

Zuwanderung aus Osteuropa



Seit Mitte letzten Jahres spielt das Thema Flucht und Zuwanderung eine zunehmend prominente Rolle im öffentlichen Diskurs. Zum einen waren insbesondere die Städte und Kommunen immer eindringlicher vor den finanziellen Belastungen und sozialen Verwerfungen, die für sie aus der Zuwanderung entstehen. Zum anderen macht auf Seiten der Politik aber auch das Wort vom „Asylmissbrauch“ wieder die Runde, und bisweilen sind in Bezug auf die Flüchtlinge aus Südosteuropa oder in Bezug auf die EU-Binnenwanderung aus Rumänien und Bulgarien auch deutlich anti-ziganistische Untertöne zu vernehmen.

Ein Plädoyer für eine differenzierte Betrachtung

Hintergrund dieses Diskurses sind seit 2011 und vor allem seit Mai 2012 deutlich steigende Zuwanderungszahlen. Dieser Umstand ist nicht zu bestreiten, und Kirche und Diakonie sehen durchaus, dass insbesondere Länder und Kommunen mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert sind. Das betrifft vor allem die Schaffung von quantitativ ausreichenden und qualitativ angemessenen Unterbringungskapazitäten, aber auch die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung und der sozialrechtlichen Leistungsansprüche. Allerdings warnen wir vor einer Überzeichnung und Dramatisierung und plädieren stattdessen für einen genaueren und differenzierteren Blick auf die Zahlen:

Obwohl die Flüchtlingszahlen in Deutschland insbesondere seit Mai/Juni 2012 deutlich steigen, liegen sie dennoch ebenso deutlich hinter den Zuzugzahlen, mit denen Deutschland und Hamburg etwa in den 1990er Jahren umgehen musste:

- 1992 haben bundesweit 438.191 Menschen Asylanträge in Deutschland gestellt. 2011 waren es nur noch 53.347 Anträge und 2012 rund 65.000.
- Von Januar bis Oktober 1992 sind in Hamburg 15.721 Asylanträge gestellt worden, davon in Hamburg verblieben sind ca. 8.000 Personen.
- Im Jahr 2012 sind 1.847 Asylbewerber/-innen in Hamburg verblieben.

- Im Dezember 2012 sind in Hamburg 152 Asylanträge gestellt worden, 30 weniger als im Vorjahr.

Während Hamburg im Januar 2001 18.300 Plätze für Zuwanderer in öffentlicher Unterbringung bereit gestellt hatte (ohne Zentrale Erstaufnahme), sind es bis zum 31.3.2013 trotz Aufstockungen insgesamt 9.500 Plätzen, also etwas mehr als die Hälfte.

Der Anstieg der Flüchtlingszahlen resultiert vor allem aus der Zuwanderung aus Südosteuropa (Serbien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo). Dass Menschen aus diesen Staaten insbesondere in den Herbst- und Wintermonaten kommen, um der Armut zu entfliehen, war auch in früheren Jahren schon so gewesen und ist kein neues Phänomen. Zum anderen handelt es sich hier durchgängig um Staaten, in denen Repressalien, Unterdrückung und Verfolgung von ethnischen Minderheiten und Roma bekannt und gut dokumentiert sind. Die Polemik etwa des Bundesinnenministeriums, das in diesem Zusammenhang von einem Missbrauch der Visumsfreiheit und einer Sogwirkung des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Asylbewerberleistungsgesetz spricht, negiert nicht nur die faktischen Fluchtgründe der Betroffenen, sondern suggeriert massenhaften „Asylmissbrauch“ insbesondere von Roma.

Der Verweis auf die Roma-Verfolgungen in den Staaten Süd-Osteuropas belegt ebenso wie die Rechtsprechungen zu Dublin II (Griechenland, Italien), dass auch innerhalb Europas nicht pauschal von sicheren Drittstaaten ausgegangen werden kann. Ein wie auch immer

„Kirche und Diakonie sprechen sich dezidiert und entschieden gegen Überlegungen zur Einschränkung des Asyl- und Flüchtlingsrechts aus.“

gearteter Generalverdacht gegenüber Flüchtlingen aus europäischen Staaten verbietet sich daher.

Unabhängig von steigenden Flüchtlingszahlen begründet sich die aktuelle Zuwanderung nach Deutschland auch aus Rahmenbedingungen, die politisch explizit gewollt bzw. akzeptiert sind: Die Arbeits- und Armutswanderung aus den EU-Beitrittsstaaten aus Ost-Mitteuropa ist eine direkte und notwendige Konsequenz der EU-Erweiterung und des Armutgefälles innerhalb der Union. Sie ist genauso Ausdruck von Verarmung und wirtschaftlichen Krisen in den Herkunftsregionen wie die Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen aus Griechenland, Portugal oder Spanien. Migrant/-innen, die bisher in diesen Staaten Arbeit und Existenzsicherung gesucht und gefunden hatten, migrieren angesichts der ökonomischen Krise weiter.

Auch in Bezug auf die EU-Binnenwanderung halten wir einen besonnenen Blick auf die Dimension des Problems für sinnvoll. Der Deutsche Städtetag beziffert den bundesweiten Anstieg der Zuwander/-innen aus Bulgarien und Rumänien im ersten Halbjahr 2012 auf 88.000. Dagegen spricht der Vorsitzende der Bundesagentur für Arbeit, Frank Jürgen Weise von lediglich 6.000 bis 7.000 Zuwander/-innen. Der Hamburger Senat beziffert den Zuwanderungssaldo von Personen aus Rumänien und Bulgarien zwischen 18 und 65 Jahren nach Hamburg auf 517 bzw. 642 im Jahr 2010 und 422 bzw. 620 im Jahr 2011. Demnach ist zumindest für die Zeit von 2010 auf 2011 die Zuwanderung aus Bulgarien

und Rumänien nach Hamburg per saldo zurückgegangen.

Auch wenn unter dem Stichwort „neue Zuwanderung“ alle diese Personengruppen oft zusammengefasst werden, so unterscheidet sich ihre aufenthalts- und sozialrechtliche Situation in Deutschland doch erheblich. Entsprechend unterschiedlich sind auch die gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Rahmenbedingungen. In Bezug auf die Handlungsanforderungen und Umgangsweisen mit den unterschiedlichen Migrant/-innengruppen ist daher eine differenzierte Betrachtung und Beurteilung notwendig.

Für eine menschenrechtlich orientierte Flüchtlingspolitik

Vor diesem Hintergrund und angesichts der zunehmend besorgniserregenden öffentlichen Diskussion halten Kirche und Diakonie an ihrer grundsätzlichen menschenrechtsorientierten Positionierung in Fragen der Flüchtlings- und Migrationspolitik fest:

Wir halten einen besonnenen Umgang für den angemessenen Weg in der aktuellen Diskussion und wünschen uns von den Verantwortungsträgern in Politik und Verwaltung entsprechend differenzierte Stellungnahmen.

Kirche und Diakonie sprechen sich dezidiert und entschieden gegen Überlegungen zur Einschränkung des Asyl- und Flüchtlingsrechts aus.

Kirche und Diakonie beharren auf einer strengen Einzelfallprüfung im Anerkennungsverfahren auch für Flüchtlinge aus Südosteuropa. Für

Kirche und Diakonie gibt es keine pauschal „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträge oder andere Anträge auf Flüchtlingsschutz. Fluchtgründe sind in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen.

So sehr eine kurze Verfahrensdauer auch für Kirche und Diakonie wünschenswert sind, so sehr lehnen wir pauschalisierte Schnellverfahren ab.

Andere Bundesländer wie z.B. Schleswig-Holstein haben regelmäßig einen Abschiebestopp für Roma während der Wintermonate verfügt. Kirche und Diakonie fordern die Hamburger Innenbehörde auf, sich dieser Praxis zukünftig anzuschließen.

Kirche und Diakonie begrüßen ausdrücklich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz. Die Ausgestaltung der individuellen Existenzsicherung darf kein Instrument der Flüchtlings- und Migrationspolitik sein. Wir setzen uns dafür ein, dass der Gesetzgeber die Konsequenz aus dem höchstrichterlichen Urteilspruch zieht, das AsylbLG abschafft und Flüchtlinge in die Grundsicherungsbestimmungen von SGB II/XII aufnimmt. So lange das nicht der Fall ist, erwarten wir auch von der Freien und Hansestadt Hamburg, dass die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts eins zu eins umgesetzt werden. Insbesondere sind Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG zu unterlassen. Eine entsprechende Überarbeitung der Fachlichen Vorgaben und Hinweise zum AsylbLG ist dringend geboten.

Kirche und Diakonie sehen die Notwendigkeit, in Krisen- und akuten Notsituationen auf Formen der Notunterbringungen wie z.B. Zelte zurückzugreifen. Für uns entscheidend ist, dass solche Formen der Notunterbringung nicht auf Dauer gestellt werden. Von daher begrüßen wir die schnelle Erweiterung der Unterbringungskapazitäten für Zuwanderer in Hamburg. Dabei bleibt darauf zu achten, dass die öffentliche Unterbringung generell Mindeststandards an Belegungsdichte, Sicherung von Privatsphäre, Familiengerechtigkeit, Berücksichtigung besonderer Problemlagen (z.B. psychischer Krankheit/Traumatisierung) etc. einzuhalten hat. Das gilt unabhängig von den jeweiligen Statusgruppen in den Unterkünften.

Zudem orientieren Kirche und Diakonie weiterhin darauf, dass auch Flüchtlingen der Zugang zum Wohnungsmarkt gewährt wird (Beispiel Bremen). Schon jetzt befinden sich in erheblicher Anzahl Menschen in öffentlicher Unterbringung, die längst wohnberechtigt sind. Ein verbesserter Zugang dieser Personengruppen in den aktuellen Wohnungsbestand ist nicht nur unter wohnungspolitischen Gesichtspunkten geboten, sondern würde zudem die öffentliche Unterbringung erheblich entlasten.

Armutswanderungen in Europa sozialpolitisch abfedern

Im Unterschied zu Flüchtlingen sind Migrant/-innen aus den Beitrittsstaaten der EU prinzipiell keinen aufenthaltsrechtlichen Restriktionen unterworfen. Sie halten sich legal in Deutschland und Hamburg auf. Dennoch ist ihre soziale Situation oft verzweifelt: Viele finden sich auf der Suche nach Arbeit in illegalen Beschäftigungsverhältnissen mit ausbeuterischen Niedrigstlöhnen wieder. Viele haben kein Geld für irgendeine Wohnung und sind obdachlos. Viele sind krank und ohne Krankenversicherungsschutz. Zunehmend sind es südosteuropäische

Frauen, die sich - etwa in St. Georg - auf einem inzwischen kriminalisierten Straßenstrich prostituieren.

Die Öffnung der Grenzen innerhalb der EU war und ist politisch gewollt, und die Konsequenzen waren und sind bekannt. Doch Länder und Kommunen sind überfordert, wenn sie die sozialen Folgen des Armutsgefälles in der EU abfedern sollen. Dies ist in erster Linie eine Aufgabe des Bundes und der EU. Kirche und Diakonie unterstützen daher Vorstöße, die auf eine Verstärkung transnationaler Programme und Strukturfonds gerichtet sind und in einer Art Lastenausgleich Länder und

Kommunen in die Lage versetzen, den sozialpolitischen und sozialrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Denn aus unserer Sicht ist es die Aufgabe der nachgelagerten kommunalen Hilfesysteme, nach Recht und Gesetz Hilfe zu gewähren und den Zugang zu Hilfeleistungen und Rechtsansprüchen sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund stellen wir fest:

Die Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit sind in erheblichem Umfang Ursache für soziale

„Ich bin froh, dass dieses Gotteshaus, ein Gotteshaus bleibt“

...Immer da, wo ein Zusammenleben verschiedener Kulturen in Europa klappte, blühte die Kunst, die Wirtschaft, die Gesellschaft. Überall da, wo einige meinten, nur ihre Ethnie, nur ihr Volksstamm wäre der einzig Wahre, wurden Gesellschaften zerstört, Kultur zerstört, gab es Krieg und Hunger, wirtschaftlichen Niedergang. ... Nur im Frieden werden wir gemeinsam überleben. Und all die, die als „Biodeutsche“ meinen in einer Parallelgesellschaft bleiben zu wollen, die sich hinter Jägerzäunen verbarrikadiert und Ängste schürt, sollten sehen, dass dieses Kriegsgeheul uns hier in Horn nicht beeindruckt.

Die Angst vor dem Islam und die Angst vor den muslimischen Nachbarn in Deutschland, das zeigen die Umfragen,

ist erschreckend hoch. ... Diese Vorgestrigen haben es nicht verstanden: wir hier wollen so nicht leben. Wir wollen keine rein bio-deutsche Wirklichkeit. Wir wollen ein Miteinander von vielen Kulturen. ... Und als Pastorin füge ich hinzu:

Ich bin froh, dass dieses Gotteshaus, ein Gotteshaus bleibt und nicht eine Markthalle, ein Autohandel oder ein FastFoodSchuppen wird. Es bleibt ein Gotteshaus mit einer aktiven Gemeinde, die sich mit der christlichen Nachbargemeinde für diesen Stadtteil gemeinsam einsetzt. Das ist gut so. Dafür wünschen wir unseren neuen Nachbarn gutes Gelingen.

Salam aleikum – Schalom - Friede uns allen.

Pastorin Fanny Dethloff
Flüchtlings- & Menschenrechtsbeauftragte der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland am 23. März 2013 vor der Kapaernaum-Kirche in Hamburg-Horn bei der Demonstration des Hamburger Bündnis gegen Rechts

(siehe auch S. 36)

„Kirche und Diakonie lehnen Zugangsbarrieren für Migrant/-innen in der öffentlichen Unterbringung und im Winternotprogramm ab.“

Notlagen. Das Verbot der regulären abhängigen Beschäftigung treibt die Menschen in die Scheinselbständigkeit, in Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung und damit in Ausbeutungsverhältnisse sowohl am Arbeits- wie auch am Wohnungsmarkt. Aus Sicht von Kirche und Diakonie ist die sofortige vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit in Verbindung mit einem gesetzlichen Mindestlohn das beste Instrument, um Ausbeutungsverhältnisse am Arbeitsmarkt zu verhindern und somit den betroffenen Menschen den Schritt in eine hilfeunabhängige Existenzsicherung zu ermöglichen. Überlegungen, die etwa darauf abzielen, den Zugang zum Arbeitsmarkt eher zu erschweren statt zu erleichtern (Verschärfung des Melderechts, Verschärfung der Gewerbeordnung) sind daher kontraproduktiv.

Die häufig vertretene Auffassung, insbesondere Zuwanderer/-innen aus Bulgarien und Rumänien hätten in Deutschland in der Regel keine Sozialrechtsansprüche, wird von uns ausdrücklich nicht geteilt. Aus Sicht von Kirche und Diakonie haben die Bestimmungen der EU-Verordnung 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit unmittelbaren bundesgesetzlichen Charakter. Danach gelten die Grundsicherungsbestimmungen aus dem SGB II und XII für jeden und jede Angehörige aus EU-Staaten. Aus unserer Sicht ist es wichtig, dies in einer qualifizierten Sozialrechtsberatung deutlich zu machen und Ratsuchende ggfs. in Klageverfahren zu unterstützen. Der Unwille der Politik, europäische Sozialrechtsnormen in Deutschland vollumfänglich anzuwenden, geht auch aus dem Vorbehalt der Bundesregierung zum Europäischen Fürsorgeabkommen (EFA) hervor. Entgegen der Rechtsprechung

des Bundessozialgerichts werden so die Ansprüche von EU-Bürger/-innen auf SGB II-Leistungen abgewehrt. Aus unserer Sicht ist es nicht nachvollziehbar, warum Hamburg den Antrag von Bremen und Rheinland-Pfalz auf Abschaffung des Vorbehalts im Bundesrat nicht unterstützt hat.

Kirche und Diakonie lehnen Zugangsbarrieren für Migrant/-innen in der öffentlichen Unterbringung und dem Winternotprogramm ab. Unabhängig davon, ob sozialrechtliche Leistungsansprüche vorliegen oder nicht, besteht eine ordnungsrechtliche kommunale Unterbringungsverpflichtung unabhängig von Aufenthaltstitel und Status für den Fall, dass Gefahr für Leib und Leben droht. Eine solche Gefahr ist bei Obdachlosigkeit gegeben. Der häufig formulierte Hinweis auf Missbrauch des Winternotprogramms erscheint uns überdimensioniert und lässt die realen Notlagen in einem falschen Licht erscheinen. Selbstverständlich muss gegen tatsächlichen Missbrauch vorgegangen werden, doch der Weg über Zugangsreglementierung, Abschreckung und Verunsicherung ist nicht nur sozialpolitisch bedenklich, sondern ist auch rechtlich nicht haltbar.

Auch aus Sicht von Kirche und Diakonie kann die Rückkehr in das Herkunftsland im Einzelfall eine vernünftige und angemessene Option sein. Eine Rückkehrberatung kann somit auch sinnvoller Bestandteil einer allgemeinen Beratung von Migrant/-innen sein. Allerdings sind an die Rückkehrberatung dieselben Maßstäbe anzulegen, wie sie für die kirchlich-diakonische Rückkehrberatung für Flüchtlinge gelten. Aus unserer Sicht hochproblematisch

und auch faktisch kontraproduktiv und kurzfristig ist die Fokussierung von kommunaler Seite auf möglichst viele und möglichst schnelle Rückführungen.

Die neue Binnenwanderung in Europa weist deutlich darauf hin, dass nicht nur nationalstaatliche Politiken, sondern auch nationalstaatlich oder lokal ausgerichtete soziale Arbeit zunehmend an Grenzen stößt. Wir sehen daher die perspektivische Notwendigkeit, auch unsere eigene Arbeit stärker grenzüberschreitend und international zu konzipieren im Sinne transnationaler Kooperationen mit Partnern in den jeweiligen Herkunftsländern. Die aktuelle Diskussion um Zuwanderung eröffnet somit auch für Kirche und Diakonie neue Herausforderungen – sowohl in der Zusammenarbeit und Abstimmung mit den verschiedenen Arbeitsfeldern als auch in der Entwicklung eines wirklich internationalen Blicks in der sozialen Arbeit von Kirche und Diakonie.

Hamburg, März 2013

