

Dritter Teil:

Ansätze zur Weiterentwicklung des normativen Rahmens der Fachkräfteeinwanderung, von Instrumenten der beruflichen Qualifikation, des „Matching“ sowie von weiteren Anreizen

I. Nachfrage- oder angebotsorientiertes Modell

1. Schrittweise Öffnung des Aufenthaltsrechts für die Arbeitsplatzsuche

In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber den ursprünglich an das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses anknüpfenden Rechtsrahmen der Fachkräftezuwanderung im Aufenthaltsgesetz¹⁶⁴ weiterentwickelt und gesonderte Regelungen für einen Aufenthalt zum Zweck der Arbeitsplatzsuche in § 18c AufenthG eingeführt sowie für Studenten aus Drittstaaten im Anschluss an einen erfolgreichen Abschluss einen weiteren Aufenthalt zum Zweck der Arbeitsplatzsuche eröffnet. Durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz soll dieser Rahmen weiter ausgebaut werden. Damit liegt ein mit Blick auf das Qualifikationsniveau begrenzter Übergang zu einem (aus der Sicht der Fachkräfte) angebotsorientierten Modell vor.¹⁶⁵

Das angebotsorientierte Modell hat aus der Sicht der Fachkräfte suchenden Betriebe den Vorteil, dass eine Kontaktaufnahme vor Ort erleichtert wird. Voraussetzung ist dabei jedoch, dass die Interessenten sich überhaupt für Deutschland entscheiden und sich zudem auch außerhalb der bereits durch Zuwanderung der eigenen Community geprägten Regionen um eine Beschäftigung bewerben. Bislang sind entsprechende Entwicklungen indes in einer relevanten Quantität nicht zu verzeichnen.

Es bleibt aber dabei, dass die Öffnungen sinnvoll und hilfreich sind. Sie können im Zusammenhang mit weiteren Fördermaßnahmen genutzt werden, wie im weiteren Verlauf zu zeigen sein wird.

164 Für die Unionsbürger war der Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche schon immer erlaubt, aber zeitlich auf grundsätzlich 6 Monate begrenzt (§ 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU).

165 Siehe dazu auch *Neundorff/Weizsäcker*, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland*, 2017, 231 ff.

2. Vorzüge einer völkervertraglichen Einrahmung durch Ausbildungs- und Migrationspakte

Die angebotsorientierten Regelungsmodelle sind wie alle auf Suchprozessen basierenden Modelle¹⁶⁶ mit der Problematik des Overstayers verbunden, also mit dem Verhalten von Personen, die nach erfolglosem Ablauf der Aufenthaltsfrist nicht freiwillig ausreisen.

Kommt es zu einem solchen Fall, so entfalten die besonderen Hürden des Rückführungsrechts ihre Wirkungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.

Mit Blick auf dieses Risiko erscheint es vorzugswürdig, den Prozess der Fachkräftenwerbung durch entsprechende Abkommen in Gestalt von Ausbildungs- und Migrationspakten zu rahmen, in denen sowohl die Qualifikationsmaßnahmen vor Ort nach dem Triple-Win-Modell als auch der Rahmen für die Anerkennung von Qualifikationen sowie die Rückführung normiert werden können. Auch die Mitnahme von Rentenansprüchen¹⁶⁷ könnte als zusätzlicher Anreiz für eine längerfristige zirkuläre Migration in einem solchen Pakt geregelt werden.

3. Steuerung durch Ausbildungsangebote in Drittstaaten in Kombination mit Einwanderungskontingenten

Eine weitere sinnvolle Ausgestaltungsmodalität könnte darin bestehen, Triple-Win-Projekte zu verstetigen und für die erfolgreichen Absolventen Einwanderungskontingente bereitzustellen, die je nach erreichtem Ausbildungsniveau zu einem Aufenthalt zur weiteren beruflichen Qualifikation oder zum Zweck der Beschäftigung berechtigen.

Durch eine derartige Vorgehensweise könnte zudem der Anreiz für eine illegale Erwerbsmigration unter Nutzung des Asylrechtssystems abgesenkt werden, wie auch die Erfahrungen mit der ähnlich ausgerichteten sog. Westbalkan-Regelung¹⁶⁸ gezeigt haben.

166 Das gilt auch für arbeitssuchende Unionsbürger.

167 Siehe Ziel 22 und näher dazu Ziffer 38 ff. im Migrationspakt vom 11.12.2018.

168 § 26 II BeschV i. d. F. d. VO v. 27.10.2015, BGBl. 2015 I 1789. Dazu *Burkert/Haase*, Westbalkanregelung: Ein Neues Modell für die Migrationssteuerung?, Friedrich Ebert Stiftung WISO Direkt 02/2017.

II. Überlegungen zu Ort, Verfahren und Niveau der Qualifizierung

1. Maßnahmen der beruflichen Bildung in Herkunftsländern

Im Idealfall können Fachkräfte aus Ländern gewonnen werden, in denen sie bereits eine den Anforderungen des deutschen Handwerksrechts gleichwertige berufliche Qualifikation erworben haben oder bestehende Qualifikationslücken durch eine Ausgleichsmaßnahme geschlossen werden können (siehe § 17a AufenthG¹⁶⁹). Der dafür geschaffene Rechtsrahmen ist inzwischen großzügig und flexibel ausgestaltet. Insbesondere ermöglicht er auch eine beschränkte Erwerbstätigkeit in einer Beschäftigung mit geringeren Qualifikationsanforderungen, um die Lebensunterhaltssicherung zu erleichtern.

Die praktische Relevanz dieses Pfades ist aber bislang nicht sehr hoch. Bereits innerhalb der EU sind, weil das duale Ausbildungssystem weitgehend unbekannt ist, gerade bei den Handwerksberufen die Niveauunterschiede so hoch, dass Ausgleichsmaßnahmen nicht weiterhelfen.

Theoretisch denkbar ist allenfalls der Zugang „von oben“ (§ 7 Abs. 2 HwO), also über eine Hochschulqualifikation. Für Hochschulabsolventen aus Drittstaaten wird aber eine Beschäftigung im Handwerk nicht das erste Ziel sein.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Notwendigkeit, in den Herkunftsländern Angebote der beruflichen Bildung anzubieten, als sinnvoll, wenn nicht gar als zwingend erforderlich. Denn um in einer größeren Zahl den Anforderungen des deutschen Handwerksrechts genügende Fachkräfte gewinnen zu können, muss in den Herkunftsländern zumindest eine Grundqualifikation vermittelt werden, die eine prognosesichere Entscheidung in Bezug auf eine weitere Qualifikation oder berufliche Tätigkeit in Deutschland ermöglicht.

In organisatorischer Hinsicht sollte einerseits an die Erfahrungen angeknüpft werden, die bei den Triple-Win-Projekten gemacht wurden. Andererseits sollten die bewährten Modelle im Rahmen einer allgemeinen gesetzlichen Regelung unbürokratisch gefördert werden können (dazu näher unter III.).

169 Zu Einzelheiten *Fleuß*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 22. Edition 2019, § 17a AufenthG, Rn. 7 ff.

2. Organisatorischer Rahmen der Qualifikationsvermittlung im Inland

a) Herkömmliche duale Ausbildung in Betrieben und Berufsschulen

In Deutschland stehen für entsprechend vorqualifizierte Personen aus Drittstaaten in erster Linie die bewährten Strukturen der dualen Ausbildung im Handwerk zur Verfügung, um eine Fachkraftausbildung zu vermitteln.

Da inzwischen für zahlreiche Handwerke alternativ zur dualen Ausbildung auch eine Fachhochschulausbildung angeboten wird¹⁷⁰, kommt auch dieser Weg zur Qualifikation in Frage.

Bei der Beantwortung der Frage, welches der Ausbildungsformate vorzugswürdig ist, sollte auch die beidseitige Transaktionskostenanalyse berücksichtigt werden.

Bei einer klassischen dualen Ausbildung fallen für den Betrieb und die Berufsschule besondere Transaktionskosten an, weil man sich auf die besonderen fachlichen sowie sprachlich-kulturellen Eigenschaften der Migranten einstellen muss.

Handelt es sich um mehrere Personen, so sinken die Kosten pro Person, wenn diese aus der gleichen Region kommen und über einen ähnlichen Bildungsstand verfügen. Ist das nicht der Fall, so können die Kosten aufgrund der gebotenen zusätzlichen Differenzierungen sogar überproportional höher sein.

Im Rahmen von Fachhochschulstudiengängen dürften die Transaktionskosten geringer ausfallen, weil abgesehen von den Praxisphasen nur eine Institution betroffen ist und die Fachhochschulen im Hinblick auf den Umgang mit ausländischen Studenten über langjährige Erfahrungen verfügen. Hinzu kommt, dass die Integrationsleistungen innerhalb der Gruppe der Studierenden größer sind und es auch wahrscheinlicher ist, dass mehrere Personen aus einem Herkunftsland teilnehmen.

Vor allem für kleine und mittlere Betriebe stellt die Einstellung einer Person aus einem Drittstaat zum Zweck der Ausbildung, zur Durchführung von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Beschäftigung eine erhebliche Herausforderung dar, die mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Das erklärt auch den Wunsch nach einem hohen Maß an Rechtssicherheit,

170 Im Bereich der Augenoptik wählt z. B. ungefähr die Hälfte der interessierten Personen diesen Ausbildungsweg. Siehe dazu *Kluth*, *GewArch* 2009, 110 ff.

der im Zusammenhang mit der Diskussion um die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung mit Nachdruck formuliert wird.¹⁷¹

Aus dem Blickwinkel der Migranten dürften die Fachhochschulformate wegen des offeneren Rahmens und der größeren Möglichkeiten des Erfahrungsaustauschs untereinander mit geringeren Transaktionskosten verbunden sein. Im Hinblick auf die betriebliche Integration dürfte es darauf ankommen, welche Anstrengungen dort unternommen werden und wie offen das Betriebsklima ist. Aber auch die allgemeine Wohnsituation einschließlich des gesellschaftlichen Umfeldes spielt eine bedeutsame Rolle. Dabei dürften Betriebe in Großstadtreionen mit entsprechend größeren Communities der Herkunftsregionen der zuwandernden Fachkräfte vorteilhafter sein.

b) Einrichtung spezieller überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen

Bei der Ausgestaltung des Anpassungsprozesses sollte auch ein besonderes Ausbildungsformat in die Überlegungen einbezogen werden, mit dem das Recht der beruflichen Bildung auf andere besondere Situationen reagiert: die überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen, die in unterschiedlicher Trägerschaft unterhalten werden.¹⁷²

In der Ausbildungsordnung kann angeordnet werden, dass Teile der Berufsausbildung außerhalb der Ausbildungsstätte durchgeführt werden, wenn und soweit es die Berufsausbildung erfordert. Aufgrund des Wortlauts ist es nicht zulässig, dass die gesamte Ausbildung außerhalb des Ausbildungsbetriebs absolviert wird. Möglich sind daher nur zeitlich und fachlich begrenzte Ausbildungsabschnitte. Darüber hinaus muss die überbetriebliche Berufsausbildung erforderlich sein. Es ist von der Erforderlichkeit im Regelfall auszugehen, wenn der Verordnungsgeber die überbetriebliche Berufsausbildung in einer Ausbildungsordnung mit aufnimmt.

Eine gesetzliche Regelung, welche Einrichtungen für die überbetriebliche Berufsausbildung geeignet sind, besteht nicht. In Betracht kommen insbesondere Bildungseinrichtungen der Handwerkskammern und Innungen. Die Einrichtungen müssen geeignet i. S. d. § 21 HwO sein. Ferner muss das Ausbildungspersonal die persönliche und fachliche Eignung besitzen.

171 Darauf wird im sechsten Teil der Untersuchung näher eingegangen.

172 Dazu Lang, in: Leisner (Hrsg.), BeckOK HwO, 8. Edition 2018, § 26, Rn. 22 ff. Zum Rechtsrahmen auch Burgi, GewArch 2016, 233 ff.

Die überbetriebliche Berufsausbildung soll lediglich die betriebliche Ausbildung ergänzen und durchbricht daher auch grundsätzlich nicht das duale System, sondern ergänzt und sichert es.

Der Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung hat eine Empfehlung bezüglich der Ausbildung in überbetrieblichen Berufsbildungsmaßnahmen beschlossen¹⁷³, aus der sich die weiteren Einzelheiten des Organisationsmodells ableiten lassen.

Die überbetriebliche Berufsausbildung dient danach dem Zweck, ein zusätzliches Format der beruflichen Bildung anzubieten, das einerseits besonders adressatengerecht ausgestaltet ist und andererseits über besondere Vermittlungsformen verfügt, die in den einzelnen Ausbildungsbetrieben nicht in gleicher Weise vorgehalten werden können.

In der herkömmlichen Ausgestaltung stehen fachliche Aspekte im Vordergrund. Das Organisationsmodell ist aber ebenso gut geeignet, den besonderen Anforderungen der beruflichen Bildung von Migranten zu dienen, insbesondere die damit verbundenen Anpassungsprozesse besser zu unterstützen. Folgende Aspekte sind dabei besonders wichtig:

- Ein für inter(rechts)kulturelle Anpassungsprozesse ausgebildetes Personal, wobei Personal mit praktischer Erfahrung aus Triple-Win-Programmen besonders geeignet erscheint.
- Ein fachlich angepasstes Ausbildungsprogramm, das in Bezug auf Inhalte, Geschwindigkeit und Methoden den Fähigkeiten der Teilnehmer entspricht.
- Die Bereitstellung eines sprachlich-kulturellen Umfeldes, das unter anderem dadurch die Anpassung erleichtert, dass eine größere Zahl von Personen aus den gleichen Regionen ausgebildet werden und sich in vertrauten Sprachen unterhalten und dabei auch beim Lernprozess gegenseitig unterstützen können.
- Gemischte Kleingruppen, damit der Zugang zur deutschen (Betriebs-)Kultur von Beginn an vermittelt werden kann.

c) Spezialisierte Fachhochschulstudiengänge

Wie bereits erwähnt wurde, gibt es inzwischen einige Bereiche des Handwerks, in denen ein größerer Teil des Berufszugangs über ein Fachhochschulstudium erfolgt. § 7 Abs. 2 HwO erkennt diesen Zugang ausdrücklich

173 Siehe den Abdruck in Anhang 4.

an mit der Folge, dass es sich um einen auch rechtlich regulären Zugang handelt.

Man mag auf den ersten Blick vermuten, dass der Zugang über ein Fachhochschulstudium mit noch höheren Hürden für Drittstaatsangehörige verbunden ist als der Weg über die duale Ausbildung. Dabei bietet die Organisationsform Fachhochschule eine Reihe von Vorzügen, die die Anpassungsprozesse erleichtern können. Zudem ist das Grundmodell der Hochschule auch in den Herkunftsländern eher bekannt als die duale Ausbildung.

Fachhochschulen sind anders als Universitäten durch eine praxisnahe Ausbildung in überschaubaren Gruppen durch ein akademisch gebildetes und praxiserfahrenes Personal gekennzeichnet. Zudem sind internationale Studierende sowie Austauschprogramme die Regel mit der Folge, dass diese Einrichtungen durchweg über eine gewisse interkulturelle Kompetenz verfügen. Nicht wenige Studiengänge werden auch in enger Zusammenarbeit mit den Handwerksorganisationen entwickelt und unterhalten.¹⁷⁴ Es besteht deshalb auch insoweit eine erhebliche Vertrautheit mit den Anforderungen, die das Handwerk im Berufsalltag stellt.

Konzentriert man sich bei den Maßnahmen der beruflichen Bildung in den Herkunftsländern auf die Entwicklung eines Bildungsniveaus, das ein anschließendes Fachhochschulstudium in Deutschland ermöglicht, das im Zweifel auch kürzer und kostengünstiger als eine volle Handwerksausbildung sein kann, so wäre wegen der leichter zu gestaltenden Rahmenbedingungen das Fachhochschulstudium als Anpassungsmodell nachhaltiger als die überbetriebliche Ausbildung. Allerdings müssten dazu noch genauere vergleichende Studien durchgeführt werden.

Hinzu kommt, dass an Fachhochschulen zugleich mit weniger Aufwand das Triple-Win-Modell in Deutschland realisiert werden könnte, indem zusätzliche Studienplätze für Personen aus den entsprechenden Herkunftsländern eingerichtet werden, die nach dem Abschluss in die Heimat zurückkehren und dort am Ausbau des Systems der beruflichen Bildung mitwirken. Die Anreise aus den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden. Die Teilfinanzierung des Studiums in Deutschland könnte an die Bedingung der anschließenden Rückkehr ins Heimatland und der Mitwirkung an dortigen Triple-Win-Programmen geknüpft werden. Dieses Modell, das auch im Bereich der überbetrieblichen Ausbildung umgesetzt werden könnte, wäre zudem mit einem wichtigen katalytischen Ef-

174 Siehe exemplarisch <https://www.zva.de/ausbildungswege-im-augenoptikerhandwerk>.

fekt für die Triple-Win-Programme in den Herkunftsstaaten verbunden, da die Rückkehrer nicht nur nach entsprechender Berufspraxis eigene (Ausbildungs-)Betriebe gründen, sondern zugleich als systematische Wissensvermittler auftreten könnten.

III. Erlass eines Auslandsberufsbildungsstättengesetzes nach dem Vorbild des Auslandsschulgesetzes

1. Vorüberlegungen

Bildungsexport ist seit jeher eng mit Migration verbunden und ähnlich wie der Rechtsexport eine Folge davon, dass Migranten die kennengelernten kulturellen Werte und Institutionen „mitnehmen“. Für Europa ist einer der insoweit bedeutendsten Prozesse die Christianisierung gewesen, mit der zugleich nachhaltige Bildungsimpulse verbunden waren. Das Schulwesen wurde wesentlich durch die Klöster und Kirchen etabliert und weiterentwickelt.

Mit Blick auf das deutsche Schulwesen ist die Etablierung deutscher Auslandsschulen ebenfalls eine Begleiterscheinung von Migrationsprozessen gewesen. Die „Diasporagemeinden“ sollten mit dem vertrauten Schulsystem versorgt werden bzw. die Möglichkeit erhalten, das Schulsystem selbst zu organisieren. Die im Zusammenhang mit der Aufnahme von Schülern aus den Zielstaaten der Migration erfolgenden Spill-over-Effekte haben im Laufe der Zeit eine eigene Dynamik entfaltet und damit neue Wirkungen erzeugt, die auch die Migration nach Deutschland einschließt.

Zu erwähnen ist auch der Rechtsexport im Bereich der Berufsorganisation und der beruflichen Bildung. So wurde das deutsche Genossenschaftsmodell durch deutsche Migranten in Brasilien etabliert und hat dort zu einer umfangreichen Gründung von Genossenschaften und einer Absicherung in der Verfassung geführt, die es in Deutschland so nicht gibt.¹⁷⁵

Schließlich sind auch die Investitionen in binationale Universitäten zu erwähnen, die in der Regel durch den DAAD getätigt werden und die in erheblichem Umfang dem Wissens- und Bildungstransfer dienen.¹⁷⁶

175 *Mouthino Junior/Utumi*, The Cooperative Market – Case Brasil, in: Taisch/Jungmeister/Gernet (Hrsg.), *Genossenschaftliche Identität und Wachstum*, 2016, S. 585 ff.

176 Siehe zuletzt die Türkisch-Deutsche Universität in Istanbul (<http://www.tau.edu.tr>). Die Türkisch-Deutsche Universität (TDU) in Istanbul ist eine staatliche Uni-

Lange Zeit wurde die Förderung der deutschen Auslandsschulen ohne gesetzliche Grundlage auf Verwaltungsebene durchgeführt, wie es auch bei den Universitäten und anderen Kooperationsprojekten der Fall ist, bei denen allenfalls Verwaltungsabkommen geschlossen werden. Im Jahr 2013 hat der deutsche Gesetzgeber jedoch eine gesetzliche Grundlage geschaffen¹⁷⁷, die als Vorbild für vergleichbare Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung herangezogen werden könnte. Die deutschen Auslandsschulen werden in der Regel durch Vereine getragen und unterliegen dem Schulrecht des Sitzstaates. Es handelt sich also nicht um vom deutschen Staat gegründete oder getragene Schulen, wie dies bei Botschafts- oder Bundesweherschulen im Ausland der Fall ist.

2. Zielsetzung und Regelungsstruktur des Gesetzes über die Förderung Deutscher Auslandsschulen¹⁷⁸

Der deutsche Staat ist im Bereich der Förderung von deutschen Auslandsschulen weltweit ein mittelbarer Akteur, indem er deutsche Auslandsschulen fördert.¹⁷⁹ Das Gesetz über die Förderung Deutscher Auslandsschulen (ASchulG) bildet gemäß § 1 Abs. 1 im Rahmen der Auswärtigen Angelegenheiten hierfür die Grundlage. Vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind nach Absatz 2 die vom Bundesministerium der Verteidigung getragenen Deutschen Schulen und Deutschen Abteilungen an Internationalen Schulen.

versität, die auf der Grundlage eines Regierungsabkommens zwischen der Türkei und der Bundesrepublik Deutschland gegründet ist und der türkischen Hochschulgesetzgebung unterliegt. Die Türkisch-Deutsche Universität verfolgt das Ziel, die besten Errungenschaften türkischer und deutscher Hochschultradition in Forschung und Lehre zu verbinden. Sie ist darauf fokussiert, durch enge partnerschaftliche Zusammenarbeit mit einem Konsortium deutscher Hochschulen und durch intensive Kooperation mit türkischen sowie deutschen Unternehmen und Institutionen, sich ein markantes Profil innerhalb der türkischen Universitätslandschaft zu erarbeiten. Im Sinne ihrer Identifikation und Zielsetzung versteht sich die Türkisch-Deutsche Universität als eine Forschungsuniversität.

177 Auslandsschulgesetz vom 26. August 2013 (BGBl. I S. 3306).

178 Der nachfolgende Text wurde mit kleinen Anpassungen übernommen aus *Kluth*, RdJB 2018, 222 (223-225).

179 Hinzu kommt vereinzelt auch eine direkte Schulträgerschaft, auf die hier aber nicht näher eingegangen wird.

Die Förderung wird im Gesetzesentwurf damit begründet, dass „die Deutschen Auslandsschulen [...] im Ausland ein nachhaltig positives Bild von Deutschland [vermitteln]. Sie sind Orte der Begegnung, des gemeinsamen Lernens, der schulischen Persönlichkeitsbildung, der Bikulturalität und des interkulturellen Austausches zwischen Deutschland und dem Sitzland. Sie leisten einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft des jeweiligen Sitzlandes, zur Förderung der deutschen Sprache und Kultur im Ausland und zur Gewinnung hoch qualifizierter Studierender und Fachkräfte für Deutschland. Die Nachfrage nach deutschen schulischen Angeboten im Ausland ist gestiegen. Die Auslandsschularbeit gibt pädagogische Impulse im In- und Ausland (zum Beispiel bezüglich bilinguaalem Unterricht und bilingualen Schulabschlüssen, eigenverantwortlicher Schule und Qualitätsmanagement).“¹⁸⁰ Anders gesagt: Die Vermittlung der Inhalte und Werte einer anderen Kultur durch Auslandsschulen oder internationale Schulen ist sehr nachgefragt. Hinzu kommen spezifische pädagogische Impulse, die vor allem auf sprachliche Vielfalt abzielen.

Deutsche Auslandsschule im Sinne des ASchulG ist nach § 2 Abs. 1 „eine Schule, die im Ausland liegt und der aus einem erheblichen Bundesinteresse heraus der Status ‚Deutsche Auslandsschule‘ durch Vertrag zwischen dem Bund und dem Träger der Schule verliehen worden ist.“

Das Bundesinteresse kann ausweislich der Gesetzesbegründung „zum Beispiel aus außenpolitischen, außenwirtschaftlichen und/oder außenkulturpolitischen Gründen und/oder auf Grund der Erfordernisse der schulischen Versorgung im Ausland lebender deutscher Staatsbürger vorliegen.“¹⁸¹ Es geht also einerseits darum, im Ausland lebenden Deutschen für ihre schulpflichtigen Kinder ein Bildungs- und Erziehungsangebot zu unterbreiten, das ungefähr inländischen Standards entspricht und andererseits um die Förderung verschiedener Politikbereiche. Dabei kommt dem Interesse an der Gewinnung von Fachkräften zunehmend Bedeutung zu. Denn durch den Besuch einer deutschen Auslandsschule wird die Integration dieser Zielgruppe deutlich erleichtert und deren Interesse an einer Beschäftigung in Deutschland erhöht.

Förderfähig ist nach § 8 ASchulG eine Schule, die

1. deutschsprachigen Unterricht anbietet und deutschsprachig geprägte Abschlüsse nach § 2 Absatz 2 vermittelt,
2. in jedem der letzten drei Jahre vor Antragstellung Abschlüsse nach § 2 Absatz 2 Nummer 1 und 2 vergeben hat und von diesen Abschlüssen

180 BT-Drs. 17/13058, S. 1.

181 BT-Drs. 17/13058, S. 9.

- pro Jahr im Durchschnitt mindestens 12 Abschlüsse aus ein und derselben Kategorie des § 2 Absatz 2 Nummer 1 und 2 stammen,
3. den demokratischen Werten Deutschlands Rechnung trägt, indem sie
 - a) den Schülerinnen und Schülern,
 - b) den Eltern und
 - c) den Lehrkräften eine angemessene Beteiligung am Schulleben sichert,
 4. die Mittel selbst aufbringt, die neben der Förderung für den nachhaltigen Betrieb einer Deutschen Auslandsschule notwendig sind und
 5. einen ordnungsgemäßen Betrieb, insbesondere die vertragsgemäße Verwendung der Förderung, gewährleistet und durch die Vorlage einer Bescheinigung einer Behörde des Sitzlandes oder der Bundesrepublik Deutschland oder eines im Sitzland oder der Europäischen Union zugelassenen Wirtschaftsprüfers nachweist, dass sie entweder keine Gewinne erzielt oder die erzielten Gewinne ausschließlich für den Betrieb, den Ausbau oder die Entwicklung der Schule oder als Rücklagen oder Rückstellungen für diese Zwecke eingesetzt werden.

Die Vorgaben zielen demnach darauf ab, in Bezug auf die Qualität des Schulangebots und der Abschlüsse, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie ein Mindestmaß an Partizipation von Schülern, Eltern und Lehrern Mindeststandards zu gewährleisten. Eine darüber hinausgehende Wertorientierung (Bildungs- und Erziehungsziele), wie sie für das deutsche Schulwesen einschließlich der Ersatzschulen prägend ist, wird nicht verlangt.

Bei den unter Ziffer 2 genannten Abschlüssen handelt es sich um die folgenden:

1. deutsche Abschlüsse zur Erlangung der deutschen allgemeinen Hochschulzugangsberechtigung (Abitur) einschließlich der von der Kultusministerkonferenz anerkannten binationalen Abschlüsse an deutschen Auslandsschulen zur Erlangung der deutschen allgemeinen Hochschulzugangsberechtigung, deutsche Abschlüsse zur Erlangung der Fachhochschulreife,
2. deutsche mittlere Abschlüsse einschließlich Haupt- und Realschulabschlüsse und deutsche berufsbildende Abschlüsse gemäß der Anerkennung durch die Kultusministerkonferenz,
3. das Gemischtsprachige International Baccalaureate an ausländischen Schulen mit Deutschunterricht gemäß der Anerkennung durch die Kultusministerkonferenz,
4. das Deutsche Sprachdiplom der Kultusministerkonferenz der Stufen I und II.

Hier werden die im Inland geltenden Mindestanforderungen umgesetzt, denn das International Baccalaureate ist auch innerdeutsch als Schulabschluss und Hochschulzugangsberechtigung anerkannt.¹⁸²

Als Fördermaßnahmen kommen gemäß § 7 Abs. 1 ASchulG die personelle und die finanzielle Förderung nach den näheren Regelungen der §§ 9, 11 und 12 ASchulG in Betracht. Sie werden in einem Fördervertrag vereinbart.

Das Gesetz sieht in § 4 Abs. 1 auch eine Schulaufsicht vor: „Soweit das Recht des Sitzlandes es zulässt, beaufsichtigt der Bund die Deutschen Auslandsschulen. Grundlagen dafür sind der Verleihungsvertrag und der Fördervertrag.“

Im Rahmen seiner Schulaufsicht kann der Bund nach § 4 Abs. 2 ASchulG eigene Überprüfungen vor Ort durchführen, die Berichte der Schulen an die fördernden Stellen auswerten und prüfen, ob die Förderung vertragsgemäß verwendet wird. Im Rahmen der Schulaufsicht können nach Absatz 3 den Deutschen Auslandsschulen Weisungen erteilt werden. Die Länder regeln nach Absatz 4 ihre Aufgaben bei der Schulaufsicht im Rahmen ihrer Zuständigkeit, die u. a. den eigentlichen Lehrbetrieb durch die vermittelten Lehrer erfasst.

Derzeit gibt es ca. 140 Deutsche Auslandsschulen. Darüber hinaus werden an ca. 1200 Schulen im Ausland einzelne Maßnahmen, insbesondere der Deutschunterricht, gefördert.¹⁸³

Die Deutschen Auslandsschulen bzw. ihre Trägerorganisationen sind im Weltverband Deutscher Auslandsschulen (WDA) zusammengeschlossen. Bei der Zusammenarbeit handelt es sich um eine besondere Form von Public-Private-Partnerships. Dabei wird an vor Ort bestehende Träger angeknüpft. Das Auslandsschulgesetz schreibt keine sehr weitreichenden verbindlichen Wertorientierungen vor, sondern fordert nur eine innere demokratische Verfassung der Schulen. Weitergehende Vorgaben ergeben sich mittelbar dann, wenn das deutsche Abitur als Abschluss angeboten wird, weil dadurch auch bestimmte Lerninhalte und Wertorientierungen zu beachten sind.

Der Besuch und erfolgreiche Abschluss einer deutschen Auslandsschule indiziert eine Integration in die deutsche Gesellschaft und eröffnet den Zugang zur tertiären Bildung in Deutschland, führt also nicht nur migrationsrechtlich zu einer privilegierten Stellung.

182 Rux, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 374.

183 Angaben auf der Homepage der ZfA: https://www.auslandsschulwesen.de/Webs/ZfA/DE/Home/home_node.html.

3. Übertragung auf den Bereich der beruflichen Ausbildung

a) Identifizierung der Regelungselemente

Das Auslandsschulgesetz enthält folgende Regelungselemente: noindent

- eine abstrakte Definition und ein Verfahren der Etablierung einer deutschen Auslandsschule (Verfahrensrahmen)
- eine Bezifferung der Fördermittel (Förderrahmen)
- konkrete Mindestanforderungen für die Bildungsinhalte und –formate, die für eine Anerkennung und Förderung vorliegen müssen (Qualitätsanforderungen)
- einen Aufsichtsrahmen (Kontrollrahmen).

Aus Kompetenzgründen fehlt eine genauere Regelung der Vermittlung von deutschen Lehrern. Diese fällt in die Zuständigkeit der Länder.

Für eine gesetzliche Regelung im Bereich der beruflichen Bildung besteht eine solche Kompetenzlücke nicht, so dass dieses fünfte Element ebenfalls einbezogen werden könnte.

Im Rahmen dieses auf Anstöße beschränkten Gutachtens können diese Punkte nicht detailliert ausgearbeitet werden, weshalb wird im Folgenden nur auf wichtige Eckpunkte und Gestaltungsoptionen näher eingegangen.

b) Anforderungen an die Bildungseinrichtung und Abschluss der Vereinbarung

Während im Bereich der Schulen gewissermaßen von einem Einheitsmodell auszugehen ist, gibt es im Bereich der (deutschen) beruflichen Bildung im Bereich des Handwerks drei mögliche Wege: Die klassische duale Ausbildung, die überbetriebliche berufliche Ausbildung und die Fachhochschulausbildung.

Für die Etablierung eines gesetzlichen Fördermechanismus erscheint es vorteilhaft, in erster Linie an das Modell der überbetrieblichen Ausbildung anzuknüpfen. Dafür sprechen vor allem die folgenden Gründe:

Die klassische duale Ausbildung in den einzelnen Betrieben mit zusätzlichem Besuch von Berufsschulen setzt voraus, dass es in den Betrieben hochqualifiziertes Personal gibt, das zur Ausbildung befähigt ist. Hinzu kommen muss ein entsprechendes Aufsichtssystem, das in Deutschland die Wirtschaftskammern ausüben. Zudem muss ein ebenfalls hochqualifiziertes Berufsschulwesen etabliert sein. Ein derart anspruchsvolles System kann vor allem mit Blick auf die Betriebe nicht schnell etabliert werden,

weil es eine große Zahl entsprechend qualifizierter Betriebsleiter bzw. Ausbilder voraussetzt.

Besser erscheint es deshalb, an geeigneten Orten und für geeignete Berufe zunächst überbetriebliche Ausbildungseinrichtungen zu schaffen, in denen in Deutschland qualifiziertes Personal tätig ist. Diese Ausbildungseinrichtungen könnten mit ausgewählten Betrieben zusammenarbeiten und deren Entwicklung zu Ausbildungsbetrieben unterstützen.

Für die überbetrieblichen Ausbildungsstätten müssen entsprechende Trägervereine gegründet werden.

In der Vereinbarung zur Förderung müssen die Mindestanforderungen an die sachliche und personelle Infrastruktur sowie Aufsichtsinstrumente etabliert sein, damit die für eine Gleichwertigkeit nötigen Standards eingehalten werden. Die Aufsicht sollte so gestaltet werden, dass sie mit zunehmender Eigenkompetenz der Einrichtung stetig von einer externen in eine interne Kontrolle mit Berichtspflichten umgewandelt wird, um die Eigenverantwortung der Einrichtungen schrittweise zu fördern.

c) Finanzierung

Die Finanzierung sollte vorrangig aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit erfolgen, doch sollten diejenigen Betriebe bzw. Handwerkskammern, die Fachkräfte aus den Ausbildungseinrichtungen anstellen wollen, wie im deutschen Modell an der Finanzierung beteiligt und als Partner in die Organisation einbezogen werden.

d) Vermittlung von Ausbildungspersonal

Das gleiche gilt für die Vermittlung von Ausbildungspersonal. Hier sollten die Handwerkskammern die Vermittlungsrolle übernehmen. Denkbar ist auch die Aktivierung von Ruheständlern mit Interesse an Auslandseinsätzen, wie dies bei Programmen der GIZ erfolgreich praktiziert wird.

e) Fachkräftebörse (Matching)

Für die kleinen und mittleren Betriebe sollte eine (elektronische) Fachkräftebörse eingerichtet werden, bei der entsprechende Nachfragen und Ange-

bote für Fachkräfte vermittelt werden können (Matching). Die dafür erforderliche Plattform könnte durch die Handwerksorganisation betreiben.