

Maren Gag, Joachim Schroeder

Refugee Monitoring

Vorschläge zu einem Pilotvorhaben am Beispiel der Stadt Hamburg

Monitoring und Bildungsberichterstattung auch für Flüchtlinge

Der Einsatz von Instrumenten zu einem systematischen Monitoring und zur regelmäßigen Bildungsberichterstattung ist inzwischen in Kommunen auf Länder- und Bundesebene als Standard eingeführt, um die Steuerung in verschiedenen Politikbereichen zu verbessern. Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Nationalen Integrationsplans der Bundesregierung sind einige länderübergreifende Initiativen auf den Weg gebracht worden, um eine gemeinsame Indikatorenentwicklung voran zu treiben und Monitoringprozesse in den Bundesländern zu vereinheitlichen, damit die Zielvereinbarungen der Länder in Bezug auf Vorhaben einer verbesserten Integrations- und Bildungspolitik besser evaluiert werden können.

Die Dringlichkeit eines Monitorings speziell bezogen auf die Zielgruppe der Flüchtlinge und Asylsuchenden¹ ergibt sich insbesondere durch spürbare Veränderungen in der deutschen Flüchtlingspolitik. Auch geduldete Flüchtlinge werden zunehmend in integrationspolitische Maßnahmen einbezogen. Unter welchen Voraussetzungen Flüchtlinge arbeiten oder eine Ausbildung machen dürfen, hängt von ihrer Aufenthaltsdauer ab und differenziert sich je nach Status. Die Umsetzung der Europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL hatte diese bedeutsame Entwicklung in Gang gesetzt (20001-2007). In der Folge legte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008 das „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen mit Zugang zum Arbeitsmarkt“ auf. Die erste Förderperiode hat beachtliche Ergebnisse erbracht: Mehr als 50% der erreichten Teilnehmer/innen konnten in Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden (Johann Daniel Lawaetz Stiftung et al. 2011). Seit November 2010 sind in einer zweiten Förderperiode 28 Netzwerke (rund 230 Einzelprojekte) gestartet und bieten auf regionaler Ebene Beratung, Coaching sowie Vermittlung und Öffentlichkeitsarbeit an.

Gleichwohl zeigt sich, dass die Beteiligung von Flüchtlingen an Bildung und Beschäftigung noch ein Experimentierfeld ist. Insbesondere bei der Nutzung von Regelinstrumenten gibt es noch Nachbesserungsbedarf, um zu einer nachhaltigen Förderung zu kommen. Auch die kommunalen Integrationskonzepte in Deutschland zeigen, dass sie sich in der Regel ausschließlich auf Zuwanderer beziehen, die rechtmäßig und dauerhaft im Bundesgebiet leben. Diese integrationspolitische Leitlinie, die durch das geltende Aufenthaltsrecht gestützt wird (§ 43 I AufenthG), behindert jüngere, von Bund und Ländern geförderte, integrationsstärkende Initiativen für Flüchtlinge, Geduldete und Asylsuchende. Denn diese besitzen zwar im aufenthaltsrechtlichen Sinne keinen legalen Aufenthaltsstatus, sie haben

¹ Unter dem Begriff „Flüchtling“ sind Zuwanderer gemeint, die nach Deutschland *geflüchtet* sind, nicht die im rechtlichen Sinn als Flüchtlinge anerkannte Personen, sondern Asylsuchende, Geduldete und Personen mit Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen.

jedoch ein behördliches Dokument, das ihre Legitimität bescheinigt (Duldung) und damit einen legalen Aufenthalt teilweise schon über viele Jahre in Deutschland duldet. Solange auch die Gesetzesreformen der letzten Zeit, die auf eine Bildungsbeteiligung und Arbeitsmarktintegration von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus abzielen, noch im Widerspruch zum herrschenden Mainstream stehen, bedarf es weiterer Anstrengungen, die Lebenslagen der Flüchtlinge als eine verdeckte Gruppe unter den Zuwanderern, zumindest in diesem Stadium der gesellschaftlichen Diskurse immer wieder sichtbar zu machen.

Unabhängig von dem Erfordernis, lebenslanges Lernen zu ermöglichen, ist vor allem das Jugendalter zum Erwerb von Bildungsabschlüssen, zur schrittweisen Annäherung an die Arbeitswelt, zur Herausbildung der Wünsche für die berufliche Zukunft und zum Einstieg in das Beschäftigungssystem ein sehr bedeutsamer Lebensabschnitt. In der internationalen Bildungsdiskussion wird von Bildungsforschern darauf verwiesen, dass Menschen heutzutage etwa eine fünfzehnjährige Bildungs- und Ausbildungszeit benötigen, um denjenigen grundlegenden Bildungsstand zu erreichen, der für das Agieren in einer globalisierten Welt erforderlich ist (Schroeder/Seukwa 2007). Für Flüchtlinge ist es besonders schwierig, diese langjährige Bildungszeit in Anspruch zu nehmen, weil sie in ihrem biografischen Verlauf an verschiedenen Orten in unterschiedlichen Ländern leben und die Zeit nicht in der institutionell formalisierten zeitlichen Abfolge ohne Unterbrechungen absolvieren können. Vor dem Hintergrund, dass das Recht auf eine berufliche Ausbildung in Deutschland über viele Jahre verwehrt wurde sowie angesichts der Tatsache, dass eine ordnungspolitische Neuorientierung durch gesetzliche Veränderungen noch keinen konsequenten Paradigmenwechsel in Politik und Verwaltungspraxis vollzogen hat, ist es wünschenswert, dass die Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeitsmarkt als Indikator bei der Messung von Integrationspolitik in Hamburg sowie in die Bildungsberichterstattung aufgenommen wird.

Der Hamburger Senat gewährt Asylbewerber/innen und langjährig Geduldeten seit Jahren konkrete Integrationsperspektiven durch die kontinuierliche, finanzielle und fachliche Förderung der Netzwerkprojekte, die unter dem Namen FLUCHTort Hamburg bekannt sind.² Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen hat das Netzwerk zusammen mit dem Hamburger Bündnis ‚FLUCHT MIGRATION Bildung Arbeit‘ eine Überarbeitung des Hamburger Handlungskonzeptes Integration bei den städtischen Fachbehörden und dem Integrationsbeirat angemahnt. Zuletzt wurde die Notwendigkeit anlässlich einer öffentlichen Veranstaltung im Hamburger Rathaus von zahlreichen Expert/innen unterstrichen und von den anwesenden Entscheidungsträgern aus Verwaltung und Parlament bestätigt.³ Ausgehend von dieser realen integrationspolitischen Weichenstellung wird vorgeschlagen, zu den jeweiligen Zielformulierungen auch entsprechende Indikatoren festzulegen, damit eine nachhaltige Überprüfung der Zielerreichung dieser Handlungsstrategien gewährleistet werden kann.

² Die Europäische Gemeinschaftsinitiative EQUAL hatte eine bedeutsame Entwicklung in Gang gesetzt. Unter der Federführung der passage gGmbH wurden in Hamburg mehrere Netzwerkprojekte umgesetzt: Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge (2001-2005); FLUCHTort Hamburg: Berufliche Integration für Flüchtlinge (2005-2007); FLUCHTort Hamburg Plus (2008-2010), finanziert aus dem ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen. Zudem wurden und werden aus dem Operationellen Programm der Freien und Hansestadt für den Europäischen Sozialfonds (ESF) die Projekte AQUABA für Flüchtlinge sowie Chancen für Flüchtlinge gefördert (seit 2011 unter der Trägerschaft von basis & woge e.V.).

³ Siehe Dokumentation der Veranstaltung (September 2010) www.fluchtort-hamburg.de

Zum Problem: Flüchtlinge bleiben außen vor – hier und auch anderswo

Aufgrund der Besonderheiten europäischer Asyl- und Flüchtlingspolitik, sind die Instrumente zur quantitativen und qualitativen Datenerhebung in Bezug auf die Gruppe der Asylsuchenden, Geduldeten und Flüchtlinge allenfalls rudimentär entwickelt, nicht aber in einer Weise, dass sie die kommunalen, nationalen und gesamteuropäischen Steuerungspolitiken effektiv und wirksam unterstützen könnten. Während es, vornehmlich in einigen europäischen Großstädten, bereits positive Erfahrungen mit *Ethnic monitoring* gibt, ist die Gruppe der Asylsuchenden und Flüchtlinge in diesen Projekten in der Regel nicht berücksichtigt. Denn in der Integrationspolitik stehen zumeist solche Migrantengruppen im Vordergrund, die über einen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen. Das erforderliche Datenmaterial über Flüchtlinge ist zudem häufig nur schwer zu erheben, und weil es in den meisten Ländern für Flüchtlinge spezifische Bestimmungen für den Zugang zu Sozialleistungen gibt, sind sie in die üblichen Verfahren der Sozialberichterstattung oftmals nicht einbezogen. Es ist somit davon auszugehen, dass die Grundlagen für ein regelmäßiges *Refugee monitoring* noch nicht geschaffen sind; Erfahrungen und Einsichten der Migrationsforschung lassen sich zwar nutzen, sind jedoch auf diese Zielgruppe hin neu zu adaptieren.

Bestandsaufnahme zum Flüchtlingsmonitoring in fünf europäischen Städten

Städte und Metropolregionen sind Anziehungspunkte für den Zuzug von Migrant/innen und Flüchtlingen, weil dort die Chancen bestehen, Arbeit zu finden, eine Ausbildung zu absolvieren oder zu studieren. Ebenso sind sie überwiegend Anlaufpunkte für Asylbewerber/innen oder Neuzuwanderer, die im Rahmen der Familienzusammenführung einwandern. Neben einer erhöhten Arbeitsproduktivität ist zudem die Existenz von Netzwerken ethnischer Communities von Bedeutung, weil sie als Unterstützungsstruktur und Brücken zur Integration genutzt werden. Dies gilt auch für familiäre Verflechtungszusammenhänge, die bereits in den Städten ansässig sind. Der Zuzug von Migrant/innen und Flüchtlingen trägt zu einer erhöhten Diversität in der städtischen Bevölkerung bei und stellt gleichzeitig hohe Anforderungen an die kommunale Integrationspolitik, um den Bedürfnissen verschiedener Bevölkerungsgruppen gerecht zu werden, allen gleichwertige Integrationschancen zur Verfügung zu stellen sowie zu einem friedlichen Miteinander zwischen Einheimischen und Zugewanderten beizutragen. Das Zusammenleben in Vielfalt – wie es in europäischen Städten eine lange Tradition hat – ist mit einem ständigen Reflexionsprozess lokaler Strategieentwicklung zur Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen zu verbinden; dabei sind insbesondere Disparitäten und Differenzlinien in den Blick zu nehmen, d.h. es muss ständig überprüft werden, inwieweit spezifische Teilgruppen oder spezifische Teilthemen berücksichtigt werden. Dies gilt besonders für die Gewährung des Grundrechts auf Zugang zu Bildung und Ausbildung für junge Menschen. Aufgrund jahrelanger restriktiver Politik zeigt sich, dass Flüchtlinge besonders benachteiligt waren, ihre Bildungsrechte wahrzunehmen und sie aufgrund ordnungspolitischer Ausschlussmechanismen, den Erwerb von Bildung und Ausbildung nur mit erheblichen Unterbrechungen realisieren konnten.

In dem Europäischen Projektverbund „Integration refugees into the European educational and labour market: Requirements for a target oriented approach“, in dem Forscher und Akteure aus Berufsbildungsinstitutionen in Hamburg, Glasgow, Göteborg, Florenz und Thessaloniki die Bildungswege und Erwerbskarrieren von (bleiberechtigten) Flüchtlingen nachzeichnen und lokal angesiedelte Integrationsprogramme auf deren Wirkung hin

untersuchen, wurde dieses Thema aufgegriffen.⁴ Im europäischen Vergleich soll geklärt werden, ob und in welcher Weise die *Zielgruppe* von der Teilnahme an einem Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramm profitieren konnte und ob eine Integration in verschiedene Segmente der allgemeinen Bildung, der Berufsbildung bzw. der Hochschulbildung sowie in den Arbeitsmarkt erfolgt ist. Dabei wird insbesondere die Entwicklung subjektiver Potenziale der Flüchtlinge in den Blick genommen, indem überprüft wird, wie sie ihre Bildungsziele weiter entwickeln konnten.

Konzeptionelle Grundlagen einer Bildungsberichterstattung

Mit den hier skizzierten Vorüberlegungen soll in Hamburg im Rahmen eines Pilotprojekts eine Diskussion über den Bedarf eines gezielten Monitorings in Bezug auf diese spezifische Migrant/innengruppe der Asylsuchenden, Geduldeten und Flüchtlinge angestoßen sowie Umsetzungsschritte eruiert werden. Erfahrungen sollen für andere Standorte transformiert werden.

Ein Bildungsbericht zur Lebenslage und Bildungssituation von Flüchtlingen kann unterschiedliche Wege zur Bearbeitung seiner Aufgaben beschreiten. Er kann deskriptiv datenbasiert Entwicklungen des Bildungssystems und angrenzender, für Bildung relevanter Bereiche und Institutionen darstellen, um auf diese Weise längerfristige Entwicklungen sichtbar und Wirkungen von Politik transparent zu machen; er kann problemorientiert angelegt sein und versuchen, prospektiv Handlungs- und Steuerungsbedarf in der Politik aufzuzeigen. Jedenfalls muss er aber international anschlussfähig sein, um eine Vergleichbarkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten und so zumindest eine datenbasierte Rahmung einer europäischen Bildungspolitik zu ermöglichen.

Bildungsberichterstattung stützt sich üblicherweise auf Struktur-, Prozess- und Ergebnisdaten. Ziel ist die Erarbeitung integrierter Bildungsanalysen,

- die Strukturdaten aufbereiten und somit die Angebotsseite formaler und non-formaler Bildung beschreiben können;
- die Aussagen über Inanspruchnahme und Teilnahme, Art und Umfang der Bildungsbeteiligung der Zielgruppe treffen können;
- die Befunde über kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Leistungen des Bildungsangebots und dadurch möglicher individueller Bildungsprozesse zusammentragen können und somit den „Output“ bzw. „Outcome“ erheben.

Diese konzeptionellen Grundlagen sind für ein regelmäßiges *Refugee monitoring*, das sich auf Angebote allgemeiner und beruflicher Bildung sowie Arbeitsmarktintegration bezieht, genauso erforderlich wie für jede andere Form der Bildungsberichterstattung. Das hierfür notwendige Datenkonzept muss jedoch erst einmal in Auseinandersetzung mit den spezifischen Lebenslagen der Zielgruppe erarbeitet werden. Denn Bildungsberichterstattung als eine spezifische Form der Sozialberichterstattung kann nicht nur die gesellschaftlichen Voraussetzungen und institutionellen Antworten in den Blick nehmen (Systemperspektive), sie hat auch die Aufgabe, über die subjektiven Erwartungen an die Institutionen und die subjektive Zufriedenheit mit ihnen zu berichten (Akteursperspektive). Um den engen Zusammenhang zwischen sozialer Lage, den lebensweltlichen Zusammenhängen der

⁴ Das Projekt wird aus dem Programm Lebenslanges Lernen (Leonardo da Vinci – Partnerschaften) finanziert und in Hamburg von Prof. Dr. Louis Henri Seukwa – Hochschule für Angewandte Wissenschaft koordiniert. Maren Gag - passage gGmbH Hamburg und Prof. Dr. Joachim Schroeder – Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main – sind als Partner beteiligt.

Zielgruppe und den Bildungsangeboten zu analysieren, würde deshalb eine nur auf die herkömmlichen Bildungssysteme ausgerichtete Bildungsberichterstattung die Problematik bereits vom Ansatz her in ihrem Kern verfehlen. Infolgedessen ist ein lebenslagenorientierter Ansatz unter Einbezug formaler und non-formaler Bildung inner- und außerhalb institutioneller Angebote dringend geboten (Isoplan Consult 2005; Schroeder/Seukwa 2007).

Indikatorenentwicklung und flüchtlingssensibles Monitoring in Hamburg – Vorschläge für ein Datenkonzept (komplementär)

Für die Bildungsplanung sind vielfältige *Datenquellen* nutzbar, wie oben erwähnt, ist zwischen der System- und der Akteursperspektive zu unterscheiden. In der Systemperspektive werden Angebote und Leistungen von Institutionen zum Gegenstand der Betrachtung, z.B. Kosten und Finanzierung der institutionellen Angebote, deren räumliche und sächliche Ausstattung sowie Anzahl des Personals bzw. die Qualifikation der Fachkräfte. In der Akteursperspektive wiederum interessieren Nutzungsverhalten und individuelle Bildungsprozesse: Wer nimmt welche Angebote in welcher Weise in Anspruch, welche Erwartungen haben die Nutzerinnen und Nutzer an die Institutionen, wie zufrieden sind sie mit ihnen, wie sind Bildungsprozesse erfassbar und darstellbar, und welche Aussagen sind über Bildungsprozesse und deren Wirkung möglich? Bildungsberichterstattung stützt sich auf amtliche Statistiken (Mikrozensus, Stichprobenerhebungen), Daten des Verwaltungsvollzugs; Befragungen und Nutzeranalysen, beispielsweise zur Akzeptanz sozialer Dienste und Einrichtungen; qualitative Informationen (Geschäftsberichte, Trägerberichte). Nach bisherigem Kenntnisstand zeigt sich, dass Flüchtlinge bislang überhaupt nicht in die Befragungen einbezogen und in den Erhebungen erfasst werden.

Die hier entwickelten Vorschläge beziehen sich auf den ‚state of the art‘, wie in Hamburg zurzeit dazu gearbeitet wird, in der Hoffnung dafür zu sensibilisieren, dass im laufenden Arbeitsprozess der Indikatorenentwicklung und Berichterstattung noch Modifizierungen zugunsten dieser Gruppe ermöglicht werden können. Da wir wissen, dass insbesondere ein qualitatives Monitoring äußerst kostenintensiv ist, haben wir uns auf Vorschläge beschränkt, die aus fachlicher Sicht als ‚Minimallösungen‘ einzuordnen sind.

Ob eine gesellschaftliche Integration gelingt, wird insbesondere im Sozialraum und in den Wohnquartieren entschieden. Die Gestaltung der Infrastruktur im *Sozialraum* ist ein wichtiger Faktor, inwieweit Integrationsprozesse scheitern oder gelingen. Gleichwohl ist insbesondere in Bezug auf den Aspekt der Bildungs- und Erwerbsbeteiligung auch der *gesamtstädtische Blick* auf Zugangsmöglichkeiten zu Einrichtungen sowie z.B. auf Unterbringungssituation im Rahmen der öffentlichen Jugendhilfe von Bedeutung. Da der Zugang zu den soziostrukturellen Daten über Asylsuchende, Geduldete und Flüchtlinge ohnehin schwierig ist, verstehen wir die Implementierung von Erhebungsinstrumenten sowie die Bewertung von Strukturdaten und Befunden im komplementären Sinne.

Vorschläge zur Länderberichterstattung

In Deutschland wurden auf Länderebene seit einigen Jahren komplexe Prozesse zur Implementierung eines einheitlichen Integrationsmonitorings eingeleitet, mit dem Ziel, auf der Basis von Kernindikatoren Datenkonzepte zu entwickeln, die an das Monitoring des Bundes als auch der Europäischen Ebene anschlussfähig sind. Die länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister (IntMk) hat unter Beteiligung von sieben Bundesländern im

Februar 2011 die Ergebnisse einer Pilotstudie vorgestellt. Dabei umfasst der umfangreiche Kennzahlen- und Indikatorenset demografische Grunddaten zu vielfältigen integrationsrelevanten Indikatoren, die in den beteiligten Bundesländern einem Praxistest unterzogen wurden. Auf dieser Grundlage wurden Ergebnisse interpretiert und Empfehlungen für ein flächendeckendes Monitoring aller Bundesländer formuliert (Amt für Statistik Berlin Brandenburg 2010). Eine gesonderte Berichterstattung zum Thema ‚Flüchtlinge‘ ist dort nicht vorgesehen, lediglich ‚Aufenthaltstitel‘ und die ‚Dauer des Aufenthalts‘ sind als Kennziffern enthalten.

Da dieses (quantitative) Indikatorenset vermutlich zukunftsweisend für die künftige Länderberichterstattung ist, wird mit den Vorschlägen zu einem ‚flüchtlingsensiblen‘ Monitoring daran angeknüpft, um den Entwicklungsaufwand notwendiger Instrumente der Datenerhebung möglichst klein zu halten. Im Folgenden werden auf Grundlage der Kenntnis der Lebenslagen von Flüchtlingen relevante Kommentierungen zu ausgewählten Indikatoren vorgenommen und Ergänzungsvorschläge formuliert, die sich vor allem auf den Stellenwert von Bildungs- und Arbeitsmarktteilnahme von Flüchtlingen beziehen.

Indikator	Definition	Relevanz	Datenquelle
Bevölkerung	Die Anzahl der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund differenziert sich nach Deutschen mit Migrationshintergrund, EU-Ausländern und Nicht-EU-Ausländern sowie in entsprechende Altersgruppen.	Flüchtlinge, Geduldete und Asylbewerber/innen kommen in der Regel aus Drittstaaten (1), hier wäre eine Aufschlüsselung der Herkunftsländer relevant. In Bezug auf die Altersgruppen ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Betroffenen minderjährige unbegleitete Flüchtlinge sind, die einen besonderen Förderbedarf haben (2). <u>Ziel:</u> genauere Kenntnis über Fluchthintergründe, die Lebenslagen in den Herkunftsländern etc., Berücksichtigung kultureller/religiöser Besonderheiten.	(1) In Kombination mit der Kategorie „Nicht-EU-Ausländer“ Aufschlüsselung der Herkunftsländer (Einwohnerzentralamt). (2) In Kombination mit der Alterskategorie Datenerhebung bei den Jugendämtern über den Anteil der minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen.
Ausländer/innen nach Aufenthaltsstatus	Die für Flüchtlinge relevante Kategorie für die Erhebung ist „Drittstaatenangehörige“ mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis sowie mit einer Duldung. Unter der Kategorie „befristeter Aufenthalt“ verbirgt sich eine Teilgruppe von Flüchtlingen, die unter das Bleiberecht fallen (§104a AufenthG), aber keinesfalls gesichert sind.	Der Aufenthaltsstatus im Detail ist von besonderer Bedeutung für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis und für den Zugang zu bildungsrelevanten Fördermaßnahmen. Die Aufenthaltsgestattung und die Duldung erlauben eine Erwerbstätigkeit und Beteiligung an Ausbildung nur unter bestimmten Voraussetzungen. Hier wird die Empfehlung der Pilotstudie aufgegriffen, die Aufenthaltsgestattung mit zu erheben. <u>Ziel:</u> Spielräume zur Wahrnehmung von Bildungsrechten besser	Einwohner-Zentralamt

Indikator	Definition	Relevanz	Datenquelle
		ausschöpfen, Unterstützung beim Zugang.	
Bezieher von Leistungen nach SGB II	Betrifft den Anteil deutscher/ausländischer erwerbsfähiger Leistungsempfänger nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), aufgeschlüsselt nach Alter.	Nur eine kleine Teilgruppe (sog. Bleibeberechtigte nach §104a AufenthG sowie andere) fällt unter diese Kategorie. Der größere Teil erhält Leistungen nach dem AsylLG. Es wird vorgeschlagen, diesen Wert mit zu erheben. <u>Ziel:</u> Spielräume hinsichtlich der Ausschöpfung von Förderinstrumenten nutzen zum Ausgleich der Benachteiligung.	Grundsicherungsstellen bei den Sozialämtern der Bezirke sowie Behörde für Soziales und Familie
Wohnfläche je Familienmitglied	Betrifft die Wohnfläche je Familienmitglied in Familien mit Kindern unter 18 Jahren, berechnet auf Personenebene.	Die Wohnsituation von Flüchtlingen, die in Wohnunterkünften leben, wird nicht berücksichtigt. <u>Ziel:</u> Benachteiligung abbauen, insbesondere für Familien mit Kindern und Jugendlichen andere Unterbringungsmöglichkeiten schaffen. Schulbesuch, Ausbildungs- und Arbeitsmarktteilnahme ist schwierig unter solchen Rahmenbedingungen.	„Fördern und wohnen“ sowie Behörde für Soziales und Familie

Es gibt eine Reihe weiterer Indikatoren, die relevant wären, um genauere Daten zu den spezifischen Lebenslagen herauszufiltern. Das Beispiel des Indikators ‚Schüler/innen nach Schulformen‘ zeigt, dass eine Erhebung nicht realisiert werden kann, weil lediglich zwischen „mit“ und „ohne“ Migrationshintergrund unterschieden und ohnehin an den Schulen der Aufenthaltsstatus nicht erfasst wird. Der erste Hamburger Bildungsbericht ist darauf angelegt, eine „bereichsübergreifende Datengewinnungsstrategie zu verfolgen, um einen vernetzten und kontinuierlichen Blick auf Übergänge im Bildungssystem und die Zusammenschau der Problemlagen zu ermöglichen“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2009). Auf dieser Grundlage werden – ebenfalls komplementär – weitere Indikatoren zur Ergänzung vorgeschlagen.

Indikator	Definition	Relevanz	Datenquelle
(A 2) Demografische Entwicklung der Bevölkerung/ Ausländische Bevölkerung und Personen mit Migrationshintergrund	Unterscheidung zwischen Deutschen und ausländischen Staatsangehörigen sowie Bevölkerung mit Migrationshintergrund.	Teilgruppe der ausländischen Bevölkerung hat besonderen Förderbedarf – hier Flüchtlinge und Asylbewerber/innen. <u>Ziel:</u> Teilgruppe Flüchtlinge/Asylbewerber/innen differenzierter sichtbar machen. Hinweis auf die Teilgruppe.	Behörde für Inneres und qualitativ s.u.
Familien- und Lebensformen	Unterscheidung zwischen Lebensformen als Ehepartner, Lebensgemeinschaften	Es gibt unter den jugendlichen Flüchtlingen einen steigenden Anteil minderjähriger <u>unbegleiteter</u> Flüchtlinge (als	Jugendämter der Bezirke

Indikator	Definition	Relevanz	Datenquelle
	und Alleinerziehenden – Verweis auf Benachteiligung aufgrund des ‚sozialen Kapitals‘	Lebensform), diese Gruppe verfügt in der Regel nicht über ‚soziales Kapital‘. <u>Ziel:</u> besondere Benachteiligung mindern.	
(C 4) Besondere Bildungsbedürfnisse/ Hoher Anteil von Förderbedürftigen mit Migrationshintergrund	Verweis auf den hohen Anteil von Schüler/innen mit Migrationshintergrund unter den Förderbedürftigen	Aufgrund ihrer Fluchtbiographie gehört ein Anteil der Flüchtlinge/ Asylbewerber/innen vermutlich zu den Förderbedürftigen. Überprüfung inwieweit evtl. ein Anteil von Flüchtlingen/ Asylbewerber/innen aufgrund externer Beratungsangebote (Traumabewältigung, Lernhilfen etc.) gefördert werden kann. <u>Ziel:</u> lebenslagengerechte Betreuung gewährleisten, Übergänge besser gestalten.	An den Schulstandorten
Seiteneinsteiger ohne deutsche Sprachkenntnisse bis Klasse 9/10	Kommt im Bericht nicht vor	Kinder- und Flüchtlingsjugendliche kommen häufig aufgrund ihrer Fluchtbiographie als Seiteneinsteiger in die Schule. Überprüfung inwieweit evtl. Kinder aus geflüchteten Familien oder von Asylbewerber/innen in Vorbereitungsklassen aufgrund externer Förderangebote zusätzlich gefördert werden können. <u>Ziel:</u> lebenslagengerechte Betreuung gewährleisten, Übergänge besser gestalten.	Erhebung an den regionalen Schulstandorten und Schulinformationszentrum
(D) Berufsbildende Schulen Berufsvorbereitungsschulen (BVS)	Nicht erfasst	An den Schulstandorten H 15, G 8 und G 20 ist eine hohe Zahl von Flüchtlingen, Geduldeten und Asylbewerber/innen derzeit in VJM-Klassen konzentriert. <u>Ziel:</u> Gezielte Übergangsgestaltung, Optimierung der Ausbildungschancen.	Erhebung an den Schulstandorten
Herkunftssprachen	Nicht erfasst	Flüchtlinge verfügen oftmals über mehrere Herkunftssprachen. <u>Ziel:</u> Ressource für das lebenslange Lernen und die Arbeitswelt sichtbar machen.	Erhebung an den Schulstandorten

Für verschiedene Indikatoren sind als Ergänzung qualitative Erhebungen durchzuführen, die in erster Linie sozialräumlich realisiert werden können. Durch eine Verschränkung beider Erhebungsebenen sollen relevante Daten eine verbesserte Grundlage schaffen, um eine systematische Berücksichtigung von Flüchtlingen bei der Bildungsplanung zu gewährleisten. Sie sind sinnvolle Ergänzungsinstrumente, um die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen zu überprüfen. Es wird vorgeschlagen, zu den folgenden pädagogischen Arbeitsfeldern auf zentraler Ebene die Expertise der Akteure hinzuziehen:

Hamburger Ausbildungsplatzprogramm des Senats

Der Senat hat dieses Programm explizit für diese Teilgruppe geöffnet.

Das Programm sollte darauf hin überprüft werden, inwieweit eine Partizipation stattfindet.

Wie viele der Teilnehmenden sind junge Flüchtlinge?

Passgenaue Angebote

Seit rund zehn Jahren beteiligt sich der Senat durch Ko-Finanzierung verschiedener Hamburger Behörden (BSB, BASFI, Senatskanzlei, vormals BWA) an der Umsetzung von passgenauen Förderangeboten für geduldete Flüchtlinge (Jugendliche und Erwachsene). Aus den verschiedenen Förderperioden liegen umfangreiche Fallstudien und ausführliche Sachberichte sowie andere Projektveröffentlichungen vor, die zur Datenermittlung herangezogen werden können.

a) Wie sind die Ergebnisse der Netzwerkprojekte FLUCHTort Hamburg (passage gGmbH) zu bewerten (2010-2014)? Folgende Fragestellungen sollen aus Projektberichten und Expertengesprächen herausgefiltert werden:

Wie hoch ist der Anteil jugendlicher Flüchtlinge, die erreicht werden? Wie viele sind in schulische und duale Ausbildung vermittelt worden? Welche Methoden und Instrumente waren in der praktischen Arbeit erfolgreich? Welche Hürden stellen sich beim Übergang in Ausbildung/Arbeitsmarkt?

b) Wie sind die Erfahrungen des Netzwerkprojektes „Chancen für Flüchtlinge“ (basis & woge e.V.) zu bewerten (2011-2012/13). Das Projekt kooperiert mit dem HIBB und stellt schulintegrierte Angebote zum Übergangmanagement bereit.

Wie hoch ist der Anteil jugendlicher Flüchtlinge, die erreicht werden? Wie viele sind in schulische und duale Ausbildung vermittelt worden? Welche Methoden und Instrumente waren in der praktischen Arbeit erfolgreich? Welche Hürden stellen sich beim Übergang in Ausbildung/Arbeitsmarkt?

c) Die Erfahrungen der Clearingstelle für besonders Schutzbedürftige (Flüchtlingszentrum) sollten herangezogen werden:

Welche Probleme und Bedarfe haben die Ratsuchenden?

d) Die Auswertung der Ergänzenden Sprachförderung durch Öffnung der Integrationskurse (BSG-Landesförderung über Flüchtlingszentrum) sollte herangezogen werden:

Wie ist die Altersstruktur der Teilnehmenden? Ist das Angebot anschlussfähig im Sinne einer systematischen Förderkette?

Vorschläge zur Sozialraumberichterstattung

In jedem Hamburger Bezirk gibt es eine Stelle, die für ‚Integrierte Sozialplanung‘ zuständig ist, Daten sammelt und aufbereitet sowie Sozialraumbeschreibungen erstellt, die eine Planungsgrundlage für das weitere Sozialraummanagement schaffen. In Bezug auf die Bedarfe von Flüchtlingen wird im Folgenden eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, um die

auf Landesebene erhobenen Daten zu ergänzen und um qualitative Aspekte zu erweitern. Experten von Einrichtungen vor Ort, sei es in der Schule, bei den Sozialen Diensten, bei Jugendämtern oder bei anderen Trägern der Jugendhilfe verfügen häufig über sehr viel Detailwissen über die Lebenslagen von Flüchtlingen, die systematisch erhoben und zusammengetragen werden müssen, damit sie für weitere Planungen wirksam werden können. In den folgenden Handlungsfeldern böten die Erhebung von quantitativen sowie qualitativen Daten wertvolle ergänzende Einblicke in die Lebenswelt der Flüchtlinge aus der Perspektive des Sozialraumes.

Übergang Schule/Beruf

Im Zusammenhang mit der Durchführung regionaler Bildungskonferenzen entstehen wertvolle Kooperations- und Dialogforen in den Bezirken, die durch eine Vielfalt der Träger – neben den allgemeinbildenden Schulen – gekennzeichnet ist. Eine Sensibilisierung für die besonderen Schwierigkeiten beim Übergang Schule/Beruf kann ab Jahrgang 8 erfolgen. Insofern sollte in den Schulen in den betreffenden Klassen erhoben werden:

Wie hoch ist der Anteil der Flüchtlinge unter den Schüler/innen?

Aus welchen Ländern kommen sie? Gibt es besonders schutzbedürftige ethnische Gruppen? (Roma?)

Welche Anschlussperspektiven können entwickelt werden?

Welche Hürden stellen sich?

Sozialhilfe bzw. Grundsicherung nach SGB XII und SGB VIII

Da für manche Geduldete und Flüchtlinge der Zugriff auf integrationsfördernde Instrumente von der Art des Bezuges öffentlicher Leistungen abhängt, ist es sinnvoll, dazu Daten differenzierter zu erheben.

Wie groß ist der Personenkreis, der Leistungen nach § 2 AsylbLG erhält?

Wie groß ist der Personenkreis, der Leistungen nach § 3 AsylbLG erhält?

Wie groß ist der Personenkreis, der Unterstützung nach dem KJHG erhält (Leistungen nach § 34 und § 35 SGB VIII)?

Hilfen zur Erziehung

Aufgrund der spezifischen Lagen in den Herkunftsländern migriert ein Anteil der Flüchtlinge allein und gelangt ohne Familie als minderjährige unbegleitete Flüchtlinge nach Deutschland. Den Jugendämtern und den Jugendhilfeeinrichtungen kommt eine besondere Bedeutung zu. Um möglichst frühzeitig eine Vernetzung im Sozialraum oder darüber hinaus zu sichern und die Anschlussperspektiven möglichst effektiv zu gestalten, stellt sich auch hier die Notwendigkeit der Erhebung in den Bezirken:

Wie viele Flüchtlinge erhalten Hilfen zur Erziehung?

Wie viele davon sind als Fälle von minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen signifikant?

Gesundheit

Flüchtlinge sind vielfach durch Kriegstraumata gesundheitlich eingeschränkt. Diese psychischen Beeinträchtigungen haben oftmals negativen Einfluss beim Erwerb von Bildung und Arbeitsmarktteilnahme. Insofern folgende Fragen relevant:

Sind traumatische Erfahrungen bekannt?

Welche anderen Behinderungen sind sichtbar?

Wohnen

In Verbindung mit der Erhebung auf zentraler Ebene (s.o.) wäre es sinnvoll, in qualitativer Hinsicht Mitarbeiter/innen aus den Wohnunterkünften in die Befragung einzubeziehen,

ebenso interessant wäre es, die Flüchtlinge, Asylbewerber/innen und Geduldete selbst zu Wort kommen zu lassen.

Werden Zugänge zu Beratungsangeboten genutzt?

Sind die Angebote im Sozialraum ausreichend?

Soziale Infrastruktur und Handlungsfelder – Potenziale und Defizite

Soziale Einrichtungen, die sich explizit um Flüchtlinge kümmern oder auch NGOs, die wichtige Brückenfunktionen zur Integration darstellen, sind im direkten Wohnumfeld von besonderer Bedeutung. Diese gilt es aufzuspüren, um evtl. neue Kooperationsbeziehungen zu knüpfen:

Welche Einrichtungen sind vorhanden?

Welche Selbstorganisationen gibt es? Was bieten diese an?

Welche anderen informellen Gruppen oder auch religiöse Gemeinschaften sind im Bezirk vorhanden?

Ausblick

Der dezidierte Blick auf die Lebenslagen insbesondere von jungen Flüchtlingen und Asylbewerber/innen in Hamburg aus dem jeweiligen Blickwinkel der Sozial- und Bildungsberichterstattung sowie aus der Perspektive des Sozialraums ermöglichen eine genauere Kenntnis über die Lebensbedingungen sowie eine fundierte Zusammenfassung von Benachteiligungsmerkmalen und Bildungsbedarfen. Damit wären neue Grundlagen geschaffen, auch nachhaltig eine gezielte Bildungsplanung für diese Teilgruppe unter den Migrant/innen in Hamburg vorzunehmen. Solange Flüchtlinge und Asylbewerber/innen in der kommunalen Integrationspolitik noch separiert behandelt werden, sollten die hier vorgeschlagenen Indikatoren und Instrumente eingesetzt werden. Die am Beispiel von Hamburg vorgestellte Auswahl und das Vorgehen können Anregungen geben, in anderen Städten ähnliche Denkanstöße auszulösen, um eine Implementierung zu erreichen – in Deutschland und in anderen europäischen Ländern.

Zitierte Literatur

Amt für Statistik Berlin Brandenburg (2010): Ergebnisse der Pilotstudie Indikatorenentwicklung und Monitoring 2005-2008. 3. Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister. Berlin.

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Schule und Berufsbildung, Institut für Bildungsmonitoring (2009): Bildungsbericht Hamburg. Zusammenfassung 2009. Hamburg.

Ioannidou, Alexandra (2008): Governance-Instrumente im Bildungsbereich im transnationalen Raum. In: Hartz, Stefanie; Schrader, Josef (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn: Klinkhardt Verlag, 91-110.

Isoplan Consult (2005): Weißbuch Flüchtlinge und Asylbewerber/innen im Saarland 2004. Erstellt im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft SEPA, ein Projekt der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Saarbrücken/Berlin.

Johann Daniel Lawaetz Stiftung, Univation Institut für Evaluation, Wirtschafts- und Sozialforschung (2011): Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt. Abschlussbericht. Hamburg, Köln, Kerpen.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel.

Parreira do Amaral, M. (2006): The Influence of Transnational Organizations on National Education Systems. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

Radtke, Frank-Olaf (2003): Integrationsleistungen der Schule. Zur Differenz von Bildungsqualität und Beteiligungsgerechtigkeit. In: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 163, 23-34.

Schroeder, Joachim; Seukwa, Louis Henri (2007): Flucht – Bildung – Arbeit. Fallstudien zur beruflichen Qualifizierung von Flüchtlingen. Karlsruhe.

Willke, H. (2001): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart.

Maren Gag ist Mitarbeiterin bei „Migration und Internationale Zusammenarbeit“ bei der passage gGmbH und leitet u.a. das Netzwerkprojekt FLUCHTort Hamburg Plus.

Kontakt: passage gGmbH, Nagelsweg 14, 20097 Hamburg. Tel. 040 24 19 27 85, Email: maren.gag@passage-hamburg.de

Dr. Joachim Schroeder ist Professor am Fachbereich Erziehungswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt/Main.

Hamburg, Mai 2011