[redacted] [redacted] +4930[redacted] S.01

Prof Dr. Andreas Fischer-Lescano
Dr. Matthias Lehnert

Rechtliche Situation der Flüchtlinge vom Oranienplatz

Gutachten vor dem Hintergrund des „Einigungspapiers Oranienplatz“ und des Umgangs mit den Personen und dem Protestcamp durch das Land Berlin

– im Auftrag der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Beauftragte für Integration und Migration, Juni 2014 –

Gliederung

Zusammenfassung in Thesen 6

A. Fragestellung 8

B. Allgemeine Rechtsgrundlagen gegenüber dem betreffenden Personenkreis 15

I. Gruppe 1: „Lampedusa-Flüchtlinge" ohne Registrierung in Deutschland 15
1. Aufenthaltsrecht 15
2. Sozialrecht 15

II. Gruppe 2: „Lampedusa-Flüchtlinge" mit Asylantrag und Zuständigkeit außerhalb Berlins 16
1. Aufenthaltsrecht 16
a. Aufenthaltsrecht in Deutschland 16
b. Aufenthaltsrecht in Berlin 16
2. Sozialrecht 17

III. Gruppe 3: Asylantrag in Deutschland und Zuständigkeit außerhalb Berlins 18

IV. Gruppe 4: Duldung und Zuständigkeit außerhalb Berlins 18
1. Aufenthaltsrecht in Deutschland 18
2. Aufenthaltsrecht in Berlin 19
3. Sozialrecht 19

V. Gruppe 5: Asylantrag in Deutschland und Abschiebungsanordnung 20

C. Handlungsspielräume der Verwaltung 21

I. Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge mit Aufenthaltstiteln aus einem anderen Schengen-Staat 21

II. Umverteilung von Personen im Asylverfahren 22

III. Erteilung einer Duldung an illegal aufhältige Personen 23
1. Rechtsgrundlagen der Duldungserteilung 23
2. Form der Erteilung 24

IV. Erteilung einer Zweitduldung 25
1. Rechtliche Möglichkeit einer Zweitduldung 25
a. Personen ohne vorheriges Asylverfahren 25
b. Personen mit vorherigem Asylverfahren 26
2. Konkludente Erteilung 27

D. Rechtsnatur und Verpflichtungswirkungen des Einigungspapiers Oranienplatz 28

I. Öffentlich-rechtlicher Vertrag 28
1. Vorliegen einer Einigung 29
a. Vertretungsmacht der Delegation 29
b. Vertretungsmacht der unterzeichnenden Flüchtlinge 30
c. Kenntnis vom Mangel der Einigung 30
2. Ergebnis 31

II. Einseitige Verpflichtungen 31
1. Vorliegen von Verpflichtungen 31
2. Inhalt der Verpflichtungen 33
a. Umfassende Prüfung der Einzelfallverfahren 33
b. Aussetzung der Abschiebung für die Zeit der Einzelfallprüfung 34
c. Unterstützung und Begleitung bei der Entwicklung der beruflichen Perspektiven .. 35
3. Adressat_innen 35
4. Bedingungen 36
a. Abbau des Protestcamps 36
b. Auszug aus der Gerhart-Hauptmann-Schule 36
5. Kompetenz 37
a. Kompetenz des Senats 37
b. Kompetenz der Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen 38

III. Ergebnis 38

E. Rechtsfolgen von anderen Maßnahmen des Landes Berlins 39

I. Unterlassene Durchsetzung der räumlichen Beschränkung 39

II. Einweisung in Gemeinschaftsunterkünfte und Gewährung von finanzieller Unterstützung zum Lebensunterhalt 41

III. Duldung des Protestcamps 42

Die Autoren

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano ist geschäftsführender Direktor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen und Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht.

Dr. Matthias Lehnert hat an der Universität Münster im europäischen Flüchtlingsrecht promoviert und ist derzeit Rechtsreferendar am Kammergericht in Berlin sowie freier Mitarbeiter in einer Rechtsanwaltskanzlei für Aufenthaltsrecht.

Anmerkung: Für die nachfolgend nicht eingeführten Abkürzungen wird verwiesen auf: Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Aufl., Berlin 2012.

Zusammenfassung in Thesen

- Das Einigungspapier Oranienplatz ist mangels einer Einigung kein öffentlich-rechtlicher Vertrag, sondern es enthält mehrere hoheitliche Verpflichtungen in Form von Zusicherungen einseitiger Natur.

- Das Einigungspapier Oranienplatz verpflichtet den Senat des Landes Berlin gegenüber den „gelisteten" Personen, im Wege der Umsetzung durch den zuständigen Senator für Inneres und Sport die Ausländerbehörde Berlin zu verpflichten, 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 die Abschiebung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angeordnet wurde. Für die Personen, die auf der Liste stehen und in der Gerhard-Hauptmann-Schule wohnten, steht diese Verpflichtung unter der aufschiebenden Bedingung des jeweiligen individuellen Auszugs aus der Schule.

- Die Durchführung von Einzelfallverfahren gegenüber Personen mit einer Aufenthaltsgestattung bzw. Personen im Asylverfahren darf nicht an die Bedingung des Auszugs aus der Schule geknüpft werden.

- Den Personen gegenüber muss für die Dauer des Verfahrens die Abschiebung ausgesetzt werden, soweit eine solche Aussetzung der Abschiebung rechtlich erforderlich für den Verbleib in Deutschland ist. Dieser Sicherung des Aufenthaltes wird die Erteilung einer Duldung, nicht hingegen die Erteilung einer Duldungsfiktion gerecht, da dies dem Zweck und den übrigen Bestimmungen des Einigungspapiers nicht entspricht. Auch nach Ablauf des Einzelfallverfahrens verbleibt die Zuständigkeit bei der Ausländerbehörde Berlin.

- Das Einigungspapier Oranienplatz verpflichtet den Senat weiterhin konkret und verbindlich, den in Bezug genommenen Flüchtlingen vom Oranienplatz einen Zugang zu Deutschkursen und zu Berufsausbildung, Studium und Arbeitsmarkt zu ermöglichen, insoweit dies nach den auf dem Einigungspapier beruhenden aufenthaltsrechtlichen Papieren rechtlich möglich ist.

- Indem es die Ausländerbehörde Berlin über einen längeren Zeitraum hinweg unterließ, die räumliche Beschränkung von Personen im Asylverfahren im Zuständigkeitsbereich außerhalb Berlins durchzusetzen, wurde eine konkludente Umverteilung und Übernahme der Zuständigkeit vorgenommen.

- Indem es die Ausländerbehörde Berlin über einen längeren Zeitraum hinweg unterließ, die räumliche Beschränkung von geduldeten Personen aus dem Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde durchzusetzen, hat die Ausländerbehörde konkludent die Zuständigkeit übernommen und den betreffenden Personen konkludent eine Zweitduldung erteilt. Die Personen haben einen Anspruch auf Erteilung einer entsprechenden Bescheinigung.

- Das Land Berlin hat durch die Einweisung der Personen in Gemeinschaftsunterkünfte und durch die Gewährung von finanziellen Leistungen, die den Leistungen des

Asylbewerberleistungsgesetzes entsprechen, angesichts der evidenten und groben Überschreitung der Vorgaben des § 11 Abs. 2 AsylblG den betreffenden Personen gegenüber eine Umverteilung vorgenommen bzw. gegenüber den vorher an anderen Orten geduldeten Personen die Zuständigkeit übernommen und konkludent eine Duldung erteilt. Die Personen haben gegenüber der Ausländerbehörde einen Anspruch auf Erteilung einer Duldungsbescheinigung.

- Aus der Duldung des Protestcamps durch den Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg als solchem und dem unterlassenen Einschreiten des Senates im Wege der Bezirksaufsicht erwachsen keine unmittelbaren aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen. Allerdings wurde durch das Unterlassen von bezirksaufsichtsrechtlichen Maßnahmen und damit durch die faktische Duldung des Protestcamps die konkludente Übernahme der Zuständigkeit bzw. die konkludente Erteilung von Duldungen rechtlich verfestigt.

- Soweit das Land Berlin die Zuständigkeit für Personen übernommen hat, die vorher dem Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde unterlagen, ist es verpflichtet, Leistungen nach dem AsylblG einschließlich der medizinischen Versorgung zu gewähren.

A. Fragestellung[1]

Ab dem Oktober 2012 campierte auf dem Oranienplatz in Berlin-Kreuzberg eine Gruppe von Flüchtlingen[2], um gegen ihre individuelle Situation und den staatlichen Umgang mit Flüchtlingen und Migrant_innen in Deutschland und Europa im Allgemeinen zu protestieren. Der Fokus der Proteste lag insbesondere auf vier Forderungen: (1) Abschaffung der Unterbringung von Migrant_innen in Gemeinschaftsunterkünften, (2) Abschaffung der Residenzpflicht und von Abschiebungen, (3) Gewährung von Arbeitserlaubnissen sowie (4) Ermöglichung des Zugangs zu Bildung.[3]

Dem Protestcamp vorausgegangen war ein im September 2012 begonnener Marsch von Flüchtlingen und Aktivist_innen von Würzburg nach Berlin, die am 6. Oktober 2012 – mit einer Anzahl von ca. 70 Flüchtlingen und 100 Unterstützer_innen – in Kreuzberg eintrafen und dort mit dem Aufbau des Zeltlagers begannen. Im Laufe der Zeit wurden weitere Zelte und Hütten errichtet, in denen die Bewohner_innen übernachteten. Das Zentrum des Camps bildete ein permanent besetztes Informationszelt.

Die Anzahl und die Teilnahme der am Protestcamp beteiligten Flüchtlinge änderte sich im Laufe der Zeit immer wieder und der Protest weitete sich aus; vor allem kamen zunehmend Personen hinzu, die in einem anderen Land des Schengen-Raumes, insbesondere in Italien, bereits ein Asylverfahren durchlaufen hatten und teilweise dort auch einen Aufenthaltstitel erhalten hatten. Indes können im Hinblick auf den Rechtsstatus der Personen im Wesentlichen sechs Gruppen von Personen unterschieden werden:[4]

- *Gruppe 1*: Personen, die zunächst über Italien oder Spanien nach Europa eingereist waren und dort eine Flüchtlingsanerkennung, einen subsidiären Schutzstatus oder eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis erhalten hatten und in Deutschland nicht registriert sind und bis dato keinen Asylantrag bei einer deutschen Behörde gestellt haben.

- *Gruppe 2*: Personen, die zunächst über Italien oder Spanien nach Europa eingereist waren und dort eine Flüchtlingsanerkennung, einen subsidiären Schutzstatus oder eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis erhalten hatten – wobei die Anerkennung entweder noch gültig oder bereits abgelaufen ist –, und die in Deutschland einen Asylantrag gestellt haben, aber im Wege der Verteilung der Zuständigkeit außerhalb von Berlin einer entsprechenden räumlichen Beschränkung unterliegen sowie eine Wohnsitzauflage für ein anderes Bundesland haben.

- *Gruppe 3*: Personen, die keinen Bezug zu Italien oder im Wege der Dublin-II bzw. der Dublin III-VO zu einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union haben und

---

[1] Soweit im Folgenden einzelne Aspekte des Sachverhalts nicht ausdrücklich belegt werden, berufen sich die Autoren auf Informationen seitens der Mitarbeiter_innen der Auftraggeberin.
[2] Soweit in diesem Gutachten von Flüchtlingen die Rede ist, wird dies als politische Sammelbezeichnung verstanden und es sind nicht Personen gemeint, die als Flüchtlinge im rechtlichen Sinne anerkannt sind.
[3] Vgl. etwa: Solinetzwerks Berlin / Flüchtlinge welcome, Gemeinsamer offener Brief an die Senatsverwaltung für Inneres und Sport/Senator Frank Henkel und Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales/Senator Mario Czaja, 15.12. 2013, https://www.openpetition.de/petition/online/gefluechtete-willkommen-protestcamp-bleibt-offener-brief-betr-protestcamp-oranienplatz (Stand aller Links: 15. Juni 2014)
[4] Siehe dazu auch: Flüchtlingsrat Berlin e.V., Schein-Einigung für den Oranienplatz soll Räumung ermöglichen, Presseinformation vom 19.03.2014, http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/presseerklaerungen.php.

einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben, sich noch im Asylverfahren befinden, allerdings im Wege der Verteilung der Zuständigkeit eines anderen Bundeslandes und einer entsprechenden räumlichen Beschränkung unterliegen.

- *Gruppe 4*: Personen, die im Besitz einer Duldung sind bzw. vor Ablauf der Duldungsbescheinigung waren, nachdem ihr Asylantrag abgelehnt worden war, die sich in einem Folgeverfahren befinden oder noch nie einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben, jedoch der Zuständigkeit der Ausländerbehörde eines anderen Bundeslandes und einer entsprechenden räumlichen Beschränkung sowie einer Wohnsitzauflage unterliegen.

- *Gruppe 5*: Personen, die einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben, der auf der Grundlage der Dublin II-VO bzw. der Dublin III-VO vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gem. § 27a AsylVfG für unzulässig erklärt oder wegen der Einreise über einen sicheren Drittstaat – etwa aufgrund einer Anerkennung in einem anderen Schengen-Staat – gem. § 26a AsylVfG abgelehnt wurde, und denen gegenüber die Abschiebung angeordnet wurde.

- *Gruppe 6*: Personen, die sich im Asylverfahren in Deutschland befinden oder die eine Duldung haben und die sich im Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörde Berlin befinden.[5]

Das Protestcamp wurde nach seinem Aufbau zunächst durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg bis zu einer endgültigen Entscheidung über die Zulässigkeit geduldet.[6] Bei diesem Zustand blieb es zunächst, wobei zuerst einerseits – bis zum November 2013 – weder eine formelle Genehmigung bzw. Sondernutzungserlaubnis für den Informationspunkt und die Übernachtungsstätten ausgesprochen wurde,[7] andererseits aber auch keine Androhungen von Verwaltungsvollstreckungsmaßnahmen in Gestalt einer Räumung ausgesprochen wurden.

Im Wissen um diese Situation unternahm zunächst auch die Senatsverwaltung keine Schritte, um das Protestcamp zu beenden, wenngleich man hier von der formellen Rechtswidrigkeit auszugehen schien.[8] Auch fanden seitens der Ausländerbehörde und der Polizei des Landes Berlin keine gezielten Maßnahmen am Protestcamp gegenüber den Personen statt, um die Legalität ihres Aufenthaltes in Deutschland und Berlin zu überprüfen und entsprechende Folgemaßnahmen durchzuführen, obwohl hinlänglich bekannt gewesen war, dass sich unter den Bewohner_innen zahlreiche ohne ein Aufenthaltsrecht für Berlin befanden.[9]

Demgegenüber wurden die Personen, die im Rahmen des Asylverfahrens oder auf Grundlage der Duldung der Zuständigkeit eines anderen Bundeslandes unterliegen, während des

---

[5] Gruppe 6 kann im Folgenden bei der rechtlichen Analyse außen vor gelassen werden, da sich die relevanten Fragen der Übernahme der Zuständigkeit oder Erteilung einer Duldung durch das Land Berlin hier nicht stellen.
[6] Bezirksamt Kreuzberg duldet Flüchtlingscamp am Oranienplatz, Die Welt vom 25.10.2012, www.welt.de/newsticker/dpa_nt/regioline_nt/berlinbrandenburg_nt/article110244399/.
[7] Dazu: VG Berlin, Beschluss vom 20. Dezember 2013, Az. VG 1 L 294.13.
[8] Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Henkel zu Protesten gegen Flüchtlingsheim: „Klima in unserer Stadt darf nicht vergiftet werden", Pressemitteilung Nr. 51 vom 20.08.2013, http://www.berlin.de/sen/inneres/presse/.
[9] So wurde in der Presse regelmäßig berichtet, dass ein Großteil der Flüchtlinge über Lampedusa nach Deutschland eingereist sind, vgl. exemplarisch: Leber, Verloren in Kreuzberg, Tagesspiegel vom 04.10.2013, http://www.tagesspiegel.de/berlin/fluechtlingscamp-am-oranienplatz-in-berlin-verloren-in-kreuzberg/8883662.html.

Bestehens des Protestcamps weder vor Ort gezielt wegen Verstößen gegen die Residenzpflicht belangt noch Maßnahmen an diesem Ort unternommen, die Beschränkung der Bewegungsfreiheit durch die Residenzpflicht durchzusetzen. Ebenso wenig wurden durch das insoweit zuständige Amt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten Versuche unternommen, eine Abschiebung derjenigen Personen auszuführen, denen gegenüber eine Abschiebung in einen anderen Staat des Schengen-Raumes angeordnet worden war, oder eine Rückführung derjenigen angestrebt, die sich ohne Registrierung und Aufenthaltsrecht in Deutschland aufhalten.

Die Debatten um das Protestcamp verstärkten sich ab Herbst 2013. Ab Oktober 2013 fanden Verhandlungen zwischen der Bezirksbürgermeisterin Herrmann und einigen der Flüchtlinge statt, welche indes nicht mit einem Mandat von allen Bewohner_innen ausgestattet waren. Die Bezirksbürgermeisterin wandte sich in diesem Zuge zugleich an die Senatsverwaltung für Soziales und Gesundheit, um Unterstützung bei der Sorge um ein Winterquartier für die Flüchtlinge zu erhalten. Der Senat sagte daraufhin dem Bezirk Mittel in Höhe von 136.000 € zu, um die temporäre Unterbringung zu gewährleisten.[10] Im November 2013 wurden mit Unterstützung der Senatsverwaltung für Soziales und Gesundheit für 80 Personen eine Unterkunft in einer Seniorenresidenz in Berlin-Mitte sowie für 40 Personen eine Unterbringung in der Gemeinschaftsunterkunft in Marienfelde zur Verfügung gestellt. Der Senator für Gesundheit und Soziales Mario Czaja kommentierte dies damit, dass er sich freue, „dass nun eine humanitäre Lösung für die Flüchtlinge am Oranienplatz gefunden wurde.[11]

Im Anschluss wurde der Oranienplatz aber weiterhin besetzt, so dass der Umzug einiger Personen in die Unterkunft nicht zum Freiwerden des Oranienplatzes führte. Sodann forderte Bezirksbürgermeisterin Herrmann zwar in Absprache mit dem Senat von den verbleibenden Flüchtlingen unter Inaussichtstellung von alternativen Unterkünften den Abbau des Protestcamps, sagte jedoch andererseits die Gewährung einer Sondernutzungserlaubnis für das Informationszelt zu.[12] Diese wurde im November 2013 für den Informationspunkt des Protestcamps durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg erteilt, wobei am 03. Dezember 2013 das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg beschloss, für „die Ausnahmegenehmigung bzw. Erlaubnis zur Sondernutzung der Grünanlage Oranienplatz" keine Sondernutzungsgebühren zu erheben.[13] Eine Sondernutzungserlaubnis für die Übernachtungsstätten wurde dabei hingegen nicht erteilt.

Am 26.11.2013 forderte der Senator für Inneres und Sport, Frank Henkel (CDU), die Bezirksbürgermeisterin Herrmann auf, das Protestcamp bis zum 16. Dezember 2013 zu

---

[10] Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, Anlässlich der heutigen Besichtigung der Immobile in der Franz-Künstler-Straße, Pressemitteilung vom 29.10.2013, www.berlin.de/sen/gessoz/presse/.

[11] Unterkunft für Flüchtlinge vom Oranienplatz wird bereitgestellt, Gemeinsame Pressemitteilung von Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V., dem Bezirk Friedrichshain- Kreuzberg und der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vom 22.11.2013, www.berlin.de/sen/gessoz/presse/. Siehe auch: Bezirk Mitte, Bezirk Mitte heißt Flüchtlinge willkommen, Pressemitteilung Nr. 533/13 vom 28.11.2013, www.berlin.de/ba-mitte/aktuell/presse/.

[12] Augustin/Litschko, Gekommen, um zu bleiben, taz vom 25.11.2013, http://www.taz.de/!128193/; Loy, Oranienplatz bleibt besetzt, Tagesspiegel vom 25.11.2013, http://www.tagesspiegel.de/berlin/fluechtlings-protest-oranienplatz-bleibt-besetzt/9126244.html.

[13] Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, Beschluss vom 03.12.2013 zur BA-Vorlage Nr.: IV/ 337/ 13, https://www.berlin.de/imperia/md/content/bafriedrichshain-kreuzberg/abtstadtpg/bzbm-buero/bezirksamtssitzungen/03-12-13/beschluss_337_13.pdf?start&ts=1386228344&file=beschluss_337_13.pdf.

räumen.[14] Der Bezirk kam dieser Aufforderung nicht nach. Zwar werde man auf Dauer nur ein Info-Protestzelt, aber keine Schlafzelte auf dem Oranienplatz mehr dulden, jedoch beschloss der Bezirk zugleich, dass der Platz nicht mit polizeilicher Gewalt geräumt werden solle.[15] Daraufhin kündigte der Senator an, bezirksaufsichtsrechtliche Maßnahmen einzuleiten und forderte in diesem Zuge die Bezirksbürgermeisterin zu einer Stellungnahme binnen einer Frist von drei Tagen auf. Für den Fall einer negativen Antwort kündigte er an, eine Vorlage für den Senat einzubringen, mit dem Ziel, bereits Mitte Januar eine rechtliche Grundlage zu haben, die ein Handeln des Senates trotz der bezirklichen Zuständigkeit ermögliche.[16]

Sogleich entschied das Verwaltungsgericht Berlin auf Antrag eines Nachbarn, der geltend gemacht hatte, dass von dem Camp Rauch- und Lärmemissionen ausgingen und eine Brandgefahr bestehe, per Beschluss vom 20. Dezember 2013, dass das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg angesichts einer möglicherweise bestehenden Brandgefahr, der Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs an der öffentlichen Grünanlage „Oranienplatz" und der Belastungen durch Geräusche und Rauch ein Einschreiten prüfen müsse, jedoch kein individueller Anspruch des Antragstellers und zugleich keine zwingende Pflicht seitens des Bezirkes bestehe, das Protestcamp zu räumen.[17]

Im Januar 2014 entschied der Senat nach einer Intervention des Regierenden Bürgermeisters, Klaus Wowereit (SPD), gegenüber dem angekündigten Vorhaben des Innensenators Henkel, von einer Räumung im Wege einer bezirksaufsichtsrechtlichen Maßnahme vorerst Abstand zu nehmen.[18] Stattdessen wurde die Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Dilek Kolat (SPD), damit beauftragt, in Verhandlungen mit den Flüchtlingen zu treten. Der Regierende Bürgermeister begründete dieses Vorgehen damit, dass es „in erster Linie um die Menschen und um das jeweilige Einzelschicksal der Flüchtlinge" gehe, „in der Koalition (…) ein breiter Konsens" bestehe, „den Menschen zu helfen" und „der Senat (…) eine menschenwürdige Unterbringung" anstrebe und er „in dieser Hinsicht den Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg auch unterstützt" habe.[19]

An den sodann stattfindenden Verhandlungen nahmen auf Seiten des Senates im Wesentlichen die Senatorin Kolat, deren stellvertretender Büroleiter und ihr Pressesprecher, die Integrationsbeauftragte Monika Lüke mit einer Mitarbeiterin sowie eine Delegation von jeweils acht bis zehn Flüchtlingen teil, die in einem selbstorganisierten Plenum der Flüchtlinge zwischen dem 08. Januar 2014 und dem 12. Januar 2014 gewählt worden waren und die Gruppen der Flüchtlinge mit jeweils unterschiedlichem Rechtsstatus widerspiegeln

---

[14] Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Ultimatum zum Oranienplatz, 26.11.2013, http://www.berlin.de/sen/inneres/aktuelles/artikel.55226.php, 26.11.2013. Siehe dazu auch: Flüchtlingsrat Berlin e.V., Oranienplatz - Lösungen statt Räumung! , Presseinformation am 15. Dezember 2013, http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/presseerklaerungen.php.

[15] rbb online, Oranienplatz soll ab dem 18. Januar geräumt werden, 10.12.2013, www.rbb-online.de/politik/thema/streit-um-fluechtlingsheime/beitraege/.

[16] Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Henkel: Herrmann sitzt Situation am Oranienplatz aus – Nächste Schritte eingeleitet, Pressemitteilung Nr. 82 vom 17.12.2013, http://www.berlin.de/sen/inneres/presse/.

[17] VG Berlin, Beschluss vom 20. Dezember 2013, Az. VG 1 L 294.13. Siehe dazu auch die Reaktion des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg: Keine Gefahr für die Öffentlichkeit am Oranienplatz, Pressemitteilung Nr. 138/2013 vom 20.12.2013, www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/aktuelles/pressemitteilungen/.

[18] Kröger, Wowereit bringt Henkel auf Linie, Neues Deutschland vom 07.01.2014, http://www.neues-deutschland.de/artikel/920080.wowereit-bringt-henkel-auf-linie.html.

[19] Der Regierende Bürgermeister/Senatskanzlei, Wowereit: Berlin ist optimistisch ins neue Jahr gestartet – Senat vermittelt am Oranienplatz, Meldung vom 07.01.2014, http://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/politik-aktuell/meldung.60118.php.

sollten.[20] Daneben nahmen an den Verhandlungen die frühere Berliner Ausländerbeauftragte Barbara John vom Paritätischen Wohlfahrtsverband, zwei Vertreterinnen des Flüchtlingsrates Berlin e.V. und Rechtsanwältin Berenice Böhlo teil. Zwischen dem 13. Januar und dem 17. März 2014 fanden im Wesentlichen in dieser Zusammensetzung etwa 60 Stunden Gespräche statt.

Der erste Vorschlag für eine Vereinbarung lag bereits am 21. Januar 2014 vor. Am 05. März 2013 wurde ein Einigungsvorschlag der Senatorin erstmals den Flüchtlingen in englischer und französischer Fassung in Papierform übergeben. Dieser sah die Aussetzung der Abschiebung während der Prüfung der jeweiligen Einzelverfahren, eine intensive Beratung und eine wohlwollende Prüfung der Anträge, einschließlich der Anträge auf eine Umverteilung der Personen mit einer räumlichen Beschränkung auf ein anderes Bundesland bzw. eine andere Kommune, vor.

Dieses Angebot wurde jedoch danach kontinuierlich in den Verhandlungen modifiziert und sogleich ein neues mit einzelnen Mitgliedern des Senates abgestimmtes[21] Angebot in Gestalt des sodann beschlossenen Einigungspapiers Oranienplatz vorgelegt.[22] Dieses Einigungspapier enthält im Wesentlichen auf der einen Seite die Verpflichtung der Flüchtlinge, das Protestcamp bis auf das Info-Zelt zu räumen. Auf der anderen Seite ist auf Grundlage einer Liste der Flüchtlinge nach Abbau der Zelte auf dem Oranienplatz und nach dem Auszug der jeweiligen Personen, die auf der Liste der Flüchtlinge stehen und zugleich in der Schule wohnen – der seit Dezember 2012 besetzen ehemaligen Gerhart-Hauptmann-Schule in Kreuzberg –[23], „eine umfassende Prüfung der Einzelfallverfahren im Rahmen aller rechtlichen Möglichkeiten (Beantragung einer Aufenthaltsgenehmigung, Anträge auf Umverteilung nach § 51 AsylVfG, etc.)“ vorgesehen (Nr. 4). Außerdem soll auch nach Nr. 4 „für die Zeit der Prüfung der jeweiligen Einzelfallverfahren […] die Abschiebung ausgesetzt“ werden, sollen „bei Beantragung eines Aufenthaltstitels […] sämtliche von einem anderen Schengenstaat ausgestellten gültigen Ausweisdokumente nach Fertigung beglaubigter Kopien bei den Antragstellerinnen und Antragstellern“ verbleiben und soll schließlich „die Ausländerbehörde […] keine Ausreiseverweigerung aussprechen“ Daneben ist ebenfalls in Nr. 4 Einigungspapier Oranienplatz die Unterstützung durch einen Unterstützungspool vorgesehen, welcher „von den Wohlfahrtsverbänden Caritas und Diakonie sowie der Integrationsbeauftragten des Landes Berlin sichergestellt wird“. Zu guter Letzt besagt Nr. 5 Einigungspapier Oranienplatz eine Unterstützung und Begleitung bei der Entwicklung von beruflichen Perspektiven“, wozu „insbesondere der Zugang zu Deutschkursen, die Anerkennung ihrer beruflichen Kompetenzen und Beratungen zur beruflichen Entwicklung sowie der Zugang zur Berufsausbildung, zum Studium und zum Arbeitsmarkt“ gezählt wird.

Die Integrationssenatorin forderte die Delegation auf, das Einigungspapier binnen sechs Tagen, mithin bis zum 18. März 2014, zu unterzeichnen. Am Nachmittag sowie am späten Abend des 17. März 2014 fand noch eine Aussprache mit Mitgliedern der Delegation statt. Nach Auskunft des Flüchtlingsrates habe dieser im Übrigen um ein Klärungsgespräch mit der

---

[20] Flüchtlingsrat Berlin e.V., Presseinformation vom 19.03.2014 (Fn. 4).
[21] Flüchtlingsrat Berlin e.V., Stellungnahme des Flüchtlingsrats zur Räumung des Oranienplatzes vom 16. April 2014, http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/print_pe2.php?post_id=678.
[22] Flüchtlingsrat Berlin e.V., Presseinformation vom 19.03.2014 (Fn. 4).
[23] Die Besetzung wurde zunächst durch das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg ebenfalls zunächst geduldet, vgl.: http://www.berlin.de/imperia/md/content/bafriedrichshain-kreuzberg/abtstadtpg/bzbm-buero/projektehaus/2013_09_05_92_projektehaus.pdf?start&ts=1379071716&file=2013_09_05_92_projektehaus.pdf

Ausländerbehörde über die Auslegung des Papieres gebeten, worauf die Senatorin allerdings nicht eingegangen sei.[24] Schließlich wurde das Papier von den Teilnehmenden auf Seiten des Senates und von mindestens drei Delegierten der Flüchtlinge am 18. März 2014 unterzeichnet.[25] Am 18. März verkündete der Senat die Einigung auf der Grundlage dieses Papieres mit dem Zusatz, dass 80 Prozent der betreffenden Personen hinter dieser Einigung stünden.[26] Zuvor hatte die Bezirksbürgermeisterin Herrmann darauf hingewiesen, dass sie den Regierenden Bürgermeister so verstanden habe, dass er für den Fall einer Ablehnung eine Räumung des Oranienplatz nicht mehr ausschließe.[27]

Sodann warb die Integrationssenatorin auf mehreren Veranstaltungen gegenüber einigen der betroffenen Flüchtlinge für das Einigungspapier, es fanden noch weitere Gespräche mit einigen der Delegationsmitglieder statt, und bis zum 31. März 2014 unterzeichneten noch vier weitere der Flüchtlinge das Einigungspapier. Es ist derweil jedoch nicht vollends erwiesen, zu welcher Gruppe der Flüchtlinge die unterzeichnenden Personen gehören oder inwiefern diese Personen vom Plenum des Protestcamps delegiert bzw. legitimiert waren. Nach hiesigen Informationen handelte es sich bei den Unterzeicher_innen in erster Linie um Flüchtlinge, die über Italien nach Deutschland eingereist sind und dort einen Aufenthaltstitel erhalten haben.

Am 08. April 2014 wurde das Protestcamp freiwillig geräumt. Die Flüchtlinge, die vor Ort angetroffen wurden und teilweise bei der Räumung des Platzes mithalfen, wurden in vom Senat bereitsgestellte Unterkünfte verbracht. Der Platz wurde im Anschluss umzäunt,[28] eine Informationsplattform war wenige Tage zuvor zur Verfügung gestellt worden.[29] Einige der Flüchtlinge traten in den Hungerstreik und forderten, die ehemalige Gerhart-Hauptmann-Schule als Infopunkt zu genehmigen.

Der Regierende Bürgermeister Wowereit begrüßte die freiwillige Räumung, nachdem das Protestcamp „über sehr lange Zeit bestand und faktisch geduldet" wurde, und begründete dies damit, dass „wir für alle Flüchtlingsgruppen mit ungeklärtem Status einen fairen Weg finden" wollten.[30]

Auf der Grundlage des Einigungspapiers wurde zunächst mit Kosten in Höhe von ca. 500.000 € der vorgesehene Beratungspool eingerichtet. Außerdem wurde der Integrationssenatorin eine Liste der Personen überbracht, die von den Flüchtlinge selbst erstellt worden war und jegliche Flüchtlinge beinhalten sollte, die sich dem Protestcamp zugehörig sahen. Sodann waren folgende Maßnahmen vorgesehen: Die Personen, die auf der Liste stehen, werden von der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen mit einer Chipkarte, der sogenannten „Oranienplatzkarte" ausgestattet, aus der sich eben dies ergibt: dass die Personen Teil der Liste sind. Auf der „Oranienplatzkarte" befindet sich der Hinweis: „Diese Bescheinigung entfaltet keinerlei rechtliche Ansprüche". Daneben ist die Zuweisung

---

[24] Flüchtlingsrat Berlin e.V., Stellungnahme vom 16. April 2014 (Fn. 21)
[25] Flüchtlingsrat Berlin e.V., Räumung des Oranienplatzes stoppen, Pressemitteilung vom 8.04.2014, http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/print_pe2.php?post_id=677.
[26] Flüchtlingsrat Berlin e.V., Presseinformation vom 19.03.2014 (Fn. 4).
[27] Mai, Senatorin macht Angebot, taz vom 12.03.2014, http://www.taz.de/!134739/.
[28] Flüchtlingsrat Berlin e.V., Stellungnahme vom 16. April 2014 (Fn. 21)
[29] Loy, Infocontainer auf dem Oranienplatz geöffnet, Tagesspiegel vom 16.04.2014, http://www.tagesspiegel.de/berlin/bezirke/kreuzberg-blog/berlin-kreuzberg-infocontainer-auf-dem-oranienplatz-geoeffnet/9768040.html.
[30] Der Regierende Bürgermeister/Senatskanzlei, Wowereit: „Flüchtlingspolitik in Berlin: Augenmaß, Menschlichkeit und klare Regeln". Regierungserklärung des Regierenden Bürgermeisters von Berlin zur Flüchtlingspolitik, Pressemitteilung vom 10.04.2014, www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/.

in eine Gemeinschaftsunterkunft von der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vorgesehen. Die Personen erhalten eine finanzielle Unterstützung zum Lebensunterhalt, die den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entspricht.

Der Prozess der Identifizierung ist nunmehr abgeschlossen. Ein Großteil der Personen, die auf dieser Grundlage mit der „Oranienplatzkarte" ausgestattet wurden, sind untergebracht und erhalten demnach die finanzielle Unterstützung zum Lebensunterhalt, während eine medizinische Versorgung nicht gewährleistet wird. Die Auszahlung wird durch die Bezirkskasse Friedrichshain vorgenommen und durch das Landesamt für Gesundheit und Soziales erstattet. Soweit die Personen zwar registriert, aber noch nicht untergebracht sind, wurde ein Unterbringungsangebot unterbreitet; die entsprechenden Leistungen werden hier ebenfalls gewährt. Im Übrigen haben die aufenthaltsrechtlichen Prüfungen der Personen durch die Ausländerbehörde Berlin begonnen. Auch werden die Deutschkurse in naher Zukunft durchgeführt.

Vor dem Hintergrund dieses Sachverhaltes sind im Folgenden die Rechtsfolgen des „Einigungspapiers Oranienplatz" und des sonstigen Umgangs des Landes Berlin mit dem Protestcamp und den Flüchtlingen vom Oranienplatz zu untersuchen. Das Gutachten beantwortet darum die folgenden Fragenkomplexe:

- Welchen Rechtsstatus haben die Personen dem allgemeinen Recht zufolge und welche rechtlichen Pflichten und Befugnisse erwachsen hieraus für das Land (hierzu Teil B.).

- Sodann werden die aus dem gegenwärtigen Rechtsstatus heraus erwachsenden Handlungsspielräume der Verwaltung ausgelotet (hierzu Teil C.).

- Danach werden Rechtsnatur und Inhalt der rechtlichen Verpflichtungswirkungen des „Einigungspapiers Oranienplatz" erörtert (hierzu D.).

- Abschließend wird analysiert, welche Konsequenzen sich aus den sonstigen Maßnahmen gegenüber den Flüchtlingen vom Oranienplatz – vor dem und infolge des „Einigungspapiers Oranienplatz" – ergeben (hierzu E.).

B. Allgemeine Rechtsgrundlagen gegenüber dem betreffenden Personenkreis

Für die vorliegende Prüfung von zentraler Bedeutung ist zunächst, welche Vorgaben das Aufenthalts- und Sozialrecht üblicherweise gegenüber dem betroffenen und in Nr. 4 des Einigungspapiers in Bezug genommenen Personenkreises macht, und zwar aus folgendem Grund: Wenn das Land Berlin, in Gestalt des Senats und des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg, durch die besagten Zusicherungen und Zusagen in dem Einigungspapier sowie durch die weiteren aufgeführten Maßnahmen in erheblicher Weise und teilweise über eine erhebliche Zeit hinweg die rechtlichen Vorgaben zugunsten und zulasten der Personen außer Acht gelassen hat, stellt sich die Folgefrage: Welche aufenthaltsrechtliche Konsequenzen dieses Tun bzw. Unterlassen hat, mithin was dies für den Rechtsstatus der Betroffenen bedeutet und welche expliziten oder impliziten Verpflichtungen das Land Berlin eingegangen ist.[31]

I. Gruppe 1: „Lampedusa-Flüchtlinge" ohne Registrierung in Deutschland

1. Aufenthaltsrecht

Insofern die Personen in einem anderen EU-Staat eine Flüchtlingsanerkennung, einen subsidiären Schutzstatus oder einen anderweitigen humanitären Aufenthaltstitel haben und der darauf beruhende Aufenthaltstitel weiterhin Gültigkeit beansprucht, haben sie gem. Art. 5 Abs. 4a SGK, Art. 21 SDÜ das Recht, sich bis zu drei Monate in einem Zeitraum von sechs Monaten innerhalb eines anderen Mitgliedstaates aufzuhalten, sofern es sich, und davon ist vorliegend auszugehen, um einen Aufenthaltstitel im Sinne des Art. 2 Nr. 15 SGK, Art. 1 SDÜ handelt, also um eine „von einer Vertragspartei ausgestellte Erlaubnis gleich welcher Art, die zum Aufenthalt in deren Hoheitsgebiet berechtigt, wobei davon ausgenommen ist: „die befristete Zulassung zum Aufenthalt im Hoheitsgebiet einer der Vertragsparteien im Hinblick auf die Behandlung eines Asylbegehrens oder eines Antrags auf eine Aufenthaltserlaubnis." Diese Reisefreiheit bedeutet andererseits, dass die Personen, auf die dies zutrifft, nicht illegal eingereist sind und damit auch dann, wenn sie bis dato keinen Asylantrag gestellt haben, nicht dem Anwendungsbereich des § 15a AufenthG unterfallen, soweit nicht nachgewiesenermaßen ein Daueraufenthalt bei der Einreise beabsichtigt war.

Indes halten sie sich bei einer zeitlichen Überschreitung des besagten dreimonatigen Aufenthaltes unerlaubt im Bundesgebiet auf und unterliegen damit der Ausreisepflicht nach § 50 AufenthG, die sich sodann innerhalb der EU gem. § 50 Abs. 3 auf das Land bezieht, welches den Aufenthaltstitel ausgestellt hat. Zuständig für die Durchsetzung der Ausreisepflicht wäre, anknüpfend an den gewöhnlichen Aufenthalt der betroffenen Person, gem. § 71 Abs. 1 AufenthG i.V.m. ZustKat ASOG Bln primär die Ausländerbehörde Berlin.

2. Sozialrecht

Weder während des erlaubten noch während des unerlaubten Aufenthaltes hat der hier betroffene Personenkreis einen Anspruch auf Sozialleistungen. Dies ergibt sich zum einen aus

---

[31] Außer Betracht bleiben kann hier wie im Folgenden die Gruppe 6, also diejenigen Menschen, die sich im Asylverfahren in Deutschland befinden oder die eine Duldung haben, und die sich im Zuständigkeitsbereich des Landes Berlin befinden und die eine Wohnsitzauflage für das Land Berlin haben, da diese Personen aus keinerlei Gesichtspunkt heraus eine Besserstellung durch das Einigungspapier und die sonstigen Maßnahmen des Landes Berlin erlangt haben.

§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. SGB II sowie aus der Tatsache, dass sie ebenfalls gem. § 1 AsylbIG nicht zum Kreis der Leistungsberechtigten des AsylbIG zählen.

II. Gruppe 2: „Lampedusa-Flüchtlinge" mit Asylantrag und Zuständigkeit außerhalb Berlins

1. Aufenthaltsrecht

a. Aufenthaltsrecht in Deutschland

Wenn die Personen zwar ebenfalls einen Aufenthaltstitel aus einem anderen Schengen-Staat erhalten haben, der noch gültig ist – und sie nach dem Gesagten damit ebenfalls nicht illegal in das Bundesgebiet eingereist sind –, jedoch sodann in Deutschland beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen Antrag auf Asyl, internationalen oder subsidiären Schutz gestellt und daraufhin eine Aufenthaltsgestattung ausgehändigt bekommen haben, halten sie sich nicht illegal im Bundesgebiet auf, sofern das Asylverfahren noch nicht beendet ist.

b. Aufenthaltsrecht in Berlin

Indes ist die Aufenthaltsgestattung gem. § 56 Abs. 1 AsylVfG auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem sich die zuständige Aufnahmeeinrichtung befindet. Die Aufenthaltsgestattung ist regelmäßig mit einer Wohnsitzauflage gem. § 60 Abs. 2 AsylVfG versehen. Die Zuständigkeit ergibt sich insoweit aus dem in den §§ 45, 46 Abs. 2 AsylVfG vorgesehenen Verteilungsmechanismus, wobei hier zunächst auf die Erstaufnahmeeinrichtung nach § 47 Abs. 1 AsylVfG und sodann nach Beendigung des Aufenthaltes in der Aufnahmeeinrichtung auf den nach § 50 AsylVfG zugewiesenen Bereich abgestellt wird.

Wenn, wie dies auf den hier in Bezug genommenen Personenkreis anzunehmen ist, die Aufenthaltsgestattung nicht für das Land Berlin gilt und auch keine Verlassenserlaubnis nach den §§ 48, 49 AsylVfG von der zuständigen Ausländerbehörde erteilt wurde, ist die Person gem. § 12 Abs. 3 AufenthG kraft Gesetzes und ohne eine erforderliche behördliche Anordnung[32] verpflichtet, das Land Berlin unverzüglich zu verlassen.

Die Polizei des Landes Berlin, die Ausländerbehörde Berlin sowie die Aufnahmeeinrichtung, in der sich die Person gegenwärtig aufhält – es handelt sich dabei um parallele Zuständigkeiten –[33] können gem. § 59 Abs. 1, 3 Nr. 1, 3, 5 AsylVfG diese Verlassenspflicht durchsetzen und dabei gem. § 59 Abs. 1 2. HS, 2 AsylVfG unmittelbaren Zwang anwenden, die Person festnehmen und auf richterliche Anordnung hin in Haft nehmen. Diese vergleichsweise restriktive Sonderregelung zu den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vollstreckungsvorschriften beruht nach der Gesetzesbegründung auf dem Gedanken, dass ein öffentliches Interesse daran besteht, Binnenwanderung von Asylbewerber_innen zu verhindern, und dass nur bei Einhaltung der räumlichen Beschränkung des § 56 AsylVfG das Asylverfahren effektiv durchgeführt werden kann.[34] Diese Herangehensweise bedeutet

---

[32] Hailbronner, in: ders. (Hrsg.), Ausländerrecht. Kommentar, Stand: Dezember 2013 (83. Ergänzungslieferung) § 12 AufenthG, Rn. 43.
[33] Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 59 AsylVfG, Rn. 15.
[34] BT-Ds. 12/2062, 37; Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 59 AsylVfG, Rn. 7; Grünewald, in: Fritz/Vormeier (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Asylverfahrensgesetz, Stand: Januar 2014 (100. Ergänzungslieferung), § 59 AsylVfG, Rn 4; Winkelmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Auflage, 2013, § 59 AsylVfG, Rn. 1.

zugleich für die zuständige Behörde des Aufenthaltsortes eine wenngleich im Ermessenswege auszuübende Pflicht, diesen Zweck des Gesetzes und nicht allein die kommunalen Interessen an einem Verbleib bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Allgemein obliegen Entscheidungen über eine Ausweitung des räumlichen Geltungsbereiches und die Zulässigkeit einer Verlassenserlaubnis allein der Zuständigkeit der zuständigen Behörde nach den §§ 57, 58 AsylVfG. Im Übrigen kann die Behörde anderweitige besondere öffentliche Interessen in Bezug auf den Aufenthaltsort allenfalls bei einer Entscheidung über eine länderübergreifende Umverteilung nach § 51 AsylVfG berücksichtigen.[35]

2. Sozialrecht

Personen, die sich in einem Asylverfahren befinden, aber der Zuständigkeit einer Ausländerbehörde eines anderen Bundeslandes unterliegen, haben in dem anderen Aufenthaltsort grundsätzlich keinen Anspruch auf Sozialleistungen. Zuständig für die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist vielmehr gem. § 10, 10a AsylbIG i.V.m. §§ 45 ff AsylVfG die entsprechende Behörde des auch im Asylverfahren als zuständig bestimmten Bereiches. Aufgrund dieser Regelungen hat die betroffene Person derweil nicht nur keinen Anspruch auf Leistungen, sondern die Behörden des Aufenthaltsortes sind gar beschränkt in der Möglichkeit, von sich aus Leistungen gewähren. So sieht § 11 Abs. 2 AsylbIG vor, dass „Leistungsberechtigten [...] in den Teilen der Bundesrepublik Deutschland, in denen sie sich einer asyl- oder ausländerrechtlichen räumlichen Beschränkung zuwider aufhalten, die für den tatsächlichen Aufenthaltsort zuständige Behörde nur die nach den Umständen unabweisbar gebotene Hilfe leisten" darf. Zu den dort genannten asylrechtlich räumlichen Beschränkungen zählt auch diejenige des § 56 AsylVfG, [36] bei dem „tatsächlichen Aufenthaltsort" kommt es allein auf die körperliche Anwesenheit an.[37]

§ 11 Abs. 2 AsylbG sieht mit dem Wort „darf" nur auf den ersten Blick ein uneingeschränktes Ermessen zugunsten der Betroffenen vor. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall, denn die Vorschrift sieht nicht nur ein Mindestmaß an Leistungen, sondern zugleich ein Höchstmaß an Leistungen vor. Dies ergibt sich aus dem Zweck der Vorschrift, die Binnenwanderung zu unterbinden und den räumlichen Beschränkungen durch leistungsrechtliche Sanktionierung eine effektivere Geltung zu verschaffen.[38] Insofern stellt § 11 Abs. 2 AsylbIG, soweit der gleiche Personenkreis betroffen ist, eine mit § 59 AsylVfG korrespondierende Vorschrift dar. In diesem Sinne sind auch die „unabweisbar gebotenen Leistungen" an diesen Gesetzeszweck geknüpft: Dies nämlich sind in erster Linie die Leistungen, die mangels eigener Mittel der Betroffenen erforderlich sind, um an den zugewiesenen Aufenthaltsort zurückzukehren,[39] wozu also etwa die Zurverfügungstellung einer Fahrkarte gehören kann.[40] Nur in absoluten Ausnahmefällen sollen, so die herrschende Lesart, darüber hinausgehende Leistungen gewährt werden, was etwa bei einer unzumutbaren Rückkehr,[41] unaufschiebbarer

---

[35] Hailbronner, Kay, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 51 AsylVfG, Rn. 14.
[36] Hohm, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum Asylbewerberleistungsgesetz, Stand: Dezember 2013, § 11 AsylbIG, Rn. 30 ff.
[37] Hohm, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 36) § 11 AsylbIG, Rn. 38. Siehe auch in Bezug auf den gleichen Begriff in § 10a AsylbIG: BT-Ds. 13/2746, 18; VG Arnsberg, Urteil v. 04.08.2003, Az. 9 K 5019/02.
[38] Hohm, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 36) § 11 AsylbIG, Rn. 7.
[39] Fasselt, in: Fichtner/Wenzel (Hrsg.), SGB XII – Sozialhilfe mit AsylbIG, 4. Aufl., 2009, § 11 AsylbIG, Rn. 6; LSG Bremen-Niedersachsen, Beschluss vom 27.05.2011, Az. L 8 AY 31/11 B ER.
[40] HambOVG, Beschluss vom 28.12.1993, Az. Bs IV 222/93.
[41] Groth, in: Eicher/Coseriu (Hrsg.), juris Praxis Kommentar SGB XII, 2011, § 11 AsylbIG, Rn. 34.

Krankenversorgung[42] oder der dringenden Versorgung von Kleinkindern[43] angenommen wird. Auch dann wird aber nur in äußersten Fällen eine Gewährung von Leistungen in Höhe des vollen Satzes nach dem AsylbIG gewährt.[44] Das auf diese Weise konstruierte strenge Zuständigkeitssystem, welches kaum einer Disposition der zuständigen Behörden auch zugunsten der Betroffenen unterliegt, wird dadurch unterfüttert, dass die handelnden Behörden – von den Fällen des § 10b Abs. 1 i.V.m. § 10a Abs. 2 S. 3 AsylbIG abgesehen –[45] keinen Rückgriffsanspruch gegenüber der an sich zuständigen Behörde haben sollen. Damit einher geht, dass die Vorschrift nicht einmal eine Zuständigkeitsnorm im engeren Sinne darstellt, sondern allein den Leistungsumfang regelt.[46]

III. Gruppe 3: Asylantrag in Deutschland und Zuständigkeit außerhalb Berlins

Im Wesentlichen nach den gleichen Maßstäben richten sich die Rechtsgrundlagen gegenüber dem Kreis von Personen, die sich im deutschen Asylverfahren befinden, ohne einen Bezug zur Dublin III-Verordnung aufzuweisen, jedoch der Zuständigkeit der Ausländerbehörde eines anderen Bundeslandes unterliegen.

Auch diese Personen haben eine Aufenthaltsgestattung, die jedoch nicht für den Raum Berlin gilt, so dass sie sich, wenn keine Erlaubnis nach den §§ 57 f. AsylVfG vorliegt, unerlaubt in Berlin aufhalten und damit den Zwangsbefugnissen nach § 59 AsylVfG i.V.m. § 12 Abs. 3 AufenthG unterworfen werden können.

Auch hier unterliegt das Land Berlin bzw. die zuständige Behörde bei den Sozialleistungen den Pflichten, vor allem aber den Beschränkungen des § 11 Abs. 2 AsylbIG.

IV. Gruppe 4: Duldung und Zuständigkeit außerhalb Berlins

Vergleichbar damit ist auch die grundsätzliche Rechtssituation von Personen, die – nach erfolgloser Durchführung eines Asylverfahrens, in einem Folgeverfahren oder ohne jemals einen Asylantrag gestellt zu haben – im Besitz einer Duldung sind oder waren und der Zuständigkeit einer Ausländerbehörde außerhalb Berlins unterstehen.

1. Aufenthaltsrecht in Deutschland

Insofern die Personen im Besitz einer Duldung sind, die weiterhin formelle Gültigkeit beansprucht, bedeutet dies, dass sie sich zwar nicht rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, sondern einer Ausreisepflicht unterliegen, aber eine Abschiebung gem. § 60a AufenthG ausgesetzt ist. Damit machen sie sich gem. § 95 Abs. 1 Nr. 2 c) AufenthG auch nicht wegen illegalen Aufenthaltes strafbar.

Ist die Duldungsbescheinigung derweil nicht mehr gültig, weil sie nicht rechtzeitig bei der an sich zuständigen Ausländerbehörde verlängert wurde, bedeutet dies nicht zwingend, dass ein strafbarer illegaler Aufenthalt vorliegt. Denn die Duldungsbescheinigung hat allein deklaratorischen Charakter, wenn tatsächlich ein Duldungsgrund vorliegt. Dies gilt jedenfalls

---

[42] Birk, in: Bieritz-Harder/Conradis/Thie (Hrsg.), Sozialgesetzbuch XII, 9. Aufl. 2012, § 11 AsylbIG, Rn. 2.
[43] Hohm, in: ders. (Hrsg.) (36), § 11 AsylbIG, Rn. 49
[44] LSG Bremen-Niedersachsen, Beschluss vom 27.05.2011, Az. L 8 AY 31/11 B ER.
[45] Siehe des Weiteren: § 105 Abs. 1 SGB X.
[46] VGH Mannheim, NVwZ-Beilage 2000, 93; Wahrendorf, in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Aufl., 2014, § 11 AsylbIG, Rn. 4.

dann, wenn ein Anspruch auf Erteilung einer Duldung besteht, denn in diesem Fall wird die Bescheinigung gem. § 60a Abs. 4 AufenthG in erster Linie zum Schutz des_der Betroffenen erteilt, damit diese_r nicht Gefahr läuft, dem Verdacht einer Straftat gem. § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG ausgesetzt zu sein und gegebenenfalls inhaftiert zu werden.

2. Aufenthaltsrecht in Berlin

Wenn allerdings die Zuständigkeit für die Person bei einer Ausländerbehörde außerhalb Berlins liegt, ist der Aufenthalt gem. § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG – bzw. nach einem vorherigen Asylverfahren gem. § 56 AsylVfG – räumlich auf das Gebiet des jeweiligen Landes beschränkt, wenn nicht gem. § 12 Abs. 5 S. 1 AufenthG von der zuständigen Ausländerbehörde eine Verlassenserlaubnis erteilt wurde.[47] Die räumliche Beschränkung bezieht sich auf den tatsächlich permanenten und nicht nur den gewöhnlichen Aufenthalt.[48] Mit der räumlichen Beschränkung einher geht vielfach eine Wohnsitzauflage auf der Grundlage von § 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

Grundlage dieser Restriktion kann einmal die Zuweisungsentscheidung aus dem Asylverfahren sein, denn eine räumliche Beschränkung bleibt gem. § 56 Abs. 3 S. 1 AsylVfG auch nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung bestehen. Anderseits kann die Zuweisungsentscheidung im Wege des Verteilmechanismus gem. § 15a AufenthG vorgenommen worden sein. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit wird damit gerechtfertigt, das Untertauchen der Person zu erschweren und die Ausreisepflicht nicht zu gefährden.[49]

Die Verlassenspflicht besteht auch hier bereits kraft Gesetzes und setzt keine gesonderte Aufforderung voraus.[50] Im Gegensatz zur räumlichen Beschränkung während des Asylverfahrens durch die Aufenthaltsgestattung existiert für die Durchsetzung keine Sonderregelung, sondern es kann insoweit auf § 12 VwVG zurückgegriffen werden. Zwar wird auch in diesem Fall anzunehmen sein, dass sich das „Ob" der Durchsetzung in erster Linie an dem Zweck orientieren muss, nämlich an der bezweckten Effektivierung des Verfahrens, die keiner Disponibilität der Behörden des Aufenthaltsortes unterliegt. Indes setzt die Art und Weise im Gegensatz zu § 59 AsylVfG eine vorherige Androhung im Sinne des § 13 Abs. 1 VwVG voraus,[51] auch ist eine Festnahme und eine Inhaftnahme nicht möglich.[52] Zuständig für die Durchsetzung ist hierbei gem. § 71 Abs. 5 AufenthG die Polizei bzw. gem. § 71 Abs. 1 die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich der die Person unerlaubt aufhält.

3. Sozialrecht

Wie Personen im Asylverfahren sind auch Personen mit einer Duldung Anspruchsberechtigte nach dem AsylbIG. Somit ist das Land Berlin als gem. § 10a AsylbIG unzuständige Stelle auch hier allein nach den Maßgaben des § 11 Abs. 2 AsylbIG zur Erteilung von Leistungen berechtigt und verpflichtet. Dies gilt im Übrigen auch erstens für die Fälle, in denen die an

---

[47] Dazu: Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 12 AufenthG, Rn. 53; Armbruster, in: Hypertextkommentar zum Ausländerrecht, Stand: 2012, § 61 AufenthG, zu Abs. 1.
[48] OLG Rostock, Urteil vom 22.05.2009, 1 Ss 82/09 I 31/09; Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 51 AsylVfG, Rn. 7.
[49] Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 56 AsylVfG, Rn. 4
[50] Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 12 AufenthG, Rn. 43.
[51] Vgl.: Nr. 12.3.2 VAH AufenthG; Müller, in: Hofmann/Hoffmann (Hrsg.), Ausländerrecht, 2008, § 12, Rn. 12.
[52] Winkelmann, in: Renner/Bergmann/Dienelt (Hrsg.) (Fn. 34), § 59 AsylVfG, Rn. 7.

sich bestehende Duldung nicht per Bescheinigung deklariert wurde und damit die Bescheinigung nicht mehr gültig ist. Zweitens ist § 11 Abs. 2 AsylbIG auch in den Fällen anwendbar, wenn die betreffenden Personen gem. § 2 Abs. 1 AsylbIG Leistungen nach dem SGB II erhalten, da die Sondervorschriften des SGB II nur die §§ 3 bis 7 AsylbIG ausschließen.

V. Gruppe 5: Asylantrag in Deutschland und Abschiebungsanordnung

Derjenige Kreis von Personen, die einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben, welcher aber gem. § 27a AsylVfG als unzulässig zurückgewiesen oder wegen der Einreise über einen sicheren Drittstaat gem. § 26a AsylVfG abgelehnt wurde, und denen gegenüber sodann zugleich gem. § 34a Abs. 1 AsylVfG vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Abschiebung angeordnet wurde, die Abschiebung mithin bis dato nicht formell ausgesetzt wurde, halten sich nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung gem. § 67 Abs. 1 Nr. 4 AsylVfG weder rechtmäßig im Bundesgebiet auf noch haben sie einen Anspruch auf Sozialleistungen. Die Durchführung der Abschiebung obliegt sodann der gem. § 40 Abs. 3 i.V.m. §§ 46 AsylVfG zuständigen Ausländerbehörde.

C. Handlungsspielräume der Verwaltung

Ausgehend von diesem rechtlichen Rahmen und dem allgemeinen Rechtsstatus der betreffenden Personenkreise nach dem allgemein gültigen Aufenthalts- und Sozialrecht stellt sich sodann die Frage, welchen rechtlichen Spielraum das Land Berlin und seine zuständigen Behörden im Hinblick auf die Personen haben. Dabei soll sich die Analyse auf die Aspekte konzentrieren, die mit Blick auf das Einigungspapier und die begleitenden Maßnahmen des Landes relevant sind, um sodann untersuchen zu können, wie das Einigungspapier und die weiteren Maßnahmen rechtlich interpretiert werden können bzw. welche Rechtsfolgen zugunsten der betroffenen Personen davon ausgehen könnten. Demgegenüber nicht thematisiert werden an dieser Stelle anderweitige rechtliche Möglichkeiten, die das Land Berlin zugunsten der Flüchtlinge anwenden könnte, wie etwa die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Abs. 1 AufenthG.

I. Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge mit Aufenthaltstiteln aus einem anderen Schengen-Staat

Diejenigen Flüchtlinge, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU bzw. einem anderen Schengen-Staat – es geht hier vor allem um Italien – eine Flüchtlingsanerkennung, einen subsidiären Schutzstatus oder einen anderen humanitären Aufenthaltstitel erhalten haben, besitzen rechtlich nur gering ausgeprägte Möglichkeiten der Weiterwanderung in einen anderen Staat der EU.

Für Flüchtlinge gilt grundsätzlich, dass innerhalb des Schengen-Raumes mit dem Dublin-System in Gestalt der Dublin III-VO zwar eine Anerkennung von negativen Entscheidungen praktiziert wird, positive Anerkennungsentscheidungen eines Schengen-Staates indes keine Rechtsfolgen zugunsten von Flüchtlingen in einem anderen Mitgliedstaat haben.

Anerkennungspflichten können sich im Übrigen allein aus zwei Rechtsdokumenten ergeben: Erstens sieht § 11 Anhang GFK vor, dass die Pflicht zur Ausstellung von Dokumenten an den Aufenthaltsstaat übergehen kann, wenn sich die Person erlaubterweise in dem Staat aufhält, wobei fraglich ist, ob damit ein rechtmäßiger Aufenthalt gemeint ist.[53] Zweitens gilt gem. Art. 2 des Europäischen Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge „nach Ablauf von zwei Jahren des tatsächlichen und dauernden Aufenthalts im Zweitstaat mit Zustimmung von dessen Behörden oder zu einem früheren Zeitpunkt als übergegangen, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling gestattet hat, entweder dauernd oder länger als für die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben." Dieses Übereinkommen wurde sowohl von Deutschland als auch von Italien und Spanien ratifiziert. Mit dem erforderlichen Aufenthalt während der besagten zwei Jahre ist im Gegensatz zu § 11 Anhang GFK nicht zwingend ein zuvor rechtmäßiger Aufenthalt gemeint, sondern vielmehr ergibt sich nicht zuletzt aus der Entstehungsgeschichte, dass es auf den tolerierten Aufenthalt ankommt, der nicht zwingend formell erklärt werden muss.[54]

Auch für subsidiär Schutzberechtigte, die seit der Dublin III-Verordnung nunmehr ebenfalls diesem System unterliegen, gilt allein die Praxis einer Anerkennung von negativen

---

[53] Siehe dazu: Lehmann, Anerkennung als Hindernis: Weiterwandernde Flüchtlinge, Asylmagazin 1-2/2014, 4 ff.
[54] Diese Auslegung kann indes noch nicht als unumstritten angesehen werden, siehe aber etwa m.w.N.: Lehmann, ebda., 4, 7; Council of Europe, Explanatory Report, European Agreement on Transfer of Responsibility for refugees, 16.10.1980, ETS 107, Rn. 21.

Entscheidungen, während auf eine positive Entscheidung in einem anderen Staat kein Aufenthaltsrecht im gesamten Schengen-Raum, sondern die Annahme folgt, dass es sich hier um einen sicheren Drittstaat handelt und eine Ausreise in diesen zu erfolgen hat. Im Übrigen kann davon ausgegangen werden, dass die genannten Übergangsverpflichtungen trotz der zunehmenden Angleichungen von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten noch nicht für die Letztgenannten anerkannt sind.

Schließlich ist festzuhalten, dass für Personen mit einem anderen rein nationalen humanitären Aufenthaltstitel die rechtliche Möglichkeiten einer dauerhaften Weiterwanderung nach Deutschland erst nach fünf Jahren auf der Grundlage von § 38a AufenthG besteht, wobei auch hier der Arbeitsmarktzugang im Wege einer erforderlichen Vorrangprüfung grundsätzlich beschränkt ist.

II. Umverteilung von Personen im Asylverfahren

Für eine Umverteilung ist gem. § 51 Abs. 1 AsylVfG ein Antrag der betroffenen Person erforderlich. Es handelt sich damit um ein antragsgebundenes Verfahren gem. § 22 S. 2 Nr. 2 VwVfG, was andererseits bedeutet, dass die zuständige Behörde des Zielortes gem. § 59 Abs. 2 S. 2 AsylVfG nicht gem. § 22 S. 1 VwVfG von Amts wegen tätig werden darf, das Antragserfordernis also Sperrwirkung entfaltet.[55] Da der Antrag indes keinen Formerfordernissen unterliegt, kann er nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen, soweit für die zuständige Behörde das Begehren und die Identität des_der Antragsteller_in feststeht, auch durch konkludentes Verhalten gestellt werden.[56]

Die zuständige Behörde, im vorliegenden Kontext also die Berliner Ausländerbehörde, hat sodann ein weites Ermessen für die Genehmigung des Antrags. Die Verteilungsentscheidung kann auf familiären Aspekten, aber auch auf anderen humanitären Gründen beruhen. Letztere müssen in Gesichtspunkten bestehen, die ein ähnlich hohes Gewicht wie der Schutz der Familien haben.[57] Ein hohe Anforderung an die Begründung der Behörde wird allerdings nicht gestellt werden können, denn durch die Vorschrift wird der Verteilungsmechanismus als Grundgedanke und Hauptzweck der §§ 45 ff. AsylVfG nicht unterminiert,[58] sondern bei einer Umverteilung findet gem. § 52 a.E. AsylVfG eine Anrechnung auf die Quote nach § 45 AsylVfG statt.

Bei der Entscheidung über eine länderübergreifende Umverteilung nach § 51 AslyVfG handelt es sich um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG. Insbesondere ist die Entscheidung nicht nur verwaltungsinterne Zuständigkeitsnorm, sondern weist durch ihren Bezug zu den Rechten des_der Betroffenen – in jedem Fall Art. 2 Abs. 1 und gegebenenfalls Art. 6 GG und Art. 8 EMRK – einen außenwirksamen Charakter auf. Nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsaktes kann sogleich diese Entscheidung mangels expliziter Formerfordernisse auch durch konkludentes Verhalten[59] bzw. durch passives oder aktives

---

[55] Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 14. Aufl. 2013, § 22, Rn. 22.
[56] BVerwGE 11, 18; BVerwG, NJW 1982, 2270; Knack/Hennecke, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl., 2009, § 22, Rn. 11
[57] Marx, Asylverfahrensgesetz, 7. Aufl. 2009, § 50, Rn. 80. Vgl. auch exemplarisch aus der Rechtsprechung: VG Oldenburg, Beilage NVwZ 2012, 12.
[58] Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 51 AsylVfG, Rn. 14.
[59] Wolff/Bachof/Stuber/Kluth, Verwaltungsrecht. Band I, 12. Aufl., 2007, § 45, Rn. 37.

Dulden getroffen werden.[60] Voraussetzung ist jeweils, dass die Behörde, entweder durch evidente Zeichen oder durch die Hinnahme einer an sich gesetzlich nicht zulässigen Handlung eines_einer Bürger_in und begleitet von weiteren Umständen zu erkennen gibt, die der Rechtsgrundlage entsprechende Maßnahme durchzuführen, wobei wie im Allgemeinen auf den objektiven Empfängerhorizont, also darauf abzustellen ist, wie die betroffene Person das Verhalten nach Treu und Glauben verstehen musste und durfte.[61] Dabei kann ein permanentes Verhalten der Verwaltung auch durch Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes angereichert werden, denn dieser verfassungsrechtliche Grundsatz gilt nicht nur bei bestehenden Verwaltungsakten, sondern bei jeglichem Handeln der Verwaltung.[62] Andererseits spricht ein widersprüchliches Verhalten der Verwaltung in diesem Zusammenhang nicht zwingend gegen das Vorliegen eines Verwaltungsaktes, sondern kann gerade als Aspekt des Vertrauensschutzes auch zulasten der Verwaltung ausgelegt werden, wenn bereits vorher ein Verwaltungsakt mittels konkludenten Verhaltens erlassen wurde, gegen dessen Inhalt die Verwaltung allerdings im Anschluss agiert.[63]

III. Erteilung einer Duldung an illegal aufhältige Personen

Angesichts der nur sehr lückenhaften Verpflichtungen zur Verantwortungsübernahme von in anderen Schengen-Staaten anerkannten Personen, die für die Flüchtlinge vom Oranienplatz vorerst nicht einschlägig zu sein scheinen, muss sodann insbesondere erörtert werden, unter welchen Voraussetzungen den Personen ohne Aufenthaltsrecht eine Duldung erteilt werden kann.

1. Rechtsgrundlagen der Duldungserteilung

Die Erteilung einer Duldung kommt einmal auf der Grundlage von § 60a Abs. 1 im Wege des Ermessens „aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland [für Personen] aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens sechs Monate" durch die oberste Landesbehörde in Betracht. Daneben ist gem. § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG die Abschiebung auszusetzen, „ solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird." Schließlich ebenfalls im Wege des Ermessens kann eine Duldung gem. § 60 Abs. 2 S. 3 AufenthG erteilt werden, „wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern". [64] In den letzten beiden Fällen ist die Ausländerbehörde zuständig.

Während die Duldung gem. § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG zwingend zu erteilen ist, wenn ein Fall der Unmöglichkeit vorliegt,[65] eröffnen die hier vor allem relevanten Ermessensduldungen den zuständigen Behörden einen Spielraum für diejenigen Konstellationen, die nicht vom Verfassungsrecht oder anderen Rechtskatalogen wie etwa der EMRK vorgegeben sind,[66] aber

---

[60] Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., 2014,§ 35, Rn. 81. Für den Bereich des Steuerrechts: BVerwGE 19, 68.
[61] Allg. dazu: BVerwGE, NVwZ 1993, 179.
[62] BVerfG-K, NJW 1993, 3191.
[63] Zum diesem Aspekt des Vertrauensschutz und ausgehend vom Steuerrecht: Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000, 20 ff.
[64] Vgl. des Weiteren die hier nicht relevanten Duldungsgründe nach § 60a Abs. 2 S. 2, Abs. 2a, 2b AufenthG.
[65] Huber/Göbel-Zimmermann, Ausländer- und Asylrecht, 2. Aufl. 2008, Rn. 1220.
[66] Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 60a AufenthG, Rn. 72.

andere Interessen, auch solche der Körperschaft selbst, für eine Aussetzung der Abschiebung sprechen, also ein Ausnahmefall vorliegt, in dem wichtige Interessen eine Aussetzung als erforderlich erscheinen lassen.[67] Angesichts dessen, dass hier also keine zwingenden rechtlichen Vorgaben der Duldungserteilung zugrunde liegen,[68] ist die Entscheidung der Behörde nur bedingt überprüfbar und kann auf unterschiedlichen Gründen beruhen, wobei nach dem Gesetz auch öffentliche Interessen ins Spiel gebracht werden, welche also nur einen mittelbaren Bezug zur individuellen Situation der betreffenden Person haben.

2. Form der Erteilung

Zunächst ist festzustellen, dass § 60a AufenthG kein Antragserfordernis enthält, mithin die zuständige Behörde, welche im Fall des tatsächlichen Aufenthaltes in Berlin die Ausländerbehörde Berlin ist, von Amts wegen tätig werden kann und gegebenenfalls muss.[69]

Sodann ist die Aussetzung der Abschiebung nur bedingt an Formerfordernisse geknüpft: Zwar besagt § 60a Abs. 4 AufenthG, dass der Person eine Bescheinigung auszustellen ist, wenn die Abschiebung ausgesetzt wurde. Diese hat jedoch nur deklaratorischen Charakter,[70] und mit folgendem Hintergrund: Zwar bezweckt das Aufenthaltsgesetz, jeglichen ungeregelten Aufenthalt zu vermeiden, was aus Gründen der Rechtssicherheit eine Erkennbarkeit impliziert.[71] Dem liegt denn auch der Normtext des § 77 Abs. 1 Abs. 1 AufenthG zugrunde, der auch für die Aussetzung der Abschiebung die Schriftform vorsieht. Dies gilt bei einer Duldung erst recht deshalb, weil die betroffene Person ansonsten sich bei einer polizeilichen Kontrolle des Verdachts einer Straftat gem. § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG aussetzen könnte. Dieser Zweck dient allerdings einzig dem Schutz der Person, deren Abschiebung ausgesetzt ist,[72] und kann andererseits zulasten der Person in Stellung gebracht werden. Damit einher geht zum einen, dass auch und erst recht ein Anspruch auf Erteilung einer Duldungsbescheinigung besteht, wenn ein Anspruch auf die Duldung selbst besteht.[73] Zum anderen macht sich eine Person nicht strafbar gem. § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG, wenn entweder eine Duldung, jedoch keine Bescheinigung erteilt wurde, oder wenn ein Anspruch auf Erteilung einer Duldung besteht, jedoch sodann weder eine Duldung noch eine Bescheinigung erteilt wurde, denn beides liegt nicht im Machtbereich der Person.[74] Ohnehin gilt, dass selbst bei der Annahme eines zwingenden Schriftformerfordernisses eine einmal ausgesprochene Duldung zwar gegebenenfalls formell rechtswidrig ist, jedoch mangels evidenter Nichtigkeit gem. § 44 VwVfG im Raum ist.

Wenn demnach also eine Duldung auch vorerst ohne Bescheinigung und Schriftform erteilt werden kann, können auch Ermessensduldungen konkludent ausgesprochen werden und ziehen sodann nur noch den Anspruch auf Erteilung einer Bescheinigung gem. § 60a Abs. 4

---

[67] Masuch, in: Huber (Hrsg.), Aufenthaltsgesetz, 2010, § 60a, Rn. 10.
[68] BT-Ds. 16/5065, 187.
[69] BVerwG, NVwZ 2000, 938; Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 60a AufenthG, Rn. 87.
[70] So auch im Ergebnis: Bruns, in: Hofmann/Hoffmann (Hrsg.) (Fn. 51), § 60a AufenthG, Rn. 30. Aus der Rechtsprechung in diesem Sinne: BVerwG, Beschluss vom 23. November 1994, Az. 1 B 175.94; VG Aachen, Urteil vom 14.12.2011, 4 K 1828/11.A.
[71] Maruch, in: Huber (Hrsg.) (Fn. 67), § 60a Rn. 3. In diesem Sinne auch: Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 60a AufenthG, Rn. 79.
[72] Huber/Göbel-Zimmermann (Fn. 65), Rn. 1240.
[73] HessVGH, Urteil vom 30.03.2006, Az. 3 TG 556/06; VG Saarbrücken, Urteil vom 29.10.2006, Az. 10 F 42/06; Wingerter, in: Hofmann/Hoffmann (Fn. 51), § 60a AufenthG, Rn. 6 f.
[74] LG Freiburg InfAuslR 2004, 258. Zu den strafprozessualen Folgekonstellationen: LG Berlin, InfAuslR 2004, 367.

AufenthG nach sich. Auch an dieser Stelle gilt für das Vorliegen von Konkludenz nach allgemeinen Grundsätzen, dass die zuständige Behörde hinreichend deutlich für die Adressat_innen zu erkennen geben muss, die Rechtsfolge herbeizuführen.

IV. Erteilung einer Zweitduldung

Nochmals komplexer ist demgegenüber die Frage, wie eine Duldung von Seiten des Landes gegenüber denjenigen Personen erlassen werden kann, die in einem anderen Bundesland und im Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde außerhalb Berlin geduldet sind bzw. waren.

1. Rechtliche Möglichkeit einer Zweitduldung

Die Zuständigkeit einer Ausländerbehörde für eine geduldete Person beruht, je nach der Vorgeschichte, genauso wie die entsprechende räumliche Beschränkung, auf der asylrechtlichen Zuweisung gem. §§ 45 ff. AsylVfG oder der Verteilung nach § 15a AufenthG. Beiden Konzepten liegt eine Aufteilung der finanziellen Kosten zwischen den zuständigen Rechtsträgern zugrunde. Liegt keiner dieser beiden Fälle – also weder ein vorheriges Asylverfahren noch eine Verteilung nach § 15a AufenthG– vor, ist eine Duldung bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 60a AufenthG von der Ausländerbehörde zu erteilen, in deren Zuständigkeitsbereich die Person sich aufhält.

Wenn eine Person nun im Zuständigkeitsbereich einer Ausländerbehörde eines Bundeslandes geduldet ist, allerdings in ein anderes Land umziehen will, stellt sich die Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage und gegenüber welcher Behörde hier vorgegangen werden muss. Denn im Gegensatz zu einer räumlichen Beschränkung während des Asylverfahrens gem. §§ 56, 51 AsylVfG existiert für geduldete Menschen an dieser Stelle keine explizite gesetzliche Grundlage für eine Umverteilung oder eine damit einhergehende Anrechnung auf die Verteilungsquote.

a. Personen ohne vorheriges Asylverfahren

Bei Personen, die vorher kein Asylverfahren durchlaufen haben, ist allein auf § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG abzustellen. Die besseren Argumente sprechen an dieser Stelle dafür, dass bei einem begehrten Umzug in ein anderes Bundesland in analoger Anwendung von § 51 Abs. 2 S. 2 AsylVfG[75] die zuständige Behörde am Zielort angerufen werden muss, die sodann eine Zweitduldung erteilen kann.[76] Für die Zuständigkeit der Behörde am Zielort spricht zum einen die Vorschrift des § 72 Abs. 3 AufenthG. Diese Vorschrift gilt zwar hier nicht direkt, da die räumliche Beschränkung nicht angeordnet wird, sondern gem. § 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG per Gesetz gilt; jedoch kommt darin der hier zu berücksichtigende Gedanke zum Ausdruck, dass die ursprünglich zuständige Behörde allenfalls zu beteiligen ist, die primäre Zuständigkeit jedoch kraft der Entscheidung übergeht. Desweiteren spricht der Zweck der Verteilung für die

---

[75] Müller, Umverteilung von geduldeten Flüchtlingen Asylmagazin 05/2007, 4 ff.

[76] So auch: OVG Hamburg , InfAuslR 2004, 108 ff.; VG Braunschweig, Beschluss vom 18.11.2002, Az. 6 B 548/02; OVG Bautzen, Beschluss vom 06.01.2005, Az. 3 BS 242/04; OVG Bautzen, Beschluss vom 19.05.2004, Az. 3 BS380/03; Funke-Kaiser, in: Fritz/Vormeier, Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz, Stand: Mai 2014 (75. Ergänzungslieferung), § 60a AufenthG, Rn 61. Anders hingegen: OVG Niedersachsen, Urteil vom 17.05.2001, Az. 4 MA 911/01; OVG Thüringen, Beschluss vom. 22.01.2004, Az. 3 EO 1060/03; VG Darmstadt, Beschluss vom 28.06.2010, Az. 5 L 634/10.DA.A.

Zuständigkeit der Behörde am Zielort, da diese sodann für die Aufnahme und gegebenenfalls die soziale Versorgung der Person verantwortlich ist.

Anderenfalls wäre nicht denkbar, wie die ursprünglich zuständige Behörde eine Duldung für den Zielort ausstellen könnte, denn ihr Kompetenzbereich beschränkt sich nach dem Wortlaut des § 61 Abs. 1 AufenthG auf das eigene Bundesland.[77] Schließlich entstehen durch die Möglichkeit der Ausstellung einer Zweitduldung auch keine Kompetenzkonflikte in Bezug auf die weitere Zuständigkeit und die Durchsetzung der Ausreisepflicht:[78] Denn mit der Ausstellung der Zweitduldung – gleich ob mittels Bescheinigung oder konkludent erteilt – erledigt sich die ursprünglich ausgestellte Duldung gem. § 43 Abs. 2 VwVfG und die Ausländerbehörde am Zielort übernimmt kraft Erteilung der Duldung die Zuständigkeit.[79] Dies gilt sowohl für die Personen, deren ursprüngliche Duldungsbescheinigung noch gültig ist, als auch für diejenigen, bei denen eben dies nicht mehr der Fall ist.

b. Personen mit vorherigem Asylverfahren

Etwas anders, aber mit gleichem Ergebnis stellt sich die rechtliche Situation bei Personen dar, die bereits im Rahmen eines Asylverfahrens zugewiesen worden waren und nach Ablehnung des Asylantrags oder im Wege eines Folgeverfahrens im Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde geduldet sind.

Da die räumliche Beschränkung hier auf § 56 Abs. 1 AsylVfG beruht und diese gem. § 56 Abs. 3 S. 1 AsylVfG auch nach dem Erlöschen der Aufenthaltsgestattung bestehen bleibt, bis sie aufgehoben wird,[80] stellt sich die Frage, ob eine Duldung durch eine an sich bislang nicht zuständige Behörde eine solche Aufhebung bewirken kann oder ob vielmehr auf das besagte Umverteilungsverfahren nach § 51 AsylVfG zurückgegriffen werden muss.[81]

Zunächst ist festzuhalten, dass § 72 Abs. 3 AufenthG allenfalls mittelbar in Stellung gebracht werden kann, da gem. dessen S. 2 dessen Anwendung bei einer räumlichen Beschränkung nach dem AsylVfG ausdrücklich ausnimmt. Indes geht § 56 AsylVfG im Wesentlichen davon aus, dass nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung die Ausreisepflicht durch das Bestehenbleiben der räumlichen Beschränkung gesichert werden soll. Dies muss andererseits bedeuten, dass eine Duldung, die keine Verbindung mit dem Asylverfahren aufweist, jedenfalls die Zuweisungsentscheidung obsolet machen muss,[82] so dass es keiner Aufhebung derselben mehr bedarf, um die räumliche Beschränkung aufzuheben, mithin das gleiche Verfahren gelten kann wie bei Personen ohne ein vorheriges Asylverfahren.[83]

---

[77] Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 61 AufenthG, Rn. 22.
[78] So aber: VG Darmstadt, Beschluss vom 28.06.2010, Az. 5 L 634/10.DA.A.
[79] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.02.2012, Az. 7 A 11177/11.OVG; OVG NRW, Beschluss vom 29.11.2005, Az. 19 B 2364/03; NdsOVG, Beschluss vom 05.12.2008, Az. 2 PA 563/08; SächsOVG, Beschluss vom 19. 05.2004, Az. 3 BS 380/03; Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 51 AufenthG, Rn. 7a.
[80] Gem. § 56 Abs. 3 S. 2 AsylVfG erlischt die räumliche Beschränkung auch dann, wenn ein Aufenthaltstitel erteilt wird, wozu allerdings eine Duldung nicht zählt.
[81] So etwa: OVG Berlin-Bbg,, Beschluss vom 02.12.2009, Az. OVG 3 S 120.08; BayVGH, Beschluss vom 15.05.2009, Az. 10 C 09.880; HessVGH, Beschluss vom 25.08.2006, Az. 8 TG 1617/06.A.
[82] Funke-Kaiser, in: Fritz/Vormeier (Hrsg.) (Fn. 76), § 61 AufenthG, Rn. 22.
[83] So auch: OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.02.2012, Az. 7 A 11177/11.OVG. In diesem Sinne auch bereits: BVerwG, Urteil vom 31.03.1992, Az. 9 C 155/90.

2. Konkludente Erteilung

Die für Berlin zuständige Ausländerbehörde Berlin ist also auf dieser rechtlichen Grundlage in der Lage, eine Duldung zu erteilen und damit zugleich die Zuständigkeit zu übernehmen für Personen, die bis dato dem Zuständigkeitsbereich eines anderen Bundeslandes unterlagen. Materielle Rechtsgrundlage ist auch an dieser Stelle sodann § 60a AufenthG. Die Möglichkeit einer konkludenten Erteilung, auf die dann ein Anspruch auf eine Bescheinigung nach § 60a Abs. 4 AufenthG folgt, bemisst sich nach den gleichen Grundsätzen wie die konkludente Erteilung einer Erstduldung.

D. Rechtsnatur und Verpflichtungswirkungen des Einigungspapiers Oranienplatz

Eine zentraler Aspekt bei der Ermittlung des Rechtstatus der Personen vom Oranienplatz ist das von der Integrationssenatorin Kolat am 18. März 2014 präsentierte Einigungspapier. Insofern muss untersucht werden, ob und gegebenenfalls welche aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen sich aus diesem Papier ergeben.

Will man diesbezüglich also die Rechtsfolgen und Bindungswirkungen des Landes Berlin, die von dem Papier ausgehen könnten, herausarbeiten, muss zunächst eine rechtliche Vorfrage geklärt werden, und zwar, welche Rechtsnatur das Papier bzw. die darin gegebenenfalls statuierten Pflichten seitens des Senates haben. Dabei liegt es angesichts der Bezeichnung „Einigungspapier" nahe, das Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages in Betracht zu ziehen, wobei dies die Frage umfasst, wer denn die Vertragsparteien eines solchen Vertrages sind. Alternativ ist zu erwägen, ob die besagten gegebenenfalls statuierten Pflichten gegenüber den Personen vom Oranienplatz eine einseitige Zusage oder Zusicherung im verwaltungsrechtlichen Sinne darstellen, wobei sich auch dann die Frage anschließt, wer Adressat_in einer solchen Zusage oder Zusicherung ist.

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne der §§ 54 ff. VwVfG einerseits und verwaltungsrechtliche Zusicherungen im Sinne des § 38 VwVfG andererseits oder Zusagen im Allgemeinen schließen sich insofern gegenseitig aus: Verpflichtet sich ein staatlicher Hoheitsträger zu einem Verwaltungsakt oder anderweitig zu einem bestimmten Tun, Dulden oder Unterlassen gegenüber einer/m oder mehreren Bürger_innen im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, handelt es sich nicht um eine Zusicherung oder Zusage, sondern um eine rechtliche Verpflichtung.[84]

Mit diesen Erörterungen einher geht freilich jeweils die Frage des konkreten Inhaltes der vertraglichen oder einseitigen Verpflichtungen oder Bindungswirkungen, mithin insbesondere die Frage, ob von Seiten des Landes Berlin tatsächlich echte rechtliche Verpflichtungen eingegangen wurden oder ob es sich diesbezüglich nur um reine Absichtserklärungen handelt.

I. Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Vorliegend geht es zum einen bei der Räumung des Camps um Fragen der Sondernutzung nach dem Straßen- und Wegerecht, zum anderen bei den Verpflichtungen auf Seiten des Landes Berlin im Wesentlichen um die Materien des Aufenthaltsrechts und im weiteren Sinne des Sozialrechts, so dass der öffentlich-rechtliche Charakter des Papiers insofern keine Probleme aufwirft. Auch ist festzuhalten, dass dem Schluss eines Vertrages in Bezug auf die genannten Gegenstände keine echten oder impliziten Vertragsformverbote[85] im Sinne des § 54 S. 1 2. HS VwVfG entgegenstehen. Weder enthalten das Aufenthalts- und das Sozialrecht ein solches explizites Verbot noch ist ersichtlich, dass die genannten Gegenstände aus sonstigen Gründen nicht durch Vertrag geregelt werden können.

---

[84] Kopp/Ramsauer (Fn. 55), § 38, Rn. 16a. Davon zu unterscheiden ist wiederum die Frage, ob ein Vertrag selbst die Verpflichtung zu einem Verwaltungsakt oder zu einem anderweitigen Tun, Dulden oder Unterlassen enthält oder eben nur die Verpflichtung zu einer Zusicherung oder Zusage, die Gegenstand des Vertrages ist, vgl. dazu: OVG Greifswald, NJW 2003, 3146 sowie m.w.N.: Guckelberger, Behördliche Zusicherungen und Zusagen, DÖV 2004, 357, 363.

[85] Vgl. zu diesem Erfordernis: BVerwGE 84, 238.

Ein Vertrag im Sinne des § 54 f. VwVfG bedingt sodann, entsprechend dem zivilrechtlichen Äquivalent, eine Einigung zwischen zwei oder mehreren Rechtssubjekten über die Herbeiführung einer bestimmten Rechtsfolge.[86] Dies setzt voraus, dass die beteiligten Rechtssubjekte einander entsprechende Willenserklärungen abgegeben haben, die auf einem Rechtsbindungswillen beruhen.

1. Vorliegen einer Einigung

Fraglich ist, ob überhaupt eine Einigung zwischen eben diesen vorliegt.

Als Beteiligte eines Vertrages kommen, ausgehend vom Wortlaut insbesondere von Nr. 4 „Einigungspapier Oranienplatz" und von den unterzeichnenden Personen, allein zwei Seiten in Betracht: die Senatorin für das Land Berlin – von deren Vertretungsfähigkeit bzw. Kompetenz an dieser Stelle abgesehen – auf der einen Seite und die Bewohner_innen des Oranienplatzes im Umfang „der namentlich auf der Liste geführten Flüchtlinge" (Nr. 4 S. 1 „Einigungspapier Oranienplatz") andererseits.

Allein die Bezeichnung als „Einigungspapier" kann allenfalls eines von mehreren Indizien für das Vorliegen eines Vertrags sein.[87] Auch die Tatsache, dass eine Regelung mit betroffenen Personen besprochen und diesen sogar ein Entwurf vorgelegt wurde, lässt nicht bereits auf einen Vertrag schließen,[88] denn auch ein Verwaltungsakt setzt regelmäßig eine Anhörung voraus. Schließlich führen auch Gegenleistungen nicht zwingend zu einer vertraglichen Vereinbarung, da auch ein Verwaltungsakt Nebenbestimmungen enthalten kann.[89] Es kann daher nicht ein einzelner formeller Aspekt entscheidend sein, sondern es muss auf die Gesamtumstände des Zustandekommens abgestellt werden.[90]

Mit Blick auf die Gruppe der Flüchtlinge sprechen vor allem drei Argumente gegen eine Einigung: erstens bereits die mangelnde Vertretungsmacht der Delegation, zweitens die mangelnde Vertretungsmacht der Flüchtlinge, die das Einigungspapier unterzeichnet haben, und drittens die Kenntnis der Beteiligten vom Mangel einer Einigung, mithin der fehlende Wille, überhaupt einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zu schließen.

a. Vertretungsmacht der Delegation

Die Delegation der Flüchtlinge wurde auf einem selbstorganisierten Plenum der Flüchtlinge zwischen dem 08.01.2014 und dem 12.01.2014 gewählt, wobei die exakte Art der Wahl nicht bekannt, aber davon auszugehen ist, dass zunächst eine ordnungsgemäße Vertretung stattgefunden hat, die Wahl also dem gewollten Prozedere entsprach, dass jegliche Gruppen in der Delegation vertreten sein sollten.

Es handelt sich insofern um einen freiwilligen Zusammenschlusses von Personen, der mangels einer vermögensrechtlichen Beziehung der Beteiligten[91] keine Gesellschaft bürgerlichen Rechts im Sinne der §§ 705 ff. BGB darstellen dürfte. Jedoch dürfte es sich

---

[86] Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18 Aufl., 2011, § 14, Rn. 6.
[87] BVerwGE 60, 210.
[88] BVerwGE 25, 72; Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Fn. 59), § 54, Rn. 27.
[89] Kopp/Ramsauer (Fn. 55), § 54, Rn. 22.
[90] OVG Koblenz, NVwZ 1998, 945; Knack/Hennecke (Fn. 56), vor § 54, Rn. 35.
[91] Zu dieser Voraussetzung: BGH, NJW-RR 2009, 178; Sprau, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 73. Aufl. 2013, § 705, Rn. 36.

angesichts des gemeinsamen ideellen Zwecks,[92] nämlich der solidarischen Verbesserung der aufenthalts- und sozialrechtlichen Situation, und beruhend auf einer konkludenten Vereinbarung durch die gemeinsame Durchführung des Protestcamps und die Abhaltung von regelmäßigen Plena um eine gesellschaftsähnliche Gruppierung[93] handeln, auf die die insoweit einschlägigen Regelungen der §§ 705 ff. BGB entsprechend anzuwenden sein dürften.[94] Aufgrund dessen könnten die gewählten Delegationsmitglieder in entsprechender Anwendung der §§ 712, 714 BGB grundsätzlich mit einer rechtsgültigen Vertretungsmacht ausgestattet gewesen sein. Dafür wäre auch im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Vertrag mangels einer rechtlichen Vorgabe nicht zwingend eine schriftliche Vollmacht erforderlich gewesen, da gem. § 167 Abs. 2 BGB die Schriftform des § 57 VwVfG nicht für die Vollmacht selbst gilt.

Allerdings zeichneten sich die Plena durch eine ständig wechselnde Besetzung aus, auch war das Protestcamp als solches einer permanent sich ändernden personellen Zusammensetzung unterworfen. Keinesfalls kann daher, um der erforderlichen Rechtssicherheit gerecht zu werden, davon ausgegangen werden, dass tatsächlich die Erteilung einer Vollmacht von denjenigen Personen ausging, die sodann von dem Einigungspapier in Bezug genommen werden, also die „namentlich auf der Liste geführten Flüchtlinge."

b. Vertretungsmacht der unterzeichnenden Flüchtlinge

Zugleich ist zu berücksichtigen, dass die Wahl der Delegationsmitglieder darauf abzielte, die unterschiedlichen Personengruppen mit einem jeweils abweichenden Rechtstatus gleichberechtigt abzubilden. Es ist also davon auszugehen, dass damit implizit vereinbart wurde, dass ein Vertragsschluss nur von der Delegation in ihrer Gesamtheit abgeschlossen werden sollte. Hingegen wurde das endgültige Einigungspapier am 31. März 2014 nur von sieben Personen unterzeichnet, wobei zudem unklar ist, ob es sich bei diesen Personen tatsächlich um gewählte Mitglieder der Delegation handelte. Jedenfalls steht fest, dass nicht die Gesamtheit der „namentlich auf der Liste geführten Flüchtlinge" ordnungsgemäß vertreten wurde.

c. Kenntnis vom Mangel der Einigung

Hinzu kommt schließlich, dass sowohl den unterzeichnenden Flüchtlingen als auch erst recht dem Senat diese Aspekte bewusst gewesen sein müssen. Insofern lag von vornherein, und dies ist für die Kategorisierung und die Auslegung der entscheidende Ausgangspunkt, gar nicht der Wille insbesondere des Senates vor, eine Einigung abzuschließen.[95] Dies bedeutet sodann auch, dass keine Umdeutung einer eigentlich gewollten Einigung in einen einseitige hoheitliche Verpflichtung vorgenommen werden muss.[96]

---

[92] BGHZ 135, 387.
[93] Zur Abgrenzung: Lettl, Die Abgrenzung von Gesellschafts- und Austauschverträgen, DB 2004, 365 ff.
[94] Dazu grundlegend in anderem Kontext: BGH, NJW 1992, 967. M.w.N.: Sprau, in: Palandt (Fn. 91), § 705, Rn. 9.
[95] Ellenberger, in: Palandt (Fn. 91), § 140, Rn. 8.
[96] Zur grundsätzlichen Möglichkeit einer solchen Umdeutung: VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990, 225; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.04.1989, Az. 5 S 1990/87. Differenzierend: Bayrischer VGH, Urteil vom 21.3.1977, NJW 1978, 2410, 2413.

Mangels einer Einigung des Senates mit dem in Bezug genommen Personenkreis, nämlich den „namentlich auf der Liste geführten Flüchtlinge[n]", ist daher festzuhalten, dass das Einigungspapier trotz seiner Bezeichnung keine Einigung im rechtlichen Sinne abbildet, also auch kein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des §§ 54 ff. VwVfG vorliegen kann.

II. Einseitige Verpflichtungen

Es muss also alternativ erwogen werden, ob das „Einigungspapier Oranienplatz" einseitige Verpflichtungen des Landes Berlin enthält, die gegebenenfalls bedingt sind durch Vorgaben an die betreffenden Flüchtlinge und also Adressat_innen dieser Verpflichtungen.

1. Vorliegen von Verpflichtungen

Dabei muss jeweils, mit Blick auf die einzelnen Gegenstände, eruiert werden, ob es sich dabei tatsächlich um verbindliche Festlegungen von Verpflichtungen gegenüber dem Land oder allein um bloße Absichtserklärungen handelt. Zu unterscheiden sind damit von echten Rechtsverpflichtungen rein informelle Zusagen, die etwa eine Konfliktlösung bezwecken, jedoch nur eine bloße rechtsunverbindliche und unbestimmte Verständigung über eine einzelne oder jegliche Fragen eines zugrundeliegenden Konfliktes beinhalten. Bei der Abgrenzung auf den objektiven Sinngehalt[97] und nach allgemeinen Grundsätzen der Auslegung ist auf die Gesamtumstände und den objektiven Empfängerhorizont abzustellen.[98]

Auf der anderen Seite sieht Nr. 3 „Einigungspapier Oranienplatz" gegenüber der Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen vor, dass diese im Rahmen ihrer politischen Verantwortlichkeit die sodann genannten Kernanliegen der Flüchtlinge zu unterstützen und deren „politische[n] Forderungen in die Gremien im Land Berlin, auf die Bundesebene und nach Europa zu tragen" hat. Des weiteren sieht Nr. 4 „Einigungspapier Oranienplatz" vor, dass „auf Grundlage der von den Flüchtlingen erstellten und der Senatorin bereits in anonymisierter Form überreichten Liste [...] nach Abbau der Zelte am Oranienplatz gemäß Punkt 2 und nach dem Auszug der namentlich auf der Liste geführten Flüchtlinge aus der Gerhart-Hauptmann-Schule auf Antrag eine umfassende Prüfung der Einzelfallverfahren im Rahmen aller rechtlichen Möglichkeiten (Beantragung einer Aufenthaltsgenehmigung, Anträge auf Umverteilung nach § 51 AsylVfG, etc.)" stattfinden soll, dass außerdem „für die Zeit der Prüfung der jeweiligen Einzelfallverfahren [...] die Abschiebung ausgesetzt" bleibt, „bei Beantragung eines Aufenthaltstitels [...] sämtliche von einem anderen Schengenstaat ausgestellten gültigen Ausweisdokumente nach Fertigung beglaubigter Kopien bei den Antragstellerinnen und Antragstellern" verbleiben und schließlich „die Ausländerbehörde [...] keine Ausreiseverweigerung aussprechen" wird. Daneben ist ebenfalls in Nr. 4 Einigungspapier Oranienplatz die Unterstützung durch einen Unterstützungspool vorgesehen, welcher „von den Wohlfahrtsverbänden Caritas und Diakonie sowie der Integrationsbeauftragten des Landes Berlin sichergestellt wird". Zu guter Letzt besagt Nr. 5 Einigungspapier Oranienplatz eine Unterstützung und Begleitung bei der Entwicklung von beruflichen Perspektiven", wozu „insbesondere der Zugang zu Deutschkursen, die Anerkennung ihrer beruflichen Kompetenzen und Beratungen zur beruflichen Entwicklung sowie der Zugang zur Berufsausbildung, zum Studium und zum Arbeitsmarkt" gezählt wird.

---

[97] BVerwGE 60, 145.
[98] Kopp/Ramsauer (Fn. 55), § 35, Rn. 53 ff.

Ausgehend vom Wortlaut stellen ohne Zweifel die Räumungsverpflichtung gegenüber den Bewohner_innen einerseits (Nr. 2) und andererseits die Einrichtung des Unterstützungspools (Nr. 4) sowie die in Nr. 5 konkretisierte Unterstützung und Beratung bei der Entwicklung von beruflichen Perspektiven hinreichend bestimmte Maßgaben dar, die keiner weiteren Konkretisierung oder der noch erforderlichen Einleitung eines Verfahrens bedürfen.

Auch sind die weiteren in Nr. 4 genannten Vorgaben – die Abschiebungsaussetzungen für die Dauer der Verfahrens, die Möglichkeit des Verbleibs der Ausweisdokumente aus einem anderen Schengen-Staat bei den Inhaber_innen sowie die Verpflichtung an die Ausländerbehörde, keine Ausreiseverweigerung auszusprechen – hinreichend bestimmt und umsetzbar: Denn zwar bedarf es hierfür noch der jeweiligen Einleitung eines Verfahrens qua Antragstellung; indes hat diese Bedingung rein formellen Charakter, da eine Antragstellung für alle in Bezug genommenen Personen nicht gemeinsam erledigt werden konnte, sondern es dafür jeweils wie bei einem verwaltungsrechtlichen Antrag im Allgemeinen der Darlegung des individuellen Begehrens bedarf.[99]

Gleiches gilt schließlich auch für die ebenfalls in Nr. 4 genannte „umfassende Prüfung der Einzelfallverfahren": An dieser Stelle, abgesehen noch von der Frage der rechtlichen Bedeutung über die bestehende Gesetzeslage hinaus, ist auch diese Vorgabe auf ein konkretes Tun seitens des Landes Berlin gerichtet.

Während also der Wortlaut des Einigungspapiers rechtsverbindliche Verpflichtungen an die Beteiligten nicht ausschließt, sondern vielmehr nahelegt, wird der Rechtsbindungswille der Beteiligten durch die Umstände, mithin durch die Entstehungsgeschichte bestätigt: Dem Einigungspapier voraus ging ein längerer Konflikt zwischen den Bewohner_innen des Oranienplatzes und dem Land Berlin. Während die Bewohner_innen allgemeine und konkrete auf ihre Situation bezogene aufenthaltsrechtliche Forderungen formulierten, agierte das Land Berlin an unterschiedlicher Stelle und auf unterschiedlichen Ebenen mit dem Bestreben, das Protestcamp zu beenden. Im Rahmen dieses Konflikts wurden im Januar 2014 Verhandlungen eröffnet, in denen auf der einen Seite die Integrationssenatorin und auf der anderen Seite eine achtköpfige Delegation der Bewohner_innen des Oranienplatzes beteiligt war. Bereits aus der Tatsache, dass die Senatorin im März 2014 ein Angebot vorgelegt hatte, welches um einiges weitreichendere Rechtspositionen für die Bewohner_innen vorsah, dieses Angebot jedoch sodann zurückgezogen wurde, ergibt sich, dass von Senatsseite aus das Einigungspapier nicht nur unverbindliche Bekundungen zum Ausdruck bringen sollte, sondern konkrete Verpflichtungswirkungen entstehen lassen sollte. Auch im Übrigen deuten die langwierigen Verhandlungen zwischen den Beteiligten darauf hin, dass nicht allein ein rechtsfolgenloses Papier zur Einhegung des Konflikts, sondern gegenseitige Verpflichtungen gewollt waren. Offensichtlich ist auch – und diese Evidenz muss auch das Land Berlin gegen sich gelten lassen – dass erst recht die Seite der Bewohner_innen sich ohne jegliche Verpflichtung nicht auf eine Räumung des Protestcamps eingelassen hätte.

Die allgemeine Verpflichtungswirkung, die über eine reine Absichtserklärung hinaus von dem Einigungspapier ausgeht, wird schließlich untermauert durch die Gesamtumstände sowie durch Maßnahmen und Aussagen des Landes Berlin selbst: So würde es zunächst ein widersprüchliches Verwaltungshandeln darstellen, wenn die durch das Einigungspapier in Gang gesetzte freiwillige Räumung des Oranienplatzes nicht die Durchführung der zugesagten Verpflichtungen zur Folge hätte. Auch hat das Land Berlin in Gestalt der

---

[99] Kopp/Ramsauer (Fn. 55), § 22, Rn. 35.

durchgeführten Registrierung, der Verteilung der Oranienplatzkarten sowie durch die darauf beruhende Einweisung in Unterkünfte und die Gewährung von Leistungen zum Lebensunterhalt sowie durch die Einrichtung des Unterstützungspools und die anvisierte Durchführung von Deutschkursen hinreichend deutlich einen spezifischen Umgang mit der betreffenden Personengruppe zutage treten lassen, der sich nicht aus den allgemeinen Gesetzen, sondern allein aus dem Einigungspapier ergeben kann. Schließlich fühlt sich auch die für die Umsetzung der aufenthaltsrechtlichen Aspekte zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport an das Papier gebunden: So führte der Sprecher von Innensenator Henkel, Stefan Sukale, gegenüber der Presse aus, dass die Innenverwaltung sich „in jedem Detail" an die Abmachung halte, und dabei auch an die Vereinbarung der Aussetzung von Abschiebungen während der Einzelfallprüfungen.[100]

2. Inhalt der Verpflichtungen

Nochmals Bezug nehmend auf die bereits aufgeführten maßgeblichen Inhalte des Einigungspapiers Oranienplatzes, können sodann im Wesentlichen drei Verpflichtungen mit jeweils unterschiedlichem Rechtscharakter und unterschiedlichen Rechtsfolgen herausgestellt werden.

a. Umfassende Prüfung der Einzelfallverfahren

Wenn das Land Berlin in Nr. 4 Einigungspapier Oranienplatz verpflichtet wird, „eine umfassende Prüfung der Einzelfallverfahren im Rahmen aller rechtlichen Möglichkeiten (Beantragung einer Aufenthaltsgenehmigung, Anträge auf Umverteilung nach § 51 AsylVfG, etc.)" durchzuführen, scheint dies zunächst vom Wortlaut her den rechtlichen Verpflichtungen zu entsprechen, denen die jeweils zuständigen Behörden ohnehin kraft Gesetzes unterliegen. Insbesondere kann angesichts des Wortlautes, der allein von Prüfungen spricht, an sich nicht unmittelbar eine Verpflichtung herausgelesen werden, im Ergebnis den jeweiligen Anträgen in vollem Maße zu genügen und etwa eine beantragte Aufenthaltserlaubnis zu bewilligen oder eine Umverteilung durchzuführen.

Es bestehen jedoch naturgegebene Zweifel, warum in dem Einigungspapier ein reiner Verweis auf die Gesetzeslage vorgenommen wird oder ob sich daraus nicht jedenfalls teilweise weiterreichende Verpflichtungen oder Rechtsfolgen ergeben müssen, um die Regelung nicht als gänzlich wert- und damit sinnlos zu betrachten. Diese Zweifel werden dadurch unterfüttert, dass nach Informationen des Flüchtlingsrates ein Gespräch mit der Ausländerbehörde gefordert wurde, die für die Umsetzung vor allem dieser Bestimmung zuständig ist, so dass offensichtlich Klärungsbedarf für einzelne der Adressat_innen bestand. Bestehen also insofern Zweifel bei der Auslegung von hoheitlichem Handeln, müssen diese aufgeklärt werden oder sie gehen zulasten der Verwaltung.[101]

Jedenfalls spricht im Hinblick auf die Zuständigkeit für geduldete Personen die Berücksichtigung systematischer Erwägungen dafür, dass hier keine rapide Abwicklung der Fälle mitsamt einer erzwungenen Rückkehr in das eigentlich zuständige Bundesland im Wege des § 59 Abs. 1 AsylVfG bzw. gem. § 12 Abs. 5 AufenthG i.V.m. den verwaltungsvollstreckungsrechtlichen Rechtsgrundlagen gewollt gewesen sein kann: Denn

---

[100] Wierth, Erste Abschiebung droht, taz vom 10.06.2014, http://www.taz.de/Oranienplatz-Fluechtlinge-in-Berlin/!140107/.
[101] BVerwGE 60, 229; 52, 293; NJW 1996, 1073.

sogleich heißt es in Nr. 4 ebenfalls, dass während der Einzelfallverfahren eine Abschiebung ausgesetzt sein soll. Eine Abschiebung kann indes nur durch die zuständige Behörde ausgesetzt werden, so dass das Land Berlin auf diese Weise und im Zusammenspiel der beiden Vorgaben implizit die Zuständigkeit für diejenigen Personen – und die Vorgabe macht insofern keine Einschränkung des Personenkreises – übernommen hat, gegenüber denen die Aussetzung einer Abschiebung Sinn macht: Dies sind sodann diejenigen, die bereits eine Duldung haben oder hatten (Gruppe 4) sowie diejenigen Personen, die sich bis dato illegal in Deutschland aufhalten (Gruppe 1) und schließlich diejenigen Personen, denen gegenüber die Abschiebung bereits angeordnet wurde (Gruppe 5).

b. Aussetzung der Abschiebung für die Zeit der Einzelfallprüfung

Wie bereits ausgeführt, ist die Vorgabe, von der Abschiebung während des Verfahrens abzusehen, keiner ausdrücklichen Einschränkung im Hinblick auf den Personenkreis unterworfen. Da sich dies gemäß Nr. 4 Einigungspapier auf jegliche gelisteten Personen bezieht, hätte eine Einschränkung benannt werden müssen. Auch ist durch den Begriff des „Einzelfallverfahrens" die Verpflichtung im Kontext der umfassenden Prüfungspflicht nach Nr. 4 S. 1 Einigungspapier Oranienplatz zu lesen, die ebenfalls alle Personen der Liste umfasst.

Das bedeutet, um dies noch einmal festzuhalten, dass die Abschiebung für all diejenigen Personen ausgesetzt werden muss, gegenüber denen dies rechtslogisch umsetzbar ist, was all diejenigen Personengruppen betrifft, die keine Aufenthaltsgestattung haben, sondern die eine Duldung im Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde haben oder hatten, denen gegenüber die Abschiebung bereits angeordnet wurde oder die sich bislang illegal in Deutschland aufgehalten haben. Dahinstehen kann an dieser Stelle zunächst, auf welcher Grundlage die Duldung beruht, da die Rechtmäßigkeit für die Existenz der Duldung nicht relevant ist – wenngleich an dieser Stelle angesichts der Beteiligung des Senates und der politischen Tragweite von einer Duldung gem. § 60a Abs. 1 AufenthG auszugehen ist. Festzuhalten ist derweil nochmals, dass das Land Berlin spätestens[102] auf diese Weise mit der Umsetzung dieser Zusicherung implizit die Zuständigkeit für diese Personen übernimmt, da eine Duldung nur durch eine zuständige Behörde erteilt werden kann. Das Gleiche ergibt sich daraus, dass die in Nr. 4 exemplarisch aufgeführten Anträge auf Erteilung eines Aufenthaltsrechts nur durch die Behörde bearbeitet werden, die für die Person grundsätzlich zuständig ist. Dies bedeutet zugleich, dass eine Verteilung gem. § 15a AufenthG gegenüber dem insoweit einschlägigen Personenkreis nicht mehr möglich ist, dessen schnelle Anwendung aber ohnehin gegen den telos des Einigungspapiers verstoßen würde, der eine umfassende Einzelfallprüfung eben in Berlin und nicht woanders vorsieht. Ebenfalls muss festgehalten werden, dass die Erteilung einer Duldung zugunsten von Personen aus der Gruppe 5, denen gegenüber bereits vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Abschiebung angeordnet wurde, nachdem der Asylantrag wegen der Einreise über einen sicheren Drittstaat gem. § 26a AsylVfG abgelehnt oder aufgrund der Dublin II- bzw. Dublin III-VO gem. § 27a AsylVfG als unzulässig zurückgewiesen worden war, nicht mit Blick auf ein Einzelfallverfahren zweckfrei ist, denn auch diese Personen können weiterhin einen Antrag auf Erteilung eines nationalen Aufenthaltstitels stellen, wobei, wie sich aus Art. 6 Abs. 5 der Rückführungsrichtlinie ergibt, das Rückkehrverfahren währenddessen ausgesetzt werden kann, mithin die Personen geduldet werden können, was sodann eine Kommunikation

[102] Zu anderen konkludenten Übernahmen siehe unten unter: E.

mit der an sich für die Rückkehrentscheidung zuständigen Ausländerbehörde erforderlich macht.

Unmittelbare Rechtsfolge für die betroffenden Personen ist sodann die Umsetzung dieser Zusicherung, mithin ein Anspruch auf Erteilung einer Duldung durch die zuständige Ausländerbehörde und die entsprechende Ausstellung einer Bescheinigung.

c. Unterstützung und Begleitung bei der Entwicklung der beruflichen Perspektiven

Fraglich ist sodann, welche Folgewirkungen und Verpflichtungen sich aus Nr. 5 Einigungspapier Oranienplatz ergeben, insbesondere ob sich aus der zugesagten Unterstützung und Begleitung bei der Entwicklung von beruflichen Perspektiven nur Zielbestimmungen oder konkrete und verbindliche sowie individuell geltend zu machende Verpflichtungen ergeben.

Der Wortlaut erscheint zunächst nicht eindeutig, weil angesichts des unsicheren Aufenthaltes, der dem Einigungspapier zugrundeliegt, nicht vorschnell angenommen werden, dass auch denjenigen Personen eine entsprechende berufliche Perspektive ermöglicht werden soll, denen eine solche nach ihrem Aufenthaltsstatus an sich nicht möglich ist. Derweil spricht zum einen die mangelnde Einschränkung des in Bezug genommenen Personenkreises und zum anderen die Konkretisierung in Nr. 5 S. 2 Einigungspapier Oranienplatz für Verpflichtungen, die über eine vage Zielvorgabe hinausgehen. Auch hat der Regierende Bürgermeister in der bereits zitierten Äußerung[103] über das Einigungspapier gerade diesen Punkt explizit angesprochen und etwa im Gegensatz zu den Ergebnissen der vorgeschenen Einzelfallverfahren keine ausdrücklichen Einschränkungen beim Zugang zu den beruflichen Perspektiven aufgeführt.

Insofern bedeutet diese Vorgabe, dass in jedem Fall all denjenigen, denen gegenüber dies aufenthaltsrechtlich gem. § 4 Abs. 3 AufenthG nicht gänzlich ausgeschlossen ist, nicht nur der Zugang zu Deutschkursen, sondern auch zu Berufsausbildung, Studium und Arbeitsmarkt („Dazu gehören […] der Zugang zur Berufsausbildung, zum Studium und zum Arbeitsmarkt.") gewährt werden muss. Andererseits und aus systematischer Perspektive muss aus dieser Verpflichtung auch eine aufenthaltsrechtliche Konsequenz gezogen werden, um die Bestimmung nicht gänzlich wortlos zu machen: So muss auf der anderen Seite dem in Bezug genommenen Personenkreis auch, soweit das Einigungspapier dies trägt, ein solches aufenthaltsrechtliches Papier ausgestellt werden, welches gesetzlich einen Berufszugang nicht von vornherein ausschließt. Ausgehend von § 32 BeschV muss den Adressat_innen der Zusicherungen aus dem Einigungspapier Oranienplatz damit jedenfalls eine Duldung ausgestellt werden. Eine Duldungsfiktion gem. § 81 Abs. 3 Satz 2 AufenthG reicht dafür indessen nach Wortlaut des § 32 BeschV nicht aus.

Im Hinblick auf die Deutschkurse kann diese rechtliche Wertung auch als eingestanden gelten, denn diese sollen in naher Zukunft durchgeführt werden.

3. Adressat_innen

Was die Adressat_innen des Einigungspapiers betrifft, bestehen insoweit nach dem Wortlaut keine Zweifel, da in Nr. 4 S. 1 Einigungspapier Oranienplatz von den „namentlich auf der

[103] Siehe oben unter: Fn. 30.

Liste geführten Flüchtlingen" die Rede ist und das Einigungspapier auch im Übrigen keine diesbezüglichen Einschränkungen vornimmt.

Es handelt sich dabei um eine allgemeinverfügende Zusicherung, indem einerseits in Abgrenzung zur Rechtsnorm angesichts der Liste die betroffenen Personen bestimmbar sind und ein konkret zu regelnder Sachverhalt zugrunde liegt,[104] und andererseits in Abgrenzung zum Massen-Verwaltungsakt die Personen zwar bestimmbar, aber in dem Einigungspapier noch nicht zahlenmäßig bestimmt sind.[105]

4. Bedingungen

a. Abbau des Protestcamps

Auf der einen Seite wird den Bewohner_innen in Nr. 2 auferlegt, dass „Campieren auf dem Oranienplatz und damit die im Widerspruch zu genehmigungsfähigen rechtlichen Situation stehende Form des Protestes" auf Dauer zu beenden sowie „selbständig den Abbau aller Zelte bzw. Unterkünfte bis auf das Info-Zelt" zu organisieren. Diese Vorgabe hat indes keine rechtlichen Folgewirkungen für die genannten Verpflichtungen des Senates, da sie, anders als der sogleich erörterte Auszug aus der ehemaligen Gerhart-Hauptmann-Schule, nicht ausdrücklich mit den Verpflichtungen des Landes Berlin verknüpft ist, so dass es sich um einen eigenständigen hoheitlichen Akt handelt, der aber ohne rechtlichen Gehalt bleibt, weil er allein vorsieht, dass diejenige Form des Protest beendet wird, die „im Widerspruch zur genehmigungsfähigen rechtlichen Situation" steht, also rechtlich vorgeschrieben ist. Ohnehin hätte dieser Aspekt nach gegenwärtigem Stand keine rechtliche Relevanz mehr, da der Abbau durch die freiwillige Räumung insoweit schon erfolgt ist.

b. Auszug aus der Gerhart-Hauptmann-Schule

Anders verhält es sich mit der besagten Formulierung in Nr. 4 „Einigungspapier Oranienplatz", dass die Einzelfallverfahren erst „nach dem Auszug der namentlich auf der Liste geführten Flüchtlinge aus der Gerhart-Hauptmann-Schule" durchgeführt werden sollen. Wortlaut und Sinnzusammenhang ziehen nach sich, dass es sich hier um eine aufschiebende Bedingung im Sinne handelt, indem die Einhaltung der Verpflichtung im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG an ein ungewisses Ereignis in der Zukunft geknüpft wird.

Der Auszug aus der Schule knüpft sich indes nur an die Durchführung der Einzelfallverfahren, nicht hingegen an die Aussetzung der Abschiebungen, wenngleich diese allerdings wiederum dem Wortlaut nach erst für die Dauer der noch einzuleitenden Einzelfallverfahren gelten.

Was die Zulässigkeit einer solchen Bedingung gem. § 36 Abs. 1, 2 VwVfG betrifft, ist Folgendes zu berücksichtigen: Die Verpflichtung, Einzelfallverfahren durchzuführen, enthält für sich gesehen nach dem Gesagten allein einen Verweis auf die Gesetzeslage, auf die mithin ein Anspruch besteht, was die Zulässigkeit also gem. § 36 Abs. 1 VwVfG sperrt, denn auch im Übrigen ist nach dem Aufenthaltsrecht eine Bedingung nicht ausdrücklich zugelassen. Liest man allerdings auch an dieser Stelle die eingegangene Verpflichtung konsequenterweise im Zusammenspiel mit der Verpflichtung, die Abschiebungen auszusetzen, was nach dem

---

[104] Vgl. generell Kopp/Ramsauer (Fn. 55), § 35, Rn. 161.
[105] Vgl. generell Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Fn. 59), § 45, Rn. 71.

Gesagten zur Übernahme der Zuständigkeit führt, steht der Erlass der Nebenbestimmung im Ermessen der Verwaltung. Dies gilt jedenfalls mit Blick auf diejenigen, die bereits eine Duldung haben oder hatten (Gruppe 4) sowie diejenigen Personen, die sich bis dato illegal in Deutschland aufhalten (Gruppe 1) und schließlich diejenigen Personen, denen gegenüber die Abschiebung bereits angeordnet wurde (Gruppe 5). Von der Einhaltung des Ermessens ist insoweit auszugehen, da angenommen werden kann, dass die Übernahme der Zuständigkeit an die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen, mithin auch an das Hausrecht der Stadt an ihrem Eigentum, gebunden werden kann, dies also nicht völlig sachfremd ist.

Was die anderen Gruppen betrifft – diejenigen Personen mit einer Aufenthaltsgestattung bzw. im Asylverfahren (Gruppen 2 und 3) – kann ein Antrag auf Umverteilung hingegen von vornherein nicht mit einer solchen Bedingung versehen werden.

Zu bedenken ist abgesehen davon dreierlei: Zum einen muss sich die insoweit zulässige Bedingung auf die „gelistete" jeweilige Person und nicht auf den Auszug aller Personen aus der Schule beziehen, da ansonsten die Bedingung, die – als Potestativbedingung –[106] den Betroffenen eine Verhaltenspflicht auferlegt, nicht erfüllbar wäre. Zum anderen darf das Land nicht rechtsmissbräuchlich die Erfüllung der Bedingung und damit die Erfüllung der eigenen Verpflichtung verhindern, indem vorschnell Maßnahmen ergriffen werden, die die Durchführung eines Verfahrens in Berlin durch eine Abschiebung oder eine Rückführung in das ursprünglich zuständige Bundesland unmöglich machen, da eine solches behördliches Verhalten gegen Treu und Glauben verstoßen würde.[107] Drittens muss aus genau diesem Grund auch die Aussetzung der Abschiebung, die an die Durchführung der Einzelfallverfahren geknüpft ist, bereits vorher ausgesprochen werden, insoweit angesichts der behördlichen Belastung und Organisation der Beginn des Verfahrens nicht in den Händen der betreffenden Person liegt.

5. Kompetenz

Mit Blick auf die Kompetenz der unterzeichnenden Senatorin muss abgestellt werden auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bezirk und Senat gemäß §§ 21, 25 AZG Bln und im Hinblick auf die Verteilung der Geschäftsbereiche innerhalb des Senat auf die Zuteilung gem. § 6 Geschäftsordnung des Senats von Berlin i.V.m. der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin.

a. Kompetenz des Senats

Da für die aufenthaltsrechtlichen Bezüge üblicherweise das Amt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten und hierbei die Ausländerbehörde Berlin, für die Fragen der Sondernutzung des Oranienplatzes das Bezirksamt und für die sozialrechtlichen Aspekte die Sozialbehörden zuständig sind, kann sich die Zuständigkeit und mithin die Vertretungsbefugnis des Senates als Ganzes nur aus der Tatsache ergeben, dass es sich gem. § 3 Abs. 1 AZG Berlin um eine Aufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung handelt. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Definition eine Bewertung der verschiedenen Verwaltungsaufgaben, deren politische Gewichtung und eine prognostische Einschätzung von Entwicklungen voraussetzt.[108]. Überdies hängt die Beurteilung der

---

[106] Kopp/Ramsauer (Fn. 55), § 36, Rn. 19a.
[107] BVerwGE 68, 159; E 31, 200.
[108] VerfGH Berlin, Urteil vom 10.05.1995, Az. 14/95.

Bedeutung einer Aufgabe mit politischen Prioritätensetzungen zusammen. Vorliegend ist anzunehmen, dass durch die breite Wirkung des Protestcamps und die darauf beruhende gesellschaftliche und politische Debatte über den Umgang des Landes Berlin mit den Flüchtlingen vom Oranienplatz eine gesamtstädtische Bedeutung vorgelegen hat und der Senat in Gestalt seiner Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen durch die Entscheidung, Verhandlungen aufzunehmen, ebenfalls implizit das Thema als ein solches von gesamtstädtischer Bedeutung klassifiziert hat.

b. Kompetenz der Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen

Der Geschäftsverteilung des Senats sind dabei zwei hier relevante Zuständigkeitsregelungen zu entnehmen: Zum einen ist gem. Nr. III.1 die Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen zuständig für Angelegenheiten der Integrations- und Migrationspolitik von grundsätzlicher oder übergreifender Bedeutung. Zum anderen gehören gem. VII.8 Grundsatzangelegenheiten des Ausländer- und Asylrechts sowie der Ausländerpolitik und Einzelangelegenheiten des Ausländerrechts zum Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Zu beachten ist sodann § 7 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landes Berlin, wonach an Arbeiten, die den Geschäftsbereich mehrerer Senatsmitglieder berühren, das federführende Senatsmitglied die anderen Senatsmitglieder rechtzeitig zu beteiligen hat.

Das Einigungspapier Oranienplatz wurde für den Senat durch die Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen unterzeichnet. Es ist davon auszugehen, dass eine entsprechende Abstimmung mit dem Senator für Inneres und Sport stattgefunden hat, so dass im Ergebnis die Kompetenzvorschriften gewahrt wurden.

III. Ergebnis

Das Einigungspapier Oranienplatz ist mangels einer Einigung kein öffentlich-rechtlicher Vertrag, sondern enthält aufschiebend bedingte, einseitige Zusicherungen seitens des Senats gegenüber den in Nr. 4 des Papiers in Bezug genommenen gelisteten Personen.

Inhaltlich ergeben sich daraus die folgenden Rechtsfolgen und Verpflichtungen: Durch die Verpflichtung, die Abschiebungen der Personen auszusetzen, hat der Senat stellvertretend für das Land Berlin implizit die Zuständigkeit für die Personen der Gruppen 1, 4 und 5 übernommen. Er muss sodann die ihm gem. § 8 AZG Bln unterstehende Ausländerbehörde verpflichten, den Personen für die Dauer der nun anstehenden Einzelverfahren – etwa für die Bearbeitung eines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis – eine Duldung auszustellen. Die Zuständigkeit verbleibt sodann bis auf Weiteres für jegliche ausländerrechtlichen Maßnahmen beim Land Berlin bzw. der Ausländerbehörde Berlin, etwa auch für die Erteilung neuerlicher Duldungen bzw. Duldungsbescheinigungen. Aus der Verpflichtung in Nr. 5, die beruflichen Perspektiven zu unterstützen, ergibt sich des Weiteren, dass anstatt dessen die Erteilung einer Duldungsfiktion nicht ausreicht.

E. Rechtsfolgen von anderen Maßnahmen des Landes Berlins

Aus dem Einigungspapier Oranienplatz folgen demnach bereits weitreichende Verpflichtungen gegenüber den Flüchtlingen vom Oranienplatz. Aus dem Zusammenspiel der Zusage, eine Einzelfallprüfung durchzuführen, und der Zusicherung, die Abschiebung auszusetzen, muss jedenfalls für die Personenkreise der Gruppen 1, 4 und 5 die Verpflichtung geschlussfolgert werden, die Zuständigkeit zu übernehmen und den betreffenden Personen eine Duldung für die Dauer des Verfahrens und damit eine entsprechende Bescheinigung auszustellen. Des Weiteren folgt aus Nr. 5 Einigungspapier Oranienplatz, dass für jegliche Personen, auf die sich das Papier bezieht, eine Duldung und nicht nur eine Duldungsfiktion erteilt werden muss.

Indes stellt sich angesichts der lang andauernden und von Seiten des Landes Berlin geduldeten Präsenz der Personen in Berlin einerseits und der aus dem Einigungspapier folgenden Übernahme von Sozialleistungen andererseits die Frage, ob sich nicht auch abgesehen von dem Text des Einigungspapiers an sich Rechtsfolgen zugunsten der Personen ergeben. Dabei ist jeweils zu berücksichtigen, ob die relevanten Rechtsfolgen an Handlungen – im Wege eines Tun oder Unterlassens – anknüpfen, die von der insoweit zuständigen Stelle ausgehen. Sogleich ist bei der rechtlichen Analyse der Rechtsfolgen zwischen den unterschiedlichen Personengruppen zu unterscheiden.

I. Unterlassene Durchsetzung der räumlichen Beschränkung

Die Ausländerbehörde Berlin als zuständige Behörde gem. § 59 Abs. 3 Nr. 3 AsylVfG, §§ 12 Abs. 3, 71 Abs. 1 AufenthG i.V.m. Nr. 33 Abs. 4 ZustKat Ord Bln sowie die Polizei des Landes Berlin – zuständig gem. § 59 Abs. 3 Nr. 1 AsylVfG, §§ 12 Abs. 3, 71 Abs. 5 AufenthG – unterließen es über einen längeren Zeitraum, die räumliche Beschränkung durchzusetzen, die den betreffenden Personen per Gesetz auferlegt war. Ebenfalls und dennoch leitete auch die zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport während dieses Zeitraumes keine aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ein. Ebenfalls haben die gem. § 59 Abs. 3 Nr. 5 AsylVfG zuständigen Aufnahmeeinrichtungen, soweit sich einige der Personen mittlerweile in solchen befinden, bis dato keine entsprechenden Maßnahmen getroffen.

Folgt man dem Zweck des Gesetzes, geht es bei der Durchsetzung der räumlichen Beschränkung allein um die Effektivierung des Verfahrens und das Bestreben, das Untertauchen der Personen zu erschweren. Zwar dürfen und müssen dabei aus verfassungsrechtlichen Gründen immer auch die individuellen Interessen der betreffenden Person berücksichtigt werden. Nicht relevant sind indessen vor diesem Hintergrund bei der Ausübung des Ermessens nach § 59 Abs. 1 AsylVfG bzw. § 12 Abs. 3 AufenthG i.V.m. § 12 VvVG allgemeine politische bzw. öffentliche Interessen des Landes oder der Kommune am Aufenthaltsort, denn die etwa entstehende finanzielle Belastung der öffentlichen Kassen oder der Infrastruktur durch die faktische Wohnsitzverlegung spielt nicht hier, sondern kann nur im Wege einer Umverteilung gem. § 51 AsylVfG bzw. bei der Erteilung einer Zweitduldung und der damit einhergehenden Übernahme der Zuständigkeit eine Rolle spielen. Indem die zuständigen Behörden in Berlin gegenüber den Flüchtlingen auf dem Oranienplatz derweil primär eine Durchsetzung der räumlichen Beschränkung deshalb unterlassen haben, um das Protestcamp bis zu einer allgemeinen politischen Entscheidung aufrechtzuhalten und die Situation nicht eskalieren zu lassen, handelten sie nicht mehr auf dem Boden des § 59 Abs. 1 AsylVfG bzw. von § 12 Abs. 3 AufenthG i.V.m. § 12 VvVG.

Hingegen spricht zusätzlich und nicht zuletzt die lange Dauer des Unterlassens dafür, hier bezüglich der Personen im Asylverfahren eine konkludente Umverteilung gem. § 51 Abs. 2 AsylVfG und damit die Übernahme der Zuständigkeit durch die Ausländerbehörde Berlin anzunehmen. Zwar ist gem. § 51 Abs. 2 AsylVfG ein Antrag erforderlich und auch sind die gem. § 51 Abs. 1 AsylVfG an sich erforderlichen „sonstigen humanitären Gründe" an sich individueller Natur und dem Einzelfall nach zu bemessen. Nach dem Gesagten jedoch kann ein Antrag in diesem Fall auch konkludent gestellt werden –[109] dass der Ausländerbehörde sodann die Personen nicht ohne Weiteres individuell bekannt waren, kann Letzteren nicht zur Last gelegt werden, denn durch die permanente Präsenz waren sie zum einen greifbar und haben durch die Teilnahme am Protestcamp ebenso permanent ihr Begehren zum Ausdruck gebracht, in Berlin bleiben zu wollen.

Gleiches gilt im Ergebnis für die Personen mit einer Duldung aus dem Zuständigkeitsbereich einer an sich anderen Ausländerbehörde außerhalb Berlins. Erleichternd kommt an dieser Stelle hinzu, dass für die dann auszustellende Zweitduldung weder ein Antrag noch eine Bescheinigung erforderlich ist, sondern Letztere nur deklaratorischen Charakter hat.[110] Insofern die ursprüngliche Duldung auf § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG beruht, bereitet die Rechtsgrundlage für die Erteilung keine weiteren Probleme, wenn der vorherige Grund der Unmöglichkeit der Abschiebung weiterhin besteht. Wenn es sich hingegen um eine Ermessensduldung handelt, ist angesichts der besagten politischen Tragweite des Protestcamps und des Bestrebens des Landes Berlin und der Ausländerbehörde, hier nicht eskalierend eingreifen zu wollen, von einer Duldung wegen erheblicher öffentlicher Interessen gem. § 60 Abs. 2 S. 3 AufenthG auszugehen – wobei im Endeffekt für die Existenz der Duldung weder die Rechtsgrundlage noch die Rechtmäßigkeit eine Rolle spielen, sondern allein von Bedeutung ist, ob das Land Berlin in Gestalt der insoweit zuständigen Ausländerbehörde hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht hat, den Verbleib der Personen in Berlin nicht zu beenden.

Diese faktische bzw. konkludente Duldung wird man annehmen können seit der vom Senat als Aufsichtsbehörde der Ausländerbehörde mitgetragenen Duldung des Protestcamps im Oktober 2012. Im Übrigen kommt es für die individuelle Laufzeit und die daraus erwachsenden weiteren aufenthaltsrechtlichen Perspektiven – etwa eine Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG – auf die Dauer des Verbleibs der betreffenden Person im Protestcamp an.

Abgesehen davon wird man, insoweit eine konkludente Duldungserteilung an dieser Stelle in Zweifel gezogen wird, eine solche jedenfalls mit der Aufnahme von Verhandlungen durch den Senat annehmen müssen. Denn durch dieses Vorgehen hat der Senat einerseits die Flüchtlinge als Verhandlungspartner_innen in Berlin akzeptiert, was mehr als nur implizit zum Ausdruck bringt, die betreffenden Personen jedenfalls für die Verhandlungen in Berlin verweilen zu lassen. Durch die breite Debatte und die Aufnahme der Gespräche durch eine Senatorin wurde – anstatt die Sache bei den an sich zuständigen Sonderbehörden und Bezirksämtern zu belassen – dem Thema zugleich eine sehr weitreichende Bedeutung für die gesamte Landespolitik beigemessen, die zugleich dadurch untermauert wird, dass der Umgang mit den Flüchtlingen vom Oranienplatz auch bei der Pressekonferenz des Regierenden Bürgermeisters zu Jahresbeginn einen sehr zentralen Raum einnahm. Daraus

---

[109] BVerwG, NVwZ 2000, 938; Hailbronner, in: ders. (Hrsg.) (Fn. 32), § 60a AufenthG, Rn. 87.
[110] Siehe dazu bereits oben: bei Fn. 70

ergibt sich einmal mehr das Vorliegen eines erheblichen öffentlichen Interesses im Sinne des § 60a Abs. 3 AufenthG.

Schließlich kann ergänzend auf die Übergabe und die Annahme der in Nr. 4 Einigungspapier Oranienplatz in Bezug genommenen Liste sowie auf den Identifizierungsprozess und die Ausgabe der Oranienplatzkarten abgestellt werden, da auf diese Weise nochmals individualisiert die Verantwortung für die betreffenden Personen übernommen wurde.

II. Einweisung in Gemeinschaftsunterkünfte und Gewährung von finanzieller Unterstützung zum Lebensunterhalt

Schließlich ergibt sich das Vorliegen einer konkludenten Umverteilung jedenfalls aus der Einweisung der Personen in Gemeinschaftsunterkünfte und durch die Gewährung von finanzieller Unterstützung zum Lebensunterhalt im Wege des Einigungspapiers Oranienplatz. Ausgangspunkt dieses Gedankens ist der besagte § 11 Abs. 2 AsylbIG, wonach eine nicht zuständige Stelle an sich nur unabweisbar gebotene Hilfe leisten darf.

Wie ausgeführt, dient diese Vorschrift nur dem ersten Anschein nach der finanziellen Entlastung der betreffenden Kommunen, sondern sie zielt, komplementär zu § 59 Abs. 1 AsylVfG für den Bereich des Asylverfahrens, darauf ab, das Verfahren zu effektivieren. Damit ist das Land Berlin nicht befugt, aus eigenen Interessen oder im öffentlichen oder auch im privaten Interesse der Person selbst über diese Vorgabe, die im Regelfall nur die Gewährung von Fahrtgeld zum Zuständigkeitsort erlaubt, hinauszugehen – wobei diese Verpflichtung freilich das Land als Ganzes betrifft und die interne Zuständigkeitsverteilung keine Relevanz hat. Geht eine Behörde unter Missachtung dieser Verpflichtung permanent und wissentlich darüber hinaus, muss das Verhalten daher gegebenenfalls anders gedeutet werden. Insofern liegt es auch und erst recht unter Betrachtung dieser Norm nahe, eine konkludente Umverteilung nach § 51 Abs. 1, 2 AsylVfG anzunehmen.

Dies muss einmal an die Zuweisung in die Gemeinschaftsunterkünfte und zugleich an die Gewährung von sogenannten „freiwilligen Leistungen analog AsylbIG" anknüpfen. Das Antragserfordernis und die individuelle Kenntnis bereiten hier noch weniger Probleme als bei der mangelnden Durchsetzung der räumlichen Beschränkung, denn die Personen haben durch die Setzung auf die Liste und die Aushändigung der „Oranienplatzkarte" und das Zuweisungsverfahren ein antragsähnliches Prozedere durchlaufen. Erst recht vor dem Hintergrund des § 11 Abs. 2 AsylbIG spricht gegen diese Interpretation auch nicht der Hinweis auf der Oranienplatzkarte: „Diese Bescheinigung entfaltet keinerlei rechtliche Ansprüche." Denn die Übernahme der Zuständigkeit im Wege des § 11 Abs. 2 AsylbIG findet nicht in unmittelbarem Verhältnis zwischen dem Land Berlin und der Person statt, sondern es handelt sich primär um eine Verletzung der Zuständigkeitsnorm des § 10a AsylbIG, die sich dann zu einer Übernahme mit faktischen Folgewirkungen zugunsten der betreffenden Person manifestiert. Das Gleiche gilt im Ergebnis auch für den salvatorischen Hinweis, dass die finanzielle Leistung nicht nach dem AsylbIG, sondern nur analog gewährt wird: Damit wird nurmehr ausdrücklich eine Missachtung des § 11 Abs. 2 eingestanden – wenn aber auf diesem Wege die Zuständigkeit übernommen wird, erwirbt die Person ohnehin einen Anspruch gegen das Land Berlin als nunmehr zuständige Behörde gem. § 10a AsylbIG, so dass es gar keiner rechtlichen Wirkung etwas durch die Karte mehr bedarf. Mit Blick auf die interne Zuständigkeit kommt hinzu, dass die „Oranienplatzkarte" ohnehin nicht von der kompetenten Behörde, sondern von der gänzlich unzuständigen Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen ausgehändigt wurde.

Im Gegenteil erwächst aus der Übernahme der Zuständigkeit auf diesem Wege – wenn diese nicht bereits durch die Unterlassung der Durchsetzung der räumlichen Beschränkung angenommen wird – ein voller Leistungsanspruch nach dem AsylbIG, der sodann insbesondere auch den Anspruch auf medizinische Versorgung nach § 4 AsylbIG nach sich zieht.

Die gleichen Schlussfolgerungen gelten, wenn nicht bereits die konkludente Erteilung einer Zweitduldung auf andere Weise angenommen wurde, für die geduldeten Personen aus dem ursprünglichen Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde in Deutschland.

III. Duldung des Protestcamps

Allein aus der Duldung des Protestcamps als solcher können keine unmittelbaren aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen erwachsen, und zwar im Wesentlichen aus zwei Gründen: Zum einen ging die Duldung der Sondernutzung seit Oktober 2012 primär von der Bezirksverwaltung aus – und damit von der Behördenebene, die keine aufenthaltsrechtlichen Kompetenzen für den hier relevanten Bereich[111] hat. Zum anderen betrifft die Duldung des Protestcamps die Materie des GrünanlG und die darauf beruhende Frage der Zulässigkeit einer über den Gemeingebrauch hinausgehenden Sondernutzung nach § 6 Abs. 5 S. 1 GrünanlG. Insofern mag es zwar vordergründig und direkt auf das Aufenthaltsrecht der Betroffenen in Berlin keine Auswirkungen haben, dass das Bezirksamt von Friedrichshain-Kreuzberg als gem. § 6 Abs. 6 S. 1 GrünanlG zuständige Behörde eine gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehene Duldung einer Sondernutzung vorgenommen hat.

Bemerkenswert ist allerdings schon eher, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport als zuständige Behörde gem. § 9 Abs. 3 S. 1 AZG Berlin über einen längeren Zeitraum nicht nur keine bezirksaufsichtsrechtlichen Maßnahmen eingeleitet und dies ausdrücklich unterlassen hat, indem ein entsprechendes Bestreben des Senators für Inneres und Sport im Dezember 2013 mittels einer Intervention des Regierenden Bürgermeister gestoppt wurde. Denn auf diese Weise wird die Duldung des Protestcamps als solche dem Senat als zugleich zuständige Ebene für aufenthaltsrechtliche Maßnahmen zurechenbar.

Insofern fand zwar dieses Unterlassen ebenfalls auf der Ebene des Grünanlagenrechts statt. Diese faktische Duldung der Sondernutzung kann allerdings nochmals eine zusätzliche Indizwirkung für die besagte aufenthaltsrechtliche Zuständigkeitsübernahme haben, und zwar aus folgenden Gründen: Nach allgemeinen Grundsätzen, die vor allem aus dem Baurecht bekannt sind, kann eine Behörde eine Eingriffsbefugnis verwirken, wenn sie über einen längeren Zeitraum nicht tätig wird und besondere Umstände hinzutreten, die die Annahme begründen, dass die Behörde ihr Recht nicht mehr geltend macht, weil die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheint.[112] Dabei handelt es sich um einen Unterfall des Verbotes des widersprüchlichen Verhaltens.[113] Angesichts der regelmäßig kurzen Gültigkeit von Duldungsbescheinigungen und der Prämisse der räumlichen Beschränkungen aus dem AufenthG und dem AsylVfG ist ein Zeitraum von eineinhalb Jahren zweifelsohne als lang zu bemessen. Die faktische Duldung des Protestcamps, die wissentlich und willentlich vom Senat mitgetragen wurde und keinen unsichtbaren, sondern einen im

---

[111] Vgl. zur Zuständigkeit der Bezirksämter auf dem Gebiet des Aufenthaltsrechts: Nr. 22a Abs. 2 ZustKat Ord Bln.
[112] BVerwG, NVwZ 1991, 1182; OVG NRW, BauR 2002, 295; NWVBl 2000, 128; OVG MV, NVwZ-RR 2003, 15.
[113] BVerwGE 44, 339, 343.

Stadtbild sehr prominenten Personenkreise betraf, signalisierte gegenüber diesen Personen, dass sie in Berlin nicht unerwünscht sind. Also unterscheidet sich diese Personengruppe von anderen Personen, denen gegenüber eine lange Zeit lang die räumliche Beschränkung nicht durchgesetzt wurde. Mithin stellt die Duldung des Protestcamps einen besonderen Umstand dar. Wenn der Senat insofern von Beginn an, aber erst recht durch die Aufnahme von Verhandlungen mit den Flüchtlingen signalisiert hat, dass er nicht gewillt ist, die Personen aus Berlin zu verweisen, hat er sogleich faktisch die sich aus den Ausführungen zu den aufenthaltsrechtlichen Normen – Durchsetzung der räumlichen Beschränkung aus § 11 Abs. 2 AsylblG – ergebenden Konsequenzen untermauert. Denn es wäre widersprüchlich, wenn Personen in Berlin mit Wissen und Wollen des Senates ein Protestcamp durchführen können, der Senat und die sogar für beide Bereiche zuständige Senatsverwaltung für Inneres und Sport hingegen vortragen würde, dass demgegenüber der Aufenthalt dieser Personen in Berlin nicht gewollt war.

Im Ergebnis kann damit ergänzend festgestellt werden, dass sich aus dem Zusammenspiel der Normen des Grünanlagen- und des Bezirksaufsichtsrechts einerseits und den aufgeführten Normen aus dem Aufenthaltsrecht andererseits gleichermaßen eine faktische wie auch eine aufenthaltsrechtliche Duldung des betreffenden Personenkreises ergibt, die sodann durch die Annahme der auf dem Einigungspapier Oranienplatz beruhenden Liste affirmativ bestätigt wurde. Auch daraus folgt für den betroffenen Personenkreis das Recht auf Ausstellung einer Duldungsbescheinigung.