



Flüchtlingsrat Brandenburg

R.-Breitscheid-Str. 164
14482 Potsdam
Tel./ Fax: 0331-716499
E-Mail: info@fluechtlingsrat-brandenburg.de
www.fluechtlingsrat-brandenburg.de

Flüchtlingsrat Brandenburg, R.-Breitscheid-Str. 164, 14482 Potsdam

Thüringer Landtag
Innenausschuss
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Ihr Schreiben vom	Unser Schreiben vom	Datum
Drs. 5/981		22.06.10		06.08.10

Lockerung/Abschaffung der Residenzpflicht für Asylbewerber

Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Stellungnahme des Flüchtlingsrats Brandenburg

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Flüchtlingsrat Brandenburg nimmt zu den Fragen der Mitglieder des Innenausschusses wie folgt Stellung:

1.) Wie beurteilen Sie die gegenwärtige Regelung zur sogenannten Residenzpflicht für Asylsuchende in § 56 Asylverfahrensgesetz (AsyIVfG) und die Forderung nach deren ersatzloser Abschaffung?

Die räumliche Beschränkung des Aufenthalts von Asylsuchenden nach § 56 AsyIVfG und die entsprechende Regelung für geduldete Ausländer/innen nach § 61 AufenthG stellen nach unserer Auffassung eine Verletzung des Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit dar. Hinzuziehen ist hier die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, in deren Artikel 13 Abs. 1 es heißt: „Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.“ Das Menschenrecht auf Bewegungsfreiheit ist hier nicht auf Staatsbürger/innen des eigenen Staates eingeschränkt, sondern ist ein „Jedermannsrecht“, d. h., es gilt auch für Ausländer/innen.

Des weiteren stellt die „Residenzpflicht“, wie gemeinhin die räumliche Beschränkung des Aufenthalts genannt wird, einen Verstoß gegen den Artikel 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 dar, der heißt: „Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.“ Gleichlautend ist der Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention von 1963.

Außerdem schränkt die Aufenthaltsbeschränkung das Grundrecht auf freie Persönlichkeitsentfaltung ein und verstößt damit gegen Artikel 2 des Grundgesetzes: „Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“

Das Bundesverfassungsgericht hielt in seinem (umstrittenen) Urteil im Jahr 1997 diese Einschränkung des Grundrechts angesichts der ordnungspolitischen Ziele des Gesetzgebers und der damaligen Situation für gerechtfertigt. (S. u.)

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seinem Urteil vom 20.11.2007 (Omwenyeye v. Germany, Appl. No. 44294/0 4, Council of Europe: European Court of Human Rights, 20 November 2007) u.a. auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bezogen und die räumliche Beschränkung des Aufenthalts für geduldete Flüchtlinge für vereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention gesehen. Beide Urteile (EuGMR und BVerfG) sind juristisch umstritten. (Selders 2009: 37ff.; Stahmann 2009:9)

Die Verletzung des Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit hat massive Auswirkungen auf die Betroffenen, Asylsuchende wie geduldete Flüchtlinge.

a) Die „Residenzpflicht“ trägt zur sozialen Isolation von Flüchtlingen bei, behindert das Recht auf Versammlungsfreiheit und reißt Familien auseinander.

In Zusammenwirken mit der Pflicht nach § 53 Abs. 1 AsylVfG, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, und dem Arbeitsverbot beschränkt die „Residenzpflicht“ Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge auf ein Leben, das meist von Untätigkeit und Warten bestimmt ist.

- Die Kontaktaufnahme mit Menschen außerhalb des zugewiesenen Gebiets wird erschwert bzw. spontane Begegnungen unmöglich gemacht – seien es Verwandte oder Freund/innen.

- Die Teilnahme an gesellschaftlichen Aktivitäten wird erschwert, seien es familiäre, schulische, kulturelle, religiöse, sportliche oder politische Zusammenkünfte.
- Der Spracherwerb in Einrichtungen außerhalb des eigenen Landkreises, die ggf. besser auf die Zielgruppe ausgerichtet sind, wird erschwert, wenn nicht verhindert.
- Der Zugang zu Bildungsträgern außerhalb des Landkreises wird erschwert, wenn nicht verhindert.
- Die Arbeitssuche für Flüchtlinge mit Chance auf Arbeitserlaubnis wird auf den eigenen Landkreis beschränkt.
- Der Zugang zu muttersprachlichen Ärzt/innen und medizinischen wie therapeutischen Einrichtungen außerhalb des Landkreises wird erschwert.
- Der Zugang zu ethnisch spezifischen Einkaufsmöglichkeiten wird erschwert.

Diese Einschränkungen stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit dar. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Isolation häufig zu psychosomatischen Erkrankungen führt und mitgebrachte Traumatisierungen, die bei 40 % der Asylsuchenden angenommen werden, reaktiviert oder die Symptome verschärft. (Behrensen/Groß 2004)

b) Die „Residenzpflicht“ stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre dar.

In der Regel werden von den Ausländerbehörden für die Erteilung von Verlassenserlaubnissen nach § 58 Abs. 1 AsylVfG bzw. § 12 Abs. 5 AufenthG detaillierte Angaben über den Grund der Reise und über den Gastgeber, bis hin zur Meldebescheinigung des Gastgebers, der Kopie seines Personalausweises, des Aufenthaltstitels sowie einen Einkommensnachweis verlangt. Diese Prozedur wird von den Betroffenen als demütigend empfunden und stellt eine Verletzung des Schutzes der Privatsphäre und der Versammlungsfreiheit dar.

c) Die Anwendung der „Residenzpflicht“ fördert diskriminierende Polizeikontrollen.

Zahlreiche Betroffene berichten, dass Polizeikontrollen in Hinblick auf Aufenthaltspapiere bzw. eine gültige Verlassenserlaubnis selektiv nach ethnischen Kriterien durchgeführt werden. Obwohl sich ein Zug bzw. ein Bahnhof voller Reisender befunden habe, hätten die Polizeibeamt/innen ausschließlich die „nicht deutsch aussehenden“ Reisenden

kontrolliert. (Selders 2009: 81ff.) Mit dieser Praxis werden „Stigmatisierungszeichen“ (Funke in Selders 2009: 123ff.) an die anwesenden Deutschen gesendet: Die polizeiliche Kontrolle bestätigt Vorurteile, dass Ausländer/innen grundsätzlich verdächtig seien. Damit wird rassistischen Einstellungen Vorschub geleistet.

d) Die Verfolgung von Verstößen gegen die Residenzpflicht führt zu einer weitreichenden Kriminalisierung von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen.

Nicht nur für die Betroffenen, auch für viele Bundesbürger/innen ist das Gesetz nicht nachvollziehbar. Die administrativen Grenzen, auf die die Bewegungsfreiheit beschränkt wird, sind vielen nicht einmal bekannt, weil sinnlich nicht wahrnehmbar, und weder räumlich noch sachlich nachzuvollziehen. Die Bestrafung für den Verstoß gegen eine Regel, die so wenig nachvollziehbar ist, und noch dazu nur für eine kleine Gruppe gilt, wird als Schikane empfunden. Das allgemeine Konzept des Strafrechts, wonach bei wiederholtem Verstoß die Strafe verschärft werden soll, um ein Unrechtsbewusstsein bei den Tätern zu erzeugen, greift hier nicht.

Darüber hinaus stellen die Strafen an sich unverhältnismäßige Belastungen dar, angefangen bei Bußgeldern und Geldstrafen, die aus dem Budget eines Asylsuchenden nicht zu bestreiten sind, bis hin zu Freiheitsstrafen. In Brandenburg hat z.B. regelmäßig etwa die Hälfte aller Asylsuchender nach Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung in Eisenhüttenstadt bereits eine Strafe wegen Verstoßes gegen die „Residenzpflicht“ erhalten. (Selders 2009:105) Im Landkreis Spree-Neiße werden rund 40 % der Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen jedes Jahr wegen Verstößen gegen die Residenzpflicht bestraft. (Selders 2009:102) Nach groben Hochrechnungen der Strafgefangenenstatistik sind jedes Jahr mindestens 200 Personen wegen Verstoßes gegen die „Residenzpflicht“ im Gefängnis, wenn wir eine durchschnittliche Haftstrafe von drei Monaten annehmen¹. Dazu kommen noch die mittelbaren Folgen von Verurteilungen wegen Verstoßes gegen die „Residenzpflicht“ wie Ausschluss aus der Bleiberechtsregelung, der Härtefallkommission oder Verweigerung des Niederlassungsrechts nach Eheschließung.

¹ Es können nur Schätzwerte angenommen werden, weil die Strafgefangenenstatistik eine Stichtagsstatistik ist und nur Verstöße gegen das AsylVfG ausweist. Geduldete Flüchtlinge werden nicht erfasst.. Vgl. Selders 2009:101 ff – die Schätzung ist bei Selders sehr niedrig angesetzt, weil die Geduldeten, die in den letzten Jahren regelmäßig drei Viertel der Betroffenen ausmachten, nicht mit berechnet wurden.

Im Ergebnis stehen die Betroffenen vor der Wahl: Halten sie sich an die gesetzlichen Vorgaben, müssen sie in sozialer Isolation leben und riskieren auf Dauer, depressiv und physisch krank zu werden. Halten sie sich nicht an die Vorgaben Machen sie sich strafbar. (Classen 2010:9)

Der Flüchtlingsrat Brandenburg lehnt die räumlichen Beschränkungen des Aufenthalts von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen wegen des Verstoßes gegen Grund- und Menschenrechte und den diskriminierenden Charakter des Gesetzes grundsätzlich ab und tritt für ihre generelle Abschaffung ein. Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass die von den Befürwortern des Gesetzes angeführten ordnungspolitischen Zwecke mit diesem nicht erreicht werden. (Siehe Antwort auf Frage 2)

2.) Wie stehen Sie einer Lockerung/Abschaffung der Residenzpflicht grundsätzlich gegenüber? Welche positiven und/oder negativen Folgen sehen Sie in der Lockerung/Abschaffung der Residenzpflicht?

Der Flüchtlingsrat Brandenburg gab im Sommer 2009 gemeinsam mit Pro Asyl bei dem Berliner Rechtsanwalt Rolf Stahmann ein Rechtsgutachten in Auftrag. (Stahmann 2009) Darin wurde geprüft, welche rechtlichen Möglichkeiten es für die Verwaltung gibt, den Bereich asyl- und aufenthaltsrechtlicher räumlicher Beschränkungen generell zu erweitern, und zwar noch vor einer Änderung des Bundesrechts. Im Ergebnis hat RA Stahmann elf Möglichkeiten untersucht, wie Ausländerbehörden und Innenverwaltungen im Rahmen des geltenden Rechts die Bereiche der räumlichen Beschränkungen erweitern können. Die vier Wichtigsten sind:

- a) Das Innenministerium kann mit einer Rechtsverordnung nach § 58 Abs. 6 AsylVfG bestimmen, dass sich Asylsuchende ohne Antrag im gesamten Bundesland bewegen können.
- b) Das Innenministerium kann die Ausländerbehörden mit einem Erlass zur Ermessenssteuerung von § 61 Abs.1 AufenthG anweisen, dass bei geduldeten Ausländern von weiteren räumlich beschränkenden Auflagen abgesehen wird, der Aufenthalt also grundsätzlich im gesamten Bundesland erlaubt wird.
- c) Das Innenministerium Brandenburg kann mit Zustimmung des Bundeslandes Berlin die Ausländerbehörden mit einem Erlass zur Ermessenssteuerung von § 58 Abs. 1 S. 1 2. Alt. AsylVfG² anweisen, dass allgemeine Verlassenerlaub-

² „Die Ausländerbehörde kann einem Ausländer [...] erlauben, [...] sich allgemein in dem angrenzenden Bezirk einer Ausländerbehörde aufzuhalten.“

nisse in angrenzende Bezirke, in diesem Fall nach Berlin, generell erteilt werden.

- d) Die Landesregierungen von Berlin und Brandenburg können eine Verwaltungsvereinbarung treffen, wonach Asylsuchenden der vorübergehende Aufenthalt im jeweils anderen Bundesland erlaubt wird. Diese Vereinbarung wird im eigenen Bundesland mit einer Rechtsverordnung nach § 58 Abs. 6 AsylVfG umgesetzt.

In der folgenden Zeit zentrierte sich die Debatte in Berlin und Brandenburg auf die letztgenannte Möglichkeit d), der länderübergreifenden Zusammenlegung der Aufenthaltsbereiche. Zu diesem Zweck wurde am 22. Februar 2010 im Berliner Abgeordnetenhaus eine Anhörung von Sachverständigen durchgeführt. Der Berliner Innensenator Körting lehnte jedoch den Vorschlag des Flüchtlingsrats Brandenburg mit Verweis auf Bedenken des Bundesinnenministeriums ab, ohne allerdings die rechtlichen Probleme transparent zu machen.

Nach der Anhörung konzentrierten sich die Innenverwaltungen beider Länder auf die Ausarbeitung von Rechtsverordnungen und Erlassen, womit die drei anderen Möglichkeiten a) bis c) umgesetzt werden sollten. Diese Möglichkeiten wurden in einem von der Fraktion der Linken im Abgeordnetenhaus Berlin in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes bestätigt. (WPD 2010) Die Rechtsverordnung nach § 58 Abs. 6 AsylVfG trat am 23. Juli 2010 in Brandenburg in Kraft, die Erlasse nach § 58 Abs. 1 AsylVfG in Berlin und Brandenburg am 29. Juli 2010.

Der Flüchtlingsrat Brandenburg begrüßt aus den oben beschriebenen Gründen jede Zurücknahme gesetzlicher Einschränkungen der Lebensgestaltung von Flüchtlingen.

Ordnungspolitische Ziele und die Erleichterung von Verwaltungsprozessen legitimieren u.E. grundsätzlich nicht die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit einer Bevölkerungsgruppe. Erfahrungen der Behörden, die Einschätzung von Gerichten und Selbstauskünfte der Bundesregierung widerlegen zudem die ordnungspolitische Bedeutung und Wirksamkeit.

- a) **Der vorgebliche Zweck der räumlichen Beschränkung des Aufenthalts, die jederzeitige Erreichbarkeit der Asylsuchenden für Behörden und Gerichte, wird durch die „Residenzpflicht“ nicht erreicht.**

Mit der räumlichen Beschränkung sollte eine Verzögerung der Asylverfahren verhindert werden. Seit Einführung des Asylverfahrensgesetzes wurden gleichzeitig eine Reihe weiterer restriktiver Instrumente geschaffen, mit denen eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden sollte, wenn auch u.E. nach unter Verstoß gegen rechtsstaatliche Prinzipien. So wurden die Widerspruchs- und Klagefristen wesentlich verkürzt. Nach § 10 Abs. 4 S. 4 AsylVfG gelten Zustellungen am dritten Tag nach Übergabe an die Aufnahmeeinrichtung als bewirkt. (Fiktivzustellung), Flüchtlinge, die ihre Post nicht regelmäßig abholen, können aus dem Verfahren ausgeschlossen werden. Im Übrigen geht die Behörden- und Gerichtspost meist an die Verfahrensbevollmächtigten der Flüchtlinge, die innerhalb der Fristen reagieren können.

Die „Residenzpflicht“ hat hierauf keinen Einfluss, weil es für die Erreichbarkeit keinen Unterschied macht, ob sich jemand innerhalb des zugelassenen Gebietes aufhält oder zwanzig Kilometer weiter.³

- b) Die „Residenzpflicht“ für geduldete Ausländer/innen soll der Förderung der Ausreisebereitschaft und der Sicherstellung der Abschiebung dienen. **Es existieren jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass die räumliche Aufenthaltsbeschränkung tatsächlich ein geeignetes Mittel zur Förderung der Ausreisebereitschaft wäre.** Nach einem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 21.12.2006 (Az.: 24 CS 06.2958) sei es nicht „zwingend nachvollziehbar, warum eine Beschränkung des Aufenthalts [...] auf den Landkreis [...] geeignet sein sollte, die Beschaffung von Heimreisepapieren zu beschleunigen oder effektiver zu gestalten.“ **Darüber hinaus sind keine Fälle bekannt, bei denen Flüchtlinge angesichts einer drohenden Abschiebung durch die „Residenzpflicht“ vom Untertauchen abgehalten wurden.**
- c) **Die „Residenzpflicht“ leistet keinen Beitrag zur Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch.** Nach § 16 Abs. 1 AsylVfG werden Flüchtlinge unmittelbar nach dem Asylgesuch erkennungsdienstlich behandelt. Ihre Fingerabdrücke werden beim Bundeskriminalamt im Automatischen Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) gespeichert und an EURODAC, der europäischen Datenbank für

³ Auf diesem Hintergrund ist die Antwort des Bundesinnenministeriums auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der Linken im Bundestag vom 22.06.2010 (BT-Drs. 17/2261) nicht nachvollziehbar, wenn behauptet wird, die jederzeitige Erreichbarkeit werde gefährdet, „wenn der betreffende Ausländer das jeweilige Land bzw. den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde ohne deren Kenntnis verlässt.“

Fingerabdrücke von Nicht-EU-Bürger/innen, weitergegeben. Ein mehrfacher missbräuchlicher Bezug von Sozialhilfe unter verschiedenen Namen ist allein schon seit dieser Sonderbehandlung nicht möglich.

d) Die „Residenzpflicht“ ist für den Lastenausgleich zwischen Bundesländern und Landkreisen nicht erforderlich.

Ein Zusammenhang zwischen Reisefreiheit und Gefährdung des Lastenausgleichs ist logisch nicht nachvollziehbar. Das Asylrecht unterscheidet die räumliche Beschränkung des Aufenthaltsbereichs von der Wohnsitzauflage. Auch wenn die räumliche Beschränkung aufgehoben würde, würden Flüchtlinge weiterhin auf Bundesländer und Landkreise verteilt. Grundsätzlich wäre es insgesamt leichter, Gelder statt Menschen zu verteilen. (Classen 2010: 9)

e) Die „Residenzpflicht“ ist kein arbeitsmarktpolitisches Instrument. Das Ausländerrecht garantiert Deutschen und EU-Bürger/innen Privilegien gegenüber Flüchtlingen. Flüchtlingen wird im ersten Jahr nach Asylantragstellung keine Arbeitserlaubnis erteilt. Danach können sie eine eingeschränkte Arbeitserlaubnis erhalten. Finden sie einen Arbeitsplatz, prüft die Behörde, ob es eine/n Deutsche/n oder eine/n EU-Bürger/in gibt, der/die auf diesen Arbeitsplatz vermittelt werden kann. Nur wenn die Behörde niemanden findet, dürfen sie den Arbeitsplatz antreten. (Vorrangigkeitsprüfung) Flüchtlinge werden demnach durch verschiedene gesetzliche Regelungen vom Arbeitsmarkt ferngehalten, die Residenzpflicht spielt hierbei keine Rolle.

Im Übrigen strebt die Bundesregierung an, „die Residenzpflicht so auszugestalten, dass eine hinreichende Mobilität insbesondere in Hinblick auf eine zugelassene Arbeitsaufnahme gewährleistet ist. Durch die Erhöhung der Mobilität erhöhen sich auch die Chancen am Arbeitsmarkt in Bezug auf Arbeitsplätze, die außerhalb des Bezirks der zuständigen Ausländerbehörde liegen.“ (Antwort des BMI, BT-Drs. 17/2261)

f) „Die Regelungen zur räumlichen Beschränkung dienen nicht der Verhinderung krimineller Handlungen durch Asylsuchende und geduldete Ausländer.“ (Antwort des BMI, BT-Drs. 17/2261) Sowohl im ersten periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung im Jahr 2001 als auch im folgenden des Jahres 2006 heißt es: „Asylbewerber begingen vorwiegend Bagatelldelikte, nämlich Verstöße gegen Residenzpflichten oder andere Normen des

Ausländerrechts sowie Delikte aus Armut (Ladendiebstahl, Schwarzfahren) als Reflex ihrer eingeschränkten Lebensbedingungen.“ (BMI/BMJ 2006: 64)

Wie aufgezeigt, ist keine der angeführten Begründungen der „Residenzpflicht“ haltbar. Negative Folgeerscheinungen bei einer Aufhebung der „Residenzpflicht“ sind also selbst ordnungspolitisch nicht zu erkennen.

Mit der Herstellung der Bewegungsfreiheit für Flüchtlinge würde sich hingegen die Chance öffnen, mit dem menschenrechtswidrigen Abschreckungskalkül zu brechen, das der Einführung „flankierender Maßnahmen“ wie Arbeitsverbot, Lager- und Residenzpflicht in den Jahren 1979 bis 1982 zugrunde lag. (Renner 2005:1058) Diese „flankierenden Maßnahmen“ sollten, wie in Parlamentsdebatten dieser Jahre offen ausgesprochen⁴, der Abschreckung potenzieller Flüchtlinge im Ausland dienen, indem die Lebensbedingungen der hier lebenden Flüchtlinge möglichst unattraktiv gestaltet werden.

3.) Wurden bereits Erfahrungen mit einer Lockerung oder Abschaffung der Residenzpflicht gemacht? Welche Maßnahmen hat die Landesregierung in Ihrem Bundesland bereits ergriffen, um die Residenzpflicht für Asylbewerber zu lockern?

Am 23. Juli 2010 trat im Land Brandenburg eine Rechtsverordnung über das „vorübergehende Verlassen des Bereichs der Aufenthaltsgestattung“ in Kraft (GVBI II Nr. 49⁵), wonach „Asylbegehrende, die nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 44 Absatz 1 des Asylverfahrensgesetzes zu wohnen, [...] sich ohne Erlaubnis vorübergehend im gesamten Gebiet des Landes Brandenburg aufhalten [dürfen].“ Damit wurde § 58 Abs. 6 AsylVfG zur Zusammenlegung der Bezirke der Ausländerbehörden im Bundesland zu einem umfassenden Gebiet angewandt.

Am 29. Juli 2010 trat im Land Brandenburg der Erlass Nr. 7/2010⁶ in Kraft. Der Erlass enthält eine Anpassung des Organisationserlasses vom 6. März 1997 an das am 1.

⁴ So z.B. Hermann Fellner MdB CSU in einer Debatte über das Asylverfahrensgesetz am 22.10.1981: „Notwendig ist die Eindämmung der Asylantenflut. [...] Wir müssen unser Land weniger attraktiv machen [...]. Es bleibt uns keine Wahl, auch wenn in diesem Zusammenhang von verschiedenen Seiten gemahnt wird, wir dürften Asylbewerber nicht als Abschreckungsobjekte für potentiell anklopfende Armutsflüchtlinge mißbrauchen.“ (BT-Plenarprotokoll 09/59 22.10.1981, S. 3404)

⁵ abgerufen am 30.07.2010 unter http://www.bravors.brandenburg.de/media_fast/15/GVBI_II_49_2010.pdf

⁶ abgerufen am 30.07.2010 unter <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2010/07/Anwendungshinweise-Erlass-7-2010-zur-r%25C3%25A4umlichen-Beschr%25C3%25A4nkung.pdf>

Januar 2005 in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz und außerdem die in unserer Antwort auf Frage 2 benannten Möglichkeiten einer Erweiterung der räumlichen Aufenthaltsbereiche b) und c).

- a) Mittels Anwendung des § 58 Abs. 1 S. 1 2. Alt. AsylVfG werden die Ausländerbehörden in Brandenburg angewiesen, Asylsuchenden den vorübergehenden Aufenthalt im angrenzenden Berlin grundsätzlich auf Antrag zu erteilen – ohne Angabe des besonderen Reisezwecks und für die Dauer der Aufenthaltsgestattung.
- b) Die Ausländerbehörden werden angewiesen, geduldeten Flüchtlingen keine Auflagen nach § 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG zu erteilen, die ihren Aufenthalt räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränken.
- c) Die Ausländerbehörden werden angewiesen, geduldeten Ausländer/innen auf Antrag – entsprechend der Regelung für Asylsuchende – den vorübergehenden Aufenthalt in Berlin zu erlauben.

Der Flüchtlingsrat Brandenburg kritisiert allerdings die im Erlass bestimmten Ausnahmeregelungen.

Asylsuchende sollen von den Lockerungen ausgenommen werden,

- wenn sie wegen einer „beim Aufenthalt außerhalb des Bereichs der Aufenthaltsgestattung begangenen Straftat (hierzu zählen nicht Straftaten wegen wiederholter Verstöße gegen die räumliche Beschränkung)“ verurteilt wurden,
- wenn sie unter dem Verdacht einer „durch Tatsachen begründete[n] konkrete[n] – nicht nur vermutete[n] – Missbrauchsgefahr, insbesondere wegen des Verdachts verfassungsfeindlicher Bestrebungen“, stehen,
- wenn sie auch nur wegen des Besitzes von geringen Mengen von Drogen zum Eigenverbrauch aufgegriffen wurden.

Geduldete Ausländer/innen sollen zusätzlich zu den Ausnahmeregelungen für Asylsuchende von den Lockerungen ausgeschlossen werden,

- wenn sie „das Abschiebehindernis selbst zu vertreten haben. Zu vertreten ist es beispielsweise, wenn Betroffene über ihre Identität täuschen oder bei der Passbeschaffung nicht mitwirken.“

Grundsätzlich lehnt der Flüchtlingsrat die Mehrfachsanktionierung bei Straftaten ab. Das Instrument zur Ahndung von Straftaten ist für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen das Strafrecht.

Die letztere Ausnahmeregelung von den Lockerungen wird nach Schätzungen ca. 50 % der geduldeten Flüchtlinge betreffen, denen die Ausländerbehörden vorwerfen, ihren Mitwirkungspflichten nicht ausreichend nachzukommen. Abgesehen von der Fragwürdigkeit, hier die Einschränkung der Bewegungsfreiheit außergerichtlich als Sanktion einzusetzen, ist erfahrungsgemäß in vielen der Fälle die zugrunde liegende Einschätzung der Ausländerbehörden nicht haltbar. Ein Anhaltspunkt für die hohe Fehlerquote der Ausländerbehörden bei der Feststellung der mangelnden Mitwirkungspflichten sind die Erfahrungen aus der Praxis der Bleiberechtsregelung nach § 104a AufenthG. Einer nur geringen Zahl von Antragsteller/innen wurde nach eingehender Prüfung aufgrund der Verletzung von Mitwirkungspflichten ein Bleiberecht versagt. Das lässt den Schluss zu, dass die bis dahin getroffenen Feststellungen der Ausländerbehörden über die Verletzung der Mitwirkungspflichten fehlerhaft waren. Eine Lockerung der „Residenzpflicht“, die sich auf das Terrain von angeblich verletzten Mitwirkungspflichten begibt, wird sich mit einer Welle von Verwaltungsgerichtsverfahren konfrontiert sehen.

Der Flüchtlingsrat Brandenburg fordert aus diesen Gründen eine Nachbesserung des Brandenburger Erlasses.

4.) Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer Verordnung des Freistaats Thüringen entsprechend § 58 Abs. 6 AsylVfG zur Ausweitung der sogenannten Residenzpflicht und welche Anforderungen stellen Sie an eine solche Verordnung?

In Thüringen mit 17, im Verhältnis zu Brandenburg, relativ kleinen Landkreisen und mehreren Oberzentren stimmen die Landkreisgrenzen nicht mit der Lebenswirklichkeit der Bewohner/innen überein, die von kreisübergreifenden sozialen Netzen geprägt ist. Das trifft i.d.R. in noch höherem Maße auf Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge zu. Für sie hat der Besuch von Familienmitgliedern und Freund/innen sowie die Teilnahme an gesellschaftlichen Aktivitäten jenseits von Landkreisgrenzen eine hohe Bedeutung. Durch den Aufbau sozialer Netze können Flüchtlinge einen stabilisierenden Ausgleich für eine Lebensrealität schaffen, die durch eine häufig traumatisierende Fluchtgeschichte und ein Leben in einem fremden Land ohnehin belastet ist.

Um diesen örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen, ist eine Zusammenlegung der

Aufenthaltsbereiche zu einem zusammenhängenden Gebiet nach § 58 Abs. 6 AsylVfG geradezu geboten. Damit würden einigermaßen gleichmäßige Verhältnisse für die an unterschiedlichen Orten im Bundesland wohnenden Flüchtlinge geschaffen.

Der Flüchtlingsrat Brandenburg stellt an eine Rechtsverordnung nach § 58 Abs. 6 AsylVfG die Anforderung, dass gleichzeitig mittels eines ermessenssteuernden Erlasses die Ausländerbehörden angewiesen werden, von den Aufenthaltsbereich beschränkenden Auflagen nach § 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG abzusehen, um eine Ungleichbehandlung von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen zu vermeiden. Außerdem sollte die räumliche Beschränkung der Duldung auf das Bundesland nicht als Sanktionsmittel weiter eingeschränkt werden. (Siehe dazu unsere Antwort auf Frage 2, Abschnitt c.)

5. Wie beurteilen Sie vor dem Hintergrund der bestehenden landesrechtlichen Regelungen im Saarland und in Brandenburg die von der Thüringer Landesregierung vorgetragene Auffassung, dass eine Ausweitung der sogenannten Residenzpflicht auf das gesamte Gebiet des Freistaats Thüringen durch § 59 Abs. 6 AsylVfG [muss heißen: § 58 Abs. 6 AsylVfG] ausgeschlossen sei?

Das Gutachten von RA Stahmann (Stahmann 2009) kommt zum Schluss, dass die Ausweitung der Aufenthaltsgestattung auf das ganze Bundesland nach § 58 Abs. 6 AsylVfG rechtlich möglich ist, wenn die örtlichen Verhältnisse dies erfordern. (Stahmann 2009:34-35) Dies ist, wie in der Antwort auf Frage 5 ausgeführt, in Thüringen der Fall. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Auslegung des Begriffs „örtliche Verhältnisse“ ausschließlich im Sinne einer Erleichterung der Arbeit der Behörden nicht haltbar ist. Wie RA Stahmann ausführt, sind persönliche und örtliche Verhältnisse „in der Regel nicht abzugrenzen“ (Stahmann 2009:35). Die Verwirklichung von Grundrechten wie Art. 2 GG kann gegenüber dem Ziel eines reibungslosen Arbeitens von Behörden nicht nachrangig sein.

Damit stehen einer Anwendung von § 58 Abs. 6 zu Herstellung eines einheitlichen Aufenthaltsbereichs für Asylsuchende keine rechtlichen Hindernisse im Weg. Dieser Rechtsauffassung hat sich auch die Brandenburger Landesregierung mit der Rechtsverordnung vom 23. Juli 2010 (GVBl II Nr. 49) angeschlossen. (Siehe unsere Antwort auf Frage 3.)

6.) Wie bewerten Sie das Verhältnis der für Gestattete und Geduldete unterschiedlichen Regelungen in Asylverfahrensgesetz und Aufenthaltsgesetz zur räumlichen Beschränkung hinsichtlich der Zweckmäßigkeit?

Wie in unserer Antwort auf Frage 2, Abschnitte a) und b), ausgeführt, ist die räumliche Aufenthaltsbeschränkung u.E. weder zum Zweck der jederzeitigen Erreichbarkeit der Asylsuchenden und der Beschleunigung der Asylverfahren noch zum Zweck der Förderung der Ausreisebereitschaft und Sicherung der Abschiebung von geduldeten Ausländer/innen ein geeignetes und zweckmäßiges Mittel. Auf die Begründungen oben sei verwiesen.

7.) Welche Auswirkungen der Residenzpflicht ergeben sich insbesondere für betroffene Kinder? Wie sind Einschränkungen zu rechtfertigen?

Die Einschränkungen sind u.E. nicht zu rechtfertigen. Die Kinder werden zusätzlich zur sonstigen Sonderbehandlung (Gutscheine, Heimunterbringung) stigmatisiert. Bei jeder Klassenfahrt wird deutlich, dass sie nicht die gleichen Rechte haben, auch wenn sie dafür i.d.R. eine Verlassenserlaubnis bekommen. Von Sportereignissen, Ferienfahrten und allgemein der Teilnahme an außerschulischen Gruppenaktivitäten sind sie häufig ausgeschlossen. Spontane Besuche außerhalb der Kreisgrenzen sind nicht möglich, wie auch gemeinsame Reisen mit Freund/innen. Der Zugang zu Jugendhilfeeinrichtungen ist eingeschränkt.

Kinder und Jugendliche, die im Status der Duldung in Deutschland aufwachsen und nach Jahren einen Aufenthaltstitel bekommen, hatten nicht die Möglichkeit, das Land, in dem sie leben, kennenzulernen.

8.) Existieren Erkenntnisse, wie viele Verstöße gegen das Asylverfahrensgesetz zugleich Verstöße gegen die Residenzpflicht im Sinne des § 56 Abs. 1 AsylVfG sind? Wie beurteilen Sie die rechtliche Bewertung, dass ein mehrmaliger Verstoß gegen eine Aufenthaltsbeschränkung nach § 56 Abs. 1 AsylVfG gemäß § 85 Nr. 2 AsylVfG eine Straftat ist?

In der Polizeilichen Kriminalstatistik für das Jahr 2009⁷ wurden 3600 Straftaten gegen § 85 AsylVfG ausgewiesen. Setzen wir den Anteil von Verstößen gegen die „Residenz-

⁷ Polizeiliche Kriminalstatistik 2009, abgerufen am 31.07.2010 unter http://www.bka.de/pks/pks2009/download/pks2009_imk_kurzbericht.pdf

pflicht“ nach § 85 Nr. 2 AsylVfG an allen Verstößen gegen § 85 AsylVfG auf 100 %, so ergibt sich, dass Verstöße gegen die „Residenzpflicht“ 98,3 % der insgesamt 3664 Verstöße gegen das Asylverfahrensgesetz darstellen.

Die Sanktionierung der Verstöße gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung ist fast die einzige Ordnungswidrigkeit im deutschen Rechtssystem, bei der aus der Wiederholung eine Straftat wird. Es handelt sich um eine opferlose Tat, ein Verhalten, das niemandem schadet und überhaupt als Straftat nur existiert, weil und solange es den Willen gibt, es zu verfolgen. (Selders 2009: 36)

Wir schließen uns der Auffassung des Rechtsanwalts Reinhard Marx an, für den § 85 AsylVfG für nicht mit der Europäischen Aufnahmerichtlinie RL 2003/9/EG in Übereinstimmung zu bringen ist. (Marx 2007: 43) In dieser für alle Länder der EU verbindlichen Richtlinie kommen für „grobe Verstöße gegen die Vorschriften der Unterbringungszentren“ (Art. 16 Abs. 3 RL 2003/9/EG) nur verwaltungsrechtliche Sanktionen wie der Entzug bereits gewährter Vorteile in Betracht, nicht jedoch strafrechtliche Sanktionen.

Zitierte Quellen

Behrens, Birgit; Groß, Verena (2004): Auf dem Weg in ein „normales Leben“? Eine Analyse der gesundheitlichen Situation von Asylsuchenden in der Region Osnabrück. [abgerufen am 30.07.2010 unter:

http://www.spuk.info/Material/Forschungsergebnisse_Regionalanalyse.pdf]

Classen, Georg (2010): Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses am 22.02.2010. [abgerufen am 30.07.2010 unter:

http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/2010/02/Classen_Residenzpflicht_Berlin.pdf]

Mai, Marina (2009): Behördenterror für Asylbewerber. In: taz, 30.11.2009. [abgerufen am 30.07.2010 unter <http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/behordenterror-fuer-asylbewerber/>]

Marx, Reinhard (2007): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, Innenausschuss A-Drs. 16(4)209 D [abgerufen am 31.07.2010 unter

www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung08-1/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme07.pdf]

Renner, Günter (2005): Ausländerrecht. Kommentar. 8. Aufl. München

Selders, Beate (2009): Keine Bewegung! Die 'Residenzpflicht' für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik. Hg. v. Flüchtlingsrat Brandenburg und Humanistische Union. Berlin. [abgerufen am 30.07.2010 unter http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/Keine_Bewegung_Residenzpflicht_Broschuere_2009.pdf]

Stahmann, Rolf (2009): Rechtliche Möglichkeiten zur Erweiterung des Bereichs räumlicher Beschränkungen. Gutachten im Auftrag des Flüchtlingsrats Brandenburg, der Humanistischen Union und Pro Asyl. Berlin. [abgerufen am 30.07.2010 unter:

http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/2009/11/Stahmann_-_Residenzpflicht-Gutachten.pdf]

Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses Berlin (WPD) (2010): Gutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten gemeinsamer Regelungen der Länder Berlin und Brandenburg in Bezug auf die Bewegungsfreiheit von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern nach dem Asylverfahrensgesetz. Berlin

BMI/BMJ (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung. Berlin [abgerufen am 06.08.2010 unter <http://www.bmj.de/files/-/1481/PSB.pdf>]