

Karl-Sebastian Schulte

Integration im Handwerk – erste Erfolge und fortbestehende Hürden

1 Integration junger Flüchtlinge im Handwerk – wo stehen wir?

Im Jahr zwei nach Aufnahme von über einer Million Flüchtlingen weiß das Handwerk, wissen aber auch alle anderen Akteure, dass die Integration der damals nach Deutschland geflüchteten Menschen deutlich länger dauern wird als anfangs erhofft. Das Erlernen der deutschen Sprache, die Anerkennung und der Erwerb beruflicher Qualifikationen bis hin zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erfordern weitaus mehr Zeit, als zunächst von vielen gedacht worden war. Dieser sachliche Befund ist weder ein Indiz für eine nicht gelingende Integrationspolitik noch gar ein Anlass für Alarmismus – er bestätigt schlicht die nüchternen Erkenntnisse, die andere Aufnahmeländer seit längerem machen und deckt sich zugleich mit den Erfahrungen, die Deutschland in größerem Umfang zuletzt Anfang der 1990er Jahre beim Jugoslawienkrieg gemacht hat. Aktuelle internationale Studien belegen, dass es im Durchschnitt rund fünf Jahre dauert, bis 50 Prozent der erwerbsfähigen Flüchtlinge eine Beschäftigung aufgenommen haben, zehn Jahre bis 60 Prozent erreicht sind und 15 Jahre, bis diese Quote auf 70 Prozent steigt.¹

Vor diesem Hintergrund sind die Zahlen über die Aufnahme einer Beschäftigung von Flüchtlingen in Deutschland durchaus bemerkenswert. Laut dem von der Bundesagentur für Arbeit (BA) monatlich herausgegebenen Zuwanderungsmonitor betrug die Zahl der in Deutschland Beschäftigten aus den acht Kriegs- und Krisenländern (Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Somalia, Eritrea, Pakistan, Nigeria) im Herbst 2017 rund 226.000, was einer Steigerung gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 80.000 entspricht.²

Zu dieser positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt trägt das Handwerk im Rahmen seiner Möglichkeiten nach Kräften bei. Die zahlreichen, von der Handwerksorganisation frühzeitig durchgeführten Projekte und Initiativen insbesondere zur Qualifizierung und Ausbildung von jungen Flüchtlingen, beginnen erste Früchte zu tragen. Dies zeigen vom Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) erhobenen Zahlen über Ausbildungsverträge mit Flüchtlingen aus den acht Asylherkunftsländern sehr deutlich: Waren es zum Jahresende 2014 1.662 junge Menschen, die eine duale Ausbildung im Handwerk aufgenommen haben, so ist diese Zahl Ende 2016 bereits auf 4.566 angestiegen. Das entspricht einem Zuwachs von über 2.900 Auszubildenden bzw. über 175 Prozent innerhalb von zwei Jahren.³

Darüber hinaus befinden sich zahlreiche Flüchtlinge in Berufsorientierungs- und berufsvorbereitenden Qualifizierungsmaßnahmen, die von Handwerksorganisationen angeboten und durchgeführt werden, oder leisten Praktika und Hospitanzen in Handwerksbetrieben, so dass die Gesamt-

1 Brücker/Hauptmann/Vallizadeh, „Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt“, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktueller Bericht 14/2015, S. 9.

2 Brücker/Hauptmann/Sirries/Vallizadeh, „Zuwanderungsmonitor“ des IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, September 2017.

3 ZDH-Pressemeldung „Handwerk hat hohe Integrationskraft“ vom 5. April 2017.

zahl der in derartigen Maßnahmen bzw. in Ausbildung oder Beschäftigung befindlichen Flüchtlinge im Handwerk derzeit deutlich über 10.000 liegen dürfte.

Dieses breite Integration-Engagement der zumeist kleinen, inhabergeführten Familienbetriebe des Handwerks bleibt bemerkenswert. Und das damit verbundene, weiterhin ungebrochene ehrenamtliche Engagement verdient höchste Anerkennung. Doch diese Erfolgsbilanz wird ein Stück weit getrübt durch fortbestehende bürokratische und regulatorischen Hürden bei der Ausbildung oder Beschäftigung von Flüchtlingen.

Licht- und Schattenseiten dieses changierenden und sich entwickelnden Bildes der Integration geflüchteter Menschen im Handwerk werden im Folgenden ohne Anspruch auf Vollständigkeit näher beschrieben.

2 Erfolgsmodell „Willkommenslotsen“ – von der Notwendigkeit eines „Kümmers“ vor Ort

2016 hatte der ZDH zusammen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) eine Ausweitung des Programms der „passgenauen Besetzung“ von Lehrstellen um 150 „Willkommenslotsen“ zur Betreuung von Flüchtlingen in Ausbildung angestoßen. Die bei den Kammerorganisationen der Wirtschaft eingesetzten Willkommenslotsen sollen – zunächst befristet bis Ende 2018 – kleine und mittlere Unternehmen mit ausbildungswilligen Flüchtlingen zusammenbringen und beiden Seiten bei der Durchführung der Ausbildung mit Rat und Tat zur Seite stehen.

Willkommenslotsen werden in den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern einschließlich Kreishandwerkerschaften sowie den Kammerorganisationen der freien Berufe eingesetzt. Von den derzeit rund 110 Trägerorganisationen kommen 47 aus dem Handwerk. Das entspricht einem Anteil von rund 43 Prozent. Diese handwerklichen Organisationen unterhalten 58 von insgesamt 154 Vollzeitstellen.

Von den in den ersten sechs Monaten 2017 über das Programm stattgefundenen 4.245 Gesamtvermittlungen – angefangen von Hospitanzen und Praktika über formale Ausbildungen bis hin zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung – fanden 1.930 im Handwerk statt.⁴ Das entspricht einem Anteil 45,5 Prozent.

Ausschlaggebend für diese Erfolgsbilanz ist die möglichst individuelle Betreuung und längerfristige Begleitung sowohl der geflüchteten Menschen als gerade auch der kleinen Ausbildungsbetriebe. Dieses Ergebnis bestätigt unsere Einschätzung, wonach „Kümmers“ unerlässlich sind, um eine erfolgreiche und nachhaltige Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Beschäftigung zu erzielen. Solche „Kümmers“, die oftmals auch aus berufserfahrenen ehrenamtlichen Mentoren bestehen, schaffen als feste Bezugsperson auf beiden Seiten das notwendige Vertrauen und

4 Vom 1. Januar bis 30. Juni 2017 fanden 2.702 Vermittlungen in Praktika und Einstiegsqualifizierungen und 881 in Ausbildung statt. Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 1.9.2017 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2017/20170901-zyprisch-willkommenslotsen-leisten-wichtigen-beitrag-fuer-betriebliche-integration-von-fluechtligen.html>, Stand: 27.12.2017.

Dies bedeutet eine weitere Steigerung der Vermittlungszahlen gegenüber den ersten neun Monaten seit Beginn des Programms. So hatten die Willkommenslotsen vom 1. März 2016 bis Ende 2016 bereits 7.686 Vermittlungen von Flüchtlingen erzielt: 3.878 in Praktika, 542 in Hospitationen, 1.156 in Einstiegsqualifizierungen, 1.344 in Ausbildung und 766 in Arbeit. Vgl. Themenseite des BMWi, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/willkommenslotsen.html>, Stand: 27.12.2017.

stehen als neutrale Ansprechpartner im Falle von Konfliktsituationen bereit. Zugleich fungieren sie im Wortsinn als Lotsen bei der Bewältigung bürokratischer Erfordernissen oder als Vermittler für ergänzende Unterstützungsmöglichkeiten in den lokalen Netzwerken. Entscheidend ist dabei, dass eine solche Begleitung alle Lernorte der beruflichen Bildung einschließlich der Berufsschulen einbezieht, kontinuierlich erfolgt und möglichst über die Phase der Einmündung in Ausbildung oder Beschäftigung hinausreicht.

3 „Wege in Ausbildung“ – Herausforderungen der Praxis

Am 5. Februar 2016 verkündeten das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), die Bundesagentur für Arbeit (BA) und der ZDH ihre gemeinsame Qualifizierungsinitiative für junge Flüchtlinge „Wege in Ausbildung“.⁵ Unter Nutzung des bundesweiten Netzwerkes von Berufsbildungszentren im Handwerk werden mit diesem Programm ein umfassendes Qualifizierungs- und Betreuungssystem sowie eine erste Berufsorientierung und Berufsvorbereitung von asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen sowie Asylbewerbern und Geduldeten mit Arbeitsmarktzugang bereitgestellt. Durch eine Verzahnung der von der BA angebotenen Qualifizierungsmaßnahme PerjuF-Handwerk und der vom BMBF geförderten Berufsorientierung (BOF) sollen bis Ende 2018 bis zu 10.000 junge Flüchtlinge an eine Ausbildung im Handwerk herangeführt werden.⁶

Konzeptionell wird in einem ersten Schritt über die Maßnahme „Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk (PerjuF-H) in einem Zeitraum von vier bis sechs Monaten den an einer Ausbildung im Handwerk interessierten Flüchtlingen Gelegenheit gegeben, in den Berufsausbildungszentren des Handwerks die verschiedenen Gewerke näher kennenzulernen. Die so ermittelten Neigungen für bestimmte Berufe werden dann in einer betrieblichen Phase vertieft. Parallel dazu erhalten die teilnehmenden Flüchtlinge (fachspezifischen) Deutschunterricht.⁷

Nach dieser Erstorientierungsphase können die teilnehmenden Flüchtlinge sodann in einem zweiten Schritt, der Berufsorientierung für Flüchtlinge (BOF), drei Ausbildungsberufe wählen, für die sie sich besonders interessieren. In einer Werkstatt in den überbetrieblichen Bildungsstätten der Handwerksorganisationen (ÜBS) arbeiten sie neun bis 18 Wochen lang in diesen Berufen. Danach entscheiden sie sich für einen Ausbildungsberuf. Diesen Beruf testen sie dann vier bis acht Wochen in einem Handwerksbetrieb. Begleitend werden Kurse für den Erwerb der notwendigen Fachsprache und des Fachwissens angeboten.⁸

In einem dritten Schritt münden die teilnehmenden Flüchtlinge nach Abschluss der Maßnahmen idealerweise in eine reguläre duale Ausbildung oder, sollte ein direkter Übergang in eine Ausbildung nicht möglich sein, in eine weiterführende Maßnahme wie insbesondere einer Einstiegsqualifizierung oder einem betrieblichen Orientierungspraktikum.

5 Gemeinsame Pressemeldung von ZDH, BA und BMBF vom 5.2.2016, https://www.zdh.de/fileadmin/user_upload/presse/Pressemeldungen/2016/0205_Gemeinsame_Presseerklaerung_BMBF_BA_ZDH_Ausbildung_Fluechtlinge.pdf, Stand: 27.12.2017.

6 PerjuF-Handwerk steht für das BA-Programm „Perspektive für junge Flüchtlinge im Handwerk“

7 Weitergehende Informationen über die Durchführung des Programms „Wege in Ausbildung“ bietet der von BA, BMBF und ZDH gemeinsam herausgegebene Flyer „Ihr Weg in eine Ausbildung im Handwerk – Information für Flüchtlinge“, September 2017 <https://www.zdh.de/fachbereiche/gewerbefoerderung/fluechtlingsqualifizierung/>

8 Information des Bundesministerium für Bildung und Forschung zu der Maßnahme „Berufsorientierung für Flüchtlinge“ (BOF) finden sich unter <https://www.berufsorientierungsprogramm.de/angebote-fuer-fluechtlinge.html>, Stand: 27.12.2017.

Auch hier gilt: Je stärker Teilnehmer und beteiligte Betriebe in vorhandene Kümmerer-Strukturen und lokale Netzwerke aus Behörden und Lernorten eingebunden sind, desto nachhaltiger sind Erfolge zu erzielen.

Mit dem Programm „Wege in Ausbildung“ hat sich das Handwerk wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig dazu bekannt, im Rahmen seiner Möglichkeiten eine größere Zahl geflüchteter Menschen zu qualifizieren und auf eine duale Ausbildung im Handwerk vorzubereiten. Seit Programmstart im Mai 2016 traten knapp 2.000 Flüchtlinge in eine Maßnahme ein. Eine Potenzialanalyse der Regionaldirektionen der BA hat im Rahmen des Umsetzungsmonitorings rund 12.000 junge Flüchtlinge identifiziert, die für das Programm in Frage kommen. Die Gründe für diese derzeitige Diskrepanz in der Nutzung des Programms sind vielfältig. Zumeist stehen sie *pars pro toto* für die allgemeinen Probleme bei der Integration von Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt:

a. Unzureichende Deutschkenntnisse

An erster Stelle steht der langwierige und oftmals unzureichende Erwerb von Deutschkenntnissen. Es zeigt sich, dass in etlichen Fällen der Besuch von Integrations- und Sprachkursen nicht zum gewünschten Erfolg führt. So berichtet die Süddeutsche Zeitung in einem Artikel vom 18. September 2017 unter Berufung auf Daten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), dass schätzungsweise 50 Prozent der Integrationskurse vorzeitig abgebrochen werden.⁹

Dieser Bericht deutet zudem eine weitere Problematik an, die viele Handwerksbetriebe in Zusammenhang mit den Sprachqualifikationen machen. Sie beklagen, dass viele Flüchtlinge nur über unzureichende Deutschkenntnisse verfügen, obwohl sie einen Integrations- und Sprachkurs absolviert haben und ein entsprechendes Sprachzertifikat vorlegen können. In der Praxis müssen die Betriebe oftmals feststellen, dass die ausbildungsinteressierten Flüchtlinge keinesfalls über das ausgewiesene Sprachniveau verfügen. Die Beherrschung eines B 1-Sprachniveaus ist aber in den allermeisten Fällen unverzichtbar für die Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung und erst recht für den erfolgreichen Besuch einer Berufsschule. Erschwerend kommt hinzu, dass aufgrund der unübersichtlichen Trägerlandschaft und von Bundesland zu Bundesland unterschiedlicher Bildungsstandards die Vergleichbarkeit von Sprachzertifikaten von Flüchtlingen weiter erschwert wird. Das Handwerk hat deshalb die Erwartung an die Politik gerichtet, dass für die diversen Träger von Integrations- bzw. Sprachkursen bundeseinheitliche Qualitätsstandards vorgegeben bzw. in den einzelnen Bundesländern ein besseres Qualitätsmanagement durch die Träger gewährleistet werden sollte. Zudem ist die berufsbezogene Sprachförderung und deren Verzahnung mit arbeitsmarktpolitischen und betrieblichen Maßnahmen – wie insbesondere Praktika – weiter auszubauen. Insofern ist begrüßenswert, dass das Ende 2017 ausgelaufene ESF-BAMF-Sprachprogramm in ein Regelinstrument des Bundes überführt wurde.

Erfreulich ist zudem, dass die Bundesregierung endlich die Rechtsgrundlage geschaffen hat, um Flüchtlinge einem Sprach- und Integrationskurs zuweisen zu können.¹⁰ Seit langem hatte das Handwerk die bisherige Praxis kritisiert, wonach die Flüchtlinge mit Gutscheinen ausgestattet wurden, um sich selbständig einen Anbieter von Sprach- und Integrationskursen zu suchen. Es ist realitätsfremd, dass sich Geflüchtete in einem für sie fremden Land bei großer Trägervielfalt selbst

9 Öchsner, T., „Sprachkurse zur Integration werden häufig abgebrochen“, Süddeutsche Zeitung, 18.9.2017.

10 Dritte Verordnung zur Änderung der Integrationsverordnung vom 21. Juni 2017, BGBl. Nr. 39 vom 24. Juni 2017, S. 1875 f.

einen Integrationskurs schnell auswählen können. Mit der neuen Regelung werden Warteschleifen reduziert und es kann zudem besser überprüft werden, ob im Sinne des Förderns und Forderns tatsächlich Sprach- und Integrationskurse besucht werden.

Die bisherigen Erfahrungen machen nicht nur deutlich, dass Probleme beim Erreichen eines angemessenen Sprachniveaus bei Eintritt in das Programm bestehen. Auch während der Berufsvorbereitung und in der Ausbildungsphase ist die durchgängige Vermittlung von Fachsprache und Fachwissen ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine gelingende Integration.

b. Persönliche Umstände führen oftmals zu „Work first“

Ein weiterer wichtiger Grund für die schwierige Besetzung der angebotenen Kurse mit geflüchteten Menschen ist das oftmals nur geringe Interesse – gerade von Flüchtlingen aus dem arabischen Raum – an einer dualen Ausbildung. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Ein hinreichend bekannter Aspekt ist sicherlich, dass viele Flüchtlinge während ihrer Flucht aus den Krisengebieten Schulden beispielsweise bei Schleusern gemacht haben, die sie möglichst schnell durch die Aufnahme – und sei es nur einer gering qualifizierten – Beschäftigung tilgen wollen. Auch stehen viele Flüchtlinge unter dem Druck, ihre in den Heimatländern zurückgebliebenen Familien finanziell unterstützen zu müssen. Für solche Flüchtlinge erscheint eine mitunter gering vergütete, im Regelfall drei Jahre dauernde berufliche Ausbildung zu langwierig und finanziell unattraktiv. Im Ergebnis münden auch junge Menschen unter 25 Jahren oftmals mittels ungelernter Helfertätigkeiten auf gesetzlichem Mindestlohniveau direkt in Beschäftigung ein. Dieses untere Segment des Arbeitsmarktes ist allerdings quantitativ begrenzt und in hohem Maße konjunkturabhängig. Für eine nachhaltige Integrationsperspektive mit Aufstiegschancen wird es deshalb darauf ankommen, dieser Work-First-Zielgruppe künftig passfähige Angebote zur berufsbegleitenden, abschlussorientierten Nachqualifizierung zu ermöglichen.

c. Unbekanntes berufliches Ausbildungssystem und geringe Anerkennung handwerklicher Tätigkeiten

Neben diesen fluchtbedingten Erwägungen spielt aber auch der oftmals nur geringe Stellenwert handwerklicher Tätigkeiten in den Herkunftsländern eine wichtige Rolle. Dies gilt in besonderem Maße für Syrien, wo das Bildungssystem abhängig von dem Bildungserfolg der schulischen Absolventen vorsieht, dass den besten Schulabsolventen die Aufnahme eines akademischen Studiums oder einer kaufmännischen Ausbildung ermöglicht wird, während sich das untere Drittel der Schulabsolventen mit einer gewerblichen oder handwerklichen Ausbildung „begnügen“ muss. Diese frühzeitige bildungspolitische Selektion führt im Ergebnis zu einer geringen gesellschaftlichen Anerkennung handwerklicher Berufe. Hinzu kommt, dass diese in vielen Herkunftsländern eher dem informellen Sektor zugeordnet und nicht mit der gewerblich-technischen Entwicklung hierzulande vergleichbar sind.

Aber nicht nur diese bildungspolitische Vorprägung vieler Flüchtlinge und deren unzureichende Kenntnisse bzw. falsche Vorstellungen über die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten mit einer dualen Ausbildung in Deutschland sind ursächlich für das geringe Interesse an einer handwerklichen Ausbildung. Auch das zuweilen nur unzureichende Wissen der deutschen Leiter von Integrations- bzw. Sprachkursen über die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten im Handwerk füh-

ren in vielen Fällen dazu, dass Flüchtlinge in den Kursen einseitig in Richtung Aufnahme einer akademischen Ausbildung beraten werden.

Um diese Informations- und Beratungsdefizite zu beseitigen und die möglicherweise vorhandene persönliche Neigung für die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung von Flüchtlingen zu stärken, sollte in den Integrationskursen verstärkt über die Strukturen des deutschen Arbeitsmarktes und insbesondere über die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten einer dualen Ausbildung informiert werden.

d. Programmvielefalt und Trägerkonkurrenz

Ein weiterer Aspekt, der zur geringeren Inanspruchnahme des ZDH/BA/BMBF-Programms führt, ist ein zunehmendes Konkurrenzverhältnis zwischen den mittlerweile zahlreichen Programmen und Initiativen zur Qualifizierung und Ausbildung von Flüchtlingen sowohl auf Bundes-, Landes- als auch kommunaler Ebene. Diese vielfältigen Unterstützungsangebote führen dazu, dass etliche Träger versuchen, zunächst die von ihnen selbst angebotenen Kurse mit möglichst qualifizierten Flüchtlingen zu besetzen mit der Folge, dass für die vom Handwerk angebotenen Maßnahmen nur die weniger qualifizierten Flüchtlinge zur Verfügung stehen. Hier bedarf es eines Nachsteuerens, damit nicht kurzfristige Organisationsinteressen der Trägerlandschaft, sondern persönliche Neigung und Fähigkeiten der Geflüchteten sowie der langfristige Arbeitsmarktbedarf ausschlaggebend für Qualifizierungspfade werden.

e. Finanzierungsengpässe durch Rechtskreiswechsel

Ein letzter Aspekt, der sich zunehmend belastend auf die Durchführung des Programms auswirkt, ist die Finanzierung der von den Handwerksorganisationen angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen durch die Arbeitsverwaltung. Solange sich Asylbewerber noch im Asylverfahren befinden und noch nicht endgültig über ihren Aufenthaltsstatus bzw. ihre Asylberechtigung entschieden wurde, wird diese Personengruppe arbeitsmarktpolitisch von den örtlich zuständigen Agenturen für Arbeit betreut. Die von den Arbeitsagenturen angebotenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden folgerichtig aus Mitteln des SGB III finanziert.

Nach Abschluss des Asylverfahrens erfolgt ein Wechsel der arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeit der asyl- und aufenthaltsberechtigten Flüchtlinge von den Arbeitsagenturen zu den Jobcentern. Dieser Rechtskreiswechsel zum SGB II hat oft auch Auswirkungen auf die Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Regelmäßig stehen den Jobcentern deutlich weniger Mittel für den Eingliederungstitel zur Verfügung als den Arbeitsagenturen mit der Folge, dass einige Jobcenter weniger und vor allem nur die günstigsten Maßnahmen finanzieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die Verteilung Geflüchteter mit Wohnsitzauflage zwischen den Bundesländern nicht kongruent ist mit der Verteilung der Eingliederungsmittel im SGB II. Solche Nachteile durch Rechtskreiswechsel gilt es künftig durch kluges Schnittstellenmanagement und bedarfsorientierte Mittelausstattung sowie -verteilung im Bereich der Grundsicherung zu vermeiden.

4 Fortbestehende integrationspolitische Hürden

Die vielfältigen Aktivitäten des Handwerks und der deutschen Wirtschaft insgesamt zur Qualifizierung, Ausbildung und Beschäftigung von Flüchtlingen brauchen nolens volens beschäftigungsfreundliche Rahmenbedingungen im Rechts- und Verwaltungsrahmen, um zu einer wirkungsvollen und nachhaltigen Arbeitsmarktintegration beitragen zu können.

Mit den 2015 in kurzer Folge verabschiedeten Asylpaketen I und II und vor allem mit dem im August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz hat die alte Bundesregierung die wesentlichen Hürden für eine zügige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und geflüchteter Menschen beseitigt. Dennoch zeigen die seitdem gesammelten Erfahrungen der Handwerksbetriebe, dass gerade der administrative Vollzug des Aufenthaltsgesetzes durch die Ausländerbehörden vor Ort immer wieder zu teilweise erheblichen Problemen in der Praxis führt. Diese Schwierigkeiten treffen nicht nur auf das Unverständnis der Betriebe, sondern führen darüber hinaus leider oftmals dazu, dass die enttäuschten Inhaber ihr Engagement für Flüchtlinge aufgeben oder zumindest zurückfahren.

Vor diesem Hintergrund sind sowohl der Bundesgesetzgeber als auch die für den Gesetzesvollzug zuständigen Länder aufgefordert, noch bestehende Regulierungsdefizite zu identifizieren und bürokratische Hemmnisse für eine schnelle und nachhaltige Arbeitsintegration geflüchteter Menschen abzubauen.

Im Folgenden werden die Bereiche kurz aufgeführt, bei denen aus Sicht des Handwerks der größte Handlungsbedarf für Bund und Länder besteht.

a. Schnelle Asylverfahren

Für alle an der Integration von Geflüchteten beteiligten Akteure sind Rechts- und Handlungssicherheit unabdingbar. Arbeitgeber brauchen und erwarten Rechtsklarheit und Verlässlichkeit, wenn es um die Ausbildung oder Beschäftigung von Geflüchteten geht. Zwingende Voraussetzung hierfür sind kurze Asylverfahren und eine möglichst schnelle und endgültige Klärung des Aufenthaltsstatus.

Die Verfahrensdauer für die Bearbeitung von neu gestellten Asylanträgen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) konnte – nicht zuletzt dank eines erheblichen Personalaufwuchses – deutlich auf im Durchschnitt zwei Monate verkürzt werden.¹¹ Die große Herausforderung stellt weiterhin die überfällige Abarbeitung der aufgelaufenen Altfälle dar. Angesichts der in den letzten Monaten stark abnehmenden Zahl von Asylbewerbern ist aber damit zu rechnen, dass die dadurch freiwerdenden Personalkapazitäten im BAMF eine beschleunigte Abarbeitung der noch zu bearbeitenden Altfälle ermöglichen werden.¹²

11 „Abbau der anhängigen Verfahren und Verfahrensdauern“, Pressemeldung 30/2017 des BAMF vom 12. August 2017, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/20170812-030-pm-abbau-verfahren-und-verfahrensdauer.html>; „Zahl der offenen Asylverfahren sinkt unter 100.000“, Presseerklärung des BAMF vom 11. Oktober 2017, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2017/20171011-am-offene-asylverfahren-unter-100000.html?nn=3798410>, Stand: 27.12.2017.

12 Laut BAMF ist im Oktober 2017 die Zahl der Altfälle erstmals seit Beginn der Flüchtlingskrise Anfang 2014 wieder unter 100.000 gesunken, s. Presseerklärung vom 11. Oktober 2017.

Momentan kommt es jedoch noch häufig zu der Situation, dass Integrationsbemühungen von Betrieben in den Konflikt mit späteren ablehnenden Asylentscheidungen geraten. Selbst wenn Entscheidungen der Ausländerbehörden über die Abschiebung von in Ausbildung befindlichen Flüchtlingen unter asylpolitischen Gesichtspunkten durchaus berechtigt sein mögen, so führen sie gerade bei den Inhabern kleiner Handwerksbetriebe, die sich oft persönlich sehr für die Flüchtlinge engagieren, zu Unverständnis und Frustration. Um solche Konfliktlagen für die Unternehmen und die betroffenen Flüchtlinge erst gar nicht entstehen zu lassen, sollten Ausländerbehörden denjenigen Asylbewerbern, an deren Asylberechtigung schon früh ernsthafte Zweifel bestehen und die über keine gute Bleibeperspektive verfügen, von vorneherein keine Erlaubnis zur Aufnahme einer Berufsausbildung oder Erwerbstätigkeit erteilen.

b. Rechts- und Handlungssicherheit bei der Ausbildungsduldung sicherstellen

Es ist bei der Beschäftigungs- oder Ausbildungsaufnahme von Geflüchteten für die Arbeitgeber entscheidend, dass jeder Asylbewerber oder Geduldete, der eine Ausbildung begonnen hat, diese auch zu Ende führen kann, wenn keine gesetzlichen Ausschlussgründe wie z. B. Straffälligkeit dagegen sprechen.

Das Integrationsgesetz sieht mit der neu eingeführten Regelung in § 60a Absatz 2 Satz 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG), der sog. „3+2-Regelung“, eine Ausbildungsduldung während der gesamten Zeit einer Berufsausbildung vor. Arbeitgeber sollen auf diese Weise Rechtssicherheit bekommen, dass Auszubildende während der Ausbildung und für eine bis zu zweijährige Anschlussbeschäftigung im ausbildenden Betrieb nicht abgeschoben werden können.

So begrüßenswert die gesetzgeberische Intention dieser Regelung ist, so muss das Handwerk in der praktischen Umsetzung jedoch feststellen, dass die „3+2-Regelung“ von den Ausländerbehörden in den Bundesländern, die für die Vergabe der Beschäftigungserlaubnis und der Ausbildungsduldung zuständig sind, teilweise sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Dies betrifft vor allem folgende Fallgestaltungen:

- In vielen Fällen stellt sich die Frage, wie mit dem Zeitraum umgegangen wird, der zwischen der Unterzeichnung eines Ausbildungsvertrages und der tatsächlichen Aufnahme einer Ausbildung liegt. In der Praxis können von der Unterzeichnung des Ausbildungsvertrags, dessen Prüfung durch die zuständige Stelle, der Eintragung in die Lehrlingsrolle bis zu dem tatsächlichen Beginn der Ausbildung mehrere Monate vergehen. Ein solcher Trend ist auch bei inländischen Azubis seit längerem zu beobachten. Aber nicht zuletzt für die Bereithaltung eines Ausbildungsplatzes sowie der erforderlichen Vorbereitung und Planung des betrieblichen Ausbildungsanteils erwarten die ausbildenden Betriebe zu Recht, dass spätestens mit der Eintragung des Ausbildungsvertrages in die Lehrlingsrolle der ausbildungsinteressierte Flüchtling bis zum tatsächlichen Beginn der Ausbildung vor einer zwischenzeitlichen Abschiebung geschützt ist.
- Eine vergleichbare Erwartungshaltung besteht zum anderen bei der Durchführung einer Einstiegsqualifizierung (EQ-Maßnahme) nach § 54a SGB III, die der fachlichen Vorbereitung einer späteren Aufnahme einer Ausbildung dient. Da die Durchführung einer solchen Maßnahme regelmäßig in einem Ausbildungsverhältnis mündet, haben auch in diesen Fällen die betroffenen Betriebe die Erwartung, dass ein Flüchtling bereits während der Durchführung einer EQ-Maßnahme unter den Schutz der Ausbildungsduldung fällt.

- Die Erteilung einer Ausbildungsduldung ist gemäß § 60a Abs. 2 AufenthG dahingehend konditioniert, dass „bevorstehende konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ nicht vorliegen. Dieser Ausschlussgrund wird in der Praxis von den Ausländerbehörden unterschiedlich streng angewendet mit der Folge, dass immer wieder insbesondere Flüchtlinge aus Ländern mit keiner generellen guten Bleibeperspektive – wie vor allem aus Afghanistan – aus einem bestehenden Ausbildungsverhältnis abgeschoben werden.

Angesichts dieser zahlreichen Problemfälle im administrativen Vollzug der Regelungen zur Ausbildungsduldung hat sich das Handwerk frühzeitig für eine verlässliche, bundeseinheitliche und ausbildungsfreundliche Handhabung der „3+2-Regelung“ eingesetzt. Diese Forderung aufgreifend hat das Bundesministerium des Innern (BMI) im Frühjahr 2017 nach Konsultation der betroffenen Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft „allgemeine Anwendungshinweise“ zu § 60a AufenthG und insbesondere zur Ausbildungsduldung veröffentlicht.¹³

Das Handwerk hat den Erlass der allgemeinen Anwendungshinweise des BMI begrüßt. Es zeigt, dass angesichts der geschilderten Problemfälle auch aus Sicht der Bundesregierung Handlungsbedarf zumindest auf Ebene des Verwaltungsvollzugs besteht. Wenngleich die Anwendungshinweise keinen rechtsverbindlichen Charakter haben, so ist zu hoffen, dass sie zumindest zu einer einheitlicheren Auslegungs- und Anwendungspraxis durch die Ausländerbehörden beitragen werden.

Die Rechtsnatur der verwaltungsinternen Anwendungshinweise bedingt, dass diese nur eine ermessenslenkende Wirkung für die Ausländerverwaltung entfalten, aber nicht über die bestehenden gesetzlichen Vorgaben hinaus gehen können. Vor diesem Hintergrund sind die vom BMI formulierten Empfehlungen für die vom Handwerk vorgebrachten Problemkonstellationen nachvollziehbar. So nimmt das Bundesinnenministerium unter Hinweis auf die geltende Rechtslage und des Wortlautes der Regelung in § 60a Abs. 2 AufenthG keine Ausdehnung des Rechtsanspruchs auf Erteilung einer Ausbildungsduldung für die genannten Fälle vor. Vielmehr stellt man sich auf den Standpunkt, dass diese Fälle als sogenannte Ermessensduldung zu handhaben sind, bei denen aber im Regelfall das Ermessen der Ausländerbehörden auf null reduziert ist. Im Ergebnis sollten zukünftig die Ausländerbehörden vergleichbar gelagerte Fallkonstellationen – wie die oben beschriebenen – ausbildungsfreundlich entscheiden und von einer Abschiebung der in der Ausbildung bereits befindlichen Flüchtlinge absehen.

Dieser rechtstechnische Kunstgriff auf Ebene des Verwaltungsvollzugs macht deutlich, dass letztlich gesetzgeberischer Handlungsbedarf mit Blick auf die Regelung in § 60a Abs. 2 AufenthG besteht, um zu einer rechtsverbindlichen und damit tatsächlich bundeseinheitlichen Handhabung durch die Ausländerbehörden in den einzelnen Bundesländern zu gelangen.

Auch über die oben geschilderten Problemfälle hinaus sollte sich die neue Bundesregierung offenkundig gewordener Herausforderungen annehmen. So haben Personen, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde und die nicht aus einem der Länder mit guter Bleibeperspektive stammen, derzeit keinen Zugang zu Integrationskursen und Berufssprachkursen des Bundes sowie einigen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Sie sind damit schlechter gestellt als Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 Aufenthaltsgesetz (persönliche oder humanitäre Gründe oder besonderes öffentliches Interesse). Eine Besonderheit besteht aktuell für Menschen aus Afghanistan, die

13 „Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Duldungserteilung nach § 60 a Aufenthaltsgesetz“ vom 31. Mai 2017, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/anwendungshinweise-duldungsregelung.html>, Stand: 27.12.2017.

zwar an berufsbezogener Sprachförderung, nicht aber an Integrationskursen teilnehmen dürfen. Eine „Förderlücke“ entsteht außerdem bei Gestatteten, die eine berufliche Ausbildung aufnehmen. Ab dem 16. Aufenthaltsmonat (Ende der Zahlung von Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) haben sie weder Anspruch auf eine Berufsausbildungsbeihilfe noch auf Analogleistungen. Schließlich gibt es unterschiedliche Rechtsauffassungen darüber, ob die „3+2-Regelung“ zur Ausbildungsduldung auch Anwendung findet auf die zunehmende Zahl an Flüchtlingen, die subsidiären Schutz genießen. Andernfalls wären sie schlechter gestellt als Geduldete.

Das Handwerk wird sich dafür einsetzen, dass in der neuen Legislaturperiode Klarstellungen vor allem bei der Ausbildungsduldung vorgenommen werden, um endlich die nötige Rechtsklarheit und -einheitlichkeit im Interesse der ausbildenden Betriebe und der Flüchtlinge zu gewährleisten.

5 Langer Atem zahlt sich aus

Die Erfahrungen des Handwerks mit der Qualifizierung, Ausbildung und Beschäftigung geflüchteter Menschen zeigen, dass häufig die zu uns gekommenen Menschen nicht die von der Wirtschaft händeringend gesuchten Fachkräfte von heute oder morgen, sondern zumeist erst von übermorgen sein werden. Dies bedeutet, dass alle Akteure einen langen Atem bei ihren Bemühungen für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration haben müssen. Integration braucht Zeit und nachhaltiges Engagement. Nicht nur im konkreten Einzelfall, wo nicht selten ein Jahr vergeht, bis zur Einmündung in Ausbildung. Auch als gesellschaftliche Aufgabe. Das Handwerk ist hierzu weiterhin bereit – im Interesse seiner Betriebe, im Interesse der Flüchtlinge und im Interesse einer nachhaltigen gesellschaftlichen Integration.

Verf.: Karl-Sebastian Schulte, Geschäftsführer, Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), Mohrenstraße 20/21, 10117 Berlin, E-Mail: schulte@zdh.de