

Stellungnahme des BumF zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung für Ausbildung und Beschäftigung

Bereits am 28. November hatte der BumF die im Gesetz über Duldung für Ausbildung und Beschäftigung vorgesehenen Änderungen im Rahmen seiner Stellung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz bewertet: Statt der angekündigten und notwendigen Verbesserung enthielt der Entwurf neben wenigen Verbesserungen erhebliche Verschlechterungen für die Integration schutzsuchender Menschen.

Auch nach der Überarbeitung und Ausgliederung der Regelungen in den Entwurf eines Gesetzes über Duldung für Ausbildung und Beschäftigung bleibt diese Kritik bestehen. Zu begrüßen ist, dass bei der Ausbildungsduldung ein Anspruch auf Beschäftigungserlaubnis eingeführt wird, Helferberufe einbezogen werden und eine Voraberteilung der Ausbildungsduldung vor Ausbildungsbeginn möglich wird. Die Ziele der Schaffung von Rechtssicherheit für Betriebe und Auszubildende, einer einheitlichen Anwendung der Ausbildungsduldung sowie der Gewinnung von Fachkräften werden jedoch nicht nur verpasst, sondern insbesondere durch die Neuregelungen bei der Identitätsklärung sogar behindert.

1. Fehlende Berücksichtigung des gesetzlichen Auftrags der rechtlichen Vertretung und der besonderen Verfahrensabläufe bei unbegleiteten Minderjährigen

Zu begrüßen ist, dass der besonderen Situation von unbegleiteten Minderjährigen hinsichtlich der Verfahrensabläufe, der Handlungsfähigkeit sowie dem gesetzlichen Auftrag des Vormundes im Rahmen des Asylverfahrens bei der Überarbeitung Rechnung getragen wurde. So wurde bei der Neuregelung des Beschäftigungsverbotes (§60a Abs. 6b – Neu) für Personen aus sicheren Herkunftsländern klargestellt, dass bei unbegleiteten Minderjährigen die Rücknahme oder der Verzicht auf die Asylantragsstellung kein Beschäftigungsverbot nach sich zieht, wenn dies „im Interesse des Kindeswohls erfolgte“ (§60a Abs. 6b – Neu).

In allen anderen Teilen des Entwurfes fehlt eine Berücksichtigung der spezifischen Situation von unbegleiteten Minderjährigen und des gesetzlichen Auftrages der Vormundschaft jedoch weiterhin. Dies betrifft insbesondere die Voraussetzungen zur Erteilung einer Beschäftigungs- oder Ausbildungsduldung in Bezug auf die Identitätsklärung.

Es ist vorgesehen, dass eine Beschäftigungs- oder Ausbildungsduldung nicht erteilt wird, wenn die Identität nicht innerhalb der ersten sechs Monaten nach Einreise geklärt wurde, also Identitätspapiere vorgelegt wurde, bzw. alles Zumutbare zur Identitätsklärung getan wurde (§60a Abs. 2 Nr. 3 – Neu). Wurde dies in der Vergangenheit nicht getan und die Identität erst später geklärt, bleibt der Ausschluss bestehen. Der Entwurf belohnt nachholende Identitätsklärung nicht mehr, sondern sanktioniert auf Dauer durch Perspektivlosigkeit. Hierdurch entfällt ein bisher bestehender Anreiz zur Identitätsklärung, was in der Praxis dazu führen dürfte, dass weniger Identitäten geklärt werden als bislang.

Diese Frist ist insbesondere für vulnerable Gruppen, wie bspw. Schwangere, Erkrankte, Opfer von Menschenhandel, Traumatisierte und unbegleitete Minderjährige nicht einhaltbar. Für sie steht in der Anfangszeit nach Einreise die Ermittlung der individuellen Bedarfe im Vordergrund und die Beschaffung von Identitätsnachweisen kann oft erst nach erfolgter Stabilisierung und

Vertrauensbildung erfolgen. Faktisch würden viele vulnerable Personen damit dauerhaft von einer möglichen Ausbildungsduldung ausgeschlossen.

Unbegleiteten Minderjährigen fallen aufgrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit in die vorrangige Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe. Dabei werden im Rahmen der Jugendhilfe als erstes die individuellen Bedarfe des/der Jugendlichen ermittelt. Dazu gehört insbesondere die psychische Situation und es wird die Frage geklärt, ob und inwieweit die Durchführung eines Asylverfahrens im Sinne des Wohl des/der Jugendlichen ist. Da aufgrund von Kindeswohlerwägungen nicht alle unbegleiteten Minderjährigen einen Asylantrag stellen, bleiben einige Jugendliche nach der Abklärung durch die Jugendhilfe in Besitz einer Duldung. Dem Gesetzentwurf folgend, bestünde aber eine umgehend Verpflichtung der Identitätsklärung.

Gegen eine umgehende Identitätsklärung sprechen jedoch zum einen langwierige Verfahren der Bedarfsabklärung insb. da unbegleitete Minderjährige seit November 2015 auch im Rahmen der Jugendhilfe umverteilt werden, sowie die fehlende rechtliche Handlungsfähigkeit der Minderjährigen. Zwar nimmt das Jugendamt bis zur Bestellung einer rechtlichen Vertretung eine Notfallvertretung wahr, diese umfasst jedoch in erster Linie die Abklärung von dringend gebotenen behördlichen und gesundheitlichen Maßnahmen.

Auch nachdem eine Vormundschaft eingerichtet wurde, ist der/die Vormund/in primär verpflichtet, die Maßnahmen vorzunehmen, die für das Wohl des betreffenden Kindes oder Jugendlichen erforderlich sind. Ob das in einem so sensiblen Moment der ersten Beziehungsanbahnung und des Vertrauensaufbaus schon direkt die Beschaffung von Identitätspapieren – und damit die Konfrontation mit dem Herkunftsstaat sein kann – muss der/die Vormund/in im Einzelfall einschätzen können. Widerspricht dies dem Kindeswohl, etwa weil Retraumatisierungen zu befürchten sind, würde der/die Vormund/in seinen/ihren gesetzlichen Auftrag verletzen, wenn hier bereits Maßnahmen zur Beschaffung von Identitätspapieren vorgenommen werden.

Wenn eine Beschaffung von Identitätspapieren durch den/die Vormund/in angestrebt wird, setzt dies zudem voraus, dass die zuständigen ausländischen Vertretungen den/die Vormund/in als rechtliche Vertretung anerkennen. Die Anerkennung der Vertretungsberechtigung des/der Vormund/in durch ausländische Vertretungen nimmt jedoch zum Teil lange Zeiträume in Anspruch.

Das konkurrierende Verhältnis zwischen der verpflichtenden Berücksichtigung des Kindeswohl im jugendhilferechtlichen und vormundschaftlichen Verfahren und der Voraussetzung einer Identitätsklärung innerhalb der ersten sechs Monate, wird in den Entwurf nicht geklärt. Vielmehr sind langwierige rechtliche Auseinandersetzungen sowie Handlungsunsicherheit in der Praxis zu erwarten, wenn der Entwurf zum Gesetz wird.

Dem muss der Gesetzgeber Abhilfe schaffen: Die Fristen zur Identitätsklärung sollten gestrichen werden. Statt dauerhaft zu sanktionieren, wenn in den ersten sechs Monaten nicht alles Zumutbare getan wurde, sollte auch eine nachholende Identitätsklärung zu Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung führen können.

Es muss zumindest eine Ausnahme bei (ehemals) unbegleiteten Minderjährigen eingeführt werden, wenn im Interesse des Kindeswohls oder aufgrund fehlender Vormundschaft nicht alle aufenthaltsrechtlich erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen werden konnten.

2. Fehlende Perspektiven für Schüler/innen und Studierende

Der Entwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz nimmt nur Personen in Arbeit oder Ausbildung in den Blick. Wenn, wie vorgesehen, Perspektiven für eine Aufenthaltssicherung nur über Arbeit und Ausbildung bestehen, werden viele junge Menschen, Schulen und Universitäten verlassen, um ihren Aufenthalt über Arbeit oder Ausbildung zu sichern, statt ihren begonnenen Bildungsweg fortzusetzen.

Notwendig ist aus unserer Sicht weiterhin die Einführung einer Regelung, von der Studierende, Schüler/innen, Auszubildende und Arbeitnehmende gleichermaßen profitieren.

3. Ausbildungsduldung statt Aufenthaltserlaubnis

Statt für alle Beteiligten Rechtssicherheit und gleichberechtigte Zugänge zur Ausbildungsförderung und integrationsfördernden Lebensumständen zu schaffen, soll es bei einer Ausbildungsduldung bleiben. Die Folgen sind weiterhin: größeres Risiko der Ausbeutung, Unsicherheit auf Seiten der Auszubildenden und der Unternehmen sowie Zukunftsangst für die Betroffenen – die den Erfolg der Ausbildung gefährden.

Statt einer Ausbildungsduldung sollte eine Aufenthaltserlaubnis zu Ausbildungszwecken ermöglicht werden.

4. Weitere Änderungsbedarfe

Bereits am 28. November hatte der BumF die im Gesetz über Duldung für Ausbildung und Beschäftigung vorgesehenen Änderungen im Rahmen seiner Stellung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz bewertet.

Die Stellungnahme ist unter folgendem Link zu finden: <https://b-umf.de/material/bumf-stellungnahme-zum-fachkraefteeinwanderungsgesetz/>

Berlin, 14. März 2019