



SPD-BUNDESTAGSFRAKTION PLATZ DER REPUBLIK 1 11011 BERLIN

An die  
Absender\*innen des Offenen Briefes

per E-Mail

Berlin, 5. Juni 2019

### **Antwort auf Ihren Offenen Brief**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihren Offenen Brief.

In dieser Woche stimmen wir im Deutschen Bundestag über ein Migrationspaket, bestehend aus sieben einzelnen Gesetzen ab: Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes, Entwurf eines Zweiten Datenaustauschverbesserungsgesetzes, Entwurf eines Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes, Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung und Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz). Diese Vorhaben sind im Koalitionsvertrag vereinbart.

Es ist uns gelungen, ein Gesamtpaket zu schnüren, das die richtige Balance findet aus humanitärem Asylrecht, modernem Einwanderungsrecht und gelingender Integration.

Wir geben denjenigen Schutz, die Schutz brauchen. Ihnen eröffnen wir frühzeitig und umfassend den Zugang zu Sprach- und Integrationskursen und zum Arbeitsmarkt. So können



sie Deutsch lernen, arbeiten gehen oder eine Ausbildung beginnen. Damit geben wir ihnen Chancen und ebnen ihnen den Weg, ein Teil unserer Gesellschaft zu werden.

Wir setzen klare Regeln, wer bleiben kann – und wer nicht. Wer nicht als Asylsuchender anerkannt wird und unter keinen Umständen ein Bleiberecht hat, muss unser Land verlassen. Auch das gehört zu einer humanitären Flüchtlingspolitik. Nur so kann – und nur so wird – die Aufnahme Schutzsuchender in der breiten Bevölkerung dauerhaft Akzeptanz und Anerkennung finden.

Darüber hinaus bringen wir mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz die größte Reform unseres Einwanderungsrechts auf den Weg. Seit über 20 Jahren haben wir uns als Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten dafür eingesetzt.

Gerne nehmen wir Stellung zu den von Ihnen genannten Punkten.

#### **Zu Punkt 1:**

Die Neuregelung im Asylbewerberleistungsgesetz für Personen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz erhalten haben, gilt zunächst nur für Personen, die ohne Duldung vollziehbar ausreisepflichtig sind. Für Asylbewerber\*innen und Geduldete gilt die Regelung nicht. Sofern die Personen einen Asylantrag stellen, fallen sie somit während des Asylverfahrens nicht unter die Leistungseinschränkung. Dies gilt auch, wenn die Abschiebung in den anderen Mitgliedstaat ausgesetzt ist.

Erst wenn nach dem Asylverfahren eine vollziehbare Ausreisepflicht vorliegt, greift der Leistungsausschluss. Zuvor muss selbstverständlich geprüft werden, ob Abschiebungshindernisse vorliegen, zum Beispiel die Rückkehr in den betreffenden Mitgliedstaat aufgrund systemischer Mängel unzumutbar ist.

Im Übrigen trägt die Neuregelung im AsylbLG Härtefällen Rechnung. Danach können u. a. unter den näher geregelten Voraussetzungen auch Leistungen über einen Zeitraum von zwei Wochen hinaus erbracht werden.

Nicht erfasst vom Leistungsausschluss werden hingegen Dublin-Fälle, die nach Deutschland einreisen, bevor ihr Asylverfahren in einem anderen Mitgliedstaat abgeschlossen wurde. Hier



werden eingeschränkte Leistungen erbracht. Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege sind in jedem Fall gesichert.

Die Leistungseinschränkung für Personen, die einen sog. „Dublin-Bescheid“ (§ 29 Abs. 1 i. V. m. § 31 Abs. 6 AsylG) erhalten haben, ist ebenfalls sehr eng begrenzt – sie setzt voraus, dass eine Abschiebung nach § 34a Abs. 1 S. 1 Alt 2 AsylG angeordnet wurde. Hierfür muss wiederum feststehen, dass die Abschiebung in den betreffenden Staat zeitnah tatsächlich möglich und rechtlich zulässig ist, was z. B. nicht der Fall ist, wenn sich dieser Staat weigert den Betroffenen wieder aufzunehmen.

Die (tatsächliche oder rechtliche) Unzulässigkeit der Abschiebung in den Drittstaat kann sich auch aus in der Person der Ausländerin oder des Ausländer liegenden Gründen (*inlandsbezogene Abschiebungshindernisse*) ergeben. Das BAMF hat daher bei seiner Entscheidung, ob es die Abschiebung nach § 34a Abs. 1 AsylG anordnet, Duldungsgründe zu prüfen. Ferner dürfen keine zielstaatsbezogenen Abschiebungsgründe vorliegen.

Zwar wird grundsätzlich vorausgesetzt und unterstellt, dass anderen Mitgliedstaaten die sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention, der EMRK und der Charta der Grundrechte der EU ergebenden Schutzrechte beachten. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergibt sich, dass die Überstellung in einen nach den Dublin-Regelungen an sich zuständigen Staat nicht zulässig ist, wenn zu befürchten ist, dass das Asylverfahren oder die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende (für alle oder auch nur im Hinblick auf einzelne Gruppen besonders verletzlicher Antragsteller\*innen) in diesem Staat systemische Mängel aufweisen, mit denen eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der an diesen Staat überstellten Asylbewerber im Sinne von Art. 4 der Charta der Grundrechte der EU einhergeht. Weil in Fällen, in denen eine Abschiebungsanordnung nach § 34a Abs. 1 AsylG besteht, nur von einem prognostisch sehr kurzen Aufenthalt in Deutschland auszugehen ist, ist die Gewährung von nur eingeschränkten Leistungen nach dem AsylbLG gerechtfertigt. Sofern ein Gericht die aufschiebende Wirkung einer Klage gegen die Abschiebungsanordnung angeordnet hat, gilt die Leistungseinschränkung „automatisch“ nicht mehr und die Betroffenen können grundsätzlich uneingeschränkte Leistungen nach dem AsylbLG erhalten. Hierdurch bestehen hinreichende Rechtsschutzmöglichkeiten.



## **Zu Punkt 2:**

Auch wenn die Abschiebehafte neu gestaltet wird, wird es künftig keine massenhaften Inhaftierungen geben. Der Gesetzentwurf gibt die von Ihnen angeführte Abschiebungshaft für „nahezu jede\*n“ überhaupt nicht her.

Richtig ist: Grundsätzlich ist – auch nach europäischer und nationaler Rechtsprechung – die getrennte Unterbringung von Strafgefangenen und Abschiebehäftlingen vorzunehmen. Die befristete Aussetzung des Trennungsgebotes und die damit einhergehende mögliche vorübergehende gemeinsame Unterbringung von Strafgefangenen und Abschiebehäftlingen auf dem Grundstück einer Justizvollzugsanstalt ist auf Artikel 18 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie gestützt. Danach ist die Voraussetzung für eine vorübergehende gemeinsame Unterbringung, dass eine außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, zu einer Überlastung der Kapazitäten der Hafteinrichtungen oder des Verwaltungs- oder Justizpersonals führt. Diese Voraussetzung ist für Deutschland erfüllt.

Durch die Regelung soll lediglich zur Überbrückung der Zeit, bis die Länder weitere Abschiebehafteplätze geschaffen haben, eine Abschiebungshaft in sämtlichen Hafteinrichtungen möglich sein, dies allerdings auch nur mit insgesamt bis zu 500 zusätzlichen Haftplätzen in Justizvollzugsanstalten. Dabei ist in jedem Fall eine getrennte Unterbringung der Abschiebungsgefangenen von Strafgefangenen innerhalb von Haftanstalten vorgeschrieben. Falls hiervon Familien betroffen sind, müssen diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen untergebracht werden, ebenso ist ihnen ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten. Auch die Prüfung und Entscheidung, ob eine Unterbringung in einer Haftanstalt in einem konkreten Einzelfall, beispielsweise bei vulnerablen Gruppen, zumutbar beziehungsweise zulässig ist, muss weiterhin erfolgen.

Außerdem handelt es sich um ein Angebot an die Länder. Diese können, müssen das Angebot aber nicht wahrnehmen. Justizminister\*innen aus allen Bundesländern haben bereits angekündigt, dass sie sehr skeptisch sind, ob eine gemeinsame Unterbringung überhaupt umgesetzt werden kann. Zumal auch in den Justizvollzugsanstalten erstmal die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssen.



Die Regelungen für die Abschiebehaft in § 62 AufenthG werden teilweise zusammengefasst. Dabei orientieren wir uns auch an EU-Vorgaben. Es wird eine widerlegbare Vermutung für Fluchtgefahr eingeführt und es gibt wie bisher Anhaltspunkte für Fluchtgefahr. In jedem Einzelfall muss die Fluchtgefahr allerdings wie bisher auch positiv festgestellt werden. Eine prozessuale Beweislast nach dem Modell des Zivilprozesses gibt es bei der Abschiebungshaft und vor Verwaltungsgerichten nicht. Dafür aber den Amtsermittlungsgrundsatz, nach dem Richter\*innen gesetzlich verpflichtet sind, von Amts wegen alle entscheidungserheblichen Tatsachen zu ermitteln und sich im Wege der freien richterlichen Beweiswürdigung eine Meinung zu bilden. Dabei müssen selbstverständlich auch solche Gründe berücksichtigt werden, die gegen eine Inhaftierung sprechen. Vor allem muss in jedem Einzelfall die Verhältnismäßigkeit einer Inhaftierung geprüft werden.

### **Zu Punkt 3:**

Eine „Duldung light“, wie sie im ursprünglichen Seehofer-Entwurf vorgesehen war, wird es nicht geben. Das hat die SPD verhindert!

Richtig ist: Mit dem Geordnete-Rückkehr-Gesetz erhalten künftig Ausreisepflichtige, bei denen die Abschiebung aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil sie das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt haben oder sie zumutbare Handlungen zur Erfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht nicht vornehmen, eine Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“.

Vier wichtige Punkte vorab: Wir erfinden hiermit das Rad nicht neu; vielmehr übernehmen wir teilweise bestehende Regelungen wie das Beschäftigungsverbot.

Ausreisepflichtige, die bis zum 1. Juli 2020 in einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis stehen, sind von der „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ explizit ausgenommen.

Wenn alle zumutbaren Maßnahmen der Passersatzbeschaffung umgesetzt wurden, ohne dass ein Papier erlangt werden konnte, treten die beschränkenden Rechtsfolgen nicht ein. Und: Personen, die eine Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ erhalten, weil sie zumutbare Handlungen zur Erfüllung der besonderen



Passbeschaffungspflicht nicht vorgenommen haben, können dies jederzeit nachholen. Dann gilt die Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht als geheilt und sie erhalten eine Duldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG ohne den Zusatz.

Ausreisepflichtige, die eine „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ haben, unterliegen zwar einem Beschäftigungsverbot und einer Wohnsitzauflage. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um neue Sanktionen. Denn bereits heute unterliegen nach aktueller Rechtslage Geduldete einem Beschäftigungsverbot (§ 60a Abs. 6 AufenthG), wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihnen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können und können mit einer Residenzpflicht oder Wohnsitzauflage belegt werden (§ 61 AufenthG).

Zeiten mit einer „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ werden nicht als Vorduldungszeit angerechnet, beispielsweise im Hinblick auf die §§ 25a und 25b AufenthG. Auch hierbei handelt es sich im Ergebnis nicht um eine neue Regelung. Denn bereits heute sind Geduldete von Bleiberechtsregelungen ausgeschlossen, wenn sie über ihre Identität täuschen, falsche Angaben machen oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllen (§§ 25 Abs. 5, 25a Abs. 1, 25b Abs. 2, 104a Abs. 1 Nr. 4 60a Abs. 6, S. 2 AufenthG).

Hierbei ist auch zu beachten: Der Besitz der Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ bedeutet nicht, dass sämtliche Duldungszeiten von Null an neu gezählt werden. Es werden lediglich die Zeiten im Besitz dieser Duldung nicht angerechnet. Die Zeiten vor dem Besitz dieser Duldung bleiben davon unberührt und zählen weiterhin.

Darüber hinaus wird mit dem Geordnete-Rückkehr-Gesetz und der Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ auch eine Verbesserung im Vergleich zur derzeitigen Rechtslage geschaffen.

Denn Ausländerbehörden können Ausreisepflichtige künftig dazu auffordern, durch eine eidesstattliche Versicherung glaubhaft zu machen, dass sie alle Handlungen zur Erfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht vorgenommen haben. Damit gelten nicht nur ihre Pflichten als erfüllt. Dadurch können sie auch – anders als Geduldete bisher – eine Beschäftigungserlaubnis erhalten sowie von den Bleiberechtsregelungen in §§ 25, 25a, 25b profitieren.



Das alles verdeutlicht: Bei der Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ handelt es sich keineswegs um eine „Duldung light“, es wird kein neuer Status unterhalb der Duldung eingeführt.

#### **Zu Punkt 4:**

In den parlamentarischen Verhandlungen ist es der SPD gelungen, bei der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung wesentliche Verbesserungen zu erreichen.

Zum einen konnten wir die Vorduldungszeit bei der Ausbildungsduldung absenken – von sechs auf drei Monate.

Zum anderen haben wir durchgesetzt, die Geltungsdauer der Beschäftigungsduldung bis zum 31. Dezember 2023 zu verlängern. Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung war die Beschäftigungsduldung bis zum 1. Juli 2022 befristet. Gleichzeitig haben wir einen Stichtag festgesetzt: Eine Beschäftigungsduldung können alle erhalten, die bis zum 31. August 2018 eingereist sind und die weiteren Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung erfüllen (u.a. seit 12 Monaten im Besitz einer Duldung, seit 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden pro Woche). Durch die Verlängerung der Geltungsdauer erweitern wir den Kreis derjenigen, die von einer Beschäftigungsduldung profitieren können.

Durch diese Verbesserungen werden sowohl von der Ausbildungs- als auch von der Beschäftigungsduldung mehr Menschen profitieren können. Damit geben wir gut integrierten Geduldeten eine Bleibeperspektive und schaffen Rechtssicherheit für Arbeitgeber.

Wir nehmen Ihre Kritikpunkte sehr ernst und haben uns damit intensiv auseinandergesetzt. Deswegen haben wir uns in den Verhandlungen gegen weitreichende und umfassende Verschlechterungen und Verschärfungen gewehrt – mit Erfolg.

Bereits im Kabinett haben die SPD geführten Ressorts – allen voran das BMJV – deutliche Verbesserungen am Geordnete-Rückkehr-Gesetz erreicht, sodass die besonders problematischen Regelungsteile vom ursprünglichen Entwurf von Bundesinnenminister Seehofer entfallen sind.



In den parlamentarischen Verhandlungen hat die Unionsfraktion weitreichende Änderungen und Verschärfungen gefordert, zum Beispiel eine Ausweitung der Sicherungshaft von drei auf sechs Monate oder eine Ingewahrsamnahme allein beim Überschreiten der Ausreisefrist. Das hätte Haftmöglichkeiten massiv ausgeweitet. Das haben wir in intensiven und harten Verhandlungen mit unserem Koalitionspartner verhindert.

Darüber hinaus konnten wir bei einigen Gesetzesvorhaben echte Verbesserungen erreichen und wichtige Erfolge erzielen, insbesondere beim Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz, dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz und dem Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung.

Das Ergebnis ist somit ein Gesamtpaket, das für uns nun ein guter Kompromiss ist, dem wir am Freitag aus Überzeugung zustimmen werden.

Mit freundlichen Grüßen

*Eva Högl*

*Bodo Lisch*