

Moderatorin Birgit Kolkmann:

Zum Abschluss kommt ein Mann, der mal nach Afrika wollte und nicht in Hamburg in Altona auf der Chaussee stehen geblieben ist, weil ihm die Beinchen wehtaten. Norbert Cyrus war als Ethnologe in Ghana tätig und hat dort Migrationsbewegungen von Wanderarbeiten studiert. Irgendwann konnte er dort aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr bleiben. Da hat er sich gesagt, die Wanderbewegung von Arbeitern, kann ich auch zu Hause in Deutschland studieren. Das tut Norbert Cyrus am interdisziplinären Zentrum für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen an der Carl von Ossietzky Universität in Oldenburg. Und er hat die Ehre und die Pflicht, kritische und freundliche Schlussworte zu sprechen. Ich bitte Sie.

Norbert Cyrus:

Ich freue mich sehr, mit einem Schlusswort zu der Abschlussveranstaltung des Nationalen Thematischen Netzwerks Asyl des EQUAL-Programms beitragen zu dürfen. Ich erinnere mich noch sehr gut an die Eröffnungskonferenz in Leipzig vor sechs Jahren, an der ich als Vertreter einer Entwicklungspartnerschaft teilgenommen hatte. Damals war im thematischen Bereich Asyl eine Atmosphäre der gegenseitigen Anfeindungen und Abgrenzung von potentiellen Maßnahmeträgern und politisch Verantwortlichen zu spüren.

Diese Erinnerung bringt mich gleich zum ersten Punkt, auf den ich hinweisen möchte: Im Verlauf des Tages habe ich den Eindruck gewonnen, dass im Bereich der Integrationspolitik für Asylbewerber und Flüchtlinge ansatzweise ein neuer Politikstil besteht. Die Akteure in diesem Feld reden inzwischen anders und vor allem miteinander. Ich sehe ich es als großen Fortschritt in der politischen und praktischen Zusammenarbeit an, dass die bei der Auftaktveranstaltung noch spürbaren gegenseitigen Anfeindungen und Abgrenzungen überwunden und Kommunikationsbarrieren abgebaut werden

konnten. Die Herausbildung eines neuen Politikstils im Bereich der Integrationspolitik erscheint mir eine der großen und hoffentlich nachhaltigen Leistungen und Erfolge zu sein, die das EQUAL Programm bewirkt hat. Diese besondere Leistung wird noch deutlicher wenn man sich daran erinnert, dass die Umsetzung im Themenbereich Asyl politisch ausgesprochen schwierig war. Geholfen hatte zunächst die kategorische Vorgabe der Europäischen Union, wonach die EQUAL-Fördermittel nur dann zur Verfügung gestellt werden, wenn Maßnahmen für alle Zielgruppen einschließlich der Asylbewerber und Flüchtlinge durchgeführt werden. Damit war in Deutschland zum ersten Mal die Notwendigkeit gegeben, sich mit Fragen der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Asylbewerbern in einem mehr öffnenden, mehr unterstützenden und mehr auf Weiterbildung abzielenden Sinne zu beschäftigen. Heute wurde in einigen Beiträgen noch einmal dargestellt, dass die Zusammenarbeit von den Beteiligten mit einer grundsätzlich kritischen Haltung gegenüber dem vorherrschenden politischen Umgang mit Asylbewerbern und Flüchtlingen als ambivalent empfunden wird. Gleichwohl wurde bei der Umsetzung des EQUAL-Programms mit Partnern zusammen gearbeitet, mit denen man zuvor keine Gemeinsamkeiten gesehen hatte. Heute bestand allerdings weit gehende Übereinstimmung, dass trotz eines schwierigen rechtlichen Rahmens Fortschritte bei der Integration von Flüchtlingen erreicht werden konnten, die ohne die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure – zu nennen sind hier neben den Maßnahmenträgern insbesondere die Agentur für Arbeit, die Arbeitgeber und ihre Verbände – in den Netzwerken so nicht möglich gewesen wären.

Die anwesenden unterschiedlichen Akteure im EQUAL Programm haben damit eindrucksvoll die Bereitschaft und die Fähigkeit gezeigt, sich gegenseitig anzuhören, auf Vorschläge einzugehen und Kompromisse zu schließen. Im Laufe des Tages wurde wiederholt die „produktive und pragmatische“

Zusammenarbeit gelobt. Erst diese konstruktive Zusammenarbeit hat letztlich ermöglicht, dass Politik und Gesetzgeber insbesondere im letzten halben Jahr Anregungen und Hinweise aus dem EQUAL-Arbeitszusammenhang aufgenommen und umgesetzt hat. Staatssekretär Wasserhövel unterstrich in seinem Beitrag die Position, dass die EQUAL-Netzwerke im Bereich der Integrationspolitik vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales als Pioniere, Praktiker, Mahner und Antreiber akzeptiert und geschätzt werden und dass die Politik ihre Anregungen und Hinweise zumindest teilweise aufgenommen hat.

Dabei wurden, soweit ich das erkennen kann, vor allem drei Hinweise aufgegriffen: Zum einen der Hinweis auf die negativen sozialen Folgen einer rein auf Abschottung und Rückführung konzentrierten Politik im Bereich der Migration und Zuwanderung. Hier scheint die Mahnung ernst genommen zu werden, dass unerwünschte Zuwanderung mit einer solchen Politik nicht vollständig kontrolliert und verhindert werden kann, sondern Zuwanderung in unkontrollierte und ungeschützte Formen abdrängt. Zum zweiten wurde der Hinweis aufgenommen, dass Zuwanderer infolge einer ausschließlich auf Abschottung und Rückführung orientierten Politik als Geduldete in eine Situation der rechtlichen Ausgrenzung und sozialen Marginalisierung geraten, die als dauerhafter Zustand rechtlich und humanitär nicht akzeptabel ist. Der dritte Hinweis betrifft die Erkenntnis, dass auch Zuwanderer ohne sicheren Aufenthaltsstatus sehr oft über Kompetenzen und Qualifikationen verfügen.

In dem Memorandum „Der Anfang ist gemacht“ wird die praktische Umsetzung der drei genannten Aspekte präzise und prägnant dargestellt. Ich möchte daher nicht auf Einzelheiten eingehen, sondern im Weiteren nur auf einige ausgewählte Aspekte eingehen, die im Verlaufe der Veranstaltung wiederholt angesprochen wurden. Da ist zunächst das Thema der mitgebrachten Kompetenzen und Qualifikationen. Einige EQUAL-Projekte haben Systeme zur Kompetenzerfassung entwickelt und teilweise auch schon erprobt. Damit wurde

tatsächlich Neuland betreten. Weiterhin wurde in EQUAL-Projekten überlegt und experimentiert, wie modularisierte Verfahren aussehen könnten, um fehlende Qualifikationen passgenau zu ergänzen. In diesem Zusammenhang stellte sich natürlich auch die Frage der Anerkennung der mitgebrachten Qualifikationen, für die keine Zeugnisse oder Zertifikate vorliegen. Dieses Thema spielt in der Diskussion inzwischen eine gewisse Rolle. Vom Vertreter der Bundesagentur für Arbeit wurde das geschärfte Problembewusstsein und der Sinn für pragmatische Lösungen verdeutlicht. Herr Schauenberg hat berichtet, dass die Agentur für Arbeit den mitgebrachten Ressourcen am Anfang keine Aufmerksamkeit gewidmet hatte, sich die Perspektive durch die Beteiligung an EQUAL-Netzwerken aber verschoben hat und nunmehr versucht wird, die tatsächlich vorhandenen Qualifikationen im Rahmen des rechtlich Möglichen auch ohne das Vorhandensein formaler Zeugnisse zu erheben und zu nutzen. Hier wird deutlich, dass mit dem EQUAL-Programm bedeutsame Schritte in Richtung einer Horizonterweiterung angestoßen und sogar bereits vollzogen worden sind.

Der zweite Punkt betrifft die Netzwerkbildung. Auch dieses Thema wurde heute wiederholt betont. Besonders hervorheben möchte ich, dass es gelungen ist, mit den EQUAL-Projekten sehr pragmatisch und zielgerichtet arbeitende Netzwerke aus Bildungsträgern, der Bundesagentur für Arbeit, den Arbeitgebern und der Verwaltung zu etablieren. Insbesondere die Einbindung und Mitarbeit von Arbeitgebern und ihrer Verbände in die EQUAL-Netzwerke ist für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von strategischer Bedeutung. Die breite Vernetzung verschiedener Akteure – ich hatte das schon angesprochen - war keine Selbstverständlichkeit. Ich glaube, dass von allen Beteiligten zuerst einmal gegenseitige Vorbehalte überwunden werden mussten. In der Vergangenheit wurde die gesellschaftliche Diskussion über den angemessenen Umgang mit Asylbewerbern und Flüchtlingen kontrovers geführt und war von gegenseitiger

Kritik und Abgrenzung bestimmt. In der Zusammenarbeit in EQUAL-Netzwerken konnten diese Abgrenzungen überwunden werden. Bei der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitsagenturen sind durch die Einbindung in EQUAL-Projekte neue Erfahrungen gemacht und neue Perspektiven eröffnet worden. Diese Erfahrungen bei der Netzwerkbildung sind nicht nur für den Bereich der Integration von Flüchtlingen, Geduldeten und Asylbewerbern wegweisend, sondern könnten auch für die Entwicklung von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration anderer sozial benachteiligter Gruppen Anstöße und Hinweise liefern. Denn es zeigt sich eindringlich, dass die Arbeitsmarkteinbindung immer komplexer wird und die berufliche Sozialisation in unseren komplexen Gesellschaften von den Betroffenen nicht mehr einfach zu bewältigen ist. Insgesamt bieten die durchgeführten EQUAL-Projekte Hinweise auf einen Bedarf an sozialpädagogischer Betreuung, der nicht nur bei Asylbewerbern und Flüchtlinge besteht. Es ist sinnvoll zu fragen, ob diese Erfahrungen nicht auch auf andere Bereiche der Arbeitsmarktintegration übertragen und sinnvoll genutzt werden könnten.

Beim Stichwort Netzwerk möchte ich allerdings auch auf diejenigen Akteure eingehen, die bei der heutigen Veranstaltung fehlen. Ich vermisse das Bundesministerium des Innern und natürlich auch das weisungsgebundene Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die als Behörden an der Durchführung des EQUAL-Programms beteiligt sind. Es ist einerseits sehr schade, dass sich Vertreter dieser beiden Behörden an dem produktiven und pragmatischen Austausch der heutigen Veranstaltung nicht beteiligen. Auf der anderen Seite bietet sich damit aber auch eine gewisse Chance, den verfolgten Ansatz der Integration von Geduldeten in den Arbeitsmarkt produktiv weiter zu entwickeln, ohne sich mit Vertretern einer Nicht-Integrationspolitik auseinandersetzen zu müssen. Denn man muss sehr deutlich sehen und sagen, dass sich in Deutschland im Augenblick noch die zwei Politikansätze einer

Nicht-Integrationspolitik und einer Integrationspolitik gegenüberstehen. Die hier anwesenden Akteure vertreten die Perspektive der Integrationspolitik und warnen vor den Folgen einer Nicht-Integrationspolitik, wie sie gegenüber Zuwanderern ohne gesicherten Status nach wie vor vom Bundesministerium des Innern und dem BAMF vertreten wird. Die immer noch sehr geringe Anerkennungsquote bei Asylbewerbern sowie insbesondere die Verfahren zum Widerruf der Anerkennung der Asylberechtigung sind Indikatoren, die in Richtung auf ein Festhalten an der Nicht-Integrationspolitik deuten.

Auf dieser Veranstaltung wurde allerdings auch deutlich, dass die harte Linie einer Nicht-Integrationspolitik gegenüber Zuwanderinnen und Zuwanderern ohne sicheren Aufenthaltsstatus inzwischen aufgeweicht ist. Mit Blick auf die neuen Regelungen, die auch geduldeten Flüchtlingen nach spätestens vier Jahren den Arbeitsmarktzugang ohne Vorrangprüfung ermöglichen, wurde sogar von einem Paradigmenwechsel gesprochen. Bei einer analytischen Betrachtung muss man allerdings sagen, dass die Nicht-Integrationspolitik nicht einfach durch eine Integrationspolitik abgelöst wird. Prinzipien der Nicht-Integrationspolitik und der Integrationspolitik werden vielmehr in einem Phasenprinzip kombiniert. Das heißt, für einen bestimmten Zeitraum wird weiterhin eine Nicht-Integrationspolitik verfolgt: Es wird auch weiterhin versucht zu verhindern, dass Flüchtlinge das Territorium erreichen. Und geduldete Zuwanderinnen und Zuwanderer erhalten weiterhin zunächst keinen Arbeitsmarktzugang. Auf der anderen Seite wird mit dem Phasenprinzip aber auch anerkannt, dass eine Nicht-Integrationspolitik auf Dauer unbeabsichtigte Folgen hat und nicht zukunftsfähig ist. Im Prinzip geht es beim Phasenprinzip darum, dass Zuwanderer ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, die nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums vom Territorium entfernt werden konnten, eine Aufenthaltsperspektive erhalten. Beim Phasenprinzip wird man sich wohl weiterhin über die Festlegung von Ausschlussgründen streiten, aber auch über die Fristen – sollen es vier Jahre

sein, sollen es sechs Jahre sein, sollen es acht Jahre Aufenthalt sein – wann eine Nicht-Integrationspolitik enden soll. Aber grundsätzlich ist mit dem Phasenprinzip ein Modell gefunden, das mehrheitsfähig und ausbaufähig ist und die Perspektive der Integrationspolitik stärkt. Dabei sage ich persönlich, dass der Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt bei Kindern und Jugendlichen, die hier aufgewachsen oder sogar hier geboren sind und die hier eine Schulausbildung absolviert haben, überhaupt nicht beschränkt werden sollte. Außerdem sollte nach meiner Auffassung, auch das möchte ich an dieser Stelle einbringen, die Zuständigkeit für Integration bei einem anderen Ressort als dem Bundesministerium des Innern angesiedelt werden, um die Spannungen innerhalb der Behörde durch die gleichzeitige Zuständigkeit für die Nicht-Integrationspolitik und die Integrationspolitik aufzulösen.

Ich möchte noch auf einen weiteren kritischen Punkt eingehen, der in den Beiträgen heute angesprochen wurde: Das Memorandum „Der Anfang ist gemacht“ verdeutlicht, dass die Maßnahmen des Nationalen Thematischen Netzwerks Asyl letztendlich auf eine sehr kleine Gruppe beschränkt geblieben ist. Staatsministerin Frau Prof. Böhmer hat die Gesamtzahl von zurzeit 170.000 geduldeten Ausländern genannt, die in Deutschland leben. In den Genuss der Bleiberechtsregelung sind bisher nur 14.000 Personen gekommen. Bei weiteren 26.000 Personen besteht noch Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung. Diese Zahlen verdeutlichen, dass der größere Anteil der zum Teil seit langen Jahren geduldeten Ausländer immer noch keine Bleibeperspektive entwickeln kann und damit auch nicht von EQUAL profitieren konnte. Dabei ist an die Diskussion um die Einführung des Zuwanderungsgesetzes zu erinnern. Damals war der politische Wille formuliert worden, die Praxis der Duldung abzuschaffen. Diese politische Absicht war im Laufe der Diskussion leider wieder verschwunden. Und die Folge davon ist, dass wir uns immer noch mit der Frage beschäftigen, wie wir mit den Geduldeten und ihren Kindern umgehen wollen. Es bleibt zu

hoffen, dass mit dem neu eingeführten Rechtsanspruch auf Arbeitsmarktzugang nach vier Jahren geduldetem Aufenthalt ein Ausweg aus dem Duldungsstatus eröffnet wurde. Dabei sollte aber die besondere Situation von traumatisierten Flüchtlingen nicht vergessen werden. Mit EQUAL und den neuen Bleiberechtsregelungen wird ein Ansatz verfolgt, der Integration sehr stark mit Beschäftigung und Arbeitsmarktintegration verbindet. Was aber sollen diejenigen machen, die aufgrund einer Traumatisierung besondere Schwierigkeiten der Arbeitsmarktintegration haben und eine dauerhafte Bleibeperspektive nicht ohne weiteres erarbeiten können? Hier sind besondere Regelungen und unterstützende Maßnahmen erforderlich.

Ein weiterer Punkt betrifft die Frage der Motivierung und Motivation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Am Nachmittag hatte ein beteiligter Jugendlicher über seine Erfahrungen mit der Teilnahme an einem EQUAL-Ausbildungsprojekt berichtet. Dieser junge Mensch hat es dank der Unterstützung durch das EQUAL-Projekt geschafft, Zugang zur Ausbildung zu erhalten und Zukunftsperspektiven zu entwickeln. In seinem Beitrag wurde die hohe Motivation deutlich, die wir uns auch für manche Jugendliche aus sozial benachteiligten einheimischen Familien wünschen würden. Auch hier wäre zu überlegen, ob und wie die Erfahrungen aus EQUAL sich verallgemeinern lassen. Allerdings habe ich während der Pause in den Gesprächen mit Maßnahmeträgern auch gehört, dass es teilweise sehr schwierig war und ist, die direkt Betroffenen zu motivieren. Insbesondere Erwachsene, die seit Jahren in einer Situation der bloßen Duldung leben, haben sich in der aufenthaltsrechtlich unsicheren Situation notgedrungen eingerichtet und eine Orientierung auf Sozialhilfebezug und befristete Teilnahme an Maßnahmen entwickelt. Dieser Personenkreis ist nur noch schwer zu motivieren. Daher sind bei der ersten Generation der Zuwanderer besondere Anstrengungen der Motivierung nötig. Die Aussicht auf einen gesicherten Aufenthalt wird nach aller Erfahrung helfen

können. Die heute vorgestellten Berichte sollten insgesamt dazu anregen, nicht nur im Bereich geduldeter Jugendlicher sondern auch allgemeiner für benachteiligte Gruppen über ein Mainstreaming der gewonnenen Erfahrungen nachzudenken. Dabei sollten die verschiedenen Programmlinien von EQUAL auch einmal im Zusammenhang betrachtet werden. Ich glaube, die Projekte des Nationalen Thematischen Netzwerks Asyl könnten den Initiativen und Vorhaben in den anderen EQUAL-Themenbereichen durchaus Anregungen und gute Praktiken bieten – und von dort wiederum Anregungen guter Praxis beziehen und aufnehmen. Hier wäre also über Möglichkeiten des Austauschs von Erfahrungen nachzudenken. Weiterhin ist es sinnvoll, die Erfahrungen der EQUAL-Netzwerke im Hinblick auf die Anwendung auf andere Statusgruppen von Zuwanderinnen und Zuwanderer zu betrachten, etwa nach- oder mitziehende Familienangehörige oder temporäre Arbeitsmigranten.

Damit komme ich zu dem Punkt der Verstetigung der Projektergebnisse. Es wird Anschlussprojekte geben, die aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert werden. Dabei ist im Augenblick aber noch unklar, in welcher Form die Anschlussprojekte umgesetzt werden. Die heutige Veranstaltung sollte verdeutlicht haben, dass Nachfolgeprojekte in Absprache und in Kooperation mit den bestehenden Netzwerken entwickelt und fortgesetzt werden sollten, um den erreichten Stand an Wissen und Vernetzung möglichst erhalten und fortführen zu können.

Ich komme damit zum Schluss. Es ist im Verlauf dieser Veranstaltung mehrfach darauf hingewiesen worden, dass der rechtliche Rahmen für die erfolgreiche Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern von besonderer Bedeutung ist. Ich habe daher auf die Nicht-Integrationspolitik hingewiesen, eine noch nicht überwundene Richtung. Es bedarf wahrscheinlich noch sehr viel Aufklärung über die unbeabsichtigten Folgen einer Nicht-Integrationspolitik, um die Integrationspolitik oder zumindest die phasenorientierte Integrationspolitik auch

für den Umgang mit unerwünschter Zuwanderung dauerhaft zu etablieren. Mit dieser Veranstaltung wurden sehr gute und einleuchtende Beispiele für die Chancen einer ganzheitlichen und konsequenten Integrationspolitik vorgestellt, die auch die Öffentlichkeit überzeugen können. Ich habe im Verlauf dieser Veranstaltung den Eindruck gewonnen, dass die Gesellschaft, dass die Arbeitgeber, dass die Verbände, dass die Institutionen in den Fragen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern mit mehr oder weniger sicherem Aufenthaltsstatus eigentlich schon sehr viel weiter sind als dies von der Politik gesehen wird. Deshalb geht es jetzt darum, die Politik ein Stück weit mit ins Boot zu nehmen. Und dazu wünsche ich uns für die nächsten Jahre weiterhin viel Erfolg.

Moderatorin Birgit Kolkmann;

Vielen Dank für diese sehr gute Analyse und ihre kritischen Anmerkungen zum Schluss. Ich darf mich bei Ihnen bedanken für Ihr Interesse, Ihre Geduld und Ihr Zuhören. Das war eine sehr schöne Atmosphäre hier. Ich möchte mich bei den Organisatoren sehr herzlich bedanken für diese in einem wirklich sehr schönen Rahmen organisierte Konferenz. Die Atmosphäre war bis hin zu den Blumensträußen, die hier stehen, und zum Essen von Weltküche sehr gut gelungen. Ich hoffe, es hat Ihnen gefallen, Sie haben sich wohl gefühlt, auch wenn es vielleicht manchmal etwas anstrengend war, zuzuhören und keine frische Luft zu bekommen, aber das können Sie jetzt nachholen. Bis 16.00 Uhr gibt es draußen auch noch den „Markt der Möglichkeiten“, wo Sie sich noch einmal in Gesprächen vertiefen und Informationen besorgen können. Ansonsten wünschen wir Ihnen im Anschluss einen guten Heimweg und weiterhin viel Erfolg bei Ihrer Arbeit. Vielen Dank.