

IAB-Kurzbericht

1/2015

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Die Diskussion um die Fachkräftesicherung hat einen Wechsel in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik befördert. Dazu gehört die schrittweise Öffnung des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes für bislang ausgeschlossene Flüchtlingsgruppen. Ihr Potenzial rückt nun stärker ins Blickfeld. Dies gilt auch für junge Migranten, die aufenthaltsrechtlich in Deutschland „geduldet“ sind.

■ Seit 2009 wird es für geduldete Migranten einfacher, eine duale Ausbildung aufzunehmen. Rechtlich wurden Hürden abgebaut, die finanzielle Förderung verbessert und Perspektiven eröffnet: Mit Ausbildung und qualifizierter Beschäftigung können sie leichter ein Aufenthaltserlaubnis erhalten und sich ein Leben in Deutschland aufbauen.

■ Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen setzen den Politikwechsel vor Ort teils uneinheitlich um. Auch bei Berufsschulen gibt es Unterschiede. So wird der Zugang zu Ausbildung in manchen Regionen eher geöffnet, in anderen bleibt er eher verschlossen. Ihren Wohnort durften Geduldete aber bislang weder selbst aussuchen noch wechseln.

■ Will man mehr Geduldete und andere Fluchtmigranten ausbilden, sollten rechtliche Hürden weiter abgebaut und die Unterstützung durch Behörden in allen Regionen gefördert werden. Hilfreich wären ferner dauerhafte Beratungsstrukturen als Schnittstelle zu Behörden, Schulen und Betrieben.

Betriebliche Ausbildung von Geduldeten

Für den Arbeitsmarkt ein Gewinn, für die jungen Fluchtmigranten eine Chance

von Franziska Schreyer, Angela Bauer und Karl-Heinz P. Kohn

Deutschland öffnet seit einigen Jahren den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt für bislang ausgeschlossene Flüchtlingsgruppen. Ein wichtiger Schritt war 2008 das Aktionsprogramm „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis“ der Bundesregierung. Jungen Migranten, die aufenthaltsrechtlich in Deutschland nur „geduldet“ sind, soll eine betriebliche Ausbildung erleichtert werden – so ein Element des Programms. Das markiert einen Politikwechsel, weg vom Ausschluss dieser Gruppe hin zu ihrer Integration in den Arbeitsmarkt. Wie wird dies vor Ort umgesetzt? Aktuelle Befunde¹ geben Hinweise auf eine gelingende Arbeitsmarktintegration von Fluchtmigranten².

Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis in Deutschland können dennoch unter bestimmten Umständen als „Geduldete“ vorläufig hier leben. Gründe für die Duldung sind etwa Krieg im Herkunftsland oder fehlende Personendokumente. Bis 2008 waren geduldete Migranten von

ökonomischer und sozialer Teilhabe weitgehend ausgeschlossen. Eine duale Ausbildung war ihnen faktisch kaum möglich, denn bei der Besetzung eines Ausbildungsplatzes hatten andere Personen Vorrang. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) musste prüfen, ob dafür z. B. Deutsche, EU-Bürger oder Migranten mit Daueraufenthaltsrechten in Frage kamen.

Vor dem Hintergrund des erwarteten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials (Fuchs/Söhnlein 2013) traten ab 2009 rechtliche Änderungen in Kraft. Geduldete

¹ Der Text dieses Kurzberichts basiert weitgehend auf einem kürzlich veröffentlichten, ausführlicheren Aufsatz (Schreyer/Bauer 2014). Wörtliche Übernahmen sind nicht eigens gekennzeichnet.

² Ähnlich wie der Begriff der Arbeits- oder Bildungsmigration zielt der Begriff der Fluchtmigration auf dominierende Beweggründe der Migration, wobei typischerweise Migrationsentscheidungen mit Fluchtkontext unter extremen Bedingungen getroffen werden. Allerdings sind die Grenzen zwischen solchen Migrationstypen fließend, da Motive und Bedingungen von Migration oft vielschichtig sind; zudem können sie sich im Zeitablauf ändern und überlagern (Scholz 2013, Düvell 2011). „Geduldete“ werden hier als eine Gruppe innerhalb der Fluchtmigranten verstanden.

können seither eine betriebliche Ausbildung ohne Vorrangprüfung durch die BA aufnehmen.³ Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) oder Bundesausbildungsförderung (BAföG) können Geduldete nun leichter beziehen. Nach Abschluss einer Ausbildung und Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung haben sie jetzt bessere Chancen, eine befristete Aufent-

³ Geduldete durften im ersten Aufenthaltsjahr keine duale Ausbildung aufnehmen; seit 1.7.2013 gibt es bei dualer Ausbildung Geduldeter keine Wartefrist mehr.

haltserlaubnis zu erhalten und sich so dauerhafter in Deutschland zu integrieren (zu den rechtlichen Änderungen vgl. Infokasten 1). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) förderte bis 2014 unter anderem die Ausbildung dieser Migranten mit dem Modellprogramm „Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ (kurz „Bleiberechtsprogramm“). Es beriet an der Schnittstelle zu Betrieben, Schulen und Behörden und wurde durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) – dem zentralen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrument der Europäischen Union – teilfinanziert (vgl. Infokasten 2).

Berufsschulische Angebote für Migranten mit ungesichertem Aufenthalt sind in den Bundesländern unterschiedlich organisiert und ausgebaut (Gag/Schroeder 2012). Derzeit öffnet sich etwa Bayern verstärkt für diese Zielgruppe: Seit 2010 erprobt, gibt es im Schuljahr 2014/2015 im ganzen Bundesland über 180 Klassen für berufsschulpflichtige Asylsuchende und weitere Fluchtmigranten, darunter auch Geduldete. Die jungen Migranten sollen in zwei Jahren die für eine Berufsausbildung nötigen (Sprach-)Kompetenzen erwerben und sich beruflich in Deutschland orientieren können (vgl. Infokasten 3).

All diese Änderungen markieren einen Politikwechsel in Deutschland – weg von der Abschottung hin zur Öffnung des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes auch für Zuwanderergruppen, die bislang kaum als Potenziale für Bildung und Beschäftigung gesehen wurden.

In der Praxis vor Ort erweist sich die Umsetzung dieser Öffnung aber oft als sehr schwierig. Hierauf deuten bereits die wenigen verfügbaren Zahlen zur dualen Ausbildung Geduldeter hin. So weist die BA – welche zwar keine Vorrangprüfung mehr durchführen, aber bis Juni 2013 der Ausbildung Geduldeter formal zustimmen musste – für den Zeitraum 2009 bis Juni 2013 nur einige Hundert entsprechende Anträge aus. Welche Hürden bestehen nach wie vor? Welche Faktoren unterstützen die Ausbildung dieser neuen Zielgruppe? Wie wird der Politikwechsel in der Praxis umgesetzt – insbesondere durch Ausländerbehörden vor Ort, die nach aufenthaltsrechtlicher Prüfung eine duale Ausbildung von Geduldeten zu erlauben oder zu versagen haben?

Ein qualitativ-exploratives Forschungsprojekt des IAB untersucht diese Fragen. Der Fokus richtet sich auf den Zugang in betriebliche Ausbildung, daneben werden auch Faktoren beleuchtet, die das Gelingen von Ausbildungsverläufen fördern oder hemmen

1 Die rechtlichen Änderungen seit 2009

Die rechtlichen Änderungen der letzten Jahre haben das Ziel, a) Hürden beim Zugang in duale Ausbildung abzubauen, b) die finanzielle Förderung zu verbessern und c) Perspektiven auf eine Aufenthaltserlaubnis zu eröffnen.

a) Seit 1.1.2009 wird für eine Ausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbaren Ausbildungsberuf nach einer Wartefrist von zwölf Monaten auf die Vorrangprüfung durch die BA verzichtet (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 BeschVerfV; seit 1.7.2013: § 32 Abs. 2 Nr. 1 BeschV). Seit 1.7.2013 muss die BA auch das Vorliegen eines staatlich anerkannten oder vergleichbaren Ausbildungsberufes sowie die Ausbildungsbedingungen nicht mehr prüfen. Ebenfalls seit 1.7.2013 gibt es bei dualer Ausbildung Geduldeter keine Wartefrist mehr.

b) Geduldete können nun auch unabhängig von einer vorausgehenden eigenen oder elterlichen Erwerbstätigkeit Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) bzw. Bundesausbildungsförderung (BAföG) beziehen. Dazu müssen sie sich u. a. seit mindestens vier Jahren (künftig 15 Monate; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014) im Bundesgebiet aufhalten und die übrigen, auch für Deutsche geltenden Voraussetzungen erfüllen (§ 8 Abs. 2a BAföG, § 63 Abs. 2a SGB III).

c) Geduldete, die in Deutschland erfolgreich eine Ausbildung in einem anerkannten oder vergleichbaren Ausbildungsberuf absolviert haben, können einen befristeten Aufenthaltstitel („Aufhaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung“) erhalten, sofern sie eine ihrem Abschluss entsprechende und für ihren Lebensunterhalt ausreichend bezahlte Stelle finden (§ 18a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).

Seit Juli 2011 kann darüber hinaus (schulisch) gut integrierten Geduldeten im Alter zwischen 15 und 20 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 25a Abs. 1 AufenthG).

In diesem Kurzbericht wird die zum 14.1.2015 geltende Rechtslage skizziert.

2 Das ESF-Bleiberechtsprogramm für Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Von 2008 bis 2014 führte das BMAS das aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) teilfinanzierte Programm „Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ durch („Bleiberechtsprogramm“). In der zweiten Förderperiode waren 28 Beratungsnetzwerke mit rund 230 Einzelprojekten aktiv. Flüchtlingsgruppen mit mindestens nachrangigem Arbeitsmarktzugang wurden bei ihrer Integration in Ausbildung und Beschäftigung unterstützt. Die in allen Bundesländern vertretenen Netzwerke arbeiteten als Schnittstelle zwischen Zielgruppen, Behörden und Arbeitgebern. In einigen Regionen waren Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter Teil des Netzwerks.

Näheres zum Bleiberechtsprogramm finden Sie unter www.esf.de/portal/generator/6610/sonderprogramm__bleibeberechtigte.html

können. Basis des Forschungsprojekts sind vor allem Interviews und Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten in Ausländerbehörden, beim Bleiberechtsprogramm des BMAS und des Schulsystems sowie umfangreiche Dokumentenanalysen (vgl. **Infokasten 4**). Vor den Projektbefunden wird zunächst ein Überblick über Geduldete und ihre Lebensbedingungen in Deutschland präsentiert.

■ Geduldete in Deutschland

Geduldete sind Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis, die – oft nach abgelehntem Asylantrag – eigentlich ausreisepflichtig wären (§ 60a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)). Etwa aufgrund von (Bürger-)Kriegen im Herkunftsland, fehlenden Personendokumenten oder Krankheit wird ihre Abschiebung jedoch vorläufig ausgesetzt und ihr Aufenthalt in Deutschland geduldet. Ausländerbehörden können eine Duldung für eine bestimmte Zeit (z. B. sechs Monate) erteilen und dann ggf. verlängern. Dies führt häufig zu sogenannten Kettenduldungen über Jahre hinweg (zum „Gesetzentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ vgl. BMI 2014).

Am 30.6.2012 hatten 85.138 Personen in Deutschland den Duldungsstatus, bis zum 31.12.2013 stieg diese Zahl auf 94.508. Hauptherkunftsländer waren im Jahr 2013 Serbien, der Irak, der Kosovo, die Türkei und Mazedonien. Mehr als die Hälfte dieser Migranten (55 %) ist jünger als 30 Jahre. Rund 17.000 unter 30-Jährige lebten 2012 seit mehr als sechs Jahren in Deutschland und haben teils das deutsche Schulsystem besucht (BT-Drucksachen 18/1033 und 17/10451).

Geduldete beziehen Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, bislang zum Teil als Sachleistungen wie Kleidergutscheinen oder Essenspaketen. Sie verfügten bis zu einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts am 18.7.2012 über maximal 41 Euro Taschengeld, im Jahr 2014 waren es maximal 140 Euro pro Monat (als Übergang zu einer zwischenzeitlich verabschiedeten Gesetzesänderung; Bundesregierung 2014). Medizinische Behandlung können sie in den ersten vier Jahren Aufenthalt meist nur bei akuten Schmerzen oder Schwangerschaft in Anspruch nehmen. Ihre Bewegungsfreiheit war bis Ende 2014 durch die sogenannte Residenzpflicht stark begrenzt; sie war nach § 61 AufenthG auf das Bundesland beschränkt, konnte aber durch Auflagen der Ausländerbehörden verengt oder erweitert werden. Die Residenzpflicht wurde nun ab dem vierten

Monat Aufenthalt weitgehend abgeschafft. Auch die Zuweisung des Wohnorts wird nunmehr gelockert (BMI 2015).

Geduldete leben in Gemeinschaftsunterkünften oder Privatwohnungen sowie als unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) in betreuten Einrichtungen der Jugendhilfe. Im Jahr 2013 kamen 2.485 Kinder und Jugendliche ohne Angehörige nach Deutschland und stellten hier einen Asyl-Erstantrag (BT-Drucksache 18/705). Von den Integrationskursen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sind Geduldete ausgeschlossen; zum Teil können sie an dessen Kursen „Berufsbezogene Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund“ (ESF-BAMF-Programm) teilnehmen.

Repräsentative Daten zur schulischen und beruflichen Qualifikation von Personen im Status der Duldung gibt es nicht. Hinweise auf die Qualifikation von Fluchtmigranten mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus (darunter rund ein Viertel Gedul-

3 Die Flüchtlingsklassen an bayerischen Berufsschulen

Artikel 35 des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes (BayEUG) sieht eine zwölfjährige Schulpflicht für Asylbewerber, Geduldete und Flüchtlinge unabhängig vom Aufenthaltsstatus vor. Berufsschulpflichtige sollen sich in zweijährigen „Flüchtlingsklassen“ beruflich orientieren, die für eine Ausbildung nötigen (Sprach-)Kompetenzen und ggf. einen deutschen Schulabschluss erwerben können. Im Schuljahr 2014/2015 gibt es an knapp 60 Standorten über 180 Flüchtlingsklassen mit durchschnittlich je 17 Schülern im Alter zwischen 16 und 21 (als Ausnahme 25) Jahren.

Informationen zu Angeboten beruflicher Bildung für Flüchtlinge in Hamburg und anderen Großstädten finden Sie in Gag/Schroeder 2012.

4 Das Forschungsprojekt

Im Rahmen des qualitativ-explorativen IAB-Projekts wird laufend eine Vielzahl unterschiedlicher Dokumente (z. B. Politische Programme, Gesetzestexte, Verwaltungsvorschriften, Gerichtsurteile, Rechtskommentare, statistische Materialien) akquiriert und analysiert. Seit 2010 wurden die dreimal jährlich stattfindenden bundesweiten Netzwerktreffen des Bleiberechtsprogramms des BMAS sowie zwölf weitere Fachveranstaltungen (etwa in Regionaldirektionen der BA) für Informationsrecherchen genutzt. Mit 17 Expertinnen und Experten insbesondere des Bleiberechtsprogramms des BMAS und des Schulsystems wurden leitfadengestützte Einzelinterviews bzw. Gruppendiskussionen durchgeführt. In acht Ausländerbehörden im Bundesgebiet – Auswahlkriterien waren u. a. unterschiedliche Arbeitsmärkte oder landes- und kommunalpolitische Ausprägungen – wurden leitfadengestützte Interviews mit weiteren 17 Expertinnen und Experten aus Leitung und Sachbearbeitung durchgeführt. Das von Dezember 2011 bis Januar 2014 in Interviews oder Gruppendiskussionen erhobene Material wurde verschriftlicht und durch qualitative Inhaltsanalyse softwareunterstützt ausgewertet. Die mündlichen Zitate wurden für den IAB-Kurzbericht der Schriftsprache angeglichen, Angaben zu Personen und Orten anonymisiert.

Weitere Informationen zum Forschungsprojekt finden Sie in Schreyer/Bauer 2014.

dete) liefern Erhebungen unter den Teilnehmenden des Bleiberechtsprogramms des BMAS (Lawaetz-Stiftung 2014 und 2010). Von den Befragten⁴ haben rund 87 Prozent im Herkunftsland und/oder in Deutschland eine Schule besucht, gut die Hälfte von ihnen neun bis zwölf Jahre lang. Über Zeugnisse verfügen nur 30 Prozent. 42 Prozent der in der ersten und 24 Prozent der in der zweiten Förderrunde Befragten haben im Herkunftsland oder in Deutschland eine Berufsausbildung absolviert und jede/r Achte ein Studium begonnen.

■ Duale Ausbildung Geduldeter

Datenlage

Die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für eine duale Ausbildung Geduldeter obliegt primär den Ausländerbehörden. Im Rahmen einer behördeninternen Abstimmung prüfte die Zentrale Auslandsvermittlung (ZAV) der BA bis zum 30.6.2013 aber insbesondere die Höhe der vorgesehenen Ausbildungsvergütung sowie, ob es sich beim angestrebten Beruf um einen staatlich anerkannten oder vergleichbaren Ausbildungsberuf handelte. Die einzig verfügbaren bundesweiten Eckdaten basieren auf diesem Prüfschritt der BA. Sie weist für Januar 2009 bis Juni 2013 insgesamt 615 Anträge zu dualen Ausbildungen Geduldeter aus, denen die BA zu 90 Prozent zustimmte (vgl. **Abbildung 1**).

Diese Daten sind aber nur Annäherungen, denn nicht immer haben Ausländerbehörden die entsprechenden Unterlagen an die ZAV der BA zur Prüfung weitergeleitet und seit dem 1.7.2013 entfällt die Prüfung durch die BA ohnehin. Haben Geduldete erst nach vier Jahren Aufenthalt⁵ eine betriebliche Ausbildung begonnen, wurde dies statistisch nicht eigens erfasst. Ähnliches gilt, wenn sie im Prozess der Aufnahme einer Ausbildung etwa aus humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten und in diesem neuen Rechtsstatus eine Ausbildung antreten. Auch gibt es keine bundesweiten Daten dazu, wie viele Beschäftigungserlaubnisse Ausländerbehörden letztendlich für duale Ausbildungen an Geduldete erteilt haben.

⁴ In der ersten Erhebung wurden 10.737 und in der zweiten 19.570 Personen befragt.

⁵ Vgl. § 10 Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV).

⁶ Hintergrund ist das mit dem Zuwanderungsgesetz 2004 eingeführte one-stop-government: Ausländer beantragen Zugang zum Arbeitsmarkt bei der Ausländerbehörde, die sich federführend und behördenintern ggf. mit der BA abstimmt.

Recht und Praxis von Ausländerbehörden

Beschäftigungserlaubnis

Rechtlich zwingende Voraussetzung für eine duale Ausbildung Geduldeter ist eine Beschäftigungserlaubnis, die bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragt werden muss. Wie oben skizziert, stimmte sich diese bis Juni 2013 behördenintern mit der BA ab.⁶ Im Jahr 2009 entfiel zunächst die Vorrangprüfung durch die BA und im Juli 2013 die Prüfung von Ausbildungsberuf und -bedingungen. Damit obliegt rechtlich die Entscheidung, ob eine duale Ausbildung Geduldeter zu erlauben oder zu versagen ist, ausschließlich den Ausländerbehörden. Sie müssen vorrangig aufenthaltsrechtlich prüfen. Das bedeutet: Eine Beschäftigungserlaubnis dürfen sie insbesondere dann nicht an Geduldete erteilen, wenn diese das Hindernis, das sie vor Abschiebung schützt, selbst verursachen. Ein solches Hindernis sieht der Gesetzgeber insbesondere dann gegeben, wenn junge Geduldete selber falsche oder ungenügende Angaben zu ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit machen (§ 33 Beschäftigungsverordnung (BeschV); Müller/Nägele/Petermann 2014).

Zum Hintergrund: Manche Fluchtmigranten, so auch Geduldete, haben entweder keine Personendokumente, weil sie z. B. bei der Flucht nicht mitgenommen oder verloren wurden, oder sie legen sie den deutschen Behörden aus Angst vor Abschiebung nicht vor. Bei drohender Zwangsheirat etwa kann auch Angst vor Verfolgung durch Gruppen aus dem Herkunftsland dazu kommen. Ohne ein Dokument, das ihre Zugehörigkeit zu einem Staat beweist, können Menschen meist nicht in diesen abgeschoben werden.

Ausländerbehörden müssen bei jungen Geduldeten mit ungeklärter Identität meist deren Mitwirkung bei Identitätsklärung und Beschaffung von Personendokumenten einfordern. Im IAB-Forschungsprojekt zeigt sich aber, dass Ausländerbehörden in diesem spannungsgeladenen Rechtskontext in der Verwaltungspraxis teils unterschiedliche Anforderungen stellen und individuelle Mitwirkungshandlungen unterschiedlich anerkennen – mit der Folge, dass Geduldete regional ungleiche Chancen auf eine Beschäftigungserlaubnis haben. Die Verwaltungspraxis unterscheidet sich manchmal auch innerhalb eines Bundeslandes bzw. kleiner regionaler Räume.

Die Beschaffung von Personendokumenten kann ein sehr langer und schwieriger Prozess sein – auch weil Herkunftsländer etwa aus ökonomischen Grün-

den die Rückkehr geflohener Staatsangehöriger nicht immer unterstützen. Manche Ausländerbehörden sehen die für eine Beschäftigungserlaubnis notwendige Mitwirkung als ausreichend an, wenn Geduldete mit ungeklärter Identität kooperativ in den Prozess eintreten. Das kann bspw. bedeuten, dass sie zur Beschaffung von Personendokumenten bei ihrer Botschaft vorstellig werden oder im Herkunftsland einen Rechtsbeistand einschalten. Legen Geduldete dann während der Ausbildung ein Personendokument vor, kann die laufende Ausbildung sie ggf. vor Abschiebung schützen. Andere Ausländerbehörden würden eine Beschäftigungserlaubnis erst erteilen, nachdem die Geduldeten ein Personendokument vorgelegt haben. Damit steigt aber gleichzeitig ihr Risiko, abgeschoben zu werden. Dieses Risiko ist Vielen zu hoch; ohne Beschäftigungserlaubnis können sie aber keine duale Ausbildung antreten.

Regionale Mobilität

Geduldete konnten ihren Wohnsitz – und damit die für sie zuständige Ausländerbehörde – nicht frei wählen und nur mit Zustimmung der Ausländerbehörde wechseln. Auch für die Ausbildungsplatzsuche kann es wichtig sein, ob sie beispielsweise in einer entlegenen oder zentralen Kommune mit ggf. höherem Stellen- und Beratungsangebot untergebracht werden.

Die Bewegungsfreiheit konnte – zusätzlich zu den Regelungen der Bundesländer zur Residenzpflicht – durch die Ausländerbehörden eingeschränkt oder erweitert werden. Im Rahmen des IAB-Forschungsprojekts wurde sowohl eine Begrenzung auf den Landkreis beobachtet – was beispielsweise die Suche nach einem Ausbildungsbetrieb eingrenzt – als auch eine Erweiterung auf das Bundesgebiet, wenn Ausbildungen etwa im Tourismus oder Fernverkehr solche Mobilität erfordern.

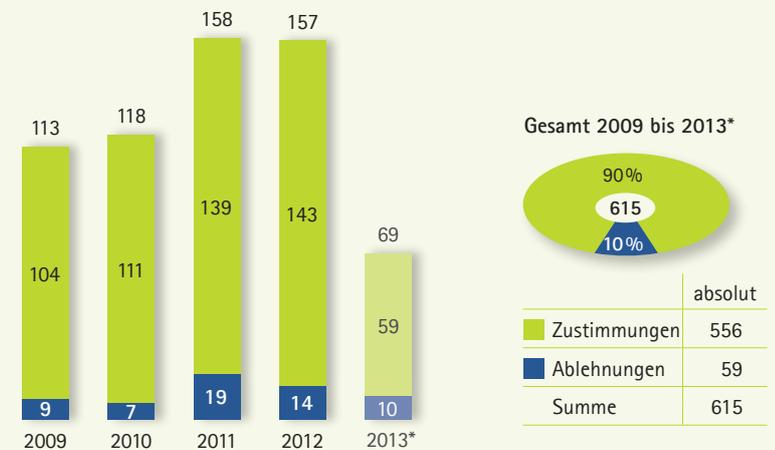
Duldungszeitraum

Die Dauern von Duldungen variieren ebenfalls. Die kürzeste beobachtete Duldung betrug einen und die längste zwölf Monate. Gemessen an Ausbildungsdauern von etwa drei Jahren ist beides zu kurz. Interviewten Experten zufolge hemmt dies die Lernmotivation von Geduldeten und verunsichert Betriebe, die einen über den Duldungszeitraum hinausgehenden Ausbildungsvertrag unterzeichnen sollen und mit der Praxis der Verlängerungen in der Regel nicht vertraut sind.

Abbildung 1

Duale Ausbildungen von geduldeten Migranten – Anträge bei der Bundesagentur für Arbeit 2009 bis Juni 2013

Zustimmungen und Ablehnungen durch die Bundesagentur für Arbeit in den ersten vier Jahren des Aufenthalts nach § 10 (2) Nr. 1 Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV)



* 2013 nur bis zum 30.6.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen, www.arbeitsagentur.de; eigene Zusammenstellung.

© IAB

Praxis von Arbeitsagenturen

Auch Arbeitsagenturen können die Umsetzung des Politikwechsels stützen oder hemmen. Der Wissensstand zu den Möglichkeiten der Ausbildung Geduldeter ist ebenso wie das Engagement für die Zielgruppe in den Agenturen recht unterschiedlich. So kann es vorkommen, dass Geduldete z. B. die falsche Auskunft erhalten, sie dürften generell keine duale Ausbildung antreten. Nicht immer informieren Berufsberater etwa bei Schulbesuchen eigeninitiativ über rechtliche Öffnungen und die Zuständigkeit der Agenturen. Teils werden Geduldete bereits im Eingangsbereich von Agenturen abgewiesen. Dies kann vor allem dann passieren, wenn der dort vorgelegte Duldungsausweis immer noch den Eintrag „Erwerbstätigkeit nicht gestattet“ enthält, obwohl die Wartefrist (bei dualer Ausbildung gültig bis Juni 2013) bereits verstrichen war.⁷ Oft besteht Unsicherheit, inwieweit Förderinstrumente des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB III) auch Geduldeten offenstehen.

Einzelne Arbeitsagenturen bauen engagiert Angebote für die Zielgruppe auf, die teils an die Modellprogramme von BMAS und BA angegliedert sind (vgl. **Infokästen 2 und 5**). Sie nutzen prospektiv bereits die ersten Monate des Aufenthalts, um Kompetenzen und Qualifizierungsbedarf zu klären sowie beruflich

⁷ Hilfreich wäre, wenn die Einträge zur Zulässigkeit von Erwerbstätigkeit standardisiert aktualisiert würden – was den Experteninterviews in Ausländerbehörden zufolge nicht immer der Fall war.

zu orientieren und zu beraten. Weitere Handlungsmöglichkeiten sind etwa die Vermittlung in Praktika und Ausbildungsstellen, die Information über Rechte und Pflichten bei einer Ausbildung sowie die Prüfung, ob ausbildungsbegleitende Hilfen und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) geleistet werden können. Zu prüfen wäre ferner, ob berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen und Einstiegsqualifizierungen möglich sind. Insgesamt steht die Arbeitsverwaltung vor der Herausforderung, komplexes und dynamisches Ausländerrecht mit dem SGB III zu verbinden.

Weitere unterstützende oder behindernde Faktoren

Beratungsinfrastruktur

Sozialpädagogische Betreuung (etwa an Berufsschulen) sowie Netzwerke spezialisierter Beratung sind für den Zugang der Zielgruppe zu Ausbildung und für erfolgreiche Ausbildungsverläufe von sehr hoher Bedeutung. Wichtiges Beispiel dafür ist das ESF-Bleiberechtsprogramm, das das BMAS seit 2008 aufgebaut hat (vgl. Infokasten 2). Diese Netzwerke sind kompetente Schnittstellen zu Behörden, Schulen und Ausbildungsbetrieben. Solche Strukturen gibt es aber nicht flächendeckend und ESF-Programme sind zudem befristet.

Wohn- und Lernbedingungen

Junge Geduldete leben in betreuten Wohngemeinschaften, Privatwohnungen oder Gemeinschaftsunterkünften. Letztere bedeuten oft Mehrbettzimmer ohne Rückzugsmöglichkeit und mit hoher Lärmbelastung. Lernen für die Ausbildung oder Regeneration sind hier schwierig. So berichtet eine Sozialpädagogin, die an einer Berufsschule Geduldete betreut:

„Man hat kein eigenes Zimmer, hat ein Doppelzimmer oder ein Dreifachzimmer. Gemeinschaftsküche. Einen Blechcontainer, wo, wenn ein Bleistift runter fällt, ich ihn zwei Zimmer weiter noch höre. Ich habe etliche, die können nicht lernen, die können überhaupt nicht richtig schlafen nachts.“

Finanzielle Situation

Laut Experten des Bleiberechtsprogramms bringen manche junge Menschen hohe Bildung bereits aus dem Herkunftsland mit und integrieren sich sehr schnell ins deutsche (Schul-)System. Für sie ist es eine finanzielle Hürde, dass sie Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) erst nach vier Jahren Aufenthalt beziehen können (eine Verkürzung auf 15 Monate ist vorgesehen; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014). Zudem dauert die Bearbeitung entsprechender Anträge für Geduldete ohne jegliche finanzielle Reserven teils zu lang. Das erhöht das Risiko eines Ausbildungsabbruchs. Auch die Kosten für Arbeitskleidung, Fahrten und Prüfungsgebühren können zu großen Hürden werden.

Lebenswege und Motivation Geduldeter

Junge Geduldete waren in ihren Herkunftsländern und auf der Flucht in aller Regel extremen Lebenssituationen ausgesetzt, oft noch im Kindes- und Jugendalter. Dazu zählen etwa eigene Foltererfahrung, Hunger, der gewaltsame Verlust engster Angehöriger oder lebensgefährliche Fluchtwege zu Land und zu Wasser. Solche Situationen überstanden zu haben, kann – so betreuende Experten – von hoher psychischer und physischer Stärke zeugen. Sie können aber auch posttraumatische Erkrankungen nach sich ziehen, deren Therapie das Asylbewerberleistungsgesetz zumindest in den ersten vier Jahren kaum zulässt. Dies kann die berufliche Integration zusätzlich erschweren.

Ebenfalls betreuenden Experten zufolge kommen junge Fluchtmigranten oft voller Motivation und Hoffnung nach Deutschland, hier lernen und sich mit Arbeit eine Zukunft aufbauen zu können. Werden sie aber lange nicht gefördert und mit kaum überwindbaren Mauern konfrontiert, besteht die Gefahr lähmender Angst und Verzweiflung. Eine Schulleiterin:

„Diese Angst, dieses Damokles-Schwert (der Abschiebung; Anmerkung der Autoren). Das ist wirklich ein Angstzustand, der nicht mehr frei werden lässt. Die haben eh genug Probleme, weil sie an den Onkel denken, den die Bombe erwischt hat und an den Bruder im Iran oder die Schwester. Das ist eh unglaublich viel. Und wenn das dann frei ist, ja, dann geht's wieder.“

Haltung von Betrieben

Wichtig ist auch die interkulturelle Kompetenz und Offenheit von Ausbildungsbetrieben. Praktika in Betrieben oder Tage der offenen Tür an Berufsschulen sind laut Experten hilfreich: Geduldete können kon-

5

Das Modellprojekt für Asylbewerberinnen und Asylbewerber der Bundesagentur für Arbeit (BA)

Die BA führt das Modellprojekt „Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“ an neun Standorten durch und kooperiert dabei mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie dem Bleiberechtsprogramm des BMAS. Potenziale von Asylsuchenden sollen früh identifiziert und ihre Integration in den deutschen Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt gefördert werden. Das Projekt begann im Januar 2014 und endet im Dezember 2015.

krete Kontakte zur Arbeitswelt knüpfen und sich beweisen. Betriebe können Geduldete persönlich kennenlernen und in der Folge setzen sie sich oft sehr engagiert für sie ein.

Regionaler Fachkräftebedarf

Mangel an Bewerbern kann die Integration Geduldeter in Ausbildung fördern. So interessieren sich laut Experten des Bleiberechtsprogramms Betriebe in Ostdeutschland zunehmend für die Zielgruppe, denn Bewerber werden gerade dort wegen des Bevölkerungsrückgangs knapp (Seibert/Wesling 2012). Auch in Ausländerbehörden wird im Interview auf die Bedeutung unterschiedlicher Arbeitsmärkte verwiesen – so die Leiterin einer Behörde, die die Ausbildung Geduldeter im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten unterstützt:

„In Gebieten mit hohen Arbeitslosenziffern sind natürlich die Berufsausbildungsplätze [...] begehrt. Das war bei uns schon immer ein bisschen anders, da hat es immer offene Ausbildungsplätze gegeben.“

Einen eindeutigen Zusammenhang zwischen regionalem Arbeitsmarkt und Praxis der Ausländerbehörde gibt es aber nicht. Ein Teil der Ausländerbehörden, in denen Experteninterviews durchgeführt wurden, nutzt die Spielräume zur Unterstützung der Ausbildung und Beschäftigung geduldeter Migranten selbst dann, wenn die regionalen Arbeitslosenquoten überdurchschnittlich hoch sind.

Fazit

Um weitere Fachkräftereserven zu erschließen, öffnet Deutschland den Arbeitsmarkt zunehmend für bislang ausgeschlossene Flüchtlingsgruppen. So wird auch das Potenzial von jungen Geduldeten für Betriebe besser nutzbar. Seit die Vorrangprüfung 2009 weggefallen ist, haben Geduldete bessere Chancen auf eine duale Ausbildung. Finanziell kann ihre Ausbildung nun eher gefördert werden. Mit erfolgreichem Abschluss und qualifizierter Beschäftigung können sie leichter eine Aufenthaltserlaubnis bekommen und sich ein Leben in Deutschland aufbauen.

Das qualitativ-explorative Forschungsprojekt des IAB untersucht die Umsetzung dieses Politikwechsels. Rechtliche Hürden bestehen insbesondere mit Blick auf Beschäftigungserlaubnisse und Duldungsdauern immer noch. Hinzu kommt, dass Ausländerbehörden als rechtliche Schlüsselinstitutionen vor Ort teils verschieden handeln. Auch bei Arbeitsagenturen und berufsschulischen Angeboten zeigen sich

Unterschiede. So wird der Zugang zu betrieblicher Ausbildung in manchen Regionen eher ermöglicht, in anderen bleibt er eher verschlossen. Ihren Wohnort konnten Geduldete aber bislang weder selber aussuchen noch eigenständig wechseln.

Will man Geduldeten und anderen Fluchtmigranten verstärkt berufliche Ausbildung ermöglichen, wären eine unterstützende Praxis von Behörden sowie der Ausbau berufsschulischer Angebote in allen Regionen förderlich. Ein gesicherter Aufenthalt während der Ausbildung würde Betrieben wie Auszubildenden entgegen kommen. Hilfreich wären ferner bessere Wohn- und Lernbedingungen sowie eine angemessene medizinische Versorgung auch in frühen Phasen des Aufenthalts. Nicht zuletzt weil das Ausländerrecht und dessen Abstimmung mit anderen Rechtskreisen ausgesprochen komplex ist, sind Beratungsnetzwerke mit hoch spezialisiertem Expertenwissen von großem Nutzen.

Zur dualen Ausbildung Geduldeter liegen nur unzureichende Eckdaten vor. Seit Juli 2013 stehen selbst diese nicht mehr zur Verfügung. Damit fehlen Anhaltspunkte für die weitere Umsetzung des Politikwechsels. Hier sollte Abhilfe geschaffen werden, z. B., indem auch Ablehnungen der Beschäftigungserlaubnis (§ 33 BeschV) erfasst werden – die Bundesregierung hat jedenfalls wiederholt darauf verwiesen, dass ihr hierzu keine Erkenntnisse vorliegen (BT-Drucksachen 17/12457 und 17/8547).

In wenigen Jahren wurden bei der Öffnung des deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes bedeutende Schritte gemacht. Junge Geduldete und andere Fluchtmigranten sollten aber möglichst in allen Regionen Deutschlands Chancen auf berufliche Ausbildung haben. Denn sie ist eine Basis für Teilhabe, die jedem Menschen offenstehen sollte – so der Leiter einer Ausländerbehörde im Interview:

„Jeder Mensch, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, sollte das Recht haben, eine Ausbildung zu machen. Das ist die Grundvoraussetzung von Teilhabe. [...] In Deutschland ist das halt die Berufsausbildung, dieses System haben wir nun mal. Die sollte man jedem ermöglichen, der hier lebt.“

Mit Ausbildung können sich geduldete und andere Migranten in Deutschland besser integrieren und dem Arbeitsmarkt als Fachkräfte zur Verfügung stehen. Aber selbst wenn sie in ihre Herkunftsländer zurück oder in andere Zielländer weiter reisen (müssen), dürfte ihnen eine abgeschlossene Berufsausbildung den Aufbau ihrer Zukunft erleichtern. Von den mitgebrachten Qualifikationen rückkehrender

Fluchtmigranten würden auch die Herkunftsregionen profitieren. Hohe Wertschätzung von Bildung – ein solches Bild von Deutschland würde gestärkt.

Literatur

- Bundesministerium des Innern [BMI] (2015): Bessere Rechtsstellung für asylsuchende und geduldete Ausländer (<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/01/gesetz-zur-verbesserung-der-rechtsstellung-von-asylsuchenden-auslaendern.html?nn=3315588>).
- Bundesministerium des Innern [BMI] (2014): Kabinett beschließt Gesetzentwurf zum Bleiberecht und zur Aufenthaltsbeendigung (<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/12/kabinettschluss-gesetzentwurf-bleiberecht-und-aufenthaltsbeendigung.html>).
- Bundesministerium des Innern/Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMI/BMAS] (2008): Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland (www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/aktionsprogramm-arbeitsmigration-fachkraeftebasis.pdf?__blob=publicationFile).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (Hg.) (2014): Flüchtlinge – Ein Leitfaden zu Arbeitsmarktzugang und Förderung (www.esf.de/portal/generator/19716/2013_03_14_leitfaden_bl_liste.html).
- Bundesregierung (2014): Höhere Leistungen für Asylbewerber (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/08/2014-08-27-asylbewerberleistungsgesetz-kabinetts.html>).
- Deutscher Bundestag: Drucksachen 18/1033, 18/705, 17/12457, 17/10451 und 17/8547.
- Düvell, F. (2011): Soziologische Aspekte: Zur Lage der Flüchtlinge, in: Ottersbach, M./Pröb, C.-U. (Hg.), Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung, Wiesbaden.
- Fuchs, J.; Söhnlein, D. (2013): Projektion der Erwerbsbevölkerung bis zum Jahr 2060, **IAB-Forschungsbericht Nr. 10**.
- Gag, M.; Schroeder, J. (2012): Refugee Monitoring, Hamburg.

6 Neue IAB-Infoplattform

Mehr zum Thema „Fluchtmigranten mit unsicherem Aufenthalt – Bildung und Arbeitsmarkt“ finden Sie unter http://www.iab.de/infoplattform/arbeitsmarkt_bildung_fluchtmigranten. Die Infoplattform bietet Hinweise auf wissenschaftliche Literatur sowie Zugang zu weiterführender Information.

- Juretzka, I. (2014): Eine rechtspolitische Betrachtung des Arbeitsmarktzuganges von Asylsuchenden und Geduldeten, in: Gag, M./Voges, F. (Hg.), Inklusion auf Raten, Münster/ New York.
- Lawaetz-Stiftung (2014 und 2010): Befragung zur Qualifikation der Teilnehmenden der Projekte des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt (www.esf.de/portal/generator/21642/property=data/2014_09_08_qualifikationserhebung.pdf und www.esf.de/portal/generator/15938/property=data/2011_03_29_br_info.pdf).
- Müller, D.; Nägele, B.; Petermann, F. (2014): Jugendliche in unsicheren Aufenthaltsverhältnissen im Übergang Schule-Beruf, Göttingen.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2014): Keine Warteschleife vor der Ausbildung! (www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2014/08/2014-08-20-integration-bafoeg.html).
- Scholz, A. (2013): Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. BAMF-Forschungsbericht Nr. 19.
- Schreyer, F.; Bauer, A. (2014): **Regional ungleiche Teilhabe. Geduldete Fluchtmigranten und duale Ausbildung in Deutschland**, in: Sozialer Fortschritt Heft 11.
- Seibert, H.; Wesling, M. (2012): Jugendliche finden immer öfter eine Lehrstelle vor Ort, **IAB-Kurzbericht Nr. 16**.
- Weiser, B. (2013): Recht auf Bildung für Flüchtlinge. Beilage zum Asylmagazin Nr. 11.



Dr. Franziska Schreyer

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ des IAB.
franziska.schreyer@iab.de



Angela Bauer

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ des IAB.
angela.bauer@iab.de



Karl-Heinz P. Kohn

ist wissenschaftliche Lehrkraft an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim.
karl-heinz.kohn@arbeitsagentur.de

Die Autorinnen und der Autor danken allen Interviewten für ihre Gesprächsbereitschaft und ihr Vertrauen.

Julia Lenhart, Sabrina Lorenz, Jan Peper, Mauritius Scheutz und Elisabeth Winter gilt der Dank für Unterstützung bei den Erhebungen und Analysen.

Impressum ■ IAB-Kurzbericht Nr. 1, Januar 2015 ■ Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg ■ Redaktion: Elfriede Sonntag, Martina Dorsch ■ Graphik & Gestaltung: Monika Pickel ■ Druck: Vormal's Manzschke Buchdruckerei und Verlag, Regensburg ■ Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB ■ Bezug: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie u. a. diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download ■ Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 ■ ISSN 0942-167X