Im Zeitverlauf zeigte sich, dass es sich um eine kleinere Anzahl an Familien handelte, auf die man wiederholt aufmerksam wurde, während die „Masse davon [hervorsticht], indem sie eben halt ganz normal unter uns hier lebt in dieser Stadt, unauffällig“ (I3.29). In einer Anfangsphase wurde die Migration wahrgenommen als von den ankommenden Menschen kaum vorbereitet, „[die hatten] wirklich nur drei Plastiktüten dabei, keinerlei Papiere aus ihren Heimatländern“ (I3.30), von kriminellen (Schlepper-)Strukturen organisiert und mit hoher Mobilitäts- bzw. Weiterwanderungsneigung. Wie in anderen Kommunen zeigten sich vielfältige grundlegende Bedarfe (etwa der Alphabetisierung, fehlende Krankenversicherung etc.). Erziehungseinrichtungen standen vor ähnlichen Herausforderungen im Hinblick auf Versorgung mit Kita- und Schulplätzen, Regelmäßigkeit des Schulbesuchs und angemessener Gewährleistung des pädagogischen Auftrags allgemein. Für die Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt fehlte es vielen an formalen Qualifizierungen und die „Ansprüche [waren] anscheinend gar nicht so hoch (...) da reichen oft einfache Helfertätigkeiten“ (I3.31).

Andererseits wurde der Anteil dieser Migrationsgruppen an den SGB-II-Bedarfsgemeinschaften in Essen insgesamt mit rund 1 Prozent als „marginal“ (I3.32) wahrgenommen. Im Unterschied zu anderen Kommunen wie Dortmund verteilten sich EU2-Migrierte mehr oder weniger gleichmäßig über die meisten der nördlich der A40 gelegenen Stadtteile. In den drei Stadtteilen Altenessen-Süd, Altendorf und Ostviertel kam es zu einem leicht erhöhten Anteil der EU2-Zugewanderten an der Gesamtbevölkerung.¹²⁰ Die Entstehung und der Wandel der Wahrnehmungsmuster unterscheiden sich in den einzelnen Stadtteilen und stehen im Zusammenhang mit besonders hervorgehobenen Wohnsituationen, den lokal gewachsenen Strukturen der Integrationsarbeit und nicht zuletzt der politischen Konstellation in den Bezirken. Über den gesamten Zeitverlauf wurde der Anteil an Roma mit geringer formaler Qualifizierung unter den Zugewanderten als sehr hoch eingeschätzt und dabei andere Gruppen meist ausgeblendet:

„Wenn wir von Rumänen und Bulgaren als Zielgruppe reden, dann sprechen wir eigentlich immer von Roma. Und es ist überhaupt nicht so. Bei uns war es wirklich, sicherlich anfangs mehr, aber hinterher maximal ein Drittel. Viele auch in Bulgarien gut ausgebildete Menschen aus unter-

120 Vgl. Stadt Essen 2021.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

schiedlichen Sparten, Handwerker genauso wie Dienstleistungsberufe, das rumänische Pflegepersonal. Da gibt es gerade im Gesundheitssektor ganz viel gut ausgebildete Rumäninnen. Das ist aber das Bild tatsächlich. Wenn wir von Rumänen und Bulgaren sprechen, sprechen die meisten Menschen von Roma“ (I3.87).

Hinsichtlich anderer Aspekte kam es im Laufe der Jahre aber durchaus zu einem Wandel der Wahrnehmungsmuster im Sinne einer Normalisierung, also der weniger deutlichen Zuordnung eines hervorgehobenen Stellenwerts dieser Gruppe. Einerseits lässt sich dies zurückführen auf den Rückgang von Beschwerdelagen und der stark gesunkenen Anzahl von als problematisch identifizierten Immobilien (die zudem nicht mehr spezifisch mit Südosteuropäern in Verbindung gebracht wurden). Migrationen erscheinen auch wesentlich besser vorbereitet und meist mitorganisiert von bereits in der Ankunftsregion lebenden Familienmitgliedern. Zudem hat sich die Mobilitätsdynamik verringert und es dominiert die Einschätzung, dass Sozialleistungsmisbrauch etwa über Scheinarbeitsverhältnisse „kein bulgarisches oder rumänisches Problem“ (I3.33) im Besonderen ist. Andererseits haben andere Problemlagen (Flüchtlingsbewegung ab 2015, Covid-19 Pandemie, Ukrainekrieg) und damit verbundene Zielgruppen mehr Aufmerksamkeit gebunden. Insgesamt erscheint im Vergleich mit einigen anderen Kommunen das „Stimmungsbild in Essen (...) einfach insgesamt positiver und da spielt die veröffentlichte Meinung eine ganz wesentliche Rolle bei“ (I3.34).

Im Hinblick auf die *konzeptionellen und strategischen Antworten* der Stadt Essen wurde 2014 als eine erste Reaktion auf die Situation an der Gladbecker Straße im Ordnungsamt eine Stelle zur Sicherheitskoordination eingerichtet, um die Problemlagen im Zusammenhang mit prekären Wohnverhältnissen zu bearbeiten. Aus ordnungsrechtlicher Perspektive wurden durch den Bereich *Sicherheitskoordination* und den Unterbereich *Problemimmobilien* über die Jahre regelmäßig teils groß angelegte Hauskontrollen (in Zusammenarbeit mit Zoll, Finanzamt, Polizei) und auch Räumungen durchgeführt, um auf besonders auffällige Familien kontinuierlichen Druck auszuüben „egal in welchem Stadtteil die sich dann halt aufgehalten haben, und die immer wieder für das gleiche Ärgernis gesorgt haben, an denen sind wir dran geblieben wie Wadenbeißer“ (I3.35). Im Zeitverlauf hat sich der Aufgabenbereich *Problemimmobilien* verringert, und andere Arbeitsfelder (wie unangemessene Nutzung von Gewerbeimmobilien, Kleinkriminalität, Islamismus) haben an Bedeutung gewonnen,

wobei „da (...) der Südosteuropäer eigentlich vollständig raus [ist]“ (I3.36). Das zentrale Ziel bleibt, „die Melderegister so sauber zu halten wie möglich“ (I3.37). Zusätzlich ist man auch über den Einsatz von Quartiershausmeistern mittlerweile in mehreren Stadtteilen präventiv wirksam. Die letzte Räumung hat im Jahr 2021 stattgefunden.

Im Zusammenhang mit der 2014 erfolgten Gründung der *Sicherheitskoordination* entstanden und erweiterten sich Arbeitskreise, an denen neben den ordnungsrechtlich ausgerichteten Akteuren auch sozial-integrative Akteure teilnahmen. Es wurde festgestellt, dass sich in jedem Stadtbezirk die gewachsenen Strukturen der Integrationsarbeit und damit die Kompetenzteams Integration unterschiedlich ausgestalten. Das impliziert einerseits einen unterschiedlichen Stellenwert von Integrationsarbeit in den Stadtteilen und erschwert andererseits die Übertragung von Ansätzen, die in einem bestimmten Stadtteil als erfolgreich bewertet wurden, auf anderen Quartiere. Das *Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung* (ISSAB) der Universität Duisburg-Essen übernahm in vielen Stadtteilen die Moderation von Arbeitskreisen und Sozialraumkonferenzen, in denen Migration aus Südosteuropa zwar thematisiert wurde, aber den Arbeitskreis nicht zentral ausmachte. Der einzige stadtteilbezogene Arbeitskreis aus Trägern und Verwaltung mit explizitem Bezug zu Südosteuropa wurde in Altenessen eingerichtet und 2022 mit der Einschätzung vorerst stillgelegt, dass sich Präventionsarbeit und „Alarmketten“ (I3.38) ausreichend etabliert hätten. Auf gesamtstädtischer Ebene richtete das KI 2014 einen Arbeitskreis ein, der bereits 2020 wieder eingestellt wurde.

Im Gegensatz zu anderen Kommunen hat Essen kein speziell auf EU2 bezogenes Handlungskonzept entwickelt. „Es läuft hier in Essen vieles wirklich eher auf einer Vernetzungsebene als auf einer formalisierten Ebene“ (I3.39). Andererseits werden die zentralen Projekte mit SOE-Bezug alle über eine speziell dafür zuständige Stelle im KI koordiniert. Wie auch andere Kommunen nahm Essen zwischen 2014 und 2020 an zwei ESF-finanzierten Förderphasen für Projekte zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt teil. *Migranten in Arbeit* (MiA I) ist ein Pilotprojekt (2014-2016) nur für EU2-Staatsangehörige, in dem sich zeigte, dass eine reine Arbeitsvermittlung kaum möglich ist, ohne vorgelagerte (muttersprachliche) aufsuchende Arbeit, „um überhaupt erst einmal einen Zielgruppenzugang zu ermöglichen“ (I3.40). In MiA II (2017-2020) wurde die Zielgruppe auf die gesamte EU erweitert und die Stellenanzahl von zwei auf sechs Vollzeitstellen erhöht. Um die Erkenntnisse aus MiA I umzusetzen, folgten ab 2016 verschiedene EHAP- bzw. EHAPplus-Projekte zum Ausbau niedrigschwelliger Angebote

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

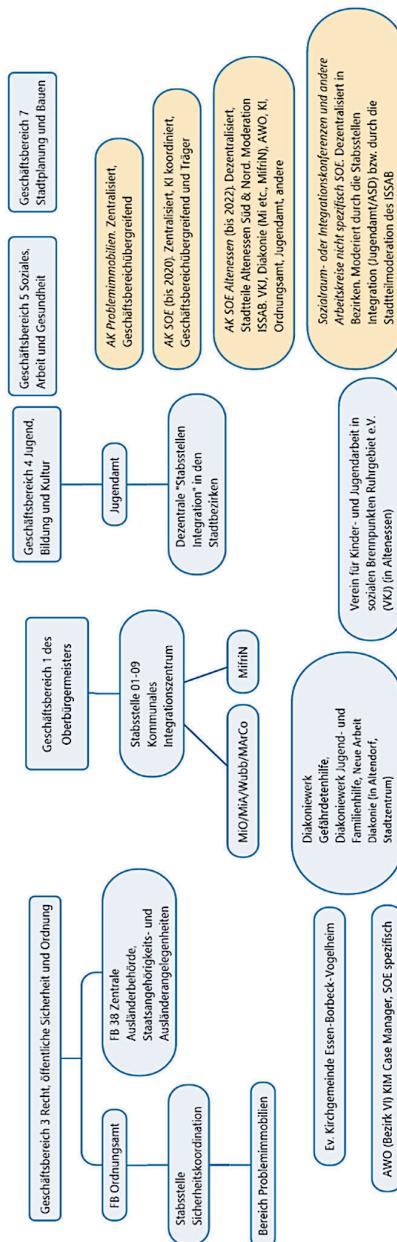
wie *Migranten in Orientierung* (MiO) die auf den „unmittelbaren Nutzen“ (I3.41) ausgerichtet sind (etwa alltagspraktische Sprachkurse, aufsuchende Sozialberatung, Schuldnerberatung). Der Bereich Arbeitsmarktberatung wurde noch einmal zwischen 2021 und 2023 projektfinanziert, dann aber eingestellt.

Die ESF- bzw. EHAP-finanzierten Projektrichtungen werden zum einen über die *Neue Arbeit Diakonie* im Stadtteil Altendorf und zum anderen über die *Evangelische Kirchengemeinde Essen-Borbeck-Vogelheim* sowie im *Diakoniezentrum Mitte* im Stadtzentrum umgesetzt. Seit 2017 nutzt Essen die Finanzierungen des Programms SOE-MKJFGFI, das über das Projekt *Migrant*innen in friedlicher Nachbarschaft* (MifriN) umgesetzt wird und sich vorwiegend an Roma wendet. Die Schwerpunkte der Arbeit an zwei Standorten in Altendorf und Altenessen liegen in der Vertrauens- und Familienarbeit, im Sicherstellen von Schulbesuch und Grundsicherung, der Verhinderung von Ausbeutungsstrukturen und der nachbarschaftlichen Konfliktmediation. Am Standort Altenessen werden über den Träger *Verein für Kinder- und Jugendarbeit in sozialen Brennpunkten Ruhrgebiet* (VKJ) überwiegend Roma in der Beratungsarbeit eingesetzt.¹²¹ 2022 wurde eine Case-Manager Stelle des *Kommunalen Integrationsmanagements* (KIM) speziell für Südosteuropa eingerichtet im bis dahin durch entsprechende Beratungsstrukturen weniger abgedeckten Stadtbezirk VI (Stadtteile Stoppenberg, Schonnebeck, Katernberg).

In jüngerer Zeit wurden seitens der Akteure der Arbeitsvermittlung die Bemühungen verstärkt, auf potentielle Arbeitgeber zuzugehen, um Potentiale sichtbar zu machen, Qualifizierungen während eines Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen und Vorurteile abzubauen. Im Hinblick auf Austauschformate mit spezifischen Herkunftsregionen ist Essen weniger aktiv als Dortmund. Bis auf einen Besuch in den Anfangsjahren durch das Kommunale Integrationszentrum sowie eine jüngere Initiative von Trägern gibt es keine systematischen Ansätze. Interkommunal wird der Austausch eher sporadisch geführt, über persönliche Beziehungen, die in vergangenen Projekten entstanden sind sowie im Rahmen aktueller Themen und Förderungen. Die Abbildung 3.3 veranschaulicht die vergleichsweise breite Verteilung von Aufgaben der Migration und Integration auf viele Geschäftsbereiche.

¹²¹ Ein Überblick über aktuelle EU-Projekte in Essen findet sich hier: https://www.esse-n.de/leben/migration_und_integration/kommunales_integrationszentrum/projekte_international/eu_projekte.de.html.

Abbildung 3.3: Akteurskonstellation und Austauschformate Essen



Quelle: Stadt Essen, Geschäftsverteilungsplan¹²² und eigene Darstellung

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

Betrachtet man das *übergreifende Wandlungsmuster* der EU2-Migration nach Essen, so zeigt sich, wie sich diese erst merklich um das Jahr 2014 intensivierte und zunächst in ähnlicher Weise wie in anderen großen Ruhrgebietsstädten sichtbar wurde. Während zwischen 2006 und 2013 „nur“ rund 1.700 rumänische und bulgarische Staatsangehörige zuzogen, sind es 1.200 Personen allein im Jahr 2014. Danach wuchs die Zahl der Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien auf 8.350 im Jahr 2022. Gleichzeitig verringerte sich – wie auch in den anderen Kommunen – die Wandlungsdynamik (Anzahl der Zu- und Fortzüge) tendenziell. In einer ersten ordnungsrechtlichen Reaktion orientierte man sich an frühen Ansätzen anderer Städte, um Situationen wie rund um die Duisburger Wohnanlage *In den Peschen* zu verhindern. Gleichzeitig bemühte man sich aber auch um den Ausbau der Beratungsangebote über externe Förderungen. Schon im Jahr 2015 rückte die umfangreiche Fluchtbewegung aus Syrien in den Fokus der Aufmerksamkeit.

Die Einrichtung dezentralisierter Stabsstellen für Integration in den verschiedenen Stadtbezirken sowie die Weiterentwicklung der Essener Strategiekonzepte standen mit der Fluchtmigration in Zusammenhang und knüpften gleichzeitig an die Tradition eines lange existierenden bereichsübergreifenden Ansatzes an. Zum einen wurde dieses eher auf Vernetzungsebene funktionierende Modell als positiv bewertet, gleichzeitig erschwerten die spezifischen historisch gewachsenen dezentralen Strukturen die Übernahme erfolgreicher Ansätze in anderen Stadtteilen. Während sich die Zuwanderung über relativ viele Stadtteile des Essener Nordens verteilte, konzentrierten sich die meisten zielgruppenspezifischen Angebote auf Altenessen-Süd, Bergeborbeck und Altendorf. Auch fehlte es an „bis zum Letzten ausgehandelten Vereinbarungen, wie jetzt in Konfliktfällen [etwa zwischen Sozialdezernat, Ausländerbehörde, Ordnungsamt, Wohnungsam] damit umzugehen ist“ (I3.42). Das führte auch zur Wahrnehmung eines zentralen Widerspruchs in intrakommunalen Kooperationen:

„Das ist eben keine beliebte Zielgruppe, jetzt speziell nochmal Bulgaren und Rumänen und dann nochmal speziell die Roma-Zielgruppe. Das ist eben keine Zielgruppe denen man noch möglichst was geben will, um noch mehr herzuholen. Also die Sorge ist bei ganz vielen ja immer: „Wenn wir so viele Angebote machen, kommen noch mehr“ (I3.42).

122 Vgl. <https://media.esSEN.de/media/wwwessende/aemter/10/Geschaeftsverteilungsplan.pdf>.

„Ich glaube nach wie vor, dass man sich sehr schwer tut mit dem Thema und immer noch aus ähnlichen Gründen. Nämlich die Frage: ,führt eine zu gute Bearbeitung des Themas zu mehr Zuzug“ (I3.43)

Gleichzeitig hat man die „Paniksituation“ zu Beginn erfolgreich bearbeitet und den „Umgang (...) normalisiert“ (I3.44). In Essen wurde der Höchststand an neu geschaffenen, SOE-spezifischen Integrationsstellen in Verwaltung und Trägern im Jahr 2019 erreicht mit 14 Vollzeitstellen und einigen Minijobs. 2024 sind es noch acht Stellen. Während das Jobcenter kein spezifisches Team für EU-Migrierte eingerichtet hat, ist in der Ausländerbehörde 2020 ein Sachgebiet zu EU-Migration entstanden mit zwei Mitarbeitenden. Die Stabsstelle Sicherheitskoordination ist von einer auf acht Personen angewachsen, jedoch unter Ausdifferenzierung ihrer Aufgaben. Sowohl ordnungsrechtlich als auch sozial-integrativ ausgerichtete Akteure bemühen sich darum, Vorurteile ab- und Vertrauen aufzubauen, bei Zugewanderten im Umgang mit Behörden aber auch in der Ankunftsgesellschaft, etwa bei Arbeitgebern:

„Vertrauensbasis auch in der Hinsicht, sich nicht der Situation Jobcenter angepasst zu haben. Bedeutet, ich gehe zum Jobcenter und muss so antworten, damit es erfolgreich ist. Diese Ehrlichkeit zu sagen, wie ist denn die aktuelle Situation, auch da findet ja über Social Networks Kommunikation statt. Ich muss zum Jobcenter, was muss ich beachten, was muss ich sagen. So hab ich oder die Kollegen den Kunden da sitzen, der diese Dinge auswendig gelernt hat. Also wir können nur erfolgreich sein, wenn wir diese Probleme auch erkennen können und nicht irgendwelche Dinge gespiegelt kriegen.“ (I3.45)

Es zeigen sich also zwei Tendenzen gleichzeitig. Einerseits hat sich die Situation gewissermaßen normalisiert, wobei sich sowohl bei Zugewanderten als auch in der Ankunftsgesellschaft spezifische Bilder verfestigt haben, die die Interaktion erschweren. Andererseits bemüht man sich um die Verstärkung differenzierter Angebote, die sich sowohl an „immer wieder neu Ankommende“ (I3.46) richten und das Verhältnis zur Nachbarschaft mit aufbauen als auch die kurz- oder langfristige Teilhabeorientierung an anderen gesellschaftlichen Bereichen ermöglichen. Wie auch in anderen Ruhrgebietsstädten spielt die Politisierung des Themas Zuwanderung aus Südosteuropa (unter anderem durch die AfD) auch in Essen eine Rolle in der Darstellung der Folgewirkungen der EU2-Migration und von Umständen, „die beileibe gar nicht mehr dramatisch sind“ (I3.47). Erleichtert wird

diese Situation durch „den glücklichen Umstand der Wohnungsknappheit“ (I3.48). Die Quote des Wohnungsleerstandes liegt in Essen, ähnlich wie in Dortmund bei unter 2 Prozent.¹²³ Dies erschwert den Zugang zu Wohnraum gerade für Gruppen mit vergleichsweise geringen Ressourcen. Als eher positiv wird auch die lokale Berichterstattung zum Thema in Essen bewertet, die „uns auch den Umgang in der Stadtgesellschaft mit der Thematik [erleichtert]“ (I3.49).

3.4 Hagen

Im Hinblick auf die *zeitliche Implementierung eines lokalen Integrationsmanagements* fand in Hagen bereits 2007 eine erste Integrationskonferenz statt. Ein gesamtstädtisches Integrationskonzept wurde dann aber erst 2011, ebenso im Rahmen des NRW-Landesförderprogramms KOMM-IN entwickelt. 2012 ging aus der Hagener RAA das *Kommunale Integrationszentrum* (KI) hervor. 2019 wurde das Hagener Integrationskonzept fortgeschrieben, womit man konzeptionell auf Neuzuanderungsdynamiken reagierte. Im Fokus standen dabei besonders die verstärkte und fast zeitgleich stattfindende Migration aus Südosteuropa und der Flüchtlingszuzug. Zur Integration von Flüchtlingen war bereits 2016 ein Leitfaden erstellt worden und für die Migration aus Südosteuropa wurde 2019 ein gesondertes Handlungskonzept entworfen.¹²⁴

Hinsichtlich des *Wahrnehmungskontextes* erscheint relevant, dass die Anmeldezahlen bulgarischer aber vor allem rumänischer Staatsangehöriger seit 2014 stark anstiegen. Der Zuzug konzentrierte sich auf bereits „sozial problematische Wohngegenden“ (I3.50) mit hohem Wohnungsleerstand und eher maroder Bausubstanz sowie auf einzelne Straßen in eher ruhigen Nachbarschaften im „Hagener Armutsgürtel“ (Stadt Hagen 2019: 10). Gleichzeitig verzeichnete das Jobcenter einen starken Anstieg der SGB II-

123 Vgl. für Essen <https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Service/Downloads/Deutschlandatlas-Daten.html>; für Dortmund https://www.dortmund.de/dortmund/projekte/rathaus/verwaltung/amt-fuer-wohnen/downloads/wohnungsmarktbeobachtung/wohnungsmarktbericht_2023.pdf.

124 Vgl. das allgemeine Integrationskonzept der Stadt Hagen https://www.hagen.de/web/media/files/fb/fb_ki_1/Integrationskonzept_2018_Fortschreibung.pdf; das Integrationskonzept zur Zuwanderung aus Südosteuropa mit einer detaillierten Situationsanalyse sowie einer Übersicht über laufende Maßnahmen aus dem Jahr 2019 https://www.hagen.de/web/media/files/fb/fb_55/ueberuns/kiz-integrationskonzept-soe-201909.pdf.

Anträge von „vielen Menschen in Trachten“ (I3.51). Während Ordnungsakteure sich zunehmend um Beschwerden von alteingesessenen Nachbarninnen und Nachbarn kümmerten (Müll, Lärmbelästigung etc.) und ordnungsrechtliche Verstöße ahndeten, nahmen Mitarbeitende im Jobcenter organisierte Betrugsversuche mit fingierten Arbeitsverträgen wahr. Hintermänner verschafften sich Zugang zu Sozialleistungen, wobei die Antragsstellenden selbst „eher ausgebeutet wurden“ (I3.52). Bis 2021 wuchs die Bevölkerung mit rumänischer und bulgarischer Staatsangehörigkeit kontinuierlich. Gemessen an der Einwohnerzahl zählt sich Hagen zu den Städten, die mit der größten Migrationsbewegung dieser beiden Gruppen umgehen müssen.

Gleichzeitig blieb die Fluktuation kontinuierlich hoch, wobei jeden Monat „gefühlt immer 1.000 kommen, 1.000 gehen“ (I3.53). Insgesamt wird der überwiegenden Mehrheit der Zugewanderten die Zugehörigkeit zu Roma-Gruppierungen mit traditionellen Wertorientierungen zugeschrieben. Dabei entstand auch das Bild, dass sich halbe Dörfer gemeinsam auf den Weg nach Hagen gemacht haben.¹²⁵ Es zeigten sich anhaltend hohe Quoten im Bereich geringfügiger Beschäftigung und SGB-II-Beziehender, Bildungsdefizite, Schwierigkeiten in der Gesundheitsversorgung sowie anhaltende Konflikte in spezifischen Nachbarschaften. Im Bildungsbereich wurde unter generell schwierigen strukturellen Bedingungen (Personalmangel, fehlende Schulplätze etc.) versucht, Schulabsentismus entgegenzuwirken und den Seiteneinstieg zu ermöglichen. 2023 hat sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss in dieser Bevölkerungsgruppe verdoppelt. Die Stadt ist bemüht, dass „uns bestimmte Stadtteile nicht kippen“ (I3.54). Gleichzeitig besteht die Annahme des organisierten Sozialleistungsbetrugs aus den Anfangsjahren 2014/2015 nicht mehr. Dennoch zeigt sich insgesamt die Wahrnehmung, dass die Herausforderungen im Zeitverlauf eher größer geworden sind.

Betrachtet man die *konzeptionellen und strategischen Antworten* der Stadt Hagen, so wird auch hier die kommunale Integrationsarbeit größtenteils über verschiedene NRW-Landes- sowie EU-Programme und Bundesmittel gefördert. Neben Programmen, die spezifisch auf Wohnraum, Arbeit, Gesundheit oder Bildung (vor allem muttersprachliche Bildungsmediation) im Zusammenhang mit Migration aus Rumänien und Bulgarien ausgerichtet

¹²⁵ Vgl. https://www.focus.de/politik/deutschland/tausende-zugezogene-seit-2014-haben-es-rumaenisches-dorf-zieht-nach-hagen-so-hilft-die-stadt-bei-der-integration_id_10523188.html.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

tet sind, ist wie in anderen Kommunen das *Programm zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration von Menschen aus Südosteuropa* seit 2017 zentral. Im Rahmen dieses Programms wurde 2017 das *Quartiersmanagement* (QM) gegründet und eine kleinere Anzahl pädagogischer Fachkräfte sowie eine größere Zahl muttersprachlicher Sprach- und Kulturvermittler, überwiegend mit Roma-Hintergrund eingestellt. Deren Aufgabenfeld ist lebensbereichsübergreifend angelegt und schließt auch die Konfliktvermittlung auf nachbarschaftlicher Ebene mit ein. Zudem wurden verschiedene Kooperationsverträge mit Trägern geschlossen. Das *Kommunale Integrationszentrum* (KI) koordiniert die sozialintegrativ ausgerichteten Projekte und beruft regelmäßige Arbeitskreistreffen im Berichtsformat ein. Gleichzeitig wurde auf Vorstandsebene eine *Taskforce* eingerichtet, die tendenziell ordnungsrechtlich ausgerichtet ist und unter anderem das Thema Immobilien hervorhebt. In der Anfangsphase überwog tendenziell ein restriktiver Ansatz, der auch darauf abzielte, den wahrgenommenen organisierten Sozialeistungsmisbrauch zu unterbinden, während gleichzeitig die Zahl der Integrationsangebote zunahm. Die Akteure beschreiben für diese Phase einen „Verdrängungswettbewerb, [in dem] jede Kommune versucht hat, sich unattraktiv für dieses Modell zu machen“ (I3.55). Während die 2017 gegründete Taskforce im Laufe der Jahre an Bedeutung verlor, fanden Melde- und andere Kontrollen weiterhin regelmäßig statt, durchaus auch in Zusammenarbeit mit rumänischen Polizeibeamten. Langfristig besteht das Ziel, betroffene Stadtteile aufzuwerten und Wohnraum für gewisse Zielgruppen zu verknappen mittels Mieten, „die knapp über der Mietobergrenze des Jobcenters sind um jetzt nicht das gleiche Klientel alleine wieder da hinzuziehen“ (I3.56).

2019 veröffentlichte die Stadt Hagen die Fortschreibung des allgemeinen Integrationskonzepts aus dem Jahr 2012 sowie ein gesondertes Integrationskonzept zur Zuwanderung aus Südosteuropa. 2019 besuchte eine Delegation auch eine rumänische Herkunftsgemeinde, „um zu gucken welche Möglichkeiten gibt es, wie kann man die Region vielleicht so entwickeln, so dass die nicht zu uns kommen“ (I3.57). Im gleichen Jahr gründete sich, unterstützt durch die Stadt Hagen, der Verein *Roman Drom Hagen e.V.*¹²⁶ Im Sinne eines *Tandem-Modells* engagierten sich Angestellte des Quartiermanagements im Verein, kooperierten mit lokalen Partnern und erweiterten so ihren potentiellen Handlungsspielraum. Im Frühjahr 2024 erwogen

126 Vgl. <https://romano-drom.de/>.

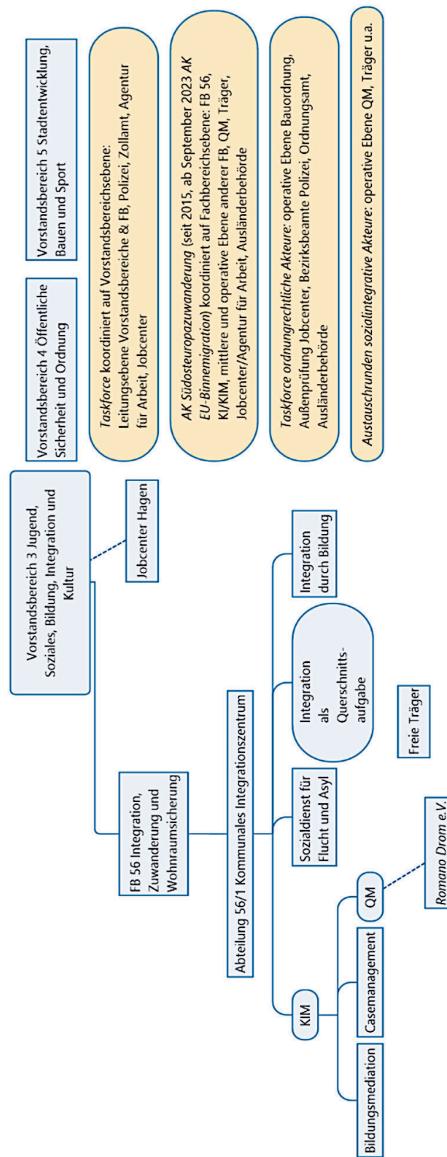
die Vereinsmitglieder jedoch die Auflösung des Vereins, was im weiteren Verlauf dieses Berichts genauer zu erklären sein wird.

Nach Einführung des durch das Land NRW geförderten *Kommunalen Integrationsmanagements* (KIM) im Jahr 2020 erhöhte man 2022 auch die verwaltungsstrukturelle Bedeutung des Themas Integration. Ein neuer Fachbereich (FB) *Integration, Zuwanderung, Wohnraumsicherung* entstand, der im ebenfalls umbenannten Vorstandsbereich 3 *Jugend, Soziales, Bildung, Integration und Kultur* verortet wurde. Unterteilt wurde dieser Fachbereich in die beiden Abteilungen *Wohnraumsicherung, materielle Hilfen und Verwaltung* sowie *Kommunales Integrationszentrum*, in dem sich auch KIM und das *Case Management* für Migrierende befinden. Man entschied sich hier, KIM überwiegend auf die Migration aus EU-Ländern und dabei vor allem auf Rumänien und Bulgarien zu konzentrieren. Alle Sonderprojekte im Bereich Südosteuropa wurden KIM zugeordnet und alle zehn Case Manager richteten sich auch auf diese Gruppe als Hauptzielgruppe aus.¹²⁷ Im Kontext der eher negativen Einschätzung der Gesamtlage wurde 2023 eine neue Taskforce auf Dezernats- bzw. Vorstandsebene gegründet, unter Leitung des Vorstandsbereichs 3. Der zielgruppenspezifische Unterstützungsbedarf durch die Landesregierung NRW wird in Hagen noch immer als sehr wichtig eingestuft und auch dahingehend Lobbyarbeit geleistet. Dabei koordinierte sich Hagen bereits seit der ersten Landes-Förderphase 2017 bis 2019 mit anderen Ruhrgebietskommunen. Dass Hagen später als andere Kommunen (wie Dortmund und Duisburg) einen starken Anstieg der Migrationsbewegungen verzeichnete, verstärkte die Bemühungen um das Sichtbarmachen der besonderen Betroffenheit und verweist auf die interkommunale Konkurrenz auf der Ebene der Wahrnehmung von Förderbedarfen etwa gegenüber der NRW-Landesregierung. Die folgende Abbildung 3.4 veranschaulicht die Akteurskonstellation inklusive den relevanten Austauschformaten in Hagen 2023. Zusätzlich zu den beiden bereits erwähnten Austauschformaten auf höherer und mittlerer Ebene koordinieren sich auch die ordnungsrechtlichen und sozialintegrativ tätigen Akteure auf der operativen Ebene. Da er lange Zeit ein wichtiger Akteur vor Ort war, wird (der 2024 wieder aufgelöste Verein) *Romano Drom e.V.* hier noch aufgeführt.

¹²⁷ Weitere Zielgruppen sind ukrainische Flüchtlinge und eine kleinere Anzahl Geduldete mit Chancen-Aufenthaltsrecht.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

Abbildung 3.4: Akteurskonstellation und Austauschformate Hagen



Quelle: Stadt Hagen Vorstandsbereiche¹²⁸, Organigramm FB 56 und eigene Darstellung

Hinsichtlich des *übergreifenden Wandlungsmusters* der EU2-Migration hatten 2014 rund 17 Prozent der Bevölkerung Hagens eine ausländische Staatsangehörigkeit, davon waren rund 6 Prozent rumänischen und bulgarischen Ursprungs. Bis zum Jahr 2022 hat sich der Ausländeranteil auf 31 Prozent fast verdoppelt, wobei knapp 16 Prozent aus Rumänien und Bulgarien stammten (IT.NRW 2024). Dieser Anstieg ist sowohl der Nettozuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern als auch der Nettoabwanderung von Deutschen geschuldet. Im gleichen Zeitraum haben sich die für Integration zuständigen Personalstellen innerhalb der kommunalen Verwaltung (über das KI koordinierte Personalstellen) von 5,5 auf 44 Vollzeitstellen erhöht. Während es 2014 unter diesen Stellen keine mit überwiegendem SOE-Bezug gab, waren es 2022 insgesamt 20 Vollzeitstellen, also etwas weniger als die Hälfte aller Integrationsstellen. Im Jobcenter Hagen gibt es allerdings keine Spezialisierung für die Bearbeitung von Anliegen südosteuropäischer Migrierter. In der Ausländerbehörde Hagen gibt es bereits seit 1996 einen Bereich mit vier Mitarbeitenden, die spezifisch für EU-Migrierte zuständig sind. Im Zuge der Einführung von KIM im Jahr 2022 ist eine weitere Stelle hinzugekommen, deren Aufgabenbereich teilweise mit EU-Migration und teilweise mit Einbürgerungen beschrieben wird.

Der Wahrnehmung, dass man in Hagen besonders von der Migration aus Bulgarien und Rumänien betroffen ist (Umfang der Migration von überwiegend Roma, knappe finanzielle Mittel und andere strukturelle Schwächen), steht das durchaus erfolgreiche besondere Engagement im Hinblick auf eingeworbene Mittel, Vernetzung, Einbindung von Roma-Selbstorganisationen, Verfestigung muttersprachlicher Bildungsmediation usw. entgegen. Der wie auch in anderen Kommunen zu Beginn eher dominante ordnungsrechtlich-restriktive Ansatz mit Ausrichtung auf Verdrängung bzw. Verhinderung von Migration wurde im Zeitverlauf durch umfangreiche sozial-integrative Ressourcen erweitert bzw. tendenziell sogar verdrängt. Nicht zuletzt haben sich rein ordnungsrechtliche Maßnahmen auch als wenig effektiv erwiesen. Laut Aussagen der Interviewten erscheinen allerdings für 2023 die eingebrachten Ressourcen und bisherigen strategischen Ansätze als nicht ausreichend. Langfristig wird die Gefahr der intergenerationalen Vererbung niedriger sozialer Positionierungen auf die zweite Generation gesehen, vorwiegend in Roma-Familien. Hagen gehört

128 Vgl. https://www.hagen.de/web/media/files/hagen/m04/m0401/28.06.2023_Uebersicht_der_Vorstandsbereiche_Stand_01.07.2023_-_MJUNG_-_Standa.pdf.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

zudem auch zu den Kommunen der Region mit einer höheren Wohnungsleerstandsquote zwischen vier und sechs Prozent.¹²⁹

3.5 Oer-Erkenschwick

Im Kreis Recklinghausen zählt Oer-Erkenschwick zusammen mit Datteln, Haltern am See, und Waltrop zu den kleineren Kommunen. Im Hinblick auf die *zeitliche Implementierung eines lokalen Integrationsmanagements* ist relevant, dass Integrationsaufgaben von anderen Stellen zusätzlich übernommen werden, wie etwa vom Jugendamt, weil es in der Verwaltungsstruktur keine klaren Zuständigkeiten für Integrationsarbeit gibt (Fischer et al. 2012: 16). In der ersten KOMM-IN Förderphase des Landes NRW 2005-2011 liefen in Oer-Erkenschwick zwei Projekte (in den Bereichen Bildung und Zusammenleben). Auf Trägerseite war die *Arbeiterwohlfahrt* (AWO) in dieser Phase mit einem Jugendmigrationsdienst aktiv. Seit 2012 ist der Kreis Recklinghausen und damit auch die Kommune Oer-Erkenschwick als Optionskommune für die Sozialleistungen nach SGB II eigenständig zuständig. In allen Kommunen des Kreises wurde daraufhin jeweils ein ämterübergreifendes Netzwerk (*Haus der sozialen Leistungen*) eingerichtet, in dem verschiedene Sozialleistungen gebündelt und erbracht werden können. Eine zentrale Funktion nimmt dabei ein Lotse ein, der als erster Ansprechpartner agiert (vgl. Bogumil et al. 2021). In Oer-Erkenschwick werden die Anliegen von Flüchtlingen seit 2015 und später auch von EU-Migrierten generell von der zuständigen Lotsin mit bearbeitet, die in den Bereichen interkulturelle Kompetenz und Konflikte weiterqualifiziert wurde. Die Lotsin ist seit 2018 Integrationsbeauftragte der Stadt. Ihre Aufgaben beziehen sich neben der Verbesserung des Zugangs zu Beratungs- und Unterstützungsleistungen auch auf die Vermittlung in andere Integrationsangebote (Schlicht 2019: 122ff.). Oer-Erkenschwick verfügt über keinen Integrationsrat und hat kein eigens entwickeltes Integrationskonzept.

Bezogen auf die *Wahrnehmungskontexte und -muster* steht in Oer-Erkenschwick die Migration aus Ost- und Südosteuropa in enger Verbindung mit dem Verkauf der Fleischwarenfabrik *Barfuss GmbH* an die Firma *Westfleisch* im Jahr 2004. Als problematisch werden die zunehmende Anstellung überwiegend männlicher ausländischer Arbeitskräfte, vor allem

¹²⁹ Vgl. <https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Service/Downloads/Deutschlandatlas-Daten.html>.

im Bereich der Fleischverarbeitung, deren konzentrierte Unterbringung in bestimmten Wohngegenden und das alltägliche Zusammenleben in diesen Nachbarschaften bewertet. Neben Menschen aus Polen und Ungarn traten vor allem rumänische Migrierende in der öffentlichen Wahrnehmung besonders hervor,

„Wenn Sie hier durchgehen, wenn man hier lange lebt, dieses Stadtbild verändert sich. Früher waren hier, wie typisch in ganz Nordrhein-Westfalen Zechen, Türken, Gastarbeiter und und und. Und dieses Bild ändert sich eben halt. Das hat sich aus meiner Sicht hier auch für Oer-Erkenschwick geändert. Und das aller negativste Bild war nicht nur für mich, sondern für ganz viele Bürger hier in Oer-Erkenschwick, dieses Bild, wenn die Menschen mit Plastiktüten hoch zum Stimbergshotel marschierten, oder aber diese Szenerie, da an, wenn man die Stimbergstraße runterfährt, an dem alten Schleckergebäude. Ja, die saßen auf den Stufen, auf den Treppen, in den Fenstern dieses Gebäudes und innen drin haben sie dann eben halt so, das ist ein Bild, wenn man hier groß geworden ist und lebt, das ist nicht schön. Und das ist prägend aus meiner Sicht“ (I3.58).

Wahrgenommen werden auch die sozialen Abgrenzungsdynamiken bis hin zu Konflikten zwischen den unterschiedlichen Gruppen von jüngst Zugewanderten und länger ansässigen, eher etablierten Einwohnern mit und ohne Migrationsgeschichte. Einerseits gibt es die Sorge um Segregations-tendenzen und das Entstehen von „Parallelgesellschaften“ (I3.59), andererseits ist man sich auch der Prekarität der Arbeits- und Wohnverhältnisse insgesamt bewusst: „die hängen einfach mit allem ein bisschen im Fettnäpfchen und dann fallen die auf“ (I3.60). Im Zeitverlauf änderte sich auch die Zusammensetzung der Gruppe der Migrierten und es mussten zunehmend rumänische, polnische und ungarische Familien mit Kindern betreut werden, etwa in den Hilfen zur Erziehung oder im schulischen Alltag. Im Gegensatz zu allen anderen hier untersuchten Kommunen wird der Sozialleistungsbezug nach SGB II und die Arbeitsmarktintegration der überwiegend aus Rumänien, Ungarn und Polen stammenden EU-Migrierten in Oer-Erkenschwick jedoch kaum problematisiert. Ebenso spielt das Merkmal „Roma-Hintergrund“ oder „erhöhte Mobilität“ eine weniger wichtige Rolle. Im Kreis Recklinghausen liegen die Beschäftigungsquoten von rumänischen Migrierten im Jahr 2022 höher als die der deutschen Bevölkerung,

und die SGB II-Quote ist nur geringfügig höher.¹³⁰ Insgesamt wird die Migrations- und Integrationsdynamik wahrgenommen als eng verbunden mit der Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse beim größten Arbeitgeber Westfleisch oder bei anderen größeren Arbeitgebern in der Region. Veränderungen in diesen Mustern werden oft interpretiert im Zusammenhang mit dem typischen Arbeitsplatzwechsel aus der Fleischverarbeitung in andere Branchen, der häufig verbunden ist mit einer Verstetigung des Aufenthalts. Letzterer wird auch im Zusammenhang mit dem Verbot von Leiharbeit und Werkverträgen durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz wahrgenommen.

Betrachtet man die *konzeptionellen und strategischen Antworten* im Kreis Recklinghausen und den zwei Kommunen, so beginnt erst vergleichsweise spät im Jahr 2016 die EHAP-Finanzierung, die generell seit 2014 möglich war. Der Kreis beantragte in Kooperation mit dem Träger *Re/Init e.V.* das Projekt *EUNet – Netzwerk zur Verbesserung des Zugangs von besonders benachteiligten EU-Zugewanderten und ihren Kindern zu Beratungs- und Unterstützungsleistungen des regionalen Hilfesystems*. Das Projekt startete in Gladbeck und wurde 2017 auf Oer-Erkenschwick und Marl ausgeweitet. In der zweiten Förderphase (2019-2022) übernahm *Re/Init e.V.* die Antragstellung und Koordination des Projekts *EUNet plus*, bei dem der Kreis bzw. das KI Kooperationspartner wurden. In einer dritten Förderphase (2022-2026), nun im Projekt *NetVest*, setzt sich diese Kooperationsstruktur fort.¹³¹ Die operative Beratungsarbeit wurde in Oer-Erkenschwick in der EHAP-Förderung überwiegend durch eine muttersprachliche Beratungsstelle in Kooperation mit der Lotsin geleistet und durch das KIM bzw. KI ergänzt; neben den typischen Aufgaben in den Bereichen Bildung und Querschnitt geschah dies überwiegend in Form von Koordination und Vernetzung mit den anderen beiden teilnehmenden Kommunen im Kreis, durch Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit sowie Schulungen der Zielgruppe, etwa zum sogenannten Mietführerschein. So entwickelte das KI 2018 den Integrationsleitfaden *Brücke zur Integration – Integrationsleitfaden zur Verbesserung der sozialen Eingliederung von neu zugewanderten Unionsbürger*innen* für den Kreis Recklinghausen. Der Leitfaden basierte auf den Erfahrungen der RE/init-Beraterinnen und der Kooperationspartner. Wäh-

130 Vgl. digitaler Anhang: https://portal.nomos.de/download/qr/978-3-7560-1586-3/978-3-7560-1586-3_Sekundaerdaten-Zusudo_final.xlsx.

131 Vgl. <https://www.reinit.de/projekte/ehap-eunet-plus/>; <https://www.reinit.de/projekte/netvest/>.

rend sich *EUnet* zunächst in der Beratungsarbeit nur auf die Gruppe der unter 7-jährigen mit deren Familien konzentrieren konnte, erweiterten sich Zielgruppe und Aufgabenbereiche in den folgenden Förderphasen. Eine als durchaus notwendig erachtete engmaschige sozialpädagogische Betreuung von Familien konnten die Beraterinnen jedoch nicht leisten.

Die Kommune Oer-Erkenschwick selbst beteiligte sich erst in der zweiten Förderphase ab 2020 an dem vom Land geförderten *Programm zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration von Menschen aus Südosteuropa* (SOE-MKJFGFI) und damit später als die bisher betrachteten Kommunen. Eine Stelle wurde zunächst der Lotsenstelle angegliedert (Bürgerbüro, Jobcenter) und sollte den kommunalen Ordnungsdienst unterstützen. Nach ersten Erfahrungen wurde diese Stelle und eine weitere an den sozialpädagogischen Dienst des Jugendamts angegliedert. Konzeptionelle Vorgaben gab es außer einigen Rahmenbedingungen zunächst kaum: „hier ist ein Büro, setz dich da mal und ich wünsche dir viel Glück“ (I3.61). Es erfolgte dann eine Ausdifferenzierung der beiden Vollzeitstellen in eine Verwaltungsstelle, die die allgemeine Sozialberatung übernahm, und eine Sozialarbeitsstelle, die stärker aufsuchende Einzelfallarbeit leistete. Zusätzlich wurden Informationsveranstaltungen für die Zielgruppe und Möglichkeiten der Begegnung mit der Ankunftsgesellschaft organisiert.

Die Projektmitarbeitenden schlossen an das relativ kleine, eng gestrickte und kaum durch Stellenfluktuation gekennzeichnete soziale Netzwerk der involvierten Verwaltungsmitarbeitenden, Sozialarbeiterinnen und anderen Praktikern an und nutzten vor allem „informelle Wege“ (I3.62). Hinzu kommt, dass das Ordnungsamt und das Jugendamt dem gleichen Dezerнат zugehören und die Zusammenarbeit seit langem gefestigt war. Die unterschiedlichen Perspektiven und Ansätze wurden überwiegend innerhalb dieser bestehenden Strukturen, als „Zweckpraxis“ (I3.63) verhandelt. Dazu wurde ein AK Südosteuropa eingerichtet, in dem auch die Kooperation mit dem KI und ReInit e.V. koordiniert wird. Ein weiterer zentraler Akteur in der Kommune ist die Firma Westfleisch. Westfleisch selbst hat seit dem Verbot der Werkvertragsarbeit eine feste Stelle für einen Integrationsbeauftragten eingerichtet, der an allen Standorten für Konzeptions- und Netzwerkarbeit zuständig ist und Kooperationen mit lokalen Akteuren anstrebt. Dazu hebt die Firma die innerbetriebliche Beratungsarbeit hervor:

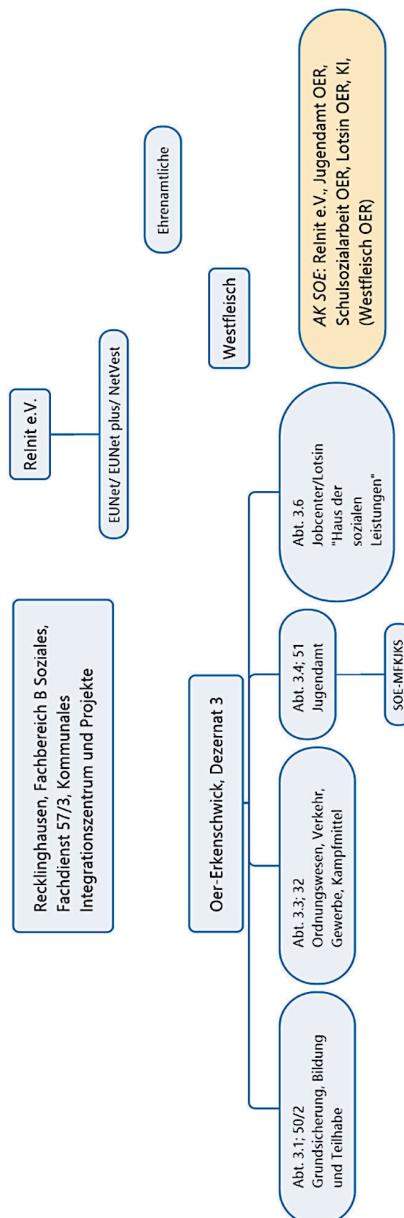
„Wir haben mittlerweile extra dafür abgestellte Kolleginnen und Kollegen, deren Hauptaufgabe, insbesondere seit der Übernahme der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, darin besteht diese zu beraten und zu betreuen.“

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

Wie gesagt, dafür speziell abgestellt oder eben auch Doppelfunktion. Viele der Beraterinnen, der Betreuer, Kümmerer, wie wir sie nennen, sind gleichzeitig auch die Fahrer, die für den Transport zwischen Werkwohnung und Arbeitsstätte zuständig sind. Das sind aber auch Angestellte in den Personalbüros. Wir haben jetzt auch Betriebsräte aus den entsprechenden Nationen an den Standorten. So stellt sich halt die Gruppe der Beratenden und der Betreuer. Vorarbeiter, Vorarbeiterinnen sind auch immer wieder Ansprechpartner, allerdings können die nicht mal eben vom Band weg. Deswegen spannen wir dann dort eher einen Fahrer, eine Fahrerin ein als den Vorarbeiter, aber Ansprechpartner bleiben sie trotzdem. Das sind halt Personen, die das schon eine ganze Weile machen. Aber da wollen wir gerne hin, durchaus auch in Kooperation mit lokalen Akteuren, dass wir diese Strukturen, die wir im Unternehmen haben, professionalisieren bzw. dass wir dann die Brücke hin zu dem Regelsystem, Regelberatungssystem in Vereinen, Verbänden usw. hinkriegen“ (I3.64).

Westfleisch greift dazu unter anderem auf historisch gewachsene Beziehungsstrukturen zur Stadtverwaltung zurück, die noch aus der Phase vor der Übernahme der Firma Barfuss stammen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass in Oer-Erkenschwick die Integrationsarbeit als eigenes Aufgabenfeld kaum institutionalisiert ist und nicht proaktiv und konzeptionell angeleitet gestaltet war. Stattdessen reagierte man einerseits eher „abhängig vom Tagesgeschäft, Westfleisch (...) Flüchtlingskrisen, die verschiedenen Unterbringungen (...), welche Hallen sind noch frei und so weiter“ (I3.65). Andererseits spielen die gewachsenen persönlichen Netzwerke und Beziehungsdynamiken eine wichtige Rolle. Für diese eher kleine Kommune spielt die Konzeptions-, Koordinations- und Vernetzungsarbeit des KI eine größere Rolle als für größere Kommunen des Kreises wie Gladbeck. Insgesamt schätzt das KI die inhaltliche Gestaltbarkeit der kommunalen Integrationsarbeit im Kreis Recklinghausen aber eher gering ein, denn „dann schwingen Verwaltungsstrukturen mit und Politik schwingt mit. Und da haben wir, finde ich, wenig Karten im Spiel“ (I3.66). International ausgerichtete Handlungsorientierungen gibt es keine. Die Abbildung 3.5 veranschaulicht diese herausgehobene Stellung des KI.

Abbildung 3.5: Akteurskonstellation und Austauschformate Oer-Erkenschwick



Quelle: Stadt Oer-Erkenschwick Verwaltungsgliederungsplan¹³² und eigene Darstellung

Betrachtet man das *übergreifende Wandlungsmuster*, so hat man sich insgesamt von der (Übernahme der Fleischwarenfabrik Barfuss GmbH durch die Firma Westfleisch „mehr erhofft an Unterstützung und an Fürsorge für ihre Mitarbeiter“ (I3.67). Andererseits ging die Stadt nach 2004 auch nicht proaktiv vor. Stattdessen hat man „teilweise weggeguckt, nicht gemerkt, gedacht, das ergibt sich von selber oder das ist nur ein kurzzeitiges Problem. (...) Ich glaube, der Stadt ist manchmal nicht klar gewesen, welche sozialen Probleme sich aus manchen Dingen hinterher entwickeln“ (I3.68). Der steigende Zuzug von überwiegend erwachsenen EU-Arbeitskräften, vornehmlich aus Rumänien, Polen und Ungarn und später der Nachzug von Familien, die wohnräumlich schwierige Situation und der wachsende Bedarf an verschiedenen sozialen Leistungen traf auf eine kaum institutionalisierte Integrationsarbeit. 2004 verzeichnete Oer-Erkenschwick 377 EU-Ausländer, wobei die größte Gruppe aus Polen stammte (139 Personen oder 37 Prozent aller EU-Ausländer), und 2.487 Nicht-EU-Ausländer, von denen 80 Prozent türkischen Staatsangehörige sind. 2014 hatte sich die Zahl der EU-Migrierten mehr als verzehnfacht auf 1.877. Die drei häufigsten Herkunftsländer waren Rumänien (32 Prozent), Polen (23 Prozent) und Ungarn (21 Prozent). Demgegenüber ging die Zahl der Nicht-EU-Ausländer leicht zurück. 2022 hat sich die Zahl der EU-Migrierten weiter erhöht auf 2.818. Rumänien ist nun noch deutlicher das wichtigste EU-Herkunftsland (55 Prozent), gefolgt von Polen (13 Prozent) und Ungarn (12 Prozent). Bulgarien liegt weit dahinter auf Platz 4 (4 Prozent). Auch die Zahl der Nicht-EU-Ausländer ist angestiegen auf 3.052 Personen. Während sich der Anteil türkischer Staatsbürger weiter verringert hat (49 Prozent), ist durch die Flüchtlingsbewegungen die Zahl der Menschen aus Syrien (10 Prozent) und der Ukraine (9 Prozent) stark angestiegen.¹³³

Im Jahr 2004 hatte die Kommune keine gesonderten Integrationsstellen. Nach 2012 wurde die als Lotsin fungierende Mitarbeiterin weiterqualifiziert und ergänzend zum Jugendamt eingesetzt (eher zuständig für Kinderlose und Alleinstehende). 2017 begannen die spezifisch auf Migration aus Südosteuropa ausgerichteten Projektmaßnahmen zunächst mit einer Vollzeitstelle und Stellenanteilen des KI Recklinghausen und ab 2020 mit drei Stellen. Die Maßnahmen fügten sich in keine Gesamtkonzeption ein, Anforderungen

132 Vgl. https://www.oer-erkenschwick.de/Inhalte/Rathaus_Politik/Verwaltung/SOE_Verwaltungsgliederung_032024.pdf.

133 Vgl. Einwohnermeldeamt Stadt Oer-Erkenschwick. Die stark verringerte Anzahl an Gruppen mit lang zurückliegender Migrationsgeschichte (bspw. Türkeistämmig) lässt sich evtl. auf Einbürgerungen zurückführen, wurde hier aber nicht gesondert untersucht.

wurden nicht präzise genug eingeschätzt und Ressourcen für die Integrationsarbeit blieben im Zeitverlauf knapp bemessen. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung hat die Kommune eine der beiden über das Landesprogramm SOE-MKJFGFI finanzierten und zwischenzeitlich unbesetzten Stellen nicht erneut belegen können. Wie auch in den anderen Kommunen hat die jüngste massive Fluchtbewegung aus der Ukraine zu neuen Bedarfen geführt, „die teilweise auch über Südosteuropa aufgefangen werden sollten“ (I3.69). Der Erfolg der Integrationsarbeit in Oer-Erkenschwick hängt so mehr als in anderen Kommunen vom Engagement Einzelner und den Dynamiken im eng gestrickten sozialen Netzwerk von Verwaltungsmitarbeitenden und anderen Akteuren ab. Dem steht die Herausforderung durch die spezifische Arbeitgeberstruktur entgegen und die damit verbundenen weiterhin zu erwartenden dynamischen Migrationsbewegungen. Im Hinblick auf die Quote an Wohnungsleerständen gehört der Kreis Recklinghausen zu den Regionen mit einer höheren Quote (zwischen vier und sechs Prozent).¹³⁴

3.6 Gladbeck

Gladbeck gehört im Kreis Recklinghausen zu den größeren Kommunen und verfügte als einzige Kommune des Kreises bereits seit 1981 über eine Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA). Die *zeitliche Implementierung eines lokalen Integrationsmanagements* reicht also weit zurück. Die RAA war bis in das Jahr 2012 angegliedert an das *Amt für Integration und Sport* der Stadt Gladbeck (Fischer et al. 2012: 15) im Dezernat IV Soziales, in dem sich seit 2010 auch die Ausländerbehörde (ABH) befindet. Die Ursprünge des Selbstverständnisses der Gladbecker ABH als „Willkommensbehörde“ (I3.70) geht bereits auf diese Zeitphase der frühen 2010er Jahre zurück und äußert sich unter anderem in der Ansiedlung des Integrationsrats in der Behörde und in der verwaltungsstrukturellen Trennung vom Ordnungsamt im Dezernat III. In dieser Phase entwickelte die Stadt Gladbeck auch ein erstes Integrationskonzept für den Stadtteil Brauck, welches zwischen 2011 und 2013 im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* umgesetzt wurde. Mit der Implementierung des Teilhabegesetzes NRW wurde 2013 das Kommunale Integrationszentrum auf Kreisebene gegründet. Um die lokale Integrations-

¹³⁴ Vgl. <https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Service/Downloads/Deutschlandatlas-Daten.html>.

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

arbeit trotzdem zu verstetigen, richtete man ein eigenes *Büro für interkulturelle Arbeit* ein, in das 2,5 Stellen aus dem RAA überführt wurden. 2018 entwickelte die Stadt Gladbeck ein gesamtstädtisches Integrationskonzept, aus dem nach einem breiten partizipativen Prozess auch die *Gladbecker Erklärung* entstand.¹³⁵

Hinsichtlich der *Entwicklung der Wahrnehmungskontexte und -muster* wurden in der Anfangsphase der Migration nach Gladbeck um 2014/2015 rumänische und bulgarische Migrerende überwiegend als Familien mit Bedarfen in Sprachförderung und im Bereich (frühkindliche) Bildung wahrgenommen. In der Erstellungsphase des Gladbecker Integrationskonzepts spielten sie im Gegensatz zu Flüchtlingen als Zielgruppe keine besonders hervorgehobene Rolle. Die Bearbeitung von fehlenden Schulanmeldungen und unregelmäßigem Schulbesuch, Elternarbeit generell und sozialen Abgrenzungsdynamiken der Gruppe wurden trotzdem bereits in dieser Zeitphase als Herausforderung wahrgenommen. Diese Sicht auf Herausforderungen und Aufgaben findet sich auch im Integrationskonzept der Stadt Gladbeck aus dem Jahr 2019, in dem explizit auf Roma Bezug genommen wird (Jessen/Schoenen 2018: 22, 26). Auch im Bereich Arbeitsmarkt und Zugang zu SGB II-Leistungen wird die Gruppe fast zeitgleich mit der Flüchtlingszuwanderung wahrgenommen. Es wurde ein mäßiger – „das kam so angeplätschert“ (I3.71) – aber kontinuierlicher Anstieg der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften mit rumänischen oder bulgarischen Leistungsbeziehenden bis 2018 verzeichnet. Diese Migrationsbewegungen haben zwar mit dazu beigetragen, dass das Haushaltssicherungskonzept aus der Zeit davor nicht umgesetzt werden konnte, seit 2019 hat sich aber der „Bestand eingependelt (...) und [wächst] nicht mehr massiv“ (I3.72). Anfang 2023 enthielten rund 5 Prozent der Gladbecker SGB II-Bedarfsgemeinschaften Antragstellende mit rumänischer oder bulgarischer Staatsangehörigkeit. Im Bereich SGB-XII wird die Bedeutung der Zielgruppe als „ganz ganz klein“ (I3.73) beschrieben.

Im Laufe der Jahre fand eine gewisse Konzentration des Zuzugs rumänischer und bulgarischer Migrerender in die Wohnanlage *Steinstraße 72* statt. Zuzüge erfolgten aber auch in andere Stadtteile, jedoch stärker flächennäherlich verteilt, wodurch sie weniger wahrgenommen wurden. Die Wohnanlage Steinstraße 72 befindet sich inmitten einer Eigenheimsiedlung.

¹³⁵ Vgl. https://www.gladbeck.de/familie_bildung/integration/Integrationskonzept_2019_Web.pdf; <https://www.gladbecker-erklaerung.de/>.

Sie umfasst 105 Wohneinheiten, die sich auf rund 50 bis 60 Eigentümer (Privateute und Immobilienfirmen) verteilen. In Gladbeck „[gibt's] das Thema Steinstraße schon immer (...), da wohnen Leute, die woanders keine Wohnung finden“ (I3.74).¹³⁶ Auf eine hohe Anzahl an Zu- und Wegzügen und andere wahrgenommene Unregelmäßigkeiten (bspw. inoffizielle Monteurswohnungen) folgten melderechtliche Überprüfungen. Im Jahr 2019 häuften sich dann die Beschwerden aus dem Wohnumfeld, lokale Medien griffen das Thema immer häufiger auf und es fanden vermehrt Einsätze von Polizei und Ordnungsdiensten statt. Im Jahr 2020 wurde das Haus im Wahlkampf für das Bürgermeisteramt thematisiert.¹³⁷ Dabei ging es überwiegend um Schulabsentismus, Müll, Lärmbelästigung und andere ordnungsrechtliche Vergehen. Während der Covid-19 Pandemie ist „das Ganze dann eskaliert“ (I3.75).

Hinsichtlich der *konzeptionellen und strategischen Antworten* konnten die kommunalen Maßnahmen im ersten Umgang mit der Migration aus Rumänien und Bulgarien in den historisch gewachsenen und spezifisch auf Integration ausgerichteten Netzwerken und Austauschformaten verhandelt und koordiniert werden. Rückblickend hat „diese Gruppe profitiert (...) von den Vorerfahrungen“ (I3.76). Als erste Kommune im Kreis Recklinghausen implementierte Gladbeck das EHAP-Projekt *EUnet* ab 2016 in der bereits im Abschnitt 3.5 beschriebenen Konstellation, in der der Träger ReInit e.V. eine zentrale Rolle spielte. Zunächst wurden zwei Vollzeit-Beratungsstellen geschaffen, die im späteren Verlauf auf 2,5 Stellen aufgestockt wurden. Der Fokus lag auf aufsuchender, muttersprachlicher Sozialberatung. Das Jobcenter bot über Träger sowohl niedrigschwellige Sprachcafés an als auch arbeitsmarkt- und (ab 2023) sozialintegrative muttersprachliche Projekte. Ab 2020 implementierte Gladbeck das Programm SOE-MKJFGFI mit einer Stelle, die mit einer türkischsprachigen Mitarbeiterin der aufsuchenden Sozialarbeit besetzt wurde. Das Programm wurde angegliedert an das Interkulturelle Büro. Es entstand ein Arbeitskreis aus Mitarbeitenden des Interkulturellen Büros, ReInit e.V., KI und später KIM. Neben der allgemeinen Sozialberatung lag der Fokus auf der Förderung des

¹³⁶ Zur Steinstraße 72 ist diese preisgekrönte Audioreportage aus dem Jahr 2017 sehr zu empfehlen: <https://www.schneiderfilm.com/neun-stockwerke-neues-deutschland/>.

¹³⁷ Im Jahr 2020 ist die Steinstraße die „bestkontrollierteste Immobilie in Gladbeck“ mit über 500 Kontrollen des KOD und mehr als 210 Polizeieinsätzen: <https://www.waz.de/staedte/gladbeck/article230358756/gladbeck-stadt-verschaerft-die-kontrollen-an-der-steinstrasse.html>; vgl. zum Wahlkampf: <https://www.waz.de/staedte/gladbeck/article230490868/stichwahl-darueber-diskutieren-die-kandidaten-in-gladbeck.html>.

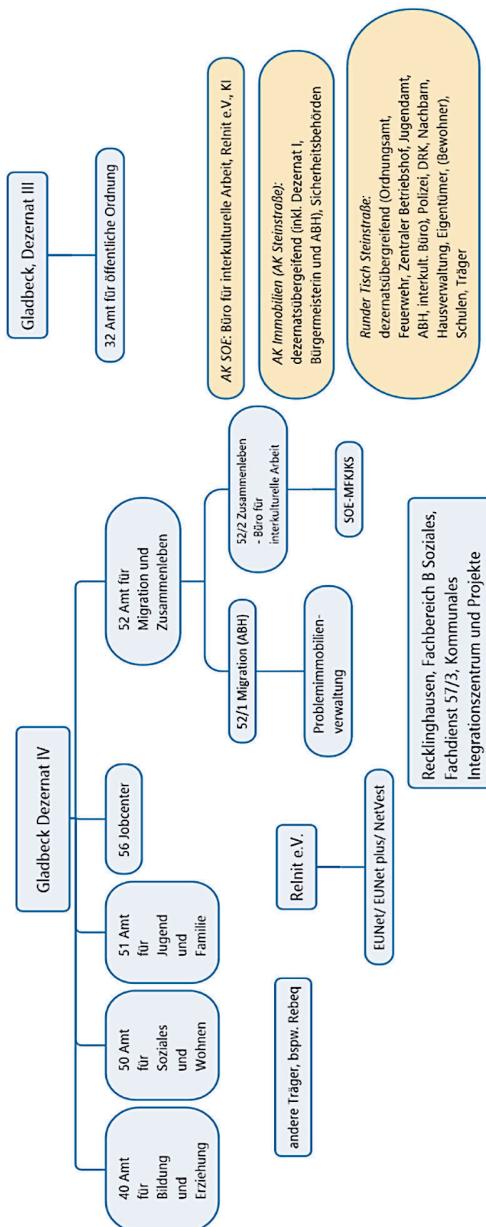
3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

Schulbesuchs und der damit verbundenen Elternarbeit. Auch das Jugendamt setzte im Zeitverlauf verstärkt auf muttersprachliche niederschwellige erzieherische Hilfen und zog dazu darauf spezialisierte Träger heran. Das *KIM Case-Management* und die kommunale *KIM-Koordination* wurden im *Amt für Migration und Zusammenleben* in Gladbeck untergebracht. Der Sprachmittlerpool, der unterstützend in der muttersprachlichen Beratung tätig ist, befindet sich jedoch in Recklinghausen.

Im Zuge der zunehmenden Thematisierung der Wohnverhältnisse und des Zusammenlebens in bestimmten Wohngegenden wurde 2019 ein dezernatsübergreifender *Arbeitskreis Immobilien* unter Einbezug der Polizei gegründet und ein „Problemimmobilien-Verwalter“ (I3.77) eingesetzt. Für die Steinstraße 72 gibt es einen eigenen untergeordneten Arbeitskreis. Es fanden regelmäßig *Runde Tische* zur Steinstraße 72 statt, die sich überwiegend mit den ordnungsrechtlichen Anliegen des Wohnumfelds beschäftigen. Hausbewohner selbst waren kaum vertreten. Nachdem sich diese Strategie als wenig nachhaltig erwiesen hatte, entschloss sich die Stadt 2021, den sozialarbeiterischen Ansatz an der Immobilie entscheidend zu stärken und erwarb darin eine Wohneinheit. Damit sollten auch informelle Vermittlungsdienste weiter eingedämmt sowie das Vertrauen in offizielle Beratungsstrukturen gestärkt werden: „Wir können diese Situation in diesem Haus ja auch nicht ändern, wenn wir immer nur den Umliegenden Recht geben und immer nur draufhauen. Sondern wir müssen gucken, wo ist da das Problem“ (I3.78).

Ab September 2022 bieten alle relevanten Akteure aus Verwaltung und Trägern regelmäßig vor Ort verschiedenste Sozialberatungen an. Gleichzeitig erwarb sich die Stadt in den Eigentümerversammlungen ein Mitspracherecht in der Verwaltung des Hauses und zielte darauf ab, den Einfluss auf die Wohnungseigentümer zu erweitern. Die Immobilie wurde auch in der Stadtplanung als Thema platziert. Im „Maßnahmenmix“ bestand die Taktik wie auch bei anderen Kommunen darin, bei den Personen, die weder auf ordnungs- noch sozialarbeiterische Ansätze den Erwartungen entsprechend reagierten, „mit verstärkten Kontrollen vielleicht zu einer Verdrängung zu kommen“ (I3.79). Diese „Verdrängungstaktik“ wird zwar als „kurzfristiges Mittel“ bewertet, „nur, solange die Personen in den Objekten drin sind, können diese Objekte sich einfach nicht verändern. Und es wäre natürlich wünschenswert von unserer Seite aus, dass die Objekte irgendwann so ein bisschen sich insgesamt aufwerten“ (I3.80).

Abbildung 3.6: Akteurskonstellation und Austauschformate Gladbeck



Quelle: Stadt Gladbeck Verwaltungsgliederungs- und Dezernatsverteilungsplan¹³⁸, eigene Darstellung

Neben diesen Formaten des Austauschs mit spezifischem Bezug zur Migration aus Rumänien und Bulgarien gibt es eine Reihe von Arbeitskreisen zu migrationsbezogenen Themen insgesamt, die nicht zielgruppenspezifisch orientiert und in denen Verwaltung, Kirchliche Gemeinden und freie Träger vertreten sind. Interkommunaler Austausch hat überwiegend im Bereich der „Problemimmobilien-Verwaltung“ stattgefunden und im Rahmen der erwähnten Förderprogramme. International ausgerichtete Handlungsansätze gibt es keine. Erst 2022 kam es zu verwaltungsstrukturellen Veränderungen, in denen der Bereich Migration/Integration eine Aufwertung erfuhr. Aus dem Amt für Integration und Sport wurde der Bereich Sport ausgegliedert und das Amt umbenannt in Amt für Migration (Ausländerbehörde) und Zusammenleben (Büro für interkulturelle Arbeit) (vgl. Abbildung 3.6).

2014 lebten 251 bulgarische und 86 rumänische Staatsbürger in Gladbeck, insgesamt 3,75 Prozent der ausländischen Bevölkerung. 2016 hat sich ihr Anteil auf 6,4 Prozent erhöht. 2022 machen sie mit 1.350 Personen rund 9 Prozent der ausländischen Bevölkerung in Gladbeck aus. Bulgarien ist hinter der Türkei und Syrien das dritthäufigste Herkunftsland. Die Migration aus den beiden südosteuropäischen Ländern fällt in den Bereichen Familie, Jugend und Schule als Wanderungsbewegung mit besonderem Bedarf auf, den etablierte Strukturen, in denen „Akteure sich gegenseitig sehr gut kennen“ (I3.81) zunächst auffingen und die dann durch die EHAP- und Landesfinanzierung SOE-MKJFGFI mit Unterstützung von Trägern muttersprachlich ausgebaut wurden. Bezüglich des *übergreifenden Wandlungsmusters* entstanden im Zeitraum 2016 bis 2024 durch diese beiden Finanzierungen fünf volle (Projekt-)Stellen, eine halbe Stelle konnte zwischen 2023 und 2024 aus Mangel an Fachkräften nicht besetzt werden. Zusätzlich engagierte sich das KI Recklinghausen mit Stellenanteilen und einer KIM-Stelle ab dem Jahr 2021. Im Bereich Arbeit und soziale Grundversicherung folgte auf eine Phase des Anstiegs der SGB II-Bedarfsgemeinschaften eine Stabilisierung, die bis heute anhält. Durch die erhöhte Zahl an Leistungsberechtigten und gestiegenem Vermittlungsbedarf hat sich der Personalschlüssel in Gladbeck im Laufe der Jahre um fünf Vollzeitstellen erhöht. Dabei beziehen sich zwei Stellen auf Leistungsvermittlung und drei Stellen auf den Bereich Markt und Integration. Es wurden zwar zielgruppenspezifische Angebote entwickelt, gesonderte Teams wurden jedoch

138 Vgl. <https://eservice2.gkd-re.de/bsointer140/DokumentServlet?dokumentenname=4014714.pdf>.

nicht eingerichtet. In der Ausländerbehörde gibt es keine Organisationseinheit, die sich gesondert mit der Freizügigkeitsprüfung befasst. Diese wird von sechs bis sieben Mitarbeitenden in Kombination mit anderen Aufgaben erledigt.

Seit 2019 verschob sich der Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit der Migration aus Rumänien und Bulgarien auf die Immobilie Steinstraße. Die Stadt reagierte mit einer Schwerpunktlegung ihrer ordnungsrechtlichen und später sozial-integrativen Maßnahmen auf diese Immobilie und das Wohnumfeld, in dem auch Bildungseinrichtungen liegen. Einerseits wurden die mit Migration verbundenen Herausforderungen in Gladbeck in der Fläche insgesamt als bewältigbar eingeschätzt. Andererseits schienen die Regelstrukturen wie Jugendamt, Schulen, Migrationsberatung oder Jugendmigrationsdienst den anhaltenden Herausforderungen im Umgang mit dieser Zielgruppe nur bedingt gerecht werden zu können. Oft konnten konkrete Problemlösungen angeboten werden, „die aber dann auch nicht nachhaltig waren“ (I3.82). Knappe Ressourcen müssen strategisch verteilt werden auf diejenigen, die über die Maßnahmen auch erreicht werden können. Für andere soll die „Verdrängungstaktik“ (I3.83) Wirkung entfalten. Tendenziell erweitert sich diese Perspektive auch auf Maßnahmen im Bereich Arbeit und Bildung und die Familienarbeit: „Auf die Eltern brauchen wir gar nicht mehr groß gucken, die ändern wir nicht mehr, die werden wir nie in gute Beschäftigungsverhältnisse bekommen. Wir müssen gucken, dass wir die Kinder in die Schulen kriegen. Das ist aber echt auch nicht so einfach“ (I3.84).

Niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse unter oft nicht regelkonformen Arbeitsbedingungen, soziale Abgrenzungsdynamiken und ein sich zunehmend schließender Wohnungsmarkt wurden als weitere problematische Entwicklungen benannt.¹³⁹ Langfristige stadtplanerische Maßnahmen, die auf die Aufwertung von Wohnraum abzielen, sind auch hier Teil des Lösungsansatzes. Ergänzend wird die Weiterentwicklung der Trägerlandschaft gesehen. Zum einen haben die Träger in Gladbeck ihre Fähigkeiten zur muttersprachlichen Beratungsarbeit ausgebaut und neue Trägerorganisationen sind entstanden. Zum anderen wurden die Kooperationen mit Trägern

¹³⁹ Neben der wahrgenommenen Benachteiligung für Menschen mit Migrationsgeschichte auf dem Wohnungsmarkt insgesamt hat die Stadt Gladbeck im Rahmen der Unterbringung ukrainischer Flüchtlinge ihren eigenen Bestand an Wohnungen verdoppelt. „Heißt wir haben das den Menschen, die in dieser Stadt leben, unter anderem aber auch dieser Gruppe, die Wohnungen weggenommen. Überwiegend auch bezahlbarer Wohnraum.“ (I3.85).

3. Sechs Städte – sechs Migrationsstrukturen und Integrationspolitiken

in Nachbarkommunen intensiviert. Ein weiterer Ansatz liegt in der Absicht, zukünftig Migrantenselbstorganisation auch in dieser Gruppe zu fördern. Gleichzeitig wird die zunehmende öffentliche Sichtbarkeit der Gruppe aber auch skeptisch betrachtet. Das folgende Zitat verdeutlicht den als ambivalent wahrgenommenen Entwicklungsprozess in einer kleineren Kommune, die Migrierende willkommen heißen möchte und sich selbst als durchaus gut auf Migration vorbereitet versteht, gleichwohl mit vielen Irritationen umzugehen hat:

„Und die Landstraße ist auch gewachsen mit der Zuwanderung aus Bulgarien, das heißt rechts und links (...) also diese ganzen Cafés, in die ich nie-mals reingehen würde. Männer standen vor allem dann immer draußen, rauchten, saßen da. Die dicken Autos mit bulgarischen Kennzeichen stan-den davor, parkten auch nicht so wie wir uns das gewünscht hätten (...). Und so spross dann ein Café nach dem anderen, aber ansonsten hatte ich als Bürgerin damit überhaupt mit der Personengruppe gar keinen Kontakt und alles nur Vorurteile (...). Und die Berichterstattung in der Zeitung war auch eine lange Zeit, da ging es auch um diese Cafés, da gibt es ja immer noch Razzien immer wieder, also das ist auch eine Berichterstattung, die kriegt man dann immer wieder mit. Das spiegelt ja auch so ein bisschen die Stimmung in der Stadt“ (I3.86).