



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zur Erweiterung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und geduldeten Ausländern

Stellungnahme Nr.: 30/2013

Berlin, im April 2013

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Susanne Schröder, Hannover
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/M.
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/M.
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Victor Pfaff, Frankfurt/M.
- Rechtsanwältin Silke C. Schäfer, Göttingen
- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Registernummer: 87980341522-66

Verteiler

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Recht der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppe Migration und Integration der SPD-Bundestagsfraktion
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Aktuell gibt es mehrere Initiativen im Bundestag und in den Bundesländern, die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und Geduldeten herzustellen. Auf Bundesebene haben die GRÜNEN und die LINKE Gesetzgebungsvorschläge zur Abschaffung der fälschlicherweise in der Öffentlichkeit als „Residenzpflicht“ bezeichneten Beschränkung der Bewegungsfreiheit vorgelegt.¹ Der Bundestag hat auf Empfehlung des Innenausschusses am 14.03.2013 beschlossen, die Anträge abzulehnen. In den Bundesländern Hamburg und Schleswig-Holstein gibt es Initiativen der GRÜNEN an die jeweiligen Landesregierungen, Gesetzgebungsvorschläge in den Bundesrat einzubringen.² Der Deutsche Anwaltverein unterstützt diese Initiativen und fordert die anderen Bundesländer auf, sich diesen anzuschließen.

Asylsuchende und geduldete Ausländer werden während ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik einem bestimmten Wohnort zugewiesen, bis über ihren weiteren Aufenthaltsstatus entschieden ist. Damit ist eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit auf den umliegenden Bereich des Wohnorts (Stadt, Kreis, Regierungsbezirk oder Bundesland) verbunden. Für diesen Bereich hat der Gesetzgeber 1982 eingeführt, dass Asylsuchende und Geduldete diesen Bereich nicht ohne behördliche Erlaubnis verlassen dürfen. Die Kritik an diesem Regelungswerk ist nie verstummt. Die Beschränkungen werden als unverhältnismäßige Einschränkung der Freiheit und Freizügigkeit gesehen. 1997 hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die räumlichen Beschränkungen für Asylbewerber in das Freiheitsgrundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG eingreifen und deswegen verhältnismäßig sein müssen, die Regelungen aber als verfassungsgemäß betrachtet.³

¹ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/113/1711356.pdf> (Antrag der Partei DIE GRÜNEN);

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/115/1711589.pdf> (Antrag der Partei DIE LINKE)

² <http://www.kn-online.de/Schleswig-Holstein/Landespolitik/Gruene-im-Norden-fordern-Bundesratsinitiative-gegen-Residenzpflicht2>

³ BVerfG, Beschl. v. 10.04.1997, 2 BvL 45/92, BVerfGE 96, 10 = juris m.w.N.

Häufig erscheinen derartige Beschränkungen gleichwohl als willkürlich und schikanös, wenn z.B. für das Aufsuchen eines in 100 m Entfernung liegenden Supermarkts (jenseits der Kreisgrenze) bei der 30 km entfernten Ausländerbehörde eine Erlaubnis eingeholt werden muss oder der kurzfristige oder spontane Besuch von Freunden oder Verwandten wegen der eingeschränkten Öffnungszeiten von Ausländerbehörden nicht möglich ist oder generell abgelehnt wird. Die „Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“, wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz für Asylsuchende gefordert hat,⁴ ist durch die räumlichen Beschränkungen in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt. Zudem erhalten Asylsuchende und Geduldete häufig ihre Sozialeistungen in Gutscheinen ausbezahlt, sodass die ohnehin begrenzten Mittel, z.B. für Fahrtkosten zur Einholung von Verlassenserlaubnissen, nicht zur Verfügung stehen.⁵

Flankiert wird die Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch Ordnungswidrigkeits- und Straftatbestände in §§ 95 ff. Aufenthaltsgesetz (AufenthG), sodass die – insbesondere - wiederholte Verletzung der Beschränkung Folgen für den Ausländer in späteren aufenthaltsrechtlichen Verfahren oder bei der Einbürgerung haben kann und deswegen integrationshemmend ist. Zum Teil werden Personen wegen der wiederholten Verletzung der Aufenthaltsbeschränkung zu Freiheitsstrafen verurteilt. Werden sie zu Geldstrafen verurteilt, sind diese wegen der Leistungen am Rande des Existenzminimums oft nicht einbringlich mit der Folge, dass die Betroffenen Ersatzfreiheitsstrafen verbüßen müssen.

⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, juris.

⁵ weitere Beispiele willkürlich erscheinender räumlicher Beschränkungen bei Beate Selders; Keine Bewegung!, Die „Residenzpflicht“ für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik, Hrsg. Flüchtlingsrat Brandenburg und Humanistische Union, Berlin 2009

Viele Asylsuchende, auch solche, die später internationalen Schutz zugesprochen bekommen, aber auch Geduldete vereinsamen wegen dieser Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der damit verbundenen eingeschränkten Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben. Wissenschaftliche Untersuchungen gehen davon aus, dass mindestens 40 Prozent aller Asylsuchenden durch Verfolgung und Flucht traumatisiert oder zumindest depressiv sind.⁶ Gerade für diese stellt sich die Einschränkung der Bewegungsfreiheit als Fortsetzung ihres Schicksals dar. Wiederholt kommt es in der Bundesrepublik zu Suizidversuchen oder vollendeten Suiziden von Asylsuchenden und Geduldeten in den Unterkünften. Alleine in Bayern haben sich 2012 und 2013 mehrere Asylsuchende das Leben genommen.⁷ Zwar haben der Gesetzgeber auf Bundesebene sowie einige Bundesländer die Beschränkungen in jüngster Zeit etwas gelockert.⁸ Dort, wo dies geschehen ist, etwa in den Bundesländern Berlin und Brandenburg, hat dies zu keinen nachteiligen Folgen im Bereich der Zuwanderung geführt.⁹ Zum Teil, insbesondere in Bayern, Thüringen und Sachsen, hat es überhaupt keine spürbaren Änderungen gegeben. Einzelne, teilweise und auch dann nur regional umgesetzte Lockerungen, sind nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins ungenügend.

Das Bundesverfassungsgericht hatte 1997 die Regelungen für verfassungsgemäß erachtet, weil sie den vom Gesetzgeber vorgesehenen legitimen Zwecken dienen und verhältnismäßig seien.¹⁰ Inzwischen haben sich die tatsächlichen Verhältnisse allerdings erheblich geändert und auch das rechtliche Regelungswerk für Asylsuchende und Geduldete ist in vielen Bereichen geändert worden. Für Beschränkungen der Bewegungsfreiheit für Asylsuchende und Geduldete gibt es deswegen heute keinen nachvollziehbaren und belegbaren rationalen Zweck mehr.

⁶ Tobias Schmitt, Kann das Asylverfahren Asylbewerbern mit Erkrankungen des Traumspektrums gerecht werden?, Universität Konstanz, Fachbereich Psychologie 2005, m.w.N.

⁷ <http://www.mainpost.de/regional/wuerzburg/Selbstmord-in-Asylheim-Trauer-um-Fluechtling;art735,6588549>, <http://www.mainpost.de/regional/franken/Erneut-Suizid-eines-Asylbewerbers;art1727,7103197>

⁸ Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen; Überblick mit Stand 2011: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/175/ueberblick_bundeslaen_der_AG_Residenzpflicht.pdf und <http://www.residenzpflicht.info/material/karte-stand-der-lockerungen-2/>

⁹ so IM Brandenburg nach einer Befragung der Ausländerbehörden:

<http://www.mi.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.275381.de>

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 10.04.1997, 2 BvL 45/92, BVerfGE 96, 10 = juris m.w.N.

Aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die Regelungen zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden noch verhältnismäßig sind. Das gilt auch für Geduldete.

Als Grund für diese Beschränkungen führt der Gesetzgeber bislang sicherheits- und ordnungspolitische, aber auch sozial- und arbeitsmarktpolitische Gründe an.¹¹ Sicherheits- und ordnungspolitisch soll vermieden werden, dass Asylsuchende im Laufe des Asylverfahrens den Behörden nicht zur Verfügung stehen.¹² Die Beschränkungen sollen auch dem Schutz vor erhöhter Kriminalität dienen. Außerdem soll die mehrfache Antragstellung an unterschiedlichen Orten vermieden werden (sog. „Asylshopping“). Schließlich erfordere der Schutz des Arbeitsmarkts die Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden.

a. Jederzeitige Erreichbarkeit

Im Asylverfahren ist der Asylsuchende gemäß § 24 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) anzuhören. Diese Anhörung hat nach den Vorstellungen des Gesetzgebers unverzüglich nach Antragstellung zu erfolgen, regelmäßig also während des dreimonatigen Aufenthalts des Asylsuchenden in der Aufnahmeeinrichtung. Es gilt für die Ladung zur Anhörung und für die spätere Entscheidung über den Asylantrag die verschärfte Zustellvorschrift des § 10 Abs. 1 AsylVfG: Der Asylsuchende muss selbst dafür sorgen, dass er für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge stets erreichbar ist. Der Asylsuchende muss deswegen auch nach Verteilung in eine Gemeinschaftsunterkunft oder Privatwohnung gegen sich gelten lassen, wenn er zur Anhörung nicht erscheint, obwohl die Ladung an die zuletzt bekannt gegebene Anschrift geschickt wurde (§ 10 Abs. 2 AsylVfG). Ebenso wenig kann er sich auf Abwesenheit berufen, wenn er die Rechtsmittelfrist eines ordnungsgemäß zugestellten Bescheides versäumt. Gleiches gilt für etwaige Mitwirkungspflichten in gerichtlichen Asylklageverfahren (§ 74 Abs. 2 AsylVfG). Versäumt er verschuldet Fristen, hat er mit der Konsequenz des Entstehens der Ausreisepflicht zu leben. Zudem können die Verfahren bei fehlender Mitwirkung auf eine Betreibensaufforderung hin eingestellt werden (§§ 33, 81 AsylVfG).

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 10.04.1997, aaO m.w.N. auf die Gesetzgebungsgeschichte zu § 20 AsylVfG a.F.

¹² BVerfG, Beschl. v. 10.04.1997, 2 BvL 45/92, BVerfGE 96, 10 = juris

Bislang wurde die Aufrechterhaltung der Beschränkung der Bewegungsfreiheit nicht etwa mit einer Fürsorgepflicht für die Belange des Asylsuchenden begründet. Dieses ist auch nicht notwendig. Asylsuchende sind gemäß den Vorschriften des AsylVfG sowie der EU-Verfahrensrichtlinie umfassend in einer ihnen verständlichen Sprache über ihre Pflichten zu belehren.

Nach der Verteilung in die Gemeinschaftsunterkunft, die regelmäßig nach der Anhörung erfolgt, gibt es für das Bundesamt in der Regel keine Maßnahme mehr durchzuführen, bei der die persönliche Anwesenheit des Asylsuchenden erforderlich wäre. Abgesehen davon ist der Verteilungsort regelmäßig auch nicht am Sitz der Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Wird ein Asylsuchender etwa im Land Brandenburg nach Rathenow verteilt, so beträgt die Entfernung zur Außenstelle des Bundesamtes in Eisenhüttenstadt 202 km (!). Der Asylsuchende steht dem Bundesamt deswegen ohnehin nicht unmittelbar zur Verfügung. Eine etwaige Bewegungsfreiheit ändert daran überhaupt nichts. Eine jederzeitige Erreichbarkeit des Asylsuchenden für die Ausländerbehörde ist während des laufenden Asylverfahrens ebenfalls nicht erforderlich. Die Tätigkeit der Behörde beschränkt sich auf die Verlängerung der Aufenthaltsgestattung. Welche weiteren unvertretbaren Handlungen die Ausländerbehörde von dem Asylsuchenden während des laufenden Asylverfahrens verlangen kann, ist nicht ersichtlich.

Der Einwand, Asylbewerber müssten aus Gründen der Effektivität des Asylverfahrens jederzeit erreichbar sein, ist daher schlicht unzutreffend.

Geduldete sollen nach dem Gesetzeszweck zur Aufenthaltsbeendigung erreichbar sein. Die Aufenthaltsbeendigung erfordert, dass der Geduldete über Reisedokumente verfügt. Gespräche mit der Ausländerbehörde zur Ausreisebereitschaft sowie über die Beschaffung der für die Ausreise erforderlichen Papiere können ausführlich bei Erteilung oder Verlängerung der Duldungsbescheinigung erfolgen. Einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit bedarf es dazu nicht. Wirkt der Geduldete bei derartigen Gesprächen nicht mit, bietet das Gesetz eine Reihe von Sanktionen, so z.B. Nichterteilung oder Entzug der Beschäftigungserlaubnis (§ 11 Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfVO)). Die Mitwirkung kann zudem mit den Mitteln der Verwaltungsvollstreckung erzwungen werden.

Eine eventuell erforderliche Vorführung vor die Botschaft bedarf einer ordnungsgemäßen Zustellung einer entsprechenden rechtmäßigen behördlichen Mitwirkungsanordnung.¹³ Soll sie als letztes Mittel des Verwaltungsvollstreckungsrechts zwangsweise gegen den Willen des Betroffenen im Wege der Vorführungshaft erfolgen, bedarf sie wegen der damit verbundenen Freiheitsentziehung ohnehin eines vorherigen Haftbeschlusses eines Haftrichters.¹⁴ Eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit ändert nichts daran, dass etwaige Vorführungstermine ggf. vergeblich organisiert werden. Wer sich hartnäckig weigert, an der Vorführung teilzunehmen, den wird auch die Beschränkung der Bewegungsfreiheit nicht von seiner Weigerungshaltung abhalten. Besteht die Gefahr, dass der ausreisepflichtige Ausländer sich der geplanten Abschiebung entziehen wird, sieht das Gesetz die Möglichkeit der Sicherungshaft in § 62 AufenthG vor. Einen nicht ausreisewilligen Ausländer, der sich auch einer Abschiebung entziehen wird, wird eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit nicht stören, denn letztlich ist diese Beschränkung praktisch nicht durchsetzbar. Kontrollstellen innerhalb der Bundesrepublik gibt es nicht.

b. Kriminalitätsvermeidung

Als Begründung für die Aufrechterhaltung der Beschränkungen wird auch eingewendet, sie dienten der Vermeidung erhöhter Kriminalität. Dass Kriminalität Folge der Bewegungsfreiheit wäre, ist empirisch nicht belegt. Auch hier hat das Beispiel in Berlin und Brandenburg gezeigt, dass die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden keine Steigerung allgemeiner Kriminalität nach sich gezogen hat.¹⁵ Die Beschränkung ist zur Verhinderung von Straftaten schlicht ungeeignet. Sofern im konkreten Einzelfall eine erhöhte Kriminalität eines Asylsuchenden oder Geduldeten zu verzeichnen ist, genügen die polizei- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen, z.B. das Platzverbot. Im Übrigen führt die Bewegungsfreiheit gerade zur Absenkung der Kriminalität, da Verstöße gegen die räumliche Beschränkung nicht mehr geahndet werden müssen. Für den strafrechtlichen Justizapparat dürfte dieses zu einer spürbaren Entlastung führen.

¹³ OVG Bremen, Beschl. v. 23.03.2010 – 1 B 397/09, juris

¹⁴ KG Berlin, Beschl. v. 23.04.2008 – 1 W 48/08, juris

¹⁵ IM Brandenburg, aaO.

c. Sozialrechtliche Einwände („Asylshopping“)

Das noch vor der Jahrtausendwende anzutreffende Problem, dass sich Asylsuchende mit unterschiedlichen Identitäten an verschiedenen Orten als asylsuchend meldeten und dort Sozialleistungen beantragten, sog. „Asylshopping“, kann heute vollständig ausgeschlossen werden. Asylsuchende werden inzwischen umfassend erkenntnisdienstlich behandelt, sodass eine doppelte Antragstellung sofort auffällt und asylverfahrensrechtlich sanktioniert werden kann. Tatsächlich lässt sich dieses vorübergehende Phänomen überhaupt nicht mehr empirisch belegen.

d. Arbeitsmarktpolitische Einwände

Auch solche können die Einschränkung nicht mehr rechtfertigen, denn der Gesetzgeber hat durch Verschärfung der Sanktionen gegenüber Arbeitgebern, die unerlaubt Asylsuchende ohne Beschäftigungserlaubnis beschäftigen, erheblichen Druck auf den Schwarzarbeitsmarkt ausgeübt, nicht zuletzt auch durch die Bündelung von Kontrollmaßnahmen bei der Zollverwaltung. Zudem wird die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie nach jetzigem Verhandlungsstand mit sich bringen, dass Asylsuchende viel früher Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen müssen als bisher, sodass der Zugang zur legalen Beschäftigung erleichtert wird.

Auch gegenüber Geduldeten können solche Einwände die Einschränkung nicht mehr rechtfertigen, denn der Gesetzgeber hat auf der Grundlage der Sanktionsrichtlinie¹⁶ durch Verschärfung der Sanktionen gegenüber Arbeitgebern, die unerlaubt Ausländer ohne Aufenthaltstitel beschäftigen, zunehmend Möglichkeiten der Unterbindung unerlaubter Beschäftigung von Geduldeten.

¹⁶ Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen