

Anke Schwarzer

Gebietsarrest im 21. Jahrhundert

Sie verließen ihre in der deutschen Provinz gelegenen Heime, campierten monatelang in den Fußgängerzonen verschiedener Städte, manche traten sogar in den Hungerstreik: Asylbewerber in Deutschland protestierten dieses Jahr besonders eindrücklich gegen ihre unwürdige Behandlung. Mitte September machten sich 40 von ihnen sogar zu Fuß auf den Weg in die Hauptstadt. Sie verletzten dabei ein Gesetz, das den meisten Deutschen völlig unbekannt ist: die sogenannte Residenzpflicht.

Dieses in der Europäischen Union einzigartige Reiseverbot verweigert Flüchtlingen elementare Rechte. Für Asylsuchende und Menschen mit einer Duldung gilt auch im 21. Jahrhundert und über 20 Jahre nach dem Fall der Mauer: Ein freies Reisen innerhalb Deutschlands ist ihnen verboten.¹ Wenn Asylsuchende den Bezirk der für sie zuständigen Ausländerbehörde verlassen möchten, und sei es auch nur für wenige Stunden, haben sie ein Problem: Wie Kinder müssen sie um Erlaubnis fragen. Ein Sachbearbeiter der Ausländerbehörde entscheidet darüber, ob und für welchen Zeitraum die Reise genehmigt wird.

Nurjana Arslanova ist nur ein Beispiel von vielen: Die 22 Jahre alte Sprecherin der Organisation „Jugendliche Ohne Grenzen“ kommt aus Dages-

tan und lebt seit über zehn Jahren mit einer Duldung in Deutschland. Neun Jahre lang durfte sie die Stadt Gifhorn nicht verlassen, konnte sie mit ihrer Realschulklasse nur einmal nach Braunschweig und nach Wolfsburg reisen. Erst seit sie einen neuen Sachbearbeiter habe, würden ihre Reiseanträge nicht mehr ständig abgelehnt.

Zwar haben mittlerweile einige Bundesländer den Radius des Gebietsarrests etwas erweitert, etwa um Schulbesuche und Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Die Abschaffung der entsprechenden menschen- und verfassungsfeindlichen Bundesgesetze steht aber immer noch aus. Derzeit werden auf diese Weise über 150 000 Menschen in ihrer Bewegungsfreiheit massiv eingeschränkt.

Gebietserweiterungsbescheinigung, Urlaubsschein, Verlassenserlaubnis

„Alle Deutschen genießen Freizüglichkeit im ganzen Bundesgebiet“, heißt es in Artikel 11 des Grundgesetzes. Dabei geht es um das Recht auf die freie Wahl des Wohnortes und die freie Bewegung in Deutschland.

Wer jedoch dachte, dass es sich bei der Bewegungsfreiheit eigentlich, seinem Namen nach, um ein Menschenrecht handelt, wird durch die Residenzpflicht eines Schlechteren belehrt: Freundinnen in einer anderen Stadt zu treffen, an einem Schulausflug nach Berlin teilzunehmen, den Vater der Kinder im benachbarten Bundesland zu besuchen, in der Landeshauptstadt zu flanieren – all das ist nur ein Deutschenrecht. Es ist lediglich Menschen mit deutschem

¹ Asylsuchenden untersagt das Asylverfahrensgesetz (Paragraphen 56 bis 58, 85 und 86), das Gebiet der für sie zuständigen Ausländerbehörde ohne Erlaubnis zu verlassen. Für Menschen mit Duldung ist laut Paragraphen 12 und 61 Aufenthaltsgesetz der Bewegungsbereich auf das Bundesland begrenzt, in dem sie gemeldet sind. Allerdings beschneiden einige Bundesländer wie Sachsen und einzelne Ausländerbehörden den Bewegungsraum noch weiter.

Pass und bestimmten Ausländergruppen vorbehalten. Nach Ansicht der Ausländerbehörde des Landratsamts Wartburgkreis beeinträchtigen unerlaubte Reisen gar „die öffentliche Sicherheit und Ordnung maßgeblich“ und „verletzen die Interessen der Bundesrepublik erheblich“. So stand es jedenfalls im Ausweisungsbescheid, den sie 1999 dem Asylbewerber Jose Maria Jones wegen mehrmaligen, „vorsätzlichen“ Verstoßes gegen die Residenzpflicht zustellte.

Residenzpflicht, schon das Wort allein verhöhnt Flüchtlinge, denn: „Die ‚Residenz‘ besteht nicht selten aus einem den Flüchtlingen zugewiesenen Dreckloch, einem Sammellager, einem Container auf einer Schlammmgrube im Gewerbegebiet, in dem per Kochplatte geheizt werden muss.“²

In manchen Fällen müssen Flüchtlinge kuriose und teure Wege gehen, um eine „Verlassenserlaubnis“ überhaupt nur zu beantragen. Beate Selders schildert in ihrer Studie ein Beispiel aus Hessen, in dem ein Flüchtling Probleme mit der Residenzpflicht bekam, weil er orthopädische Schuhe benötigte: Das nächste Sanitätshaus war eine Bahnstation entfernt, was ihn freute, schließlich musste er ja mehrmals zur Anprobe. Untergebracht war er in Neustadt im Regierungsbezirk Gießen. Das Sanitätshaus lag jedoch im Nachbarlandkreis und damit im Regierungsbezirk Kassel. Um die eine Station zum orthopädischen Schuhmacher zu fahren, ohne sich strafbar zu machen, hätte er zunächst auf eigene Kosten 70 Kilometer nach Marburg zur Ausländerbehörde fahren müssen, um eine Verlassenserlaubnis zu beantragen.³

In manchen Bundesländern müssen Asylsuchende für ihre Spazierfahrt

oder den Arztbesuch auch noch bezahlen: zwischen 2,50 Euro und 10 Euro kann eine „Verlassenserlaubnis“ zum Beispiel in Thüringen kosten. Ob es für derartige Gebühren überhaupt eine Rechtsgrundlage gibt, ist rechtlich hoch umstritten.

Genehmigungspflichtiger Sex

Dass es noch absurdere Fälle gibt, musste der Metallarbeiter Ghassan El-Zuhairys erleben: „Bei Ihrem Vortrag, Ihre Frau zu treffen um mit ihr Sex zu haben, handelt es sich nicht um einen Grund, der den [...] Voraussetzungen entspricht“, urteilte der niedersächsische Landkreis Northeim. Der geduldete Flüchtling war im Oktober 2010 trotzdem nach Dessau gefahren, wo seine Frau aufgrund der Verteilungsquote lebte. Zwar habe sie ein Bleiberecht, dennoch könne sie wegen laufender „Integrationsmaßnahmen“ den Ort in Sachsen-Anhalt nicht ohne weiteres wechseln.

Aber auch die Teilnahme an Gottesdiensten, Familienfeiern, Kongressen, Sportwettkämpfen und Demonstrationen wurde in den ungezählten Ablehnungsbescheiden versagt. Die Anträge müssen rechtzeitig gestellt und vor allem gut begründet werden: Warum fahren Sie so oft zum Anwalt? Wen wollen Sie besuchen? Wie lautet die Adresse der Person? Um was für eine Demonstration handelt es sich? Wie haben Sie die Bekannte kennengelernt? Und wo? Hatten Sie für diesen Ort eine Erlaubnis? Fragen über Fragen, die bis in den Intimbereich der Flüchtlinge reichen. Fragen, die demütigen und entrichten.

Derart ausgeliefert zu sein, sich ohnmächtig, willkürlich behandelt und schikaniert zu fühlen – viele Flüchtlinge ersparen sich daher das bittere Prozessere, reisen ohne Erlaubnis und riskieren damit Strafen mit weitreichenden Folgen. Das Gesetz sieht Geldbußen bis zu 2500 Euro vor, im Wieder-

2 Heribert Prantl, Vorsicht, Sie betreten Deutschland! In: „Süddeutsche Zeitung“, 5.11.2012.

3 Beate Selders, Keine Bewegung! Die Residenzpflicht für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik, hg. von Flüchtlingsrat Brandenburg und Humanistischer Union, Berlin 2009.

holungsfall auch eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr. Da sie im Wiederholungsfall als vorbestraft gelten, haben sie später Probleme etwa bei der Arbeitssuche oder der Bleiberechtsregelung.

Gefahr für die öffentliche Sicherheit?

Und warum das alles? Die Bundesregierung antwortete im Sommer 2010 auf eine Kleine Anfrage der Linkspartei: Die Residenzpflicht diene dazu, das Asylverfahren schnellstmöglich durchzuführen und die Antragstellenden jederzeit an einem bestimmten Ort erreichen zu können. Doch die Begründung für die Einführung der Residenzpflicht ist so fadenscheinig wie die für ihre Beibehaltung, so die Flüchtlingsorganisation Pro Asyl. Die Erreichbarkeit für die Behörden während des Asylverfahrens sei durch eine Wohnsitzadresse gegeben. Die Reisefreiheit müsste man dazu nicht einschränken. Auch Regelungen, die mit der Verteilung der Kosten für Asylbewerber zu tun haben, erforderten keine Beschränkung der Bewegungsfreiheit.

Eingeführt wurde die Residenzpflicht 1982 durch die sozialliberale Koalition – als Teil des Asylverfahrensgesetzes. Hintergrund war die steigende Zahl an Asylanträgen. Mit Ausnahme der Zeit des Prager Frühlings Ende der 60er Jahre lag die Zahl der Anträge anfangs um die 5000 pro Jahr. Doch spätestens mit dem Militärputsch in der Türkei 1980 stieg sie auf über 100 000. Das neue Gesetz bescherte den Flüchtlingen neben der Residenzpflicht die Lagerunterbringung, Essenspakete, Gutscheine statt Bargeld, die gesetzliche Regelung des Verteilungsverfahrens auf die Bundesländer sowie das Arbeitsverbot.

Speziell die „räumliche Beschränkung des Aufenthalts“ hat jedoch einen besonders anrüchigen Vorläufer, nämlich die „Ausländerpolizeiverord-

nung“ von 1938. Diese galt faktisch bis 1965, als das Ausländerrecht, das heutige Aufenthaltsgesetz, in Kraft trat. Sowohl der Wortlaut als auch das Strafmaß in jener Verordnung der Nationalsozialisten sind fast identisch mit der Passage zur Residenzpflicht im Asylverfahrensgesetz von 1982. Der Europäischen Union gelang es 2004 dennoch nicht, die Bewegungsfreiheit in den Mindestnormen für die Anerkennung von Flüchtlingen festzuschreiben – der Druck aus Deutschland, speziell des damaligen Innenministers Otto Schily (SPD), war zu groß.

Vereinbar mit Menschenrechten und Grundgesetz?

Nach Ansicht von Dirk Vogelskamp vom Komitee für Grundrechte und Demokratie ordnet sich die Residenzpflicht ein in die bundesdeutschen Etappen der gesetzlichen Entretung von Flüchtlingen. Flüchtlingsaktivisten, etwa von The Voice oder der Flüchtlingsinitiative Brandenburg (FIB), sehen in der Residenzpflicht den Nährboden für rechte Gewalt, weil sie Flüchtlinge schwächen und die Gesetze „minderwertige“ Menschen entstehen ließen.

Flüchtlinge selbst wehren sich seit inzwischen über 30 Jahren gegen ihren Gebietsarrest und gegen den pauschalen Eingriff in die Grundrechte unbescholtener Menschen. Manche beschränken sich auf individuelle Vorgehensweisen, indem sie schlicht nicht um Erlaubnis fragen oder – seltener – auf gerichtlichem Wege eine Genehmigung erstreiten. Andere schließen sich Flüchtlingsinitiativen wie The Voice, FIB und der Karawane für die Rechte der Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten an, die vor rund zwölf Jahren begannen, das Thema auf ihre Agenda zu setzen.

Speziell der Flüchtlingskongress in Jena im Jahr 2000 war der Startschuss für eine große Kampagne gegen die

Residenzpflicht: Flüchtlinge sollten nicht mehr um Erlaubnis betteln und nicht auch nur einen Cent an Strafe zahlen müssen. Die Gesetzesverletzungen und Prozesse wurden gezielt in die Öffentlichkeit getragen. Es folgten Aktionstage, Anfragen, Petitionen, Memoranden und Mobilisierungen zu Gerichtsprozessen.

Massenproteste hat die Residenzpflicht zwar nie ausgelöst, aber die Aktionen wirkten wie beharrliche Nadelstiche. Gleichwohl erlitten die Flüchtlinge mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts von 1997 und des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte von 2007 herbe Niederlagen. Darin entschieden auch die obersten Gerichte, dass das Reiseverbot mit dem Grundgesetz und mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sei.

Doch immerhin: Noch vor zehn Jahren hätte kaum eine in der Politik tätige Person gewusst, was es mit der Residenzpflicht für Flüchtlinge auf sich hat. Seit einigen Jahren ist das Thema nun im Bundestag und in den Landtagen angekommen.

Inzwischen haben einzelne Bundesländer, darunter Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die Residenzpflicht gelockert. Dort darf sich ein Teil der Geduldeten und Asylsuchenden im ganzen Bundesland bewegen oder wie in Mecklenburg-Vorpommern und Bayern in etwas größeren Gebieten als bisher. Gleichwohl sind zahlreiche Flüchtlinge von der Lockerung ausgeschlossen, etwa diejenigen, die sich noch in einer Aufnahmeeinrichtung aufhalten müssen oder diejenigen, die straffällig geworden sind.

Für Letztere bedeutet die Residenzpflicht übrigens eine Doppelbestrafung: Sie erhalten eine Geldstrafe oder gar Gefängnis etwa für Diebstahl oder Drogenbesitz und zusätzlich die – oft jahrelang geltende – freiheitsbeschränkende außergerichtliche Sanktion.

Keine Mehrheit für die Abschaffung

Die Residenzpflicht ist insgesamt eine unnütze Schikane, die abgeschafft gehört, so das zutreffende Urteil der Flüchtlingsorganisation Pro Asyl. Dennoch scheiterte Ende 2010 eine Bundesratsinitiative der Länder Bremen, Brandenburg, Berlin und Nordrhein-Westfalen mit dem Ziel, die Residenzpflicht im ganzen Bundesgebiet weitgehend aufzuheben. Auch die Anträge der Linkspartei und der Grünen fanden im Bundestag im März 2011 keine Mehrheit. Damals stimmte die SPD gegen den Antrag der Linkspartei und enthielt sich beim Antrag der Grünen. Erstaunlicherweise forderte sie ihrerseits, wenn auch bislang erfolglos, im Mai 2011 den Bundestag auf, die Residenzpflicht bis auf einige Ausnahmen abzuschaffen.

Nun will auch die Linkspartei einen weiteren Versuch starten: Sie fordert die Abschaffung der Residenzpflicht ohne Ausschlussklauseln und ohne die Zwangsverteilung auf bestimmte Orte. Rheinland-Pfalz kündigte zudem eine neue Bundesratsinitiative an. Doch die Aussichten sind schlecht: Viele Bundesländer, darunter Hessen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, sehen nach eigenen Angaben keine Gründe, die räumlichen Beschränkungen aufzuheben.

So bleibt es wohl auch in der nächsten Zeit beim bloßen Herumdoktern an einzelnen Lockerungen hier und da, an ausgefeilten Ausnahmeklauseln und ausgeklügelten Gebietserweiterungen. Das verfassungsfeindliche Abschreckungsrecht aber wird bestehen bleiben. Das alte, üble Gerücht, wonach Flüchtlinge nicht gefährdet, sondern gefährlich sind, ist offenbar nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch im Parlament immer noch allzu präsent.

