



Georgenkirchstrasse 69/70
10249 Berlin

per Email

An die Mitglieder des
Innenausschusses des Sächsischen Landtags
z.H. der Vorsitzenden
Frau MdL Margit Wehnert
Bernhard von Lindenau Platz 1
01067 Dresden

Tel.: (030) 24344 – 5762
Fax: (030) 24344 – 5763

buero@fluechtlingsrat-berlin.de
www.fluechtlingsrat-berlin.de

Berlin, 29. April 2009

Stellungnahme zur Anhörung im Sächsischen Landtag am 30.04.2009 **Residenzpflicht für geduldete Flüchtlinge, Drs. 4/13436**

Residenzpflicht für Ausländer

Zu unterscheiden ist zwischen der **Beschränkung der Wohnsitznahme**, also der Pflicht in einem bestimmten geografischen Gebiet zu Wohnen (Wohnsitzauflage - das Gebiet kann dann aber tagsüber oder auch für mehrtägige Reisen ohne Erlaubnis verlassen werden), und der räumlichen **Beschränkung der Bewegungsfreiheit**, d.h. dem Verbot ein bestimmtes Gebiet zu verlassen.

Für **Asylsuchende** ist nach dem AsylVfG im Regelfall sowohl die Wohnsitznahme als auch die Bewegungsfreiheit auf den Landkreis beschränkt. Für **Geduldete** gilt nach dem AufenthG Bewegungsfreiheit für das gesamte Bundesland, zusätzlich kann die Wohnsitznahme auf einem bestimmten Landkreis beschränkt werden.

Für Ausländer mit **Aufenthaltsurlaubnis** aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen wird in einigen Bundesländern - obwohl das AufenthG eine solche Beschränkung nicht ausdrücklich vorsieht - im Fall des Sozialleistungsbezugs die Wohnsitznahme generell auf den Landkreis oder das Bundesland beschränkt, die Bewegungsfreiheit jedoch nicht beschränkt.

a) bundesgesetzliche Regelungen für Asylsuchende

§ 56 AsylVfG sieht vor, dass der Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung (sowohl die Wohnsitznahme als auch die Bewegungsfreiheit) im Regelfall räumlich auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde, also den jeweiligen **Landkreis** beschränkt ist.

Das Gebiet kann nur in besonders begründeten Fällen verlassen werden, in der Regel muss

dazu jede Mal eine Reisegenehmigung (**Verlassenserlaubnis**) beantragt werden.

Um örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen, können die Landesregierungen durch Rechtsverordnung gemäß § 58 Abs. 6 AsylVfG bestimmen, dass Asylsuchende sich ohne Erlaubnis vorübergehend in einem die Bezirke mehrerer Ausländerbehörden umfassenden Gebiet - z.B. im Gebiet eines **Regierungsbezirkes** - aufhalten können. Die Wohnsitznahme bleibt aber auf den Landkreis beschränkt. In der Hälfte der Bundesländer existieren entsprechende Regelungen (s.u.).

Ergebnis: Eine **Beschränkung** der Bewegungsfreiheit Asylsuchender auf den **Landkreis** ist der Regelfall. Die Bundesländer können die Bewegungsfreiheit jedoch per Rechtsverordnung erweitern, z.B. auf den Bereich des jeweiligen **Regierungsbezirkes**.¹

b) bundesgesetzliche Regelungen für Ausländer mit Duldung

Für Geduldete ist nach § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG der Geltungsbereich der Duldung im Regelfall auf das **Bundesland** beschränkt. Zwar "können" nach § 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG "weitere Bedingungen und Auflagen" für Geduldete angeordnet werden.

Eine generelle **Beschränkung der Bewegungsfreiheit auf den Landkreis** würde gegen § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG verstoßen. Zudem geht insoweit die spezialgesetzlichen Regelungen des § 61 Abs. 1a vor, die nur in den wenigen in § 60a Abs. 2a genannten Ausnahmefällen eine Beschränkung auf den Landkreis vorsieht.

Wenn der Ausländer nach Ablauf der Wartefrist von 4 Jahren gemäß § 10 BeschVerfV zu einer Beschäftigung ohne Arbeitsmarktprüfung (bzw. nach Ablauf von 12 Monaten zu einer betrieblichen Berufsausbildung) berechtigt ist, und keine Hinderungsgründe nach § 11 BeschVerfV bestehen, kann auf die Beschränkung der Bewegungsfreiheit auf das Bundesland ganz verzichtet werden (§ 61 Abs 1 S. 3 AufenthG)

Das **Sächsische Ministerium des Innern** verweist in seiner Stellungnahme zu Drs. 4/13436 zur Begründung der Beschränkung der Bewegungsfreiheit für Ausländer mit Duldung auf den Landkreis auf § 46 Abs. 1 AufenthG. Dieser Hinweis ist unzutreffend, da § 46 Abs. 1 AufenthG es nur bestimmten Fällen - keineswegs jedoch generell - ermöglicht, Ausländer mit Duldung zu verpflichten "den Wohnsitz an einem bestimmten Ort" zu nehmen. Eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit sieht § 46 Abs. 1 AufenthG jedoch nicht vor.

Ergebnis: Der Geltungsbereich der Duldung ist im Regelfall auf das **Bundesland** beschränkt. Auch auf diese Beschränkung kann nach einer Aufenthaltsdauer von mehr als vier Jahren verzichtet werden.

Eine **Beschränkung** der Bewegungsfreiheit Geduldeter **auf den Landkreis** kommt nur in wenigen besonders begründeten, in § 60a Abs. 2a AufenthG genannten **Ausnahmefällen** in Betracht.

Der Hinweis des **Sächsischen Ministerium des Innern** in seiner Stellungnahme zum Antrag der Linksfraktion auf § 46 AufenthG ist unzutreffend, da diese Bestimmung nur eine Wohnsitzauflage, aber keine Beschränkung der Bewegungsfreiheit ermöglicht.

¹ Zur Begründung wäre auf die örtlichen Verhältnisse hinzuweisen, etwa die in ländlichen Regionen fehlenden Infrastruktur wie Ausländerberatungsstellen, für Ausländer aktive Vereine und religiöse Einrichtungen sowie ausländerrechtlich kompetente Anwälte.

c) bundesgesetzliche Regelungen für Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis

Auch bei dauerhaftem Bleiberecht in Form einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22 bis 25 AufenthG werden in Sachsen **Wohnsitzauflagen** für den das Gebiet des Bundeslandes Sachsen verfügt, solange der Flüchtling und seine Familie ergänzende Sozialleistungen nach AsylbLG, SGB II oder SGB XII benötigen.² Das BVerwG hat diese Praxis für den Fall anerkannter Flüchtlinge bereits für rechtswidrig erklärt.³ Zwar sind § 12 AufenthG im Prinzip derartige Auflagen zulässig, rechtlich vorgeschrieben oder gar zwingend vorgesehen sind sie aber keinesfalls.

Integrationspolitisch sind die **Wohnsitzauflagen** kontraproduktiv, denn sie be- und verhindern Sozialkontakte, Arbeitsaufnahme und Ausbildung. Die Auflagen sollen der Lastenteilung dienen, sind aber auch haushaltspolitisch kontraproduktiv, denn sie verhindern die Aufnahme einer Ausbildung, einer Anpassungsqualifizierung oder einer nur teilweise existenzsichernden Arbeit an einem andern Ort und verursachen dadurch erhebliche **Mehrkosten für Sozialleistungen**.⁴

Ergebnis: Wohnsitzauflagen gemäß AufenthG sind **gesetzlich nicht vorgeschrieben** und **integrationspolitisch kontraproduktiv**. Auf sie sollte ersatzlos verzichtet werden

d) Praxis in Sachsen

Das **SächsFlüAG** v. 25.06.2007 regelt die Aufnahme, Unterbringung und Verteilung unter das AsylbLG fallender Ausländer sowie nach §§ 23 und 24 AufenthG aufgenommener Flüchtlinge (§ 5 SächsFlüAG). Das Gesetz regelt die **Zuständigkeiten** von Land und Kommunen für die landesweite Verteilung der Flüchtlinge, deren Unterbringung und Versorgung sowie die Kostenerstattung durch das Land.

Verbindliche Vorgaben für die Bewegungsfreiheit oder Wohnsitznahme macht das Gesetz nicht, es regelt auch insoweit lediglich die Behördenzuständigkeit (§§ 6 - 8 SächsFlüAG). Dennoch wird in der Praxis die Wohnsitznahme für Asylbewerber und Geduldete generell auf Landkreis begrenzt. Durch die Sächsische VwV Wohnsitzauflagen⁵ wird eine Residenzpflicht auch für Flüchtlinge mit Bleiberecht eingeführt.

Ergebnis: Für **Geduldete** sollten Bewegungsfreiheit und Wohnsitznahme gemäß § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG auf das **Land** erweitert werden.

Für **Asylsuchende** sollte durch Erlass einer VO nach § 58 Abs. 6 AsylVfG analog zu Hessen und Rheinland-Pfalz (s.u.) die Bewegungsfreiheit auf den Bezirk der jeweiligen **Landesdirektion** erweitert werden.

Für Ausländer mit **Aufenthaltserlaubnis** sollte analog der Praxis des Berlins (s.u.) auf Wohnsitzauflagen **verzichtet** und die entsprechende VwV aufgehoben werden, da die Auflagen bundesrechtlich nicht vorgeschrieben und integrations- und haushaltspolitisch kontraproduktiv sind.

² Vgl. Sächsisches Ministerium des Innern, VwV Wohnsitzauflage vom 23. Januar 2009

³ Das [BVerwG I C 17.07, U.v. 15.01.08](#), InfAuslR 2008, 268 hat die Praxis der Wohnsitzauflagen bei anerkannten Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG für rechtswidrig erklärt.

⁴ Dies führt bei erwerbsunfähigen Menschen zum unbefristeten, dauerhaften Umzugsverbot, Hilfen durch anderswo lebende Angehörige werden verhindert, Kosten für Hilfen durch Sozialstationen erzeugt. Zur Aufnahme einer Berufsausbildung an einem anderen Ort wird die Aufhebung der Auflage in der Praxis ebenfalls verweigert. Auch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit an einem anderen Ort, die den Unterhalt der Familie nur teilweise sicherstellt, ist durch die Auflagen unmöglich.

⁵ Sächsisches Ministerium des Innern, VwV Wohnsitzauflage vom 23. Januar 2009

e) Praxis in anderen Bundesländern

Nach einer bundesweiten Umfrage bei Flüchtlingsräten wird in der Hälfte der Flächenstaaten⁶ die Bewegungsfreiheit für Asylsuchende und für Geduldete - unter Beibehaltung der Wohnsitzauflage für den Landkreis - **über den Landkreis hinaus** erweitert.⁷

Asylsuchende

In Anwendung des **§ 58 Abs. 6 AsylVfG** haben folgende Bundesländer die **Residenzpflicht gelockert** und die Bewegungsfreiheit (unter Beibehaltung der Wohnsitzauflage für den Landkreis) erweitert:

- **Hessen** beschränkt die Bewegungsfreiheit auf das Gebiet des Regierungspräsidiums.
- **Rheinland-Pfalz** beschränkt die Bewegungsfreiheit auf das Gebiet des Regierungspräsidiums. Asylsuchende aus **Mainz** dürfen sich auch im benachbarten Wiesbaden in **Hessen** aufhalten.
- **Mecklenburg-Vorpommern** hat vier Residenzpflicht-Bezirke aus jeweils vier bis fünf Landkreisen gebildet.
- **Sachsen-Anhalt** hat drei Residenzpflicht-Bezirke aus jeweils mehreren Landkreisen gebildet.
- Im **Saarland** gilt Bewegungsfreiheit im ganzen (aus 6 Kreisen bestehenden) Bundesland
- in **Brandenburg** bilden die Kreise Potsdam, Potsdam-Mittelmark und Brandenburg/Havel einen gemeinsamen Residenzpflichtbezirk.
- in **Bayern** bilden die Kreise München Stadt und München Land einen gemeinsamen Residenzpflichtbezirk.

Ausländer mit Duldung

- In **Nordrhein-Westfalen** wird die Bewegungsfreiheit (wohl unter Beibehaltung der Wohnsitzauflage für den Landkreis) im Regelfall auf das **Bundesland** begrenzt, nur in wenigen besonders begründeten Ausnahmefällen auf den Landkreis.
- In **Niedersachsen** wird die Bewegungsfreiheit (wohl unter Beibehaltung der Wohnsitzauflage für den Landkreis) im Regelfall auf das **Bundesland** begrenzt, nur in begründeten Ausnahmefällen auf den Landkreis.
- In **Sachsen-Anhalt** wird die Bewegungsfreiheit (wohl unter Beibehaltung der Wohnsitzauflage für den Landkreis) im Regelfall auf das **Bundesland** begrenzt, nur in begründeten Ausnahmefällen auf den Landkreis.
- Im **Saarland** gilt Bewegungsfreiheit für das ganze - aus 6 Landkreisen bestehende - **Bundesland**.
- In **Brandenburg** gibt es eine unterschiedliche Handhabung, je nach Landkreis teils Bewegungsfreiheit auf den Landkreis, teils auf das ganze Bundesland.
- In **Schleswig-Holstein** kann die Bewegungsfreiheit seit März 2009 einzelfallbezogen auf das Bundesland erweitert werden.

⁶ In den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gilt die Bewegungsfreiheit jeweils für das ganze Bundesland.

⁷ Vgl. auch die Übersicht in Selders, Beate, Keine Bewegung! Die Residenzpflicht für Flüchtlinge - Bestandsaufnahme und Kritik, Hrsg. Flüchtlingsrat Brandenburg und Humanistische Union 2009, Online-Bestellung über <http://www.humanistische-union.de/>

- In **Hessen** wird die Bewegungsfreiheit auf das Gebiet des Regierungspräsidiums beschränkt, nur in begründeten Fällen auf den Landkreis.
- In **Rheinland-Pfalz** wird die Bewegungsfreiheit auf das Gebiet des Regierungspräsidiums beschränkt, nur in begründeten Fällen auf den Landkreis.
- In **Mecklenburg-Vorpommern** wird die Bewegungsfreiheit unter Beibehaltung der Wohnsitzauflage auf einen der vier Residenzpflicht-Bezirke beschränkt.

Ergebnis: Für **Asylsuchende** nehmen fünf Flächenstaaten gemäß § 58 Abs. 6 AsylVfG großflächige Erweiterungen der Bewegungsfreiheit z.B. auf den Regierungsbezirk vor. Zwei weitere Bundesländer sehen örtlich begrenzte Erweiterungen für einzelne Landkreise vor.

Für **geduldete Ausländer** sehen außer den Stadtstaaten zumindest vier der Flächenstaaten die Duldung gemäß § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG für das gesamte Bundesland vor, in zwei weiteren Ländern wird dies in einem Teil der Fälle so gehandhabt. Drei Bundesländer begrenzen die Bewegungsfreiheit auf den Bereich mehrerer Landkreise, z.B. auf den Regierungsbezirk.

Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis

Berlin verzichtet für Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach §§ 22 bis 25 sowie §§ 104a/b - mit Ausnahme der Wohnsitzauflagen für jüdische Zuwanderer - generell auf Wohnsitzauflagen. Zur Begründung führt Berlin an:⁸

Das zwischen den Innenministerien und –senatsverwaltungen des Bundes und der Länder im Rahmen der Ausländerreferentenbesprechung am 19. und 20.04.2005 abgestimmte Verfahren der **Wohnsitzauflagen** für den Zeitraum des Bezugs von Leistungen nach SGB II, XII oder dem AsylbLG bei allen Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis, die aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (Abschnitt 5 des AufenthG) erteilt werden, und ihren ableitenden Familienangehörigen wird in Berlin seit dem Inkrafttreten des 2. Änderungsgesetzes nicht mehr angewandt.

Es gilt allein noch für Niederlassungserlaubnisse auf der Rechtsgrundlage des § 23 Abs. 2. Vgl. zu den Einzelheiten **E.Israel.1**.

Hintergrund für die Änderung der Verwaltungspraxis ist zum einen die in Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention garantierte Freizügigkeit für anerkannte Flüchtlinge. Dieses Recht kann zwar eingeschränkt werden, allerdings nicht aus Gründen der Verteilung öffentlicher Fürsorgelasten (so auch die Entscheidung des BVerwG 1 C 17.07 vom 15.01.2008). Von der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gedeckte Wohnsitzauflagen aus integrationspolitischen Gründen kommen in Berlin nicht zur Anwendung.

Zum anderen wurde für langjährige geduldete Personen mit dem 2. Änderungsgesetz eine **Erweiterung der räumlichen Beschränkung** in § 61 Abs. 1 Satz 3 eingefügt, um den unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt nach § 10 Satz 3, 4 BeschVerfV realisieren zu können. Wird für bestimmte geduldete Personen der Aufenthalt im Bundesgebiet keinerlei Beschränkungen mehr unterworfen, ist es aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt Personen mit einem sonstigen humanitären Aufenthaltstitel insofern schlechter zu stellen, dass ihre Wohnsitznahme beschränkt ist.

⁸ VAB - Vorläufige Anwendungshinweise der Berliner Ausländerbehörde, Abschnitt A.12, Rn 12.2.2, Stand 06.03.2009, <http://www.Berlin.de/imperia/md/content/lab0/auslaenderangelegenheiten/vaabhb1n.pdf>

f) Schlussfolgerungen

- Für **Asylsuchende** sollte per Rechtsverordnung gemäß § 58 Abs. 6 AsylVfG analog der Regelung z.B. in Hessen eine Erweiterung der Bewegungsfreiheit auf den Bereich der jeweiligen **Landesdirektion** (bisherige Regierungsbezirke) vorgenommen werden.
- Für **geduldete Ausländer** ist analog der Regelung z.B. in NRW eine Geltung der Duldung in Anwendung des § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG für das gesamte **Bundesland** vorzusehen. Beschränkungen kommen nur in den in den wenigen in § 60a Abs. 2a genannten Ausnahmefällen in Betracht.
- Wenn nach einer Aufenthaltsdauer von mehr als **vier Jahren** die Voraussetzungen für eine unbeschränkte Beschäftigungserlaubnis vorliegen, sollte gemäß § 61 Abs. 1 S. 3 AufenthG auf **örtliche Beschränkungen der Duldung ganz verzichtet** werden.
- Wohnsitzauflagen für Ausländer mit **Aufenthaltserlaubnis** z.B. aus humanitären Gründen sind im AufenthG gesetzlich nicht vorgeschrieben und integrationspolitisch kontraproduktiv. Für Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis sollte daher analog der Regelung in Berlin auf Wohnsitzauflagen nach dem AufenthG **ganz verzichtet** werden.

Berlin, 30. April 2009

Georg Classen