

Joachim Schroeder
Louis Henri Seukwa

WAS BLEIBT?

Qualifizierungsoffensive für
Asylbewerber/innen und Flüchtlinge
in Hamburg

EVALUATIONSBERICHT
AUSZÜGE

Konflikte – Ergebnisse – Empfehlungen

Joachim Schroeder
Louis Henri Seukwa

WAS BLEIBT?

Qualifizierungsoffensive für
Asylbewerber/innen und Flüchtlinge
in Hamburg

EVALUATIONSBERICHT
AUSZÜGE

Konflikte – Ergebnisse – Empfehlungen

Herausgeber: passage gGmbH (vormals GATE GmbH)
Hamburg
(Zuwendungsempfänger und Koordinator)

Projekt: Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen
und Flüchtlinge in Hamburg - Entwicklungspartnerschaft im Rahmen
der Gemeinschaftsinitiative EQUAL der Europäischen Kommission
(Förderperiode 2002-2005)

Redaktion: Maren Gag

Autoren: Joachim Schroeder, Louis Henri Seukwa

Layout und Umschlaggestaltung: Andrea Thurner, Design & Grafik, München

Herstellung: P+N Offsetdruck Poloschek und Neddermeyer KG, Hamburg

Die Rechte der Publikation liegen bei der Herausgeberin und den Autoren.
Bei Nachdruck bitte wenden an die Herausgeberin.

Weitere Exemplare sind zu beziehen über: passage gGmbH
Migration und Internationale Zusammenarbeit
Nagelsweg 14
20097 Hamburg
Tel.: 040-24192785
Email: gag@gate-hh.de

1. Auflage, Hamburg 2005

Die diesem Evaluationsbericht zugrunde liegende Entwicklungspartnerschaft wurde gefördert aus Mitteln der Europäischen Union, dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft sowie des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg. Die von den Verfassern vertretenen Auffassungen stimmen nicht unbedingt mit denen der Geldgeber überein, die ferner keine Garantie für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung von Rechten Dritter übernehmen können.

EINLEITUNG

Diese Publikation beinhaltet Auszüge aus dem Evaluationsbericht der Entwicklungspartnerschaft „Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge in Hamburg“.

Mit der europaweiten Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative EQUAL gibt es in Deutschland **erstmalig** ein arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Förderung der beruflichen Integration für Flüchtlinge und Asylbewerber/innen. **Erstmalig** besteht damit die Chance, dieser bislang extrem marginalisierten Gruppe den Zugang zu Qualifizierung, Ausbildung und Arbeitsmarkt zu ermöglichen. In Kooperationsverbänden – den so genannten Entwicklungspartnerschaften – aus Flüchtlings- und Migrantenorganisationen, Bildungs- und Beschäftigungsträgern, Schulen, Fachbehörden, Wirtschaftsunternehmen und Sozialpartnern sollen verschiedene Modelle beruflicher Integration erprobt und auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft werden.

Seit Mai 2002 wird in Hamburg die besagte Entwicklungspartnerschaft durchgeführt. Die insgesamt 15 Projekte werden von Flüchtlingsberatungsstellen, Jugendhilfeträgern, ausländischen Vereinen, Bildungs- und Beschäftigungsträgern sowie schulischen Einrichtungen angeboten. Das Spektrum umfasst Vorbereitungskurse zur beruflichen Qualifizierung und Umschulung, Flüchtlinge werden aber auch in verschiedenen Berufsfeldern betrieblich und überbetrieblich ausgebildet. Dem Netzwerk gehören außerdem zahlreiche Behörden und Flüchtlingsorganisationen sowie Wirtschaftsunternehmen und die Handwerkskammer an, die als strategische Partner dazu beitragen, die berufliche Förderung von Flüchtlingen durch einen integrierten Handlungsansatz zu sichern. Die Entwicklungspartnerschaft verfolgt das arbeitsmarktpolitische Ziel, in der Metropolregion Hamburg eine Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge einzuleiten unter Berücksichtigung der Heterogenität der Zielgruppe mit ihren unterschiedlichen Voraussetzungen. Es sollen damit neue Chancen zur Verbesserung der Qualifikation zur beruflichen Integration von Asylbewerber/innen in der Hansestadt und im Herkunftsland ermöglicht werden. Als Teil eines europäischen Programms ist das Hamburger Netzwerk zudem mit anderen Entwicklungspartnerschaften zum Thema Asyl in Liverpool, Lyon, Paris und Rom in einer transnationalen Kooperation verbunden.

Die Evaluatoren Joachim Schroeder und Louis Henri Seukwa (Universität Frankfurt/Main und Universität Hamburg) haben einen ausführlichen Abschlussbericht unter dem Titel „Was bleibt?“ zur Arbeit der Hamburger Entwicklungspartnerschaft vorgelegt, der gleichzeitig veröffentlicht wird (Bezug s.u.). Er gibt Aufschluss über den gesamten dreijährigen Projektverlauf und bezieht sich auf alle Netzwerkebenen: die Arbeit der Teilprojekte, die Binnengestaltung der Entwicklungspartnerschaft, die Kooperationsbeziehungen mit den strategischen Partnern sowie die transnationale Zusammenarbeit.

In der vorliegenden Publikation sind – als Auszug aus dem Gesamtbericht – zwei Kapitel nicht nur für die „rasche Lektüre“ zusammengefasst. Unter dem Stichwort **Berufliche Förderung im**

Widerspruch werden detailliert die Konfliktlinien rekonstruiert, die bei der Installierung des Themenbereichs „Asyl“ innerhalb der Gemeinschaftsinitiative EQUAL eine Rolle gespielt haben sowie rechtliche und politische Widersprüche aufgezeigt, die das Vorhaben der beruflichen Förderung von Flüchtlingen – wie in EQUAL angelegt – begleiteten. In diesem Bezugsrahmen erhält die **Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen** der Hamburger Entwicklungspartnerschaft eine besondere Bedeutung: Sie spiegelt zum einen die Vielfalt der Ergebnisse und Erfolge, reflektiert zum anderen offensiv und verdichtet die schwierigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von EQUAL, die durch die „Asyldebatte“ in Deutschland mit den entsprechenden Paradoxien im Umgang mit Bildungs- und Qualifizierungsbedürfnissen von Menschen mit ungesichertem Aufenthalt gegeben sind.

Beide Publikationen sind für den aktiven Gebrauch gedacht! Wir hoffen, dass sie sowohl Anregungen für die praktische Arbeit liefern als auch dem vom Programm selbst auferlegten Anspruch zum Mainstreaming gerecht werden und dazu beitragen, längst überfällige Impulse auszulösen zugunsten einer in Europa flächendeckenden Qualifizierungsoffensive für Flüchtlinge.

Hamburg, im Juni 2005

Maren Gag, Koordination

Bezug der Publikationen und anderer Projektmaterialien:

passage gGmbH (vormals GATE GmbH)

Migration und Internationale Zusammenarbeit

Nagelsweg 14

20099 Hamburg

Tel. ++49 40 24 19 27 85

Fax ++49 40 24 19 27 87

Mail: gag@gate-hh.de

www.gate-hh.de, www.passage-hamburg.de

1.	BERUFLICHE FÖRDERUNG IM WIDERSPRUCH	7
	A. Das Problem	7
	B. Die Konfliktlinien	8
	C. Freiräume und Grenzen	24
2.	ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN	31
	A. Formulierung einer Bildungspolitik für Flüchtlinge	34
	B. Systematische Annäherung an die Lebenslagen und Bildungsbedürfnisse von Flüchtlingen	36
	C. Orientierung an „verschlungenen“ Bildungs- und Erwerbsbiografien	38
	D. Lebenslagenorientierte Qualifizierungskonzepte anbieten	39
	E. Begegnungsorientierte Akquisestrategien entfalten	42
	F. Einfalt überwinden – Mehrfachdiskriminierungen bearbeiten	45
	G. Transnationalität lerntheoretisch ernst nehmen	46
	ANHANG – Beteiligte operative und strategische Partner	50

1. BERUFLICHE FÖRDERUNG IM WIDERSPRUCH

A. Das Problem

In kaum einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union ist die auf Flüchtlinge bezogene Bildungs-, Sozial- und Beschäftigungspolitik so restriktiv wie in Deutschland. Vor allem Menschen im Asylverfahren und mit einer Duldung werden in der Bundesrepublik in den verschiedensten gesellschaftlichen Feldern ausgegrenzt: Die Kinder sind **nicht** selbstverständlich in die Schulpflicht einbezogen, die Jugendlichen können **nicht** uneingeschränkt allgemein oder berufsbildende Angebote wahrnehmen, in den Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz sind sie **nicht** gleichgestellt. Erwachsene Asylbewerber und Geduldete haben **keinen** Anspruch auf einen Deutschkurs; eine Arbeitserlaubnis wird den meisten Flüchtlingen **nicht** erteilt, eine Ausbildungsgenehmigung wird ebenfalls so gut wie **nicht** gewährt, auch ein Bleiberecht bis zum Abschluss einer schulischen oder berufsbildenden Maßnahme wird **nicht** zugestanden. In die arbeitsmarktrelevanten Förderprogramme (z.B. SGB III) sind Asylbewerber und Geduldete **nicht** einbezogen, die freie Wohnortwahl innerhalb Deutschlands wird **nicht** erlaubt und die Unterbringung in Sammelunterkünften ist **nicht** menschenwürdig. Die Sozialleistungen sind im Vergleich zu Deutschen und EU-Ausländern deutlich gekürzt und viele Einzelleistungen werden **nicht** gewährt, ebenso ist die medizinische Versorgung **nicht** ausreichend gesichert.

Auch in den anderen europäischen Ländern gibt es solche Restriktionen, doch zumeist nicht in dieser Härte (vgl. ECRE 2003): In Italien erhalten Asylbewerber noch weniger Geld als in Deutschland und lediglich für 90 Tage, doch sie dürfen arbeiten; in Frankreich ist die Unterbringung Sache der Flüchtlinge, aber sie haben uneingeschränkten und kostenlosen Zugang zum Gesundheitssystem; in Großbritannien werden – wie in Deutschland – neu angekommene Flüchtlinge zentral im Land umverteilt, gleichwohl wird ihnen das Recht auf kostenlose Schulbildung bis zum Abitur zugestanden und auch der Zugang zur Universität ist offen. Obschon somit in keinem EU-Land eine völlige rechtliche Gleichstellung von Flüchtlingen erfolgt, solange diese sich im Asylverfahren befinden oder unter Abschiebeschutz stehen, nimmt Deutschland eine Sonderstellung ein, weil die Beschränkungen in **allen** Lebensbereichen sehr **umfassend** sind. Dies gilt insbesondere für den Zugang zu Bildung, beruflicher Qualifizierung und Arbeit.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sehr ambitioniert, als sich 2001 in der Hansestadt zwölf Bildungs- und Beschäftigungsträger, Flüchtlingsberatungsstellen, ausländische Vereine, Jugendhilfeträger und schulische Einrichtungen zu einer so genannten „Entwicklungspartnerschaft“ zusammenschließen, um im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL aus dem Europäischen Sozialfonds eine **Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge in Hamburg** zu starten. Eine Offensive, so erklärt der Duden, ist ein planmäßig vorbereiteter Angriff eines zu diesem Zwecke geschlossenen Bündnisses. Einen Angriff auf diejenigen Restriktionen zu versuchen, die Flüchtlinge vom Arbeitsmarkt ausschließen, um Benachteiligungen zu überwinden, Zugänge zu eröffnen und zielgruppenspezifische Konzepte zur beruflichen Qualifizierung und Ausbildung zu entwickeln und zu erproben, sind die erklärten strategischen Ziele des Netzwerks.

Dass es der Hamburger Gruppe gelungen ist, im Mai 2002 mit dem Aufbau dieser Entwicklungspartnerschaft beginnen zu können, ist nicht allein der Qualität des Projektantrags geschuldet, der die Geldgeber offensichtlich überzeugen konnte. Vielmehr ist dies ein erstes wichtiges Ergebnis sehr „offensiver“ Bemühungen der Antragsteller, um die erforderlichen rechtlichen und administrativen Bedingungen für die Umsetzung des Vorhabens auszuhandeln und zu erstreiten. Ein zentrales Ziel des Projekts ist somit bereits zu Beginn erreicht worden, denn **erstmals** werden nun in Deutschland Asylbewerber und Geduldete auf der Grundlage regulärer Ausbildungsverträge beruflich qualifiziert; **erstmals** werden Arbeitsverbote aufgehoben, um das Absolvieren beruflicher Praktika zu ermöglichen; **erstmals** werden Instrumente der Benachteiligtenförderung für diese Zielgruppe geöffnet; **erstmals** wird den Teilnehmerinnen und Teilnehmern von der Ausländerbehörde ein Bleiberecht zugesichert, bis sie die gewählten Qualifizierungsmaßnahmen oder Ausbildungen beendet haben.

Es mag befremdlich erscheinen, dass wir diesen Evaluationsbericht nicht mit der Darstellung der konzeptionellen Grundlagen des Netzwerks und der einzelnen Teilprojekte beginnen (vgl. hierzu Kapitel 2), und auch nicht mit der Beschreibung des Evaluationskonzepts und den damit verbundenen Fragestellungen, theoretischen Überlegungen und gewählten Methoden einsteigen (vgl. Kapitel 3). Vielmehr möchten wir einleitend detaillierter die **Konfliktlinien** rekonstruieren, die in den Auseinandersetzungen um die Bewilligung und Durchführung dieser Entwicklungspartnerschaft zwischen verschiedenen Ministerien bzw. Fachbehörden sowie auf EU-, Bundes- und Landesebene zunehmend schärfer erkennbar wurden. Die Darstellung verschiedenster rechtlicher und politischer Widersprüche, mit denen Vorhaben zur beruflichen Förderung von Flüchtlingen in Deutschland konfrontiert sind, ist unseres Erachtens sehr wichtig zum Verständnis, zur Einordnung und zur Bewertung der in Hamburg erzielten Projektergebnisse.

B. Die Konfliktlinien

Die damals 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union kommen 1997 überein, gemeinsam die Rahmenbedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu verbessern und Chancengleichheit für alle, Arbeitende wie Arbeitssuchende, zu gewährleisten. Weil Diskriminierung und Benachteiligungen vielen Menschen eine volle Teilhabe am Arbeitsmarkt und an der Gesellschaft verwehren, vereinbaren die europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Lissabon im März 2000 gegen Faktoren vorzugehen, die in Europa die Entwicklung zu einer integrativen Gesellschaft hemmen. Dem Programm EQUAL ist hierbei eine Schlüsselrolle zugeordnet: Es soll eine europaweite Erprobung neuer Wege der Bekämpfung von Ungleichheit und Diskriminierung, insbesondere in der Arbeitswelt, ermöglichen. Für den Zeitraum 2001 bis 2007 stellt die Europäische Union aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) für EQUAL rund 2,8 Milliarden Euro bereit. Dieser Betrag entspricht etwa 5% aller verfügbarer ESF-Mittel, das Programm gilt in Brüssel deshalb als ein ‚großes‘ Projekt.

Die Europäische Kommission hat für die EQUAL-Ausschreibung neun thematische Bereiche vorgegeben, von denen acht unmittelbar verknüpft sind mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (Zugänge/Rückkehr in Arbeitsmarkt erleichtern, Rassismusbekämpfung, Erleichterung von Unternehmensgründungen, Stärkung der Sozialwirtschaft, Förderung des lebenslangen Lernens, Nutzung von Informationstechnologien, Gleichstellung von Männern und Frauen sowie Abbau geschlechtsspezifischer Benachteiligungen). Der neunte Bereich betrifft das Thema „Asyl“. Erstmals in der Geschichte der Europäischen Union wird die Gruppe der Asylbewerber und Flüchtlinge explizit in ein Beschäftigungsprogramm einbezogen.

Die Bundesrepublik Deutschland erhält zur Umsetzung von EQUAL rund 500 Millionen Euro, muss hierfür jedoch dieselbe Summe als Ko-Finanzierung aus Mitteln des Bundes, der Länder oder Kommunen dazugeben. Deutschland verpflichtet sich außerdem, 7% dieses Betrags für Projekte zur beruflichen Förderung der Zielgruppe Asylbewerber/Flüchtlinge zu verwenden. Bewerben können sich Träger, Behörden und Vereine, die in einem bestimmten geografischen oder thematischen Bereich tätig sind und sich zu einer so genannten „Entwicklungspartnerschaft“ zusammenschließen. Nach Beendigung des Bewilligungsverfahrens werden in Deutschland insgesamt 103 Entwicklungspartnerschaften eingerichtet, davon acht im Themenbereich „Asyl“. Das Hamburger Netzwerk ist mit 16 Teilprojekten und mit einer Gesamtfördersumme von rund 5 Millionen Euro für die erste Förderperiode (2002-2005) eines der größten Vorhaben.

Nach Antragstellung und während das Bewilligungsverfahren bereits läuft, ist jedoch noch nicht geklärt, ob sich Deutschland – entgegen der EU-Richtlinien – im Rahmen von EQUAL überhaupt mit Projekten im Themenbereich Asyl beteiligen wird, ob die entsprechenden Ko-Finanzierungen von Bund und Ländern bereitgestellt und die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die zur Umsetzung der Programmziele erforderlich sind. Die Auseinandersetzungen zwischen Ministerien, Behörden und Antragstellern um die Frage, ob Asylbewerberinnen und Asylbewerber in EQUAL beruflich gefördert werden dürfen, spielen sich in einem sehr komplexen **Konfliktfeld** ab. Der Tradition politischer Geschichtsschreibung folgend, haben wir uns mit den Akten beschäftigt, die während der Bewilligung und Umsetzung der Hamburger Entwicklungspartnerschaft entstanden sind. In den Räumen der Projektkoordination ist eine umfangreiche Dokumentensammlung – Korrespondenz mit Behörden, Ministerien und Fachgruppen, Erlasse und Weisungen, Protokolle und Berichte, Anträge und Bescheide – archiviert, die es erlaubt, zwischen der Entwicklungspartnerschaft und den verschiedenen administrativen und politischen Akteuren sich vollziehende Diskussions- und Entscheidungsprozesse zu identifizieren.

Aus dem Aktenstudium lassen sich **fünf Konfliktlinien** rekonstruieren, an denen entlang der Streit um die Einrichtung und Unterstützung einer Entwicklungspartnerschaft „Asyl“ in Hamburg wesentlich verläuft. Unseres Erachtens ermöglicht die folgende Fallstudie jedoch nicht nur einen aufschlussreichen Einblick in die (politische) Geschichte des Hamburger Projekts, sondern über den Einzelfall hinaus wird sie zu einem Lehrstück über die gegenwärtigen Kontroversen, Spielräume und Grenzen der arbeitsmarktbezogenen Flüchtlingspolitik in Deutschland. Die fünf Konfliktlinien berühren Fragen der Reichweite und Dauer, der Zielsetzungen, Zielgruppen und Zielorte der

beruflichen Förderung. Wir beschreiben die Konfliktlinien im einzelnen, geben aus dem Material Beispiele und stellen die in den Auseinandersetzungen erzielten Vereinbarungen vor.

1. Europäische versus nationale Interessen

Wie bereits dargestellt, hat die Europäische Kommission ein großes Interesse, den Themenschwerpunkt „Asyl“ in ihre Beschäftigungsstrategie einzubeziehen und über EQUAL entsprechende Projekte zu finanzieren. Aufgrund der zahlreichen Stolpersteine, die in Deutschland von Behörden des Bundes und der Länder bereits im Antrags- und Bewilligungsverfahren gegen die Einrichtung von Entwicklungspartnerschaften für Asylbewerber gelegt werden, lässt sich schließen, dass viele der politisch Verantwortlichen kein Interesse an „Asyl-Projekten“ haben. Als wichtiges Instrument, um solche Netzwerke zu verhindern, nutzten Bund, Länder und Kommunen im Bewilligungsverfahren die Weigerung zur Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel („Ko-Finanzierung“).

In der Ausschreibung von EQUAL hat die Europäische Kommission Interventionssätze vorgegeben, wonach das Programm zu 50% aus EU-Mitteln, zu 25% aus Bundesmitteln und zu 25% aus Mitteln der Länder und Kommunen zu finanzieren ist (PGI 2001: 294). Im Rahmen der deutschen Auftaktveranstaltung zu EQUAL am 19./20. Juli 2001 in Leipzig gibt das für die Umsetzung des Programms zuständige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) bekannt, dass der Bund bislang für die Ko-Finanzierung des Themenbereichs Asyl keine Mittel eingestellt habe, das gleiche gelte für die meisten Länderregierungen. Den antragstellenden Entwicklungspartnerschaften wird der Rat gegeben, sie sollten sich selbst um die Einwerbung entsprechender Mittel „durch kreatives Handeln“ bemühen.

Die Europäische Union fördert den Themenbereich Asyl in Deutschland mit insgesamt rund 35 Millionen Euro, so dass sich bei der notwendigen Ko-Finanzierung der Gesamtbetrag auf eine Größenordnung von rund 70 Millionen Euro beläuft. Da es für den Personenkreis „Asylbewerber/innen“ jedoch keinerlei bundesgesetzliche Förderinstrumente gibt, die genutzt oder rechnerisch eingesetzt werden könnten, erscheint es aussichtslos, für diese Zielgruppe „Drittmittel“ in der entsprechenden Größenordnung einzuwerben. Für die Interessensbekundung, die bis zum 10.08.2001 eingereicht werden muss, brauchen die Entwicklungspartnerschaften jedoch dringend Regelungen zu den Ko-Finanzierungen. Mit entsprechenden Anfragen wendet sich die Hamburger Gruppe an den damaligen Arbeitsminister Riester (Schreiben vom 01.08.2001) sowie an Fachbehörden wie beispielsweise die Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg oder das Hamburger Arbeitsamt (03.09.2001) – zunächst erfolglos.

Am 15.01.2002 bewertet der Begleitausschuss für EQUAL beim Bundesministerium für Arbeit den Hamburger Antrag – auch ohne endgültige Absicherung der Ko-Finanzierung – positiv. Bei einer weiteren Veranstaltung zu EQUAL am 23.04.2002 in Berlin wird von Programmverantwortlichen des Bundes mitgeteilt, dass es wegen der finanziellen Zusicherungen Gespräche auf höchster Ebe-

ne zwischen dem BMA und der Bundesanstalt für Arbeit (BA) gebe, bislang jedoch ohne konkrete Ergebnisse. Sehr hilfreich, so wird weiter berichtet, sei die Anwesenheit von drei Vertretern der EU-Kommission gewesen, weil diese die Notwendigkeit des Themenschwerpunkts Asyl unterstrichen und konstruktive Vorschläge zur Bereitstellung der Ko-Finanzierung unterbreitet hätten.

Anlässlich eines Gesprächs im Arbeitsamt Hamburg am 27.03.2002 wird der Entwicklungspartnerschaft mitgeteilt, dass nicht gesichert sei, ob die finanzielle Zusage der Bundesarbeitsverwaltung eingehalten werden könne, weil die Mittel anderweitig verplant seien; dass die Zielgruppe vermutlich nicht die Fördervoraussetzungen nach SGB III (z.B. für Ausbildung) erfülle; dass die Arbeitsverwaltung in EU-Projekten lediglich kalkulatorische Kosten einbringe und dass nur Instrumente genutzt werden könnten, die ohnehin finanziert würden. Für die Umsetzung der Entwicklungspartnerschaft ergibt sich jedoch ein realer Bedarf an finanziellen Mitteln, der Einsatz lediglich kalkulatorischer Größen würde eine erhebliche Veränderung des Gesamtkonzepts bedeuten. Die Koordination des Hamburger Netzwerks stellt diese Problematik dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung dar:

„Die Ko-Finanzierung vieler Asyl-EP's ist aus verschiedenen, nicht durch die jeweiligen Träger zu verantwortenden, Gründen weiterhin nicht gesichert. Eine Ko-Finanzierung über die Länder findet in der Regel nicht über die rechnerische Ko-Finanzierung von Unterhaltsgeldern hinaus statt. [...] Auch die Bundesanstalt für Arbeit stellt tendenziell lediglich eine kalkulatorische Kostenübernahme als Ko-Finanzierung in Aussicht. Allerdings ist dabei festzustellen, dass dies nur begrenzt möglich ist, weil die Zielgruppe der Asylbewerber/innen bisher von den Förderinstrumenten des SGB III ausgeschlossen war. Aufgrund der unterschiedlichen Handhabung in den einzelnen Arbeitsämtern der Länder droht zudem die Gefahr, dass auch von den Ländern und Kommunen erklärte Mittelzusagen wieder zurückgenommen werden, wenn eine Förderung durch die Arbeitsverwaltung nicht zustande kommt“

(Schreiben der Koordination vom 8.3.2002 an das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung).

Der europaweite Start zur Umsetzung von EQUAL ist für den 16.05.2002 vorgesehen. In einem gemeinsamen Schreiben weist die „Bundesarbeitsgemeinschaft der Entwicklungspartnerschaften zum Themenschwerpunkt ‚Asyl‘ (BAG Asyl)“ den Haushaltsausschuss und den Ausschuss Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages sowie die Sprecher der Fraktionen am 25.04.2002 nachdrücklich auf die Gefährdung der Umsetzung des Programms hin:

„Da für die im Themenbereich Asylbewerber/innen ausgewählten EP's die nationale Ko-Finanzierung nicht gesichert ist, ist die Umsetzung dieses Themenbereichs massiv gefährdet. [...] Anlässlich der Auftaktveranstaltung des BMA am 23.4.2002 in Berlin wurde von Vertretern des BMA versichert, dass es ein ausgesprochenes Interesse gäbe, die Defizite über Bundesmittel auszugleichen [...] Dazu hätten auch Gespräche zwischen dem BMA und der Bundesanstalt für Arbeit stattgefunden, jedoch bislang ohne Ergebnis. Zur Umsetzung von acht EP's im Themenbereich Asylbewerber/innen (Gesamtvolumen ca. 35 Mio Euro) besteht ein Fehlbedarf von ca. 4,9 Mio Euro. Diese EP's waren nach intensiver Evaluation ausgewählt und im Januar 2002 vom Nationalen Begleitausschuss für die Aktion 1 bewilligt worden. Sollte eine Förderung nach dem SGB III nicht möglich sein, ist es zwingend erforderlich, dass die Ko-Finanzierung aus Haushaltsmitteln des BMA bereitgestellt wird“

(Schreiben der BAG Asyl vom 25.4.2002 an verschiedene Bundestagsausschüsse und alle Fraktionssprecher).

Im April 2002 gibt es seitens des BMA deutliche Hinweise, dass mit einem Bewilligungsbescheid zum vorgesehenen Zeitpunkt am 16.05. nicht zu rechnen ist. Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft muss nun überlegen, ob sie einen Antrag auf vorzeitigen Maßnahmebeginn stellt. Denn für die Ausbildungsprojekte hätte der verzögerte Projektbeginn bedeutet, dass die zur Durchführung der dreijährigen Ausbildungen erforderlichen Mittel nicht vollständig zur Verfügung gestanden hätten, da trotz verspätetem Start im Juni 2005 die erste Förderperiode abgeschlossen wird und keine weiteren finanziellen Mittel über diesen Zeitpunkt hinaus mehr fließen. Die Projekte müssen somit in risikoreiche Vorleistungen treten (Personalanwerbung, Anmietung von Räumen etc.). Das Netzwerk beschließt, dass die Teilprojekte zeitlich versetzt beginnen, dennoch werden vor allem die kleineren Träger dadurch in große finanzielle Schwierigkeiten gebracht. Der Projektstart ist somit für die Umsetzer mit einem hohem Planungsrisiko verbunden.

Obwohl viele Teilprojekte – und so auch die Evaluation – zum vereinbarten Termin im Mai 2002 ohne gesicherte Mittel ihre Arbeit aufnehmen, läuft im Juli 2002 das Bewilligungsverfahren immer noch auf Hochtouren. Alle Einzelfinanzierungspläne der Teilprojekte werden vom BMA erneut geprüft und verhandelt. Sämtliche Anträge auf Bundesmittel sowie Anträge auf Ko-Finanzierung Landesmittel müssen noch einmal erstellt und eingereicht werden. In der Entwicklungspartnerschaft hofft man auf eine Bewilligung im August 2002. Der Bescheid des BMA trifft tatsächlich am 02.08.2002 ein; mit kleinen Veränderungen (leichte Kürzungen) wurde dem Antrag stattgegeben. Die Bewilligung ist schließlich möglich geworden, weil aufgrund der Intervention der BAG Asyl im Bundestag so genannte „andere Bundesmittel“ (rund 3 Mio Euro) anteilig für vier Entwicklungspartnerschaften dieses Themenbereichs zur Verfügung gestellt wurden. Der Bund wollte anscheinend schlussendlich vermeiden, gegen Förderrichtlinien der Europäischen Union zu verstoßen.

2. Rückkehrförderung versus Integration in den deutschen Arbeitsmarkt

Mit EQUAL möchte die Europäische Kommission dazu beitragen, dass sich Europa zu einem „dynamischen und wissensbasierten Wirtschaftsraum“ entwickelt (PGI 2001: 2). Um dies zu erreichen, sollen Erschwernisse im Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut, Humanressourcen entwickelt und die berufliche Integration benachteiligter Gruppen gefördert werden. Die Orientierung des gesamten Programms ist somit eindeutig auf die Stärkung des europäischen Arbeitsmarkts als der Summe der nationalen Arbeitsmärkte ihrer Mitgliedsstaaten gerichtet. Indem die Europäische Kommission jedoch die Zielgruppe „Asylbewerber/innen und Flüchtlinge“ in die Beschäftigungsinitiative einbezieht, kommt dieser Ansatz in Widersprüche, denn es ist in kaum einem Mitgliedsstaat ein Interesse an der Integration von Asylbewerbern in die nationalen Arbeitsmärkte vorhanden; schon gar nicht in Deutschland. Vor diesem Hintergrund ist es vermutlich zu erklären, dass in die Programmbeschreibung für EQUAL folgende Zielsetzung für den Themenschwerpunkt „Asyl“ aufgenommen wurde:

„In Abhängigkeit vom offiziellen Status der Asylbewerber – ein extrem komplexes, in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich gelagertes Problem – kann die Hilfe darin bestehen, neue Möglichkeiten des Zugangs zum Arbeitsmarkt zu eröffnen oder abgewiesene Asylbewerber vor Verlassen des Landes auszubilden“ (PGI 2001: 5).

Was hier noch sehr vorsichtig und weich formuliert ist („können Möglichkeiten darin bestehen“), wird auf den folgenden Seiten der Programmbeschreibung dann jedoch unmissverständlich präzisiert:

„Der übergreifende strategische Ansatz in diesem Themenbereich liegt in der systematischen Einbeziehung von Asylbewerberinnen und Asylbewerber in ziel-, prozess- und kontextorientierte Aktivitäten zur Förderung ihrer beruflichen Qualifikationen mit der prioritären Perspektive der Integration in den Arbeitsmarkt ihres Heimatlandes“ (PGI 2001: 172).

Von einer Integration der Flüchtlinge in die nationalen Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedsstaaten ist hier nicht die Rede. Ebenso wenig geht es um die seit den 1970er Jahren für Bildung und Ausbildung von Migrantinnen und Migranten immer wieder vorgeschlagene bzw. geforderte „doppelte Option“, also um berufsbildende Förderkonzepte, die im Herkunfts- wie im Einwanderungsland gleichermaßen anschlussfähig sind. Vielmehr wird für Asylbewerber und Asylbewerberinnen die berufliche Förderung durch EQUAL prioritär als Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt im Herkunftsland – und somit als Rückkehrförderung – verstanden.

Die Programmbeschreibung sieht für Flüchtlinge drei grundlegende beschäftigungsrelevante Zielsetzungen vor, nämlich die Herstellung, die Wiederherstellung sowie die Erhaltung und Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit (ebd.: 172). Die Umsetzungsstrategien für alle drei Ziele werden sehr konsequent vornehmlich als Rückkehrförderung ausgelegt:

- Die **Herstellung** der Beschäftigungsfähigkeit kann möglich werden durch: Orientierung und Beratung zur Entwicklung beruflicher Qualifikationen, die primär auf eine mögliche Rückkehr in ihr Herkunftsland orientiert sind; Englischkurse, weil für Qualifikationen, die auf eine Rückkehr ins Heimatland ausgerichtet sind, die englische Sprache essentiell ist; bei der inhaltlichen Ausrichtung der beruflichen Qualifizierung soll die Perspektive einer Integration im Heimatland berücksichtigt werden, so bietet sich für Bürgerkriegsflüchtlinge z.B. die Vermittlung von grundlegenden handwerklichen Fähigkeiten zur Unterstützung von Wiederaufbauarbeiten im Herkunftsland an (PGI 2001: 173).
- Zur **Wiederherstellung** der Beschäftigungsfähigkeit soll an die im Herkunftsland bereits erworbenen beruflichen Qualifikationen angeknüpft und diese gefördert werden, zudem soll sich die berufliche Förderung darauf beziehen und darauf aufbauen; außerdem soll die Arbeitsmarktlage im Herkunftsland berücksichtigt werden, um eine mögliche Rückkehr zu unterstützen (PGI 2001: 174).
- Zum **Erhalt** der Beschäftigungsfähigkeit von Asylbewerbern mit hochwertigen beruflichen Qualifikationen sollen Qualifizierungs- und Beratungselemente zur Vorbereitung von Existenzgründungen im Herkunftsland in die berufliche Förderung integriert werden; ihnen soll bei der Antragstellung für Kredite der Deutschen Ausgleichsbank zur Existenzgründung im Herkunftsland geholfen werden (PGI 2001: 174).

Für die Hamburger Entwicklungspartnerschaft ist jedoch nicht „Rückkehrförderung“ das prioritäre Ziel, sondern die Öffnung des regionalen Arbeitsmarktes für Flüchtlinge. Die Vorschläge der Programmbeschreibung aufnehmend, heißt es im Projektantrag hierzu:

„Durch die Installierung einer Entwicklungspartnerschaft in der Region Hamburg, soll ein neuer arbeitsmarktpolitischer Akzent gesetzt werden, der dazu beiträgt, dass diese Diskriminierung und besondere Benachteiligung von AsylbewerberInnen und Flüchtlingen auf dem Arbeitsmarkt abgebaut wird. Dies bezieht sich hier insbesondere auf die Zielgruppen Jugendliche, Frauen und traumatisierte Menschen“ (Antrag, Abschnitt 4.2. Ziele und Aktivitäten).

Auch wenn nicht ganz deutlich ausgeführt ist, welcher Arbeitsmarkt gemeint ist, so erschließt sich aus dem Gesamtkonzept des Antrags und auch aus den Zielsetzungen der einzelnen Teilprojekte, dass die Aktivitäten der Entwicklungspartnerschaft auf Förderung des Wirtschaftsraums Hamburg bzw. Deutschland zielen. Gleichwohl wird auch eine mögliche Rückkehr der Flüchtlinge mitbedacht:

„Ein Qualifikationszuwachs eröffnet den AsylbewerberInnen und Flüchtlingen eine Verbesserung der beruflichen Perspektiven in Deutschland und im Herkunftsland gleichermaßen. Durch Brücken zu Ausbildung, Umschulung und beruflicher Weiterbildung kann der Zielgruppe zum einen der Zugang zum Arbeitsmarkt im Aufnahmeland ermöglicht werden und zum anderen eröffnen sich solide Grundlagen zur Gestaltung der eigenen Zukunftsperspektiven im Herkunftsland“ (ebd.).

Die konzeptionellen Vorgaben der Europäischen Union werden von der Entwicklungspartnerschaft somit aufgegriffen und im Antrag wird dargelegt, mit welchen Strategien diese umgesetzt werden sollen. Seitens des Bundes und der Länder wird das Spannungsverhältnis von Integration in den hiesigen oder dortigen Arbeitsmarkt als Argumentationsfigur verwendet, um zu begründen, weshalb keine Fördermittel bereitgestellt werden können. Denn wenn das prioritäre Ziel von EQUAL die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit für den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes ist, so sieht es beispielsweise das Bundesarbeitsministerium, dann kann die Zielgruppe nicht aus Programmen gefördert werden, die für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt aufgelegt sind:

„Bei längerfristigen Beschäftigungen ist ggf. die Erteilung einer Arbeitserlaubnis im Rahmen des § 285 Abs. 1 SGB III zu prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei den rückkehrorientierten Maßnahmen eine Arbeitsmarktrelevanz der Beschäftigung wahrscheinlich nicht gegeben ist“ (Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Referat IIa 7, vom 08.11.2001 an die Bundesanstalt für Arbeit, Referat Ic 2).

Gegen diese Sichtweise, Flüchtlingen Arbeitserlaubnisse zu verwehren, weil ‚rückkehrorientierte‘ Qualifizierungsmaßnahmen keine Beschäftigungsförderung für den deutschen Arbeitsmarkt seien, wendet die Hamburger Entwicklungspartnerschaft in zwei Schreiben an das Arbeitsministerium sowie an die Bundesanstalt für Arbeit ein:

„Die Förderung der Rückkehr ist ausdrücklicher Bestandteil im PGI EQUAL für die Umsetzung in der Bundesrepublik. Danach soll den Teilnehmer/innen auch im Herkunftsland mit einer Ausbildung/Qualifizierung eher eine Perspektive ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang ist das

besondere öffentliche Interesse gegeben. Nach §1 Abs.2 ArGV ist unter Verzicht der Vorrangprüfung die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung zur Vermeidung einer besonderen Härte im Einzelfall im Ermessen möglich. Die besondere Härte kann vor dem Hintergrund der Rückkehrförderung darin gesehen werden, dass diesen Menschen die Chance zur Rückkehrförderung genommen würde, scheitert die Teilnahme an der Ausbildung oder beruflichen Vorqualifizierung“
(Schreiben der Koordination vom 17.11.2002 an das BMA und die Bundesanstalt für Arbeit).

Gleichwohl beharrt das inzwischen umbenannte Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) auf der Auslegung, dass EQUAL prioritär auf die Rückkehrförderung der Flüchtlinge ziele, nicht jedoch auf deren Integration in den deutschen Arbeitsmarkt:

„Im Rahmen von EQUAL [...] geht es dezidiert um die Verbesserung der Arbeitsmarktperspektiven von Asylbewerber/innen nach einer Rückkehr in ihr Heimatland bzw. nach der Gewährung von Asyl in Deutschland. Die arbeitsmarktpolitische Integration von sozial benachteiligten Personengruppen oder die Erprobung von innovativen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten steht im Themenbereich Asyl nicht im Vordergrund. [...] Die Integration dieser Personengruppe in den Arbeitsmarkt in Deutschland ist insofern nicht Zielsetzung des Themenbereichs“
(Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Referat XB4 vom 05.02.2003 an die Koordination).

Aus dieser Interpretation der Programmziele leitet das BMWA u.a. die Begründung ab, dass die Eingliederung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in Qualifizierungsmaßnahmen (Ausbildungen) zwar begrüßenswert sei, allerdings dennoch der ausländerrechtlichen Prüfung bedürfe. Und im selben Dokument wird abschließend noch einmal betont: „Die Akquise von Ausbildungs- und Beschäftigungsplätzen in Betrieben für Asylbewerber/innen ist nicht das primäre Ziel dieses Themenbereichs“ (ebd.).

3. Bedürfnisorientierung versus rechtlicher Rahmen

In den Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL werden Asylbewerber in drei Kategorien untergliedert: (1) diejenigen, deren Asylantrag noch von dem betreffenden Mitgliedstaat geprüft wird; (2) diejenigen, die im Rahmen eines humanitären Um- oder Aussiedlungsprogramms aufgenommen wurden oder denen vorübergehend Schutz gewährt wird; (3) diejenigen, denen kein Flüchtlingsstatus eingeräumt wurde, denen aber andere Formen des Schutzes (ergänzend oder subsidär) gewährt werden, da ihre individuelle Situation eine Rückkehr in ihr Herkunftsland verhindert (PGI 2001: 75). Das deutsche Recht unterscheidet neun Flüchtlingsgruppen und es zeigt sich, dass der Begriff „Asylbewerber“ teilweise abweicht vom Rechtsverständnis von EQUAL. Das PGI stellt deshalb klar: „Unter die Kategorie ‚Asylbewerber‘ im Sinne der Leitlinien von EQUAL fallen demgemäß (1) Asylbewerber im engeren Sinne des deutschen Rechts, (2) Konventionsflüchtlinge, Kontingentflüchtlinge, Bürgerkriegs- und Kriegsflüchtlinge, (3) De-facto-Flüchtlinge“ (PGI 2001: 75). Um mögliche Missverständnisse bezüglich der Zielgruppen zu vermeiden, stellt das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung fest:

„Bei der Bewertung des Begriffs Asylbewerber/innen im Text der Rechtsgrundlage für EQUAL ergibt sich, dass in Deutschland Asylbewerber/innen im Verfahren, Bürgerkriegsflüchtlinge und defacto Flüchtlinge von diesem Begriff erfasst werden. Da bei den defacto Flüchtlingen eine konkrete Zuordnung aus den Aufenthaltspapieren nicht ersichtlich ist, können alle geduldeten Ausländer angesprochen sein“

(Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Referat IIa7, vom 08.11.01 an die Bundesanstalt für Arbeit, Referat Ic2).

In der Programmbeschreibung von EQUAL wird ein recht differenziertes Bild von Flüchtlingen gezeichnet (vgl. PGI 2001: 172-175): Erwähnung finden unterschiedliche Bildungsvoraussetzungen (Asylbewerber ohne schulische oder berufliche Vorkenntnisse, solche mit in den Herkunftsländern erworbenen hochwertigen beruflichen Qualifikationen), geschlechtsspezifische Unterschiede (Sicherung des gleichberechtigten Zugangs zu Bildung auch für Mädchen; außerdem sollen zur beruflichen Förderung von Frauen ergänzende Hilfen zur Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen angeboten werden) und psychosoziale Spezifika (Hilfen zur Bewältigung von Flüchtlings-, Bürgerkriegs- oder Foltertraumata). Aus solchen Differenzen resultierten heterogene Bedürfnislagen, die in der Konzipierung der Projekte zu berücksichtigen seien:

„Die in Deutschland lebenden Asylbewerber/innen stellen eine äußerst heterogene Gruppe dar. Gravierende Unterschiede bestehen nicht nur aufgrund der verschiedenen Herkunftsländer, sondern vor allem im Hinblick auf den Aufenthaltsstatus, von dem wiederum die Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt abhängen. In ihrer Zielrichtung wird sich die berufliche Förderung an den nach deutscher Rechtslage konkret vorhandenen Aufenthaltstiteln richten müssen, in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung empfiehlt sich jedoch, gerade angesichts der Heterogenität der Gruppe, ein bedürfnisorientierter Förderansatz“ (PGI 2001: 91).

Mit dem Spannungsverhältnis von „Bedürfnisorientierung“ und „Rechtslage“ ist in EQUAL eine weitere Konfliktlinie angelegt, die der Hamburger Entwicklungspartnerschaft in den Auseinandersetzungen um Ziele und Ausgestaltung der Projekte einerseits argumentative Freiräume eröffnet, die andererseits jedoch immer wieder zu neuen Hürden führt. Denn die Programmbeschreibung befürwortet zwar inhaltlich-konzeptionell den bedürfnisorientierten Arbeitsansatz, dieser wird jedoch letztlich den rechtlichen Bestimmungen untergeordnet:

„Die praktische individuelle Förderung wird sich einerseits an der konkreten Bedürfnislage der Asylbewerber/innen orientieren, andererseits an den nach deutscher Rechtslage konkret vorhandenen Aufenthaltstiteln. Stellt man die Bedürfnislage in den Vordergrund, können drei grundlegende beschäftigungsrelevante Kategorien als strategische Bezugspunkte dienen: die Herstellung, die Wiederherstellung und die Erhaltung und Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit. Mit den unterschiedlichen Aufenthaltstiteln der Asylbewerber/innen gehen jedoch jeweils spezifische Begrenzungen der Aufenthaltsdauer und damit der Ziele der Förderung einher, die bei der Strategie zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Asylbewerbern ebenso beachtet werden müssen“ (PGI 2001: 172).

Weil EQUAL die Rückkehrförderung von Flüchtlingen priorisiert und weil die Bedürfnisorientierung in einem unveränderten Rechtsrahmen konzipiert wird, bleiben die Vorschläge zur beruflichen Förderung für Asylbewerber simpel und niedrigschwellig (vgl. PGI 2001: 172-175): Da sollen neue Beratungskonzepte erprobt, mehrwöchige vorberufliche Maßnahmen konzipiert und

innovative Sprachkurse entwickelt werden; insbesondere werden Aktivitäten zur Vernetzung der verschiedenen sozialen, gesundheitlichen und beruflichen Hilfseinrichtungen für Flüchtlinge und Konzepte zum verstärkten Einsatz von Mentorinnen und Mentoren mit eigenem Migrationshintergrund in der Beratung und Orientierung von Asylbewerbern angeregt. Die Befriedigung des Bedürfnisses nach einem Arbeitsplatz oder einer beruflichen Qualifizierung ist allenfalls für das Herkunftsland vorgesehen. Auch das Bundesarbeitsministerium legt die „Bedürfnisorientierung“ in dieser Weise aus (Hervorhebungen im Original):

„Im Rahmen von EQUAL sollen Aktivitäten gefördert werden, die Asylbewerber/innen in beschäftigungs- und bildungspolitische Überlegungen einbeziehen und entsprechende Ansätze praktisch erproben. [...] Die Strategie des Themenbereichs richtet sich an die individuellen Bedürfnislagen der Asylbewerber/innen selbst. Mit der Durchführung von vorbereitenden Maßnahmen, wie z.B. Sprachkursen, Maßnahmen zur psychosozialen Stabilisierung, Orientierungs- und Beratungsangeboten, Trainingskursen, Praktika usw. soll die Beschäftigungsfähigkeit von Asylbewerber/innen (wieder-) hergestellt, erhalten bzw. erweitert werden – jeweils abhängig von den unterschiedlichen Aufenthaltstiteln der Zielgruppe (detailliert s. PGI der GI EQUAL, S. 172ff). Die Integration dieser Personengruppe in den Arbeitsmarkt in Deutschland ist insofern nicht Zielstellung des Themenbereichs“

(Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Referat XB4 vom 05.02.2003 an die Koordination).

Die inhaltliche und konzeptionelle Abschwächung des Ansatzes einer Orientierung der beruflichen Förderung an individuellen Bedürfnislagen von Flüchtlingen, wie sie bereits von der Europäischen Kommission in ihren Leitlinien zu EQUAL festgeschrieben wird, erschließt den Entwicklungspartnerschaften für den vorberuflichen Bereich viele Gestaltungsmöglichkeiten, erschwert aber die Öffnung des berufsqualifizierenden Systems für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, weil der Rechtsrahmen unangetastet bleibt.

4. Berufsvorbereitung versus Berufsqualifizierung

In vielen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird Asylbewerbern und Geduldeten, wie allen anderen Flüchtlingsgruppen auch, ermöglicht zu arbeiten. In Deutschland wurde mit dem Stichtag 15.05.1997 ein pauschales Arbeitsverbot für Flüchtlinge erteilt. Später wurde diese Regelung dahingehend geändert, dass Flüchtlinge, die seit dem 01.01.2001 nach Deutschland einreisen, eine einjährige Wartefrist haben und dann – zu bestimmten Bedingungen – eine Arbeitserlaubnis erhalten können. Für Geduldete gilt Gleiches: Nach der einjährigen Wartefrist ist nach einer Prüfung des Arbeitsmarktes unter Umständen die Erteilung einer Arbeitserlaubnis möglich, jedoch können einschränkende Auflagen der Ausländerbehörde damit verbunden sein; häufig bleibt es bei einem pauschalen Verbot. Wird eine Arbeitserlaubnis nicht erteilt, kann weder ein Ausbildungs- noch ein Arbeitsvertrag abgeschlossen werden. Asylbewerberinnen und Geduldete in Ausbildung und Beschäftigung zu bringen, ist jedoch eines der Hauptziele der Hamburger Entwicklungspartnerschaft. Der sich an dieser Konfliktlinie entzündende Streit dreht sich wesentlich um die Regelungen für Berufspraktika, längerfristige Beschäftigungen und Ausbildungen.

(1) Seitens der Behörden am wenigsten umstritten ist die Frage, ob die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in EQUAL ein **berufsvorbereitendes Praktikum** absolvieren dürfen. Bereits bei Beginn der Umsetzung des Programms stellt das zuständige Arbeitsministerium fest, dass ein Betriebspraktikum bis zu einer Dauer von sechs Monaten arbeitserlaubnisfrei auch für Asylbewerber und Geduldete ist:

„Bei der Organisation von beruflichen ‚Praktika‘ in diesen [EQUAL] Maßnahmen ist davon auszugehen, dass nach § 9 Nr. 17 der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) unabhängig vom Inhalt der Maßnahmen bei einer Tätigkeit bis zu einem halben Jahr von einem Praktikum auszugehen ist“
(Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Referat IIa7 vom 08.11.01. an die Bundesanstalt für Arbeit, Referat Ic2).

In der Tat ermöglicht die Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) das Absolvieren solcher Praktika:

„Keiner Arbeitsgenehmigung bedürfen [...] Personen während eines vorübergehenden Praktikums im Rahmen eines von der Europäischen Union geförderten Programms, wenn die Beschäftigung im Einvernehmen mit der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit erfolgt“
(§ 9, Abs. 17 Arbeitsgenehmigungsfreie Beschäftigung, ArGV).

Der Bundesanstalt für Arbeit erschien das oben zitierte Schreiben des Arbeitsministeriums offensichtlich nicht präzise genug, deshalb wird in einem Schreiben an das Hamburger Netzwerk noch einmal folgendes klar gestellt:

„Die Entwicklungspartnerschaft ‚Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge in Hamburg‘ zielt in ihren Projekten auf einen Personenkreis ab, bei dem das Arbeitsgenehmigungsrecht angewendet werden muss. Zum Einen sind gem. §9 Nr.17 der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) – unabhängig vom Inhalt der Maßnahmen – Tätigkeiten bis zu einem halben Jahr arbeitserlaubnisfrei. Zum Anderen gilt §285 Sozialgesetzbuch III um für eine längere Beschäftigung eine Arbeitserlaubnis zu erhalten“
(Schreiben der Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsbereich I vom 20.12.2002 an die Koordination).

Trotz dieser eindeutigen Rechtslage weichen die Hamburger Behörden dahingehend von den Bestimmungen ab, dass für die Teilnehmer in EQUAL eine zusätzliche individuelle ausländerrechtliche Prüfung gefordert wird, worin eine unangemessen massive Einschränkung für den Zugang zu den Maßnahmen zu sehen ist. Die Hamburger Ausländerbehörde argumentiert, dass ein Praktikum zwar arbeitserlaubnisfrei sei, jedoch müsse zuvor ein bestehendes Arbeitsverbot aufgehoben werden. Erst nach zähen Verhandlungen nimmt die Ausländerbehörde diese Regelung wieder zurück:

„Wie in der Besprechung am 12.12.2002 zugesagt, hat das Einwohner-Zentralamt die Frage der Aufhebung von Arbeitsverboten geprüft und die Möglichkeit der Abhilfe gesehen. Danach wird zukünftig das Arbeitsverbot für im Rahmen von EQUAL durchzuführende Praktika bis zu sechs Monaten aufgehoben. Voraussetzung ist eine entsprechende Bescheinigung über die Dauer des Praktikums. Gleichzeitig haben die Betroffenen weiterhin an ausländerrechtlichen Maßnahmen teilzunehmen (z.B. Interviews mit Botschaftern). Sollten die Betr. diesen Maßnahmen fernbleiben, hätte dies ein umgehendes Arbeitsverbot zur Folge. Zudem möchte ich darauf hinweisen, dass mit dem Auflagenwechsel keineswegs eine Aufenthaltszusage für den Zeitraum der Maßnahme verbunden ist. Hierfür wäre – wie bisher auch praktiziert – eine Einzelfallprüfung notwendig“
(Schreiben der Behörde für Inneres, Einwohner-Zentralamt vom 13.01.2002 an die Koordination).

Mit dieser Verfügung ist für die Teilnehmer in EQUAL somit in Hamburg der uneingeschränkte Zugang in maximal sechsmonatige berufliche Praktika gesichert.

(2) Dagegen bleiben die **längerfristigen Beschäftigungen** sehr umstritten. Das Bundesministerium erteilt im November 2001, also noch vor dem europaweiten Start von EQUAL, eine Weisung, dass für den Themenbereich Asyl Arbeitsgenehmigungen erforderlich seien:

„Bei längerfristigen Beschäftigungen ist ggf. die Erteilung einer Arbeitserlaubnis im Rahmen des §285 Abs. 1 SGB III zu prüfen. [...] Ich gehe davon aus, dass bei der gegebenen Zuständigkeit der ZAV für Entscheidungen nach §9 Nr. 17 ArGV die Prüfung der Erteilung der Arbeitserlaubnis nach §285 Abs. 1 SGB III vom jeweils zuständigen Arbeitsamt im Zusammenhang mit der ZAV erfolgt. Die Wartezeitregelung für Asylbewerber ist bei Zulassungsentscheidungen gemäß §285 Abs. 1 SGB III zu beachten“

(Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Referat IIa 7, vom 8.11.2001 an die Bundesanstalt für Arbeit, Referat Ic 2).

Die Hamburger Arbeitsverwaltung zweifelt an, dass diese Weisung ausreiche, um Asylbewerber in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Sie sichert lediglich die Erteilung der Arbeitsgenehmigungen für die in EQUAL beantragten Teilprojekte in Hamburg zu. Denn der immer wieder zitierte §285 SGB III ist eine Kann-Bestimmung:

„Eine Arbeitserlaubnis kann erteilt werden, wenn (1) sich durch die Beschäftigung von Ausländern keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige ergeben, (2) für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind, nicht zur Verfügung stehen“ (§ 285 SGB III).

Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft argumentiert, dass im Zusammenhang mit EQUAL keine negativen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt gegeben seien, zumal keine bevorrechtigten Arbeitnehmer zur Verfügung stünden, da sich der Themenbereich Asyl ausschließlich an die in den Leitlinien von EQUAL beschriebene Zielgruppe wende. Außerdem verweist sie auf den folgenden Absatz des § 285, in dem es heißt, dass „die Arbeitserlaubnis erteilt werden kann, soweit dies [...] in zwischenstaatlichen Vereinbarungen bestimmt ist.“ Die Entwicklungspartnerschaft interpretiert EQUAL als eine zwischenstaatliche Vereinbarung, nämlich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EU sowie zwischen den jeweiligen deutschen Entwicklungspartnerschaften und ihren transnationalen Partnern:

„Die Bundesrepublik hat sich verpflichtet, 7% der Fördergelder für die Zielgruppe der Asylbewerber/innen einzusetzen und hat die entsprechenden Entwicklungspartnerschaften bewilligt. Zur anteiligen Ko-Finanzierung sind neben Mitteln der Freien und Hansestadt Hamburg auch Mittel aus dem BMA in die Finanzierung eingeflossen. Damit kann die Weisung des BMA, die gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit erteilt wurde, praktisch wirksam werden. Aufgrund der internationalen Verpflichtung ist die Bereitstellung von Fördergeldern und die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen nur über eine Ausnahmegenehmigung möglich“

(Schreiben der Koordination vom 29.10.2002 an das Arbeitsamt Hamburg).

Vor diesem Hintergrund sieht das Hamburger Netzwerk die in ihrem Konzept festgelegten Zielsetzungen, im Projektverlauf Ausbildungs- und Arbeitsplätze auf dem freien Markt zu akquirieren und Wirtschaftsbetriebe zu gewinnen, im Interesse der Bundesrepublik Deutschland, „weil die erfolgreiche Umsetzung der GI EQUAL generell von öffentlichem Interesse ist, auf europäischer sowie auf nationaler Ebene“ (ebd.).

Doch entgegen aller Bemühungen bleibt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern in EQUAL die Vorrangprüfung für eine Beschäftigung in einem durch Bemühungen des Netzwerks akquirierten Betrieb nicht erspart. Somit wird dieser Zielgruppe der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt trotz des Programms wieder verschlossen und EQUAL bleibt als „Entwicklungslabor“ (Riester) für die Erprobung von Modellen auf dem Arbeitsmarkt außen vor.

(3) Den hartnäckigsten Widerstand leisten das Arbeitsministerium und die Bundesanstalt für Arbeit gegen das Ansinnen, durch EQUAL **Ausbildungen** für Asylbewerber und Geduldete zu ermöglichen. Denn eine Arbeitserlaubnis ist auch für eine Ausbildung im Rahmen des dualen Systems erforderlich. Zudem können Asylbewerber und Geduldete häufig selbst dann, wenn sie einen Betrieb finden, keine Ausbildung machen, weil ihr Bleiberecht nicht gesichert ist. Oft haben auch Arbeitgeber Vorbehalte, Asylbewerber auszubilden, weil ihnen das Antragsverfahren zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis zu kompliziert erscheint und nicht alle für die Dauer der Arbeitsmarktprüfung mit der Einstellung warten können; andere haben Bedenken wegen des befristeten Aufenthalts der Bewerber.

In vielen Bemühungen versucht das Hamburger Netzwerk, alleine oder im Bündnis mit der BAG Asyl, rechtliche Spielräume zu erstreiten. Und regelmäßig weist die Bundesanstalt für Arbeit darauf hin, dass für Ausbildungen Arbeitserlaubnisse erforderlich seien und die Nachrangigkeit geprüft werden müsse (also kein anderer Bevorrechtigter – z.B. Deutsche oder EU-Ausländer) – in den Ausbildungsplatz vermittelt werden kann). Die Entwicklungspartnerschaft beharrt darauf, dass aufgrund von EQUAL Ausnahmeregelungen zu machen seien. Und zunächst erteilte das Arbeitsamt Hamburg auch auf der Grundlage „des Ermessens“ beim Start von EQUAL Arbeitserlaubnisse für Ausbildungen von Teilnehmern des Programms, wird hierfür jedoch vom Arbeitsministerium gerügt:

„Verweis auf den Brief der Entwicklungspartnerschaft an die BA und das BWA mit dem Anliegen, Ausnahmeregelungen für den Zugang zu den Maßnahmen innerhalb des EQUAL-Projektes insbesondere bei Qualifizierungsmaßnahmen/Ausbildungsplätzen auf dem freien Arbeitsmarkt. Herr [...] [Arbeitsamt Hamburg] berichtet nochmals, dass er aus dem BWA kritisiert worden ist, weil er für Ausbildungsplätze die Arbeitsgenehmigung erteilt habe, Erstausbildung sei im EQUAL-Programm nicht vorgesehen“

(Protokoll zum „Runden Tisch“ Zugang zu den Maßnahmen EQUAL im Einwohner-Zentralamt Hamburg am 12.12.2002).

Gleichwohl zeigt sich der Vertreter des Hamburger Arbeitsamtes weiterhin entgegenkommend und bietet an, sich dafür einzusetzen, dass für die Teilnehmer in EQUAL zumindest die Vorrangprüfung ausgesetzt wird:

„[...] er könne sich vorstellen, dass er im Hause klären kann und es auch mit der Hauptstelle in Nürnberg bespricht, dass bei einer Zahl von ca. 50 Teilnehmern für das nächste Jahr [2003] die Vorrangprüfung ausgesetzt wird. Möglicherweise sollte dies geschehen in den Bereichen, in denen die Wirtschaft ihre Plätze nicht besetzen kann. Offen geblieben ist, wie in den anderen Jahren verfahren wird oder ob das schon die Zahl für alle drei Jahre ist. Allerdings müssen die 50 Ausbildungsplätze erstmal bei Betrieben akquiriert werden“

(Protokoll zum „Runden Tisch“ Zugang zu den Maßnahmen EQUAL im Einwohner-Zentralamt Hamburg am 12.12.2002)

Am 20. Dezember 2002 wiederholt die Bundesanstalt für Arbeit in einem Schreiben an die Koordination, dass für Teilnehmer in EQUAL keine Ausnahmeregelungen gemacht werden dürften. Und bereits im Januar 2003 legt Nürnberg mit einer Weisung nach:

„Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber, die im Rahmen von EQUAL-Projekten eine Berufsausbildung erhalten sollen, stark angestiegen ist. Dies führt wiederum zur Benachteiligung von Jugendlichen, die nicht unter den genannten Personenkreis fallen. Ich bitte daher künftig bei Berufsausbildungen nach dem BBiG über die Arbeitserlaubnis [...] nach § 285 Abs. 1 SGB III zu entscheiden“

(Ergänzung der Bundesanstalt für Arbeit vom 30.01.2003 zum Runderlass der Bundesanstalt für Arbeit vom 23.11.2001-5751(1)5566.2707).

Die Erteilung der Arbeitsgenehmigungen für Berufsausbildungen werden also mit der Begründung eingeschränkt, dass die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber stark angestiegen sei, die aufgrund von EQUAL eine Ausbildung absolvieren. Bei dem ‚starken Anstieg‘ handelt es sich um exakt 18 (!) Ausbildungsverträge, die zu diesem Zeitpunkt in Hamburg abgeschlossen worden waren. Daraus eine Benachteiligung von Jugendlichen in ganz Deutschland abzuleiten, ist eine Dramatisierung der Sachlage. Folge dieser Weisung ist allerdings, dass die Vorrangprüfung seitdem in Hamburg wieder streng angewandt wird und die durch die Entwicklungspartnerschaft akquirierten Ausbildungsplätze von der Arbeitsverwaltung zur Vermittlung anderer benachteiligter Gruppen genutzt werden können.

Mit dieser Weisung ist EQUAL hinter den bei Start des Programms gegebenen rechtlichen Stand zurückgefallen, d.h. es werden keine Ausnahmegenehmigungen mehr aufgrund der europäischen Beschäftigungsinitiative erteilt. Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft hat dadurch große Schwierigkeiten bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen für Ausbildungsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt, deren Rekrutierung eines der zentralen Ziele des Konzepts ist. Benötigt würde eine Lockerung der Vorrangprüfung mit einer entsprechenden Weisung der Bundesanstalt für Arbeit. Bislang ist die Entwicklungspartnerschaft darauf angewiesen, zusätzliche Ausbildungs- und Qualifizierungsplätze nachzuweisen, um von der Vorrangprüfung ausgenommen zu werden. Demgegenüber steht das ausdrückliche Interesse von Wirtschaftsbetrieben, auch Asylbewerber und Geduldete zu qualifizieren und einzustellen.

5. Kinder/Jugendliche versus Erwachsene

EQUAL ist kein Programm zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit. Zwar sind in den Leitlinien Kinder und Jugendliche nicht explizit ausgeschlossen worden, doch ergibt sich aus dem gesamten Ansatz, dass sich die Arbeitsmarktinitiative eher an Erwachsene richtet. Im Rückblick auf das Vorgängerprogramm von EQUAL (die „Gemeinschaftsinitiative Beschäftigung“) findet sich in der Programmbeschreibung aber ein kurzer Hinweis, dass damals – wenngleich als Einzelfälle – auch Kinder von Asylbewerber gefördert wurden:

„Maßnahmen, die sich explizit an Asylbewerber/innen als Zielgruppe wendeten, gab es in der GI Beschäftigung nicht. [...] Einige wenige Asylbewerber/innen konnten [...] an – vorwiegend kurzzeitigen – beruflichen Fördermaßnahmen für Migrant/innen teilnehmen. Vereinzelt wurden Kindern von Asylbewerber/innen auch schulische Abschlüsse ermöglicht. Eine längerfristige berufliche Förderung kam lediglich in solchen Ausnahmefällen in Betracht, wo die entsprechende Erlaubnis der zuständigen Behörden vorlag“ (PGI 2001: 103).

Die Frage, welche Altersgruppen in EQUAL einbezogen werden dürfen, stellt lediglich eine implizite Konfliktlinie des Programms dar, politische Auseinandersetzungen haben wir diesbezüglich in der Dokumentensammlung nicht gefunden. Wir können jedoch Bemühungen der Hamburger Entwicklungspartnerschaft feststellen, das für Kinder und Jugendliche ohne gesicherten Aufenthaltsstatus gegebene Förderinstrumentarium sowie gesetzliche Freiräume, die in der dreijährigen Projektlaufzeit entstanden sind, für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu nutzen. Außerdem arbeiten einige Maßnahmen an der Nahtstelle von allgemein und berufsbildendem Schulsystem bzw. richten ihre Angebote an Jugendliche und junge Erwachsene.

Einleitend ist zu sagen, dass Hamburg lange Zeit zu jenen Bundesländern gehörte, in denen für die Kinder von Asylbewerbern keine Schulpflicht bestand, wenngleich ein Recht auf Schulbesuch gewährt wurde. Im November 2000 hat die Hamburger Schulbehörde dann jedoch eine „Richtlinie für den Umgang mit Schulpflichtverletzungen“ herausgegeben, in der darauf hingewiesen wird, dass

„alle ausländischen Kinder und Jugendlichen – unabhängig von ihrem rechtlichen Status – das Recht und die Pflicht zum Schulbesuch in Hamburg [haben]. Sie unterliegen somit uneingeschränkt der Schulpflicht. Die in den ‚Richtlinien und Hinweisen für die Erziehung und den Unterricht ausländischer Kinder und Jugendlicher in Hamburger Schulen‘ von 1986 vorgenommene Unterscheidung nach dem ausländerrechtlichen Status der Kinder und Jugendlichen ist inzwischen obsolet“

(Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung Hamburg: Richtlinie für den Umgang mit Schulpflichtverletzungen. Mitteilungsblatt der BSJB Nr. 1, Hamburg 2000).

Nicht nur Flüchtlinge, sondern **alle** Kinder und Jugendliche, die aus dem Ausland nach Hamburg ziehen, werden im Amt für Schule zentral erfasst und durch das Schul-Informationen-Zentrum (SIZ) beraten. Das Beratungsteam C ist zuständig für Kinder und Jugendliche im Asylverfahren und für andere Flüchtlingsgruppen, um diese in entsprechende allgemein bildende Schulen zu vermitteln. Der Besuch einer Primar- und Sekundarstufe I im Regelschulsystem ist für Kinder und

Jugendliche ohne gesicherten Aufenthaltsstatus in Hamburg uneingeschränkt möglich. Die Teilnahme an einer weiterführenden Sekundarstufe II oder eines Berufsvorbereitungsjahres ist für Flüchtlingsjugendliche nur bedingt realisierbar, weil diese ansonsten ihre Ansprüche auf Sozialhilfe verlieren würden. Deshalb wurde in Hamburg das „Vorbereitungsjahr für Migrantinnen und Migranten“ (VJM) eingerichtet, das sich an Jugendliche wendet, die durch den Besuch eines Berufsvorbereitungsjahres von den Sozialleistungen nach BSHG oder AsylbLG ausgeschlossen würden. Im VJM kann ein der Haupt- oder Realschulprüfung gleichwertiger Abschluss erworben werden. Alle übrigen oder weiterführenden berufsvorbereitenden Maßnahmen sind Jugendlichen im Asylverfahren oder mit einer Duldung im Wesentlichen verschlossen. Wie oben (Punkt 4) gezeigt, entfällt zumeist auch die Möglichkeit, eine berufliche Qualifizierung oder gar eine Ausbildung im dualen System zu absolvieren.

Seit dem Start von EQUAL haben sich auf Landes- und Bundesebene für junge Flüchtlinge zumindest aus bestimmten Herkunftsländern einige – wenngleich minimale – Erleichterungen im Zugang zu Bildung und beruflicher Qualifizierung ergeben. So hat 2002 der Erste Bürgermeister Ole von Beust mit dem Ziel, die Ausbildungssituation Jugendlicher mit Migrationshintergrund in Hamburg zu verbessern, mit Unternehmen, der Handelskammer Hamburg, der Handwerkskammer, den Unternehmensverbänden Nord und Nordmetall, dem Deutschen Gewerkschaftsbund, der Gewerkschaft ver.di, der IG Metall, dem Arbeitsamt Hamburg und Senatsvertretern eine Vereinbarung abgeschlossen, die im Abschnitt „Übergang von der Schule ins Berufsleben für Jugendliche mit Migrationshintergrund“ unter anderem folgenden Beschluss enthält:

„In das von der Stadt finanzierte QUAS-Programm sollen auch geduldete Asylbewerberinnen und -bewerber, die keinen gefestigten Aufenthaltsstatus und keinen Zugang zu berufsbildenden Fördermöglichkeiten des Arbeitsamts haben, aufgenommen werden. Auch auf andere Programme und Angebote in der Stadt, wie z.B. die Gemeinschaftsinitiative EQUAL des Europäischen Sozialfonds, soll zur besseren Integration dieses Personenkreises ggf. zurückgegriffen werden“
(*Handlungskonzept zur Integration Jugendlicher mit Migrationshintergrund in Arbeit und Ausbildung vom 28.05.2002*).

Von dem hier erwähnten berufsvorbereitenden Angebot „Qualifizierung und Arbeit für Schulabgänger“ (QUAS) waren Jugendliche ohne gesicherten Aufenthaltsstatus zuvor ausgeschlossen, weil es sich um eine Berufsvorbereitung nach SGB III handelt. Außerdem enthält dieses maximal ein- bis dreijährige Angebot eine Mischung aus Praktika und Unterricht, die etwa die Hälfte der wöchentlichen Arbeitszeit umfasst und die Jugendlichen erhalten eine monatliche Vergütung von 250 Euro – aus beiden Gründen ist eine Arbeitserlaubnis erforderlich. Die Öffnung dieser Maßnahme für junge Geduldete hat die Arbeit der Hamburger Entwicklungspartnerschaft erleichtert.

Aber auch für geduldete Jugendliche und junge Erwachsene insgesamt hat sich der Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitssystem etwas verbessert. Denn die Bundesregierung hat 2004 beschlossen, ihnen unter bestimmten Bedingungen die Ausübung einer Beschäftigung oder Ausbildung zu erlauben:

„Nachdem das Bundeskabinett die Beschäftigungsverfahrensordnung-BeschVerfV am 3. November 2004 zustimmend zur Kenntnis genommen hat, bestätige ich, dass bei als minderjährig eingereisten Jugendlichen oder jungen Erwachsenen, die trotz einer über 18 Monaten hinausbestehenden Unmöglichkeit der Abschiebung und einer im konkreten Fall nicht bestehenden zumutbaren Möglichkeit der freiwilligen Ausreise keine Aufenthaltserlaubnis bekommen, das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit ggf. im Wege der Weisung dafür sorgt, dass die Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der Härtefallregelung des § 7 BeschVerfV eine Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung oder Berufsausbildung erteilen können“

(Schreiben des Bundeswirtschaftsministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 10.11.2004 an die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Referat AS3).

Ein kleiner Freiraum wird schließlich auch im Rahmen der „Rückführungsangelegenheiten“ bezüglich der Flüchtlinge aus Afghanistan durch einen Beschluss der Innenminister dahingehend eröffnet, dass es diesen Kindern und Jugendlichen gestattet wird, eine begonnene Ausbildung oder ein Schuljahr zu Ende zu führen, bevor sie abgeschoben werden:

„Bei Schülern und Auszubildenden kann im Einzelfall nach Ermessen die Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung vorübergehend ausgesetzt werden, sofern sich der Schüler oder der Auszubildende bereits im letzten Schul- bzw. Ausbildungsjahr befindet, oder wenn ein sonstiges Schuljahr nur noch wenige Wochen dauert. Bei den Ermessenserwägungen ist zu berücksichtigen, ob der Lebensunterhalt des Ausländers im Sinne des §2 Abs. 3 AufenthG gesichert ist. Ein Anspruch anderer Familienmitglieder auf die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung) kann hieraus nicht abgeleitet werden“

(Beschlussniederschrift über die 175. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 18./19. November in Lübeck).

Trotz solcher Einzelregelungen sind umfassende politische Bestrebungen zur rechtlichen Gleichstellung minderjähriger oder junger Flüchtlinge im Schul- und Ausbildungswesen in Deutschland nicht erkennbar; auch ihnen ist der Zugang zum und Verbleib im allgemeinen und beruflichen Bildungssystem – trotz EQUAL – weiterhin sehr erschwert.

C. Freiräume und Grenzen

Wie die Rekonstruktionen belegen, haben die Bemühungen der Hamburger Entwicklungspartnerschaft „Asyl“, die durch EQUAL eröffneten Möglichkeiten zur beruflichen Förderung für Flüchtlinge zu nutzen, das Prädikat „offensiv“ allemal verdient. Es ist dem Netzwerk gelungen, mit seinen Anträgen, Forderungen und Verhandlungen zentrale Entscheidungsträger des politischen Systems in Deutschland zu zwingen, zur asylrelevanten Arbeitsmarktpolitik Stellung zu beziehen. Am Hamburger Beispiel lassen sich die gegenwärtigen Freiräume und Grenzen des Zugangs zu Bildung, Qualifizierung, Ausbildung und Beschäftigung für Asylbewerberinnen und Geduldete ausloten. Wir versuchen eine zusammenfassende Einschätzung des Konfliktfelds und orientieren uns hierzu an den fünf dargestellten Konfliktlinien.

(1) An den politischen Reaktionen auf die Beschäftigungsinitiative EQUAL lässt sich erkennen, wie wenig Einfluss die Europäische Union auf nationale Gesetzgebungen in so wichtigen gesellschaftlichen Bereichen wie Bildung und Arbeit hat. Die erstmalige Einbeziehung von Asylbewerbern und Geduldeten in ein europäisches Arbeitsmarktprogramm verbunden mit einer nicht unbeträchtlichen Fördersumme vermochte die für die deutsche Arbeitsmarktpolitik Verantwortlichen nicht zu überzeugen, mehr noch, es gibt Bestrebungen, diese Gruppe in der Umsetzung von EQUAL in Deutschland wieder auszuschließen. Als dies nicht möglich ist, weil Deutschland nicht auf die EUGelder für ein Beschäftigungsprogramm verzichten kann, wird der Themenbereich Asyl akzeptiert, ohne jedoch substantielle Veränderungen des gesetzlichen Rahmens vorzunehmen. So bleiben die europäischen Richtlinien für EQUAL dem deutschen Recht untergeordnet.

Es ist hinlänglich bekannt, dass die Europäische Union nur über eine geringe Richtlinienkompetenz in der Bildungspolitik wie auch in der Migrations-, Einwanderungs- und Asylpolitik verfügt; auch in der Arbeitsmarktpolitik hat sie kaum Möglichkeiten einer Einflussnahme. Durch die europäischen Verträge sind zudem Vereinheitlichungen der Gesetzgebungen ausgeschlossen, d.h. Einigungen, die im Bildungs- und Ausbildungsbereich getroffen werden, sind für die Mitgliedsstaaten nicht unbedingt bindend. Immer wieder hat das europäische Parlament in den Ministerunden auf die Ausformulierung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik gedrungen, ohne dass dies bislang erreicht worden wäre. So gibt es gegenwärtig in der Europäischen Union keine Gesetzgebung, die auf die nationalen Regelungen zur Sicherung von Bildung, Ausbildung und Beschäftigung für Flüchtlinge einen entscheidenden Einfluss nehmen könnte.

Vor diesem Hintergrund sind Strategien, den Abbau von bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Barrieren für Asylbewerber und Geduldete in Deutschland mit Verweis auf die europäischen Richtlinien zu EQUAL zu versuchen, wenig Erfolg beschieden. Die Bedürfnislagen der Flüchtlinge bleiben den nationalen Gesetzgebungen untergeordnet – an diesem Grundsatz hat EQUAL nichts verändert, mehr noch, in den Richtlinien wurde er festgeschrieben. Argumentationen der Hamburger Entwicklungspartnerschaft, dass Deutschland mit der Beteiligung an EQUAL gleichsam die dem Programm zugrunde liegenden Richtlinien akzeptiert habe und der deutsche Rechtsrahmen an diese entsprechend anzugleichen sei, sind vornehmlich ins Leere gelaufen: Deutschland kann – ohne politische Konsequenzen der Europäischen Union – 35 Millionen Euro Fördergelder ausgeben zur Öffnung arbeitsmarktpolitischer Nischen für eine Zielgruppe, für die es nach dem geltenden deutschen Recht gar keine solche Nischen geben darf.

(2) Das Hauptanliegen von EQUAL ist – in europäischer wie in deutscher Interpretation – die Rückkehrförderung von Flüchtlingen. Das Programm ist nicht auf die Erweiterung der aus den Herkunftsländern ‚mitgebrachten‘ oder in den Maßnahmen erworbenen Kompetenzen und Wissensbeständen für den deutschen Arbeitsmarkt fokussiert, sondern das Ziel ist eine qualifizierte Vorbereitung auf eine künftige Tätigkeit im Herkunftsland. So realitätsnah dieser Ansatz vermutlich ist – die Abschiebung der meisten Flüchtlinge ist sehr wahrscheinlich – so kennzeichnen ihn aber auch Ambivalenzen, die gerade in der entwicklungspolitischen Debatte der 1990er Jahre immer wieder problematisiert wurden.

Mit dem „Sektorenpapier Berufliche Bildung“ (BMZ 1990) hat in der offiziellen deutschen Entwicklungspolitik der wirtschaftliche Sektor in den Ländern des Südens als förderungswürdige Überlebensökonomie eine Anerkennung erfahren. Verzichtet wird seitdem auf den unreflektierten Export des ‚dualen Systems‘ der Berufsbildung in diese Länder, vielmehr werden nun Qualifizierungs- und Ausbildungsprojekte favorisiert, die sich an lokalen Bedingungen des Lernens und Arbeitens orientieren. Ungeklärt in diesem Ansatz ist jedoch u.a. die Frage, welche Kompetenzen und Kenntnisse die in den dortigen Ökonomien Beschäftigten benötigen (Karcher/Overwien 1998). Denn entgegen der verbreiteten Annahme, die dort benötigten Kompetenzen beruhten auf wenigen und einfachen Schlüsselqualifikationen, zeigen Untersuchungen zu unterschiedlichen ökonomischen Tätigkeitsfeldern in verschiedenen Regionen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, dass diese durch hohe Anforderungen charakterisiert sind:

„Es ist in der Regel nicht realistisch, dass Personen – in der Regel Jugendliche – nach Abschluss einer formellen oder informellen Lehre in der Lage sind, selbst einen, wenn auch kleinen Betrieb zu gründen. Vielmehr sind langfristige Arbeits- und Lernerfahrungen erforderlich, um die für eine erfolgreiche Betriebsgründung erforderliche komplexe Einschätzungsfähigkeit in bezug auf Betriebsabläufe, Kostenkalkulation, Personalführung usw. zu erwerben. Daraus haben wir die These entwickelt: Der Weg zum ‚Klein(st)unternehmer ist lang‘. Er kann viele Jahre dauern. [...] Offenbar kommt es beim Kompetenzerwerb für eine kleinunternehmerische Tätigkeit auf eine jeweils spezifische Kombination von in der Sozialisation erworbenen Persönlichkeitsmerkmalen und allgemeinen Kompetenzen mit schulischer und non-formaler Bildung sowie betrieblichen Formen der Ausbildung und Arbeitserfahrung an“ (Karcher/Overwien 1998: 12).

Solche im ökonomischen Sektor der Südländer gewonnenen Einsichten machen skeptisch gegenüber Programmen wie EQUAL, in denen Flüchtlinge in Hamburg, Deutschland oder sonstwo in Europa mittels einiger niedrigschwelliger und kurzzeitiger Kurse qualifiziert und beschäftigungswirksam auf die Rückkehr vorbereitet werden sollen, wie es die Richtlinien vorsehen. Vielmehr müssten effektive Projekte längerfristig angelegt sein und formale, non-formale sowie informelle Elemente verknüpfen, wenn sie den Flüchtlingen aussichtsreiche Chancen auf eine Existenzgründung in den Herkunftsländern eröffnen sollen. So gesehen, tut die Entwicklungspartnerschaft Hamburg gut daran, sich auf die Qualifizierung ihrer Klientel für den deutschen Arbeitsmarkt zu konzentrieren.

(3) In der Programmbeschreibung von EQUAL sowie in den Stellungnahmen der politisch Verantwortlichen in Deutschland ist ein eingeschränktes Verständnis von Migration erkennbar: Flüchtlinge ‚bewegen‘ sich in dieser Sichtweise lediglich zwischen einer ‚Herkunfts-‘ und einer ‚Ankunftsgesellschaft‘, somit zwischen zwei nationalstaatlich definierten Arbeitsmärkten. Bildungs- und Qualifizierungsangebote werden deshalb ausschließlich diskutiert in Bezug auf ‚hier‘ und ‚dort‘. Neuere Studien weisen jedoch darauf hin, dass sich in den letzten Jahren ein neuer Typ ‚transnationaler Migration‘ herausgebildet hat: In verschiedenen Untersuchungen konnte die Beobachtung von Pries (1997: 34) bestätigt werden, dass sich durch weltweite Migrationsbewegungen „neue soziale Verflechtungszusammenhänge“ herausbilden, die „multilokal“ sind, die die alltagsweltliche Praxis der Menschen sowie ihre erwerbsbiografischen Projekte und Identitäten bestimmen und die über den Sozialzusammenhang von Nationalgesellschaften hinausweisen.

Während die traditionelle Migrationsforschung eine dichotome Sicht auf Migranten begünstigt – **entweder** sie sind nur vorübergehend hier und müssen demnach auf ihre Rückkehr in die „Herkunfts-kultur“ vorbereitet werden (Erhalt der Rückkehrfähigkeit) **oder** sie bleiben hier und müssen sich also an die „deutsche Kultur“ anpassen (Förderung der Integration) – betont das Konzept der „Transmigration“, dass Migrantinnen und Migranten in intensive soziale Beziehungen an mehreren Orten gleichzeitig und von Dauer eingebunden sind. Diese „plurilokale“ Lebensweise wird deswegen transnational genannt, weil die Orte in unterschiedlichen Staaten liegen. So ist beispielsweise über afghanische Flüchtlinge bekannt, dass sie eingebunden sind in weltweite soziale Netzwerke, die sich aufspannen zwischen dem Herkunftsland über die Transitländer (z.B. Pakistan, Tadschikistan, Russland), das Exilland (z.B. Deutschland) – das zudem für die verschiedenen Familienmitglieder nicht immer dasselbe ist – sowie den Ländern der Weiterwanderung (z.B. USA, Kanada). In diesen sozialen Verflechtungszusammenhängen agieren Flüchtlinge sehr geschickt und ertragreich, sie leben ‚global‘, mal hier mal da.

In EQUAL werden Flüchtlinge jedoch nicht als „Transmigranten“ wahrgenommen und ihre Bildungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsbedürfnisse nicht als „transnationale Projekte“ verstanden. Dies hat für die Konzipierung von ‚bedürfnisorientierten‘ Bildungskonzepten folgenschwere Konsequenzen. Denn EQUAL zwingt den Asylprojekten eine Perspektive auf, die aufgrund des Primats der Rückkehrförderung die berufliche Qualifizierung noch nicht einmal im Rahmen der ‚doppelten Option‘ anschlussfähig macht für das Herkunfts- und das Exilland, geschweige denn Züge des Transnationalen aufweist. Ob somit die europäischen Richtlinien zu EQUAL, aber auch die Sichtweisen der politischen Verantwortlichen in Deutschland, als konservativ, überholt oder ideologisch zu bewerten sind, muss hier glücklicherweise nicht entschieden werden.

(4) Auch wenn die Europäische Union Asylbewerber und Geduldete in ihre Bildungs- und Beschäftigungspolitik einbezogen hat, so geschieht dies nicht vor dem Hintergrund eines gesetzlich, gar verfassungsrechtlich verankerten Anspruchs auf Bildung oder Arbeit: Eine europaweite Regelung für ein Recht auf einen Arbeitsplatz oder auf berufliche Bildung gibt es nicht. EQUAL ist ein Programm der Benachteiligtenförderung, das auf die Überwindung von Barrieren und Erschwernissen zielt. Weil aber der europäische Arbeitsmarkt nach innen geöffnet (‚Freizügigkeit‘) und nach außen abgeschottet wird (‚europäischer Raum der Freiheit und des Rechts‘), geht es im Themenbereich „Asyl“ allenfalls um den Ausgleich von Benachteiligungen, nicht um gesetzliche Gleichstellung. Dies wird besonders deutlich im Streit um die Genehmigung von Ausbildungen im dualen System.

Selbst in einem Programm, dessen explizites Ziel darin liegt, für Asylbewerber und Flüchtlinge Zugänge zum Arbeitsmarkt zu schaffen, bleibt die Vorrangstellung des Ausländerrechts aufrechterhalten. Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft kann in ihren Bemühungen, dies zu verändern, bislang eher marginale Erfolge verzeichnen: Kaum eine der erforderlichen Ausnahmeregelungen – Aufhebung der Arbeitsverbote, Erteilung von Arbeitsgenehmigungen, Abschiebeschutz, Aufhebung der Vorrangigkeitsprüfungen, Genehmigungen von über sechsmonatigen Beschäftigungen, Aufhebung der räumlichen Beschränkungen – wurden von den zuständigen Behörden erteilt, wenn doch, dann allenfalls im Rahmen von Einzel- und Härtefallregelungen.

Weil EQUAL im Themenbereich Asyl nicht auf einem Selbstentfaltungsrecht der Flüchtlinge und damit verbundener Rechte auf Arbeit und Berufsbildung gründet, bleiben die bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen dem Ausländer- und Asylrecht untergeordnet. Eine Umkehr der Logik hat nicht stattgefunden: Flüchtlinge werden nicht als **Bildungssubjekte** anerkannt, ihnen ist somit kein Recht auf Selbstentfaltung zugestanden, dem sich die anderen gesetzlichen Bestimmungen unterzuordnen hätten. In einer historischen Analyse der deutschen Bildungsgeschichte kommt Hansen (2002) zu dem Schluss, dass es in Deutschland **nie** eine Bildungspolitik für Flüchtlinge gab: Es habe zwar eine auf diese Gruppe bezogene Bevölkerungs-, Wirtschafts- oder Außenpolitik gegeben, doch Flüchtlinge seien **nie** eine bildungspolitische Kategorie gewesen. Eine Anerkennung von Flüchtlingen als Bildungssubjekte würde jedoch die Formulierung und Umsetzung einer auf deren besondere Lebenssituation fokussierten Bildungspolitik erforderlich machen. Daran scheint in der Europäischen Union gegenwärtig jedoch kein Interesse zu bestehen.

(5) Mit EQUAL liegt ein Programm vor, das die spezifischen Bedürfnisse und auch die besonderen Rechte von Kindern und Jugendlichen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus hinsichtlich Bildung und Ausbildung nicht berücksichtigt. EQUAL orientiert sich an den Erwerbsbiografien von Erwachsenen, jugendspezifischen Belangen und Entwicklungen wird keinerlei Bedeutung zugemessen. Kindheit und Jugend sind jedoch in der modernen Gesellschaft als ‚Vorhof‘ zur Welt der Erwachsenen konzipiert, als ein Schonraum für Selbstfindung und Selbsterprobung, der es den jungen Menschen ermöglichen soll, die gesellschaftlich von ihnen erwarteten Entwicklungsaufgaben zu bewältigen. Gerade das Jugendalter ist – trotz der Erfordernis zu lebenslangem Lernen – weiterhin **der** wesentliche biografische Zeitraum zum Erwerb von Bildungsabschlüssen, zur schrittweisen Annäherung an die Arbeitswelt, zur Klärung der Berufswünsche und schließlich zum Einstieg in das Beschäftigungssystem. Das Recht auf eine berufliche Ausbildung wird in Deutschland jedoch auch minderjährigen Flüchtlingen nicht zugestanden, ebensowenig sind in EQUAL entsprechende Intentionen erkennbar.

In Deutschland besteht bekanntlich eine Teilzeitschulpflicht bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, in die allerdings jugendliche Flüchtlinge nicht einbezogen sind. Wie die Auseinandersetzungen um die Zulassung von Jugendlichen zu schulischer und beruflicher Bildung zeigen, geht es wesentlich um die Frage, ob eine Berufsausbildung im dualen System in Deutschland primär als ein Arbeitsverhältnis zu definieren und das pädagogische Moment diesem lediglich als untergeordnet zu betrachten ist, oder ob es ein Lernverhältnis ist, das in seiner Gestaltung auch die betriebliche Ausbildung mit einschließt. Bei Minderjährigen steht – der Tradition im Umgang mit Jugendlichen folgend – das pädagogische Verhältnis über dem Arbeitsverhältnis. Daraus wäre abzuleiten, dass alle Kinder und Jugendlichen mindestens bis zum 18. Lebensjahr einen Anspruch haben, ihrer Schulpflicht nachzukommen und kostenlos zu lernen, und dies unabhängig davon, ob sie Deutsche sind oder nicht.

Die minimalen Verbesserungen für langjährig in Deutschland lebende junge Geduldete, denen inzwischen unter bestimmten Bedingungen erlaubt wird, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren, können nicht darüber hinweg täuschen, dass für die meisten Jugendlichen weiterhin kein

Bleiberecht während des Asylverfahrens zum Zwecke des Besuchs einer Schule oder zur Teilnahme an einer beruflichen Qualifizierung – außer für Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmer in EQUAL – gewährt wird. Ebenso wenig lassen sich weiterführende Überlegungen erkennen, um beispielsweise unabhängig vom Erfolg des Asylverfahrens einen erfolgreich erworbenen Schul- oder Berufsschulabschluss mit einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung zu ‚belohnen‘, weil dadurch die in § 43 des Zuwanderungsgesetzes von Ausländern abverlangten Integrationsleistungen nachweislich erbracht wurden (zügiger Erwerb des Deutschen, Kenntnisse in Staatsbürgerkunde, erfolgreiche Suche eines Arbeitsplatzes usw.).

Bilanzierend kommen wir zu dem Schluss, dass EQUAL seinem selbstgesetzten Anspruch, ein „Entwicklungslabor“ für die Erprobung von Modellen auf dem Arbeitsmarkt zu sein, für den Themenbereich „Asyl“ nicht standhalten kann. Die migrationstheoretischen Annahmen sind fragwürdig und es fehlt an einer beschäftigungs- und bildungspolitischen Entschlossenheit zur Durchsetzung bedürfnisorientierter Konzepte.

2. ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN

Wie sich aus den Einzelementen des Netzwerks belegen lässt, ist es in Hamburg gelungen, die organisatorischen Strukturen einer Entwicklungspartnerschaft nach den konzeptionellen Vorgaben der Europäischen Kommission aufzubauen, einen arbeitsmarktpolitischen integrativen Handlungsansatz sowie eine Gesamtstrategie beruflicher Förderung von Asylbewerber/innen und Flüchtlingen zu entwickeln und deren Umsetzung in verschiedenen operativen und strategischen Ebenen voranzutreiben.

Wenn wir nach der dem Konzept zugrunde liegenden Logik fragen, so ist die inhaltliche Konstruktion des Netzwerks an spezifischen Bildungsproblemen von Asylbewerber/innen entlang vorgenommen worden. Das heißt, es wurde ein institutioneller Zusammenhang geschaffen, in dem die Eingangsberatungen und ersten Bildungsmaßnahmen (vor allem Deutschkurse) verbunden sind mit differenzierten Möglichkeiten der Weitervermittlung in Qualifizierungsbausteine sowie in Praktikums- und Ausbildungsplätze, die von den verschiedenen Teilprojekten selbst angeboten werden, die aber auch durch gezielte Akquise im ersten Arbeitsmarkt bereit gestellt werden sollen. Weil sich in Deutschland Bildungsverläufe von Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus allenfalls unter sehr erschwerten rechtlichen Bedingungen vollziehen können, hat die Entwicklungspartnerschaft einerseits projekt- und behördenübergreifende Fachgremien eingerichtet, deren Aufgabe es ist, die rechtlichen Barrieren zumindest für die EQUAL-Teilnehmer/innen abzubauen. Andererseits werden flankierende Maßnahmen bereit gehalten (Stütz- und Förderunterricht, sozialpädagogische Betreuung, Verbesserung der Unterbringung, spezifische Konzepte für Frauen mit Kindern), um Zugang, Teilnahme und Erfolg der Qualifizierung zu gewährleisten. Ein solcher an flüchtlingsspezifischen Bedarfen und Erschwernissen von Bildungskarrieren orientierter Ansatz erscheint sehr plausibel, er setzt allerdings voraus, dass die Bildungsbedürfnisse der Zielgruppe im Vorfeld präzise erfasst und somit die Maßnahmen „passgenau“ geschnitten wurden.

Die jahrzehntelangen Debatten um die schulische und berufliche Förderung benachteiligter Gruppen in Deutschland haben gezeigt, dass sich solche Vorhaben vor allem mit der Schnittstellenproblematik auseinandersetzen müssen, d.h. sich mit den Schwierigkeiten des Übergangs von den verschiedenen allgemein bildenden Einrichtungen in die nachfolgenden Systeme beruflicher Bildung und Arbeit befassen müssen. Für alle marginalisierten Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen sind die ‚Übergänge‘ zwischen diesen Teilsystemen hochriskant, weil zumeist keine abgesicherten Begleitungs- und Stützsysteme vorhanden sind, die wirksam dazu beitragen, das Scheitern an den verschiedenen Schwellen zu verhindern. Für Flüchtlinge ist die Überwindung von Zu- und Übergängen besonders erschwert. Die Konstruktion der Entwicklungspartnerschaft überzeugt durch die konsequente Verzahnung formaler und non-formaler Bildungsangebote, indem Kommunikationsstrukturen zwischen den Teilprojekten aufgebaut bzw. verdichtet, Verfahren der Weitervermittlung über Arbeitsgruppen und den ‚kurzen Wegen‘ informeller Beziehungen innerhalb des Netzwerks erleichtert sowie Modularisierungen systemisch und struktu-

rell abgesichert wurden. Die Entwicklungspartnerschaft könnte somit ein Modell für eine allmähliche, sozialräumliche und problembezogene Verzahnung von Bildungsangeboten mit dem Ziel systematischen Abbaus von Ungleichheiten sein.

Im Klassifizierungssystem von EQUAL gehört die Hamburger Initiative zum Typ der geografischen Entwicklungspartnerschaft. Es wurden zur Gründung des Netzwerks bestehende Flüchtlingsseinrichtungen zusammengeführt, Migrantenorganisationen für die Zielgruppe geöffnet und Migrantenvereine einbezogen und gestärkt. Zielsetzungen, Konzept und Handlungsstrategie wurden gemeinsam entwickelt und in den Handlungsfeldern operationalisiert und strukturiert. Ausgehend von den bereits bestehenden Projekten wurden ergänzende Maßnahmen konzipiert, manche Teilprojekte werden von zwei Trägern gemeinsam durchgeführt und viele Teilprojekte und Fachgremien sind komplementär aufeinander bezogen. Das gemeinsame Netzwerk zeigt in seinen Binnenstrukturen einen klaren Aufbau mit geklärten Zuständigkeiten: Leitungs- und Koordinierungsstrukturen lassen sich ebenso identifizieren wie Diskussions- und Reflexionssysteme oder Fortbildungsmaßnahmen für das Personal. Die Organisationsstruktur ergibt ein kohärentes, durchdachtes und funktionsfähiges Bild.

Das Netzwerk ist in seinen Zielsetzungen durch eine ausgeprägte – „offensive“ – Arbeitsmarkt-orientierung gekennzeichnet. Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft ist außerdem eines der wenigen unter den acht bundesdeutschen Netzwerken im Themenbereich „Asyl“, die Flüchtlinge nicht nur weiterbildet und beruflich vorbereitet, sondern die auf die Integration der Zielgruppe in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet ist. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, sind somit vor bzw. parallel zu Berufsqualifizierung und Ausbildung Rechtsbarrieren abzubauen. Indem es gelungen ist, jene wichtigen Hamburger Fachbehörden als Strategische Partner von Beginn an in das Netzwerk einzubinden, die an der Aufhebung von rechtlichen Ausschlüssen mitwirken müssen, hat sich die Entwicklungspartnerschaft hierzu eine gute Ausgangslage geschaffen. Zudem wurden verschiedene Instrumente zur Akquise von Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsplätzen entwickelt, vor allem wird über die Einbindung von Betrieben, Innungen und Kammern in die Netzwerkstrukturen beharrlich und aussichtsreich an der Öffnung des Arbeitsmarktes für die Zielgruppe gearbeitet. Somit könnte in Hamburg erreicht werden, was gegenwärtig sonst nirgendwo in Deutschland möglich ist: Die berufliche Vorbereitung, Qualifizierung und Ausbildung von Asylbewerber/innen und geduldeten Flüchtlingen **und** deren Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

In der Konzeptentwicklung und im Design der Teilprojekte ist die Zielgruppe nicht lediglich allgemein beschrieben, sondern es werden teilweise sehr **spezifische Benachteiligungen** von Gruppen und Kontexten benannt: Die besondere Situation von Frauen (vor allem solchen, die eine Familie zu versorgen haben), von bestimmten Migrantengruppen (so beispielsweise in Hamburg lebende Afrikaner) und spezifische individuelle Beeinträchtigungen (Traumatisierung, Lernbeeinträchtigungen, körperliche Behinderungen) werden explizit erwähnt und sollen konzeptionell in den entsprechenden Teilprojekten Berücksichtigung finden. Die Öffnung von Maßnahmen aber auch von Regeleinrichtungen für die Zielgruppe wird als ein wichtiger Schritt zur Überwindung solcher Benachteiligungen verstanden. Um entsprechende Sensibilisierungsprozesse einzuleiten,

sind interkulturelle Fortbildungen ebenso wie Gendertrainings für die im Netzwerk Beschäftigten, aber auch für das in Regeleinrichtungen tätige Personal (z.B. Lehrkräfte) geplant und durchgeführt worden.

Im Rahmen der transnationalen Dimension des Programms hat die Qualifizierungsoffensive mit vier anderen Partnern aus Liverpool, Rom, Lyon und Paris in DASRIE kooperiert. Unter Beteiligung zahlreicher Partner aus Hamburg konzentrierte sich die transnationale Arbeit im Wesentlichen auf die Durchführung von thematischen Workshops sowie den Austausch von Schlüsselpersonen (**key-actors**). Dabei wurden beispielhafte Lösungen („Best practice“) ausgetauscht und gemeinsame Empfehlungen erarbeitet. Resümierend lässt sich sagen, dass Effekte des transnationalen Austauschs eher einen impliziten Charakter zeigen: Sie dienten der Sensibilisierung, der Motivierung und Ermutigung für die eigene Arbeit. Die Qualifizierungsoffensive hat sich außerdem aktiv an der „European Thematic Group Asylum Seekers“ beteiligt, deren Ziel es ist, im Bereich Asyl auf die Implementierung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems hinzuwirken sowie auf andere Politikbereiche Einfluss zu nehmen. Die sehr ertragreichen Diskussionen von Rahmenbedingungen und Empfehlungen zur Konzipierung und Durchführung von Angeboten in den Bereichen Education, Training und Advice schlug sich mit ihren Ergebnissen auch in der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Festlegung der Leitlinien für die zweite Förderphase von EQUAL nieder.

Die in den einzelnen Kapiteln des Evaluationsberichts dargestellten wesentlichen Ergebnisse der dreijährigen Arbeit in der Hamburger Entwicklungspartnerschaft „Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge (EQUAL 2002 – 2005) und die daraus abgeleiteten Empfehlungen für die Weiterarbeit des Netzwerks in der zweiten Förderperiode sowie für die Weiterentwicklung der kommunalen, bundesdeutschen und europäischen arbeitsmarktpolitischen Konzepte und Instrumente werden im Folgenden zusammengefasst (vgl. Übersicht zu den Empfehlungen – Kasten Seite 34). Wir stellen einige allgemeine Empfehlungen zur Formulierung einer Bildungspolitik für Flüchtlinge voran, die sich unter anderem aus den auch von EQUAL nicht gelösten, sondern noch verstärkten Paradoxien des Umgangs mit Bildungs- und Qualifizierungsbedürfnissen von Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus ergeben. Es schließen sich die Einzelempfehlungen und deren Begründungen an.

Die Empfehlungen im Überblick

A. Formulierung einer Bildungspolitik für Flüchtlinge

- Das Recht auf eine umfassende individuelle Bildungszeit anerkennen
- Lokale Sozialberichterstattung sichern

B. Systematische Annäherung an die Lebenslagen und Bildungsbedürfnisse von Flüchtlingen

- Lebensweltwissen über Flüchtlinge erarbeiten
- Lebensweltwissen über Flüchtlinge zugänglich machen
- Profilingprotokolle in die Netzwerkarbeit einbinden

C. Orientierung an „verschlungenen“ Bildungs- und Erwerbsbiografien

- Netzwerkarbeit an nicht-linearen Bildungsverläufen orientieren
- Netzwerkstrukturen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern transparent machen
- Netzwerkbindungen stärker verknüpfen

D. Lebenslagenorientierte Qualifizierungskonzepte anbieten

- Ausbildungsfähigkeit von Flüchtlingen anerkennen
- Lebenslagenorientierte Ausbildungskonzepte entwickeln
- Gesundheit, Bildung und Qualifizierung zusammendenken
- Interkulturelle Beratungsansätze kombinieren
- Multiplikatoren zur Lebenssituation von Flüchtlingen schulen
- Die Maßnahmen überdauerndes Coaching sichern
- Sprachangebote flexibel halten

E. Begegnungsorientierte Akquisestrategien entfalten

- Direkt- und Globalkakquise verbinden
- Die Flüchtlingsdebatte in die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften hineintragen
- Interkulturelle Lernprozesse in Betrieben ermöglichen
- EQUAL als Exposure-Programm gestalten

F. Einfalt überwinden – Mehrfachdiskriminierungen bearbeiten

- Erweiterte Perspektiven auf ‚Barrierefreiheit‘ schaffen
- Vom ‚Controlling‘ zum ‚Monitoring‘
- Reziproke Öffnungsprozesse stärken

G. Transnationalität lerntheoretisch ernst nehmen

- Didaktik transnationaler Kooperation optimieren
- Entwicklung von Mainstreaming-Strategien unterstützen
- Sozialraum als Handlungskontext weiterentwickeln

A. Formulierung einer Bildungspolitik für Flüchtlinge

In kaum einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union ist die auf Flüchtlinge bezogene Sozial- und Beschäftigungspolitik so restriktiv wie in Deutschland. Dies gilt insbesondere für den Zugang zu Bildung, beruflicher Qualifizierung und Arbeit. Trotz widrigster gesetzlicher Rahmenbedingungen ist es der Hamburger Entwicklungspartnerschaft durch sehr „offensive“ Bemühun-

gen gelungen, die erforderlichen rechtlichen und administrativen Hürden abzubauen, die der Umsetzung des Vorhabens entgegen gestanden sind. Zudem konnte das Netzwerk zentrale Entscheidungsträger des politischen Systems in Deutschland zwingen, zur asylrelevanten Arbeitsmarktpolitik Stellung zu beziehen. Dabei zeigte sich sehr deutlich, dass in Deutschland gegenwärtig kein politischer Wille erkennbar ist, Flüchtlinge als Bildungssubjekte anzuerkennen und ihnen somit ein Recht auf Selbstentfaltung zuzugestehen. Im Spiegel der Einsichten, die sich durch die transnationale Kooperation ergaben, stellen sich ebenfalls erhebliche Zweifel ein, ob in der Europäischen Union ein solches Interesse besteht. Eine **Anerkennung von Flüchtlingen als Bildungssubjekte** würde die Formulierung und Umsetzung einer an ihrer Lebenssituation orientierten Bildungspolitik erforderlich machen.

Das Recht auf eine umfassende individuelle Bildungszeit anerkennen

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass – vermutlich weltweit – die bildungspolitischen Maßnahmen von der Einsicht geleitet sind, dass heutzutage jeder Mensch etwa 15 Jahre benötigt, um jene allgemeine und berufliche Bildung zu erwerben, die für ein Leben in einer globalisierten Welt erforderlich ist. Die besonderen Schwierigkeiten von Flüchtlingen, diese vieljährige Bildungszeit für sich in Anspruch zu nehmen, resultieren daraus, dass sie in ihrem biografischen Verlauf an verschiedenen Orten in unterschiedlichen Ländern leben und die Bildungszeit nicht in der institutionell formalisierten zeitlichen Abfolge ohne Unterbrechungen absolvieren können. Eine auf die Lebenssituation von Flüchtlingen bezogene Bildungspolitik hat dieser strukturell verursachten oder lebensweltlich bedingten Unterbrechung Rechnung zu tragen, indem diesen das Recht gewährt wird, in Deutschland eine Bildungskarriere zu beginnen, eine bereits in anderen Ländern angefangene zu vervollständigen sowie formale schulische und berufsqualifizierende Abschlüsse zu erwerben. Bildungspolitisch heißt dies, dass unabhängig von ihrem Aufenthaltstitel allen Flüchtlingen die Inanspruchnahme einer ausreichenden individuellen Bildungszeit zuzugestehen und die Vervollständigung einer in anderen Ländern begonnenen Bildungslaufbahn zu ermöglichen ist. Das Recht auf Bildung ist Flüchtlingen unabhängig von ihrem Alter zu gewähren. Der Anspruch auf Bildungszeit muss sich nach der bislang im jeweiligen individuellen biografischen Verlauf erworbenen Bildung und daraus ableitbaren Bedarfen richten, nicht nach willkürlich festgesetzten Altersgrenzen.

Lokale Sozialberichterstattung sichern

Kennzeichnend für die deutsche Situation ist, dass für Bildungsplanungen keine aussagekräftigen, statistischen Daten über Flüchtlinge vorliegen, mit denen verlässlich Probleme und Bedarfe identifiziert werden könnten. Um in Zusammenarbeit der zuständigen Fachressorts und Behörden die Bedürfnisse von Flüchtlingen berücksichtigende Bildungsplanungen zu realisieren und flächendeckende Angebote zu schaffen, wären u.a. erforderlich: Einführung pädagogisch relevanter Statistiken, die zuverlässig Auskunft darüber geben, wie viele Kinder, Jugendliche und Er-

wachsene ohne gesicherten Aufenthaltsstatus in den jeweiligen Kommunen leben, und die Angaben zu deren Alter, Geschlecht und Aufenthaltstitel ausweisen. Erstellung lokaler ‚Flüchtlingsberichte‘, die quantitativ wie qualitativ erhobene Auskünfte geben über die soziale Lage, die Sprachkenntnisse, die bislang absolvierten Bildungskarrieren, die Bildungswünsche derjenigen Flüchtlinge, die in einer Gemeinde, in einem Stadtteil, in einem Schul-, Jugendhilfe- oder Arbeitsamtsbezirk leben. Berücksichtigung aller Flüchtlingsgruppen in der lokalen Sozialberichterstattung.

B. Systematische Annäherung an die Lebenslagen und Bildungsbedürfnisse von Flüchtlingen

In der Hamburger Entwicklungspartnerschaft wurden im Verlauf der dreijährigen ersten Förderperiode rund 1.100 Asylbewerberinnen und Geduldete beraten, betreut, therapiert und für den Arbeitsmarkt ausgebildet und qualifiziert. Durch die intensive Beratungsarbeit und den persönlichen Austausch in kleinen überschaubaren Lerngruppen, durch biografische Rekonstruktionen und joborientiertes „Profiling“, durch Alltagsbegleitung und ‚dialogische‘ Unterrichtskonzepte, durch Beteiligung von Migrantenselbstorganisationen und partizipativer Einbeziehung der Zielgruppe in die Projektarbeit wurde eine umfassende Annäherung an die aktuelle Lebenssituation von Flüchtlingen in Hamburg möglich, die nicht nur für die Weiterentwicklung „bedürfnisorientierter Ansätze“ in den einzelnen Projekten, sondern die auch für die Sensibilisierung und Öffnung von Betrieben und Behörden von großer Bedeutung ist. Das Netzwerk zeigt in einer überzeugenden Weise auf, dass zur angemessenen beruflichen Förderung von Flüchtlingen eine konsequente **Lebensweltorientierung** unabdingbare arbeitsmarktpolitische Voraussetzung ist.

Lebensweltwissen über Flüchtlinge erarbeiten

Noch immer ist in Deutschland sehr wenig über Lebenslagen und Bildungsbedürfnisse von Flüchtlingen bekannt. Dies gilt in ähnlicher Weise – das zeigen beispielsweise die transnationalen Kooperationen – auch für die anderen europäischen Länder. Konsequenterweise hat deshalb Schweden in seine Asyl-Entwicklungspartnerschaften auch Forschungsprojekte zu unterschiedlichen Aspekten der Lebenssituation von Asylsuchenden mit integriert (vgl. Brekke 2004). Ein wichtiges Ergebnis der Hamburger Entwicklungspartnerschaft ist darin zu sehen, dass im Projektverlauf sehr reichhaltiges und detailliertes **Lebensweltwissen** über Flüchtlinge erarbeitet werden konnte. Für eine beträchtliche Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten biografische Verläufe rekonstruiert und autobiografische Erzählungen dokumentiert werden, die Auskunft geben über Lebensschicksale, Problemlagen, Bewältigungsstrategien und subjektive Deutungen von Asylsuchenden und Geduldeten. Daraus lassen sich Gestalten eines „Habitus der Überlebenskunst“ (Seukwa 2005) von Flüchtlingen beschreiben, deren Kenntnis und Verständnis grundlegend ist für die Konzipierung „passgenauer“ Förderkonzepte.

Lebensweltwissen über Flüchtlinge zugänglich machen

Bislang wird dieses Lebensweltwissen in der Hamburger Entwicklungspartnerschaft allerdings vor allem aus **pragmatischen Gründen** erarbeitet, um nämlich die alltägliche Arbeit in den Projekten im Sinne der „bedürfnisorientierten Förderung“ zu optimieren. Somit ist das über die Flüchtlinge erarbeitete Wissen ein **flüchtiges**, das – so steht zu befürchten – rasch wieder verloren geht, sobald die jeweiligen Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Maßnahme verlassen haben. Die Entwicklungspartnerschaft wird hier von einem – unverschuldeten – grundsätzlichen Problem sozialpädagogischer Projektarbeit eingeholt: Im täglichen pädagogischen Umgang wird den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zumeist eine sehr detaillierte Annäherung an die Klientel und deren lebensweltlichen Kontext möglich. Dieses Wissen dient jedoch zumeist nur dem internen Gebrauch, eine Verbreitung – neomodischer: ein Mainstreaming – der Einsichten ist nicht vorgesehen oder/und aus finanziellen und organisatorischen Gründen nicht möglich. Es wäre sehr bedauerlich, wenn – bei einer insgesamt prekären Forschungslage – das in dieser Entwicklungspartnerschaft über die Teilnehmer und Teilnehmerinnen zusammengetragene Wissen nicht systematisiert und anderen zugänglich gemacht würde. Es wird somit empfohlen, eine Strategie zur Dokumentation, Auswertung und Publikation des biografischen Materials zu entwickeln, um diese Ergebnisse zu sichern und zu verbreiten.

Profilingprotokolle in die Netzwerkarbeit einbinden

Mit dem in gemeinsamer Anstrengung entwickelten **Profilingverfahren** hat die Entwicklungspartnerschaft ein praxistaugliches und validiertes Instrumentarium vorgelegt, das zur Annäherung an Potenziale und Ressourcen der einzelnen Flüchtlinge sehr geeignet ist. Da die Flüchtlinge aber die Möglichkeit haben sollen, die Angebote des gesamten Netzwerks für sich zu nutzen, hat das Profiling somit nicht nur eine singuläre Funktion in der Erstberatung, sondern dient auch als Grundlage für die weitere Arbeit mit dem Klienten, der Klientin. Außerdem lassen sich die Profilingprotokolle auch zur Strukturierung pädagogischer Verständigungsprozesse in der gesamten Entwicklungspartnerschaft einsetzen: Die Anwendung des Profilingbogens in der Ersterhebung ergab ein aufschlussreiches Gesamtbild zur Teilnehmerstruktur in der Entwicklungspartnerschaft. Diese „Teilnehmerprofile“ ermöglichten vielfältige Reflexionen: über Probleme des Zugangs zum Netzwerk, es konnten besonders benachteiligte Flüchtlinge identifiziert und Akquiseprobleme von Jobs und Praktikumsplätzen benannt werden. Weil die Profilingprotokolle somit für unterschiedliche Funktionen sehr nützlich sind, wird empfohlen zu überprüfen, ob sie – einmal erstellt – in einer allen Hamburger EQUAL-Teilprojekten zugänglichen Datenbank gespeichert und abgerufen werden können, und somit ein wichtiger Beitrag zur Weiterentwicklung der „Passgenauigkeit“ lokaler Flüchtlingsarbeit durch eine gezielte Vernetzung vorhandener Informationen geleistet würde.

C. Orientierung an „verschlungenen“ Bildungs- und Erwerbsbiografien

In der Hamburger Entwicklungspartnerschaft ist das integrierte Handlungskonzept daran orientiert, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht lediglich in einzelnen Modulen beruflich zu bilden, sondern vielmehr ineinander greifende Qualifizierungsbausteine anzubieten, so dass die einzelnen Bildungskarrieren möglichst intensiv und so lange wie nötig durch das Netzwerk gefördert werden. Die Auswertung hat ergeben, dass zwischen den einzelnen Teilprojekten entsprechende Vermittlungsstrukturen aufgebaut worden sind; an Beispielen wurde belegt, dass es gelungen ist, das Netzwerk und seine Angebote zu nutzen, um gezielt solche Bildungs- und Qualifizierungsverläufe zu ermöglichen.

Netzwerkarbeit an nicht-linearen Bildungsverläufen orientieren

Dem schulischen und berufsbildenden System in Deutschland ist immer noch die Annahme unterlegt, dass sich individuelle Bildungskarrieren additiv durch das Absolvieren von einander aufbauenden Stufen entwickeln. Gerade an Migrantenbiografien ist jedoch erkennbar, dass Lebenswege, Bildungs- und damit verbunden Erwerbskarrieren sehr verschlungen verlaufen können. Im additiven Aufbau des Systems ist eine Linearität im Lern- und Entwicklungsprozess unterstellt, die sich über eine Stufenfolge aus schulischen, berufsvorbereitenden und qualifizierenden Ebenen erstreckt, bis schließlich die Einmündung in das Beschäftigungssystem erfolgt. Kennzeichnend ist auch, dass diese Stufen zeitlich klar getaktet und mit deutlichen Zäsuren in Form von Abschlüssen und Zuständigkeiten markiert sind. Flüchtlinge benötigen aufgrund ihrer biografischen Brüche jedoch andere Möglichkeiten der Bildungsförderung, vor allem sind die Übergänge zwischen den verschiedenen Teilsystemen und institutionellen Schnittstellen abzupuffern und durch flankierende Maßnahmen zu begleiten. Erforderlich sind Konzepte wie das des Hamburger EQUAL Netzwerks, in denen nicht mehr das additive Durchlaufen pädagogischer Teilsysteme vorausgesetzt ist, sondern eine modularisierte und systematische Verzahnung von allgemein und berufsbildenden, von schul-, sozial- und berufspädagogischen Teilsystemen ermöglicht wird.

Netzwerkstrukturen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern transparent machen

Der Aufbau und die Struktur des Systems schulischer und beruflicher Bildung ist (nicht nur) für Migrantinnen und Migranten schwer durchschaubar. Wie die Projekterfahrungen zeigen, ist es den Flüchtlingen offensichtlich auch nicht möglich, gleichsam ‚nebenbei‘ die in der Entwicklungspartnerschaft eröffneten Angebote zur beruflichen Bildung zu überblicken. Nicht zuletzt, um den Anspruch von Partizipation und Empowerment zu verwirklichen, wären jedoch Bemühungen zu erbringen, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern das Netzwerk transparent zu machen. Die verfügbaren Informationsmöglichkeiten (Broschüren, Internet) oder die Beratungsgespräche scheinen es den Flüchtlingen nur bedingt zu erleichtern, einen Überblick zu gewinnen.

Im Sinne der Stärkung der Hilfe zur Selbsthilfe wären entsprechende Verbesserungen wünschenswert.

Netzwerkbindungen stärker verknüpfen

„Partnerschaft“ oder „Netzwerk“ sind „weiche“ Begriffe, die sich nicht von selbst erklären, sondern die definiert werden müssen. Somit ist es auch schwierig, die Intensität und Tragfähigkeit der etablierten Netzwerkbindungen zu bewerten. In der Projektarbeit konnten überzeugende Beispiele gefunden werden, wie sich die institutionellen Übergänge und Schnittstellen durch das Knüpfen von Netzwerkbindungen rasch und situationsadäquat so verdichten lassen, dass die Flüchtlinge „passgenau“ vermittelt werden können. Zu bedenken ist allerdings, dass uns diese „positiven“ Beispiele von den Teilprojekten selbst benannt wurden, wir wissen nichts darüber, für wie viele Flüchtlinge dies in einer solchen Weise gelungen ist. Aus den Analysen lässt sich jedoch schließen, dass der Verdichtungsprozess erst in Ansätzen etabliert und teilweise noch eher dünn und lückenhaft ist. Die vorgestellten Beispiele ermutigen jedoch, diese Bemühungen zu intensivieren.

D. Lebenslagenorientierte Qualifizierungskonzepte anbieten

In den verschiedenen Ausbildungs-, Berufsvorbereitungs-, Qualifizierungs- und Umschulungsprojekten der Hamburger Entwicklungspartnerschaft wurden in der ersten Förderperiode rund 200 Ausbildungen erfolgreich absolviert bzw. zertifizierte Abschlüsse erworben. Die Zahl der Abbrüche von Maßnahmen und Ausbildungen ist mit 30% recht gering. Diese erfreulichen Zahlen lassen sich am ehesten damit erklären, dass in der Entwicklungspartnerschaft ein konsequent **lebenslagenorientiertes Konzept beruflicher Förderung** entfaltet wurde: Unterstellte man in Deutschland jahrzehntelang in der beruflichen Benachteiligtenförderung, dass durch die Fokussierung der pädagogischen Arbeit auf Qualifizierung und Ausbildung die Bedingungen für eine erfolgreiche berufliche Integration geschaffen werden, so setzt sich langsam die Einsicht durch, dass die berufliche Eingliederung dann am ehesten erfolgreich verläuft, wenn der gesamte Lebenszusammenhang der Klienten durch entsprechende pädagogische Interventionen stabilisiert wird. Hierzu hat das Hamburger Netzwerk eine Reihe – nicht nur für die Flüchtlingsarbeit empfehlenswerter – innovativer Ansätze entwickelt und erfolgreich erprobt.

Ausbildungsfähigkeit von Flüchtlingen anerkennen

Ein nicht zu unterschätzendes Ergebnis des Hamburger Netzwerks ist es, erstmalig in Deutschland den Beweis zu erbringen, dass auch Asylbewerberinnen und Geduldete trotz ihrer erschwerten Lebensbedingungen eine Ausbildung sehr erfolgreich absolvieren können. Weitverbreitete Vorurteile, Flüchtlinge seien aufgrund mangelhafter Grundbildung, Sprachproblemen, traumati-

scher Erfahrungen, psychischer Instabilität, unzureichender Motivation und fehlendem Durchhaltevermögen ungeeignet für eine Ausbildung, können mit den Projektergebnissen eindeutig widerlegt werden. Aus der Anerkennung ihrer Ausbildungsfähigkeit folgt jedoch zwingend, dass sich die vorhandenen Qualifizierungsangebote zielgruppenadäquat öffnen müssen und entsprechende Begleitangebote (sozialpädagogische Betreuung, Stützunterricht, Deutsch als Zweitsprache) unterbreiten, weil bislang die curricularen und konzeptionellen Rahmenbedingungen des Berufsbildungssystems ausschließlich auf die deutsche Mehrheitsgesellschaft ausgerichtet sind. Zudem muss zur beruflichen Integration von ‚Seiteneinsteigern‘ das Berufsbildungssystem durchlässiger gestaltet werden, indem Anpassungsqualifizierungen als Brückenschlag zum Regelsystem fungieren, um die Lern- und Arbeitserfahrungen der Flüchtlinge aufzugreifen und weiterzuentwickeln.

Lebenslagenorientierte Ausbildungskonzepte entwickeln

Der Erfolg von Ausbildungsmaßnahmen hängt sehr davon ab, ob es gelingt, in den Einrichtungen der beruflichen Qualifizierung den gesamten Lebenszusammenhang der Flüchtlinge in den Blick zu nehmen. Es besteht ein enger – wenngleich kein kausaler – Zusammenhang zwischen der Lebenslage der Flüchtlinge und ihren Möglichkeiten, Bildung nachzufragen und zu erwerben. Ein solcher Einfluss der die individuelle Lebenslage konstituierenden Dimensionen auf Ausbildungsverläufe ist empirisch allerdings nur schwer nachweisbar. In Bezug auf den Aufenthaltsstatus – als einer rechtlichen Dimension der Lebenslage – ist der Zusammenhang klar gegeben, für andere Lebensbereiche erscheinen solche positive Wirkungen auf das Durchstehen einer Ausbildung zumindest plausibel. Deshalb müssen Asylbewerberinnen und Geduldete finanziell gefördert, es sollten intensive soziale Unterstützungsangebote gemacht, die Wohnbedingungen verbessert und für eine optimale medizinische Versorgung gesorgt werden, damit sie die Ausbildungen erfolgreich absolvieren können.

Gesundheit, Bildung und Qualifizierung zusammendenken

Um den Arbeitsmarkt für Flüchtlinge zugänglich zu machen, ist insbesondere die Öffnung des Gesundheitssystems erforderlich. Aufgrund ihrer besonderen biografischen und aktuellen Situation sind die kassenärztlichen Leistungen abzusichern, um die Beschäftigungsfähigkeit von Flüchtlingen zu unterstützen. Insbesondere therapeutische Angebote, bislang gar nicht, zu kurz oder mit immensem bürokratischem Aufwand möglich, müssen bereitgestellt werden. Aber auch die besondere Bedeutung der Herstellung körperlicher und seelischer Gesundheit für ein erfolgreiches Absolvieren von Maßnahmen ist zu beachten. Die Verknüpfung beruflicher mit gesundheitlicher Förderung ist – das belegen die Projektergebnisse – ein ganz wesentlicher Ansatz zur Überwindung von Benachteiligungen, denen Flüchtlinge unterliegen. Dies verweist ebenso auf die Erfordernis zur ‚interkulturellen Öffnung‘ des Gesundheitssystems, im Sinne der Erleichterung von Zugängen für Menschen mit Migrationshintergrund. Und dies gibt Hinweise auf

eine defizitäre Sichtweise im Berufsbildungssystem, in dem Gesundheit, Bildung und Qualifizierung, wenn überhaupt, in einer Logik aufeinander folgender Stufen, nicht jedoch im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes bedacht werden.

Interkulturelle Beratungsansätze kombinieren

Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft weist für jedes der drei ‚Paradigmen‘ von Beratung in der Migrationsgesellschaft (vgl. Mecheril 2004) gelungene Beispiele auf: Während das Konzept der ‚Ausländerberatung‘ als ein zielgruppenspezifischer Beratungsansatz zur Behebung der konkreten Probleme von Menschen mit Migrationshintergrund wichtig ist, steht im Konzept der ‚Interkulturellen Beratung‘ die Notwendigkeit einer interkulturellen Öffnung der Hilfe-, Versorgungs- und Unterstützungseinrichtungen im Vordergrund, um Regeleinrichtungen mit Bezug auf sprachlich-kulturelle Kompetenzen hinsichtlich ihrer Mitarbeiterstruktur und ihrer Organisationsform für Migrantinnen und Migranten ‚niedrigschwellig‘ zugänglich zu machen. Ein dritter Ansatz spricht von der ‚interkulturellen Dimension von Beratung‘, um zu verdeutlichen, dass jede interpersonelle Beratungskonstellation und jedes Beratungsthema (nicht allein solche, in denen ‚Migranten‘ thematisch relevant sind) eine interkulturelle Dimension haben kann, jedoch immer neu zu überprüfen ist, ob mit Bezug auf die konkreten Themen und Beziehungen die Perspektive ‚interkulturell‘ angemessen und fruchtbar ist. Wie die Hamburger Netzwerkarbeit zeigt, sind auf die Lösung spezifischer ‚Flüchtlingsprobleme‘ bezogene Beratungsstrategien ebenso wichtig wie begleitende interkulturelle Öffnungsprozesse in den Einrichtungen; diese Förderung kann vermutlich dann ihre größtmögliche Effektivität entfalten, wenn Beratungskonzepte zugleich auf ihre Wirkungen hin überprüft werden, die aus der Zuschreibung ‚interkulturell‘ resultieren.

Multiplikatoren zur Lebenssituation von Flüchtlingen schulen

Auch Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus der Beratungs- und Betreuungsarbeit haben nicht immer ausreichendes Wissen über die Rechte und Ansprüche ihrer Zielgruppe sowie über die Hürden, mit denen sie in der Regel konfrontiert ist. Ebenso fehlt es häufig an Kenntnissen, welcher Bedarf an Informationen besteht und welche Instrumente nötig sind, um eine umfassende Unterstützung anzubieten. Unter der Regie der Universität Glasgow wird seit Oktober 2003 das Projekt „Mainstreaming vocational guidance for refugees and migrants“ aus dem europäischen Programm Leonardo da Vinci durchgeführt, an dem sich zahlreiche Partner aus verschiedenen europäischen Ländern beteiligen: Dieses Projekt leistet einen wichtigen Beitrag, um Mainstreamingprozesse auch auf der Ebene der Praktiker und ihrer Institutionen voranzutreiben und zielt darauf ab, Standards der Beratung zu verbessern. Die Umsetzung erfolgt durch die Erstellung einer web-Seite zu den Themen Flucht und Migration in Europa sowie länderspezifische Informationen, und der Entwicklung und Erprobung einer Online-Trainingsmaßnahme für Multiplikatoren. Die Internetseite und Trainingsmaßnahmen werden in Dänisch, Deutsch, Englisch, Italienisch, Slowenisch und Tschechisch zur Verfügung gestellt (vgl. www.gla.ac.uk/rg).

Die Maßnahmen überdauerndes Coaching sichern

Aufgrund der für Asylbewerberinnen und Geduldete sehr eingeschränkten Möglichkeiten, Beratungs-, Betreuungs- und Bildungsangebote des öffentlichen Hilfs- und Sozialsystems in Anspruch zu nehmen, sind zur Kompensation solcher institutioneller Benachteiligungen Ausgleiche vonnöten. Flüchtlinge sind in besonderer Weise darauf angewiesen, sich das für ihr Leben in Deutschland erforderliche „soziale Kapital“ im Sinne tragfähiger, unterstützender sozialer Beziehungen zu solchen Menschen zu verschaffen, die sich im deutschen System auskennen und sie in den alltäglichen Erschwernissen kompetent beraten und begleiten können. Aufgrund der sehr erschwerten Lebenslagen ist der Bedarf an freiwilliger Mitarbeit groß, denn diese Begleitung ist zeitaufwändig und erfordert ein intensives Engagement, das auf professionellem Wege allein nicht gewährleistet werden kann. Die Projektergebnisse belegen, dass sich selbst für diejenigen, die einen prekären Aufenthaltsstatus haben, die Chancen deutlich erhöhen, erfolgreich in den Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu sein, wenn sie durch engagierte Betreuung gefördert werden: dies können Schülerinnen, Studierende oder ehrenamtlich Tätige sein. Coaching ist vor allem auch zur Bewältigung der fehlenden Anschlussperspektiven wichtig. Zur Vorbereitung auf die Begleitungsaufgaben sind entsprechende Schulungs- und Reflexionsangebote zu machen (vgl. Duhnkrack-Hey u.a. 2002).

Sprachangebote flexibel halten

Nicht anders als in allgemein bildenden Unterrichtsangeboten sind auch in berufsvorbereitenden und -qualifizierenden Bildungsgängen am Leitbild ‚Mehrsprachigkeit‘ orientierte Sprachbildungskonzepte erforderlich. Gleichwohl ist anzuerkennen, dass Flüchtlinge offensichtlich zunächst am Erwerb differenzierter Kompetenzen in der deutschen Schriftsprache interessiert sind, die Herkunfts- oder weitere Fremdsprachen dagegen für sie eine untergeordnete Bedeutung haben. Ein aus sprachpädagogischer Sicht innovativer Ansatz – Förderung des Deutschen durch das Anknüpfen an die herkunftssprachlichen Kenntnisse – scheint viele Flüchtlinge zu überfordern. Als tragfähig und zukunftsweisend haben sich im Netzwerk dagegen jene Konzepte erwiesen, in denen der Deutschunterricht stark auf die Vermittlung berufsbezogener Fachsprachen orientiert und unter Nutzung der Neuen Medien durchgeführt wird.

E. Begegnungsorientierte Akquisestrategien entfalten

Es ist der Hamburger Entwicklungspartnerschaft gelungen, in der dreijährigen Projektlaufzeit fast 140 Betriebe zu akquirieren, die Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt bereitgestellt haben. Etwa zwei Drittel der Stellen sind Praktikumsplätze, die jedoch teilweise in Ausbildungsplätze oder in Jobs umgewandelt wurden, weil man in den Unternehmen mit den EQUAL-Teilnehmern sehr zufrieden war. Dem Netzwerk ist es zudem gelungen, projektübergreifende Kooperationsstrukturen zu installieren, um die rechtlichen Restriktionen im

Zugang zu EQUAL zu lösen und um die erforderlichen tragfähigen Kontakte zu Wirtschaftsbetrieben des ersten Arbeitsmarkts zu knüpfen. Die zur Akquise entwickelten Instrumente waren dann besonders erfolgreich, wenn sie zu **direkten Begegnungen** zwischen Flüchtlingen und potenziellen Arbeitsgebern führten.

Direkt- und Globalkakquise verbinden

Aus den im Netzwerk angewandten Strategien zur Verbesserung des Zugangs von Flüchtlingen in das Beschäftigungssystem lässt sich folgern, dass dieses Ziel von Projektverbänden unter den gegenwärtigen Bedingungen am ehesten durch eine ‚Doppelstrategie‘ erreicht werden kann: Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsplätze in regulären Firmen können vor allem durch **Direktakquise** der einzelnen Teilprojekte für konkrete Teilnehmerinnen und Teilnehmer erschlossen werden. In einem solch schwierigen Feld wie dem der Beschäftigung von Flüchtlingen sind in einem hohen Maße persönliche Kontakte, informelle Kommunikationswege, intensiv betriebene und passgenaue Bewerbungen sowie „Matching“ (Abgleich individueller Profile mit Stellenangeboten) erforderlich, um die Nischen des Arbeitsmarkts ausfindig zu machen und entsprechende Vermittlungen zu erreichen. Gemeinsame Initiativen des Netzwerks (**Globalakquise**) waren dann besonders erfolgreich, wenn es um die Verbesserung des Zugangs durch Klärung rechtlicher Probleme und behördlicher Verfahrensfragen ging: Durch Anstrengungen der gesamten Entwicklungspartnerschaft lassen sich nachweislich rechtliche Freiräume aushandeln, arbeitsmarktpolitische Instrumente der Migranten- und Benachteiligtenförderung für die Zielgruppe öffnen sowie ‚Kontingentierungen‘ erstreiten.

Die Flüchtlingsdebatte in die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften hineinbringen

Die Lobbyarbeit der Entwicklungspartnerschaft förderte eine große Unwissenheit zu den spezifischen Problemlagen von Asylsuchenden und Geduldeten bei den im Wirtschaftssektor Verantwortlichen zu Tage. Außerdem wurden Paradoxien deutlich, in die Unternehmerverbände, vor allem aber die Gewerkschaften – die sich an der Hamburger Netzwerkarbeit bislang überhaupt nicht beteiligten – und andere Lobbyisten aufgrund der strukturellen Schwierigkeiten des deutschen Arbeitsmarkts verstrickt sind. Beispielsweise kann dem in der Öffentlichkeit häufig vorgetragenen Argument, dass die Flüchtlinge den Deutschen die Arbeitsplätze wegnehmen, nicht mit einer pauschalisierenden Zurückweisung („Alle Menschen sind gleich und haben dieselben Rechte“) begegnet werden, sondern lediglich durch eine differenzierte Argumentation, die Sachzwänge und Widersprüche mit einbezieht. Andere Themen (z.B. Billiglöhne, Arbeitserlaubnisse, Bevorzugen, aber auch Lebenslagen und Rechtsprobleme von Flüchtlingen) müssen in ähnlicher Weise überhaupt erst in den Reflexionshorizont der im wirtschaftlichen Feld Tätigen gebracht, mit ihnen diskutiert und sie zu Stellungnahmen gezwungen werden. Das heißt: In die lokalen Diskussionen um die Probleme des Arbeitsmarkts muss die Flüchtlingsdebatte systematisch mit einbezogen werden.

Interkulturelle Lernprozesse in Betrieben ermöglichen

Personalchefs, Unternehmerinnen und Verbandsvertreter haben nach eigenem Bekunden zwar sehr viel auf Tagungen, Fachkonferenzen und Podiumsdiskussionen über die Arbeitsmarktprobleme von Flüchtlingen gelernt, weitaus konkretere und differenziertere Einsichten in deren Schwierigkeiten konnten sie jedoch in der direkten Begegnung mit den Asylsuchenden in den Betrieben gewinnen. Manch eine/r beschäftigte sich nun erstmalig mit Flüchtlingsproblemen. Andererseits führte die persönliche Begegnung bei einigen allerdings zur Verfestigung bereits bestehender Vorurteile und Stereotype über Flüchtlinge, die sich vermutlich aber wiederum nur in der direkten Auseinandersetzung bearbeiten lassen. Als recht erfolgreich hat sich diesbezüglich das in der Entwicklungspartnerschaft in Lyon entwickelte Instrument der „Parrainage“ erwiesen, in der jeweils ein Unternehmer und ein Flüchtling in einer „Patenschaft“ zusammengebracht und durch das Projekt ein Stück weit begleitet werden (vgl. DASRIE 2005: 46). Informationsdefizite, interkulturelle Kommunikationsprobleme und verfestigte Stereotype lassen sich auf diesem Wege gut bearbeiten.

EQUAL als Exposure-Programm gestalten

In den Kommentaren der strategischen Partner wird die Bedeutung biografischer Erfahrungen für das Engagement für Flüchtlinge sehr deutlich – wer selbst familiengeschichtlich von Verfolgung und Flucht betroffen war oder wer seit Jahrzehnten in der Betreuung von Flüchtlingen tätig ist, muss über Motive für ein Engagement für Asylsuchende nicht lange nachdenken. In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit haben sich zur Bewusstseinsbildung von Entscheidungsträgern (z.B. Mitarbeitern der Weltbank) so genannte Exposure-Programme sehr bewährt, in denen die direkte Begegnung der Entscheidungsträger mit armen oder gesellschaftlich ausgegrenzten Menschen im Vordergrund steht (vgl. GFNSD 2004). Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines Exposure-Programms sind für einen begrenzten Zeitraum z.B. bei einer Familie zu Gast, sie wohnen bei ihnen, sehen ihren Alltag und erleben ihn mit, sie setzen sich der Realität ihrer Gastgeber aus: daher die Bezeichnung ‚Exposure‘ (to expose = sich aussetzen). Weltbankmitarbeiter agieren nachweislich nach einigen Wochen in einem Slum eher bezogen auf die Bedürfnisse der Betroffenen. Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft hat gute Möglichkeiten, Vertretern von Wirtschaftsverbänden, Personalchefs, Angehörigen der Arbeitsverwaltung, den für die Umsetzung von EQUAL verantwortlichen Mitarbeitern des BMWA und der EU-Kommission usw. solche ‚Praktika‘ im Lebenszusammenhang von Flüchtlingen anzubieten, um denjenigen Entscheidungs- und Funktionsträgern, die bislang keine Chance zu einem entsprechenden „learning by doing“ hatten, die Aufarbeitung ihrer biografischen Defizite zu ermöglichen und solchermaßen zu ihrer Professionalisierung beizutragen.

F. Einfalt überwinden – Mehrfachdiskriminierungen bearbeiten

Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft hat sich für die Bearbeitung von ausgrenzenden Differenzmerkmalen dafür entschieden, die traditionelle separierende Betrachtung zu überwinden und konsequent **Diversity** als Leitperspektive für die Konzeptentwicklung und zur Reflexion der Projektarbeit aufzugreifen. Ausgehend von der Einsicht, dass Flüchtlinge in Deutschland „multiplen Diskriminierungen“ unterliegen, in denen Geschlecht, Hautfarbe, Alter, Aufenthaltsstatus, körperliche und geistige Befindlichkeiten in wechselseitiger Verschränkung wirken, versucht das Netzwerk, Strategien zu entwickeln, in denen Gender **und** Interkulturelles Mainstreaming, Achtsamkeit auf Behinderungen **und** soziale Differenzen zusammen bedacht und bearbeitet werden.

Erweiterte Perspektiven auf ‚Barrierefreiheit‘ schaffen

Die Hamburger Teilprojekte belegen mit ihrer Praxis, dass eindimensionale, d.h. auf einzelne Differenzlinien verengte Betrachtungs- und Bewertungsansätze für eine zeitgemäße Soziale Arbeit nicht mehr angemessen sind: Ein ‚Migrantenprojekt‘ kann nicht ausschließlich auf die Leitkategorie ‚Migration‘ fokussieren, ‚Frauenprojekte‘ müssen soziale Differenzen ebenso reflektieren wie die Vielfalt kultureller Herkunft, und ‚Behindertenprojekte‘ benötigen einen erweiterten Blick auf andere Dimensionen von Benachteiligungen, wollen sie wirksam Barrieren abbauen. An ‚Flüchtlingsprojekten‘ lässt sich besonders gut lernen, was eine erweiterte Perspektive auf **Barrierefreiheit** leisten kann: Dieser ursprünglich aus der Debatte um Gleichstellung behinderter Menschen stammende Begriff – der zur zentralen politischen Leitkategorie im 2002 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetz (BBGG) wurde – ist nützlich zur Kennzeichnung dessen, was in der Hamburger Entwicklungspartnerschaft intendiert ist. Barrierefreiheit umfasst mehr als freie Fahrt für Rollstühle, vielmehr lässt sich damit eine Strategie bezeichnen, die den Ausgangspunkt einer einzelnen Perspektive (wie z.B. Gender Mainstreaming) verlässt und auch andere Ansätze zur Diskussion von Benachteiligungen berücksichtigt. Die also eine Geschlechterorientierung genauso im Blick hat wie eine auf soziale Unterschiede basierende hierarchische Ordnung, eine an ‚Behinderung‘ ausgerichtete Differenzierung und eine an unterschiedlichen kulturellen wie sprachlichen Mustern orientierte Aufgliederung (vgl. Schroeder/Wenning 2004). Die Herstellung von Barrierefreiheit umfasst vermutlich auch mehr, als lediglich „Diversity“ zu berücksichtigen. Denn „Diversity Mainstreaming“ garantiert nicht quasi automatisch die Überwindung partikularistischer Interessen von Gruppen, sondern erst in der Zusammenführung unterschiedlicher sozialpädagogischer Arbeitsansätze können disziplinäre Grenzen erkannt und überschritten werden, kann der Blick Sozialer Arbeit auf allgemeine soziale Prozesse der Ausgrenzung und auf angemessene Strategien des Umgangs mit Marginalisierung ‚barrierefreier‘ werden.

Vom ‚Controlling‘ zum ‚Monitoring‘

Die von der EQUAL-Programmebene entwickelten und den Netzwerken zur Durchführung und Reflexion von Mainstreaming zur Verfügung gestellten „Tools“ müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, sowohl hinter den Diskussionsstand der mit Benachteiligung befassten sozialwissenschaftlichen Disziplinen als auch hinter das in den Praxisprojekten erreichte Reflexionsniveau zurück zu fallen. Die „Checklisten“ sind ebenso wie das „Common Minimum“ in ihren theoretischen Grundlagen peinlich, zudem sind sie als Steuerungs- und „feed-back“-Instrumente für die Projektpraxis gänzlich ungeeignet. Vor dem Hintergrund der vielfältigen und langwierigen institutionellen Lernprozesse, die in Bildungsträgern stattfinden müssen, wenn sie ernst machen wollen mit „Öffnung“ und „Barriereabbau“, reichen simple Controllingverfahren zur Initiierung, Begleitung und Bewertung solcher Bemühungen nicht aus. Am Beispiel einiger Teilprojekte wurden Strategien beschrieben, wie qualitativ anspruchsvolle Systeme eines Monitoring so in Einrichtungen aufgebaut werden können, dass sie nicht nur kurzfristige und verengte, sondern kontinuierliche und mehrdimensionale Formen der institutionellen Selbstreflexion befördern können.

Reziproke Öffnungsprozesse stärken

Die dargestellten Bemühungen der Hamburger Entwicklungspartnerschaft „Asyl“ um Stärkung von Migrantenorganisationen einerseits, interkultureller Öffnung ‚deutscher‘ Regeleinrichtungen andererseits überzeugen – trotz all der benannten Schwierigkeiten und Schief lagen – vor allem deshalb, weil ihnen die Idee zugrunde liegt, beide Öffnungsprozesse miteinander zu verknüpfen. Die häufig geäußerten Befürchtungen der Herausbildung von „Parallelgesellschaften“ ist für die Soziale Arbeit dahingehend kein ganz neues Thema, dass auch die Gefahr der Herausbildung von unverbundenen ‚Parallelsystemen‘ in der institutionalisierten Migrationspädagogik besteht. In der Stärkung und Professionalisierung integrationsorientierter Migrantenorganisationen, die sich mit Inhalten und Vorgaben der deutschen Gesellschaft auseinandersetzen, fördern etablierte gesellschaftliche Institutionen die Integrationstendenzen und somit die Öffnung der Migrantenvereine, indem sie auf solche Selbstorganisationen aktiv zugehen, die Auseinandersetzung einfordern, aber auch Zugänge zu Ressourcen ermöglichen (vgl. Badawia 2004: 364f.). Umgekehrt können durch reziprok angelegte Kooperations- und Netzwerkstrukturen paternalistische Haltungen in den etablierten Einrichtungen abgebaut werden, indem den Migrantenorganisationen ‚auf Augenhöhe‘ begegnet wird.

G. Transnationalität lerntheoretisch ernst nehmen

Hamburg hat sich mit vier Entwicklungspartnerschaften in Liverpool, Lyon, Paris und Rom zu einer transnationalen Kooperation (DASRIE) zusammengefunden, um den europäischen Erfahrungsaustausch zu sichern. Außerdem arbeitete das Hamburger Netzwerk intensiv in der

European Thematic Group Asylum Seekers (ETG Asyl) mit, um in Konferenzen und Arbeitsgruppen den themenbezogenen Erfahrungsaustausch zu intensivieren, beispielhafte Lösungen zu ermitteln („Best-Practice“) sowie weiterführende, praktisch erprobte Lösungsansätze in europaweite Diskussionsforen einzubringen. Diese transnationalen Kooperationen verdeutlichten wieder einmal, wie schwierig es ist, im europäischen Projektaustausch nachhaltige **Lernprozesse** auszulösen und Praxisveränderungen zu stimulieren.

Didaktik transnationaler Kooperation optimieren

Weil die Europäische Kommission einen großen Wert darauf legt, ihre Programme in einen europaweiten Austausch-, Diskussions- und Reflexionsprozess einzubinden, und weil sie zudem mit dem Ziel der Generierung von ‚sozialem Kapital‘ in transnationalen Kooperationen als Strategie der Beseitigung von Ungleichheit einen sehr ambitionierten Ansatz verfolgt, müssen die Netzwerke durch entsprechende organisatorische, didaktische und methodische Hilfestellungen darin unterstützt werden, die erforderlichen Arbeitsformen entwickeln zu können. Die Didaktik transnationaler Kooperationen (nebenbei bemerkt auch ein aktuelles Schwerpunktthema der internationalen Entwicklungspolitik) kann auf der Grundlage der Projekterfahrungen auf allen drei Ebenen – lokal, national und transnational – weiterentwickelt, in Handreichungen ausformuliert und insgesamt somit optimiert werden. Es fällt außerdem auf, dass eine theoretische Fundierung der transnationalen Kooperationen kaum vorhanden ist, Ansätze beispielsweise der interkulturellen Bildung, des globalen Lernens oder der internationalen Begegnungspädagogik werden offensichtlich nicht zur Kenntnis genommen.

Entwicklung von Mainstreaming-Strategien unterstützen

Ohne auf die kritischen Stimmen zum Mainstreaming hier eingehen zu wollen, nehmen wir zur Kenntnis, dass sich die europäischen und die nationalen Programmverantwortlichen entschieden haben, dieses modische politische Instrument zur Umsetzung von EQUAL und zur Durchsetzung einer Politik der Gleichstellung auch im Themenfeld Asyl anzuwenden. Trotz mehrerer den Entwicklungspartnerschaften oder transnationalen Netzwerken zur Verfügung gestellter Papiere und trotz einiger hierzu veranstalteter Workshops kann nicht davon ausgegangen werden, dass auf lokaler, nationaler oder europäischer Ebene allen klar ist, wie sich Mainstreaming-Konzepte entwickeln lassen. Wenn denn das wesentliche Ergebnis der transnationalen Kooperationen die wirksame Einflussnahme auf die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik sein soll, so bedarf es einer intensiven Schulung zur Ausarbeitung entsprechender netzwerkübergreifender und komplexer Strategien. Über die beiden bislang existierenden Kooperationsformen – Bildung transnationaler Projektverbünde und europäischer Themengruppen – können solche politischen Handlungs- und Aktionsformen bislang noch nicht in einer befriedigenden und effektiven Weise organisiert werden.

Sozialraum als Handlungskontext weiterentwickeln

In der vergleichenden Analyse der fünf transnationalen Flüchtlingspartnerschaften lässt sich ein substanzieller Beitrag zur Konzeptualisierung einer am Sozialraum orientierten sozialen Arbeit erkennen. Der naiven Annahme von EQUAL, dass ökonomisches, physisches, soziales und kulturelles Kapital durch Netzwerkarbeit neu verteilt und der Zugang zu solchen Kapitalsorten für Flüchtlinge erleichtert werden kann, stehen die Projektergebnisse entgegen, die eine Vielzahl von Hindernissen belegen, die eine Neuordnung des Sozialraums für Flüchtlinge erschweren. Luigi Guerra weist darauf hin, dass mit der zunehmenden Bedeutung non-formaler Bildung eine neue Ungleichheit entstehe, „der vor allem jene ausgeliefert sind, die die Bildungsangebote ihrer Lebensumgebung nur aus einer untergeordneten oder randständigen Position heraus nutzen können, oder deren Lebensumgebung einfach arm an derlei Angeboten ist“ (Guerra 1997: 223f.). Diese Herausbildung neuer Ungleichheiten in der Aneignung kultureller und sozialer Räume sucht er durch die Schaffung von „Netzen territorialer Bildungsagenturen“ auszugleichen. Sein Konzept der „bildenden Stadt“ wird in Bologna erprobt, Ansatz und Arbeit der Entwicklungspartnerschaften vor allem in Liverpool, Rom und Hamburg wären es wert, ebenfalls in diesem Kontext diskutiert zu werden.

Beteiligte operative und strategische Partner

A. Teilprojekte – operative Partner

Arbeiterwohlfahrt – Landesverband Hamburg e.V.

Teilprojekt: „Beruf – Arbeit – Zukunft“

Schulinformationszentrum – Amt für Schule

Teilprojekt: „Beratungs- und Entwicklungsagentur beim Schulinformationszentrum SIZ“

Woge e.V.

Teilprojekt: „Hands on work“

Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung (LEB) in Kooperation mit dem Verein der Freunde und Förderer der Fachschule für Sozialpädagogik (FSP I)

Teilprojekt: „Berufsausbildung für Asylbewerber/innen“ und „Sozialpädagogische Begleitmaßnahmen“

ABAKUS GmbH

Teilprojekt: „Qualifizierung im handwerklichen Bereich Tischler/Maler“

verikom – Verbund für Interkulturelle Kommunikation und Bildung e.V.

Teilprojekt: „Basisqualifizierung für Asylbewerber/innen im Bereich Gesundheit/Pflege“

verikom – Verbund für Interkulturelle Kommunikation und Bildung e.V.

Teilprojekt: Modularisierte Umschulungsmaßnahme für geflüchtete Frauen“

Gesellschaft zur Unterstützung von Gefolterten und Verfolgten e.V. in Kooperation mit Beschäftigung und Bildung e.V.

Teilprojekt: „BASICS – Koordinierungs- und Vermittlungsstelle für Beschäftigung, Qualifizierung und psychosoziale Rehabilitation von Asylbewerber/innen“

Koordinationsrat der Iraner und Iranerinnen in Hamburg e.V.

Teilprojekt: „Berufsvorbereitung für Frauen“

Beschäftigung und Bildung e.V.

Teilprojekt: „ECHO – Einstieg in Qualifizierung für junge Flüchtlinge aus Afrika“

verikom – Verbund für Interkulturelle Kommunikation und Bildung e.V.

Teilprojekt: „Fortbildung für in der Entwicklungspartnerschaft tätige Fachkräfte“

Teilprojekt: „Herkunftssprachlicher Unterricht als netzwerkübergreifendes Angebot“

Zentrum zur beruflichen Qualifizierung und Beratung e.V. ZEBRA

Teilprojekt: „Berufliche Qualifizierung im Bereich Neue Medien“

Universität Hamburg Institut für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaften

Teilprojekt: Evaluation

Kooperationspartner: Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main

Passage gGmbH (vormals GATE GmbH)

Teilprojekte: Nationale und Transnationale Koordination

B. Strategische Partner

Bundesagentur für Arbeit
Behörde für Bildung und Sport
Behörde für Soziales und Familie
Soziale Dienste in den Unterkünften der Behörde für Soziales und Familie
Bezirksamt Nord – Jugendamt
Pflegen & wohnen
UK Eppendorf, Abtlg. für Psychiatrie und Psychotherapie des Kindes- und Jugendalters
Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Hamburg e.V.
Diakonisches Werk, Fachbereich Migration

Rackow Schule gGmbH
Autonome Jugendwerkstätten Hamburg e.V.
STATTBAU Hamburg Stadtentwicklungsgesellschaft mbH
Hamburger Arbeitskreis Asyl e.V.
Africa-Club e.V.

Stolze GmbH
Hollenbach GmbH
Pflegehilfe Hamburg gGmbH
BARTSCH Elektrotechnik GmbH
Glaserei Pepper
Adam & Sohn Parkett- und Fußbodenarbeit GmbH
HOFA Holzimport
Druckerei Brännler

Weitere Kooperationspartner

Deutsche Post AG
Handwerkskammer
Europäischer Hof Berk KG
Helmuth Reese Klempner und Sanitärtechnik GmbH sowie zahlreiche andere Wirtschaftsbetriebe, die Praktikums- und Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt haben.

Wir danken allen beteiligten Partner/innen in Hamburg sowie auf der Bundesebene und im europäischen Zusammenhang für die aktive Beteiligung und Unterstützung der Entwicklungspartnerschaft „Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge“.