

# LAMPEDUSA IN HAMBURG

## ZUR MÖGLICHKEIT EINES BLEIBERECHTS NACH § 23 AUFENTHG

**V**iele Menschen mussten aufgrund des Krieges in Libyen unter Beteiligung der NATO nach Europa flüchten. Eine Gruppe von Refugees hält sich zur Zeit auch in Hamburg auf. Das Verhalten des Hamburger Senats gegenüber den Refugees ist repräsentativ für den deutschen Staat, der trotz seiner Mitgliedschaft in der NATO keine Verantwortung übernehmen will.

Die Refugees der Gruppe „Lampedusa in Hamburg“ sind gemeinsam mit vielen anderen Menschen nach Ausbruch des Krieges in Libyen, teilweise auch unter Zwang, nach Italien geflüchtet. Dort wurden sie zunächst aus humanitären Gründen als Flüchtlinge anerkannt und ihre Unterbringung durch EU-Mittel finanziert. Nachdem diese Finanzierung gestoppt wurde, mussten viele der Refugees auf der Straße leben und ihnen wurde eine Weiterreise nach Zentraleuropa nahegelegt. Etwa 350 Menschen müssen seitdem in Hamburg auf der Straße leben. Der Senat, allen vorweg der Erste Bürgermeister Olaf Scholz und sein Innensenator Michael Neumann, hat von Anfang an klar zu verstehen gegeben, dass er für die Refugees „keine dauerhafte Perspektive“ auf ein Bleiberecht sieht.<sup>1</sup>

So verwundert es auch nicht, dass sich die Refugees bisher geweigert haben, ihre Identität zu offenbaren und sich einem regulären Asylverfahren zu unterziehen. Zumal durch den Senat betont wurde, dass die Anträge aufgrund der Fluchtgeschichte negativ beschieden würden und für die Dauer des Verfahrens lediglich eine Duldung ausgestellt würde, die keine Arbeitserlaubnis beinhaltet.

Die Behörde für Inneres und Sport hat am 17. Oktober 2013 einen „Sachstand zu den Flüchtlingen aus Libyen“ veröffentlicht und darin dargestellt, dass sie keine rechtliche Möglichkeit für ein Bleiberecht der „Lampedusa in Hamburg“ sehe.<sup>2</sup> Darauf haben wir mit einer Stellungnahme reagiert. Das deutsche Asylsystem ist zwar darauf ausgerichtet, ein Bleiberecht möglichst häufig zu verwehren und Menschen durch ein abschreckendes Asylverfahren von einer Einreise abzuhalten. Dennoch hätte die Behörde rechtlich die Möglichkeit, der Gruppe insgesamt ein Bleiberecht zu gewähren. Teile dieser Stellungnahme sind im Folgenden abgedruckt.

### Asylverfahren in Deutschland

Der Hamburger Senat beschreibt das deutsche Asylverfahren als „rechtsstaatlich gebotene[s] Verfahren, das sich hunderttausendfach bewährt hat“. Diese Aussage ist an Zynismus wohl kaum zu überbieten. Bewährt hat sich das deutsche Asylverfahren allemal für den deutschen Staat, der möglichst niemanden aufnehmen möchte – jedoch keinesfalls für Menschen, die sich auf das grundrechtlich verbrieft Recht auf Asyl berufen. Neben der menschenverachtenden Lagerunterbringung sind diejenigen, die in Deutschland Asyl beantragen, permanent Repressionen ausgesetzt. Kommt es beispielsweise zum verwaltungsrechtlichen Klageverfahren auf Anerkennung als Asylberechtigter, kommt streng genommen dem Gericht die Pflicht

zur erschöpfenden Aufklärung des Sachverhalts zu. In der gerichtlichen Praxis wird den Refugees jedoch unter dem Deckmantel der Mitwirkungspflichten die Bürde auferlegt, den Sachverhalt erschöpfend und vor allem widerspruchsfrei darzulegen. Zwischen Flucht, erstmaliger Anhörung beim Bundesamt und dem Gerichtsverfahren liegen jeweils oft Jahre. So kann letztlich leicht in jeder gerichtlichen Befragung ein Widerspruch im Vorbringen der Kläger\_innen produziert werden, mit dessen Hilfe dann in wohlformulierten Sätzen und juristisch „sauber“ die Klage abgewiesen werden kann. Dass das Recht auf Asyl eher einer Lotterie gleicht, zeigen auch die unterschiedlichen Anerkennungsquoten innerhalb der EU. Während in Großbritannien im Jahre 2005 8,6 % der irakischen Asylsuchenden als Flüchtlinge anerkannt wurden, waren es in Deutschland nur 3,7 %. Dagegen belief sich die Anerkennungsquote in Schweden auf 51,1 % und in den Niederlanden auf 58,1 %.<sup>3</sup>

Auf solche Anerkennungsquoten geht der Hamburger Senat nicht ein und verweist stattdessen auf die Anzahl der gestellten Asylerstanträge in Deutschland: 64.539 seien es im Jahr 2012 gewesen. Dies seien mehr als viermal so viele wie in Italien und auch mehr als in Schweden, wo 43.855 verzeichnet wurden. Solche absoluten Zahlen verschleiern aber, dass Deutschland eines der größten und das bevölkerungsreichste Land Europas ist. Werden die Anträge also in Relation zur Einwohnerzahl gesetzt, so ergibt sich ein ganz anderes Bild: In Deutschland kommen auf 1000 Einwohner 0,8 Asylerstanträge, in Dänemark, Belgien, der Schweiz und Norwegen sind es beispielsweise deutlich mehr. In Schweden kommen auf 1000 Einwohner fünf Anträge.<sup>4</sup> Damit werden dort im Verhältnis zur Bevölkerung mehr als sechs mal so viele Anträge wie in Deutschland gestellt. Auch sagt die Anzahl von Asylerstanträgen tatsächlich nicht mehr aus, als wie viele Asylerstanträge gestellt wurden. Durch sie können weder Rückschlüsse auf die Lage der Asylantragsteller\_innen gezogen werden, noch wie viele dieser Anträge anerkannt werden.

### Gesetzliche Grundlage für ein Bleiberecht

Der Hamburger Senat macht weiterhin deutlich, dass er keine gesetzliche Grundlage für die Gewährung eines Bleiberechts für „Lampedusa in Hamburg“ sehe. Ein Blick ins Gesetz zeigt jedoch, dass es durchaus eine Möglichkeit gibt. § 23 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) schafft im Gegensatz zu den anderen Regeln des Aufenthaltsrechts die Möglichkeit, eine Einzelfallprüfung zu vermeiden und generell bestimmten Gruppen aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen einen Aufenthalt zu gewähren.<sup>5</sup> Voraussetzung für eine Anwendung

<sup>1</sup> Olaf Scholz in der BILD v. 06.06.2013.

<sup>2</sup> Eine aktualisierte Fassung findet sich unter: <http://www.hamburg.de/fluechtlinge/> (Stand: 15.12.2013).

<sup>3</sup> Stefan Krauth, Kritik des Rechts 2013, 23.

<sup>4</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database> (Stand: 07.12.2013).

<sup>5</sup> Kay Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, 2008, § 23 Rn. 2.

ist die Zustimmung des Bundesinnenministeriums. Die Anordnung führt dazu, dass die Ausländerbehörde die Erteilungsvoraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nicht mehr selbst zu prüfen hat.<sup>6</sup> Tatsächlich besteht also eine gesetzliche Grundlage für die pauschale Gewährung eines Bleiberechts im Hinblick auf bestimmte Gruppen.

Die Behörde für Inneres und Sport gibt jedoch an, dass eine Aufnahme der Gruppe nach § 23 AufenthG nicht möglich sei. Diese Regelung komme schon deshalb nicht in Frage, weil in Italien „ausreichende Schutzstandards verwirklicht“ würden. Durch diesen Verweis auf die angeblich ausreichenden Schutzstandards zeigt die Behörde, dass sie von einer Anwendbarkeit der Dublin-II-Verordnung aus-



Foto: Einige Aktivist\_innen, indymedia / CC-Lizenz: by-sa

geht. Denn danach kommt es darauf an, ob Geflüchtete, bevor sie in Deutschland Asyl beantragten, bereits einen so genannten „sicheren Drittstaat“, also einen Staat mit ausreichenden Schutzstandards für Geflüchtete betreten hatten. Eine rechtliche Behandlung der Refugees nach der Dublin-II-Verordnung würde zu ihrer Rückschiebung nach Italien führen, weil sie auf diesem Weg das Gebiet der EU erreicht haben. Bei der Anwendung des § 23 AufenthG kommt es aber gerade nicht auf die Dublin-II-Verordnung an. Die Regelung hat den Zweck, einer bestimmten Gruppe von Menschen einen rechtmäßigen Aufenthalt zu ermöglichen, obwohl dazu nach den anderen Vorschriften des Aufenthaltsrechts keine Möglichkeit bestünde. Nach welchen Kriterien eine Gruppe der Aufenthalt gewährt werden soll, liegt im weiten Ermessen der obersten Landesbehörde und des Bundesinnenministeriums. Aufgrund der offen gehaltenen Begriffe in der Vorschrift ist die Anwendung des § 23 AufenthG weitgehend der gerichtlichen Kontrolle entzogen und stellt eine politische Entscheidung dar.<sup>7</sup> Es sind also keine rechtlichen Schranken, die es der Behörde für Inneres und

Sport unmöglich machen, der Gruppe einen Aufenthalt zu gewähren, sondern der politische Unwille der zuständigen Personen.

### Zustände in Italien

Die Hamburger Innenbehörde geht davon aus, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) es für zumutbar halte, als Flüchtling in Italien Zuflucht zu suchen. Zudem besteht ihrer Auffassung nach zwischen den meisten Gerichten „Einigkeit, dass in Italien ausreichende Schutzstandards“ verwirklicht seien.

Vermutlich spielt die Innenbehörde hier auf eine Entscheidung des EGMR vom 02. April 2013 an. Darin geht der EGMR davon aus, dass sich die Lage in Italien verbessert hätte.<sup>8</sup> Allerdings ist zu beachten, dass dem Gericht ein ausschlaggebendes Gutachten zur Beurteilung der Lage in Italien nicht vorgelegen hat.<sup>9</sup> Zudem ist in der Entscheidung von einer Verbesserung der Lage die Rede, die aber „nicht auch eine Beseitigung der vorhandenen Missstände beinhaltet“<sup>10</sup>.

Die Situation in Italien wird ausführlich in mehreren Gutachten geschildert. Diese Gutachten stellen eindrücklich dar, dass es keinesfalls „Zuflucht“ ist, was Refugees in Italien vorfinden. Vielmehr drohe ihnen Obdachlosigkeit, bittere Armut und Arbeitslosigkeit. Der Zugang zum Asylverfahren und zum Gesundheitswesen sei faktisch verwehrt.<sup>11</sup> Die Chance auf einen Unterbringungsplatz in einer Aufnahmeeinrichtung für Asylsuchende sei im Einzelfall äußerst gering. Die daraus resultierende Obdachlosigkeit führt dazu, dass sie weder eine medizinische Grundversorgung erhalten, noch ihr Asylverfahren weiterverfolgen können. Denn für beides bräuchten sie eine Meldeadresse. Diese Zustände haben bereits dazu geführt, dass es mehrere Gerichte für absolut unzumutbar hielten, nach Italien zurückzuschicken.<sup>12</sup> Einigkeit besteht diesbezüglich also ganz offensichtlich nicht.

Es wird deutlich, dass der Hamburger Senat keine rechtlichen Möglichkeiten sieht, den Betroffenen ein Bleiberecht zu verschaffen, weil er diese Möglichkeiten nicht sehen will. Unter dem Deckmantel einer rechtsstaatlichen Argumentation verstecken sich Halbwahrheiten und Lügen, die nicht zu akzeptieren sind. Rechtliche und politische Lösungen sind allemal möglich!

### HAJ – Hamburgs aktive Jurastudent\_innen

Das komplette Gutachten findet sich unter:

[http://haj.blogspot.de/images/2013HAJstellungnahme\\_lampedusaHH.pdf](http://haj.blogspot.de/images/2013HAJstellungnahme_lampedusaHH.pdf) (Stand: 15.12.2013).

<sup>6</sup> Bertold Huber / Ralph Göbel-Zimmermann, *Ausländer- und Asylrecht*, 2008, § 23 Rn. 5.

<sup>7</sup> Kay Hailbronner (Fn. 5), § 23 Rn. 4 ff.

<sup>8</sup> EGMR, 02.04.2013, Nr: 27725/10, Rn. 78.

<sup>9</sup> *borderline-europe. Menschenrechte ohne Grenzen e.V.*, Gutachten zum Beweisbeschluss des Verwaltungsgericht Braunschweig vom 28.09.2012, 2012.

<sup>10</sup> VG Braunschweig, Beschluss vom 20.09.2013, AZ: 7 A 66/12.

<sup>11</sup> Maria Bethke / Dominik Bender, *Zur Situation von Flüchtlingen in Italien*, 2011; *borderline-europe. Menschenrechte ohne Grenzen e.V.* (Fn. 9); *bordermonitoring.eu e.V.*, *Italien: Vai via! Zur Situation der Flüchtlinge in Italien: Ergebnisse einer einjährigen Recherche*, 2012.

<sup>12</sup> VG Braunschweig (Fn. 10); *Oberverwaltungsgericht Münster*, Beschluss vom 25.06.2013, Az. 19 B 441/13.A; u. a.