

**Maren Gag**

**passage gGmbH Hamburg**

**Koordinatorin der Entwicklungspartnerschaft der GI EQUAL,  
Themenbereich Asyl**

**Beitrag zur Konferenz “Coming from afar” at the Museum of world  
cultures in Göteborg October 24-26, 2005**

Ich möchte mich sehr herzlich für die Einladung zu dieser hochinteressanten Konferenz bedanken. Mit großen Augen und auch ein bisschen neidisch haben wir in den letzten Jahren immer nach Schweden geblickt, weil wir von Christian Rabergh gehört haben, dass hier sehr spannende Strategien verfolgt werden, die das Mainstreaming von Ergebnissen und Erfolgen der beruflichen Förderung von Flüchtlingen betreffen – diese Konferenz ist ein sehr gutes Beispiel dafür.

In dem Beitrag von Louis Henri Seukwa haben wir in eindrucksvoller Weise erfahren, wie sich die Situation eines jugendlichen Flüchtlings in Deutschland darstellt und auch anfühlt und mit welchen Hürden er oder sie es zu tun hat in Bezug auf eine Beteiligung an beruflicher Bildung bzw. Ausbildung. Ich möchte daran anknüpfen und in meinem Beitrag noch einmal klar machen, an welchen gesetzlichen Instrumenten sich die Benachteiligung festmacht, also wie das deutsche Ausgrenzungssystem funktioniert und wie wir versucht haben, mit dem Konzept und der Strategie unserer Hamburger Entwicklungspartnerschaft zu reagieren, die in der ersten Förderperiode der Gemeinschaftsinitiative im Themenbereich Asyl gefördert wurde. Zum Schluss werde ich noch kurz darauf eingehen, wie wir in Hamburg weiterarbeiten.

Das Projekt hatte einen langen Vorlauf, der sicherlich zum Erfolg beigetragen hat: Bereits im Jahre 2000 hat sich ein Netzwerk zusammengefunden und den Grundstein für die Projektarbeit gelegt, aus dem die Entwicklungspartnerschaft „Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge“ hervorgegangen ist. Eine Offensive, so erklärt der Duden, ist ein planmäßig vorbereiteter Angriff eines zu diesem Zwecke geschlossenen Bündnisses. Es war uns wichtig mit dem Programm EQUAL, einen Angriff auf diejenigen Restriktionen zu starten, die Flüchtlinge vom Arbeitsmarkt ausschließen, somit ist es das erklärte strategische Ziel der Entwicklungspartnerschaft.

Ein wichtiger Aspekt bei der Betrachtung der Lebenswirklichkeit von Flüchtlingen in Deutschland bezieht sich auf die gesetzlichen und gesellschaftlichen Ausgrenzungsinstrumente.

Die Merkmale der strukturellen Problemlage in Deutschland sind:

- Restriktionen hinsichtlich der ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich aus dem rechtlichen Status, den bleiberechtsungesicherte Flüchtlinge innehaben: Sie leben in der Regel mit einer Aufenthaltsgestattung gem. § 55 AsylVfG, einer Duldung gem. § 60a AufenthG oder einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25, Abs. 3 bis 5 AufenthG. Zahlreiche gesetzliche Regelungen führen zu weiterer Ausgrenzung: Lagerunterbringung, Beschränkung der Bewegungsfreiheit, gesundheitliche Unterversorgung, geringere soziale Versorgung durch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (verminderter Sozialhilfesatz), Versorgung durch Sachleistungen statt Bargeld (Lebensmittel- und Bekleidungsgutscheine/Essenspakete).
- Einschränkungen bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen: Auf der Grundlage des § 39 AufenthG in Verbindung mit der Beschäftigungsverfahrensordnung ist bei der Erteilung einer Arbeitserlaubnis zu berücksichtigen, ob sich (1) durch die Beschäftigung von Ausländern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Region und der Wirtschaftszweige ergeben, (2) für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind, nicht zur Verfügung stehen. Dies bedeutet faktisch, dass bleiberechtsungesicherte Flüchtlinge regelhaft keinerlei Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

### **Gemeinschaftsinitiative EQUAL – Eine Chance für Flüchtlinge**

Der Themenbereich V in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL – die Förderung von Asylbewerber/innen - ist aus deutscher Perspektive von besonderer Bedeutung, denn Asylbewerber/innen und bleiberechtsungesicherte Flüchtlinge sind *erstmalig* ausdrücklich Zielgruppe eines solchen Programms.

Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft „Qualifizierungsoffensive für Flüchtlinge und Asylbewerber/innen in Hamburg“ ist eine von 8 Projekten in Deutschland gewesen, die im Themenbereich Asyl bewilligt wurden. Das Projekt ist konzipiert worden, um neue Modelle von Qualifizierungs- und Kooperationskonzepten in der Stadt Hamburg zu erproben. Die Entwicklungspartnerschaft ist ein Zusammenschluss verschiedener Akteure aus Flüchtlingsberatungsstellen, Jugendhilfeträgern, ausländischen Vereinen, Beschäftigungs- und Bildungsträgern sowie schulischen Einrichtungen. Ebenso beteiligt sind Hamburger Fachbehörden, die Bundesagentur für Arbeit, die Handwerkskammer und Wirtschaftsbetriebe.

15 Teilprojekte, die bis Mitte 2005 durchgeführt und evaluiert worden sind, richteten sich an Jugendliche und erwachsene Asylbewerber/innen und Flüchtlinge. Ein Kanon von passgenauen Angeboten zur sprachlichen und beruflichen Grundbildung, von gezielten Vorqualifizierungsmaßnahmen sowie Angeboten der Erstausbildung von Jugendlichen werden flankiert von Beratungs- und Betreuungsangeboten.

Die 15 Teilprojekte, die in einem integrierten System arbeiteten und bei 12 operativen Partnern angesiedelt waren, werden unter thematischen Stichworten zusammengefasst. Die strategische Ausrichtung der EP konzentrierte sich auf vier Handlungsfelder:

1. Zugänge erleichtern und verbessern
2. Entwicklung und Erprobung verschiedener zielgruppenspezifischer Konzepte zur Qualifizierung und Ausbildung
3. Neue zielgruppen- und arbeitsmarktpolitische Ansätze zur Überwindung besonderer Benachteiligungen
4. Multiplikator/innenschulung/Einleitung interkultureller Öffnungsprozesse

## **Welche Ergebnisse können wir aus Sicht der Hamburger Praxis bilanzieren?**

Im Verlauf der dreijährigen Förderperiode wurden insgesamt rund 1.100 Asylbewerber/innen und geduldete Flüchtlinge beraten, sozialpädagogisch begleitet und betreut, therapiert und für den Arbeitsmarkt vorbereitet, geschult und qualifiziert. In den vielfältigen Qualifizierungsprojekten wurden in der Qualifizierungsoffensive rund 240 Ausbildungen und Umschulungen erfolgreich durchlaufen bzw. berufsqualifizierende zertifizierte Abschlüsse erworben.

Erstmalig sind jugendliche Flüchtlinge in Handwerks- und Dienstleistungsberufen in den Berufen Tischler, Maler und Lackierer, Gärtner, Friseur, Informationselektroniker, Gas-Wasserinstallateur/in ausgebildet worden, die mit einem anerkannten Abschluss vor der Handwerkskammer enden. In den beiden Teilprojekten wurde der Ausbildungsverlauf in modularisierter Form organisiert, so dass die Teilnehmer/innen entsprechend ihrer Aufenthaltsdauer Teilzertifizierungen erwerben können.

Die Arbeit in den Teilprojekten ist eingebettet in eine Strategie, auch Qualifizierungsplätze auf dem freien Arbeitsmarkt zu akquirieren. Es ist trotz der wirtschaftlichen Lage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt in Einzelfällen immer wieder gelungen, weitere Teilnehmer/innen in Praktika und Ausbildungsverhältnisse zu vermitteln und Wirtschaftsbetriebe zur praktischen Zusammenarbeit zu gewinnen. Der beharrlichen und verlässlichen Kooperation zwischen Teilprojekten und Wirtschaftsbetrieben ist es zu verdanken, dass die vorhandenen Potenziale wie hohe Motivation, Schlüsselqualifikation und Mehrsprachigkeit aufgegriffen werden. Insgesamt ist es im Projektverlauf gelungen, fast 140 Betriebe zu gewinnen, die Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellt haben.

Ich werde Ihnen jetzt zwei „good practice Modelle“ vorstellen, die beispielhaft sind für gelungene Kooperation und Intervention unserer Entwicklungspartnerschaft:

### **Beispiel 1: Alle ziehen an einem Strang**

Alle Akteure der Entwicklungspartnerschaft haben sich im Rahmen einer Vereinbarung zur Kooperation verpflichtet, um die strategische und praktische Umsetzung der Projektziele zu unterstützen. Die Zusammenarbeit erfolgt in verschiedenen Gremien, wie z.B. Plenum der Teilprojekte, Steuerungsgruppe und thematische Arbeitsgruppen. Die Arbeitsgruppe „Zugang“ – bestehend aus Vertreter/innen der Hamburger Innenbehörde, der Arbeitsverwaltung und Vertreter/innen der EP – hat sich als unerlässliches Gremium bewährt, das die Praxis der Teilprojekte begleitet im Hinblick auf die Verfahrensfragen im Zusammenhang mit der Aufenthaltssicherung und der Arbeitsgenehmigung als Voraussetzung für die Teilnahme. Hier wird ein mehr oder weniger unbürokratisches Verfahren für Teilnehmer/innen und Träger, um ausländer- und arbeitsgenehmigungsrechtliche Prüfungen bei den jeweiligen Stellen zu vereinfachen, in dem gesetzliche Spielräume im Sinne des Projekts genutzt werden. Die neue Qualität der Zusammenarbeit ist ein gutes Beispiel für gelungene Netzwerkarbeit.

### **Beispiel 2: Bildungserfolge bleiben auf der Strecke, wenn die Lebensbedingungen unzureichend sind**

Asylbewerber/innen werden in Hamburg in den ersten Jahren in der Regel in städtischen Sammelunterkünften untergebracht. Auch die meisten Teilnehmer/innen der Hamburger EQUAL-Angebote zur beruflichen Qualifizierung leben in diesen Gemeinschaftsunterkünften. Schon sehr bald nach Beginn der Kurse und Maßnahmen zeigte sich, dass die Anforderungen, die mit der Teilnahme an einer beruflichen Weiterqualifizierung verknüpft sind, stark mit den Wohnbedingungen kollidieren: Die Unterkünfte bieten keinen Platz und keine Rückzugsmöglichkeit zum Lernen und Vorbereiten, der Tagesablauf der Mitbewohner deckt sich nicht mit dem erforderlichen Lebensrhythmus der Teilnehmer/innen (regelmäßige Schlafenszeiten, frühes Aufstehen).

Im Rahmen einer Fachveranstaltung zu den Lebensbedingungen der Hamburger EQUAL-Teilnehmer/innen im Dezember 2003 wurde u.a. dieses Problem von Teilnehmer/innen eindrücklich dargestellt und mit der Forderung verknüpft, die Teilnehmer/innen in Wohnungen unterzubringen. In einer anschließenden Podiumsrunde wurden mit den Vertretern der für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständigen Behörde für Soziales und Familie Lösungsmöglichkeiten diskutiert und ein Runder Tisch zum Thema „Wohnen“ installiert.

Bei einem ersten Round-Table-Gespräch mit Vertretern der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft, der Sozialbehörde und einem staatlichen Wohnungsunternehmen wurde folgendes vereinbart:

- Equal-TeilnehmerInnen und ihre Familienangehörigen werden mit Vorrang in die Wohnungen der Wohnungsgesellschaft „pflegen und wohnen“ verlegt.
- Alleinstehende erhalten ein Einzelzimmer .
- Mit zweiter Priorität kann in Pavillondörfer umgezogen werden, dort können auch Räume zum Lernen bereitgestellt werden.
- Diese Unterbringungsformen gelten auch nach Beendigung der EQUAL-Maßnahmen.

### **Mehr Grenzen als Chancen!**

Insgesamt lässt sich zumindest im Aktionsradius unserer Entwicklungspartnerschaft feststellen, dass die durch EQUAL erstmalig installierte Zusammenarbeit zwischen Flüchtlingsorganisationen und Qualifizierungsträgern einerseits und Fachbehörden und Betrieben andererseits einen wichtigen Beitrag dazu leistet, strukturelle Diskriminierung gegenüber Flüchtlingen wahrzunehmen, ihre Ressourcen aufzugreifen und ihre Qualifizierungsbedarfe anzuerkennen.

Die Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelungen in Deutschland sind die zentralen Hürden in der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Auf Grund der geltenden Bevorrechtigtenprüfung, nach der Ausbildungs- und Arbeitsplätze erst an Bevorrechtigte, d.h. Deutsche und Migrant/innen aus europäischen Mitgliedsstaaten vergeben werden, haben geduldete Flüchtlinge kaum Chancen, den Zugang zu erlangen. Trotz der programmatischen Vorgaben dieser Gemeinschaftsinitiative, ausdrücklich bleiberechtsungesicherte Flüchtlinge zu fördern, wird die Umsetzung in Deutschland aus Sicht der acht Entwicklungspartnerschaften massiv behindert, weil der Zugang der Teilnehmer/innen zu den Maßnahmen aufgrund der rechtlichen Hürden nicht regelhaft gesichert ist. Es ist paradox und absurd, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen bleiben und gleichzeitig der experimentelle Charakter des Programms hervorgehoben wird. Programmabsicht und Restriktionen in der hiesigen Flüchtlings- und Asylpolitik stehen im Widerspruch zueinander – in diesem Zwiespalt agieren die Entwicklungspartnerschaften allerdings mit beachtlichen Erfolgen.

### **Perspektiven**

Trotz der Konfliktlinien, in denen sich die Umsetzung des Themenbereichs Asyl in Deutschland abspielt, haben wir uns offensiv um die Bewilligung einer neuen Entwicklungspartnerschaft für Flüchtlinge in der Hamburger Region bemüht. Die

Verantwortlichen auf Bundesebene und die Hamburger Fachbehörden konnten überzeugt werden:

Seit Anfang Juli wird in Hamburg die Entwicklungspartnerschaft „Fluchtort Hamburg: Berufliche Qualifizierung für Flüchtlinge“ durchgeführt.

Die Folge-Entwicklungspartnerschaft – ebenfalls koordiniert vom Träger passage – ist mit veränderter Trägerkonstellation im Netzwerk und neuem Konzept gestartet. Hier werden bis Ende 2007 insgesamt 16 Teilprojekte auf der Grundlage der Erfahrungen in der Entwicklungspartnerschaft „Qualifizierungsoffensive für Flüchtlinge und Asylbewerber/innen in Hamburg“ weitere Maßnahmen zur Beseitigung von flüchtlingsfeindlichen Diskriminierungen bei Ausbildungs- und Arbeitsmarktzugang erproben und rechtspolitische Initiativen zur Übertragung in Regelangebote der Arbeitsförderung initiieren.

Ich möchte die laufende Entwicklungspartnerschaft nicht im Einzelnen vorstellen, sondern vielmehr auf drei ausgewählte Aspekte hinweisen, die für unsere Arbeit von besonderer Bedeutung sind:

1. **Wir haben viel gelernt aus den Erfahrungen der ersten Förderperiode** – ohne Zweifel! Ich bin Christian Rabergh sehr dankbar für sein Interesse an unserer Arbeit in Hamburg – er hat unsere Projekte besucht und an drei Konferenzen teilgenommen. Und er hat uns zu Recht darauf hingewiesen, dass wir unsere Projektergebnisse zu schlecht verkaufen und uns ermutigt, mehr und offensiver Mainstreaming zu betreiben. Die Konsequenz ist die Einrichtung einer eigenen Mainstreaming-Agentur. Als Dienstleistung für die Koordination und die gesamten Entwicklungspartnerschaft kümmert sie sich um die Öffentlichkeitsarbeit, präsentiert Produkte und bearbeitet Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung.
2. **Die Programmverantwortlichen in Deutschland haben auch gelernt!** Wir haben bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass der experimentelle Charakter der GI EQUAL und die Restriktionen in der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik im starken Widerspruch zueinander stehen. Entsprechend hat es in der ersten Förderperiode massive Auseinandersetzungen um die Frage gegeben: Sollen Flüchtlinge für den deutschen Arbeitsmarkt oder für die Rückkehr in die Herkunftsländer qualifiziert werden? Als Konsequenz aus der Kontroverse reagieren die Programmverantwortlichen jetzt mit einem noch eindeutigeren Bekenntnis zur Rückkehrförderung: Die Hamburger Entwicklungspartnerschaft „Fluchtort Hamburg“ hatte zur Auflage, 3 Projekte aus einer konkurrierenden anderen Entwicklungspartnerschaft zu integrieren. Dies bedeutet für die Dynamik und die Binnenstruktur der beteiligten Akteure eine besondere Herausforderung. Insbesondere ist die Koordination gefordert, weil sie für die Gesamtsteuerung verantwortlich ist und vielfach schwelende Konflikte aufgrund divergierender Zielorientierungen und Interessen kanalisieren und schlichten muss.
3. Auch wenn die europäischen Richtlinien der GI EQUAL auch in dieser Förderperiode dem deutschen Recht weitgehend untergeordnet bleiben, gibt es **Möglichkeiten in gesetzlichen Nischen im Sinne der experimentellen Idee des Programms zu**

**agieren**, allerdings wird den beteiligten Akteuren nichts geschenkt! Auf der Ebene einer Verordnung (nicht eines Gesetzes!) wurde eine Ausnahmeregelung erlassen, die zumindest Flüchtlingen, die als minderjährige Jugendliche eingereist sind und denen eine Ausreise nicht zuzumuten ist, einen Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt zubilligt. In der Praxis stellt sich jedoch heraus, dass die behördlichen Stellen dies nicht selbstverständlich umsetzen und ihre Hürden aufrechterhalten. Wir nehmen diese Herausforderung an und sind kräftig dabei, den Zugang für die Teilnehmer/innen zu erstreiten. In zwei Teilprojekten unserer jetzigen Entwicklungspartnerschaft soll in Kooperation mit Betrieben des ersten Arbeitsmarktes ausgebildet werden – trotz der benannten Widersprüche wurde dieses Konzept schließlich bewilligt. Damit bietet EQUAL erneut eine Plattform für eine am Konflikt orientierte Auseinandersetzung mit Entscheidungsträgern, zur Präsentation von Lösungswegen und Empfehlungen für Politik und Verwaltung und zu einem hoffentlich nachhaltigen Transfer von Integrationsmodellen in Europa.