

Ausgewählte Positionen der

Liga der Freien Wohlfahrtspflege

in Hessen e.V.

zur

Residenzpflicht

Wiesbaden, November 2010



Diakonie 



Landesverband
der Jüdischen
Gemeinden in
Hessen K.d.ö.R.

Thema: Residenzpflicht

I. Einleitung:

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V., knüpft an die auf Bundesebene im Koalitionsvertrag der CDU/CSU und der FDP formulierten Koalitionsvereinbarungen vom 26. Oktober 2009 zum Thema „Residenzpflicht“ an und setzt sich für die Abschaffung der Residenzpflicht ein.

Im Koalitionsvertrag heißt es:

„Die Residenzpflicht soll so ausgestaltet werden, dass eine hinreichende Mobilität, insbesondere im Hinblick auf eine zugelassene Arbeitsaufnahme möglich ist.“¹

II. Hintergrund

Sowohl Flüchtlinge im Asylverfahren als auch Menschen, die eine Duldung besitzen, unterliegen seit 1982 in Deutschland der sog. Residenzpflicht („räumliche Beschränkung“), d.h. sie dürfen den ihnen zugewiesenen Bezirk ohne Erlaubnis nicht verlassen. Diese Regelung umfasst bundesweit über 125.000 Menschen, Stand 31.05.2010 (38.934 Asylsuchende und 87.222 Geduldete)².

Als Gründe für die Residenzpflicht wird vor allem die Sicherstellung der Erreichbarkeit für die Behörden genannt. Es ist nicht nachgewiesen, dass die Residenzpflicht die Erreichbarkeit der Betroffenen erhöht. Vielmehr verursacht diese einen erhöhten Verwaltungsaufwand, vor allem für Polizei und Justiz und führt zur Kriminalisierung der Betroffenen.

Mit Ausnahme von **Deutschland** (§§ 56 Asylverfahrensgesetz, § 61 Aufenthaltsgesetz) und **Österreich** (§ 12 Abs. 2 Asylgesetz - *Gebietsbeschränkung*³) gibt es europaweit keine Residenzpflicht.

Verstöße gegen die Residenzpflicht in Deutschland werden in der Regel mit Geldstrafen oder Bußgeld belegt. Die Höchststrafe liegt bei einem Jahr Gefängnis. Durch die Residenzpflicht wird der Alltag der Betroffenen, insbesondere in ländlichen Regionen, unnötig erschwert. Verstöße dagegen führen neben der eigentlichen Bestrafung dazu, dass Personen von möglichen Bleiberechtsregelungen ausgeschlossen werden.

Bei der im August 2007 in Kraft getretenen Bleiberechtsregelung lag die Grenze für sogenannte „ausländerrechtliche Verstöße“ bei 90 Tagessätzen. Ebenso ist häufig eine Aufenthaltsverfestigung durch Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder die Einbürgerung auf lange Zeit nicht möglich, wenn die Betroffenen zu einem späteren Zeitpunkt im Besitz eines rechtmäßigen Aufenthaltes sind. Das bedeutet in der Praxis, dass etwa drei Verstöße gegen die Residenzpflicht, insgesamt 90 Tagessätze nach sich ziehen können.

Im Alltag der Betroffenen, bedeutet die Residenzpflicht, dass der Besuch von Freunden, Familienangehörigen oder der Besuch zu politischen, religiösen oder kulturellen Veranstaltungen nur möglich ist, wenn eine Erlaubnis zum Verlassen der räumlichen Beschränkung bei der Ausländerbehörde eingeholt wird (sog. „Verlassenserlaubnis“). Als Rechtsgrundlage für diese

¹ <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>, S. 80

² BT-Drs. 17/2261, S. 3.

³ Danach kann seit dem 01.01.2010 die Bewegungsfreiheit für mehrere Monate eingeschränkt werden - nämlich so lange, bis das Bundesasylamt darüber entschieden hat, ob Österreich für die Durchführung des Asylverfahrens nach Dublin II zuständig ist. Die Verletzung der Gebietsbeschränkung wird mit Geldstrafen von 1.000 bis 5.000 Euro oder mit drei Wochen Haft bestraft.

Ermessensentscheidung wird von einigen Ausländerbehörden das Aufenthaltsgesetz in Verbindung mit der Aufenthaltsverordnung herangezogen (§ 12 Abs. 5 AufenthG i.V.m. § 47 Abs. 1 Nr. 9 AufenthV). Es ist jedoch eine unterschiedliche Verwaltungspraxis der Ausländerbehörden zu beobachten. Die Zulässigkeit der Gebührenerhebung ist rechtlich umstritten. Wird dem Antrag stattgegeben, so wird meist eine Gebühr erhoben (in der Regel 10 €). Die Höhe entspricht ein Viertel dessen, was Flüchtlinge monatlich als Bargeld zur Verfügung haben. Das Verwaltungsgericht Halle, Az: 1 A 395/07 HAL, hat in einem Urteil vom 26. Februar 2010 die Erhebung einer „Verlassensgebühr“ für Asylbewerber mangels Rechtsgrundlage für rechtswidrig erklärt. Die Bundesregierung bestätigt die Rechtsauffassung des Gerichts. Dies ergibt sich aus der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion die LINKE vom 20.09.2010:

„Eine Gebühr für die Verlassenserlaubnis ist weder im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) noch in der Aufenthaltsverordnung vorgesehen.“⁴

Die unmittelbaren Folgen der Residenzpflicht sind Einschränkungen bei der Teilnahme am sozialen Leben über Vereinsamung bis hin zu krankhaften Zuständen wie Depressionen.

In einzelnen Bundesländern sind Bemühungen zur Lockerung der Residenzpflicht auf Landesebene zu beobachten, z.B. in **Berlin** (vgl. Erlass der Berliner Innenverwaltung vom 29. Juli 2010), in **Brandenburg**⁵ (vgl. Verordnung vom 23. Juli 2010 und Erlass vom 28. Juli 2010), in **Schleswig-Holstein**⁶, in **Nordrhein-Westfalen**⁷, im **Saarland**⁸ und in **Bremen**⁹.

Auf Empfehlung des Innenausschusses des **Thüringer** Landtags vom 13. August 2010 wurde der im Mai 2010 in Thüringen gestellte Antrag der FDP zur Abschaffung der Residenzpflicht abgelehnt. Einen Teilerfolg habe die FDP laut Dirk Bergner, Parlamentarische Geschäftsführer und Innenpolitische Sprecher der FDP-Landtagsfraktion in Thüringen, dennoch erzielt. Die Landesregierung will die Residenzpflicht lockern. Flüchtlinge sollen dann Bewegungsfreiheit im Umkreis von etwa 3 Kreisen einschließlich einer größeren Stadt zugestanden bekommen.

E-Petition zur Abschaffung der Residenzpflicht

Bis zum 27. April 2010 war es möglich, eine E-Petition vom 23. Februar 2010 zur Residenzpflicht zu unterzeichnen. Die Petition haben 11.131 Personen unterschrieben¹⁰.

⁴ BT-Drs. 17/2991 vom 20.09.2010.

⁵ Erweiterung der Bewegungsfreiheit auf das ganze Land durch ermessensbindende Weisung.

⁶ In **Schleswig-Holstein** hat der parteilose Innenminister Emil Schmalfuß auf einer Anhörung des Innenausschusses am 24. August 2010 angekündigt, den Bewegungsradius von Asylsuchenden auf ganz Schleswig-Holstein auszuweiten. Geduldete und Flüchtlinge sind nicht in die neue Regelung aufgenommen.

⁷ **Der nordrhein-westfälische Landtag** verabschiedete am 15. Juli 2010 einen von den Linken vorgelegten Antrag vom 06. Juli, mit der in Nordrhein-Westfalen die umstrittene Residenzpflicht von Asylbewerbern und Geduldeten de facto aufgehoben wird. Die Erteilung der so genannten Verlassenserlaubnisse („Urlaubsscheine“) soll künftig „weitgehend im Sinne der Antragsteller gehandhabt“ werden. Zwischenzeitlich hat das Innenministerium einen entsprechenden Erlass herausgegeben (Erlass vom 30.09.2010).

⁸ Im Saarland gilt die Bewegungsfreiheit im gesamten Bundesland.

⁹ Gesetzentwurf der Regierungskoalition mit dem Ziel der Abschaffung der Residenzpflicht in die Bürgerschaft eingebracht.

¹⁰ **Text der Petition**

Der Deutsche Bundestag möge beschließen, dass die "Residenzpflicht" (Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) § 56 und § 85 Punkt 2.) abgeschafft wird, die es Asylbewerber/innen und geduldeten Flüchtlingen verbietet, ihren Meldelandkreis ohne behördliche Ausnahme genehmigung zu verlassen.

III. Residenzpflicht bei Flüchtlingen im Asylverfahren

Rechtliche Grundlagen

1. Dieser Paragraph bezieht sich auf Flüchtlinge im Asylverfahren, die sich zwischen sechs Wochen und drei Monate ab Asylantragsstellung in Deutschland aufhalten

§ 56 Abs. 1 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) (Räumliche Beschränkung)

(1) Die Aufenthaltsgestattung ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt. In den Fällen des § 14 Abs. 2 Satz 1 ist die Aufenthaltsgestattung räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem der Ausländer sich aufhält.

(2) Wenn der Ausländer verpflichtet ist, in dem Bezirk einer anderen Ausländerbehörde Aufenthalt zu nehmen, ist die Aufenthaltsgestattung räumlich auf deren Bezirk beschränkt.

(3) Räumliche Beschränkungen bleiben auch nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung in Kraft bis sie aufgehoben werden. Abweichend von Satz 1 erlöschen räumliche Beschränkungen, wenn der Aufenthalt nach § 25 Abs. 1 Satz 3 oder § 25 Abs. 2 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes als erlaubt gilt oder ein Aufenthaltstitel erteilt wird.“

2. Dieser Paragraph ist Rechtsgrundlage für die Erlaubnis im Einzelfall, den Bereich des § 56 Abs. 1 S.1 AsylVfG vorübergehend zu verlassen.

§ 57 AsylVfG (Verlassen des Aufenthaltsbereichs einer Aufnahmeeinrichtung)

(1) Das Bundesamt kann einem Ausländer, der verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, erlauben, den Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen, wenn zwingende Gründe es erfordern.

(2) Zur Wahrnehmung von Terminen bei Bevollmächtigten, beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und bei Organisationen, die sich mit der Betreuung von Flüchtlingen befassen, soll die Erlaubnis unverzüglich erteilt werden.

(3) Der Ausländer kann Termine bei Behörden und Gerichten, bei denen sein persönliches Erscheinen erforderlich ist, ohne Erlaubnis wahrnehmen. Er hat diese Termine der Aufnahmeeinrichtung und dem Bundesamt anzuzeigen.

3. Dieser Paragraph bezieht sich auf Flüchtlinge im Asylverfahren, die sich nach Asylantragstellung in einer Erstaufnahmeeinrichtung oder in einer sonstigen Einrichtung, in der Regel Gemeinschaftsunterkunft in Deutschland aufhalten.

§ 58 Abs. 6 AsylVfG (Verlassen eines zugewiesenen Aufenthaltsbereichs)

Um örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen, können die Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmen, dass sich Ausländer ohne Erlaubnis vorübergehend in einem die Bezirke mehrerer Ausländerbehörden umfassenden Gebiet aufhalten können.

Spätestens nach 3monatigem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung sind Asylbewerber(innen) zu verteilen¹¹. Die Verlassenserlaubnis richtet sich dann nach **§ 58 AsylVfG**.

Die den Ländern eingeräumte Befugnis in § 58 AsylVfG zum Erlass einer Rechtsverordnung verfolgt zum einen den Zweck, Unzuträglichkeiten ausräumen zu helfen, die sich dadurch ergeben können, dass die für Asylbewerber verbindlichen kommunalen Grenzen mit der Lebenswirklichkeit oft nicht übereinstimmen. Dies trifft insbesondere für Ballungsgebiete zu, wo beispielsweise auf der Fahrt zur zuständigen Ausländerbehörde mehrere Ausländeramtsbezirke durchquert werden müssen.

¹¹ §§ 53, 56 Abs. 2 AsylVfG

Eine Erweiterung der Bewegungsfreiheit für Asylbewerber auf das gesamte Bundesland, kann über eine Landesverordnung bzw. einem Erlass geregelt werden. Davon machte das Land Brandenburg dieses Jahr Gebrauch; vgl. die am 23. Juli 2010 in Kraft getretene Verordnung des Landes Brandenburg und der sich darauf beziehende Erlass vom 28. Juli 2010.

Die Residenzpflicht in Hessen: Situation der Flüchtlinge im Asylverfahren

Begrüßenswert ist, dass Hessen bereits in § 4 der Verordnung über die Zuständigkeiten der Ausländerbehörden und zur Durchführung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes vom 21. Juni 1993 die räumliche Beschränkung für Asylbewerber auf das **Gebiet eines Regierungspräsidiums** ausgeweitet hat. Die damalige Vorschrift bzw. Verordnung wurde durch die folgende ersetzt, die die gleiche räumliche Beschränkung vorsieht.

Rechtsgrundlage:

„§ 4 AuslZustV HE (Verordnung über die Zuständigkeiten der Ausländerbehörden und zur Durchführung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes) - Zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Dezember 2009 (GVBl. I S. 507).

*(1) Asylbewerberinnen und Asylbewerber dürfen sich ohne Erlaubnis außer in dem Bezirk der Ausländerbehörde, für den der Aufenthalt nach § 56 Abs. 1 des Asylverfahrensgesetzes gestattet wurde, vorübergehend **auch im übrigen Gebiet des Regierungsbezirks aufhalten.***

(2) Beschränkungen und Auflagen nach § 60 des Asylverfahrensgesetzes bleiben unberührt.“

Handlungsempfehlung:

Es gibt die Möglichkeit über eine Rechtsverordnung den Aufenthaltsbereich für Asylsuchende auf das Bundesland Hessen zu erweitern, § 58 AsylVfG.

IV. Residenzpflicht bei Geduldeten

Rechtliche Grundlage

„§ 61 Abs. 1 AufenthG (Räumliche Beschränkung)

Der Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers ist räumlich auf das Gebiet des Landes beschränkt. Weitere Bedingungen und Auflagen können angeordnet werden. Von der räumlichen Beschränkung nach Satz 1 kann abgewichen werden, wenn der Ausländer zur Ausübung einer Beschäftigung ohne Prüfung nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 berechtigt ist.“

Die Bundesländer können gemäß § 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG die Bewegungsfreiheit auf das gesamte Bundesland ausweiten. Nach Satz 2 kann die Bewegungsfreiheit innerhalb eines Bundeslandes weiter eingeschränkt werden.

Die Residenzpflicht in Hessen: Die Situation der Geduldeten

Die räumliche Beschränkung kann von den Ausländerbehörden angeordnet werden. Bei Personen, die keine Auflagen haben, ist die Residenzpflicht auf das Bundesland bezogen. Die Ausländerbehörden können jedoch die räumliche Beschränkung bis auf den Landkreis einschränken (§ 61 S.2 AufenthG; § 56 Abs. 3 AsylVfG).

Es ist davon auszugehen, dass die bundesgesetzlichen Vorschriften die Rechtsgrundlage bilden, da es keine landesspezifische Regelung in Hessen gibt.

Handlungsempfehlung:

Eine generelle Erlaubnis die Bewegungsfreiheit für Geduldete auf das Land Hessen festzuschreiben, könnte durch einen Ländererlass an die Ausländerbehörden erfolgen, wonach nur in Ausnahmefällen von der Anordnung einer räumlichen Beschränkung Gebrauch werden soll.

V. Empfehlungen an die hessische Landesregierung:

Wir empfehlen die gesetzlichen Gestaltungs- und Handlungsspielräume auf Landesebene entsprechend den vorangestellten Handlungsmöglichkeiten zu nutzen, damit die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und Geduldeten nicht unnötig eingeschränkt und die Residenzpflicht für Geduldete und Asylsuchende auf das Land Hessen ausgeweitet wird.

Verfasst von:

Merhawit Desta, Caritasverband für die Diözese Limburg e.V.
Referentin
Migration/Sozialrecht