

**Zur Rechtmäßigkeit aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen der Berliner Senatsverwaltung
für Inneres und Sport im Hinblick auf die Umsetzung des „Einigungspapiers“ vom
18.03.2014 - „Flüchtlinge Oranienplatz“**

Rechtsgutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Inhaltsübersicht

I. Sachverhalt und Fragestellung

**II. Aufenthaltsrechtliche Handlungsspielräume der Berliner Behörden in Bezug auf
die „Flüchtlinge Oranienplatz“**

1. Rechtsstaatsprinzip

2. Handlungsspielräume der Ausländerbehörden

a) Aus anderen EU-Mitgliedstaaten eingereiste

Drittstaatsangehörige im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis

**b) Asylbewerber, die in ein anderes Bundesland verteilt
wurden und von dort einer räumlichen Beschränkung zuwider
nach Berlin verzogen sind**

c) Illegal im Bundesgebiet aufhältige Drittstaatsangehörige

d) Räumliche Beschränkungen ausreisepflichtiger

Drittstaatsangehöriger, die sich nicht im Asylverfahren befinden

3. Zuständigkeit

4. Soziale Leistungsansprüche

III. Rechtsnatur und Bindungswirkung des Einigungspapiers und faktischen Handelns oder Unterlassens des Berliner Senats

1. Der rechtliche Charakter der Einigung vom 18.03.2014

- a) Öffentlich-rechtlicher Vertrag
- b) Verwaltungsrechtliche Zusicherung
- c) Das Einigungspapier als politische Absichtserklärung im Rahmen einer konsensualen Konfliktbewältigung

2. Konkludente Umverteilung und Zuständigkeitsübernahme, faktische Duldung

3. Schlußfolgerungen für die rechtliche Beurteilung der im Einigungspapier angekündigten oder versprochenen Maßnahmen

IV. Zusammenfassung

I. Sachverhalt und Fragestellung

Im Zusammenhang mit allgemeinen Protestaktionen gegen die rechtliche und soziale Lage von Flüchtlingen, insbesondere gegen die räumlichen Beschränkungen des Aufenthaltsrechts von Asylbewerbern und Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt wurde ab ca. Oktober 2012 durch wechselnde Gruppen von Flüchtlingen¹ ein Lager von Zelten und Hütten errichtet, das in der Folgezeit als „Protestcamp“ der „Flüchtlinge vom Oranienplatz“ in der Öffentlichkeit bekannt wurde. In der Folgezeit verstärkten sich im Zuge einer ständig wachsenden Medienpublizität und einer unterstützenden Beteiligung karitativer Organisationen die Bemühungen, die „Flüchtlinge vom Oranienplatz“ als Symbol eines Bürgerprotests gegen die deutsche und europäische Flüchtlingspolitik darzustellen².

¹ Der Begriff „Flüchtlinge“ wird hier im untechnischen Sinne zur Kennzeichnung der wechselnden Personengruppen verwendet, die als Bewohner des „Camps Oranienplatz“ oder als Besetzer der Gerhart-Hauptmann-Schule öffentlich in Erscheinung getreten sind. Eine Aussage über das Bestehen einer Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder einer internationalen Schutzberechtigung im Sinne der EU Richtlinie 2011/95 ist damit nicht verknüpft.

² Die nachfolgenden Feststellungen zum Sachverhalt beruhen im wesentlichen auf den Presseberichten und online zugänglichen Schilderungen der verschiedenen Handlungsakteure über den Ablauf der Ereignisse, sowie Informationen der Berliner Verwaltung. Eine umfangreiche Darstellung des Sachverhalts findet sich auch in dem im Auftrag der Senatorin für Integration erstellten Gutachten von A. Fischer-Lescano/M. Lehnert, Rechtliche Situation der Flüchtlinge vom Oranienplatz, Juni 2014.

Der Senat von Berlin und die zuständigen Ausländer- und Polizeibehörden verwiesen zwar auf die Rechtswidrigkeit der Platzbesetzung, unternahmen jedoch zunächst keine Versuche, mittels polizeilicher Maßnahmen eine zwangsweise Räumung des rechtswidrig errichteten Camps durchzusetzen und aufenthaltsrechtliche Maßnahmen gegen Campbewohner zu ergreifen, die sich lt. Presseberichten ohne Aufenthaltsrecht oder einer räumlichen Beschränkung zuwider in Berlin aufhielten. Eine Sondernutzungserlaubnis wurde im November 2013 durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg für das „Informationszelt“, nicht aber für das Camp und die Übernachtungszelte und -hütten erteilt. Für Zwecke der temporären Unterbringung wurden im November 2013 durch die Senatsverwaltung für Soziales und Gesundheit Unterkünfte und finanzielle Mittel bereitgestellt. Aufenthaltsrechtliche Maßnahmen wurden nicht ergriffen. Aufgrund der wechselnden Zahl und Zusammensetzung der Campbesetzer konnte - ohne eine für inopportun angesehene breit angelegte polizeiliche Aktion - nicht zuverlässig ermittelt werden, welche Gruppen von Drittstaatsangehörigen sich aufgrund welcher Rechtsgrundlage dauernd oder vorübergehend in Berlin aufhielten. Lediglich aufgrund von Presseberichten und öffentlich erhobener Forderungen traten einzelne Gruppen von „Flüchtlings“ wie z.B. aus Italien eingereiste „Lampedusa-Flüchtlinge“ als besonders identifizierbare Gruppe in Erscheinung.

Die Durchsetzung einer Aufforderung des zuständigen Innensenators, das Protestcamp bis 16. Dezember 2013 zu räumen, scheiterte u.a. an der Weigerung des zuständigen Bezirksamts, dem Einsatz polizeilicher Zwangsmaßnahmen zuzustimmen. Die Ergreifung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen gegen die Bezirksverwaltung wurde durch den Senat von Berlin im Januar 2014 nicht weiter verfolgt. Stattdessen gab der Regierende Bürgermeister bekannt, von einer Zwangsräumung „vorerst“ Abstand zu nehmen.

Bereits vor diesem Zeitpunkt und verstärkt zu Beginn des Jahres 2014 hatten die Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen und die Bezirksbürgermeisterin Verhandlungen mit den Flüchtlingen aufgenommen, mit dem Ziel, den Konflikt einverständlich zu lösen und die Flüchtlinge zur Räumung des Oranienplatzes zu veranlassen. Der Berliner Senat hat von diesen Gesprächen Kenntnis genommen. Ein förmliches Verhandlungsmandat wurde jedoch durch den Senat nicht erteilt. An den Gesprächen nahmen neben der Senatorin wechselnde Delegationen von jeweils acht bis zehn Flüchtlingen, sowie Vertreter karitativer Organisationen und die frühere Berliner Ausländerbeauftragte teil. Die Vertretung der Flüchtlinge bestand zunächst aus in einem selbst organisierten Plenum der Flüchtlinge

gewählten Personen, die die unterschiedlichen Gruppen von Flüchtlingen repräsentieren sollten. Eine durchgehende, einheitlich gewählte und zum Abschluss von Vereinbarungen legitimierte Vertretung der Flüchtlinge oder spezifischer Flüchtlingsgruppen bestand angesichts der wechselnden Gruppen von Flüchtlingen, die auf dem Oranienplatz als Besetzer in Erscheinung traten, nicht. Der Berliner Innensenator oder Vertreter der Ausländerbehörde nahmen an den Gesprächen nicht teil.

Auf der Basis der Verhandlungen, die durch die Senatorin für Integration organisiert wurden, wurde am 12.03.2014 ein „Einigungspapier“ des Senats erarbeitet, das laut der Erklärung der Senatorin für Integration bis 18. März 2014 von den Vertretungen der Flüchtlinge unterschrieben werden sollte. Der Berliner Innensenator und die Berliner Ausländerbehörde waren auch an der Verhandlung der ausländerrechtlich relevanten Punkte des Einigungspapiers (Nr.4) mit den betroffenen Personen nicht unmittelbar beteiligt. Eine Anregung von Seiten des Flüchtlingsrats Berlin, im Anschluss an die Erarbeitung des Einigungspapiers die Ausländerbehörde um ein Gespräch bzgl. der aufenthaltsrechtlichen Implikationen des Papiers zu bitten, wurde nicht weiter verfolgt.

Das „Einigungspapier“ wurde am 18.03.2014 von der Senatorin für Integration sowie einer unbekannten Zahl von „mindestens drei Flüchtlingen“ unterzeichnet. Aufgrund weiterer Gespräche und öffentlicher Aufforderungen der Senatorin für Integration unterzeichneten bis 31. März 2014 noch vier weitere Flüchtlinge das Papier, wobei im Einzelnen unklar ist, ob und in welcher Eigenschaft (individuelle Eigenschaft, Vertreter von Flüchtlingsgruppen?) das Papier unterzeichnet wurde. Auch in der Folgezeit ließ sich nicht ermitteln, welche Personengruppen die unterzeichnenden Flüchtlinge repräsentieren sollten und inwieweit die Unterzeichnung auf eine „Delegation“ oder „Vertretungsmacht“ von Flüchtlingsgruppen zurückgeführt werden konnte.

Das Einigungspapier wurde am 18.03.2014 durch eine Presseerklärung des Berliner Senats und eine Pressekonferenz des Regierenden Bürgermeisters bekannt gemacht, mit dem Hinweis darauf, dass ca. 80 % der „betroffenen Personen“ hinter der Einigung stünden. Der Innensenator hat mehrfach öffentlich erklärt, dass die Unterbringung und Versorgung der Personen lediglich dazu diene, in einem geordneten Verfahren die Identität und den aufenthaltsrechtlichen Status zu klären, aber nicht die Schlussfolgerung zulässt, dass das

Land Berlin für Asylbewerber aus anderen Bundesländern eine länderübergreifende Verteilung nach Berlin faktisch zugestimmt hätte. Ein Schreiben dieses Inhalts wurde am 24.04.2014 auch an die Innenminister und -senatoren der anderen Länder versandt. Nach den lokalen Presseberichten sollten die „getroffenen Vereinbarungen“ sich an insgesamt 467 Flüchtlinge auf dem Oranienplatz, in der besetzten Gerhart-Hauptmann-Schule sowie an die Menschen richten, die über den Winter von dort aus in den Flüchtlingsunterkünften an der Residenzstraße in Wedding und in Marienfelde untergekommen waren³. Dies wurde umgehend von einigen Flüchtlingsgruppen, darunter der „Gruppe von Flüchtlingen aus Lampedusa“ dementiert, die der Presse bekanntgab, die Einigung nicht mitzutragen. Auch auf Seiten des Berliner Senats und der Senatsverwaltung gab es laut Presseberichten unterschiedliche Vorstellungen über die das Einigungspapier tragenden Personengruppen und den personellen Anwendungsbereich und Inhalt des Einigungspapiers. Zwar vertrat der Regierende Berliner Bürgermeister bei der Bekanntmachung des Einigungspapiers die Auffassung, Bedingung (der Anwendung des Einigungspapiers ?) sei, dass genau festgestellt werde, wer überhaupt zu dem Personenkreis gehöre, für den die Regelungen gelten sollten⁴. Ungeachtet dessen gibt es keine hinreichend gesicherten Anhaltspunkte bzgl. der Identität der vom Einigungspapier „betroffenen“ Personen und über die Repräsentativität der das Einigungspapier unterzeichnenden Flüchtlinge.

Das im Auftrag der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen und der Beauftragten für Integration und Migration erarbeitete Rechtsgutachten⁵ zählt in Nummer 4 des Einigungspapiers in Bezug genommenen Personenkreis fünf Personengruppen auf:

1. „Lampedusa-Flüchtlinge“ ohne Registrierung in Deutschland, die in einem anderen EU-Staat eine Flüchtlingsanerkennung, einen subsidiären Schutzstatus oder einen anderweitigen humanitären Aufenthaltstitel erlangt haben,
2. „Lampedusa-Flüchtlinge“ mit Asylantrag und Zuständigkeit außerhalb Berlins. Gemeint sind hier Flüchtlinge, die im Besitz eines Aufenthaltstitels eines anderen Schengen-Staats sind und in Deutschland einen Asylantrag gestellt

³ Vgl. z.B. <http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article125924361>.

⁴ Berliner Morgenpost vom 18.03.2014.

⁵ A. Fischer-Lescano/ M. Lehnert, Rechtliche Situation der Flüchtlinge vom Oranienplatz, Juni 2014.

haben, der eine für ein anderes Bundesland räumlich beschränkte Aufenthaltsgestattung beinhaltet.

3. Sonstige Drittstaatsangehörige, die in Deutschland einen Asylantrag gestellt haben und daher im Besitz einer Aufenthaltsgestattung sind, die jedoch räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde eines anderen Bundeslandes beschränkt ist.
4. Drittstaatsangehörige, die nach erfolgloser Durchführung eines Asylverfahrens oder ohne jemals einen Asylantrag gestellt zu haben im Besitz einer räumlich auf das Gebiet eines anderen Bundeslandes oder einer Ausländerbehörde beschränkten Duldung sind oder waren.
5. Personen, gegenüber denen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Abschiebung in einen sicheren Drittstaat oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat angeordnet hat.

Das Einigungspapier Oranienplatz (vgl. Anlage) enthält für die Identifizierung des „betroffenen Personenkreises“ in Nr. 4 den Hinweis auf eine von den Flüchtlingen erstellte und der Senatorin in „anonymisierter Form“ überreichte Liste, die nach Abbau der Zelte am Oranienplatz gemäß Punkt 2 der Vereinbarung und nach dem Auszug der namentlich auf der Liste geführten Flüchtlinge aus der Gerhart-Hauptmann-Schule eine umfassende Prüfung der Einzelfallverfahren im Rahmen aller rechtlichen Möglichkeiten (Beantragung einer Aufenthaltsgenehmigung, Anträge auf Umverteilung nach § 51 AsylVfG etc.) erhalten sollen. Vorgesehen ist ferner, dass die Ausländerbehörde die Antragsstellerinnen und Antragssteller während des Verfahrens beratend unterstützt. Die Übergabe der Namenliste soll von der Ausländerbehörde bestätigt werden und eine Vorsprache bei der Ausländerbehörde im Rahmen dieser Vereinbarung bestätigt werden. Außerdem ist vorgesehen, dass die auf der Liste genannten Personen bei ihren Einzelverfahren Unterstützung durch einen zu errichtenden Unterstützungspool erhalten sollen. Für die Zeit der Prüfung der jeweiligen Einzelfallverfahren ist vorgesehen, dass die Abschiebung ausgesetzt bleibt. Bei Beantragung eines Aufenthaltstitels sollen ferner sämtliche von einem anderen Schengen-Staat ausgestellten gültigen Ausweisdokumente nach Fertigung beglaubigter Kopien bei den

Antragstellerinnen und Antragstellern verbleiben. Eine Ausreiseverweigerung durch die Ausländerbehörde wird ausgeschlossen.

Im Anschluss an die freiwillige Räumung des Protestcamps unter Ausnahme des „Infozelts“⁶ am 08.04.2014 wurde ein Teil der Campbewohner in von der Verwaltung bereitgestellte Unterkünfte verbracht. Der Integrationsssenatorin wurden Namen der sich dem Protestcamp zugehörigen Personen übermittelt, die zu einer Liste zusammengeführt wurden. Für die aufenthaltsrechtliche Klärung in den in Nr. 4 vorgesehenen Einzelfallverfahren wurde im Juni 2014 eine Gruppe von 326 Personen durch die Beauftragte für Integration und Migration identifiziert. Diese Personen sollten eine von der Senatsverwaltung für Arbeit, Migration und Frauen ausgestellte Chipkarte „Oranienplatz“ erhalten, die den Vermerk enthält, dass die Bescheinigung keinerlei rechtliche Ansprüche entfaltet. Besitzer der Karte erhielten finanzielle Unterstützung zum Lebensunterhalt entsprechend den Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylBLG) und ein Unterbringungsangebot.

Auf der Grundlage eines Beschlusses des Berliner Senats vom 27.05.2014 wurde für diesen Personenkreis im Juni 2014 mit der Klärung des aufenthaltsrechtlichen Status in den Ausländerbehörden begonnen. Mit den einzelnen Betroffenen wurden und werden Gespräche geführt, um den aufenthaltsrechtlichen Status zu klären und gegebenenfalls die Ergreifung aufenthaltsbehördlicher Maßnahmen zu klären. Dabei geht die Berliner Ausländerbehörde von der Anwendung des geltenden Aufenthaltsrechts aus. Das bedeutet insbesondere, dass

1. Inhaber gültiger Aufenthaltstitel aus einem anderen Schengen-Staat, die erlaubt eingereist sind, eine Fiktionsbescheinigung nach §81 Abs.3 AufenthG für drei Monate erhalten
2. Personen mit räumlicher Beschränkung aus abgeschlossenen Asylverfahren, für die eine andere Ausländerbehörde nach §61 AufenthG zuständig ist, regelmäßig eine Aufforderung erhalten, sich innerhalb einer Frist von drei Tagen in den Geltungsbereich der Gestattung bzw. Duldung zu begeben.
3. für Personen mit räumlicher Beschränkung aus einem anhängigen Asylverfahren geprüft werden soll, ob eine Umverteilung bzw. Erweiterung der räumlichen Beschränkung nach den im AsylVG vorgesehenen Regeln möglich ist. Ist dies aus

⁶ Vgl. Nr. 2 des Einigungspapiers.

gesetzlichen Gründen nicht möglich, sollen die Betroffenen eine Aufforderung erhalten, sich in den Bereich der zuständigen Ausländerbehörde zu begeben.

4. illegal Eingereiste ohne eine aufenthaltsrechtliche Bescheinigung entsprechend §15 a AufenthG zu einer erkennungsdienstlichen Behandlung aufgefordert werden und gegebenenfalls veranlasst werden, sich in den Bereich der zuständigen Ausländerbehörde zu begeben.
5. gegen zur Festnahme/Fahndung Ausgeschriebene und/oder vollziehbar Ausreisepflichtige ausländerbehördliche Maßnahmen zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht oder strafrechtliche Maßnahmen geprüft und gegebenenfalls eingeleitet werden.

Gegen diese Verfahrensweise wurden Einwendungen von Seiten der Flüchtlingsorganisationen und karitativer Einrichtungen erhoben. U.a. wurde gegen die von seiten der Berliner Ausländerbehörde angekündigten Maßnahmen die Unvereinbarkeit mit den im Einigungspapier niedergelegten Rechtsansprüchen und „Wortbruch“ geltend gemacht. Unterstützt wird diese Argumentation durch das oben erwähnte Rechtsgutachten⁷, das zum Ergebnis kommt, das Einigungspapier Oranienplatz verpflichte den Senat des Landes Berlin gegenüber den „gelisteten Personen“, die Zuständigkeit gegenüber denjenigen Personen zu übernehmen, die sich bislang im Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde befanden und für diesen Bereich im Besitz einer Duldung sind oder waren oder denen gegenüber die Abschiebung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angeordnet worden sei. Für die Dauer des Verfahrens müsse durch die Berliner Ausländerbehörde die Abschiebung ausgesetzt werden, soweit eine solche Aussetzung der Abschiebung rechtlich erforderlich für den Verbleib in Deutschland sei. Dieser Sicherung des Aufenthalts werde nur die Erteilung einer Duldung, nicht die Erteilung einer Duldungsfiktion gerecht, da dies dem Zweck und den übrigen Bestimmungen des Einigungspapiers nicht entspreche. Auch nach Ablauf des Einzelfallverfahrens müsse die Zuständigkeit bei der Ausländerbehörde Berlin verbleiben. Indem es die Ausländerbehörde über einen längeren Zeitraum hinweg unterlassen habe, räumliche Beschränkung von geduldeten Personen aus dem Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde durchzusetzen, habe die Ausländerbehörde konkludent die Zuständigkeit übernommen und den betreffenden Personen konkludent eine „Zweitduldung“

⁷ Rn. 2

erteilt. Diese Personen hätten einen Anspruch auf Erteilung einer entsprechenden Bescheinigung.

Auf der Grundlage dieses Sachverhalts soll die Frage der Rechtmäßigkeit der in Aussicht gestellten ausländerbehördlichen Maßnahmen im Anschluss an das Einigungspapier vom 18.03.2014 geprüft werden. Dabei sind zunächst die rechtlichen Grenzen ausländerbehördlichen Verwaltungshandelns (II) zu untersuchen, die u.a. auch die anschließend zu erörternde Rechtsnatur des Einigungspapiers und deren rechtliche Bindungswirkung für die Berliner Innenverwaltung und die Ausländerbehörde bestimmen (III).

II. Aufenthaltsrechtliche Handlungsspielräume der Berliner Ausländerbehörden in Bezug auf die „Flüchtlinge Oranienplatz“⁸

1. Rechtsstaatsprinzip

Für ausländerrechtliche Maßnahmen bezüglich der „Flüchtlinge Oranienplatz“ gilt – wie für jedes Handeln der öffentlichen Verwaltung – das Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Daraus folgt, dass die Ausländerbehörden die geltenden aufenthalts- und asylverfahrensrechtlichen Vorschriften des Aufenthalts- und Asylverfahrensgesetzes zu beachten haben. Das schließt nicht aus, dass im Rahmen der Anwendung und Durchsetzung der geltenden Gesetze Vorgaben durch politische Instanzen gesetzt werden. Diese wären jedoch unbeachtlich, soweit sie die Verwaltungsbehörde zu einem Handeln auffordern oder ermächtigen, das mit zwingendem Recht unvereinbar ist.

Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gilt grundsätzlich für alle Handlungsformen der Verwaltung. Er ist daher auf öffentlich-rechtliche Verträge (vgl. III. 1), einseitige öffentlich-rechtliche Zusicherungen oder Zusagen (vgl. dazu unten III. 2) wie auch im Bereich konsensualer Konfliktbewältigung durch informelles Verwaltungshandeln (III.3) anwendbar. Daraus folgt –unabhängig von der rechtlichen Qualifizierung des

⁸ Zur Bezeichnung „Flüchtlinge“ vgl. Rn.1

„Einigungspapiers Flüchtlinge Oranienplatz“-; dass rechtswirksame Maßnahmen zu Gunsten der betroffenen Gruppen von Drittstaatsangehörigen, die den Flüchtlingen Oranienplatz zugeordnet werden können, nur vereinbart oder getroffen werden können, soweit dies nicht zwingenden gesetzlichen Vorgaben widerspricht.

Im Bereich des bundesrechtlich geregelten Aufenthalts- und Asylverfahrensrechts sind damit auch einem Verwaltungshandeln der Berliner Ausländerbehörde in Form eines Versprechens, Ankündigung oder der „Inaussichtstellung“ ausländerbehördlicher Rechtsakte und Maßnahmen enge Grenzen gesetzt. Die Länderregierungen sind an die Einhaltung der bestehenden bundesrechtlichen Vorschriften und die mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG⁹ gebunden. „Politische Spielräume“, die in Form von Handlungsanweisungen an die Verwaltung durch die Regierung eines Bundeslandes genutzt werden können, bestehen im Aufenthaltsrecht u.a. im Bereich der im vorliegenden Fall nicht einschlägigen Nutzung ausdrücklich vorgesehener Regelungsbefugnisse (z.B. allgemeine Abschiebestopp-Erlasse nach § 60a Abs. 1 AufenthG) oder der Ausfüllung von Ermessensspielräumen, wie sie insbesondere bezüglich der Art und Weise und des Zeitpunkts eines Vollzugs gesetzlich vorgeschriebener oder zugelassener ausländerbehördlicher Maßnahmen bestehen. Insoweit können insbesondere auch allgemeinpolitische Erwägungen einer konsensualen Bewältigung von Konflikten, die sich aus einer rechtswidrigen Situation ergeben haben, nicht nur „legitime“, sondern auch rechtlich zulässige Kriterien ausländerbehördlichen Verwaltungshandelns sein. Eine Rechtfertigung zum Erlass rechtswidriger Maßnahmen kann daraus nicht abgeleitet werden. Auch informelles Verwaltungshandeln zur Konfliktbewältigung, das generell durch die Vermeidung normativ geregelter Handlungsformen eine grössere Flexibilität aufweist, muss auf die Herbeiführung des rechtmäßigen Zustandes gerichtet sein und darf nicht die Perpetuierung rechtswidrig geschaffener Situationen durch den Erlass künftiger rechtswidriger behördlicher Verwaltungsakte beinhalten.

Die skizzierten Schranken setzen nicht nur Grenzen für das Verwaltungshandeln, sondern sind zugleich Auslegungsmaxime für den Inhalt etwaiger im Einigungspapier vom 18.3.2014 niedgelegter Vereinbarungen, einseitiger Zusicherungen oder im Zusammenhang hiermit im Rahmen konsensualer Konfliktbewältigung abgegebener politischer Absichtserklärungen. Es kann grundsätzlich nicht davon ausgegangen werden, dass die handelnden staatlichen Akteure (Senat von Berlin, Senatorin für Integration, Senator

⁹ Art.84 Abs.2 GG

für Inneres) sich mit zwingenden gesetzlichen Vorgaben des Aufenthalts- und Asylverfahrensrechts in Widerspruch setzen wollen.

2. Handlungsspielräume der Ausländerbehörden

a. Aus anderen EU-Mitgliedstaaten eingereiste Drittstaatsangehörige im Besitz eines Aufenthaltstitels

Personen, die aus einem anderen EU-Mitgliedstaat eingereist sind und dort aufgrund einer Anerkennung als Flüchtling oder subsidiärer Schutzberechtigung oder aufgrund nationalen Rechts eine (humanitäre) Aufenthaltserlaubnis erlangt haben, besitzen grundsätzlich aufgrund des Art.21 Abs.1 SDÜ ein temporäres, *bis zu drei Monaten* geltendes Aufenthaltsrecht in Deutschland. Voraussetzung ist, dass die Voraussetzungen des Art. 21 Abs.1 SDÜ (Erteilung eines gültigen Aufenthaltstitels) in Verbindung mit den Einreisevoraussetzungen des Art.5 Abs.1 lit.a, c. und e Schengener Grenzkodex (u.a. ausreichender Lebensunterhalt) erfüllt sind.

Bei unverzüglicher Beantragung eines Aufenthaltstitels nach Einreise nach Berlin besteht grundsätzlich ein fiktives Aufenthaltsrecht nach §81 Abs.3 AufenthG bis zur Entscheidung über eine Aufenthaltserlaubnis. Das Aufenthaltsrecht endet mit der Ablehnung der Aufenthaltserlaubnis. Wird der Antrag verspätet gestellt, gilt die Abschiebung als ausgesetzt, bis die Behörde entschieden hat (fiktive Duldung)¹⁰.

Für die Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis liegen in der Regel die gesetzlich abschließend aufgeführten Voraussetzungen nach § 25 AufenthG nicht vor, so dass ein Anspruch auf Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis zwingend abzulehnen sein wird, sofern eine Abschiebung nach Italien oder einem anderen EU Mitgliedstaat nicht aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist¹¹. Für die Überstellung eines Asylbewerbers im Rahmen der Dublin VO 343/2003 hat die obergerichtliche Rechtsprechung festgestellt, dass einer Abschiebung nach Italien keine Einwendungen im Hinblick auf die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder

¹⁰ §81 Abs.3 Satz 2 AufenthG

¹¹ §25 Abs.3 ; zum Begriff der Unmöglichkeit vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, §25 AufenthG, Rn.57 ff.

„systemischer Mängel“ des Asylverfahrens entgegenstehen.¹² Entsprechendes gilt für eine Abschiebung ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger, die im Besitz einer italienischen Aufenthaltserlaubnis sind.

Nach Ablehnung eines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis besteht grundsätzlich eine Verlassenspflicht, die gegebenenfalls im Wege der Abschiebung durchzusetzen ist.

Bei wirksamer Asylbeantragung in Deutschland besteht für die Dauer des Asylverfahrens eine Aufenthaltsgestattung, bis das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Asylantrag nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes als unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet abgewiesen hat. Wird nach Ablehnung eines Asylantrags in einem anderen EU-Mitgliedstaat ein erneuter Asylantrag gestellt, gelten für die Zuständigkeit der Prüfung des Folgeantrags und eine Wiederaufnahme die Regeln der Dublin VO Nr.604/2013. Sind Flüchtlinge aus einem sonstigen sicheren Drittstaat eingereist, ist ein Asylantrag nach § 29 AsylVG als unbeachtlich abzuweisen, wenn offensichtlich ist, dass der Ausländer bereits in einem sonstigen Drittstaat vor politischer Verfolgung sicher war und die Rückführung in diesen Staat oder in einen anderen Staat, in dem er vor politischer Verfolgung sicher ist, möglich ist. Entsprechendes gilt für Flüchtlinge, die aufgrund einer Anerkennung im Besitz eines humanitären Aufenthaltstitels eines anderen EU-Mitgliedstaats sind.

Wurde weder ein Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder ein Asylantrag gestellt, besteht nach Ablauf des Dreimonatszeitraums grundsätzlich eine Ausreisepflicht, sofern nicht ausnahmsweise eine Duldung erteilt werden kann (vgl. dazu unten c.).

b. Asylbewerber, die in ein anderes Bundesland verteilt worden sind und von dort einer räumlichen Beschränkung zuwider nach Berlin verzogen sind

Asylsuchende, die sich einer räumlichen Beschränkung zuwider in Berlin aufhalten, sind grundsätzlich verpflichtet, Berlin unverzüglich zu verlassen. Die Aufenthaltsgestattung eines Asylsuchenden ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für

¹² OVG RP v. 27.12.2014, 10 A 10656/13 ; OVG Magdeburg v.14.11.2013, 4 1 44/13; OVG Lüneburg v.30.1.2014, 4 LA 167/13 , AuAS 2014, 44; OVG Berlin-Brandenburg v.17.10.2013, 3 S 40/13; vgl. auch BVerwG v. 15.4.2014, 10 B 17/14; EGMR v.2.4.2013, Beschwerde Nr. 27725/10, Husschi/ The Netherlands and Italy

die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt¹³. Räumliche Beschränkungen bleiben auch nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung, d.h. nach bestandskräftiger oder rechtskräftiger Beendigung des Asylverfahrens in Kraft, bis sie aufgehoben werden¹⁴.

Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung sieht § 58 AsylVfG vor. Danach kann die Ausländerbehörde einem Ausländer, der nicht oder nicht mehr verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, erlauben, den Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung vorübergehend zu verlassen oder sich allgemein in dem Bezirk einer anderen Ausländerbehörde aufzuhalten. Diese 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. § 58 Abs.1 Satz 3 AsylVfG sieht eine Reihe von Regelfällen vor, in denen die Erlaubnis zu erteilen ist, so z.B. wenn eine erlaubte Beschäftigung ausgeübt werden soll oder wenn dies zum Zwecke des Schulbesuchs der betrieblichen Aus- und Weiterbildung erforderlich ist. Die Erlaubnis bedarf der Zustimmung der Ausländerbehörde, für deren Bezirk der allgemeine Aufenthalt zugelassen werden soll (d.h. im vorliegenden Fall der Berliner Ausländerbehörde). Für die Erteilung der Erlaubnis selbst ist die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich der Ausländer nach den asylverfahrensrechtlichen Vorschriften aufzuhalten hat, zuständig¹⁵.

Die *Aufenthaltsbestimmung* für Asylbewerber erfolgt nach § 51 AsylVfG grundsätzlich im Wege einer länderübergreifenden Verteilung für Asylsuchende, die nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Die Verteilung erfolgt grundsätzlich auf Antrag des Ausländers, über den die zuständige Behörde des Landes entscheidet, für das der weitere Aufenthalt beantragt ist. Diese Vorschrift wird dahin ausgelegt, dass grundsätzlich auch eine „Umverteilung“ beantragt werden kann, über die die zuständige Behörde des Bundeslandes zu entscheiden hat, für das der weitere Aufenthalt beantragt wird.¹⁶ Maßgeblich sind hierfür die Kriterien des § 51 Abs.1. Neben den gesetzlich spezifizierten familiären Belangen kann eine Umverteilung auch aus sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht erfolgen (z.B. gesundheitliche Notwendigkeiten und Gegebenheiten). Der bloße Wille eines Asylbewerbers, zwecks Wahrnehmung seiner

¹³ Vgl. § 56 Abs. 1 AsylVfG.; vgl. VG Berlin v. 28.18.2012, 10 L 148/12, Rn.8

¹⁴ Vgl. § 56 Abs. 3 AsylVfG.

¹⁵ § 56 Abs.1 Satz 4 AsylVfG

¹⁶ OVG Berlin-Brandenburg v. 2.12.2009, 3 S 120.08; vgl. Hailbronner, *Ausländerrecht*, § 51 AsylVfG, Lfg.8/2009, Rn.6 ff.

politischen Aktivitäten oder wegen unterschiedlicher Unterbringungsstandards unverteilt zu werden, ist in der Rechtsprechung nicht als ausreichender Grund angesehen worden.¹⁷ Die Verteilung erfolgt durch Zuweisungsbescheid, den die zuständige Behörde des Bundeslandes erteilt, in dem die Aufnahme begehrt wird¹⁸.

Ein länderübergreifender Wohnsitzwechsel durch Erteilung einer weiteren (Zweitduldung) ist unabhängig von den allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Duldung nach §60 a Abs.2 (dazu unten d.) aus systematischen Gründen und wegen mangelnder Zuständigkeit der Berliner Ausländerbehörde ausgeschlossen¹⁹. Da nach der zwingenden gesetzlichen Vorschrift des §56 Abs. 3 AsylVfG die räumliche Beschränkung auch nach Abschluss des Asylverfahrens fortbesteht, wäre eine „Zweitduldung“ nicht geeignet, die im Asylverfahren begründete räumliche Beschränkung zu beseitigen²⁰.

Ein Ausländer, der sich einer räumlichen Beschränkung zuwider in einem anderen Bundesland aufhält, ist verpflichtet, dieses Bundesland zu verlassen²¹. Die Durchsetzung der Verlassenspflicht ist in § 59 AsylVfG geregelt. Danach kann gegebenenfalls auch ohne vorherige Androhung unmittelbarer Zwang angewendet werden. Nach § 59 Abs. 2 AsylVfG ist der Ausländer festzunehmen und zur Durchsetzung der Verlassenspflicht nach §12 Abs.3 AufenthG 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. Diese Vorschriften sind auch anwendbar auf eine nach § 56 AsylVfG vorgesehene räumliche Beschränkung auf den Bezirk der Ausländerbehörde, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt.

Die Verlassenspflicht ist gegebenenfalls mit polizeilichen Zwangsmitteln durchzusetzen. Die nach den Berliner Bestimmungen jeweils örtlich zuständigen Polizeibehörden haben bezüglich der Art und Weise des Einsatzes von Zwangsmitteln einen Ermessensspielraum. Die Ermessensausübung selbst richtet sich nach der jeweiligen Situation und unter Berücksichtigung der Verhältnisse des Einzelfalls. Soweit keine Rechtsansprüche Einzelner auf polizeiliches Einschreiten beeinträchtigt werden, können hierbei auch öffentlich-rechtliche Interessen an einer „friedlichen“ Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands

¹⁷ Vgl.z.B. VG Greifswald v.25.2.1997, 6 A 363/96; HessVGH v.30.7.1991, NVwZ 1991, 1014

¹⁸ OVG Berlin- Brandenburg v. 20.5.2008, 2 S 6.08

¹⁹; OVG Berlin- Brandenburg v. 2.12.2009, 3 S 120.08; für die strittige Frage, ob bereits aus systematischen Gründen nur eine Umverteilung nach §51 AsylVfG zulässig ist vgl. OVG RP v. 16.1.2012, 7 B 11408/11, 7 D 11409/11, Rn.7

²⁰ OVG Berlin- Brandenburg v. 2.12.2009, 3 S 120.08, Rn.9; vgl. auch zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen eine Vollziehung der Verlassenspflicht, bis über einen Umverteilungsantrag entschieden worden ist,

²¹ §12 Abs.3 AufenthG

bezüglich gesetzlich vorgeschriebener räumlicher Aufenthaltsbeschränkungen Berücksichtigung finden.

e. Illegal im Bundesgebiet aufhältige Drittstaatsangehörige

Drittstaatsangehörige, die unerlaubt ins Bundesgebiet eingereist sind und sich dort ohne gültigen Aufenthaltstitel aufhalten, ohne einen Asylantrag zu stellen, sind grundsätzlich zum Verlassen des Bundesgebiets verpflichtet. Sofern sie nicht freiwillig ausreisen, sind sie mittels ausländerbehördlicher Maßnahmen zur Ausreise zu veranlassen und erforderlichenfalls in den Herkunftsstaat oder einen sonstigen aufnahmebereiten- oder zur Aufnahme verpflichteten Drittstaat (bei Einreise aus einem EU-Mitgliedstaat) abzuschieben.

Die aufenthaltsrechtliche Stellung von Drittstaatsangehörigen, die über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen, ist im AufenthG geregelt. Danach sind Ausländer abzuschieben, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist, und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist²².

Vollziehbar ist die Ausreisepflicht, wenn der Ausländer unerlaubt eingereist ist und entweder keinen Antrag auf Erteilung eines erforderlichen Aufenthaltstitels oder dessen Verlängerung gestellt hat oder trotz Antragstellung keine Fiktionswirkung eines erlaubten Aufenthalts nach § 81 Abs. 3 AufenthG eintritt.

Sobald keine Zweifel an der Zulässigkeit der Abschiebung eines ausreisepflichtigen Ausländers mehr bestehen, ist es „grundsätzlich eine nicht mehr in ihrem Ermessen stehende gesetzliche Pflicht der Ausländerbehörde, die Ausreisepflicht unverzüglich durchzusetzen“²³. Regeln über die Beendigung des illegalen Aufenthalts sieht auch die EU Richtlinie 2008/115 zur Beendigung des illegalen Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen vor. Danach sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet, gegen alle in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen illegalen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung zu erlassen, sofern sie nicht aus humanitären Gründen oder wegen eines Härtefalls oder aus sonstigen Gründen von einer

²² Vgl. § 58 Abs. 1 AufenthG.

²³ BVerwG vom 25.09.1997, 1 C 3.97, BVerwGE 105, 232, 236 unter Hinweis auf BT-Drs. 11/6321, S. 76 zu § 55 Abs. 4 Ausländergesetz. An dieser Rechtslage hat sich durch das Inkrafttreten des § 58 AufenthG nichts Grundsätzliches geändert.

Rückkehrentscheidung absehen²⁴. Drittstaatsangehörige, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten und Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels eines anderen Mitgliedstaats sind, sind grundsätzlich zu verpflichten, sich in das Hoheitsgebiet dieses anderen Mitgliedstaats zu begeben, widrigenfalls gegen sie eine Rückkehrentscheidung ergehen kann²⁵.

Die nach dem Aufenthaltsgesetz bestehenden Pflichten der Berliner Ausländerbehörde, ausländerbehördliche Maßnahmen zur Durchsetzung einer Ausreisepflicht zu ergreifen, erfahren Einschränkungen nur dadurch, dass durch die Erteilung einer Duldung der Vollzug ausgesetzt wird. Dies ist nur dann rechtlich zulässig, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Duldung vorliegen.

Unter welchen Voraussetzungen eine vollziehbare Ausreisepflicht mangels eines Aufenthaltstitels ausgesetzt wird, ist im AufenthG abschließend geregelt²⁶. Das AufenthG kennt keinen faktischen oder ungeregelten Aufenthalt in Form einer „stillschweigenden Duldung“. Das AufenthG geht vielmehr davon aus, dass ein ausreisepflichtiger Ausländer entweder abgeschoben wird oder eine Duldung erhält²⁷.

Ob eine Duldung zu erteilen ist, steht grundsätzlich nicht im freien Ermessen der Behörde, sondern richtet sich nach den gesetzlichen Vorgaben. Eine Duldung ist danach zu erteilen, wenn ein Duldungsgrund vorliegt. Dadurch soll die Erfüllung der gesetzlichen Abschiebungspflicht sichergestellt werden²⁸. Voraussetzung ist, dass die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen möglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

Eine Ermessensbefugnis besteht nach § 60a Abs.2 S.3 AufenthG, „wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern“. Die Wahrnehmung der Ermessensbefugnis setzt zwingend eine *Überprüfung der Verhältnisse des Einzelfalls* voraus. Über die zur Annahme der dringenden humanitären oder persönlichen Gründe erforderlichen Voraussetzungen, die in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar sind, gibt es eine

²⁴ Art.6 Abs.1 u.Abs. 4 . RL 2008/115

²⁵ Art.6 Abs.2 RL 2008/115

²⁶ Vgl. § 60a Abs. 2; vgl. dazu *Bauer*, in: *Renner/Bergmann/Dienelt*, *Ausländerrecht*, 10. Aufl. 2013, § 60a, Rn. 18.

²⁷ Vgl. zu § 55 AuslG BVerwG v. 25.09.1997, a.a.O.; v. 21.03.2000, I C 23/95, BVerwGE 111, 62, 65.

²⁸ Vgl. BVerwG v. 21.03.2000, a.a.O., S. 235.

umfangreiche Rechtsprechung²⁹. Ungeachtet der Kasuistik dieser Rechtsprechung besteht aber Übereinstimmung darüber, dass eine Duldung nicht erteilt werden kann, wenn keine humanitären oder öffentlichen Interessen dargelegt werden, die in einer Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung der Ausreisepflicht den Vorrang verdienen.

Die Erteilung einer "kollektiven Duldung" für eine nach generellen für die Erteilung einer Duldung nach den gesetzlichen Vorgaben irrelevanten Kriterien spezifizierte Gruppe von Ausländern ist nach dem Wortlaut und Zweck des Gesetzes ausgeschlossen. Das Aufenthaltsgesetz sieht für gruppenbezogene Entscheidungen gegenüber ausreisepflichtigen Ausländern, deren zwangsweise Durchsetzung aus allgemeinen politischen Erwägungen ausgesetzt werden soll, das Instrument eines Abschiebestopps nach §60 a Abs.1 AufenthG vor. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift liegen im vorliegenden Fall ersichtlich nicht vor. Eine Umdeutung der Ankündigung einer Duldung für die „Flüchtlinge Oranienplatz“ in den Erlass eines Abschiebestopps nach §60 a Abs.1 scheidet daher aus. Vereinbarungen, Zusagen oder Erklärungen, die ohne Rücksicht auf die Erfüllung der im Einzelfall nachzuweisenden gesetzlichen Voraussetzungen die Erteilung einer "kollektiven Duldung" vorsehen, sind daher mit dem geltenden Aufenthaltsrecht unvereinbar und unwirksam.

d. Räumliche Beschränkungen ausreisepflichtiger Drittstaatsangehörigen, die sich nicht im Asylverfahren befinden

Ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige, denen eine Duldung erteilt worden ist, sind räumlich auf das Gebiet des Landes, das die Duldung erteilt hat, beschränkt. Weitere Bedingungen und Auflagen können angeordnet werden³⁰. Von der räumlichen Beschränkung kann nach diesen Vorschriften nur dann abgewichen werden, wenn bestimmte Voraussetzungen, z.B. Erforderlichkeit zur Ausübung einer Beschäftigung oder zur Aufnahme einer Ausbildung zur Aufrechterhaltung der Familieneinheit, vorliegen³¹. Über eine Abweichung von der räumlichen Beschränkung nach §61 Abs.1 AufenthG entscheidet die Ausländerbehörde des Bundeslandes, auf das der Ausländer verteilt worden ist.

§ 15a AufenthG sieht analog dem Verteilungsverfahren für Asylsuchende eine Verteilung von unerlaubt eingereisten Ausländern, die weder um Asyl nachsuchen, noch unmittelbar nach

²⁹ Vgl. Dienelt, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10.Aufl.2013, §60a, Rn.34 ff.; Hailbronner, Ausländerrecht, §60a AufenthG, Lfg.6/2009, Rn.21 ff.

³⁰ Vgl. § 61 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG.

³¹ Vgl. § 61 Abs. 1 Satz 3 AufenthG.

der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschickt werden können, auf die Länder vor. Ausländer haben keinen Anspruch darauf, in ein bestimmtes Land oder an einen bestimmten Ort verteilt zu werden. Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch eine zentrale Verteilungsstelle nach gesetzlich festgelegtem Schlüssel³². Abweichend von der Verteilung kann ein Ausländer beantragen, dass seinen persönlichen Interessen im Hinblick auf eine Haushaltsgemeinschaft zwischen Ehegatten oder Eltern oder sonstigen zwingenden Gründen bei der Verteilung Rechnung zu tragen ist.

3. Zuständigkeit

Die im Aufenthaltsgesetz und Asylverfahrensgesetz geregelten Zuständigkeiten zum Ergreifung ausländerbehördlicher Maßnahmen stehen grundsätzlich nicht zur Disposition der Verwaltung. Die ausländerbehördlichen Zuständigkeiten zum Erlass von Aufenthaltserlaubnissen, Duldungen, räumlichen Beschränkungen und ihrer Aufhebung, und zur Durchsetzung von Ausreise- und Verlassenspflichten sind gesetzlich zwingend vorgeschrieben. Von Zuständigkeitsbestimmungen kann nur unter Beachtung der gesetzlich geregelten Verfahrenserfordernisse abgewichen werden kann. Es gibt daher weder einen ausdrücklichen noch konkludenten Zuständigkeitsübergang auf eine sachlich oder örtlich unzuständige Behörde.

Die sachliche Zuständigkeit der Ausländerbehörden für aufenthaltsrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes ist in §71 Abs.1 AufenthG geregelt. Die örtliche und funktionelle Zuständigkeit bestimmt sich nach Landesrecht.³³ Die Berliner Ausländerbehörde ist danach grundsätzlich für ausländerbehördliche Maßnahmen gegenüber den sich auf ihrem Gebiet gewöhnlich aufhaltenden Ausländern³⁴ zuständig, soweit im AufenthG und AsylVG keine besonderen Zuständigkeitsbestimmungen vorgesehen sind. Besondere Regeln enthält das Gesetz u.a. für eine Umverteilung und eine Wohnungsnahme in einem anderen Bundesland und Ausnahmen von einer räumlichen Beschränkung einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung.

³² Vgl. dazu § 15a Abs. 1 AufenthG.

³³ Vgl. §3 Abs.1 Nr.3a VwVfG Berlin

³⁴ Vgl. die Legaldefinition in §30 Abs.3 SGB III, wonach die Absicht, nicht nur vorübergehend zu verweilen, maßgeblich ist.

Für die Annahme eines gewöhnlichen Aufenthalts wird in der Rechtsprechung überwiegend angenommen, dass ein faktischer, längerer Aufenthalt nicht ausreicht, sondern dass sich der Ausländer an dem betreffenden Ort auch zulässigerweise aufhalten kann, was nicht der Fall ist, wenn er sich aufgrund einer Aufenthaltsbeschränkung anderen Orts aufzuhalten hat³⁵

Ob dieser Auffassung uneingeschränkt zuzustimmen ist³⁶, bedarf hier keiner Entscheidung.

Für die Erteilung einer Duldung gilt, dass die eine Erstduldung erteilende Behörde grundsätzlich für aufenthaltsrechtliche Maßnahmen auch dann zuständig bleibt, wenn sich ein Ausländer einer räumlichen Beschränkung zuwider faktisch in dem Bezirk einer anderen Ausländerbehörde oder eines anderen Bundeslandes begibt³⁷,

Dies gilt auch dann, wenn der Ausländer eine Änderung einer räumlichen Beschränkung einer Duldung nach abgeschlossenem Asylverfahren und die Zuweisung an ein anderes Bundesland oder den Bezirk einer anderen Ausländerbehörde begehrt³⁸. Das OVG Berlin begründet diese Auffassung eingehend mit der Entstehungsgeschichte des §56 Abs.3 AsylVfG. Diese Vorschrift ist in das AsylVfG zu dem Zweck eingefügt worden, um Unsicherheiten über die Entstehung bzw. Fortgeltung asylverfahrensrechtlicher räumlicher Beschränkungen und die „daraus folgende örtliche Zuständigkeit in den Fällen, in denen Weiterleitungsentscheidungen schlicht nicht befolgt werden, zu vermeiden“³⁹. Die Berliner Ausländerbehörde ist insoweit zur Erteilung einer Duldung zur Wohnungnahme in Berlin abweichend von einer räumlichen Beschränkung nach §56 AsylVfG unzuständig.

Die Zuständigkeit für Ausnahmen von räumlichen Beschränkungen vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer richtet sich nach §61 Abs.1 AufenthG. Danach können Abweichungen von der räumlichen Beschränkung zugelassen werden zur Ausübung einer Beschäftigung, Studium usw. Die durch §61 eröffneten Befugnisse zur Abweichung von einer räumlichen Beschränkung beinhalten jedoch keine Übertragung der Zuständigkeit auf ein anderes Bundesland. Vorausgesetzt wird eine weiter bestehende Zuständigkeit der

³⁵ OVG Berlin- Brandenburg v. 20.5.2008, 2 S 6/08; OVG Thüringen v. 22.1.2004, InfAuslR 2004, 336; OVG RP v.16.1.2004, AuAS 2004, 130; OVG Hamburg v.19.10.2005, InfAuslR 2006,32

³⁶ Zweifelnd OVG Berlin- Brandenburg v.2.12. 2009, 3 S 120.08, Rn.7

³⁷ OVG Bremen v. 9.10.2006, 1 B 282/06 InfAuslR 2007,63; Bauer, in: Renner/Bergmann/ Dienelt, §61 AufenthG, Rn.55

³⁸ OVG MV v.8.9.1998, 2 M 80/98; OVG Thüringen v. 22.1.2004, 3 EO 1060/03, InfAuslR 2004, 336; vgl. Bauer aaO. Rn.55 fn. 79

³⁹ OVG Berlin- Brandenburg v.2.12.2009, 3 S 120.08 unter Hinweis auf BT-Drs.15/955, S.34,35

bisherigen Ausländerbehörde⁴⁰. Zur Zuständigkeitsübertragung bedarf es des Einvernehmens der Behörden sowohl des abgehenden als auch des aufnehmenden Landes.

§15a AufenthG regelt die Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer auf die Bundesländer analog den für Asylbewerber vorgesehenen Regeln. Für eine von der Verteilungsentscheidung nach §15a AufenthG abweichende Wohnnahme unerlaubt eingereister Ausländer in einem anderen Bundesland ist die Erlaubnis der zuständigen Behörden erforderlich⁴¹. Die Zuständigkeit für eine Übernahme von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern aus anderen Bundesländern nach Berlin liegt bei der Ausländerbehörde⁴². Wird dieses Einvernehmen nicht hergestellt, so besteht grundsätzlich eine Verlassenspflicht bei unerlaubtem Aufenthalt in einem anderen Bundesland, die durch die zuständigen Behörden des Landes, in dem sich der Ausländer aufhält, durchzusetzen ist. Eine einseitige „Umzugszustimmung“ oder länderübergreifende Umverteilung durch Erteilung einer Duldung durch das Land des tatsächlichen Aufenthalts mit der Folge eines „automatischen“ Zuständigkeitswechsels kennt das AufenthG nicht⁴³. Vielmehr ermöglicht das AufenthG für den Personenkreis nach § 15a AufenthG eine einvernehmliche Zuständigkeitsübernahme unter Berücksichtigung der individuellen Interessen eines Ausländers, soweit sie nicht bereits bei der Verteilungsentscheidung berücksichtigt worden sind. Soweit spezifische Interessen des Ausländers aus den in §61 AufenthG genannten Gründen Abweichungen von räumlichen Beschränkungen erforderlich machen, ist dem durch Maßnahmen der für die Ausstellung der „Erstduldung“ zuständigen Ausländerbehörde Rechnung zu tragen.

Das Aufenthaltsgesetz sieht weder eine Zuständigkeit der Behörde des tatsächlichen Aufenthalts noch eine Zuständigkeit kraft faktischer oder ausdrücklicher „Zweitduldung“ aufgrund der tatsächlichen Hinnahme des Aufenthalts vor⁴⁴. Soweit in der Lit. und Rechtsprechung zur Schließung einer Regelungslücke im Hinblick auf humanitäre Erwägungen und Zuständigkeitskonflikte insbes. im Anwendungsbereich des §56 AsylVfg

⁴⁰ Vgl. Hailbronner, AuslR, Lfg.3/2012, §61 Rn.22

⁴¹ Vgl. § 15a Abs. 5 AufenthG.

⁴² OVG Berlin-Brandenburg v.9.4.2014, 3 B 33/11, Rn. 25

⁴³ OVG Berlin-Brandenburg aaO.Rn.20

⁴⁴ OVG Hamburg v. 8.11.2011, § Bsw 190/11; Dienelt, in Renner/Bergmann/Dienelt, §15a, Rn.6

die Erteilung einer Zweitduldung für möglich gehalten wird⁴⁵, mit der Folge einer Erledigung der Erstduldung und der damit verknüpften räumlichen Beschränkung, sind diesen Erwägungen durch die gesetzlichen Regeln über die Umverteilung unerlaubt eingereister Ausländer auf die Bundesländer (§15 a Abs.5 AufenthG) die Grundlage entzogen worden⁴⁶. Die „Verbandskompetenz“ für eine Umverteilungsentscheidung für aus anderen Bundesländern eingereisten ausreisepflichtigen Ausländern nach §15a AufenthG liegt damit beim Land Berlin unter örtlicher Zuständigkeit der Berliner Ausländerbehörde, die im Einvernehmen mit den Behörden „abgebender“ Bundesländer entscheidet.

4. Soziale Leistungsansprüche

Das Prinzip der Gesetzmässigkeit der Verwaltung gilt auch für die Gewährung sozialer Leistungen. Die Behörden dürfen daher soziale Leistungen an Ausländer nur gewähren, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Für Leistungen an Asylbewerber und ausreisepflichtige Ausländer sieht das AsylbLG die Gewährung der in den §§ 2 ff. aufgeführten finanziellen und Sachleistungen durch die örtlich zuständigen Behörden vor. Zuständig sind nach §10a die nach §10 durch die Länder bestimmten Behörden, in deren Bereich der Leistungsberechtigte auf Grund einer Entscheidung der zentralen Verteilungsstelle verteilt oder von der im Land zuständigen Behörde zugewiesen worden ist⁴⁷. Ausdrücklich verbietet §11 Abs.2 AsylbLG die Gewährung regulärer Leistungen nach dem AsylbLG in den Teilen der Bundesrepublik Deutschland, in denen sie sich einer asyl-oder ausländerrechtlichen Beschränkung zuwider aufhalten. Lediglich die nach den Umständen „unabweisbar gebotene Hilfe“ kann geleistet werden. Bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs besteht ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der nach den Umständen gebotenen Hilfe. Nicht ausgeschlossen durch §11 Abs.2 wird auch die Bereitstellung ergänzender, sozialer Leistungen und Hilfen nach örtlichem Recht, soweit nicht die grundsätzliche Beschränkung der Asylbewerberleistungen auf den Umfang der unabdingbar gebotenen Hilfe dadurch unterlaufen wird.

Für die Zuständigkeit der Gewährung von Leistungen gilt auch für das Sozialrecht, dass die Beantragung einer Umverteilung, ein langer Zeitraum faktischen Aufenthalts in einem unzuständigen Bundesland keine Änderung der Zuständigkeit begründen. Für das

⁴⁵ Vgl. OVG NRW v. 29.11.2005, 19 B 2364/03; OVG NRW v. 16.4.2012, 18 B 1585/11 – sofern der Aufenthalt zur Herstellung der Familieneinheit erforderlich ist

⁴⁶ OVG Berlin-Brandenburg v.9.4.2014, 3 B 33/11, Rn. 20; das OVG lässt dahingestellt, ob das Institut der „Zweitduldung“ nicht bereits aufgrund der Regelung des §61 Abs1 Satz 2 bis 4 gegenstandslos geworden ist

⁴⁷ §10a AsylbLG

Fortbestehen der örtlichen Zuständigkeit kommt es daher lediglich darauf an, ob die einmal eingetretenen Folgen einer Zuweisung bzw. Verteilung noch fortbestehen⁴⁸. Für Asylbewerber und ehemalige Asylbewerber, deren räumliche Beschränkung nach §56 Abs.3 AsylVG fortbesteht, bedeutet dies auch die Zuständigkeit für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG beim bisher zuständigen Träger verbleibt. Ein illegaler Umzug begründet keine Zuständigkeit des Bundeslandes, in dem sich der Ausländer faktisch dauernd aufhält, solange nicht über einen Umverteilungsantrag entschieden worden ist⁴⁹.

Da auch in bezug auf Sozialleistungen der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung gilt, steht auch die Annahme einer rechtlich verbindlichen Vereinbarung, Zusage oder informeller Ankündigung unter dem Vorbehalt, dass die versprochenen Leistungen mit den gesetzlichen Vorschriften über die Zuständigkeit und die materiellen Voraussetzungen einer Leistungsgewährung in Einklang stehen. Eine auf die rechtsverbindliche Begründung eigenständiger Leistungsansprüche gerichtete Zusage verbietet sich – unabhängig von den Nichterfüllung der allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen für das Vorliegen einer Zusicherung nach §38VwVfG (vgl. unten III 1 b.) bereits wegen der offensichtlich fehlenden Zuständigkeit der erklärenden Behörde und der zwingenden gesetzlichen Voraussetzung einer Zuständigkeitsübernahme bzw. Umverteilung potentiell betroffener Personen.

Da eine konkludente Zuständigkeitsübernahme ausscheidet, würde sich ein Versprechen oder eine Ankündigung auf einen Personenkreis richten, für den offensichtlich die zwingenden gesetzlichen Zuständigkeitsvoraussetzungen nach §10a nicht vorliegen. Inwieweit die in der Vergangenheit erbrachten Sozialleistungen im Hinblick auf Unterkunft und Geldleistungen dem geltenden Recht widersprechen, braucht hier nicht abschließend geklärt zu werden. Die Zurverfügungstellung von Unterkünften und von finanziellen Leistungen zur Bestreitung des Lebensunterhalts kann jedoch nicht von vornherein als rechtswidrige Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG gewertet werden. Auch eine vorübergehende Bereitstellung von sozialen Leistungen entgegen den Vorschriften des AsylbLG kann jedoch nicht als rechtsbegründende faktische Zuständigkeitsübernahme gedeutet werden (vgl. unten III.2).

⁴⁸ LSG v. 12.5.2010, L 15 AY 2/10 B ER; SG Berlin v. 9.3.2012, S 184 AY 9/12

⁴⁹ LSG Berlin-Brandenburg v. 24.4.2012, L 15 AY 4/12 B ER

III. Rechtsnatur und Bindungswirkung des Einigungspapiers und faktischen Handelns oder Unterlassens des Berliner Senats

1. Der rechtliche Charakter der Einigung vom 18.03.2014

a. Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Rechtliche Bindungswirkungen bezüglich der Ergreifung aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen können nach §54 VwVfG grundsätzlich durch Abschluss eines bindenden öffentlich-rechtlichen Vertrags oder eine förmliche Zusicherung, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen (§38 VwVfG) oder durch den Erlass eines Verwaltungsaktes entstehen. Das als „Vereinbarung mit den Flüchtlingen Oranienplatz“ und von der Senatorin für Integration unterzeichnete Einigungspapier, legt zunächst die Annahme eines öffentlich-rechtlichen Vertrages nahe.

Zum Abschluss eines rechtswirksamen öffentlichen Vertrages bedarf es außer der Schriftform und der Zuständigkeit der den Vertrag schließenden Behörde einerseits und der Handlungsvollmacht privater am Vertrag beteiligter Rechtssubjekte andererseits einer Begründung, Änderung oder Aufhebung eines Rechtsverhältnisses auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Erforderlich sind übereinstimmende Willenserklärungen, gerichtet auf eine verbindliche Herbeiführung eines bestimmten, genau bezeichneten Rechtserfolgs⁵⁰.

Für eine rechtliche Zuordnung des Einigungspapiers als bindender öffentlich-rechtlicher Vertrag liegen bereits die formalen Voraussetzungen der Zuständigkeit bzw. Handlungsvollmacht für die potentiellen „Vertragspartner“ nicht vor. Für die öffentliche Verwaltung hat die Senatorin für Integration die Verhandlungen geführt, deren Gegenstand für die hier zu prüfenden ausländerrechtlichen Maßnahmen im Wesentlichen außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs liegen. Eine unmittelbare Einbeziehung der Berliner Innenverwaltung bzw. des zuständigen Senators für Inneres und Sport und der für den Vollzug zuständigen Ausländerbehörde hat in keinem Stadium der Verhandlungen mit den Betroffenen stattgefunden.

Für eine von der allgemeinen Zuständigkeitsverwaltung des Berliner Senats abweichende Zuständigkeitsübertragung für die in Nr. 4 des Einigungspapiers geregelten Angelegenheiten liegen keine Anhaltspunkte vor. Ein Senatsbeschluss über die Bevollmächtigung der Senatorin

⁵⁰ Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2011, § 14 Rn. 6.

für Integration, mit Verbindlichkeit für den Senat über die Räumung Oranienplatz und aufenthaltsrechtliche Maßnahmen zu verhandeln und gegebenenfalls bindende Vereinbarungen zu schließen, liegt nicht vor. Die Protokollnotiz des Senats vom 18.03.2014, kraft der das Einigungspapier zur Kenntnis genommen wurde, kann nicht als rückwirkende Bevollmächtigung eines Vertragsabschlusses angesehen werden. Auch die nachfolgenden Verhandlungen im Koalitionsausschuss geben keine Grundlage für eine Übertragung der Zuständigkeit bezüglich der Ergreifung ausländerbehördlicher Maßnahmen an die Senatorin für Integration⁵¹.

Auch auf Seiten der Flüchtlinge Oranienplatz fehlt es an einer hinreichenden Vertretungsmacht bzw. Handlungsvollmacht durch die das Einigungspapier unterzeichnenden Einzelpersonen für durch das Einigungspapier potentiell betroffene Gruppen von Oranienplatz-Flüchtlingen. Angesichts des Wechsels der Verhandlungsdelegationen und der Unklarheiten über die Erteilung von Verhandlungsvollmacht kann weder für die am 18.03.2014 das Einigungspapier unterzeichnenden Personen noch für später das Einigungspapier akzeptierende oder unterzeichnende Personen eine Feststellung in Bezug auf eine Legitimation oder Handlungsvollmacht für eine der betroffenen Flüchtlingsgruppen festgestellt werden. Bereits zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Einigungspapiers bestand innerhalb der Flüchtlinge Oranienplatz keinerlei Übereinstimmung darüber, wer für welche Gruppe die Vereinbarung unterzeichnet bzw. akzeptiert hatte. Auch bei Zugrundelegung einer für eine konsensuale Konfliktbewältigung mit Personengruppen zwangsläufig verbundenen Unbestimmtheit der Zusammensetzung der an einem Konflikt beteiligten Gruppen muss für das bindende Zustandekommen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gefordert werden, dass die das Einigungspapier unterzeichnenden Flüchtlinge, soweit sie als Gruppenvertreter agierten, für die Eingehung einer verbindlichen Vereinbarung zu Gunsten einer nach allgemeinen Kriterien bestimmbarer Gruppe von Individuen handelten und hierzu legitimiert waren. Angesichts der ständig wechselnden Verhandlungsdelegationen der durch sie jeweils vertretenen Personen lässt sich eine einigermaßen konkretisierbare Handlungsbevollmächtigung auch bei Zugrundelegung niedrigster Anforderungen nicht feststellen.

⁵¹ Zur Frage, inwieweit durch den Senat eine nachfolgende „konkludente“ Billigung durch den Senat von Berlin erfolgte, siehe unten d).

Das Einigungspapier erfüllt darüber hinaus nicht die Erfordernisse des § 54 VwVG an das Vorliegen übereinstimmender rechtsverbindlicher Erklärungen, gerichtet auf die Herbeiführung eines bestimmten, genau bezeichneten Rechtserfolgs auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Zwar liegt der Gegenstand der Vereinbarung mit der Räumung des Oranienplatzes und der Inaussichtstellung einer umfassenden Überprüfung der Einzelfallverfahren im Bereich des öffentlichen Rechts. Es fehlt jedoch an einer Willenserklärung, die auf die Eingehung rechtlicher Bindungen durch Herbeiführung eines bestimmten Rechtserfolgs gerichtet ist. Gegen einen Rechtsbindungswillen spricht bereits der politische Charakter, der in Ziff. 1 und 3 vorgesehenen Bekenntnisse für eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes und der politischen Unterstützung der Anliegen der Flüchtlinge durch die Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen im Rahmen ihrer „politischen Verantwortlichkeit“ (Nr. 3). Auch in Bezug auf die in Nr. 4 aufgeführten Maßnahmen kann ein rechtlicher Bindungswille der unterzeichnenden Senatorin – quasi stellvertretend für den zuständigen Innensenator – bezüglich der in Aussicht gestellten aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen nicht unterstellt werden. Dass dies den Beteiligten auch nach außen erkennbar war, ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass eine vom Berliner Flüchtlingsrat bei Abschluss des Einigungspapiers vorgeschlagene Einbeziehung des Innensensors im Hinblick auf die „Auslegung“ des Einigungspapiers und die sich daraus ergebenden ausländerbehördlichen Maßnahmen in der Endphase der Unterzeichnung des Einigungspapiers offenbar nicht aufgegriffen wurden.

Aber auch aus dem Wortlaut des Einigungspapiers selbst ergeben sich keine Anhaltspunkte für eine rechtlich verbindliche Vereinbarung, die eine Pflicht zur Ergreifung bestimmter ausländerbehördlicher Maßnahmen umfassen könnte. Nr. 4 des Einigungspapiers spricht von einer auf Antrag erfolgenden umfassenden Prüfung der Einzelfallverfahren „im Rahmen aller rechtlichen Möglichkeiten“, die nachfolgend lediglich beispielhaft aufgeführt wurden (Beantragung einer Aufenthaltsgenehmigung (gemeint ist wohl Aufenthaltserlaubnis), Anträge auf Umverteilung nach § 51 AsylVG, etc.). Diese Erklärung ist eindeutig auf die ausländerbehördliche Prüfung der aufenthaltsrechtlichen Stellung der auf einer Liste „in anonymisierter Form“ aufgeführten Flüchtlinge ausgerichtet. Die weiteren Hinweise zur unterstützenden Beratung durch Ausländerbehörden und karitative Organisationen stützen diese Auslegung.

Soweit darüber hinaus Nr. 4 des Einigungspapiers die Ankündigung ausländerbehördlicher Maßnahmen vorsieht („umfassende Einzelfallprüfung im Rahmen aller rechtlichen Möglichkeiten“, beratende Unterstützung, Aussetzung der Abschiebung), kann im Hinblick auf die fehlende Zuständigkeit der Senatorin für Integration grundsätzlich ebenfalls keine auf die Eingehung einer rechtsverbindlichen Festlegung ausländerbehördlichen Verhaltens gerichtete Willenserklärung unterstellt werden, da hierfür für alle Beteiligten erkennbar eine entsprechende Zuständigkeit fehlte. Allenfalls könnte sich insofern eine beschränkte rechtliche Bindungswirkung daraus ergeben, dass das Einigungspapier nachfolgend als Grundlage für das weitere Vorgehen des Berliner Senats und der Berliner Verwaltung eine gewisse Akzeptierung gefunden hat⁵².

b. Verwaltungsrechtliche Zusicherung

Angesichts eines fehlenden rechtlichen Bildungswillens zur Eingehung einer vertraglichen Verpflichtung, bestimmte in Nr. 4 des Einigungspapiers aufgeführte rechtliche Maßnahmen zu ergreifen, bedarf die Annahme eines einseitigen rechtlichen Bindungswillens zur Ergreifung aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen für die „betroffenen“ Flüchtlingsgruppen oder die in der überreichten Liste aufgeführten Personen besonderer Begründung. Im Hinblick auf die fehlende Zuständigkeit der Senatorin für Integration scheidet dabei die Absicht, einseitige verbindliche Zusicherungen zur Ergreifung bestimmter aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen abzugeben, von vornherein aus.

Nach § 38 Abs. 1 VwVfG kann zwar die *zuständige Behörde* eine Zusage erteilen, einen bestimmten Verwaltungsakt zu unterlassen oder zu erteilen. Die Zusicherung bedarf der Schriftform und gegebenenfalls der Beteiligung einer anderen Behörde, wenn dies aufgrund einer Rechtsvorschrift erforderlich ist. Anders als im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Vertrags, bei dem die gegenseitigen Rechte und Pflichten hinreichend bestimmt sein müssen, genügt für die Zusicherung durch die Verwaltung eine Präzisierung des von der einseitigen Zusicherung erfassten behördlichen Handelns. Richtet es sich auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gegenüber Einzelpersonen, so muss Inhalt und Adressat des Verwaltungsaktes hinreichend bezeichnet sein.

⁵² vgl. dazu unten b. und c.

Bezüglich der Zuständigkeit fehlt es – wie dargelegt – bereits an der Einbeziehung des Senators für Inneres in Bezug auf die in seinen Geschäftsbereich fallenden ausländerbehördlichen Maßnahmen. Die nach außen offen ersichtliche fehlende Zuständigkeit der Senatorin für Integration könnte allenfalls durch einen einseitigen Rechtsbindungswillen des Senats von Berlin überspielt werden, der sich auf der Grundlage des Einigungspapiers vom 18.03.2014 in einer Presseerklärung zur Umsetzung der Vereinbarung geäußert hat und diese auch vom Senator für Inneres als „Kompromiss“ für das weitere Vorgehen der Innenverwaltung und der Ausländerbehörde zur Bewältigung des Konflikts Oranienplatz zur Kenntnis genommen worden ist.

Angesichts der grundsätzlichen Formstrenge des Gesetzes (Schriftform) und rechtsstaatlicher Erfordernisse der Rechtssicherheit kann aber das Verhalten des Senats und des Innensenators nicht als rechtlich verbindliche Zusage eines bestimmten ausländerbehördlichen Verhaltens zur aufenthaltsrechtlichen Regelung der Flüchtlinge Oranienplatz und deren sozialrechtliche Ansprüche gedeutet werden. So fehlt es an einem nach außen hinreichend erkennbaren rechtlichen Bindungswillen des Senats von Berlin oder des Senators für Inneres für die in seinen Geschäftsbereich fallenden Angelegenheiten. Daher bedarf es keiner Prüfung, ob angesichts der allgemeinpolitischen Bedeutung der Regelung des Konflikts Oranienplatz die Zuständigkeit des Senators für Inneres für ausländerbehördliche Maßnahmen durch eine Beschlussfassung des Berliner Senats oder ein Handeln des Regierenden Bürgermeisters determiniert werden könnte. Ebenso kann dahingestellt bleiben, ob die nach § 38 vorgeschriebene Schriftform durch eine öffentliche Vorstellung des Einigungspapiers und eine entsprechende Bekanntmachung in der Presse ersetzt werden kann. Eine über die Ankündigung einer gesetzmäßigen Prüfung eventueller Anträge der Flüchtlinge Oranienplatz hinausgehende Bindung in Bezug auf die Bescheidung von Anträgen kann den Verlautbarungen des Senats schon deshalb nicht entnommen werden, weil eine rechtsstaatlich hinreichende Konkretisierung des versprochenen Verwaltungshandelns bzw. der in Aussicht gestellten Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf bestimmte Adressaten fehlt⁵³.

Unabhängig hiervon scheitert die Qualifizierung des Einigungspapiers und seiner nachfolgenden faktischen Akzeptanz durch den Berliner Senat als „konkludente

⁵³ Zum Erfordernis des Rechtsbindungswillens vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9, Rn. 59, 61; BVerwGE 49, 359, 302 ff.

rechtsverbindliche Zusage bestimmter ausländerbehördlicher Maßnahmen, soweit sie nicht die Einhaltung der geltenden ausländerrechtlichen Vorschriften beinhalten, an dem zwingenden Erfordernis der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Ein rechtsverbindlicher Erklärungswille zum Erlass von Duldungen, Umverteilungsentscheidungen oder Zuständigkeitsübernahmen kann den einschlägigen Erklärungen des Berliner Senats schon deshalb nicht entnommen werden, weil die in Aussicht gestellten Maßnahmen nach zwingenden rechtlichen Vorgaben nur bei Erfüllung der im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen getroffen werden können. Eine globale Zusage einer Erteilung von Verwaltungsakten ohne die vorgeschriebene Prüfung der im Einzelfall zu prüfenden gesetzlichen Voraussetzungen wäre offensichtlich rechtswidrig und daher kein möglicher Gegenstand einer verbindlichen öffentlich-rechtlichen Zusage⁵⁴.

c. Das Einigungspapier als politische Absichtserklärung im Rahmen einer konsensualen Konfliktbewältigung

Die Umstände des Abschlusses des Einigungspapiers und der Wortlaut selbst sprechen für eine Qualifizierung des Einigungspapiers als „politische“ Absichtserklärung im Rahmen einer konsensualen Konfliktbewältigung. Bereits die in Nr. 1 und Nr. 3 in Aussicht gestellten politischen Unterstützungshandlungen sprechen für eine politische Absichtserklärung, die als Teil einer konsensualen Konfliktbewältigung ein politisches Handeln verspricht, ohne dass sich daraus irgendwelche rechtlichen Ansprüche ableiten lassen. In diesem Rahmen lassen sich auch die in Nr. 4 und Nr. 5 bezeichneten behördlichen Maßnahmen als informelles Verwaltungsverfahren oder informelle Verständigung qualifizieren.

Der Begriff „informelles Verfahren“⁵⁵ hat sich für ein Verfahren durchgesetzt, das nicht nach den Regeln des VwVfG abläuft, aber dem Bedürfnis nach nicht rechtsverbindlichen kooperativen Verfahren außerhalb der gesetzlichen Vorgaben für eine rechtsverbindliche Zusage oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag entspricht⁵⁶. Zwar wird der Begriff häufig verwendet, um informelle Vorverhandlungen zu kennzeichnen, die den späteren Verlauf des Verwaltungsverfahrens steuern sollen. Nichts spricht aber dagegen, den Begriff auch für verwaltungsbehördliches Handeln zur konsensualen Konfliktlösung zu verwenden. An Stelle

⁵⁴ Vgl. dazu unten d.

⁵⁵ Vgl. hierzu *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 8. Aufl. 2014, Rn. 172.

⁵⁶ Vgl. hierzu *Kautz*, Absprachen im Verwaltungsrecht, 2002, S. 32 ff.

eines rechtsförmlichen Verwaltungsverfahrens, das den strikten gesetzlichen Verfahrensregeln und Handlungsformen unterworfen ist, können durch informelle Verständigungen und politische Absichtserklärungen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, bestehende Konflikte zu bereinigen und gesetzmäßige Zustände wieder herzustellen.

Bedenken begegnet die Nutzung informeller Verwaltungsverfahren oder informellen Verwaltungshandelns zum Teil im Hinblick auf das Erfordernis der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, das tendenziell zu einer bloßen, teilweise mit anderen konfligierenden Zielvorstellung für komplexe Entscheidungen herabgestuft wird⁵⁷. Diese Frage braucht im vorliegenden Zusammenhang nicht näher erörtert zu werden, da jedenfalls im Bereich der konsensualen Konfliktbewältigung keine zusätzliche Handlungsspielräume der öffentlichen Verwaltung geschaffen werden, die ein rechtsverbindliches Handeln beinhalten. Eine verbindliche Festlegung zu ausländerbehördlichem Handeln, das den zwingenden gesetzlichen Vorschriften widerspricht, ist daher von vornherein kein möglicher Gegenstand informellen Verwaltungshandelns. Insofern ist auch ein Vertrauensschutz auf die Vornahme ausländerbehördlicher Maßnahmen, die den geltenden Vorschriften nicht entsprechen, ausgeschlossen. Absichtserklärungen und Ankündigungen ausländerbehördlichen Verhaltens, wie sie in Nr. 4 des Einigungspapiers niedergelegt sind, können daher auch von vornherein einen etwaigen Vertrauensschutz nur insoweit auslösen, als mit dem geltenden Recht vereinbare Maßnahmen vorgesehen sind⁵⁸.

2. Konkludente Umverteilung und Zuständigkeitsübernahme , faktische Duldung

Lediglich zur Ergänzung der bisherigen Ausführungen ist darauf hinzuweisen , dass die These einer „konkludenten Umverteilung und Zuständigkeitsübernahme“ dadurch, dass es die Ausländerbehörde über einen längeren Zeitraum unterlassen habe, die räumliche Beschränkung von Personen im Asylverfahren im Zuständigkeitsbereich außerhalb Berlins durchzusetzen und die weitere These der Erteilung einer „konkludenten Zweitudlung“ dadurch, dass es die Ausländerbehörde unterlassen habe, die räumliche Beschränkung von Personen aus dem Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde durchzusetzen, im geltenden Aufenthalts – und Asylverfahrensrecht keine Grundlage hat. Das Gleiche gilt für

⁵⁷ Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., Rn. 172; Wegener, VVDStRL, Band 41 (1983), 272, 273.

⁵⁸ Vgl. zur Wahrung des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips: Kirchhoff, DVBl. 1999, 637, 357.

die Annahme, das Land Berlin habe durch die Einweisung in Gemeinschaftsunterkünfte und Gewährung finanzieller Leistungen eine konkludente Duldung erteilt und gegenüber den vorher an anderen Orten geduldeten Personen die Zuständigkeit übernommen.⁵⁹

Grundsätzlich besteht zwar im Verwaltungsverfahrensrecht die Möglichkeit konkludenter Verwaltungsmaßnahmen.⁶⁰ Soweit sich konkludente Verwaltungsmaßnahmen auf Verwaltungsakte beziehen, dispensiert dies nicht von dem Erfordernis einer hinreichenden Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit nach Adressatenkreis und Regelungsinhalt. Hinzukommen muss eine auf die Herbeiführung eines bestimmten Rechtserfolgs gerichteter Wille. Blosses Schweigen oder die behördliche Duldung eines bestimmten Zustandes genügen grundsätzlich diesen Anforderungen nicht.⁶¹ Diesen Anforderungen genügt ein Nichteinschreiten gegen die Campbewohner und die Bereitstellung finanzieller Leistungen und Unterkünfte offensichtlich nicht. Es war zu jedem Zeitpunkt allen Beteiligten ersichtlich, dass die Berliner Behörden zur Verhinderung einer Gewalteskalation „vorerst“ von der Ergreifung von Zwangsmaßnahmen Abstand nehmen wollten, um eine friedliche Beilegung des Konflikts zu ermöglichen. Dem dienten alle von den Behörden getroffenen Maßnahmen, einschließlich der Bereitstellung von Sozialleistungen. Die Annahme einer konkludenten Zuständigkeitsübernahme und Erteilung von Duldungen findet daher auch in den faktischen Gegebenheiten keinerlei Unterstützung.

In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Frage einer Umverteilung räumlich beschränkter ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger findet sich denn auch nicht der geringste Anhaltspunkt für die These einer faktischen Duldung oder Zuständigkeitsübernahme nach einem längeren unerlaubten faktischen Aufenthalt in einem anderen Bundesland. Der Hess.VGH stellt lapidar fest, dass die räumliche Beschränkung fortbesteht, „unabhängig davon, ob und wie lange abgewiesene Asylbewerber sich faktisch außerhalb des Zuständigkeitsbereichs aufgehalten haben“⁶². In zahlreichen Entscheidungen finden sich Anhaltspunkte im Sachverhalt für einen längeren faktischen Aufenthalt und damit die Abwesenheit von Zwangsmaßnahmen, ohne dass die Frage einer „konkludenten Zuständigkeitsübernahme“ jemals diskutiert worden wäre.

⁵⁹ Vgl. hierzu Fischer-Lescano/Lehnert, Gutachten, S. 8f und S.21 ff

⁶⁰ Die bei Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht Bd.1, §45, Rn. 37 hierfür angeführte Fundstelle erwähnt als Beispiele Verkehrssteuerung durch Lichtzeichenanlage, automatisierte Kennzeichenerfassung, Videoüberwachung öffentliche Räume.

⁶¹ Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, §35, Rn.21; ebenso Wolff/Bachof/Stober/Kluth, aaO.

⁶² Hess.VGH v.25.8.2006, 8 TG 1617/06 A unter Hinweis auf OVG Berlin v. 23.10.2000, 8 S 21/00, InfAuslR 2001, 165; OVG RP v.16.1.2004, 10 B 11661/03, AuAS 2004, 130; Thür.OVG v. 22.1.2004, 3 BO 1060/03, InfAuslR 2004, 336

Angesichts der dargelegten zwingenden gesetzlichen materiellen und verfahrensmässigen Voraussetzungen für eine „Umverteilung“ und eine Zuständigkeitsübernahme verbietet sich die Annahme einer konkludenten Zuständigkeitsübernahme oder einer faktischen Duldung. Was für den Erlass einer Maßnahme oder für deren verbindliche Zusicherung gilt, gilt auch für konkludentes Verwaltungshandeln. Das geltende Recht erlaubt keine konkludenten rechtswidrigen Verwaltungsakte durch unzuständige Behörden.

Zwar wird die „Härte des Gesetzes“ durch die Instrumente der Verwirkung oder Verschweigung abgemildert. Das Aufenthaltsrecht kennt auch im Bereich des Aufenthaltsrechts und der räumlichen Beschränkungen Einschränkungen der strikten Gesetzesanwendung z.B. durch die Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis auf Grund der Empfehlung einer Härtefallkommission⁶³ oder durch die Härtefallklauseln bei Abweichungen von räumlichen Beschränkungen oder Umverteilungen in ein anderes Bundesland oder den Bezirk einer anderen Ausländerbehörde. Für eine darüber hinausgehende Berücksichtigung der normativen Kraft des Faktischen fehlt jede Grundlage.

3. Schlussfolgerungen für die rechtliche Beurteilung der im Einigungspapier angekündigten oder versprochenen Maßnahmen

Soweit nicht bereits der Wortlaut des Einigungspapiers selbst der Annahme rechtlich verbindlicher Pflichten zur Ergreifung bestimmter ausländerbehördlicher Entscheidungen entgegensteht, folgt aus dem Erfordernis der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, dass die Erfüllung behaupteter Ansprüche auf Duldung, Umverteilung oder Zuständigkeitsübernahme nicht wirksam vereinbart, zugesagt oder formlos versprochen werden kann.

Zwar hat das BVerwG unter bestimmten Voraussetzungen rechtswidrigen behördlichen Erklärungen und Zusagen eine gewisse Verbindlichkeit zugesprochen, wenn der Empfänger der Zusage auf deren Einhaltung vertraut hat und die Nichteinhaltung zu nahezu untragbaren Verhältnissen für die Betroffenen führen würde⁶⁴. Diese Voraussetzungen sind aber offensichtlich im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit eine Durchsetzung des geltenden Aufenthaltsrechts zu untragbaren Verhältnissen führen würde. Vertrauensschutz auf die Bereinigung einer rechtswidrigen Situation durch den Erlass

⁶³ §23a AufenthG

⁶⁴ So BVerwG DVBl. 1966, 857, 859; BVerwGE 49, 352, 362.

ausländerbehördlicher Maßnahmen, die mit den geltenden Vorschriften nicht übereinstimmen, ist weder aus dem Einigungspapier noch aus der vorübergehenden „Duldung“ der Besetzung Oranienplatz und dem Nichteinschreiten gegen ordnungswidriges Handeln bzw. die Verletzung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften im Hinblick auf die politischen Ermessensspielräume der Verwaltung bei der Regelung von Konflikten politischer Dimension entstanden.

Im Hinblick auf die in Nr. 4 des Einigungspapiers vorgesehene umfassende Einzelfallprüfung „im Rahmen aller rechtlichen Möglichkeiten“ ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, dass keine darüber hinausgehenden Ansprüche auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder sonstiger spezifischer Verwaltungsakte mit Rechtswirkungen angekündigt werden.

Über den Hinweis auf die geltenden rechtlichen Möglichkeiten hinaus enthält das Einigungspapier in Nr. 4 die Ankündigung einer umfassenden Prüfung der Einzelfallverfahren, ohne dass über die Modalitäten der Prüfung eine Aussage gemacht wurde⁶⁵.

Die weiteren im Einigungspapier angesprochenen aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen beziehen sich auf die Art und Weise der Rechtsdurchsetzung. Vorgesehen ist, dass für die Zeit der Prüfung des jeweiligen Einzelfalls die Abschiebung ausgesetzt bleibt und dass bei der Beantragung eines Aufenthaltstitels sämtliche von einem anderen Schengen-Staat ausgestellten gültigen Ausreisedokumente nach Fertigung beglaubigter Kopien bei den Antragstellerinnen und Antragstellern verbleiben und die Ausländerbehörde keine Ausreiseverweigerung aussprechen wird.

Die Pflicht zur umfassenden Einzelfallprüfung bezieht sich im Wesentlichen auf die Durchführung einer Prüfung des aufenthaltsrechtlichen Status, der im Rahmen eines Antragsverfahrens vorsprechenden Flüchtlinge. Aus Wortlaut und Zusammenhang folgt, dass eine ausländerbehördliche Prüfung in Aussicht gestellt wird, die sich auf die jeweils zur Verfügung stehenden aufenthaltsrechtlichen Alternativen bezieht. Weder über den Zugang zum Asylverfahren, über den ausschließlich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entscheidet, noch über die Durchführung spezifischer aufenthaltsrechtlicher Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder über die Aussetzung von Verwaltungsmaßnahmen

⁶⁵ Eine ursprünglich vorgeschlagene „Verpflichtung zur wohlwollenden Prüfung“ ist in das Einigungspapier nicht aufgenommen worden.

sind damit für die Ausländerbehörde bindende verfahrensmäßige oder inhaltliche Festlegungen bezüglich der Ermessensausübung verbunden. Die Ermessensentscheidung über die Ergreifung ausländerbehördlicher Maßnahmen ist grundsätzlich nur nach Prüfung aller Umstände des Einzelfalles möglich und kann nicht global ohne Rücksicht auf die Gegebenheiten des Einzelfalles und für eine zudem nicht einmal nach bestimmten Kategorien bezeichnete Gruppe festgelegt werden. Zwar kann im Rahmen des gesetzlich zulässigen Ermessens, wie dies z.B. im Rahmen der „Ermessensschuldung“ vorgesehen ist, ein Verwaltungsakt erteilt werden. Auch insoweit muss sich aber eine öffentlich-rechtliche Ankündigung an die gesetzlichen Ermessensvorgaben halten. Danach ist eine Ermessensschuldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG vom Nachweis dringender humanitärer oder persönlicher Gründe oder erheblicher öffentlicher Interessen gebunden. Es ist nicht einmal ansatzweise erkennbar, dass insoweit durch das Einigungspapier eine vorweggenommene Ermessensbegrenzung zum Maßstab der gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen angenommen werden sollte oder angenommen werden könnte.

Soweit weitere ausländerbehördliche Entscheidungen, wie z.B. eine Verteilungsentscheidung nach § 51 Abs. 2 AsylVfG, angesprochen sind, fehlt es nicht nur an einer Konkretisierung der durch eine Umverteilung betroffenen Personen, sondern auch an ausreichenden Hinweisen zu den Kriterien künftiger Umverteilungsentscheidungen. Eine „rechtsfreie Umverteilung“, die sich ausschließlich an den Wünschen der Betroffenen orientiert, ist kein zulässiger Gegenstand einer behördlichen Ankündigung künftiger Umverteilungsentscheidungen.

Entsprechendes gilt auch für die Ankündigung, die Abschiebung auszusetzen. Da für die Durchsetzung der Ausreisepflicht den Ausländerbehörden Spielräume zur Verfügung stehen, ist es grundsätzlich zulässig, eine Prüfung des aufenthaltsrechtlichen Status, die ohnedies für die zwangsweise Durchsetzung einer gesetzlichen Verlassenspflicht oder Umzugspflicht in ein anderes Bundesland erforderlich ist, in Aussicht zu stellen und für den Zeitraum der Prüfung keine Zwangsmaßnahmen vorzunehmen.

IV. Zusammenfassung

1. Aus dem Einigungspapier „Oranienplatz“ ergeben sich keine Rechtsansprüche auf Erteilung einer Duldung, auf Zustimmung zu einer Umverteilung oder auf Suspendierung bzw. Nichtvollzug bestehender aufenthaltsrechtlicher Verfügungen oder gesetzlicher Verlassenspflichten.
2. Das Verhalten des Berliner Senats, in dem Zeitraum vom Oktober 2012 bis März 2014 eine freiwillige Räumung des besetzten Oranienplatzes zu erreichen und in diesem Zeitraum gegen die rechtswidrige Einrichtung eines Camps Oranienplatz nicht einzuschreiten und keine ausländerbehördlichen Maßnahmen zu ergreifen, um unter Umständen sich rechtswidrig in Berlin als Campbesetzer aufhaltende Drittstaatsangehörige zu identifizieren und aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu ergreifen, begründet keine konkludente Zuständigkeitsübernahme oder stillschweigende Ausstellung von „Zweitduldungen“ für Personen, die sich im Zusammenhang mit der Errichtung des Camps Oranienplatz in Berlin ohne Aufenthaltsrecht oder einer räumlichen Beschränkung zuwider aufhalten.
3. Aus dem Einigungspapier zwischen der Senatorin für Integration und einer Gruppe von Flüchtlingen und der nachfolgenden „Akzeptanz „ des Einigungspapiers durch den Berliner Senat und eine nicht genau identifizierbare Gruppe von Flüchtlingen ergeben sich keine rechtlich verbindlichen Verpflichtungen des Berliner Senats und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bezüglich der Ergreifung aufenthaltsbehördlicher Maßnahmen in Bezug auf Drittstaatsangehörige, die sich ohne gültigen Aufenthaltstitel bzw. einer räumlichen Beschränkung zuwider in Berlin aufhalten.
4. Das „Einigungspapier“ in Verbindung mit der nachfolgenden Akzeptanz durch den Berliner Senat ist als politische Absichtserklärung zum Zweck einer konsensualen Konfliktbereinigung zu qualifizieren. Als Bestandteil der Konfliktbereinigung wird ein informelles Verwaltungshandeln in Aussicht gestellt, das von vornherein unter dem Vorbehalt der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung steht. Rechtswirkungen können sich für die Betroffenen formellen Verwaltungshandelns lediglich insofern ergeben, dass aufgrund der Erklärungen des Berliner Senats ein Vertrauensschutz darauf begründet wird, dass im Rahmen der Anwendung des geltenden Rechts verfahrens- und materiellrechtliche Handlungsspielräume im Sinne der Angaben des Einigungspapiers ausgeschöpft werden.

5. Soweit der Berliner Ausländerbehörde Ermessensspielräume bezüglich der Art und Weise der Durchsetzung des geltenden Aufenthaltsrechts zukommen, kann Nr. 4 des Einigungspapiers in diesem Sinne als Inaussichtstellung einer Einzelfallprüfung über die Ausschöpfung der verfahrens- und materiellrechtlichen Handlungsspielräume entsprechend den Vorgaben des Einigungspapiers durch die Ausländerbehörde ausgelegt werden. Bereits aus dem Wortlaut (Hinweis auf rechtliche Möglichkeiten) ergibt sich, dass über die Einzelfallprüfung hinaus kein Verwaltungshandeln in Aussicht gestellt werden soll, das dem geltenden Recht zuwider Ansprüche auf Erteilung von Duldungen, Aufenthaltserlaubnissen und Zuständigkeitsübernahmen oder die Nichtdurchführung von Zwangsmaßnahmen enthält, die dem geltenden Recht zuwider laufen.
6. sozialrechtliche Leistungen, die durch das Gesetz nicht vorgesehen sind, können durch das Einigungspapier nicht in Aussicht gestellt werden. Sozialrechtliche Ansprüche bestehen daher aufgrund des Einigungspapiers nur insoweit, als die nach den sozialrechtlichen Vorschriften jeweils erforderlichen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Leistungsgewährung erfüllt sind.
7. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass das angekündigte Vorgehen des Berliner Senators für Inneres und Sport und der Berliner Ausländerbehörden in Bezug auf die Ergreifung ausländerbehördlichen Maßnahmen gegen geltendes Recht verstößt.

Frühwien den 8.7.2014

Kay Hailbronner

