

Freie und Einwanderungsstadt Hamburg

Dirk Hauer ist Fachbereichsleiter Migration und Existenzsicherung im Diakonischen Werk Hamburg. Aus redaktionellen Gründen stark gekürzte Fassung eines Vortrags an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg vom 29.4.2010.



Konzepte und Strukturen der Migrationspolitik in Hamburg

Migrationspolitik in Hamburg zerfällt in eine positiv besetzte, aber in sich widersprüchliche Integrationspolitik einerseits und eine primär repressiv-ordnungspolitisch ausgerichtete Flüchtlingspolitik andererseits. Das ist die zentrale These, die ich im folgenden Artikel entwickeln möchte.

Laut Mikrozensusdaten von 2007 hatten von den 1,76 Mio. Hamburgerinnen und Hamburgern 463.000 oder 26,3 % eine Migrationsgeschichte, also mehr als ein Viertel. Schaut man sich die Alterstruktur an, so wird schnell deutlich, dass der Anteil von Menschen mit Migrationsgeschichte in Hamburg in Zukunft steigen und eine Unterscheidung in weiß-deutsche Mehrheitsgesellschaft und migrantische Minderheit zunehmend fragwürdig wird. In der Altersklasse von 15-20 Jahren beträgt der MigrantInnenanteil in Hamburg 40 %, in der Altersgruppe der 10-15-Jährigen ca. 43 %, der 5-10-Jährigen 45 % und bei Kindern bis 5 Jahren 47,3 %.

Von den 463.000 HamburgerInnen mit Migrationsgeschichte sind 326.000 selber zugewandert, über die Hälfte, 250.000, besitzen nicht die deutsche Staatsbürgerschaft. Die in Hamburg größten Gruppen von MigrantInnen ohne deutschen Pass sind Menschen aus der Türkei (55.211) und aus Polen (20.762). Von den MigrantInnen mit deutschem Pass sind ca. 48.000 SpätaussiedlerInnen, vor allem aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.

Ca. 8.800 MigrantInnen leben als Flüchtlinge in Hamburg, davon 5.719 AsylbewerberInnen und Geduldete und 3.732 bleibeberechtigte Flüchtlinge. Der Vollständigkeit halber sollen hier auch die MigrantInnen erwähnt werden, die nicht gezählt werden können, weil sie sich ohne gültige Papiere in Hamburg aufhalten. Die jüngste Schätzung des Diakonischen Werkes Hamburg geht hier von einer Spanne zwischen 6.000 und 22.000 Menschen aus.

Strukturelle Benachteiligung

Eine ganze Reihe von Indikatoren zeigt, dass MigrantInnen in Hamburg in vielfältiger Weise strukturell benachteiligt sind. Dazu an dieser Stelle nur folgende Schlaglichter:

HamburgerInnen mit Migrationsgeschichte sind überdurchschnittlich von Armut betroffen. Mehr als die Hälfte, nämlich 57 %, verfügen über ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 900 Euro. Bei Personen ohne Migrationsgeschichte ist der Anteil nur halb so groß, nämlich 28,9 %.

HamburgerInnen mit Migrationsgeschichte sind überdurchschnittlich von Erwerbslosigkeit betroffen. Die Erwerbslosenquote liegt mit 11,2 % bei MigrantInnen doppelt so hoch wie die bei Menschen ohne Migrationshintergrund (5,2 %).

HamburgerInnen mit Migrationsgeschichte arbeiten überdurchschnittlich oft in prekären und niedrig entlohnten Jobs. Gemessen an dem Anteil von 8,1% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Hamburg, sind Menschen ohne deutschen Pass deutlich überdurchschnittlich in einfachen Dienstleistungsbereichen tätig, wie Land- u. Forstwirtschaft (27,9 %), Gastgewerbe (27 %) oder private Haushalte (18,8 %).

MigrantInnen in Hamburg leben in deutlich beengteren Wohnverhältnissen als Deutsche. Während in deutschen Haushalten durchschnittlich 2,4 Personen leben, waren es in nicht-deutschen Haushalten 3,2 Personen. Die Wohnfläche pro Kopf beträgt bei Deutschen 38,9 qm, bei Menschen ohne deutschen Pass

Flüchtlingen ist das Recht auf Wohnen ganz offiziell verwehrt, sie werden in Sammelunterkünften öffentlich untergebracht. Die Stadt lässt sich diese Politik richtig etwas kosten, denn generell ist öffentliche Unterbringung für die Stadt deutlich teurer, als die Integration in den Wohnungsmarkt.

lediglich 24,3 qm. Gleichzeitig zahlen MigrantInnen im Durchschnitt höhere Mieten als Deutsche. Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, die sich über Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche beklagen, ist mehr als doppelt so hoch wie bei Deutschen. Aus der Beratungspraxis der Diakonie erleben vor allem Kopftuchträgerinnen und Menschen mit schwarzer Hautfarbe in eklatantem Ausmaß Diskriminierungen bei der Wohnungssuche.

Flüchtlingen ist das Recht auf Wohnen ganz offiziell verwehrt, sie werden in Sammelunterkünften öffentlich untergebracht. Die Stadt lässt sich diese Politik richtig etwas kosten, denn generell ist öffentliche Unterbringung für die Stadt deutlich teurer, als die Integration in den Wohnungsmarkt.

Widersprüchliche Integrationspolitik

Auch in Hamburg hat es in den letzten Jahren eine deutliche diskursive Akzentverschiebung gegeben, Integrationspolitik gilt inzwischen als politisches Kernthema. Deutlichstes Merkmal dafür ist der Umstand, dass der Senat 2006 erstmals ein in sich geschlossenes und behördenübergreifendes „Handlungskonzept Integration“ beschlossen hat. Dieses Konzept ist zudem mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen hinterlegt, die zwischen der federführenden Sozialbehörde einerseits und allen anderen Behörden geschlossen werden.

Darüber hinaus gibt es thematische Ziel- und Leistungsvereinbarungen, etwa zur Integration von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt oder zur Interkulturellen Öffnung der Öffentlichen Verwaltung.

Wie das Konzept selbst, sollen auch die Ziel- und Leistungsvereinbarungen kontinuierlich fortgeschrieben werden.

Integration wird dabei durchaus als Querschnittsthema und –aufgabe definiert, und thematisch deckt das Handlungskonzept in der Tat alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und des Verwaltungshandelns ab. Sicherlich gibt es Schwachpunkte und Lücken, doch bei aller Kritik wird man auf der Maßnahmeebene konstatieren müssen, dass – sollte auch nur die Hälfte von dem umgesetzt werden, was hier aufgelistet ist – das „Handlungskonzept Integration“ für Hamburg einer Art Quantensprung gleichkäme.

Das entscheidende Problem auf dieser Ebene ist, dass das Konzept nicht durch materielle Ressourcen hinterlegt ist. Vier Fünftel der ca. 50 Mio. Euro, die laut Behördenangaben im Jahr 2007 in die Integrationsförderung geflossen sind, entfielen auf ganz normale Regelausgaben für LehrerInnen und Kita-Personal. Für die Integrationsförderung im eigentlichen Sinne verblieben knapp 6 Mio. Euro, volle 1,5 Mio. Euro weniger als 2005. Die dramatischen Einsparungen der Jahre 2001 und 2002 sind bis heute nicht kompensiert worden. Auf die landesgeförderten Integrationszentren, die Kernangebote der Integrationsarbeit, entfallen ca. 2,2 Mio Euro – für alle zusammen. Zum Vergleich: Das Tierheim Süderstraße hat im Jahr 2007 1,6 Mio. Euro erhalten.

Neben der strukturellen Unterfinanzierung des Integrationsbereichs liegt das Grundproblem des Handlungskonzeptes allerdings auf der Ebene des integrationspolitischen Selbstverständnisses. Es fällt auf, dass es in den ersten Abschnitten des

Konzeptes gar nicht um Zuwanderung und Integration geht, sondern um die „internationale Hafenmetropole Hamburg“. Integration wird nicht abgeleitet aus humanitären, menschenrechtlichen und demokratischen Prinzipien von Gleichberechtigung, Gleichstellung und Respekt, sondern aus wirtschaftsutilitaristischen Standortüberlegungen. Migration und Integration sind Themen, weil und insoweit sie als nützliche Standortfaktoren begriffen werden können. Der ökonomische Nutzen ist der eigentliche Ausgangs- wie Legitimationspunkt für eine positive Bezugnahme auf Integration.

In den Leitlinien wird Integration zwar als „zweiseitiger Prozess, der Offenheit, Toleranz und Dialog von allen Gesellschaftsmitgliedern erfordert“, beschrieben, aber damit gleichzeitig auf eine reine Diskursebene reduziert. Dass Integration auch und vor allem etwas damit zu tun hat, hierarchische Strukturen, Machtungleichgewichte, ungleichgewichtige Zugänge zu Ressourcen, Ungleichbehandlung und Diskriminierung zu beseitigen, wird faktisch ignoriert. Wenn Integration mehr sein will als kulturalistische Vielfalt und Multikulti, dann muss es um die völlige gleichberechtigte politische und soziale Teilhabe von MigrantInnen gehen.

Zwar grenzt sich der Senat von einem diskreditierten Assimilationsverständnis ab. Gleichzeitig aber sagt er unmissverständlich: „Für Integration gilt der Grundsatz von Fördern und Fordern.“ Integration wird als Anforderung des Staates an MigrantInnen verstanden, die umgekehrt eine Integrationsverpflichtung haben. Förderung und Unterstützung steht ihnen folgerichtig nur insoweit zu, wie sie dieser Integrationsverpflichtung aus eigener Kraft nicht nachkommen können.

Nicht die Mehrheitsgesellschaft und ihre Strukturen stehen in einer Bringschuld und haben Veränderungsprozesse zu durchlaufen, sondern die Anpassungsanforderungen und Integrationsverpflichtungen der MigrantInnen werden betont. Sie müssen deutsch lernen, sie müssen sich besser bilden, sie müssen dies und sie müssen das. Und schließlich müssen sie auch noch sieben deutsche Mittelgebirge kennen, wenn sie nicht nur Steuern zahlen, sondern womöglich auch noch wählen wollen. Und folglich scheitert Integration auch nicht mehr an

11. Tagung gegen Abschiebungshaft

am Wochenende
25.-27. März 2011
in der Jugendherberge Heide

Die 11. Tagung gegen Abschiebungshaft findet in 2011 erstmalig in Schleswig-Holstein statt. An diesem Wochenende wird es viele Arbeitsgruppen und Versammlungen geben, in denen sich alle Interessierten und Engagierten gemeinsam gegen Abschiebungshaft austauschen, vernetzen und auseinandersetzen können.

Weitere Informationen bei:
Andrea Dallek
Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein
Tel. 0431/735 000
Fax 0431/736 077
projekt@frsh.de

z.B. rassistischen Strukturen, sondern an dem Integrationsunwillen oder der Integrationsunfähigkeit von Menschen mit Migrationsgeschichte.

Flüchtlingspolitik in trauriger Kontinuität

Ein letzter Punkt muss kritisch erwähnt werden, wenn es um das Integrationsverständnis der Hamburger Politik und Verwaltung geht. Zielgruppe von Integration und Integrationsmaßnahmen sind MigrantInnen, die sich „dauerhaft und rechtmäßig“ in Hamburg aufhalten. Flüchtlinge mit unsicherem Aufenthaltsstatus oder gar Menschen ohne Papiere sind dabei ausdrücklich ausgenommen – selbst dann, wenn sie teilweise schon seit Jahren in Hamburg leben. In einigen wenigen Bereichen – Sprachkursplätze oder ESF-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen – wird der Zugang von Flüchtlingen zu Integrationsmaßnahmen inzwischen zugelassen. Im Kern aber müssen die landesfinanzierten Träger von Integrationsmaßnahmen Flüchtlinge wegschicken.

Mit der Trennung von integrationsberechtigten MigrantInnen einerseits

Es ist bis heute traurige Hamburger Tradition, gerade die repressiven ordnungspolitischen Aspekte des Ausländerrechts gegenüber den humanitären Spielräumen und Möglichkeiten Geltung zu verschaffen.

und bestenfalls humanitär zu unterstützenden Flüchtlingen andererseits wird ein Dualismus konstruiert, der sich auch im Zuwanderungsgesetz wiederfindet. Dabei ist es bis heute traurige Hamburger Tradition, gerade die repressiven ordnungspolitischen Aspekte des Ausländerrechts gegenüber den humanitären Spielräumen und Möglichkeiten Geltung zu verschaffen. Flüchtlingspolitik in Hamburg war und ist bis heute Zuwanderungsvermeidungs- und Ausweisungspolitik.

Die Mitte der 1990er Jahre angestoßene Diskussion um eine strukturelle und organisatorische Neugestaltung der Hamburger Ausländerbehörde fand 1998/99 einen traurigen Abschluss. Sämtliche Anregungen und Bemühungen in Richtung einer ganzheitlichen Sachbearbeitung, einer Auflösung der spezialisierten Abschiebeabteilung oder einer grundsätzlichen Dezentralisierung der Ausländerbehörde wurden fallen gelassen und aufgegeben. Stattdessen wurde der Abschnitt für Rückführungsangelegenheiten ausgebaut, die länderspezifische und spezialisierte Sachbearbeitung forciert und Botschaftsvorfürungen und Sammelanhörungen etabliert.

Parallel dazu wurde ein Maßnahmenkatalog entwickelt, mit dem vollziehbar ausreisepflichtige ausländische Staatsbürger schneller, häufiger und effektiver abgeschoben werden sollten. Neben einer Ausweitung der Abschiebehaft, getrennte Abschiebungen von Familienmitgliedern oder Abschiebungen im Morgengrauen ging es vor allem darum, ärztlich attestierte tatsächliche Abschiebehindernisse kreativ aus der Welt zu schaffen. Die

pauschale Denunziation von Attesten als Gefälligkeitsgutachten, Kriminalisierungs- und Einschüchterungsversuche gegen einzelne ÄrztInnen und vor allem der Aufbau eines eigenen medizinischen Dienstes bei der Ausländerbehörde waren Mittel zu diesem Zweck. Die Ausgestaltung der Ausländerbehörde zu einer perfekt geschmierten Abschiebemaschinerie war damit in einem solchen Umfang zementiert worden, dass der rechtspopulistische Schwarz-Schill-Senat ab dem Herbst 2001 eine durchgesetzte Praxis bruchlos übernehmen konnte.

Trotz aller Anzeichen für ein Mehr an Kommunikation und Dialogbereitschaft hat sich an den grundlegenden Strukturen der Flüchtlingspolitik in Hamburg seit Ende der 90er Jahre wenig getan.

Die jüngsten Suizidfälle in der Abschiebehaft haben darauf noch einmal ein trauriges Schlaglicht geworfen. Noch immer erfolgt die Abschiebung kranker Flüchtlinge auf Basis von Dienstanweisungen, die fachärztliche Atteste pauschal in Zweifel ziehen. Noch immer erfolgt die „Überprüfung“ dieser Atteste durch den ärztlichen Dienst der Ausländerbehörde. Noch immer führt der ärztliche Dienst Abschiebebegleitung durch und sichert damit die „tatsächliche Ausreisefähigkeit“.

