Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/660

Der Beauftragte für Flüchtlings-,
Asyl- und Zuwanderungsfragen
des Landes Schleswig-Holstein
bei dem Präsidenten des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Der Flüchtlingsbeauftragte ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen
Landestages
im Hause

Ihr Zeichen: □□□□□
Ihre Nachricht vom: □□□□□

Mein Zeichen: F – C XIII
Meine Nachricht vom: □□□□□

Bearbeiter/in: Wulf Jöhnk

Telefon (0431) 988-1290
Telefax (0431) 988-1293
fb@landtag.ltsh.de

31. März 2010

„Residenzpflicht in Schleswig-Holstein aufheben“
Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/110
Schreiben vom 26. Januar 2010 – L 215

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich dafür, dass mir Gelegenheit gegeben wird, zu dem Antrag „Residenzpflicht in Schleswig-Holstein aufheben“ Stellung zu nehmen.

Die Initiative, die sogenannte Residenzpflicht für asylsuchende und geduldete Flüchtlinge aufzuheben oder jedenfalls abzumildern, ist zu begrüßen.

Die gesetzlichen Regelungen der „räumlichen Beschränkung“ des Aufenthalts (sogenannte Residenzpflicht: die Betroffenen dürfen sich nur in einem bestimmten Bereich aufhalten), die für asylsuchende und für ausreisepflichtige, aber geduldete Flüchtlinge gelten (§ 56 Abs. 1 u. 2 Asylverfahrensgesetz – AsylVfG, 61 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz – AufenthG), sind aus mehreren Gründen nicht länger haltbar: der mit den gesetzlichen Regelungen angestrebte Gesetzeszweck wird in der Praxis nicht erreicht (1), auf der anderen Seite bedeuten die gesetzlichen Bestimmungen für Verwaltungen und nicht selten auch für Verwaltungsgerichte einen erheblichen Arbeitsaufwand (2), sie sind – jedenfalls in einigen Ausgestaltungen – aus verfassungsrechtlicher und konventionsrechtlicher Sicht höchst bedenklich (3) und führen schließlich bei den Betroffenen zu erheblichen Einschränkungen mit weitreichenden Folgen sowie zur Hinnahme von Verwaltungsentscheidungen, die häufig als rechtswidrig, auch als willkürlich und gelegentlich als schikanös zu beurteilen sind (4), im schlimmsten Fall kommt es sogar zur Kriminalisierung der Betroffenen, Polizei und Justiz müssen sich mit Bagatelldelikten befassen (5).

(1) Mit den Vorschriften über die Residenzpflicht werden den Gesetzesmaterialien und Kommentierungen zufolge im Wesentlichen folgende Ziele angestrebt: die Er-

reichbarkeit der Betroffenen soll erleichtert, ihr „Untertauchen“ erschwert und – bei ausreisepflichtigen Geduldeten – die Erfüllung der Ausreisepflicht besser überwacht werden können.

Es gibt keine Erkenntnisse, die belegen, dass die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden.

Die Erreichbarkeit der Betroffenen wird dadurch erleichtert, dass sie einen bestimmten Wohnsitz einnehmen müssen. Bei Asylsuchenden ist dies dadurch gewährleistet, dass sie entweder in einer (Erst-) Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen (§ 47 AsylVfG) oder in einer Gemeinschaftsunterkunft (§ 53 AsylVfG – in Schleswig-Holstein: beides in der Landesunterkunft Neumünster) oder nach ihrer „Umverteilung“ in bestimmten kommunalen Unterkünften. Gegenüber dieser Wohnsitzverpflichtung wird durch eine weitergehende Residenzpflicht die Erreichbarkeit der Betroffenen nicht verbessert. Das gilt auch für Geduldete. Mit der Verpflichtung, an einem bestimmten Wohnort zu wohnen, ist die Erreichbarkeit auch hier gewährleistet.

Das „Untertauchen“ einzelner Betroffener ist durch die Residenzpflicht nicht zu verhindern. Die Residenzpflicht bedeutet keine Inhaftierung, die Bewegungsfreiheit der Betroffenen ist auch bei einer engen Begrenzung – räumliche Beschränkung auf den Bezirk der Ausländerbehörde – noch groß genug, um Betroffenen zu ermöglichen, sich dem Zugriff der Behörden zu entziehen, d. h. unterzutauchen. Daraus ergibt sich zugleich, dass durch die Residenzpflicht auch die Überwachung der Ausreisepflicht Geduldeter nicht verbessert wird.

Die Erfahrungen aus der Tätigkeit meines Beauftragtenbüros gehen im Übrigen dahin, dass Asylsuchende und Geduldete ein großes Eigeninteresse daran haben, für die zuständigen Behörden (Bundesamt, Ausländerbehörde) erreichbar zu sein, selbst wenn sie sich an die Residenzpflicht nicht halten. Sie wollen erreichbar sein für Anfragen und Entscheidungen im Asylverfahren oder – bei Geduldeten – in ausländerrechtlichen oder sonstigen Verfahren (Erwerb eines Aufenthaltstitels, Arbeits-erlaubnisse, Sozialleistungen etc.).

(2) Die Beachtung und Umsetzung der Vorschriften über die Residenzpflicht führt zu einem erheblichen Aufwand bei Verwaltungen, vornehmlich bei den Ausländerbehörden, und nicht selten auch bei den Verwaltungsgerichten.

Allein schon die Aneinanderreihung der für die Residenzpflicht maßgeblichen Gesetzesbestimmungen – Grundregelungen für Asylsuchende und Geduldete (§ 56 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 AsylVfG, § 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG) einschließlich der Sonderregelungen (§ 56 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG, § 61 Abs. 1 a AufenthG), der Ausnahmege-nehmigungen (sogenannte Verlassenserlaubnisse – Erlaubnisse zum Verlassen des beschränkten Bereichs) mit verwaltungsrechtlichen Ermessens-, Soll- und Verpflichtungsentscheidungen (§ 57 Abs. 1 u. 2, § 58 Abs. 1, 2 u. 5 AsylVfG, § 12 Abs. 5 Satz 1, 2 AufenthG) bis hin zu Befreiungen von der Einholung einer Verlassenserlaubnis (§ 57 Abs. 3, § 58 Abs. 3 u. 6 AsylVfG, § 12 Abs. 5 Satz 3 AufenthG) mit der Verwendung zahlreicher sogenannter unbestimmter Rechtsbegriffe wie „dringendes öffentliches Interesse“, „zwingende Gründe“ und „unbillige Härte“ zeigt deutlich, wie komplex und aufwendig – um nicht zu sagen: aufgebläht – dieser Bereich verwaltungsrechtlich angelegt ist. Genau genommen sind zu diesen reinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften zur Residenzpflicht noch Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen (z. B. § 59 AsylVfG: zur Durchsetzung der Verlassenspflicht bei Verstoß gegen die Residenzpflicht ist ohne vorherige Androhung die Anwendung unmittelbaren Zwangs und unter bestimmten Umständen die Inhaftierung des Betroffenen möglich) sowie Vorschriften über Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren (z. B. §

85 Nr. 2, § 86 AsylVfG, § 95 Abs. 1 Nr. 7, § 98 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG) hinzuzunehmen.

Zu den gesetzlichen Bestimmungen kommen unzählige Erlasse der zuständigen Ministerien der Bundesländer mit teilweise beachtlich unterschiedlichen Anweisungen an die Ausländerbehörden zur Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen. Für Schleswig-Holstein gibt es nach meinen Kenntnissen bislang mindestens sechs Erlasse, die sich mit der Residenzpflicht beschäftigen.

Um einen Eindruck von der Fülle der Erlass-Regelungen zur Umsetzung der Residenzpflicht im Bund und in den Bundesländern zu vermitteln, füge ich im Anhang zu meiner Stellungnahme eine Übersicht bei.

Da neben den gesetzlichen Regelungen zur Residenzpflicht „weitere Bedingungen und Auflagen“ durch Einzelentscheidungen in der Form sogenannter Verwaltungsakte getroffen werden können (vgl. hierzu z. B. § 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG), entsteht weiterer Verwaltungsaufwand. Die Anordnungen sind als selbstständige Verwaltungsakte von der zuständigen Behörde zu begründen; da es sich um Ermessensentscheidungen handelt, müssen die Entscheidungen unter Beachtung der komplexen Verwaltungsgerichtsrechtsprechung zur Begründung von Ermessensentscheidungen begründet werden: die Begründung einer Ermessensentscheidung muss insbesondere die Gründe erkennen lassen, von denen die Behörde bei Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist.

Auch die Entscheidungen über die sogenannte Verlassenserlaubnis z. B. gemäß § 12 Abs. 5 AufenthG, § 58 Abs. 1 AsylVfG sind begründungsbedürftige Verwaltungsakte. Verwaltungsakte sind gerichtlich anfechtbar und rufen danach die Verwaltungsgerichte auf den Plan. Es gibt inzwischen eine große Zahl verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen zu der Residenzpflicht-Problematik. Die Entscheidungspraxis der Ausländerbehörden über Verlassenserlaubnisse ist derart oberflächlich – was ich noch ausführlicher darstellen werde –, dass dies geradezu dazu herausfordert, die Verwaltungsgerichte anzurufen.

Insgesamt entsteht durch die Umsetzung der dargestellten Regelungsfülle und -problematik ein erheblicher Verwaltungsaufwand, dem kein feststellbarer Nutzen gegenübersteht.

(3) Die Residenzpflicht führt im Grundsatz zu einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit der betroffenen Asylsuchenden und Geduldeten (s. hierzu § 89 Abs. 1 AsylVfG, § 106 Abs. 1 AufenthG). Das Grundgesetz sichert die Bewegungsfreiheit eines jeden Menschen. In der von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten heißt es (Art. 2 Abs. 1): „Jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen“.

Die darauf gestützten verfassungs- und konventionsrechtlichen Bedenken gegenüber der Residenzpflicht werden, soweit es die Residenzpflicht für Geduldete gemäß § 61 Abs. 1 AufenthG bzw. nach der entsprechenden Vorgängerregelung im Ausländergesetz betrifft, bislang überwiegend mit dem Hinweis auf die kurze Dauer der Duldung und mit der Begründung entkräftet, die Duldung sei kein rechtmäßiger Aufenthalt im Sinne der Konvention. Beide Argumente werden aber zunehmend fragwürdig: Duldungen über längere Zeiträume – z. B. über 10 Jahre – sind keine Seltenheit; die mit dem neuen Zuwanderungsrecht angestrebte Beseitigung sogenannter Kettenduldungen ist zweifelsfrei nicht erreicht worden. Auch wird man einer lang-

fristigen Duldung den Status eines rechtmäßigen Aufenthalts im Sinne der Konvention schwerlich absprechen können.

Ähnliches gilt bezüglich der Residenzpflicht für Asylsuchende nach § 56 Abs. 1 u. 2 AsylVfG: diese Personengruppe besitzt eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 Abs. 1 AsylVfG), die dazu berechtigt, von einem rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne der Konvention zu sprechen. (Das mag nach früherem Recht anders gewesen sein, weil die Asylsuchenden noch keine Aufenthaltsgestattung besaßen).

Nach alledem bestehen erhebliche verfassungsrechtliche bzw. konventionsrechtliche Bedenken gegenüber der Residenzpflicht sowohl für Asylsuchende als auch für Geduldete. Diese Bedenken könnten allenfalls durch eine großzügige Regelung bezüglich der Bereiche, für die eine räumliche Beschränkung der Residenzpflicht gilt, und bezüglich der Praxis über die sogenannte Verlassenserlaubnis abgemildert werden.

(4) Die Umsetzung der Residenzpflicht hat für die betroffenen Menschen einschneidende, erheblich belastende und in einigen Fällen sogar verheerende Folgen. Dies gilt erschwerend dann, wenn der zulässige Aufenthaltsbereich eng zugeschnitten, d. h. auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde beschränkt ist, wie es bei Asylsuchenden grundsätzlich vorgesehen ist (§ 56 Abs. 1 u. 2 AsylVfG) und bei Geduldeten in einigen Bundesländern – u. a. in Schleswig-Holstein – auf der Grundlage des § 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG durch Erlass grundsätzlich vorgegeben wird.

Welche einschneidenden Auswirkungen eine derartige Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf die betroffenen Menschen haben kann, belegen zahlreiche Fälle, mit denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beratungsstellen verschiedener nichtstaatlicher Organisationen und gelegentlich auch wir in dem Beauftragtenbüro konfrontiert werden. Es geht um Menschen, die – nicht selten belastet durch Ereignisse in ihrem Herkunftsland und die Erlebnisse auf der Flucht – in Deutschland in armseligen Verhältnissen von Leistungen leben müssen, die nach den Kriterien der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts offensichtlich verfassungswidrig sind, denen der Zugang zum Arbeitsmarkt verboten oder erschwert wird und denen dann noch zusätzlich durch eine Residenzpflicht, deren Sinnhaftigkeit ihnen nicht vermittelt werden kann, im Grundsatz die Möglichkeit verbaut wird, außerhalb ihres räumlich beschränkten Aufenthaltsbereichs Kontakte zu Freunden und Verwandten, zu Religionsgemeinschaften, zu Sport- und Freizeitveranstaltungen aufzunehmen, sich um Arbeits- oder Fortbildungsmöglichkeiten zu bemühen oder günstigere Einkaufsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen. In allen Fällen müssen die betroffenen Menschen grundsätzlich eine Verlassenserlaubnis beantragen – man kann auch sagen: um eine solche betteln, denn bei entsprechenden Nachfragen stoßen die Betroffenen bei den zuständigen Behörden nicht besonders häufig auf freundliche, hilfsbereite Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Hinzu kommt nicht selten eine Verwaltungspraxis bei der Entscheidung über Verlassenserlaubnisse, die allen Grundsätzen über eine sach- und ermessengerechte Verwaltungsentscheidung Hohn spricht. Dies ist mit Beispielen zu belegen, auch aus Schleswig-Holstein: Eine Asylsuchende, die nach Einschätzung ihrer Betreuerin dringend von einer Fachärztin/einem Facharzt behandelt werden muss, erhält keine Verlassenserlaubnis, um die Fachärztin/den Facharzt aufsuchen zu können.

Wer sich unter den Bedingungen der räumlichen Beschränkung wohin bewegen darf, scheint insbesondere davon abhängig zu sein, welchem Ort die Betroffenen zugewiesen worden sind; danach bestimmt sich die Zuständigkeit der Ausländerbehör-

de, die über Verlassensanträge entscheidet. Das ist eine Frage von Glück und Pech: eine Asylsuchende in Schleswig-Holstein erhält für einen als notwendig angesehenen Verwandtenbesuch außerhalb des räumlich beschränkten Bereichs von der zuständigen Ausländerbehörde zunächst keine Verlassenserlaubnis, später eine Erlaubnis über drei Tage; nach ihrer „Umverteilung“ an einen anderen Ort in Schleswig-Holstein wird eine andere Ausländerbehörde zuständig, diese erteilt für denselben Anlass eine Verlassenserlaubnis von 15 Tagen.

Schaut man sich die Berichte über die bundesweite Verwaltungspraxis der Ausländerbehörden bei der Erteilung von Verlassungserlaubnissen – insbesondere bei der Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe („dringendes öffentliches Interesse“, „zwingende Gründe“, „unbillige Härte“) – an, so reicht die Bandbreite der Entscheidungen von grundsätzlicher Ablehnung bis zur großzügigen – zuweilen sogar prüfungslosen – Erteilung.

Eine besondere Problematik stellt die Erhebung von Verwaltungsgebühren für die Erteilung von Verlassenserlaubnissen dar. Es ist kaum zu glauben, aber dennoch wahr: von asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen, die in der Regel von äußerst begrenzten Sozialleistungen leben müssen, wird von einigen Ausländerbehörden für die Erteilung von Verlassenserlaubnissen eine Verwaltungsgebühr verlangt. Aus dem meiner Stellungnahme beigefügten Anhang ist ersichtlich, in welchen Bundesländern Gebühren in welcher Höhe erhoben werden. Der verbreitete Standardpreis für eine Verlassenserlaubnis bei Erwachsenen: 10,00 €. Das entspricht etwa dem Betrag, den ein erwachsener Asylsuchender oder Geduldeter neben den Sachleistungen für Ernährung und Unterkunft in der Woche „zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens“ erhält (§ 3 Abs. 1 Asylbewerberleistungsgesetz). Dabei ist die Darstellung in dem beigefügten Anhang noch nicht einmal vollständig. Denn anders als dort aufgeführt, werden auch in Schleswig-Holstein für Verlassenserlaubnisse Verwaltungsgebühren mindestens von einer Ausländerbehörde erhoben (10,00 € Gebühr für Erlaubnisse aus „privaten Anlässen“). Dies haben Nachfragen meines Beauftragtenbüros ergeben.

Die Erhebung der Verwaltungsgebühr ist rechtswidrig, dafür fehlt es an einer Rechtsgrundlage. Hierzu gibt es verwaltungsgerichtliche Entscheidungen. Kaum zu glauben ist die auf Befragen von der schleswig-holsteinischen Ausländerbehörde abgegebene Begründung für die Erhebung der Verwaltungsgebühr: die Gebühr werde erhoben, wenn es mit den Erlaubnis-Anträgen „überhand nimmt“ – deutlicher kann man Verwaltungswillkür und Abwehrstrategie nicht zum Ausdruck bringen.

Es gibt allerdings noch eine weitere „Steigerung“. In einem anderen Bundesland verlangt eine Ausländerbehörde von Betroffenen bei der Stellung der Verlassenserlaubnis-Anträge für private Besuche außerhalb des beschränkten Aufenthaltsbereichs formularmäßig ausführliche Angaben über die Person, die besucht werden soll: gewünscht werden Angaben zur Person, die Anschrift und das Geburtsdatum, zum Anlass des Besuches, zur Beziehung zu den Antragstellern, eine Meldebescheinigung und eine Kopie des Passes oder des Personalausweises sowie einen aktuellen Einkommensnachweis.

Zu den Folgen der Praxis der Residenzpflicht gehören neben den genannten, die Betroffenen zumeist persönlich belastenden Auswirkungen auch solche, die sich gesellschafts- und sozialpolitisch auswirken. Den Asylsuchenden und Geduldeten droht wegen der ihnen auferlegten Beschränkungen durch die Residenzpflicht und andere Maßnahme die gesellschaftliche Isolierung: sie nehmen an einem Integrationsprozess nicht teil, sondern werden – durchaus mit politischer Absicht – von jegli-

cher Integrationsmaßnahme ausgeschlossen. Bleiben sie über einen längeren Zeitraum in Deutschland – was häufig der Fall ist – besteht die Gefahr langjähriger Arbeitslosigkeit mit Abhängigkeit von Sozialleistungen und schlechten beruflichen Perspektiven. Dies führt zu gesellschaftlichen und sozialen Problemen mit durchaus auch belastenden finanziellen Folgen für die öffentlichen Haushalte.

(5) Wollen Asylsuchende und Geduldete die genannten Widrigkeiten im Zusammenhang mit der Residenzpflicht nicht hinnehmen und setzen sich eigenmächtig über die ihnen auferlegte Beschränkung hinweg, indem sie den Bereich der räumlichen Beschränkung ohne Erlaubnis verlassen, droht ihnen ein Ordnungswidrigkeitenverfahren (§ 98 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG, § 86 Abs. 1 AsylVfG) oder im schlimmeren Fall sogar ein Strafverfahren, das mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit einer Geldstrafe (§ 95 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG, § 85 Nr. 2 AsylVfG) enden kann. Mit der Verurteilung im Strafverfahren sind die Betroffenen als Kriminelle vorbestraft, ihre „Straftaten“, die in Wahrheit allenfalls Bagatelldelikte sind, erscheinen in Statistiken, die dann dafür herhalten müssen, die „besorgniserregende Ausländer-Kriminalität“ zu belegen. Zeitungsmeldungen wie diese machen die Runde: „Bundespolizei fasst gesuchten Straftäter. Bei Kontrollen auf dem ...Bahnhof konnten Bundespolizisten ...einen gesuchten Straftäter festnehmen. Bei dem Mann handelt es sich um einen 34 Jahre alten Sudanesen, der wegen Vergehens gegen das Ausländergesetz von der Staatsanwaltschaft ...gesucht wurde, um eine Reststrafe ...zu verbüßen.“

Bestrafungen wegen Verletzungen der Residenzpflicht können weitreichende Folgen für die Betroffenen haben. Gestützt auf derartige Vorstrafen ist es in mehreren Fällen z. B. zur Ablehnung von Anträgen auf Gewährung eines Bleiberechts nach der sogenannten Altfallregelung (vergl. § 104 a Abs. 1 Nr. 6 AufenthG) und auch zu Ausweisungen (§ 54 Nr. 1 AufenthG) gekommen. (Zitat aus der Begründung einer solchen Ausweisungsverfügung: „Es kann nicht hingenommen werden, dass abgelehnte Asylbewerber regelmäßig Straftaten in der Bundesrepublik begehen. Die Ausweisung ist daher ein geeignetes und erforderliches Mittel, um andere Ausländer von einem ähnlichen Verhalten abzuhalten“).

Bei der Beurteilung dieser „Straftaten“ muss man sich vor Augen halten, dass sie schon begangen werden können dadurch, dass die Betroffenen wenige hundert Meter in den Nachbarort gehen, um dort einzukaufen oder auch nur die Straßenseite wechseln, wenn die andere Straßenseite in einem anderen Bundesland oder in dem Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde liegt.

Für die ohnehin belasteten Strafverfolgungsbehörden und Gerichte bedeutet die Bearbeitung der durch Verstoß gegen die Residenzpflicht entstehenden Strafverfahren eine zusätzliche Belastung. Die Tatsache, dass es sich um Bagatelangelegenheiten handelt, ändert nichts daran, dass ein Strafverfahren nach den dafür geltenden Vorschriften durchgeführt werden muss – also mindestens die Anhörung des Beschuldigten (Angeklagten) regelmäßig mit Unterstützung eines vereidigten Dolmetschers, die Vernehmung von Zeugen, die schriftlich begründete Entscheidung des Gerichts, evtl. Rechtsmittel, oder ein Strafbefehlsverfahren, das aber u. U. genauso aufwendig sein kann.

Zusammenfassend ist festzustellen:

Es gibt mehrere eindeutige Gründe, die Residenzpflicht für Asylsuchende und Geduldete gänzlich abzuschaffen.

Die Abschaffung der Residenzpflicht ist nur über eine Bundesratsinitiative möglich, die die ersatzlose Streichung der entsprechenden bundesrechtlichen Vorschriften zum Ziel hat.

Die Landesregierung könnte vom Landtag zu einer solchen Bundesratsinitiative aufgefordert werden.

Daneben könnte die Landesregierung dazu aufgefordert werden, die Residenzpflicht im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten einzuschränken, und zwar u.a. in der Weise, dass sie ihren Erlass, mit dem sie – im Übrigen mit unhaltbarer Begründung – die Residenzpflicht für Geduldete entgegen der gesetzlichen Regel (§ 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG) über § 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, aufhebt; stattdessen sollte durch Erlass angeordnet werden, dass der Aufenthalt Geduldeter räumlich grundsätzlich auf das Gebiet des Landes beschränkt ist (so wie es die Regelvorschrift des § 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG vorsieht).

Ferner sollte die Landesregierung aufgefordert werden, durch einen neuen Erlass Vorgaben an die Ausländerbehörden für die Erteilung von Verlassensenerlaubnissen in einer Weise anzuordnen, die sämtliche gesetzlichen Spielräume für eine möglichst großzügige Erteilung ausnutzt. Darüber hinaus sollte angeordnet werden, dass Verwaltungsgebühren für die Erteilung der Verlassensenerlaubnisse nicht erhoben werden dürfen. Der neue Erlass sollte mit meinem Beauftragtenbüro abgestimmt werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Wulf Jöhnk

Anhang

Umsetzung der ‚Residenzpflicht‘ in Bund und Ländern

Bundesland (Aufenthalts- beschränkung auf)	Ausführungs- vorschrift	Gründe für eine Verlassenserlaubnis & Gebühren
Bund	Vorläufige Anwen- dungshinweise des Bundes vom Dezember 2004	12.5.2.2 Zwingend sind nur Gründe von erheblichem Gewicht. Sie können famili- ärer, religiöser, gesundheitlicher oder politi- scher Natur sein. In Betracht kommen etwa der Besuch eines Facharztes, dringende familiäre Angelegenheiten, z. B. Besuch schwer kranker Familienmitglieder, Teil- nahme an bedeutenden religiösen Riten und Festen. 12.5.2.3 Unbillige Härten sind Beeinträchti- gungen persönlicher Belange, die im Ver- gleich zu den betroffenen öffentlichen Interessen und im Hinblick auf den vom Gesetz vorausgesetzten Zweck der Aufent- haltsbeschränkung als unangemessen schwer anzusehen sind. Es handelt sich um einen gerichtlich voll überprüfbar un- bestimmten Rechtsbegriff. Persönliche Inter- essen des Ausländers können stärker berücksichtigt werden als beim Begriff des zwingenden Grundes.
Baden-Württem- berg (Landkreise)	Verweis auf Bund & interner Einzel- erlass	„Erlaubnis von privaten Reisen nur für ein- grenzbar Ziele, Termine und Aufenthalts- orte; Schulausflüge; Fahrt zu einer konkre- ten Arbeitsstelle; angemessene persönliche Gründe.“ / Verweis auf Einzelfallentschei- dung Gebühren: Freiburg/Breisgau-Hoch- schwarzwald für private Fahrten 5-10 €, offizielle Termine umsonst; Mannheim & Karlsruhe 10 € ; alle anderen Kreise keine ¹
Bayern (Landkreise, ...)	Verweis auf Bund	„Der ausländerbehördliche Vollzug orien- tiert sich an den gesetzlichen Vorschriften.“

Bundesland (Aufenthalts- beschränkung auf)	Ausführungs- vorschrift	Gründe für eine Verlassenserlaubnis & Gebühren
Ausnahme: Stadt- kreis München & München-Land)		Gebühren: 10 €, Kinder 5 € ¹
Berlin (Stadtgebiet)	Vorläufige Anwen- dungshinweise des Senats 2008 (öffentlich zugäng- lich)	„Eine Versagung zum vorübergehenden Verlassen sollte grundsätzlich nur aus- nahmsweise verfügt werden, etwa wenn Erkenntnisse vorliegen, dass der Betroffene nicht nach Berlin zurückkehren wird oder beabsichtigt, sich strafbar zu machen.“
Brandenburg (Landkreise, Ausnahme: Freizü- gigkeit zwischen Landkreisen Potsdam, Potsdam- Mittelmark & Bran- denburg a. d. Havel wegen gemeinsam. Verkehrsnetz)	Organisationserlass von 1997 (öffentlich zugäng- lich)	Eine Verlassenserlaubnis ist zu erteilen für: Erwerbstätigkeit, allerdings nur bei täglicher Rückkehr; Arztbesuche und Krankenhaus- aufenthalte, die als erforderlich bescheinigt sind; Veranstaltungsbesuch als Mitglied einer Sportmannschaft, Musikkapelle, Hilfs- organisation o. ä.; Teilnahme an kirchlichen oder religiösen Veranstaltungen (Teilnahme an Gottesdiensten nur, wenn innerhalb des zugewiesenen Aufenthaltsbereichs keine Möglichkeit); Besuche wegen Hochzeit, Tod, besondere Geburtstage naher Ver- wandter (Ehegatte, Eltern, Kinder, Geschwister, Großeltern, Enkel); Schul- landheimaufenthalt bzw. Studienfahrt; Besuch von Angehörigen in Abschiebehaft.
Bremen (Bremen Stadt & Bremerhaven)	Verweis auf Bund	
Hamburg (Stadtgebiet, außer Lageraußenstelle Nostorf/Horst. (dort: Hamburg & Landkreis Ludwigs- lust, Mecklenburg)	Verweis auf Bund & Einzelerlasse (öffentlich zugäng- lich)	„Wird im Einzelfall entschieden.“ Erlass zur Teilnahme an Klassenfahrten

Bundesland (Aufenthalts- beschränkung auf)	Ausführungs- vorschrift	Gründe für eine Verlassenerlaubnis & Gebühren
Hessen (3 Regierungsbe- zirke)		Verweis auf Einzelfallprüfung und Verwal- tungsverfahrensgesetz § 40: „Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie ihr Ermessen entspre- chend dem Zweck der Ermächtigung aus- zuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.“ „Die Entschei- dungen beruhen auf der Abwägung der Interessen der Antragsteller (...) und der Aufrechterhaltung der räumlichen Beschränkung.“ Gebühren: lt. Regierungspräsidien würden keine Gebühren erhoben; etliche Auslän- derbehörden verlangen 10 € für Erwach- sene und 5 € für Kinder ab 6 Jahren (Ermessensspielraum bei den Kindern) ¹
Mecklenburg- Vorpommern (4 Aufenth.zonen)	Verweis auf Bund	Gebühren Wismar: 5 € für private Fahrten Bad Doberan, Rügen, Schwerin: 10 €
Niedersachsen (Landkreise, aber: Neu eingereiste Flüchtlinge für Dauer des Verfah- rens in der ZAAB* untergebracht und Aufenthalt auf Braunschweig beschränkt.)	Verwaltungsvor- schrift zum Aufent- haltsgesetz	Außer bei Missbrauchsverdacht: notwend. medizinische Behandlung, Begleitung von Kindern und Besuch enger Angehöriger im Krankenhaus; überregionale religiöse Ver- anstaltungen, Gottesdienste (soweit vor Ort nicht möglich); Teilnahme an Sportveran- staltungen oder Begleitung eines aktiven Kindes; aktive Teilnahme an überregionalen Kulturveranstaltungen; Schulausflüge, Klas- senfahrt, Jugendfreizeit, Sportverein; Geburten, Hochzeiten, Todesfälle in der Verwandtschaft. Gebühren: vereinzelt zwischen 10-30 € ¹
NRW (5 Regierungsbe- zirke)	Verweis auf Bund	Gebühren: „Über Gebühren wird einzel- fallbezogen durch die Behörde entschie- den.“ / Standard: 10 € ²
Rheinland-Pfalz (3 Aufenth.zonen)	interne Verwal- tungsvorschriften	Gebühren: 10 € ²

Bundesland (Aufenthalts- beschränkung auf)	Ausführungs- vorschrift	Gründe für eine Verlassenserlaubnis & Gebühren
Saarland (Bundesland)	Verweis auf Bund	Verweis auf Einzelfallprüfung und „groß- zügiges Ermessen bei religiösen Festen“ Gebühren: 10 €
Sachsen (Landkreise)	interne Verwal- tungsvorschriften	Gebühren: 10 € ²
Sachsen-Anhalt (3 Aufenth.zonen)	Verweis auf Bund	Gebühren: in manchen Landkreisen 10 € ¹
Schleswig-Holstein (Landkreise, teilw. Erweiterungen zum Einkaufen; Mit- gliedschaft in Ham- burger Sportverei- nen möglich)	interner Erlass 2007	Ermessen soll „grundsätzlich zugunsten der Antragsteller ausgeübt werden“
Thüringen (Landkreise)	interne Handakte	Gebühren: Stadt Gera, Kreise Sömmerda & Sonnenberg 10 € bei Erwerbstätigen; Weimarer Land 2,50 € bei Nachprüfung der Zieladressen; Nordhausen abhängig vom Sachverhalt 10 €

Tabelle 7: Umsetzung der Aufenthaltsbeschränkungen sowie Gebühren für Verlassenserlaubnisse in Bund und Ländern (Quellen: Angaben von Pressestellen der Innenministerien; 1: Berichte von Betroffenen, Beratungsstellen, Sozialarbeiter/innen, Flüchtlingsräten, Integrationsbeauftragten oder Ausländerbeiräten; 2: Juliane Wetendorf (2006): *Die Räumliche Beschränkung von Flüchtlingen in der Diskussion*. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit Dresden).

*ZAAB = Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde