



Geschäftsstelle

Urbanstr. 44 - 70182 Stuttgart

Tel.: 0711 - 55 32 83-4 -- Fax.: 0711 - 55 32 83-5

E-Mail: info@fluechtlingsrat-bw.de

Web: www.fluechtlingsrat-bw.de

Thema „RESIDENZPFLICHT“

Hintergrund-Informationen

zur Pressekonferenz am 10. Dezember 2010 in Stuttgart

von Laura Gudd





1. **In Kürze: Positionen und Forderungen des Flüchtlingsrats Baden-Württemberg**
2. **Aktuelle politische Entwicklungen**
3. **Initiativen zur Lockerung der Residenzpflicht**
4. **Wie viele Menschen sind von der Residenzpflicht betroffen?**
5. **Residenzpflicht: Pro - Contra**
6. **Antrag auf Verlassensurlaub und Gebühren**

1. In Kürze: Positionen und Forderungen des Flüchtlingsrats BW

Obwohl Flüchtlinge angesichts der Unterbringung in Deutschland keinesfalls residieren, sind sie doch einer „Residenzpflicht“ unterworfen. Deutschland ist das einzige Land in der EU, in dem Asylsuchende den ihnen zugewiesenen Landkreis nicht bzw. nur auf Antrag verlassen dürfen. Seit fast 30 Jahren dient diese Freiheitsbeschränkung der räumlichen Isolation und Kontrolle von Asylsuchenden. Verlässt ein Flüchtling den ihm zugewiesenen Landkreis ohne einen sog. „Urlaubsschein“ aus privaten Gründen oder für den Besuch einer Beratungsstelle, für psychologische oder ärztliche Betreuung, so begeht er/sie eine Ordnungswidrigkeit. Bei wiederholtem Verstoß wird aus dieser Ordnungswidrigkeit eine Straftat, die sich wiederum aufenthaltsrechtlich negativ auswirken kann. In einigen Bundesländern sind bereits Lockerungen der Residenzpflicht eingeführt worden. Baden-Württemberg gehört, wie zu erwarten, nicht dazu. In einigen Landratsämtern werden sogar Gebühren von bis zu 10 Euro für einen Verlassens-Antrag erhoben.

Deshalb fordern wir:

Aufhebung der „Residenzpflicht“. In einem freien Land sollen sich auch Flüchtlinge frei bewegen können.

Was hier sofort umzusetzen ist:

- Keine Erhebung von Gebühren für Residenzpflicht-Anträge.
- Bewegungsfreiheit für Asylsuchende mit Aufenthaltsgestattung ohne Antragszwang in ganz Baden-Württemberg. Aufhebung der Beschränkungen für Geduldete ohne Arbeitserlaubnis. Wie in Brandenburg bereits beschlossen, und in NRW und Schleswig-Holstein geplant, kann die Residenzpflicht per Rechtsverordnung auf das Bundesland ausgeweitet werden.
- Darüber hinaus soll die Landesregierung die Bundesratsinitiative des Landes NRW unterstützen, die eine generelle Aufhebung der Mobilitätsbeschränkung erreichen will.



2. Aktuelle politische Entwicklungen

Im Rahmen der Sitzungen des Bundesrats-Innenausschusses vom 1. und 2. Dezember 2010 forderten einige Länder Änderungen in den aufenthalts- und asylrechtlichen Vorschriften. Gefordert wurde die Erweiterung der räumlichen Beschränkung auch über Ländergrenzen hinweg sowie eine Beibehaltung der sog. Residenzpflicht nur in Ausnahmefällen.

Die Länder Bremen, Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen haben sich für eine weitestgehende Abschaffung derzeitigen Residenzpflichtregelungen für Asylsuchende und Geduldete ausgesprochen. Die räumliche Beschränkung auf den Landkreis soll nur noch in Ausnahmefällen bestehen bleiben. Es wurde ein entsprechender Antrag eingebracht. Dieser fand zwar im Innenausschuss keine Mehrheit, doch durch eine Empfehlung des Ausschuss für Familie und Senioren [für die links zu den Empfehlungen siehe <http://www.residenzpflicht.info/>] kann nun dennoch am 17. Dezember im Bundesrat über die Abschaffung entschieden werden.

Angenommen wurde im Innenausschuss eine gemeinsame Bundesratsinitiative der Landesregierungen von Brandenburg und Berlin, den Aufenthalt in benachbarten Bundesländern nicht nur für Asylsuchende (wie es ein Gesetzesentwurf der Bundesregierung vorsieht und in Berlin u. Brandenburg bereits umgesetzt wird) sondern auch für Geduldete zu ermöglichen.

Die **Bundesregierung** hatte bereits Ende Oktober besagten Gesetzesentwurf zur Veränderung der Residenzpflicht auf den Weg gebracht. Demnach soll zukünftig der Zugang von Flüchtlingen zu Arbeitsmarkt und Bildungseinrichtungen erleichtert werden. Zudem schafft das Gesetz eine „Ermächtigungsgrundlage“ auf welcher es dann in der Verantwortung der Länder liegt, ob diese länderübergreifenden Lockerungen, wie dies bereits in Berlin und Brandenburg – auf Grundlage eines entsprechenden Erlasses – praktiziert wird, zulassen möchten.

Schon seit dem Sommer 2010 können Asylsuchende und Geduldete aus Berlin und Brandenburg eine gebührenfreie Erlaubnis für den Aufenthalt im jeweiligen Nachbarland beantragen. Zeitlich entspricht die Dauererlaubnis dem der Aufenthaltsgestattung, bzw. -duldung. Von der Regelung unberührt bleibt die Verpflichtung zur Wohnsitznahme für sog. Gestattete bzw. Geduldete.

Der Flüchtlingsrat Brandenburg hat als einer der ersten diesen Gesetzesentwurf kritisiert. Zum einen schließt der Gesetzesentwurf Geduldete aus, zum anderen ist anzunehmen, dass nur wenige Bundesländer die Bewegungsfreiheit für Flüchtlinge tatsächlich ausweiten werden. Der Gesetzesentwurf kann dahingehend bewertet werden, dass er lediglich das, was bereits auf bestehender Rechtslage möglich war – nämlich die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen bei Beibehaltung der Wohnsitznahme über Ländergrenzen hinweg auszuweiten – nachträglich expliziter ausformuliert. Hier wird lediglich suggeriert, die Bundesregierung würde Zugeständnisse machen und schrittweise die Residenzpflicht abbauen. Statt dessen wird etwas erlaubt, was nach alter Rechtsprechung bereits möglich war; die Verantwortung wird den Ländern zugeschoben aber das der Maßnahme zugrundeliegende Prinzip der Ausgrenzung und Isolation wird nicht im geringsten angegangen.



3. Initiativen zur Lockerung der Residenzpflicht

Ab Sommer 2010 gab es in fast allen Landesparlamenten Diskussionen über die Residenzpflicht, in vielen von ihnen wurden im Verlauf des Jahres Lockerungen erreicht. Diese Diskussionen sind bis heute nicht abgeschlossen; so gab es am 8. Dezember eine öffentliche Anhörung im sächsischen Landtag zur Abschaffung der Residenzpflicht.

Erstmalig forderten Anfang Dezember 2010 in einer Länderinitiative Berlin, Brandenburg, Bremen und NRW eine bundesweite Regelung zur Abschaffung der Residenzpflicht.

Quer durchs **Parteienspektrum** wurden unterschiedliche Möglichkeiten von Lockerung zur Abschaffung der Residenzpflicht vorgeschlagen. Der Bundesvorstand der SPD hatte sich im Juni für die grundsätzliche Abschaffung der heutigen Residenzpflicht ausgesprochen, die Bundes FDP brachte ihre Vorstellungen der Lockerung zugunsten einer Beteiligung von Flüchtlingen am Bildungs- und Arbeitsmarkt in den Koalitionsvertrag ein. Die Landtagsfraktionen der LINKE haben eine generelle Abschaffung zu ihrem politischen Ziel erklärt und die Bundestagsfraktion der GRÜNEN forderte im September per Antrag die Abschaffung der Residenzpflicht.

Im Rahmen eines Gesetzesentwurfs hat denn auch die Bundesregierung eine Lockerung geplant, die sich an den Forderungen der FDP orientiert.

Vorreiter bezüglich einer tatsächlichen Lockerung der räumlichen Beschränkungen war das **Land** Brandenburg, welches zum ersten den Aufenthalt von Flüchtlingen vom Bezirk der Ausländerbehörde auf das gesamte Gebiet des Bundeslandes erweitert hat. Zum zweiten besteht für Flüchtlinge aus Berlin bzw. Brandenburg nun die Möglichkeit, sich im jeweils anderen Bundesland aufzuhalten.

In Nordrhein-Westfalen haben Geduldete sowie Asylsuchende seit September die Möglichkeit eines vorübergehenden Aufenthalts im gesamten Landesgebiet.

Doch auch konservative Länder wie z.B. Bayern haben die Residenzpflicht immerhin vom Gebiet der Ausländerbehörden auf die Regierungsbezirke ausgeweitet.

Baden-Württemberg ist nun eins der wenigen Länder, welches nachwievor an der restriktiven Praxis festhält. Wiederholt hat sich die baden-württembergische Landesregierung gegen eine Neuregelung ausgesprochen.



4. Wie viele Menschen sind von der Residenzpflicht betroffen?

„Die Anzahl der Personen, die den räumlichen Beschränkungen nach § 61 AufenthG und § 56 AsylVfG unterliegt, kann der nachfolgenden Tabelle (Stichtag 31. Mai 2010) entnommen werden:“

Bundesland	Gestattung	Duldung
Baden-Württemberg	4 806	9 327
Bayern	5 052	6 351
Berlin	1 892	5 677
Brandenburg	1 240	1 700
Bremen	767	2 085
Hamburg	1 215	4 282
Hessen	2 506	5 163
Mecklenburg-Vorpommern	808	1 299
Niedersachsen	3 133	12 300
Nordrhein-Westfalen	10 140	26 553
Rheinland-Pfalz	1 765	3 032
Saarland	329	1 099
Sachsen	1 673	2 566
Sachsen-Anhalt	808	2 681
Schleswig-Holstein	1 949	1 824
Thüringen	851	1 283
Gesamt	38 934	87 222

Quelle: Bundestagsdrucksache 17/2261



5. Residenzpflicht: Pro – Contra

Als Ende der 1970er Jahre die Zahl der Asylbewerber zunahm, sah die Bundesregierung Handlungsbedarf. Dies mündete dann im Asylverfahrensgesetz (1982), in welchem u.a. flankierende Maßnahmen zur Verwaltung dieser Menschen beschlossen wurden. Namentlich: Lagerpflicht, Residenzpflicht, Arbeitsverbot, Sachleistungen statt Bargeld, reduzierte Sozialhilfe und Gesundheitsversorgung. Ziel dieses Gesetzes war neben der **bürokratischen Verwaltung der Flüchtlinge** auch die **Abschreckung** potentieller Flüchtlinge.

»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.« Hermann Fellner, CSU, bei der Debatte um das Asylverfahrensgesetz 1981 (zitiert aus der Präsentation Wendels)

Dies galt und gilt sicherlich auch heute noch in doppelter Hinsicht. Zum einen sollten die Menschen, die bereits nach Deutschland gekommen waren, zu einer **freiwilligen Ausreise gezwungen** werden. Zum anderen sollte die deutsche Asylpraxis ihre **Abschreckungswirkung bis in die Herkunftsländer** entfalten und somit auf Dritte, sozusagen präventiv-abschreckend wirken. Folge war das Asylverfahrensgesetz (1982), das voll ist von institutionalisiertem Rassismus; bzw. diesen zusätzlich fördert. Auch im Kontext des Baus der LASt Karlsruhe, so ein Teilnehmer des Plenums des Flüchtlingsrats am 20.11.2010, wurde sich offen zur Abschreckung als Bestandteil architektonischer Planung der Unterkunft bekannt.

Als *Rechtfertigung* – trotz gesunkener Asylbewerberzahlen dieses Gesetz weiterhin in seiner alten, längst überholten Form aufrecht zu halten – gilt nicht mehr vorrangig die Abschreckung. So offen geben dass heute nur noch die wenigsten zu.

Statt dessen werden heute die folgenden *Gründe* genannt:

- *bessere Erreichbarkeit für zügiges Asylverfahren*

Gegenargument: Das Asylverfahren wird durch Verkürzung von Widerspruchs- und Klagefristen zeitlich beschränkt. Die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einem bestimmten Gebiet stellt die Erreichbarkeit sicher, nicht aber die räumliche Beschränkung des Aufenthalts an sich. Gerichtspost beispielsweise wird an den Anwalt gesendet. So ist zusätzlich über den Anwalt Erreichbarkeit gewährleistet.

- *Beschleunigung des Verfahrens*

Gegenargument: hierfür gibt es keinen nachweisbaren Zusammenhang, v.a. weil auch hier die Erreichbarkeit über den Anwalt sichergestellt werden kann.

- *Lastenausgleich*

Gegenargument: Die Pflicht zur Wohnsitznahme bliebe von der Abschaffung der Residenzpflicht unberührt. In den ersten vier Jahren des Asylverfahrens ist für die Finanzierung das Bundesland und nicht die Kommune zuständig. Somit liegt hier kein Grund für räumliche Beschränkungen auf Landkreise vor. Dazu lässt sich Geld leichter verschieben als Menschen. So wäre ein Lastenausgleich über Co-Finanzierung von Ländern mit wenigen Flüchtlingen an Länder mit vielen wesentlich leichter und unaufwendiger zu bewerkstelligen.

- *Arbeitsmarkt* (in Ballungszentren, so ist die Befürchtung, werde so der Niedriglohnssektor durch billige ausländische Arbeitskräfte belastet)



Gegenargument: aufgrund der Vorrangigkeitsprüfung bekommen Flüchtlinge nur die Arbeitsplätze, für die es keine/n Deutsche/n oder EU-Bürger*In gibt, der/die diese Arbeit ausüben kann.

– *Sozialhilfemissbrauch*

Gegenargument: Nach ihrem Asylgesuch werden Flüchtlinge erkennungsdienstlich behandelt, die Fingerabdrücke gespeichert (AFIS) und an die europäische Datenbank im Rahmen von AFIS/ (EURODAC) weitergegeben. So wird bereits jetzt Sozialbetrug ausgeschlossen.

– *„Ausländerkriminalität“*

Gegenargument: Laut dem Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung begehen Flüchtlinge überwiegend Bagatelldelikte wie Ladendiebstähle. Der Rest sind Verstöße gegen Gesetze, die nur für Flüchtlinge gelten, wie die Residenzpflicht.

Ca. 40% aller Flüchtlinge werden jährlich wegen Verstößen gegen die Residenzpflicht zu Bußgeld, Geld- oder Haftstrafen verurteilt. Da Residenzpflichtverstöße in der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik (PKS) nicht gesondert aufgeführt werden beruhen in die Zahlen auf Hochrechnung aus der (PKS).

Die im Rahmen organisierter Kriminalität, wie Drogenhandel, Menschenhandel o.ä., agierenden Menschen werden laut Ausländerbehörden durch die Residenzpflicht nicht abgehalten.

Für weiterführende Informationen siehe auch:

<http://www.residenzpflicht.info/material/faq-residenzpflicht/>



6. Antrag auf Verlassenserlaubnis und dafür erhobene Gebühren

Flüchtlinge dürfen den Bezirk der Ausländerbehörde nur mit Erlaubnis der Ausländerbehörde verlassen. Hierzu muss eine Verlassenserlaubnis (oder auch zynisch „Urlaubsschein“ genannt) erteilt werden. Rechtsanspruch auf eine Verlassenserlaubnis besteht nur in Fällen, in welchen ein „dringendes öffentliches Interesse“, ein „zwingender Grund“¹, oder die Verweigerung eine „unbillige Härte“ darstellen würde. Die Auslegung dieser juristischen Konzepte liegt im Ermessen der Behörden.

Hierzu ein Beispiel aus Beate Selders Dokumentation „Keine Bewegung!“ von 2009 (zweite Auflage):

„Die Selbstauskünfte brandenburgischer Kreisverwaltungen bestätigen das Bild. Eine Verlassenserlaubnis zum Beispiel für den Einkauf kulturspezifischer Lebensmittel wird in vier Landkreisen als Grund für eine Erlaubnis angegeben, alle anderen müssen für Weinblätter und Austernsauce illegal nach Berlin fahren. In der Antwort auf eine kleine Anfrage vertritt zum Beispiel die Kreisverwaltung Oberspreewald-Lausitz eine sehr enge Gesetzesauslegung, in der gar kein Fall vorstellbar ist, in dem es einen einklagbaren Rechtsanspruch gäbe: **„Die Rechtsprechung führt aus, dass ein zwingender Grund dann nicht vorliegt, wenn der Betroffene etwas tun will, was er objektiv ebenso gut unterlassen könnte.“** Restriktiv sieht auch die Kreisverwaltung Teltow-Fläming ihren Auftrag: „Nach der entsprechenden Erlasslage im Land Brandenburg sollen die Ausnahmen von räumlicher Beschränkung auf wenige begründete Ausnahmefälle beschränkt bleiben.“ Ganz anders der Landkreis Barnim: „Von den Vorschriften zum Verlassen eines zugewiesenen Aufenthaltsbereichs macht die Ausländerbehörde großzügig Gebrauch. Eine Versagung sollte dabei grundsätzlich nur ausnahmsweise verfügt werden.““ (Selders (2009): 65f; meine Hervorhebung)

Die Flüchtlinge müssen zusätzlich in einigen wenigen Bezirken, so z.B. in Mannheim², Stuttgart, Breisgau-Hochschwarzwald (hier für Menschen mit eigenem Einkommen), Gebühren zahlen, wenn sie den Bezirk der Ausländerbehörde verlassen möchten. Dies geschieht weiterhin, obwohl das Verwaltungsgericht Halle in einem richtungsweisenden Urteil vom 26. Februar 2010 die Gebühren für nicht zulässig erklärt hat. Das Urteil besagt, dass im Bezug auf die Erlaubnis zum Verlassen des sog. Residenzpflichtbezirks der Flüchtling eine Erlaubnis beantragt, nicht jedoch eine Bescheinigung. Bei der Beantragung handelt es sich folglich um einen Verwaltungsakt für den keine Gebühren erhoben werden dürfen, denn „Weder das Asylverfahrensgesetz noch die Aufenthaltsverordnung enthalten einen Gebührentatbestand für Amtshandlungen nach dem Asylverfahrensgesetz.“ (zitiert aus: <http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/2009/11/Gebuehr-Urlaubsschein.pdf>) Siehe hierzu das Urteil: (http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/2010/03/Urteil_Gebuehren_Residenzpflicht.pdf) begleitet wird das Urteil von Anwendungshinweisen des Innenministeriums Sachsen: (<http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/2009/11/Gebuehr-Urlaubsschein.pdf>)

¹ „Ob ein subjektiver Wunsch einen objektiv zwingenden Grund abgibt, ist aufgrund einer Interessensabwägung zu entscheiden. Der Grund muss objektiv von erheblichem Gewicht und für den Asylbewerber besonders bedeutsam sein; seiner Anerkennung dürfen Sinn und Zweck der aufenthaltsbeschränkenden Maßnahmen nicht entgegenstehen.“ (zitiert aus Selders (2009): 32 nach dem Kommentar zum Ausländerrecht von G.Renner (2005))

² „Für nach Mannheim zugewiesene Asylbewerber ist der Aufenthalt nur im Stadtgebiet erlaubt. Ausnahmen, bzw. zeitlich beschränkte oder zweckgebundene Erlaubnisse zum Verlassen des räumlichen Gestattungsbereiches sind wie folgt möglich:

- Vorübergehend für eine Besuchsreise: Antragstellung unter Angabe des Namens und der Adresse der Person, die besucht werden soll. **Gebühr € 8,-**.
- **Vorübergehend für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit:** Antragstellung unter Vorlage einer Arbeitgeberbescheinigung, dass der Einsatz im Rahmen der Erwerbstätigkeit außerhalb der Stadtgrenzen erfolgt, bzw. Vorlage der Arbeitsgenehmigung aus der der Einsatzort hervor geht. **Gebühr € 8,-**“

Zitiert von der Homepage; meine Hervorhebungen, abgerufen am 1.12.2010
[\[http://www.mannheim.de/buerger-sein/asylbewerber-und-fluechtlinge\]](http://www.mannheim.de/buerger-sein/asylbewerber-und-fluechtlinge)