

Steffi Robak

Angebotsentwicklung für Flüchtlinge

Rahmenbedingungen und Strukturen der Bildungsarbeit mit Asylsuchenden

Welche Angebote für Flüchtlinge gibt es in Deutschland? Offizielle Statistiken erfassen diese Zielgruppe nicht, und vieles hängt von den Rahmenbedingungen ab. Diese Analyse zeigt, dass es nur wenig geeignete Konzepte gibt, die auf Transfer und Integration abzielen.

Eine Beschäftigung der Erwachsenenbildungswissenschaft mit dem Thema Fluchtmigration steht noch aus, so wie auch der Zusammenhang von Migration und Erwachsenenbildung als Forschungsgegenstand noch am Anfang steht.¹ Angebots- und Programmanalysen für die Zielgruppen der Flüchtlinge liegen bislang nicht vor. Sie waren in den vorhandenen Programmanalysen, etwa zur interkulturellen Bildung in Niedersachsen, nicht erfassbar, da sie nicht als Zielgruppe im regulären Angebot der öffentlichen Erwachsenenbildung adressiert wurden.² Die vorliegende Recherche zur Angebotsentwicklung für Flüchtlinge zeigt, dass und wie diese von rechtlichen Rahmenbedingungen, fragmentarischen Fördermöglichkeiten und den politischen und finanziellen Konstellationen der Bundesländer und Kommunen abhängt. Es gibt kein klar umrissenes Angebotsspektrum, sondern ein sich schrittweise entwickelndes Parallelangebot, das von den Einrichtungen der Erwachsenenbildung und Weiterbildung schnell und flexibel unter Nutzung der Erfahrungen der

Integrationskurse auf die Beine gestellt wird. Bildungsangebote sind so auch Teil eines Krisenmanagements in den Kommunen.

Der Beitrag greift diese Rahmenbedingungen und Konstellationen auf, um einerseits Facetten der Angebotsentwicklung zu zeigen und andererseits notwendige Bildungszugänge zu hinterfragen, die für eine gelingende Integration insgesamt zu thematisieren sind. Dem Beitrag unterliegt folgende These: Um eine Willkommenskultur zu etablieren, sind auf der einen Seite Zugänge für die verschiedenen Flüchtlingsgruppen zu offerieren mit systematischen Übergängen in das reguläre Weiterbildungssystem und einem weiten Integrationsbegriff, der sprachliche, kulturelle und qualifikatorische Bildungsanteile integriert. Auf der anderen Seite braucht es ein verändertes Angebotsspektrum, um die Bevölkerung mitzunehmen und auf Migration und Transnationalisierung vorzubereiten. Weiterhin braucht es ein Angebotsspektrum, um Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung, Antisemitismus und Rechtsradikalismus entgegenzuwirken.³ Die oben genannte Programmanalyse zeigte, dass das Angebotsspektrum diese Themen nur in geringem Maße aufweist⁴, obwohl kontinuierlich generierte Daten das anhaltend vorhandene Potenzial an Vorurteilen und Stereotypen über Jahre belegte.⁵

Rechtliche Rahmenbedingen

Fluchtmigration gilt als eine Migrationsform neben anderen. Dabei sind

die Flüchtlingsgruppen in sich sehr heterogen, und es gibt eine Vielzahl an rechtlichen Besonderheiten, die wiederum den Zugang zu Bildung ermöglichen bzw. begrenzen. Eine mögliche (juristische) Unterscheidung ist die folgende in vier Gruppen: Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung; anerkannte Asylberechtigte und international Schutzberechtigte mit einer Aufenthaltserlaubnis; national Schutzberechtigte, bei denen ein Abschiebeverbot vorliegt und die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten; Migranten mit einer Duldung.⁶

Insgesamt muss man sich vergegenwärtigen, dass es sich zunächst um Menschen handelt, die »wegen bereits geschehender oder drohender politischer Verfolgung oder Krieg und Katastrophen ihr Heimatland verlassen und in einem anderen Staat Schutz und Asyl suchen«⁷. Asyl- und Flüchtlingsgesetze, die darauf antworten, sind momentan noch auf temporären Schutz ausgerichtet. Darin unterscheiden sie sich von Einwanderungsgesetzen. Ein Einwanderungsgesetz ist aktuell auch in Deutschland in der Diskussion. Grundlegend für den Zugang zu Bildung ist die Unterscheidung in zwei Gruppen: die zwischen Asylbewerbern ohne Berechtigung auf Bildung und Flüchtlingen mit einer Aufenthaltsgenehmigung. Letztere haben eine Berechtigung, an Bildung teilzunehmen. Dabei stellen sich folgende Fragen, die weiterführend zu bearbeiten sind: Wie werden Flüchtlinge integriert, wie wird aufseiten der Angebote auf ihre Situation reagiert? Wer offeriert Angebote? Welche Vorstellungen von Bildung und Integration sind erkennbar?



Prof. Dr. Steffi Robak (Jg. 1970), Professorin für Bildung im Erwachsenenalter sowie Diversity Education an der Leib-

niz Universität Hannover, zugleich geschäftsführende Leiterin der Arbeitsstelle diversitAS (Diversität – Migration – Bildung).

Akteure für Angebots- und Projektentwicklungen

Angebote müssen für die oben genannten beiden Flüchtlingsgruppen unterschieden werden. Es ist schwierig, Angebote für Flüchtlinge zu eruieren, die noch keine Aufenthaltsgenehmigung haben. Diese können nur exemplarisch dargestellt werden, da sie steinbruchartig auf Länder, Kommunen, Träger sowie Einrichtungen bezogen gesucht und zusammengestellt werden müssen. Daran wird bereits sichtbar, dass es kein wirkliches Integrationskonzept bezogen auf Bildung gibt. So wie die Gesetzgebungen mit temporären Konzepten operieren, findet sich ein bruchstückhaftes Reagieren auf die Flüchtlingssituation bei dem gleichzeitigen Versuch, bedarfsspezifisch und flächendeckend vorzugehen. Es ist vorzustellen, dass sich die Erwachsenenbildung und Weiterbildung flexibel mit den Gesetzen bewegt und versucht, diese weitestgehend auszusprechen, z.B. wenn Integrationskurse partiell für (noch) nicht anerkannte Flüchtlingsgruppen geöffnet werden. Es kommen weitere Akteursgruppen hinzu, wie Ehrenamtliche, die sich für Sprachkurse einbringen und die von öffentlichen Anbietern für diese Aufgabe geschult werden. Dabei existieren das reguläre Angebotsspektrum der öffentlichen Weiterbildung und die Angebote für Flüchtlinge auch deswegen parallel nebeneinander her, weil die Weiterbildungsgesetze der Länder nicht auf Angebote für Flüchtlinge ausgelegt sind. Die Länder wiederum suchen nach Strategien und Finanzierungsmodellen, um zumindest Sprachkurse zu realisieren.

Förderprogramme auf der Bundesebene

Eine Bundesregelung für die Förderung von Angeboten für Flüchtlinge gibt es nur für anerkannte Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsgenehmigung. Dann greift der Anspruch auf Integrationskurse. Für Sprachkurse unmittelbar nach der Einreise gibt es keine bundesweite Regelung. Zentral vom Bun-

desamt für Migration (BAMF) geregelt werden Bedingungen, um Zugang zu den Integrationskursen zu erhalten. Es konzentriert sich damit auf die Gruppe mit Aufenthaltsgenehmigung. Die Integrationskurse können, rein quantitativ betrachtet, durchaus als Erfolgsgeschichte interpretiert werden. In 2014 wurden ca. 211.000 Teilnahmeberechtigungen ausgestellt, es haben davon ca. 142.000 einen Integrationskurs begonnen; 57% erreichten Niveaustufe B1 und 34,5% Stufe A2 (Integrationskursgeschäftsstatistik des BAMF 2014). Die Volkshochschulen haben in 2013 einen Gesamtträgeranteil von 37%. Mit 488 Volkshochschulen bieten mehr als die Hälfte aller Häuser Integrationskurse an (Landesverband der Volkshochschulen Niedersachsen 2014, S. 3). Asylsuchende und Inhaber einer Duldung haben keine Möglichkeit, an einem Integrationskurs teilzunehmen.

An die erfolgreiche Teilnahme der Integrationskurse bzw. einen Nachweis über Sprachkenntnisse des B1-Niveaus schließt die Möglichkeit, berufsbezogene Sprachförderung nach dem ESF-BAMF-Programm in Anspruch zu nehmen. Dies beinhaltet spezifisch zugeschnittenen Sprachunterricht und berufliche Qualifizierungsanteile, be-

stehend aus Fachunterricht, Praktika und Besichtigungen. Zugangsvoraussetzung ist der Nachweis von Sprachkenntnissen auf dem Niveau B1. Es sind weitere ausländerrechtliche Rahmenbedingungen daran geknüpft. So können z.B. Personen mit einer Niederlassungserlaubnis oder einer Aufenthaltserlaubnis seit 18 Monaten daran teilnehmen.⁸ In diesem Programm wird ein temporäres Integrationskonzept über Sprachkurse und berufliche Qualifizierung realisiert.

Förderung für Flüchtlinge

EU-Ebene

Einen wichtigen Stellenwert für die Gruppen unmittelbar nach der Einreise und mit ungesichertem Aufenthaltsstatus haben Projektförderungen, die über einzelne EU-Programme realisiert und vom BAMF verwaltet werden. Weiterbildungseinrichtungen können sich für die Durchführung von Programmen bewerben: So richtet sich die bereits oben genannte ESF-BAMF-Förderung »Qualifikation und Weiterbildung für Personen mit Deutsch als Zweitsprache durch berufsbezogene Maßnahmen«, die für 2014–2020 neu aufgelegt worden ist, auch an Asylbewerber und Flüchtlinge mit zumindest nachrangi-



Die meisten Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer haben ähnliche Ziele. Sie möchten in der Lage sein, ihr Leben selbstständig zu bewältigen. Dazu gehört für die Lernenden zum Beispiel, Briefe zu schreiben und Telefonate führen zu können. Einige träumen auch davon, in Deutschland einen Führerschein zu machen.

Foto: Fotostudio Kraus

gem Zugang zum Arbeitsmarkt.⁹ Der EU-geförderte Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) – der Vorläufer hieß »Solidarität und Steuerung der Migrationsströme (SOLID)« – fokussiert für 2014 bis 2020 die Themenfelder »Gemeinsames Europäisches Asylsystem«, »Integration von Drittstaatsangehörigen und legale Migration« sowie »Rückkehr«. Im Flüchtlingsbereich soll der überwiegende Teil der Mittel in den Bereich der Aufnahme fließen.

Neben der Verbesserung der Beratung und Erstorientierung steht die Identifizierung und Betreuung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge im Fokus. Es stehen insgesamt für Deutschland 208 Mio. € zur Verfügung. Ein Großteil der Gelder ist den Themen Asyl und Aufnahme gewidmet, dazu gehören auch Deutschkurse und Fortbildungen (siehe Präsentation des BAMF zur zentralen Informationsveranstaltung AMIF im Mai 2015).

Das »ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt« – XENOS-Sonderprogramm (kofinanziert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales) war für den Zeitraum September 2008 bis 2015 in zwei Förderperioden angelegt und ermöglichte es, 43 Beratungsnetzwerke mit rund 220 Einzelprojekten aufzubauen. Das Programm zielte auf die arbeitsmarktliche Integration, integriert waren Sprachkurse, berufliche Qualifizierung und Beratung. Auch hier ist ein ökonomischer, sozialer und kultureller Integrationsansatz erkennbar.

Länder- und Kommunenebene

Auf Länderebene werden unterschiedliche Wege gegangen, um Möglichkeiten der kostenfreien Bildung von Asylsuchenden zu schaffen, allerdings sind die meisten Initiativen nicht strukturbildend, sondern bleiben projektförmig. Die Angebote auf kommunaler Ebene sind vielfältig und können nicht erfasst werden; es finden sich einige dokumentierte Beispiele.¹⁰ Diese zeigen, dass auf kommunaler Ebene meist Konzeptionen entwickelt werden, die in den Asylbewerberunterkünften anfan-

gen. Die Förderung in den Kommunen beruht auf drei Säulen: Privatspenden, Gelder von Landkreisen und Mittel aus Kommunen.¹¹ Realisiert werden Sprachkurse, Willkommenskurse, Integrationskurse und die Ausbildung von Ehrenamtlichen. Kritisch zu hinterfragen ist, bis zu welchem Punkt die derzeit so wichtige Ehrenamtlichenarbeit, besonders im Bereich der Deutschkurse, die anstehenden Anforderungen erfüllen kann und soll. Schauen wir auf Beispiele aus den Ländern und Kommunen.

Als gelungene Beispiele auf Länderebene gelten das in Rheinland-Pfalz in einem Trägerverbund entwickelte Modellprojekt WiR – Willkommen in Rheinland-Pfalz: Sprach- und Orientierungskurse für Flüchtlinge, bestehend aus drei Modulen und finanziert vom Europäischen Flüchtlingsfonds und dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend und Frauen. Sprachkurse und Exkursionen werden kombiniert angeboten.¹² In Bayern wurde vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration das Modellprojekt »Deutschkurse zur sprachlichen Erstorientierung für Asylsuchende« mit 6 Modulen à 50 Unterrichtseinheiten aufgelegt. Die 6 Module sind jederzeit zugänglich und zielen besonders auf mündliche Ver-

ständigung und Orientierung in der neuen Umgebung.¹³ Hamburg etwa konzipiert Erstorientierungskurse für jährlich 300 Flüchtlinge (Asylsuchende mit dreimonatiger Aufenthaltsgestattung und Geduldete) im Umfang von 100 Unterrichtseinheiten. Vermittelt wird in handlungsorientierter Weise mit Schwerpunkten auf dem Mündlichen sowie Orientierung im städtischen Alltag.¹⁴ In Schleswig-Holstein wurde das Modellprojekt STAFF.SH – Starterpaket für Flüchtlinge entwickelt. Alle Konzepte präferieren unterschiedliche Zuschnitte von Sprach- und Alltagsorientierung, sie verfolgen aber Ansätze von Teilnehmerorientierung und können durch eine Regelfinanzierung zumindest mittelfristig gesichert werden. Die Landesverbände der Volkshochschulen sind maßgeblich an der Entwicklung dieser Modellprogramme beteiligt. Ein landesweites Programm des Landesverbandes der Volkshochschulen in Niedersachsen ist in Planung. Die Agentur für Erwachsenenbildung und Weiterbildung in Niedersachsen schult z.B. Ehrenamtliche eintägig für die Tätigkeiten in Lotsen- und Patendiensten sowie in der sprachlichen Erstförderung. Ein weiterer Weg ist die Qualifizierung von Ehrenamtlichen zur Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen, hier hat



Dozentin Coelestina Hoffmeyer (3.v.l.) unterstützt die Lernenden auch über den Kurs hinaus, wenn es zum Beispiel um Studienmöglichkeiten geht. Amira (r.) und Antar (l.) mussten mit ihren vier Kindern Syrien verlassen. Amiras Traum ist es, ein assyrisch-arabisches Restaurant zu eröffnen. Dazu bemerkt Antar schmunzelnd: »Deshalb ist mein Traum, im Lotto zu gewinnen.«

Foto: Fotostudio Kraus

etwa das Ministerium des Saarlandes für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie ein Programm aufgelegt.

Institutionen und Angebotsspektren

Die Volkshochschulen spielen eine wichtige Rolle, um auf alternativen Wegen Sprachkurse auch vorgeschaltet zu Integrationskursen anzubieten und gleichzeitig Übergänge in die Integrationskurse zu schaffen. Auf Verbands-ebene und in Bundesarbeitskreisen werden Problemlagen erörtert und konzeptionelle Vorschläge erarbeitet. Aber auch andere öffentliche Einrichtungen wie etwa die Heimvolkshochschulen, die kirchlichen Einrichtungen, Vereine und deren Zusammenschlüsse, natürlich auch die Migrantenselbstorganisationen engagieren sich. Das Spektrum reicht von Einrichtungen, etwa im ländlichen Raum, die ihre Einrichtungen für externe Sprachvermittlung öffnen, über VHS, die Sprachkurse mit eigenen Lehrkräften anbieten, bis hin zu eher städtischen Einrichtungen, die für Sprachförderung und Erstorientierung übergreifende koordinierende Funktionen übernehmen. Es gibt auch aufsuchende Programme, die in Asylbewerberunterkünften oder in der Nähe stattfinden.¹⁵ Hinzu kommen die vielen Ehrenamtlichen vor Ort, die schwer zu erfassen sind. Die dokumentierten Angebote umfassen Kurse, in denen rudimentäre Wortschatz- und Grammatikkenntnisse vermittelt werden sowie grundlegende Kenntnisse über das Gastland. Einige Einrichtungen und Kommunen arbeiten mit Kompetenzprofilen, um einen besseren und passfähigeren Übergang in die Integrationskurse zu realisieren, eventuell sollen Gruppen entsprechend gebildet werden.¹⁶ Es gibt Sprachkurse für Asylsuchende mit einem A1-Abschluss. An einigen Standorten gibt es die Option, zuvor an Alphabetisierungskursen teilzunehmen. Es finden teilweise Öffnungen der Integrationskurse statt, einige integrieren gemeinsame Exkursionen. Manche Einrichtungen orientieren sich an gelingenden Modellen, wie dem bayerischen Pilotprojekt, das die

BAMF-Standards realisiert.¹⁷ Auffällig sind insgesamt die Fokussierungen auf Sprache und Alltagskompetenzen, in einigen Projekten kombiniert mit beruflichen Orientierungs- und Qualifizierungsanteilen. Es finden sich nur wenige Angebote mit einem biografischen Ansatz, etwa in Form von Familienbildungsangeboten oder in der politischen Bildung die kritische Thematisierung von Flucht und Vertreibung.¹⁸ Kulturelle Bildungsangebote würden sich eignen, um kreative Bildungsmöglichkeiten der Verarbeitung zu aktivieren, Formen der Kreativitätsentwicklung für Wohlbefinden und Beheimatung oder auch der Gemeinschaftsförderung über kulturelle Teilhabe.¹⁹ Damit sind weitere reichende Bildungsaspekte der Integration angesprochen. Noch nicht sichtbar wird, wie mit den heterogenen Erfahrungen bis hin zu Traumatisierungen adäquat umgegangen werden kann. Sicher ist Bildung nur ein Bestandteil, aber ein zentraler Zugang zur Partizipation. Nicht unerwähnt bleiben sollen Angebote der Universitäten. So ist es an der Leibniz Universität Hannover möglich, dass Flüchtlinge als Gasthörer Seminare besuchen, Studiengänge werden für Flüchtlinge geöffnet. Es finden an verschiedenen Standorten Tandemprojekte²⁰ statt. Weitere Angebote etwa der Universität Oldenburg ermöglichen spezielle Beratungen, Seminare bis hin zum Kontaktstudium für Flüchtlinge.

Anmerkungen

- 1 Siehe die Rezensionen zu folgenden Veröffentlichungen in diesem Heft: Heinemann 2014; Kukovetz/Sadjed/Sprung 2014; Robak/Petter 2014; Öztürk 2014.
- 2 Robak/Petter 2014.
- 3 Vgl. Robak 2015.
- 4 Robak/Petter 2014.
- 5 Vgl. Ahlheim 2013; Zick/Klein 2014.
- 6 Weiser 2013, S. 7.
- 7 Heckhausen 2015, S. 28.
- 8 Zu weiteren Regularien siehe Weiser 2013, S. 32 ff.
- 9 BAMF 2015, S. 6.
- 10 dis.kurs 1/2015.
- 11 Ebd., S. 13.
- 12 dis.kurs 1/2015, S. 9, siehe Vanderheiden in diesem Heft.
- 13 Ebd.
- 14 Angelina Stern in dis.kurs 1/2015, S. 11.
- 15 dis.kurs 1/2015, S. 13.
- 16 Fiebig 2014.

17 dis.kurs 1/2015.

18 Siehe Fachtagung Flüchtlinge in Niedersachsen. Praxistag zur Rolle der Erwachsenenbildung am 10.7.2015.

19 Siehe z.B. das Opernprojekt für junge syrische Flüchtlinge in dis.kurs 2/2015.

20 Siehe Meldung der dpa von 26.7.2015.

Literatur

- Ahlheim, K.: Rechtsextremismus, Ethnozentrismus, Politische Bildung. Hannover 2013.
- BAMF: Integrationskursgeschäftsstatistik 2014 [Online-Ressource: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2014-integrationskursgeschaeftsstatistik-laender.pdf?__blob=publicationFile, Zugriff am 25.7.2015].
- BAMF: Pädagogisches Konzept zum ESF-BAMF-Programm Berufsbezogene Förderung Deutsch als Zweitsprache. Stand: 11.3.2015 [Online-Ressource: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/ESF/01_Grundlagen/20141213_paedagogisches-konzept.pdf?__blob=publication, Zugriff am 27.5.2015].
- BAMF: Präsentation zur Zentralen Informationsveranstaltung AMIF [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Veranstaltungen/20140514-amif-praesentation.pdf?__blob=publicationFile, Zugriff am 27.7.2015].
- dpa: Integration an der Hochschule. Akademiker-Tandems für Flüchtlinge. Meldung vom 26.7.2015 [http://www.xing-news.com/reader/news/articles/84754?newsletter_id=6770&xng_share_origin=email, Zugriff am 27.7.2015].
- dis.kurs. Das Magazin des Deutschen Volkshochschulverbandes 1/2015.
- dis.kurs. Das Magazin des Deutschen Volkshochschulverbandes 2/2015.
- Fiebig, C.: Frühe Integration durch Bildung. Deutschkurse in Asylbewerberunterkünften. In: dis.kurs 4/2014, S. 13.
- Heckhausen, F.: Integration von Migranten. Einwanderung und Nationenbildung. Bielefeld 2015.
- Landesverband der Volkshochschulen Niedersachsen: Sprachförderung für Asylbewerber/-innen und Geduldete dringend notwendig. Was Volkshochschulen beitragen können. Hannover September 2014. Internes Arbeitspapier.
- Robak, S.: Migration as a topic for adult education. In: Gartenschläger, U.; Hirsch, E. (Hg.): Adult education in an interconnected world. Cooperation in lifelong learning for sustainable development. Festschrift in honour of Heribert Hinzen. International Perspectives in Adult Education – IPE 71. Bonn: vhs DVV International 2015, S. 178–186.
- Weiser, B.: Recht auf Bildung für Flüchtlinge. Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Flüchtlinge und Migranten mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung. Beilage zum ASYLMAGAZIN 11/2013. Online-Version 2014 [Online-Ressource: http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Publikationen/RechtBildung_2104druck.pdf, Zugriff am 15.7.2015].
- Zick, A.; Klein, A.: Fragile Mitte – feindselige Zustände: rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014. Bonn 2014.