

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Postfach 7121
24171 KIEL

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1093

(per E-Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Frankfurt am Main, den 11.08.2010
91109

**Stellungnahme im Rahmen der mündlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Residenzpflicht in Schleswig-Holstein aufheben“ –
Landtagsdrucksache 17/110**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns dafür, im Rahmen dieser Anhörung Stellung nehmen zu können zu einem Thema, das unsere Arbeit seit langem prägt.

PRO ASYL setzt sich für die komplette Abschaffung der sog. Residenzpflicht durch den Bundesgesetzgeber ein. Wir begrüßen Initiativen, die europaweit einmalige Residenzpflicht aus dem deutschen Asyl- und Ausländerrecht zu streichen. Wir würden dementsprechend Bundesratsinitiativen sehr begrüßen, die eine Aufhebung des § 56 AsylVfG und – Geduldete betreffend – auf die Aufhebung des § 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG zum Ziel haben.

Daneben begrüßen wir aktuell Initiativen in einer ganzen Reihe von Bundesländern, im Vorgriff auf eine solche aus unserer Sicht unabdingbare Abschaffung der Residenzpflicht dem verständlichen Interesse der Betroffenen an einer Wahrnehmung ihres Rechtes auf Bewegungsfreiheit durch Lockerungen der Residenzpflicht Rechnung zu tragen. Eine entsprechende Forderung nach Lockerung enthält der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Ziel, Flüchtlingen und Asylsuchenden das Recht auf Bewegungsfreiheit im gesamten Land Schleswig-Holstein unterschiedslos und ohne Beschränkung einzuräumen und entsprechende Regelungen zu erlassen. Unsere Stellungnahme konzentriert sich im

Folgendes auf die Situation der Asylsuchenden, obwohl von den bundesweit mehr als 150.000 Menschen, die aktuell einer sog. Residenzpflicht unterliegen, etwa Dreiviertel dem Personenkreis der Geduldeten bzw. sonstigen Ausreisepflichtigen angehören.

Deutschland ist das einzige EU-Land, das für Asylsuchende eine Residenzpflicht kennt. Artikel 7 der EU-Aufnahmerichtlinie, deren Umsetzungsfrist am 6. Februar 2005 abgelaufen ist, erlaubt zwar solch eine Regelung, betont jedoch den Grundsatz, dass Asylbewerber sich im Hoheitsgebiet des jeweiligen Aufnahmemitgliedsstaates oder in einem ihnen von diesem Mitgliedsstaat zugewiesenen Gebiet frei bewegen können. Das zugewiesene Gebiet, so die Aufnahmerichtlinie, darf den unveräußerlichen Kernbereich der Privatsphäre nicht beeinträchtigen und muss hinreichenden Spielraum dafür bieten, dass der Betreffende die Vorteile aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen kann.

Diese Richtlinie ist unzureichend in nationales Recht umgesetzt worden.

Nach der Vorstellungen der Richtlinie müssten nämlich angemessene Aufnahmebedingungen in den zugewiesenen Gebieten vorhanden sein, was den Zugang zu Anwälten, medizinischen und psychotherapeutischen Hilfen sowie zu Beratung auch durch Nichtregierungsorganisationen einschließt. Dies ist in vielen Fällen, in denen die Residenzpflicht zum Tragen kommt, nicht der Fall.

Eine richtlinienkonforme Auslegung macht – ebenso wie die Interessen der Asylsuchenden und das wohlverstandene öffentliche Interesse – zumindest eine Lockerung der Residenzpflicht nötig.

Die Residenzpflicht für Asylsuchende, Geduldete und bleibeberechtigte Ausländer ist kontraproduktiv. Sie führt zur Kriminalisierung der Betroffenen, zur Belastung von Polizei und Justiz mit der Bearbeitung von Bagatelldelikten sowie zu Mehrkosten für die Sozialleistungsträger. Eine selbstbestimmte Lebensgestaltung wird durch die Residenzpflicht im Zusammenwirken mit weiteren Restriktionen für Asylsuchende und Geduldete in den Bereichen Wohnen, Ausbildung, Spracherwerb, Arbeit, Ausgestaltung der Versorgung im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes über viele Jahre hinweg verhindert. In vielen Fällen führt dies zu psychischer und physischer Krankheit. Die Folgen der gesetzlichen Restriktionen wirken fort und tangieren damit auf negative Weise die Situation der Ausländer mit Bleiberecht. Die Residenzpflicht ist deshalb auch integrationspolitisch kontraproduktiv.

Die Residenzpflicht ist zum Erreichen der damit angeblich verfolgten Ziele der Asylsuchenden weder geeignet, noch erforderlich oder verhältnismäßig:

- Die Erreichbarkeit eines Asylsuchenden könnte die Residenzpflicht allenfalls bei einer sehr kurzen Verfahrensdauer rechtfertigen. Bei Verfahrensdauern von mehreren Monaten bzw. Jahren wird die Maßnahme jedoch unverhältnismäßig. Da die Asylsuchenden zur Wohnsitznahme ohnehin verpflichtet werden, ist eine Erreichbarkeit für das Verfahren gegeben, die im Übrigen im Interesse der Betroffenen selbst liegt, zumal andernfalls erhebliche asylrechtliche Nachteile drohen.
- Abgelehnte Asylsuchende oder Geduldete, denen die Abschiebung droht und die deshalb den Vorsatz fassen, untertauchen zu wollen, lassen sich hieran auch durch die Residenzpflicht nicht hindern. Einen diesbezüglichen Kontrolleffekt der Residenzpflicht gibt es nicht.
- Das häufig ins Feld geführte Argument, die Residenzpflicht sei ein Instrument zur Abschreckung schutzsuchender Flüchtlinge, ist inakzeptabel. Eine solche

Zielsetzung macht Asylsuchende zum bloßen Objekt, zum Instrument einer Abschreckungspolitik gegen Dritte. Die Residenzpflicht ist kein geeignetes Mittel, um herauszufinden, wer schutzbedürftig ist.

- Die Residenzpflicht ist unverhältnismäßig. Die Beschränkung von sozialen und familiären Kontakten und die Reduktion der Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe beinhalten im Zusammenwirken mit weiteren gesetzlichen Restriktionen für Asylsuchende und Geduldete eine gravierende Beeinträchtigung von Menschenwürde und Persönlichkeitsrechten der Betroffenen.

PRO ASYL setzt sich für eine **komplette Abschaffung der Residenzpflicht** ein. Allein die Tatsache, dass sie in anderen EU-Staaten nicht existiert, belegt, dass es keine Notwendigkeit für diese folgenreiche Restriktion der Bewegungsfreiheit gibt. Selbst gegen die bloße Verpflichtung zur Wohnsitznahme gibt es gute Argumente, die sich ebenfalls aus der Staatenpraxis anderer EU-Staaten gewinnen lassen.

Finanzielle Lasten durch eine ungleiche Verteilung von Asylsuchenden ließen sich effektiver durch die Umverteilung von Geldern, z.B. im Rahmen des Finanzausgleiches zwischen den Ländern, als durch die Zwangszuweisung von Menschen in die Gebietskörperschaften ausgleichen. Mit diesem Problem hätte sich der Bundesgesetzgeber im Zusammenhang mit der Möglichkeit der gänzlichen Abschaffung der Residenzpflicht zu befassen. Bei landesrechtlichen Regelungen, die die Lockerung der Residenzpflicht betreffen, ist diese Frage ohnehin nicht berührt, selbst wenn – wie jetzt von den Landesregierungen Berlins und Brandenburgs beschlossen – diese Lockerungen bundesländerübergreifend wirken.

- Eine **Lockerung der Residenzpflicht** durch die Zusammenlegung von Aufenthaltsgestattungsbezirken als Minimallösung könnte, eine sachgerechte Gestaltung vorausgesetzt, bewirken, dass Asylsuchende neben der Möglichkeit, Verwandte und Freunde leichter besuchen zu können auch erleichterten Zugang zu Beratungsangeboten, zu ihren Communities und allen anderen Formen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben hätten.
- Eine Lockerung der Residenzpflicht könnte helfen, psychische Belastungen von Flüchtlingen geringer zu halten und – eine entsprechend zweckmäßige Ausgestaltung der Regelung vorausgesetzt – erleichterten Zugang zu Fachärzten, Psychotherapeuten und entsprechenden Beratungsstellen zu schaffen.
- Eine Lockerung der Residenzpflicht würde zu einer Entkriminalisierung von Handlungen führen, die Asylsuchende ausschließlich in Wahrnehmung ihres Menschenrechtes auf Freizügigkeit begehen. Die Gerichte würden von überflüssigen Verfahren entlastet. Obwohl der Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung niemanden schädigt, stellt er eine der wenigen Ordnungswidrigkeiten des deutschen Rechtssystems dar, die durch Wiederholung zur Straftat werden. Zwischen 1982 und 2006 sollen bundesweit etwa 160.000 Urteile wegen Verstoßes gegen die Residenzpflicht – allein für Asylsuchende – ausgesprochen worden sein (vgl. Diakonie Mitteldeutschland, Fachverband Migration: „Stellungnahme zur Residenzpflicht für Flüchtlinge in Thüringen“ vom 22. März 2010). Verurteilungen, die über ein Strafmaß von 50 bzw. 90 Tagessätzen hinausgehen, wirken sich in der Regel nachteilig auf die Erlangung von Aufenthaltstiteln z.B. im Rahmen der Bleiberechtsregelung aus.

- Jede Lockerung der Residenzpflicht wäre ein Beitrag zur Entlastung der Bürokratie, die sich bisher in einer Vielzahl von Fällen mit der Erteilung von sog. Verlassenerlaubnissen beschäftigen muss und oft genug willkürlich entscheidet. Besuche von Verwandten, Freunden, Ärzten usw. werden in vielen Fällen weder als zwingend noch zur Vermeidung unbilliger Härten für notwendig erachtet und Anträge auf Verlassenerlaubnis deshalb abgelehnt. Hier werden Bediensteten von Ausländerbehörden Machtbefugnisse eingeräumt, die tief in den Alltag von Asylsuchenden und in ihr legitimes Streben, ihre alltäglichen Bedürfnisse durch die Wahrnehmung der Freizügigkeit zu befriedigen, eingreifen.
- Menschen, die sich über die Residenzpflicht-Regelung hinwegsetzen, ist auch nicht der Vorwurf eines rechtsuntreuen Verhaltens zu machen. Die meisten versuchen, den ansonsten unabwendbaren Folgen isolierter Unterbringung in abgelegenen Unterkünften und dem Verlust notwendiger menschlicher Kontakte zu begegnen und damit ihre psychische Integrität und Gesundheit zu wahren. Dies zeigt sich auch an den vielen Fällen, in denen Asylsuchende lediglich wegen Residenzpflicht-Verletzungen verurteilt wurden und darüber hinaus keine anderen Verstöße begangen haben.
- Die Sanktionierung von Verstößen gegen die Residenzpflicht wirkt stigmatisierend. Sie blähen die Kriminalstatistik auf. Häufig finden Polizeikontrollen auf den Zufahrtswegen zu Asylbewerberunterkünften oder an ähnlichen, häufig von dieser Personengruppe frequentierten Orten statt. Das Kontrollinteresse richtet sich häufig lediglich auf die Ermittlung von „Residenzpflicht-Verletzern“. Solche oft demonstrativen Kontrollen werden von den Betroffenen als diskriminierend empfunden. Solche Kontrollen wie die Sanktionierung von Residenzpflicht-Verstößen selbst sind geeignet, rassistische Einstellungen innerhalb der Bevölkerung zu bestätigen. Eine komplette Streichung der Residenzpflicht-Regelung wäre die geeignetste Lösung, um dieser Stigmatisierung entgegenzuwirken, die Lockerung der Residenzpflicht-Regelung eine – relativ unbefriedigende – Kompromissregelung eines Zustandes, der von den Betroffenen gelegentlich mit „Apartheid-Praktiken“ verglichen wird.

In der Hälfte der Flächenstaaten wird die Bewegungsfreiheit für Asylsuchende und für Geduldete – unter Beibehaltung der Wohnsitzauflage für den Landkreis – bereits heute über den Landkreis hinaus erweitert. In Anwendung des § 58 Abs. 6 AsylVfG haben folgende Bundesländer die Residenzpflicht gelockert:

- In Bayern haben bereits früher die Kreise München Stadt und München Land einen gemeinsamen Residenzpflichtbezirk gebildet. Im März 2010 haben die Regierungsfractionen beschlossen, die Bewegungsfreiheit für Asylsuchende auf die jeweiligen Regierungsbezirke und die angrenzenden Landkreise benachbarter Regierungsbezirke auszuweiten. In Bayern gibt es sieben Regierungsbezirke. Kritisiert wird von Nichtregierungsorganisationen u.a. die Tatsache, dass sich insbesondere in den eher ländlich geprägten Regierungsbezirken Angebote, die Asylsuchende benötigen, kaum finden.
- In Brandenburg haben bisher schon die Kreise Potsdam, Potsdam-Mittelmark und Brandenburg/Havel einen gemeinsamen Residenzpflichtbezirk gebildet. Dann ist die Bewegungsfreiheit für Asylsuchende und geduldete Ausländer durch ermessensbindende Weisung auf das ganze Land erweitert worden. Inzwischen haben innenministerielle Erlasse Berlins und Brandenburgs die Erteilung von

Verlassenserlaubnissen zum vorübergehende Aufenthalt im jeweils anderen Land bundesländerübergreifend geregelt.

- In Bremen haben die Parteien der Regierungskoalition einen Gesetzentwurf in die Bürgerschaft eingebracht, mit dem die Residenzpflicht abgeschafft werden soll.
- Hamburg brachte Asylsuchende zeitweise in der ehem. Grenztruppenkaserne „Nostorf/Horst“ in Mecklenburg-Vorpommern unter. Die Residenzpflicht wurde per Verwaltungsvereinbarung auf Hamburg, den Landkreis Ludwigslust sowie den Reiseweg durch Schleswig-Holstein erweitert. Diese Regelung geht allerdings nicht auf eine Berücksichtigung der Interessen der dort Untergebrachten zurück, für die die Auslagerung in eine isolierte Unterkunft in großer Entfernung von Hamburg zu Belastungen führte.
- Hessen beschränkt die Bewegungsfreiheit auf das Gebiet des Regierungspräsidiums.
- Mecklenburg-Vorpommern hat vier Residenzpflicht-Bezirke aus jeweils vier bis fünf Landkreisen gebildet.
- Der Landtag Nordrhein-Westfalens hat den Landesinnenminister per Beschluss beauftragt, die bislang geltende Landesverordnung zur Umsetzung der Residenzpflicht aufzuheben. Künftig sollen sich Asylbewerber und Geduldete erlaubnisfrei im gesamten Gebiet des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen aufhalten dürfen.
- Rheinland-Pfalz beschränkt die Bewegungsfreiheit auf das Gebiet des Regierungspräsidiums. Asylsuchende aus Mainz dürfen sich auch im benachbarten Wiesbaden in Hessen aufhalten. Weitere Lockerungen sind im Gespräch.
- Im Saarland gilt die Bewegungsfreiheit im gesamten (aus sechs Kreisen bestehenden) Bundesland.
- Sachsen-Anhalt hat drei Residenzpflicht-Bezirke aus jeweils mehreren Landkreisen gebildet.

Die uns z.B. aus langjähriger Erfahrung aus verschiedenen Bundesländern bekannte Praxis der Erweiterung der Residenzpflicht-Bezirke hat ganz deutlich positive Resultate. Im so erweiterten Residenzpflicht-Bezirk finden Asylsuchende manchmal (nicht immer, vgl. den Hinweis auf die neue Praxis in Bayern) die meisten notwendigen Kontaktmöglichkeiten, Beratungsangebote und spezialisierten Einrichtungen, die sie benötigen. Obwohl diesbezüglich unserer Kenntnis nach keine statistischen Daten zu finden sind, wirkt sich die Praxis entkriminalisierend aus. Nach Auskünften von Beratungsstellen in diesen Bundesländern ist die Zahl derer, die wegen Verstößen gegen die Residenzpflicht belangt werden, drastisch zurückgegangen bzw. geringer als in Bundesländern mit restriktiveren Regelungen, mit allen positiven Folgen für die Erteilung von Aufenthaltsrechten.

Die Zahl der zu bearbeitenden Anträge auf eine Verlassenserlaubnis ist mit positiven Folgen für die Verwaltungen zurückgegangen. Nicht zuletzt erleichtert die Regelung auch das Los derjenigen Asylsuchenden, die ländlichen Gebietskörperschaften zugewiesen wurden. Negative Erfahrungen sind nicht bekannt geworden.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Erfahrungen halten wir eine Aufhebung der Residenzpflicht innerhalb Schleswig-Holsteins, d.h. eine Ausweitung der Residenzpflichtbezirke auf den Bereich des Landes im Rahmen des § 58 Abs. 6 AsylVfG für sinnvoll und notwendig. Da viele Angebote, die der Aufenthaltsbeschränkungen unterliegende Personenkreis nutzen kann, nur in Hamburg verfügbar sind, würde sich darüber hinaus eine Lösung nach dem Berlin-brandenburgischen Modell anbieten. Sollte

eine solche Lösung nicht zustande kommen, dann muss eine Neuregelung zumindest so gestaltet sein, dass sie zu praktischen Verbesserungen führt. Eine Minimallösung, die in der Schaffung möglichst weniger großer Residenzpflichtbezirke bestehen könnte, trägt diesem Interesse vor dem Hintergrund der besonderen Strukturen in Schleswig-Holstein nur sehr begrenzt Rechnung.

Die neue Erlasslage in Berlin-Brandenburg beinhaltet auch einige Neuregelungen, die die bürokratischen Abläufe bei der Ausstellung von Verlassenserlaubnissen vereinfachen und dem Interesse der betroffenen Ausländer Rechnung tragen, ihrerseits zur Erlangung einer Verlassenserlaubnis nicht großen finanziellen und zeitlichen Aufwand treiben zu müssen.

Viele Ausländer verzichten wegen des Planungsaufwands und des für die Beantragung von Verlassenserlaubnis notwendigen zeitlichen Vorlaufs, wegen des Zeitaufwandes für den Behördenbesuch auf die Beantragung dieser Erlaubnisse. Immer wieder erheben Ausländerbehörden für die Erteilung einer Verlassenserlaubnis rechtswidrig Gebühren. Darüber hinaus entstehen häufig Kosten für die Fahrt zur Ausländerbehörde, die der Beantragung dient. Die Anforderung, dass sich Ausländer, die in den meisten Fällen ihren Lebensunterhalt auf Basis des geringen Leistungsniveaus nach dem Asylbewerberleistungsgesetz fristen, in jedem Einzelfall eine oft nur für einen sehr kurzen Zeitraum geltende Verlassenserlaubnis besorgen sollen, ist unzumutbar.

- Verlassenserlaubnisse sollten künftig anlässlich der ohnehin zwecks Verlängerung der Duldung oder der Aufenthaltsgestaltung notwendigen Vorsprachetermine erteilt werden und ihre Geltungsdauer der der Duldung oder der Aufenthaltsgestattung angepasst werden.
- Auf eine Dokumentation einzelfallbezogener Nachweise, die die Privatsphäre berührende Fragen wie Kontaktadressen und Namen von Freunden, die Angabe der Religionsgemeinschaft usw. sollte verzichtet werden.
- Bei der Entscheidung sind Art. 7 Abs. 5 und 21 Abs. 1 der EU-Aufnahmerichtlinie zu berücksichtigen. Ablehnungen sind zu begründen.

Verlassenserlaubnisse sind gebührenfrei zu erteilen. Bisher von den Ausländerbehörden verlangte Gebühren sind nach der Rechtsprechung, inzwischen auch bestätigt durch die Erlassregelungen einzelner Bundesländer, rechtswidrig.

Die strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen die Residenzpflicht führt zu einer weitgehenden Kriminalisierung von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen. Die Grenzen der Gebietskörperschaften, auf die die Bewegungsfreiheit in der Regel beschränkt wird, sind vielen nicht bekannt. Von den Betroffenen wird die Bestrafung für Verstöße gegen eine kaum nachvollziehbare und europaweit nicht bekannte Regelung als Schikane empfunden. Die übliche Systematik des Strafens, nämlich die Steigerung der Sanktionen, wenn es zu Wiederholungstaten kommt, kann bei Residenzpflichtverstößen nicht greifen, denn die Regel selbst wird von den Betroffenen als falsch empfunden. Halten sich die der Residenzpflicht Unterworfenen an die Aufenthaltsbeschränkung, dann müssen sie mit den Folgen ihrer sozialen Isolation leben. Es besteht für sie ein hohes Risiko, psychisch krank zu werden. Verstößen sie gegen die Aufenthaltsbeschränkung, dann machen sie sich strafbar.

Die Strafen stellen im Übrigen unverhältnismäßige Belastungen dar. Bußgelder und Geldstrafen lassen sich aus dem Budget Asylsuchender in der Regel nicht bestreiten. Nach Angaben von Beate Selders in ihrer grundlegenden Untersuchung zur Residenzpflicht für Flüchtlinge (http://www.residenzpflicht.info/wp-content/uploads/Keine_Bewegung_Residenzpflicht_Broschuere_2009.pdf) hatte regelmäßig

etwa die Hälfte aller Asylsuchenden während des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung in Eisenhüttenstadt bereits gegen die Residenzpflicht verstoßen und war deswegen sanktioniert worden. Im Landkreis Spree-Neiße werden demnach rund 40 % der Asylsuchenden bzw. der Geduldeten jedes Jahr wegen Verstößen gegen die Residenzpflicht bestraft. Es wird geschätzt, dass in jedem Jahr mindestens 200 Personen wegen Verstoßes gegen die Residenzpflicht Haftstrafen verbüßen müssen. Diese Hochrechnung geht zurück auf eine Interpretation der Strafgefangenenstatistik. Es bereitet darüber hinaus erhebliche Schwierigkeiten, an aussagekräftige Statistiken zum Problem der Residenzpflicht insgesamt zu kommen. Dies belegt z.B. die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Bundestag (Bundestagsdrucksache 17/2261) vom 22. Juni 2010. Die Bundesregierung sah sich dort außerstande, nach Aufenthaltsstatus und Art der Beschränkungen zu differenzieren. Auch die aus der Kriminalstatistik hergeleiteten Ergebnisse sind dünn. Wie viele Asylsuchende in den vergangenen Jahren wegen Verstoßes gegen die Residenzpflicht verurteilt wurden, konnte nicht beantwortet werden.

Zum Stichtag 31. Mai 2010 unterlagen 38.934 Personen als Inhaber einer Aufenthaltsgestattung, 87.222 als Inhaber einer Duldung einer räumlichen Beschränkung. Dies sind immense Zahlen angesichts insgesamt in der langjährigen Tendenz (bis vor Kurzem) rückläufiger Zahlen von Asylsuchenden und vor dem Hintergrund der Tatsache, dass sowohl Artikel 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, Artikel 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK sowie Artikel 2 GG es nahe legen, dass die Bewegungsfreiheit und das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit in einem engen Zusammenhang stehen.

Aus den genannten Gründen würden wir es begrüßen, wenn bis zu einer Abschaffung der Residenzpflicht durch den Bundesgesetzgeber auf der Landesebene eine Lockerung der Residenzpflicht nach dem Berlin-brandenburgischen Modell beschlossen würde.



Bernd Mesovic
Referent