flüchtlingsrat brandenburg

Humanistische Union

Die vorliegende Broschüre befasst sich mit einem Thema, von dem die meisten Bürgerinnen und Bürger wohl noch nie gehört haben: der so genannten Residenzpflicht für Flüchtlinge. Dabei handelt es sich um eine Vorschrift, die es Asylsuchenden wie Geduldeten untersagt, ohne schriftliche Erlaubnis den Wirkungskreis der zuständigen Ausländerbehörde zu verlassen. Verstöße werden mit Geld- oder Freiheitsstrafen geahndet.

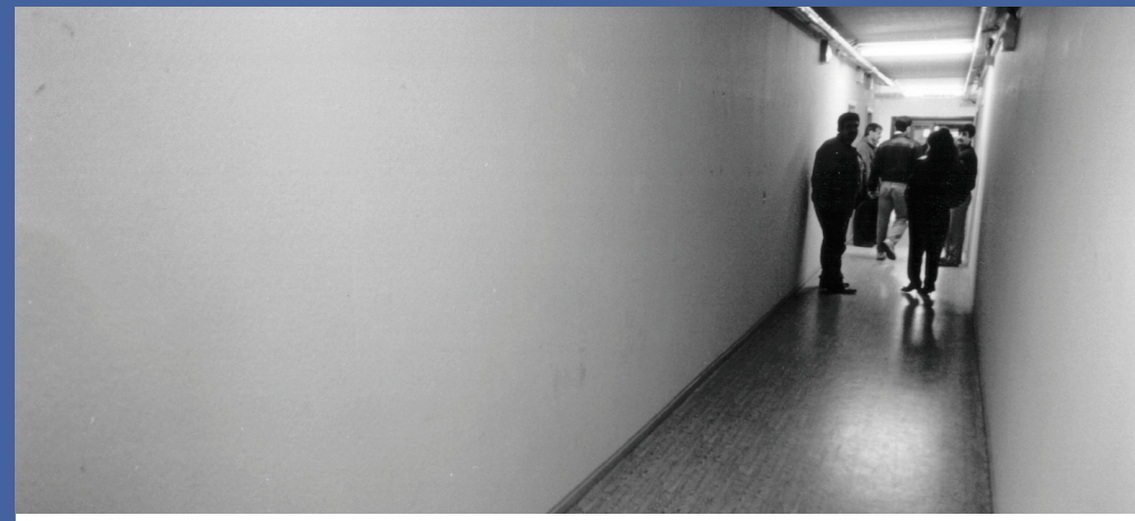
Die Texte beschreiben den behördlichen Umgang mit der Residenzpflicht und die alltäglichen Auswirkungen für die Betroffenen, aber auch ihre juristischen und politischen Hintergründe. Fallbeispiele und Informationen aus erster Hand sollen dazu beitragen, die in weiten Teilen der Öffentlichkeit verbreitete Ahnungslosigkeit über die Lebensbedingungen Asylsuchender in Deutschland abzubauen.

Durch eine vielschichtige Darstellung wird die Residenzpflicht nicht nur als Problem der Betroffenen thematisiert: Wie wirkt es sich auf die demokratische Verfasstheit unserer Gesellschaft aus, wenn einer Gruppe von Menschen elementare Grundrechte verweigert werden? Wie wirkungsvoll ist das staatliche Engagement gegen Intoleranz und rassistische Gewalt, wenn die davon Betroffenen per Gesetz ausgegrenzt und stigmatisiert werden?

Die Interviews und Reportagen von Beate Selders machen deutlich, dass die 'Residenzpflicht' eine Menschenrechtsverletzung ist. Sie zu beenden, liegt nicht nur im Interesse der Flüchtlinge, sondern auch im Interesse einer offenen und demokratischen Gesellschaft.

ISBN 978-3-930416-25-7

Flüchtlingsrat Brandenburg
Humanistische Union (Hrsg.)



Beate Selders

Keine Bewegung!

Die 'Residenzpflicht' für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik

Beate Selders

Keine Bewegung!

Die ‚Residenzpflicht' für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik

Flüchtlingsrat Brandenburg & Humanistische Union (Hrsg.)

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Über die Autorin:
Die Sozialwissenschaftlerin Beate Selders lebt und arbeitet als freie Journalistin und Dozentin für Schreibdidaktik in Berlin. Neben zahlreichen Reportagen in verschiedenen Printmedien legte sie 2004 zusammen mit dem Sozialgeografen Thomas Bürk-Matsunami den Forschungsbericht „Fremdenfeindliche und rechtsextreme Übergriffe auf Imbissbuden im Land Brandenburg" vor und erstellte im Jahr 2008 das Dossier „Der Fall Ermyas M. - Chronik einer Debatte" als e-book.

Beate Selders: Keine Bewegung! Die ‚Residenzpflicht' für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik. Hrsg. von Flüchtlingsrat Brandenburg & Humanistische Union. Eigenverlag, Berlin 2009
2. korrigierte Auflage
ISBN: 978-3-930416-25-7

Titelbild: Omer Fadl / Umbruch Bildarchiv
Infografiken: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Landkreise_07-2007.svg
Gestaltung: Sven Lüders
Druck: Druckerei Hinkelstein, Berlin

Die Erstellung dieser Broschüre wurde finanziell gefördert durch Aktion Mensch, Pro Asyl, Amadeu-Antonio-Stiftung und Doris-Wuppermann-Stiftung. Wir danken für die freundliche Unterstützung. Eine umfassende Falldokumentation sowie weitere Informationen zum Thema sind zu finden auf der Webseite www.residenzpflicht.info.

© Die Inhalte dieser Broschüre unterliegen der Creative Commons License Version 3.0. Die Texte und Grafiken dürfen für nicht-kommerzielle Zwecke bei Nennung der Autorin und der Herausgeber frei verwendet werden. (Weitere Informationen zur Lizenz siehe: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung....5
- Vorwort der Humanistischen Union....5
- Vorwort des Flüchtlingsrats Brandenburg....7
- Einführung in das Thema....9

Reportagen....17
- Enzkreis, Baden-Württemberg: „Die Leute denken, wir kommen hierhin, müssen nicht arbeiten und kriegen alles geschenkt. Die wissen gar nicht, was los ist!"....17
- Plauen, Sachsen: Wer den Bahnhof betritt, macht sich schon verdächtig....22
- Uckermark, Brandenburg: „Gefährlicher Straftäter gefasst!" - oder: Der unbedingte Wille zu kriminalisieren....24

Das Gesetz....29
- Buchstabe und Charakter des Gesetzes....29
- „Ein Urteil jenseits der Realität". Die räumliche Aufenthaltsbeschränkung vor dem Bundesverfassungsgericht....37
- Interview mit Richter Werner Schwamb....42
- Der Straßburger Zirkelschluss. Die Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte....45
- Interview mit Marei Pelzer (Pro Asyl)....46
- Die Abschreckungsdoktrin und ihre Nachwirkungen....47

Isolation, Kontrolle und Rassismus
- Interview mit Christopher Nsoh (Flüchtlingsinitiative Brandenburg)....53

Die Behörde....55
- Parzellen und Wegezoll....55
- Umfassende Befugnisse....58
- Die Erteilung der Verlassenserlaubnis....60
- Rechtsanspruch? Eine Frage des Glücks....65
- Kontrollieren und disziplinieren....66
- Menschen vor und hinter dem Schalter....68
- Unzumutbares Verfahren oder: Wie kriminelle Ausländer gemacht werden....71

Auswirkungen I: „Es ist wie Mobbing" – Wirkungen auf Traumatisierte.
Interview mit der Psychotherapeutin Ruth Bierich....73

Die Polizeikontrolle....81
Erfolgreich durch Ressentiments....84
Illegalität, Schleierfahndung und ‚Residenzpflicht'....87
Institutioneller Rassismus. Interview mit Martin Herrnkind....91
Konflikte und Gewalt....93

Auswirkungen II: „Die Kontrolle ist vor allem eine psychische". Zur Situation von Frauen. Interview mit Florence Sissako (Women in Exile)....95

Die Verurteilung....99
Kriminalisierte Flüchtlinge – Beispiel Brandenburg....105
Überforderte Gerichte....107
Abzahlen von Geldstrafen....109
Spätfolgen der Kriminalisierung: Verweigerte Aufenthaltsrechte und Ausweisung....110

Auswirkungen III:
Gefangen im Umfeld der Täter....115

Auswirkungen auf die Gesellschaft....117
Der Staat als Negativ-Vorbild....117
Die Polizei gibt Stigmatisierungszeichen. Interview mit Hajo Funke....123
Ein Lackmustest für die Demokratie.
Mit einem Statement von Osaren Igbinoa (The VOICE)....128
Vom ‚Recht auf Rechte'. Gespräch mit der Psychologin und Gesellschaftstheoretikerin Birgit Rommelspacher....131

Anhang....137
Umsetzung der ‚Residenzpflicht' in Bund und Ländern....137
Flüchtlingsrat Brandenburg....141
Humanistische Union....143

Einleitung

Vorwort der Humanistischen Union

Die vorliegende Broschüre befasst sich mit einem Thema, von dem die meisten Bürgerinnen und Bürger wohl noch nie gehört haben: der so genannten Residenzpflicht. Dabei handelt es sich um eine Vorschrift, die es Asylbewerbern wie Geduldeten untersagt, ohne schriftliche Erlaubnis den Wirkungskreis der zuständigen Ausländerbehörde zu verlassen. Verstöße gegen die Residenzpflicht werden mit Geld- oder Freiheitsstrafen geahndet. Die Texte in dieser Broschüre beschreiben die alltäglichen Auswirkungen der Residenzpflicht für die betroffenen Flüchtlinge und Asylsuchenden, ebenso wie die juristischen und politischen Hintergründe, wie es zu derart menschenunwürdigen Verhältnissen in Deutschland kommen konnte.

Die Humanistische Union verbindet mit der Herausgabe dieser Broschüre aufklärerische Absichten im wahrsten Sinne des Wortes: Die Texte bieten einen lebendigen Einblick in den Alltag asylsuchender Menschen in Deutschland, ihr Leben unter den restriktiven Bedingungen der Residenzpflicht. Die hier vorgestellten Fallbeispiele und Informationen aus erster Hand sollen dazu beitragen, die in weiten Teilen der Öffentlichkeit verbreitete Ahnungslosigkeit über die Lebenssituation Asylsuchender in Deutschland abzubauen. Diese Ahnungslosigkeit kommt nicht von ungefähr, sondern liegt in der Absurdität der Residenzpflicht begründet: Wer würde sich schon damit abfinden, dass sein Leben auf einen willkürlichen Verwaltungskreis beschränkt würde, dass für jede Fahrt in die nächstgrößere Stadt die Erlaubnis einer Behörde einzuholen wäre? Derartig Unvorstellbares für uns Nicht-Betroffene vorstellbar zu machen, ist ein erstes Anliegen der Texte.

Die Beschreibungen, Reportagen und Interviews zum Thema Residenzpflicht beschränken sich jedoch nicht auf eine reine Darstellung, die Broschüre bietet mehr als nur den „ethnologischen Blick“ auf einen fremden Alltag. Beate Selders stellt die gesetzlichen Grundlagen der Residenzpflicht vor und skizziert die politischen und juristischen Auseinandersetzungen um die räumliche Aufenthaltsbeschränkung. Kritisch setzt sie sich mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auseinander. Sie zeigt auf, wie Asylsuchende von grundlegenden Freiheiten abgeschnitten werden und die umstrittene Begründung für die Strafbarkeit eines an sich normalen Verhaltens funktioniert. Ausführlich geht

Beate Selders auf die praktische Anwendung der Residenzpflicht durch Ausländer- und Polizeibehörden ein. Dabei wird deutlich, dass die gesetzlichen Grundlagen der Residenzpflicht zu einem alltäglichen Rassismus verleiten, ihre Durchsetzung jenen diskriminierenden Blick fördert, den der Staat andernorts aufwändig zu bekämpfen sucht. Durch die vielschichtige Darstellung wird die Residenzpflicht nicht nur als Problem der Betroffenen, sondern auch als grundsätzliches Problem unserer Gesellschaft im Umgang mit Asylsuchenden thematisiert. Die Interviews und Reportagen von Beate Selders machen deutlich, dass wir nicht untätig bleiben dürfen.

Die Humanistische Union versteht die Broschüre auch als Beitrag zu den immer wiederkehrenden migrations- und kriminalpolitischen Diskussionen um die sog. Ausländerkriminalität: Manche Vorurteile und Ressentiments gegen „kriminelle Ausländer" finden ihren rationalen Kern in Straftaten, die eben nur Asylsuchende begehen können – wie die Verstöße gegen die Aufenthaltsbeschränkungen des Asylverfahrensgesetzes oder des Aufenthaltsgesetzes. Verstöße gegen die sog. Residenzpflicht sind aber kein Beleg für „kriminelle Ausländer", sondern vielmehr Ausdruck menschenunwürdiger Lebensbedingungen für Asylsuchende in Deutschland. Mit der Broschüre wollen die Herausgeber eine aus ihrer Sicht dringend notwendige Debatte über diese Lebensbedingungen anregen. Das Recht auf freie Bewegung muss endlich für die in Deutschland lebenden Migranten eingelöst werden.

Prof. Dr. Rosemarie Will
Bundesvorsitzende der Humanistischen Union

Vorwort des Flüchtlingsrats Brandenburg

Seit 1998 verleiht der Flüchtlingsrat Brandenburg am 21. März einen „Denkzettel für strukturellen Rassismus". Der 21. März war 1966 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen zum „Internationalen Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung" deklariert worden, in Erinnerung an das Massaker von Sharpeville in Südafrika sechs Jahre zuvor. Hier hatten 20.000 Schwarze gegen die so genannten Passgesetze demonstriert. Die Polizei schoss in die Menge, in wenigen Minuten starben 69 Menschen, über 180 wurden verletzt. In einem Akt des zivilen Ungehorsams hatten sich die Demonstrant/innen ohne das obligatorische Passbuch versammeln wollen, das alle Schwarzen außerhalb der „Homelands" mit sich führen mussten. Das *Time Magazine* schrieb 1960, wenige Tage nach dem Massaker: „In den letzten Jahren wurde das Passbuch zu einer Art physischer Fessel. Reist ein Afrikaner vom Land in die Stadt oder geht er nur über die Straße zum Zigaretten kaufen, kontrolliert ihn die allgegenwärtige, nicht zimperliche südafrikanische Polizei. Steht er ohne Pass vor seinem Haus, lässt die Polizei ihn nicht fünf Schritte gehen, um ihn zu holen. Er wird ins Gefängnis verschleppt, ohne Benachrichtigung seines Arbeitgebers oder seiner Familie, und mit einer Geldstrafe belegt oder inhaftiert. Morde werden nicht aufgeklärt, weil die Gerichte mit Passverletzern verstopft sind."[1]

Als Flüchtlingsselbsthilfeorganisationen wie „The Voice" und die „Brandenburger Flüchtlingsinitiative" in den Jahren 2000 und 2001 eine Kampagne gegen die so genannte Residenzpflicht führten, verglichen sie nicht ohne Grund die deutsche Residenzpflicht mit den Passgesetzen des Apartheid-Regimes. Wie die Passgesetze wurde die Residenzpflicht als eine Verletzung eines elementaren Menschenrechts empfunden, des Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit. Trotz einer breiten bundesweiten Mobilisierung und einer eindrucksvollen Demonstration gelang der Kampagne damals nicht der Durchbruch. Eine Hoffnung blieb: der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sollte es richten.

Diese Hoffnung zerschlug sich endgültig im November 2007. In einem verkorksten Zirkelschluss gaben die obersten Menschenrechtswächter Europas der deutschen Residenzpflicht ihren Segen. Für die Betroffenen und ihre Unterstützer/innen, worunter sich der Flüchtlingsrat Brandenburg in guter Tradition zählt, bedeutet dies: Die Kampagne muss wieder politisch werden.

1 The Sharpeville Massacre, *Time Magazine* v. 4.4.1960.

Es müssen die Verantwortlichen hier in Deutschland mit den unmenschlichen Folgen der Residenzpflicht konfrontiert werden, auf allen Ebenen, angefangen bei den lokalen Ausländerbehörden, den Landkreisen, bis hin zu den Länderparlamenten und dem Bundestag. Denn die Lebensrealität, der Flüchtlinge in Deutschland ausgesetzt sind, hat sich seit der Jahrtausendwende in keiner Weise gebessert. Geändert hat sich vor allen Dingen die Zahl derer, denen es gelingt, die Mauern und Zäune der Festung Europa zu überwinden. Die wenigen, die noch kommen, werden weiterhin empfangen von einem Bündel von Maßnahmen, das ihnen den Aufenthalt so unattraktiv wie möglich machen soll, zum Zwecke der Abschreckung weiterer Flüchtlinge. Mit der Verschickung in entlegene Lager, Wertgutscheinen und der Kontrolle ihrer Bewegungen durch die Residenzpflicht – um nur wenige dieser Maßnahmen zu nennen –, sollen aus Schutzsuchenden Demonstrationsobjekte für die Unattraktivität der Flucht nach Deutschland gemacht werden.

Die vorliegende Broschüre stellt das Material bereit, das nötig ist, um zu sehen, was die Residenzpflicht ist: eine Menschenrechtsverletzung, die eine weitere Hinnahme nicht duldet. Wir wünschen ihr eine möglichst große Verbreitung und Stärkung der Kampagne zur Abschaffung der Residenzpflicht. Auf eine Verleihung des „Denkzettels für strukturellen und systemimmanenten Rassismus“ wird angesichts der Vielzahl möglicher Adressaten im Falle der Residenzpflicht im Jahr 2009 verzichtet.

Kay Wendel

Einführung in das Thema

Als Serge Kxxxx sein polizeiliches Führungszeugnis erhält, das er für eine Stellenbewerbung braucht, erfährt er, dass er vorbestraft ist. Er ist schockiert. Er, der sich nie etwas zu Schulden kommen ließ: vorbestraft!

Der Flüchtling aus Kamerun wurde im Aufnahmeverfahren für Asylsuchende dem Landkreis Barnim in Brandenburg zugewiesen. Jahrelang war er verpflichtet, dort in einer so genannten Sammelunterkunft zu wohnen. Die Landkreisgrenzen durfte er nur mit einer vorher beantragten Verlassenserlaubnis überschreiten. Einmal musste er zum Rechtsanwalt nach Potsdam fahren. Ein Anruf am Donnerstagnachmittag, er solle am Freitag kommen. Die Ausländerbehörde ist schon geschlossen, und freitags ist keine Sprechzeit. Die Zeit drängt, weil im Asylverfahren Fristen einzuhalten sind. Er fährt ohne Genehmigung nach Potsdam. Im Zug fährt auch die Bundespolizei mit. Die Beamten kontrollieren fremdländisch aussehende Menschen wie ihn und wollen seine Papiere sehen. Die erforderliche Verlassenserlaubnis kann er nicht vorweisen. Eine Anzeige wegen Verstoßes gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung, allgemein Residenzpflicht genannt, folgt.

In Potsdam angekommen wartet er lange in der Kanzlei auf den Anwalt, der aber nicht kommt, weil sich ein Gerichtstermin in die Länge zieht. Also muss Kxxxx am Montag wiederkommen. Er verbringt das Wochenende bei einem Freund in der Stadt, um die Fahrtkosten nicht doppelt zahlen zu müssen. Montags trifft er den Anwalt und fährt anschließend zurück. Dafür muss er in Berlin umsteigen. Auf dem Bahnsteig wird er wieder von Polizisten kontrolliert. Wieder folgt eine Anzeige. Monate später verurteilt ihn ein Amtsrichter per Strafbefehl zu 90 Tagessätzen Geldstrafe. Kxxxx ist nun vorbestraft wegen eines Verhaltens, das für alle Bürger und Bürgerinnen dieses Landes eine Selbstverständlichkeit ist und das niemandem schadet.

Ironie der Geschichte: Im Jahr 2008 wird Serge Kxxxx der brandenburgische Bürgerpreis „Band für Toleranz und Verständigung“ verliehen, weil er in Schulklassen und Jugendprojekte geht, um im Gespräch Vorurteile und Fremdenfeindlichkeit abzubauen.

Sucht man im Internet nach Einträgen unter dem Stichwort Residenzpflicht, so findet man Hinweise auf Beamte, auf Pfarrerinnen und Ärzte, die dazu verpflichtet werden, am Ort der Berufsausübung zu wohnen. Die Seelsorgenden sollen in der Nähe derer wohnen, für die sie sorgen, die Hausärztin auch am Wochenende wohnortnah erreichbar sein. Residenzpflicht im eigentlichen Sinn des Wortes ist eine Wohnsitzauflage. In dieser Broschüre ist dagegen die Beschränkung des Aufenthaltes auf einen Landkreis oder eine kreisfreie Stadt gemeint, die landläufig auch als Residenzpflicht bezeichnet wird. Sie gilt für Asylsuchende, denen es nach den §§ 56 bis 58, 85 und 86 des Asylverfahrensgesetzes unter Androhung einer Geld- oder Freiheitsstrafe untersagt ist, ohne schriftliche Erlaubnis den Wirkungskreis der zuständigen Ausländerbehörde zu verlassen. Eine solche räumliche Beschränkung gilt auch für Geduldete. Hier ist sie geregelt im Aufenthaltsgesetz, §§ 12 und 61, und der Aufenthaltsbereich ist gesetzlich auf das Bundesland begrenzt, die Ausländerbehörden können den Bewegungsraum aber durch Auflagen beliebig weiter einschränken.

Für diese radikale Beschneidung der Bewegungsfreiheit ist der Begriff Residenzpflicht ein Euphemismus. Mit der Aufenthaltsbeschränkung wird nicht nur das Wohnen, sondern das gesamte Alltagsleben der Betroffenen einer Sonderbehandlung unterworfen, die sie durch kein Verschulden zu verantworten haben und der sie mit eigener Anstrengung nicht entkommen können. Genau so lässt sich soziologisch das Wesen von Diskriminierung beschreiben.

Residenzpflicht im Kontext des Asylverfahrens
oder: „Dass so etwas möglich ist, ist für uns Bürger unfassbar!“

– so die Worte einer Engagierten, die einen Fall für die Dokumentation[2] schildert. Die räumliche Beschränkung des Aufenthaltes wurde bereits 1982 Gesetz, aber selbst nach bald dreißig Jahren, die diese Regelung schon existiert, wissen nur wenige etwas davon. Die meisten, die zufällig davon erfahren, sind erst ungläubig, dann empört. Eine solche Einschränkung der Freizügigkeit im Inland widerspricht dem Rechtsempfinden der meisten Bundesbürger und -bürgerinnen. Unter Bürgerrechtsgesichtspunkten ist die strafbewehrte Untersagung der freien Bewegung im Inland für sich genommen schon ein Skandal, aber die volle Bedeutung für die Betroffenen wird erst ermessbar,

2 Falldokumentation s. www.residenzpflicht.info.

wenn man sie im Zusammenhang mit den anderen Auflagen für Flüchtlinge im Asylverfahren betrachtet.

Wer in Deutschland Asyl beantragt, befindet sich oft auf Jahre in einer Art Paralleluniversum, einem virtuellen Transitraum, in dem die Erlaubnis, überhaupt anwesend zu sein, überprüft wird. Dieses Paralleluniversum besteht aus der Unterbringung in Sammelunterkünften, in denen jeder Person abhängig vom Bundesland zwischen 4,5 und 6 Quadratmeter Raum zugestanden werden, meist in alten Kasernen, leer stehenden Pensionen oder Containern an abgelegenen Orten, weit weg von der Wohnbevölkerung, bevorzugt in Industriegebieten oder im Wald. In der Regel wird von Heimen gesprochen, die Zwangseinweisung und die Lage legen jedoch den Begriff Lager nahe.

Es gibt Ausnahmen von der Zwangsunterbringung in Sammelunterkünften, Ausnahmen, die den politischen Willen zur Ausschöpfung aller Gesetzesspielräume voraussetzen. Beispiele sind Berlin, Cottbus oder Leverkusen, wo es Asylsuchenden gestattet wird, in normale Wohnungen zu ziehen.

Zum Paralleluniversum gehört das Arbeitsverbot, für Jugendliche bedeutet es das Verbot, eine Berufsausbildung zu machen. Nach einem Jahr können Asylsuchende eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn sie einen Arbeitsplatz finden, den niemand anderes haben möchte. Deutsche Staatsangehörige, EU-Bürger und -Bürgerinnen und Menschen mit anderen Aufenthaltstiteln haben Vorrang. Erst nach dieser Vorrangigkeitsprüfung wird eine Arbeitsgenehmigung erteilt. Außerdem muss der Arbeitsplatz in der Nähe des Lagers liegen. Das Arbeitsverbot besteht also faktisch fort. Die Hilfe zum Lebensunterhalt, auf die die Betroffenen somit angewiesen sind, beträgt gesetzlich nur 70 Prozent und, weil der Betrag seit 1993 nicht mehr erhöht wurde, faktisch sogar nur etwa 50 Prozent des Sozialhilfesatzes, nämlich 184 Euro im Monat, und soll als Sachleistung ausgezahlt werden. Es gibt Gutscheine auf Papier oder Chipkarten, die nur für bestimmte Waren und nur in bestimmten Geschäften gelten, oder Lebensmittelpakete und Textilien aus der Kleiderkammer. Die Bargeldauszahlung ist auf 40 Euro im Monat begrenzt. Eine Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben ist schon aus Bargeldmangel extrem eingeschränkt. Auch hier gibt es Ausnahmen, in denen alle Bezüge in bar ausgezahlt werden. Auch hier ist der politische Wille, den Gesetzesspielraum auszuschöpfen, Voraussetzung.

Zum Paralleluniversum gehört als letzter Baustein die räumliche Aufenthaltsbeschränkung, die es unmöglich macht, der Isolation durch die Zwangsunterbringung und das Arbeitsverbot zu entkommen. Es ist eine Welt außerhalb des Bürgerrechts, in der gleichzeitig fast jede Lebensäußerung einer gesetzlichen Vorschrift unterworfen ist. Der Mensch wird vollständig zum Objekt der Verwaltung. Das Asylverfahrensgesetz mutet an wie die Umsetzung des Programms der xenophoben Republikaner, die in ihrem Kommunalwahlprogramm 1996 forderten:

> „Asylbewerber sind aus Kostengründen und sozialen Gesichtspunkten heraus ausschließlich in Gemeinschaftsunterkünften mit Aufenthaltsbeschränkungen auf diesen Bereich unterzubringen, möglichst in den Außenbereichen der Stadt. Der Standard dieser Unterkünfte hat sich auf das Notwendigste zu beschränken. Keine Auszahlung von Bargeld an Asylbewerber, sondern nur Zuweisung von Sachleistungen."

Tatsächlich bilden die gesetzlichen Auflagen im Asylverfahren ein technokratisch begründetes System der gesellschaftlichen Isolation, der Diskriminierung und Stigmatisierung. Das zeigt sich an einem Beispiel aus der Kommunalpolitik. Der Bürgermeister von Guben schlägt im September 2007 eine ungewöhnliche Maßnahme vor, die Empörung quer durch alle gesellschaftlichen Gruppen und politischen Parteien hervorruft: ALG-II-Beziehende, die bei der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft mit der Miete im Rückstand sind, sollen nach seinem Willen ins leer stehende Asylbewerberheim umziehen. „Lager für ALG-II-Bezieher" titelt die Lokalzeitung[3] und gibt die Positionen von lokalen Größen wie folgt wieder: „In Not geratene Menschen dürfen nicht in einer Massenunterkunft mit unzumutbaren Gegebenheiten untergebracht werden", der „unschöne Versuch der Ghettoisierung" müsse verhindert werden, und „Familien können nicht in einem Asylbewerberheim am Rande der Stadt untergebracht werden". In der Übertragung auf die einheimische Bevölkerung wird der diskriminierende und stigmatisierende Charakter der Lebensbedingungen von Flüchtlingen deutlich.

3 *Lausitzer Rundschau* v. 5.9.2007, *Berliner Zeitung* v. 17.08.2007.

Ausdehnung statt Abschaffung

In den Jahren 2000 bis 2002 gibt es eine breite Protestbewegung gegen die sog. Residenzpflicht. Im fünften *Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland* 2002 bezieht sich die damalige Ausländerbeauftragte *Marie-Luise Beck* auf diese Proteste und die von vielen gesellschaftlichen Gruppen getragene Kritik an der Aufenthaltsbeschränkung und empfiehlt der Bundesregierung, die gesetzlichen Bestimmungen zu revidieren. So könnten die EU-Verhandlungen über die Richtlinien für die Flüchtlingsaufnahme erleichtert werden, weil bis dato die Bundesrepublik das einzige Land ist, das eine solche Freiheitsbeschränkung praktiziert.

Im Gegensatz zu dieser Empfehlung hat die Bundesregierung in den folgenden Jahren hart verhandelt, um die deutsche Regelung als Kann-Bestimmung in der EU-Aufnahmerichtlinie durchzusetzen. Bisher hat nur Österreich die Regelung übernommen, allerdings begrenzt auf die Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung, das heißt auf etwa 20 Tage. Auch in Slowenien wird die Aufenthaltskontrolle sehr streng gehandhabt, aber immer noch freier als in der Bundesrepublik. Asylsuchende brauchen dort eine schriftliche Genehmigung, wenn sie länger als drei Tage der Unterkunft fernbleiben. Die strikte Freiheitsbeschränkung für die Dauer des gesamten Asylverfahrens und teilweise darüber hinaus ist immer noch einmalig in Europa.[4]

Niederlage in Straßburg

Teil der oben erwähnten Protestbewegung von Flüchtlingen gegen die sog. Residenzpflicht war die Weigerung, die Bußgelder wegen Verstoß gegen das bekämpfte Gesetz zu zahlen. Es folgte ein Prozess nach dem anderen. Dokumentiert sind diese Prozesse und die Kampagne des zivilen Ungehorsams in einer Broschüre der Flüchtlingsorganisation *The VOICE Refugee Forum*.[5] Eines der Verfahren konnte bis vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EUGMR) in Straßburg gebracht werden. Seit November 2007 liegt die

4 Information and Cooperation Forum (2005): Aufnahmebedingung für AsylbewerberInnen in Deutschland, Österreich und den angrenzenden Beitrittsstaaten – Abschlussbericht, www.asyl.at/projekte/icf_einleitung.pdf (Gültigkeit für 2009 per Nachrecherche bestätigt).

5 Förderverein The VOICE (Hrsg.), Einblick in den Kampf gegen die Residenzpflicht, Göttingen 2007.

Entscheidung vor. Der EUGMR hält in dem vorgetragenen Fall die räumliche Aufenthaltsbeschränkung für vereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention. Diese Entscheidung ist nach der erfolglosen Vorlage des Gesetzes beim Bundesverfassungsgericht im Jahr 1997 eine erneute Niederlage für Menschen- und Bürgerrechte.

Vor diesem Hintergrund ist es an der Zeit, eine Bestandsaufnahme der Rechtspraxis zu unternehmen, um erneut eine breite gesellschaftliche Diskussion und Initiative gegen diese gravierende Beschränkung der Bewegungsfreiheit anzuregen. Es geht dabei nicht nur um die vielfältigen Auswirkungen auf die unmittelbar Betroffenen, sondern auch um die Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft: die Förderung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus durch das ausgrenzende Gesetz und die Übertragung dieser repressiven Praxis auf andere gesellschaftliche Gruppen.

„Flüchtlinge gibt es hier nicht! Flüchtlinge, die hatten wir nach '45“

So reagierte der Leiter einer brandenburgischen Kreisbehörde auf die Frage nach baulichen Veränderungen am „Flüchtlingsheim“. Flüchtlinge gibt es sprachlich in Deutschland nicht mehr, seit sich das Unwort Asylant etabliert hat. Wer die abfällige Konnotation vermeiden möchte, spricht von Asylbewerbern oder geschlechtsneutral von Asylsuchenden. Juristisch korrekt ist nur als Flüchtling zu bezeichnen, wer amtlich anerkannt wurde oder den Status nach der Genfer Konvention zuerkannt bekam. Damit wird allen anderen ein legitimer Fluchtgrund abgesprochen. Die Tatsache, dass 2007 zum Beispiel jeder dritte irakische Flüchtling in der EU anerkannt wurde, in der Bundesrepublik dagegen nicht einmal vier von Hundert[6] zeigt, dass die Anerkennungsquote wenig mit den Fluchtgründen zu tun hat. Im vorliegenden Text wird deshalb wahlweise von Flüchtlingen oder Asylsuchenden gesprochen bzw. von Flüchtlingen im Asylverfahren.

Zur Sprachregelung sei auch noch erwähnt, dass mit dem Begriff Residenzpflicht im Kontext der Asylpolitik mehrere Umstände beschrieben werden: Neben der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung die Verpflichtung in Sammellagern zu wohnen, das heißt, nicht nur an einem bestimmten Ort, sondern

6 Albrecht Kieser, Anerkennungsquote unter 1 Prozent. Asylverfahen im europäischen Vergleich, *Telepolis* v. 28.9.2007, http://www.heise.de/tp/r4/artikel/26/26293/1.html.

in einer bestimmten Art leben zu müssen, und die Wohnortauflage für den Fall, das eine Unterbringung in Wohnungen zugelassen wurde. Diese verschiedenen Bedeutungen führen oft zu Missverständnissen. In diesem Text ist immer nur die räumliche Beschränkung gemeint.

Zum vorliegenden Text

Dieser Report über die ‚Residenzpflicht' unternimmt eine Bestandsaufnahme der Behördenpraxis, eine Annäherung an das Ausmaß der Kriminalisierung durch diese Regelung, eine Bilanzierung der Auswirkungen auf die unmittelbar Betroffenen wie auf die Gesellschaft, und er enthält Reflexionen über den politischen Begründungszusammenhang. Die Basis sind Interviews mit Expertinnen und Experten und eine mehr als einjährige Recherche mit zahlreichen Befragungen von Flüchtlingen, Integrationsbeauftragten, Anwältinnen und Anwälten, Ausländerbeiräten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Flüchtlingsräten, unterschiedlichen Beratungsstellen und Ausländerbehörden sowie eine umfangreiche Internetrecherche, Auskünfte von Ministerien und Kreisverwaltungen und die Auswertung von Statistiken. Beispiele aus Brandenburg überwiegen, auch wenn die Recherche bundesweit angelegt war.

Am Anfang stehen drei Reportagen, in den Kapiteln finden sich immer wieder Beispiele zu den speziellen Aspekten. Eine weitere bundesweite Falldokumentation mit Beispielen aus unterschiedlichen Quellen findet sich auf www.residenzpflicht.info.

Immer wieder geht es um juristische Sachverhalte, die in dem Bemühen formuliert sind, sie auch für juristisch nicht Vorgebildete nachvollziehbar darzustellen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1997 wird von *Werner Schwamb* im Interview erläutert. Er ist heute Richter am Oberlandesgericht von Frankfurt/Main und war 1997 Richter am Kirchhainer Amtsgericht, das das Gesetz in Karlsruhe zur Überprüfung vorlegte. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus dem Jahr 2007 wird von *Marei Pelzer*, Juristin bei Pro Asyl, erläutert und kommentiert.

Zu den Auswirkungen werden neben zahlreichen Flüchtlingen der Sozialwissenschaftler *Christopher Nsoh*, Mitglied der Flüchtlingsinitiative Brandenburg FIB, die Gesundheitswissenschaftlerin *Florence Sissako* von der Organisation Women in Exile und *Ruth Bierich*, Psychotherapeutin bei der psychosozialen Flüchtlingsberatungsstelle Xenion in Berlin, interviewt. Der Kriminologe und

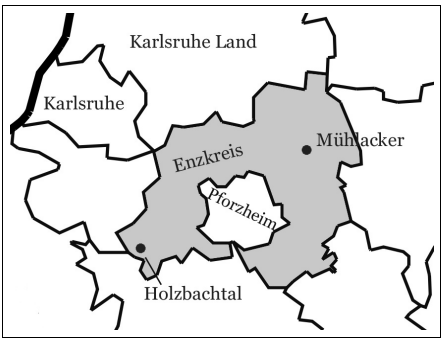
Polizeibeamte *Martin Herrnkind* erläutert die Bedeutung der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung für den Polizeialltag und erklärt das Wirken dieses Gesetzes als institutionellen Rassismus.

Der Politologie *Hajo Funke* erläutert den Zusammenhang zwischen diskriminierenden Polizeikontrollen sowie anderen Stigmatisierungen von Asylsuchenden und rassistischer Gewalt. *Osaren Igbinoba*, Sprecher der Flüchtlingsinitiative The VOICE Refugee Forum erklärt die Strategie des zivilen Ungehorsams. Zum Abschluss reflektiert die Psychologin und Gesellschaftstheoretikerin *Birgit Rommelspacher* im Gespräch die Verweigerung von Freizügigkeit im Kontext der europäischen Flüchtlings- und Menschenrechtspolitik.

Reportagen

Enzkreis, Baden-Württemberg

„Die Leute denken, wir kommen hierhin, müssen nicht arbeiten und kriegen alles geschenkt. Die wissen gar nicht, was los ist!"



Holzbachtal im Schwarzwald. Ein Bach, ein Sägewerk, acht Häuser und Wald. Viel Wald. Für Touristen mag es idyllisch gewesen sein, als sie noch kamen und die zwei Hotels des Weilers bevölkerten. Das eine ist jetzt ein Wohnhaus, an dem anderen hängt neben dem Eingang das Landeswappen mit den drei Staufer-Löwen und ein Schild: *Staatliche Sammelunterkunft für Asylbewerber.*

„Es ist sehr hart hier, verstehen Sie? Man sieht hier keinen Menschen. Es ist total ruhig. Hier ist nichts. Wenn ich telefonieren oder Zigaretten kaufen will, gehe ich eine Stunde hin und eine Stunde zurück. Zwei Stunden. Es fährt auch ein Bus. Das kostet zwei Euro hin und zwei Euro zurück. Wir bekommen zehn Euro in der Woche. Viele, die hier wohnen müssen, verschwinden irgendwohin. Sie wollen nie wiederkommen."

Es ist Ende Oktober 2008, und auch Kebba Kxxxxx ist erst seit einer Woche wieder da. Fünf Monate war er in Schönborn, dem offenen Strafvollzug für Kurzstrafer der Justizvollzugsanstalt Bruchsal, und verbüßte eine Haftstrafe wegen wiederholtem Verstoß gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung. „Das Gefängnis war okay", resümiert er, „ich habe den ganzen Tag gearbeitet, war unter Menschen. Hier, in Holzbachtal, das ist das eigentliche Gefängnis. Du darfst nicht arbeiten, du hast keinen Kontakt mit Leuten. Du schläfst, bist wach, schläfst, bist wach, du versuchst dir etwas zu essen zu machen. Dann sitzt du, dann schläfst du und wachst wieder auf. Verstehen Sie? Niemand

mag so ein Leben. Es gibt keine Zukunft. Viele hier sind schon kaputt. Auf die eine oder andere Art wirst du verrückt."

Kebba Kxxxxx kommt aus Gambia. Im Juli 2007 hat er Asyl beantragt. Er spricht Englisch, durchsetzt mit prägnanten deutschen Worten wie „Strafe", „kaputt" und „Landkreis". Systematisch Deutsch zu lernen, dazu hatte er keine Gelegenheit. Für einen Kurs im nahen Karlsruhe bekam er keine Verlassenserlaubnis. „They said no, because I have too many Strafe."

Im Treppenhaus der Sammelunterkunft hängt ein ‚Hygieneplan'. 27 Personen sind darauf gelistet, höchstens 15 seien immer anwesend, meint Kebba Kxxxxx. Seine Zimmergenossen sind auch nicht da. Zum Glück, denkt man, denn wie sich vier Erwachsene hier aufhalten sollen, ist schleierhaft. Das Zimmer ist eng und stickig. Zwei Etagenbetten finden nur knapp Platz jeweils links und rechts vom Fenster. Zwischen den Metallgestellen steht ein Sessel, ein Zweisitzer, ein Couchtisch. Damit ist das Zimmer so voll, dass man sich kaum darin bewegen kann. Eine Nasszelle ragt in den Raum. Vier Metall-Spinde stehen an der gegenüberliegenden Wand und ein Kühlschrank hat Platz neben der Zimmertür. Das ist alles. Einen anderen Aufenthaltsraum gibt es nicht.

Im Parterre sind die Kochstellen. Man durchquert den ehemaligen Gastraum, in dem Sportgeräte stehen und Kinderwagen. Unter schweren Gardinen geht der Blick durch trübes Glas über eine große leere Veranda in den Wald. Hier gab es einmal Sonnenschirme und Kännchenkaffee. Die ehemalige Hotelküche wirkt wie ausgeweidet. Entlang der Wände stehen Metallgestelle, auf denen Pressspanplatten liegen. Einige haben sich durch Feuchtigkeit aufgeworfen. Die drei Kochplatten und der Herd wirken verloren in dem großen Raum. Über der Spüle die Reste eines Hängeschrankes, ohne Türen, ohne Einlegeböden, ohne Inhalt. Ein Salatsieb steht vergessen in dem sonst gänzlich von Utensilien freien Raum, der eigentümlich trostlos wirkt. Schwer vorstellbar, dass hier Menschen etwas so elementar Sinnliches tun wie kochen! Drei Mal in der Woche gibt es Lebensmittelpakete: Mehl-, Zucker- und H-Milch-Pakete stapeln sich auf dem Eisschrank in Kxxxxxx Zimmer. Davon hat er viel zu viel, anderes fehle ihm, so dass er gerade eine befriedigende Mahlzeit aus einem Paket bereiten könne, berichtet er bitter. Einmal in der Woche wird Bargeld ausgezahlt: zehn Euro für Erwachsene, fünf für Kinder.

Bei der Ankunft bekommt jeder eine Karte des Landkreises mit den Grenzen, die ohne Genehmigung nicht überschritten werden dürfen. Holzbachtal liegt am Rande des baden-württembergischen Enzkreises. Sechzig Meter hinter dem Sammellager verläuft die Landkreisgrenze durch den Wald. Der nächste größere Ort, Marxzell, liegt im Nachbar-Landkreis, in dem der Aufenthalt ohne Ausnahmegenehmigung verboten ist. Von Marxzell aus fährt eine S-Bahn die 19 Kilometer nach Karlsruhe, wo es ausländische Zeitungen, Internet und Beratungsangebote gäbe. Es wäre nicht weit, aber beides, die Fahrt durch den Nachbarlandkreis, wie auch der Aufenthalt in der kreisfreien Stadt Karlsruhe ist verboten.

Die größte Stadt im Enzkreis ist Pforzheim. Sie liegt 20 Kilometer entfernt von Holzbachtal und ist die Kreisstadt, in der sich auch die zuständige Ausländerbehörde befindet. Verwaltungstechnisch gehört Pforzheim aber nicht zum Landkreis, sondern ist wie Karlsruhe kreisfrei. Ohne Sondergenehmigung darf Kebba Kxxxxx hier nur zur Behörde. Will er etwas anderes in Pforzheim tun, so muss er zunächst auf direktem Weg zur Behörde und die Erlaubnis für den Aufenthalt in der Stadt beantragen. Nur wenn er sie bekommt, kann er sich für den genehmigten Zeitraum dort frei bewegen.

Außer Karlsruhe und Pforzheim gibt es noch eine größere Stadt in der Nähe, Mühlacker. Mühlacker liegt im gleichen Landkreis, aber von Holzbachtal aus gesehen hinter Pforzheim. Dort kennt Kebba Kxxxxx Landsleute. Um dorthin zu gelangen, muss er in Pforzheim umsteigen. Legal geht das nur, wenn er zunächst mit dem Bus die zwanzig Kilometer nach Pforzheim fährt, zur Ausländerbehörde geht und die Erlaubnis beantragt, in Pforzheim nach Mühlacker umsteigen zu dürfen. Wenn er in Mühlacker über Nacht bleiben will, und der Beamte erst die Zieladresse überprüft, dauert es ein paar Tage mit der Entscheidung. Dann muss er zurückfahren, warten bis die Genehmigung kommt, um dann wieder los zu fahren, vorausgesetzt, er hat noch Geld für den Bus. Eine Fahrt nach Pforzheim und zurück kostet sieben Euro.

Absurd? Ohne Frage, aber keine Ausnahme. Es gibt viele solche Transitstrecken im Nachwende-Deutschland.

Die Entscheidung, ob und wann jemand zusätzlich zu den wenigen Ausnahmen, die das Gesetz vorsieht, den Landkreis verlassen darf, trifft die *Ausländerbehörde*. Nach welchen Kriterien erläutert ihr Leiter Herr Müller auf Nachfrage: „Wir entscheiden einzelfallbezogen. Wenn wir nicht den Eindruck

haben, jemand reist in der Weltgeschichte herum, um zum Beispiel Drogen zu verkaufen, sind wir großzügiger. Wir lassen das dann schon mal zu, dass jemand den Landkreis verlässt, um Verwandtschaft oder einen Freund zu besuchen. Das Gesetz verlangt einen ganz besonderen Grund, aber den hat man ja normalerweise nicht. Nur jemanden besuchen zu wollen, das wäre kein besonderer Grund. Das Gesetz ist ja ganz streng."

Kebba Kxxxxx entflieht dem Holzbachtal immer wieder ohne Genehmigung. Erst ein Jahr ist er in dem ehemaligen Hotel im Wald, als er mit einem langen Strafregister zu der Haftstrafe verurteilt wird. Das passt nicht zu seinem Selbstverständnis, nicht zu seiner Biografie. „Ich habe nie im Leben gestohlen. Ich habe immer gearbeitet und für meine Familie gesorgt. Ich arbeite gerne. Ich brauche niemandes Eigentum", sagt der 42-Jährige. „Wenn man aber einem Menschen nicht erlaubt zu arbeiten und ihm kein Geld gibt, dann wird er etwas unternehmen. Ich habe eine Packung Zigaretten gestohlen, den Zug und Bus nicht bezahlt, wenn ich eine dringende Verabredung hatte und kein Geld, um hier wegzukommen. Und wenn man mit Erlaubnis fahren will, dann musst du vier oder sogar sieben Tage vorher wissen, ob du eine Verabredung hast. Also fährst du ohne, und dann kommt die Polizei und gibt dir eine Strafe."

Die Strafbefehle, die er bekommt, legt er einen auf den anderen und verdrängt sie. Eine anwaltliche Vertretung hat er nicht, wovon sollte er sie bezahlen, und die unabhängigen Beratungsangebote in Karlsruhe kann er wieder nur mit behördlicher Erlaubnis nach dem beschriebenen bürokratischen Akt wahrnehmen. Als ihm schließlich die Haftstrafe droht, bekommt er eine Pflichtverteidigerin. Die Anwältin Johanna Maier hat häufig Asylsuchende gegen drohende Haftstrafen zu verteidigen, die in ihrer Akte bis zu 40 Strafsachen haben. Schwarzfahren, kleine Ladendiebstähle und Verstoß gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung – eine lange Liste von Bagatelldelikten. „Mich wundert das nicht", meint sie ähnlich wie Kxxxxx selbst, „denn die Leute haben kein Geld, und da ist die Versuchung groß, wenn sie mal eine neue Hose brauchen oder eine andere Kleinigkeit, sich das zu klauen. Und dass sie gegen die Residenzpflicht verstoßen, ist vorprogrammiert, wenn sie derart isoliert untergebracht sind."

Es gibt viele Kontrollen auf den Bahnhöfen, in den Zügen und Bahnen. Auch auf den Straßen. Es trifft alle, die eine dunkle Haut haben, nicht nur die Flüchtlinge. Afrikanische Studenten, die in Karlsruhe studieren, wandten sich

schon Hilfe suchend an das Menschenrechtszentrum in der Stadt, weil sie auf einem einzigen Gang durch die Fußgängerzone von der Universität bis zum anderen Ende der Innenstadt bis zu drei Mal kontrolliert wurden.

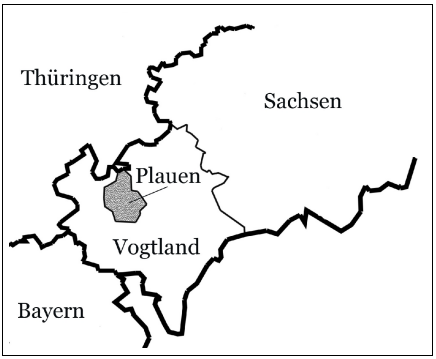
„Sie sagen, du könntest ein Illegaler sein, weil du eine dunkle Haut hast", weiß Kebba Kxxxxx und berichtet von Taschendurchsuchungen nach dem Zeigen der Papiere. Ihm ist es noch nicht passiert, aber anderen Asylsuchenden und Geduldeten schon mehrfach: Alles Bargeld über 40 Euro wurde konfisziert. Mit einem Nachweis, dass das Geld rechtmäßiger Besitz sei, könne man es sich wieder abholen, hieß es. Auch das Menschenrechtszentrum kennt solche Fälle.

Dass Leute nicht arbeiten dürfen, dass sie gezwungen werden, vom Staat Almosen anzunehmen, das will Kxxxxx nicht in den Kopf. „Die Gesellschaft kann dir nicht helfen, wenn du so rumsitzen musst, und deinen Teil nicht beitragen kannst. Das alles kostet viel Geld, diese Asylheime, die Leute, die uns die Lebensmittel bringen. Das ist überflüssig. Im Gefängnis darfst du arbeiten, warum hier nicht?" Die Unsinnigkeit, das vordergründig Irrationale dieser Politik und die widersprüchlichen Reaktionen der Umwelt greifen zusätzlich zum Wahnsinn dieses eingefrorenen Lebens den Verstand an. „Wenn du etwas zum Essen stiehlst oder den Landkreis verlässt, und sie erwischen dich, sagen sie, du bist ein Dieb, ein Krimineller. Aber wenn du ihnen diese ganzen Probleme erzählst, sagen sie: ‚Oh, das tut mir aber leid!' Sie bringen dich ins Gefängnis und sagen: ‚Sorry, wir wissen, es ist hart, aber Sie dürfen so etwas nicht tun!' Das ist doch nicht richtig."

Wie Kebba Kxxxxx, so gibt es einige Flüchtlinge aus Gambia, denen Angelika von Loeper vom Menschenrechtszentrum in Karlsruhe Chancen auf eine Asyl-Anerkennung einräumt. Trotzdem ist sie skeptisch, denn: „Wir beobachten öfter, dass in dem Moment, in dem auch die Behörde feststellen muss, hier gelten die Kriterien des Asylrechts und hier müssen wir sie auch anwenden, plötzlich irgendwelche Gründe angeführt werden, um zum Beispiel Verfahren liegen zu lassen. Oder es gibt gleich die Verordnung eines Entscheidungsstopps aus dem Bundesministerium mit der Begründung, die Situation in diesen Herkunftsländern könnte sich ja bald ändern." Es gibt Flüchtlinge, die zehn Jahre und länger unter solchen Bedingungen leben müssen.

Plauen, Sachsen

Wer den Bahnhof betritt, macht sich schon verdächtig



Die vierjährige Diana ist der Shooting-Star der tschetschenischen *Familie Mxxxxx*. „Unsere Jüngste ist die Einzige, die reisen darf", erklärt ihr ältester Bruder, der 18-jährige Suleiman, den Witz dieser Absurdität sichtlich genießend, und verbeugt sich vor der kichernden Schwester. Er darf es nach wie vor nicht, erzählt er. Gestern erst hat er die Gelegenheit verpasst, zu einem Wettkampf mit nach Brandenburg zu fahren. Suleiman ist im Kampfsportverein. Donnerstag erfuhr er, dass er in der Wettkampfliste nachgerückt ist. Sein Trainer hat etwas für die Ausländerbehörde geschrieben, aber die hat freitags zu, also ist der Verein am Wochenende ohne ihn gefahren.

Diana thront auf dem riesigen Sofa zwischen ihren Eltern, die von dem Dorf bei Grosny erzählen, in dem *Zairan Mxxxxxx* Melkerin und ihr Mann *Scherip* Traktorist war. Ihrem Asylantrag ist nach fünf Jahren Verfahren stattgegeben worden, aber der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten hat einen Berufungsantrag gestellt. „Die Begründung ist so abwegig, dass es offensichtlich ist, die rechtskräftige Anerkennung soll, wie so oft, verschleppt werden", meint der Anwalt Bernward Ostrop. „Es kann Jahre dauern, bis die Anerkennung durch die nächste Instanz bestätigt wird." Diana kam auf die Welt, als die Familie schon ein Jahr in Deutschland war. Als ihr Asylantrag gestellt wird, ist das Amt des Bundesbeauftragten gerade abgeschafft worden. Deshalb bleibt sie anerkannter Flüchtling, darf sich frei bewegen, bekommt den normalen Sozialhilfesatz und Bargeld, der Rest der sechsköpfigen Familie nicht.

Seit 2003 spielt sich das Leben der Mxxxxxs zwischen dem unteren und dem oberen Bahnhof des hügeligen Plauen ab. Plauen ist das Zentrum des sächsischen Vogtlandkreises. Bis August 2008 war die Stadt kreisfrei, und um das

Stadtgebiet herum eine unsichtbare Grenze, die nur Flüchtlinge kannten, weil nur sie sie einhalten mussten. Wer einen der zwei Bahnhöfe betrat, bekundete bereits die Absicht, den zugewiesenen Bezirk zu verlassen, wer ohne Verlassenserlaubnis in einen Zug stieg, hatte sich schon strafbar gemacht. Frau Mxxxxxx ist mehrmals aus dem Zug geholt und angezeigt worden. Die Vierzigjährige trägt ein nach hinten gebundenes Kopftuch, nicht streng muslimisch, die Haare bedecken die Stirn, und trotzdem sieht sie fremd genug aus für die Bahnpolizei, die sie schnell als eine identifizierte, die in keinen Zug steigen darf. „Sie haben mich dann noch zweimal unterwegs erwischt", erzählt sie mit einem Lächeln zwischen Verschwörung und Verlegenheit. Beschämend sei es, wenn die Beamten kommen, die Personalien aufnehmen, einen aus dem Zug weisen.

Im Juli 2007 bekommt sie einen Bescheid von der Ausländerbehörde. Sie sei eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, steht darin, und deshalb sowie aus „spezialpräventiven Gründen" werde sie ausgewiesen. Vorgeworfen werden ihr vier Verstöße gegen die räumliche Beschränkung und zwei Ladendiebstähle „geringwertiger Sachen". „Es liegt daran, dass ich kein Deutsch konnte. Ich konnte nichts erklären", meint sie, die sich immer noch nicht vorstellen kann, dass es bei der Bewertung der Verstöße gegen die räumliche Beschränkung auf Motive nicht ankommt. Gegen die Ausweisung hat sie mit ihrem Anwalt Widerspruch eingelegt.

Die Aktion der Behörde ist überzogen, aber nicht einzigartig, und Zairan Mxxxxxxx Geschichten sind typisch: Der Einkauf mit einer Zimmernachbarin, sie benutzen einen Einkaufswagen gemeinsam. Kurz vor der Kasse merkt Frau Mxxxxxx, dass sie etwas vergessen hat und geht zurück. Die Nachbarin kommt an die Kasse, zahlt ihre Waren und schiebt die von Frau Mxxxxxx unbezahlt weiter. Die beiden können sich nicht erklären. Das Ergebnis: gemeinschaftlich begangener Diebstahl. Als sie mit der jüngsten Tochter Diana schwanger war und ins Krankenhaus musste, hat sie tatsächlich einen Strampler mitgehen lassen. Gefährlich für die Bundesrepublik.

Die Verwandten im Vogtlandkreis könnte sie heute ohne Verlassenserlaubnis besuchen. Solange Plauen kreisfrei war, brauchte sie aber eine Genehmigung und die Behörde hat nur drei Tage in der Woche geöffnet. Es gibt auch Verwandte in Berlin und in Schleswig-Holstein. Wenn Mxxxxxs wegen der weiten Strecke mehre Tage dorthin fahren wollen, müssen die Verwandten dafür eine

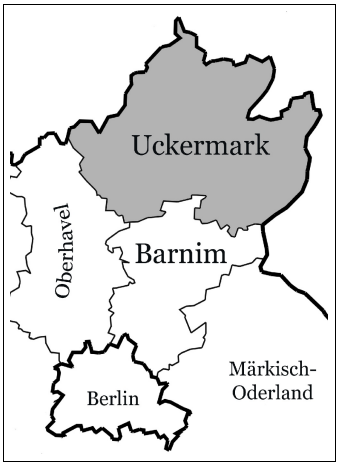
aktuelle Meldebescheinigung besorgen. Davon will die Behörde eine Kopie, bevor sie die Erlaubnis erteilt. Für die Verwandten ist das mühselig und für Mxxxxxs unangenehm.

Mxxxxxs sind die Einzigen in Plauen, die tschetschenisch sprechen. Außer mit einer russischen Familie im Heim und mit den Russlanddeutschen, mit denen sie nichts verbindet, können sie mit niemandem in einer ihrer vertrauten Sprachen sprechen. „In Plauen interessiert sich nur die Polizei für uns", erzählt Herr Mxxxxx lachend. Er möchte gerne arbeiten und dabei besser Deutsch lernen. „Es ist anstrengend, immer zu Hause zu sein und zu sitzen", sagt er, „man bekommt viele Probleme." Er hat eine Stelle gefunden, müsste aber auf Montage gehen. Dafür bekommt er keine Verlassenserlaubnis, und eine andere Arbeit findet er nicht. Er unterliegt ja weiter der Vorrangprüfung.

Anfangs waren sie froh, überhaupt irgendwo unter zu kommen. Sie wohnten zu fünft in einem Zimmer der Sammelunterkunft in der ehemaligen Krankenstation einer alten russischen Kaserne. Heute haben sie eine Vier-Zimmer-Wohnung. Herr Mxxxxxx Arzt hat dafür gesorgt. Wegen einer schweren Kriegsverletzung am Kopf war der Lärm in der Enge des Heimes für ihn die Hölle. Nebenan wohnt eine alte Frau, die mit ihnen Deutsch spricht. Von der Küche aus kann man den oberen Bahnhof sehen. Zu Fuß ist man in fünf Minuten dort und könnte überallhin fahren.

Uckermark, Brandenburg
„Gefährlicher Straftäter gefasst!" - oder: Der unbedingte Wille zu kriminalisieren

Ein kurzer Brief erzählt die ganze schäbige Geschichte von der Alltäglichkeit diskriminierender Polizeikontrollen. „Sehr geehrter Herr El Hxxx, wir führen zurzeit gegen Sie polizeiliche Ermittlungen", beginnt das Schreiben. Der Vorwurf: Verweigerung der Identitätsfeststellung und Verstoß gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung. „Am 29.12.07 um 15 Uhr wurden Sie auf dem Bahnhof Prenzlau angehalten und kontrolliert. Erst nach mehrmaliger Aufforderung händigten Sie ein Schreiben des Bürgermeisters von Prenzlau zwecks Identitätsfeststellung aus. Aufgrund eines fehlenden Lichtbildes war das jedoch nicht möglich. Nach erneuter Aufforderung legten Sie eine Duldung vor. Gegen 15 Uhr 45 wurden Sie im IC 2352 auf Höhe des Bahnhofs



Chorin (Landkreis Barnim) erneut angehalten und kontrolliert. Nach mehrmaliger Aufforderung legten Sie die Duldung vor. Nachdem Sie aufgefordert wurden, den Zug zu verlassen, legten Sie eine Erlaubnis zum Verlassen des Landkreises Uckermark vor."

Was ist passiert? In Prenzlau befindet sich die „Sammelunterkunft für Asylbewerber" des Landkreises Uckermark. Auf dem Bahnhof wartet der sudanesische Flüchtling *El Hxxx* auf den Zug. Es kommen Polizeibeamte und fordern von ihm, sich auszuweisen. Er tut es, aber widerwillig. 45 Minuten später wird er von den gleichen Beamten erneut kontrolliert. Diesmal kurz hinter der Landkreisgrenze im Zug nach Berlin. Ob sie ihm gefolgt sind, in der Erwartung, ihm ein illegales Übertreten der Landkreisgrenze nachweisen zu können, bleibt unserer Fantasie überlassen. Der Kontrollierte, man kann auch sagen: der Schikanierte, weist sich wieder unwillig aus, aber er hat alle nötigen Papiere, um legal in den nächsten Landkreis zu fahren. Das ist auch den Beamten nicht entgangen. Sie dokumentieren es sogar in dem Schreiben, um dann allerdings nicht nachvollziehbar fortzufahren: „Somit besteht der Verdacht des Begehens einer Straftat nach § 95 Abs. … sowie eine Ordnungswidrigkeit nach § 98 Abs …"

El Hxxx hat nie wieder etwas von dieser absurden Geschichte gehört, aber sie bringt ihn immer noch auf: „Zwei Kontrollen hintereinander! Welcher Deutsche würde das akzeptieren? Kein normaler Mensch akzeptiert so was. Wenn ich solche Sachen erzähle, sagen die Leute: Das ist unglaublich, das kann nicht stimmen! Aber wenn ich unterwegs bin, treffe ich immer einen Polizisten. Kontrolle, Ausweis, Kontrolle, Ausweis. Ich habe oft gefragt, warum sie das so machen. Kontrollen sollten für die Sicherheit von jemandem sein, für die Sicherheit von einem Land. Das Volk muss etwas davon haben. Aber sie kontrollieren, nicht weil jemand gestohlen hat, nicht weil sie Leute schützen wollen. Du kannst ein polnischer Verbrecher, ein gefährlicher Deutscher sein, aber du bist weiß: keine Kontrollen. Sie kommen immer nur zu dir. Sie kommen wirklich wegen der Hautfarbe, wegen des Aussehens. Das ist dumm, auch für die Polizei selbst!"

Die Uckermark ist der flächenmäßig größte Landkreis der Bundesrepublik, eine dünn besiedelte Region im äußersten Nord-Osten Brandenburgs. In Richtung Berlin grenzt die Uckermark an den Landkreis Barnim. An dieser Grenze ist ohne Sondergenehmigung die legale Welt für Flüchtlinge, die der Uckermark zugewiesen wurden, zu Ende.

Als Folge der europäischen Abschottungspolitik kommen kaum noch Schutzsuchende ins Land, und in den Kreisen werden die Lager zusammengelegt. Die letzte Sammelunterkunft in der Uckermark liegt am Stadtrand von Prenzlau, zwanzig Meter vom Ortsausgangsschild entfernt, mit der verheißungsvollen Adresse „Berliner Straße". An jedem ersten Mittwoch im Monat, wenn die Sozialhilfe in Form von Warengutscheinen und maximal 40 Euro Bargeld ausgezahlt wird, ist das Lager voll, denn wer an diesem Tag nicht erscheint, wird abgemeldet. An anderen Tagen trifft man hier höchstens zehn Prozent der angemeldeten BewohnerInnen. Das Wohnen im Heim und die Isolation in der Stadt sind unerträglich, sagen sie. Fast alle haben mehrere Bußgeldbescheide, Strafbefehle oder Gerichtsvorladungen wegen Verstoßes gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung. Die Erlaubnis, den Landkreis zu verlassen, gebe es längstens für einen Tag, wird beklagt. Aber sie können sich höchstens ein Zugticket im Monat leisten, also fahren sie ohne Erlaubnis, und alle erzählen die gleiche Geschichte: Die ersten Kontrollen gibt es immer im Zug kurz hinter der Landkreisgrenze, bevorzugt an besagtem ersten Mittwoch.

Die Sammelunterkunft in der Berliner Straße war früher Wehrmachtskaserne, dann Internierungslager für Kriegsgefangene, später sowjetische Kaserne. In langen, düsteren Fluren mit endlos hohen Wänden herrscht die beklemmende Atmosphäre alter Anstalten. Für das Gespräch mit El Hxxx schließt der Heimleiter den Aufenthaltsraum im Erdgeschoss auf. Der Raum ist gelb gestrichen, und jemand hat sich bemüht, mit üppigen Vorhängen und Wohnzimmerdekoration Gemütlichkeit in das unwirtliche Gebäude zu bringen.

El Hxxx floh in der zweiten Phase des Bürgerkrieges aus dem Sudan nach Deutschland und wurde im Verteilungsverfahren Prenzlau zugewiesen. „Wenn du einen Urlaubsschein beantragst, fragen sie auf dem Amt: Habt ihr zu viel Geld, dass ihr rumreisen müsst? Warum wollt ihr immer weg? Das ist eine gute Frage. Die Antwort sind die Statistiken. Ausländer werden hier angegriffen. Selbst wenn du noch kein Deutsch verstehst, siehst du es an den Gesichtern, an den Gesten, hörst, wie aggressiv sie mit dir sprechen. Und

gegenüber vom Heim, an der Bushaltestelle, da standen immer viele Nazis. Als ich 2003 hierher kam, kannte ich das schon aus Eisenhüttenstadt, auch dass Leute angegriffen werden, hatte ich da schon erlebt. Wenn du vorher weißt, du wirst geschlagen, musst du an einem solchen Ort bleiben? Muss ich mein Auge in der Uckermark lassen?" 2003 flieht El Hxxx Prenzlau nach den ersten zwei Monaten, fährt zu einem Landsmann nach Mannheim, verliert nach einiger Zeit seinen Aufenthaltsstatus und bringt eine lange Odyssee hinter sich, bis er schließlich mit einem neuen Asylantrag wieder in Prenzlau landet.

Im Aufenthaltsraum gibt es gelegentlich Deutsch-Unterricht von Ehrenamtlichen. „Wir möchten keine Gutscheine mehr benutzen", steht an einer Tafel. Es gibt gerade eine Initiative gegen die Gutscheine. Sie können nur in wenigen Geschäften eingelöst werden, und vieles darf man damit nicht kaufen, nur ‚Waren für den täglichen Bedarf'. Das Prozedere ist kompliziert. Man hält den Verkehr an der Kasse auf, zieht sich den Unmut der Verkäuferin und der anderen Kunden und Kundinnen zu. Diese Art einzukaufen ist demütigend. Alles, was nur mit Bargeld bezahlt werden kann, muss von den monatlichen 40 Euro bestritten werden. Auch die Geldstrafen wegen unerlaubten Verlassens des Landkreises. Nicht selten sind es Beträge von 500 Euro und mehr, die in Fünf- oder Zehn-Euro-Raten abgezahlt werden, und nicht selten sind monatlich mehrere Raten zu zahlen. „Jeder weiß, dass die Gutscheine umgetauscht werden. Diese Leute kommen hierher, wenn Zahltag ist, geben den Flüchtlingen 70 Prozent vom Wert in Bargeld, und gehen mit einem Packen Gutscheine Zigarettenstangen und Alkohol kaufen. Alle wissen das. Alle machen mit. Es ist ein Spiel mit uns. Aber wenn wir gegen Regeln verstoßen, sind wir Verbrecher", sagt er und zeigt einen Ausschnitt aus der Lokalzeitung, den Polizeibericht vom 19. April 2008, überschrieben mit „Bundespolizei fasst gesuchten Straftäter": „Bei Kontrollen auf dem Angermünder Bahnhof konnten Bundespolizisten Donnerstagnacht einen gesuchten Straftäter festnehmen. Bei dem Mann handelt es sich um einen 34 Jahre alten Sudanesen, der wegen Vergehen gegen das Ausländergesetz von der Staatsanwaltschaft Landau in der Pfalz gesucht wurde, um eine Restersatzstrafe von 17 Tagen zu verbüßen. Bei der Durchsuchung des Mannes fanden die Beamten 0,8 Gramm Marihuana. Der Mann muss nun in die JVA Wulkow seine Reststrafe

absitzen. Zudem wurde gegen ihn Anzeige wegen des Verdachts des Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz eingeleitet."[7]

„*Warum erwähnen sie 0,8 Gramm Marihuana? Sie müssen wissen, dass fünf Gramm legal sind! Sie wollen uns unbedingt zu Kriminellen machen!*" Die 17 Tage Haftstrafe hat er abgesessen, inhaftiert zusammen mit rechten Szenegängern und Kameraden, auch solchen, die wegen Überfällen auf Leute wie ihn verurteilt wurden. El Hxxx war der einzige Dunkelhäutige in der JVA. Sein Vergehen: ein offenes Bußgeld für einen unerlaubten Aufenthalt in der Pfalz.

7 Polizeibericht im Uckermark-Kurier, Prenzlauer Bote v. 19.4.2008.

Das Gesetz

Buchstabe und Charakter des Gesetzes

> „Die Regelungen zeichnen sich durch Restriktionen vielfältiger Art aus, die der Beschleunigung des Verfahrens dienen, vor allem aber – zusammen mit anderen „flankierenden" Maßnahmen – abschreckend auf potentielle Asylbewerber wirken sollen."
> (Kommentar zum Ausländerrecht, Renner 2005)

Wer in Deutschland Asyl beantragt, wird nach einem festgelegten Schlüssel auf die Bundesländer verteilt. Wo jemand hin gerät, entscheidet ein computergesteuertes Verteilsystem nach Kriterien, auf die die Betroffenen keinen Einfluss haben. Jedes Bundesland hat eine zentrale Aufnahmestelle. Hier finden das Aufnahmeverfahren und die Anhörung statt. Von da aus werden die Flüchtlinge nach einigen Wochen weiter auf die Sammelunterkünfte in den Kreisen verteilt. Während des Anerkennungsverfahrens, das zwischen sechs Monaten und mehreren Jahren dauern kann, erhalten die Asylsuchenden eine Aufenthaltsgestattung. Darin steht unter anderem, dass sie sich nur in diesem Kreis aufhalten dürfen.

- Zum 31. Dezember 2008 lebten in Deutschland 33.295 Asylsuchende und 104.945 Menschen mit Duldungsstatus. Sie alle unterlagen der räumlichen Beschränkung. Die gesetzlichen Regelungen finden sich im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz.
- Die Bearbeitungsdauer der Asylverfahren, die im Jahr 2007 abgeschlossen wurden, betrug im Durchschnitt siebzehn Monate. Die längsten Laufzeiten waren 10 Jahre und mehr, die kürzesten 6 Monate.

(Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge)

Außer der Bundesrepublik gibt es in der EU nur vier weitere Länder, die Asylsuchenden verbieten, den Ort, an dem sie das Asylverfahren abwarten, selbst zu wählen. Das Verbot, dieses zugewiesene Gebiet während des gesamten Verfahrens ohne eine Sondergenehmigung zu verlassen, ist einmalig in der EU.

Im Folgenden hilft der Kommentar zum Ausländerrecht von Günter Renner (2005) dabei, das Gesetz zu erläutern. Dieser Kommentar, der die Absicht des Gesetzgebers sowie Grundsatzurteile reflektiert, ist eines der Standardwerke, die von Behörden und Gerichten zur Gesetzesauslegung genutzt werden. Es

geht zunächst um das Asylverfahrensgesetz, die Regelungen im Aufenthaltsgesetz, das für Geduldete gilt, entsprechen diesem weitgehend.

> **§ 56 Räumliche Beschränkung**
> (1) Die Aufenthaltsgestattung ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt.

Die räumliche Aufenthaltsbeschränkung ist von ihrem Charakter her ein Gebietsarrest. Im Kommentar von Renner heißt es:[8]

Gemeint ist nicht der gewöhnliche Aufenthalt, bei dem man zeitweilig abwesend sein kann, sondern der ***Aufenthalt schlechthin****. Jedes vorübergehende Verlassen ist grundsätzlich unzulässig. Es kommt auf Dauer und Zweck nicht an. Also fällt auch kurzfristiges Verlassen des Aufenthaltsbezirks, selbst wenn es sich als dringlich und notwendig erweist, unter diese Vorschrift und ist somit strafbar, falls es nicht gesetzlich oder behördlich erlaubt ist.*

Von dieser strengen Anwesenheitspflicht sieht der Gesetzgeber Ausnahmen vor. Die Gründe, Ausnahmen überhaupt zuzulassen, verdeutlichen noch einmal den extrem restriktiven Charakter des Gesetzes.

Die Einengung des Aufenthaltes auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt den Aufenthalt in einer Art und Weise, die nicht nur privaten, sondern auch öffentlichen Belangen zuwider läuft, weil die administrativen Grenzen oft nicht mit dem natürlichen Lebensraum übereinstimmen. Daraus resultiert die Ausnahmegenehmigung: öffentliches Interesse. Die anderen Ausnahmeregelungen zielen darauf ab, die Beschränkung von Freizügigkeit erträglich und sachgerecht zu gestalten, um sie als verfassungsgemäß ansehen zu können. Gerade die Ausnahmeregelungen belegen den Willen des Gesetzgebers zur grundsätzlich vollständigen Durchsetzung der Pflicht zur ausnahmslos ständigen Anwesenheit im zugewiesenen Aufenthaltsbereich.

8 Im Folgenden sind alle kursiv gesetzten Passagen von Renner übernommen, mit kleinen sprachlichen Veränderungen, um den Text für juristisch nicht Vorgebildete lesbarer machen.

§§ **§ 58 Verlassen eines zugewiesenen Aufenthaltsbereichs**[9]
(1) Die Ausländerbehörde kann einem Ausländer (…) erlauben, den Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen oder sich allgemein in dem angrenzenden Bezirk einer Ausländerbehörde aufzuhalten. Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn hieran ein dringendes öffentliches Interesse besteht, zwingende Gründe es erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Die Erlaubnis bedarf der Zustimmung der Ausländerbehörde, für deren Bezirk der allgemeine Aufenthalt zugelassen wird.
(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 erteilt werden.
(3) Der Ausländer kann Termine bei Behörden und Gerichten, bei denen sein persönliches Erscheinen erforderlich ist, ohne Erlaubnis wahrnehmen.

Die **Ausnahmen**, in denen die Erlaubnis, den Bezirk zu verlassen, erteilt werden soll oder in denen gar keine Erlaubnis erforderlich ist, regelt das Gesetz in den Absätzen 2 und 3 selbst. Die Begriffe „öffentliches Interesse", „zwingender Grund" und „unbillige Härte" sind Rechtsbegriffe, die einer Auslegung bedürfen, aber gerichtlich überprüfbar sind. Es gibt Ausführungsbestimmungen des Bundes und auch spezifische von einigen Bundesländern, die zum Vergleich in einer Tabelle im Anhang zu finden sind. Außerdem wird den Ausländerbehörden ein Ermessensspielraum über diese Bedingungen hinaus zugestanden.

Seit Januar 2005 hat sich einiges verändert. Im Januar trat das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft, in das die Normen der Europäischen Aufnahmerichtlinie eingeflossen sind. Dadurch gibt es jetzt einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis, wenn die Kriterien „zwingender Grund" und Vermeidung „unbilliger Härte" erfüllt sind. Außerdem können die Ausländerbehörden einzelnen Personen dauerhaft den Aufenthalt in einem anderen Landkreis gestatten, wenn die dortige Ausländerbehörde dem zustimmt. Bisher

9 Auf § 57, der sich auf die ersten Wochen in den zentralen Aufnahmestellen bezieht, wird an anderer Stelle eingegangen.

haben nur die Innenministerien von Schleswig-Holstein und Niedersachsen und der Berliner Senat auf die Gesetzesänderung reagiert. Darauf und auf die Frage, wie Ausländerbehörden mit Ermessenspielräumen umgehen, wird im zweiten Teil der Broschüre eingegangen. Hier geht es exemplarisch um die Auslegung der Ausnahmetatbestände „zwingender Grund" und „unbillige Härte", um den willkürlichen Charakter deutlich zu machen, der diesen Regelungen trotz aller Definitionsbemühungen anhaftet.

Zwingende Gründe in der Kommentierung von Renner: *Ob ein subjektiver Wunsch einen objektiv zwingenden Grund abgibt, ist aufgrund einer Interessensabwägung zu entscheiden. Der Grund muss objektiv von erheblichem Gewicht und für den Asylbewerber besonders bedeutsam sein; seiner Anerkennung dürfen Sinn und Zweck der aufenthaltsbeschränkenden Maßnahmen nicht entgegenstehen.*

Sinn und Zweck der Maßnahmen sind in der politischen Absicht des Gesetzgebers unter anderem, den Aufenthalt während des Asylverfahrens zur Abschreckung von Antragstellern und Antragstellerinnen so unangenehm wie möglich zu gestalten. Das heißt, die Restriktion ist auch Selbstzweck, sie erfüllt ihren Sinn und Zweck schon darin, dass sie Menschen Beschränkungen auferlegt. Dieser Geist spricht auch aus folgendem Urteil des Verwaltungsgerichtes Leipzig: „Ein Asylbewerber hat keinen Anspruch darauf, dass ihm die zuständige Behörde eine Verlassenserlaubnis des Bereiches seiner räumlichen Beschränkung zur wöchentlichen Teilnahme an einem Gottesdienst in der Nachbargemeinde erteilt. Eine Erlaubniserteilung würde letztlich dazu führen, dass vergleichbare Wünsche bei einer Vielzahl anderer Asylbewerber als zwingender Grund anzuerkennen wären, mit der untragbaren Folge, dass tatsächlich oder auch nur angeblich religiös interessierte Asylbewerber nahezu beliebig im Bundesgebiet umherreisen könnten, wann immer passende Veranstaltungen stattfinden. Insoweit würde die Gefahr entstehen, dass die im Asylverfahrensgesetz normierte Aufenthaltsregelung durch missbräuchliche Berufung auf religiöse Gründe ausgehebelt wird."[10]

In einigen Bundesländern gilt allerdings der Besuch eines muttersprachlichen Gottesdienstes per Erlass als zwingender Grund. Ein zwingender Grund ist zum Beispiel auch der Besuch eines Familienangehörigen, aber nur bei schwerer Krankheit. Auch Beerdigungen oder Hochzeiten sind zwingende Gründe.

10 VG Leipzig, Urteil vom 23.6.2005, Az. A 3 K 30099/05.

Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ist es nicht, es sei denn, spezielle Fertigkeiten gehen ohne Übung unwiederbringlich verloren. Die Beteiligung an Sportveranstaltungen von Vereinen zum Beispiel soll nach Renner kein zwingender Grund sein, außer wenn die Erlaubnis hierfür im Rahmen einer Schulveranstaltung beantragt wird.

Grundsätzlich gilt: Eine Erlaubnis ist generell nur zu erteilen, wenn das vorgetragene Bedürfnis nicht im verordneten Aufenthaltsbereich befriedigt werden kann. *Der zwingende Grund muss die Erlaubnis erfordern. Das ist dann nicht der Fall, wenn ihm auch anderweitig unschwer Rechnung getragen werden kann. So kann ein Asylbewerber unter Umständen auch im Aufenthaltsbezirk eine politische oder kirchliche Veranstaltung besuchen, eine Operation vornehmen lassen oder sich mit Familienangehörigen treffen.*

Ein weiterer Grund für die Versagung der Erlaubnis sind unerwünschte Auswirkungen auf das Asylverfahren. Regelmäßig wird mit dem Verweis auf mögliche Nachfluchtgründe die Erlaubnis, politische Veranstaltungen zu besuchen, verweigert. Renner problematisiert den Zusammenhang wie folgt:

Eine besonders sorgfältige Bewertung erfordern politische Aktivitäten. Sie sind einerseits durch Art. 5 I GG geschützt u. nach Maßgabe des § 47 AufenthG erlaubt, andererseits wegen der Gefahr der Schaffung nachträglicher Asylgründe unerwünscht. Als verständlich, aber nicht gleichzeitig zwingend erscheint in der Regel der Wunsch nach Teilnahme an einer politischen Veranstaltung außerhalb des Aufenthaltsbezirkes. Er kann als zwingend angesehen werden, wenn der Asylbewerber ohne die begehrte Teilnahme seine politische Meinung nicht weiterbilden und äußern könnte; wenn Engagement und politische Vergangenheit des Asylbewerbers sowie erhebliche Veränderungen im Heimatstaat die Teilnahme als ganz gewichtig erscheinen lassen; wenn sich Spitzenfunktionäre zu einer gewichtigen Konferenz treffen.

In einem Runderlass der Landesregierung Niedersachsen von November 2005 hieß es lapidar: „Für die Teilnahme an Demonstrationen soll grundsätzlich keine Verlassenserlaubnis erteilt werden, um die Schaffung von Nachfluchtgründen zu verhindern. Die damit mittelbar verbundenen Einschränkungen ihrer Meinungsfreiheit sind hinzunehmen.“[11]

11 Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 14.10.2005, 45.11-12235/N 55/1 (MBl. 16.11.2005),

Unbillige Härten entstehen dann, wenn die persönlichen Interessen der Asylsuchenden im Verhältnis zum Zweck der Aufenthaltsbeschränkung auf unangemessen schwere Weise eingeschränkt werden. Beispiele sind Klassenfahrten, Verwandtenbesuche und gelegentliche Reisen nach „langer Verfahrensdauer".

§ 58 (6) Ausnahme per Rechtsverordnung der Landesregierungen
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.

Die Rechtsverordnung ermächtigt die Länder, das Aufenthaltsgebiet zu vergrößern, wenn die für Asylbewerber verbindlichen kommunalen Grenzen mit der Lebenswirklichkeit nicht übereinstimmen. Einige Bundesländer haben davon Gebrauch gemacht und Aufenthaltsgebiete vergrößert. Dazu unten mehr.

§ 59 Durchsetzung der räumlichen Beschränkung
(1) Die Verlassenspflicht nach § 12 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes kann, soweit erforderlich, auch ohne Androhung durch Anwendung unmittelbaren Zwangs durchgesetzt werden. Reiseweg und Beförderungsmittel sollen vorgeschrieben werden.
(2) Der Ausländer ist festzunehmen und zur Durchsetzung der Verlassenspflicht auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen, wenn die freiwillige Erfüllung der Verlassenspflicht (…) nicht gesichert ist und andernfalls deren Durchsetzung wesentlich erschwert oder gefährdet würde.
(3) Zuständig für Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 sind
1. die Polizeien der Länder,
2. die Grenzbehörde, bei der der Ausländer um Asyl nachsucht,
3. die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich der Ausländer aufhält,

4. die Aufnahmeeinrichtung, in der der Ausländer sich meldet, sowie
5. die Aufnahmeeinrichtung, die den Ausländer aufgenommen hat.

Die Durchsetzung: Durch die räumliche Beschränkung werden alle Kreise außerhalb des zugewiesenen quasi zum Ausland, die Verlassenserlaubnis zu einer Art Visum. Wer sich in unerlaubtem Gebiet aufhält, wird im Extremfall behandelt wie ein Mensch ohne Papiere und in „Verbringungshaft", eine Art Abschiebehaft genommen, um später von Polizeibeamten zur zuständigen Ausländerbehörde transportiert zu werden. Die Kosten für die Zwangsmaßnahme muss, wie bei der Abschiebung ins Ausland auch, die „zwangsverbrachte" Person tragen. Auf Seite 104 ist ein solcher Fall dokumentiert. Dieser Ablauf ist eher die Ausnahme, regelmäßig werden aber von der Polizei die Ausweispapiere eingezogen, um die Betroffenen zur Rückkehr zu zwingen.

Die Ausländerbehörden erhalten mit dem Gesetz Polizeibefugnisse. Dass einer Ordnungsbehörde polizeiliche Gewalt verliehen wird, sei ungewöhnlich, schreibt Renner, aber nicht unstatthaft. *Sie kann die Erfüllung der diesen Stellen sonst obliegenden Aufgaben beeinträchtigen, ist aber durch Bundesgesetz regelbar.*

§§ **§ 85 Sonstige Straftaten**
Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer wiederholt einer Aufenthaltsbeschränkung zuwiderhandelt.

§ 86 Bußgeldvorschriften
(1) Ordnungswidrig handelt ein Ausländer, der einer Aufenthaltsbeschränkung nach § 56 zuwiderhandelt.
(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu zweitausendfünfhundert Euro geahndet werden.

Die Strafen: Die Sanktionierung der Verstöße gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung ist die einzige Ordnungswidrigkeit im deutschen Rechtssystem, bei der aus der Wiederholung eine Straftat wird. Es handelt sich um eine opferlose Tat, ein Verhalten, das niemandem schadet und überhaupt als Straftat nur existiert, weil und so lange es den Willen gibt, es zu verfolgen.

Das Aufenthaltsgesetz

Die Mehrheit der von diesen Restriktionen Betroffenen sind Geduldete, und von diesen wiederum sind die meisten Flüchtlinge, die nicht oder nicht mehr im Asylverfahren und „vollziehbar ausreisepflichtig" sind. Das heißt, sie sind nach der engen Definition des deutschen Asylrechts und der vielen Verfahrenshürden nicht als asylberechtigt anerkannt worden, können aber aus humanitären oder administrativen Gründen nicht abgeschoben werden. Dazu gehören Flüchtlinge aus Kriegs- und Bürgerkriegsregionen, genauso wie Menschen, die aufgrund ihrer kulturellen, religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit verfolgt werden. Sie unterliegen dem seit 2005 geltenden Aufenthaltsgesetz. Die räumliche Beschränkung ist in den Paragrafen 12 und 61 geregelt. Es gelten die gleichen Ausnahmeregelungen wie für Asylsuchende beschrieben. Erst mit dem neuen Gesetz wurde der wiederholte Verstoß gegen die Beschränkung auch für Geduldete zur Straftat erklärt (geregelt in § 95 Aufenthaltsgesetz).

Der Aufenthalt für Geduldete ist laut Gesetz auf das Bundesland beschränkt. Viele Ausländerbehörden engen den Bewegungsraum per Auflage weiter ein, auf den Landkreis oder, wenn sie verstärkt Druck auf die Betroffenen ausüben wollen, um sie zur „freiwilligen" Ausreise zu bewegen, sogar auf die Kommune. Sowohl in den Ausländerbehörden, als auch bei den Amtsgerichten und sogar in vielen Beratungsstellen wurde lange davon ausgegangen, dass auch der wiederholte Verstoß gegen diese Auflagen strafbar ist. Nach mehreren Urteilen von Oberlandesgerichten hat 2009 der Bundesgerichtshof klargestellt, dass nur der wiederholte Verstoß gegen die gesetzliche Beschränkung auf das Bundesland als Straftat geahndet werden darf. Verstöße gegen die weitergehenden Auflagen der Ausländerbehörde bleiben auch im Wiederholungsfall Ordnungswidrigkeiten.[12]

Statt Grundrechten „Urlaubsscheine"

Bei Flüchtlingen und in den Behörden heißt die Verlassenserlaubnis „Urlaubschein". Angesichts der Restriktion hat man tatsächlich den Eindruck, die Erlaubnis, sich aus dem Kreisgebiet zu entfernen, sei eine Art ‚Hafturlaub'. Selbst wer einen Landkreis verlassen darf, kann sich nicht beliebig frei im

12 BGH 1 StR 381/08 – Beschluss vom 17.2.2009 (OLG Bamberg).

Bundesgebiet bewegen. Die Erlaubnis ist zweckgebunden: Die Zieladresse wird auf dem Schein vermerkt und die Geltungsdauer, oftmals bis auf die Stunde genau. Alle Vorhaben außerhalb des Kreises müssen begründet werden, denn das zentrale Element des ganzen Erlaubnis-Regelwerkes ist, dass der Grund von der Behörde bewertet wird. Dazu gehört auch, dass sie den Grund für glaubwürdig hält. Wer einen Schein bekommen will, um jemanden zu besuchen, muss sämtliche Kontaktdaten angeben: Name, Geburtsdatum, Adresse. Mitunter wird eine Kopie von Personalausweis, Pass oder Meldebestätigung der besuchten Person verlangt. Es gibt keine Spontaneität, keinen Schutz der Privatsphäre, keine freie Gestaltung der persönlichen oder politischen Kontakte.

„Ein Urteil jenseits der Realität". Die räumliche Aufenthaltsbeschränkung vor dem Bundesverfassungsgericht

Seit ihrer Einführung wird die sogenannte Residenzpflicht von Verbänden, politischen Initiativen, Flüchtlings- und Bürgerrechtsorganisationen scharf kritisiert und ist auch in der parlamentarischen Arena umstritten. Die Freiheitsbeschneidung läuft nicht nur einem subjektiven Rechtsempfinden zuwider und kollidiert mit elementaren Wertvorstellungen, sie verstößt auch gegen internationale Konventionen, zuallererst gegen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. In Artikel 13 heißt es: „Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen." Wird die Bewegungsfreiheit eingeschränkt, so wirkt sich das auch auf die Möglichkeit aus, andere Rechte wahrzunehmen, insbesondere auf Artikel 27: „Jeder hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen" und Artikel 20: „Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen."

Den Menschenrechten wird da, wo sie von der Absichtserklärung zur Norm staatlichen Handelns werden sollen, regelmäßig die Möglichkeit der Einschränkung zur Seite gestellt, etwa „zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit …", wie es im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte heißt. Der Maßstab für die Legitimität einer Einschränkung sind ihr Ziel und ihr Zweck, also zum einen die Frage, ob die Notwendigkeit gegeben ist, und zum anderen die Verhältnismäßigkeit auch in Hinblick darauf, welche anderen Rechte durch die Einschrän-

kung nicht mehr wahrgenommen werden können. Das betrifft auch die Grundrechte im Grundgesetz.

In den 1980er Jahren gab es bereits zwei Versuche des Hattinger Amtsgerichtes, die räumliche Aufenthaltsbeschränkung vom Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen, die an der Zulassungshürde scheiterten. 1992 erreichte schließlich das Kirchhainer Amtsgericht, dass eine Vorlage zur Überprüfung angenommen wurde. Der damalige Jugendrichter *Werner Schwamb* sollte einen afghanischen Asylbewerber in einem Jugendstrafverfahren wegen wiederholtem Verstoß gegen die räumliche Beschränkung verurteilen, hatte dabei aber verfassungsrechtliche Bedenken. Insbesondere war er der Meinung, dass die Vorschrift[13] wie auch die Strafbarkeit des Verstoßes dagegen dem Artikel 2, Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 1 sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widersprechen.

§§

Artikel 1
(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
(2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

Artikel 2
(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.
(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)

Der Fall: Der afghanische Jugendliche kam als unbegleiteter minderjähriger Flüchtling nach Deutschland und stellte einen Asylantrag. Während des Asylverfahrens verließ er seinen Landkreis und besuchte in Frankfurt am Main Freunde aus seiner Heimat, obwohl ihm bekannt war, dass er nicht ohne besondere Genehmigung dorthin reisen durfte. In Darmstadt wurde er von der Bahnpolizei kontrolliert. Dorthin war er von Frankfurt aus gefahren, weil

13 In der damals geltenden Fassung des AsylVfG von 1991 die §§ 19, 20, 25, 34, 35.

er eine Arbeitsmöglichkeit in einer Pizzeria in Aussicht hatte. In der Hauptverhandlung brachte der Angeklagte vor, im räumlichen Bereich seiner Aufenthaltsgestattung finde er keine Arbeit und habe dort auch keine Freunde. Außerdem habe er in Frankfurt ein hinduistisches Gebetshaus besuchen wollen. Die Vorschrift, gegen die der Angeklagte mit seiner Reise verstoßen habe, so die Meinung des Kirchhainer Amtsgerichts, verstoße ihrerseits gegen die Menschenwürde, und die freie Entfaltung der Persönlichkeit werde in ihrem Wesensgehalt angetastet.

Aus der Argumentation: Der Angeklagte hatte nach mehr als eineinhalb Jahren noch keine Entscheidung über seinen Asylantrag erhalten. Auf die für einen jungen Menschen notwendigen Freiheiten, insbesondere auf Reisen zu Freunden, musste er allein wegen seiner Eigenschaft als Asylbewerber verzichten. Unter Berücksichtigung der Verfahrensdauer seien die Aufenthaltsbeschränkungen nicht länger zu rechtfertigen, weil sie zwischenmenschliche Kontakte unnötig behinderten. Sie stellten sich weitgehend als Schikanen dar, denn auch wenn man den Umstand berücksichtige, dass der Aufenthalt lediglich zur Durchführung des Asylverfahrens diene, werde in natürliche Rechte unbescholtener Menschen unverhältnismäßig eingegriffen.

Wenn zur Rechtfertigung der Aufenthaltsbeschränkung auf den hohen Anteil unberechtigter Asylanträge verwiesen wird, denen durch diese und andere Maßnahmen der Aufenthaltsgestaltung entgegengewirkt werden soll, so sei eine solche „Generalprävention" eindeutig verfassungswidrig. Es sei kein sachlicher Grund dafür erkennbar, dass möglicherweise berechtigte Asylbewerber nur zur Abschreckung anderer nicht unerhebliche Freiheitsbeschränkungen hinnehmen müssen. Auch sei völlig unwahrscheinlich, dass der Abbau von Anreizen durch Grundrechtsbeschränkungen bei der heutigen politischen Weltlage den Flüchtlingsstrom nach Deutschland beeinflussen könne.

Zu einem reibungslosen Ablauf des Asylverfahrens und der jederzeitigen Erreichbarkeit der Asylbewerber könnten die Aufenthaltsbeschränkungen nicht beitragen. Es sei nicht ersichtlich, warum ein Asylbewerber monatelang in einem Landkreis verharren soll, um auf eine Nachricht der Behörde zu warten. Seine jederzeitige Erreichbarkeit lasse sich durch weniger einschneidende Maßnahmen sichern. Sofern der Asylbewerber tatsächlich untertauchen wolle, könne er daran durch die Beschränkung seines Aufenthalts auf einen Landkreis nicht gehindert werden. Asylbewerber, die durch Doppelanmeldun-

gen mehrfach in den Genuss von Sozialhilfe kommen wollen, machten sich anderweitig strafbar.

Mit den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmeregeln könne den berechtigten Belangen der Asylbewerber nicht ausreichend Rechnung getragen werden. Denn für die Erteilung von Ausnahmeerlaubnissen könnten nur zwingende Gründe oder unbillige Härten berücksichtigt werden. Diese Regelungen würden zudem in der Praxis restriktiv gehandhabt.

Selbst wenn man die Ordnungsvorschrift des Paragrafen in der maßgeblichen Fassung noch für verfassungsgemäß hielte, verstoße ihre Durchsetzung mit den Mitteln des Strafrechts gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Gerade angesichts der Erfahrungen mit dem Unrecht der früheren DDR dürften Zuwiderhandlungen gegen Reisebeschränkungen, insbesondere das bloß vorübergehende Verlassen eines Landkreises oder Regierungsbezirks, mit Blick auf die Menschenwürde nicht unter Strafe gestellt werden. Deshalb sei zumindest die Strafbewehrung mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Der Beschluss:[14] Das Bundesverfassungsgericht stellt fünf Jahre später, am 10. April 1997, fest, dass die überprüften Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar wären.

Aus der Argumentation: Das Bundesverfassungsgericht verweist zunächst auf die Entstehungsgeschichte: „Die Regelungen (…) sind Teil eines Bündels von Maßnahmen, mit denen der Gesetzgeber auf das Ansteigen der Asylbewerberzahlen seit Mitte der 70er Jahre reagiert hat. Einer räumlichen Beschränkung der Aufenthaltsgestattung maß der Gesetzgeber besondere sicherheits- und ordnungspolitische, aber auch sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung zu.“ Bezweckt sei eine ständige Erreichbarkeit zur Verfahrensbeschleunigung, die gleichmäßige Verteilung der Lasten auf Länder und Kommunen und die Vermeidung unerwünschter Konzentration von Asylbewerbern in den großstädtischen Zentren.

„Die genannten Zwecke“, so das Gericht weiter, „lassen sich nicht durch mildere Mittel genauso wirksam erreichen.“ Die unterschiedliche Behandlung von kurzem, vorübergehendem Verlassen und längerfristiger Abwesenheit sei

14 BVerfG, 2 BvL 45/92, BVerfGE 96, 10 (10).

in der Praxis nicht zu überwachen, und eine Meldepflicht, bei der alle mit dem Verfahren befassten Stellen über den Aufenthalt informiert würden, erfordere einen zu hohen Verwaltungsaufwand. „Für die anderen Ziele, die mit dem Gesetz verfolgt werden, gilt: Ein Mittel ist bereits dann geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es ist nicht erforderlich, dass der Erfolg in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird oder jedenfalls erreichbar ist; die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt."

Damit erklärt das Bundesverfassungsgericht das Gesetz zunächst für zweckdienlich. Außerdem kommt es zu dem Schluss, die mit dem Gesetz einhergehenden Grundrechtseinschränkungen seien zumutbar und den damit verfolgten Zielen angemessen, also verhältnismäßig. „Anhaltspunkte dafür, dass eine wirksame Durchsetzung schützenswerter persönlicher Interessen der Asylbewerber (…) von vorneherein entscheidend erschwert oder gar unmöglich gemacht wird, sind nicht ersichtlich." Mit der Vermeidung „unbilliger Härte" könne die Ausländerbehörde in ausreichendem Maße auf die besonderen Umstände des jeweiligen Falles angemessen reagieren.

„Ein Urteil jenseits der Realität"

Das Karlsruher Ja zur Beschränkung der Reisefreiheit von Asylbewerbern ist jedenfalls in einem Punkt falsch: im Zeitpunkt. Zum einen ist der zugrundeliegende, zutiefst ehrenwerte Vorlagebeschluss eines Amtsgerichts schon sage und schreibe fünf Jahre alt. Zum anderen fällt die Entscheidung in eine Zeit, in der lebensgefährdende Brände in Asylbewerberheimen, wie jetzt in Friedrichshafen, Dresden und Essen, wieder zunehmen. Je größer die Angst vor Anschlägen ist, desto schlimmer empfinden Asylbewerber ihre „räumlichen Beschränkungen der Aufenthaltsgestattung" auf einen Bezirk als bedrohliche Gefangenschaft.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich wieder einmal im wesentlichen auf das Referieren der kraft Staatsraison bestehenden Gründe einer Maßnahme beschränkt. Es hat dem Gesetzgeber bescheinigt, er habe sich innerhalb seines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums bewegt. Das ist zu wenig. Karlsruhe hätte zumindest den Zeigefinger heben müssen. Schließlich hat sich die Lage seit 1992 gerichtsbekannt verändert: Die Zahl der hier lebenden Asylbewerber ist deutlich zurückgegangen, die rechtlichen Hürden sind (mit Karlsruher Billigung) dramatisch höher.

Geblieben ist das menschliche Elend. Nach wie vor leben Freunde und Verwandte, auf die Asylbewerber besonders angewiesen sind, oft außerhalb des zugewiesenen Kreises. Das Gericht schließt aus der Existenz von Ausnahmeregeln für Reisegenehmigungen, dass schon alles seine Ordnung haben wird. Nach der Praxis fragt es nicht. Und auch nicht nach den Nöten eines Amtsrichters, der Menschen wegen wiederholten Reisens einsperren muss. Ein seltsam kühler Karlsruher Beschluss. (ker)

Süddeutsche Zeitung v. 5.6.1997

Bleibt die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Bestrafung. Dazu wird ausgeführt: „Das Strafrecht wird (…) eingesetzt, wenn ein bestimmtes Verhalten über sein Verbotensein hinaus in besonderer Weise sozialschädlich und für das geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich, seine Verhinderung daher besonders dringlich ist", um dann festzustellen, der wiederholte Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung erfülle diese Kriterien. Zur Begründung wird angeführt, die Bestrafung diene dem öffentlichen Interesse, die Konzentration von Asylbewerbern an bestimmten Orten zu unterbinden und sicherzustellen, dass „sie sich jederzeit zur Verfügung der Behörden und Gerichte halten". „Die strafrechtliche Sanktion ist zur Durchsetzung der verfolgten Zwecke nicht nur geeignet und erforderlich; auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist nicht verletzt."

Interview mit Werner Schwamb

Werner Schwamb ist Richter am Oberlandesgericht in Frankfurt/Main, Mitglied der Neuen Richtervereinigung und ehemaliger Jugend- und Familienrichter am Amtsgericht Kirchhain.

1992 haben Sie die Überprüfung der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung beim Bundesverfassungsgericht beantragt. Fünf Jahre hat es bis zur Entscheidung gedauert. In der Zwischenzeit war das Asylverfahrensgesetz neu gefasst und parlamentarisch verabschiedet worden. Die räumliche Aufenthaltsbeschränkung war vollständig übernommen worden. Nur die Artikel hatten eine andere Nummer erhalten...

… und das Gesetz war verschärft worden. Die Ausnahmegründe für Asylbewerber in Aufnahmezentren wurden eingeschränkt.

Sie haben die zwischenzeitliche Neufassung genutzt, um die Regelung ein Jahr nach dem ersten Karlsruher Beschluss noch einmal zur verfassungsrechtlichen Prüfung vorzulegen.[15]

Ja, in diesem zweiten Fall handelte es sich um einen jungen Kurden, der strafrechtlich nie in Erscheinung getreten war, aber – nach einem vorangegangenen Bußgeldverfahren – anlässlich eines Wochenendbesuchs bei Verwandten in Kassel angetroffen wurde, obwohl sein Aufenthalt auf den Regierungsbezirk Gießen beschränkt war. Seit vier Jahren lebte der junge Mann unter den

15 BVerfG, 2 BvL 2/98 vom 26.1.1999.

Bedingungen der räumlichen Beschränkung. Er hatte keine Gelegenheit, vor diesem Besuch eine Verlassenserlaubnis zu beantragen, so dass er tatsächlich seine Interessen nicht legal realisieren konnte. Hier bestand also die Möglichkeit, das Gericht noch einmal mit seiner Behauptung zu konfrontieren, der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung sei nicht beeinträchtigt.

Karlsruhe hat die erneute Vorlage nicht angenommen.

Es lag nahe, dass das Bundesverfassungsgericht auf seinen Beschluss von 1997 verweisen würde, weil der Inhalt des Gesetzes trotz neuer parlamentarischer Verabschiedung fast gleich geblieben war. Ich bin aber auch heute noch der Auffassung, die ich damals in der Begründung der erneuten Vorlage vertreten habe, dass es sich um Willkür und Schikane handelt, weil das Gesetz den angegebenen Zwecken nicht dient. Es ist sachlich nicht einzusehen, warum der Angeklagte in diesem Fall ins 70 Kilometer entfernte Wetzlar reisen durfte, dort möglicherweise über längere Zeit nicht erreichbar gewesen wäre, aber im 10 Kilometer entfernten Schwalmstadt nicht einmal kurzzeitig einkaufen gehen durfte. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts bei der ersten Vorlage ist nicht überzeugend. Warum eine bloße Abmeldepflicht einen höheren Verwaltungsaufwand auslösen soll als die komplizierte Ausnahmeerlaubnispraxis, ist vom Bundesverfassungsgericht nicht nachvollziehbar begründet worden. Und schließlich: die Asylverfahren wurden durch diese Auflagen offensichtlich nicht beschleunigt.

Das wird von anderen auch so gesehen. Im Gemeinschaftskommentar zum Asylverfahrensgesetz wird eine „zwingende innere Rechtfertigung" für die räumliche Aufenthaltsbeschränkung in Frage gestellt.

Auch in der Politik ist das so. Ich habe während meiner Zeit als Jugendrichter immer wieder die Gelegenheit genutzt, auf das Problem hinzuweisen. Sowohl die ehemalige Justizministerin, Frau Däubler-Gmelin, als auch die rechtspolitische Sprecherin des grünen Koalitionspartners haben mir damals bestätigt, dass sie zumindest die Strafbarkeit nicht für sinnvoll halten, haben dann aber beide auf den jeweils anderen Koalitionspartner verwiesen, der bei einer Abschaffung der Strafvorschrift mitwirken müsse. Später wollte sich auch Frau Zypries des Problems annehmen. Warum diese Vorschrift in der Zeit der rot-grünen Koalition dennoch nicht abgeschafft wurde, ist für mich nicht nachvollziehbar.

Sie schreiben in der Begründung für die erneute Vorlage, es sei gerade auf dem Hintergrund der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts „in einem freiheitlichen Rechtsstaat schlicht nicht mehr hinnehmbar, dass die zur Überprüfung gestellte Strafvorschrift dennoch mit dem Grundgesetz vereinbar sein soll."

Der Gesetzgeber legt fest, was als strafbare Handlung gelten soll und was nicht. Dabei hat er einen weiten Ermessensspielraum, der nur durch die Verfassungsgrundsätze begrenzt wird, deren Einhaltung vom Bundesverfassungsgericht kontrolliert wird. Das Karlsruher Gericht leitet seine Argumentation damit ein, dass das Strafrecht nur eingesetzt werden soll, wenn ein bestimmtes Verhalten nicht nur verboten ist, sondern auch besonders schädlich und unerträglich für die Gesellschaft. Wenn aber höchstrichterlich bescheinigt ein äußerst geringfügiges Ordnungsunrecht wie das bloße Übertreten von Kreis- oder Bezirksgrenzen ohne behördliche Erlaubnis als „in besonderer Weise sozialschädlich und für das geordnete Zusammenleben der Menschen unerträglich" gelten kann und die Anwendung des Strafrechtes verhältnismäßig sein soll, dann ist kaum noch ein Fall denkbar, in dem das Bundesverfassungsgericht den Ermessensspielraum des Gesetzgebers kontrollieren könnte. Die Definition der Sozialschädlichkeit wird hier so stark relativiert, dass das Gericht im Bereich des Strafrechts einen Schutz des freiheitlichen Rechtsstaates nicht mehr gewährleisten kann.

Sehen Sie eine Chance in einer erneuten Verfassungsprüfung?

Ich bin heute nicht mehr für solche Verfahren zuständig, von daher kann ich das aktuell nicht einschätzen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2004 die Verfassungsbeschwerde eines Verurteilten zurückgewiesen mit dem bloßen Hinweis auf seine Entscheidung vom 10. April 1997 und sie damit bekräftigt. Und leider hat der daraufhin angerufene Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den nach meiner Auffassung ganz offensichtlichen Zirkelschluss der Instanzgerichte gebilligt. Ich halte es aber nach wie vor für einen Akt der politischen Kultur, gerade zu den diesjährigen 20-Jahr-Feiern des Falls der Mauer zumindest die Strafvorschrift des § 85 Nr. 2 AsylVfG mit einem einfachen Federstrich zu entfernen und damit Richter in ganz Deutschland nicht mehr länger zu zwingen, Menschen alleine dafür zu bestrafen, dass sie über unsichtbare innerdeutsche Grenzen fahren.

Der Straßburger Zirkelschluss. Die Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Im Jahr 2000 findet in Jena zum ersten Mal ein bundesweiter Flüchtlingskongress statt. Allein mit der bloßen Absicht, sich bundesweit zu treffen, ist schon eine Konfrontation mit dem Gesetz vorprogrammiert. Viele Flüchtlinge bekommen keine Erlaubnis, ihren Landkreis zu verlassen, andere, die sich darüber hinwegsetzen, werden auf dem Weg von der Polizei kontrolliert und angezeigt. Aus dieser Situation heraus bildet sich ein „Ad- hoc-Komitee des zivilen Ungehorsams gegen das Residenzpflicht-Gesetz".

Im Rahmen der bundesweiten Kampagne führt der nigerianische Flüchtling *Sunny Omwenyeke* in den folgenden Jahren eine Klage gegen seine Verurteilung durch alle gerichtlichen Instanzen. Seine Beschwerde gegen das Gesetz landet schließlich beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Er beruft sich dabei auf das Recht auf Freizügigkeit, das in Artikel 2 des Vierten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verbrieft ist: „Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen." Hier geht die EMRK weiter als das deutsche Grundgesetz, in dem das Recht auf Freizügigkeit an die Staatsangehörigkeit gebunden ist. In Artikel 11 des Grundgesetzes heißt es: „Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet." In der EMRK handelt es sich dagegen um ein Jedermannsrecht.

Verhandelt wird in Straßburg im November 2007. Entgegen aller Erwartung kommt der Gerichtshof zu dem Schluss[16], die Beschwerde sei „*offensichtlich unbegründet*" und weist sie zurück. Die verblüffende Argumentation: Außerhalb des zugewiesenen Bezirks habe sich der Beschwerdeführer nicht rechtmäßig aufgehalten. Das Recht auf Freizügigkeit käme aber nur Personen zu, die sich „rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates" aufhalten, und wann ein Aufenthalt rechtmäßig ist, richte sich nach den nationalen Gesetzen.

Im folgenden Gespräch kommentiert *Marei Pelzer*, Juristin und rechtspolitische Sprecherin von Pro Asyl, das Urteil:

16 EGMR, Entscheidung zur Beschwerde Nr. 44294/04 v. 20.11.2007.

Frau Pelzer, für Laien scheint dieses Urteil tautologisch: Es beschwert sich jemand darüber, dass er sich nicht im gesamten Staatsgebiet frei bewegen darf und dadurch sein Recht auf Freizügigkeit eingeschränkt wird und bekommt dann zur Antwort, dass dieses Recht auf Freizügigkeit ihm nur da zusteht, wo es ihm erlaubt wird, sich zu bewegen. Das ergibt keinen Sinn.

Ja, es ist im Grunde ein Zirkelschluss. Art. 2 des Vierten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention gewährt zunächst einmal Freizügigkeit, wenn eine Person sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält. Ausgehend von diesem Grundsatz sind Einschränkungen unter bestimmten Voraussetzungen möglich – genannt wird z.B. die Verhütung von Straftaten. Ob solche Einschränkungen verhältnismäßig sind, soll der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bei Beschwerden überprüfen. In unserem Fall geht der EGMR anders vor und sagt: Das Recht auf Freizügigkeit gelte nicht im gesamten Staatsgebiet, sondern nur innerhalb des Radius, in dem der Aufenthalt erlaubt wurde. Es wird also nicht geprüft, ob die Einschränkung der Bewegungsfreiheit gerechtfertigt ist. Vielmehr wird dem Staat die willkürliche Definitionsmacht zugeschrieben, innerhalb welcher örtlichen Begrenzungen das Menschenrecht auf Freizügigkeit gilt. Begründet wird dieser Ansatz unter anderem damit, dass die Europäische Menschenrechtskonvention für Ausländer kein Recht auf Einreise und Aufenthalt vermitteln würde. Dem ist entgegen zu halten, dass die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts und die Rechtmäßigkeit der Residenzpflicht zwei unterschiedliche Fragen sind. Nach deutschem Recht ist der Aufenthalt eines Asylbewerbers „im Bundesgebiet gestattet" und damit rechtmäßig. Das Recht auf freie Ortswahl wird erst im nächsten Schritt beschränkt.

Die EGMR-Entscheidung führt zu dem Ergebnis: Für Asylbewerber und Ausländer gilt das Menschenrecht auf Freizügigkeit nur in dem Rahmen, in dem es von den staatlichen Organen gewährt wird. Ein Menschenrecht ohne Gehalt wäre dies. Das kann nicht sein! Es bleibt aber zu hoffen, dass es zu neuen Verfahren vor dem EGMR kommt und der Gerichtshof seinen Ansatz überdenkt.

Ein neues Beschwerdeverfahren wäre also sinnvoll?

In jedem Fall. Denn die Entscheidung vom November 2007 berücksichtigt auch die EU-Richtlinien im Asylbereich noch nicht. Ob unter den Bedingun-

gen der EU-Richtlinien die Residenzpflicht zu halten ist – damit hat sich der EGMR noch nicht beschäftigt.

Hinzu kommt das Problem der Strafbarkeit: Ob die strafrechtliche Sanktionierung von Verstößen gegen die räumliche Beschränkung mit den EU-Richtlinien vereinbar ist, ist mehr als fraglich. Hier wäre eine Entscheidung durch das Gericht der EU, dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, notwendig. Es bleibt also zu hoffen, dass dem Menschenrecht auf Freizügigkeit auch für Asylbewerber noch zum Durchbruch verholfen wird.

Die Abschreckungsdoktrin und ihre Nachwirkungen

> „Im Gegensatz zu den anderen Grundrechten ist beim Asylrecht der überwiegende Teil der institutionalisierten staatlichen Phantasie und der politischen Schöpfungskraft darauf gerichtet, auf seine möglichst geringe Inanspruchnahme hinzuwirken, es durch flankierende Maßnahmen aller Art in seiner Wirksamkeit einzuschnüren, wenn nicht gar hinwegzumanipulieren, soweit es die Verfassungsrechtslage irgendwie erlaubt."
> (Wolfgang Zeidler, ehem. Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, im Geleitwort zur ersten Ausgabe der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik ZAR 1981)

Bevor es im nächsten Kapitel „Die Behörde" darum geht, wie Bedienstete der Ausländerbehörden mit der räumlichen Beschränkung umgehen, ist es wichtig zu sehen, welche „staatliche Phantasie" bei dieser Regelung am Werk war und wie sie bis heute wirkt. Darum soll es im Folgenden gehen.

Die räumliche Beschränkung ist Teil des Asylverfahrensgesetzes, das 1982 in Kraft trat. Vor 1982 war der Aufenthalt von Asylsuchenden zwar auf einen zugewiesenen Ort beschränkbar, ein kurzfristiges Verlassen aber ohne Weiteres erlaubt. Der Hintergrund der Einführung der rigiden räumlichen Beschränkung ist die Asyldebatte in den Jahren 1978-81. Die Flüchtlingszahlen waren weltweit stark gestiegen. In der BRD hatten sie sich von 1975 bis 1980 verzehnfacht. Vor dem Hintergrund einer medial aufgeheizten und populistischen Debatte um „Flüchtlingsschwemme" und „Scheinasylanten" wurde zum einen die Visumspflicht stark ausgedehnt, um die Einreise zu

erschweren. Zum anderen wurde das Asylverfahrensgesetz zur Verfahrensbeschleunigung und zur Abschreckung beschlossen. Seine zentralen Elemente: Einweisung in Sammellager, Arbeitsverbot, Sozialleistungen in Form von Sachmitteln und räumliche Beschränkung. Es galt als erwiesen, dass der größte Teil der Asylanträge zu Unrecht gestellt und dieser Missbrauch durch die abschreckenden Maßnahmen eingedämmt werde.[17] Das Thema Asyl wurde politisch instrumentalisiert und auch in den folgenden Jahren in Wahlkämpfen populistisch eingesetzt. Das Asylrecht wurde Zug um Zug soweit deformiert, dass es seit dem sogenannten Asylkompromiss 1993 faktisch nicht mehr existiert.

Das moralisch abwegige Kalkül, Flüchtlinge davon abzubringen, vermeintlich unbegründete Asylanträge zu stellen, indem man sie schikaniert und so einer Art Härtetest unterzieht, bzw. weitere Flüchtlinge abzuschrecken, indem man die, die schon da sind, extrem schlecht behandelt, wird heute nur noch selten zur Begründung der Maßnahmen angeführt, mit denen man Asylsuchenden das Leben schwer macht.

Es gibt 2009 nur noch wenige Flüchtlinge, die es schaffen, nach Deutschland einzureisen, und von diesen werden viele nach der Ankunft in die Durchreiseländer zurückgeschoben. Das Motiv der Abschreckung taugt angesichts der Zahlen als Begründung für das Drangsalieren nicht mehr. Inzwischen hat die Bundesregierung außerdem zugegeben, dass ein abschreckender Effekt nicht nachweisbar ist. „Wissenschaftliche Untersuchungen darüber, welche Motivationen jenseits der Furcht vor politischer Verfolgung zur Antragstellung von Asylsuchenden führen, sind der Bundesregierung nicht bekannt“, heißt es im April 2008 in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zum Asylbewerberleistungsgesetz.[18] Die Maßnahmen haben sich trotzdem etabliert. Zum Beispiel wurde die Absenkung des Regelsatzes auf 30 Prozent unter das gesetzliche Existenzminimum 1993 eingeführt und galt zunächst für das erste Jahr des Asylverfahrens. Mit jeder weiteren Gesetzesveränderung wurde der Zeitraum verlängert, zuletzt auf vier Jahre. Die Bundesregierung begründet

17 Interessant ist die unterschiedliche Interpretation des sprunghaften Anstiegs der Flüchtlingszahlen vor allem in der ersten Jahreshälfte 1980. Je nach politischem Lager sahen die einen im hohen Anteil türkischer Asylsuchender (60 Prozent) den Beleg dafür, das Asylrecht werde missbraucht, um den Anwerbestopp zu unterlaufen, während die anderen auf den türkischen Militärputsch und seine Folgen verwiesen.

18 http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/090/1609018.pdf.

das in der erwähnten parlamentarischen Anfrage mit „fehlendem Integrationsbedarf von Personen mit ungewisser Aufenthaltsperspektive", denen ein „Ausschluss von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben" für 48 Monate zuzumuten sei (Originalton Bundesregierung). Die Selbstverständlichkeit, mit der hier für normal erklärt wird, dass eine Personengruppe vier Jahre lang gesetzlich verordnet in sozialer Isolation leben soll, ist politisch wie moralisch noch bestürzender als das Abschreckungsmotiv. Wer abschrecken will, hält die Maßnahmen immerhin noch für unzumutbar und außergewöhnlich.[19]

Auch die räumliche Beschränkung wird heute fast durchgängig mit administrativen Interessen wie der ständigen Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte begründet. Schon während der Debatte über den Gesetzesentwurf 1980 kritisierte der Leiter des deutschen UNHCR-Büros, *Joachim Henkel*: „Zur Gewährleistung einer geordneten und zügigen Durchführung des Asylverfahrens ist eine derart weitgehende Beschränkung der Bewegungsfreiheit des Asylsuchenden nicht erforderlich."[20] Das Argument, die gleichmäßige Belastung der Länder und Kommunen könne nur durch Einschränkung der Freizügigkeit gewährleistet werden, lässt Henkel gelten, aber ausschließlich in Bezug auf die Wohnortwahl. Es ist auch bis heute nicht nachvollziehbar, warum eine Person, die im Landkreis X Sozialhilfe bezieht, durch den Besuch eines Deutschkurses im Nachbarkreis Y, ein Verwandtschaftstreffen in der Landeshauptstadt oder den Einkauf im angrenzenden Bundesland etc. den kommunalen Lastenausgleich gefährden soll. Selbst die Wohnsitzauflage ist mit einem Lastenausgleich nicht zwingend begründbar. In Brandenburg werden die Sozialleistungen der Kommunen in den ersten vier Jahren des Asylverfahrens aus Landesmitteln erstattet, in Mecklenburg-Vorpommern wird das Umlageverfahren sogar während der Gesamtdauer der Zahlungen angewendet und auch bundesweit wäre ein Umlageverfahren denkbar.[21]

Als Grund für die räumliche Beschränkung der Duldung wird in den Vorläufigen Anwendungshinweisen zum Aufenthaltsgesetz angegeben, „das Unter-

19 Die Leistungen, die Asylsuchende und Geduldete erhalten, liegen inzwischen bei der Hälfte des normalen Regelsatz, weil es seit 1993 keine Erhöhung mehr gegeben hat.

20 Joachim Henkel, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über das Asylrecht. *ZAR,* 2-3/1981, S. 85-95 (S. 90 f.).

21 Für anerkannte Flüchtlinge wurde bereits höchstrichterlich festgestellt, dass eine Wohnsitzauflage mit der Begründung des Lastenausgleiches nicht zulässig ist – siehe Urteil BVerwG 1 C 17.07 v. 15.1.2008.

tauchen eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers zu erschweren und die Erfüllung der Ausreisepflicht besser zu überwachen." Interessant ist hier vor allem die Vorstellung, Menschen könnten durch die Androhung einer Strafe davon abgehalten werden, sich einer Abschiebung zu entziehen, die sie als Katastrophe für ihr Leben empfinden.[22]

Die Annahmen, auf denen die Abschreckungspolitik beruht, wirken aber weiter fort. Sie bestimmen maßgeblich die Handlungsweisen der Bediensteten der Ausländerbehörden und sind der Hintergrund, auf dem ein Ermessenspielraum häufig – in manchen Behörden immer – zu Ungunsten der Flüchtlinge ausgelegt wird.

Genereller Missbrauchsverdacht

Die geringe Anerkennungsquote gilt als Beleg dafür, dass die überwältigende Mehrheit der Asylanträge missbräuchlich gestellt wird. Ende der 1980er Jahre lebten 300.000 De-facto-Flüchtlinge[23] in Deutschland – Flüchtlinge, die nicht abgeschoben werden konnten, weil ihnen im Herkunftsland Folter und Verfolgung drohten oder weil in ihren Ländern Krieg herrschte. Sie alle wurden in einem auf Abwehr ausgerichtetem Asylverfahren nicht anerkannt. In den Folgejahren wurde das Asylrecht weiter eingeschränkt, und im Asylverfahren noch mehr Hürden aufgebaut. Jedes eingeräumte Recht ist in diesem Gefüge automatisch mit einem Missbrauchsverdacht und entsprechenden Abwehrmaßnahmen versehen. Derzeit empören sich die Kirchen zum Beispiel darüber, dass zum Christentum Konvertierte, die wegen religiöser Verfolgung Asyl beantragen, einer Glaubensprüfung unterzogen werden. Ähnlich gelagert ist die Anweisung, für Demonstrationen keine Reisegenehmigung zu erteilen, damit keine Nachfluchtgründe geschaffen werden können (womit unbeabsichtigt zugegeben wird, dass im Herkunftsland politische Betätigung verfolgt wird). Die hessische Landesregierung gibt als Grund für die räumliche Beschränkung an: „Mit dieser Vorschrift soll einem etwaigen Missbrauch des

22 Gefragt nach der Anzahl der Strafverfahren wegen Verstoßes gegen die räumliche Beschränkung heißt es zum Beispiel aus dem brandenburgischen Landkreis Oder-Spree, dass es bei den meisten Strafverfahren gegen Geduldete zu keiner Verurteilung komme, weil sie wegen unbekannten Aufenthaltes der Personen eingestellt würden.

23 Tobias Pieper (2008), Das Lager als Struktur bundesdeutscher Flüchtlingspolitik. Dissertation am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaften der Freie Universität Berlin, S. 68.

Asylrechts durch einen unkontrollierten Aufenthalt im Bundesgebiet entgegengewirkt werden."[24] Worin der Missbrauch beim unkontrollierten Aufenthalt bestehen könnte, ist nebulös, ebenso in den Anwendungshinweisen des niedersächsischen Innenministeriums, in denen es heißt, eine Verlassenserlaubnis sei in den angegebenen Fällen zu erteilen, „außer bei Missbrauchsverdacht". Der Verdacht verweist auf ein weiteres Ressentiment: Der unterstellte Asylbetrug korrespondiert mit dem Bild der Armutsflüchtlinge, die herkommen, um sich zu bereichern.

Genereller Kriminalitätsverdacht

Als gesetzgeberischer Grund für die räumliche Beschränkung wird im Gespräch mit Behördenangestellten immer wieder die Verhinderung von Sozialhilfebetrug angegeben. Dabei sind Mehrfachbeantragungen von Sozialhilfe durch die (fragwürdige) biometrische Registrierung von Asylsuchenden schon seit Jahren technisch unmöglich gemacht. Als weiterer Grund wird auf die Verhinderung von Kriminalität hingewiesen. Dem entspricht auf der großen politischen Bühne die Behandlung von Flucht und Migration als sicherheitspolitisches Thema. Die Verknüpfung von Sicherheitsrisiken und Kriminalität mit Asylsuchenden ist inzwischen fester Bestandteil des landläufigen Vorurteil-Repertoires. Dagegen heißt es sowohl im ersten periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung im Jahr 2001 als auch im folgenden 2006: „Asylbewerber begingen vorwiegend Bagatelldelikte, nämlich Verstöße gegen Residenzpflichten oder andere Normen des Ausländerrechts sowie Delikte aus Armut (Ladendiebstahl, Schwarzfahren) als Reflex ihrer eingeschränkten Lebensbedingungen."[25]

Unter Druck setzen

In der Vorstellung, abgelehnte Asylsuchende hätten keinen anderen Grund, die Rückreise nicht anzutreten, als den, dass das Leben in Deutschland bequemer ist als im Herkunftsland, wird auf Geduldete enormer Druck ausgeübt. Im Dezember klagte ein seit Jahren geduldeter Äthiopier, der berufstätig war

24 Drs. 17/615 v. 14.10.2008.

25 BMI & BMJ (2006), Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht (Kurzfassung), S. 64 – abrufbar unter: http://www.bmj.de/enid/Kriminologie/Zweiter_Periodischer_Sicherheitsbericht_der_Bundesregierung_131.html; siehe auch BMI & BMJ (2001), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, S. 318 ff.

und eine eigene Wohnung finanzierte, gegen die Einweisung in ein Lager, die Verhängung eines Arbeitsverbotes und die räumliche Beschränkung auf die Gemeinde – lauter Maßnahmen, die die Ausländerbehörde damit begründete, sie müsse Druck auf ihn ausüben, damit er sich Ausreisepapiere verschafft und das Land verlässt. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, bei dem er schließlich seine Beschwerde vorlegte, beschloss, es sei nicht nachvollziehbar, „warum eine Beschränkung (…) auf den Landkreis geeignet sein soll, die Beschaffung von Heimreisepapieren zu beschleunigen oder effektiver zu gestalten. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Aufenthalt im Landkreis und der Beschaffung von Dokumenten ist nicht ohne weiteres erkennbar". Solche Regelungen müssten „die verfassungsrechtlichen Vorgaben wahren, was insbesondere dann nicht mehr der Fall ist, wenn sie in erster Linie Sanktionscharakter haben…"[26], so die Richter weiter.

Welcher Geist in den Amtsstuben herrscht, zeigt auch die Begründung eines Kreisamtes für die weitere Belegung einer besonders schrecklichen Unterkunft im brandenburgischen Bahnsdorf: „Zweck der gesetzlich vorgesehenen Form der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ist unter anderem der, den Asylbewerbern sowohl für ihre eigene Person als auch in Hinblick auf mögliche künftige Antragsteller vor Augen zu führen, dass mit dem Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter vor dessen unanfechtbarer Stattgabe kein Aufenthalt im Bundesgebiet zu erreichen ist…"[27]

26 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss 24 CS 06.2958 v. 21.12.2006.

27 Stellungnahme des Landkreises Oberspreewald-Lausitz zur Klage gegen den Umzug nach Bahnsdorf v. 20.11.2007.

Isolation, Kontrolle und Rassismus

Interview mit Christopher Nsoh, Flüchtlingsinitiative Brandenburg

Der Sozialwissenschaftler Christopher Nsoh kam als Asylsuchender in die BRD, lebte fünf Jahre mit diesem Status und den Auflagen der räumlichen Beschränkung. Er ist Mitbegründer der Flüchtlingsinitiative Brandenburg FIB und beschreibt seine Erfahrungen mit der ‚Residenzpflicht' wie folgt:

Dieses Gesetz hat viele negative Auswirkungen, und es hat viele Asylsuchende kriminalisiert. Es liefert sie der Willkür von Polizeibeamten aus, weil man ohne die Verlassenserlaubnis schon durch die bloße Anwesenheit zum Straftäter wird. Bei Kontrollen machen die Beamten oft, was sie wollen. Ein Polizist sagt nicht gegen den anderen aus, und bei Gericht wird immer den Beamten geglaubt.

Sind die Polizeikontrollen das größte Problem?

Die Kontrollen sind ein Aspekt, ein anderer ist die Isolation. Die meisten Asylsuchenden sind an Orten untergebracht, an denen sie isoliert sind, sei es im Wald, in der Nähe der Autobahn oder in Gewerbegebieten. Meistens müssen sie aus dem erlaubten Bereich herausgehen, um Leute zu treffen, sowohl Deutsche als auch Leute aus ihrem Land. Die Angst davor, kontrolliert zu werden, Strafen zahlen zu müssen oder gar in Haft zu kommen, die Furcht vor der Polizei, mit der viele schlechte Erfahrungen gemacht haben – all das isoliert. Die Residenzpflicht ist ein Instrument des Ausschlusses aus der Gesellschaft und führt zur Entfremdung von ihr.

Wie reagiert die Gesellschaft?

Dieses Gesetz fördert Rassismus in der Gesellschaft. Es führt dazu, dass Polizisten alle fremdländisch aussehenden Menschen für Asylsuchende halten. Zu allererst fördert es Stereotypen im Kopf der Beamten. Die Kontrollen finden in der Öffentlichkeit statt, und sie vermitteln Passanten ein sehr ärmliches Bild von denen, die da kontrolliert werden. Manche bleiben stehen und fragen: „Warum werden Sie kontrolliert?" Sie haben eine Art Mitleid. Andere denken: ‚Siehst du, sie werden kontrolliert, also haben sie etwas Kriminelles getan.' Speziell afrikanische Leute, asiatische, indische. Bei ihnen wird von vornherein angenommen, sie seien kriminell. Die Kontrollen unterstützen Dominanz- und Überlegenheitsgefühle bei Deutschen. Sie denken: ‚Wir sind

die besseren Menschen und müssen unsere Gesellschaft vor denen da schützen.' Nationalistische und rassistische Haltungen werden so in die Öffentlichkeit getragen.

Die negative öffentliche Darstellung ist das eine, der Ausschluss das andere Thema. Wer ständig Kontrollen befürchten muss, wird von der Öffentlichkeit ausgeschlossen. Man kann sich nicht frei öffentlich bewegen. Das macht krank. Entweder bleibt man in der Isolation dieser unwirtlichen Orte, oder man fühlt sich ständig verfolgt. Man hat dauernd das Gefühl, es ist jemand hinter einem, spioniert hinter einem her. Ich erinnere mich, dass ich noch ein halbes Jahr, nachdem ich meine Aufenthaltserlaubnis hatte und nicht mehr im Lager wohnen musste, das Gefühl hatte, dass ständig jemand hinter mir ist. Ich war regelrecht psychisch gefoltert dadurch, dass ich fünf Jahre lang ständig kontrolliert worden bin und immer das Gefühl haben musste, jemand ist hinter mir her. Diese psychische Störung haben viele Asylsuchende. Zusammen mit den anderen belastenden Faktoren ist es eine ernsthafte Gefahr, psychiatrische Probleme zu bekommen.

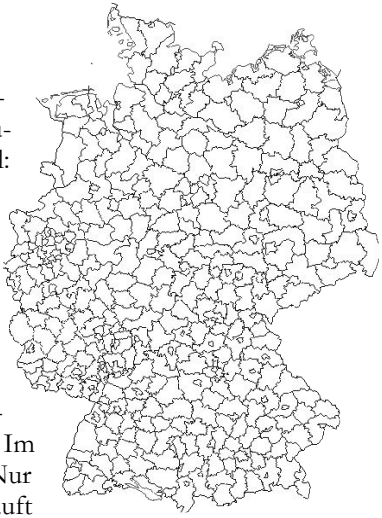
Neben der Polizei gibt es auch Bürger, die irgendwie mitbekommen, dass du eine spezielle Erlaubnis brauchst, um dich bewegen zu können. Sie sprechen dich an: ‚Hey, du bist doch bestimmt ein Asylant! Was machst du hier? Wo ist deine Erlaubnis, dich hier aufzuhalten?' Das ist Mitgliedern der Flüchtlingsinitiative mehrmals passiert. Die Ideologie der Unter- und Überlegenheit wird mit diesem Gesetz transportiert. Das Gesetz ist diese Ideologie. Die Leute übernehmen die Haltung, dass es nicht das Recht eines jeden Menschen ist, sich frei zu bewegen, sondern dass sie selbst mehr Rechte haben. Sie haben dabei nicht das Gefühl, dass sie sich rassistisch oder diskriminierend verhalten, wenn sie mich, weil ich schwarz bin, fragen, ob ich überhaupt das Recht habe, da zu sein, wo sie sind.

Und die Rolle der Ausländerbehörde?

Die Residenzpflicht hat die absolute Kontrolle zum Ziel, die Möglichkeit, jederzeit zu wissen, wo Du bist und was Du tust. Es gibt keine Privatsphäre. Die Ausländerbehörde meint, sie habe das Recht dazu. Die Angestellten versuchen immer, ihre Macht darzustellen, zu zeigen, dass sie entscheiden. Sie tun Dinge, nur um zu demonstrieren, dass sie sie tun können, auch wenn es nicht legal ist oder nicht im Sinne des Gesetzes. Letztendlich ist es ein Machtkampf, in dem sie dauernd zeigen, dass sie stärker sind.

Die Behörde

Parzellen und Wegezoll



Wenn man die Kreisgrenzen als Linien einzeichnet, sieht die Karte der Bundesrepublik aus, wie ein kompliziertes Puzzlespiel: 413 Teile mit höchst unregelmäßigen Konturen. Ein parzelliertes Land mit Grenzverläufen, die man auswendig lernen muss, will man sie einhalten. Für die meisten Menschen sind diese Grenzen irrelevant. Sie kennen sie nicht einmal. Wer weiß schon, wo in Thüringen der Landkreis Schmalkalden-Meiningen aufhört und der Stadtkreis Suhl anfängt? Im Lager von Zella-Mehlis wissen das alle. Nur hundert Meter hinter dem Gebäude verläuft die Grenze zwischen Stadt- und Landkreis, aber wer in die Stadt will, muss einen 60 Kilometer langen Umweg fahren. So weit ist es bis zur Ausländerbehörde nach Meiningen und zurück, um die Erlaubnis zu holen, die hundert Meter nach Suhl laufen zu dürfen. Das brandenburgische Hennigsdorf liegt ähnlich. Es grenzt direkt an Berlin, die S-Bahn fährt alle zwanzig Minuten ins Zentrum der Metropole. Wer nach Berlin möchte, muss aber zunächst zur Ausländerbehörde ins 20 km entfernte Oranienburg und 20 km zurück fahren, um dann die paar Stationen mit der S-Bahn zum eigentlichen Ziel zu gelangen.

Auch für Geduldete, die sich innerhalb eines Bundeslandes frei bewegen dürfen, können kurze Entfernungen absurd lang oder riskant werden, wenn sie keine Erlaubnis für das Befahren von Transitstrecken einholen. Wer sich zum Beispiel in Brandenburg mit öffentlichen Verkehrsmitteln von Nord nach Süd oder Ost nach West bewegen will, muss durch ein anderes Bundesland, nämlich Berlin, fahren oder dort umsteigen.

In Hessen, dem Land, das an sechs Bundesländer grenzt, kann selbst die Reise von einem Ort des gleichen Landkreises zum anderen durch Transiträume führen: Wer beispielsweise in die Sammelunterkunft in Hirschhorn eingewiesen wurde und mit dem Regional-Express in die Kreisstadt Heppen-

heim fahren will, durchquert zwangsläufig baden-württembergisches Gebiet und riskiert eine der Personenkontrollen, die auf der Strecke immer wieder stattfinden. Die Liste solcher Un-Wegbarkeiten lässt sich beliebig lange fortsetzen.

> „Ein Klient bekam Probleme mit der ‚Residenzpflicht', weil er orthopädische Schuhe brauchte. Das nächste Sanitätshaus war eine Bahnstation entfernt, was ihn freute, schließlich musste er ja mehrmals zur Anprobe. Untergebracht war er in Neustadt, das liegt im Regierungsbezirk Gießen. Das Sanitätshaus war im Nachbarlandkreis und im Regierungsbezirk Kassel. Um die eine Station zum orthopädischen Schuhmacher zu fahren, ohne sich strafbar zu machen, hätte der Mensch mit den kranken Füßen zunächst auf eigene Kosten 70 Kilometer nach Marburg zur Ausländerbehörde fahren müssen, um eine Verlassenserlaubnis zu beantragen. Das machte er natürlich nicht, sondern fuhr ohne, geriet in eine Kontrolle und hatte noch Glück, dass er nur ein Bußgeld zahlen musste."
>
> *(Flüchtlingsberatung Oberhessen)*

Nur wenige Bundesländer machen Gebrauch von der gesetzlichen Möglichkeit, die Bewegungsräume zu vergrößern. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben die Landkreise analog den Regierungsbezirken zusammengelegt. Die Landesregierung in Brandenburg lehnt das mit folgender Gesetzesauslegung ab: „Mit der Vorschrift werden Fälle erfasst, in denen die kommunalen Grenzen mit der Lebenswirklichkeit nicht übereinstimmen; wenn etwa Asylbewerber regelmäßig bei der Fahrt zur zuständigen Ausländerbehörde mehrere Behördenbezirke durchqueren müssen. Die Vorschrift dient dagegen nicht dazu, möglicherweise durch die Residenzpflicht als solche empfundene Härten im persönlichen Lebensbereich zu mildern."[28]

Gebühren

Passend zur Landkreis-Kleinstaaterei gibt es einen ‚indirekten Wegezoll'. Viele Ausländerbehörden verlangen Gebühren für das Ausstellen einer Verlassens-

28 Antwort auf eine parlamentarische Anfrage v. 10.11.2008, LT-Drs. 4/7027, abrufbar unter http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w4/drs/ab_7000/7027.pdf.

erlaubnis und schränken die Reisemöglichkeiten dadurch zusätzlich ein. Von den 40 Euro Bargeld im Monat sollen 10 Euro allein für die Erlaubnis bezahlt werden, überhaupt reisen zu dürfen, zusätzlich zum Fahrgeld für den Weg zur Behörde. So bleibt kaum Geld für die Fahrkarte zum Reiseziel übrig. Mehrere Anträge im Monat zu stellen, ist allein schon deshalb nicht möglich.

> „Jugendliche nehmen an Veranstaltungen der Sprachschule im Nachbarbezirk nicht teil, weil sie die Gebühr für die Verlassenserlaubnis nicht bezahlen können. Aktive Sportler fahren ohne Verlassensgenehmigung mit ihrem Verein, weil sie sonst 2-3 Scheine im Monat nur für die Sportveranstaltungen beantragen müssten und die Gebühren nicht zahlen können."
>
> *(Hephata – Hessisches Diakoniezentrum)*

Ob Gebühren rechtmäßig sind oder sogar erhoben werden müssen, wie die Landesausländerbehörde Saarland auf Nachfrage mitteilt, wird offensichtlich von den Landesregierungen unterschiedlich eingeschätzt und ist rechtlich umstritten.[29] Bei der Pressestelle des Hamburger Innensenats heißt es zum Beispiel auf die Frage nach einer Gebührenerhebung: „Für die so genannten Verlassenserlaubnisse sehen die bundesrechtlichen Gebührenvorschriften keinen Gebührentatbestand vor." Das sieht man in insgesamt elf Bundesländern anders. Entweder flächendeckend oder in einzelnen Landkreisen werden Gebühren erhoben. Besonders befremdend ist die Staffelung, die einige Behörden „je nach Anlass" vornehmen. Ein Verwandtenbesuch ist dort ‚teurer' als ein Besuch beim Rechtsanwalt; eine Verlassenserlaubnis, die im öffentlichen Interesse liegt, ist ganz gebührenfrei. Wo welche Gebühren erhoben werden, ist aus der Tabelle auf Seite 137ff. zu entnehmen.

29 Die gebührenerhebenden Behörden verweisen auf das Verwaltungskostengesetz des jeweiligen Landes oder auf § 47 Abs. 1 Nr. 9 der Aufenthaltsverordnung, nach der eine Gebühr von 10 Euro zu erheben ist für die „*Ausstellung einer Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht oder sonstiger Bescheinigungen auf Antrag*" und im weiteren darauf, dass bei den Befreiungen im Kontext des Asylbewerberleistungsgesetzes die Verlassenserlaubnis nicht aufgeführt ist (siehe Argumentation der Landesregierung Thüringen, dokumentiert in: Flüchtlingsrat Thüringen, Info 2/2005, S. 3). Fraglich ist, ob es sich hier tatsächlich um eine Bescheinigung handelt, weil die Erlaubnis zum Verlassen des Geltungsbereichs einen eigenen Regelungsinhalt hat. Manche Länder bzw. Behörden räumen eine Befreiung auf Antrag ein (siehe auch Übersicht im Anhang, S. 137 ff.).

Umfassende Befugnisse

Heidi H. lebt in Berlin. Ihr Mann ist Kurde. Er kam als staatenloser Flüchtling aus dem Irak nach Deutschland und wurde dem Landkreis Stendal zugewiesen. Sie lernte den Musiker bei einer Veranstaltung kennen.

„Mir ist dieses Gesetz, die Residenzpflicht, nicht neu gewesen. Trotzdem konnte ich mir nicht wirklich vorstellen, was es bedeutet, wenn eine Behörde festlegt, wie du leben sollst. Das hat mich ganz wuschig gemacht. Es ist schwer zu vermitteln, wie sich das anfühlt. Als es noch die Mauer gab, wurde viel darüber geredet, wie schrecklich es ist, sich nicht frei bewegen zu können, Freunde und Verwandte nicht besuchen zu dürfen.

Die Verlassenserlaubnis bekam er zwar für eine Woche am Stück, aber nur einmal im Monat. ‚Aus Prinzip', hieß es, ‚wegen der Gleichbehandlung'. Es gibt so viele kleine Schikanen. Einmal ist er krank geworden, als er bei mir in Berlin war, und konnte nicht rechtzeitig zurück nach Sachsen-Anhalt. Wir haben der Ausländerbehörde eine Krankschreibung geschickt mit Attestierung der Reiseunfähigkeit. Trotzdem hat das Sozialamt angekündigt, er bekomme die Sozialhilfe nur noch wöchentlich ausgezahlt, wenn das noch einmal vorkomme.

In dem Heim, in dem er wohnen musste, durften Besucher nur bis 22 Uhr sein. Sie nahmen einem an der Pforte den Personalausweis ab, und wer bis 22 Uhr nicht wieder auftauchte, wurde geholt. Es ist aber auch kein Ort, an dem man sich aufhalten möchte. Die Ausländerbehörde hat mir geraten, ich solle mir doch ein Hotelzimmer nehmen, wenn ich ihn sehen will. Später bekam er auch schon mal einen längeren Zeitraum bewilligt. Wenn wir uns aber in der Zeit aus Berlin wegbewegen wollten, musste er erst wieder nach Stendal fahren und dafür eine gesonderte Erlaubnis holen."

An der Durchsetzung der räumlichen Beschränkung sind Ausländerbehörden, Polizei und Gerichte beteiligt. Den Ausländerbehörden kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Sie entscheiden nicht nur, ob und wohin jemand fahren darf, sondern auch darüber, wie das unerlaubte Verlassen des erlaubten Bereichs sanktioniert wird. Außerdem befinden sie über die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Angesichts der Schwere des Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte, den die räumliche Beschränkung bedeutet, ist das eine erstaunliche Machtkonzentration bei den Bediensteten einer Behörde.

Wer ohne Genehmigung reist und in eine Personenkontrolle gerät, wird von der Polizei angezeigt. Diese Anzeige leitet die Polizei in der Regel an die Ausländerbehörde weiter. Die entscheidet, ob der Verstoß als Straftat oder Ordnungswidrigkeit zu werten ist, und stellt entweder Strafanzeige oder veranlasst einen Bußgeldbescheid, bei dem sie häufig auch die Höhe des Bußgeldes festlegt.[30] Kommt es nach einer Strafanzeige zu einer Verurteilung durch das Amtsgericht, so wird wieder die Ausländerbehörde informiert, denn die Verurteilungen gehören zu den Grundlagen für aufenthaltsrechtliche Entscheidungen, wie zum Beispiel Ausweisungen oder Bleibe- und Niederlassungsrechte nach Abschluss des Asylverfahrens.

Außerdem straft die Behörde auch direkt nach Verurteilungen weiter ab. „Für Personen, die bereits mehrfach gegen die räumliche Beschränkung verstoßen haben, gilt im Regelfall eine verstoßfreie Zeit von mindestens sechs Monaten bis zur nächsten Genehmigung“, heißt es zum Beispiel in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage im brandenburgischen Kreis Teltow-Fläming.

Die Verweigerung einer Verlassenserlaubnis wird auch als Disziplinierungsmittel eingesetzt, wenn die Behörde unterstellt, jemand weigere sich, einen Identitätsnachweis für die Ausreise zu besorgen. Davon berichten viele Flüchtlinge. Eine brandenburgische Beratungsstelle beschreibt zum Beispiel den Fall einer Klientin, die nach Berlin zu einem Termin im Behandlungszentrum für Folteropfer wollte. „Sie hatte sich alleine darum gekümmert. Die Behörde lehnte den Antrag, dorthin fahren zu dürfen, ab, weil sie fehlende Mitwirkung an der Ausreise unterstellte und weil die Behandlung vorher nicht aktenkundig geworden war. Eine besondere Härte mochte sie darin nicht erkennen.“

Behördenangestellte als Ermittelnde

Der Bleiberechtsantrag eines irakischen Flüchtlings wurde 2008 wegen Straffälligkeit abgelehnt. Er hatte Verurteilungen zu insgesamt mehr als 90 Tagessätzen angehäuft durch Fahren ohne Führerschein und Verstöße gegen die Aufenthaltsbeschränkung. Eine dieser Verurteilungen geht auf eine nachträgliche Anzeige der Ausländerbehörde zurück. Der

30 Bericht eines Behördenangestellten. Ausländerbehörden sind Teil der Ordnungsämter.

Flüchtling nahm sich einen Anwalt in Frankfurt am Main. Dieser Anwalt rief nach einem Termin mit seinem Mandanten bei der Ausländerbehörde an, um einen Sachverhalt zu klären. Daraus schloss die Ausländerbehörde, dass der Mandant ohne Verlassenserlaubnis in Frankfurt gewesen sein musste, und erstattete Anzeige.

In einem anderen Fall riefen Familienangehörige eines Asylbewerbers bei der Ausländerbehörde an, um für ihren Verwandten etwas zu klären. Weil aus dem Gespräch hervorging, dass der Verwandte sie zuvor besucht haben musste, schaute der Behördenangestellte nach, ob dafür eine Verlassenserlaubnis erteilt worden war, und erstattete nachträglich Anzeige.

Quelle: Kirchliche Erwerbsloseninitiative Zschopau / Mittlerer Erzgebirgskreis (MEK, Sachsen)

Die Erteilung der Verlassenserlaubnis

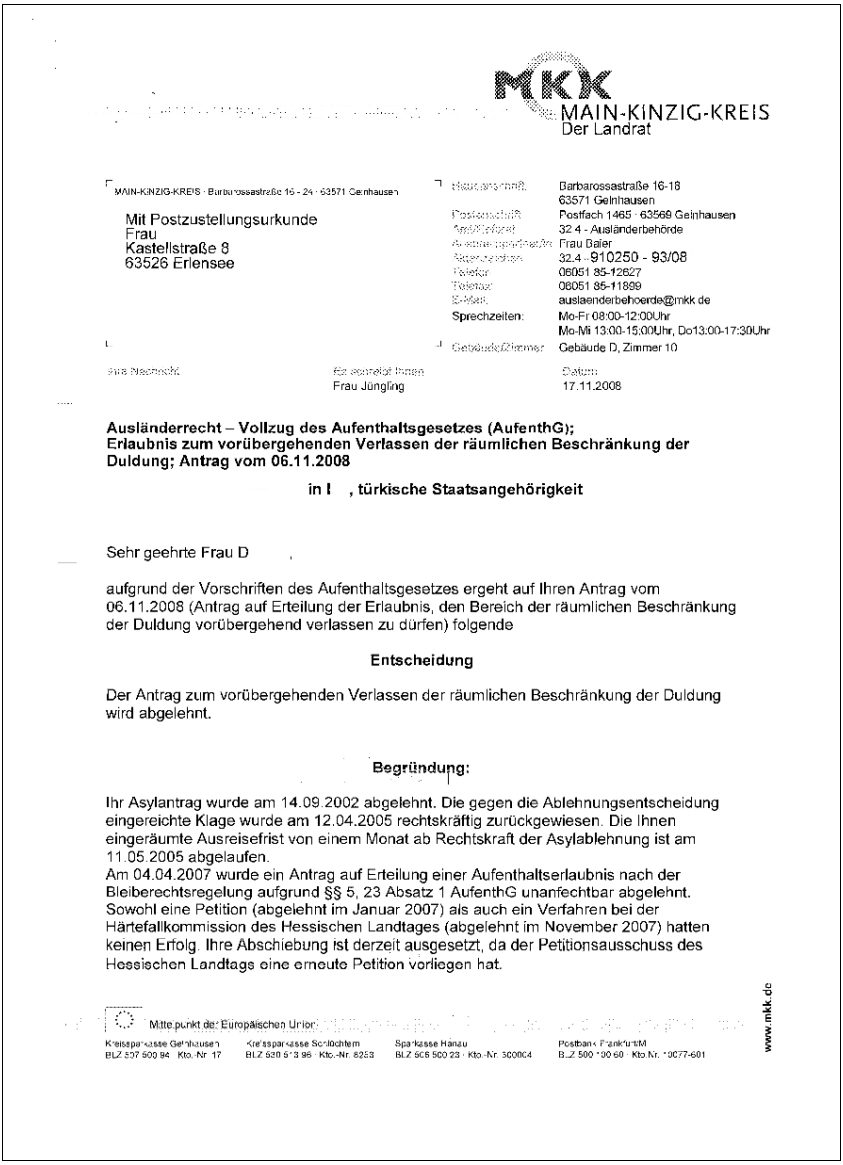
Einige Bundesländer haben den Behörden Ausführungen an die Hand gegeben, in welchen Fällen eine Erlaubnis zu erteilen ist. Sie sind zum Vergleich in einer Tabelle im Anhang aufgelistet (siehe S. 137 ff.). Wenn solche Vorgaben überhaupt existieren, so behandeln sie nur einen sehr kleinen Teil der möglichen Fälle, und sie entbinden die Behördenangestellte allgemein nicht von der individuellen Ermessensentscheidung. Dass diese davon gelegentlich überfordert sind, zeigt sich, sobald sie außerhalb der Behördenroutine dazu befragt werden, wie in einer Gerichtsverhandlung 2004 vor dem Erfurter Landgericht deutlich wurde. Angeklagt war ein Aktivist der Flüchtlingsorganisation The VOICE, *Ahmed Sameer*, wegen wiederholtem Verstoß gegen die räumliche Beschränkung. Die Richterin lud mehrere Behördenangestellte als Zeuginnen vor, um die Praxis der Urlaubsscheinvergabe zu verstehen. Hier Auszüge aus einer Dokumentation der Verhandlung:

Richterin: Gibt es die Möglichkeit, z. B. von Montag bis Freitag einen Schein zu bekommen, also für 5 Tage? Sachbearbeiterin: Nur in Ausnahmefällen. |*Und warum?* Aus Sicherheitsgründen. |*Gibt es denn hierzu eine Verwaltungsrichtlinie?* Nein, es wird nur empfohlen. |*Wäre es möglich, sagen wir mal, drei mal pro Monat für zwei Tage einen Urlaubsschein zu kriegen?* Grundsätzlich wäre das kein Problem. Es gibt sogar die Gelegenheit, auf einem einzigen Schein bis zu drei Genehmigungen zu bekommen. |*Gut, das ist also möglich. Wie funktioniert es aber in der Praxis?* In der Regel wird nur eine Erlaubnis pro Monat erteilt. |*Und was passiert, wenn eine Ablehnung erfolgt? Wie erklären Sie das den Asylbewerbern?* Das wird dann gleich am Schalter mitgeteilt. |*Wie mitgeteilt?* Mündlich, es wird einfach gleich entschieden und mitgeteilt.

Zweite Sachbearbeiterin: Wir halten uns eigentlich an die Richtlinien der Handakte, die Sie einsehen können. Über Urlaub gibt es aber keine konkrete rechtliche Festlegung, also darüber, wie viele Tage gegeben werden sollen. Wir erteilen die Urlaubsscheine je nach Fall. Wir handhaben das so, dass wir einmal im Monat drei Tage Urlaub geben. |*Wer ist darauf gekommen?* Das war eine interne Abmachung. Wir wollten die Asylbewerber gleich behandeln. So können wir ungefähr sagen: nur die drei Tage. Es steht ja im Gesetz nichts Konkretes drin, wie wir das handhaben sollen. |*Aus welchem Grund wird abgelehnt?* Abgelehnt wird z. B., wenn einer schon Urlaub gehabt hat, weil er einen Freund besuchen wollte, und er kommt acht Tage später und sagt: 'Ich möchte wieder einen Urlaubsschein haben.' Dann sagen wir: 'Nein, Sie haben schon.' Das ist Gesetz, und wir müssen das Gesetz vertreten. |*Wenn einer einen Freund besuchen war und möchte eine Woche später an einer politischen Versammlung teilnehmen, wie würden Sie das handhaben?* Politische Versammlungen sollten so gehandhabt werden, dass die Möglichkeiten im Bezirk wahrgenommen werden. Ansonsten ist es so eine Entscheidungssache, die ich mit meiner Fachdienstleiterin abspreche – solche speziellen Sachen, über die drei Tage hinaus. |*Wie wird's denn gehandhabt? Wie würden Sie denn entscheiden?* In so einer speziellen Sache, wie gesagt, spreche ich das ab. |*Und was kommt dann da raus?* Meistens eine Ablehnung. Das kann ich Ihnen sagen, die Fachdienstleiterin sagt nein ...

Quelle: Cord Pagenstecher et al., Residenzpflicht vor Gericht – eine Rekonstruktion. In: Institut für Nomadologie / Berliner Geschichtswerkstatt (Hrsg.), Mauern, Projektionen, Reisefreiheit. Berlin – Schengen 1989-2004, Berlin 2005, S. 48-51.

Die Zitate aus der Verhandlungsdokumentation wurden für diesen Text stilistisch leicht überarbeitet. Der Originalwortlaut ist zu finden unter: www.in-no.org/furthur.html.



MKK
MAIN-KINZIG-KREIS
Der Landrat

MAIN-KINZIG-KREIS · Barbarossastraße 16 - 24 · 63571 Gelnhausen

Mit Postzustellungsurkunde
Frau
Kastellstraße 8
63526 Erlensee

Barbarossastraße 16-18
63571 Gelnhausen
Postfach 1465 · 63569 Gelnhausen
32.4 - Ausländerbehörde
Frau Baier
32.4 - 910250 - 93/08
06051 85-12627
06051 85-11899
auslaenderbehoerde@mkk.de
Sprechzeiten: Mo-Fr 08:00-12:00Uhr
Mo-Mi 13:00-15:00Uhr, Do13:00-17:30Uhr
Gebäude/Zimmer: Gebäude D, Zimmer 10

Ihre Nachricht
Ihr Schreiben vom
Ihr Zeichen
Ansprechpartner/in
Frau Jüngling
Datum:
17.11.2008

Ausländerrecht – Vollzug des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG);
Erlaubnis zum vorübergehenden Verlassen der räumlichen Beschränkung der Duldung; Antrag vom 06.11.2008

in I , türkische Staatsangehörigkeit

Sehr geehrte Frau D ,

aufgrund der Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes ergeht auf Ihren Antrag vom 06.11.2008 (Antrag auf Erteilung der Erlaubnis, den Bereich der räumlichen Beschränkung der Duldung vorübergehend verlassen zu dürfen) folgende

Entscheidung

Der Antrag zum vorübergehenden Verlassen der räumlichen Beschränkung der Duldung wird abgelehnt.

Begründung:

Ihr Asylantrag wurde am 14.09.2002 abgelehnt. Die gegen die Ablehnungsentscheidung eingereichte Klage wurde am 12.04.2005 rechtskräftig zurückgewiesen. Die Ihnen eingeräumte Ausreisefrist von einem Monat ab Rechtskraft der Asylablehnung ist am 11.05.2005 abgelaufen.
Am 04.04.2007 wurde ein Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung aufgrund §§ 5, 23 Absatz 1 AufenthG unanfechtbar abgelehnt. Sowohl eine Petition (abgelehnt im Januar 2007) als auch ein Verfahren bei der Härtefallkommission des Hessischen Landtages (abgelehnt im November 2007) hatten keinen Erfolg. Ihre Abschiebung ist derzeit ausgesetzt, da der Petitionsausschuss des Hessischen Landtags eine erneute Petition vorliegen hat.

Mitte punkt de: Europäischen Union

Kreissparkasse Gelnhausen BLZ 507 500 94 · Kto.-Nr. 17
Kreissparkasse Schlüchtern BLZ 530 5[illegible]3 86 · Kto.-Nr. 8253
Sparkasse Hanau BLZ 506 500 23 · Kto.-Nr. 300004
Postbank Frankfurt/M BLZ 500 [illegible]00 60 · Kto.Nr. [illegible]077-601

www.mkk.de

Abbildung 1: Schriftliche Ablehnung eines Antrags auf eine Verlassenserlaubnis

Die Ablehnung von Anträgen wird allgemein mündlich erteilt. Nach schriftlichen Ablehnungen, wie der auf Seite 62 abgedruckten, muss man regelrecht fahnden. Die Behördenpraxis ist deshalb nur zu erfragen. Berichte von Flüchtlingen und Beratungsstellen belegen, dass eine behördeninterne Standardisierung, wie die eben beschriebene, weit verbreitet ist. „Von Betroffenen hören wir, dass es in einigen Ausländerbehörden offensichtlich irgendwelche quantitativen Grenzen gibt", wird von einer Beratungsstelle in Schleswig-Holstein berichtet. „Das schließen die Flüchtlinge aus Äußerungen wie: ‚Das wäre dann aber schon die 11. private Reise, das geht nur ausnahmsweise. Eigentlich ist bei 10 im Monat Schluss'. Aber wir kommen nicht dahinter, ob das interne Regeln sind oder was auch immer." Von einer brandenburgischen Behörde berichten Flüchtlinge: „Herr Schulz sagt immer, nicht öfter als zwei Mal im Monat für private Fahrten." Von einer Beratungsstelle ist zu erfahren: „Es gibt 14 Tage im Monat, unter Umständen auch am Stück, aber man muss jeweils sieben Tage vorher beantragen." Eine hessische Beratungsstelle teilt mit: „Die Behörden unserer Landkreise erteilen höchstens eine Verlassensgenehmigung pro Monat. Die Anträge müssen zwei Wochen vorher gestellt werden." Auch die Dauer scheint bei einigen Behörden festgelegt zu sein. Aus mehreren brandenburgischen Landkreisen wird berichtet, es gibt die Erlaubnis immer nur für einen Tag.

Abgesehen von solchen internen Standardisierungen erscheint den meisten Befragten die Praxis der Behörden willkürlich. „Die Ausländerbehörde ist kooperativ und nutzt ihren Ermessenspielraum zugunsten der Flüchtlinge aus. Das ist allerdings abhängig vom Verhalten der Antragsteller." Diese Aussage der Mitarbeiterin einer Beratungsstelle ist die schwächere Form des Willkürhinweises. Andere formulieren es drastischer: „Ich habe den Eindruck, das geht nach Lust und Laune und danach, ob dem Beamten das Gesicht des Antragstellers passt. Manche Leute kriegen problemlos eine Verlassenserlaubnis für einen Monat, andere müssen für einen Tag schon kämpfen."

Ein Hinweis auf willkürliche Entscheidungen ist auch darin zu sehen, dass durchweg von der Erfahrung berichtet wird, die Chancen, eine Verlassenserlaubnis zu bekommen, stünden besser, wenn der Antrag in Begleitung einer ‚offiziellen' Person gestellt wird. „Am besten ist es", so eine Beraterin, „wenn Flüchtlinge eine Ablehnung bekommen haben und zusammen mit der Beratungsstelle eine schriftliche Begründung fordern. Dann dauert es zwar vier Wochen, bis etwas kommt, aber statt der schriftlichen Ablehnung kommt erstaunlicherweise meistens eine Genehmigung."

„Einen Tag erlauben sie in der letzten Zeit öfter, aber manchmal steht sogar die Uhrzeit auf dem Schein. Du darfst von 10 Uhr bis 17 Uhr 30 da und da hin fahren. Ich bin 34 Jahre alt und muss darum bitten, jemanden besuchen zu dürfen. Sie fragen dich wie ein kleines Kind: ‚Wie heißt dein Freund? Wo wohnt er? Telefonnummer? Geburtsdatum?' Und wenn du alles aufgeschrieben hast, sagen sie meistens nein, und es kann dir passieren, dass sie deinen Antrag vor deinen Augen zerknüllen und in den Müll werfen. Ich habe eine Erlaubnis beantragt, um nach Potsdam zum Flüchtlingsrat zu fahren. Sie sagten: ‚Nein!' Zehn Minuten später rief jemand vom Flüchtlingsrat bei der Behörde an und beantragte die Erlaubnis für mich, und sie gaben mir den Schein. Was soll das?"

Mohammed El Hxxx, Prenzlau, Brandenburg

Für Bildung nie!

Eine Verlassenserlaubnis für den Besuch von Deutschkursen werde nie erteilt, berichten Betroffene aus verschiedenen Landkreisen. „Hier gibt es kaum Ausländer und keine Deutschschule. Ich habe gefragt, ob ich nach Berlin fahren darf, um Deutsch zu lernen. Nein, haben sie gesagt. Dann bin ich ohne Erlaubnis gefahren", berichtet eine junge Vietnamesin. „Am Tag, als ich Prüfung hatte, wollte ich ohne Angst fahren und habe noch mal gefragt und eine Bescheinigung von der Schule vorgelegt. Da durfte ich fahren."

Quelle: Anonymisierte Befragung des Flüchtlingsrates Brandenburg zu Polizeikontrollen 2008

Ein Kenianer, der seit sechs Jahren in Brandenburg lebt, suchte sich einen Platz in einer Schule für Krankenpflege. Drei Mal in der Woche, ein halbes Jahr lang, wollte er zu einem Kurs für Pflegehilfe nach Berlin fahren. Er hatte die Zusage und alle Papiere dafür besorgt, aber die Ausländerbehörde lehnte ab. Er bekomme keine Erlaubnis „für solche privaten Fahrten".

Quelle: Opferperspektive Brandenburg e.V.

„Man bekommt keine Verlassenserlaubnis für Bildung. Das stellen wir bei unseren Beratungen immer wieder fest. Mir ist es auch so gegangen. Als ich nach Deutschland kam, nach Hennigsdorf bei Berlin, gab es dort einen Sprachkurs. Aber die Kurse in den Heimen kommen über das Anfängerniveau nie hinaus. Ich hatte in Kamerun Deutsch bis zum Abitur gehabt und wollte weiter lernen. Die Lehrerin in Hennigsdorf ermutigte mich und suchte mir einen Sprachkurs an einer Berliner Volks-

hochschule. Die lag nicht sehr weit vom Heim entfernt. Sie ist mit mir dorthin zur Anmeldung gegangen, und ich habe den Kurs selbst bezahlt. Aber ich bekam keine Verlassenserlaubnis, um dorthin zu fahren. Der Kurs war abends. Ich war eine junge Frau in einem fremden Land und wollte mich sicher fühlen. Dazu gehört, dass du Schutz bei der Polizei finden kannst, wenn es nötig ist. Aber das geht nicht, wenn du ohne Erlaubnis fährst und vor der Polizei Angst haben musst. Ich bin trotzdem gefahren."

Florence Sissako – Mitbegründerin der Organisation Women in Exile

Rechtsanspruch? Eine Frage des Glücks

Beim Vorliegen „zwingender Gründe" und zur Vermeidung „unbilliger Härten" besteht, wie zuvor geschildert, inzwischen ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Verlassenserlaubnis. Das klingt nach Verlässlichkeit und Transparenz. Wer sich unter den Bedingungen der räumlichen Beschränkung wie und wohin bewegen darf, scheint aber vor allem davon abhängig zu sein, welchem Ort man im Aufnahmeverfahren zugewiesen wurde, also eine Frage von Glück oder Pech. In Berlin sollen Verlassenserlaubnisse inzwischen per Erlass nur noch ausnahmsweise verweigert werden. Aus Flensburg oder Kiel wird berichtet, eine Erlaubnis werde ohne jede Prüfung erteilt. In München, heißt es, sei es kein Problem, eine Erlaubnis zu bekommen, in Bayreuth dagegen ausgesprochen schwierig, und die Stadt Kempten vergebe gar keine „Urlaubsscheine" mehr.

Die Selbstauskünfte brandenburgischer Kreisverwaltungen bestätigen das Bild. Eine Verlassenserlaubnis zum Beispiel für den Einkauf kulturspezifischer Lebensmittel wird in vier Landkreisen als Grund für eine Erlaubnis angegeben, alle anderen müssen für Weinblätter und Austernsauce illegal nach Berlin fahren. In der Antwort auf eine kleine Anfrage vertritt zum Beispiel die Kreisverwaltung Oberspreewald-Lausitz eine sehr enge Gesetzesauslegung, in der gar kein Fall vorstellbar ist, in dem es einen einklagbaren Rechtsanspruch gäbe: „Die Rechtsprechung führt aus, dass ein zwingender Grund dann nicht vorliegt, wenn der Betroffene etwas tun will, was er objektiv ebenso gut unterlassen könnte." Restriktiv sieht auch die Kreisverwaltung Teltow-Fläming ihren Auftrag: „Nach der entsprechenden Erlasslage im Land

Brandenburg sollen die Ausnahmen von räumlicher Beschränkung auf wenige begründete Ausnahmefälle beschränkt bleiben." Ganz anders der Landkreis Barnim: „Von den Vorschriften zum Verlassen eines zugewiesenen Aufenthaltsbereichs macht die Ausländerbehörde großzügig Gebrauch. Eine Versagung sollte dabei grundsätzlich nur ausnahmsweise verfügt werden."

Kontrollieren und disziplinieren

Der Geist einer Asylpolitik, die alle Flüchtlinge unter Betrugsverdacht stellt, spiegelt sich in den Belegzwängen wieder, die den Flüchtlingen auferlegt werden.

Landkreis Prignitz: „In der Regel wird eine Erlaubnis erteilt, wenn eine Eheschließung beabsichtigt ist, für den Besuch eines gemeinsamen Kindes sowie bei Familienfeiern. Sie wird auch Schwangeren erteilt, um den Kindsvater aufzusuchen, oder werdenden Vätern, um sich um die Kindsmutter zu kümmern. In diesen Fällen werden jedoch Nachweise verlangt (z. B. Vaterschaftsanerkennungen. Bestätigungen seitens der Standesämter, Einladungen, Meldebestätigungen, Atteste)."

Stadt Potsdam: „Möchte der Antragsteller beispielsweise Arzttermine wahrnehmen oder eine Veranstaltung außerhalb (…) besuchen, genügt die persönliche Vorsprache und ein formloser mündlicher Antrag unter Angabe des Grundes, des Zeitraumes (wann, wie lange) und wohin dieser fahren will. Hierfür wird in der Regel ein Nachweis wie die Terminbestätigung eines Arztbesuches oder eine Einladung verlangt. Bei einer Verlassenserlaubnis für private Zwecke (Besuch von Freunden und Familienangehörigen) bedarf es jedoch eines schriftlichen Antrags. Der Name, die genaue Anschrift des zu Besuchenden sowie die Dauer und der Grund des Besuchs sind dort anzugeben."

Landkreis Teltow-Fläming: „In der Regel wird zu den Angaben des Antragstellers eine telefonische Auskunft eingeholt. Die Erteilung der Genehmigung kann dann unmittelbar nach Bestätigung der Angaben erfolgen."

„Ich habe zwei- oder dreimal einen Urlaubsschein beantragt. Keiner wurde bewilligt. Ich wollte einfach nur raus, mal was anderes sehen und musste eine Anschrift angeben. Ich habe mir eine ausgedacht, und das haben sie gemerkt."

Vietnamesischer Flüchtling in Brandenburg

Die räumliche Beschränkung ist nicht nur eine konkrete Restriktion, sie ist in ihrem ganzen Wesen autoritär, unterwerfend und disziplinierend. Das sind Züge bürokratischen Handelns, die sich auch in anderen Behörden finden, vor allem in der Sozialverwaltung. Aber hier geht der behördliche Eingriff über das übliche Maß bürokratischer Machtausübung hinaus und am Ende droht als letzte Unterwerfung die „aufenthaltsbeendende Maßnahme".[31]

Ausweisung

Der Roma Emri A. Reiste 1991 mit seiner Familie aus dem Kosovo nach Deutschland ein. Der Asylantrag wird abgelehnt. Die Familie kann aber wegen drohender Staatenlosigkeit nicht abgeschoben werden. Seit elf Jahren lebt die Familie geduldet, als Emri A. 2006 einen Aufenthaltstitel nach der Bleiberechtsregelung beantragt. Als Antwort kommt die Ausweisung. „Ihrer Ausländerakte ist zu entnehmen, dass Sie seit über zehn Jahren regelmäßig polizeilich aufgefallen sind", heißt es in der Begründung. „Ihr bisheriges Verhalten unterstreicht, dass Sie offenbar nicht gewillt sind, sich an die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland zu halten."

Herrn A. werden von der Ausländerbehörde vorgehalten: Vier Verurteilungen wegen Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung in den Jahren 1996 und 1997, ein Strafbefehl wegen Betruges im Jahr 1998 und ein erneuter Strafbefehl wegen Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschrän-

31 Einen umfassenden Einblick in die Welt der Ausländerbehörden gibt die Dissertation Thomas Hohlfelds aus dem Jahr 2005: Strategien der Ausschaffung – Eine Archäologie der Flüchtlingsbürokratie. Fallstudie zur Alltagsarbeit von Verwaltung, Justiz und Politik am Beispiel der Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin, abrufbar unter http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=988975343.

kung im Jahr 2006. Alle Strafen zusammengerechnet ergeben 420 Tagessätze, davon entfallen nur 40 auf das Betrugsdelikt, das einzige Delikt, das Menschen mit deutschem Pass oder mit einer Aufenthaltserlaubnis ebenfalls hätten begehen können.

In der Ausweisungsbegründung heißt es weiter: „Auch ist Ihre Ausweisung aus generalpräventiven Gründen erforderlich, da es nicht hingenommen werden kann, dass abgelehnte Asylbewerber, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen, regelmäßig Straftaten in der Bundesrepublik begehen. Die Ausweisung ist daher ein geeignetes und erforderliches Mittel, um andere Ausländer von einem ähnlichen Verhalten abzuhalten. Das Mittel ist auch erforderlich, da ein milderes Mittel nicht ersichtlich ist. Sollten Sie Ihrer Ausreisepflicht nachkommen, so hätten Sie die Möglichkeit, im Rahmen der geltenden Gesetze abermals in das Bundesgebiet einzureisen. Erneute Straftaten Ihrerseits könnten somit nicht verhindert werden. Mit der Ausweisung wird dieses Ziel jedoch erreicht, da kraft Gesetzes eine Wiedereinreisesperre besteht."

Quelle: Flüchtlingsrat Niedersachsen / Landkreis Goslar (Niedersachsen)

Menschen vor und hinter dem Schalter

Fragen an einen Sachbearbeiter

Wie wirkt es sich auf die Beziehung zu den Klienten aus, dass Sie mit der Entscheidung über Reisemöglichkeiten so weit in deren Privatleben eingreifen?

Man muss sich bei dieser Arbeit mit den Gesetzen identifizieren. Wir machen ja alles so, wie es im Gesetz steht. Die Politiker werden sich was dabei gedacht haben. Wahrscheinlich würden alle Asylbewerber in die Städte gehen, und dann kämen sie nur noch hierher, um die Sozialhilfe abzuholen. Das will man vermeiden. Das ist keine schöne, aber eine notwendige Maßnahme. Außerdem gibt es wesentlich weitreichendere Eingriffe in die Bewegungsfreiheit, die wir durchführen müssen, wie zum Beispiel die Beendigung des Aufenthaltes.

Wäre es Ihnen denn lieber, es gäbe wenigstens die Residenzpflicht nicht?

Das Wünschen ist nicht meine Sache. Wir sind ja im Reich der unschönen Notwendigkeiten. Aber wir sind großzügig, wir bedenken z. B. die Fahrtkosten, geben die Erlaubnis von Wochenende zu Wochenende, wegen des Wochenendtickets für Besuche bei Freundin und Verwandtschaft. Es darf halt nur nicht überhand nehmen…, – wenn die alle Nase lang kommen – aber es gibt keine Regel, das ist Ermessenssache.

> Sie sind nicht grundsätzlich unfreundlich. Mit manchen Flüchtlingen trinken sie sogar Kaffee. Aber wehe jemand widerspricht oder klagt gar etwas ein! Den drangsalieren sie gnadenlos.
>
> *Heidi H.*
>
> Einmal habe ich der Frau I. von der Ausländerbehörde gesagt, sie solle freundlicher sein. Da hat sie mich abgemeldet und mir den Laufzettel gegeben. So nennen wir das hier. Du kriegst einen Zettel und musst dir bei allen Behörden, die drauf stehen, einen Stempel holen. Dann meldet sie dich wieder an. Das sind ganz harte Leute hier! (Frau I. wurde später auf Drängen der Ausländerbeauftragten versetzt.)
>
> *Yagu S., Sudan*

Die Position, über die Legitimität von Bedürfnissen und Absichten anderer zu urteilen bis hin zum Hinterfragen ihrer Motive, haben sonst nur Erwachsene im Verhältnis zu Kindern. Negative Auswirkungen dieser gravierenden Asymmetrie auf das Verhältnis der Behördenangestellten zu den Asylsuchenden liegen nahe. Sie verstärkt das Gefühl von Macht und Überlegenheit sowie das Kontrollbedürfnis, fördert Abwertungen und Ressentiments oder rassistische Haltungen. Der Zugriff auf alle Lebensbereiche eröffnet zudem ein weites Feld von Schikanemöglichkeiten. In dem Kontext kann selbst eine Erlaubnis die Form der Schikane annehmen, wenn zum Beispiel jemand in Braunschweig eine Verlassenserlaubnis beantragt, um seine Verlobte in einer Kleinstadt bei Nürnberg zu besuchen und diese dann für nur einen Tag erteilt wird (Quelle: Kanzlei Cornelia Prestin, Bremen).

Für die Betroffenen ist die räumliche Beschränkung ein Eingriff, den man sich kaum schwerer vorstellen kann. Man wird einem Gebiet zugewiesen, das

man nicht verlassen darf und kommt für jeden selbst gewählten Kontakt in die demütigende Situation, sehr private Gründe wie familiäre Angelegenheiten, psychische oder gesundheitliche Probleme, religiöse Handlungen und politische Interessen einer Behörde gegenüber darlegen und rechtfertigen zu müssen. Das schafft Gefühle des Ausgeliefertseins, der Ohnmacht und Wut.

Die Macht der Behörde

Die Iranerin Frau D. ist in Bocholt untergebracht und kommt von dort zur Beratungsstelle der Medizinischen Flüchtlingshilfe Bochum. Bocholt ist etwa 80 km von Bochum entfernt und liegt im Nachbarregierungsbezirk. Aus kulturellen und persönlichen Gründen ist es nicht leicht für sie, im ersten persönlichen Treffen mit dem Sozialarbeiter über ihre Erlebnisse im Gefängnis zu sprechen. Sie möchte, dass ihr Mann sie begleitet. Der Sachbearbeiter der Ausländerbehörde weigert sich aber, dem Ehemann eine sogenannte „Gebietserweiterungsbescheinigung", wie die Verlassenserlaubnis in NRW heißt, zu erteilen. Der Antrag des Ehemannes, sie begleiten zu dürfen, wird mündlich abgelehnt. Danach ruft der Sozialarbeiter der Flüchtlingshilfe bei der Behörde an und erklärt, warum der Ehemann seine Frau begleiten soll. Trotzdem weigert sich der Sachbearbeiter erneut mit der Behauptung, dass Frau D. „ohne Begleitung ihres Ehemannes die Reise machen kann und muss". Erst nach einem schriftlichen Antrag der Flüchtlingshilfe erteilt der Sachbearbeiter dem Ehemann die Verlassenserlaubnis, um dem Ehepaar den gemeinsamen Besuch der Beratungsstelle zu ermöglichen.

Im Laufe der Arbeit mit Frau D. stellt die Psychotherapeutin fest, dass ihre Klientin Ansätze von Initiative entwickelt und erste Zeichen zu erkennen sind, dass sie aus der Isolation und Depression herauskommt. Die Behörde wird gebeten, diese positive Entwicklung zu unterstützen. Frau D.s Aufenthaltsgestattung gilt für den Regierungsbezirk Münster, der Aufenthalt ihres Mannes ist dagegen auf die Stadt Bocholt begrenzt. Damit er sie unterstützen kann, zum Beispiel durch die Begleitung zu Bekannten außerhalb Bochums, bittet die Medizinische Flüchtlingshilfe, auch seinen Bewegungsspielraum auf den Regierungsbezirk auszudehnen. Die Behörde lehnt ab.

Quelle: Medizinische Flüchtlingshilfe Bochum / Landkreis Borken, Regierungsbezirk Münster (Nordrhein-Westfalen)

Es ist eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte und der Würde. Grotesk wird die Situation, wenn Flüchtlinge sich in dem Zufluchtsland, das international für Meinungsfreiheit und Demokratie steht, Fahrten zu politischen Versammlungen oder Demonstrationen behördlich genehmigen lassen müssen.

Unzumutbares Verfahren oder: Wie kriminelle Ausländer gemacht werden

Bei der Befragung der brandenburgischen Landkreise durch eine Kreistagsfraktion gaben die Ausländerbehörden an, mehrere hundert Anträge im Jahr zu bearbeiten und davon die meisten zu bewilligen. Im Landkreis Prignitz zum Beispiel wurden 2006 im Schnitt monatlich 23 Anträge gestellt, davon einer abgelehnt. Ist die Behördenpraxis also doch besser als ihr Ruf?

Tatsache ist, dass die meisten Flüchtlinge keinen Antrag stellen, wenn sie einen negativen Bescheid erwarten. Aber auch in anderen Fällen sind die Hürden hoch. Die Behörden sind nicht jeden Tag geöffnet, die Wege oft weit, von dem minimal verfügbaren Bargeld muss Fahrgeld dorthin bezahlt werden. Werden Gebühren erhoben, begrenzt das allein schon die Möglichkeit, Anträge zu stellen. Spontaneität ist grundsätzlich nicht möglich, und die Auflage, Einladungen vorzuweisen oder Anwaltstermine schriftlich zu belegen, nimmt den letzten Rest zeitnaher Reaktionsmöglichkeit. Freundschaftliche oder verwandtschaftliche Beziehungen werden durch die Pflicht, Kopien von Ausweisen oder Meldebescheinigungen beizubringen, belastet, und mit der Zeit wird durch die geforderten Angaben das gesamte soziale Umfeld der Flüchtlinge durchleuchtet. Das schreckt viele ab, weil sie „ihre Leute“ diesem Prozedere nicht aussetzen wollen oder um Kontakte für die Flucht vor einer möglichen Abschiebung zu schützen oder einfach, weil sie ihren Privatbereich dem behördlichen Zugriff nicht preisgeben wollen. Diese Angaben machen zu müssen, widerspricht außerdem zutiefst der Vorstellung von einer demokratischen Gesellschaft, wie sie in der BRD erwartet wird.

Im Rahmen der Interviews zu dieser Recherche gaben in einem brandenburgischen Landkreis, in dem die Erlaubnis grundsätzlich sehr liberal erteilt wird, viele Flüchtlinge an, Verwandtenbesuche würden nicht erlaubt. Die Erklärung dafür, die ein Sozialarbeiter gab, der einst selbst als Flüchtling nach Deutschland kam, gibt einen interessanten Einblick in die Flüchtlingsbürokratie:

> „Es liegt daran, dass die Behörde alle Verwandtschaftsverhältnisse anzweifelt, die nicht schon bei der ersten Anhörung im Aufnahmeverfahren angegeben wurden. Aber viele reisen unter falschem Namen ein. Wer bedroht ist, geht nicht zur deutschen Botschaft und beantragt ein Visum unter seinem echten Namen. Das sind wirklichkeitsfremde, naive Vorstellungen. Wer flieht, kommt nur mit gefälschten Papieren aus dem Land. Am Anfang bleiben viele bei diesem angenommenen Namen, weil sie das Befragungsverfahren nicht einschätzen können. Sie sind eingeschüchtert, gehen davon aus, dass es ein repressives Verfahren ist, fühlen sich ausgefragt und verhört, vor allem weil die Fragen nach dem ‚Wie sind Sie hier her gekommen' einen breiten Raum einnehmen. Bei anderen gibt es aus dem gleichen Grund den Reflex, Verwandte schützen zu wollen, und deshalb, auch wenn sie ihren wirklichen Namen angegeben haben, den der Verwandten nicht zu nennen. Noch schlimmer ist es, wenn die Behörde das spätere Auftauchen von Verwandten bei Besuchsanträgen zum Anlass nimmt, die Glaubwürdigkeit des Asylbegehrens in Frage zu stellen, und dem Bundesamt entsprechende Meldung macht. All das führt dazu, dass bei unserer Ausländerbehörde kaum jemand legal seine Verwandten besuchen kann."

Die Lebenssituation in den Sammelunterkünften ist aber so, dass ein Besuchtwerden kaum möglich ist. Angefangen bei Einlasskontrollen in vielen Heimen bis zu den Zimmern, die von innen nicht verschließbar und oft mit mehreren Personen belegt sind, gibt es auch hier keine Privatsphäre. Der oft verwahrloste Zustand der trostlosen Unterkünfte an abgelegenen Orten empfinden viele als so diskriminierend, dass sie dort auch keinen Besuch empfangen möchten.

Zur Arbeitssuche wird für Geduldete, die unter die Bleiberechtsregelung fallen, die räumliche Beschränkung in den meisten Bundesländern gelockert, für alle anderen gilt zusätzlich zur Vorrangigkeitsprüfung, dass sie bei der Arbeitssuche zeitlich und räumlich so stark eingeschränkt sind, dass legal keine Chance besteht, Arbeit zu finden. All das führt dazu, dass, wer irgendwie kann, das Risiko der Kriminalisierung eingeht und ohne Erlaubnis reist.

Auswirkungen I: „Es ist wie Mobbing" – Wirkungen auf Traumatisierte

Interview mit der Psychotherapeutin Ruth Bierich

Anfang 2005 erschien der Abschlussbericht einer Untersuchung[32] über die Häufigkeit von posttraumatischen Belastungsstörungen (PTBS) bei Asylsuchenden, durchgeführt von der Universität Konstanz in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Bei 40 Prozent der untersuchten Flüchtlinge stellten die psychiatrischen Fachleute die klinischen Merkmale der PTBS fest. Zum Vergleich: Für die Bevölkerung wird ansonsten eine Häufigkeit von einem Prozent angenommen.

Ruth Bierich arbeitet seit 1997 im Berliner Verein Osteuropa Kultur e.V. therapeutisch mit bosnischen Kriegsflüchtlingen und seit acht Jahren als französischsprachige Therapeutin in der Berliner Einrichtung Xenion – Psychosoziale Hilfen für politisch Verfolgte, die aus Mitteln der EU, des UNHCR und verschiedener Stiftungen finanziert wird. Im Interview berichtet die Psychotherapeutin, die auf die Arbeit mit schwer Traumatisierten spezialisiert ist, von den Auswirkungen der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung auf ihre Patienten und Patientinnen.

Welche Hindernisse gibt es für Flüchtlinge, überhaupt bei Xenion in Behandlung zu kommen?

Der Kontakt zu uns entsteht in der Regel über Beratungsstellen. Wenn die Patienten aus den benachbarten Bundesländern kommen, ist die Anreise oft ein großes Problem, aber alle, die in dem Bereich arbeiten, machen die Erfahrung, dass allein die Möglichkeit, einen Gesprächspartner in der Muttersprache oder in der vertrauten Amtssprache des Herkunftslandes zu haben, von

32 Ulrike Gäbel u.a. (2006): Prävalenz der Posttraumatischen Belastungsstörung (PTSD) und die Möglichkeiten der Ermittlung in der Asylverfahrenspraxis, *Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie*, 35 (Nr. 1/2006).
Zur Weigerung der Bundesregierung, wissenschaftliche Ergebnisse und das Urteil zugunsten Traumatisierter umzusetzen siehe auch: Hans-Wolfgang Gierlichs (2007), Traumatisierung bei Flüchtlingen. Antrag abgelehnt, *Deutsches Ärzteblatt,* 104 (Heft 24/2007), 304; sowie Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE in BT-Drs. 16/3746 v. 6.12.2006.

extremer Wichtigkeit ist. Die Leute nehmen viel dafür auf sich. Wenn sie merken, wie gut ihnen das tut, und sie dann diese Verlassenserlaubnis nicht bekommen, ist es wirklich tragisch.

Mit welcher Begründung verweigern die Ausländerbehörden die Verlassenserlaubnis?

Manche halten sich einfach an den Buchstaben des Gesetzes und sagen: Es gibt kein Recht darauf. Sie weigern sich vollständig, den Ermessensspielraum wahrzunehmen. Dann haben wir lange Briefwechsel. Zum Beispiel habe ich eine Patientin aus dem Umland von Berlin, also grad um die Ecke, die keine Verlassenserlaubnis bekommt. Eine Begründung wurde zunächst gar nicht gegeben. Wir wiesen dann darauf hin, dass es doch zu würdigen sei, dass sie ein spezifisches Therapieangebot hat, eines, das die Kommune noch dazu nichts kostet. Trotzdem besteht die Behörde darauf, sie könne vor Ort Ärzte aufsuchen. Das ist rational nicht nachvollziehbar. Es kommt sie sogar teurer.

Wir machen aber auch die Erfahrung, dass Verlassenserlaubnisse nach viel Schriftverkehr schließlich doch gewährt werden. Es ist immer davon abhängig, ob das Argument, die Therapie ist wichtig und sinnvoller, als die Leute in die Psychiatrie einweisen zu lassen, offene Ohren findet. Und es gibt Fälle, in denen die Verlassenserlaubnis verweigert wird, wenn wir gleichzeitig die Übernahme der Fahrtkosten beantragen. Dann wird das im Doppelpack abgelehnt.

Es fahren ja sehr viele Leute auch ohne diese Erlaubnis.

Ja, das erlebe ich auch seit Jahren, dass die Leute dann unerlaubt fahren und ganz erhebliche Ängste haben, dass sie kontrolliert werden könnten, zumindest in der ersten Zeit. Ich habe in meiner langen Praxis noch nie Patienten gehabt, für die Kontrollen, sei es durch Polizei oder andere Uniformierte, nicht extrem belastend gewesen wären, unabhängig davon, ob sie einen Fahrschein und eine Verlassenserlaubnis bei sich hatten oder nicht. Eine Kontrolle löst jedes Mal tief in den Körper eingegangene Ängste aus. Sie aktiviert Erinnerungen an traumatische Erfahrungen mit Soldaten, an Übergriffe, an Folter. Solche Situationen stellen eine Retraumatisierung dar, auch die Angst davor wirkt so. Die Beamten sind vermutlich nicht alle gleichgültig demgegenüber, aber ihnen wird diese Wirkung gar nicht klar sein. Fast alle meine Patienten wechseln die Straßenseite, wenn ihnen jemand entgegenkommt, der kontrollieren könnte. Es gibt sicherlich auch die, die sich an Kontrollen gewöhnen

und Gelassenheit entwickeln, aber aus meinem Patientenkreis kenne ich das nicht. Dabei ist bis auf eine kongolesische Patientin aus Nordbrandenburg noch nie jemand auf dem Weg zu mir erwischt worden.

Werden die Kontrollen als Rassismus erlebt?

Zum Teil absolut ja, zum Teil auch nicht. Diese kongolesische Patientin zum Beispiel erlebt Kontrollen, von denen nur sie als Dunkelhäutige betroffen ist, durchaus als Rassismus, aber hauptsächlich erlebt sie sie als beschämend und als bedrohlich auf dem Hintergrund ihrer Geschichte. Denn sie knüpfen direkt an traumatische Erfahrungen in ihrem Heimatland an, wo sie von Uniformierten brutal misshandelt wurde, ihre Kinder, 10 und 12 Jahre alt, wurden vor ihren Augen abgeführt. Sie weiß bis heute nicht, wo sie sind. Diese Erlebnisse verdichten sich in dem einen kontrollierenden Beamten. Viele Flüchtlinge waren in ihren Ländern Willkür und Gewalt durch Polizeikräfte ausgesetzt, so dass Polizei unwillkürlich Ängste auslöst, und ich nehme an, es ist bei vielen so, dass die Schikane einer Kontrolle als intime, persönliche Geschichte erlebt und oft nicht dem Rassismus zugeschlagen wird.

Die kongolesische Patientin hat inzwischen mit ihrem Mann eine Wohnung beziehen dürfen, weil es ihr im Heim so dramatisch schlecht ging. Sowohl im Heim als auch jetzt in der Wohnung leben sie in einem tendenziell rassistischen Umfeld. Deshalb geht sie allein nicht aus dem Haus, ein übrigens sehr häufiges Symptom bei Traumatisierten, die nur gezwungenermaßen allein und nicht ohne Angst unterwegs sind. Das verstärkt sich noch durch eine feindliche Umgebung. Beide Eheleute haben Angst, dass ihnen etwas passieren könnte, weil die Androhung von Gewalt in der Luft liegt und es auch schon zu gewalttätigen Übergriffen auf andere Asylbewerber kam.

Zur rassistischen Atmosphäre, in der das Ehepaar lebt, tragen auch die Behördenangestellten in der Kreisstadt bei. Ich hatte mehrere Gespräche mit verschiedenen Ämtern, die im Ort mit meiner Patientin und ihrem Mann befasst waren. Ich bekam durch die Art, in der mit mir über sie gesprochen wurde, den Eindruck, ein sehr abwertender, rassistischer Blick wird als Konsens mit mir als Deutscher vorausgesetzt. Das fand ich ganz verblüffend. Man kann doch grundsätzlich davon ausgehen, dass ein Rechtsanwalt oder eine Psychologin, die jemanden in Therapie hat, parteiisch mit ihrer Klientin ist, egal wo sie herkommt.

Haben Sie häufig Fälle, in denen eine Festschreibung der Traumatisierung durch die Lebensbedingungen hier stattfindet, also die Umstände, die das Asylverfahrensgesetz vorschreibt?

Unbedingt, leider. Eine Traumatisierung erleidet jemand durch ein einschneidendes, das Leben oder die Integrität der Person bedrohendes Ereignis. Wenn danach nicht in ausreichendem Maß normalisierende, positive Erfahrungen gemacht werden können und die Person in ein Vakuum um dieses traumatisierende Erlebnis herum gezwungen wird, dann ist das in erheblichem Maße schädigend. Generell werden Menschen mit Traumatisierungen nur selten geheilt. Aber sie können sich mit therapeutischer Hilfe stabilisieren und von den Symptomen befreien, indem sie an ihren Ressourcen anknüpfen. Dazu brauchen sie einen sozialen Rahmen, der sie auffängt, eine positive Beschäftigung, die es ihnen ermöglicht, partiell und temporär das Erlebte zu verdrängen, so dass es zunehmend in den Hintergrund tritt. Sie müssen die Erfahrung machen können, dass sie nicht mehr ohnmächtig sind. Asylbewerbern wird das durch die gesetzlichen Auflagen unmöglich gemacht. Durch das endlose Warten auf einen geregelten Aufenthalt und ganz erheblich durch die Isolation und die verordnete Untätigkeit können sie nicht das entwickeln, was andere Traumatisierte vor einer Psychose retten kann. Stattdessen werden sie in eine Chronifizierung getrieben, die durch den fortgesetzten Verlust der Kontrolle über das eigene Leben und die Verhinderung, eigene Ressourcen zu aktivieren, potenziert wird. Daran sind alle Elemente der alltäglichen Einschränkungen durch die gesetzlichen Auflagen beteiligt. Auch die räumliche Begrenzung auf den Landkreis ist ein sehr starker Faktor, weil sie willkürlich einem Menschen das Recht nimmt, sich frei zu bewegen. In einem fremden Land versucht man, Orientierung, Anknüpfungspunkte zu finden, und genau das wird massiv behindert. Man wird gezwungen, irgendwo zu bleiben, wo man keine Angehörigen, keine Freunde usw. hat. Wir haben häufig Fälle, in denen Patienten ihre Verwandten nicht besuchen können. Das wird als extrem schmerzlich, extrem dramatisch erlebt. Für die Patienten und natürlich für jeden Flüchtling ist es ein zusätzliches, unzumutbares und für mich auch vom Grund her gar nicht nachvollziehbares belastendes Moment, dass man sich nicht frei bewegen kann, und die Macht der Behörde, darüber zu entscheiden, welche Beziehungen man pflegen darf und in welcher Form, kann zum Dreh- und Angelpunkt von psychischer Belastung werden. Ich habe zum Beispiel einen sehr jungen Patienten, der ist im Land Brandenburg untergebracht. Seine Eltern kamen bei Anschlägen ums Leben, vom einzigen Bruder weiß er nicht, ob der noch am Leben ist. Die Schwester der Mutter lebt mit

ihrer Familie in Nordrhein-Westfalen. Bisher war es nicht möglich zu erreichen, dass die Familie der Schwester ihn bei sich aufnehmen kann.

Ein anderer Patient wollte zur Beerdigung eines Familienangehörigen nach Holland fahren. Er beantragte dafür eine Genehmigung, die ihm verweigert wurde. Die Beerdigung des Familienangehörigen war für ihn etwas fundamental Wichtiges. Er musste und wollte unbedingt daran teilnehmen. Er ist deshalb ohne Genehmigung gefahren, wurde erwischt und angezeigt.[33] Die Ausländerbehörde verweigerte ihm anschließend mit Verweis auf den Gesetzesverstoß den Aufenthaltstitel, der gerade bewilligt werden sollte, und erteilte ihn nur seiner Frau.

Ist in dem Zusammenhang die starke Einschränkung der Bewegungsfreiheit und der Kontakte selbst traumatisierend?

Man muss das eher in dem Kontext sehen, den ich oben beschrieben habe: Diese Aufenthaltsbeschränkung verhindert alle spontanen Versuche, die eigenen Ressourcen zu mobilisieren. Ich will das an der Situation der kongolesischen Patientin aus Brandenburg erklären. Sie hätte unbedingt den Kontakt zu französischsprachigen Leuten gebraucht. Ich habe für sie allein deshalb eine sehr große Rolle gespielt, weil sie mit mir französisch sprechen konnte. In der Stadt, der sie im Asylverfahren zugewiesen wurde, gab es nur noch einen Freund, mit dem sie sprechen konnte, und als der wegzog, nur noch den Ehemann. Wegen der feindlichen Umgebung ist sie auch nicht mehr raus gegangen. Sie hat angefangen zu halluzinieren. Sie kam mehrmals in die Psychiatrie und ist dann schließlich bei uns, bei Xenion angelangt. Diese gravierende Verschlechterung mit dem Auftreten psychotischer Symptomatik ist aus meiner Sicht vorrangig dem langen isolierten Aufenthalt geschuldet. Sie hat schließlich über Xenion vermittelt in der Charité die Anbindung an eine afrikanische Frauengruppe gefunden. Das war ungemein wichtig. Wir haben versucht zu erreichen, dass sie nach Berlin umverteilt wird, aber das ist gescheitert. Aus Kostengründen ist es immer sehr schwierig, das zu erreichen. Also hat sie von Nordbrandenburg aus an der Therapie in der Charité teilgenommen, zum Teil ohne Verlassenserlaubnis, weil nicht mal die Charité erreicht hat, dass sie dauerhaft diese Verlassenserlaubnis bekam. Das hat mich

33 Dazu sei angemerkt, dass die Reise in ein anderes EU-Land nicht strafbar ist, wohl aber das Durchqueren der deutschen Landkreise auf dem Weg dahin.

gewundert, weil immerhin – die Charité ist doch nun wirklich eine Respekt einflößende Institution.

Eine solche Isolation wie die, mit der die Flüchtlinge hier zurechtkommen müssen, ist niemandem zuträglich, aber schon gar nicht ihnen in ihrer Situation. Ohne Kommunikation, ohne selbstverständlichen Kontakt befinden sich die Leute wie in einem isolierten Raum, in einer künstlichen Blase, abgetrennt von der Gesellschaft, von allen übrigen Menschen, auch der eigenen Familie, den Freunden usw. Sie haben nur die, die mit in dieser Blase sind, sozusagen gemeinsam in einem Boot auf einem weiten, einsamen Meer. Sie sind dauerhaft abgeschnitten von einer normalen, das heißt sich gegenseitig als Gesellschaftsmitglied anerkennenden Kommunikation, was für mich auch erklärt, warum eine, wenn auch nur kleine therapeutische Anwendung oder allein ein Gespräch mit anderen Hilfsorganisationen als so extrem wichtig erlebt wird.

Menschen brauchen den Austausch, den freien Austausch, auch gedanklich. Dass man nicht irgendwohin gehen kann, um diesen Austausch zu suchen, der Sprachverlust, der daraus folgt, das Verdonnertsein zur Passivität – man darf nicht arbeiten, nicht studieren, keine Ausbildung machen – , das alles verweist einen auf eine merkwürdige Weise auf sich selbst. Man kann sich nicht mal ablenken auf eine normale, würdige Art. Das fördert halluzinationsähnliche Zustände, Betäubungssensationen, extreme Leeregefühle im Raum. Es entstehen psychiatrische Symptome, die möglicherweise sonst so nicht auftreten würden.

Menschen, die unter einem starken Trauma leiden, wozu oft auch die Flucht selbst gehört, können unter diesen Bedingungen häufig jahrelang nicht darüber sprechen. Innerhalb der Kleinfamilien, die zusammen hier sind, wird oft nicht darüber gesprochen, weil dies nur belastend wäre. Ich habe viel mit bosnischen Leuten zu tun, die Srebrenica überlebt haben. Sie berichten davon, dass sie Ticks entwickeln, dass sie mit sich selbst sprechen müssen, weil sie in keiner anderen Kommunikation mehr stehen. Nicht selten endet diese Isolation in echten Halluzinationen.

In den Heimen leben ja viele Flüchtlinge zusammen. Wieso entschärft das die Isolation nicht?

Im Gegenteil, die erzwungene Heimunterbringung verschärft die Isolation und die psychische Belastung. Man gewinnt den Eindruck, die Unterbringung

sei absichtlich so, um die Leute abzuschrecken, durch die Lage der Heime, die Enge der Unterbringung. Normale Wohnungen sind in der Regel viel billiger, aber die Leute werden gezwungen, in den Heimen zu bleiben.

Ein Heim ist kein sicherer Ort. Neben dem Lärm, - „dass man es nicht aushält in den Ohren", wie sich viele ausdrücken, gibt es viele Unsicherheitsfaktoren wie die häufig langen Flure, die großen Sanitärräume, in denen Frauen überfallen werden. Aber auch für Männer sind die Heime unsichere, laute, aggressive Orte. Unter dem Druck wachsen Aggressivität und Kriminalität. Die Leute sprechen zudem verschiedene Sprachen, haben also nur wenige Möglichkeiten zur Konfliktbewältigung. Es passiert immer wieder, dass jemand sein Zimmer zusammenhaut, es eben nicht mehr ausgehalten hat. Natürlich gibt es auch Solidarität untereinander. Aber die Bedingungen sind sehr schlecht. Was ich auch häufig von meinen Patienten höre ist, dass die Abgelegenheit, die langen Wege entlang wenig befahrener Straßen, womöglich am Wald entlang, so bedrohlich und belastend wirken, dass sie trotz der Situation im Heim gar nicht mehr weggehen.

Das heißt Isolation auf vielen verschiedenen Ebenen ...

... und in verschiedenen Formen. Nicht nur, dass man ewig wartet und nicht weiß, klappt das jetzt, dass ich hier bleiben kann, es wird einem ständig vermittelt, dass man hier unerwünscht ist. Durch das ganze Prozedere wird den Leuten deutlich gemacht, dass man ihnen nicht glaubt und dass es nicht um die neutrale Überprüfung eines Rechtsanspruchs geht, sondern dass man sie in jedem Fall lieber abweisen, zurückweisen, loswerden würde. Das Asylverfahren wird auf diesem Hintergrund als Vabanquespiel erlebt.

Was ich ganz häufig beobachte ist, dass das Vertrauen in die europäische Rechtsstaatlichkeit und das Konzept der Menschenrechte verloren geht durch die Art des Asylverfahrens und durch Regelungen wie die räumliche Aufenthaltsbeschränkung oder das Ausbildungs- und Arbeitsverbot. Wenn dann Erfahrungen mit rassistischer Gewalt dazu kommen, dann verdichtet sich das zu einem fundamentalen Vertrauensverlust. Es gibt Gott sei Dank auch die Erfahrung von Unterstützung, nicht alle sind so ablehnend eingestellt. Die meisten Leute wissen allerdings gar nicht, wie Flüchtlinge hier leben müssen.

Macht das auch einen Teil des Lebensgefühls von Flüchtlingen aus, in einer Blase zu leben, dass so wenige Menschen wissen oder wissen wollen, wie dieses Leben aussieht?

Ja, sicherlich. Wir aus den Helfergruppen machen ja wahrscheinlich auch alle phasenartig ähnliche Prozesse durch. Vor zehn Jahren war ich völlig schockiert, dass es solche Dinge hier gibt, und sagte mir, dafür stehe ich mit meinem deutschen Pass nicht ein, für diese Art Politik. Und wir haben bei Xenion ja nur die Spitze des Eisbergs, die, die es noch relativ gut getroffen haben, denn sie sind ja in einer Behandlung. Ich habe am Anfang meinen Freunden viel von der Situation der Flüchtlinge im Asylverfahren erzählt. Das glaubt einem ja kaum jemand so ohne weiteres. Aber irgendwann nach ein paar Jahren hört man auf, darüber zu sprechen, weil man die Rolle satt hat, immer nur diese schrecklichen Geschichten zu erzählen. Am Anfang ist mir auch nicht gleich aufgefallen, dass das System hat, dass das Asylrecht richtig untergraben wird durch diese Gesetze und durch die Praxis der Behörden. Wenn man das Verfahren offen halten und fair gestalten wollte, würde man mit Menschen nicht so umgehen. Diese Umgangsformen, die ich zunehmend als Schikanen werte, erinnern von der Struktur her an Mobbing. Das Ganze scheint der Öffentlichkeit und auch der Polizei dabei zu helfen, das Gefühl aufrecht zu erhalten, man sollte alle abschieben. Die Politik erteilt die Erlaubnis, Menschen als rechtlos zu betrachten, sie betreibt geradezu eine Enttabuisierung von Erniedrigung. Ich weiß nicht, wie ich es sonst werten soll. Eine Gesellschaft muss sich überlegen, ob sie das will und was das mit ihr macht.

Die Polizeikontrolle

Du musst dich entscheiden:
Entweder Du wirst verrückt oder kriminell

„Ich werde kontrolliert, sobald sie meine Hautfarbe sehen. In den letzten vierzehn Tagen bin ich zweimal kontrolliert worden. Einmal in Berlin, mitten auf dem Leopoldplatz im Wedding. Wir waren drei Afrikaner und wollten von der U-Bahn-Station über den Platz gehen. Dort sind immer Massen von Menschen unterwegs. Wir sind bis zur Verkehrsinsel gekommen. Mit hundert anderen zusammen sind wir über die Straße gegangen. Drei Schwarze. Dann sind zwei Beamte hinter uns hergelaufen und haben uns festgehalten und kontrolliert. Mich haben sie mitgenommen, weil ich nur die Kopie von meinen Papieren bei mir hatte. Ich nehme nie das Original mit, weil sie uns die Papiere bei den Kontrollen immer abnehmen. Auch die Kopien haben sie mir abgenommen und mir eine Quittung gegeben. Aber was soll ich mit einer Quittung? Da ist kein Bild drauf, damit kann ich mich nicht ausweisen. Sie machen das, damit man zurückfahren muss. Bei allen machen sie das so.

Die Leute, die die Kontrollen miterleben, sehen uns als Kriminelle an. Es gibt gar keine Chance, Kontakte zu bekommen. Es ist so abschreckend, wie wir behandelt werden. Ich bin seit sechs Jahren hier. Ich habe in vier verschiedenen Heimen gewohnt – Orte, die nicht für menschliche Wesen geeignet sind.

Jetzt bin ich im Osten von Brandenburg, wie immer im Wald. Ich darf mich in ganz Brandenburg frei bewegen, aber ich muss jedes Mal durch Berlin und umsteigen. Da werden wir kontrolliert und kriegen Strafen. Bußgelder, die wir nicht zahlen können, weil wir kein Geld bekommen und nicht arbeiten dürfen. Das ärgert mich maßlos. Wie kann man von Menschen, die kein Bargeld bekommen können, verlangen, dass sie solche Strafen zahlen? Bei jeder Kontrolle muss ich 200,- Euro und mehr zahlen. In den sechs Jahren, die ich hier bin, bin ich etwa zwölf Mal angezeigt worden. Ich zahle jetzt 15 Euro im Monat Raten ab für drei Strafen. Ich frage manchmal in der Kirche oder bei anderen um Hilfe. In Lichtenberg auf dem Bahnsteig haben sie mich einmal kontrolliert und dann in Handschellen abgeführt. Ich hatte eine Strafe nicht gezahlt. Drei Tage war ich eingesperrt. Eine Freundin hat mich ausgelöst.

> Alle kämpfen um psychische Gesundheit, gegen die Isolation, weil man sich nicht bewegen kann. Die Langeweile ist der Alptraum. Sie warten, bis du verrückt bist, dann geben sie dir Papiere, aber was sollst du dann noch damit? Man muss sich also entscheiden zwischen verrückt werden oder frei als Mensch zu leben und von der Polizei verfolgt zu werden. Warum behandeln Menschen Menschen so?"
>
> *J. aus Kamerun, der seinen Namen nicht nennen will, weil er Schikanen befürchtet, im Interview 2007*

Bei der Befragung von Flüchtlingen in Brandenburg gibt die Mehrheit an, etwa zweimal im Jahr kontrolliert zu werden. Manche werden gar nicht kontrolliert, andere wesentlich häufiger. Dabei hängt die Häufigkeit der Kontrollen stark vom Geschlecht und vom Aussehen ab. Je dunkler die Haut, desto größer die Wahrscheinlichkeit kontrolliert zu werden. Männer werden außerdem häufiger kontrolliert als Frauen.

Das fremdländische Aussehen begründet den Anfangsverdacht ‚illegaler Aufenthalt'. In CopZone, einem Online-Chat für Polizisten, schreibt ein Beamter, der sich über einen Vietnamesen ärgerte, weil dieser bei einer Fahrradkontrolle seinen Ausweis nicht zeigen wollte. Dabei wird deutlich, wie selbstverständlich solche Personenkontrollen im polizeilichen Alltag sind. „Die Fahrradkontrolle war ja nur der Aufhänger. Sobald ich in der Kontrolle drinstecke, bemerke ich natürlich, dass mein Gegenüber fernöstlich aussieht und kaum Deutsch spricht, weswegen ich natürlich erst mal anhand des Passes überprüfen möchte, ob er sich legal in Deutschland aufhält."[34]

Außer dem Generalverdacht ‚illegaler Aufenthalt' spielen spezifische Stereotypen eine Rolle, wie das vom vietnamesischen Zigarettenschmuggler oder vom afrikanischen Drogendealer. Frauen fallen hier weitgehend heraus. Darauf verweisen Berichte, denen zufolge sie in Zügen ähnlich oft kontrolliert werden wie Männer, aber in den Städten sehr selten.

34 www.copzone.de/modules.php?name=Forum&file=viewtopic&t=32836, gesichtet im August 2008.

„Zweimal hatte ich schlimme Erlebnisse im letzten Jahr. Einmal in der Turmstraße in Berlin, vor einem Monat. Wir waren zu zweit und wurden wie Drogenhändler kontrolliert. Ich finde das schlimm, weil die Polizisten uns ausgesucht haben, nur weil wir schwarz sind. Sie waren gerade dabei, irgendwelche Leute zu kontrollieren. Als sie uns sahen, unterbrachen sie die Kontrolle der Weißen und kontrollierten uns. Die zweite Kontrolle war im Sommer. Wir waren im Zug auf dem Weg zum Heim in Luckenwalde. Sie haben direkt uns kontrolliert, obwohl der Zug voller Menschen war.

Du stehst auf einem Bahnsteig und um dich herum viele, viele Leute, und sie kommen direkt auf dich zu und sagen: ‚Guten Tag, Ihren Ausweis bitte.' Sie kommen immer nur zu dir. Sie sagen immer ‚Guten Tag'. Am Bahnhof Zoo hatte ich mir gerade ein Ticket gekauft. Da kamen wieder zwei – ‚Guten Tag' – auf mich zu, und ich hatte nur eine Fotokopie von meinem Ausweis dabei. Da haben sie mir die Hände auf den Rücken gefesselt und mich mit in die Bahnhofswache genommen, mich zwei Stunden lang festgehalten, fotografiert, Fingerabdrücke genommen, nach Drogen durchsucht.

Am Anfang in Deutschland, beim ersten Mal, war ich auf dem Weg zum Rechtsanwalt in Tempelhof. Da wollten sie nur, dass ich unterschreibe, dass ich im falschen Landkreis bin. Ich hatte keine Ahnung, was ein Landkreis ist! Warum machen sie das? Ich möchte das gerne verstehen! Wozu ist das gut?"

Quelle: Anonymisierte Befragung des Flüchtlingsrates Brandenburg zu Polizeikontrollen 2008

Neben solchen Klischees gibt es allgemein die Verknüpfung von männlichen Asylbewerbern mit Kriminalität und hohem Gewaltpotenzial, einem Bild, das auch Polizeibeamte im Kopf haben. Eine Studie der Deutschen Forschungsgesellschaft kommt 2004 zu dem Schluss, „dass Menschen ausländischer Herkunft im Brennpunkt polizeilichen Interesses stehen." Verstärkte Kontrollen zielten aber nicht auf den ‚ausländischen Normalbürger', sondern „vor allen anderen auf Asylbewerber" und andere marginalisierte Gruppen.[35] Das ein-

35 Thomas Schweer, Hermann Strasser und Steffen Zdun: „Das da draußen ist ein Zoo,

gangs erwähnte Beispiel von den afrikanischen Studierenden, die in Karlsruhe andauernd kontrolliert wurden, zeigt, dass die Kategorien fließend sind und rassistisch unterlegt.

Erfolgreich durch Ressentiments

Die folgenden Beispiele veranschaulichen, dass Vorurteile und Ressentiments bei der Polizei durch die ‚Residenzpflicht' verstärkt werden. Das Ressentiment wird belohnt, selbst wenn, wie hier in den Beispielen, die vietnamesische Versammlung kein Schmugglertreff war und die afrikanischen Fahrgäste doch eine Fahrkarte hatten. Es wird belohnt mit dem Erfolg, jemanden beim Verstoß gegen die ‚Residenzpflicht' erwischt zu haben, und das wiederum bestätigt: Irgendwas stimmt bei denen immer nicht.

Beispiel 1: Polizeieinsatz in Berlin, Prenzlauer Berg

„Eigentlich wollten sie zur frommen Gedenkfeier für die 117 von Papst Johannes Paul II. heilig gesprochenen vietnamesischen Märtyrer kommen, dann wurden sie selbst Opfer einer ungerechten Verfolgung durch die Polizei", heißt es in der Pressemitteilung der katholischen Gemeinde Corpus Christi. Am Sonntag, den 25. November 2007, hatten sich viele Vietnamesen vor der Kirche in der Nähe der S-Bahn-Station Landsberger Allee versammelt, um zum monatlichen katholischen Gottesdienst für Vietnamesen zu gehen, als plötzlich drei Polizeifahrzeuge vor der Kirche hielten. Die Beamten drangen in den umzäunten Kirchhof ein und begannen mit einer Ausweiskontrolle. Etliche der Gläubigen mussten sich mit erhobenen Händen an die Backsteinwand der Kirche stellen und wurden durchsucht. Viele flüchteten aus dieser Szene, liefen in den angrenzenden Park oder suchten Schutz in der Kirche, in der gerade die Messe beginnen sollte. Die Polizei verfolgte sie, drang auch in den Kirchenraum ein, um Gläubige zur Kontrolle nach draußen zu zerren. Das Eingreifen einer Kirchenmitarbeiterin konnte den Übergriffen ein Ende setzten. Es gelang ihr, die Beamten zum Abzug zu bewegen. Die vorübergehend festgehaltenen Vietnamesen wurden freigelassen.

und wir sind die Dompteure". Polizisten im Konflikt mit ethnischen Minderheiten und sozialen Randgruppen. Duisburg 2008.

Der Seelsorger *Pater Stefan Taeubner* erläutert auf Nachfrage: „Die Razzia wurde von den Polizisten damit rechtfertigt, dass ihnen die Ansammlung so vieler Vietnamesen verdächtig vorgekommen sei. Sie vermuteten einen Umschlagplatz für geschmuggelte Zigaretten. Es waren Revierpolizisten, denen in ihrer Voreingenommenheit nicht mehr auffiel, dass die ‚verdächtige' Versammlung vor der Kirche stattfand und das eine vielleicht mit dem anderen zu tun haben könnte." Nach massivem Protest der Kirchenleitung entschuldigte sich der Berliner Polizeipräsident für „den unverhältnismäßigen Einsatz und eine überzogene Reaktion". Im Rahmen der Razzia wurden Verstöße gegen die Residenzpflicht festgestellt und Personalien aufgenommen von Personen, die keine Papiere bei sich hatten. Diese Verfahren wurden aufgrund der Proteste der Kirche nicht weiter verfolgt.

Beispiel 2: Polizeieinsatz in Strausberg, Brandenburg und Berlin-Lichtenberg

In Strausberg, einer Kleinstadt vierzig Kilometer östlich von Berlin, beobachtete am 3. Januar 2007 ein Passant vom Bahnhof-Imbiss aus folgende Szene: Innerhalb kurzer Zeit zogen sich viele Polizeibeamte in Uniform und Zivil zusammen und warteten auf den ankommenden Zug aus Osten. Als der Zug anhielt, bestiegen sie alle Wagons und wiesen die schwarzen Fahrgäste, und nur diese, aus den verschiedenen Wagen hinaus. Die ca. 10-12 Personen (darunter 3 Frauen) wurden auf dem Bahnhof in einer Art Spalier festgehalten. Sie protestierten und zeigten ihre Fahrkarten. Die Beamten führten Personenkontrollen durch. Der Vorgang dauerte ca. 10 Minuten. In dieser Zeit stand der Zug, was zu Unmut bei Zugführer und Fahrgästen führte. Dann konnte ein Teil der Festgesetzten die Weiterfahrt antreten. Fünf Männer wurden weiter festgehalten.

Die Beamten sprachen von „Residenzpflichtbrechern". Es fand eine Art Vernehmung statt, wo sie denn hinfahren wollten: „Nach Hamburg oder Berlin zum Schwarzarbeiten?" Einer der Beamten bestand nun darauf, von allen ein Foto zu machen, wegen „Wiederholungsgefahr". Die fünf Personen verweigerten das zuerst, aber der Beamte bestand nachdrücklich darauf, und sie nahmen es letztendlich gelassen. Als ihre Papiere überprüft waren, konnten sie gehen.[36] Soweit der Bericht des Augenzeugen. Die Nachrecherche beim Polizeipräsidium und der Bahngesellschaft ergab Folgendes: Während der Fahrt

36 http://www.inforiot.de/artikel/notizen-zum-strausberger-polizeieinsatz.

hatte die Zugbegleiterin die Polizei gerufen, weil es Ärger mit Afrikanern gäbe. Die Brandenburg-Tickets, die für fünf Personen gelten, konnte sie nicht zuordnen und fühlte sich in der Auseinandersetzung darum bedroht. Daraufhin setzte die Polizei 16 Beamte ein, um das Problem mit dem Ticket zu lösen. Man ersetze nun „Schwarze" durch „Jugendliche" und lese den Text noch einmal. Ein solcher Einsatz wäre schwer vorstellbar und nicht zu rechtfertigen.

Die Geschichte ging weiter. Weil sich in Strausberg zwar alle noch im zugewiesenen Landkreis befanden, aber in Richtung Berlin fuhren, informierte der Einsatzleiter in Strausberg seine Berliner Kollegen. „Als wir in Berlin-Lichtenberg ankamen und umsteigen wollten, stand der Bahnsteig wieder voller Polizisten", berichtet ein Betroffener aus der Personengruppe, die mit dem Zug hatte weiterfahren dürfen. Dort mussten sie eine Stunde lang auf dem Bahnhof stehen, wurden kontrolliert und durchsucht. Zwei Personen wurden abgeführt, die meisten anderen wegen Verstoß gegen die räumliche Beschränkung angezeigt und ihre Papiere eingezogen.

Beispiel 3: Einsätze in Berlin-Marzahn

Kontrollen finden nicht nur im öffentlichen Raum statt. Während der Recherche wurde immer wieder von Kontrollen in Wohnungen berichtet. Das hat nichts mit kriminellen Milieus zu tun, in denen sich die Leute bewegen, wenn sie sich in Berlin-Marzahn oder sonst wo aufhalten. Ein Übersetzer erklärte die Hintergründe von solchen Wohnungskontrollen wie folgt: „Vietnamesische Landsleute treffen sich am Wochenende häufig in großen Gruppen mit Verwandten und Freunden. Die deutschen Nachbarn finden das oft störend wegen der Lautstärke oder der Unruhe und vermutlich auch, weil es ihnen suspekt ist. Dann rufen sie die Polizei. Den Beamten ist die Ansammlung von Ausländern ebenfalls suspekt, das heißt, sie kontrollieren erst mal die Personalien von allen Anwesenden. Wenn sie dabei jemanden ohne Verlassenserlaubnis finden, waren sie erfolgreich und kommen an den Wochenenden danach auch ohne nachbarliche Aufforderung vorbei, um zu kontrollieren."

Illegalität, Schleierfahndung und ‚Residenzpflicht'

Illegale Migration gilt in Innenministerien und Kriminalämtern seit einigen Jahren als Sicherheitsrisiko Nummer zwei, gleich nach dem internationalen Terrorismus. Nach ‚Illegalen' wird gesucht im Rahmen der sogenannten Schleierfahndung, das sind verdachtsunabhängige Personenkontrollen durch die Bundespolizei. Solche Personenkontrollen sind republikweit in überregionalen Zügen, auf Bahnhöfen, Autobahnen und Europastraßen und entlang der Grenze jederzeit bis 30 Kilometer ins Landesinnere hinein erlaubt. Erklärtes Ziel laut Bundespolizeigesetz: vorbeugende Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und die Verhinderung und Unterbindung unerlaubter Einreise. Es liegt nahe, dass gezielt fremdländisch aussehende Personen kontrolliert werden.

„Die Polizisten kamen auf einem vollen Bahnsteig direkt auf mich zu und sagten ‚Guten Tag', und ich dachte, die wollen mit mir reden. Aber nein, sie wollten meine Papiere sehen. Da habe ich laut gelacht, und sie haben gefragt, warum ich lache, und ich hab gesagt: Das ist lustig. Überall hier sind Leute, aber ihr denkt, weil sie weiß sind, sind sie deutsch. Aber vielleicht sind es illegale Russen? Aber ihr kommt zu mir, weil ich schwarz bin. Das ist lustig! Sie sagten: Nein, das hat nichts mit der Hautfarbe zu tun."

„Ich bin jetzt 30 Jahre alt. 2000 bin ich aus Vietnam gekommen. Im letzten Jahr wurde ich viermal kontrolliert und ich denke, das wird so der Schnitt sein: viermal im Jahr. Im letzten Jahr, das war immer in Berlin und Brandenburg. Die Kontrollen sind meistens im Zug, in Berlin auch mal in einer Straßenbahn. Wenn sie dir die Papiere abnehmen, musst du hinterher zur Ausländerbehörde, sie neu beantragen. Das ist sehr unangenehm und dauert manchmal drei Tage, manchmal drei Wochen. Bei den Kontrollen geben sie dir immer das Gefühl, du bist ein Verbrecher. Einmal haben sie mir sogar auf dem Bahnsteig Handschellen angelegt, obwohl ich mich ausweisen konnte. Sie haben mich in ihren Wagen gebracht, haben dort mit der Ausländerbehörde telefoniert und mich dann wieder frei gelassen. Am schlimmsten fand ich eine Situation in Oranienburg. Ich hatte einen Job in Aussicht, und vor dem Vorstellungs-

gespräch war keine Zeit, eine Erlaubnis zu beantragen. Beleidigt haben sie mich und bedroht. Ich musste mit auf die Wache. Der Polizist hatte meine Duldung schon in der Hand. Ich habe ihm erzählt, was der Grund ist, warum ich keinen Urlaubsschein habe. Der Polizist hat gesagt: „Du musst jetzt zurück nach Vietnam." Das hat mich echt sauer gemacht, und ich habe geschimpft. Da ist der aufgestanden, hat mich angeschrieen und kam auf mich zu, als wollte er mich schlagen. Drei Polizisten waren in dem Raum. Dann haben sie meine Duldung behalten und mich weggeschickt."

„Neulich wurde ich kontrolliert. Am 6. Februar. Das ist ein traditionelles Fest bei uns Vietnamesen und ich wollte nach Berlin, um Lebensmittel einzukaufen. Das habe ich mit Händen und Füßen versucht, den Polizisten zu erklären. Ich hatte keinen Schein beantragt, weil ich gleich zurück wollte und dachte, ich könne das den Polizisten erklären und sie würden das akzeptieren. Ein anderes Mal bin ich kontrolliert worden, da wollten Sie mir nicht glauben, dass ich die Person auf der Duldung bin. Das war am Hauptbahnhof in Berlin. Ich kam gerade vom Fahrkartenverkauf. Die Polizisten waren in Zivil. Sie wollten meine Papiere, ich habe die Duldung gezeigt, und sie haben mir sofort die Daumen auf dem Rücken mit so einem Kabelbinder zusammengebunden und mich abgeführt. Alle konnten das sehen. Sie haben mich in die Revierstelle gebracht und meine Duldung einbehalten. Dann konnte ich gehen."

Quelle: Anonymisierte Befragung des Flüchtlingsrates Brandenburg zu Polizeikontrollen 2008

Bei den ‚Treffern' der Schleierfahndung handelt es sich zum größten Teil um Bagatelldelikte oder um ausländerrechtliche Verstöße. Daran wiederum ist der Anteil von ‚Residenzpflicht'-Verstößen regelmäßig so hoch, dass sie erheblich zur Erfolgsbilanz der Bundespolizei beitragen, auch heute noch, trotz massiv gesunkener Flüchtlingszahlen. In der folgenden Tabelle sind aktuelle Zahlen aufgeführt. Zugrunde gelegt ist der Anteil der ‚Residenzpflicht'-Verstöße an der Gesamtzahl der ausländerrechtlichen Delikte (illegale Einreise, illegaler Aufenthalt, Einschleusen etc.), die in der Polizeilichen Kriminalstatistik aufgeführt sind. Die Zahlen von Berlin und Brandenburg verweisen darauf, dass die meisten brandenburgischen Flüchtlinge in Berlin ‚erwischt' werden.

Land	2005	2006	2007
bundesweit	22%	23%	25%
Berlin	50%	43%	38%
Brandenburg	7%	8%	7%

Tabelle 1: Anteil der ‚Residenzpflicht'-Verstöße an den ausländerrechtlichen Deliktgruppen in der PKS für Berlin, Brandenburg und bundesweit.[37]

Wie unmittelbar die Existenz dieses Deliktes vom Verfolgungswillen abhängt, zeigt das Beispiel des Landkreises Uckermark. Die Berichte der Flüchtlinge von gezielten Kontrollen, nachdem sie die Uckermark verlassen und in den Landkreis Barnim kommen, sind statistisch sehr eindeutig belegt: Von den 16 brandenburgischen Kreisen fanden 2005–2007 die Hälfte aller „Aufgriffe" im Landkreis Barnim statt.

Landkreis	2005	2006	2007
Brandenburg (alle Landkreise)	259 (100%)	340 (100%)	235 (100%)
Landkreis Barnim	105 (41%)	178 (52%)	113 (48%)
Landkreis Uckermark	22 (8%)	19 (6%)	21 (9%)

Tabelle 2: Verteilung der ‚Aufgriffe' nach Verstößen gegen die ‚Residenzpflicht' in ausgewählten Landkreisen Brandenburgs.

37 In der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) gibt es die Kategorie „Verstoß gegen das Asylverfahrensgesetz", die man mit ‚Residenzpflicht'-Verstößen gleichsetzen kann. Das Gesetz sieht zwar weitere Straftatbestände vor, die seien aber so selten, meinen Fachleute wie Norbert Wingerter, dass sie statistisch keine Rolle spielen. Für Geduldete ist die räumliche Beschränkung seit 2005 im Aufenthaltsgesetz geregelt. Die Aufgriff-Zahlen in der Rubrik „Sonstige Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz" kann man ebenfalls mit ‚Residenzpflicht'-Verstößen gleichsetzen, da alle anderen statistisch relevanten Straftatbestände unter anderen Schlüsseln aufgeführt werden.

„Einmal hat mich ein Freund eingeladen. Er hatte Geburtstag, rief an und sagte: ‚Ich feiere morgen und möchte, dass du kommst!' Das war Freitag, und ich konnte nicht mehr zur Behörde. Mein Freund hat gesagt: ‚Das sind nur fünf Stunden, komm mal!' Er wohnt in der Nähe von Frankfurt. Als ich da aus dem Zug raus bin und auf den Bus gewartet habe, kam die Polizei und hat meine Papiere verlangt. Ich habe ihnen alles erklärt, aber es hat sie nicht interessiert. Das zweite Mal war in Cottbus am Bahnhof. Ich war dort, um einen Freund abzuholen. Da kam die Polizei und wollte meinen Ausweis sehen. Ich habe gesagt: ‚Nein, das hier ist mein Landkreis.' Aber sie wollten ihn trotzdem sehen. Ich habe gefragt: ‚Warum ich und nicht die anderen?' - ‚Wir machen nur unsere Arbeit' sagten sie. ‚Dann macht sie richtig' habe ich gesagt und um mich rum gezeigt auf all die anderen Leute. ‚Das ist nicht deine Sache', sagte der Polizist, nahm meinen Ausweis und telefonierte mit seinem Boss, dann habe ich ihn wieder bekommen."

„Ich komme aus Irak, einem Land, wo die Polizei schlimm ist. Aber das ist eine Diktatur und hier erwarten wir anderes. Hier ist die Polizei respektlos. Sie hat Angst vor den Ausländern und die Ausländer haben Angst vor der Polizei."

„Einmal wartete ich in Berlin am Hauptbahnhof auf den Zug. Da kam ein Polizist, verlangte meine Papiere, las sie und fragte: ‚Bist du Moslem?' Das hat mich aufgeregt. Und dass er nur zu mir kam. Ich habe mich beschwert und er hat sich entschuldigt."

Quelle: Anonymisierte Befragung des Flüchtlingsrates Brandenburg zu Polizeikontrollen 2008

Institutioneller Rassismus
Interview mit Martin Herrnkind

Martin Herrnkind ist Diplomkriminologe, Polizeiforscher, Beamter der Schutzpolizei und Mitglied in der Fachkommission Polizeirecherche von Amnesty International.

Welchen Anteil haben Kontrollen wegen der ‚Residenzpflicht' an der Häufigkeit der Kontrollen von ausländisch aussehenden Menschen überhaupt?

Oh, das ist schwer zu sagen, weil Kontrollen aus unterschiedlichen Motiven vorgenommen werden. Grundsätzlich geht es bei der Bundespolizei, wenn sie im Grenzbereich oder überregionalen Verkehrszonen arbeitet, also in den Intercity-Zügen oder an großen, überregionalen Straßenzügen, hauptsächlich um ausländerrechtliche Verstöße. Das lässt sich auch an der Begründung der sogenannten Schleierfahndung ablesen. Wenn man sich die Aufgriff-Zahlen anschaut, dann liegen die Delikte sehr, sehr häufig im Bereich Residenzpflicht. Aber das ist nicht das Motiv der Kontrolle, auch wenn die Aufgriffe häufig damit zu tun haben.

Denken Sie, Menschen mit dunkler Hautfarbe würden weniger oft kontrolliert, wenn es die Residenzpflicht nicht gäbe?

In Bereichen mit großen Asylbewerberunterkünften, könnte ich mir vorstellen, spielt die Residenzpflicht als Motiv für Kontrollen eine Rolle. In Mecklenburg-Vorpommern zum Beispiel gibt es eine große Asylbewerberunterkunft. Sechs Kilometer entfernt im benachbarten Schleswig-Holstein liegt die Kleinstadt Lauenburg. Weil diese Asylbewerberunterkunft sozusagen j.w.d. liegt, auf dem flachen Land ohne Stadtnähe, gehen viele Leuten zum Einkaufen nach Lauenburg und überschreiten dabei die Landesgrenze. Auf der Straße, das kann man schon behaupten, finden Kontrollen aus eben diesem Grunde statt.

Aber im großen Maßstab ist der Zusammenhang nicht gegeben. Zumindest ist das anzunehmen, denn in allen anderen Staaten, in denen schon länger Polizeiforschung betrieben wird, kommt die Forschung zu dem Schluss, dass es ein *racial profiling* gibt, d. h. dass die Kontrollen in erster Linie auf Minderheiten fokussiert sind, egal welche es im Einzelfall jeweils sind. Aber nirgends gibt es diese Aufenthaltsbeschränkung. Insofern glaube ich, kann man sich die

Residenzpflicht auch wegdenken und es würde sich an dieser Art institutionalisierter Diskriminierung wahrscheinlich nicht viel verändern.

Es ist aber grundsätzlich so, dass alle Gesetze darauf abzielen, im Sinne der Institutionen erfolgreich zu sein. Das bedeutet, wenn der Bundesgrenzschutz – das kann man jeden Tag beobachten – in einem Intercity-Express kontrolliert, dann ist das eine Crew von drei Beamten, die gehen durch den Zug und könnten die Reisenden im Sinne einer Vollkontrolle gar nicht kontrollieren. Deshalb selektieren sie diejenigen, von denen sie glauben, dass die Wahrscheinlichkeit, einen Aufgriff zu haben, am größten ist. In ihrem Verständnis heißt das: erfolgreich sein. Auch im Verständnis der Institution. Darauf sind die Gesetze angelegt, und damit sind sie institutionalisierte Diskriminierung, würde ich sagen, oder institutionalisierter Rassismus. Das Gesetz an sich.

Mit anderen Worten: Wenn wir über Polizeirassismus sprechen, dann haben wir häufig im Hinterkopf den rassistisch disponierten Beamten, die mit fremdenfeindlichen Ideen behaftete Beamtin. Ich kann mir aber bei der Ausübung dieser Tätigkeit der Bundespolizisten im IC-Express einen nicht rassistischen Beamten vorstellen, der nur versucht, seinen Job erfolgreich zu machen und sich dabei im Effekt, in der Wahrnehmung der Betroffenen rassistisch verhält. Es gibt wahrscheinlich Polizistinnen und Polizisten, die rassistisches Gedankengut in sich tragen, aber es gibt auch die, die das nicht tun und trotzdem durch die Anwendung dieses Gesetzes effektiv rassistisch handeln. Und damit ist es dann eben nicht mehr ein individueller Rassismus, der sich vom Motiv des Handelns auf den Einzelnen oder die Einzelne bezieht, sondern es ist eine institutionalisierte Form des Rassismus. Wenn Sie jetzt feststellen, an Zahltagen wird in manchen Regionen besonders auf den Strecken, die aus den Landkreisen heraus führen, kontrolliert, dann könnte man sagen, der Chef, der das anordnet, ist vielleicht ein Rassist. Zumindest wäre das denkbar, es kann aber auch sein, dass der einfach nur erfolgreich sein will, gute statistische Zahlen für seine Dienststelle herausholen will, um damit möglicherweise sein Personal zu entwickeln. Das klingt jetzt zynisch, aber Erfolgsorientierung in diesem Sinne produziert eine Form des Rassismus. Jeder Dienststellenleiter würde aber „Nein" sagen, „sowas machen wir nicht", wenn Sie ihn fragen, ob das so ist.

C. ist seit fünf Jahren in Cottbus. Er hat eine Tochter in der Nachbarstadt Guben. Beide Orte liegen in der Grenzregion zu Polen. „Wenn ich in Guben bin, werde ich fast täglich kontrolliert. Ich kenne die Polizisten alle. Sie behaupten aber immer, sie kennen mich nicht. Sie kontrollieren mich auch, wenn ich mit meiner dreijährigen Tochter unterwegs bin. Sie sagen, sie kontrollieren, weil wir im Grenzgebiet sind. Ich sage ihnen immer: ‚Ihr kontrolliert mich, weil es keine schwarzen Polen gibt'."

„Im November 2007 war ich auf dem Bahnhof Beusselstraße in Berlin. Als ich den Bahnhof verließ, kam Polizei auf mich zu und kontrollierte mich, obwohl es viele Weiße gab, die sie nicht kontrollierten. Sie haben mich dann zur Polizeiwache mitgenommen, wo sie mich auszogen, mich systematisch durchsuchten, in Gegenwart von Hunden und Frauen. Sie haben aber nichts bei mir gefunden und mich dann in eine Zelle gesperrt. Zwei Stunden später holten sie mich, nahmen meine Fingerabdrücke und machten ein Foto. Danach musste ich noch eine Stunde in die Zelle, bevor sie mich entließen."

Quelle: Anonymisierte Befragung des Flüchtlingsrates Brandenburg zu Polizeikontrollen 2008

Konflikte und Gewalt

Bei Protesten gegen solche Kontrollen kommt es regelmäßig zu Auseinandersetzungen mit der Polizei, die schnell eskalieren können, wie der unten stehende Fall zeigt. Auch ohne einen Anfangskonflikt wird immer wieder von Schikanen, Beleidigungen bis hin zu Misshandlungen berichtet.

Im März 2005 wurden vier dunkelhäutige Personen an der Bushaltestelle in Eisenhüttenstadt gezielt durch die Polizei kontrolliert. An der Haltestelle standen auch viele andere, nicht farbige Personen, die nicht kontrolliert wurden. Auf Nachfrage der Betroffenen, weshalb sie im Gegensatz zu allen anderen Anwesenden kontrolliert würden, wurde geantwortet, es gäbe nichts zu fragen oder zu diskutieren, sie würden kontrolliert, weil sie „illegal aussehen". Die Betroffenen betonen, dass sie keine Probleme mit Polizeikontrollen im Allgemeinen, aber mit dieser

Form von rassistischen Polizeikontrollen hätten. Es stehe in niemandes Gesicht geschrieben, ob er illegal sei oder ähnliches. Die Polizisten wurden nach ihren Namen befragt, aber diese wurden nicht genannt. Nachdem den Kontrollierten auch die Busfahrt verweigert wurde, eskalierte die Situation. Zweien wurden die Hände gefesselt, ein Betroffener bekam Pfefferspray in die Augen und konnte nichts mehr sehen. Er spürte, dass die Polizei versuchte, seinen Mund zu öffnen. Instinktiv versuchte die Person, den Mund geschlossen zu halten. Der Betroffene hatte große Angst, weil die Absicht der Aktion nicht klar war. Er bekam dann nach eigenen Aussagen einen Schlag mit dem Walkie-Talkie ab. Die vier Personen, die sich weigerten, aufgrund dieser aggressiven Art an der Polizeikontrolle mitzuwirken, wurden gezwungen sich auszuziehen und dann vorrübergehend inhaftiert. Die Person, die Pfefferspray in die Augen bekam, wurde acht Stunden lang nicht verarztet und bekam auch kein Wasser.

Aus einer Presseerklärung des Flüchtlingsrates Brandenburg

Auswirkungen II: „Die Kontrolle ist vor allem eine psychische". Zur Situation von Frauen

Interview mit Florence Sissako

Im Durchschnitt wurden in den letzten Jahren 30 Prozent der Asylanträge von Frauen gestellt. Bei den Verurteilten wegen wiederholten ‚Residenzpflicht'-Verstößen ist der Frauenanteil auffallend niedriger und liegt bei etwa 8 Prozent. Im folgenden Gespräch erläutert die Gesundheitswissenschaftlerin *Florence Sissako*, Begründerin der brandenburgischen Organisation Women in Exile, die geschlechtsspezifischen Unterschiede, wie sie sie selbst als Flüchtling erlebte und in der langjährigen Arbeit von Women in Exile kennen gelernt hat.

Gibt es Unterschiede in den Erfahrungen von Flüchtlingen, die man eindeutig dem Geschlecht zuordnen kann, besonders im Zusammenhang mit der ‚Residenzpflicht'?

In den Heimen gibt es viele Probleme mit Gewalt. Die permanente Anspannung, das Leben auf engstem Raum mit reduzierten sprachlichen Möglichkeiten und diese Untätigkeit sind ein Nährboden für Gewalt. Darunter leiden Frauen am meisten. Die Alleinreisenden, seien es nun Frauen mit Kindern oder ganz Alleinstehende, sind besonders gefährdet, Opfer von Belästigungen und Übergriffen zu werden, aber es gibt auch die Gewalt in den Familien. Alle leben unter Druck, die Männer oft mit Depressionen, mit Alkoholismus. Ihre Rolle ist infrage gestellt, weil sie nicht arbeiten dürfen. Das soll nur erklären, auf welchem Hintergrund es dazu kommt.

Verschärft sich diese Situation noch durch den Zwang, erst eine Erlaubnis zu beantragen, um zum Beispiel Verwandte besuchen zu können und dort vielleicht emotionale Unterstützung zu bekommen?

Ja, aber…, wie soll ich sagen? Einige bekommen eine Genehmigung, andere nicht. Das ist wie ein Würfelspiel, und ich ermutige immer dazu, sich darüber hinwegzusetzen. Viele Frauen haben aber keinen Mut z. B. gegen das Residenzpflichtgesetz zu verstoßen und `rauszugehen aus ihrer bedrückenden Situation. Sie schaffen das nur, um nahe Freundinnen oder Verwandte zu besuchen. Die meisten haben ja solche Kontakte in Deutschland, deswegen sind sie hierher gekommen und nicht in ein anderes Land. Wenn man aufbre-

chen muss, dann versucht man natürlich dahin zu gehen, wo man Menschen kennt, die einen unterstützen können. Aber jede Geschichte ist anders.

Viele Männer verlassen die Heime, tauchen dort nur noch einmal im Monat zum Zurückmelden auf und leben illegal mit allen Konsequenzen der Illegalität in den Städten. Wäre das für Frauen überhaupt möglich?

Die Frauen, die Kinder haben, müssen unbedingt im Heim bleiben, weil die Kinder zur Schule oder in den Kindergarten gehen. Du kannst wirklich nicht unterwegs sein, wenn du ein Kind hast. Vielleicht zu Besuch an Feiertagen. Aber auch für Frauen ohne Kinder ist es sehr schwer. Wenn du keine Verwandten oder enge Freunde hast, hast du keinen Schutz.

Aber in den Heimen gibt es ja auch keinen Schutz. Man hört immer wieder, dass sich die Frauen abends nicht mehr aus den Zimmern trauen, nicht einmal, um auf die Toilette zu gehen.

Ja, ich selbst, als ich noch in der Situation war, habe etwas in meinem Zimmer organisiert, um nachts nicht auf diesen schrecklichen Flur zu müssen. Es ist in den meisten Heimen nichts von innen abschließbar, weder die Zimmer noch die Toiletten. Man ist die ganze Zeit in einer Art Ausnahmezustand und Überlebenstraining.

Das heißt, man kann nicht von innen abschließen?

Du hast für das Zimmer einen Schlüssel, aber du kannst nur von außen abschließen, nicht von innen. Die Toiletten haben gar keine Schlüssel und oft gibt es auch keine geschlechtsgetrennten Sanitärräume. Das ist zumindest in den meisten Heimen so. In einigen gibt es abgetrennte Wohnungen, und natürlich kenne ich nicht alle Heime, aber sehr viele. Dadurch, dass immer weniger Flüchtlinge ankommen, sind auch die nationalen Communities kleiner und der Schutz, den eine solche Community gewährt, geringer oder es gibt ihn gar nicht mehr. Für Frauen, vor allem die mit Kindern, ist die Heimunterbringung ein viel größeres Problem als zum Beispiel die Polizeikontrollen.

Frauen, so hat man den Eindruck, werden viel seltener kontrolliert.

Ja, vor allem, wenn sie mit Kindern reisen. Manche reisen in den Ferien mit den Kindern weit weg zu Verwandten ohne eine einzige Kontrolle. Trotzdem ist die Angst vor den Kontrollen viel größer. Mit Kindern kannst du nicht weglaufen, du willst ihnen solche Situationen ersparen, du bist verwundbarer.

Auch für Frauen ohne Kinder sind Polizeikontrollen real ein geringeres Problem als für Männer, aber psychisch ein wesentlich größeres. Die Frauen bleiben deshalb länger im Heim als Männer. Das ist eine Tatsache. Sie brauchen wirklich Monate, bis sie sich trauen, diese schrecklichen Orte zu verlassen. Aber sie haben auch schlechtere Bedingungen, sich im informellen Sektor durchzuschlagen. Sie haben meistens sehr viel hinter sich, wenn sie hier ankommen, hatten diesen Überlebensmut, den Willen sich durchzubeißen. Aber sie kommen mit der Erwartung: Jetzt bin ich in einem sicheren Land. Jetzt wird es mir gut gehen. Dann sind sie am Ziel, und plötzlich gibt es unüberschaubare und nicht nachvollziehbare Verbote und Restriktionen. Ich glaube, ab diesem Moment setzt eine große Verunsicherung ein, und sie wissen nicht mehr, wie sie mit der Situation umgehen sollen. Sie brauchen wirklich viel Zeit, bis sie aus dieser Starre wieder herauskommen.

Es war bei mir so, und ich beobachte es bei anderen Frauen auch. Als ich hierher kam und mir die elementaren Dinge verboten wurden und ich nicht verstand, warum, habe ich mir gesagt: ‚Okay, bleib erst mal ruhig!' Ich war in Hennigsdorf bei Berlin und kam dort nicht weg. Ich habe meine Freundin in Bonn angerufen und sie gefragt: ‚Was sind denn das für Geschichten hier? Ich darf nicht zu dir kommen, und niemand darf zu mir kommen! Wer mich besucht, darf nur einen Tag von 9 bis 22 Uhr bleiben, was soll denn das?' Sie wusste es auch nicht, und auch sie hat mir empfohlen: ‚Bleib erst mal ruhig, du musst erst mal beobachten, was da passiert, wie man damit umgehen kann.' Ich glaube, das ist die psychische Verfassung von vielen Frauen. Männer können einfacher weggehen, sie haben ein anderes Ego und andere Netzwerke.

Es gibt also diese zwei Ebenen: psychisch sind die Frauen stärker von der Residenzpflicht betroffen als Männer, aber real sind sie von Kontrollen, vor allem auf der Straße, und von der Kriminalisierung weniger betroffen.

Abbildung 2: Beispiel einer Duldungsbescheinigung

Die Verurteilung

„Das Schlimmste ist, einem Menschen zu verbieten, sich zu bewegen. Kriminelle kann man bestrafen, aber wofür bestraft man uns?“

„Ich verstehe das Ganze wirklich nicht. Was habe ich Schlimmes gemacht? Ich habe sogar Entschuldigungsschreiben geschickt. Das hat nichts geholfen. Einmal hatte ich eine Gerichtsverhandlung wegen fünf Verstößen. 500 Euro Strafe. Mitgenommen haben sie mich nie. Die Polizisten waren immer freundlich, glaube ich. Ich verstehe sie ja nicht.“

(Quelle: Anonymisierte Befragung des Flüchtlingsrates Brandenburg zu Polizeikontrollen 2008)

In Brandenburg wird die Hälfte aller Asylsuchenden bereits in den ersten drei Monaten des Asylverfahrens kriminalisiert und zu einer Geldstrafe wegen Verstoß gegen die räumliche Beschränkung (s.u.) verurteilt. Mit jeder weiteren Verurteilung steigt das Strafmaß, wie der Anwalt *Felix Isensee* aus Erfahrung weiß: „Es ist eine sich selbst erfüllende Prophezeiung. Wenn beim ersten Mal zu 30 Tagessätzen verurteilt wird, dann muss beim zweiten Mal erhöht werden. Irgendwann wird es dann etwas Persönliches, in dem Sinn, dass sich ein Richter regelrecht provoziert fühlt, wenn jemand zum Beispiel in der Bewährungszeit wieder erwischt wird. Ich höre aber auch immer wieder, dass ein Richter das ganze Gesetz absurd findet. Sie verurteilen aber trotzdem.“

Andrea Würdinger, Vorsitzende des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins (RAV), meint dazu: „Die übliche Systematik des Strafens, nämlich die Steigerung der Sanktionen, wenn sich die Verurteilten durch Wiederholungstaten uneinsichtig zeigen, greift bei den Residenzpflichtverstößen nicht. Das führt uns zum eigentlichen Kern des Problems: Die Regel selbst wird von den Betroffenen als falsch empfunden, und ein weiterer Verstoß lässt sich durch Bestrafen nicht vermeiden anders als bei Eigentums- oder Gewaltdelikten, bei denen die Norm allgemein akzeptiert wird.“

§§ 85 und 86 Asylverfahrensgesetz
Ordnungswidrig handelt ein Ausländer, der einer Aufenthaltsbeschränkung zuwiderhandelt. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu zweitausendfünfhundert Euro geahndet werden.
Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer wiederholt einer Aufenthaltsbeschränkung zuwiderhandelt.

Ein Strafbefehl nach dem anderen

Flüchtlinge, die im brandenburgischen Fürstenwalde untergebracht sind und nach Berlin wollen, müssen zunächst 28 km in die eine Richtung zur Ausländerbehörde, die Verlassenserlaubnis holen, dann zurück und 30 km in die andere Richtung nach Berlin fahren. Ein junger Liberier musste oft wegen Herzproblemen und Diabetes nach Berlin zum Arzt. Allein schon wegen der Fahrtkosten für den Weg zur Behörde fuhr er immer ohne Schein nach Berlin und wurde sehr oft erwischt. Schließlich nahm ihn die Polizei fest, weil Geldstrafen in Höhe von 1.000 Euro offen waren. Er war in die Spirale ständig höher werdender Strafen geraten, weil er die alten nicht zahlen konnte, aber weiter in der gleichen Sache straffällig wurde. Er kam in Haft, um die Strafe abzusitzen, wurde aber von Freunden ausgelöst.

Quelle: Caritas Beratungsstelle Fürstenwalde

„Im April letztes Jahr habe ich einen Strafbefehl über 280 Euro bekommen, den habe ich in 20-Euro-Raten abgezahlt. Ich war gerade fertig damit, da habe ich den nächsten bekommen, über 348 Euro. Meinen Anwalt, den ich dringend für die Klärung meines Aufenthaltes brauche, kann ich nicht mehr bezahlen, weil ich dauernd diese Strafen zahlen muss."

J. aus Liberia. (Höchstens dreimal im Monat bekommt er eine Verlassenserlaubnis und darf dann jeweils für einen Tag Brandenburg an der Havel verlassen.)

Von 1982 bis 2006 gab es bundesweit mindestens 160.000 Verurteilungen wegen Verstoßes gegen die räumliche Beschränkung. „Mindestens", weil es sich bei der Zahl nur um Flüchtlinge im Asylverfahren handelt. ‚Residenz-

pflicht'-Verfahren gegen die viel größere Zahl der Geduldeten sind in der Strafverfolgungsstatistik nicht zu identifizieren.[38]

In der folgenden Tabelle handelt es sich ebenfalls nur um Verfahren gegen Personen, die zum Zeitpunkt der ‚Tat' im Asylverfahren waren. Der Rückgang der Zahlen spiegelt die sinkenden Antragszahlen wieder, die Folge der Abschottungspolitik sind. In den Jahren 2002 bis 2006 gab es etwa dreimal so viele Menschen mit Duldungsstatus, die ebenfalls unter die Aufenthaltsbeschränkung fallen, aber hier nicht erfasst sind.

Jahr	Angeklagt	Verurteilt	Verurteilung: Tagessätze 5 - 30	31 - 180	Freiheitsstrafe (Bewährung)	Anordg. U-Haft
2002	5097	4196 (82%)	3058	949	186 (145)	60
2003	4560	3720 (82%)	2771	831	117 (90)	35
2004	3383	2679 (79%)	1912	665	99 (76)	46
2005	2207	1631 (74%)	1138	420	70 (62)	16
2006	1371	1254 (92%)	609	261	40 (33)	11

Tabelle 3: Auszüge aus den jährlichen Strafverfolgungsstatistiken (Rubrik: AsylVfG).

Beim Strafmaß ist zu bedenken, dass eine Strafe bis 30 Tagessätze als geringfügig gilt. Die vielen Verurteilungen zu mehr als 30 Tagessätzen zeigen, dass

38 Geduldete wurden bei Verstoß gegen die räumliche Beschränkung bis 2005 nach dem Ausländergesetz verurteilt und seit 2005 nach dem Aufenthaltsgesetz. In den Strafverfolgungsstatistiken sind die Verstöße gegen die ‚Residenzpflicht' nicht separat aufgeführt. Im Übrigen gilt hier das Gleiche wie bei der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS): Es gibt die Kategorie „Verstoß gegen das Asylverfahrensgesetz", die man mit ‚Residenzpflicht'-Verstößen gleichsetzen kann (siehe Fn. 37), weil alle anderen unter dieser Rubrik versammelten Delikte statistisch irrelevant sind. Die Zahl 160.000 geht zurück auf Norbert Wingerter (2006): Möglichkeiten des Betreibens von Wiederaufnahmeverfahren gegen zu Unrecht erfolgte Verurteilungen in Strafverfahren wegen Verstoßes gegen das Asylverfahrensgesetz, *Strafverteidiger* Nr. 8, 2006, 496–499.

dieses opferlose Bagatelldelikt den Charakter einer bedeutenden Straftat bekommt.[39] Beratungsstellen und Anwaltskanzleien berichten von enormen Unterschieden zwischen den Gerichten. Bei der ersten Verurteilung gibt es bereits eine Spanne von zwanzig bis neunzig Tagessätzen. Am folgenden Beispiel eines brandenburgischen Landkreises sieht man sehr deutlich, um wie viel größer als die bisher genannten Zahlen das tatsächliche Ausmaß der Kriminalisierung ist.

	2006	2007	2008
Flüchtlinge gesamt	218	156	91
davon im Asylverfahren	24	34	52
davon mit Duldung	194	122	39
Strafanzeigen Residenzpfl.verstöße	19	14	11
davon im Asylverfahren	1	1	1
davon Geduldete	18	13	10
Bußgelder	64	43	24

Tabelle 4: Anzahl der Flüchtlinge sowie der Verstöße gegen die ‚Residenzpflicht' für den Landkreis Spree-Neiße (Quelle: Kleine Anfrage im Kreistag Spree-Neiße und Parlamentarische Anfrage im Landtag Brandenburg, LT-Drs. 4/7027 v. 10.11.2008).

Der Proporz von Flüchtlingen im Asylverfahren und solchen mit Duldungsstatus ist für Brandenburg repräsentativ. Die allermeisten Verurteilten sind Geduldete.

Wie viele Menschen wegen eines Verhaltens, das für den Rest der Bevölkerung selbstverständlich ist, tatsächlich ins Gefängnis kommen, kann man ebenfalls nur schätzen. Zu den Freiheitsstrafen, die ohne Bewährung verhängt werden, kommen Fälle, in denen Verurteilte Geldstrafen nicht zahlen (können) und diese deshalb in eine Freiheitsstrafe umgewandelt wird, wie in dem Beispiel des Flüchtlings aus Liberia in Fürstenwalde. Dazu kommen widerrufene Bewährungen.

39 Das Strafrecht sieht Geld- oder Freiheitsstrafen vor. Geldstrafen werden als Tagessätze verhängt. Die Anzahl der Tagessätze gibt die Schwere der Schuld an, die vom Gericht für die Tat zuerkannt wurden. Die Höhe des einzelnen Tagessatzes kann von einem Euro bis zu mehreren hundert Euro gehen, abhängig vom durchschnittlichen Tageseinkommen der Verurteilten.

Es gibt eine Strafgefangenen-Statistik, die man als Ausgangspunkt für eine Schätzung nehmen kann. Die Gefangenenzahl wird jährlich aber nur am Stichtag 31. März erhoben. Weil es sich bei ‚Residenzpflicht'-Verstößen in der Regel um Haftstrafen von wenigen Monaten handelt, wird davon an diesem Stichtag nur ein geringer Teil erfasst. Außerdem gilt auch hier, dass sich diese Zahlen nur auf Verstöße gegen das Asylverfahrensgesetz beziehen. Geduldete sind nicht dabei. Alles in allem kann man die Zahl aus der Strafgefangenenstatistik mit großer Wahrscheinlichkeit mindestens vervierfachen, um ein Gesamtbild zu bekommen.

Strafgefangene	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ist-Bestand zum Stichtag 31.3.	45	27	26	27	28	19
Hochrechnung für Gesamtjahr	ca. 180	ca. 108	ca. 104	ca. 108	ca. 112	ca. 76

Tabelle 5: Anzahl der Strafgefangenen, die am jeweiligen Stichtag (31.März) eine Haftstrafe wegen Verstoß gegen die räumliche Beschränkung verbüßten (bundesweit) (Quelle: Auszüge aus den jährlichen Strafgefangenenstatistiken, Rubrik AsylVfG)

In der Tabelle 1 erstaunt besonders die häufige Anordnung von Untersuchungshaft, die bei einem solchen Bagatelldelikt völlig ungewöhnlich ist. Die Begründung ist fast ausnahmslos Fluchtgefahr. Üblicherweise geht man nur von Fluchtgefahr aus, wenn höhere Strafen zu erwarten sind. In dem folgenden Beispiel wird die Fluchtgefahr aus der räumlichen Beschränkung selbst abgeleitet nach der Logik: Weil sich die Person nicht an dem Ort aufhält, an dem sie sich aufhalten muss, besteht die Gefahr, dass sie sich auch weiterhin nicht dort aufhält und der Aufenthaltsort nicht zu ermitteln sein wird. Daran schließt sich ein Beispiel für „Zwangsverbringung" mit Haft an, die einer Abschiebung mit Abschiebehaft im Inland gleichkommt.

Untersuchungshaft

Mourad O.* reist 2002 aus dem Libanon in die Bundesrepublik ein und beantragt Asyl. Ein Jahr später wird der Antrag abgelehnt. Danach hat er den Status der Duldung und wird ins Lager in Bramsche eingewiesen.

Herr O. hat eine Freundin in Leipzig. Im Jahr 2005 erwarten sie ein gemeinsames Kind. Er besucht sie oft und fährt auch schon mal mit Freunden nach Bayern. Bei diesen Reisen wird er mehrmals ohne Verlassenserlaubnis für Niedersachsen erwischt. Wegen Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung hat er bereits eine dreimonatige Freiheitsstrafe auf Bewährung, als er wieder erwischt wird. Dieses Mal ordnet das zuständige Amtsgericht eine Untersuchungshaft an wegen „Fluchtgefahr". In dem Beschluss heißt es: „Der Verurteilte ist nicht mehr in seiner Aufnahmeeinrichtung aufhältig. Sein Aufenthalt ist unbekannt." Im Anschluss an die Untersuchungshaft wird Abschiebehaft angeordnet, obwohl keinerlei Abschiebeabsichten vorliegen. Im Jahr 2009 ist Mourad O. immer noch in Deutschland, weil die libanesischen Behörden nach wie vor keine Papiere für ihn ausstellen. In all den Jahren hat es keine Abschiebebestrebungen gegeben.

In Anschluss an die drei Monate Untersuchungs- und Abschiebehaft muss Mourad O. noch sechs Monate in Haft für seine Reisen nach Leipzig und Bayern, Strafen aus der neuen Verurteilung und aus der Aufhebung der Bewährung.

**Name geändert / Quelle: RA Neuhoff, Osnabrück*

Verbringungs-Haft

M. C. aus Sierra Leone kommt 1999 als 15-jähriger Flüchtling ohne Familie nach Deutschland. Seit Jahren muss er in Brandenburg in völlig abgelegenen Unterkünften leben, wo er es nicht aushält. In Hamburg hat er Freunde. Fünfmal wird er in den vergangenen Jahren ohne Verlassenserlaubnis dort angetroffen, davon mehrmals bei einer Polizeikontrolle in der dortigen Sammelunterkunft. Silvester 2007 verbringt er ohne Erlaubnis bei einem Freund in Hamburg. Morgens früh kommen zwei Polizeibeamte zur Wohnung des Freundes, weil er eine Geldstrafe nicht gezahlt hat. Die Beamten wollen auch die Papiere von C. sehen. Er gibt seine Daten an, aber seine Papiere hat er nicht dabei. Er ist geduldet, offiziell bei der Ausländerbehörde im brandenburgischen Seelow registriert und im Lager in Garzau polizeilich gemeldet. Sie nehmen ihn trotzdem mit und inhaftieren ihn. Am nächsten Tag wird er einem Richter vorgeführt, der ihn, so versteht es C., zu zwei Wochen Haft verurteilt. Nach einer Woche wird er, so versteht er es, wegen guter Führung aus der Haft entlassen und von Mitarbeitern der Hamburger Ausländerbehörde zu ‚seiner' Ausländerbehörde in Seelow, nahe der polnischen Grenze gebracht. Für den Transport und die Haft stellt ihm

die Stadt Hamburg anschließend 1681,20 € in Rechnung. „Da Sie sich ohne erforderliche Erlaubnis in Hamburg aufhielten, wurde diese Maßnahme notwendig", heißt es im Kostenbescheid lapidar. Kosten für einen Dolmetscher sind auf dem Formblatt mit Null beziffert. Es wurde keiner hinzugezogen. Eine anwaltliche Vertretung hatte C. auch nicht. Im Juni 2008 wird er in Frankfurt/Oder vorgeladen. Gegen ihn läuft ein Ermittlungsverfahren wegen illegalen Aufenthaltes am 31.12.2007 in Hamburg.

Quelle: Kirchenkreis Oranienburg / Hamburg und Brandenburg

Kriminalisierte Flüchtlinge – Beispiel Brandenburg

Die ersten sechs bis zwölf Wochen verbringen Asylsuchende in den Zentralen Aufnahmestellen. In Brandenburg ist die Erstaufnahmeeinrichtung in Eisenhüttenstadt. Die Anzahl der „Personen mit Straftatbestand" wegen Verstoß gegen die räumliche Beschränkung ist hier regelmäßig halb so hoch wie die Zahl der Flüchtlinge. Das heißt, die Hälfte der Asylsuchenden ist bereits kriminalisiert, wenn sie von der Erstaufnahme in die Sammelunterkünfte der Landkreise eingewiesen werden.

	2004	2005	2006	2007
Asylsuchende	1279	740	671	565
davon mit Straftatbestand				
absolut	618	385	353	304
prozentual	48%	52%	52%	53%

Tabelle 6: Kriminalisierungsrate der Insassen in der Erstaufnahmestelle Eisenhüttenstadt (Quelle: Parlamentarische Anfrage im Landtag Brandenburg, LT-Drs. 4/7027 v. 10.11.2008)

Diese hohen Zahlen sind nicht repräsentativ für die gesamte Dauer des Asylverfahrens oder die Zeit mit einem Duldungsstatus. Der Bewegungsradius ist nämlich ausgerechnet in der ersten Zeit nach der Flucht, in der das Bedürfnis groß ist, sich zu orientieren, Verwandte oder Bekannte aus dem Herkunftsland zu treffen, auf die Kommune beschränkt. Dazu kommt, dass der gesetz-

liche Rahmen für die Erteilung einer Verlassenserlaubnis wesentlich enger ist (§ 57 AsylVfG: Ausnahmen nur bei „öffentlichem Interesse“ und „zwingendem Grund“), als später im Asylverfahren. Manche Ausländerbehörden der Landkreise, denen die Betroffenen zugewiesen werden, zählen diese Vorstrafen aus der Erstaufnahmezeit nicht und fangen wieder bei Null an, bei den anderen dreht sich die Kriminalisierungsspirale von Anfang an schneller.

Aus den Landkreisen ist vollständiges Zahlenmaterial schwer zu bekommen, weil nur wenige Ausländerbehörden die Anzeigen wegen ‚Residenzpflicht'-Verstößen gesondert dokumentieren. Der Leiter der brandenburgischen Ausländerbehörde im Landkreis Dahme-Spree nimmt aufgrund seiner Erfahrung an, dass jede geduldete Person drei bis fünf Mal in ihrem „Duldungsleben“ erwischt wird, häufig auch in Zusammenhang mit anderen Bagatelldelikten. Die Einschätzung dieser Häufigkeit deckt sich mit dem Bild, das bei der Befragung von Betroffenen entstand.

Druck von allen Seiten

Von hier drückt die Polizei, von da die Ausländerbehörde, von hier drücken die Leute in der Stadt, von da drückt ein Minister und wir Asylbewerber sind in der Mitte. Die Ausländerbehörde gibt keinen Urlaubsscheinschein, die Polizei versteht keinen Spaß: Kein Urlaubsschein, egal wo du hin willst, du kriegst eine Strafe. Der Richter hat keine Ahnung. Sorry, ich meine das nicht beleidigend, aber die denken: Wegen der Ausländer haben wir viel Ärger! Und sie machen keinen Unterschied. Wie kann ich, Herr Richter, als Asylbewerber mit 41 € im Monat eine Strafe bezahlen? Wie? Das Sozialamt gibt es mir von rechts und das Gericht nimmt es mir von links. Und logisch, wir können nicht bezahlen oder vergessen es oder sind es müde zu bezahlen, so wie viele deutsche Bürger hier, verstehst du, was ich meine? Für die Ratenzahlungen braucht man auch Geduld, und vergiss einmal zu bezahlen, dann siehst du Mahnungen, siehst du Drohungen, kommst du in den Knast. Ach, diese Leute denken nicht!

Mohammed El Hxxx, Prenzlau (Brandenburg)

Überforderte Gerichte

Der Heilbronner Rechtsanwalt Norbert Wingerter hatte 1998 einen Mandanten, der auf einer falschen Grundlage verurteilt worden war. Er beantragte beim zuständigen Landgericht die Wiederaufnahme des Verfahrens. Dem Antrag wurde stattgegeben, was ausgesprochen selten ist. Davon angeregt begann er, Urteile, die ihm zugesandt wurden, zu untersuchen. In den folgenden zehn Jahren erreichte er in 551 Fällen die Wiederaufnahme des Verfahrens. Ähnlich sein Kollege Peter Fahlbusch in Hannover, der ein paar Jahre später begann, Urteile auf Fehler hin zu überprüfen, und in 150 Fällen die Wiederaufnahme erreichte. Die beiden Anwälte schätzen, dass 30-40 Prozent aller Verurteilungen fachlich falsch sind und zu einer Wiederaufnahme führen könnten. Diese hohe Quote ist um so problematischer, als die Verurteilungen gravierende Spätfolgen für die Betroffenen haben können und sie in der Regel der deutschen Sprache nicht mächtig sind, aber auch kein Geld für einen Rechtsbeistand haben.

Die Gründe für die hohe Fehlerquote sind vielfältig. Erst einmal handelt es sich um Massenverfahren, die die Gerichte selbst bei sinkenden Fallzahlen belasten. In der Regel werden sie so abgehandelt: Die Staatsanwaltschaft beantragt beim Amtsgericht einen Strafbefehl und der Richter oder die Richterin zeichnet ihn ab. Die Angeklagten haben zwei Wochen Zeit, Einspruch zu erheben, tun das aber meistens aus Unkenntnis nicht oder schlicht, weil sie die ganze Sache nicht verstehen und die Bedeutung nicht einschätzen können.

Die Fehler kommen einerseits durch diese Art der Erledigung zustande, bei der nichts überprüft wird; andererseits dadurch, dass es im Asyl- und Aufenthaltsrecht sehr viele Sonderbestimmungen gibt, in die sich die Amtsrichter und -richterinnen speziell einarbeiten müssten. Ausländerrecht ist ein hoch kompliziertes Verwaltungsrecht, das an den Amtsgerichten ansonsten nicht angewandt wird.

Wiederaufnahmeverfahren: Ohne Anwalt völlig ausgeliefert

O. kommt aus Kenia und hat gerade Arbeit gefunden. Nach Meinung seines Anwalts besteht eine realistische Chance, dass er eine Aufenthaltsgenehmigung bekommt, wenn es gelingt, die vielen Verurteilungen, die ohne anwaltliche Vertretung zustande kamen, rückgängig zu machen.

Anfang 2004 reist der junge Mann mit falschen Papieren nach Deutschland ein. Wegen der Verfolgung männlicher Homosexualität in Kenia will er Asyl beantragen. Bevor er dazu kommt, gerät er in eine Personenkontrolle. Bei sich hat er noch die falschen Identitätspapiere, mit denen er eingereist ist. Deshalb wird er festgenommen und im März 2004 wegen illegaler Einreise, illegalem Aufenthalt und Urkundenfälschung durch das Amtsgericht Hamburg zu fünf Monaten Freiheitsstrafe verurteilt, die auf drei Jahre zur Bewährung ausgesetzt werden.

Dieses Urteil ist rechtskräftig und auch nicht mehr angreifbar, obwohl eine anwaltliche Vertretung die Einstellung oder eine geringe Geldstrafe erreicht hätte. Dafür hatte der Verurteilte aber weder damals noch in den nächsten Jahren die Mittel.

Ein Jahr später – er hat inzwischen Asyl beantragt und wurde dem brandenburgischen Landkreis Teltow-Fläming zugewiesen – wird er ohne Verlassenserlaubnis in Berlin kontrolliert und durch das Amtsgericht Zossen zu 30 Tagessätzen verurteilt. „Das Urteil ist eine absolute Katastrophe“, meint der Anwalt. „Die Akte des Angeklagten wurde nicht hinzugezogen, es wurde kaum ermittelt. Der Richter verurteilte nach Aufenthaltsgesetz, obwohl der Angeklagte zur Tatzeit im Asylverfahren war, also das Asylverfahrensgesetz zur Anwendung hätte kommen müssen und dergleichen mehr.“ Im Dezember 2005 kommt es wieder zu einer Verurteilung wegen Verstoß gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung, diesmal zu 50 Tagessätzen. Die Urteilsmängel seien in etwa die gleichen wie bei der vorherigen Verurteilung. In beiden Fällen hat der Anwalt Antrag auf Wiederaufnahme gestellt.

Im November 2006, kurz bevor die Bewährungszeit aus dem ersten Hamburger Urteil abläuft, beschließt das Amtsgericht Zossen, diese Bewährung um ein Jahr zu verlängern. Ein halbes Jahr später gerät O. wieder in eine Personenkontrolle, und der nächste Verstoß gegen die räumliche Aufenthaltsbeschränkung wird festgestellt. Nun widerruft das Amtsgericht die Bewährung und ordnet fünf Monate Haft an. O. ist aber inzwischen nicht mehr im Asylverfahren, sondern geduldet. Das heißt, wegen des veränderten Aufenthaltsstatus handelt es sich nicht um

eine Wiederholung der Straftat. Die Verstöße müssten von vorne gezählt werden.

Gegen die Haftanordnung hat der Anwalt eine sofortige Beschwerde eingelegt, einem der zwei Wiederaufnahmeanträge wurde im September 2008 stattgegeben, der andere ist noch anhängig.

Quelle: RA Gerloff, Berlin

Abzahlen von Geldstrafen

„*Viele Leute haben hohe Strafen von 100 bis 500 € zu zahlen*", berichtet eine Mitarbeiterin der Caritas Beratungsstelle im brandenburgischen Fürstenwalde. „*Das Gericht lässt sich nicht auf Stundung ein, nur auf Ratenzahlung. Nun haben die Leute aber kein Bankkonto und müssen immer jemanden finden, über dessen Konto sie einzahlen oder eine hohe Gebühr bezahlen. Grundsätzlich könnten die Strafen auch über gemeinnützige Arbeit abgegolten werden. Das nehmen aus verschiedenen Gründen nur wenige in Anspruch. Würden alle gemeinnützige Arbeit leisten wollen, wären aber gar nicht genug Möglichkeiten vorhanden.*"

Den Gerichten ist die Lebenssituation von Geduldeten und Asylsuchenden in der Regel fremd. Das äußert sich unter anderem bei der Veranschlagung der Tagessätze, die oft bei fünf bis zehn Euro liegen, in der Annahme, man könne vom normalen Sozialhilfesatz ausgehen. Im Juli 2007 entschied das Oberlandesgericht Celle[40], dass der Tagessatz bei Beschuldigten, die nur Sachleistungen oder Gutscheine bekommen, also über gar kein Bargeld verfügen, einen Euro nicht überschreiten darf. Solche Urteile werden in Fachpublikationen für Ausländerrecht veröffentlicht, die aber von den Bediensteten der Amtsgerichte kaum gelesen werden, weil sie außer bei diesen ‚Residenzpflicht'-Verfahren und einigen anderen seltenen Fällen in ihrem Berufsalltag mit dem Ausländerrecht nichts zu tun haben.

40 OLG Celle, 32 Ss 205/07 (I 61) 10.7.2007.

Teure Hilfsbereitschaft

„Ich habe einen Freund zum Flughafen begleitet. Er kannte sich nicht gut aus, musste nach Schönefeld, um seine Freundin abzuholen. Also bin ich mit und musste später 80 Euro Strafe zahlen, weil ich keine Erlaubnis hatte. Ich kriege nur Gutscheine und musste sie tauschen. Ich habe Leute gefunden, die sie mir 1:1 umgetauscht haben. Das war Glück."

Flüchtling in Cottbus

„Ich nenne das Sklaverei"

Yagu S. kommt aus dem Sudan. Sie kam als unbegleitete Minderjährige. Zuerst war sie in Celle im Frauenhaus untergebracht. Von da kam sie nach Eisenhüttenstadt und dann mit 16 Jahren in die Sammelunterkunft nach Perleberg. Bei dem Gespräch 2004 ist sie 18 Jahre alt. Sie soll ausreisen. Ihre Duldung wird immer nur für einen Monat verlängert, und sie bekommt kein Bargeld mehr, um Druck auf sie auszuüben. Das macht sie ziemlich fertig, und sie kann sich in der Schule nicht mehr konzentrieren. Ihre Erfahrungen mit Verurteilungen wegen ‚Residenzpflicht'-Verstößen systematisiert sie so: „Beim ersten Mal musst du 68 Euro zahlen, beim zweiten Mal 93 Euro, und da nehmen sie dir die Papiere ab. Beim dritten Mal nehmen sie dich mit auf die Wache und du zahlst 118 Euro. Wenn man nicht bezahlen kann, wird die Geldstrafe in eine Haftstrafe umgewandelt. Ich soll jetzt 118 Euro zahlen, in Fünf-Euro-Monatsraten, obwohl ich gar kein Bargeld mehr kriege. Jeden Monat, den ich nicht zahlen kann, kommen zwei Euro dazu. Ich verkaufe jetzt mit viel Verlust meine Gutscheine. Ich nenne das Sklaverei."

Yagu S., Sudan

Spätfolgen der Kriminalisierung: Verweigerte Aufenthaltsrechte und Ausweisung

Die schwerwiegendste Folge der Kriminalisierung ist die Ausweisung und Abschiebung. Zur Ausweisung können Verurteilungen führen, die „nicht nur vereinzelt" und „nicht geringfügig" sind. Als geringfügig gelten nur Geldstra-

fen bis zu 30 Tagessätzen.[41] Auf dem Hintergrund des bisher zusammengetragenen Materials kann man zugespitzt sagen, dass die räumliche Aufenthaltsbeschränkung geradezu darauf ausgelegt ist, zu einer Ausweisung zu führen. Die Beschränkung ist nicht ohne gravierende soziale und psychische Beeinträchtigungen einzuhalten, und das Gesetz widerspricht außerdem jedem spontanen Rechtsempfinden, verstärkt dadurch, dass es eine offensichtlich diskriminierende Auflage ist, der sonst niemand unterliegt. Bezieht man die Hürden bei der Antragstellung auf Verlassenserlaubnis noch mit ein, hat man den Eindruck, hier werden Menschen systematisch in eine Kriminalisierungsspirale getrieben.

Tatsächlich werden aber relativ selten Ausweisungen wegen dieser Verurteilungen ausgesprochen, denn vollzogen werden können sie sowieso nur, wenn das Asylverfahren abschlägig abgeschlossen ist und keine Abschiebehindernisse vorliegen. Sie könnten aber jederzeit ausgesprochen werden. Sie sind sozusagen der Joker der Behörden.

Die Konsequenz einer Ausweisung ist, dass die Ausgewiesenen von allen Aufenthaltsregelungen ausgeschlossen werden und nach der Durchsetzung der Ausweisung nie wieder einreisen können. Ausweisungen werden oft erst ausgesprochen, wenn Geduldete Aufenthaltsrechte in Anspruch nehmen wollen, etwa Niederlassungsrechte nach Eheschließung bzw. Verpartnerung oder eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Bleiberechtsregelung. Plötzlich werden Verurteilungen wegen ‚Residenzpflicht'-Verstößen, die Jahre her sind, zum Verhängnis.

Aus der Bleiberechtsregelung fallen alle heraus, die zu Strafen über 50 Tagessätzen oder, bei ausländerrechtlichen Verstößen, über 90 Tagessätzen verurteilt wurden. Die Strafen werden aufaddiert. Die Anwältin *Andrea Würdinger* stellt dazu fest: „Dass addierte Strafbefehle die Anzahl von 50 oder 90 Tagessätzen überschreiten und damit zum Ausschluss führen, ist in der anwaltlichen Praxis nichts Ungewöhnliches." Außerdem gilt, dass wenn ein Familienmitglied wegen Straffälligkeit keinen Anspruch hat, auch alle andern Mitglieder unter diesen Ausschluss fallen.[42]

41 S. § 55 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG und Vorläufige Anwendungshinweise des BMI.

42 Im brandenburgischen Bernau weigerte sich ein Jugendschöffengericht, wegen dieser ‚Sippenhaftung' einen Jugendlichen zu verurteilen. Dokumentiert in: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* (ZJJ), Heft 4/2007, 418.

Mohamed B. lebt seit neun Jahren in Deutschland. Mit 16 Jahren flieht der heute 25-Jährige aus dem Bürgerkrieg in Sierra Leone und landet in einer Sammelunterkunft in Bitterfeld (Sachsen-Anhalt). Freunde seiner Familie leben in München. Er besucht sie oft, um Einsamkeit, Ratlosigkeit und Zukunftsängsten zu entkommen, und wird am Münchner Hauptbahnhof mehrmals ohne Verlassenserlaubnis erwischt. Es summieren sich Strafbefehle auf knapp über 90 Tagessätze mit dem Ergebnis, dass er als „krimineller Ausländer" von der Bleiberechtsregelung ausgeschlossen wird. Anfang 2009 soll er abgeschoben werden, obwohl er alle Bedingungen erfüllt: Er spricht deutsch und bestreitet seinen Lebensunterhalt selbst.

Quelle: Jugendliche Ohne Grenzen

Ein Libanese reist 1998 in Deutschland ein und lebt mit seiner Familie geduldet in Berlin. Er beantragt eine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung, erhält aber stattdessen die Ausreiseaufforderung mit Abschiebeandrohung. Grund: fünf Verurteilungen wegen Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung zu einer Gesamtstrafe von 120 Tagessätzen. Nach diesem Bescheid verlässt er seine Familie, um einen Aufenthaltstitel für die minderjährigen Töchter nicht zu gefährden.

Quelle: RA Klinggraeff, Berlin

Die aus der Türkei geflohene kurdische Familie B. lebt seit 1996 in der BRD und fällt unter die Bleiberechtsregelung. Beide Elternteile haben Arbeit, die drei Kinder gehen zur Schule, kein Familienmitglied ist jemals auffällig geworden. Es gibt aber lange zurückliegende Verurteilungen des Vaters wegen Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung. Bei insgesamt vier Verstößen in zwölf Jahren wurde zweimal Bußgeld verhängt, dann ein Strafbefehl und beim vierten Mal, im Jahr 2001, eine kurze Freiheitsstrafe auf Bewährung. In keinem der Fälle gab es eine anwaltliche Vertretung.

Die Ausländerbehörde hat bereits angekündigt, die Bleiberechtsanträge der ganzen Familie abzulehnen. Das Bundeszentralregister verweigert die vorzeitige Löschung des Eintrags. Das drohende Herausfallen der ganzen Familie aus der Altfallregelung sei kein Grund, der das Register etwas anginge.

Quelle: RA Moritz, Berlin

Die bosnische Familie B. lebt seit 1999 in Deutschland. Die älteren Töchter haben einen eigenständigen Aufenthaltstitel, die Eltern mit den drei jüngeren Kindern erfüllen die Kriterien der Bleiberechtsregelung,

bekommen aber einen ablehnenden Bescheid mit Abschiebeandrohung und der Aufforderung, sofort auszureisen. Grund: Der Familienvater hat in den ersten Jahren nach 1999 ein Auto nutzen können und wurde mehrmals wegen Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung verurteilt.

Daraufhin wendet sich die Familie an die Härtefallkommission, weil der Familienvater schwer diabeteskrank ist und seit einem Unfall stark gehbehindert. Aber die Härtefallkommission nimmt den Fall ebenfalls wegen der Vorstrafen nicht an, bei denen es sich ausschließlich um Verstöße gegen die räumliche Beschränkung handelt.

Quelle: Kirchliche Erwerbsloseninitiative Zschopau, Sachsen

Ein iranischer Flüchtling lebt seit 1995 in Deutschland. Seine zwei Töchter sind mit Hilfe der deutschen Botschaft in Teheran nachgekommen. Der Asylantrag wird jedoch abgelehnt. Im Rahmen der Bleiberechtsregelung beantragt der Mann eine Aufenthaltserlaubnis, erhält aber eine Ausweisung mit Abschiebeandrohung. Grund sind auch hier Verurteilungen wegen Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung. Seine inzwischen volljährigen Töchter bekommen wegen dauerhafter Abschiebehindernisse eine Aufenthaltserlaubnis.

Quelle: Kirchliche Erwerbsloseninitiative Zschopau, Sachsen

Alle anderen Möglichkeiten, eine Aufenthaltserlaubnis nach der Ablehnung des Asylantrages zu bekommen, sind ebenfalls abhängig von Vorstrafen. Zum Aufenthalt aus humanitären Gründen heißt es im Aufenthaltsgesetz, Ausschlussgrund ist eine Straftat „von erheblicher Bedeutung". Die Härtefallkommissionen der meisten Bundesländer sehen als Ausschlussgrund „Straftaten von erheblichem Gewicht" oder „vorsätzliche Straftaten ab 180 Tagessätzen", andere bereits ab 90 Tagessätzen, und in fast allen Ländern sind Ausweisungen ein Ausschlussgrund. In all diesen Fällen wirkt sich für die Flüchtlinge nachteilig aus, was im Strafrecht allgemein zugunsten der Verurteilten eingesetzt wird, nämlich das Zusammenziehen mehrerer Strafen zu einer Gesamtstrafe, die niedriger ist, als es die Summe der einzelnen Strafen wäre. Diese Gesamtstrafen liegen aber schnell über 100 Tagessätzen und dadurch im Bereich der Straftat „von erheblichem Gewicht". Zu den aufenthaltsrechtlichen Spätfolgen kommen weitere Konsequenzen hinzu, die Vorstrafen allgemein mit sich bringen. Verstöße gegen die Residenzpflicht kön-

nen auch unvorhersehbare Folgen nach sich ziehen, wie das folgende Beispiel zeigt:

Leider keine Polemik

Im Sommer des Jahres 2005 betritt ein junger Inder auf seiner Flugroute kurz deutschen Boden, um die Maschine zu wechseln, und wird vom Flughafen weg in Haft genommen. Man denkt an internationale Terrornetzwerke oder zumindest Drogenhandel und irrt. Der junge Mann hatte Jahre vorher in Deutschland Asyl beantragt und war dem brandenburgischen Landkreis Potsdam-Mittelmark zugewiesen worden. Statt sich an die räumliche Beschränkung zu halten, bewegte er sich frei im Land und wurde dafür zu mehreren Freiheitsstrafen von schließlich einem Jahr und drei Monaten verurteilt. Zwei Drittel der Haftstrafe hatte er im Juli 2002 abgesessen, wurde frühzeitig entlassen und die Reststrafe auf Bewährung ausgesetzt. Er verließ danach das unwirtliche Land, ohne eine Anschrift zu hinterlassen. Das verstößt gegen die Bewährungsauflagen, so dass die Bewährung in seiner Abwesenheit widerrufen wird. Drei Jahre später, in besagtem Sommer 2005, wird er deshalb auf der Durchreise im Flughafen festgenommen und für die Reststrafe von fünf Monaten inhaftiert.

AG Brandenburg a. d. Havel: AZ. 23 DS 401/99; AZ. 23 DS 271/0; AZ. 23 DS 102/0 gefunden in: Juliane Wetendorf (2006), Die Räumliche Beschränkung von Flüchtlingen in der Diskussion. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit Dresden

Auswirkungen III:
Gefangen im Umfeld der Täter
Opfer rassistischer und häuslicher Gewalt

> „Diese Restriktionen behindern unsere Arbeit als Opferberatungsstelle, und sie machen uns unglaubwürdig, weil wir schließlich beim Elementarsten nicht helfen können: dass ein Mensch den Ort der Traumatisierung verlassen darf."
> (Judith Porath, Opferperspektive Brandenburg e.V.)

Ein Flüchtling wird mit einer Glasscherbe angegriffen. Seine Reaktion: Er wäscht sich das Blut in einem Brunnen ab, eilt sofort zum Bahnhof und verlässt fluchtartig die Stadt. Er will absolut nicht an diesen Ort zurück und macht sich nur durch das Fortbleiben strafbar. So die aktuelle Problemlage eines Klienten des Vereins Opferperspektive Brandenburg. Kay Bolick von der Partnerorganisation Lobbi in Mecklenburg erläutert: „Um die selbstverständlichen Dinge zu tun, die man in solch einer Situation tut, etwa die Nähe von Menschen suchen, die einem emotionalen Rückhalt geben, müssen Flüchtlinge einer offiziellen Person, von der sie abhängig sind, berichten, dass sie zum Opfer gemacht wurden. Das allein ist schon eine große Hürde und Belastung."

In den neuen Bundesländern gibt es spezialisierte Beratungsstellen für Opfer rechter Gewalt. Ein großer Anteil der Klientinnen und Klienten sind Flüchtlinge. Die ‚Residenzpflicht' kriminalisiert nicht nur die spontanen Reaktionen, sondern erschwert oder verhindert den Zugang zu Hilfsangeboten, ähnlich wie es *Ruth Bierich* im Interview über die Auswirkungen auf Traumatisierte beschreibt.[43] Vor jedem Hilfsangebot steht ein Verwaltungsakt. Das macht alle Wege kompliziert und schränkt Hilfsmöglichkeiten stark ein. Ein großer Teil der Anstrengungen muss darauf verwendet werden, Verlassenserlaubnisse zu bekommen.

Besonders unerträglich ist die Situation, wenn die Täter in der gleichen Region, im gleichen Ort wohnen. Die ständige Konfrontation bzw. die Gefahr, ihnen jederzeit begegnen zu können, stellt eine enorme psychische

43 Siehe Interview ab Seite 73.

Belastung dar und ist außerdem eine reale Gefährdung. Umverteilungsanträge in andere Landkreise oder in die größeren Städte werden regelmäßig abgelehnt.

Die gleiche Erfahrung machen die Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern. Für Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, sind vor allem die Wohnortauflage und die Verweigerung von Umverteilungen ein großes Problem. „Auf die Einhaltung der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung pocht hier niemand mehr, das hat sich 'rumgesprochen, und es gibt auch entsprechende Anweisungen für den Aufenthalt im Frauenhaus“, meint Angelika Damm vom Zweiten Frauenhaus in Hamburg.

Allerdings ist auch hier jeder Schritt, ein Hilfsangebot oder eine Zufluchtstätte in Anspruch zu nehmen, mit der Offenbarung gegenüber einer Behörde verbunden, zu der in der Regel kein Vertrauensverhältnis besteht. Ist die Unterbringung in Frauenhäusern meist mit einigem Verwaltungsaufwand möglich, so wird die räumliche Beschränkung für die ambulante Begleitung und Unterstützung zum großen Problem.

Auswirkungen auf die Gesellschaft

Der Staat als Negativ-Vorbild

> „Wir erkennen an, dass Fremdenfeindlichkeit gegenüber Nichtstaatsangehörigen, insbesondere Migranten, Flüchtlingen und Asylsuchenden, eine der Hauptursachen des zeitgenössischen Rassismus ist und dass es im Zuge diskriminierender, fremdenfeindlicher und rassistischer Praktiken häufig zu Menschenrechtsverletzungen gegenüber Angehörigen dieser Gruppen kommt."
> (Abschlusserklärung der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus 2001 in Durban, Nummer 16)

Nachdem Rassismus jahrzehntelang in der internationalen Öffentlichkeit vor allem mit der südafrikanischen Apartheid und der Diskriminierung von Schwarzen in den USA verknüpft war, lenkt die UN jetzt den Blick auf die Diskriminierung von Zugewanderten, auf Fremdenfeindlichkeit und Rassismus gegen „die Ausländer" und damit auch in Richtung Europa.

Zur Umsetzung der Beschlüsse von Durban haben sich die nationalen Regierungen verpflichtet, Aktionspläne zu erarbeiten. Erst seit 2007 liegt der *Nationale Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz* vor. Darin heißt es: „Die strukturelle Einbindung der demokratisch orientierten Zivilgesellschaft ist einer der maßgeblichen Faktoren, die über Erfolg oder Misserfolg von Bekämpfungsstrategien entscheiden."

Einen Keil zwischen Einheimische und Flüchtlinge getrieben

Laman M. ist 24 Jahre alt, ihr Ehemann Ulvi T. zwanzig. 2007 sind sie aus politischen Gründen von Aserbaidschan nach Deutschland geflohen. Sie wurden im Asylverfahren dem Land Thüringen, Landkreis und Ort Sonnenberg zugewiesen. Vor ihrer Flucht haben die jungen

Leute Leistungssport betrieben und auf internationalem Niveau an Taekwondo-Wettkämpfen teilgenommen. Da ihnen der Sport fehlt und sie für den lokalen Taekwondo-Verein im Nachbarort eine Bereicherung sind, stellt eine Mitarbeiterin der Sozialberatungsstelle einen Kontakt her. Von da an nehmen die beiden zwei Mal in der Woche am Training teil, das sie allerdings unterfordert. Die Kinder, die trainiert werden, profitieren mehr von ihnen als umgekehrt. Deshalb meldet der Trainer die beiden zu einem eintägigen Lehrgang beim Bundestrainer in Gera an. Frau M. geht mit der Anmeldeliste zur Ausländerbehörde, um eine Verlassenserlaubnis zu beantragen, die ihr aber mit der Begründung verweigert wird, es sei zum Beantragen zu spät. Sie wird außerdem harsch angegangen und gefragt, was das Ganze solle, wenn sie Sport machen wolle, könne sie ins Fitness-Studio im Ort gehen. Anschließend erhält der Trainer einen Anruf von der Ausländerbehörde, in dem ihm mitgeteilt wird, dass die beiden nicht mitfahren dürfen und sich strafbar machen, wenn sie trotzdem fahren. Auch den Trainer weist die Behördenangestellte zurecht: warum er sich mit diesen Leuten einlasse und für so einen Lehrgang gäbe es grundsätzlich keine Verlassenserlaubnis. Der Trainer versteht die Welt nicht mehr und ist zunächst sehr verunsichert, weil die Behörde bei ihm den Eindruck hinterlässt, dass er etwas Unrechtmäßiges tut. Er lässt sich aber von der Sozialberatungsstelle aufklären. Zum nächsten Lehrgang werden Laman M. und Ulvi T. wieder angemeldet. Diesmal geht die Sozialberaterin mit zur Ausländerbehörde und erreicht die Bewilligung der Verlassenserlaubnis. „Die haben richtig versucht, einen Keil zwischen die Aserbaidschaner und die Familie, die das Training organisiert, zu treiben“, meint die Sozialberaterin in ihrem Bericht.

Appelle an die ‚Zivilgesellschaft‘, an die ‚Zivilcourage‘ der Einzelnen, die Aufforderung zu Toleranz und zum freundlichen Miteinander sind bereits seit Jahren routinierter Bestandteil vieler Reden, die üblicherweise von politischen Funktionsträgern und -trägerinnen gehalten werden, wenn es um das Thema Fremdenfeindlichkeit oder rassistische Gewalt geht. All diese Reden und die entsprechenden Programme stehen in scharfem Kontrast zu dem Signal, das von der staatlichen Umgangsweise mit Asylsuchenden ausgeht, die in den neuen Bundesländern den größten Teil der ‚Fremden‘ ausmachen und bundesweit seit den 1980er Jahren zu einem zentralen Kristallisationspunkt xeno-

phober Abwehrhaltung geworden sind. Statt Kontakt und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, demonstrative Ausgrenzung und Stigmatisierung.

„Im Landkreis gibt es viele Initiativen, um Integration positiv zu beeinflussen und rassistischen Auswüchsen entgegenzutreten", heißt es in einem Schreiben der Barnimer Kampagne aus Brandenburg an den Petitionsausschuss der Bundesregierung „Aber an zwei zentralen Punkten, die Flüchtlinge als am meisten diskriminierend benennen, hat sich seit 15 Jahren nichts geändert, am Gutscheinsystem und an der Residenzpflicht." Als deren Auswirkung wird u. a. kritisiert: „Soziale Kontakte werden behindert, Kinder und Jugendliche aus Flüchtlingsfamilien können mit gleichaltrigen aus nah gelegenen Städten nicht zusammentreffen."

Die *Integrationsbeauftragten der neuen Bundesländer* wiesen 2002 in einem Memorandum auf die Schwierigkeiten hin, die durch die Sondergesetze für Flüchtlinge entstehen: „Gerade in ländlichen Gebieten leben nur vereinzelt Migranten. Neue Zuwanderer kommen in der Regel auf Zuweisung und leben in Gemeinschaftsunterkünften." Positive Erfahrungen durch Begegnung könnten im Alltag nicht entstehen, weil sie „... zur Passivität gezwungen sind und nicht in der alltäglichen Verrichtung Kontakt bekommen." Einschränkungen durch das Asylbewerberleistungsgesetz und die Residenzpflicht erschwerten zusätzlich das Alltagsleben, und diese Rahmenbedingungen „sind die Grundlage für Missverständnisse und Fehlvorstellungen, die in weiten Teilen der Mehrheitsgesellschaft das Bild von Zuwanderung prägen."[44]

> Die Leute schimpfen über die Asylbewerber. Die kämen nur hierher, um Sozialhilfe zu kassieren, und müssten nicht mal selbst kochen. Wenn ich ihnen dann erzähle, wie die Situation wirklich ist und warum sie hier sind, dann sind sie ganz betroffen und bringen am nächsten Tag Spielzeug für die Kinder im Heim vorbei.
>
> *Bärbel Schmidt, frühere Ausländerbeauftragte, Landkreis Prignitz, Brandenburg*

44 Redaktionsgruppe Memorandum (2002): *Zuwanderung und Integration in den neuen Bundesländern. Chancen. Risiken. Aufgaben*, abrufbar unter http://www.brandenburg.de/media/1333/memorandum.pdf.

> Wenn wir das Gutscheinsystem und die Residenzpflicht mit ihren Auswirkungen erläutern, empören sich Mitschüler/innen, Verwandte und Bekannte über dieses krasse Unrecht. Viele glauben uns zuerst nicht, weil sie denken, dass es so einengende Regelungen fast 20 Jahre nach dem Mauerfall nicht mehr geben könne.
>
> *Barnimer Kampagne „Light me Amadeu" (Brandenburg)*

Die Integrationsbeauftragten beschreiben ihre Aufgabe in besagtem Memorandum als Quadratur des Kreises. Es stehe die „Integrationspolitik in den neuen Bundesländern vor dem grundlegenden Problem, dass ein Großteil der Zugewanderten nicht integrationsberechtigt ist." Die oft als eine spezifische Ursache der Xenophobie in Ostdeutschland kritisierte Ausländerpolitik der DDR, deren Ziel die Verhinderung des Kontaktes zur Bevölkerung und die Kontrolle der „ausländischen Gäste" in separierten Unterkünften war, wird nahtlos fortgesetzt und im Wesen noch verschärft, weil nicht einmal die Begegnung im Arbeitsleben stattfindet.

Die staatliche Politik macht die asylsuchenden ‚Fremden' einerseits unsichtbar, verweist sie auf Behausungen am Rand oder weit außerhalb der Orte. Andererseits geraten sie negativ exponiert ins Zentrum der Wahrnehmung, als Stigmatisierte, die mit Gutscheinen einkaufen müssen oder von der Polizei kontrolliert werden.

Aber nur da, wo Flüchtlinge in das normale Alltagsleben integriert leben, kann das „tolerante Miteinander" entstehen. Nicht selten muss sich allerdings die staatlich geforderte Zivilcourage gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus nicht gegen rechte Kameraden, sondern gegen staatliche Stellen richten, um das weitere Zusammenleben zu verteidigen. Im brandenburgischen Belzig blockierten vor ein paar Jahren Mitschülerinnen und Klassenkameraden den Wohnungseingang der bosnischen Familie Memic, um deren Abschiebung zu verhindern. Es gelang ihnen nicht, aber Engagierte holten wenigstens den Schulkameraden nach der Abschiebung wieder zurück. Im niedersächsischen Dransfeld sollte die algerische Familie Sardi abgeschoben werden. 2000 Unterschriften hat eine Bürgerinitiative dagegen im Februar 2008 an den Landrat geschickt, mit der Aufforderung, der Familie ein dauerhaftes Bleiberecht zu erteilen. In Westfalen mobilisiert ein Initiativkreis „Bürgerinnen und

Bürger des Kreises Steinfurt für Humanität und Bleiberecht" zahlreiche Prostestierende gegen die Abschiebung der Bosnierin Aljitis und im nahe gelegenen Altenbergen kämpft eine Schulklasse gegen die Abschiebung einer Mitschülerin und ihrer Familie. Ein Runder Tisch in Peine schaffte es, die junge Vietnamesin Tha Nga Van nach ihrer Abschiebung wieder zurückzuholen.

Es gibt viele ähnliche Beispiele, und die Tatsache, dass die Teilnahme an Klassenfahrten oder Wettkämpfen im Sportverein in fast allen Bundesländern Befreiungsgründe von der räumlichen Beschränkung sind, verweist darauf, dass die gesetzliche Ausgrenzung in dem Moment, in dem Beziehungen entstehen, gesellschaftlich nur noch schwer vermittelbar ist. Es entsteht der Verdacht, dass u. a. die Verhinderung solcher Beziehungen, die zu einer Integration oder, im Amtsdeutsch formuliert, zur „Verfestigung des Aufenthaltes" führen könnten, ein Ziel der Maßnahmen ist.

Im vergangenen Jahr fiel mir auf, dass diese Freiheitsbeschränkung, welche eigentlich nur gegen Ausländer und Ausländerinnen gerichtet ist, auch mich trifft, denn ich bin mit etlichen Leuten befreundet, mit denen ich ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde zum Beispiel keine Fahrradtour über die Landesgrenzen hinweg machen kann. Ich bin unmittelbar betroffen und sehr sauer darauf, wie stark meine persönliche Freiheit beschnitten wird, mir meinen Freundeskreis aussuchen und mit ihm Reisen unternehmen zu dürfen.

Thomas Aleschwesky, Sozialarbeiter aus Kassel (Hessen)

Es ist einige Zeit her, da hatten Privatpersonen organisiert, dass zwei marokkanische Kinder für eine Operation nach Brandenburg kommen konnten. Sie wohnten in unserem Nachbar-Landkreis Uckermark. Operiert wurden die Kinder aber bei uns im Landkreis Barnim, im Eberswalder Krankenhaus. Danach wohnten sie wieder bei ihren Gasteltern in der Uckermark. Wir wollten sie nach der Operation dort zusammen mit einem arabisch sprechenden Flüchtling, der sich im Krankenhaus um die Kinder gekümmert hatte und auch als Dolmetscher fungierte, besuchen. Er war sehr daran interessiert, die Kinder nach der OP zu sehen und ihnen kleine Geschenke zu bringen. Wir hatten für ihn eine Verlassenserlaubnis organisiert, doch dann stand er Freitag, als wir gegen 13.00 Uhr dorthin fahren wollten, mit seiner Frau und den Kindern vor meiner Bürotür. Sie wollten natürlich alle mitfahren. Die

> Ausländerbehörde war schon geschlossen. Es wurde zwar ein sehr netter Nachmittag, aber ich war die ganze Zeit angespannt und danach sehr erleichtert, wieder zurück zu sein. Was hätten wir der Polizei bei einer Kontrolle sagen sollen?
>
> *Marieta Böttger, Ausländerbeauftragte im Landkreis Barnim (Brandenburg)*

Von den staatlichen Stellen und der offiziellen Politik gehen fortgesetzt paradoxe Botschaften aus. Das betrifft auch die Antidiskriminierungspolitik. Betriebe dürfen nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz niemanden aufgrund der Herkunft diskriminieren, müssen sich aber an das diskriminierende System der Arbeitserlaubnisvergabe halten oder können jemanden nicht beschäftigen, weil er oder sie den Landkreis nicht dauerhaft verlassen darf. Innerhalb der EU gibt es Bestrebungen, solche Widersprüche aufzuheben. Das 12. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention sieht vor, dass alle gesetzlich niedergelegten Rechte jedermann zu gewähren sind, ohne Diskriminierung wegen der nationalen Herkunft oder eines „*sonstigen Status*". Die Bundesregierung verweigert jedoch die Ratifizierung, weil sie befürchtet, dass insbesondere das Asyl- und Ausländerrecht dann verändert werden müssten.[45]

45 BT-Drs. 16/6314 v. 6.9.2007.

Die Polizei gibt Stigmatisierungszeichen

> „Die UN-Weltkonferenz fordert die Staaten nachdrücklich auf, wirksame Maßnahmen zu konzipieren, anzuwenden und durchzusetzen, um das Phänomen der Ermittlungen und Kontrollen auf der Basis der ‚Rasse' zu beseitigen, bei dem Polizisten und andere mit dem Gesetzesvollzug betraute Beamte in einem bestimmten Grad Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft als Grundlage für Ermittlungen gegen Personen … heranziehen."
> (Abschlusserklärung der UN-Weltkonferenz gegen Rassismus 2001 in Durban, Aktionsprogramm Nr. 72)

Wie oben beschrieben gehören selektive Personenkontrollen nach Kriterien der Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft, international als *racial profiling* bezeichnet, zum Berufsalltag auch der deutschen Polizei, insbesondere der Bundespolizei. Die Polizeiforschung beschäftigt sich schon länger mit diesem Fakt, aber die Bundesregierung leugnet ihn und argumentiert in einer parlamentarischen Anfrage zum Thema[46] getreu dem Motto, dass nicht sein kann, was nicht sein darf: „Der Begriff racial profiling ist in den USA bekannt. In der Bundesrepublik verbietet sich eine solche Vorgehensweise schon aufgrund des Grundgesetzes und des rechtsstaatlichen Systems. Daher bedienen sich weder das Bundeskriminalamt noch die Bundespolizei eines solchen Instruments." Nicht „äußerliche Merkmale, sondern ausschließlich Lageerkenntnis und (grenz-)polizeiliche Erfahrung" seien Ausgangspunkt polizeilicher Maßnahmen.

Im folgenden Interview erläutert der Politologe *Hajo Funke* den Zusammenhang zwischen diskriminierenden Polizeikontrollen und rassistischer Gewalt. Der Professor am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin hat in verschiedenen Publikationen die Wechselwirkung zwischen etablierter Politik und extrem rechten Einstellungen in der Bevölkerung analysiert.

46 BT-Drs. 16/8849 v. 18.4.2008.

Wie sehen Sie den Zusammenhang zwischen den selektiven Polizeikontrollen in Zügen und auf Bahnhöfen und fremdenfeindlichen Einstellungen in der Bevölkerung?

Der Zusammenhang ist indirekt. Natürlich gibt es nicht Rechtsextremismus, weil es solche Polizeikontrollen gibt, aber die Sonderbehandlung und Isolierung von Bevölkerungsgruppen wird immer wieder benutzt als Ausweis dessen, dass diese Leute nicht hier hingehören. Dass sie weg sollen. Dass man gegen sie aggressiv vorgehen darf. Selektive Personenkontrollen dokumentieren, dass diese Gruppe nicht integriert ist in die Gesellschaft. Rechtspopulisten verweisen wiederum systematisch auf fehlende Integration, auf „Ausländerkriminalität" und mobilisieren im Zweifelsfall auch einen autoritären Mob. Analog zur Rhetorik rechter Populisten bietet sich die Isolierung und Diskriminierung von Gruppen durch die Polizei für ein autoritäres, rechts orientiertes Publikum als Gelegenheit an, die Repräsentanten der Staatsgewalt nachzuahmen und ihr Verhalten zu radikalisieren. Insofern gibt es eine nicht direkte, aber indirekte Verantwortung des Staates für rassistisches Verhalten und die Eskalation von Gewalt durch solche Gruppen oder Individuen.

Und wie sehen Sie den Einfluss zum Beispiel von asylbewerberfeindlichen Einstellungen in der Verwaltung auf die Stimmung, die in den Kommunen gegenüber Ausländern und Ausländerinnen insgesamt vorherrscht?

Auch dieser Zusammenhang ist nur indirekt, weil mehrere Faktoren zusammenkommen. Nicht nur die ausländerfeindliche oder ausländerdistante Haltung einer Verwaltung, sondern die Haltung von Autoritäten allgemein beeinflussen die Stimmung in der Öffentlichkeit. Der Anlass für unsere Studie über Oranienburg[47], die nunmehr zehn Jahre alt ist, war eine Amtsperson, die als Reaktion auf rassistische Übergriffe öffentlich behauptet hatte, die Ausländerkriminalität läge um eine Potenz höher als die Summe der Gewaltdelikte von Deutschen gegen Ausländer. Solche Gleichsetzungen und die Zahlen, mit denen da jongliert wurde, sind reine Ideologie, und man muss sich nicht wundern, dass in so einer Kommune die mehrheitliche Haltung der Bevölkerung ausländerfeindlich ist, zumal wenn dann auch noch die fast einzigen Ausländer vor Ort, nämlich die Asylbewerber, isoliert in Lagern am Rande der Stadt

47 Markus Klemper, Harald Klier und Hajo Funke: „Ich will mich nicht daran gewöhnen." Fremdenfeindlichkeit in Oranienburg, Berlin 1998.

untergebracht werden. Heute spricht von den Honoratioren dort niemand mehr so, aber die Asylbewerber werden immer noch in Lagern isoliert.

Solche Äußerungen und solche Unterbringungsformen sind eine indirekte Aufforderung zur Ausländerdistanz oder mehr. Wenn es zu Übergriffen kommt, wird natürlich gesagt, so etwas wollen wir nicht, wir sind ja für den Rechtsstaat. Aber gesellschaftlich wird damit das Klima dafür befördert. Das Klima in einer Stadt ist einer der drei entscheidenden Gründe dafür, ob es ein Mehr an Rechtsextremismus oder entsprechenden Einstellungen und Verhaltensweisen gibt oder nicht. Das zweite neben dem Klima ist natürlich die soziale Lage, ob man Ausbildungs- und sonstige Perspektiven bietet und auf die Leute zugeht. Das dritte ist die Verbindung von Sozialem mit aktiver Einbeziehung in politische Prozesse, also aktive Demokratie. Das sind keine unmittelbaren Wenn-Dann-Korrelationen, die man in Umfragen feststellt. Aber diese drei Faktoren haben sich in all meinen Analysen als so wichtig herausgestellt, dass sie, wissenschaftlich gesprochen, als positiv wie negativ relevant angesehen werden müssen. Wenn man sich nicht um die Leute kümmert, ist das der Nährboden, und wenn dann auch noch Demokratie nicht erfahrbar ist, verstärkt das die Frustration und die Ausgrenzungserfahrung von rechtsextrem Orientierten. Und wenn ihnen dann auch noch Autoritäten Sündenböcke anbieten, dann erscheint es moralisch erlaubt zuzuschlagen.

Könnte man das z. B. so auch für das folgende Szenario sagen? Am Bahnsteig stehen lauter weiße, nach dem Klischee deutsch aussehende Leute und ein einziger Mensch mit einer dunkleren Haut oder einem anderen ‚fremdländischen' Attribut. Einige Polizeibeamte kommen auf den Bahnsteig, gehen direkt zu diesem fremdländisch aussehenden Menschen, kontrollieren ihn und führen ihn womöglich auch noch ab.

Das heißt: es wird nach Hautfarbe, nach Phänotyp selektiert. Das ist Rassismus, in dem Fall institutionell ausgeübt von Vertretern der Staatsgewalt. Von ihnen geht ein pro-rassistisches Signal aus: Ich sehe eine Gruppe von 50 Leuten, einer ist schwarz, den hole ich raus. Natürlich fördert das Rassismus, und im Zweifel ist es auch ein rassistischer Akt.

Das heißt praktisch, die Bevölkerung bekommt in dem Fall ein...

...Stigmatisierungszeichen. Braun oder schwarz, das Aussehen der Person wird von der staatlichen Autorität zu einem extrem abwertenden Stigmatisierungszeichen. Und die Zuschauer vermuten, dass dieser andere, dieser Schwarze,

dieser Ausländer, diese mit Kopftuch oder wie auch immer, tatsächlich kriminell ist und bestraft werden soll. Und damit haben sie einen rassistischen Kontext ausgebreitet, an den politisch angeknüpft und der radikalisiert werden kann.

Bei den Interviews, die in der Oranienburg-Studie dokumentiert sind, wird von den extrem rechts Eingestellten immer wieder auf den Zusammenhang von Afrikanern und Drogenhandel verwiesen. Das würde mit solchen selektiven Kontrollen auch genährt?

Jede Form von Vorurteil, die die Rechten sich ausdenken und erspinnen, wird durch entsprechende ungenaue, generalisierende Äußerungen bzw. stigmatisierende Handlungen bestärkt. Es ist immer ungenau, Gruppen der Gewalt oder einem bestimmten Strafverhalten zuzuordnen. Es gibt dieses gängige Argumentationsmuster: Ja, die Kriminalitätsrate von Ausländern ist doch so und so hoch, obwohl vieles davon spezifische, auf die Ausländer gemünzte Sondertatbestände sind, die man, nebenbei gesagt, abschaffen sollte. Wenn solche Zuordnungen in Zahlen auftauchen, dann folgt daraus immer ein generalisierender Verdacht, der eine ganze Gruppe trifft. In dieser Generalisierung liegt das Potenzial für Rassismus. Wenn Verstöße gegen die verschiedenen Gesetze, die nur Ausländer betreffen, in den Statistiken gesondert ausgewiesen werden, so ist das ein Fortschritt, allerdings nur dann, wenn die Zahlen auch so differenziert präsentiert werden. Die Aussagefähigkeit von Kriminalstatistiken ist aber überhaupt hoch umstritten und sehr fragwürdig.

Lässt sich zusammenfassend sagen, es wäre im Sinne der Förderung eines offenen gesellschaftlichen Klimas notwendig, das Asylverfahrensgesetz von allen stigmatisierenden Regelungen, wie zum Beispiel die Zwangsunterbringung in sog. Sammelunterkünften und die räumliche Aufenthaltsbeschränkung zu befreien?

Ja, das ist überfällig, und wir wissen genau, dass stigmatisierende Verwaltungspraxis für die Entwicklung des Rechtsextremismus von großer Bedeutung war. Alles, was in der vereinigten Bundesrepublik an militantem Rechtsextremismus und neuem Rassismus existiert, fing an mit der dramatischen Situation Anfang der 1990er Jahre, nämlich dem Pogromversuch in Rostock-Lichtenhagen. Dieser ist nur denkbar gewesen, weil die Behörden durch die Art der Abfertigung von Asylbewerbern systematisch eine Situation herbeigeführt haben, die zur Eskalation führte.[48]

48 Zur Erläuterung sei hier zitiert aus Hajo Funke: *Paranoia und Politik – Rechtsextremismus*

Das Gerede von der ‚Asylantenschwemme', die die Bevölkerung überfordere, eine Rhetorik, die mit Schuldzuschreibung gegen den parteipolitischen Gegner eingesetzt wurde, hat diese Pogromversuche legitimiert und den Leuten das Gefühl gegeben: Wir tun nur, was die Politiker sagen, aber nicht umsetzen. Wir schlagen die raus. In dem Kontext konstituierte sich eine rechtsextreme Szene, deren außerordentliche Gewaltbereitschaft in der EU einzigartig ist.

Das heißt, Sie sehen eine wesentliche Ursache für den neuen Nach-Vereinigungs-Rechtsextremismus in der Asylpolitik?

Das ist *ein*, wenn nicht *der* zentrale Faktor zusätzlich zu den sozioökonomischen Verwerfungen, die einen Nährboden für diese Bereitschaft zu fremdenfeindlichen Handlungen darstellen. Vor all den schönen Programmen gegen Rechtsextremismus ist die Politik angehalten, jedes stigmatisierende Verwaltungshandeln zu unterbinden und entsprechende Gesetze und Verordnungen abzuschaffen.

in der Berliner Republik, S. 54 ff.: „Schon zum Vorlauf der Unruhen gehörte, dass trotz der Warnungen des damaligen Oberbürgermeisters von Rostock bereits mehr als ein Jahr vor den Unruhen im August 1992 bis zu 300 Asylbewerber, vor allem Roma aus Rumänien, rund um die Asylaufnahmestelle in Rostock-Lichtenhagen lagerten, ohne, trotz des Verlangens der Hilfsorganisationen, auf sanitäre Einrichtungen und Kochgelegenheiten zurückgreifen zu können. Sie wurden vielfach gleich für mehrere Tage abgewiesen und mussten auf die Asylantragsbearbeitung warten. Solange aber gab es weder Verpflegung noch Unterkunft, es fehlten selbst die erbetenen, aber immer wieder abgelehnten Toilettenwagen. Durch diese eklatanten Verwaltungsmängel, die bezeichnenderweise nach den Unruhen innerhalb weniger Tage behoben werden konnten, waren die Asylbewerber gezwungen, draußen zu nächtigen, ihre Notdurft zu verrichten und sich das Notwendigste an Nahrung zu besorgen. Genau dies aber waren die Handlungen, die zu den Hassausbrüchen eines Teils der Bevölkerung führten. Sehenden Auges wurde so durch lokale Politiker, vor allem aber durch die zuständigen politisch Verantwortlichen des Landes (aber auch des Bundes) das Vorurteil gegen Fremde bekräftigt, ja neu produziert. So erschienen dann die dort Lagernden als schmutzig und faul: auf Kosten der Deutschen bekämen sie Wohnung und Brot und vielleicht noch einen Mercedes. Sie ‚pissen in die Regale' der Kaufhalle, so einer der Anwohner, auch wenn niemand der vier Sicherheitsbeamten dies dort bestätigte. Sie ‚betatschten Kindergärtnerinnen, bumsten unter freiem Himmel' und ‚schissen überall hin', so Nachbarn in Zeitungen."

Ein Lackmustest für die Demokratie

„Institutioneller Rassismus ist letztlich der Lackmustest für die Demokratie einer Gesellschaft"
(A. Sivanandan, Institute of Race Relations, London)

Als ich hierher gekommen bin, wusste ich ehrlich gesagt nicht, was Rassismus ist. Ich habe davon in Büchern gelesen, es im Fernsehen gesehen, aber ich wusste nicht, was das heißt. Und dann habe ich es hier erlebt: Rassismus. Meine Erwartung an Deutschland war anders. Ich dachte: Das ist ein demokratisches Land. Wenn man in Afrika ist, sind die europäischen Länder Vorbild. Man denkt an Menschenrechte und dass sie dort gelten. Ich habe erwartet, dass in Deutschland das Gesetz jeden schützt und dass man Rechte hat, auch wenn man arm ist. Aber ich habe hier etwas ganz anderes gesehen und erlebt. Wie soll ich mit Worten erklären, was passiert ist? Ich habe keinen Traum mehr.

Nico Pehounde, Flüchtlingsinitiative Brandenburg

Als ich in Deutschland Asyl suchte, hätte ich niemals erwartet, dass ich Bedingungen unterworfen sein würde, die denen ähneln, aus denen ich geflohen bin. Hier brauche ich sogar eine schriftliche Erlaubnis, um einen Arzt außerhalb meines Landkreises zu sehen. Mein ganzes Leben lang habe ich niemals an einem Ort gewohnt, wo mein Recht als menschliches Wesen respektiert worden wäre, ich habe immer dagegen angekämpft. (…) Die Residenzpflicht entmenschlicht und kriminalisiert mich nicht nur, sondern hält mich davon ab, die interessierte Öffentlichkeit über die Situation in den besetzten Gebieten der Westbank und des Gazastreifens zu informieren

Ahmed Sameer, The VOICE, in einer Prozesserklärung

Im Jahr 2000 fand in Jena der erste Flüchtlingskongress in Deutschland statt. Wie eingangs bereits beschreiben, war allein dorthin zu kommen für viele ein großes Problem. Es gab mehr verweigerte als erteilte Verlassensgestattungen, und es wurde von Drohungen berichtet, Abschiebungen würden beschleunigt wegen der Teilnahme am Kongress. Sich frei bewegen und versammeln zu können ist seitdem ein zentrales Thema der Flüchtlingsorganisationen, weil es

die Voraussetzung für jede weitere Interessensvertretung ist. Ein Jahr später organisierte ein Bündnis von u. a. The VOICE Refugee Forum, der Flüchtlingsinitiative Brandenburg und der Migranten- und Migrantinnenorganisation Karawane zusammen mit antirassistischen Gruppen Aktionstage in Berlin. Auf dem Schlossplatz entstand ein großes Zeltlager. Über drei Tage kamen mehrere hundert Flüchtlinge aus den isolierten Sammelunterkünften und campierten in der Mitte der Hauptstadt, um gegen die ‚Residenzpflicht' zu protestieren. 3.000 Menschen kamen zur Abschlussdemonstration für Bewegungsfreiheit. Auf dem Weg nach Berlin waren Busse von der Polizei aufgehalten und wegen Verletzung der ‚Residenzpflicht' zurückgewiesen worden, aber die Demonstration blieb unbehelligt.

Es gelang erstmals, das Thema breit in die deutsche Öffentlichkeit zu bringen. Der Nachhall spiegelte sich in Resolutionen verschiedenster Organisationen wider und nicht zuletzt in den Empfehlungen der Integrationsbeauftragten an die Bundesregierung, das Gesetz abzuschaffen.

Der Aufbruch verlor sich im Getöse des 11. September 2001 und seinen erschreckenden Folgen, zu denen auch eine weitere Verschärfung der europäischen Abschottungspolitik gehört. Andere Themen wurden wichtig, und die Flüchtlingsorganisationen führen den Kampf gegen das Gesetz seitdem allein weiter, unterstützt nur von flüchtlingspolitischen Kreisen und kirchlichen Gruppen. Es gibt allerdings auch nach wie vor immer wieder parlamentarische Initiativen einzelner Abgeordneter oder von Parteigremien. Die Berliner Koalition aus SPD und Die Linke hat zum Beispiel eine Bundesratsinitiative zur Abschaffung der räumlichen Beschränkung als gemeinsames Vorhaben in den Koalitionsvertrag geschrieben, aber bisher nicht realisiert.

Im Zentrum des Kampfes gegen die ‚Residenzpflicht' steht die Kampagne des zivilen Ungehorsams. Die Flüchtlingsorganisationen versuchen dabei, eine Praxis zu politisieren, die für viele Flüchtlinge allein schon aus psychischer Überlebensnotwendigkeit zum Alltag gehört. *Cornelius Yufanyi*, *Ahmed Sameer*, *Sunny Omwenyeke*, *Nico Pehounde*, um nur einige Namen zu nennen, nutzten Prozesse wegen Verstoß gegen die ‚Residenzpflicht' für Öffentlichkeitsarbeit.

„Die Residenzpflicht ist das größte Problem für unsere Mobilisierung", meint *Osaren Igbinoba*, Sprecher der Flüchtlingsorganisation The VOICE, die ihren Schwerpunkt auf deren Bekämpfung legt. „Es ist heute vor allem die Frage, was macht die deutsche Gesellschaft nach so vielen Jahren des Kampfes von

Flüchtlingen und Migranten? Unsere Arbeit hat Kontinuität, aber die deutsche Öffentlichkeit ist sprunghaft. Wir führen eine Kampagne für Bewegungsfreiheit, aber das ist keine Kampagne nur für unsere Rechte, es ist auch eine für die deutsche Gesellschaft, denn wenn es gelingt, diese inneren Grenzziehungen abzuschaffen, dann heißt das auch, dass die deutsche Gesellschaft sich entschieden hat, eine offene Gesellschaft zu werden. Das ist ihr bisher nicht gelungen. Wir führen einen Kampf gegen die Kultur des Ausschlusses, des Rassismus, der Diskriminierung. Wir betteln nicht darum, von einem Landkreis in den anderen zu dürfen, denn man kann nicht darum bitten, sich frei bewegen zu dürfen. Das wäre, als würde man darum bitten, geboren zu werden. Das Recht auf Bewegungsfreiheit ist etwas Natürliches. Wir sind keine Bittsteller, sondern wir wollen erreichen, dass in Deutschland begriffen wird: Das ist keine offene Gesellschaft."

Mit der ‚Residenzpflicht' wurde ein Gesetz geschaffen, das einer Gruppe von Menschen nicht nur das Recht auf Freizügigkeit, sondern auch den Schutz der Privatsphäre nimmt und ihnen das Recht auf Versammlungsfreiheit und die Möglichkeit der Interessenvertretung verweigert. Es ist ein undemokratisches Gesetz, denn es negiert die Grundelemente der Demokratie, und es ist ein antidemokratisches, denn diese Negation wirkt auf vielfache Weise auf die Gesellschaft zurück. Eine einmal etablierte Praxis lässt sich nur schwer wieder aus der Welt schaffen und wird früher oder später auf andere Gruppen übertragen. Gelingt es nicht, die diskriminierenden Gesetze für Flüchtlinge abzuschaffen, besteht die Gefahr, dass dieses gesetzliche Un-Recht auch das Leben anderer Gruppen repressiv gestaltet: dass auch ALG-II-Empfängerinnen und -Empfänger gezwungen werden, in Sammelunterkünften zu leben, dass weitere Gruppen definiert werden, denen man keinen „Integrationsbedarf" zugesteht, weshalb man ihre Bezüge auf weit unter das Existenzminimum drücken kann, ihnen Bargeld verweigert und, wenn sie ohne Erlaubnis des Amtes den Wohnsitz verlassen, nicht nur ihre Bezüge kürzt, wie es heute schon üblich ist, sondern sie zu Straftäterinnen und -tätern macht.

Antidemokratisch ist dieses Gesetz auch, weil es Intoleranz und Stigmatisierung fördert, Rassismus und rassistische Gewalt begünstigt und jeder Antidiskriminierungs- und Integrationspolitik zuwider läuft.

Schon als die räumliche Aufenthaltsbeschränkung 1982 Gesetz wurde, war sie umstritten. Lässt man sich, wie im ersten Kapitel, auf die verschiedenen Argumente ein, mit denen die Regelung immer noch von politischen Funktio-

nären und Mandatsträgerinnen als notwendige Maßnahme dargestellt wird, so stellt man fest, dass jedes einzelne Argument selbst innerhalb der technokratischen Logik leicht zu widerlegen ist und am Ende nur der politische Wille übrig bleibt, dass es so sein soll. Mit einem beeindruckenden bürokratischen Aufwand werden Menschen einem realitätsfremden und lebensfeindlichen Gesetz unterworfen und mehrere Berufsgruppen und Institutionen mit den Folgen der daraus resultierenden Kriminalisierung beschäftigt und belastet. Die Willkür, wie sie im Umgang der Behörden mit den Ausnahmeregelungen deutlich wurde, ist nicht nur einzelnen Behördenangestellten geschuldet, sondern sie haftet zwangsläufig einem Gesetz an, das derart weitreichend die Persönlichkeitsrechte beschränkt und derart tief in die Privatsphäre eingreift. Wer kann sich anmaßen zu entscheiden, welcher versagte Kontakt für einen Menschen eine „unbillige Härte" darstellt?

„Recht findet nicht im luftleeren Raum statt", schreibt der Asylrechts-Anwalt *Hubert Heinhold*, „es wird durch die gesellschaftlichen Realitäten geformt." Die räumliche Aufenthaltsbeschränkung geht zurück auf eine Politik der Abschottung, der doppelten Standards und der Entrechtung. Diese Realität gilt es im Interesse einer offenen Gesellschaft zu verändern.

Vom ‚Recht auf Rechte'
Gespräch mit der Psychologin und Gesellschaftstheoretikerin Birgit Rommelspacher

2009 jährt sich der Mauerfall zum zwanzigsten Mal. Mit der Mauer verschwand auch der Begriff ‚Fluchthelfer', eine ehrenwerte Bezeichnung für alle, die beim Grenzübertritt von Ost nach West halfen, egal, ob es sich dabei um routinierte Geschäftemacher oder um passionierte Menschenfreunde handelte. Seitdem es die Systemkonkurrenz nicht mehr gibt, sind aus Fluchthelfern ausnahmslos ‚Schlepper' und ‚organisierte Kriminelle' geworden. Wie ist das zu deuten?

Flucht wurde im Kontext des Ost-West-Gegensatzes ganz anders thematisiert als heute. In den 1970er Jahren sind bis zu 70 Prozent als Flüchtlinge anerkannt worden. Die Anerkennungsquote heute liegt unter fünf Prozent. Die Fluchtgründe sind mit Sicherheit nicht weniger ernst zu nehmen, aber man sieht daran, dass es ganz entscheidend darauf ankommt, woher die Flücht-

linge kommen bzw. wie sie ins Weltbild und zum politischen Interesse passen. Flüchtlinge aus der Sowjetunion und ihren ‚Bruderstaaten' wurden willkommen geheißen, weil sie Beweis für das repressive System des politischen Gegners waren. Deswegen wurden sie auch generell als politische Flüchtlinge anerkannt. Es gab teilweise sogar Prämien, um die Flucht finanziell zu unterstützten. Die Flüchtlinge heute symbolisieren dagegen Armut und das Wohlstandsgefälle zwischen Norden und Süden bzw. Westen und Osten. Dadurch bekommen sie eine vollkommen andere symbolische Bedeutung. Vielfach wird suggeriert, hinter jedem stünden Millionen andere, die darauf aus seien, hierher zu kommen. Sie werden als Bedrohung erlebt, die es abzuwehren gilt. In den letzten zwanzig Jahren sind das Asylrecht und seine Anwendungspraxis immer restriktiver geworden. Sie zielen auf Abschreckung und Ablehnung mit dem Ergebnis, dass dieses Recht kaum noch in Anspruch genommen werden kann.

Wie passt diese restriktive Politik gegenüber Flüchtlingen damit zusammen, dass das Engagement in der Flüchtlingsarbeit immer wieder mit hohen Auszeichnungen honoriert wird?

Ich denke, es gibt einen grundsätzlichen Widerspruch zwischen der Abschottungs- und Diskriminierungspolitik einerseits und andererseits dem Anspruch bzw. Selbstbild, demokratisch und gerecht zu sein und die Menschenrechte zu vertreten. Diese gelten ja gewissermaßen als Markenzeichen der so genannten westlichen Kultur und auch der deutschen Gesellschaft. Insofern muss man auch immer wieder diesem Anspruch genügen. Der Widerspruch ist kein nur ideologischer, er verweist auf eine echte Spannung zwischen dem nationalstaatlichen Interesse, auszuwählen, wen man hereinlässt und wen nicht, und den allgemeinen Prinzipien der Gerechtigkeit und der Menschenrechte, die man sich auf die Fahnen geschrieben und zur Grundlage der eigenen Gesellschaft erklärt hat.

Nun sind seit dem europäischen Kolonialismus aber die Lebensverhältnisse in der Welt voneinander abhängig und die Armut der Einen nicht ohne den Reichtum der Anderen zu begreifen. Wir leben nicht auf einer Insel, und wir stehen in der Verantwortung für unsere Privilegien und die ausbeuterischen Beziehungen, mit denen sie einhergehen. In der Auseinandersetzung um das Bild der Flüchtlinge geht es immer auch um die Zuweisung von Verantwortung für die ungleichen Lebensverhältnisse. Aber es geht auch um die Abwehr von Konflikten, zum Beispiel dem, wie das positive Selbstbild einer humanen,

liberalen und weltoffenen Gesellschaft aufrecht erhalten werden kann, ohne die eigenen Privilegien und die eigene Vormachtstellung in Frage stellen zu müssen. In diesem Zusammenhang nährt die Abschottungspolitik regressive Fantasien: Wenn die Mauer nur hoch genug ist, wird schon alles gut. Wenn ich wie ein Kind die Augen verschließe, gibt es die andere Seite der Welt nicht mehr. Zu dieser Regression gehört es, die Verursachung der Probleme den Anderen anzulasten und sie für ‚rückständig' und ‚unfähig' zu erklären, um sich einzureden, dass es in der Welt gerecht zugeht, auch wenn das Unrecht offensichtlich ist.

Eine andere Möglichkeit des Umgangs wäre, sich den Widersprüchen zu stellen, zu sehen, wie die Probleme miteinander zusammenhängen, die Ambivalenzen anzunehmen und in einem Aushandlungsprozess miteinander zu versuchen, den unterschiedlichen Ansprüchen möglichst weitgehend gerecht zu werden.

Die deutsche Asyl-Praxis stellt alle Asylsuchenden unter den Generalverdacht des Asylbetrugs. Ihnen wird regelmäßig nicht geglaubt. In dem Wissen, dass es aber sehr wohl Fluchtgründe gibt, versuchen Angestellte in der Flüchtlingsbürokratie Orientierungspunkte zu finden. Einer ist die oft formulierte Annahme, Flüchtlinge erkenne man an der Dankbarkeit, was letztendlich heißt, an der Billigung der Restriktionen, die ihnen auferlegt werden.

Mir fällt dazu ein, wie eine bosnische Frau über ihre Flucht nach England erzählte, dass ihr vorher in Bosnien gesagt wurde, sie solle möglichst ärmliche Kleidung tragen, sonst würde ihr nicht geglaubt, dass sie ein Flüchtling sei. Die Flüchtlinge müssen also möglichst auch den Bildern entsprechen, die sich die Mehrheitsgesellschaft von ihnen macht. Die Dankbarkeit als vermeintliches Erkennungsmerkmal beschreibt die psychologische und symbolische Rolle, die den Flüchtlingen zugewiesen wird. Dem entspricht das Verständnis von Asyl als ein karitatives, großzügiges Gewähren im Gegensatz zu einem politischen Konzept der Rechte, die jemand hat. Der Andere als Rechtssubjekt wird nicht anerkannt und muss selbst die schäbigsten Lebensbedingungen als gnädig gewährte Hilfe anerkennen. Flüchtlinge werden nicht als politische Subjekte oder als Menschen gesehen, die Interessen haben, die sich entfalten wollen und die dieser Gesellschaft etwas geben können und mitzuteilen haben. Im Gegenteil, man drängt sie aus der Gesellschaft hinaus und verweist sie auf die untersten sozialen Ränge. Aufgrund dieser elenden und gewalttätigen Lebensbedingungen gleichen sie auch zunehmend dem Bild des rückständigen, armen, und kriminellen Anderen. Das heißt der Rassismus schafft

Lebensverhältnisse, die ihn wiederum bestätigen. Man könnte also all die Maßnahmen, die den Flüchtlingen ein solches Leben aufzwingen. als eine unbewusste Inszenierung rassistischer Fantasien interpretieren.

Wie wirkt das in die Gesellschaft zurück?

Die Herabsetzung der Anderen durch die äußeren Grenzziehungen der Abschottungspolitik wird fortgeführt durch innere Grenzziehungen in Form von Entrechtung und forcierter sozialer Ausgrenzung. Es fragt sich, welchen Stellenwert Prinzipien wie soziale Gerechtigkeit und Gleichheit in dieser Gesellschaft haben, wenn amtlicherseits unterschiedliche Minimalstandards für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen wie in einem Kastensystem festgelegt werden. Mit dem Akzeptieren dieser Politik akzeptiert unsere Gesellschaft, dass es wie selbstverständlich Menschen zweiter Klasse gibt, denen gesetzlich ein Leben unter dem Existenzminimum verordnet werden kann und deren medizinische Versorgung auf die Lebenserhaltung reduziert wird. Sie akzeptiert, dass es zur Normalität wird, bestimmten Menschen per Dekret Grundrechte zu entziehen. Wenn einer Gruppe von Menschen das Recht auf Bewegungsfreiheit systematisch verweigert wird, wenn sie sich nur an bestimmten Orten aufhalten dürfen, dann stellt das die Grundlagen der Demokratie in Frage. Eine solche Politik unterhöhlt die demokratische Verfasstheit unserer Gesellschaft und führt zu einer Erosion der politischen Kultur. Und wenn man bedenkt, dass Deutschland das einzige Land in Europa ist, das eine räumliche Beschränkung, die sogenannte Residenzpflicht, in dieser Form verhängt, dann muss man sich fragen, inwieweit da etwas fortgeführt wird, was wir aus dem Nationalsozialismus kennen. Warum diese Unerbittlichkeit und dieses Übermaß an Restriktion und Repression? Das finde ich, verweist auf eine fatale Tradition.

Um zurückzukommen auf den Konflikt zwischen nationalstaatlichem Eigeninteresse und der Verpflichtung gegenüber den Grundprinzipien der Gerechtigkeit: Die Negierung dieser Eigeninteressen ist unrealistisch, weil dies nicht dem gesellschaftlichen Selbstverständnis und nicht den individuellen Lebensperspektiven der Menschen entspricht. Aber die heutige Politik der Abschottung verabsolutiert dieses Eigeninteresse. Sie bezieht sich so gut wie nicht auch auf die Interessen der Anderen und unterläuft in dieser Einseitigkeit grundlegende Prinzipien, die nicht ohne Schaden für die gesamte politische Gemeinschaft missachtet werden können.

Auf dem Hintergrund einer Politik, die im Namen von Globalisierung den freien Waren- und Geldverkehr propagiert und Mobilität über alles stellt, lassen sich heute nationale Abschottungsbedürfnisse weniger denn je rechtfertigen, ebenso wenig, wie sich die Zuerkennung von Rechten alleine an den Besitz der Staatsangehörigkeit binden lässt. Jeder Mensch muss, mit Hannah Arendt gesprochen, ein „Recht auf Rechte" haben im Sinne universal gültiger Menschenrechte und dazu gehört elementar das Recht auf Freizügigkeit.

Anhang

Umsetzung der ‚Residenzpflicht' in Bund und Ländern

Bundesland (Aufenthalts-beschränkung auf)	Ausführungs-vorschrift	Gründe für eine Verlassenserlaubnis & Gebühren
Bund	Vorläufige Anwendungshinweise des Bundes vom Dezember 2004	12.5.2.2 Zwingend sind nur Gründe von erheblichem Gewicht. Sie können familiärer, religiöser, gesundheitlicher oder politischer Natur sein. In Betracht kommen etwa der Besuch eines Facharztes, dringende familiäre Angelegenheiten, z. B. Besuch schwer kranker Familienmitglieder, Teilnahme an bedeutenden religiösen Riten und Festen. 12.5.2.3 Unbillige Härten sind Beeinträchtigungen persönlicher Belange, die im Vergleich zu den betroffenen öffentlichen Interessen und im Hinblick auf den vom Gesetz vorausgesetzten Zweck der Aufenthaltsbeschränkung als unangemessen schwer anzusehen sind. Es handelt sich um einen gerichtlich voll überprüfbaren unbestimmten Rechtsbegriff. Persönliche Interessen des Ausländers können stärker berücksichtigt werden als beim Begriff des zwingenden Grundes.
Baden-Württemberg (Landkreise)	Verweis auf Bund & interner Einzelerlass	„Erlaubnis von privaten Reisen nur für eingrenzbare Ziele, Termine und Aufenthaltsorte; Schulausflüge; Fahrt zu einer konkreten Arbeitsstelle; angemessene persönliche Gründe." / Verweis auf Einzelfallentscheidung **Gebühren:** Freiburg/Breisgau-Hochschwarzwald für private Fahrten 5-10 €, offizielle Termine umsonst; Mannheim & Karlsruhe 10 € ; alle anderen Kreise keine[1]
Bayern (Landkreise, …	Verweis auf Bund	„Der ausländerbehördliche Vollzug orientiert sich an den gesetzlichen Vorschriften."

Bundesland (Aufenthaltsbeschränkung auf)	Ausführungsvorschrift	Gründe für eine Verlassenserlaubnis & Gebühren
Ausnahme: Stadtkreis München & München-Land)		**Gebühren:** 10 €, Kinder 5 € [1]
Berlin (Stadtgebiet)	Vorläufige Anwendungshinweise des Senats 2008 (öffentlich zugänglich)	„Eine Versagung zum vorübergehenden Verlassen sollte grundsätzlich nur ausnahmsweise verfügt werden, etwa wenn Erkenntnisse vorliegen, dass der Betroffene nicht nach Berlin zurückkehren wird oder beabsichtigt, sich strafbar zu machen.“
Brandenburg (Landkreise, Ausnahme: Freizügigkeit zwischen Landkreisen Potsdam, Potsdam-Mittelmark & Brandenburg a. d. Havel wegen gemeinsam. Verkehrsnetz)	Organisationserlass von 1997 (öffentlich zugänglich)	Eine Verlassenserlaubnis ist zu erteilen für: Erwerbstätigkeit, allerdings nur bei täglicher Rückkehr; Arztbesuche und Krankenhausaufenthalte, die als erforderlich bescheinigt sind; Veranstaltungsbesuch als Mitglied einer Sportmannschaft, Musikkapelle, Hilfsorganisation o. ä.; Teilnahme an kirchlichen oder religiösen Veranstaltungen (Teilnahme an Gottesdiensten nur, wenn innerhalb des zugewiesenen Aufenthaltsbereichs keine Möglichkeit); Besuche wegen Hochzeit, Tod, besondere Geburtstage naher Verwandter (Ehegatte, Eltern, Kinder, Geschwister, Großeltern, Enkel); Schullandheimaufenthalt bzw. Studienfahrt; Besuch von Angehörigen in Abschiebehaft.
Bremen (Bremen Stadt & Bremerhaven)	Verweis auf Bund	
Hamburg (Stadtgebiet, außer Lageraußenstelle Nostorf/Horst. (dort: Hamburg & Landkreis Ludwigslust, Mecklenburg)	Verweis auf Bund & Einzelerlasse (öffentlich zugänglich)	„Wird im Einzelfall entschieden.“ Erlass zur Teilnahme an Klassenfahrten

Bundesland (Aufenthaltsbeschränkung auf)	Ausführungsvorschrift	Gründe für eine Verlassenserlaubnis & Gebühren
Hessen (3 Regierungsbezirke)		Verweis auf Einzelfallprüfung und Verwaltungsverfahrensgesetz § 40: „Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten." „Die Entscheidungen beruhen auf der Abwägung der Interessen der Antragsteller (…) und der Aufrechterhaltung der räumlichen Beschränkung." **Gebühren:** lt. Regierungspräsidien würden keine Gebühren erhoben; etliche Ausländerbehörden verlangen 10 € für Erwachsene und 5 € für Kinder ab 6 Jahren (Ermessensspielraum bei den Kindern)[1]
Mecklenburg-Vorpommern (4 Aufenth.zonen)	Verweis auf Bund	**Gebühren** Wismar: 5 € für private Fahrten Bad Doberan, Rügen, Schwerin: 10 €
Niedersachsen (Landkreise, aber: Neu eingereiste Flüchtlinge für Dauer des Verfahrens in der ZAAB* untergebracht und Aufenthalt auf Braunschweig beschränkt.)	Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz	Außer bei Missbrauchsverdacht: notwend. medizinische Behandlung, Begleitung von Kindern und Besuch enger Angehöriger im Krankenhaus; überregionale religiöse Veranstaltungen, Gottesdienste (soweit vor Ort nicht möglich); Teilnahme an Sportveranstaltungen oder Begleitung eines aktiven Kindes; aktive Teilnahme an überregionalen Kulturveranstaltungen; Schulausflüge, Klassenfahrt, Jugendfreizeit, Sportverein; Geburten, Hochzeiten, Todesfälle in der Verwandtschaft. **Gebühren:** vereinzelt zwischen 10-30 €[1]
NRW (5 Regierungsbezirke)	Verweis auf Bund	**Gebühren:** „Über Gebühren wird einzelfallbezogen durch die Behörde entschieden." / Standard: 10 €[2]
Rheinland-Pfalz (3 Aufenth.zonen)	interne Verwaltungsvorschriften	**Gebühren:** 10 €[2]

Bundesland (Aufenthalts-beschränkung auf)	Ausführungs-vorschrift	Gründe für eine Verlassenserlaubnis & Gebühren
Saarland (Bundesland)	Verweis auf Bund	Verweis auf Einzelfallprüfung und „großzügiges Ermessen bei religiösen Festen“ **Gebühren:** 10 €
Sachsen (Landkreise)	interne Verwaltungsvorschriften	**Gebühren:** 10 €[2]
Sachsen-Anhalt (3 Aufenth.zonen)	Verweis auf Bund	**Gebühren:** in manchen Landkreisen 10 €[1]
Schleswig-Holstein (Landkreise, teilw. Erweiterungen zum Einkaufen; Mitgliedschaft in Hamburger Sportvereinen möglich)	interner Erlass 2007	Ermessen soll „grundsätzlich zugunsten der Antragsteller ausgeübt werden“
Thüringen (Landkreise)	interne Handakte	**Gebühren:** Stadt Gera, Kreise Sömmerda & Sonnenberg 10 € bei Erwerbstätigen; Weimarer Land 2,50 € bei Nachprüfung der Zieladressen; Nordhausen abhängig vom Sachverhalt 10 €

Tabelle 7: Umsetzung der Aufenthaltsbeschränkungen sowie Gebühren für Verlassenserlaubnisse in Bund und Ländern (Quellen: Angaben von Pressestellen der Innenministerien; 1: Berichte von Betroffenen, Beratungsstellen, Sozialarbeiter/innen, Flüchtlingsräten, Integrationsbeauftragten oder Ausländerbeiräten; 2: Juliane Wetendorf (2006): *Die Räumliche Beschränkung von Flüchtlingen in der Diskussion.* Unveröffentlichte Diplomarbeit, Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit Dresden).

*ZAAB = Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde

Flüchtlingsrat Brandenburg

Der Flüchtlingsrat Brandenburg ist ein offenes Netzwerk von Initiativen, Einzelpersonen, kirchlichen MitarbeiterInnen, Flüchtlingen, VertreterInnen kommunaler Verwaltungen, haupt- und ehrenamtlich in der Flüchtlingsarbeit Tätigen. Neben diesem Gremium gibt es einen Förderverein, über den die Projektfinanzierung abgewickelt wird. Die Arbeit wird zurzeit größtenteils ehrenamtlich verrichtet. Zu den Arbeitsschwerpunkten gehören:

- Wir beraten und unterstützen in der Flüchtlingsarbeit Tätige und Interessierte
- Wir geben Hilfestellung in der Arbeit vor Ort
- Wir betreiben Öffentlichkeitsarbeit zur Situation der Flüchtlinge in Brandenburg und zu Herkunftsländern.
- Wir führen Gespräche mit Brandenburger Behörden, Parteien, Politikern zur Verteidigung der Rechte von Flüchtlingen
- Wir unterstützen die Selbstorganisation von Flüchtlingen
- Wir bieten vierteljährliche öffentliche Sitzungen zu flüchtlingsrelevanten Themen und geben Inforundbriefe heraus
- Wir bieten die Möglichkeit, Archiv und Arbeitsplatz im FR zu nutzen
- Wir haben einen kleinen Rechts-Nothilfefond eingerichtet.
- Wir schulen Ehren- und Hauptamtliche sowie interessierte Flüchtlinge im Rahmen eines EU-Projektes.
- Wir beschäftigen uns mit der europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik.
- Wir arbeiten mit anderen Flüchtlingsräten, Pro Asyl, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, NGOs, Gewerkschaften, UNHCR etc. zusammen.

Als Anerkennung für unsere Arbeit haben wir 2001 den Julius-Rumpf-Preis der Martin-Niemöller- Stiftung erhalten.

flüchtlingsrat
brandenburg

Flüchtlingsrat Brandenburg
Rudolf-Breitscheid-Str. 164
14482 Potsdam
Tel/Fax: 0331 / 716 499
E-Mail: info@fluechtlingsrat-brandenburg.de

Humanistische Union

emanzipatorisch...

Die Humanistische Union e.V. (HU) ist eine bundesweit tätige Bürgerrechtsorganisation für den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte. Seit 1961 haben wir viele politische Debatten geprägt: Widerstand gegen die Notstandsgesetze und die Volkszählung, Berufsverbote, Lauschangriff, Telefonüberwachungen, aber auch die Kritik am § 218, den Lebensbedingungen in Gefängnissen und der Psychiatrie.

radikaldemokratisch...

Die HU setzt sich ein für das Recht auf Meinungsfreiheit, Datenschutz und Akteneinsichtsrecht, mehr direktdemokratische Mitbestimmung, die Gleichstellung von Frauen und für die Trennung von Staat und Kirche - kurz: für mehr Selbstbestimmung der Menschen in ihrer sozialen Verantwortung.

unabhängig...

Die HU ist überparteilich und unabhängig, wir finanzieren uns ausschließlich aus Beiträgen und Spenden. Wir arbeiten mit zahlreichen Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen zusammen, geben mit ihnen jährlich einen alternativen Verfassungsschutzbericht (Grundrechte-Report) und die Zeitschrift *vorgänge* heraus.

Humanistische Union

Humanistische Union e.V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Telefon: 030 / 20 45 02 56
Telefax: 030 / 20 45 02 57
info@humanistische-union.de
http://www.humanistische-union.de