

Materialien zu

# Monitoring und Evaluation



## **Zuwanderung aus Südosteuropa**

Eine empirische Untersuchung von Modellprojekten für Zugewanderte aus Bulgarien und Rumänien



**Zuwanderung aus  
Südosteuropa**  
**Eine empirische Untersuchung  
von Modellprojekten für  
Zugewanderte aus Bulgarien  
und Rumänien**

Jan Amonn  
Katharina Czudaj  
Dr. Georg Worthmann

**Inhalt**

Zentrale Ergebnisse . . . . .	3
<b>1. Einleitung . . . . .</b>	<b>9</b>
1.1 Das Programm „Zuwanderung Südosteuropa“ in NRW . . . . .	9
1.2 Die wissenschaftliche Begleitung durch die G.I.B. mbH . . . . .	10
<b>2. Ausgangslage und Konzeptionsmerkmale der Pilotprojekte . . . . .</b>	<b>12</b>
2.1 Entwicklung der Zuwanderung in den Pilotkommunen . . . . .	12
2.2 Merkmale der Pilotprojekte und konzeptionelle Varianten der geplanten Implementationen . . . . .	15
2.3 Zwischenfazit . . . . .	20
<b>3. Zuwanderung aus Südosteuropa in der amtlichen Statistik . . . . .</b>	<b>21</b>
3.1 Bevölkerungsentwicklung der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner . . . . .	21
3.1.1 Eckdaten für NRW und die Modellkommunen . . . . .	21
3.1.2 Kleinräumige Verteilung . . . . .	23
3.2 Bevölkerungsstruktur von bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern . . . . .	27
3.3 Teilhabe von bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern an Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung. . . . .	28
3.4 Zwischenfazit . . . . .	32
<b>4. Wahrnehmung von Angeboten der Pilotprojekte . . . . .</b>	<b>34</b>
4.1 Durchgeführte Veranstaltungen . . . . .	34
4.2 Beratungen . . . . .	35
4.3 Aktivierungen . . . . .	39
4.4 Zwischenfazit . . . . .	42
<b>5. Implementation in den Pilotprojekten . . . . .</b>	<b>44</b>
5.1 Problemlagen der Zielgruppe . . . . .	44
5.2 Koordination und Netzwerke . . . . .	46
5.3 Überwindung von Zugangsbarrieren, Aufschließen der Zielgruppe und Informationsgewinnung . . . . .	49
5.4 Niedrigschwellige Begegnungsstätten . . . . .	52
5.5 Arbeitsmarktintegration . . . . .	55
5.6 Kompetenzfeststellung . . . . .	59
5.7 Sprachvermittlung . . . . .	62
5.8 Erfolge und Herausforderungen aus Sicht der Pilotprojekte . . . . .	64
5.8.1 Erfolge . . . . .	64
5.8.2 Herausforderungen . . . . .	67
<b>6. Zusammenfassung und Fazit . . . . .</b>	<b>70</b>
6.1 Ausgangslage und Konzeptionsmerkmale der Pilotprojekte . . . . .	70
6.2 Implementation der Pilotprojekte . . . . .	71
6.2.1 Aufbauphase . . . . .	71
6.2.2 Unterstützungsphase . . . . .	73
6.3 Resümee und Ausblick . . . . .	76
<b>Literatur . . . . .</b>	<b>79</b>

## Zentrale Ergebnisse

Von 2014 bis 2016 förderte das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen von „ESF-kofinanzierten Vorhaben für EU-Bürgerinnen und -Bürger mit zum Zeitpunkt des Aufrufs bestehender eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit“ – kurz: Zuwanderung Südosteuropa – Pilotprojekte in den folgenden Kommunen:

- Dortmund
- Duisburg
- Essen
- Gelsenkirchen
- Hamm
- Köln
- Wuppertal

Hintergrund war die in der öffentlichen Diskussion geäußerte Sorge, dass sich mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union bzw. mit Ende der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Zuwanderung aus den beiden Ländern deutlich ausweiten, auf Großstädte konzentrieren und zu einer sozialen Polarisierung in einzelnen Stadtteilen führen könnte.

Ziel der Landesförderung war es, die Aktivierung, Heranführung und Integration der zugewanderten Menschen aus Bulgarien und Rumänien in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Aufgabe der Pilotprojekte bestand darin, Unterstützungsangebote zu entwickeln und zu erproben und somit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der zielgruppenorientierten Landesarbeitspolitik insgesamt zu leisten. Der Aufruf des MAIS NRW sah folgende mögliche Bestandteile der Pilotprojekte vor:

- Projektkoordinierung, Herstellung von Transparenz in der Kommune, Entwicklung von Bildungsangeboten
- Informationsgewinnung und Aufschließen der Zielgruppe durch aufsuchende Beratung sowie Kompetenzfeststellung
- Alphabetisierung/Sprachvermittlung mit Erwerbsweltbezug durch Einbindung von Volkshochschulen oder anderen Weiterbildungseinrichtungen
- Niedrigschwellige Begegnungsmöglichkeiten zur Beratung und Begleitung und als Möglichkeit zur Entwicklung sozialer Kontakte

Das vorliegende Arbeitspapier stellt die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Programms „Zuwanderung Südosteuropa“ vor. Ziel der Untersuchung war es,

die Erfahrungen zusammenzutragen, die die Pilotprojekte mit den Zugewanderten, einer bislang eher unbekanntem Gruppe im arbeitsmarktpolitischen Kontext, gesammelt haben. Dabei interessieren insbesondere die in den Pilotprojekten eingesetzten Bestandteile und deren Beitrag zur Aktivierung, Heranführung und Integration der zugewanderten Menschen aus Bulgarien und Rumänien in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.

Die folgende Darstellung der zentralen Ergebnisse orientiert sich am chronologischen Umsetzungsprozess in den Pilotprojekten und bezieht sich auf die Ausgangssituation und die Implementation des Programms in den Pilotkommunen sowie auf Erfolge der Pilotprojekte und Herausforderungen für künftige arbeitsmarktpolitische Aktivitäten für Zugewanderte.

### Ausgangslage

Für eine Darstellung der Ausgangslage bei Projektbeginn im Januar 2014 sind einerseits die Situation in den von Zuwanderung betroffenen Stadtteilen und andererseits die in den Pilotprojekten vorgesehenen, unterschiedlichen Maßnahmen, mit denen die Ziele des Landesvorhabens erreicht werden sollten, zu benennen.

So verzeichnen die Pilotkommunen bereits seit 2007 einen kontinuierlichen Anstieg der Bevölkerung mit bulgarischer und rumänischer Nationalität. Diese Entwicklung nahm ab 2012 in einzelnen Kommunen merklich zu. Nach Nationalität differenziert zeigt sich für die meisten Pilotkommunen jeweils ein stärkerer Zuzug von Personen entweder mit bulgarischer oder mit rumänischer Nationalität. Dies weist darauf hin, dass das Ziel der Zuwandernden sich dort befindet, wo bereits Landsleute oder Familienmitglieder wohnen.

In einigen Pilotkommunen konzentriert sich die Zuwanderung auf einzelne Stadtteile, führt zu Spannungen zwischen den Bevölkerungsgruppen und gefährdet den sozialen Frieden in den betroffenen Quartieren. Die Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien sind zumeist direkt aus ihrem Heimatland oder einem Drittland nach Deutschland gekommen. Sie haben überwiegend keine oder falsche Informationen und Vorstellungen über ihre Arbeitsmarktchancen oder den Bezug von Sozialleistungen. Die Folge sind – häufig gleichzeitig vorliegende – Problemlagen, wie etwa eine fehlende materielle Existenzsicherung, der

fehlende Krankenversicherungsschutz, Schulden, prekäre Wohnverhältnisse oder mangelnde Sprachkenntnisse.

Diese Situation können die Menschen trotz hoher Arbeitsmotivation aus eigener Kraft kaum überwinden, da ihnen – abgesehen vom Kindergeld – aus rechtlichen Gründen keine Sozialleistungen zustehen und wegen ihres zumeist sehr geringen Qualifikationsniveaus und fehlender Sprachkompetenzen der Arbeitsmarkt verschlossen ist. Das führt dazu, dass ein Teil der zugewanderten Menschen Opfer von Ausbeutungsstrukturen werden. Gleichwohl gelingt Menschen aus Rumänien und Bulgarien eine Erwerbsintegration, denn die Beschäftigungsquote ist seit 2014 merklich angestiegen.

Die Pilotkommunen fallen im Vergleich mit NRW in der Regel durch besonders niedrige Beschäftigungsquoten und erhöhte Anteilswerte von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II auf. Wenngleich die Ausgangslage in den Pilotkommunen grundsätzlich vergleichbar ist, so unterscheidet sie sich doch im Detail, insbesondere im Umfang und in der Struktur der Zuwanderung aus Südosteuropa, durch die konkrete Situation in der Stadt und in einzelnen Stadtteilen sowie in bestehenden Kooperationsstrukturen und Vorerfahrungen mit der Gruppe der Zuwandernden. Vor diesem Hintergrund ist zu erklären, dass in den Antragsunterlagen eine große Varianz zwischen den Projektkonzeptionen bestand. Zwar teilen alle Projekte die Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern aus Rumänien und Bulgarien, doch die zeitlichen Perspektiven der Zielerreichung, die vorgesehenen Unterstützungsprozesse sowie die zugemessene Bedeutung und Schwerpunktsetzung auf einzelne Teilziele und auf Bestandteile im Rahmen der Landesförderung wiesen markante Unterschiede auf. Charakteristisches Merkmal der Projektkonzeptionen ist die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Zielperspektiven. So bestehen kurzfristige Ziele in der sozialen Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer und in ihrer Heranführung an den Arbeitsmarkt sowie in der Koordination von Aktivitäten unter den beteiligten Kooperationspartnern im Pilotprojekt. Die Arbeitsmarktintegration wird für einen größeren Teil der Zugewanderten eher als perspektivisches Ziel verfolgt. Hinzu kommt das Ziel der Sicherung des sozialen Friedens in besonders von Zuwanderung betroffenen Stadtteilen. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Einzelprojekte bereits zum Zeitpunkt der Planung bzw. zu Beginn der Implementation sieben konzeptionelle Unikate darstellten.

### Implementation der Pilotprojekte

Ausgehend vom Ziel der Aktivierung, Heranführung und Integration von Zugewanderten aus Südosteuropa in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt bestand die Aufgabe der Pilotprojekte darin, Unterstützungsangebote für die Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien zu entwickeln. Bei der Implementation können zwei Phasen der Umsetzung unterschieden werden: In der **Aufbauphase** wurden Kooperationsstrukturen und Begegnungsstätten geschaffen, Unterstützungsangebote erprobt und der Zugang zu den zugewanderten Menschen wurde gesucht. In der **Unterstützungsphase** kamen der Beratung, Sprachvermittlung, Kompetenzfeststellung und Arbeitsmarktintegration der zugewanderten Menschen eine größere Bedeutung zu. Letztlich wurden alle genannten Bestandteile über die gesamte Projektlaufzeit durchgängig eingesetzt. Ihre Bedeutung veränderte sich allerdings nach der Aufbau- bzw. mit Beginn der Unterstützungsphase.

Der **Aufbau von Kooperationsstrukturen** begann bereits während der Konzeption der Pilotprojekte und setzte sich mit Projektbeginn fort. Die Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Akteure in den lokalen Kooperationsstrukturen und damit auch die Bedeutung der Arbeitsmarktintegration in den jeweiligen Pilotprojekten hängen dabei von mehreren Faktoren ab: Von der jeweiligen lokalen Vorgeschichte, von der sozialräumlichen Situation vor Ort und den jeweils akuten Problemlagen. Die Einbindung des Jobcenters verlief in den Städten aktiver, in denen ein stärkerer Fokus auf die Arbeitsmarktintegration der zugewanderten Menschen gelegt wurde. In den sogenannten Optionskommunen, in denen das SGB II in kommunaler Trägerschaft umgesetzt wird, gelingt die Einbindung des Jobcenters nach Einschätzung der Pilotprojekte leichter, weil zwischen Jobcentern in kommunaler Trägerschaft und der übrigen kommunalen Verwaltung eher ein „Wir-Gefühl“ besteht. In den Pilotprojekten konnten eingebundene Jobcenter wertvolle Unterstützungsleistungen bei der Arbeit für die Zuwanderinnen und Zuwanderer erbringen. Im Verlauf der Pilotprojekte wurden die Kooperationsbeziehungen gefestigt, bedurften aber einer kontinuierlichen Pflege und stetiger Weiterentwicklung. Funktionierende Netzwerkstrukturen ermöglichten es den Akteuren vor Ort, durch die gemeinsame Suche nach Lösungen, einen Prozess gemeinsamen Lernens zu etablieren.

Prägende Kooperationspartner in den Pilotprojekten waren die **niedrigschwelligen Begegnungsstätten**, die in sechs der sieben Kommunen eingerichtet wurden. Die Einrichtungen dienen der Beratung und Begleitung der Zugewanderten aus Rumänien und Bulgarien und bieten darüber hinaus die Möglichkeit zur Herstellung sozialer Kontakte zwischen den zugewanderten Menschen. Eine andere Funktion bestand darin, Personen für weitere Beratungsangebote Dritter oder für Maßnahmen der Aktivierung und Arbeitsmarktintegration aufzuschließen. In der Aufbauphase entwickelten die Begegnungsstätten entsprechende Angebote. Die Akzeptanz und Nutzung der Begegnungsstätten hängt nicht zuletzt von den Öffnungszeiten und der Erreichbarkeit ab. Und da bei den Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien große Vorbehalte gegenüber staatlichen Einrichtungen bestehen, wiesen die Begegnungsstätten keinen städtischen oder behördlichen Charakter auf. Um die aufgeführten Funktionen erfüllen zu können, müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Sprach-, Fach- und Beratungskompetenz verfügen.

In der Aufbauphase benötigten die Pilotprojekte zunächst **Informationen** über die Problemlagen und Bedarfe der Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien. Zwar lagen schon früh Auskünfte vor, sie waren allerdings von der „öffentlichen Wahrnehmung“ geprägt und lückenhaft. Daher bestand eine der ersten Aufgaben darin, systematisch belastbare Informationen zur Zuwanderung aus Südosteuropa zu gewinnen. Letztlich war diese Aufgabe kontinuierlich während der gesamten Projektumsetzung angelegt und gelang insbesondere über den direkten Kontakt mit den Zugewanderten. In diesem Zusammenhang kamen der aufsuchenden Arbeit, den Begegnungsstätten und den Beratungseinrichtungen eine herausragende Bedeutung zu, da die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Kooperationsstrukturen eingebunden und zugleich über die Lebenssituation der Zugewanderten informiert waren. Weitere Wege der Informationsgewinnung waren Kompetenzfeststellungen, Verwaltungsdaten, Monitoring, örtliche Gremien oder überregionale Erfahrungsaustausche.

Um die zugewanderten Menschen zu erreichen und so letztlich auch Unterstützung leisten zu können, war die **Überwindung von Zugangsbarrieren** unerlässlich. Die Kontaktaufnahme und ein längerer Prozess der Begleitung scheiterten etwa an Sprachbarrieren, weitgehend fehlenden Migrantenselbstorganisationen für die Personengruppe,

einer hohen räumlichen Mobilität durch Zu- und Fortzüge oder der geringen zeitlichen Verfügbarkeit aufgrund der oftmals ungesicherten Existenz.

Für **Ansprache und Aufschließen der Zielgruppe** nutzten die Pilotprojekte die Erfahrungen aus der aufsuchenden Sozialarbeit, entwickelten sie für die Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien weiter und erprobten neue Zugangswege. In der Regel beginnt das Aufschließen der Zuwanderinnen und Zuwanderer durch aufsuchende Arbeit zu Projektbeginn. Der Stellenwert einer solchen aufsuchenden Arbeit sinkt in der Regel im weiteren Zeitverlauf, wenn sich die „Komm-Strukturen“ der Begegnungsstätten und Beratungsangebote etabliert haben. Voraussetzung hierfür sind ein in der Community schrittweise aufgebautes Vertrauen und gute Erfahrungen mit dem lokalen Pilotprojekt und dessen Bestandteilen, die sich innerhalb der Community verbreiten. Gleichwohl blieb aufsuchende Arbeit eine dauerhafte Aufgabe im Rahmen der Pilotprojekte, weil aufgrund der Fluktuation in der Gruppe der zugewanderten Menschen aus Bulgarien und Rumänien stetig neue Personen in die Pilotkommunen zuzogen.

Die **Unterstützungsphase** begann mit der Verlagerung des Schwerpunktes auf Aktivitäten, die der Heranführung und Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer an bzw. in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt dienten. Für diese Aufgabe entwickelten die Pilotprojekte vielfältige Angebote. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen und konzeptionellen Schwerpunktsetzungen verlief der Übergang zwischen beiden Phasen in den einzelnen Pilotprojekten zu unterschiedlichen Zeitpunkten.

Die Unterstützung der Zugewanderten bestand in zahlreichen Angeboten der Pilotprojekte und deren Kooperationspartnern, die in der Regel von Einzelpersonen wahrgenommen wurden. Viele **Beratungen** und Unterstützungsmaßnahmen bezogen sich auf grundlegende und existenzielle Lebensbereiche. Angesichts der komplexen Problemlagen und Bedarfe der zugewanderten Menschen lag der Unterstützungsbedarf bei vielen Personen zunächst in anderen Lebensbereichen als in einer Erwerbstätigkeit. Die drei Lebensbereiche mit den größten Problemen blieben während der Projektlaufzeit unverändert und lagen in den Bereichen Arbeit, Sprache und Wohnen. Diese und weitere Problemlagen traten häufig in Kombination miteinander auf. Waren existenzielle Problemlagen reduziert, verlief

die Unterstützung von zugewanderten Menschen im Sinne einer aktivierenden Heranführung an den Arbeitsmarkt mit dem Ziel der Erwerbsintegration oftmals parallel mit lebensweltlicher Beratung und Begleitung. Um die arbeitsmarktliche Aktivierung zu unterstützen, waren im Rahmen der Pilotprojekte – neben der oben bereits genannten Beratung und Begleitung in den niedrigschwelligen Begegnungsstätten – die Angebote der Sprachvermittlung und der Kompetenzfeststellung vorgesehen.

Um die gesellschaftliche Integration, den Aufbau eines eigenständigen Lebens und die Arbeitsmarktintegration zu befördern und zugleich Ausbeutungsstrukturen zu bekämpfen, integrierten die Pilotkommunen Angebote der **Sprachvermittlung und Alphabetisierung**. Dabei haben sich für die oftmals bildungsfernen Personen niedrigschwellige Angebote bewährt, die zumeist ein Sprachniveau der Stufe A1 anstreben. Der Lerneffekt wurde zudem eingeschränkt, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer häufig fehlten, um ihren Lebensunterhalt sicherzustellen. Unterbrochene Teilnahmen an Sprachkursen veranlassten die Lehrkräfte, die Kurse individuell und bedarfsorientiert zu gestalten, in Abhängigkeit davon, welche Personen zum Unterricht kamen. Zudem wurden die Sprachkurse häufig auf die Abendstunden verlegt, damit die zugewanderten Personen Erwerbstätigkeit und Sprachunterricht kombinieren konnten. Auch die zeitliche und räumliche Verknüpfung von Sprachkurs und anderen Angeboten förderte zugleich die Sprachkursbeteiligung und das Aufschließen für weitergehende Angebote. Teilnehmende wurden durch die Sprachkurse motiviert, weitere Integrationsmaßnahmen zu nutzen und reguläre Integrationskurse zu besuchen. Für Maßnahmen, die auf eine Erwerbsintegration abzielen, sind Alphabetisierungskurse kein bedeutsamer Bestandteil, da die Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien meist noch keine mittelfristige Perspektive der Arbeitsmarktintegration aufweisen.

In allen Modellprojekten wurden Verfahren der **Kompetenzfeststellung** entwickelt, deren Ziel es ist, Fähigkeiten, Defizite und Entwicklungspotenziale der Zugewanderten herauszuarbeiten, um auf dieser Basis Unterstützungsleistungen und geeignete Qualifizierungsmaßnahmen festzustellen und einzuleiten. Die Erfahrungen der Pilotprojekte zeigen, dass Kompetenzfeststellungsverfahren möglichst unabhängig vom Sprachniveau und von der Arbeitsmarktnähe der jeweiligen Personen durchgeführt werden sollten.

Bei Sprachbarrieren können muttersprachliche Kräfte oder Dolmetscherinnen und Dolmetscher Abhilfe leisten. Außerdem müssen Kompetenzfeststellungen individuell an der Person orientiert durchgeführt und am spezifischen Förderbedarf ausgerichtet werden, um eine Unterstützung bei der Heranführung an den Arbeitsmarkt oder bei der Erwerbsintegration zu leisten. Besonders hervorzuheben ist die weitere Integrationsplanung nach erfolgter Kompetenzfeststellung. In diesem Zusammenhang sind die Bilanzierung und Dokumentation der Kompetenzfeststellung in Form eines Zertifikats von Bedeutung. Insbesondere dieser Nachweis über vorhandene Fähigkeiten und Kompetenzen, der vom Träger der Kompetenzfeststellung ausgestellt wird, erhöht die individuellen Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration. Außerdem stellt das Zertifikat einen besonderen Anreiz für viele Personen dar, an der Kompetenzfeststellung teilzunehmen und sie abzuschließen. Oftmals ist es für die Zugewanderten das erste „Bildungsdokument“, das sie besitzen. Wie bei den Sprachkursen kommt es auch bei den Kompetenzfeststellungen immer wieder zu Brüchen in der Teilnahme, die durch eine Verlagerung in die Abendstunden oder auf die Wochenenden reduziert werden können. Eine kontinuierliche Teilnahme kann ebenso befördert werden, indem Busfahrkarten oder Transporte zur Kompetenzfeststellung und warme Mahlzeiten vor Ort angeboten werden.

Die vielfältigen Aktivitäten und Unterstützungsangebote in den Pilotprojekten führten zu **Arbeitsmarktintegrationen** der Zugewanderten, deren Umfang aufgrund des niedrigschwelligen Monitorings jedoch nicht beziffert werden kann. Viele Pilotkommunen haben bei der Aktivierung und Erwerbsintegration arbeitsmarktpolitische Akteure, wie beispielsweise das Jobcenter oder Unternehmen, eingebunden. Generell hatten die Jobcenter eine große strategische Bedeutung als Kooperationspartner, sie konnten vom Zugang zu zugewanderten Menschen aus Bulgarien und Rumänien über die Gewährung aufstockender Leistungen bis zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung vielfältige Unterstützungsleistungen für diese Personengruppe erbringen. Die Einbindung von Unternehmen gelang, wenn diese einen Mehrwert bei der Personalrekrutierung realisieren konnten. Dies setzt neben Personalbedarf zudem soziales Engagement vonseiten der Unternehmen voraus. Unternehmen als Kooperationspartner zu gewinnen, gelang vor allem in Pilotprojekten, in denen eine aktive „Betriebs-Akquise“ erfolgte und die dadurch teilweise engen Kooperationen mit Unternehmen, Zeitarbeitsfirmen oder städtischen Be-



trieben aufbauten. Wurden Arbeitgeber erfolgreich für die Einstellung zugewanderter Personen aus Bulgarien und Rumänien „aufgeschlossen“, konnten sie mehrfach – nach positiven Erfahrungen mit der Beschäftigung dieser Personengruppe – zur fortgesetzten Einstellung von Personal gewonnen werden. Ein weiteres Merkmal zur Beförderung der Erwerbsintegration ist eine „Nachbetreuung“ der Beschäftigten nach erfolgreicher Arbeitsaufnahme, die in einigen Pilotprojekten durch die Begegnungsstätten geleistet wurde.

### Erfolge und Herausforderungen

Resümierend ist festzuhalten, dass in den Pilotprojekten Unterstützungsangebote entwickelt wurden, die die ungesicherte Lebensgrundlage der Menschen berücksichtigen, die zumindest teilweise beseitigt sein muss, damit Erfolg versprechende Schritte in Richtung Arbeitsmarktintegration gelingen können. Insofern unterscheidet sich die Zielgruppe der zugewanderten Personen aus Bulgarien und Rumänien von den klassischen Zielgruppen arbeitsmarktpolitischer Projekte und Programme, wie z. B. den SGB II-Beziehenden.

Für die Pilotprojekte stellte sich die Aufgabe, soziale Teilhabe und Arbeitsmarktintegration miteinander zu verknüpfen. In allen Pilotprojekten ist es gelungen, die lebensweltlichen Problemlagen der Menschen zu verringern, sodass für einen Teil der Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien eine Arbeitsmarktintegration erreicht werden konnte. Insofern stellt eine Ausrichtung und in manchen Pilotprojekten auch die Schwerpunktsetzung auf die soziale Teilhabe der Zugewanderten keinen Widerspruch zur Arbeitsmarktintegration dar. Vielmehr bedingen sich beide Aspekte gegenseitig. Das Ziel bestand dennoch darin, die zugewanderten Personen aus Bulgarien und Rumänien an den deutschen Arbeitsmarkt heranzuführen oder zu integrieren, wenngleich dies für viele Menschen ein langer Prozess war oder noch immer ist, der nicht im Rahmen der Projektlaufzeit abgeschlossen werden konnte. Für diese Aufgabe sind die lokalen Akteure durch die Erfahrungen in den Pilotprojekten gut aufgestellt. Angesichts der anhaltenden Zuwanderung werden weiterhin Ressourcen erforderlich sein.

Über die enge arbeitsmarktpolitische Zielausrichtung hinaus haben die Pilotprojekte einen wichtigen Beitrag zur Wahrung

des sozialen Friedens in den Stadtgesellschaften vor Ort geleistet. Hierzu gehören auch die Versachlichung der Diskussion um die EU2-Zuwanderung sowie die Beteiligung an der Entwicklung konkreter Lösungen für einzelne „Problemimmobilien“. Es lassen sich außerdem eine Reihe konkreter positiver Wirkungen auf die Stadtgesellschaft identifizieren: Die Beratung diente der Lösung zahlreicher lebensweltlicher Problemlagen und trug zur sozialen Integration und zu einer höheren Normbindung der Zugewanderten bei. Es konnte eine verbesserte Einbindung der Zugewanderten in soziale Sicherungssysteme, insbesondere in den Krankenversicherungsschutz, erreicht werden. Und die vermittelten Sprachkenntnisse wirkten und wirken sich günstig auf viele Lebensbereiche und auf mehrere Generationen aus. Bei den beteiligten Kooperationspartnern haben die Pilotprojekte zu einer Professionalisierung der eigenen Arbeit beigetragen und kollektives Erfahrungswissen aufgebaut. Vor Ort wurden Netzwerkstrukturen etabliert, die voraussichtlich die Projektlaufzeit überdauern werden. Und nicht zuletzt wurde vielen Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien erstmals eine Perspektive aufgezeigt – alle Pilotprojekte berichten von eindrucksvollen individuellen Erfolgsgeschichten während ihrer Projektlaufzeit.

Die Pilotkommunen sind heute in der Lage, mit Kooperationsstrukturen, praxistauglichen Erfahrungen und selbst entwickelten Unterstützungsangeboten der Zuwanderung aus Südosteuropa begegnen zu können. Diese Entwicklung ist auf eine Reihe von Erfolgsfaktoren zurückzuführen, die zum guten Gelingen der Pilotprojekte beigetragen haben:

- Die „Spitzen“ der Pilotkommunen engagierten sich frühzeitig und kontinuierlich für die Umsetzung der Pilotprojekte.
- Große Netzwerke von Kooperationspartnern nutzten vorhandene Strukturen und identifizierten und gewannen neue Akteure, um ein breites Spektrum von Unterstützungsleistungen zu gewährleisten.
- Durch die Kombination von aufsuchender Arbeit und festen Anlaufstellen zur Ansprache und Beratung der Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien entstanden Dienstleistungsketten, die eine enge und schnelle Unterstützung von Einzelpersonen ermöglichten.
- Der Einsatz muttersprachlicher Kräfte bei der aufsuchenden Arbeit und in den niedrigschwelligen Begegnungsstätten sicherte die Kommunikation bereits beim ersten Kontakt und reduzierte das Risiko, Personen ohne Deutschkenntnisse im Prozess zu verlieren.

- Die Einbindung von Begleitpersonen in das Pilotprojekt zur Intensivbetreuung eines Teils der zugewanderten Menschen, etwa bei Behördengängen oder Vorstellungsgesprächen, schuf Vertrauen und forcierte die Heranführung an oder sogar die Integration in den Arbeitsmarkt.
- Erwerbsweltbezogene Sprachvermittlung und Kompetenzfeststellung sowie die darüber erworbenen Nachteile über vorhandene Fähigkeiten und Kompetenzen steigerten die Motivation der Zugewanderten und die Chancen auf Erwerbsintegration.
- stellt eine engere Verzahnung von Sprachförderung und Integrationsprozess eine sinnvolle Weiterentwicklung der Unterstützungsangebote dar, die den Bedarfen der Zugewanderten und des Arbeitsmarktes entgegenkommt.
- lassen die Fluktuation unter und der stetige Zuzug von neuen Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien nicht erwarten, dass Maßnahmen der Sprachförderung mittelfristig an Bedeutung verlieren. Vielmehr sind Maßnahmen zum Spracherwerb als dauerhaftes Angebot einzurichten.

Die vielfältigen Erfolge der Pilotprojekte dürfen dabei den Blick auf die weiterhin bestehenden **Herausforderungen** nicht verstellen. Die Handlungsbedarfe sind auf der überregionalen und der lokalen Ebene zu verorten:

Auf der überregionalen Ebene

- ist eine Aufklärung im jeweiligen Heimatland über die Situation in Deutschland anzustreben, um potenzielle Zuwandernde über Arbeitsmarktperspektiven und den Zugang zu sozialen Sicherungssystemen zu informieren. Damit würden zugleich Ausbeutungsstrukturen bekämpft, indem falsche Versprechungen über die Situation in Deutschland noch vor Beginn der Zuwanderung erkannt werden können.
- ist ein angemessener Umgang mit den hohen Zugangsbarrieren der Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien zu sozialen Sicherungssystemen zu finden, um Situationen der ungesicherten Existenz zu vermeiden.
- ist die Integration von Zuwandernden als gesellschaftliche Aufgabe zu verstehen. Insofern sind auf kommunaler, Landes-, Bundes- und EU-Ebene Maßnahmen notwendig, um der auch künftig anhaltenden Zuwanderung aus Südosteuropa und aus anderen Ländern begegnen zu können.

Auf der lokalen Ebene

- haben die Pilotprojekte im Rahmen einer inzwischen ausgetragenen Sonderförderung gute Erfahrungen mit Begleitpersonen gemacht, die die Zugewanderten, u. a. bei Behördengängen, begleiten. Diese Form der Unterstützung gilt es auf kommunaler Ebene als Angebot zu verankern.
- ist die Einbindung der Agenturen für Arbeit anzustreben, um deren Angebote den Zuwandernden zugänglich zu machen. Im Unterschied zu SGB II-Leistungen besteht für die zugewanderten Menschen Zugang zu Beratungsangeboten der Bundesagentur für Arbeit. Die Agenturen nahmen im Rahmen der Pilotprojekte keine Funktion wahr.

Aufgrund der anhaltenden Zuwanderung und der weiterhin bestehenden Herausforderungen werden Unterstützungsangebote für Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien in den Pilotkommunen aufrechterhalten. Noch vor Auslaufen der untersuchten Projekte hatten die sieben Kommunen sogenannte „Integrierte Handlungskonzepte“ für besonders benachteiligte Quartiere im Rahmen des NRW-Landesvorhabens „Starke Quartiere – starke Menschen“ (SQsM) entwickelt. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung im Oktober 2017 werden alle sieben Pilotkommunen über SQsM gefördert. Dabei können sie auf den Erfahrungen der Projektlaufzeit aufbauen und sie nicht nur in Bezug auf die Zuwanderung aus Südosteuropa nutzen, sondern auch auf andere Zuwanderergruppen übertragen.

# 1. Einleitung

## 1.1 Das Programm „Zuwanderung Südosteuropa“ in NRW

Am 1.1.2007 traten Bulgarien und Rumänien der Europäischen Union bei. Bei dieser sogenannten EU-2-Erweiterung wurden Übergangsregelungen vereinbart, die eine Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürgerinnen und Bürger der beiden Beitrittsländer teilweise einschränkten und die für einige EU-Staaten, u. a. für Deutschland, bis Ende 2013 galten. Dennoch verzeichnen Deutschland und andere EU-Staaten seitdem einen Zuzug von Menschen aus den EU-2-Ländern. In der „öffentlichen Diskussion“ wurde die Sorge geäußert, dass sich die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien mit Ende der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit am 1.1.2014 deutlich ausweitete (Kurtenbach 2013: 22). Untersuchungen für 2013 ergaben, dass die Zugezogenen insbesondere in Großstädten leben und dass sich die Zuwanderung auf wenige Stadtteile einiger Großstädte konzentriert (Brücker et al. 2013: 6; Kurtenbach 2013: 7; Deutscher Städtetag 2013: 2). Außerdem wurden „Befürchtungen ausgelöst, dass dies den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme in Deutschland belasten könnte“ (Brücker et al. 2013: 1). Diese Entwicklung stellte 2013 insbesondere jene Kommunen vor große Herausforderungen, die bereits vor Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit einen hohen Anteil an Menschen mit rumänischer oder bulgarischer Nationalität aufwiesen. Der Deutsche Städtetag wies in einem Positionspapier darauf hin, dass für viele Zugewanderte u. a. fehlender Krankenversicherungsschutz, eine schlechte Bildungs- und Ausbildungssituation, mangelhafte Sprachkompetenzen und fehlende Einkommen eine Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt erschweren. Die soziale Notlage der Menschen, so der Deutsche Städtetag, verlange von den Kommunen, Notunterkünfte, medizinische Grundversorgung, sozial flankierende Leistungen und Beratungsangebote bereitzustellen (Deutscher Städtetag 2013: 3 f.).

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen reagierte auf die beschriebene Entwicklung und rief 2013 die besonders von Armutszuwanderung betroffenen Kommunen auf, Projekte zu entwickeln, die sich an in NRW lebende Bürgerinnen und Bürger aus Rumänien und Bulgarien richten, deren Zuwanderung in besonderer Weise durch Armut, Not und Diskriminierung geprägt ist und die aufgrund von persön-

lichen Vermittlungshemmnissen ohne eine Förderung im Rahmen der geplanten Pilotprojekte mittel- bis langfristig keinen Zugang in das Erwerbsleben finden (MAIS 2013a).

Diese Zielgruppe wurde seit Jahresbeginn 2014 im Rahmen von Pilotprojekten unterstützt. Mit der Projektförderung verfolgte das MAIS NRW das Ziel, die Aktivierung, Heranführung und Integration der Zielgruppe in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu verbessern. Aufgabe der Pilotprojekte war es, Unterstützungsangebote zu entwickeln und zu erproben und somit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der zielgruppenorientierten Landesarbeitspolitik zu leisten. Der Aufruf des MAIS NRW sah folgende mögliche Bestandteile der Pilotprojekte vor:

- Projektkoordinierung, Herstellung von Transparenz in der Kommune, Entwicklung von Bildungsangeboten
- Informationsgewinnung und Aufschließen der Zielgruppe durch aufsuchende Beratung sowie Kompetenzfeststellung
- Alphabetisierung und Sprachvermittlung mit Erwerbsweltbezug durch Einbindung von Volkshochschulen oder anderen Weiterbildungseinrichtungen
- Niedrigschwellige Begegnungsmöglichkeiten zur Beratung und Begleitung und als Möglichkeit zur Herstellung sozialer Kontakte

Aus den Projektskizzen, die nach dem Aufruf durch das MAIS NRW bei der AG Einzelprojekte eingegangen waren, wurden folgende Kommunen für die Pilotprojekte ausgewählt:

- Dortmund
- Duisburg
- Essen
- Gelsenkirchen
- Hamm
- Köln
- Wuppertal

Die Pilotprojekte wurden durch die G.I.B. (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, Abteilung „Zielgruppenintegration und SGB II-Begleitung“) in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Fachreferat des MAIS NRW fachlich begleitet. Nach den Besuchen vor Ort und den Erfahrungsaustauschen wurde deutlich, dass die Kommunen die Pilotprojekte auf unterschiedliche Weise implementieren. Diese Heterogenität der Einzelprojekte war Gegenstand der Untersuchung durch die wissenschaftliche Begleitung. Die große Varianz der kommunalen Rahmenbedingungen, Ausgangssituationen und Projektkonzeptionen

war hierbei einerseits Herausforderung und andererseits eine geeignete Gelegenheit, unterschiedliche Handlungsansätze zu analysieren.

## 1.2 Die wissenschaftliche Begleitung durch die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.)

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW richtete unter Leitung der ESF-Verwaltungsbehörde eine „Arbeitsgruppe Evaluation“ ein, die mit der Steuerung der Programmbegleitung zum NRW-ESF-Programm 2014 – 2020 beauftragt wurde. Die AG Evaluation beschloss, dass die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung das Programm „ESF-kofinanzierte Vorhaben für EU-Bürgerinnen und -Bürger mit zum Zeitpunkt des Aufrufs bestehender eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit“ – kurz: „Zuwanderung Südosteuropa“ – wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

Ziel der vertiefenden wissenschaftlichen Begleitung war es, verallgemeinerbare Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der zielgruppenorientierten Landesarbeitspolitik für Zugewanderte zu gewinnen, die im Rahmen der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit nach NRW kommen. Zu diesem Zweck wurde in den sieben Pilotprojekten untersucht, welche Maßnahmen auf welche Weise dazu beitragen, die Aktivierung, Heranführung und Integration der Zielgruppe in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Evaluation bezieht sich auf die Unterstützungsangebote, die im Rahmen der Pilotprojekte entwickelt und umgesetzt wurden. Der Beobachtungszeitraum beschränkt sich zeitlich auf die Umsetzung in den Jahren 2014 und 2015.

Das Evaluationskonzept wurde von der G.I.B. entwickelt und mit der AG Evaluation und dem zuständigen Fachreferat abgestimmt. Die wissenschaftliche Begleitung erfolgte in zwei aufeinander aufbauenden Phasen:

In der **ersten Phase** standen die Rahmenbedingungen und die Ausgangssituationen in allen Pilotprojekten im Mittelpunkt der Untersuchung. Hierzu wurden verschiedene Methoden eingesetzt:

- Auswertung von Daten der amtlichen Statistik: Es wurden amtliche Statistiken aufbereitet und – soweit wie möglich

– auf eine vergleichbare Ebene gebracht. Grundlage hierfür waren Daten aus dem Ausländerzentralregister, der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Statistikämter in einigen Pilotprojekten.

- Dokumentenanalyse: Als Dokumente standen neben den Antragsunterlagen auch die Letters of Intent (LoI = Absichtserklärung) einzelner Kooperationspartner zur Verfügung. Die vorliegenden Dokumente wurden nach Hauptmerkmalen und auf Besonderheiten untersucht. Auf dieser Grundlage wurde eine Synopse der Besonderheiten und Gemeinsamkeiten erstellt. Die Synopse diente der Vorbereitung auf Expertengespräche und Gruppendiskussionen.
- Explorative Expertengespräche: Zu Beginn der Untersuchung wurden in drei ausgewählten Pilotprojekten Expertengespräche geführt, um zusätzliche Informationen zu den Rahmenbedingungen und zur Ausgangslage in der Kommune in Bezug auf Kooperationen, Teilzielgruppen und mögliche Schwerpunktsetzungen bei den Förderbausteinen sowie zu eventuellen Vorerfahrungen mit der Zielgruppe zu ermitteln. Die Auswahlkriterien wurden auf Grundlage der Erkenntnisse zur Ausgangssituation aus der Dokumentenanalyse und aus der fachlichen Begleitung festgelegt.

In der **zweiten Phase** bezog sich die Untersuchung auf die konkrete Umsetzung von Förderbausteinen, die der Aufruf des MAIS NRW vorsah. Hierzu wurden folgende Methoden eingesetzt:

- Explorative Expertengespräche: Die Expertengespräche, die im Zuge der ersten Phase durchgeführt wurden, sind auch genutzt worden, um erste Einschätzungen dazu zu sammeln, inwiefern Aktivitäten in Bezug auf Ansprache, Aufschließen, Begegnungsstätten und Informationsgewinnung in den Pilotprojekten ausgestaltet waren. Darüber hinaus wurden Fragestellungen zur Arbeitsmarktintegration thematisiert, zu Kooperationsstrukturen in den Pilotprojekten und zu Maßnahmen der Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt.
- Dokumentenanalyse: Ergänzt wurden die Erkenntnisse aus den Expertengesprächen durch eine Dokumentenanalyse von Unterlagen aller Pilotprojekte, wie etwa Informationsmaterial, Flyern, Vereinbarungen etc., die im Laufe der Umsetzung erstellt wurden.
- Standardisierte Befragung: Auf Basis der Erkenntnisse aus den Expertengesprächen und der Dokumentenanalyse wurde eine Fragebogen-Erhebung konzipiert, die

in allen Pilotprojekten durchgeführt wurde. Erhoben wurden Informationen zu Formen der Ansprache und Funktionen der Begegnungsstätten als Projektbestandteil. Weitere Fragestellungen bezogen sich auf Aspekte der Heranführung der Zielgruppe an und Integration in den Arbeitsmarkt, insbesondere zur Kompetenzfeststellung, zu Kompetenzen und Hindernissen bei der Zielgruppe sowie zu deren Arbeitsmarktintegration. Befragt wurden alle Verantwortlichen in den Pilotprojekten.

- Gruppendiskussion mit Kooperationspartnern: Zusätzliche Informationen zur Implementation des Programms wurden an allen Standorten über Gruppendiskussionen erhoben, an denen die wichtigsten Kooperationspartner der Projekte teilnahmen. Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgte durch die Projektverantwortlichen in den Kommunen. Die Themen der Gruppendiskussionen bezogen sich auf alle untersuchungsleitenden Fragestellungen.
- Gruppendiskussion mit Verantwortlichen der Pilotprojekte: Nach Abschluss der Erhebungen wurden vorläufige Ergebnisse abgeleitet und diese im Rahmen einer Gruppendiskussion den Vertreterinnen und Vertretern aus den sieben Pilotprojekten vorgestellt. Ziel war es, die verallgemeinerten Aussagen zur Umsetzung des Programms von der Praxis überprüfen zu lassen und ggf. anzupassen.
- Teilnahme am Erfahrungsaustausch der Pilotprojekte: Durch die regelmäßige Teilnahme der wissenschaftlichen Begleitung am Erfahrungsaustausch der Pilotprojekte konnten weitere Informationen zur Umsetzungspraxis in den Pilotprojekten gesammelt werden, die jene Erkenntnisse ergänzten, die durch die zuvor genannten Methoden der Sozialforschung generiert wurden.

Umsetzung des Landesprogramms maßgeblich beeinflusst haben. Abschließend werden in Abschnitt 6 die Erkenntnisse auf verallgemeinernder Ebene diskutiert und in einem Fazit bewertet.

### **Gliederung des Arbeitspapiers**

Im folgenden Abschnitt 2 werden zunächst die Rahmenbedingungen, Ausgangssituationen und Konzeptionsmerkmale der Einzelprojekte thematisiert. Abschnitt 3 analysiert die Zuwanderung von Personen aus Bulgarien und Rumänien nach Nordrhein-Westfalen und in die Pilotkommunen anhand amtlicher Statistiken. Abschnitt 4 zeigt die Wahrnehmung von Angeboten der Pilotprojekte durch die Analyse von Monitoringdaten auf. Abschnitt 5 geht auf der Grundlage von Expertengesprächen mit den Projektverantwortlichen und einer Gruppendiskussion mit Kooperationspartnern in den Kommunen sowie einer standardisierten Befragung der Pilotprojekte der Frage nach, welche Faktoren die

## 2. Ausgangslage und Konzeptionsmerkmale der Pilotprojekte

Der Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen im Rahmen des Programms „ESF-kofinanzierte Vorhaben für EU-Bürgerinnen und -Bürger mit zum Zeitpunkt des Aufrufs bestehender eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit“ verwies auf Förderinhalte, -ziele und -voraussetzungen. Außerdem war ein „schlüssiges Gesamtkonzept“ einzureichen, das – neben der antragstellenden Kommune – Angaben zu folgenden Aspekten vorsah (MAIS 2013a):

- Beschreibung der Zielgruppe, Benennung der Zielgrößen und des Handlungsbedarfs
- Schlüssiges und detailliertes Finanzierungskonzept inklusive der erforderlichen Kofinanzierung bezogen auf den Durchführungszeitraum
- Gegebenenfalls Benennung von Kooperationspartnern und Beschreibung der konkreten Aufgabe im Projekt
- Vorlage der Letters of Intent der wichtigsten Kooperationspartner

Im Gesamtkonzept wurde aufgeführt, ob und auf welche Weise die möglichen Bestandteile der Pilotprojekte umgesetzt werden sollen. Zudem wurden die vorgesehenen Kooperationen oder Herangehensweisen zur Erreichung der ausgewählten Zielgruppen benannt. Ferner wurde die Höhe der beantragten Förderung angegeben.

Zugleich ließ der Aufruf Raum, um die lokalen Rahmenbedingungen im Konzept zu berücksichtigen. Die heterogenen Situationen in den Kommunen führten dazu, dass die eingereichten Konzepte große Unterschiede bei der Beschreibung der geplanten Vorhaben und eine erhebliche Varianz bei den beantragten Fördermitteln aufweisen.

Im folgenden Abschnitt werden die Unterschiede anhand wichtiger Rahmenbedingungen und zentraler Konzeptionsmerkmale der Pilotprojekte dargestellt, wie sie sich aus den Antragsunterlagen ergeben und somit den Planungsstand bei Antragserstellung beschreiben. Abschnitt 2.1 gibt einen Überblick zur Entwicklung der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit bulgarischer und rumänischer Nationalität in den Pilotkommunen und zu ausgewählten Sozialindikatoren der Städte. Abschnitt 2.2 befasst sich mit der Einbindung von Kooperationspartnern über Letters of Intent sowie mit den angestrebten Projektzielen und weiteren Konzeptionsmerkmalen der Einzelprojekte. Ein Zwischenfazit erfolgt in Abschnitt 2.3.

### 2.1 Entwicklung der Zuwanderung in den Pilotkommunen

Der Aufruf der Landesregierung richtete sich an Kommunen, die besonders von Armutszuwanderung durch Bürgerinnen und Bürger aus Rumänien und Bulgarien betroffen sind. Für die Pilotkommunen lässt sich der Umfang der Zuzüge annäherungsweise anhand der Anzahl und der Entwicklung der Einwohnerinnen und Einwohner mit bulgarischer und rumänischer Nationalität abschätzen.

Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass alle Pilotkommunen Großstädte sind, diese variieren allerdings deutlich in der Einwohnerzahl zwischen 178.000 Personen in Hamm und mehr als 1 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner in Köln. Unmittelbar vor Projektbeginn (Stand 31.12.2013) lag der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner mit bulgarischer und rumänischer Nationalität an der Gesamtbevölkerung zwischen 0,58 % in Wuppertal und 2,08 % in Duisburg.

Zudem ist festzustellen, dass in einigen Städten eine der beiden Nationalitäten stärker vertreten ist. So weisen in Gelsenkirchen etwa zwei Drittel der Personengruppe die rumänische Nationalität auf, in Hamm und Köln haben hingegen etwa zwei Drittel die bulgarische Nationalität. In den Pilotkommunen zeigen sich folglich bereits unmittelbar vor Projektbeginn deutliche Unterschiede beim Anteil der Zielgruppe an der Bevölkerung insgesamt und bei der Herkunft der Zugewanderten.

Die Entwicklung der Anteile der Einwohnerinnen und Einwohner mit bulgarischer und rumänischer Nationalität an der Gesamtbevölkerung ist eine weitere Möglichkeit, die Betroffenheit der Kommunen abzuschätzen. Die Kommunen berichten, dass seit etwa 2011 ein verstärkter Zuzug aus Südosteuropa zu verzeichnen ist. Daher wurden als Zeitraum zur Beurteilung der Entwicklung die Jahre 2011 bis 2013 gewählt.

Wie Tabelle 2 zeigt, weisen alle Pilotkommunen einen Anstieg der Personengruppe von 2011 bis 2013 auf. Innerhalb von zwei Jahren stieg die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit bulgarischer und rumänischer Nationalität, allerdings in unterschiedlichem Maße. Der höchste Anstieg ist mit 179 % in Gelsenkirchen zu verzeichnen. Dort lag die Zahl 2011 bei 1.275 Personen, 2013 waren es 3.555. Den

geringsten Anstieg weist Köln auf. Dort stieg die Zahl um 27 % auf 7.597 Personen, lag aber in absoluten Zahlen (5.970) bereits 2011 auf einem hohen Niveau und weist weiterhin einen der höchsten absoluten Werte auf. Tabelle 2 ist außerdem zu entnehmen, dass die Entwicklung in einigen Pilotkommunen auf den Zuzug von Personen einer der beiden Nationalitäten zurückzuführen ist. Während in den

Ruhrgebietskommunen Dortmund, Duisburg, Essen und Gelsenkirchen überwiegend die Zahl der rumänischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger steigt (in Duisburg um das Dreifache), ziehen in Hamm eher Bulgarinnen und Bulgaren zu. In Köln und Wuppertal ist der Zuzug beider Nationalitäten – auf unterschiedlichem Niveau – etwa gleich stark.

**Tabelle 1: Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit bulgarischer und rumänischer Nationalität in den Pilotkommunen vor Projektbeginn (Stand 31.12.2013)**

	Dortmund	Duisburg	Essen	Gelsenkirchen	Hamm	Köln	Wuppertal
<b>Anzahl der Einwohner/-innen insgesamt</b>	575.944	488.472	573.115	258.094	178.000	1.044.070	348.976
<b>Anzahl der Einwohner/-innen mit bulgarischer und rumänischer Nationalität</b>	4.470	10.167	2.847	3.555	1.643	7.597	2.026
Darunter bulgarische Nationalität	2.000	4.809	1.197	1.239	1.105	4.669	810
Darunter rumänische Nationalität	2.470	5.358	1.650	2.316	538	2.928	1.216
<b>Anteil der Einwohner/-innen mit bulgarischer Nationalität an Einwohner/-innen mit bulgarischer und rumänischer Nationalität</b>	44,7 %	47,3 %	42,0 %	34,9 %	67,3 %	61,5 %	40,0 %
<b>Anteil der Einwohner/-innen mit rumänischer Nationalität an Einwohner/-innen mit bulgarischer und rumänischer Nationalität</b>	55,3 %	52,7 %	58,0 %	65,1 %	32,7 %	38,5 %	60,0 %
<b>Anteil der Einwohner/-innen mit bulgarischer und rumänischer Nationalität an allen Einwohner/-innen</b>	0,78 %	2,08 %	0,50 %	1,38 %	0,92 %	0,73 %	0,58 %
Darunter bulgarische Nationalität	0,35 %	0,98 %	0,21 %	0,48 %	0,62 %	0,45 %	0,23 %
Darunter rumänische Nationalität	0,43 %	1,10 %	0,29 %	0,90 %	0,30 %	0,28 %	0,35 %

Quelle: IT.NRW, Auswertung und Darstellung G.I.B.

**Tabelle 2: Entwicklung der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit bulgarischer und rumänischer Nationalität in den Pilotkommunen vor Projektbeginn, 2011 bis 2013**

	Dortmund	Duisburg	Essen	Gelsenkirchen	Hamm	Köln	Wuppertal	
<b>Anzahl der Einwohner/-innen mit bulgarischer und rumänischer Nationalität 2011 und 2013 (jeweils zum 31.12.)</b>								
<b>2011</b>	Bulgarische Nationalität	1.427	3.260	788	575	748	3.636	398
	Rumänische Nationalität	1.098	1.371	760	700	501	2.334	604
	<b>Summe</b>	<b>2.525</b>	<b>4.631</b>	<b>1.548</b>	<b>1.275</b>	<b>1.249</b>	<b>5.970</b>	<b>1.002</b>
<b>2013</b>	Bulgarische Nationalität	2.000	4.809	1.197	1.239	1.105	4.669	810
	Rumänische Nationalität	2.470	5.358	1.650	2.316	538	2.928	1.216
	<b>Summe</b>	<b>4.470</b>	<b>10.167</b>	<b>2.847</b>	<b>3.555</b>	<b>1.643</b>	<b>7.597</b>	<b>2.026</b>
<b>Veränderung der Einwohner/-innen aus Bulgarien und Rumänien von 2011 bis 2013 (abs.)</b>	<b>1.945</b>	<b>5.536</b>	<b>1.299</b>	<b>2.280</b>	<b>394</b>	<b>1.627</b>	<b>1.024</b>	
Darunter bulgarische Nationalität	573	1.549	409	664	357	1.033	412	
Darunter rumänische Nationalität	1.372	3.987	890	1.616	37	594	612	
<b>Veränderung der Einwohner/-innen aus Bulgarien und Rumänien von 2011 bis 2013 (in %)</b>	<b>77 %</b>	<b>120 %</b>	<b>84 %</b>	<b>179 %</b>	<b>32 %</b>	<b>27 %</b>	<b>102 %</b>	
Veränderung von Personen mit bulgarischer Nationalität	40 %	48 %	52 %	115 %	48 %	28 %	104 %	
Veränderung von Personen mit rumänischer Nationalität	125 %	291 %	117 %	231 %	7 %	25 %	101 %	

Quelle: IT.NRW, Auswertung und Darstellung G.I.B.

Nach Erkenntnissen vorliegender Studien (Brücker et al. 2016: 5 f.; Schmidt/Grimmeiß 2015, Hanganu et al. 2014; Kurtenbach 2013: 7; Brücker et al. 2013: 6; Deutscher Städtetag 2013: 2) findet Zuwanderung – nicht nur aus Südosteuropa – vorwiegend in Großstädten und innerhalb derer vorzugsweise in strukturschwachen Stadtteilen statt. Dies lässt sich anhand ausgewählter Sozialindikatoren auch für die Pilotkommunen (nicht für die Stadtteile) unmittelbar vor Projektbeginn im Dezember 2013 feststellen (Tabelle 3). So liegt die Arbeitslosenquote<sup>1</sup> der Rechtskreise SGB II und SGB III in den sieben Städten zwischen 9,5 % in Köln und 15,0 % in Gelsenkirchen. Der Landesdurchschnitt in Nordrhein-Westfalen liegt zum selben Zeitpunkt bei 8,1 %. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der SGB II-Quote<sup>2</sup>, die landesweit bei 11,2 % liegt. Die Pilotkommunen weisen hingegen SGB II-Quoten zwischen 13,1 % in Köln und 21,5 % in Gelsenkirchen auf. Auch der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an den Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften liegt über dem Landesdurchschnitt (24,7 %) zwischen 25,3 % in Gelsenkirchen und 35,2 % in Köln.

Innerhalb der Pilotkommunen sind bestimmte Stadtteile besonders von der Zuwanderung aus Südosteuropa betroffen. In den Antragsunterlagen finden sich entsprechende Ausführungen. So wird etwa im Antrag aus Gelsenkirchen erwähnt, dass der Zuzug in die ohnehin armutsbelasteten Wohnquartiere (hoher Arbeitslosen-, hoher Migrationsanteil, leer stehende und verwohnte Immobilien) erfolgt. In Wuppertal sind Quartiere auf der Talschiene oder am Stadtrand, die bereits sozial hoch belastet sind und hohe Migrationsquoten aufweisen, Ziel der Zugewanderten. In Hamm wird darauf hingewiesen, dass Zuwanderung in die Sozialräume stattfindet, die bereits vorher ökonomische und soziale Problemlagen aufwiesen. Stadtteilbezogene Sozialindikatoren werden in den Anträgen nicht benannt.

Resümierend ist festzuhalten, dass die Pilotkommunen von Zuwanderung aus Südosteuropa betroffen sind und dass sich die Zuwanderung zwischen den sieben Pilotkommunen sowohl im Gesamtumfang und nach der Nationalität der Zugewanderten deutlich unterscheidet.

**Tabelle 3: Sozialindikatoren in den Pilotkommunen vor Projektbeginn (Stand Dezember 2013)**

	Dortmund	Duisburg	Essen	Gelsenkirchen	Hamm	Köln	Wuppertal	NRW
<b>Arbeitslosenquote (Rechtskreise SGB II und SGB III)</b>	12,2 %	12,5 %	12,1 %	15,0 %	9,9 %	9,5 %	11,3 %	8,1 %
<b>SGB II-Quote</b>	17,6 %	16,9 %	18,6 %	21,5 %	15,6 %	13,1 %	17,0 %	11,2 %
<b>Anteil der Ausländer/-innen an Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaften</b>	29,0 %	28,1 %	25,6 %	25,3 %	26,3 %	35,2 %	28,1 %	24,7 %

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Auswertung und Darstellung G.I.B.

**Tabelle 4: Formale Merkmale der Pilotkommunen laut Antragsunterlagen**

	Dortmund	Duisburg	Essen	Gelsenkirchen	Hamm	Köln	Wuppertal
<b>Anzahl der berücksichtigten Sozialräume im Pilotprojekt</b>	4	4	3	4	3	3	unspezifisch
<b>Anzahl der Partner mit Lol*</b>	4	8	k. A.	5	10	2	4
<b>Trägerschaft SGB II**</b>	gE	gE	zkT	gE	zkT	gE	zkT

Quelle: Antragsunterlagen der Pilotprojekte, Auswahl und Darstellung G.I.B.

\* Lol = Letter of Intent (Absichtserklärung), die laut Aufruf von den antragstellenden Kommunen für die wichtigsten Kooperationspartner mit dem Antrag eingereicht werden sollten.

\*\* gE = gemeinsame Einrichtung von Bundesagentur für Arbeit und kreisfreier Stadt zur einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II); zkT = zugelassene kommunale Träger, die anstelle der Bundesagentur im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit Träger der Aufgaben des SGB II sind.

<sup>1</sup> Arbeitslosenquote = Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen.

<sup>2</sup> SGB II-Quote = Anteil der Empfänger/-innen von SGB II-Leistungen an der Bevölkerung im Alter von unter 65 Jahren.



## 2.2 Merkmale der Pilotprojekte und konzeptionelle Varianten der geplanten Implementationen

Für die Implementation der vorgesehenen Projekte sind zum einen die verfügbaren Ressourcen und kommunalen Rahmenbedingungen und zum anderen konzeptionelle Erwägungen ausschlaggebend. Tabelle 4 sind die Anzahl der im Projekt berücksichtigten Sozialräume und der Kooperationspartner mit Letters of Intent (LoI) sowie die SGB II-Trägerschaft zu entnehmen.

Um die Ziele des Programms zu erreichen, sollte bereits bei Projektbeginn die Unterstützung durch wichtige Kooperationspartner sichergestellt sein. Daher war es vorgesehen, bereits mit dem Förderantrag Zielvereinbarungen oder Letters of Intent mit wichtigen Akteuren vorzulegen. In den Antragsunterlagen sind bedeutende Unterschiede bei der Anzahl der LoI festzustellen, die eingereichten Unterlagen enthalten allerdings keine oder nur wenige Informationen dazu, wie viele Kooperationspartner ohne LoI in das Projekt eingebunden sind und wie die LoI-Kooperationen konkret ausgestaltet werden sollen. Die Anzahl der Sozialräume, in denen die Pilotprojekte das Programm aktiv umsetzen wollen, variiert hingegen nur gering. Die in Tabelle 4 aufgeführten Merkmale verdeutlichen die heterogenen Rahmenbedingungen und die Ressourcenausstattung für die Umsetzung des Landesprogramms.

Laut Aufruf war mit dem Förderantrag auch ein „schlüssiges Gesamtkonzept“ vorzulegen, das – neben Finanzierung und Kooperationspartnern (s. o.) – Zielgruppe, Zielgrößen und Bestandteile benennt. Eine dezidierte Struktur für die Antragsunterlagen und somit eine über alle Einzelprojekte vergleichbare Systematik war nicht vorgesehen, weshalb die einzelnen Förderanträge auf die jeweiligen Merkmale auf unterschiedliche Art und Weise eingehen. Zum einen unterscheiden sie sich darin, wie konkret und detailliert die geforderten Merkmale beschrieben werden, zum anderen unterscheiden sich die Ansätze hinsichtlich ihrer spezifischen Zielsetzung und konzeptionellen Ausrichtung. Diese Aspekte sind nicht trennscharf formuliert und werden zudem an unterschiedlichen Stellen der Förderanträge thematisiert.

Eine Analyse der Antragsunterlagen ergibt Zielsetzungen und konzeptionelle Merkmale auf mehreren Ebenen, die

nicht alle in jedem der Pilotprojekte zu erkennen sind (vgl. Tabelle 5). In der nachfolgenden Systematisierung sind für jede Ebene Beispiele einzelner Pilotprojekte aufgeführt:

- **Soziale Integration:** Durch geeignete Maßnahmen der Ansprache und individueller Unterstützung soll die Zielgruppe aufgeschlossen, motiviert und begleitet werden (Dortmund). Das Pilotprojekt in Duisburg sieht ein Ziel darin, Grundlagen für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft und die nachhaltige gesellschaftliche Integration der Zielgruppe zu legen. In Wuppertal besteht das Ziel u. a. darin, der Zielgruppe einen Zugang zur Beratungsinfrastruktur zu ermöglichen.
- **Heranführung an den Arbeitsmarkt:** Die Pilotprojekte werden als Möglichkeit der Entwicklung von Instrumenten gesehen, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Zielgruppe mit den Erfordernissen und Möglichkeiten des Arbeitsmarktes in Deutschland vertraut gemacht und die notwendigen Schritte zu einer qualifizierten Integration in den regulären Arbeitsmarkt eingeleitet werden (Essen). Dieser Ansatz wird auch im Duisburger Antrag erwähnt, wo Angebote der Sozialberatung und Arbeitsmarktdienstleistungen entwickelt werden sollen, die der Lage der Zielgruppe gerecht werden.
- **Arbeitsmarktintegration:** Für einen Teil der Zugewanderten ist eine Arbeitsmarktintegration eher perspektivisches (Dortmund) oder langfristiges Ziel (Gelsenkirchen). Im Essener Förderantrag wird das Ziel formuliert, die notwendigen Schritte zu einer qualifizierten Integration in den regulären Arbeitsmarkt einzuleiten. Hamm unterscheidet zwischen der Arbeitsmarktintegration an sich, die ggf. mit gleichzeitiger staatlicher Unterstützung verbunden ist, und dem „mittelbaren Ziel“ einer eigenständigen Existenz unabhängig von staatlichen Transferleistungen, wie etwa aus dem SGB II.
- **Sicherung des sozialen Friedens:** Der Förderantrag aus Gelsenkirchen formuliert als weiteres Ziel die Wahrung des sozialen Friedens durch Erhöhung der Normbindung. In diese Richtung geht auch der Antrag aus Duisburg, der auf die Bekämpfung von Armutskriminalität und Schattenwirtschaft abzielt.
- **Koordination von Aktivitäten:** Die Pilotprojekte formulieren in den Förderanträgen als übergeordnetes Ziel,

auf der institutionellen Ebene der Kooperationspartner die Strukturen und Kooperationen zu verbessern. Einerseits sollen die Aktivitäten für die Zielgruppe auf lokaler Ebene gebündelt und koordiniert werden (Hamm), andererseits wird ein Austausch über die lokalen Strukturen hinaus angestrebt (Essen).

Alle Konzeptionen beziehen sich bei der Zielgruppe auf Zugewanderte aus Bulgarien und Rumänien und entsprechen somit einer Vorgabe des Aufrufs. Allerdings variieren die Angaben zu den Zielgruppen und Zielgrößen in den Förderanträgen in Umfang und inhaltlicher Ausrichtung (Tabelle 6). Einige Anträge legen fest, dass bei der Zielgruppe Personen im Fokus stehen, die kürzlich zugewandert sind (Gelsenkirchen), in anderen Anträgen, z. B. aus Dortmund und Köln, werden auch bereits zugewanderte Menschen eingeschlossen, ohne den konkreten Zeitpunkt der Zuwanderung zu benennen.

Die Definition der Zielgruppe laut Aufruf geht noch über die Nationalität der Personen hinaus, indem Vermittlungshemmnisse, fehlende Möglichkeiten der unmittelbaren Arbeits-

marktintegration und mittelfristige Entwicklungspotenziale als Merkmale benannt wurden. Zudem sollen laut Aufruf Personen im Mittelpunkt stehen, „deren Zuwanderung in besonderer Weise durch Armut, Not und Diskriminierung geprägt ist.“ In den meisten Konzeptionen – unmittelbar in Dortmund und Gelsenkirchen, mittelbar in Duisburg und Köln – wird auf diese Merkmale der Zielgruppe Bezug genommen. Das Konzept aus Hamm legt für die Zielgruppe einen Schwerpunkt auf „erwachsene Erwerbsfähige“.

Im Unterschied zu Zielen und Zielgruppe sind die Zielgrößen in den Antragsunterlagen dezidiert benannt. Wie Tabelle 6 verdeutlicht, sind über alle Projekte konkrete Fallzahlen benannt, die in der Projektlaufzeit 2014 – 2015 angestrebt werden. In Umfang und Differenziertheit unterscheiden sich die einzelnen Projekte deutlich voneinander. Vielfach werden die Angaben nach den vorgesehenen Bestandteilen der Pilotprojekte differenziert aufgeführt. In einigen Fällen werden die Zielgrößen für mehrere Bestandteile als Gesamtzahl dargestellt oder einzelne Bestandteile werden – obwohl in der Konzeption vorgesehen (vgl. Tabelle 7) – nicht mit Zielgrößen verbunden.

**Tabelle 5: Projektziele der Pilotprojekte laut Antragsunterlagen**

<b>Dortmund</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ziel ist es, einen nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen, indem die Zugewanderten im Rahmen eines örtlichen Gesamtansatzes „aufgeschlossen“ und motiviert und mit gezielter individueller Unterstützung und Begleitung an das Erwerbsleben herangeführt werden. In ihrer Kombination zielen die Maßnahmen auf eine perspektivische oder – dort, wo dies möglich ist – direkte Integration in den Arbeitsmarkt.</li> </ul>
<b>Duisburg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ziel des Projektes ist es, Angebote zu entwickeln, um die dringend notwendige Sozialberatung zu gewährleisten, sowie Arbeitsmarktdienstleistungen zu entwickeln, die der speziellen Lage der Neubürgerinnen und Neubürger gerecht werden. Dies dient in erster Linie der Bekämpfung von Armutskriminalität, der Gewährleistung von Mindeststandards des Zusammenlebens und legt Grundlagen für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft.</li> <li>▪ Um die Zielgruppe nicht an die Schattenwirtschaft und in die Abhängigkeit der Organisatoren zu verlieren, zielt das Projekt darauf ab, die Zielgruppe durch eine niedrighschwellige Ansprache für das Projekt zu gewinnen, ihr so Brücken zu Einrichtungen und Behörden zu bauen und sie „aufzuschließen“ für die nachhaltige gesellschaftliche Integration über reguläre Beschäftigungsverhältnisse.</li> </ul>
<b>Essen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ziel ist es, in den kommenden Jahren durch eine integrierte Planung und Umsetzung der verschiedenen Handlungsfelder die Voraussetzungen zu schaffen, dass die in Essen lebenden Bürgerinnen und Bürger aus Südosteuropa mit den Erfordernissen und Möglichkeiten des Arbeitsmarktes in Deutschland vertraut gemacht und die notwendigen Schritte zu einer qualifizierten Integration in den regulären Arbeitsmarkt eingeleitet werden. Die Erfahrungen der Nachbarstädte sollen in die Planungen mit einbezogen und auf diese Weise Synergieeffekte erzielt werden.</li> </ul>
<b>Gelsenkirchen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ziel ist es, Personen, bei denen mittelfristig Entwicklungspotenzial gesehen wird, zur Verbesserung ihrer Integrationschancen am Arbeitsmarkt zusätzliche Unterstützung anzubieten.</li> <li>▪ Langfristiges Ziel ist die Befähigung zu einer eigenständigen beruflichen Tätigkeit der Erwerbsfähigen und ihre Integration in die Stadtgesellschaft.</li> <li>▪ Weiteres Ziel ist die Wahrung des sozialen Friedens durch Erhöhung der Normbindung.</li> </ul>
<b>Hamm</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Primäres Ziel ist es, die Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu befördern. Damit wird die Aktivierung, Heranführung und Integration der Zielgruppe in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt verfolgt.</li> <li>▪ Mittelbares Ziel ist es, Zugewanderten eine eigenständige Existenz, unabhängig von staatlichen Transferleistungen, etwa aus dem SGB II, zu ermöglichen. Durch die Umsetzung präventiver Ansätze zur gesellschaftlichen und arbeitsmarktlichen Integration soll ein staatlicher Leistungsbezug vermieden oder beendet werden.</li> <li>▪ Weiteres Ziel ist es, alle Aktivitäten der Kommune für die Zielgruppe zu bündeln und zu koordinieren.</li> </ul>
<b>Köln</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ziele sind Aktivierung, Heranführung und Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern aus Südosteuropa in den Arbeitsmarkt und den Sozialraum Köln – unter besonderer Berücksichtigung der EU-Bürgerinnen und -Bürger aus Bulgarien und Rumänien – durch die Nutzung der Bestandteile eines Pilotprojekts.</li> </ul>
<b>Wuppertal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ziel ist es, den Zugang aller bulgarischen und rumänischen Zuwanderinnen und Zuwanderer zu der Beratungsinfrastruktur für neu Zugewanderte in Wuppertal und ihre Integration auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen.</li> </ul>

Quelle: Antragsunterlagen der Pilotprojekte, Auswahl und Darstellung G.I.B.

Tabelle 6: Zielgruppen und Zielgrößen laut Antragsunterlagen

	Zielgruppe	Zielgrößen
<b>Dortmund</b>	Zur Zielgruppe gehören zentral die aus den Mitgliedstaaten der EU zuwandernden und bereits zugewanderten Menschen, die zum Zeitpunkt des Aufrufs noch keinen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben (eingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit), die insbesondere aufgrund individuell fehlender oder mangelnder schulischer und beruflicher Qualifikationen nicht selbstständig zu einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt in der Lage sind (Vermittlungshemmnisse) und deren persönliche Kompetenzen und Fähigkeiten, Lebensplanung und Motivation eine positive Integrationsprognose nahelegen (Entwicklungspotenzial).	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gesamtzahl der Teilnehmenden 2014 und 2015: jeweils 500 Personen</li> <li>▪ Aufsuchende Arbeit: bis zu 1.000 Personen jährlich</li> <li>▪ In beantragten Maßnahmen: etwa 500 Personen</li> <li>▪ Kompetenzfeststellungsverfahren und nachgehende Betreuung: im ersten Maßnahmenjahr 42 aus Rumänien und 42 aus Bulgarien zugewanderte Haushaltsvorstände, insgesamt also 84 Haushalte mit ca. 360 Personen</li> <li>▪ Für die verbleibende Gruppe, für die aus unterschiedlichen Gründen (Alter, keine Bleibeabsicht, andere Maßnahmen sinnvoller, ...) eine Teilnahme an den Maßnahmen nicht in Frage kommt, können alternative Hilfen initiiert werden.</li> </ul>
<b>Duisburg</b>	<p>Zuwandernde aus den Mitgliedstaaten der EU und bereits zugewanderte Menschen, die aufgrund individuell fehlender oder mangelnder schulischer und beruflicher Qualifikationen nicht selbstständig zu einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt in der Lage sind. Diese Personen bilden keine homogene Gruppe, sondern verfügen neben individuell-biografischen auch über ethnische und kulturelle Besonderheiten.</p> <p>Konkret werden Teilnehmerinnen und Teilnehmer ab 18 Jahren erwartet, die nicht im SGB II-Bezug sind, über geringe berufliche Qualifikationen verfügen, zu geringe oder nicht erkennbare schulische Qualifikationen haben (in der Regel folgen nach der Einschulung mit 7 Jahren nur 8 Regelschuljahre), zwar zwei bis drei Sprachen sprechen, aber Fremdsprachen eher selten lesen und schon gar nicht schreiben können, viel zu geringe deutsche Sprachkenntnisse erworben haben, um direkt beruflich qualifiziert und letztendlich in den Arbeitsmarkt vermittelt zu werden, und die ihre sozialen Kompetenzen, gesellschaftlichen Werte und Traditionen noch den Anforderungen des hiesigen Arbeitsmarktes anpassen müssen.</p> <p>Erwartet werden aber auch Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die handwerklich-praktisch begabt sind, eine abwechslungsreiche Erwerbsbiografie – allerdings meist in prekären Beschäftigungsverhältnissen – vorweisen, über ein hohes kreatives und musikalisches Potenzial verfügen, anpassungsfähig, flexibel und im Alltag aktiv sind, es gewohnt sind, den Alltag in Gemeinschaften zu verbringen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gesamtzahl an Teilnehmenden 2014 und 2015: jeweils 180 Personen</li> <li>▪ Zielindikatoren:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vermittlungen in den ersten Ausbildungs- und Arbeitsmarkt</li> <li>2. Vermittlung von zusätzlichen Qualifikationen während der Projektteilnahme (Gabelstapler, Schweißscheine, Maschinen-Lehrgänge etc.)</li> <li>3. Vermittlung in Qualifizierung im Anschluss an die Projektteilnahme</li> <li>4. Das Angebot wird von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern angenommen.</li> <li>5. Zusammenstellung der notwendigen Qualifizierungen im Anschluss an die Maßnahme</li> <li>6. Erstellung eines Qualifizierungs- und Vermittlungsinstruments in den neun Berufsbereichen und Entwicklung von Anschlussmaßnahmen</li> </ol> </li> <li>▪ Das Projekt dient nicht einfach nur als Kompetenzfeststellungs- und Vermittlungsmaßnahme für die rund 360 Teilnehmenden, sondern erzielt durch die Arbeit der Jobcoachs vor Ort als „Kümmerer“ eine Breitenwirkung, die viele Tausend Menschen für das Beratungs- und Betreuungsnetzwerk aus Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände und der Stadt aufschließt.</li> </ul>
<b>Essen</b>	Zugewanderte aus Bulgarien und Rumänien	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In zwei Jahren in 1.000 Fällen eine Kontaktaufnahme über die aufsuchende Beratung/niedrigschwellige Begegnungsmöglichkeiten.</li> <li>▪ Je Sozialcoach/Vermittlerin/Vermittler werden in zwei Jahren über Kontakte zur Kompetenzfeststellung/Vermittlung 200 Menschen erreicht und in arbeitsmarktrelevante Maßnahmen (auch niedrigschwellige Maßnahmen/Sprachkurse/Kurzzeitweiterbildungen) vermittelt.</li> </ul>
<b>Gelsenkirchen</b>	Im besonderen Fokus stehen die in Gelsenkirchen lebenden EU-Neubürgerinnen und -Neubürger, die in besonderer Weise von Armut, Ausgrenzung und Diskriminierung betroffen sind und aufgrund persönlicher Vermittlungshemmnisse auch bei guter Wirtschaftslage mit dem Eintritt in die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht oder zumindest nicht unmittelbar in ein Ausbildungs- oder ein reguläres Beschäftigungsverhältnis einmünden können.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausgehend von einer Gesamtanzahl von 2.000 Personen im erwerbsfähigen Alter wird folgende jährliche Zielgröße angestrebt:             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erstkontakt wird mit 1.000 Personen aufgenommen</li> <li>▪ Grob-Profilung erfolgt dann für 500 Personen</li> <li>▪ Daraus ergibt sich eine intensive Begleitung von 250 Personen</li> </ul> </li> <li>▪ Besonderes Augenmerk liegt dabei auf Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Angestrebt wird, alle jungen Menschen zu erreichen.</li> </ul>
<b>Hamm</b>	Zuwanderer und Zuwanderinnen aus Südosteuropa mit dem Schwerpunkt erwachsene Erwerbsfähige	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kompetenzfeststellung: Kontingent von 300 Teilnehmendenplätzen wird auf die bulgarischen und rumänischen Zugewanderten ausgeweitet, die keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben.</li> <li>▪ Sprachförderangebote für 400 erwachsene Zuwanderer und Zuwanderinnen, davon jeweils ca. 200 Personen in Alphabetisierungskursen und berufsbezogenen Sprachkursen.             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alphabetisierungskurse: 20 Teilnehmende pro Kurs mit 450 Gesamtunterrichtsstunden</li> <li>▪ Berufsbezogene Sprachkurse: 20 Teilnehmende pro Kurs mit 750 Gesamtunterrichtsstunden</li> </ul> </li> </ul>
<b>Köln</b>	<p>Bereits zugewanderte und zuwandernde Menschen aus Südosteuropa, deren Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt aufgrund fehlender oder mangelnder Bildungs- und Berufsabschlüsse der professionellen Unterstützung und Begleitung bedarf.</p> <p>Bereits zugewanderte und zuwandernde Menschen aus Südosteuropa, die auf Grundlage ihrer Bildungs- und Berufsabschlüsse potenziell gut in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt integriert werden können, die aber aufgrund fehlender Sprachkompetenzen Unterstützung und passgenaue Sprachbildungsangebote benötigen.</p>	<p>2014:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 400 Erstkontakte, davon:             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 100 TN Informationsveranstaltungen</li> <li>▪ 30 TN Alphabetisierungskurse</li> <li>▪ 50 TN Spracherwerb mit Erwerbsweltbezug</li> <li>▪ 50 TN persönliche Integrationsberatung</li> <li>▪ 15 TN Schulung Lotsen/Kulturpaten</li> </ul> </li> </ul> <p>2015:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 400 Erstkontakte, davon:             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 100 TN Informationsveranstaltungen</li> <li>▪ 30 TN Alphabetisierungskurse</li> <li>▪ 50 TN Spracherwerb mit Erwerbsweltbezug</li> <li>▪ 50 TN persönliche Integrationsberatung</li> </ul> </li> </ul>
<b>Wuppertal</b>	Alle Zuwanderinnen und Zuwanderer, die aus Bulgarien und Rumänien nach Wuppertal kommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aufsuchende Arbeit: bis zu 1.000 Zuwandernde jährlich, Kontaktaufnahme zu einem Drittel</li> <li>▪ Unterstützung bei der Integration auf dem Arbeitsmarkt: 150 Personen jährlich mit einer Laufzeit von je 12 Monaten</li> </ul>

Quelle: Antragsunterlagen der Pilotprojekte, Auswahl und Darstellung G.I.B.

Die im Aufruf vorgesehenen Bestandteile werden in den eingereichten Konzeptionen weitgehend als Teil der Pilotprojekte aufgegriffen (Darstellung je Projekt in Tabelle 7). Die Konzeptionsmerkmale der einzelnen Bestandteile können projektübergreifend wie folgt verallgemeinert werden:

**Projektkoordinierung, Herstellung von Transparenz in der Kommune, Entwicklung von Bildungsangeboten:** Zu diesem Bestandteil wurden auf vielfältige Weise und in unterschiedlicher Differenziertheit die vorgesehenen Elemente, Aufgaben und Arbeitsweisen sowie die institutionelle Verankerung beschrieben. Dabei werden Unterschiede zwischen den Pilotprojekten deutlich. Während etwa in Wuppertal eine Koordinierungsstelle bei der Ausländerbehörde mit Projektleitung, Projektkoordination, aufsuchender Sozialarbeit und Förderplanung zur Integration auf den Arbeitsmarkt eingerichtet wird, verortet Hamm die Gesamtkoordination als Stabsstelle im Sozialdezernat und die Projektkoordination beim Jobcenter. Die Herstellung von Transparenz sehen die Kommunen in einer Vernetzung der Kooperationspartner auf örtlicher und überörtlicher Ebene, die u. a. gemeinsam an der Entwicklung von Bildungs- und Qualifizierungsangeboten arbeiten. Konkrete Überlegungen und Vorhaben zu den letztgenannten Elementen dieses Bausteines wurden bei Antragstellung nicht formuliert.

**Informationsgewinnung und Aufschließen der Zielgruppe durch aufsuchende Beratung sowie Kompetenzfeststellung:** Zur diesem Baustein führen die Konzeptionen der Pilotprojekte ähnliche Herangehensweisen auf. Vielfach überschneiden sich die Ausführungen mit der Beschreibung von Projektzielen. Informationsgewinnung und Aufschließen der Zielgruppe werden etwa durch aufsuchende Beratung, Informationsmaterial und offene Informationsveranstaltungen erzielt. Sie dienen der Heranführung an weitergehende Beratungsangebote, Institutionen und Behörden, z. B. in den Begegnungsstätten oder beim Jobcenter. Zur Kompetenzfeststellung sehen die Konzepte Kooperationen mit weiteren Akteuren vor.

**Niedrigschwellige Begegnungsmöglichkeiten zur Beratung und Begleitung und als Möglichkeit zur Herstellung sozialer Kontakte:** Niedrigschwellige Begegnungsmöglichkeiten, die im Rahmen des Pilotprojektes eingerichtet werden sollen, sehen sechs der sieben eingereichten Konzepte vor. In drei Kommunen soll jeweils eine und in drei weiteren Kommunen sollen zwei Begegnungsstätten etabliert wer-

den. Lediglich Essen plant keine eigene Begegnungsstätte, sondern bindet für diesen Zweck andere Einrichtungen ein. Drei Kommunen sehen neben eigenen Begegnungsstätten zusätzlich Begegnungsmöglichkeiten für die Zielgruppe bei Kooperationspartnern vor.

**Alphabetisierung/Sprachvermittlung mit Erwerbsweltbezug durch Einbindung von Volkshochschulen oder anderen Weiterbildungseinrichtungen:** Alle Pilotkommunen nahmen den Sonderaufruf „Alphabetisierung/Sprachvermittlung mit Erwerbsweltbezug“ (MAIS 2013b) wahr und integrierten diese Angebote im Pilotprojekt.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Zum Sonderaufruf zu „Integrationslotsen“ (MAIS 2014) reichten sechs Pilotkommunen Förderanträge ein. Lediglich Wuppertal verzichtete auf eine Antragstellung. Das Untersuchungskonzept sah vor, dass die Förderung der „Integrationslotsen“ nicht Bestandteil der Evaluation ist.

Tabelle 7: Vorgesehene Bestandteile in den Pilotprojekten laut Antragsunterlagen

	Projektkoordinierung, Herstellung von Transparenz in der Kommune, Entwicklung von Bildungsangeboten	Informationsgewinnung, Aufschließen der Zielgruppe durch aufsuchende Beratung	Kompetenzfeststellung	Niedrigschwellige Begegnungsstätten		Sonderaufrufe	
				Anzahl der Begegnungsstätten, die im Rahmen des Projektes eingerichtet werden	Einbindung von Begegnungsstätten Dritter	Alphabetisierung/Sprachvermittlung mit Erwerbsweltbezug	Integrationslotsen
<b>Dortmund</b>	Die Projektleitung und -koordinierung gewährleistet die Entwicklung einer Gesamtstrategie durch strukturelle Koordinierung aller Maßnahmen und aller der Zielgruppe offen stehenden Hilfen, sichert die Fachlichkeit durch gute Netzwerkstrukturen, Wissenstransfer und Koordination, die Optimierung der örtlichen Netzwerkstrukturen und eine nachhaltige und koordinierte Gesamtstrategie. Die Projektkoordinierung umfasst die inhaltliche und strukturelle Fortentwicklung der Projektbausteine und die Entwicklung konkreter Ziele mit allen beteiligten Verantwortlichen. Gemeinsam mit Partnerakteuren soll die Projektkoordinierung Maßnahmen entwickeln, die eine konkrete arbeitsmarktorientierte Qualifizierung ermöglichen.	Aufsuchende Beratung, Informationsmaterial, Informationsveranstaltungen etc.	Kompetenzfeststellungen werden im Rahmen des Pilotprojekts durch Kooperationspartner erbracht	1	Nein	Ja	Ja
<b>Duisburg</b>	Die Projektleitung dient der Vernetzung von Akteuren, Angeboten und Strukturen mit dem Ziel der Umsetzung, Abstimmung und Begleitung des Projekts. Dies beinhaltet den kontinuierlichen Abgleich der Projektprozesse, die Zusammenführung der Ergebnisse des Pilotprojekts und der nachhaltigen Integration der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Arbeitsmarkt. Dazu gehören die Abstimmung und prozessbegleitende Konkretisierung von gemeinsamen Projektzielen und die Abstimmung, Organisation und Optimierung von Prozessen zur Zielerreichung.			2	Nein	Ja	Ja
<b>Essen</b>	Die Koordination umfasst den Ausbau von Netzwerken und die Entwicklung der engmaschigen Zusammenarbeit mit Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern, die Organisation des Einsatzes von Sprach- und Kulturmittlerinnen sowie Kulturmittlern, die Teilnahme an relevanten Arbeitskreisen und die Überprüfung und Weiterentwicklung des Konzeptes.			0	Ja	Ja	Ja
<b>Gelsenkirchen</b>	Die Projektkoordination umfasst die örtliche Koordinierung und Vernetzung der Kooperationspartner und die Konzeptentwicklung für eine Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahme.			2	Ja	Ja	Ja
<b>Hamm</b>	Die Gesamtkoordination ist bei der Stadt als Stabsstelle im Sozialdezernat verortet. Die Projektkoordination wird beim Kommunalen Jobcenter Hamm verortet und ist für die operative Umsetzung des Projektes verantwortlich. Hierzu zählen u. a. die Steuerung des Gesamtprozesses der operativen Umsetzung des Projektes, die Netzwerkarbeit, die Mitarbeit in den relevanten Facharbeitskreisen und Gremien, die Identifikation von Angebotslücken und die Feststellung von Bedarfen der Zielgruppe sowie die konzeptionelle Weiterentwicklung des Projektes.			1	Ja	Ja	Ja
<b>Köln</b>	Die Projektkoordinierung umfasst die Vernetzung der regionalen Akteure, Einrichtungen, Institutionen und Träger und zentrale Koordination der Maßnahmen und Angebote. Die Koordinierungsstelle arbeitet sowohl auf regionaler, örtlicher Ebene als auch auf Ebene der überregionalen Akteure des Landes, des Bundes und auf EU-Ebene (Herkunftsländer).			2	Ja	Ja	Ja
<b>Wuppertal</b>	Es wird eine Koordinierungsstelle mit Projektleitung, Projektkoordination, aufsuchender Sozialarbeit und Förderplanung zur Integration auf den Arbeitsmarkt eingerichtet. Die Projektleitung stellt die Kontakte zu den einzubeziehenden Trägern und Einrichtungen her, stimmt die Kooperationen auf Leitungsebene mit anderen Institutionen ab und sichert die zielgerichtete Steuerung des Projektes. Die Projektkoordinatorin bzw. der Projektkoordinator unterstützt die Projektleitung, insbesondere bei der Entwicklung der notwendigen Arbeitsprozesse und -konzepte für die eingesetzten Bestandteile.			1	Nein	Ja	Nein

Quelle: Antragsunterlagen der Pilotprojekte, Auswahl und Darstellung G.I.B.

### 2.3 Zwischenfazit

Die Entwicklung der Einwohnerzahl mit bulgarischer und rumänischer Nationalität von 2011 bis 2013 zeigt, dass die sieben Pilotkommunen vor Projektbeginn überdurchschnittlich stark von Zuwanderung aus Südosteuropa betroffen waren. Der Umfang der Zuwanderung, der Anteil der Zugewanderten an der Gesamtbevölkerung und die Zusammensetzung der Zugewanderten nach ihrer Nationalität unterscheiden sich in den Pilotkommunen zum Teil erheblich. Innerhalb der Pilotkommunen sind bestimmte Stadtteile besonders von der Zuwanderung aus Südosteuropa betroffen. Dies belegen sowohl die Ausführungen in den Antragsunterlagen als auch wissenschaftliche Studien.

Die Analyse der Antragsunterlagen zeigt eine große Varianz bei den Projektkonzeptionen. Die Untersuchung ergab fünf Ebenen der Zielsetzung, die nicht notwendigerweise in jedem der Pilotprojekte verfolgt werden: Für die Zielgruppe werden – je nach individueller Voraussetzung der Personen – die soziale Integration und die Heranführung an den Arbeitsmarkt als unmittelbares Ziel aufgeführt. Für einen Großteil der Zugewanderten wird die Arbeitsmarktintegration als perspektivisches Ziel gewertet. Als eher abstraktes, aber dennoch kurzfristiges und elementares Ziel wird explizit die Sicherung des sozialen Friedens in bestimmten Stadtteilen aufgeführt. Außerdem ist die Koordination von Aktivitäten für die Zielgruppe als Ziel auf institutioneller Ebene benannt.

Bei der Definition der Zielgruppe orientieren sich alle Pilotprojekte am Aufruf, indem sie ihre Konzeptionen ausdrücklich auf Zugewanderte aus Bulgarien und Rumänien beziehen. Dabei gehen sie jedoch nicht auf alle Merkmale des Aufrufs ein und lassen in den Antragsunterlagen offen, auf welche konkrete Personengruppe der Zugewanderten sich das Projekt beziehen wird. Im Unterschied zu den Zielen und der Zielgruppe sind Zielgrößen wie etwa die Zahl an Beratungen, an Plätzen für eine Kompetenzfeststellung oder für die Sprachförderung in den Antragsunterlagen dezidiert benannt, diese unterscheiden sich zwischen den Pilotprojekten deutlich voneinander.

In den eingereichten Konzeptionen wurden die vier Bestandteile laut Aufruf weitgehend als Teile der Pilotprojekte beschrieben, wobei die Beschreibungen der geplanten Vorhaben eine erhebliche Varianz aufweisen. So soll etwa die Projektkoordinierung an unterschiedlichen Institutionen angebunden werden und je nach Pilotprojekt andere Aufgaben wahrnehmen. Für die Informationsgewinnung ist hingegen bei allen Pilotprojekten eine ähnliche Herangehensweise geplant. In sechs Pilotprojekten sind eigens einzurichtende niedrigschwellige Begegnungsmöglichkeiten vorgesehen, in einigen Kommunen sind auch zusätzliche Begegnungsmöglichkeiten für die Zielgruppe bei Kooperationspartnern geplant. Alle Pilotkommunen nahmen den Sonderaufruf „Alphabetisierung/Sprachvermittlung mit Erwerbsweltbezug“ wahr und integrierten seine Angebote in ihrem Pilotprojekt.

Die Antragsunterlagen machen deutlich, dass die Einzelprojekte bereits zum Zeitpunkt der Planung als sieben konzeptionelle Unikate angelegt waren. Die konkrete Umsetzung der Pilotprojekte wird in Abschnitt 5 beschrieben. In den beiden folgenden Abschnitten sollen jedoch zunächst die Ausgangslage anhand statistischer Daten beschrieben (Abschnitt 3) und die Zielgruppenerreichung auf der Basis von Monitoringdaten dargestellt werden (Abschnitt 4).

### 3. Zuwanderung aus Südosteuropa in der amtlichen Statistik

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Ausgangslage der Modellprojekte im Rahmen einer Dokumentenanalyse der Antragsunterlagen untersucht wurde, soll nun der Blickwinkel auf die Zuwanderung aus Südosteuropa in den sieben Modellkommunen sowie in Nordrhein-Westfalen insgesamt erweitert werden. Dabei wird zunächst die Bevölkerungsentwicklung bulgarischer und rumänischer Einwohnerinnen und Einwohner analysiert (Abschnitt 3.1) bevor in einem zweiten Schritt ihre Bevölkerungsstruktur dargestellt wird (Abschnitt 3.2). Anschließend wird die Teilhabe der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner am Arbeitsmarkt und an sozialer Sicherung eingehend betrachtet (Abschnitt 3.3). Zum Abschluss werden die wichtigsten Befunde noch einmal in einem kurzen Zwischenfazit festgehalten (Abschnitt 3.4).

#### 3.1 Bevölkerungsentwicklung der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner

Zur Darstellung der Bevölkerungsentwicklung bulgarischer und rumänischer Einwohnerinnen und Einwohner werden

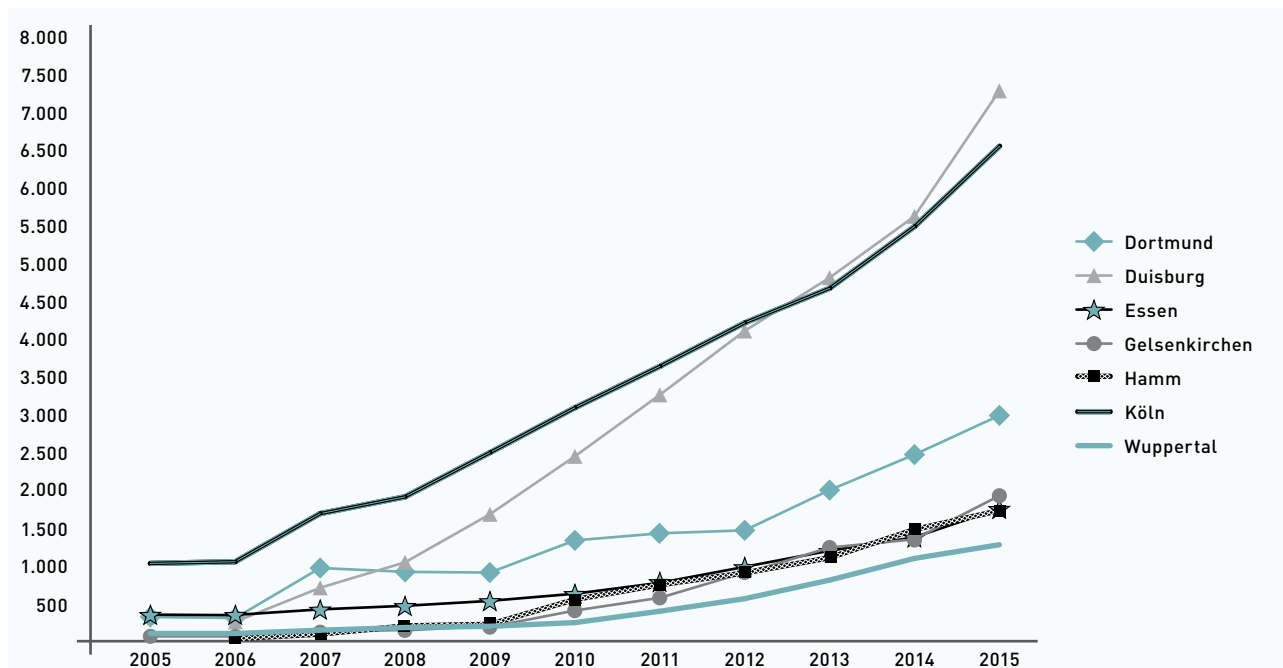
eingangs einige Eckdaten für NRW und die sieben Modellkommunen präsentiert, bevor anschließend exemplarische Auswertungen zur kleinräumigen Verteilung der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner in ausgewählten Modellkommunen vorgestellt werden.

##### 3.1.1 Eckdaten für NRW und die Modellkommunen

Der EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien erfolgte im Jahr 2007. Zum 01.01.2014 trat dann die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft. Bereits seit Mitte der „Nuller“ Jahre ist die Zahl der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner<sup>4</sup> in Nordrhein-Westfalen kontinuierlich angestiegen: Bei den Rumäninnen und Rumänen von 10.774 im Jahr 2005 auf 86.764 im Jahr 2015, das entspricht einer Steigerung um 705 %. Bei den Bulgarinnen und Bulgaren stieg die Zahl im selben Zeitraum von 7.314 auf 49.522 Personen – das bedeutet einen Zuwachs um 577 %.

<sup>4</sup> Nur die 1. Staatsangehörigkeit, ohne „Doppelstaatler“.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung der bulgarischen Einwohnerinnen und Einwohner in den Standorten der Modellprojekte, 2005 bis 2015



Quelle: Statistikämter der aufgeführten Städte, Darstellung G.I.B.

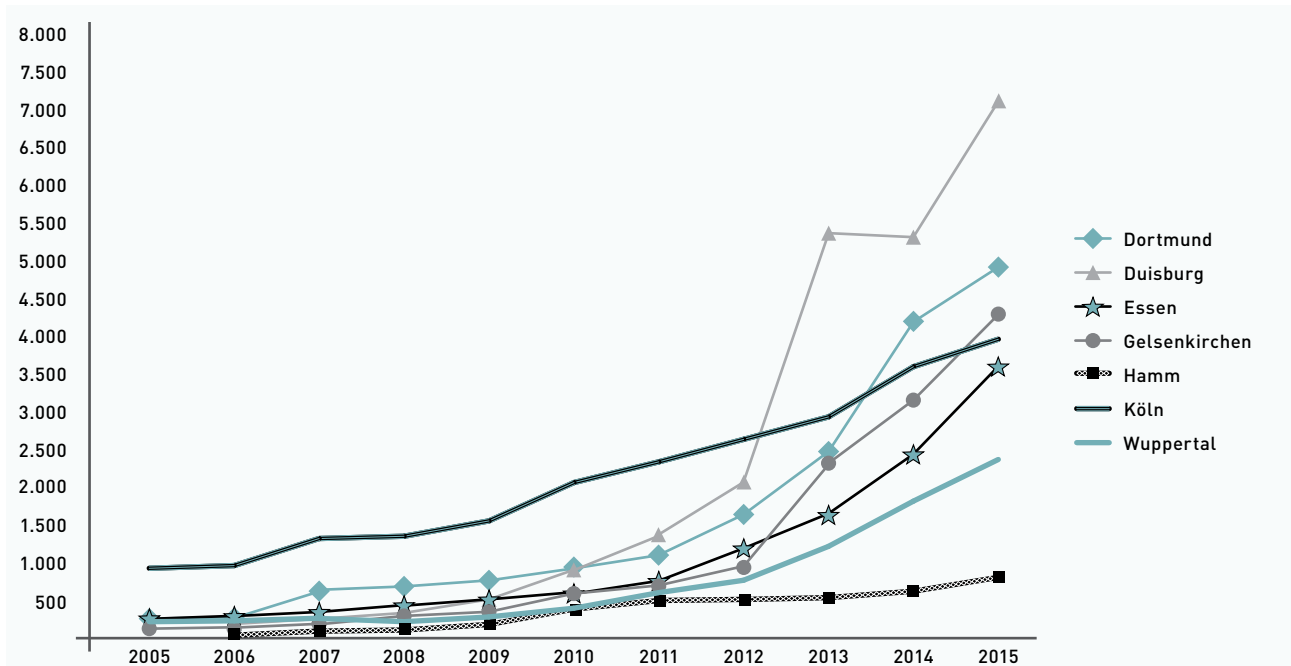
In den sieben Modellkommunen sind seit dem Jahr 2007 merkliche Anstiege der Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern mit bulgarischer Staatsangehörigkeit zu erkennen (vgl. Abb. 1). In vier der sieben Kommunen hat sich die Anzahl von unter 500 bulgarischen Einwohnerinnen und Einwohnern auf ca. 1.000 bis zu 1.500 Einwohnerinnen und Einwohner erhöht (Essen, Wuppertal, Gelsenkirchen, Hamm). In der Stadt Dortmund ist die absolute Anzahl bulgarischer Einwohnerinnen und Einwohner bis Ende 2015 auf ca. 3.000 Menschen angewachsen. In der Stadt Köln ist – angesichts der höheren Einwohnerzahl nicht überraschend – auch die absolute Zahl der bulgarischen Einwohnerinnen und Einwohner höher als in den übrigen Städten. Die höchste Anzahl bulgarischer Einwohnerinnen und Einwohner und einen weit überdurchschnittlichen Anstieg seit 2005 weist die Stadt Duisburg auf: Hier ist die Zahl von unter 300 Menschen auf 7.260 bulgarische Einwohnerinnen und Einwohner angewachsen.

Auch die Zahl der rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner ist in den sieben Modellkommunen seit dem Jahr 2007 merklich angestiegen (vgl. Abb. 2). In sechs der sieben Modellkommunen lag die Zahl rumänischer Einwohnerinnen und Einwohner im Jahr 2005 noch unter 500 Personen. Lediglich in Köln war das absolute Niveau – angesichts einer

insgesamt größeren Einwohnerzahl – mit knapp 930 Einwohnerinnen und Einwohnern von Beginn an höher. Seitdem sind die Zahlen rumänischer Einwohnerinnen und Einwohner in allen sieben Modellkommunen deutlich angewachsen, wobei die Spannweite recht groß ausfällt: So ist in Hamm bis zum Jahr 2015 nur ein leichter Zuwachs auf ca. 800 rumänische Einwohnerinnen und Einwohner zu verzeichnen, während die Zahl in Duisburg 2015 gut 7.100 Personen erreicht. In Duisburg gibt es vom Jahr 2012 auf 2013 einen sprunghaften Anstieg der Anzahl von rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern, während sich die Zahl im Folgejahr 2014 dann leicht rückläufig darstellt. Diese Schwankungen dürften mit den seit Anfang Februar 2014 verstärkt in Duisburg durchgeführten einwohnermelderechtlichen Kontrollen und den auf dieser Basis vorgenommenen Registerbereinigungen sowie auf der Einführung von Anmeldesperren für einzelne Anschriften zusammenhängen. 2015 ist erneut ein deutlicher Anstieg der Zuwanderung zu verzeichnen.

Vor dem Hintergrund der absoluten Zuwächse an bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern in den sieben Modellkommunen, ergeben sich dort in der Regel auch erhöhte prozentuale Anteile dieser Gruppe an der Bevölkerung:

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung der rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner in den Standorten der Modellprojekte, 2005 bis 2015



Quelle: Statistikämter der aufgeführten Städte, Darstellung G.I.B.

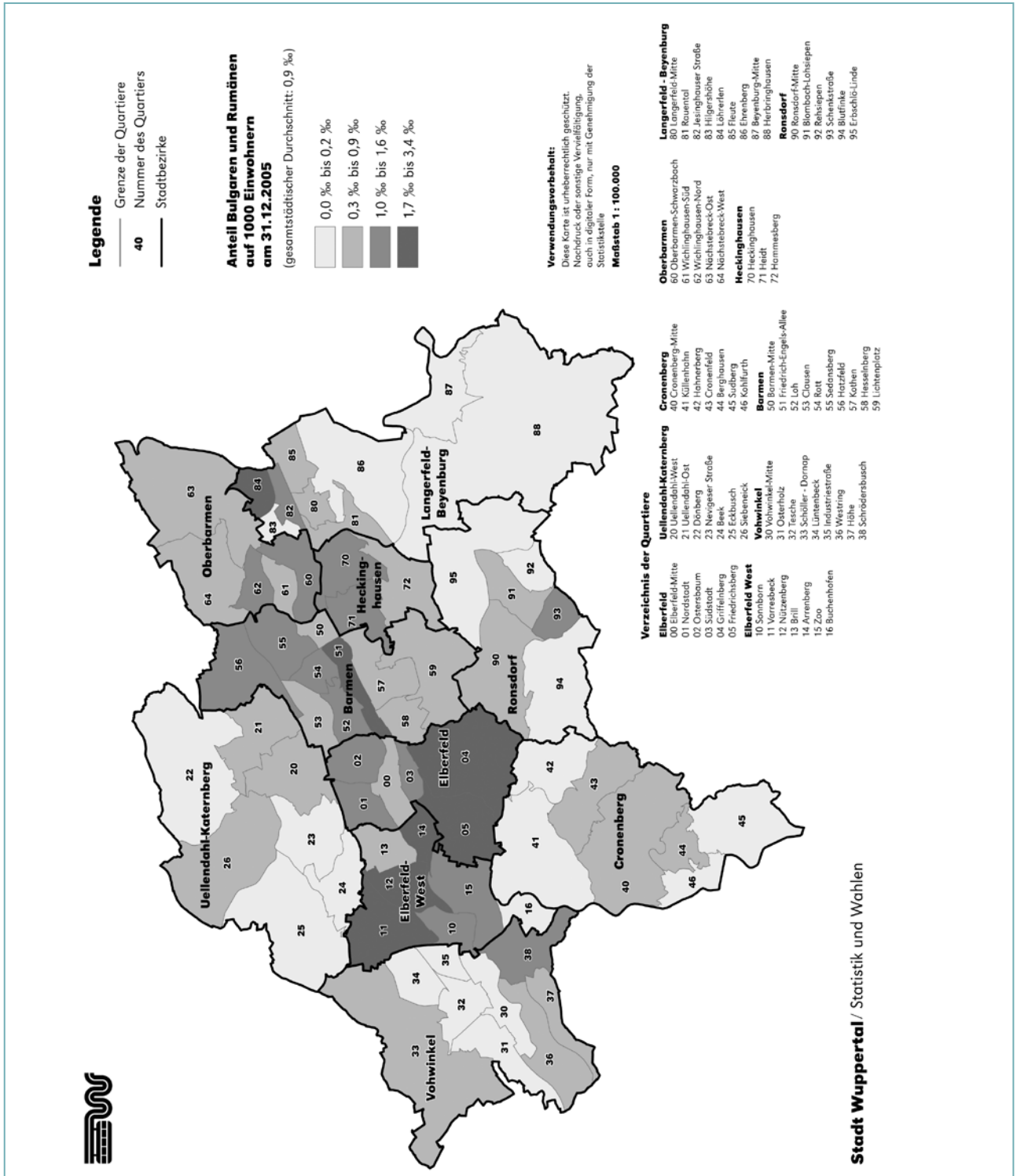


- Der Anteil der bulgarischen Einwohnerinnen und Einwohner lag Ende 2015 in Nordrhein-Westfalen bei 0,28 % der Bevölkerung. In den am Modellprojekt beteiligten Kommunen sind höhere Anteilswerte zu verzeichnen. Im Jahr 2015 reichten sie von 0,30 % in Essen bis zu 1,47 % in Duisburg.
- Der Anteil der rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner belief sich in Nordrhein-Westfalen 2015 auf 0,49 % der Bevölkerung. In den meisten Modellkommunen liegen die Anteilswerte darüber – lediglich in Köln und Hamm fallen sie etwas geringer aus. Duisburg und Gelsenkirchen erreichen Anteilswerte von 1,44 % bzw. 1,63 %.

### 3.1.2 Kleinräumige Verteilung

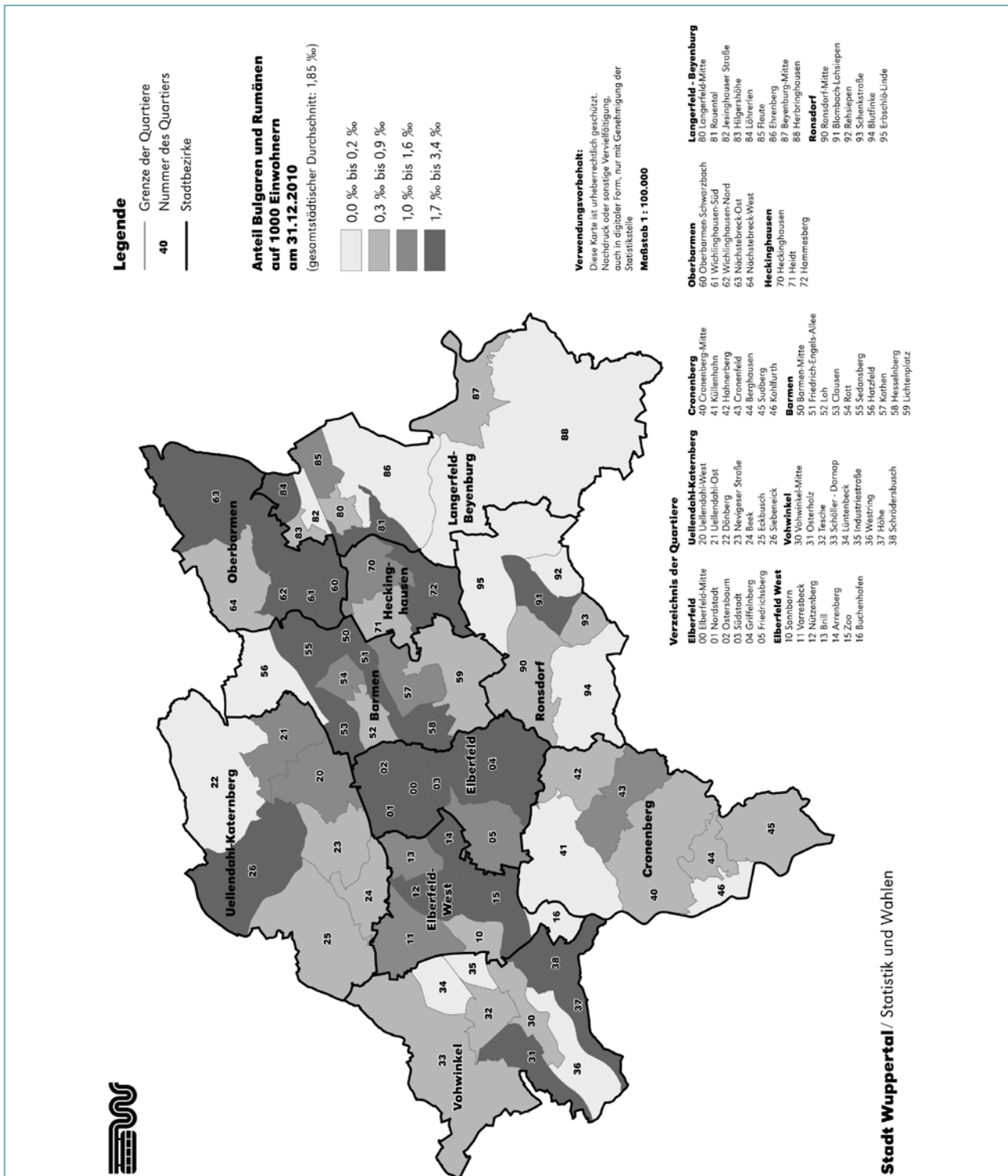
Im Folgenden soll untersucht werden, wie sich die bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb der einzelnen Städte kleinräumig verteilen. Segregation, das heißt die Ungleichverteilung sozialer, ethnischer oder demografischer Gruppen über räumliche Teilgebiete, ist ein altbekanntes städtisches Phänomen. Die Stadt Wuppertal hat für die Zwecke der Stadtentwicklungsplanung eine kleinräumige Gliederung von 69 Quartieren entwickelt. Die durchschnittliche Einwohnerzahl beträgt 5.149 Personen bei einem Minimum von 53 und einem Maximum von 17.257. Um das Ausmaß und die Veränderung der räumlichen Ungleichverteilung von bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern im Stadtgebiet abzubilden wurde im Folgenden die Verteilung der Einwohnerinnen und Einwohner mit bulgarischer und rumänischer Staatsangehörigkeit zu drei Zeitpunkten miteinander verglichen: ein Zeitpunkt vor dem EU-Beitritt (31.12.2005), ein Zeitpunkt während der eingeschränkt gültigen Freizügigkeit (31.12.2010) und der aktuelle Stand seit Inkrafttreten der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit (31.12.2015). Für alle drei Zeitpunkte wurde der Anteil der Personen aus Bulgarien und Rumänien an der kleinräumigen Bevölkerung in Promille berechnet und kartografisch dargestellt (Abb. 3, 4 und 5). Dabei zeigt sich, dass sich die Anteile im Laufe der Zeit deutlich erhöht haben, was an der dunkleren Einfärbung der Darstellungen abzulesen ist. Über alle drei Zeitpunkte hinweg lässt sich zudem erkennen, dass die Anteilswerte im Bereich der Wuppertaler Talschneise über dem städtischen Durchschnitt liegen.

Abbildung 3: Anteil der Personen aus Bulgarien und Rumänien auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner in den Wuppertaler Quartieren, 31.12.2005



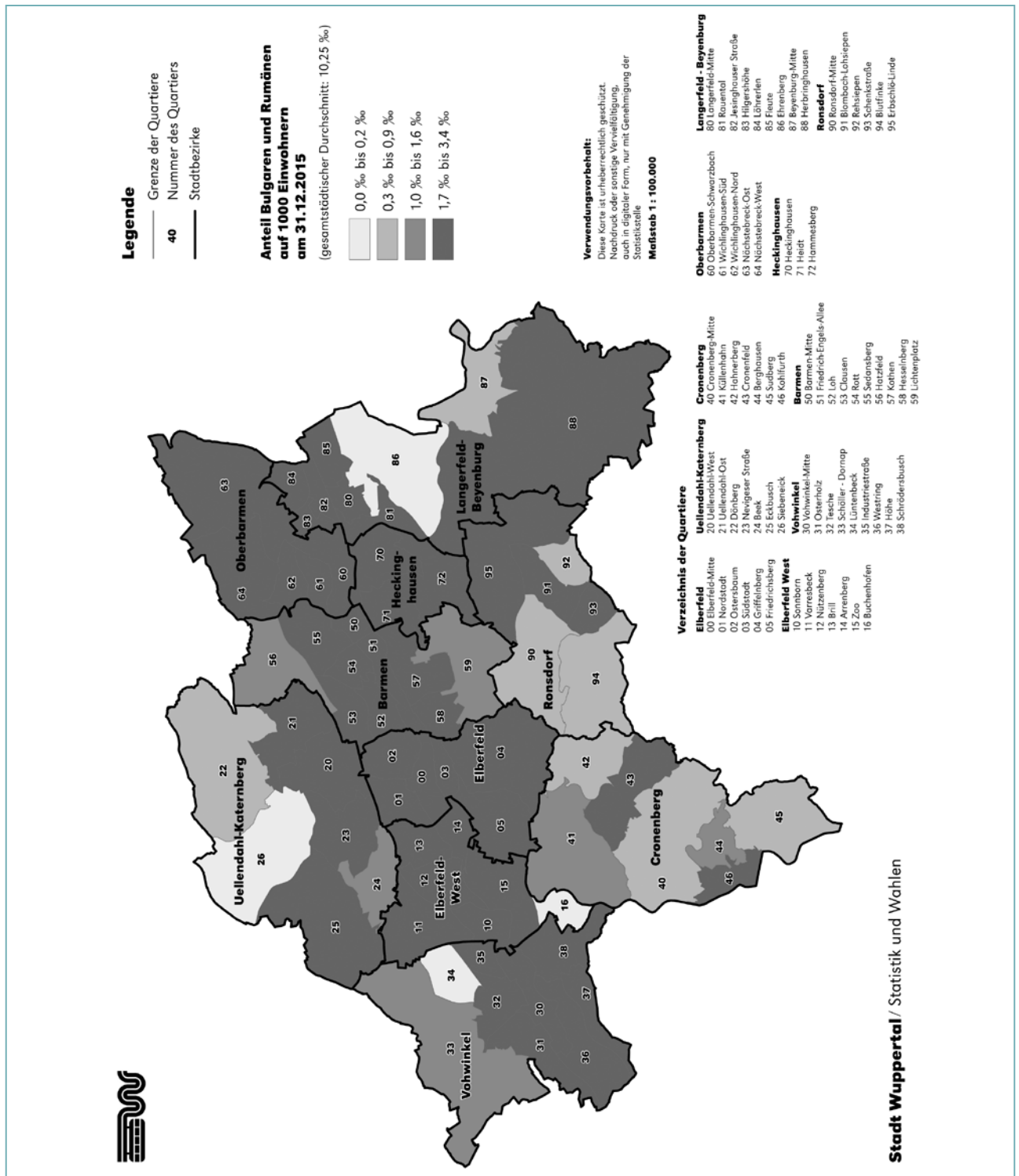
Quelle: Statistikstelle der Stadt Wuppertal

Abbildung 4: Anteil der Personen aus Bulgarien und Rumänien auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner in den Wuppertaler Quartieren, 31.12.2010



Quelle: Statistikstelle der Stadt Wuppertal

Abbildung 5: Anteil der Personen aus Bulgarien und Rumänien auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner in den Wuppertaler Quartieren, 31.12.2015

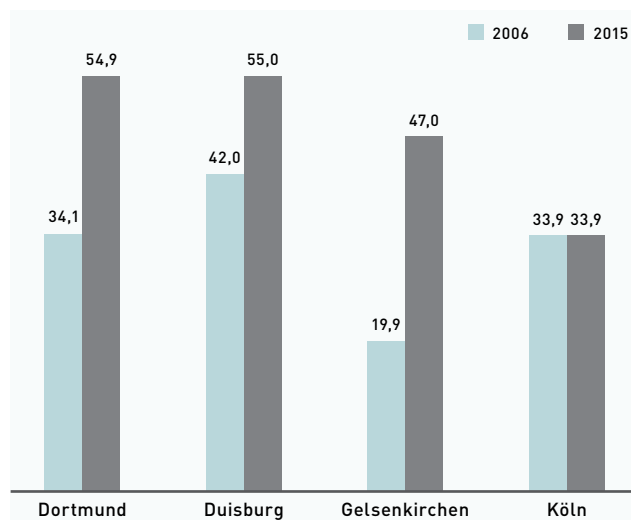


Quelle: Statistikstelle der Stadt Wuppertal

Um beurteilen zu können, ob die Ungleichheit zu- oder abgenommen hat, bedarf es einer statistischen Maßzahl zur Messung der Ungleichverteilung: Der Segregationsindex von Duncan und Duncan (1955) stellt das wohl gängigste Maß zur Messung residentieller Segregation dar. Er misst die Verteilung einer Bevölkerungsgruppe – hier der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner – im Vergleich zur restlichen Bevölkerung über alle Wohngebiete der Stadt und ermittelt dabei jenen Anteil der interessierenden Bevölkerungsgruppe, der umziehen müsste, um eine Gleichverteilung zu erreichen.

Für die AG „Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien“ des Deutschen Städtetages haben vier der sieben Modellkommunen Segregationsindices für die Gruppe der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner im Zeitverlauf von 2006 bis 2015 berechnet und einer Nutzung für diesen Bericht zugestimmt: Duisburg, Dortmund, Köln und Gelsenkirchen (vgl. Abb. 6). Die Höhe der Indexwerte ist aufgrund der jeweils unterschiedlichen kleinräumigen Gliederungen nicht miteinander vergleichbar. Vergleichbar ist jedoch die Entwicklung der Indexwerte im Zeitverlauf – und die weist für drei der vier betrachteten Modellkommunen auf eine deutliche Zunahme der Segregation hin: In Dortmund beispielsweise von 34,1 % im Jahr 2006 auf 54,9 % im Jahr 2015 und in Gelsenkirchen von 19,9 % im Jahr 2006 auf 47,0 % im Jahr 2015. Eine Ausnahme bildet die Stadt Köln, in der die Segregation seit 2006 zunächst leicht zugenommen hat, sich dann rückläufig entwickelte und 2015 wieder genau dem Ausgangsniveau von 2006 entspricht. Insgesamt deutet also einiges darauf hin, dass die Segregation der Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa mit steigenden Einwohnerzahlen in vielen Städten zunimmt.

**Abbildung 6: Entwicklung der Segregation der gemeldeten rumänischen und bulgarischen Einwohnerinnen und Einwohner in Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen und Köln, 2006 bis 2013 (Indexwerte)**



Quelle: Stadt Duisburg („DST-Synopse“), Stadt Dortmund, Stadt Gelsenkirchen, Stadt Köln

### 3.2 Bevölkerungsstruktur von bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern

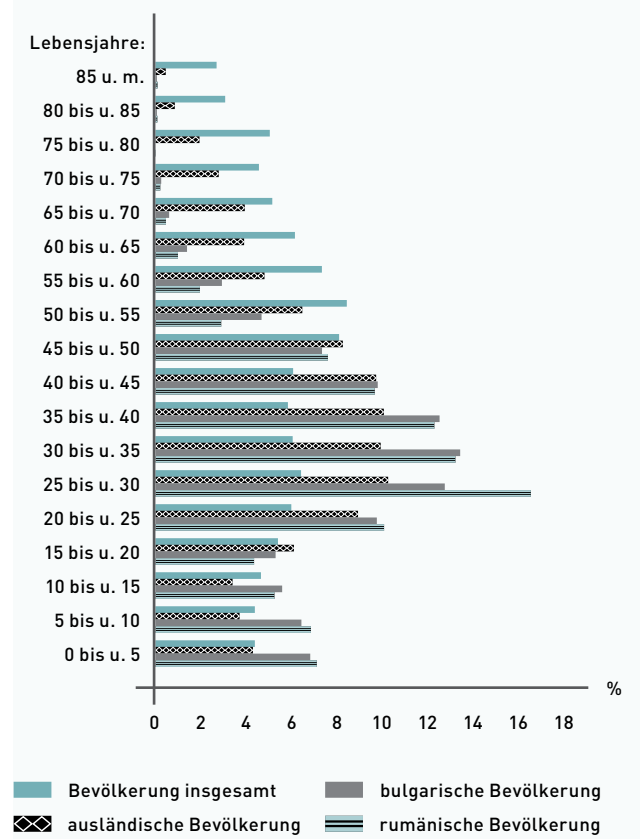
In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Bevölkerungsentwicklung der Personen mit bulgarischer oder rumänischer Staatsangehörigkeit untersucht. Im Folgenden sollen nun einige Eckdaten zur Bevölkerungsstruktur der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner dargestellt werden. Die Ausführungen beschränken sich dabei auf die Landesebene, eine Spezifikation für die Modellkommunen erfolgt an dieser Stelle nicht. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die für Nordrhein-Westfalen beschriebenen Muster auch die Bevölkerungsstrukturen vor Ort in den sieben Modellkommunen prägen.

- Ca. 90 % (exakt: 90,5 % bzw. 90,9 %) der ansässigen Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer leben seit weniger als 10 Jahren in Deutschland – bei den Ausländerinnen und Ausländern insgesamt beträgt der Anteil lediglich 41,0 %. Ungefähr zwei Drittel der Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer (61,6 % bzw. 69,4 %) halten sich seit weniger als 4 Jahren in Deutschland auf – bei den Ausländerinnen und Ausländern insgesamt gilt dies lediglich für 11,1 %.

- In der nordrhein-westfälischen Bevölkerung ist etwas mehr als die Hälfte weiblich (50,9 %), was u. a. mit der höheren Lebenserwartung von Frauen zusammenhängt. Von den bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern ist dagegen mehr als die Hälfte männlichen Geschlechts (53,2 % bzw. 56,3 %), was insbesondere darauf zurückzuführen sein dürfte, dass Männer häufiger zuwandern.
- Auch die Altersstruktur der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner unterscheidet sich recht deutlich vom Altersaufbau der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen insgesamt. Die älteren Jahrgänge mit 50 Lebensjahren und mehr sind deutlich unterrepräsentiert – im Vergleich zur Gesamtbevölkerung, aber auch im Vergleich zur ausländischen Bevölkerung insgesamt. Kinder und Jugendliche, aber vor allem die mittleren Altersgruppen von 20 bis unter 45 Jahren, sind unter den bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern dagegen stark überrepräsentiert (vgl. Abb. 7).
- Bei einer Betrachtung des Familienstandes der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner fallen insbesondere hohe Anteile lediger Menschen auf (55,7 % bzw. 57,0 %), die deutlich höher liegen als in der Bevölkerung insgesamt oder in der ausländischen Bevölkerung (39,3 % bzw. 40,9 %). Allerdings fehlen für die bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner auch zu erheblichen Teilen verwertbare Angaben zum Familienstand.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner sich dadurch auszeichnen, dass sie oft erst eine kurze Aufenthaltsdauer aufweisen, überdurchschnittlich häufig männlichen Geschlechts sind, zu überproportional großen Anteilen den jüngeren Altersjahrgängen angehören und häufig den Familienstand „ledig“ aufweisen.

**Abbildung 7: Altersstruktur der Bevölkerung insgesamt sowie der ausländischen, bulgarischen und rumänischen Bevölkerung in NRW, 2014**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnung und Darstellung G.I.B.

### 3.3 Teilhabe von bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern an Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten die Bevölkerungsentwicklung und -struktur der Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer betrachtet wurde, soll im Folgenden ihre Teilhabe an Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung in den Blick genommen werden. Dabei fällt insbesondere das vergleichsweise niedrige Niveau formaler Qualifikationen auf – sowohl unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wie auch unter den arbeitslosen Personen:

- Für mehr als die Hälfte (52,1 % bzw. 54,0 %) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer liegen keine verwertbaren Angaben zum Berufsabschluss vor. Die ebenfalls ausgewiesene Klassifikation der Berufe zeigt, dass das Anforderungs-

niveau der ausgeübten Tätigkeit in etwa der Hälfte der Fälle (52,6 % bzw. 46,5 %) dem niedrigsten Anforderungsniveau der „Helferinnen und Helfer“ entspricht. Dieser Anteil liegt sehr deutlich über dem Anteilswert für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt (15,4 %) wie auch über dem für die Ausländerinnen und Ausländer insgesamt berechneten Anteil (34,3 %).<sup>5</sup>

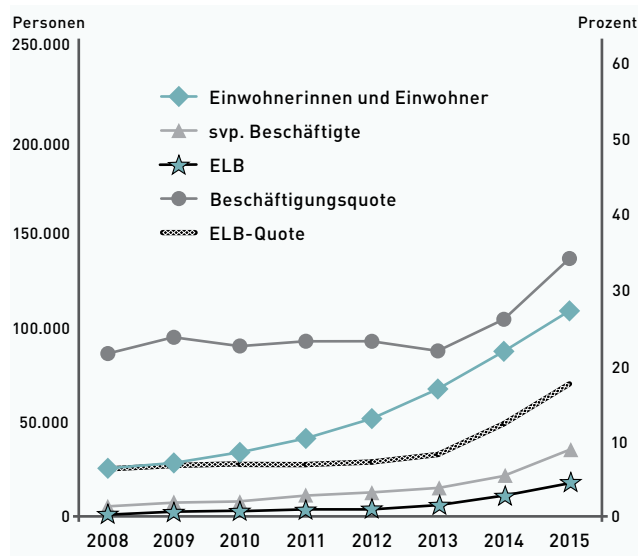
- Ein großer Teil der bulgarischen Arbeitslosen kann keinen Berufsabschluss vorweisen (89,5 %). Geringfügig besser stellt sich die Situation für die rumänischen Arbeitslosen dar (84,2 %). Beide Anteilswerte sind gegenüber den Ausländerinnen und Ausländern (80,0 %) und insbesondere gegenüber den Arbeitslosen insgesamt (57,8 %) erhöht.<sup>6</sup>

Zur Charakterisierung der Erwerbsintegration von Südosteuropäerinnen und Südosteuropäern werden im Folgenden verschiedene Kennzahlen berechnet:

- Zum einen wurde eine Beschäftigungsquote berechnet, bei der die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten<sup>7</sup> am Wohnort jeweils zum Stichtag 30.06. zur Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in Bezug gesetzt wurde. Demnach betrug 2015 die Beschäftigungsquote der Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer in Nordrhein-Westfalen 34,1 % (vgl. Abb. 9).
- Des Weiteren wurde eine ELB-Quote gebildet, die den Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) nach dem SGB II im Jahresdurchschnitt an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in % angibt. Ihr Wert lag in Nordrhein-Westfalen 2015 bei 17,5 % (vgl. Abb. 10).

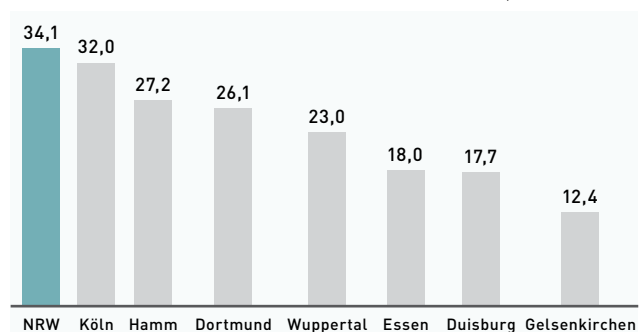
Betrachtet man die Entwicklung der entsprechenden Größen in einem längeren Zeitverlauf von 2008 bis 2015, so wird eine erhebliche Dynamik sichtbar. Wie bereits gesehen, ist die Einwohnerzahl in den vergangenen Jahren recht dynamisch angewachsen (vgl. Abb. 8). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und auch der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist insbesondere seit 2014, als die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeführt wurde, deutlich angestiegen, sodass die Quoten ab 2014 steil ansteigen. Dass dabei nicht nur die Beschäftigung, sondern auch der SGB II-Bezug angestiegen ist, dürfte insbesondere an einem Zuwachs der „Aufstockenden“ liegen, die z. B. einem Minijob nachgehen und ergänzende Leistungen beziehen.

**Abbildung 8: Entwicklung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und SGB II-Bezug der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner von 15 bis unter 65 Jahren in Nordrhein-Westfalen, 2008 bis 2015**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und IT.NRW, Berechnung und Darstellung G.I.B.

**Abbildung 9: Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigter Personen aus Bulgarien und Rumänien an den bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern von 15 bis unter 65 Jahren in Nordrhein-Westfalen und den sieben Modellkommunen, 2015**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und IT.NRW, Berechnung und Darstellung G.I.B.

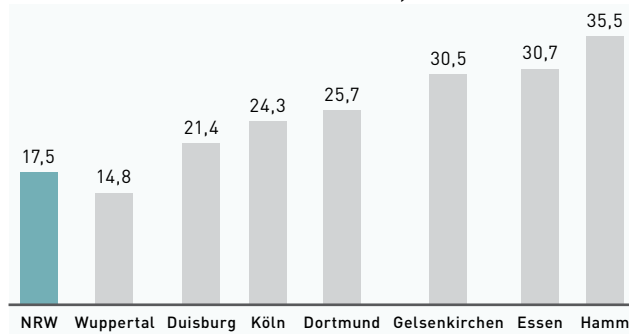
<sup>5</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017), Arbeitsmarkt in Zahlen: Beschäftigte, Arbeitslose und Personen in Bedarfsgemeinschaften (BG) nach Staatsangehörigkeit, Nordrhein-Westfalen sowie Kreise und kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf – Berichtsmonat Dezember 2015.

<sup>6</sup> Ebenda – Berichtsmonat Dezember 2015.

<sup>7</sup> Die ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind hier also nicht enthalten.

Betrachtet man die Quoten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung in den sieben Modellkommunen, so zeigen sich überall deutlich niedrigere Quoten als im Land insgesamt (34,1 %). Die Werte reichen von 32,0 % in Köln bis zu lediglich 12,4 % in Gelsenkirchen (vgl. Abb. 9).

**Abbildung 10: Anteil erwerbsfähiger leistungsberechtigter Personen aus Bulgarien und Rumänien an den bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern von 15 bis unter 65 Jahren in Nordrhein-Westfalen und den sieben Modellkommunen, 2015**

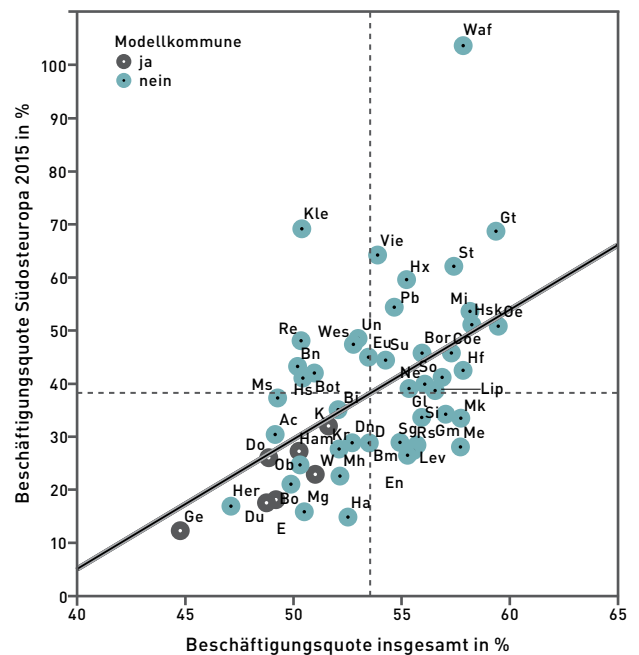


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und IT.NRW, Berechnung und Darstellung G.I.B.

Ein umgekehrtes Bild ergibt sich, wenn man auf die ELB-Quoten schaut (vgl. Abb. 10). In allen ausgewählten Modellkommunen – mit Ausnahme von Wuppertal – fallen die ELB-Quoten deutlich höher aus als im Land. Die höchsten Quoten mit über 30 % und ergeben sich in Gelsenkirchen, Essen und Hamm. Insgesamt zeigen beide Abbildungen, dass Kommunen mit Unterstützungsbedarf bei der Bewältigung des Zuzugs von Personen aus Südosteuropa für eine Förderung ausgewählt wurden.

Im Folgenden soll der Blick auf alle NRW-Kommunen erweitert werden. Sie sind in dem oben dargestellten Streudiagramm (vgl. Abb. 11) jeweils als Punkte eingetragen<sup>8</sup>. Auf der horizontalen Achse ist die Beschäftigungsquote über alle Einwohnerinnen und Einwohner eingetragen, sie liegt im Mittel bei 53,6 %, die Werte reichen von 44,8 % in Gelsenkirchen bis zu 59,5 % in Olpe. Olpe ist ein Landkreis mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt und vielen Beschäftigungsmöglichkeiten in einfachen Tätigkeiten. Auf der vertikalen Achse ist die Beschäftigungsquote der Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer eingetragen. Sie liegt im Mittel bei 38,2 %. Die Werte reichen von 12,4 % in Gelsenkirchen bis zu ca. 100 % in Warendorf. Insgesamt zeigt sich, je höher die Beschäftigungsquote insgesamt, desto höher tendenziell auch

**Abbildung 11: Beschäftigungsquote insgesamt und Beschäftigungsquote der Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer in den Kreisen und kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens, 2015**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und IT.NRW, Berechnung und Darstellung G.I.B.  
Hinweis: Für eine bessere Lesbarkeit ist die x-Achse hier verkürzt – d. h. beim Wert von 40 beginnend – dargestellt.  $R^2 = 0,258$

die Beschäftigungsquote der Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer – der Zusammenhang wird durch die Regressionsgerade veranschaulicht.

Die Kennzahl  $R^2$ , der Determinationskoeffizient, weist aus, dass 25,8 % der Varianz in der Beschäftigungsquote der Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer durch die lokale Beschäftigungsquote insgesamt erklärt werden können. Die schwarz dargestellten Modellkommunen finden sich in der Grafik alle unten links, d. h. die Beschäftigungsquote insgesamt ist gering und ebenso die der Personen aus Bulgarien und Rumänien.

Einen Ausreißer stellt der Kreis Warendorf dar. Er grenzt direkt an Gütersloh, wo mehrere große Fleischfabriken ansässig sind, die insbesondere viele Rumäninnen und Rumänen beschäftigen. In der Region sind z. T. rumänische

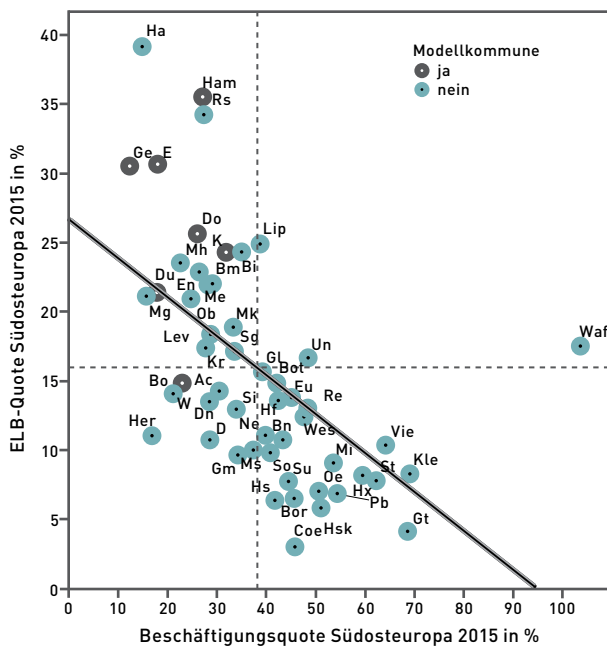
<sup>8</sup> Aus Platzgründen wurden zur Beschriftung die jeweils gängigen Auto-kennzeichen herangezogen.



Zeitarbeitsfirmen tätig, die gezielt Menschen in Rumänien anwerben und als Arbeitskräfte an die nordrhein-westfälische Fleischindustrie vermitteln. Die dort beschäftigten Rumäninnen und Rumänen finden in den umliegenden Gemeinden Wohnraum – zu einem beachtlichen Teil auch in Warendorf – und werden vielfach morgens durch werkeigene Busse zur Arbeit abgeholt. In der Vergangenheit wurden sie überwiegend über Werkverträge beschäftigt. Seit Kurzem gibt es eine Selbstverpflichtung der Fleischindustrie, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, und es werden in großem Umfang Werkverträge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt (Kunze 2015). Dies hat zu einem sprunghaften Anstieg der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer in Gütersloh und insbesondere in Warendorf geführt. Dass die berechnete Quote hier sogar leicht über 100 % liegt, ist darauf zurückzuführen, dass die Daten des Ausländerzentralregisters, die hier für die Bezugsgröße genutzt wurden, der realen Entwicklung stets ein wenig hinterherhinken.

Abbildung 12 stellt den Zusammenhang zwischen Beschäftigungsquote und ELB-Quote dar: Dort, wo die Beschäftigungsquote der Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer hoch ist – wie in Gütersloh (68,7 %) – ist die ELB-Quote gering (4,1 %). Und dort, wo die Beschäftigungsquote gering ist (27,2 %), ist die ELB-Quote hoch – wie in Hamm (35,5 %). Von den Kommunen, die nicht zu den sieben Modellkommunen gehören, fallen die Städte Hagen und Remscheid durch besonders ungünstige Wertekombinationen auf. Die Linie verdeutlicht den Zusammenhang. Der Anteil der durch die Beschäftigungsquote erklärten Varianz in der ELB-Quote beträgt dabei 31,7 %. Damit wird deutlich, dass die Chancen der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration und eine Unabhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen ganz wesentlich von den lokalen Arbeitsmarktbedingungen geprägt werden.

**Abbildung 12: Beschäftigungsquote Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer und ELB-Quote Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer in den Kreisen und kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens, 2015**



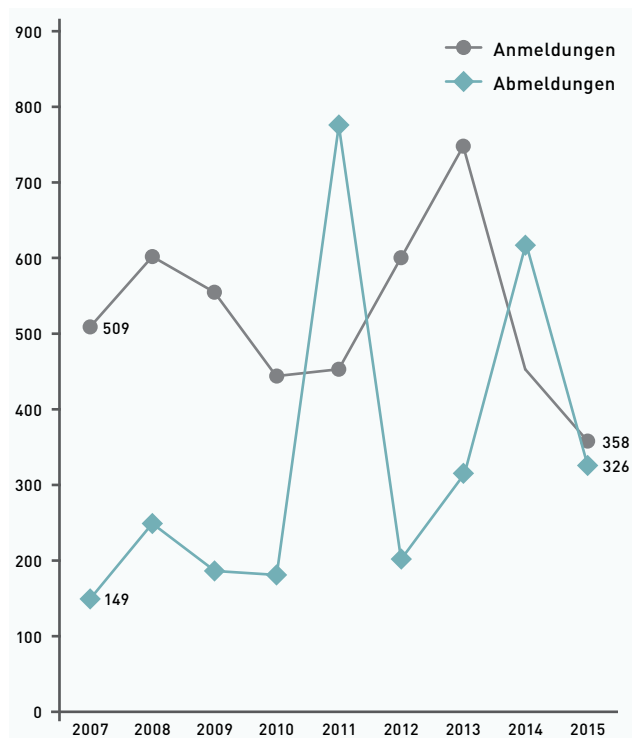
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und IT.NRW, Berechnung und Darstellung G.I.B.  
Hinweis: Für eine bessere Lesbarkeit ist die y-Achse hier verkürzt – d. h. beim Wert von 40 endend – dargestellt.  $R^2 = 0,317$

### Exemplarische Auswertung von Gewerbeanmeldungen und Gewerbeabmeldungen

Im Folgenden werden Daten einer Synopse des Deutschen Städtetages (DST-Synopse) für ausgewählte Modellkommunen zu Gewerbeanmeldungen und Gewerbeabmeldungen ausgewertet. Sie können Hinweise auf mögliche Fälle von Sozialleistungsmisbrauch liefern. Denn mit der Anmeldung eines Gewerbes kann zugleich ein Anspruch auf Kindergeld und – unter bestimmten Bedingungen – auch auf ergänzende SGB II-Leistungen erworben werden.

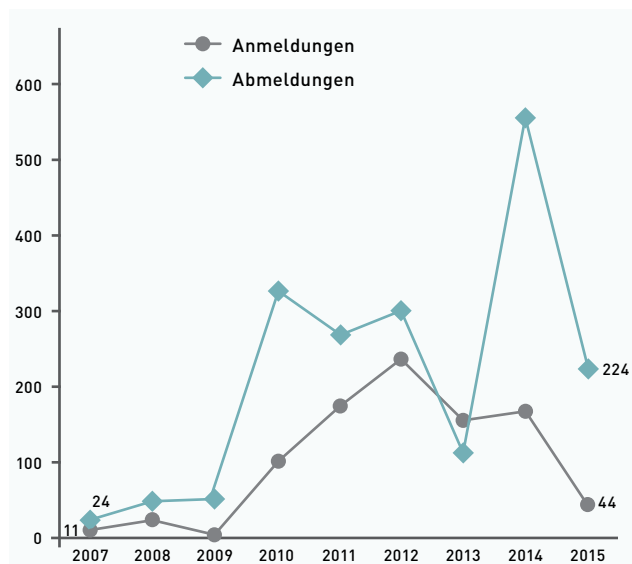
Im Jahr 2013, kurz vor Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit, gingen entsprechende Berichte durch die Presse (Öchsner 2013). Den Hintergrund bildete eine Sonderauswertung der BA, die einen merklichen Anstieg der Personen aus Bulgarien und Rumänien unter den Kindergeld- und SGB II-Beziehenden konstatierte –, allerdings auf einem insgesamt weiterhin sehr geringen Niveau. Der Deutsche Städtetag wies in einem Positionspapier auf die problematische Entwicklung in einzelnen Großstädten hin und forderte mehr Unterstützung für diese Kommunen.

**Abbildung 13: Gewerbeanmeldungen und Gewerbeabmeldungen durch Personen mit bulgarischer oder rumänischer Staatsangehörigkeit in Dortmund, 2007 bis 2015**



Quelle: Stadt Duisburg („DST-Synopse“), Stadt Dortmund

**Abbildung 14: Gewerbeanmeldungen und Gewerbeabmeldungen durch Personen mit bulgarischer oder rumänischer Staatsangehörigkeit in Gelsenkirchen, 2007 bis 2015**



Quelle: Stadt Duisburg („DST-Synopse“), Stadt Gelsenkirchen

Ein Blick auf die Zahlen der Gewerbeanmeldungen und Gewerbeabmeldungen von Dortmund (vgl. Abb. 13) und Gelsenkirchen (vgl. Abb. 14) für die Jahre 2007 bis 2015 zeigt: Befürchtungen, dass mit Eintritt der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit die Armutszuwanderung und damit das Phänomen von „scheinselbstständigen“ Personen aus Bulgarien und Rumänien zunehme, haben sich nicht bestätigt. Seit den Jahren 2012 bzw. 2013 sind die Anmeldungen zurückgegangen und es wurden insbesondere im Jahr 2014 viele Betriebe abgemeldet.

Seit Eintritt der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit 2014 sind in den betrachteten Kommunen also Rückgänge der Anmeldungen und eine deutliche Zunahme der Abmeldungen von Gewerben zu erkennen. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass ehemals Selbstständige seit Einführung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit verstärkt in abhängige Beschäftigungsverhältnisse gewechselt sind.

### 3.4 Zwischenfazit

Bereits seit Mitte der „Nuller“ Jahre ist die Zahl der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner in Nordrhein-Westfalen kontinuierlich angestiegen. Die sieben Modellkommunen sind von solchen Zuwächsen in besonderer Weise betroffen. Dementsprechend finden sich dort in der Regel auch erhöhte Anteile der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner an der Bevölkerung. Es deutet einiges darauf hin, dass in diesem Zuge auch die Segregation der Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa zunimmt, wenngleich sich die Befunde hierzu nicht ganz einheitlich darstellen.

Mit Blick auf die Struktur der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung fällt auf, dass viele Einwohnerinnen und Einwohner erst in den letzten Jahren zugewandert sind und somit eine vergleichsweise kurze Aufenthaltsdauer aufweisen. Zudem sind die jüngeren Altersjahrgänge in der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung deutlich über-, ältere Jahrgänge dagegen unterrepräsentiert. Mehr als die Hälfte der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner ist männlichen Geschlechts, zudem fallen sie durch relativ hohe Anteile lediger Menschen auf.

Im Hinblick auf die Integration der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner in den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme fällt insbesondere das

vergleichsweise niedrige Niveau formaler Qualifikationen auf – sowohl unter den sozialversicherungspflichtig beschäftigten wie auch unter den arbeitslosen Personen. Seit dem Beginn der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2014 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten und auch der erwerbsfähigen SGB II-leistungsbeziehenden Südosteuropäerinnen und Südosteuropäer deutlich angestiegen – stärker noch als das Bevölkerungswachstum, sodass die Beschäftigungsquote und die Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten deutlich zugenommen haben.

Die sieben Modellkommunen fallen dabei im Vergleich mit den Landeswerten allerdings in der Regel durch besonders niedrige Beschäftigungsquoten und erhöhte Quoten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II auf. Ein Blick auf die Zahlen der Gewerbeanmeldungen und Gewerbeabmeldungen in einzelnen Modellkommunen zeigt, dass sich die Befürchtungen, mit Eintritt der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit nehme die Armutszuwanderung und damit das Phänomen von „Scheinselbstständigen“ aus Bulgarien und Rumänien zu, nicht bestätigt haben. Auch die Entwicklung der angemeldeten Gewerbe weist auf einen Wechsel von Selbstständigen in abhängige Beschäftigungsverhältnisse hin.

## 4. Wahrnehmung von Angeboten der Pilotprojekte

Dieser Abschnitt befasst sich mit Monitoringdaten, die quartalsweise von den Kommunen an die G.I.B. gemeldet wurden. Erfasst wurden Daten zu den Oberthemen Veranstaltungen, Kontaktaufnahmen und Aktivierungen, denen jeweils Angaben in detaillierteren Unterkategorien zugrunde liegen. Die G.I.B. hat die gemeldeten Daten der einzelnen Kommunen zusammengeführt und ausgewertet, sodass die Kommunen punktuelle Vergleiche zwischen den eigenen Daten und aggregierten Daten aller Kommunen ziehen und somit ihre Arbeit reflektieren konnten. In den nachfolgenden Auswertungen werden jeweils zwei Zeitpunkte miteinander verglichen, nämlich das erste vollständig erfasste Quartal (drittes Quartal 2014) zu Beginn der Projektlaufzeit sowie das letzte Quartal des Untersuchungszeitraums (viertes Quartal 2015).<sup>9</sup>

Abschnitt 4.1 geht zunächst auf Veranstaltungen ein, die im Rahmen der Pilotprojekte durchgeführt wurden, um Personen der Zielgruppe zu erreichen und über unterschiedliche Themen zu informieren.

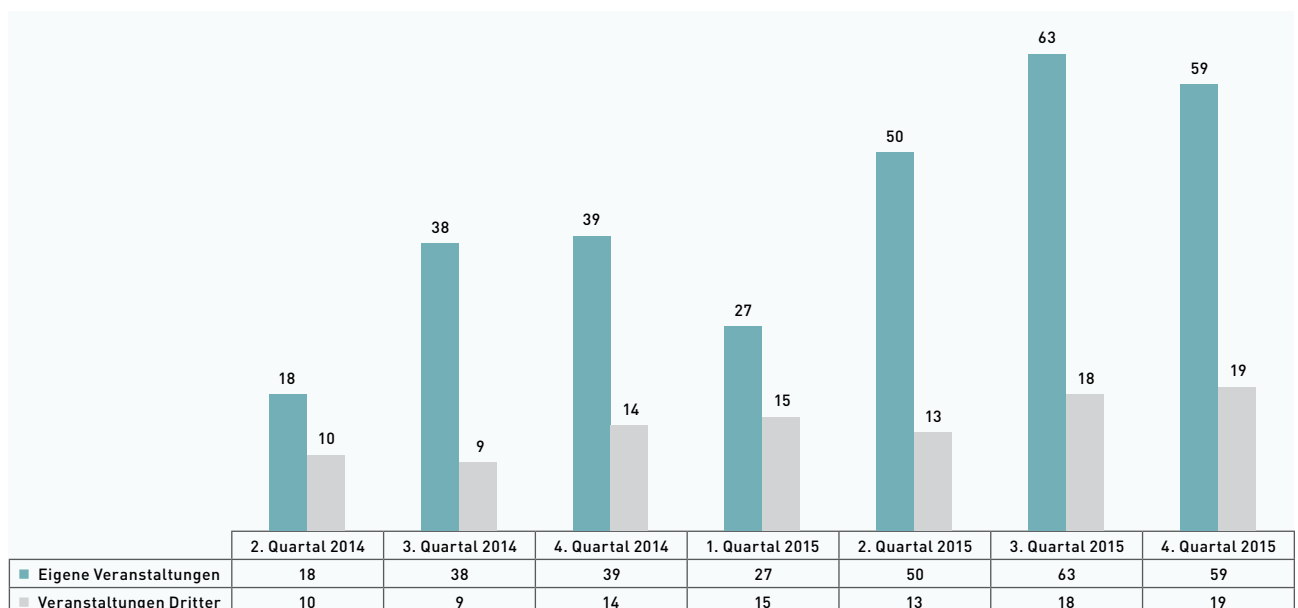
Abschnitt 4.2 befasst sich mit Beratungsaktivitäten und Merkmalen zugewanderter Personen, die umfassende Beratungen in Anspruch nahmen. Abschnitt 4.3 gibt einen differenzierten Überblick über die Merkmale zugewanderter Personen aus Bulgarien und Rumänien, die im Rahmen der

Pilotprojekte aktiviert werden konnten, auch hinsichtlich ihrer Teilnahme an Kompetenzfeststellungsverfahren, an Alphabetisierungs- bzw. Sprachkursen oder an Qualifizierungen. Abschließend fasst Abschnitt 4.4 die zentralen Erkenntnisse zusammen.

### 4.1 Durchgeführte Veranstaltungen

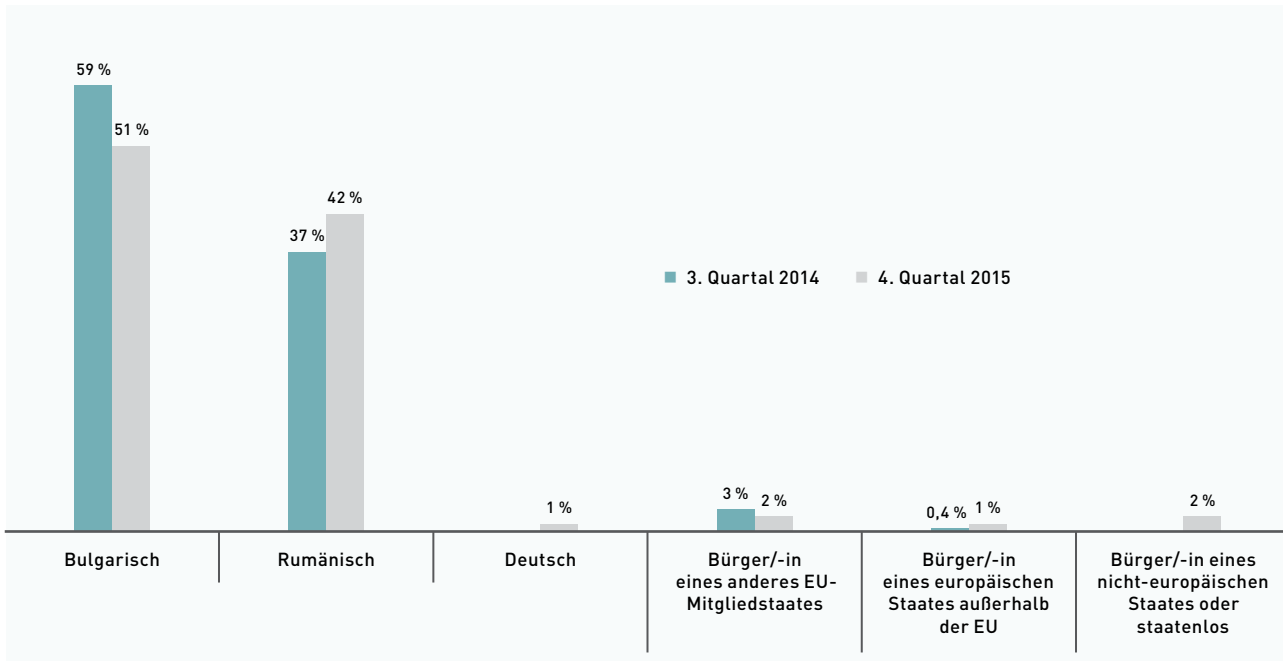
Abbildung 15 zeigt die Summe aller von den Pilotkommunen gemeldeten, durchgeführten Veranstaltungen, differenziert nach eigenen Veranstaltungen und Veranstaltungen Dritter, im Zeitraum vom zweiten Quartal 2014 bis zum vierten Quartal 2015. In Bezug auf alle Veranstaltungen ist erkennbar, dass die Anzahl der durchgeführten Veranstaltungen ab dem zweiten Quartal 2015 deutlich angestiegen ist. Waren es im zweiten Quartal 2014 noch 18 eigene Veranstaltungen, fanden im dritten Quartal 2015 63 eigene Veranstaltungen statt. Die Anzahl der Veranstaltungen Dritter stieg im selben Zeitraum ebenfalls an, wenngleich auf geringerem Niveau. Zu Beginn des Projektzeitraumes wurden, den Meldungen der Kommunen zufolge, in allen Pilotkommunen zusammen insgesamt zehn Veranstaltungen Dritter im Rahmen der Projekte durchgeführt. Im vierten Quartal 2015 waren es 19 Veranstaltungen.

Abbildung 15: Anzahl der Veranstaltungen im Zeitverlauf, 2. Quartal 2014 bis 4. Quartal 2015



Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, Auswertung und Darstellung G.I.B.

Abbildung 16: Umfassende Beratungen nach Staatsangehörigkeit der Ratsuchenden, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015



Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Beratungen differenziert nach Merkmalen der Ratsuchenden, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Beratungen: 3. Quartal 2014 = 5.258, 4. Quartal 2015 = 6.859

Neben der Zahl der Veranstaltungen stieg auch die Zahl der darüber erreichten Personen. Die von den Kommunen zur Verfügung gestellten Monitoringdaten zeigen, dass im zweiten Quartal 2014 über eigene Veranstaltungen 491 Personen erreicht wurden, über Veranstaltungen Dritter waren es 243 Personen. Ab dem zweiten Quartal 2015 steigen diese Zahlen deutlich an, sodass zum Ende des Untersuchungszeitraums 820 zugewanderte Personen über eigene Veranstaltungen erreicht wurden und 516 Personen über Veranstaltungen Dritter.

## 4.2 Beratungen

In diesem Abschnitt wird die Zahl der durchgeführten umfassenden Beratungen ausgewiesen. Zu beachten ist, dass Beratungsfälle gezählt wurden, nicht die beratenen Personen. Dementsprechend gehen Personen, die mehrfach beraten wurden, mit mehreren Fällen in die Zählung ein. Aus den Monitoringdaten geht nicht hervor, wie viele Beratungen pro Person stattgefunden haben. Die Angaben werden differenziert nach den Merkmalen der Ratsuchenden dargestellt.

Abbildung 16 zeigt, dass sowohl zu Beginn als auch zum Ende des Projektzeitraums der überwiegende Teil der Beratenen die bulgarische Staatsangehörigkeit besaß. Im dritten Quartal 2014 waren dies, den Meldungen der Kommunen zufolge, 59 %, im vierten Quartal 2015 ist der Anteil bulgarischer Ratsuchender auf 51 % aller Ratsuchenden gesunken. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil an Ratsuchenden aus Rumänien von 37 % auf 42 % an.

<sup>9</sup> Das Erfassen der Monitoringdaten hat im 2. Quartal 2014 begonnen, jedoch sind die Daten dieses Quartals zum Teil unvollständig, sodass für den ersten Vergleichszeitpunkt Angaben aus dem 3. Quartal 2014 ausgewählt und den Daten für das 4. Quartal 2015 gegenübergestellt wurden.

Personen weiterer Nationalitäten wurden kaum bis gar nicht im Rahmen von umfassenden Beratungen erfasst. Zum Projektbeginn betrug der Anteil an Bürgerinnen und Bürgern

eines anderen EU-Mitgliedstaates 3 %. Bürgerinnen und Bürger eines europäischen Staates außerhalb der EU machten einen Anteil von 0,4 % an den Beratungsfällen umfassender Beratungen aus. Zum Ende der Projektlaufzeit waren auch deutsche Staatsangehörige, Bürgerinnen und Bürger eines nicht europäischen Staates oder staatenlose Personen in der Beratung, die gemeinsam mit den zuvor genannten Personengruppen jedoch lediglich einen Anteil von 4 % aller Ratsuchenden ausmachten.

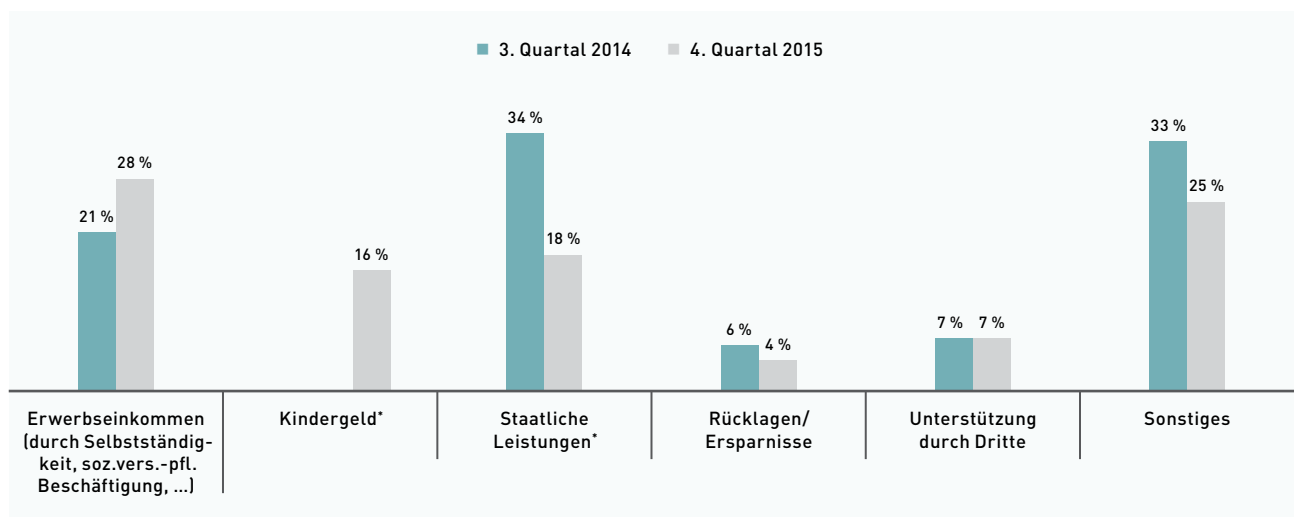
Abbildung 17 stellt die im Rahmen umfassender Beratungen beratenen Personen nach dem wichtigsten Beitrag zur Sicherstellung ihres Lebensunterhalts differenziert dar. Während zu Projektbeginn staatliche Leistungen mit einem Anteil von 34 % sowie nicht näher benannte sonstige Beiträge mit 33 % den höchsten Stellenwert hinsichtlich der Existenzsicherung hatten und ein Erwerbseinkommen mit 21 % lediglich an dritter Stelle stand, hat sich die Situation zum Ende der Projektlaufzeit deutlich verändert.

Anhand der Meldungen der Kommunen ist erkennbar, dass zum vierten Quartal 2015 das Erwerbseinkommen mit einem Anteil von 28 % den wichtigsten Beitrag zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes darstellt, gefolgt von sonstigen Beiträgen (25 %). Der Anteil staatlicher Leistungen hat sich

in Bezug auf die Existenzsicherung Ende 2015 beinahe halbiert und beträgt 18 %. Zu beachten ist jedoch, dass das Kindergeld einen Anteil von 16 % ausmacht. Dieses Merkmal wurde erst im Verlauf des Projektzeitraums in das Monitoring aufgenommen und zum Projektbeginn noch nicht erfasst. Summiert man den Anteil staatlicher Leistungen und den Anteil des Kindergeldes, so ist an dieser Stelle letztlich von einem nahezu gleich bleibenden Niveau staatlicher Unterstützung im Vergleich zum Projektbeginn auszugehen.

In der nachfolgenden Abbildung 18 werden die Lebensbereiche mit dem größten Problem der beratenen Personen dargestellt. Der Vergleich zwischen den unterschiedlichen Zeitpunkten zu Beginn und zum Ende der Projektlaufzeit zeigt keine Veränderungen in der Verteilung, lediglich geringe Schwankungen in den Anteilswerten sind erkennbar. So stellt sowohl zu Beginn als auch zum Ende der Pilotprojekte der Bereich Arbeit (33 % bzw. 35 %) das größte Problem im Leben der beratenen zugewanderten Personen aus Bulgarien und Rumänien dar, gefolgt von Sprache (28 % bzw. 24 %) und Wohnen (17 % bzw. 19 %). Die Bereiche Gesundheit, Familie und Aufenthaltsstatus gelten zu beiden Vergleichszeiträumen für jeweils weniger als 10 % der beratenen Personen als problematischste Lebensbereiche.

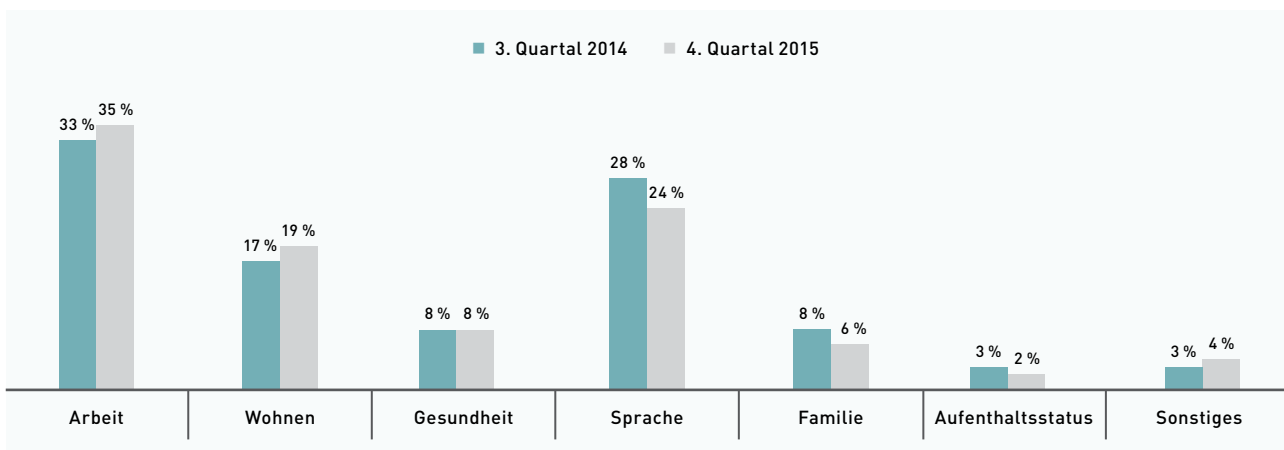
**Abbildung 17: Umfassende Beratungen nach dem wichtigsten Beitrag zur Sicherstellung des Lebensunterhalts der Ratsuchenden, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015**



Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Beratungen differenziert nach Merkmalen der Ratsuchenden, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Beratungen: 3. Quartal 2014 = 5.258, 4. Quartal 2015 = 6.859

\* Das Merkmal „Kindergeld“ wurde im 3. Quartal 2014 noch nicht im Rahmen des Monitorings gesondert erfasst, sondern ist in der Kategorie „Staatliche Leistungen“ enthalten.

Abbildung 18: Umfassende Beratungen nach dem Lebensbereich mit dem größten Problem der Ratsuchenden, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015

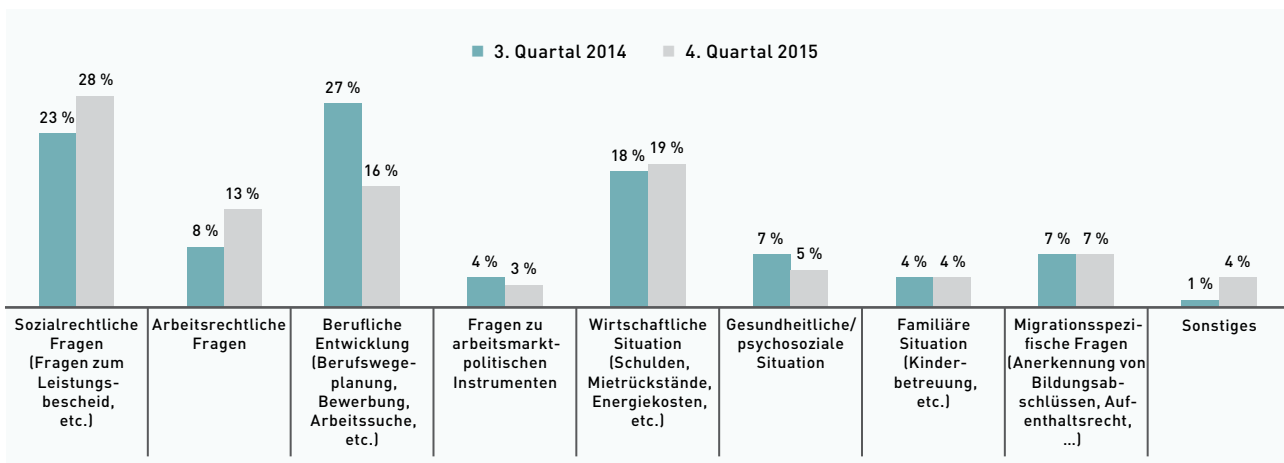


Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Beratungen differenziert nach Merkmalen der Ratsuchenden, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Beratungen: 3. Quartal 2014 = 5.258, 4. Quartal 2015 = 6.859

Die zentralen Inhalte umfassender Beratungen werden anhand von Abbildung 19 veranschaulicht. Zu Beginn der Projektlaufzeit stellte, den Angaben der Kommunen entsprechend, mit 27 % das Thema berufliche Entwicklung am häufigsten den zentralen Beratungsinhalt dar, gefolgt von sozialrechtlichen Fragen (23 %) und der wirtschaftlichen Situation (18 %), dazu zählen Schulden, Energiekosten und weitere Aspekte. Außerdem waren arbeitsrechtliche Fragen (8 %), die gesundheitliche/psychosoziale Situation (7 %) sowie migrationsspezifische Fragen (7 %) in jeweils etwas weniger als einem Zehntel der Fälle das zentrale Beratungsthema.

Zum Ende der Projektlaufzeit sank der Anteil an Beratungen hinsichtlich der beruflichen Entwicklung auf 16 %, während sozialrechtliche Fragen (28 %) und die wirtschaftliche Situation (19 %) anteilig etwas häufiger thematisiert wurden. Auffällig ist an dieser Stelle der starke Rückgang an Beratungen zur beruflichen Entwicklung um 11 Prozentpunkte, der sich zwischen dem dritten Quartal 2014 und dem vierten Quartal 2015 vollzog, während im gleichen Zeitraum sowohl Beratungen zu sozialrechtlichen Fragen als auch zu arbeitsrechtlichen Fragen um jeweils 5 Prozentpunkte deutlich zunahmen.

Abbildung 19: Umfassende Beratungen nach dem zentralen Inhalt der Beratung, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015

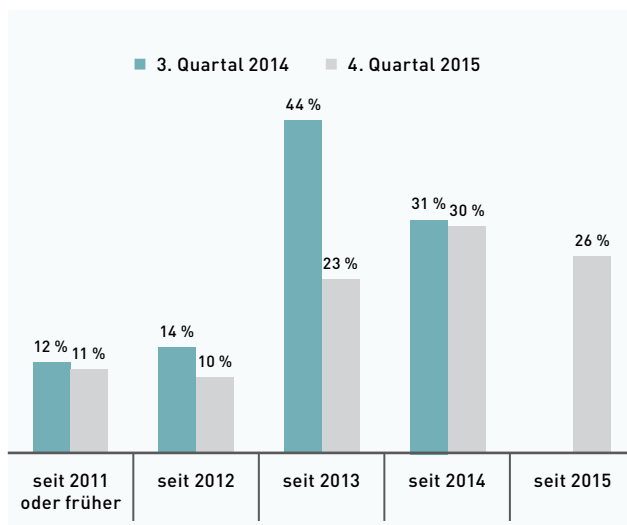


Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Beratungen differenziert nach Merkmalen der Ratsuchenden, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Beratungen: 3. Quartal 2014 = 5.258, 4. Quartal 2015 = 6.859

Abbildung 20 zeigt, seit wann die Personen, die eine umfassende Beratung in Anspruch genommen haben, bereits in Deutschland leben, während Abbildung 21 darstellt, wie lange sie sich bereits in ihrer jeweiligen Stadt aufhalten. Anhand von beiden Vergleichszeitpunkten ist zu erkennen, dass der überwiegende Anteil der ratsuchenden Personen aus Bulgarien und Rumänien innerhalb der ersten zwei Jahre, die sie sich in Deutschland aufhielten, die Beratung aufsuchte. Liegt bereits eine längere Aufenthaltsdauer in Deutschland vor, so zeigen die Monitoringdaten, dass anteilig weniger Personen die Beratung in Anspruch nahmen.

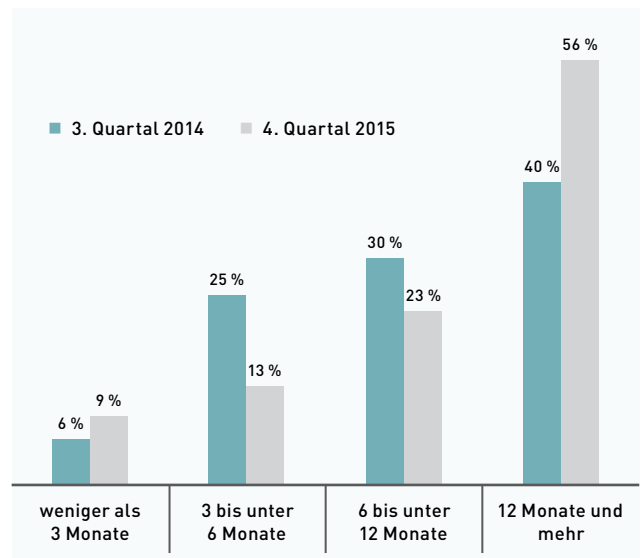
Die Aufenthaltsdauer in der jeweiligen Stadt wurde kleinschrittiger erfasst. Hier wird anhand der Auswertungen erkennbar, dass die zugewanderten Personen innerhalb der ersten zwölf Monate mit zunehmender Aufenthaltsdauer die Beratung in Anspruch nehmen. Während die Anteile bei einem Aufenthalt von weniger als drei Monaten unter 10 % liegen, nehmen diese mit zunehmender Aufenthaltsdauer sukzessive zu. 40 % bzw. 56 % der Ratsuchenden befanden sich bereits zwölf Monate oder länger in ihrer jeweiligen Stadt.

**Abbildung 20: Umfassende Beratungen nach der Aufenthaltsdauer der Ratsuchenden in Deutschland, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015**



Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Beratungen differenziert nach Merkmalen der Ratsuchenden, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Beratungen: 3. Quartal 2014 = 5.258, 4. Quartal 2015 = 6.859

**Abbildung 21: Umfassende Beratungen nach der Aufenthaltsdauer der Ratsuchenden in der jeweiligen Stadt, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015**



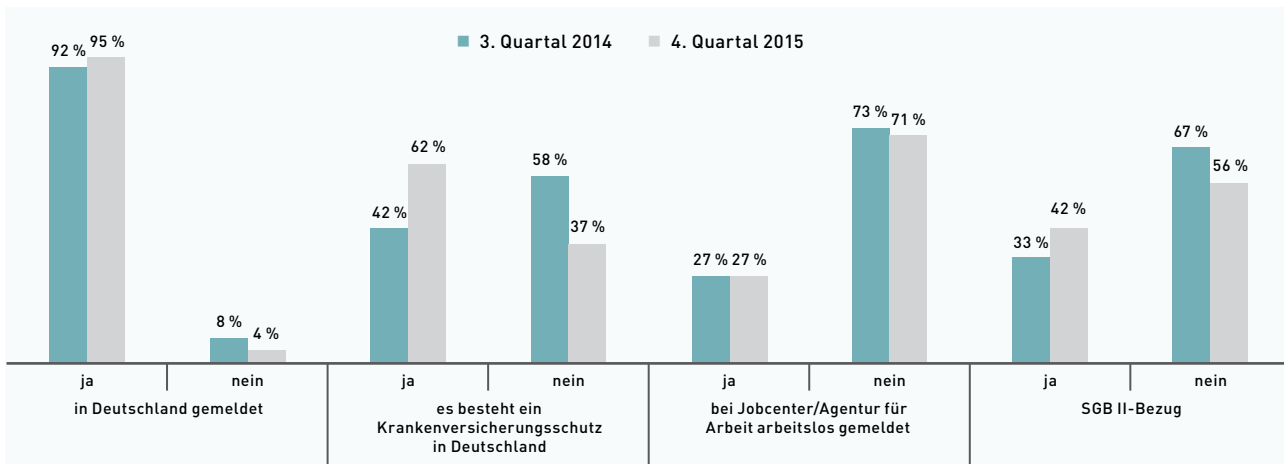
Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Beratungen differenziert nach Merkmalen der Ratsuchenden, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Beratungen: 3. Quartal 2014 = 5.258, 4. Quartal 2015 = 6.859

Abbildung 22 weist unterschiedliche Merkmale der beratenen Personen im Vergleich zwischen Projektbeginn und -ende aus. Mit über 90 % ist der überwiegende Teil der ratsuchenden Personen aus Bulgarien und Rumänien zu beiden Zeitpunkten bereits in Deutschland gemeldet gewesen, wie die Meldungen der Kommunen erkennen lassen. Dieser Anteil erhöhte sich zum Ende des Projektzeitraumes um drei Prozentpunkte von 92 % auf 95 %. Für weniger als die Hälfte der beratenen Personen (42 %) bestand zu Projektbeginn ein Krankenversicherungsschutz. Im vierten Quartal 2015 ist ein deutlich höherer Anteil von 62 % feststellbar.

In Bezug auf die Meldung über Arbeitslosigkeit beim Jobcenter bzw. bei der Agentur für Arbeit sind keine Unterschiede zwischen beiden Vergleichszeitpunkten erkennbar. Nahezu drei Viertel der Ratsuchenden sind nicht bei den genannten Institutionen arbeitslos gemeldet. Zum Projektbeginn befanden sich, den Angaben der Pilotkommunen zufolge, 33 % der ratsuchenden Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien im SGB II-Bezug. Zum Ende der Projektlaufzeit im vierten Quartal 2015 lag dieser Anteil bei 42 % und somit etwas höher.



Abbildung 22: Umfassende Beratungen nach diversen Merkmalen der Ratsuchenden, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015



Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Beratungen differenziert nach Merkmalen der Ratsuchenden, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Beratungen: 3. Quartal 2014 = 5.258, 4. Quartal 2015 = 6.859

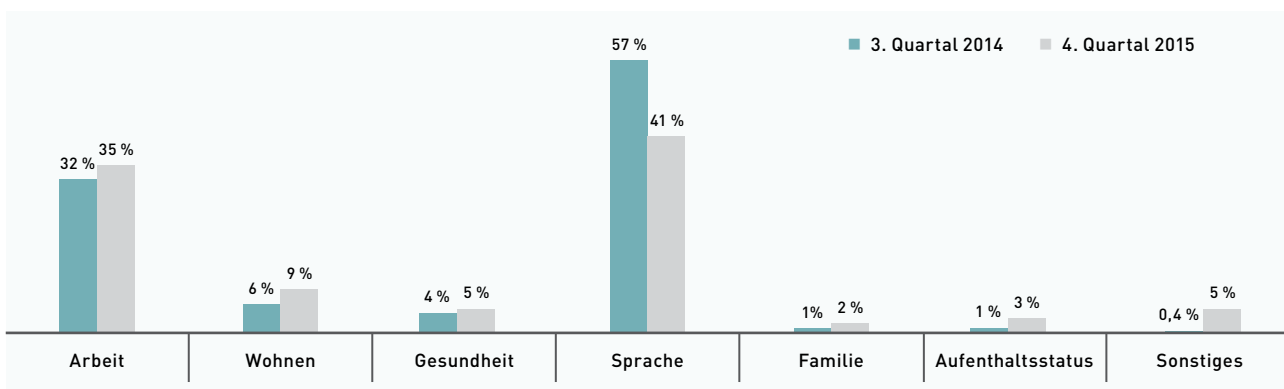
### 4.3 Aktivierungen

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen die Zahl der Aktivierungen differenziert nach Merkmalen der aktivierten Personen. An dieser Stelle soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass den Meldungen der Kommunen keine Zählung der aktivierten Personen zugrunde liegt, sondern eine Zählung der Fälle. Wurden Personen mehrfach aktiviert, so gehen diese entsprechend als mehrere Fälle in das Monitoring ein. Die Bezeichnung „Aktivierung“ stellt eine Sammelkategorie dar. Zu diesen Aktivierungen

zählen die Teilnahme an Kompetenzfeststellungsverfahren, an Alphabetisierungs- bzw. Sprachkursen sowie an Qualifizierungsmaßnahmen.

Abbildung 23 sind die Lebensbereiche der aktivierten Personen zu entnehmen, die für sie das größte Problem darstellen. Sowohl zu Projektbeginn als auch zum Ende der Projektlaufzeit stellt der Bereich Sprache den größten Problembereich der aktivierten Zuwanderinnen und Zuwanderer dar, wenngleich der Anteil im vierten Quartal 2015 (41 %) deutlich geringer ausfällt als im dritten Quar-

Abbildung 23: Aktivierungen nach dem Lebensbereich mit dem größten Problem der aktivierten Personen, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015



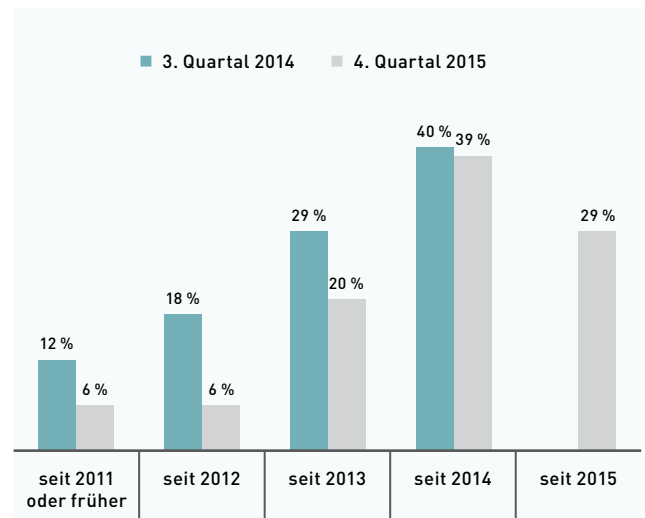
Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Aktivierungen differenziert nach Merkmalen der aktivierten Personen, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Aktivierungen: 3. Quartal 2014 = 714, 4. Quartal 2015 = 815

tal 2014 (57 %). Zu beiden Zeitpunkten befindet sich, den Meldungen der Kommunen entsprechend, der Bereich Arbeit auf einem ähnlichen Niveau in Bezug auf die Hauptprobleme der zugewanderten Menschen, die aktiviert werden konnten (32 % bzw. 35 %). Die Bereiche Wohnen, Gesundheit, Familie und der Aufenthaltsstatus stellen deutlich seltener die größten Problembereiche dar, sodass daraus zu schließen ist, dass diese grundlegenden Aspekte bereits geregelt sind, bevor es zur Aktivierung der Personen kommt.

Anhand von Abbildung 24 und Abbildung 25 ist abzulesen, wie lange die zugewanderten Personen, die im Rahmen der Pilotprojekte aktiviert werden konnten, bereits in Deutschland bzw. in ihrer jeweiligen Stadt leben. Dabei zeichnet sich ein ähnliches Bild ab wie bereits in Bezug auf beratene Personen: Der überwiegende Anteil an Personen wird innerhalb der ersten zwei Jahre in Deutschland aktiviert. Zu erkennen ist außerdem, dass sowohl zu Beginn als auch zum Ende der Projektlaufzeit überwiegend Personen aktiviert wurden, die seit dem Jahr 2014 in Deutschland leben (40 % bzw. 39 %). Aber auch im Jahr 2013 zugewanderte Personen der Zielgruppe machen einen nennenswerten Anteil an den aktivierten Personen aus (29 % bzw. 20 %). Im vierten Quartal 2015 wurden zudem zu 29 % Personen aktiviert, die erst im Jahr 2015 nach Deutschland kamen.

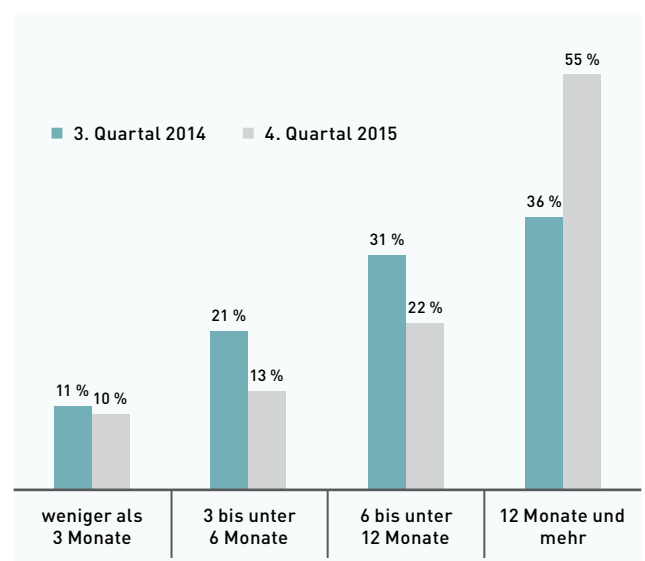
In Bezug auf die Aufenthaltsdauer in der jeweiligen Stadt ist erkennbar, dass Aktivierungen mit zunehmender Dauer innerhalb des ersten Jahres sukzessive zunehmen. Dem entsprechend werden anteilig die meisten Personen nach zwölf Monaten oder längerem Aufenthalt in der jeweiligen Stadt aktiviert. So lag der Anteil an aktivierten Personen mit einer Aufenthaltsdauer von 12 Monaten und mehr in der jeweiligen Stadt im dritten Quartal 2014 bei 36 %, im vierten Quartal 2015 bei 55 %. Allerdings ist den Monitoringangaben nicht zu entnehmen, wie groß die Spannweite der Kategorie „12 Monate und mehr“ tatsächlich ist. Auffällig ist außerdem, dass diejenigen Personen, die weniger als 12 Monate in ihrer jeweiligen Stadt leben, zum Ende der Projektlaufzeit anteilig seltener aktiviert wurden als noch zu Beginn. So wurden beispielsweise im dritten Quartal 2014 zu 21 % Personen aktiviert, die zwischen 3 und weniger als 6 Monaten in der jeweiligen Stadt lebten. Im vierten Quartal 2015 lag der Anteil dagegen bei 13 %.

**Abbildung 24: Aktivierungen nach der Aufenthaltsdauer der aktivierten Personen in Deutschland, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015**



Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Aktivierungen differenziert nach Merkmalen der aktivierten Personen, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Aktivierungen: 3. Quartal 2014 = 714, 4. Quartal 2015 = 815

**Abbildung 25: Aktivierungen nach der Aufenthaltsdauer der aktivierten Personen in der jeweiligen Stadt, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015**



Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Aktivierungen differenziert nach Merkmalen der aktivierten Personen, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Aktivierungen: 3. Quartal 2014 = 714, 4. Quartal 2015 = 815

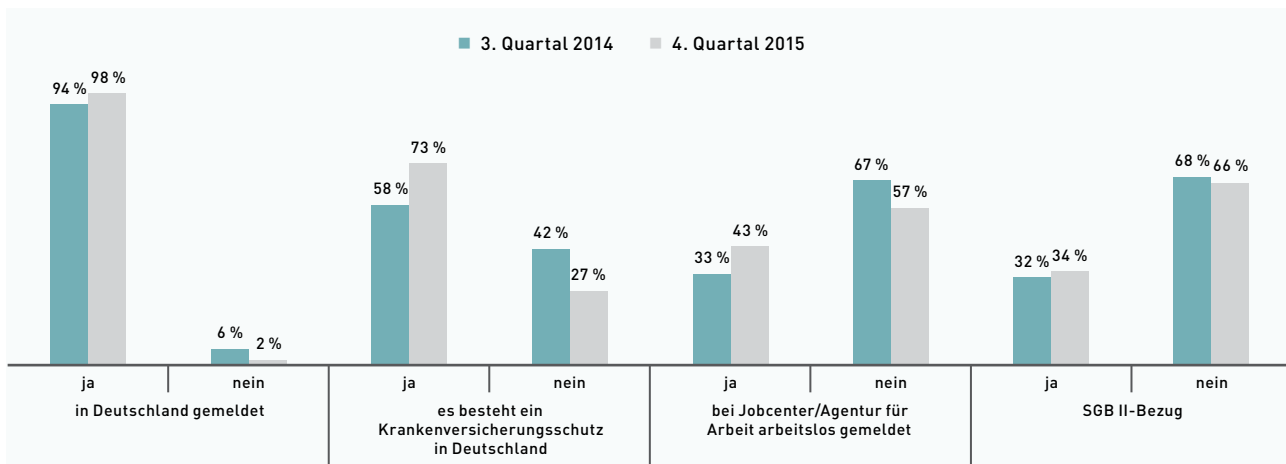
Abbildung 26 zeigt unterschiedliche Merkmale der aktivierten Personen auf. Ihr ist zu entnehmen, dass sowohl im Erfassungszeitraum des dritten Quartals 2014 als auch im vierten Quartal 2015 mehr als 90 % der aktivierten Menschen aus Bulgarien und Rumänien in Deutschland gemeldet waren, wobei der Anteil zum Ende der Projektlaufzeit noch etwas höher liegt als zu Beginn, wie die Kommunen meldeten.

Auch in Bezug auf einen bestehenden Krankenversicherungsschutz ist im vierten Quartal 2015 mit 73 % ein höherer Anteil abzulesen als im dritten Quartal 2014 mit 58 %. Nichtsdestotrotz ist zu verzeichnen, dass zu beiden Zeitpunkten mehr als die Hälfte bzw. knapp drei Viertel der aktivierten Menschen eine Krankenversicherung vorzuweisen hatten. Zu Beginn der Projektlaufzeit war etwa ein Drittel (33 %) Stadt oder in Deutschland zu bleiben, und 7 % planten einen Aufenthalt von bis zu einem Jahr. Dieser Anteil war zum Ende der Projektlaufzeit mit 2 % deutlich gesunken. Ebenfalls sahen lediglich 2 % einen Aufenthalt von zwei Jahren vor, wohingegen 96 % der in den Pilotprojekten aktivierten Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien im vierten Quartal 2015 mehr als zwei Jahre in der jeweiligen Stadt oder in Deutschland bleiben wollten.

Der Hauptgrund des Aufenthalts weist nur geringe Unterschiede zwischen beiden Vergleichszeiträumen auf, wie aus den Angaben der Kommunen abzuleiten ist (vgl. Abb. 27). Während für den deutlich überwiegenden Teil der aktivierten Personen Arbeit den Hauptgrund des Aufenthalts darstellt (86 %), sind weitere Gründe, wie die

der Hauptgrund des Aufenthalts weist nur geringe Unterschiede zwischen beiden Vergleichszeiträumen auf, wie aus den Angaben der Kommunen abzuleiten ist (vgl. Abb. 27). Während für den deutlich überwiegenden Teil der aktivierten Personen Arbeit den Hauptgrund des Aufenthalts darstellt (86 %), sind weitere Gründe, wie die

Abbildung 26: Aktivierungen nach diversen Merkmalen der aktivierten Personen, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015



Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Aktivierungen differenziert nach Merkmalen der aktivierten Personen, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Aktivierungen: 3. Quartal 2014 = 714, 4. Quartal 2015 = 815

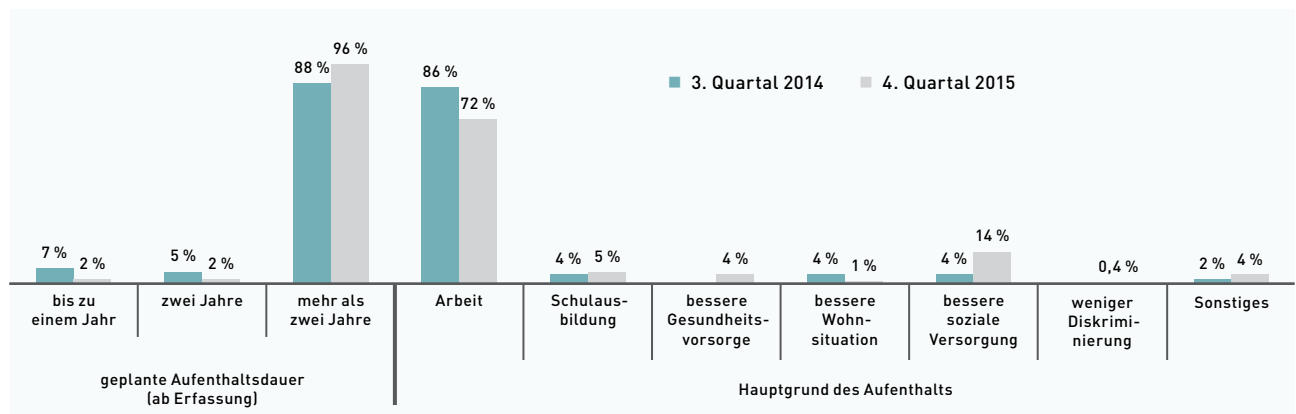
der Personen, die für Aktivierungen gewonnen werden konnten, beim Jobcenter bzw. bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet. Zum Ende der Projektlaufzeit lag der Anteil mit 43 % etwas höher. Zudem war zu beiden Zeitpunkten rund ein Drittel der Menschen im SGB II-Bezug.

Die nachfolgende Abbildung 27 lässt sowohl die geplante Aufenthaltsdauer der Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien, die im Rahmen der Pilotprojekte aktiviert wurden, erkennen als auch den Hauptgrund ihres Aufenthalts. 88 % der im dritten Quartal 2014 aktivierten Zuwanderinnen und Zuwanderer planten einen Aufenthalt von mehr als zwei Jahren, 5 % sahen vor, zwei Jahre in der

Schulausbildung oder eine bessere Wohnsituation, für jeweils weniger als 5 % der Personen der hauptsächliche Anlass für einen Aufenthalt in Deutschland. Anzumerken ist, dass Arbeit als Hauptgrund im vierten Quartal 2015 (72 %) einen geringeren Anteil ausmacht als noch zu Projektbeginn, der Anteil an aktivierten Personen, der eine bessere soziale Versorgung als Hauptaufenthaltsgrund sah, mit 14 % jedoch deutlich höher liegt (4 % im dritten Quartal 2014).

Dieser Befund passt zu den in Abbildung 19 (s. Seite 37) dargestellten Ergebnissen, die zeigen, dass die berufliche Entwicklung als zentraler Inhalt der Beratung zum Ende

**Abbildung 27: Aktivierungen nach der geplanten Aufenthaltsdauer und dem Hauptgrund des Aufenthalts der aktivierten Personen, Gegenüberstellung 3. Quartal 2014 und 4. Quartal 2015**



Quelle: Meldungen der Pilotkommunen, gemeldete Aktivierungen differenziert nach Merkmalen der aktivierten Personen, Auswertung und Darstellung G.I.B. Anzahl der Aktivierungen: 3. Quartal 2014 = 714, 4. Quartal 2015 = 815

der Projektlaufzeit deutlich abnahm, wohingegen insbesondere sozialrechtliche Fragen häufiger thematisiert wurden. Möglicherweise bestanden zu Beginn des Projektzeitraumes höhere Erwartungen vonseiten der Zielgruppe in Bezug auf die Arbeitsaufnahme, die letztlich zeitnah nicht einfach umzusetzen waren, sodass in der Folge der Anteil derjenigen Personen stieg, die eine bessere soziale Versorgung als Hauptgrund des Aufenthaltes angaben. Beide Entwicklungen könnten jedoch auch mit einem Nachzug von Familienangehörigen zusammenhängen, die nicht zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland kamen.

#### 4.4 Zwischenfazit

Die Kommunen meldeten quartalsweise Monitoringdaten an die G.I.B., die diese Daten zusammengetragen und ausgewertet hat. Auf dieser Basis können Verteilungen der Aktivitäten in den Pilotprojekten nach Merkmalen der beratenen und aktivierten Personen dargestellt werden. Zudem sind über Vergleiche zwischen Projektbeginn (drittes Quartal 2014) und dem Ende des Untersuchungszeitraums (viertes Quartal 2015) Entwicklungen im Projektgeschehen analysierbar.

Die angeführten Auswertungen zeigen, dass die Veranstaltungsdichte im Zuge der Projektlaufzeit zunahm, sowohl in Bezug auf eigene Veranstaltungen als auch hinsichtlich Veranstaltungen Dritter. Zugewanderte Personen aus Bulgarien und Rumänien, die im Rahmen umfassender Bera-

tungen beraten wurden, haben etwas häufiger die bulgarische Staatsangehörigkeit als die rumänische, der Anteil weiterer Staatsangehörigkeiten war marginal. Zudem ist festzustellen, dass Mitte 2014 mehr bulgarische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger die umfassenden Beratungen in Anspruch nahmen. Im weiteren Verlauf hat sich der Anteil an Beratungen für die beiden Nationalitäten einander angeglichen.

Das Erwerbseinkommen als wichtigster Beitrag zur Sicherstellung des Lebensunterhalts nahm im Verlauf der Projektlaufzeit anteilig etwas zu. Zum Ende der Projektlaufzeit konnte etwas mehr als jede vierte beratene Person den Lebensunterhalt (überwiegend) durch ein Erwerbseinkommen sichern. Staatliche Leistungen und sonstige, nicht näher benannte Mittel waren im Hinblick auf die Existenzsicherung ebenfalls von Bedeutung.

Die Lebensbereiche mit den größten Problemen haben sich während der Projektlaufzeit nicht verändert. Der Bereich Arbeit stellt das größte Problem im Leben der Ratsuchenden dar, gefolgt von den Bereichen Sprache und Wohnen. Anteilig seltener werden die Gesundheit oder die Familie, der Aufenthaltsstatus oder sonstige Bereiche als das größte Problem betrachtet. Für zugewanderte Personen aus Bulgarien und Rumänien, die im Rahmen der Pilotprojekte aktiviert wurden und an einer Kompetenzfeststellung, einem Alphabetisierungs- bzw. Sprachkurs oder an Qualifizierungsmaßnahmen teilnahmen, stellt Sprache den Lebensbereich mit dem größten Problem dar. Auch wenn

der Anteil an Personen, für die dies zutrifft, zum Ende der Projektlaufzeit abgenommen hat. Daneben ist der Bereich Arbeit, den Meldungen der Kommunen zufolge, für rund ein Drittel der aktivierten Personen der größte Problem-bereich.

Zu den zentralen Beratungsinhalten zählten zu beiden Vergleichszeitpunkten insbesondere die berufliche Entwicklung sowie sozialrechtliche Fragen und die wirtschaftliche Situation. Zum Ende des Untersuchungszeitraumes ist ein starker Rückgang an Beratungen zur beruflichen Entwicklung zu verzeichnen, während mit zunehmender Projektdauer häufiger sozialrechtliche Fragen und arbeitsrechtliche Fragen, die beide anteilig deutlich zunahmten, sowie die wirtschaftliche Situation in den Beratungen behandelt wurden. Zugewanderte Personen aus Bulgarien und Rumänien kamen überwiegend innerhalb der ersten zwei Aufenthaltsjahre in Deutschland in die Beratung, jedoch nur selten im Anschluss an ihre Ankunft in der jeweiligen Stadt, sondern überwiegend nach sechs bis zwölf Monaten oder mehr. In Bezug auf die Aktivierung der zugewanderten Personen zeichnen sich ähnliche Zeiträume ab.

Darüber hinaus zeigen die Monitoringdaten, dass nahezu alle zugewanderten Ratsuchenden und aktivierten Personen aus Bulgarien und Rumänien in Deutschland gemeldet sind. Der Anteil derjenigen Personen, die über eine Krankenversicherung verfügen, nahm während der Projektlaufzeit zu, sodass dies zum Ende des Projektzeitraumes für etwa zwei Drittel der Beratenen und etwa drei Viertel der Aktivierten zutrifft.

Der Anteil der beim Jobcenter oder der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldeten Ratsuchenden blieb unverändert bei etwa einem Viertel, bei den aktivierten Personen stieg dieser von etwa einem Drittel auf 43 % an. Der Anteil an SGB II-Beziehenden nahm hingegen bei den Beratenen etwas zu und beträgt zum Ende der Projektlaufzeit 42 %, während aktivierte Personen zu beiden Vergleichszeitpunkten zu rund einem Drittel Leistungen aus dem SGB II bezogen. Aktivierte Personen planen zu einem weit überwiegenden Teil für mehr als zwei Jahre in Deutschland oder in der jeweiligen Stadt zu bleiben. Der Hauptgrund ihres Aufenthalts besteht zumeist in der Arbeit, wobei der Anteil an Personen, für den Arbeit den Hauptaufenthaltsgrund darstellt, mit zunehmender Projektdauer geringer wurde, während eine bessere soziale Versorgung anteilig zunahm.

## 5. Implementation in den Pilotprojekten

In dem nun folgenden Abschnitt soll die Implementation der ESF-Pilotprojekte zur Zuwanderung aus Südosteuropa in den sieben Modellkommunen eingehend untersucht werden. Grundlage hierfür bilden insbesondere die durchgeführten Expertengespräche und Gruppendiskussionen. Dort, wo es sinnvoll ist, werden diese Informationen durch Angaben und Zahlen ergänzt, die im Rahmen des begleitenden Monitorings und der standardisierten Befragung erhoben worden sind. Zum Einstieg werden die Problemlagen der Zielgruppe beschrieben, zu denen in den Pilotprojekten eine Antwort gefunden werden musste (Abschnitt 5.1). Im Anschluss orientiert sich die Gliederung des Abschnitts an den im Aufruf beschriebenen Projektbestandteilen: Koordination und Netzwerke (Abschnitt 5.2), Zugangsbarrieren, Aufschließen der Zielgruppe und Informationsgewinnung (Abschnitt 5.3), niedrigschwellige Begegnungsstätten (Abschnitt 5.4), Arbeitsmarktintegration (Abschnitt 5.5), Kompetenzfeststellung (Abschnitt 5.6) und Sprachvermittlung (Abschnitt 5.7). Den Abschluss bilden die erzielten Erfolge und künftigen Herausforderungen aus der Sicht der Pilotprojekte (Abschnitt 5.8).

### 5.1 Problemlagen der Zielgruppe

Die Problemlagen der Zielgruppe wurden in Expertengesprächen und Gruppendiskussionen eingehend beschrieben<sup>10</sup>, ergänzend hierzu lassen sich den Monitoringdaten entsprechende Angaben entnehmen. Die Beteiligten an den Pilotprojekten schilderten, dass viele Zugewanderte aus Bulgarien und Rumänien in Unkenntnis der Verhältnisse vor Ort, insbesondere der hiesigen Arbeitsmarktsituation, zugewandert sind:

„Die Leute kommen nach [Stadt] in der Illusion, Arbeit zu finden, die sie nicht finden. Und dementsprechend hängen sie an allen Ecken und Enden durch, zumal es ja auch absolut null soziale Leistungen, mit Ausnahme des Kindergeldes, gibt.“ [E-1-1]

<sup>10</sup> Die verwendeten Zitate sind den Gruppendiskussionen und Expertengesprächen entnommen. Um die zugesicherte Anonymität der Sprecherinnen und Sprecher zu gewährleisten, sind deren Namen und Pilotkommunen codiert. Die Codes befinden sich am Ende der Zitate. Teile der Zitate, die einen Rückschluss auf Namen und Pilotkommune zulassen, stehen im Zitat in Klammern und sind anonymisiert.

Das Zuwanderungsgeschehen wird dabei insbesondere von den in der Zielgruppe kursierenden Informationen beeinflusst, die oftmals nicht zutreffend sind:

„Die wandern hinter der Arbeit her und wenn ich jetzt über 2014, 2015 nachdenke, dann gibt es beispielsweise bei den Rumänen, die bei uns in [Stadt] sind, die sind erstmal alle nach Spanien gegangen, weil irgendeiner nach Spanien gegangen ist und dann haben die alle nachgezogen. Dann war in Spanien die Krise und dann ist irgendeiner nach Deutschland gewandert, man kann so richtig rote Linien ziehen, die laufen den internen Informationen von ihren eigenen Landsleuten hinterher – wie auch immer die zustande kommen.“ [C-1-1]

Zum Teil werden die Zuwanderer allerdings auch gezielt angeworben:

„Die [Zuwanderer] kamen nicht, um Arbeit zu suchen, die kamen, weil die hierhingeschleppt wurden – das ist auch noch mal eine andere Geschichte. Und dann landeten die hier und dann hieß es ‚Und jetzt könnt ihr weitergucken‘. Wir haben ja viele Fleisch verarbeitende Firmen [...] und die sind durch irgendwelche Kollegen irgendwie gesucht worden und dann haben die irgendwann gesagt: ‚O. k., jetzt ist die Saison vorbei, Grillsaison oder was auch immer, jetzt könnt ihr gehen!‘ Und dann standen die natürlich auch da.“ [C-1-1]

Vor diesem Hintergrund beschreiben die sieben Pilotprojekte – mit zum Teil leicht unterschiedlicher Gewichtung – verschiedene Probleme der Zielgruppe:

- Ein ganz grundlegendes Problem stellt für die Zuwanderer aus Südosteuropa vielfach schlicht die **Sicherung der „nackten“ Existenz** dar:

„Die Existenzsicherung steht eindeutig im Vordergrund. [...] Und diese Existenzsicherung, die erfolgt dann teilweise über den Arbeiterstrich, über [...] man kann’s vornehmer ausdrücken, ich sag’s mal, was es ist, das Betteln einfach, um den Lebensunterhalt für die Familie zu sichern.“ [A-4-7]

Zur Beschreibung dieser Problemkonstellation wird zum Teil der Begriff der Armut verwendet:

„Also das Hauptproblem ist wirklich Armut. [...] Daraus [...] ergibt sich dann die Frage nach Arbeitsplatz, nach Wohnung.“ [B-4-5]

- Ebenfalls häufig genannt wurde der oftmals **fehlende Krankenversicherungsschutz**, aus dem sich durch an-

gehäufte Beitragsrückstände zum Teil noch massive Folgeprobleme ergeben können.

„Schon direkt mit dem Moment, wo die hier sind, häufen die sich Schulden an, ohne dass die das überhaupt in ihrem Bewusstsein haben. Die [Zugewanderten] sind ja verpflichtet, sich Krankenzuversichern, aber da sie keine Arbeit haben, haben sie keine Krankenversicherung. Und diese EU-Übergangsgeschichte, die gilt ja immer nur für drei Monate. Wenn die aber schon länger da sind, heißt das, die haben keine Krankenversicherung, sobald die aber sich irgendwo anmelden, bei jemandem als wohnhaft, werden die an den Sozialversicherungsträger weiter getragen.“ [F-1-1]

Und bei Eintritt eines Versicherungsfalles berechnen die Krankenkassen die Beiträge dann rückwirkend seit der Anmeldung als in Deutschland wohnhaft.

- Ein weiteres Problem können **Schulden** darstellen, die nicht nur durch Beitragsrückstände bei der Krankenkasse entstehen, sondern zum Beispiel auch durch Konsumschulden, um das Lebensnotwendige zu erwerben, ohne dass – aufgrund der fehlenden Arbeit – die Betroffenen in der Lage wären, die Schulden später auszugleichen:

„Die Leute, die jetzt bei uns sind und zunächst mal beispielsweise ein Konto bekommen haben oder eine Scheckkarte, gehen einkaufen und können es nicht bezahlen, weil sie keine Deckung auf dem Konto haben. Die Leute, die gearbeitet haben, kaufen sich irgendwas. Also die Schulden entstehen durch vielfältige Weise.“ [G-1-1]

- Hinzu kommt, dass viele Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa in sehr **prekären Wohnverhältnissen** leben:

„Es gab dann Meldungen aus den Stadtteilen über Gruppen, die sich in verschiedenen Wohnungen aufhalten. Und die fielen auf, weil in einer Wohnung auf einmal sehr viele Menschen lebten. Das waren meistens Immobilien, die in sehr schlechtem Zustand waren. Immobilien, die sich in Stadtteilen befanden, wo schon ein gewisses Potenzial oder gewisse Armuterscheinungen auch deutlich zu sehen waren. Das waren Siedlungsgebiete wie zum Beispiel [Name], wo wir auch Asylbewerber untergebracht haben, und da gab es sogar Auseinandersetzungen untereinander. Aber es gab auch eine Brandstiftung und solche Entwicklungen.“ [F1-1]

Ein Mitarbeiter des Pilotprojektes weist dabei ausdrücklich darauf hin, dass es zu dem Leben in derartigen Wohnver-

hältnissen für die Personen der Zielgruppe manchmal aufgrund der fehlenden Akzeptanz der Zielgruppe durch seriöse Vermieterinnen bzw. Vermieter überhaupt keine Alternative gibt.

- Von allen Pilotprojekten werden außerdem die **mangelnden Sprachkenntnisse** der Zugewanderten als Problem benannt. Von einer Vertreterin der Kommune wurden dafür die folgenden Worte gefunden:

„Problemlage Nummer 1 ist Sprache, Sprache, Sprache.“ [G-3-4]

Und im Rahmen eines der Expertengespräche beschreibt eine andere Projektleitung die Bedeutung der Sprache in folgender Weise:

„Es schützt auch vor diesen Ausbeutungsstrukturen, wenn man die Sprache begreift. Wie schnell sich die, also es ist wirklich erschütternd mit anzusehen, wie schnell sich die Menschen wirklich in eine Lage manövrieren aus Unkenntnis, weil sie Briefe nicht verstehen, weil sie Verträge nicht verstehen. 80 % der Räumungsklagen, der Überschuldungssituationen wären nie entstanden, wenn die Sprachförderung gleich zu Anfang funktioniert hätte. Das ist meine feste Überzeugung.“ [C-1-1]

- Viele Zugewanderte aus Südosteuropa haben **keine Kenntnis über rechtliche Regelungen und die Funktionsweise des Arbeitsmarktes** in Deutschland.

„In Rumänien ist das so: Nicht ausschlaggebend ist, dass man ein schriftliches Arbeitsverhältnis hat. Man hat dann ein Arbeitsverhältnis, [...] wenn eine mündliche Vereinbarung getroffen ist. [...] Es bedarf nur der mündlichen Zusage oder Verabredung und dann bin ich in einem Arbeitsverhältnis. Und dieses Arbeitsverhältnis resultiert so, dass ich dann mich um nichts kümmern muss, sondern der Arbeitgeber sorgt dafür, dass ich dann angemeldet bin bei der Krankenversicherung, das [Arbeitsverhältnis] ist sozialversicherungspflichtig.“ [F-1-2]

Die Pilotprojekte haben hierauf zum Teil mit speziell zugeschnittenen Aufklärungs- und Informationsveranstaltungen reagiert.

- Schließlich werden die mitunter erheblichen Schwierigkeiten einer gelingenden Arbeitsmarktintegration als Problem benannt – wenn auch eher selten an erster Stelle. Die Schwierigkeit ergibt sich insbesondere daraus, dass viele Zugewanderte aus Bulgarien und Rumänien

lediglich über **geringe formale Qualifikationen** verfügen, ein Markt für Geringqualifizierte jedoch kaum existiert. Ein Jobcenter-Vertreter verweist auf die geringen Integrationschancen wie folgt:

„Seitens des Jobcenters kann ich sagen, dass die häufig sehr arbeitsmarktfremd sind.“ [E-2-3]

Qualifikationsangebote, mit denen Kompetenzen vermittelt und Integrationschancen dauerhaft verbessert werden sollen, werden von den Zugewanderten aufgrund der Existenzprobleme nicht immer angenommen.

„Ich glaube, das war so ein Punkt, dass wir schon mit einer Erwartungshaltung daran gegangen sind, dass wir etwas vermitteln können und dass wir die Menschen in Arbeit führen können, eben auch durch Qualifikation, mussten dann aber an verschiedensten Stellen feststellen, dass die Motivation zu arbeiten viel höher war als die zu lernen, weil sie eben Existenzprobleme hatten.“ [D-5-1]

Im Rahmen der standardisierten Befragung wurde bei den Pilotprojekten eine Einschätzung zur Häufigkeit möglicher Problemlagen bei Personen der Zielgruppe erhoben. Die Problemlagen „materielle Existenzsicherung“, „Arbeit“ und „Sprache“ werden dabei als sehr häufig benannt. Ebenfalls häufig treten Probleme im Bereich „Wohnen“ und – nicht ganz so ausgeprägt – bei der „Gesundheit“ auf.

Die Problemlagen der Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien sind also ausgesprochen vielfältig und komplex. Eine Projektverantwortliche bringt das im Rahmen der gemeinsamen Gruppendiskussion folgendermaßen auf den Punkt:

„Diese Aufzählung, das ist das Schwierige, das ist eigentlich der Knackpunkt.“ [G-1-1]

Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration kann dabei nur gelingen, wenn mehrere Problemlagen zeitgleich bearbeitet werden. Dies geschieht häufig in parallel verlaufenden Prozessen, bei denen die jeweilige Priorität im Einzelfall zu entscheiden ist:

„Es sind parallel laufende Prozesse, das ist von Fall zu Fall anders, das ist ja klar, jeder bringt etwas anderes mit, dann betrachtet man, mit wem man zu tun hat, ich denke das war bei uns allen [den Pilotprojekten] so, dass das parallel lief.“ [F-1-1]

Die Pilotprojekte standen dabei zum Teil vor der Aufgabe eines „Spagats“ zwischen der vorgegebenen Ausrichtung auf die Arbeitsintegration und der notwendigen Berücksichtigung der vielfältigen weiteren Problemlagen in anderen Lebensbereichen. Der Vertreter eines Trägers betont in diesem Zusammenhang, dass das Projekt zwar auf das Thema Arbeit ausgerichtet sei,

„aber wir begegnen Beratungszusammenhängen, in denen tausend andere Themen erstmal wichtig sind: Wohnen, Anmeldung, gesundheitliche Versorgung. Das hinzubekommen, dass Thema Arbeit überhaupt zu fokussieren und andererseits in der Projektrealität das zu fokussieren, wofür wir eigentlich da sind, ist immer wieder so ein Spagat und mit den Kunden immer wieder neu zu besprechen.“ [G-4-6]

## 5.2 Koordination und Netzwerke

Im Projektaufruf wird die „Projektkoordinierung“ als einer von vier möglichen Handlungsschwerpunkten benannt. Im Rahmen der sieben Gruppendiskussionen vor Ort sowie der abschließenden gemeinsamen Gruppendiskussion der Projektverantwortlichen wurde die Koordination und Netzwerkarbeit in den Pilotprojekten eingehend erörtert. In allen Pilotprojekten erfolgte der Aufbau von Kooperationsbeziehungen insbesondere in der Anfangsphase des Projektes – ausgehend von recht unterschiedlichen Startvoraussetzungen. Dabei konnte zum Teil an bereits vor dem Projektstart begonnene Aktivitäten der Kommune angeknüpft werden:

„Es hat 2013 ein Maßnahmenpaket gegeben der Stadt [Name]. Eine Million Euro wurden zur Verfügung gestellt für Integrationsmaßnahmen an verschiedene Träger. Also es konnten dann Bewerbungen, die Träger konnten sich vorstellen mit ihren Projekten und haben ... das ging von Sprachkursen, Familienbildungskursen, Profilstellungen bei [Träger]. Und das war auch schon, das ist jetzt der Übergang zu unserem Projekt schon eine gute Grundlage für die Umsetzung dieses [Name ESF-Projekt].“ [D-1-1]

In einigen Pilotprojekten erwies sich eine gezielte Steuerung durch die Stadtspitze als sehr hilfreich:

„Also ich finde, dass das Erfolgsmodell damit angefangen hat, dass die Stadt die Situation relativ schnell ernst genommen hat. Dass eine [Organisationseinheit] eingerichtet wurde und dass eben zügig



an einem Handlungskonzept gearbeitet worden ist, wo wirklich alle Akteure, die irgendwie unterwegs sind, auch mit Projekten eingebunden wurden. Das heißt also, es ist schon deutlich gesteuert worden.“ [A-4-8]

In anderen Kommunen, in denen die Probleme der Zuwanderung im Stadtbild nicht so stark sichtbar waren, hat die Auseinandersetzung mit dem Thema erst später eingesetzt, z. B. weil sie

„sehr viel stärker erstmal die Zielgruppe suchen mussten, weil sie nicht so konzentriert in einzelnen Stadtteilen ist, sondern sich relativ gleichmäßig über die ganze nördliche Stadthälfte verteilt. Das macht einerseits die Situation in Anführungszeichen ‚harmloser‘, weil die Konfliktrichtigkeit kleiner ist als bei der Konzentration in einzelnen Stadtteilen, aber es macht den Zugang schwerer.“ [E-1-1]

Die dabei letztlich in den einzelnen Kommunen aufgebauten Netzwerke unterscheiden sich nach Art und Anzahl der beteiligten Akteure sowie der Arbeitsorganisation innerhalb des Netzwerkes. Die gesellschaftliche und arbeitsmarktliche Integration von Zuwandererinnen und Zuwanderern aus Südosteuropa stellt in allen Pilotkommunen eine komplexe Aufgabe dar. Dabei sind unterschiedliche Lebensbereiche angesprochen: Arbeit, Bildung, Gesundheit, Wohnen und andere mehr. Entsprechend umfangreich sind daher häufig die Akteursnetzwerke. Häufig genannte Akteure sind insbesondere: Wohlfahrtsverbände, freie Träger, Volkshochschulen, Ausländeramt, Sozialamt, Jugendamt, Schulamt, Gesundheitsamt, Wohnungsamt, Ordnungsamt, Polizei, Jobcenter, Agentur für Arbeit, Unternehmen sowie nicht zuletzt die Migrantenselbstorganisationen.

Die Vernetzung der Akteure muss dabei auf unterschiedlichen Ebenen organisiert werden: Auf der Lenkungsebene, wo zum Beispiel bestimmte Lenkungskreise eingerichtet wurden, sowie auf operativer Ebene. Das folgende Zitat von einer Vertreterin der Kommune aus einer örtlichen Gruppendiskussion veranschaulicht das:

„Wir haben ja auch nur einen sehr begrenzten Bereich hier innerhalb des gesamten Projektes. Ich kann aber nur sagen, dadurch dass die Struktur so war, wie sie war, nämlich Lenkungsgruppe und diese operative Gruppe. Das da einfach dieser Informationsaustausch, und das man sich ja auch sieht: ‚Mit wem hab ich's denn eigentlich zu tun?‘ Wenn dann tatsächlich Probleme aufgetaucht sind, die einfach ganz schnell gelöst werden konnten. Das halte ich für einen großen Vorteil.“ [F-6-9]

Die Beteiligten in den örtlichen Gruppendiskussionen beschreiben die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren, die über jeweils spezifische Kompetenzen und Ressourcen verfügen, häufig als große Bereicherung:

„Das ist halt ein Schatz, der zu heben war, weil so unterschiedliche Verbindungen hier miteinander gearbeitet haben. Also Verbände, Stadt, egal welche Institution, dass die Kirchengemeinde natürlich über das Diakoniewerk dann ihre Bereitschaft erklärt hat. Genauso wie das Seniorenzentrum. [...] Und das macht, finde ich schon, ein Riesenfund aus, was diese Arbeit etwas erleichtert.“ [A-4-8]

Für die beteiligten Einrichtungen und ihre Beschäftigten ergibt sich dabei insbesondere die Aufgabe, ihre Schnittstellen untereinander abzustimmen:

„Und da haben wir relativ schnell gemerkt, dass wir dann mal auch Schwerpunkte absprechen müssen, Schnittstellen absprechen müssen mit allen. Auch mit der AWO, mit den Wohlfahrtsverbänden. Um einfach das auch zu vermeiden und zu sagen ‚Wir sind jetzt der Akteur für die Arbeitsmarktintegration‘. Und beispielsweise für Kinder und die Beschulung haben wir da kompetente Kolleginnen, die das dann überall schwerpunktmäßig machen. Also das war dann schon eher so, dass wir dann uns über die Zeit gefunden haben.“ [C-1-1]

Eine besondere Form des Schnittstellenmanagements auf operativer Ebene stellen die sogenannten „warmen Übergeben“ dar, bei denen die beratene Person unmittelbar und oftmals persönlich an den Vertreter oder die Vertreterin eines Kooperationspartners weitergeleitet wird:

„In [Stadtteil] sitzt die lernende Region mit den Kollegen des Jobcenters auf dem gleichen Flur. Da ist es ja einfach zu sagen ‚Ich hab jetzt jemanden, mit dem geh ich rüber‘. Im [Stadtteil 2] ist die Situation so: Die zuständigen Kollegen des Jobcenters sitzen an der [Straße]. [...] Entweder geht dann jemand mit. Das haben wir jetzt vereinbart, weil es nicht die Masse der Menschen sind, mit denen zum Jobcenter gegangen werden muss. [...] Oder man telefoniert, weil man einen festen Ansprechpartner hat. Warme Übergabe heißt, ich geh mit und sag [Mitarbeiter]: ‚Nimm den mal‘.“ [G-1-1]

Hilfreich für den Aufbau kontinuierlicher Arbeitsbeziehungen mit anderen lokalen Akteuren ist es nach Einschätzung der Projektbeteiligten, über feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zu verfügen. Umgekehrt werden häufig wechselnde Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner als eine große Herausforderung beschrieben. Bei der Ab-

stimmung mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern aus anderen Institutionen spielt auch der „menschlicher Faktor“ eine Rolle, wie der Vertreter eines Beschäftigungsträgers bemerkt:

„Ich meine, es sind Institutionen, die miteinander kommunizieren, aber es sind Menschen, die miteinander kommunizieren, Institutionen können das im Prinzip nicht, also sind es Menschen. Also ist da auch schon mal Sand im Getriebe. Das ist wie in einer Ehe oder – was weiß ich – in Freundschaften.“ [D-4-2]

Bei der Kooperation mit anderen Akteuren gilt es zu bedenken, dass diese jeweils auch eigene Ziele verfolgen und dass eine unterschiedliche Handlungslogik der beteiligten Akteure ein gemeinsames Vorgehen erschweren kann. Dies beschreibt folgende Aussage einer Projektleiterin:

„Was ich gerade ganz spannend fand, und das ist auch eine Herausforderung: unterschiedliche Handlungslogik. [...] Es ist natürlich auch eine Herausforderung mit Netzwerkpartnern, die unterschiedlich agieren und ein unterschiedliches Selbstverständnis haben, dann so eine Ebene zu finden. [...] Ich meine, wir haben es ganz gut geschafft, aber ich kann mich auch noch erinnern, zu Anfang hatten wir da auch unsere Reibungspunkte.“ [C-1-1].

In solchen Fällen ist ein offener Umgang miteinander entscheidend. Eine Möglichkeit mit unterschiedlichen institutionellen Interessen und Aufträgen umzugehen, besteht in einer abgestimmten und genauen Arbeitsteilung, die zum Teil insbesondere mit den Ordnungsbehörden beschrieben wurde. Ein Projektleiter schildert:

„Es musste diesen intensiven Austausch geben. Es musste gemeinsame Herangehensweisen an einigen Punkten geben. Es musste aber auch klar sein, dass weder unsere Integrationslotsen noch die am Projekt beteiligten Mitarbeiterinnen da vor Ort der verlängerte Arm der Ordnungsbehörden sind. Also diese Rollenklarheit musste sicherlich noch ein Stück weit verstärkt werden, aber es war auch relativ klar von Anfang an, dass es da unterschiedliche Rollen in diesem Prozess des Forderns und Förderns geben muss. Und deshalb auch eine relative Eigenständigkeit der jeweiligen Akteure in dem Prozess trotz des intensiven Austauschs und auch gemeinsamen Agierens an vielen Stellen.“ [E-1-1]

Insbesondere die Ordnungsbehörden gehören für viele beteiligte Akteure mit bereits fest etablierten Beziehungen

eher nicht zu den gewohnten Kooperationspartnern. Vor diesem Hintergrund wurde das Gelingen dieser Kooperationsbeziehungen als besonderer Erfolg hervorgehoben. Die Vertreterin einer VHS betont, dass

„es doch erstaunlich ist, dass es städtischen Einrichtungen, also sprich Ordnungsamt und, und, und, auch mal gelingt zusammenzuarbeiten. Das ist ja nicht normal. [...] Erst durch eine gewisse Problemlage und durch Ihre Initiative [des Pilotprojektes] ja auch, ist es zu so einer Zusammenarbeit gekommen.“ [F-6-9]

Die Rolle der arbeitsmarktpolitischen Akteure im jeweiligen Netzwerk variiert in den verschiedenen Modellkommunen ganz erheblich. So waren in einigen Kommunen Unternehmen als zentrale Kooperationspartner eingebunden. In anderen Kommunen wurde das Interesse der Unternehmen speziell an der Zielgruppe der Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa als eher gering eingeschätzt:

„Da kommt immer noch [von Betrieben]. Ist eigentlich eine Zielgruppe, die ist für uns nicht so brauchbar.“ [...] Das ist bei den Geflüchteten ganz anders. Also ich war bei den Kammern zu einer Veranstaltung. Eine der Ersten vor einem Jahr. [...] Da ging es um Arbeitsmarktintegration von jungen Geflüchteten. Da [...] war] der große Saal in der IHK [voll], das waren bestimmt hundert Betriebe. [...] Also, wenn wir die gleiche Veranstaltung gemacht hätten, für EU-2, dann wären wir vielleicht drei Betriebe gewesen.“ [B-4-2]

Und auch die Rolle, die die Jobcenter übernehmen, unterscheidet sich von Kommune zu Kommune. Sie wird in einigen Städten durch die kommunale Trägerschaft als Optionskommune erleichtert. Die Jobcenter sind in vielerlei Hinsicht relevant und können wertvolle Unterstützungsleistungen bei der Arbeit für die Zielgruppe erbringen: vom Zugang zur Zielgruppe über die Gewährung aufstockender Leistungen – gerade auch für viele „Mini-jobber“ – bis zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung.

Der Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Akteure in den lokalen Akteursnetzwerken und die konkrete Gewichtung der Arbeitsmarktintegration in den Pilotprojekten hängen dabei von mehreren Faktoren ab: Von der jeweiligen lokalen Vorgeschichte, der sozialräumlichen Situation vor Ort und von den jeweils akuten Problemlagen. Für viele der Pilotprojekte lag der Schwerpunkt daher darauf, die soziale Teilhabe der Zielgruppe und den sozialen Frieden in der

Stadtgesellschaft zu fördern. Die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung wurde für einen kleineren Teil der Zielgruppe aktiv und erfolgreich umgesetzt, wobei sich die Wahrnehmung der Aktivierung bei den jeweiligen Akteuren wiederum an den eigenen Zielen und Handlungslogiken ausrichtete. So nehmen Projektverantwortliche die gesamte Zielgruppe der Zugewanderten in den Blick und betrachten die Bearbeitung von Problemlagen, die eine Arbeitsmarktintegration verhindern, durchaus als Aktivierung. Die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit wird für die meisten Personen als sehr zeitaufwendig eingeschätzt, weshalb eine Arbeitsmarktintegration für die Mehrheit der Zielgruppe als mittel- bis langfristige Perspektive eingestuft wird. Unternehmen richten ihre Aufmerksamkeit auf arbeitsmarktnahe Personen, die kurzfristig eingestellt werden können (vgl. hierzu Abschnitt 5.5).

Die von den Pilotprojekten aufgebauten Netzwerkbeziehungen sind heute überall gut gefestigt. Beispielhaft für alle Pilotprojekte sei die Vertreterin eines Trägers zitiert:

„Das ist ja auch das, was sich daraus entwickelt hat, [...] es sind verfestigte Strukturen, wo man weiß, wenn ich ein Problem, eine Situation habe, die ich irgendwie allein nicht regeln kann, sei es ein Gesundheitsproblem, sei es ein Beratungsproblem, dann rufe ich da und da an.“ [D-5-4]

Solche Kooperationsbeziehungen bedürfen nach Einschätzung in den Pilotprojekten einer kontinuierlichen Pflege und müssen stetig weiterentwickelt und angepasst werden. Funktionierende Netzwerkstrukturen ermöglichen so den Akteuren vor Ort einen Prozess gemeinsamen Lernens bei der Problembearbeitung.

„Ich glaube auch, alle haben unglaublich viel gelernt. Also wirklich auf verschiedenen Ebenen ganz viel gelernt. [...] Also, es hat ja zumindest sogar so weit geführt, dass wir uns gemeinsam positionieren konnten. Was ja auch ein weiter Weg war. [...] Und das war schon ein wichtiger Prozess.“ [B-4-3]

Solche Prozesse gemeinsamen Lernens bei der Projektumsetzung sind in allen Pilotkommunen gelungen. Sie waren in einem ersten Schritt oftmals nötig, um einen guten Zugang zur Zielgruppe zu finden.

### 5.3 Überwindung von Zugangsbarrieren, Aufschließen der Zielgruppe und Informationsgewinnung

Im Projektauftrag bilden Informationsgewinnung und Aufschließen der Zielgruppe durch aufsuchende Beratung sowie Kompetenzfeststellung den zweiten möglichen Handlungsschwerpunkt.<sup>11</sup> Im Rahmen der durchgeführten Expertengespräche und Gruppendiskussionen wurde hierzu erhoben, wie die Umsetzung durch die Pilotprojekte erfolgte. Für eine erfolgreiche Projektbeteiligung müssen oftmals hohe Zugangsbarrieren bei der Erreichung der Zielgruppe überwunden werden.

Nach Einschätzung der Projektbeteiligten aus allen Pilotkommunen stellen sprachliche Barrieren eine der bedeutendsten Hürden für die Ansprache und den Zugang zu Unterstützungsleistungen dar. Vor diesem Hintergrund werden in den Pilotprojekten vielfach Muttersprachlerinnen und Muttersprachler beschäftigt. Eine Projektleiterin erläutert die Bedeutung von Sprachkompetenzen in der Begegnungsstätte:

„Rumänisch, Bulgarisch, Romanes, aber auch Türkisch. Und das sind die Sprachen, die uns auch gelungen waren, auch zu besetzen durch die Personen, die wir [als Mitarbeiter] hatten. [...] ohne diese Sprachkompetenzen hätten diese Personen die Menschen so nicht erreichen können. [...] Aber auch die Honorarkräfte, sie hatten eine Vorbildrolle. Das sind Menschen, die auch mal so wie wir hergekommen sind. Sie haben die Geschichte hinter sich. Und sie sind jetzt für uns ein Vorbild. Es lohnt sich!“ [F-1-1]

Eine weitere Hürde beim Zugang zur Zielgruppe stellen Ängste vor Diskriminierung oder Assimilation dar. Denn einige Personen der Zielgruppe waren, so schildert es ein Projektvertreter, im Herkunftsland zum Teil massiver Diskriminierung ausgesetzt:

„wo sowohl Berufsbiografien als auch Bildungsbiografien, seit dem Ende des realen Sozialismus weitestgehend gebrochen waren, weil sie als ethnische Minderheit, konkret als Roma, überall erstmal vor die Tür gesetzt worden sind. [...] Die Kinder und heutigen jungen Erwachsenen haben daher häufig absolut gebrochene Bildungsbiografien, was sich eben auch niederschlägt in den mangelnden Qualifikationen dieser Zielgruppe. Speziell bei dieser Zielgruppe kommt noch ein weiterer Faktor hinzu, aufgrund ihrer Diskriminierungserfahrungen,

<sup>11</sup> Die Umsetzung der Kompetenzfeststellung wird in Abschnitt 5.6 separat behandelt.

auch von staatlicher Seite, war zunächst die starke Abwehr gegenüber allem Staatlichen oder staatlich Gesteuerten zu überwinden. Das heißt, da war erstmal überhaupt keine Bereitwilligkeit da, Rat zu suchen. Oder sich überhaupt ins Gespräch einzulassen. Und speziell bei dieser Zielgruppe war die allererste Aufgabe, eine Vertrauenssituation herzustellen, in der überhaupt Gespräche möglich waren.“ [E-1-1]

Eine weitere Schwierigkeit für den Zugang und die kontinuierliche Arbeit mit den Zugewanderten stellen die sehr hohe räumliche Mobilität, die eingeschränkte zeitliche Verfügbarkeit der Zielgruppe und der Wechsel zwischen Beratungsangeboten dar.

So beschreibt eine Projektmitarbeiterin die hohe Fluktuation unter den zugewanderten Personen aus Rumänien und Bulgarien in ihrer Stadt:

„Seit Anfang ´15 sind viereinhalbtausend Bulgaren und Rumänen nach [Stadt] gezogen und 3.000, also zwei Drittel davon, auch weggezogen. Und das macht diesen enormen Durchlauferhitzer deutlich.“ [A-1-1]

Dies hat zur Folge, dass bereits beratene Personen die Stadt in großer Zahl verlassen und neu Zugewanderte von Neuem beraten werden müssen.

Die geringe zeitliche Verfügbarkeit der Zielgruppe ist auf die ungesicherte Existenz zurückzuführen und erschwert häufig einen Zugang. Dies erfordert von den Pilotprojekten und Trägern ein hohes Maß an Flexibilität:

„Sie haben heute drei Leute, morgen 11, dann kommen zwei Mann nicht, die sind wieder zurück, weil die heiraten. Plötzlich kommen zwei Mann, die haben eine Oma dabei. Und es ist keine Kontinuität. Und man kann auch nicht eigentlich Baustein für Baustein in der kontinuierlichen Arbeit sitzen. Weil, wie gesagt, sie haben ganz neue Ergebnisse. Ich hab die Lehrkräfte und auch unsere Leute in Werkstätten, die hab ich bewundert. Wie das eigentlich jeden Tag von vorne anfängt. Das heißt so ein Aufbau ohne Differenzierung ist da wohl kaum möglich.“ [A-3-4]

Das sogenannte „Beratungshopping“, also der häufige Wechsel zwischen Anbietenden von Unterstützungsleistungen, ist eine weitere Schwierigkeit beim Zugang zur Zielgruppe:

„Die kriegen hier eine Auskunft und haben vielleicht eine Klärung für ihre Situation. Dann vertrauen sie aber der vielleicht nicht [...] und

dann gehen sie zur nächsten Stelle und laufen da auf. Und holen sich für ihr Problem oder für die zu lösende Aufgabe dort eine Information. Bleiben unter Umständen aber da auch nicht, sondern drehen dann eben noch eine Runde.“ [D-5-4]

Vor diesem Hintergrund kommt der Abstimmung mit den übrigen Akteuren im Feld eine besondere Bedeutung zu.

Hinzu kommt, dass Migrantenselbstorganisationen als institutionelle Zugangsmöglichkeit zur Zielgruppe weitgehend fehlen:

„Schnell haben wir festgestellt: Das was uns fehlt bei diesen Gruppen ist die Infrastruktur. Es gibt keine Zuwanderungsgeschichte für diese Gruppen. Es gab keine Möglichkeit, dass sich innerhalb der Gruppen oder aus diesen Gruppen Infrastrukturen bilden, wie religiöse Einrichtungen, wie Migrantenvereine, denn das waren zu wenig Menschen.“ [F-1-1]

Auch wenn es unterhalb der institutionellen Ebene durchaus eine enge Vernetzung innerhalb der Zielgruppe gibt:

„Die brauchen nicht die AWO oder die Caritas, weil die haben intern einen ganz klaren Klügel und intern gibt es auch einen Wichtigen in den Gruppen. Wir haben die Wichtigen noch nicht rausgefunden, aber wir kriegen das immer mit, weil sobald irgendeiner über irgendeinen Zeitarbeitsteil Bescheid wusste, kommen auf einmal ganz viele, das geht so wie ein Lauffeuer rum.“ [C-1-1]

Eine weitere und besonders gravierende Zugangsbarriere stellt die Einbindung der Zugewanderten in Ausbeutungsstrukturen dar, z. B. dubiose Arbeitgeber oder Vermieter oder auch unseriöse Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher, die illegale oder überteuerte Leistungen anbieten. Die Pilotprojekte gerieten mitunter auch in Konflikt mit den Nutznießenden dieser Ausbeutungsstrukturen, wie ein Projektmitarbeiter berichtet:

„Aber es gab auch Situationen, die für uns unangenehm waren. Ich kann mich erinnern an die erste Informationsveranstaltung, die wir hier für die bulgarische Gruppe hatten. Es kamen auch Menschen, die versucht haben, die Informationsveranstaltung zu stören und sie zum Stillstand zu bringen. Weil [...] sie eine Rolle selber erfüllt haben. Und die Rolle bestand darin, dass das Menschen waren, die Geld kassierten für ihre Dienste. Die die Menschen dann halt im Kontext der Schwarzarbeit begleitet haben. Und das, was wir hier gesagt haben [Aufklärung zu Normen am Arbeitsmarkt], passte ihnen gar nicht.“ [F-1-1]

Die Projektleitung einer anderen Kommune schildert, dass für die betroffenen Personen ein Ausstieg aus solchen Ausbeutungsstrukturen oft nur sehr schwer möglich ist:

„Und was es schwer macht ist, wenn die Menschen einmal in diesen Strukturen drinstecken, bei diesen dubiosen Arbeitgebern sind, sich auch in so Abhängigkeitsverhältnisse bringen, dass der Vermieter ist auch der Arbeitgeber, dass das alles schon eine Struktur ist, die es wirklich schwer macht, die Menschen da rauszukriegen. Weil das so ein geschlossenes System ist. [...] Da gibt es schon einige, die gehen mit einer großen Skrupellosigkeit vor, bis zu Pässeabnehmen etc. Und dann wird es richtig schwer, [durch das Pilotprojekt] da wirklich was zu erreichen.“ [C-1-1]

Insofern verlangt die Bekämpfung illegaler Strukturen einen hohen Ressourceneinsatz der Pilotprojekte, die, wo es nötig ist, eng mit Polizei, Zoll und Ordnungsamt zusammenarbeiten.

Im Rahmen der standardisierten Befragung wurde bei den Pilotprojekten erhoben, welche Aktivitäten zur Ansprache der Zielgruppe durchgeführt wurden. Zu jedem der abgefragten Zugangswege wurde von fast allen Pilotprojekten bestätigt, dass er genutzt wurde. Das Spektrum reicht von der Verteilung von Flyern, Informationsmaterial und Postern über das Aufsuchen von Kontaktstellen, wie Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Stadtteilbüros, Kirchen oder Kulturvereine, die Durchführung von Informationsveranstaltungen, das Verschicken von schriftlichen Einladungen bzw. Informationen über die Angebote bis zur aufsuchenden Sozialarbeit. Viele Pilotprojekte haben weitere Aktivitäten zum Aufschließen der Zielgruppe beschrieben. Hierzu zählen: Institutionelle aufsuchende Arbeit in Behörden, Ansprache über andere Träger und Institutionen, Einwohnermeldeamt, Ordnungsamt, Wohnhilfen, Jugendamt, Kindertagesstätte, Schulsozialdienst, Informationen zum Pilotprojekt über Zeitungen, Einzelberatungen und Mund-zu-Mund-Propaganda.

Im Rahmen der durchgeführten Expertengespräche und Gruppendiskussionen wurde geschildert, dass das Aufschließen der Zielgruppe in der Regel durch aufsuchende Arbeit zu Projektbeginn anfängt. Der Stellenwert einer solchen aufsuchenden Arbeit sinkt dann meist im weiteren Zeitverlauf, da sich die „Komm-Strukturen“ der Begegnungsstätten und Beratungsangebote etabliert haben. Eine Projektmitarbeiterin beschreibt den Effekt:

„Wir haben ja so eine Anlaufstelle in [Stadtteil]. [Anlaufstelle] heißt die und anfangs hatten wir natürlich richtig Werbung machen müssen, dass Leute dahin kommen. Inzwischen ist es natürlich ein Selbstläufer und letztendlich sind sie [die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Anlaufstelle] auch ein bisschen überlastet.“ [B-1-2]

Voraussetzung für die Etablierung ist es, in der Community schrittweise Vertrauen in die Arbeit der Pilotprojekte aufzubauen und die Verbreitung guter Erfahrungen Einzelner. So schildert die Projektleitung aus einer anderen Kommune:

„Ich glaube, da hat sich auch was gewandelt, das ist eine Erfolgsgeschichte auch, dass dieses Vertrauen, das jetzt aufgebaut wurde. Und das ist ja auch durch Mundpropaganda unheimlich verbreitet in der Community und auch trotz der starken Zuwanderung nach wie vor. Dass [es] relativ schnell geht, dass die Menschen kommen.“ [D-1-1]

Doch auch wenn in allen Pilotkommunen gut genutzte Begegnungsstätten und Beratungsangebote eingerichtet werden, bleibt aufsuchende Arbeit weiter notwendig, um

- bei der hohen Fluktuation in der Zielgruppe stetig neu hinzukommende Personen zu erreichen,
- durch aufsuchende Arbeit vor Ort präsent zu sein und so u. a. zur dauerhaften Wahrung des „sozialen Friedens“ in den Stadtteilen beizutragen und
- im Bedarfsfall und bei Hinweisen schnell und gezielt intervenieren zu können.

Die Akteure entwickeln vielfach kreative und maßgeschneiderte Lösungen zur Überwindung von Zugangsbarrieren für die Zielgruppe. So wurde im Rahmen einer der Gruppendiskussionen berichtet, dass Qualifizierungsangebote zum Teil für sehr kleine Gruppen und außerhalb der regulären Arbeitszeit konzipiert werden mussten, weil viele Personen der Zielgruppe durch Aktivitäten zur Sicherung ihrer Existenz in Anspruch genommen sind und keine Möglichkeit haben, Angebote zu den üblichen Zeiten wahrzunehmen. In manchen Kommunen musste zunächst ein Träger gefunden werden, der bereit war, sich auf einen zeitlich flexiblen Ansatz einzulassen. Da bei den Personen der Zielgruppe außerdem oftmals die sprachlichen Voraussetzungen fehlten, war für eine erfolgreiche Umsetzung darüber hinaus auch die Organisation einer Dolmetscherin bzw. eines Dolmetschers notwendig. So stellte der Projektverantwortliche resümierend fest:

„Das muss man einfach sagen, es ist schon ein gigantischer Koordinationsaufwand.“ Und: „Kreativ musste das sein. Weil wir haben alle

festgestellt, das klassische Angebot, [...] passte für diese Gruppe nicht oder sehr eingeschränkt.“ [F-1-1]

Dabei wurde die Projektumsetzung als ein gemeinsamer Lernprozess beschrieben:

„Und uns war von Anfang an klar: Diese Gruppe, wenn wir die Gruppe erreichen wollen, die uns unbekannt war. Wo man so viele Vorurteile schon hatte, aber richtig konnten wir das weder bestätigen, noch sagen, wir wissen nicht [...] wir müssen einfach drangehen und uns überraschen lassen. Und wir wussten, wir waren bereit, uns damit auseinanderzusetzen, was auf uns zukommt. [...] Es war ja ein bisschen wie so ein lernendes System.“ [F-1-1]

Wenn es gelingt, spezifische Zugangswege und Angebote für die Zielgruppe kontinuierlich weiterzuentwickeln und zu optimieren, stellt dies einen besonderen Erfolg der Pilotprojekte dar. Für einen solchen Lernprozess werden nicht zuletzt auch detaillierte Informationen über die Zielgruppe benötigt. Im Rahmen der Pilotprojekte wurden Informationen über die Zielgruppe objektiviert und ersetzen die „öffentliche Wahrnehmung“ sowie einseitige Sichtweisen. Die Informationsgewinnung über die Zielgruppe erfolgte auf mehreren Wegen:

- Eine vielfach genutzte Quelle stellen prozessproduzierte Verwaltungsdaten dar. Auf ihrer Grundlage werden zum einen die Größe der Bedarfe abgeschätzt sowie – z. B. mit Adressdaten – der Zugang zur Zielgruppe organisiert.
- In der Regel erfolgt die Informationsgewinnung nicht als eigenständige Aktivität, sondern kontinuierlich während der Projektumsetzung – insbesondere im direkten Kontakt mit der Zielgruppe, z. B. in den Begegnungsstätten.
- Eine wertvolle Informationsquelle stellt zudem die aufsuchende Arbeit dar.
- Die Durchführung von Kompetenzfeststellungen bildet eine besondere Möglichkeit, um Informationen über die arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten und Fertigkeiten der Zielgruppe zu gewinnen (vgl. Abschnitt 5.6).
- Über den Kontakt mit der Zielgruppe hinaus bildet der Erfahrungsaustausch zwischen den Kooperationspartnern vor Ort, z. B. im Rahmen kommunaler Gremien, eine Basis für den akteursübergreifenden Austausch und damit eine wichtige Quelle der Informationsgewinnung.
- Auch der über die G.I.B. organisierte Erfahrungsaustausch zwischen den sieben Pilotprojekten unter Einbeziehung des Ministeriums wurde ebenfalls als hilfreiche Quelle der Informationsgewinnung bewertet.

- Darüber hinaus wurden Monitoringdaten, die im Rahmen des Programms von der G.I.B. bei allen Pilotprojekten erfasst und ausgewertet wurden, als wertvolle Unterstützung bei der Beurteilung der Projektumsetzung wahrgenommen.

## 5.4 Niedrigschwellige Begegnungsstätten

Niedrigschwellige Begegnungsstätten sollen sowohl zur Beratung und Begleitung von Personen der Zielgruppe dienen als auch die Möglichkeit zur Herstellung sozialer Kontakte bieten. Entsprechende Räumlichkeiten sollen vertrauliche Gespräche und Gruppenangebote ermöglichen und mindestens 30 Stunden pro Woche zur Verfügung stehen. Sechs der sieben Pilotkommunen richteten jeweils eine oder zwei niedrigschwellige Begegnungsstätten ein. Lediglich Essen, das Projekt mit der geringsten Förderhöhe, hat keine eigene Begegnungsstätte im Rahmen des Pilotprojektes eingerichtet, konnte aber auf bereits bestehende Begegnungsmöglichkeiten anderer Träger zurückgreifen.

Die Kommunen messen den niedrigschwelligen Begegnungsstätten eine herausragende Bedeutung für den Zugang zur Zielgruppe bei. Innerhalb der Begegnungsstätten hatten die Personen aus Bulgarien und Rumänien die Möglichkeit, sowohl untereinander ins Gespräch zu kommen als auch zu den Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeitern, wie auch die Vertreterin eines Beschäftigungsträgers beschrieben hat:

„Unsere oberste Zielsetzung war, dass sie Orte finden, an denen sie sich austauschen können und an denen sie auch ungezwungen und ohne jetzt immer im Hinterkopf zu haben ‚Ich muss jetzt irgendetwas regeln und von mir wird irgendetwas gefordert‘, dass sie da in den Dialog kommen.“ [D-5-4]

Im Rahmen der Gruppendiskussionen wurde beschrieben, dass das Angebot auch dem Wunsch der Zielgruppe entsprach, einen Treffpunkt bzw. eine Plattform zur Selbstorganisation zu haben.

„Insgesamt aber diente die Begegnungsstätte natürlich schon [...] überhaupt mal zum Zusammenkommen auch in der eigenen Community, in der eigenen Gruppe. Das war eben eigentlich der wichtigere Punkt. Bei uns stellte sich ganz klar raus, [...] dass die Menschen

doch gerne eine Räumlichkeit für sich alleine haben wollten, wo die sich eben alleine mal treffen können, um von der Straße auch wegzukommen.“ [G-1-2]

Dementsprechend wurde das Angebot genutzt und es gelang, nicht ausschließlich diejenigen Personen zu erreichen, die am Projekt teilnahmen, sondern auch deren Familienangehörige. Besonders hervorgehoben wurde in diesem Kontext, dass der Zugang zu bulgarischen und rumänischen Frauen gelungen ist, die im Gegensatz zu den Männern keine eigenen Treffpunkte, wie Teestuben oder Ähnliches, hatten. Für sie haben sich die niedrigschwelligen Begegnungsstätten folglich als Treffpunkte etabliert.

Neben der Herstellung sozialer Kontakte bestand ein weiterer Fokus der niedrigschwelligen Begegnungsstätten in der Beratung und Begleitung bulgarischer und rumänischer Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie im Aufschließen für weitere Beratungsangebote im Hinblick auf eine Arbeitsmarktintegration. Aus den Gruppendiskussionen ging hervor, dass oftmals zunächst existenzielle Probleme gelöst werden mussten, bevor eine Integration in den Arbeitsmarkt angegangen werden konnte, wie die Mitarbeiterin einer Begegnungsstätte ausführt:

„Wir sind 2014 halt angefangen und haben dann klar den Auftrag gehabt ‚Arbeitsmarktintegration‘, aber dann schnell festgestellt: Einfach gucken, Bewerbungen schreiben und die Leute in Arbeit bringen, ist nicht so einfach, weil da viele Probleme drum herum sind: Verschuldungen, Wohnungsnot, Probleme mit Polizei oder so wirtschaftliche Probleme. Und haben dann halt festgestellt, wir mussten erstmal diese ganzen Probleme irgendwie beseitigen oder die Leute in Sprachkurse vermitteln, um unseren Auftrag Arbeitsmarktintegration durchführen zu können.“ [C-1-2]

Zu diesem Zweck gab es innerhalb der Begegnungsstätten unterschiedliche Angebote, wie Informationsveranstaltungen zu verschiedenen Themen oder Sprechstunden mit unterschiedlichen Akteuren, wie dem Jobcenter oder Anwälten, sowie die Präsenz von Mitarbeitenden, die regelmäßig vor Ort Unterstützung anboten. Die Mitarbeiterin eines Pilotprojektes fasst einen Teil der Veranstaltungsangebote in der Begegnungsstätte zusammen:

„Das war dann eine feste Sprechstunde, die wir da hatten. Da war eine Schulsozialarbeiterin dort und hat die Eltern beraten in Richtung Schulbesuch und was möglich ist. Wir haben auch schon Veran-

staltungen mit der Verbraucherzentrale gemacht, da ging es um Vertragsrecht, Handys, Verschuldungsproblematiken.“ [C-1-1]

Überdies wurden Hilfestellungen bei der Lösung von Alltagsproblemen angeboten, insbesondere bei Problemen, die aufgrund von unzureichenden Sprachkenntnissen nicht selbstständig bewältigt werden konnten. Ein Projektleiter führt diesbezüglich aus:

„Es gibt nach meinem Eindruck primär eine Beratung von ganz existenziellen Problemen: ‚Wie komm ich da raus? Erklär mir mal die ganzen Schreiben.‘ Es geht im Moment noch weniger um Selbstorganisation, Vereinsgründung oder sonstige Sachen. Da glaub ich, das ist noch ein bisschen weit weg. Es geht primär um die drängendsten Probleme, die diese Familien haben.“ [A-1-1]

Außerdem wurde in einigen Kommunen die Begleitung zu unterschiedlichen Terminen von den Mitarbeitenden der Begegnungsstätten angeboten, wie zu Wohnungsbesichtigungen oder zu Ämtern.

Überdies hatten die Begegnungsstätten oft einen entscheidenden Anteil beim Einstieg in legale Beschäftigungsverhältnisse bzw. bei deren Aufrechterhaltung. Einige Kommunen hatten auch im Rahmen der niedrigschwelligen Begegnungsstätten einen starken Arbeitsmarktfokus, während andere Kommunen diesen Aspekt weiter weg von der Begegnungsstätte sehen, wie es auch von einem Projektverantwortlichen in der gemeinsamen Gruppendiskussion dargestellt wurde:

„Also die [Begegnungsstätten] sind wichtig, um grundsätzliche Basisberatung zu machen und bei den Problemen der Menschen da zu helfen, zu unterstützen. Aber das Thema Arbeitsmarkt ist an dem Punkt noch relativ weit weg.“ [A-1-1]

War eine stärkere Arbeitsmarktorientierung vorhanden, so wurden Angebote vorgehalten, zu denen beispielsweise Bewerbungstrainings, Unterstützung beim Anfertigen von Bewerbungsunterlagen und Begleitung zu Vorstellungsgesprächen zählten. Im Rahmen eines Gespräches wurde von einer Projektleiterin beschrieben, wie die Bewerbungstrainings in den Begegnungsstätten eigens für die Zielgruppe konzipiert wurden:

„Die Kolleginnen selbst haben ein eigenes Bewerbungstraining entwickelt für bestimmte Branchen und auch darauf ausgelegt, dass die

Sprachkompetenz jetzt noch nicht so weit entwickelt ist. Das führen sie regelmäßig durch. Wenn dann fünf Projektteilnehmer [da] sind, beispielsweise, die sich für den Bereich Lager interessieren, wird ein Bewerbungstraining nur mit diesen speziellen Begriffen aus dem Bereich Lager/Logistik gemacht.“ [C-1-1]

Zu diesem Zweck wurden zum Teil kreative Lösungen entwickelt, wie die für ein bestimmtes Berufsfeld relevanten Fachbegriffe Personen aus der Zielgruppe im Rahmen des Bewerbungstrainings vermittelt werden können. Eine Kollegin aus demselben Pilotprojekt ergänzt:

„Wir haben Bilder aus dem Internet rausgeholt und haben die deutschen Artikel dann dahin geschrieben, [...], dass die Leute das einfach lernen, was man alles braucht. Was ein Staubsauger ist, was ein Wischer ist, was ein Wischtuch ist, was ein Fensterledertuch ist. Für Lager haben wir Hubwagen und diese ganzen Sachen. Wir haben diese ganzen Sachen rausfotografiert und daneben die deutschen Wörter geschrieben und das dann immer so über drei Nachmittage dann mit so einer festen Gruppe einfach geübt.“ [C-1-3]

In einer Kommune, deren Begegnungsstätte einen starken Arbeitsmarktfokus hat, wurde die Unterstützung in Bezug auf das Anfertigen von Bewerbungsunterlagen von der Projektleitung wie folgt geschildert:

„[...] die Bewerbungsunterlagen werden ja eh geschrieben bei [Name]. Also es passiert nie, dass jemand einfach weggeschickt wird und gesagt wird: ‚Hier, schreib deine Bewerbung zu Hause, sieh zu‘. Sondern, dann wissen die Menschen auch die Bewerbungsunterlagen sind abgespeichert, ich kann auch einfach nur kommen und mir die aktualisieren lassen und ausdrucken lassen und dann zum Arbeitgeber schicken.“ [C-1-1]

Um die Funktionsfähigkeit der Begegnungsstätten zu gewährleisten, wurden diese sozialraumorientiert angesiedelt, sodass sie für die Personen der Zielgruppe wahrnehmbar und gut erreichbar waren. Ein Projektverantwortlicher beschreibt:

„Und für uns war wichtig, das [die Begegnungsstätte] da anzusiedeln, wo die Infrastruktur, also wo die Menschen da sind. [...] Und wir wollten die Anlaufstelle an einem Punkt haben, der zentral liegt. Wo man halt, wenn man die Straße entlang geht, auch durch äußerliche Präsentation die sehen kann. [...] Und gute Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln.“ [F-1-1]

Die Projektverantwortliche aus einer anderen Kommune beschreibt die Standortentscheidung ganz ähnlich:

„Wir haben uns da sehr bewusst in dem Sozialraum bewegt, in dem die meisten Zuwanderer auch leben. Das ist bei uns [Stadtteil]. Ankommensstadtteil, klassischer Ankommensstadtteil. Und das hat, glaub ich, auch nochmal diese Akzeptanz stark befördert, dass wir quasi um die Ecke sind und keine langen Anfahrtswege in Kauf genommen werden mussten.“ [C-1-1]

Außerdem wurde es als wichtig angesehen, dass die Begegnungsstätten keinen städtischen oder behördlichen Charakter aufwiesen, da große Vorbehalte gegenüber Ämtern oder kommunalen Einrichtungen charakteristisch für die Zielgruppe sind. Die Projektleitung einer Kommune erläuterte die Ursache für diesen Vorbehalt vor staatlichen Institutionen folgendermaßen:

„Das ist eine Einstellung, die halt aus dem Osten gebracht wird, das Relikt des alten Systems [„Ostblock“], der Staat kontrolliert, der Staat hat kontrollierenden Charakter. Und das wussten wir auch, dass das so sein wird.“ [F-1-1]

Ähnliche Vorbehalte gegenüber staatlichen Einrichtungen wurden aus mehreren Kommunen von den Projektverantwortlichen berichtet, die dementsprechend darauf geachtet haben, die Begegnungsstätten optisch von Behörden zu unterscheiden,

„einfach damit die Menschen nicht das Gefühl haben, sie können nichts erzählen, weil wir das dann dem Jobcenter mitteilen und sie dann irgendwelche Konsequenzen zu fürchten haben.“ [C-1-1]

„damit diese Verbindung zwischen Organisation und Sanktion, dass die nicht sozusagen sofort aufgefasst wird.“ [E-1-2]

Ein Projektmitarbeiter beschreibt, wie innerhalb der Begegnungsstätte dann versucht wurde, die genannten Hemmungen vor Institutionen im Hinblick auf weitere Unterstützungsangebote zu überwinden,

„nämlich hier aufzuzeigen, wir sind nicht Einzelgänger, wir gehören zu einem System, wir gehören zu einer Institution und wir gehören zu den Regeldiensten. Das bedeutet, ihnen diese Angst zu nehmen, die sie dann in Bulgarien oder Rumänien haben oder diese Ablehnung, eine Institution zu besuchen und dort Hilfe zu bekommen. Die versuchen wir dann sofort ihnen zu nehmen [...] und unsere Beratung geht ja



dahin, dass wir sie für die Regelinstitutionen vorbereiten, für den Austausch oder für das Leben hier in [Stadt], für das Leben hier in Deutschland und das ist dann die Aufgabe, die erste Berührung mit einer Institution.“ [F-1-2]

Um die angeführten Funktionen erfüllen zu können, müssen innerhalb der Begegnungsstätten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig sein, die sowohl über Sprach-, Fach- und Beratungskompetenz verfügen. Ein Beispiel, wie diese unterschiedlichen Kompetenzen zum Ausdruck kommen, wurde im Rahmen einer Gruppendiskussion von der Mitarbeiterin einer Begegnungsstätte geschildert:

„Wir machen das zum Beispiel bei uns in der Beratungsstelle so: Fordern immer auf, deutsch zu sprechen. Also wir gehen nicht sofort auf die bulgarische Sprache oder lassen unsere Muttersprachlerin reden, sondern wir sagen wirklich ‚Sie möchten hier arbeiten‘, weil das ist ja unser Part, die Arbeitsmarktintegration. ‚Wenn Sie hier arbeiten möchten, müssen Sie es wenigstens mit mir schaffen, deutsch zu sprechen. Weil ich rede langsam, ich höre Ihnen zu, ich gebe Ihnen Zeit. Ein Arbeitgeber macht das vielleicht nicht.‘ Und das machen wir immer wieder, auch wenn das mühselig ist.“ [C-1-2]

Überdies sollten Kooperationsstrukturen zu anderen Einrichtungen bestehen, um eine bedarfsgerechte Weiterleitung der Ratsuchenden zu ermöglichen. In einer Gruppendiskussion stellt der Vertreter eines Trägers den Synergieeffekt durch geeignete Kooperationsstrukturen heraus:

„Also in der Anlaufstelle sind wir ja sowieso erstmal mit vier Trägern vertreten. Und jeder Träger hat nochmal seine eigenen, sage ich mal, weiteren Projekte. Da sind damit sowieso schon mal kürzere Wege gegeben. [...] Und wir haben jetzt auch [...] einmal wöchentlich so einen Projektaustausch, wo dann halt Kooperationspartner aus den verschiedenen Projekten, die mit der Zielgruppe zu tun haben, einmal die Woche da sind und sich austauschen.“ [B-4-5]

Zudem sind Kontakte zu Arbeitsmarktakteuren hilfreich, die sowohl eine Vermittlung von Personen aus der Zielgruppe in Arbeit begünstigen können als auch deren Verbleib in Beschäftigung. Eine Mitarbeiterin der niedrigschwelligen Begegnungsstätte berichtet, dass es ein Lernprozess war, Kontakte zu Arbeitsmarktakteuren nachhaltig aufzubauen:

„Obwohl wir das auch lernen mussten, dass man die Leute nicht nur bis zur Türschwelle bringt und sich dann rauszieht. Weil ganz am Anfang des Projektstands haben wir uns auch ein, zwei Kontakte

verschossen, weil wir die nur dahin gebracht haben und dann dachten ‚o. k. fertig, die haben jetzt Arbeit‘. Ja, die [vermittelten Personen] sind dann nicht mehr gekommen, unregelmäßig. Und da haben wir dann gelernt, dass wir die Leute [...] länger begleiten müssen.“ [C-1-2]

Wie während einer Gruppendiskussion u. a. von Unternehmerseite berichtet wurde, war für einige der in Erwerbstätigkeit integrierten Personen eine Nachbetreuung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projektes notwendig, um deren Beschäftigung aufrechtzuerhalten. Zwei Unternehmer schildern in einer Gruppendiskussion, dass es ihnen die Einstellung von Zugewanderten erleichtert, wenn sichergestellt ist, dass bei Problemen eine Person ansprechbar ist und sich um eine Lösung bemüht:

„Aber ohne [Ansprechpartner im Projekt bzw. in der Begegnungsstätte], ich glaub, würde das [eine Einstellung] jetzt kein Unternehmer wirklich machen. Die würden alle irgendwann sagen: ‚Also das ist uns einfach zu viel Arbeit.‘“ [C-8-10]

„Es muss jemanden geben für Unternehmer, die er anrufen kann und die ihm dann direkt sagen ‚der und der ist dafür zuständig‘ und der muss sich dafür zuständig fühlen. [...] wenn sich keiner dazu berufen fühlt und jeder eigentlich [...] einfach froh ist, wenn er nicht so einen lästigen Unternehmer hat, der ihm dann erstmal eine halbe Stunde die Zeit stiehlt für irgendwelche anderen Dinge und dann auch noch Anforderungen stellt oder irgendwelche Leistungen erwartet, das ist teilweise schrecklich.“ [C-8-9]

Insgesamt wurden niedrigschwellige Begegnungsstätten in allen Pilotprojekten als sinnvoller und wichtiger Bestandteil der Projekte angesehen.

## 5.5 Arbeitsmarktintegration

Die Heranführung und Integration der Zielgruppe an bzw. in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt stellte einen Aufgabenschwerpunkt der Pilotprojekte dar. Diesbezüglich wurden vielfältige Angebote zur Heranführung an den Arbeitsmarkt entwickelt, wie Informationsveranstaltungen, Sprachvermittlung, Kompetenzfeststellungsverfahren oder Praktika.

Zur Umsetzung dieser Aktivitäten haben viele Modellprojekte arbeitsmarktpolitische Akteure, wie beispielsweise das Jobcenter oder Unternehmen, eingebunden. Wenngleich

dies in den einzelnen Kommunen in unterschiedlichem Umfang stattfand. In Bezug auf das Jobcenter legten die Projektverantwortlichen in den Gesprächen nahe, danach zu differenzieren, ob es sich um eine sogenannte Optionskommune handele oder nicht. Diese Kommunen sind zugelassene kommunale Träger (zKT) der Grundsicherung für Arbeitsuchende; sie verfügen daher über kommunale Jobcenter, die enger mit anderen kommunalen Behörden und Einrichtungen verbunden sind als dies bei Jobcentern als gemeinsame Einrichtung von Bundesagentur für Arbeit und Kommunen der Fall ist. Insofern besteht zwischen Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft und der übrigen kommunalen Verwaltung eher eine Verbundenheit, die die Zusammenarbeit erleichtert. Das folgende Zitat drückt dies auf prägnante Weise aus:

„Das was ich bei den Optionskommunen [...] als positiv empfinde ist dieses ‚Wir-Gefühl‘: Dass man die gemeinsame Aufgabe hat und dass man eher sagen kann: ‚Wir sind jetzt für das zuständig, aber müssen euch mit ins Boot nehmen‘ – das ist einfacher.“ [G-1-1]

Tendenziell scheint es in Optionskommunen mehr Berührungspunkte zwischen dem Modellprojekt und dem Jobcenter gegeben zu haben. In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass SGB II-Kunden dem Projektauftrag zufolge nicht der Zielgruppe entsprachen, sodass einige Kommunen aus diesem Grund das Jobcenter nicht zu den wichtigsten Kooperationspartnern zählten, wie folgendes Zitat einer Träger-Vertreterin unterstreicht:

„Der Förderauftrag sah [...] keine Beteiligung von Menschen vor, die im SGB II-Bezug waren. Und zwar über den gesamten Zeitraum. Das heißt, somit war das Jobcenter ohnehin raus. Also das war mir nochmal sehr wichtig. Man hat das eingebunden, klar haben wir auch Kontakt gesucht, [...] aber nicht, dass wir Menschen eben aus diesem Bezug in unser Projekt aufnehmen.“ [D-5-4]

Ein Projektmitarbeiter beschreibt sogar Probleme, die sich für ihn dadurch ergaben, dass Personen der Zielgruppe in den SGB II-Bezug kamen:

„Ich hatte Leute, die haben Arbeit gefunden und sind dann in SGB II gelangt. Die musste ich aus dem Projekt nehmen. Natürlich habe ich weiterhin auf die Familien geguckt, wenn Probleme entstanden, aber ich konnte sie nicht mehr – laut Projekt – weiter sozusagen betreuen, weil [...], wie wir [...] verstanden haben, keine Menschen mit SGB II-Bezug [im Projekt betreut werden sollten]. Und das war meine größte Problematik, weil die Leute kamen weiterhin.“ [F-1-2]

Eine Jobcentermitarbeiterin ging im Rahmen einer Gruppendiskussion vor Ort auf das Thema ein:

„Wenn das unsere Kunden sind im Jobcenter, ist es auch schwierig für uns – ganz unabhängig von der Sprachbarriere – überhaupt dem Kunden verständlich zu machen, warum Arbeit jetzt überhaupt sinnvoll ist. Weil natürlich ist für viele Zugewanderte [...] das natürlich erstmal eine komfortable Situation, SGB II-Leistungen zu erhalten. Sie sind krankenversichert, sie haben ein Dach über dem Kopf, sie bekommen für ihre Verhältnisse Regelleistungen, die nicht unerheblich sind. Und häufig sind die Familien auch kinderreich. Und dann natürlich auch verständlich zu machen, bei den geringen Qualifikationen, die sie mitbringen, vielleicht eine Helfertätigkeit zu machen, die sie ja trotzdem nicht aus dem Leistungsbezug bringt. Da halt so eine Vorteilsübersetzung hinzubekommen. Und deshalb ist so ein Projekt halt wichtig, weil das können wir in unseren Beratungssequenzen definitiv nicht leisten, diese Vorteilsübersetzung.“ [E-2-3]

Darin, dass eine Überleitung in den SGB II-Bezug kein Ziel darstellen kann, waren sich alle Kommunen einig. Sofern eine Zusammenarbeit mit dem Jobcenter stattgefunden hat, galt diese, dem Projektziel entsprechend, einer Integration in den Arbeitsmarkt.

In diesem Zusammenhang wurde von einigen Kommunen auch der Wunsch nach einem stärkeren Engagement der Bundesagentur für Arbeit geäußert, die in der Wahrnehmung der Projektmitarbeitenden für die Zielgruppe der Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien bislang faktisch keine Rolle hat. Eine Teilnehmerin an der gemeinsamen Gruppendiskussion schließt die BA als Akteurin von vornherein aus:

„Ich glaube, das ist ein fruchtloser Wunsch, weil die BA, also jetzt die klassische Bundesagentur hat gar keine Verpflichtung, sich um die Zuwanderer aus Südosteuropa zu kümmern [...]. Die arbeiten [...] in den seltensten Fällen lange genug, um wirklich Ansprüche auf ALG I zu erwerben.“ [C-1-1]

Ein anderer Projektverantwortlicher entkräftet dieses Argument, dass die BA sich nicht für die Zielgruppe engagiere, und führt andere Gründe für ein geringes Engagement der BA an:

„[...] es geht ja nicht um Leistungen, das ist ja für Berufsberatung. [...] Wir haben, [Stadt] hat irgendwie, weiß ich nicht, sechs oder acht Berufsberater, die sagen: ‚Wir wollen da nicht noch zusätzliche Kundschaft haben, wo wir noch einen Dolmetscher für brauchen etc.‘

Wir haben dieses [...] BiZ – Berufsintegrationszentrum, wo ja auch der Zuwanderer an sich nicht hinkommt, weil einfach die Brücke fehlt. Und das heißt grundsätzlich: Selbst wenn das fruchtlos ist sich zu wünschen, dass die BA sich ein bisschen auf lokale Verhältnisse fokussiert und auch mal guckt, was können wir denn [für die Zugewanderten] tun, auch aktiv und nicht nur im Sinne von nur reagieren, [...] werd ich mir weiter wünschen.“ [A-1-1]

An dieser Stelle zeigen sich offenbar kommunale Unterschiede der Agentur für Arbeit, wie die Antwort einer Projektverantwortlichen zeigt:

„Ich versteh den Wunsch, aber ich glaube, dass die Agenturen jetzt auch kommunal wieder unterschiedlich agieren. So eine klare Blockade, wie ich das jetzt aus [Stadt] raushöre, haben wir bei uns nicht.“ [C-1-1]

In Bezug auf die Einbindung von Unternehmen hat die Untersuchung ergeben, dass diese gelingt, wenn die Unternehmen einen Mehrwert bei der Mitarbeitergewinnung realisieren können. Eine Voraussetzung dazu ist die Öffnung gegenüber der Zielgruppe und ein gewisses Maß an sozialem Engagement vonseiten der Unternehmen. Ein Projektverantwortlicher hinterfragt im Rahmen der gemeinsamen Gruppendiskussion den Aspekt des sozialen Engagements aufseiten der Unternehmen:

„Aber soziales Engagement bei Unternehmen: Trotz allem haben wir hier die soziale Marktwirtschaft und auch Unternehmen müssen ein bisschen auf das Geld achten und sind profitorientiert.“ [A-1-1]

Dieser Aspekt wurde auch während der Gruppendiskussionen vor Ort thematisiert. Dabei wurde von einem Jobcenter-Mitarbeiter darauf eingegangen, dass eine Unterstützung und Betreuung der Unternehmen von großer Bedeutung ist, da von diesen nicht erwartet werden kann, die Gewinnorientierung hinter das soziale Engagement zu stellen:

„Wir dürfen nicht bis zur Vermittlung sozusagen denken, sondern müssen vernetzt auch mit [der] Wirtschaft denken, also mit den Arbeitgebern. Weil das ist ja das Ziel, warum die Zuwanderer zu uns kommen. [...] Deshalb finde ich das auch sehr gut, also dass ich nicht als Unternehmer jetzt da alleine stehe, sozusagen ‚Jetzt hast du ihn, sie zu.‘ Sondern [...] jetzt kann ich nochmal sozusagen die unterstützenden Leistungen [...] nochmal nutzen, um da Konflikte sozusagen abzubauen. Ich glaub, das ist ganz wichtig: Den Prozess nicht nur bis zur Schwelle [oder] Haustür des Unternehmens zu denken, sondern halt auch darüber hinaus ein System zu finden, um

Wirtschaft auch zu unterstützen, zu entlasten. [...] Und diese Lücke [muss] geschlossen werden. [...] Das heißt, [...] Ansprechpartner zu sein, um Probleme gegebenenfalls abzubauen. Und ich glaube, das ist ein ganz wichtiger Ansatz.“ [C-2-4]

In mehreren Kommunen wurde geschildert, wie sich die Unternehmen öffneten, nachdem erste positive Erfahrungen mit einzelnen Beschäftigten aus der Zielgruppe gemacht wurden. Auch ein Unternehmer beschreibt die Sicht des Arbeitgebers, sowohl in Bezug auf die Beschäftigung zugewanderter Menschen als auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem Pilotprojekt:

„Auf der Arbeitgeberseite [...] erwarten [wir] natürlich von dem Arbeitsmarkt das fertige Produkt. Wir möchten also einen Mitarbeiter haben, der funktioniert, der morgens zur Arbeit kommt, abends geht, pünktlich, zuverlässig ist und die Regeln kennt. [...] Und da passiert überhaupt nichts. [...] Da gibt es also keine Stellen, die [...] jetzt mal eine ganz gezielte Vorbereitung des Arbeiters [vornehmen], der die Arbeit durchführen soll, und erklären ihm erstmal, wie es laufen soll. Das haben wir das erste Mal jetzt bei der [niedrigschwelligen Begegnungsstätte] erlebt, dass die das überhaupt durchführen.“ [C-8-9]

Demnach gelingt die Erwerbsintegration eher, wenn die „Betriebs-Akquise“ zunächst aktiv durch die Pilotprojekte initiiert wird. Dieses Vorgehen kann bei positiven Erfahrungen der Arbeitgeber zur fortgesetzten Einstellung von Personal führen. In der Folge des „Aufschließens von Arbeitgebern“ für die Beschäftigung von Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien konnten von einigen Pilotprojekten zum Teil enge Kooperationen zu Unternehmen, Zeitarbeitsfirmen oder zu städtischen Betrieben aufgebaut werden. Von großer Bedeutung ist in diesem Kontext eine Nachbetreuung nach erfolgreicher Vermittlung, die durch Projektmitarbeiterinnen bzw. Projektmitarbeiter erfolgt. Diese stehen den Unternehmen in Problemfällen zur Verfügung und tragen zur Klärung bei. Auftretende Probleme bei Arbeitsmarktintegration und Beschäftigung entstehen häufig durch mangelnde Informationen über Vorschriften und Funktionsweisen des deutschen Arbeitsmarkts bei der Zielgruppe. In solchen Fällen können die Projektmitarbeitenden zwischen dem Arbeitgeber und den Beschäftigten vermitteln und Entlassungen vermeiden.

Dementsprechend wurden im Hinblick auf eine Integration in den Arbeitsmarkt Informationsveranstaltungen durchgeführt, um Grundinformationen über den deutschen Ar-

beitsmarkt zu vermitteln. Dazu zählten unter anderem Themen, die sich in Deutschland grundlegend von der Gestaltung in Bulgarien und Rumänien unterscheiden und somit geschult werden müssen. Ein Projektverantwortlicher führt einige Unterschiede an:

„Was brauchen die Menschen? Wie können die Menschen [...] mindestens mit Grundinformationen ausgestattet werden? Was ist hier wichtig? [...] Ein Arbeitsvertrag kommt durch eine mündliche Vereinbarung zustande. Und es ist egal, ob man eine Stunde oder 40 Stunden wöchentlich arbeitet. Das ist ein Beschäftigungsverhältnis und in Rumänien kennt man nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen. Und das heißt, die Menschen, die zu uns kommen und einen Minijob finden oder selbstständig tätig werden, sie sind fest davon überzeugt, versichert zu sein. Deswegen kamen sie zu uns und konnten das absolut nicht verstehen. [...] Dann haben wir festgestellt, ja, dann wissen sie gar nicht, was [ein] Minijob ist, was selbstständige Tätigkeit bedeutet und was ist eigentlich [eine] sozialversicherungspflichtige Tätigkeit? [...] Und was ist ein Arbeitsvertrag und was soll drinstehen? Und und und.“ [F-1-1]

Ergänzt wurde von der Mitarbeiterin eines Trägers und einer Projektleitung zudem:

„Wie sieht eine Gehaltsabrechnung aus? Was ist der Unterschied zwischen Brutto und Netto?“ [F-5-8]  
„Was ist Mindestlohn?“ [F-1-1]

In den Informationsveranstaltungen wurden zudem allgemeine und lebensweltliche Aspekte aufgegriffen, die mittelbar durchaus Effekte für die Erwerbsintegration haben können. Ein Beispiel ist die postalische Erreichbarkeit, um etwa über Einladungen, Schuldforderungen oder Leistungseinstellungen informiert zu sein und frühzeitig reagieren zu können. Aus einem Pilotprojekt wird berichtet, dass Briefe die Adressatinnen und Adressaten oft nicht erreichen und die Erreichbarkeit mit einfachen Maßnahmen hergestellt werden könnte:

„Aber auch sehr einfache, praktische Aspekte wurden thematisiert, wie die postalische Erreichbarkeit. Da sieht man keine [Namen], da gibt es keine Briefkästen mit Namen.“ [F-1-1]

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Veranstaltungen fungierten anschließend als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren und gaben die erhaltenen Informationen innerhalb ihrer Community weiter. Dies wurde insbesondere erkenn-

bar in Bezug auf die Themen Schwarzarbeit und Arbeitsausbeutung. Eine Vertreterin des Trägers für Kompetenzfeststellung berichtet:

„Der Inhalt war ja im Grunde der oder die Überschrift war ‚Vermeidung prekärer Arbeitsverhältnisse‘. Wir wussten, die Leute sind zum großen Teil in Arbeit. Wir haben uns alle gefragt, wie sie ihren Lebensunterhalt verdienen [...]. Wovon leben die eigentlich? Und das kam natürlich erst im Laufe der Zeit raus, wovon sie dann so leben. Und dann war uns schnell klar, dass unser Schwerpunkt sein muss, zu sagen, wann ist denn hier ein Arbeitsvertrag ein regulärer und wann tritt denn Sozialversicherungspflicht ein und wann nicht. Weil wir erlebten, dass die Leute arbeiteten, ohne versichert zu sein in irgendeiner Form.“ [F-5-8]

Auch in einer anderen Kommune wurde auf diesen Aspekt eingegangen:

„[...] wir klären über den Arbeitsmarkt auf [...], was sind so rechtliche Rahmenbedingungen, worauf haben sie zu achten. Das machen wir relativ früh, schon aufgrund dieser Schwarzarbeit. Um einfach ihnen zu vermitteln, ‚Wenn ihr das macht, das ist nicht rechtens. Also ihr gebt euch da in einen nicht abgesicherten Raum. Das kann zur Folge haben Unfälle etc. Ihr seid nicht abgesichert.‘ Und vieles vieles andere mehr.“ [D-5-4]

Im Laufe des Pilotprojektes wurde beobachtet, dass sich Ausbeutungsstrukturen verringerten, was auf den höheren Informationsstand der Zielgruppe zurückgeführt und entsprechend als Erfolg gewertet wurde.

Vermittlungshemmnisse hinsichtlich einer Arbeitsaufnahme bestehen insbesondere in fehlenden Berufsabschlüssen und mangelnden Sprachkompetenzen, aber auch fehlende Schulabschlüsse, (noch) nicht anerkannte Schulabschlüsse aus dem Heimatland und auch funktionaler Analphabetismus wirken sich hinderlich auf eine Integration in den Arbeitsmarkt aus. Dem entspricht auch folgendes Zitat der Vertreterin eines Trägers:

„Also ich glaub in Arbeit gegangen sind weit über 100, aber wir haben auch 60 wieder zurückgekriegt, so Pi mal Daumen. Da haben wir wieder versucht, sie neu zu vermitteln, aber wir haben sie eben auch genau mit den Gründen zurückgekriegt: Nicht qualifiziert, keine Sprachkenntnisse, verstehen die Sicherheitsvorkehrungen nicht, wissen nicht, was sie da tun.“ [D-5-4]

Förderlich wirken hingegen die hohe Eigenmotivation der Zielgruppe, arbeiten zu wollen, sowie bereits vorhandene Arbeitserfahrung und vollständige Bewerbungsunterlagen, bei deren Erstellung oftmals in den niedrighschwelligigen Begegnungsstätten Hilfestellung geleistet wurde. Eine Mitarbeiterin bei der Kompetenzfeststellung beschreibt den Unterschied zu nicht zugewanderten Teilnehmerinnen und Teilnehmern anderer Maßnahmen in Bezug auf die Eigenmotivation wie folgt:

„Aber sie sind viel bereitwilliger jeden, wirklich jeden Job anzunehmen, der sich ihnen bietet, wenn es nur die Möglichkeit gibt zu arbeiten. Also [...] das kann man mit einem Teilnehmer einer anderen Maßnahme, die sagen ja: ‚Was? Über den Rhein soll ich fahren? Das ist ja in [Stadtteil]. Da fahr ich nicht hin.‘ Die [Personen der Zielgruppe] fahren manchmal bis Krefeld. Die stehen um vier Uhr nachts auf, damit die da irgendwie hinkommen.“ [D-5-4]

In einer weiteren Kommune wurde von einem Kompetenzfeststellungs-Träger ebenfalls der Unterschied zu nicht Zugewanderten in anderen Maßnahmen hervorgehoben:

„[...] ich denke, das hat mit der Freiwilligkeit zu tun und mit der Motivation. Die Menschen, die hierher kommen, haben ein anderes Ziel, und ich finde, das macht sich in der Arbeit wirklich bemerkbar. Hier haben wir wirklich so einen Arbeitsmarktfokus, auch wenn wir wissen, das ist nicht sofort zu machen.“ [F-5-8]

Einschätzungen der Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeiter zufolge unterstützt die Teilnahme am Projekt für einen Teil der Zielgruppe die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Die größte Bedeutung kommt dabei Elementen wie dem Erstellen von Bewerbungsunterlagen, der Teilnahme an Sprachkursen, einer umfassenden Begleitung im Bewerbungsprozess und dem Durchführen von Bewerbungstrainings zu. Es wurde beschrieben, welche Inhalte in den Bewerbungen förderlich wirken können:

„Dann machen wir ein schönes Motivationsschreiben, in dem es unbedingt steht, dass die Person keine ausreichenden Deutschkenntnisse hat, aber unterstützt wird und begleitet wird von einem Berater. Und dass wir versuchen, mit der Person auch die ganze Situation zu klären und zum Beispiel die Person motivieren, einen Deutschkurs regelmäßig zu besuchen. Und wir klären einfach ganz menschlich, wie die Situation ist [...], wir versuchen das ganz persönlich zu machen.“ [G-4-5]

Dementsprechend gibt es eine Vielzahl individueller und facettenreicher Erfolgsgeschichten darüber, wie es mithilfe der Pilotprojekte gelungen ist, zugewanderte Personen aus Bulgarien und Rumänien bei der Integration in den deutschen Arbeitsmarkt zu unterstützen.

## 5.6 Kompetenzfeststellung

Kompetenzfeststellungsverfahren wurden mit dem Ziel durchgeführt, Fähigkeiten, Defizite und Entwicklungspotenziale der zugewanderten Personen zu ermitteln, um auf dieser Basis Unterstützungsleistungen, u. a. bei der Arbeitsmarktintegration oder hinsichtlich geeigneter Qualifizierungsmaßnahmen, abzuleiten. In allen Pilotprojekten wurden Kompetenzfeststellungsverfahren angewendet, insbesondere aufgrund von fehlenden formalen Qualifikationen der Zielgruppe, wie das Gesprächsprotokoll einer Projektleitung zusammenfasst:

„Wir reden in der Regel von Menschen, die – einfach weil es das in Bulgarien nicht gibt – keine formale Ausbildung in unserem Sinne und deshalb auch keine Zeugnisse haben. Aber die Menschen bringen berufliche Qualifikationen mit. Und das ist eher so unsere Aufgabe, zu gucken, was können diese Menschen abseits jedweder Zeugnisvorlage.“ [C-1-1]

Die angewendeten Verfahren zur Kompetenzfeststellung wurden innerhalb der Projekte überwiegend selbst entwickelt und speziell für die Zielgruppe der Personen aus Bulgarien und Rumänien konzipiert. So kamen beispielsweise Kombinationen aus textbasierten Verfahren, Intelligenztests und berufspraktischen Erprobungen zur Anwendung, oder es wurde völlig auf textbasierte Verfahren verzichtet und ausschließlich auf berufspraktische Erprobungen gesetzt. Eine Projektleitung beschreibt die Kompetenzfeststellung an ihrem Standort, die

„rein auf berufspraktische Erprobung setzt und völlig auf textbasierte Verfahren verzichtet. Und das hat sich auch für die Kolleginnen im Nachgang für die Vermittlung, für den Kontakt zum Arbeitgeber als unglaublich hilfreich erwiesen. Die Menschen können sich über fünf Tage in unterschiedlichen Berufsbildern erproben, bekommen ein Kompetenzprofil, das sehr detailliert Auskunft darüber gibt, was sie können in den einzelnen Feldern, wie ihre generelle berufliche Qualifikation ist. Und damit kann man an Arbeitgeber herantreten und sagen: ‚Ok, ich hab kein Zeugnis für Herrn XY, aber hier hab ich ein Zertifikat, dass der im Baubereich, im Landschaftsbau, in tausend

Sachen ganz viele Fertigkeiten mitbringt.' Und da haben wir bei den Arbeitgebern schon dann ein gesteigertes Interesse geweckt, wenn [...] die den Bewerber einschätzen können. Was kann der, was muss ich vielleicht noch anlernen, wo kann ich den einsetzen." [C-1-1]

Einvernehmlich berichten die Pilotprojekte, dass Kompetenzfeststellungsverfahren möglichst unabhängig vom Sprachniveau und von der Arbeitsmarktnähe der jeweiligen Personen durchgeführt werden sollten. Abhilfe bei Sprachschwierigkeiten können muttersprachliche Kräfte oder Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher leisten. Zugleich beeinflusst die Sprachkompetenz auch die Möglichkeiten bei der Kompetenzfeststellung. Die Vertreterin eines Trägers für Kompetenzfeststellung fasst das Vorgehen bei unterschiedlichen Sprachkompetenzen in ihrer Einrichtung zusammen:

„Die Kunden, die zu uns gekommen sind, die haben wir ja aufgenommen. Da haben wir eine Wertung vorgenommen, da haben wir sie auch probieren lassen. Wie intensiv dann diese Kompetenzfeststellung war, das wurde dann im Laufe dieses Prozesses nochmal geklärt. Und war sicher abhängig von der Sprachkompetenz, ob wir vielleicht mit Analphabeten zu tun haben. Aber grundsätzlich haben wir das mit allen gemacht, die zu uns gekommen sind.“ [D-5-4]

Dennoch sah es der Großteil der Kooperationspartner und Projektverantwortlichen als gerechtfertigt an, bei hoher Fluktuation in einer Kommune nicht jede Person an einem solchen Verfahren teilnehmen zu lassen, sondern das Angebot für diejenigen vorzuhalten, die voraussichtlich länger im Projekt bzw. in der Kommune verbleiben. Eine Projektverantwortliche betont in diesem Zusammenhang, dass an der Stelle je nach Kommune differenziert werden muss:

„Ich kann [Stadt] da schon verstehen. Wenn man weiß, wie groß die Fluktuation da ist, würd ich auch nicht großflächig Kompetenzfeststellungen da machen.“ [C-1-1]

Die Situation in der eigenen Stadt beschreibt sie demgegenüber:

„Wir haben diesen Zuzug und Wegzug nicht. Also wenn, [dann] haben wir den Zuzug. Aber wir haben eine Grund-Community, die sehr stabil ist. Insofern macht es für uns auch wieder Sinn – das zeigt wieder, jede Pilotkommune ist anders und hat andere Rahmenbedingungen – da doch zu versuchen, bei möglichst vielen diese Kompetenzfeststellung einfach durchzuführen, um überhaupt festzustellen, was können sie machen und wie können wir weiter in der Integrationsplanung voranschreiten.“ [C-1-1]

Eine weitere an der Diskussion beteiligte Person fasst die Zielgruppe für die Kompetenzfeststellung deutlich zusammen. Die Möglichkeit der Kompetenzfeststellung soll bestehen

„für alle, wo klar ist, die bleiben eine Zeit im Projekt. Nicht jeder, der kommt, mit dem macht man sofort eine Kompetenzfeststellung. Und nach zwei-, dreimal weiß man ja – lohnt sich, lohnt sich nicht.“ [G-1-2]

Die Kompetenzfeststellungsverfahren beinhalteten zumeist Elemente wie das Probearbeiten in verschiedenen Gewerken, das Auswerten von Zeugnissen aus den Herkunftsländern sowie das Erstellen von Anamnesebögen. Auch Praktika, Maßnahmen beim Arbeitgeber, Kurzqualifikationen und weitere Elemente kamen zur Anwendung. Als Schwerpunktgewerke, in denen Kompetenzfeststellungsverfahren durchgeführt werden konnten, wurden von einem Kompetenzfeststellungs-Träger beispielhaft angeführt:

„Also wir haben den gewerblich-technischen Bereich gehabt mit Metall, Holz, Bau, also Garten, was wir abdecken konnten. Wir haben den Hotel- und Gaststättenbereich gehabt, eben den gesamten HoGa-Bereich, eben da auch mit Reinigung und wir haben eine Nähwerkstatt dabei gehabt, also nähen, Änderungsschneiderei. Und wir haben Friseur gehabt, also das Friseurhandwerk.“ [D-5-4]

Die Kooperationspartner und Projektverantwortlichen beschrieben, dass die Kompetenzfeststellungen häufig überraschend positive Ergebnisse hervorbrachten und sich auf diese Weise einige Kompetenzen der Teilnehmenden zeigten, von denen diese selbst nicht berichtet hatten.

„Das ist denen [den Personen der Zielgruppe] oft auch gar nicht [klar]. Die haben mal hier, mal da gearbeitet. Und auch: ‚Was haben Sie denn zuletzt gearbeitet? Was waren da Ihre Aufgaben?‘ Und darüber kommt man dann so zu ganz erstaunlichen Dingen. Wir haben natürlich auch so Instrumente, wie einen Integrationsjob, wo viele Kunden, also auch viele rumänische und bulgarische Kunden, auch sehr gerne hingehen, die wir dann im Handwerk einsetzen. Es gibt ja in [Stadt] recht große Träger, die so Werkstätten haben. Diese klassischen alten Werkstätten. Und wo die dann auch wirklich mal alle möglichen Dinge ausprobieren und dann liest man das Erstaunlichste über diese Menschen. Was die eigentlich machen und was die an Fachkompetenz mitbringen. Was weiß ich, im Bereich Metall oder Elektro, da haben die ja nie was drüber erzählt, dass die das eigentlich können. Und das ist schon immer ganz interessant.“ [G-2-3]

Dennoch gab es auch kritische Erkenntnisse, wie von einem Projektverantwortlichen berichtet wurde:

„Ich würde mal sagen, was die Feinmotorik angeht, das war in Ordnung. Allerdings gibt es da keinerlei Maschinenkenntnisse. Also keinen Menschen, der da über einen Maschinenführerschein verfügt oder so. Das heißt, die konnten leichte Arbeiten machen, das hat wohl geklappt.“ [A-1-1]

Von besonderer Bedeutung für die Arbeitgeber war die Kompetenzfeststellung unter anderem aufgrund der Vermittlung von Sprachkompetenzen im Hinblick auf das Verstehen von Sicherheitshinweisen:

„Die fangen schon an bei den ganz normalen Sachen. Feueralarm in einem Großbetrieb, wie hab ich mich zu verhalten. Solche Geschichten, da sind die Arbeitgeber natürlich auch [daran interessiert], gerade Bau- und Lagerlogistik, wenn es mit Gabelstaplern und sonst was geht, sagen die ‚Wenn der nicht hört, dass wir Achtung schreien, dann kann der noch so gut sein, dann kann ich den nicht gebrauchen.‘ [...] Also die kriegen das [in der Kompetenzfeststellung] nochmal gezeigt, in ihrer eigenen Sprache, in Deutsch und dann gleichzeitig wird das auch trainiert, ob sie auch reagieren und wirklich verstehen. Das zum Beispiel ist auch gut und wichtig. Und für den Arbeitgeber sowieso.“ [C-1-3]

In Bezug auf die Durchführung der Kompetenzfeststellungen wurde in allen Kommunen deutlich, dass diese sehr individuell an den Teilnehmenden orientiert durchgeführt werden müssen. Die jeweilige Maßnahme sollte sich am individuellen Förderbedarf ausrichten. Im Rahmen mehrerer Gruppendiskussionen vor Ort wurde deutlich gemacht, dass es dabei vor allem wichtig sei,

„nicht nach dem Schema „F“ vorzugehen, sondern immer zu gucken, wen man vor sich hat, und dann zu überlegen, was ist für die Person gut? Wie werden wir das Ziel [der Erwerbsintegration] erreichen? [...] ‚Was müssen wir tun?‘ und ‚Wie können wir ihnen helfen, das zu erreichen?‘ [...] Um dann das Ziel sozusagen zu erreichen, hinführen an den Arbeitsmarkt. Gemeinsam.“ [E-4-7]

Grundsätzlich erhöhen die Kompetenzfeststellung und insbesondere der Nachweis über vorhandene Fähigkeiten die individuellen Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration. Jedoch setzt die Wahrnehmung dieser Angebote die Bereitschaft der Teilnehmenden voraus. Diese Bereitschaft setzt wiederum Kenntnisse über das Funktionieren des deutschen Arbeitsmarktes und über die Vorteile einer Kompetenzfest-

stellung voraus. Es wurde beschrieben, dass insbesondere das Zertifikat am Ende des Verfahrens einen besonderen Anreiz für viele Personen der Zielgruppe darstellt, da es oftmals das erste „Bildungsdokument“ ist, das sie besitzen.

Trotz der Argumente für die Teilnahme an Kompetenzfeststellungsverfahren wurde auch von Brüchen in der Teilnahme berichtet. Diese waren zumeist durch kurzzeitige oder längere Arbeitsaufnahmen begründet, weil für die Personen der Zielgruppe die Notwendigkeit der Sicherstellung des Lebensunterhaltes bestand. Eine Mitarbeiterin der Kompetenzfeststellung dazu:

„Jetzt muss man sich aber auch vorstellen, [...] Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit [...], da gibt es welche dabei, wenn die mittags ihren Job annehmen wollen, weil sie Zeitungen austragen wollen und keine andere Tätigkeit haben, gehen die. Oder andere kommen um zehn, weil sie morgens Zeitungen ausgetragen haben oder irgendwo eine Nachtschicht geschoben haben. Oder in den Sommermonaten ganz große Problemlage, Erntezeit. Dann sind die morgens nicht aufgetaucht.“ [D-5-4]

In einer anderen Kommune wurde von ähnlichen Erfahrungen berichtet:

„Das [...] ist schwierig zu sagen: ‚Geh mal acht Stunden arbeiten und du hast nichts zu essen.‘, dann geht der natürlich für einen Tag irgendwo auf den Arbeitsstrich, wo er sagt ‚Ich krieg da dann abends meine 20 Euro oder 60 Euro, je nachdem, wie es ist, und kann mir wenigstens was zu essen kaufen.‘“ [C-1-3]

Um diesem Umstand Abhilfe zu leisten, wurden die Angebote an den Bedarfen der Zielgruppe orientiert. So gab es zeitliche Anpassungen auf die Abendstunden oder Wochenenden, sodass für die Teilnehmenden die Möglichkeit bestand, sowohl einer Erwerbstätigkeit zur Sicherung des Lebensunterhaltes nachzugehen als auch am Kompetenzfeststellungsverfahren teilzunehmen. Zum Teil wurden auch weitere Anreize geschaffen, die eine konstante Teilnahme begünstigten. Dazu zählten Busfahrkarten oder Transporte zum Träger und warme Mahlzeiten während der Kompetenzfeststellung. In einem Gespräch wurde von einer Träger-Vertreterin berichtet:

„[...] dann haben wir sie dahin [zur Kompetenzfeststellung] gefahren. So sind sie uns ja auch nicht verloren gegangen, weil sie natürlich auch kein Geld für eine Fahrkarte bekommen. Sie bekommen kein Sozialticket, sie haben kein Geld für eine Fahrkarte, sie haben kein Auto. Und dann mussten wir das eben einfach absichern.“ [D-5-4]

Eine hohe Bedeutung wurde der weiteren Integrationsplanung nach erfolgter Kompetenzfeststellung beigemessen. Dementsprechend gibt es in der Regel im Anschluss an die Kompetenzfeststellung ein Zertifikat und eine Bilanzierung der Ergebnisse, wie eine Mitarbeiterin der Kompetenzfeststellung beschreibt:

„Es muss einen Plan geben, wie es weiter geht. Also Angebote für die weitere Vorgehensweise.“ [D-5-4]

Von einem Träger wurde ein Vorgehen nach erfolgter Kompetenzfeststellung erläutert:

„Am Ende [der Kompetenzfeststellung] können wir dann die ganzen Ergebnisse bilanzieren. Jeder bekommt ein Auswertungsgespräch, aus dem einmal natürlich die jeweiligen Kompetenzen hervorgehen, aber was dann auch nochmal unterstreicht, welche Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kompetenzen gebraucht werden, damit man auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen kann. Also das Ganze wird nochmal, was ganz wichtig ist, reflektiert ‚Warum tun wir das überhaupt?‘ [...] Damit man auch gespiegelt kriegt ‚Was kann ich?‘ Und oft entdecken dann auch die Zuwanderer, wo da Probleme noch liegen. Und dann hat man natürlich die Ergebnisse anhand eines Zertifikats, einer Übersicht. Für viele das erste Bildungsdokument, sag ich mal, überhaupt. Oder für viele ein deutsches Dokument, was sie in der Hand halten.“ [B-5-6]

Für Arbeitgeber stellt ein Zertifikat oder eine Rücksprache mit dem Träger der Kompetenzfeststellung eine Absicherung über die Kompetenzen der potenziellen Beschäftigten dar. Für die Pilotprojekte begünstigten Zertifikate die Akquise von potenziellen Arbeitgebern. Folgt der Kompetenzfeststellung eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration, sichern einige Pilotprojekte die Beschäftigung durch eine Nachbetreuung ab oder stehen dem Arbeitgeber bei Bedarf als Ansprechpartner zur Verfügung (vgl. Abschnitt 5.4).

## 5.7 Sprachvermittlung

Die Landesregierung stellte über den Sonderauftrag „Lebens- und erwerbsweltbezogene Weiterbildung in Einrichtungen der Weiterbildung“ Ressourcen bereit, um dem Bedarf an Alphabetisierung und Sprachvermittlung der Zielgruppe zu begegnen. Alle Pilotkommunen haben diese Förderung beantragt und somit die Möglichkeit erhalten, Angebote zur Sprachförderung über die örtliche Volkshochschule (VHS) in die Pilotprojekte zu integrieren.

Der Erwerb der deutschen Sprache wurde von den Pilotprojekten als erster Schritt zur gesellschaftlichen Integration dargestellt. Durch den Spracherwerb erhält ein großer Teil der Zielgruppe die Möglichkeit zum Aufbau eines eigenständigen Lebens. Einige Projektmitarbeitende haben diese Einschätzung noch deutlicher formuliert:

„Ohne Sprache geht gar nichts. Sprache ist das A und O.“ [G-1-2]

„[...] das ist die Voraussetzung, um wirklich sich ein eigenständiges Leben aufbauen zu können. Es schützt auch vor diesen Ausbeuterstrukturen, wenn man die Sprache begreift. [...] Es ist wirklich erschütternd mit anzusehen, wie schnell sich die Menschen wirklich in eine Lage manövrieren, aus Unkenntnis, weil sie Briefe nicht verstehen, weil sie Verträge nicht verstehen. 80 % der Räumungsklagen, der Überschuldungssituationen wären nie entstanden, wenn die Sprachförderung gleich zu Anfang funktioniert hätte. Das ist meine feste Überzeugung.“ [C-1-1]

In den Pilotprojekten wurden die Sprachkurse sehr niedrigschwellig durchgeführt, außerdem fanden weitere Bestandteile der Projekte, wie beispielsweise die Kompetenzfeststellungsverfahren, sprachgemittelt statt. Eine Mitarbeiterin des durchführenden Trägers geht auf den Unterschied zu den herkömmlichen Sprachkursen ein:

„Wir machen seit vielen Jahren Sprach- und Integrationskurse und haben die [Sprachkurse für die Zielgruppe] damit sozusagen direkt bei uns angedockt. Weil der Unterschied zu unseren Sprachkursen [...] ist tatsächlich eben, dass wir Sprachkurse anbieten, die erstens Erwerbsweltbezug haben [und] zweitens sehr niederschwellig sind. Und das ist etwas, was die VHS [Volkshochschule] an der Stelle eben tatsächlich nicht anbietet, weil sie eben insbesondere konzipiert sind für die bildungsfernen Menschen.“ [E-1-2]

Der Mitarbeiter eines Trägers betont, dass Sprache trotz ihrer hohen Bedeutung im Hinblick auf die Integration in eine Gesellschaft, nicht an erster Stelle der Bemühungen für die Zielgruppe stehen konnte:

„Es gibt durchaus im Moment noch Instrumente, den Menschen kostenlose Integrationskurse zu vermitteln. [...] Aber die Erfahrung zeigt auch, dass [...] es immer erst das Zweite [ist], was die Menschen brauchen. [...] oder sogar das Dritte. Existenzsicherung, Arbeit und dann kommt Sprache. [...] Weil es die Familie nicht ernährt, wenn ich jetzt in dem Moment Deutsch lerne, sondern erst langfristig.“ [B-4-5]



Zumeist bestand das Ziel der Sprachvermittlung darin, mindestens ein A1-Niveau zu erreichen, was unter dem Anspruch des Jobcenters oder der Kammern liegt, nach deren Einschätzung ein B1-Niveau die Voraussetzung für eine Erwerbsintegration darstellt. Die Vermittlung von Sprachkompetenz oberhalb des A1-Niveaus erachten die Pilotprojekte allerdings für den überwiegenden Teil der Zielgruppe als sehr schwer erreichbar, da es sich um eine überwiegend bildungsferne Zielgruppe handelt.

Sprachkursen kommt, neben der gesellschaftlichen Integration, auch als geeignete Maßnahme zur Heranführung an den Arbeitsmarkt eine hohe Bedeutung zu. Auf die Frage, welche Merkmale bei der Zielgruppe der Personen aus Bulgarien und Rumänien als besonders bedeutend hervorzuheben sind, wenn es um die Integration in den Arbeitsmarkt geht, lässt sich die prägnante Aussage eines Kooperationspartners im Pilotprojekt anführen:

„Platz 1 Sprache, Platz 2 Sprache und Platz 3 dann Sprache.“ [G-4-6]

Im Kontext der Sprachkompetenz ist insbesondere das Verstehen von Sicherheitsunterweisungen von großer Bedeutung. Bei Kontakten zu Arbeitgebern wird regelmäßig danach gefragt, ob diese von potenziellen Beschäftigten verstanden werden. Ist dies nicht der Fall, haben die zugewanderten Personen kaum eine Chance auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration, wie eine Mitarbeiterin der Kompetenzfeststellung berichtet:

„Ansprache bei den Arbeitgebern, erste Frage: ‚Verstehen die [Personen der Zielgruppe] eine Unterweisung in Arbeitssicherheit?‘ [...] Sobald wir garantieren können, dass sie diese [Unterweisung] verstehen, – weil sie ja vorher im Vorfeld sprachgemittelt nochmal unterrichtet wird –, dann sieht die Sache total anders [nämlich positiver] aus.“ [B-5-6]

Ähnlich wie es in Bezug auf die Kompetenzfeststellungsverfahren bereits dargestellt wurde, wurde auch eine kontinuierliche Teilnahme an den Sprachkursen durch die instabilen Lebensbedingungen der Zielgruppe erschwert. Hinzu kam, dass die Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeiter zunächst die Zielgruppe überhaupt von der Teilnahme an einem Sprachkurs überzeugen mussten. Die zugewanderten Personen aus Bulgarien und Rumänien sahen sich zunächst schwerwiegenderen Problemlagen gegenüberstehend als fehlenden Sprachkompetenzen,

insbesondere aufgrund ihrer ungesicherten Existenz, wie in mehreren Kommunen berichtet wurde:

„Ich kann mich erinnern, wie mühselig das war, diese Sprachkurse voll zu kriegen. [...] Die [Personen aus Bulgarien und Rumänien] hatten so viele andere Probleme, dass so Sprache [...], das war Luxus.“ [C-1-1]

Haben die Personen der Zielgruppe die Sprachkursangebote wahrgenommen, zeigte sich, dass eine Konstanz in der Teilnahme schwer umzusetzen war, wie folgendes Beispiel des kommunalen Vertreters in Bezug auf die VHS zeigt:

„Wir haben uns gemeinsam extrem schwer getan, für diese Zielgruppe die Sprachkurse erfolgreich durchzuführen. Das hatte was damit zu tun, dass die Zielgruppen, mit denen wir hier arbeiten – anders als Langzeitarbeitslose, die tatsächlich Zeit haben und ja auch formal verfügbar sein müssen – in der Regel in irgendeiner Form einer Tätigkeit nachgegangen sind. Was dazu geführt hat, dass sie nicht unbedingt viermal in der Woche am späten Nachmittag lernen konnten. Ja, also wenn ich, sagen wir mal, jetzt in den Sommermonaten körperlich arbeite auf dem Feld, dann ist es, glaub ich, selbst für jemanden, der bildungsnah ist, schwierig, dann jeden Tag sich danach noch in einen Sprachkurs zu setzen mit drei Unterrichtseinheiten. Das hat uns vor Riesen-Herausforderungen gestellt.“ [G-3-4]

Vor diesem Hintergrund fanden die Sprachkurse im Rahmen des Sonderauftrags „Lebens- und erwerbsweltbezogene Weiterbildung in Einrichtungen der Weiterbildung“ überwiegend nicht in festen Gruppen statt, sondern wurden inhaltlich bedarfsorientiert ausgestaltet, in Abhängigkeit davon, welche Personen zum Unterricht kamen. Zudem wurden Sprachkurse auf die Abendstunden verlegt, damit die Personen der Zielgruppe einer Erwerbstätigkeit nachgehen und anschließend die Sprachkurse besuchen konnten. Jedoch bleiben auch in diesem Kontext Schwierigkeiten bestehen, etwa wenn den Teilnehmenden das konzentrierte Lernen nach einem Arbeitstag schwer fiel. So berichtet eine Projektleitung:

„[Die] Sprachkurse sind ein absolutes Problem gewesen. Wo wir schon gesagt haben, wir müssten also abends die Sprachkurse anbieten, weil tagsüber keiner kommt. Und wir müssten zu Beginn ein bisschen was mit Getränken und Obst machen, ansonsten haben die Leute abends nur Hunger und Durst und schlafen ein. Also deshalb ist das mit den Sprachkursen ein ganz großes Problem gewesen.“ [G-1-1]

Hinzu kam, dass die Personen der Zielgruppe die Sprachkurse zum Teil nutzen, um andere Aspekte zu thematisieren:

„Also was uns die Sprachkursträger zurückgemeldet haben, war immer, dass sie sehr viel Sozialberatung machen müssen und mit ihren Lerninhalten, die sie sich so vorgenommen haben, oft gar nicht mehr durchkommen. Das hatte zur Konsequenz, dass die Kolleginnen [aus der niedrighschwelligen Begegnungsstätte] dann zu den Sprachkursträgern gegangen sind und haben Beratungsstunden angeboten, damit das nicht mit dem Unterricht kollidiert.“ [C-1-1]

Neben den Sprachkursen zum Erlernen der deutschen Sprache wurden auch Alphabetisierungskurse angeboten. Allerdings gehen diese mit einem hohen Zeitaufwand und einer bestenfalls langfristigen Arbeitsmarktperspektive einher, sodass sie keinen bedeutsamen Bestandteil für ein Arbeitsmarktprojekt darstellen. Folgendes Zitat ordnet die Bedeutung der Alphabetisierungskurse für die Pilotprojekte ein:

„Das [Angebot der Alphabetisierungskurse] hilft den Menschen vielleicht im Alltag wirklich zurechtzukommen, Schilder zu lesen, sich im Supermarkt zurechtzufinden, also wirklich am Bahnhof vielleicht mal einen Zug nehmen zu können [...]. Aber in Richtung Integration in den Arbeitsmarkt reicht der alleine nicht aus.“ [E-1-2]

Dennoch wurde von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Pilotprojekte immer wieder die grundsätzliche Bedeutung von Alphabetisierungskursen betont, der auch über andere Angebote begegnet werden sollte. Eine Projektmitarbeiterin führt dazu aus:

„Wir brauchen Alphabetisierung – nur nicht über arbeitsmarktpolitische Programme. [...] Dann ist das [Programm] zu niedrighschwellig angesetzt, dann [...] kommen wir nicht zum Ziel [der Arbeitsmarktintegration], weil die Zeit da einfach zu knapp ist.“ [E-1-2]

Über die Sprachkurse konnten die Teilnehmenden zugleich für weitergehende Angebote aufgeschlossen werden. So sahen sich einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch die Sprachkurse motiviert, weitere Integrationsmaßnahmen zu nutzen und reguläre Integrationskurse besuchen zu wollen, wie von einem Projektmitarbeiter beschrieben wurde:

„Bei uns hat sich nämlich aus den niederschweligen Sprachkursen, die wir angeboten haben, dann das Bewusstsein entwickelt, dass das nicht reicht und dass die Menschen, die alle in den niederschweligen Sprachkursen waren, selber zu uns kamen und sagten: ‚Wir möchten einen regulären Integrationskurs besuchen, damit wir weiterkommen.‘ Also die Erfahrung haben wir gemacht.“ [F-1-2]

Insgesamt ist die Sprachvermittlung – sei es über Sprachkurse oder über sprachvermittelnde Angebote in anderen Bestandteilen der Pilotprojekte, wie den Begegnungsstätten oder der Kompetenzfeststellung – ein entscheidender Faktor bei der gesellschaftlichen Integration und der Heranführung an den Arbeitsmarkt.

Angesichts des stetigen Zuzugs von Personen aus Rumänien und Bulgarien sind Maßnahmen zum Spracherwerb als dauerhaftes Angebot einzurichten.

## 5.8 Erfolge und Herausforderungen aus Sicht der Pilotprojekte

Die Expertengespräche und Gruppendiskussionen dienten auch dazu, die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner nach den eigenen Wahrnehmungen zu Erfolgen und Herausforderungen zu befragen. Dabei wurden Einschätzungen vorgenommen, die auf unterschiedlichen Ebenen – etwa der individuellen, institutionellen oder normativen Ebene – lagen.

### 5.8.1 Erfolge

Vielen Personen der Zielgruppe wurde durch die Arbeit der Pilotprojekte erstmals eine Perspektive aufgezeigt. Die Projektverantwortlichen und Kooperationspartner der Pilotprojekte berichten im Zusammenhang mit diesen Geschichten, dass erfolgreiche Entwicklung, die nicht nur in der Erwerbsintegration, sondern auch in anderen Leistungen besteht, die eigene Sinnstiftung fördert und die Unterstützungsangebote für die Zielgruppe als das „richtige“ Handeln bestätigt. So berichtet die Vertreterin eines Trägers der Kompetenzfeststellung:

„Also viele meiner Klientinnen und Klienten aus der Sozialberatung erzählen mir, dass sie von Anfang an entmutigt wurden, dass sie desillusioniert wurden. Und was mich halt immer so freut ist, dass, wenn sie aus der [Beratung] rauskommen aus dem Büro, also ich kann dann so richtig eine Veränderung sehen. Sie werden mit Respekt behandelt, ihnen werden Wege aufgezeigt, wie sie sich hier arbeitsmarktpolitisch integrieren können. Also sie kriegen quasi so einen roten Faden. Selbst wenn es mit Arbeitsvermittlung nicht gleich in den ersten paar Monaten klappt, bekommen sie halt wie gesagt eine Perspektive, Hoffnung und ja. Ich sehe das einfach am Selbstbewusstsein, wie sie da raus gehen und sich freuen.“ [E-4-5]

Alle Pilotprojekte berichten von eindrucksvollen individuellen Erfolgsgeschichten aus ihrer zweijährigen Projektlaufzeit.

Auf der institutionellen Ebene können Pilotkommunen die Entwicklung von kollektivem Erfahrungswissen und Netzwerkstrukturen als Erfolge verbuchen. Dabei ging es zunächst einmal darum, neue Erfahrungen mit der speziellen Zielgruppe der EU-2-Zuwanderinnen und -Zuwanderer zu sammeln, wie eine Projektverantwortliche die Startphase resümiert:

„Das war für uns eine große Herausforderung am Anfang. Also, wir haben ja schon mit den unterschiedlichsten Zielgruppen gearbeitet. Wir haben viel Erfahrung im Bereich des Umgangs unterschiedlicher Kulturen in Projekten. Auch im Hinblick auf Arbeitsmarktintegration. Aber diese Zielgruppe war nochmal eine spezielle Herausforderung. Wir haben da viel dran gelernt an diesem Projekt. Ich glaube auch, dass wir die Erfahrungen, die wir in diesem Projekt sammeln konnten, jetzt in den zweieinhalb Jahren durchaus nutzen können für weitere andere Arbeit, die wir machen in dem Bereich. Das glaube ich, ist gut.“ [E-1-2]

Im Rahmen dieser Auseinandersetzung mit einer neuen Aufgabe bzw. Zielgruppe konnten die Pilotprojekte ihre eigene Arbeit deutlich professionalisieren. Außerdem verweisen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Gruppendiskussionen auf die aufgebauten Kooperationsbeziehungen. Die Mitarbeiterin eines Stadtteilbüros beschreibt die Synergien:

„Diese Netzwerkarbeit, finde ich, läuft da gut, oder auch dieser Informationsfluss: ‚Was machen wir, wo sind wir und was macht ihr und was gibt es denn bei euch Neues und was könnten wir kombinieren?‘ Das klappt [...] gut.“ [C-7-8]

Im Rahmen einer solchen Vernetzung wurden zum Teil auch klare Handlungsabläufe verabredet. Die Projektumsetzung lässt sich dabei als gemeinsamer Lernprozess begreifen. Die Vertreterin der Kompetenzfeststellung beschreibt die Motivation aus der Kooperation als Mehrwert:

„Aber das ist so eins, was einfach Spaß macht, weil man auf der einen Seite wirklich so ein ‚Work-In-Progress‘ hat. [...] Das ist auch das, was die Arbeit hier so beflügelt.“ [F-5-8]

Doch nicht nur die gute Vernetzung vor Ort, sondern auch der enge Austausch der Pilotprojekte untereinander, als

Erfahrungsaustausch über die G.I.B. organisiert, wurde von mehreren Pilotprojekten als Erfolgsfaktor beschrieben. All die Erfahrungen, die gesammelt wurden, die Kooperationsstrukturen und Arbeitsabläufe, die die Pilotprojekte aufgebaut haben, bilden eine wertvolle Ressource für die zukünftige Bearbeitung der Herausforderungen durch Zuwanderinnen und Zuwanderer:

„Wir haben die Erfahrungen und der Erfahrungsschatz, den wir gemacht haben in den zwei Jahren, ist enorm und ganz wichtig auch für Folgeprojekte [...], nicht nur für Projekte, sondern eben auch für Regelsysteme, [...]wie die Stadt sich jetzt aufstellt im Bereich Zuwanderung. Die Kooperationen, die entstanden sind, das Netzwerk, das entstanden ist, das wird natürlich weiter genutzt, das ist ja klar.“ [D-1-1]

Ein ganz grundlegender Erfolg der Pilotprojekte liegt in dem Beitrag zur Wahrung des sozialen Friedens in den Stadtgesellschaften vor Ort. Der Projektverantwortliche einer Kommune bringt das im Rahmen der Gruppendiskussion folgendermaßen zum Ausdruck:

„Ich sag ganz einfach, die Stadtgesellschaft ist nicht auseinandergefliegen. Das finde ich, hat eine ganz hohe Qualität.“ [A-1-1]

Und ein Mitdiskutant vom Jobcenter ergänzt:

„Aber wir haben, glaub ich, da ´ne Menge aufgefangen. [...] Weil das hätte sicherlich zu anderen Situationen kommen können, aber da ist mit viel Engagement den Leuten geholfen worden.“ [A-3-4]

Zur Wahrung des sozialen Friedens in der Stadtgesellschaft gehört auch die Versachlichung der Diskussion um die EU-2-Zuwanderung.

Darüber hinaus können in verschiedenen Bereichen konkrete Wirkungen auf die Stadtgesellschaft identifiziert werden:

- Die Projektarbeit trägt zu einer höheren Normbindung der Zugewanderten bei, indem Unkenntnisse beseitigt und Ausbeutungsstrukturen bekämpft werden. Ein Projektleiter resümiert die ersten zwei Jahre des Pilotprojektes:

„Und wenn ich auch daran denke, wo wir angesetzt haben. Wo wir uns dann zum Ende der Projektlaufzeit oder auch heute befinden. Wir mussten feststellen, die Fälle der Arbeitsausbeutung, die sind immer weniger geworden.“ [F-1-1]

- Ein weiterer Erfolg der Pilotprojekte wird darin gesehen, dass mehr Menschen regulär in soziale Sicherungssysteme eingebunden werden konnten, dies betrifft insbesondere den Krankenversicherungsschutz. Ein Projektmitarbeiter kann den Effekt für sein Modellprojekt quantifizieren:

„Rein zahlenmäßig als Sozialarbeit in den zwei Jahren jetzt kann ich sagen von anfänglichen 60 Prozent nicht im Krankenversicherungsschutz, dann auf 45 Prozent im Krankenversicherungsschutz [...], dass wir das schon mindern konnten.“ [F-1-2]

- Die vermittelten Sprachkenntnisse, die sich günstig auf viele Lebensbereiche auswirken, stellen einen wichtigen Erfolg dar. Der Vertreter eines Kooperationspartners weist darauf hin, dass bei einer Bewertung auch die kurze Förderdauer mit in Betracht gezogen werden sollte:

„Es ist ja noch gar nicht viel Zeit verstrichen. Und wir haben ja Erfolge. Das ist ja nicht so, dass sich nichts bewegen würde. Wir haben [...] im Rahmen der Sprachkurse jetzt durchaus bei einigen das Niveau A1/ B1 erreicht. [...] Also, da tut sich durchaus einiges.“ [A-4-7]

- Zudem wurden in mehreren Modellkommunen im Rahmen der Stadtentwicklung unter Beteiligung der Pilotprojekte konkrete Lösungen für einzelne „Problemimmobilien“ gefunden. Eine Projektleiterin weist darauf hin, dass Probleme nicht allein aus dem Pilotprojekt heraus gelöst werden können, das Projekt aber einen nennenswerten Anteil an Lösungen hat:

„Wir haben ein Problemhaus hier, also unzumutbare Wohnverhältnisse. Jeder, der da Hausbesuche gemacht hat, jedes Projekt hat es gesehen, also die Bedingung, wie Menschen da leben müssen. Und ich glaube der konzentrierte Druck aller, die damit befasst waren, auch auf die Stadt, hat irgendwann dazu geführt, dass die Stadt irgendwann gesagt hat ‚Wir kaufen das und reißen es ab.‘“ [C-1-1]

Im Rahmen der durchgeführten Gruppendiskussionen wurden mehrere zentrale Faktoren der Prozessqualität oder „Erfolgsrezepte“ herausgearbeitet, die zum guten Gelingen der Pilotprojekte beigetragen haben. Hierzu zählen die frühzeitige und engagierte Unterstützung der Stadtspitze und der Rückhalt in der Kommunalverwaltung. Der Vertreter eines Trägers sieht hier einen Grund für die erfolgreiche Projektumsetzung:

„Also ich finde, dass das Erfolgsmodell damit angefangen hat, dass die Stadt die Situation relativ schnell ernst genommen hat. [...] Dass dadurch, dass das hier wirklich sehr ernst genommen wird und auch bearbeitet wird von Stadtseite her, viele Dinge auch möglich sind.“ [A-4-8]

Ein weiterer Erfolgsfaktor besteht aus Sicht der Projektbeteiligten im frühzeitigen Aufbau von Kooperationsstrukturen. Für den Vertreter einer Kommune ist es entscheidend, auf vorhandenen Kooperationsstrukturen aufzubauen:

„Die Einbindung der Träger in bestehende Netzwerkstrukturen. Wenn ich anderthalb Jahre Projektlaufzeit hab, dann bringt das nichts, wenn ich bei null anfangen muss. Ja, dann ist die Hälfte der Projektlaufzeit um, bis ich mich sozusagen in dem Sozialraum orientiert hab. Ich glaub, das war für euch ja auch ein wichtiges Entscheidungskriterium bei der Auswahl.“ [G-3-4]

Die Kombination von aufsuchender Arbeit und festen Anlaufstellen hat sich bewährt. Ein Projektleiter schildert die Kontaktaufnahme und die anschließende „Dienstleistungskette“:

„Ich denke, das Modell der aufsuchenden Sozialarbeit ist zwingend notwendig, um Menschen direkt vor Ort zu erreichen, die eben halt die Informationen über das Regelsystem nicht haben. Das ist sehr wichtig. [...] Der zweite Schritt hier, die Menschen in die Anlaufstelle dann zu bringen. Oder dass sie selber den Weg hierher finden. [...] Und wir haben auch feststellen können, wie einfach es ist, die Menschen im dritten Schritt in das Regelangebot zu überführen. Und zwar ist das bei uns so: aufsuchende Sozialarbeit, Anlaufstelle, aber die weiterführende Beratung, so wie es geht, findet dann im Büro statt. Damit die Menschen lernen, das ist etwas, was extra ist. Aber die reguläre Arbeit findet dann eigentlich woanders statt. Und das ist diese Heranführung, die wir hier zeigen wollen, an das Regelangebot und durch die Zusammenarbeit.“ [F-1-1]

Die Projektleiterin einer anderen Kommune bewertet die Einbindung von Lotsen in das Pilotprojekt als besonderes Erfolgsmodell:

„Die Begleitung der Lotsen zu Terminen. Die Sprache sprechen. Die brauchten ja gar nicht beraten, durften sie ja auch nicht, sollten sie ja auch nicht. Das war hilfreich.“ [G-1-1]

Die Einbindung von muttersprachlichen Kräften bildet ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für die erzielten Erfolge. Eine VHS-Vertreterin stellt deren Bedeutung für die Erwerbsintegration gerade für Personen heraus, die noch nicht ausreichend deutsche Sprachkompetenzen besitzen.

„[Die] Einbindung von Muttersprachlern finde ich auch noch einen ganz wichtigen Aspekt. Also wenn man jetzt an die Personalseite denkt. Also, das war absolut notwendig, um dieses Bewerbungstraining, das wir am Anfang hatten, auf eine Schiene zu bringen. Wo wir sagen, nicht Bewerbung steht jetzt am Anfang, sondern erstmal eine grundlegende Information über den Arbeitsmarkt hier. [...] Genau. Und dass man das im Grunde genommen [...], dass man nicht erwarten kann, dass die Leute schon die Sprache so weit verstehen, dass sie damit umgehen können. Sondern dass man das in einem allerersten Schritt in Muttersprache tun muss.“ [F-5-8]

Die Unterstützung der Stadtspitze, die Einbindung der Träger, die Kombination von festen Anlaufstellen und aufsuchender Arbeit, die Einbindung von Lotsen und muttersprachlichen Kräften sind wichtige Faktoren, die die Erfolge der Pilotprojekte ermöglicht haben. Es bleiben aber auch weiterhin große Herausforderungen bestehen, die im nun folgenden Abschnitt dargestellt werden.

### 5.8.2 Herausforderungen

Die Projektverantwortlichen und Kooperationspartner sehen für die künftige Unterstützung von Zugewanderten – nicht nur aus Südosteuropa – Herausforderungen auf mehreren Ebenen.

Es bestehen Rahmenbedingungen auf überregionaler Ebene, die die konkreten Unterstützungsangebote beeinflussen, von den lokalen Akteuren aber nicht verändert werden können. Hier liegen die Anforderungen bzw. Zuständigkeiten auf höherer Ebene.

Eine häufige Beobachtung der Pilotprojekte, auf die bereits im vorherigen Abschnitt eingegangen wurde, ist die unzureichende Information der Zuwandernden, u. a. in Bezug auf staatliche Leistungen, Voraussetzungen für eine Arbeitsmarktintegration oder soziale Normen und gesetzliche Regelungen:

„Und ich glaube, da sind übergeordnete Stellen mal gefragt dies zu publizieren, wie denn die Arbeitssituation, wie sich die soziale Situation, halt Gesundheitsfürsorge, wie sich das alles hier [in Deutschland] gestaltet. [...] Also es kommen Menschen mit einem Wunschbild, rosa Welt und kommen nach hier und sind völlig überfordert mit den Erwartungen und Ansprüchen unserer Strukturen, Arbeitssituation, aber auch soziales Umfeld, Schule, Gesundheit.“ [C-7-7].

Die Sprecherin ergänzt, dass mit der Aufklärung bereits in den Herkunftsregionen begonnen werden sollte.

Innerhalb der Pilotprojekte mussten die Projektverantwortlichen das Verhältnis im Umgang mit den Regelangeboten des SGB II abwägen. Die Bedeutung ergibt sich aus dem fehlenden Zugang von EU-Zuwandernden zu SGB II-Leistungen bei zugleich häufig fehlender Existenzsicherung. Die Kommunen stehen dabei vor dem Dilemma der grundsätzlichen kommunalen Verantwortung für zugewanderte Personen einerseits und den zusätzlichen Unterstützungsmöglichkeiten über Leistungen nach dem SGB II andererseits. Eine systematische Unterstützung der Zielgruppe bei der Integration in das SGB II birgt für die Kommune Risiken durch die so gesetzten Anreize für neue Zuzüge – im Rahmen einer Diskussionsrunde wurde hier von einer möglichen „Sogwirkung“ gesprochen. Die beschriebene Problematik zeigt sich insbesondere im Umgang mit Minijob-Verträgen. So berichtet die Projektverantwortliche einer Pilotkommune:

„Diese Haltung ist ja auch bei einigen Bulgaren, die zu uns kommen: Möglichst schnell irgendeinen Minijob zu kriegen und dann kann ich mit den Papieren da [zum Jobcenter] hingehen, dann wird meine Miete bezahlt, dann wird mein Strom bezahlt und ich mach ein bisschen Arbeit und alles ist gut.“ [C-1-1]

Ein anderer Projektleiter erwähnt, dass es in diesem Zusammenhang auch „Scheinarbeitsverträge“ [A-1-2] gäbe. Ein weiterer Projektverantwortlicher berichtet, dass dort Minijobs sehr wohl als eine mögliche „Brücke“ in Erwerbstätigkeit genutzt werden. Die Teilnehmenden an Expertengesprächen und Gruppendiskussionen stimmen allerdings alle darin überein, dass die Hinführung zum SGB II-Bezug ausdrücklich keine Vorgehensweise in den Pilotprojekten sein darf. Eine Projektleiterin hat eine klare Haltung zum Thema:

„Es kann nicht Sinn und Zweck sein, dass die Zuwanderung im SGB II landet.“ [C-1-1]

Zugleich verhindert oder verzögert die fehlende Existenzsicherung der Zugewanderten häufig die Aufnahme einer regulären Beschäftigung. Aus Sicht der Projektbeteiligten liegt darin eine der großen Barrieren für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe. Die Vertreterin eines Trägers für Kompetenzfeststellung beschreibt, wie die Notwendigkeit eines Einkommens der Qualifizierung entgegensteht:

„[Wir] mussten dann aber an verschiedensten Stellen feststellen, dass die Motivation zu arbeiten viel höher war als die zu lernen, weil sie eben Existenzprobleme hatten.[...] Und das [...] ist nach wie vor immer noch für uns die große Herausforderung, die wir haben und der wir uns eben stellen müssen.“ [D-5-4]

Zudem führt die fehlende Existenzsicherung zum Teil zu Abbrüchen von Kompetenzfeststellungen, Sprachkursen und Kontakten, was die Pilotprojekte vor große Herausforderungen stellt. Die Vertreterin eines Qualifizierungsträgers stellt fest:

„Plötzlich sind dann Abbrüche von Kontakten, von Beratungen, von Wegen, die eingeschlagen worden sind, wo die [Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter] gar nicht verstehen: ‚Warum ist das jetzt so?‘ ‚Warum sind die jetzt plötzlich weg?‘ ‚Warum ist die Wohnung plötzlich leer?‘ ‚Warum erreiche ich die plötzlich nicht mehr?‘ ‚Wir waren doch gerade auf einem guten Weg.‘“ [B-4-3]

Vor dem Hintergrund des schwierigen Zugangs zur Zielgruppe und der vielfältigen, existentiellen Probleme, die die Zielgruppe zu bewältigen hat, wird in einigen Pilotkommunen eingeräumt, dass die Ziele hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration zum Teil angepasst werden mussten. Der Vertreter einer Kommune sieht den anfänglichen Schwerpunkt der Projektaktivitäten an anderer Stelle:

„[Es] ist [...] zumindest sehr viel soziale Arbeit gemacht worden. Wenn auch jetzt nicht die Bemühungen, die Bemühungen waren da, aber Integration in den Arbeitsmarkt nicht so erfolgreich war. [...] Wir mussten innerhalb des Prozesses unsere Ziele leicht revidieren, und das ist gelungen. Und ich finde, das ist schlau, wenn man erkennt, man kann dieses erste Ziel nicht erreichen und guckt nach kleineren Zielen. Und das haben wir geschafft.“ [A-3-4]

Die Aussage eines Träger-Vertreters verweist darauf, dass die Leistungen der Pilotprojekte und die erzielten Erfolge auch in einem Missverhältnis wahrgenommen werden können:

„Das, was mich ein wenig frustriert bei meiner Arbeit, ist, dass wir, seit 2007 reden wir über die Zuwanderung, mittlerweile schon fast zehn Jahre – seitdem wir die Zuwanderung haben aus Bulgarien und Rumänien. Und wir reden immer noch über Anfänge. Die Projekte sind gut, die haben alle ihre Erfolge. [...] Alle haben wir das gleiche Ziel, aber das machen wir schon seit zehn Jahren. So große Erfolge haben wir immer noch nicht. [...] Etwas von oben muss geändert werden.“ [D-4-3]

In anderen Pilotprojekten wurden ähnliche Diskussionen geführt, aber auch Gründe angeführt, warum aus Sicht der Kooperationspartner Erfolge nicht offensichtlich sind und an welcher Stelle Handlungsbedarf gesehen wird: Es kommen stetig neue Zuwanderinnen und Zuwanderer nach Deutschland bzw. in die Stadt und die Angebote reichen nicht aus. Nach Einschätzung einer VHS-Vertreterin können nicht alle Personen mit Angeboten erreicht werden, für die es notwendig wäre:

„Wir alle können nur Unterstützung für einen Bruchteil der Menschen anbieten. Die Hilfe ist noch viel zu wenig bei dem Zuzug, den wir haben.“ [D-6-5]

Die Integration der Zugewanderten aus Südosteuropa stellt nach Einschätzung der Projektverantwortlichen und Kooperationspartner eine dauerhafte gesellschaftliche Aufgabe dar. Der Ansatz für eine grundlegende Lösung liegt nach Aussage einer Projektverantwortlichen auf EU-Ebene oder beim deutschen Gesetzgeber, z. B. beim oftmals fehlenden Krankenversicherungsschutz:

„...das können die Kommunen nicht alleine schaffen, es ist unmöglich, diese Aufgaben zu bewältigen.“ [D-1-1]

Es gibt zudem Anforderungen für die konkrete Unterstützung vor Ort, die aus den bestehenden Projekten heraus oder von den lokalen Akteuren bewältigt werden können.

Während der Projektlaufzeit der Pilotprojekte wurde von der Landesregierung von Mitte 2014 bis Ende 2015 das Sonderprogramm „Integrationslotsen“ durchgeführt. Im Rahmen des Programms wurden Personen gefördert, die Menschen aus der Zielgruppe u. a. bei Behördengängen begleiteten. Aus Sicht der Projektbeteiligten unterstützte der Einsatz dieser Begleitpersonen die Umsetzung der Pilotprojekte. Die Vertreterin eines Trägers schildert die Situation, nachdem die Förderung endete:

„Weil auch das Beispiel mit dem Projekt Integrationslotsen war eigentlich ganz gut, die konnten immer die Zielgruppe begleiten. Und jetzt seit Januar gibt es dieses Projekt nicht mehr. Und es gibt nur ganz wenige Leute, die die Klienten begleiten können zu verschiedenen Institutionen. Und da kommen wir wieder zu den Strukturen, kriminelle Strukturen, wo manche Geld kassieren für die Begleitung, eigentlich und das Problem hatten wir so teilweise gelöst im Rahmen von dem Projekt Integrationslotsen und jetzt stehen wir wieder vor dem Anfang.“ [D-4-3]

Weitere Verbesserungsmöglichkeiten werden zudem in der Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit ausgemacht. Eine Projektleitung formuliert:

„Also, mein Thema ist nun mal BA, also die Agentur, die ja eigentlich zuständig ist für die Leute, wenn es um Arbeit geht außerhalb des SGB II-Bezuges. Und da, glaub ich, wird das Thema noch nicht so gesehen von Nürnberg und ich glaub da die Verbindung zwischen unseren Projekten und den Angeboten der BA, da ist für mich noch ordentlich Optimierungsbedarf. Und [...] da müssten die Nürnberger nochmal was raus tun: Anfangen von Berufsberatung in den internationalen Förderklassen bei den Jugendlichen bis hin zu auch nochmal passgenauen Beratungsangeboten, Berufsinformationszentrum, Berufsberatung etc.“ [A-1-1]

Einige Kommunen sehen die Weiterentwicklung der Angebote als Aufgabe, um die engere Verzahnung von Sprachförderung und Integrationsprozess zu erzielen. Der Vertreter eines Trägers erläutert seine Vorstellungen:

„Also, für mich ist eine der größten Herausforderungen [...] die Sprachförderung. Sowohl in der niedrighschwelligen Begegnung als auch in der Anlaufstelle. Wir wollen und müssen die Sprachförderung sehr viel frühzeitiger und sehr viel niedrighschwelliger in dem Begleit- und Integrationsprozess [...] unterstützen. [...] Weil wir uns erhoffen, dass dadurch parallel zu dem anderen Bemühen auch die Sprachentwicklung schneller fortschreitet.“ [B-4-3]

Als Ausblick auf die nähere Zukunft beschreiben alle Kommunen die Verstetigung der Pilotprojekte und ihre Integration in das Programm „Starke Quartiere, starke Menschen“ als anstehende Herausforderungen.

## 6. Zusammenfassung und Fazit

Von 2014 bis 2016 förderte das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen von „ESF-kofinanzierten Vorhaben für EU-Bürgerinnen und -Bürger mit zum Zeitpunkt des Aufrufs bestehender eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit“ – kurz: Zuwanderung Südosteuropa – Pilotprojekte in sieben ausgewählten Kommunen: Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hamm, Köln und Wuppertal. Hintergrund für die Förderung war die in der „öffentlichen Diskussion“ geäußerte Sorge, dass mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU bzw. mit Ende der Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit sich die Zuwanderung aus den beiden Ländern deutlich ausweitet, auf Großstädte konzentriert und zu einer sozialen Polarisierung in einzelnen Stadtteilen führt.

Ziel der Landesförderung war es, die Aktivierung, Heranführung und Integration der Zielgruppe in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Aufgabe der Pilotprojekte bestand darin, Unterstützungsangebote zu entwickeln und zu erproben und somit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der zielgruppenorientierten Landesarbeitspolitik insgesamt zu leisten. Der Aufruf des MAIS NRW sah folgende mögliche Bestandteile der Pilotprojekte vor (MAIS 2013a):

- Projektkoordinierung, Herstellung von Transparenz in der Kommune, Entwicklung von Bildungsangeboten
- Informationsgewinnung und Aufschließen der Zielgruppe durch aufsuchende Beratung sowie Kompetenzfeststellung
- Alphabetisierung/Sprachvermittlung mit Erwerbsweltbezug durch Einbindung von Volkshochschulen oder anderer Weiterbildungseinrichtungen
- Niedrigschwellige Begegnungsmöglichkeiten zur Beratung und Begleitung und als Möglichkeit zur Herstellung sozialer Kontakte

Die Pilotprojekte wurden durch die G.I.B. (Abteilung „Zielgruppenintegration und SGB II-Begleitung“) in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Fachreferat im MAIS NRW fachlich begleitet. Die mit der Steuerung der Programmbegleitung zum NRW-ESF-Programm 2014 – 2020 beauftragte „Arbeitsgruppe Evaluation“ im MAIS beschloss, dass die G.I.B. das Programm zudem wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Das Evaluationskonzept wurde von der G.I.B. entwickelt und mit der Arbeitsgruppe Evaluation und dem zuständigen Fachreferat abgestimmt. Zur

Untersuchung der Fragestellungen wurde eine Kombination aus quantitativen und insbesondere qualitativen Methoden der empirischen Sozialforschung eingesetzt. Der Untersuchungszeitraum wurde auf die Jahre 2014 und 2015 festgelegt. Ziel der wissenschaftlichen Begleitung war es, im Sinne einer summativen Evaluation die Erfahrungen der Pilotprojekte mit den Bestandteilen auszuwerten, deren jeweiligen Beitrag zur Zielerreichung zu ermitteln und verallgemeinerbare Ergebnisse abzuleiten.

Die vorliegende Zusammenfassung orientiert sich am chronologischen Umsetzungsprozess der Pilotprojekte. In Abschnitt 6.1 werden zunächst die Erkenntnisse zur Ausgangslage in den Pilotprojekten und zu den Konzeptionsmerkmalen bei Antragstellung dargestellt. Abschnitt 6.2 geht auf die Implementation der einzelnen Bestandteile ein und fasst die Ergebnisse der Umsetzung zusammen. Abschließend werden in Abschnitt 6.3 resümierend die Ergebnisse der Pilotprojekte bewertet, Faktoren für eine erfolgreiche Implementation benannt und Herausforderungen für künftige arbeitsmarktpolitische Aktivitäten für Zuwandernde aufgeführt.

### 6.1 Ausgangslage und Konzeptionsmerkmale der Pilotprojekte

Die Analyse der Antragsunterlagen zeigt eine große Varianz zwischen den Pilotprojekten. Zwar teilen alle Projekte die Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern aus Rumänien und Bulgarien, doch die zeitlichen Perspektiven der Zielerreichung, die vorgesehenen Unterstützungsprozesse sowie die zugemessene Bedeutung und Schwerpunktsetzung einzelner Teilziele für die konkrete Umsetzung wiesen bereits in den eingereichten Gesamtkonzepten markante Unterschiede auf. Dies gilt ebenfalls für die vier Bestandteile, die laut Aufruf eingesetzt werden konnten. Wenngleich in allen Pilotkommunen alle Bestandteile in den Konzeptionen vorgesehen waren, so unterschieden sie sich doch deutlich, insbesondere die institutionellen Verankerungen der Projektkoordinierungen und die Einrichtung und Einbindung von Begegnungsstätten.

Die Ursachen der konzeptionellen Besonderheiten sind in den Rahmenbedingungen sowie in der konkreten Situation in den Pilotkommunen und Stadtteilen zu suchen. Zu



den Rahmenbedingungen zählen insbesondere Umfang und Struktur der Zuwanderung aus Südosteuropa. Der Zuzug von bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohnern lässt sich anhand amtlicher Statistiken nachzeichnen. Im Hinblick auf die Struktur der bulgarischen und rumänischen Bevölkerung in NRW fällt auf, dass viele Personen erst in den letzten Jahren zugewandert sind. Jüngere Personen sind dabei deutlich überrepräsentiert und mehr als die Hälfte der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner ist männlichen Geschlechts, zudem fällt der relativ hohe Anteil lediger Menschen auf. Seit dem Eintritt der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Rumänien und Bulgarien im Jahr 2014 sind in NRW die Zahlen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und auch der erwerbsfähigen SGB II-Leistungsberechtigten aus den beiden Ländern deutlich angestiegen – stärker noch als das Bevölkerungswachstum – sodass die Beschäftigungsquote und die Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten deutlich zugenommen haben.

Die amtlichen Daten zeigen zudem, dass die sieben Pilotkommunen in besonderer Weise von der Zuwanderung aus Südosteuropa betroffen sind. Dementsprechend finden sich dort in der Regel erhöhte Anteile der bulgarischen und rumänischen Einwohnerinnen und Einwohner an der Bevölkerung. Eine nach Nationalität differenzierte Betrachtung zeigt für die meisten Pilotkommunen zudem einen stärkeren Zuzug entweder von Personen mit bulgarischer oder mit rumänischer Nationalität. Die Daten geben außerdem Hinweise darauf, dass mit dem Zuzug auch die Segregation der Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa in den Pilotkommunen zunimmt, wengleich sich die Befunde hierzu nicht ganz einheitlich darstellen. Die Pilotkommunen fallen darüber hinaus im Vergleich mit den Landeswerten in der Regel durch besonders niedrige Beschäftigungsquoten und erhöhte ELB-Quoten auf.

Aufgrund der kommunalen Besonderheiten fielen auch die mit den Antragsunterlagen eingereichten konzeptionellen Merkmale unterschiedlich aus, sodass die Pilotprojekte von Beginn an als sieben konzeptionelle Unikate angelegt waren. Die große Varianz der kommunalen Rahmenbedingungen, Ausgangssituationen und Projektkonzeptionen war einerseits eine Herausforderung für eine wissenschaftliche Untersuchung und andererseits eine Gelegenheit, unterschiedliche Handlungsansätze der Implementation zu analysieren.

## 6.2 Implementation der Pilotprojekte

Ausgehend vom Ziel der Aktivierung, Heranführung und Integration von Zugewanderten aus Südosteuropa in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt bestand die Aufgabe der Pilotprojekte darin, Unterstützungsangebote für die Zielgruppe zu entwickeln. Bei der Implementation können zwei Phasen der Umsetzung unterschieden werden: Die Aufbauphase war durch die Entwicklung von geeigneten Kooperationsstrukturen und der Einrichtung von Begegnungsstätten sowie durch die systematische Informationsgewinnung über die Zugewanderten und das Aufschließen der Zielgruppe geprägt (Abschnitt 6.2.1). In der Unterstützungsphase kamen der Beratung, Sprachvermittlung, Kompetenzfeststellung und Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe eine größere Bedeutung zu. Letztlich wurden alle genannten Bestandteile über die gesamte Projektlaufzeit durchgängig eingesetzt. Ihre Bedeutung veränderte sich allerdings nach der Aufbau- bzw. mit Beginn der Unterstützungsphase (Abschnitt 6.2.2).

### 6.2.1 Aufbauphase

Die Projektkoordination in einem weiten Sinne begann bereits während der Konzeption der Pilotprojekte, indem die antragstellenden Kommunen Akteure auswählten und im weiteren Verlauf geeignete Kooperationsstrukturen aufbauten. Diese Netzwerke unterschieden sich in der Arbeitsorganisation und nach Art und Anzahl der beteiligten Akteure, die ihre spezifischen Kompetenzen und Ressourcen einbrachten. Die Rolle arbeitsmarktpolitischer Akteure variiert zwischen den Kommunen erheblich, insbesondere die jeweilige Rolle der Jobcenter unterscheidet sich deutlich. Ihre Einbindung wurde dabei in einigen Städten durch die kommunale Trägerschaft als Optionskommune erleichtert, denn zwischen Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft und der übrigen kommunalen Verwaltung besteht eher ein „Wir-Gefühl“, das die Zusammenarbeit erleichtert. In diesen Kommunen konnten die Jobcenter wertvolle Unterstützungsleistungen bei der Arbeit für die Zielgruppe erbringen.

Der Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Akteure in den lokalen Kooperationsstrukturen und damit auch die Bedeutung von Arbeitsmarktintegration in den Pilotprojekten hängt von mehreren Faktoren ab: Von der jeweiligen lokalen Vorgeschichte, von der sozialräumlichen Situation

vor Ort und den jeweils akuten Problemlagen. Für einige Pilotprojekte lag der Schwerpunkt auf Förderung der sozialen Teilhabe der Zielgruppe und des sozialen Friedens in der Stadtgesellschaft. Im Verlauf der Pilotprojekte wurden die Kooperationsbeziehungen gefestigt, bedurften aber einer kontinuierlichen Pflege und mussten stetig weiterentwickelt werden. Funktionierende Netzwerkstrukturen ermöglichten es den Akteuren vor Ort, durch die gemeinsame Suche nach Lösungen, einen Prozess gemeinsamen Lernens zu etablieren.

Prägende Kooperationspartner in den Pilotprojekten waren die niedrigschwelligen Begegnungsstätten, die in sechs der sieben Kommunen innerhalb der Projekte eingerichtet wurden. Die Einrichtungen dienten der Beratung und Begleitung der Zugewanderten aus Rumänien und Bulgarien und boten darüber hinaus die Möglichkeit zur Herstellung sozialer Kontakte innerhalb der Zielgruppe. Dieses Angebot entsprach auch dem Wunsch der Zugewanderten selbst, über einen Treffpunkt bzw. eine Plattform zur Selbstorganisation zu verfügen. Ein weiterer Fokus der Begegnungsstätten bestand darin, Personen für weitere Beratungsangebote Dritter oder für Maßnahmen der Aktivierung und Arbeitsmarktintegration aufzuschließen. Zu diesem Zweck entwickelten die Begegnungsstätten Angebote wie Informationsveranstaltungen oder Sprechstunden mit unterschiedlichen Akteuren sowie die verlässliche Präsenz von Mitarbeitenden, die regelmäßig vor Ort Unterstützung anboten und beispielsweise bei der Lösung von Alltagsproblemen unterstützten. Darüber hinaus beförderten die Begegnungsstätten den Einstieg in bzw. die Aufrechterhaltung von legalen Beschäftigungsverhältnissen.

Die Akzeptanz und Nutzung der Begegnungsstätten wird u. a. dadurch bedingt, dass sie zeitlich und räumlich gut erreichbar und in den betreffenden Sozialräumen angesiedelt sind. Da bei der Zielgruppe große Vorbehalte gegenüber staatlichen Einrichtungen bestehen, wiesen die Begegnungsstätten keinen städtischen oder behördlichen Charakter auf. Um die aufgeführten Funktionen erfüllen zu können, mussten innerhalb der Begegnungsstätten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig sein, die über Sprach-, Fach- und Beratungskompetenz verfügen. Die Begegnungsstätten waren in die Kooperationsstrukturen der Pilotprojekte eingebunden und verfügten so über Kontakte zu weiteren Akteuren, über die die Zielgruppe Zugang zu weiteren Unterstützungsleistungen erhalten konnte. Den niedrigschwelligen Begegnungsstätten kam somit eine herausragende Bedeutung für den Zugang zur und der Informationsgewinnung über die Zielgruppe zu.

In der Aufbauphase benötigten die Pilotprojekte zunächst Informationen über die Problemlagen und Bedarfe der Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien. Zwar lagen schon früh Auskünfte zu den Zugewanderten vor und waren Anlass für den Aufruf der Landesregierung und die Antragstellung der Pilotkommunen. Diese Informationen waren allerdings von der „öffentlichen Wahrnehmung“ geprägt und lückenhaft. Daher bestand eine der ersten Aufgaben der Pilotprojekte darin, systematisch belastbare Informationen zur Zuwanderung aus Südosteuropa zu gewinnen. Letztlich war diese Aufgabe kontinuierlich während der Projektumsetzung angelegt und gelang insbesondere über den direkten Kontakt mit der Zielgruppe.

Auf folgenden Wegen wurden Informationen gesammelt und weitergegeben:

- Eine besonders wichtige Informationsquelle stellen die zugewanderten Personen selbst dar, zu denen die Kooperationspartner im Rahmen von aufsuchender Arbeit, in den Begegnungsstätten und durch Beratungen Kontakt hatten.
- Über Kompetenzfeststellungen konnten Informationen über arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten und Fertigkeiten der Zielgruppe gewonnen werden.
- Prozessproduzierte Verwaltungsdaten ermöglichten eine Abschätzung des Umfangs der Zuwanderung und des Bedarfs der Zugewanderten. Zudem wurde – z. B. mit Adressdaten – der Zugang zur Zielgruppe organisiert.
- Die durch die G.I.B. erfassten und aufbereiteten Monitoringdaten wurden durch die Pilotprojekte ebenfalls als Unterstützung bei der Selbstreflexion wahrgenommen.
- Der Erfahrungsaustausch zwischen den Kooperationspartnern vor Ort, z. B. im Rahmen kommunaler Gremien, diente der Weitergabe von Informationen und der Sensibilisierung der Kooperationspartner.
- Auch der über die G.I.B. organisierte Erfahrungsaustausch zwischen den sieben Pilotprojekten unter Einbeziehung des Ministeriums wurde als hilfreich bewertet.

Um die Zugewanderten zu erreichen, Informationen gewinnen und so letztlich auch Unterstützung leisten zu können, war die Überwindung von Zugangsbarrieren unerlässlich. Die Kontaktaufnahme und ein längerer Prozess der Begleitung scheiterten oftmals an

- sprachlichen Barrieren,
- sehr hoher räumlicher Mobilität der Zielgruppe durch Zu- und Fortzüge,
- geringer zeitlicher Verfügbarkeit der Zielgruppe aufgrund der ungesicherten Existenz bzw. der deshalb notwendigen Erwerbstätigkeit,
- sogenanntem „Beratungshopping“, d. h. das Aufsuchen mehrerer Beratungsangebote zur Klärung derselben Problemlage,
- weitgehend fehlenden Migrantenselbstorganisationen als unabhängige Informationsquelle für die Zielgruppe und als Ansprechpartner für die Pilotprojekte,
- der Einbindung in Ausbeutungsstrukturen, die eine Unterstützung durch Dritte erschweren,
- Ängsten vor Diskriminierung oder Assimilation, insbesondere bei ethnischen Minderheiten,
- Vorbehalten gegenüber staatlichen Einrichtungen aufgrund von negativen Erfahrungen im Herkunftsland und
- Vorbehalten gegenüber kostenlosen Angeboten aufgrund der Erfahrung, dass nützliche Angebote etwas kosten müssen.

Für Ansprache und Aufschließen der Zielgruppe nutzten die Pilotprojekte die Erfahrungen aus der aufsuchenden Sozialarbeit, entwickelten sie für die Zielgruppe weiter und erprobten neue Zugangswege. Das Spektrum reichte von der Verteilung von Flyern, Informationsmaterial und Postern (auch) in der Herkunftssprache über das Aufsuchen von Kontaktstellen wie AWO, Caritas, Stadtteilbüros, Kirchen oder Kulturvereinen, die Durchführung von Informationsveranstaltungen bis hin zum Verschicken von schriftlichen Einladungen an neu zugezogene Personen der Zielgruppe, sofern diese in der Stadt gemeldet waren.

In der Regel beginnt das Aufschließen der Zielgruppe durch aufsuchende Arbeit zu Projektbeginn. Der Stellenwert einer solchen aufsuchenden Arbeit sinkt in der Regel im weiteren Zeitverlauf, wenn sich die „Komm-Strukturen“ der Begegnungsstätten und Beratungsangebote etabliert haben. Voraussetzung hierfür sind ein in der Community schrittweise aufgebautes Vertrauen und gute Erfahrungen mit dem lokalen Pilotprojekt und dessen Bestandteilen, die sich innerhalb der Community verbreiten.

Gleichwohl blieb aufsuchende Arbeit eine dauerhafte Aufgabe im Rahmen der Pilotprojekte, weil aufgrund der Fluktuation in der Zielgruppe stetig neue Personen in die

Pilotkommunen zuzogen. Außerdem war die Präsenz und Ansprechbarkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pilotprojekte und Kooperationspartner hilfreich, um vor Ort präsent zu sein und so zur dauerhaften Wahrung des „sozialen Friedens“ in den Stadtteilen beizutragen. In Einzelfällen wurde aufsuchende Arbeit auch gezielt zur Abklärung eines möglichen Interventionsbedarfs eingesetzt.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass in der Aufbauphase ein Schwerpunkt der Aktivitäten der Pilotprojekte in der Gestaltung von Kooperationsstrukturen, der Informationsgewinnung, der aufsuchenden Arbeit mit der Zielgruppe, der Information über Begegnungsstätten und weitergehenden Angeboten bestand. Die Unterstützungsphase begann mit der Verlagerung des Schwerpunktes auf Aktivitäten, die der Heranführung und Integration der Zielgruppe an bzw. in den hiesigen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt dienen. Für diese Aufgabe entwickelten die Pilotprojekte vielfältige Angebote, wie etwa Sprachvermittlung, Kompetenzfeststellungsverfahren, Informationsveranstaltungen oder Praktika. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen und konzeptionellen Schwerpunktsetzungen verlief der Übergang zwischen beiden Phasen in den einzelnen Pilotprojekten zu unterschiedlichen Zeitpunkten.

### 6.2.2 Unterstützungsphase

Die Unterstützung der Zielgruppe bestand in zahlreichen Angeboten der Pilotprojekte und deren Kooperationspartnern, die in der Regel Einzelpersonen wahrnahmen. Viele Beratungen und Unterstützungsmaßnahmen bezogen sich auf grundlegende und existenzielle Lebensbereiche. So zeigen die Monitoringdaten, die von den Pilotprojekten quartalsweise an die G.I.B. übermittelt wurden, dass insbesondere die berufliche Entwicklung, sozialrechtliche Fragen und die wirtschaftliche Situation zu den zentralen Beratungsinhalten zählten. Während mit zunehmender Projektdauer häufiger sozialrechtliche Fragen und die wirtschaftliche Situation thematisiert wurden, aber auch arbeitsrechtliche Fragen anteilig zunahmen, reduzierte sich der Anteil an Beratungen zur beruflichen Entwicklung deutlich. Parallel dazu verringerte sich die Benennung von „Arbeit“ als Hauptgrund des Aufenthaltes mit zunehmender Projektdauer deutlich, während eine bessere soziale Versorgung als Hauptaufenthaltsgrund anteilig zunahm.

Die Lebensbereiche mit dem größten Problem blieben während der Projektlaufzeit unverändert und liegen in den Bereichen Arbeit, Sprache und Wohnen. Angesichts der komplexen Problemlagen und Bedarfe der Zielgruppe lag der Unterstützungsbedarf bei vielen Personen zunächst in anderen Lebensbereichen als in einer Erwerbstätigkeit. Waren existenzielle Problemlagen reduziert, verlief die Unterstützung von Zugewanderten im Sinne einer aktivierenden Heranführung an den Arbeitsmarkt mit dem Ziel der Erwerbsintegration oftmals parallel mit lebensweltlicher Beratung und Begleitung. Um die arbeitsmarktliche Aktivierung zu unterstützen, waren im Rahmen der Pilotprojekte – neben der oben bereits genannten Beratung und Begleitung in den niedrigschwelligem Begegnungsräumen – die Angebote der Sprachvermittlung und der Kompetenzfeststellung vorgesehen.

Angesichts der Sprachbarrieren der Zielgruppe sollte der Erwerb der deutschen Sprache unterstützt werden, um die gesellschaftliche Integration, den Aufbau eines eigenständigen Lebens und die Arbeitsmarktintegration zu befördern und zugleich um Ausbeutungsstrukturen zu bekämpfen. Daher förderte die Landesregierung über einen Sonderauftrag eine „Lebens- und erwerbsweltbezogene Weiterbildung in Einrichtungen der Weiterbildung“, die von allen Pilotkommunen als Sprachvermittlung und Alphabetisierung in die Pilotprojekte integriert wurde.

Die Sprachkurse im Rahmen der Pilotprojekte strebten zu meist ein Sprachniveau der Stufe A1 an, obwohl die Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes in der Regel auf einem höheren Niveau liegen. Dieses höhere Niveau war für einen Großteil der Menschen jedoch mittelfristig nicht erreichbar, da es sich größtenteils um eine sehr bildungsferne, oftmals nicht alphabetisierte Zielgruppe handelt. Zudem wurde eine kontinuierliche Teilnahme an den Sprachkursen durch die instabilen Lebensbedingungen der Zielgruppe erschwert, da die Sicherstellung des Lebensunterhaltes häufig zu Abwesenheiten in den Sprachkursen führte und den Lerneffekt einschränkte. Die unterbrochene Teilnahme an Sprachkursen, die in allen Pilotprojekten auftrat, veranlasste die Lehrkräfte, die Kurse individuell und bedarfsorientiert zu gestalten, in Abhängigkeit davon, welche Personen zum Unterricht kamen. Zudem wurden die Sprachkurse häufig auf die Abendstunden verlegt, damit die Personen der Zielgruppe Erwerbstätigkeit und Sprachunterricht kombinieren konnten. Auch die zeitliche und räumliche Verknüpfung von Sprachkurs und anderen Angeboten förderte zugleich

die Sprachkursteilnahme und das Aufschließen für weitergehende Angebote. Teilnehmende wurden durch die Sprachkurse motiviert, weitere Integrationsmaßnahmen zu nutzen und reguläre Integrationskurse besuchen zu wollen.

Neben den Sprachkursen wurden auch Alphabetisierungskurse angeboten. Allerdings gehen diese mit einem hohen Zeitaufwand und einer sehr langfristigen Perspektive der Arbeitsmarktintegration einher. Einige Pilotprojekte stellten daher die anfangs durchgeführten Alphabetisierungskurse ein. Zwar werden Alphabetisierungskurse für Zugewanderte als wichtige Maßnahmen für eine gesellschaftliche Integration wahrgenommen, für ein Arbeitsmarktprojekt stellen sie aufgrund der Orientierung auf Erwerbsintegration jedoch keinen bedeutsamen Bestandteil dar. Dem Bedarf an Alphabetisierungskursen sollte nach Einschätzung der Pilotprojekte über andere Förderangebote begegnet werden.

In allen Modellprojekten wurden Verfahren der Kompetenzfeststellung entwickelt, deren Ziel es ist, Fähigkeiten, Defizite und Entwicklungspotenziale der Zugewanderten herauszuarbeiten, um auf dieser Basis Unterstützungsleistungen und geeignete Qualifizierungsmaßnahmen festzustellen und einzuleiten. Die Kompetenzfeststellung wurde in allen Pilotprojekten von einem erfahrenen Beschäftigungsträger durchgeführt, der als Kooperationspartner in das Pilotprojekt eingebunden wurde.

Die Erfahrungen der Pilotprojekte zeigen, dass Kompetenzfeststellungsverfahren möglichst unabhängig vom Sprachniveau und von der Arbeitsmarktnähe der jeweiligen Personen durchgeführt werden sollten. Bei Sprachbarrieren können muttersprachliche Kräfte oder Dolmetscher und Dolmetscherinnen Abhilfe leisten. Außerdem müssen Kompetenzfeststellungen am jeweiligen Teilnehmenden orientiert durchgeführt und am individuellen Förderbedarf ausgerichtet werden, um eine Unterstützung bei der Heranführung an den Arbeitsmarkt oder bei der Erwerbsintegration darzustellen.

In den Pilotprojekten lag der Schwerpunkt der Kompetenzfeststellung in den Bereichen Metall, Holz, Bau, Reinigung und dem Hotel- und Gaststättengewerbe. Die Kompetenzfeststellungsverfahren beinhalteten zumeist Elemente wie das Probearbeiten in verschiedenen Gewerken, das Auswerten von Zeugnissen aus den Herkunftsländern sowie das Erstellen von Anamnesebögen. Häufig brachten die Kompetenzfeststellungen positive Ergebnisse hervor und zeigten

Kompetenzen der Teilnehmenden, die zuvor nicht ermittelt worden waren. Ein kritisches Ergebnis der Kompetenzfeststellungen in den Pilotprojekten sind die vielfach fehlenden Maschinenkenntnisse der Zugewanderten aus Rumänien und Bulgarien. Sie verfügen selten über diese Kompetenz, die zudem einer voraussetzungsreichen Qualifizierung bedarf und somit kurzfristig nicht erreicht werden kann.

Besonders hervorzuheben ist die weitere Integrationsplanung nach erfolgter Kompetenzfeststellung. In diesem Zusammenhang ist die Bilanzierung und Dokumentation der Kompetenzfeststellung in Form eines Zertifikats von Bedeutung. Insbesondere dieser Nachweis über vorhandene Fähigkeiten und Kompetenzen, der vom Träger der Kompetenzfeststellung ausgestellt wird, erhöht die individuellen Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration. Außerdem stellt insbesondere das Zertifikat einen besonderen Anreiz für viele Personen der Zielgruppe dar, an der Kompetenzfeststellung teilzunehmen und sie abzuschließen. Oftmals ist es für die Zugewanderten das erste „Bildungsdokument“, das sie besitzen.

Wie bei den Sprachkursen kommt es auch bei den Kompetenzfeststellungen immer wieder zu Brüchen in der Teilnahme. Diese waren zumeist durch zumindest kurzzeitige Arbeitsaufnahmen begründet, da für die Personen der Zielgruppe die Sicherstellung des Lebensunterhaltes im Vordergrund stand. Um diesem Umstand Abhilfe zu leisten, gab es bei der Kompetenzfeststellung in einigen Pilotprojekten zeitliche Anpassungen auf die Abendstunden oder Wochenenden. Zum Teil wurden weitere Anreize geschaffen, indem Busfahrkarten oder Transporte zum Träger der Kompetenzfeststellung und warme Mahlzeiten vor Ort angeboten wurden. Diese Maßnahmen trugen positiv zur kontinuierlichen Teilnahme an der Kompetenzfeststellung bei.

Die vielfältigen Aktivitäten und Unterstützungsangebote in den Pilotprojekten führten zu Arbeitsmarktintegrationen der Zugewanderten, deren Umfang jedoch nicht genau beziffert werden kann. Auch die Wirkung auf illegale Beschäftigungsverhältnisse in Ausbeutungsstrukturen kann nicht quantifiziert werden. In diesem Zusammenhang ist anzuführen, dass Teilnehmende an Informationsveranstaltungen über Regeln des deutschen Arbeitsmarkts anschließend als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren fungierten und die erhaltenen Informationen innerhalb ihrer Community weitergaben. Dies gilt auch für Personen, die zu diesem Thema in Beratungsstellen und Begegnungsstätten beraten wurden. Infolge der

zunehmenden Kenntnisse über Normen des Arbeitsmarktes in Deutschland verringerten sich nach Einschätzung der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner Ausbeutungsstrukturen und illegale Beschäftigungsverhältnisse.

Viele Pilotkommunen haben bei der Aktivierung und Erwerbsintegration arbeitsmarktpolitische Akteure, wie beispielsweise das Jobcenter oder Unternehmen, eingebunden. Ihre jeweilige Rolle und die konkrete Gewichtung der Arbeitsmarktintegration in den Pilotprojekten hingen dabei von mehreren Faktoren ab: Von der jeweiligen lokalen Vorgeschichte, von der sozialräumlichen Situation vor Ort und den jeweils akuten Problemlagen. Generell haben die Jobcenter eine große strategische Bedeutung als Kooperationspartner. Sie konnten vom Zugang zur Zielgruppe über die Gewährung aufstockender Leistungen – gerade auch für viele „Minijobber“ – bis zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung vielfältige Unterstützungsleistungen bei der Arbeit für die Zielgruppe erbringen (vgl. auch Abschnitt 6.2.1).

Die Einbindung von Unternehmen gelang, wenn diese einen Mehrwert bei der Personalrekrutierung realisieren konnten. Dies setzte neben Personalbedarf zudem soziales Engagement vonseiten der Unternehmen voraus. Unternehmen als Kooperationspartner im Pilotprojekt zu gewinnen, gelang vor allem in jenen Pilotprojekten, in denen eine aktive „Betriebs-Akquise“ erfolgte und Arbeitgeber – nach positiven Erfahrungen mit der Beschäftigung von Personen aus der Zielgruppe – zur fortgesetzten Rekrutierung von Personal gewonnen werden konnten. In der Folge des „Aufschließens von Arbeitgebern“ konnten von einigen Pilotprojekten zum Teil enge Kooperationen zu Unternehmen, Zeitarbeitsfirmen oder zu städtischen Betrieben aufgebaut werden. Eine herausragende Bedeutung für die Einstellung von Personal hat dabei das Verstehen von Sicherheitsunterweisungen. Ist dies nicht gegeben, haben Bewerberinnen und Bewerber kaum Chancen auf eine Beschäftigungsaufnahme. Aus diesem Grund wurden in den Sprachkursen entsprechende Inhalte aufgenommen. Ein weiteres Merkmal, das die Erwerbsintegration befördert, ist eine Nachbetreuung der Beschäftigten nach erfolgreicher Arbeitsaufnahme, die in einigen Pilotprojekten durch die Begegnungsstätten geleistet wurde.

Neben den Unterstützungsangeboten ist auch auf ein besonderes Merkmal der Zugewanderten aus Südosteuropa hinzuweisen. Diese Personen weisen zwar erhebliche Hemmnisse auf – insbesondere fehlende Schul- und Be-

rufsabschlüsse, mangelnde Sprachkompetenzen und funktionalen Analphabetismus. Anders als bei vielen typischen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik zeichnen sie sich allerdings durch eine hohe Eigenmotivation und bereits vorhandene Arbeitserfahrungen aus.

Konkrete Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration erhalten sie in den Pilotprojekten zudem durch Hilfe bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und Bewerbungstrainings, in Sprachkursen und durch Sprachvermittlung mit Erwerbsweltbezug sowie durch eine umfassende Begleitung im Bewerbungsprozess. Dementsprechend lässt sich eine Vielzahl individueller und facettenreicher Erfolgsgeschichten darüber anführen, wie es den Pilotprojekten gelungen ist, zugewanderte Personen aus Bulgarien und Rumänien bei der Integration in den deutschen Arbeitsmarkt zu unterstützen.

### 6.3 Resümee und Ausblick

Resümierend lässt sich feststellen, dass zum Zeitpunkt des Projektaufufes eine starke Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien in einzelne nordrhein-westfälische Großstädte und dort in einzelne Stadtteile zu verzeichnen war. Zudem wiesen die Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Südosteuropa vielfältige, grundlegende Probleme auf, die eine gesellschaftliche Integration erschweren. Diese Situation führte in den betroffenen Kommunen und Quartieren zu Besorgnis, da die lokalen Akteure nicht über angemessene Prozesse und Kompetenzen verfügten, um dieser Herausforderung begegnen zu können. Mit einem Programm unterstützte die Landesregierung sieben Kommunen dabei, Angebote für die Zuwandernden zu entwickeln. Die Zielsetzung des Programms richtete sich auf die Heranführung an und die Integration der Zielgruppe in den hiesigen Arbeitsmarkt.

Zwei Jahre nach Projektbeginn hält die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien noch immer an. Die Situation in den besonders betroffenen Kommunen und Stadtteilen hat sich jedoch inzwischen merklich entspannt. Die geförderten Pilotprojekte haben hierzu einen erfolgreichen Beitrag geleistet, indem

- die Akteure vor Ort untereinander gut funktionierende Kooperationsbeziehungen und Netzwerkstrukturen aufgebaut haben, die die Laufzeit der Pilotprojekte überdauern und die im Kontext anschließender Unterstützungsangebote für zugewanderte Personen genutzt werden.

- die Kooperationspartner in einem Prozess gemeinsamen Lernens wichtige Informationen über und Erfahrungen mit dieser zunächst neuen Zielgruppe sammelten und darauf aufbauend,
- geeignete Wege der Ansprache und des Aufschließens für Angebote erprobten und implementierten.
- Angebotsstrukturen für die Zielgruppe entwickelt wurden, die an den Arbeitsmarkt heranführen und in Erwerbstätigkeit münden können.

Den Pilotprojekten ist es in den ersten beiden Jahren der Förderung gelungen, Unterstützungsangebote zu entwickeln, die insbesondere die ungesicherte Lebensgrundlage der Menschen berücksichtigen, die zumindest teilweise beseitigt sein muss, bevor Erfolg versprechende Schritte in Richtung Arbeitsmarktintegration gelingen können. Insofern unterscheidet sich die Zielgruppe der zugewanderten Personen aus Bulgarien und Rumänien von den klassischen Zielgruppen arbeitsmarktpolitischer Projekte, wie den SGB II-Beziehenden. Überdies besteht ein weiterer Unterschied in der Motivation der Zuwanderinnen und Zuwanderer: Sie sind hoch motiviert, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, und haben oftmals keine Vorbehalte vor harter Arbeit oder räumlicher Mobilität.

Für die Pilotprojekte stellte sich die Aufgabe, soziale Teilhabe und Arbeitsmarktintegration miteinander zu verknüpfen. In allen Pilotprojekten ist es gelungen, die lebensweltlichen Problemlagen der Menschen zu lindern, sodass für einen Teil der Zielgruppe die Arbeitsmarktintegration erreicht werden konnte, wobei die jeweiligen Gewichtungen von Kommune zu Kommune durchaus unterschiedlich ausgefallen sind. Insofern stellt eine Ausrichtung und in manchen Pilotprojekten auch die Schwerpunktsetzung auf die soziale Teilhabe der Zielgruppe keinen Widerspruch zur Arbeitsmarktintegration dar. Vielmehr bedingen sich beide Aspekte gegenseitig. Häufig stand zunächst die soziale Teilhabe im Fokus, bevor sich der Arbeitsmarktintegration gewidmet werden konnte. Das Ziel bestand dennoch darin, die zugewanderten Personen aus Bulgarien und Rumänien an den deutschen Arbeitsmarkt heranzuführen oder zu integrieren, wenngleich dies für viele Menschen ein langer Prozess war oder noch immer ist, der nicht im Rahmen der Projektlaufzeit abgeschlossen werden konnte.

Für diese Aufgabe sind die lokalen Akteure inzwischen gut aufgestellt. Dies gilt auch angesichts der anhaltenden

Zuwanderung, für die weiterhin Ressourcen erforderlich sind. Nicht zuletzt haben die Projekterfolge auch positive Wirkungen auf die Stadtgesellschaft insgesamt, indem

- die Projektarbeit zu einer höheren Normbindung der Zugewanderten beiträgt,
- es gelingt, mehr Menschen regulär in soziale Sicherungssysteme einzubinden,
- die gesellschaftliche Integration über mehrerer Generationen befördert wird,
- zur Wahrung des sozialen Friedens in den Quartieren und zur Stadtentwicklung beigetragen wird.

Insofern sind die Pilotkommunen heute in der Lage, mit Kooperationsstrukturen, Erfahrungen mit der Zielgruppe und selbst entwickelten Unterstützungsangeboten der Zuwanderung aus Südosteuropa begegnen zu können. Diese Entwicklung ist auf eine Reihe von Erfolgsfaktoren zurückzuführen, die zu dem guten Gelingen der Pilotprojekte beigetragen haben:

- Die „Spitzen“ der Pilotkommunen engagierten sich frühzeitig und kontinuierlich für die Umsetzung der Pilotprojekte.
- Große Netzwerke von Kooperationspartnern nutzten vorhandene Strukturen, identifizierten und gewannen neue Akteure, um ein breites Spektrum von Unterstützungsleistungen zu gewährleisten.
- Durch die Kombination von aufsuchender Arbeit und festen Anlaufstellen zur Ansprache und Beratung der Zielgruppe entstanden Dienstleistungsketten, die eine enge und schnelle Unterstützung von Einzelpersonen ermöglichten.
- Die Einbindung muttersprachlicher Kräfte bei der aufsuchenden Arbeit und in den niedrigschwelligen Begegnungsstätten sicherte die Kommunikation bereits beim ersten Kontakt und reduzierte das Risiko, Personen ohne Deutschkenntnisse im Prozess zu verlieren.
- Die Einbindung von Begleitpersonen in das Pilotprojekt zur Intensivbetreuung eines Teils der Zielgruppe, etwa bei Behördengängen oder Vorstellungsgesprächen, schuf Vertrauen und forcierte die Heranführung an oder sogar die Integration in den Arbeitsmarkt.
- Erwerbsweltbezogene Sprachvermittlung sowie Kompetenzfeststellung und die darüber erworbenen Nachweise über vorhandene Fähigkeiten und Kompetenzen steigerten die Motivation der Zugewanderten und die Chancen auf Erwerbsintegration.

Die vielfältigen Erfolge der Pilotprojekte dürfen dabei den Blick auf die weiterhin bestehenden Herausforderungen nicht verstellen. Die Handlungsbedarfe sind auf der überregionalen und der lokalen Ebene zu verorten:

Auf der überregionalen Ebene

- ist eine Aufklärung im Heimatland über die Situation in Deutschland anzustreben, um potenzielle Zuwandernde über Arbeitsmarktperspektiven und den Zugang zu sozialen Sicherungssystemen zu informieren. Damit würden zugleich Ausbeutungsstrukturen bekämpft, indem falsche Versprechungen über die Situation in Deutschland noch vor Beginn der Reise erkannt werden.
- ist ein angemessener Umgang mit den hohen Zugangsbarrrieren der Zielgruppen zu sozialen Sicherungssystemen zu finden, um Situationen der ungesicherten Existenz zu vermeiden.
- ist die Integration von Zuwandernden als gesellschaftliche Aufgabe zu verstehen. Insofern sind auf kommunaler, Landes-, Bundes- und EU-Ebene Maßnahmen notwendig, um der auch künftig anhaltenden Zuwanderung aus Südosteuropa und aus anderen Ländern begegnen zu können.

Auf der lokalen Ebene

- haben die Pilotprojekte im Rahmen einer inzwischen ausgelaufenen Sonderförderung gute Erfahrungen mit Begleitpersonen gemacht, die die Zugewanderten u. a. bei Behördengängen begleiten. Diese Form der Unterstützung gilt es auf kommunaler Ebene als Angebot zu verankern.
- ist die Einbindung der Agenturen für Arbeit anzustreben, um deren Angebote den Zuwandernden zugänglich zu machen. Im Unterschied zu SGB II-Leistungen besteht für die Zielgruppe Zugang zu Beratungsangeboten der Bundesagentur für Arbeit. Die Agenturen nahmen im Rahmen der Pilotprojekte keine Funktion wahr.
- stellt eine engere Verzahnung von Sprachförderung und Integrationsprozess eine sinnvolle Weiterentwicklung der Unterstützungsangebote dar, die den Bedarfen der Zielgruppe und des Arbeitsmarktes entgegenkommt.
- lassen die Fluktuation unter den Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien und der stetige Zuzug von neuen Zuwanderinnen und Zuwanderern nicht erwarten, dass Maßnahmen der Sprachförderung mittelfristig an Bedeutung verlieren. Vielmehr sind Maßnahmen zum Spracherwerb als dauerhaftes Angebot einzurichten.

Aufgrund der anhaltenden Zuwanderung und der weiterhin bestehenden Herausforderungen werden Unterstützungsangebote für Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Rumänien und Bulgarien in den Pilotkommunen aufrechterhalten. Noch vor Auslaufen der untersuchten Projekte haben die sieben Kommunen sogenannte „Integrierte Handlungskonzepte“ für besonders benachteiligte Quartiere im Rahmen des NRW-Landesvorhabens „Starke Quartiere – starke Menschen“ (SQsM) entwickelt. Zum Zeitpunkt der Berichterlegung im Oktober 2017 werden alle sieben Pilotkommunen über SQsM gefördert. Dabei können sie auf den Erfahrungen der Projektlaufzeit aufbauen: Die in den Pilotprojekten entwickelten und erprobten Akteursnetzwerke, Unterstützungsangebote und Kooperationsprozesse können weiterhin genutzt werden – und dies nicht nur in Bezug auf die Zuwanderung aus Südosteuropa, sondern auch beim Umgang mit anderen Zuwanderergruppen – etwa bei der sozialen und arbeitsmarktlichen Integration von Geflüchteten aus Kriegs- und Krisenländern.



## Literatur

- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Vallizadeh, Ehsan/Wapler, Rüdiger (2016): Zuwanderungsmonitor, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Vallizadeh, Ehsan (2013): Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien – Arbeitsmigration oder Armutsmigration?, IAB-Kurzbericht 16/2013, Nürnberg.
- Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, Berlin.
- Duncan, Otis Dudley/Duncan, Beverly (1955): A Methodological Analysis of Segregation Indexes, in: American Sociological Review, 20/2, Thousand Oaks: Sage Publication, S. 2010 – 2017.
- Hanganu, Elisa/Humpert, Stephan/Kohls, Martin (2014): Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien, Forschungsbericht 24, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Kunze, Anne (2015): Gabriel greift durch, in: Die Zeit, Nr. 39/2015, Zeitverlag Gerd Bucerius GmbH & Co. KG., Hamburg, <http://www.zeit.de/2015/39/fleischindustrie-arbeitsbedingungen> (Stand: 18.11.2016).
- Kurtenbach, Sebastian (2013): Neuzuwanderer in städtischen Ankunftsgebieten – Rumänische und bulgarische Zuwanderer in der Dortmunder Nordstadt, ZEFIR-Forschungsbericht Band 3, Bochum.
- MAIS NRW (2014): Pilotprogramm „Integrationslotsen“ für Kommunen, die besonders von Neuzuwanderung aus Südosteuropa betroffen sind, Aufruf zur Einreichung von Anträgen bis zum 31.05.2014, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- MAIS NRW (2013a): ESF-kofinanzierte Vorhaben für EU-Bürgerinnen und -Bürger mit zum Zeitpunkt des Aufrufs bestehender eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit in Nordrhein-Westfalen – Förderung von Pilotprojekten, Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen im Rahmen einer Interessenbekundung bis zum 30.09.2013, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- MAIS NRW (2013b): ESF-kofinanzierte Vorhaben für EU-Bürgerinnen und -Bürger mit zum Zeitpunkt des Aufrufs bestehender eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit in Nordrhein-Westfalen, Ergänzung des Aufrufs zur Einreichung von Projektanträgen im Rahmen einer Interessenbekundung bis zum 30.09.2013 um die Verfahrensregelungen zu Nr. 4. III) „Alphabetisierung/Sprachvermittlung mit Erwerbsweltbezug“, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Öchsner, Thomas (2013), Mehr Zuwanderer beantragen Hartz IV und Kindergeld, Süddeutsche Zeitung, 03.03.2013, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/migration-aus-rumaenien-und-bulgarien-mehr-zuwanderer-beantragen-hartz-iv-und-kindergeld-1.1664041> (Stand: 18.11.2016).
- Schmidt, Hans-Jürgen/Grimmeiß, Lisa (2015): Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Bürgern nach Deutschland – Jahresbericht 2014, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Arbeitsmarkt in Zahlen: Beschäftigte, Arbeitslose und Personen in Bedarfsgemeinschaften (BG) nach Staatsangehörigkeit, Nordrhein-Westfalen sowie Kreise und kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

## Impressum

**Herausgeber**

G.I.B.

Gesellschaft für innovative  
Beschäftigungsförderung mbH

Im Blankenfeld 4

46238 Bottrop

Telefon: +49 2041 767-0

Telefax: +49 2041 767-299

E-Mail: mail@gib.nrw.de

Internet: www.gib.nrw.de

**Autor**

Jan Amonn

Katharina Czudaj

Dr. Georg Worthmann

**Redaktion**

Manfred Keuler

**Gestaltung**

Andrea Bosch

ISSN-Nr. 1866-0401

November 2017





**G.I.B.  
Gesellschaft für innovative  
Beschäftigungsförderung mbH**

Im Blankenfeld 4

46238 Bottrop

Telefon: 02041 767-0

Telefax: 02041 767-299

E-Mail: [mail@gib.nrw.de](mailto:mail@gib.nrw.de)

Internet: [www.gib.nrw.de](http://www.gib.nrw.de)