

LAMPEDUSA IN HAMBURG

SCHICKSALE UND RECHTSLAGE VON FLÜCHTLINGEN

Rechtsanwältin Insa Graefe, fluchtpunkt Hamburg
Ringvorlesung Friedensbildung am 13.11.2014



GLIEDERUNG

- A. Hintergrund
 - I. Die Geschichte der Flüchtlinge
 - 1. Von Westafrika nach Libyen
 - 2. Flucht aus Libyen nach Italien
 - 3. Von Italien nach Deutschland
 - II. Die Situation in Hamburg
 - 1. Ankommen
 - 2. Kein Verfahren
 - 3. Verschiedene Wege
- B. Rechtliche Einordnung
 - I. Gemeinsames Europäisches Asylsystem
 - II. Das Dublin-System in der Krise
- C. Ausblick und Diskussion

DIE GESCHICHTE DER FLÜCHTLINGE

- Der Großteil der Flüchtlinge der „Lampedusa-in-Hamburg-Gruppe“ stammt aus Westafrika, insbesondere aus Ghana, aber auch aus Mali, Nigeria, der Elfenbeinküste, dem Sudan, Niger, Mauretanien und dem Senegal.
- Allen gemeinsam ist, dass sie ihre Heimatländer verlassen mussten und sich in Libyen eine neue Existenz aufgebaut hatten.
- Die Gründe für das Verlassen der Herkunftsländer sind vielfältig – sie konnten nicht bleiben.

DER WEG DURCH DIE WÜSTE



IN LIBYEN

In Libyen fühlt sich der Großteil der Flüchtlinge - trotz der auch dort nicht einfachen Lebensbedingungen für illegale afrikanische Einwanderer - angekommen. Den meisten gelingt es schnell, eine Arbeit zu finden und sich ein neues Leben aufzubauen.

KRIEG IN LIBYEN 2011

- Das Einsetzen des Bürgerkrieges im Frühjahr 2011 zerstört jäh das Leben der afrikanischen Einwanderer. Sie verlieren ihre gesamte Lebensgrundlage, ihre Arbeit, ihre Wohnungen, all ihren Besitz und zum Teil auch ihre Familien und Freunde.
- Nichtarabische Flüchtlinge geraten in erhebliche Gefahr, von Gaddafi-Gegnern angegriffen zu werden.
- Gaddafi droht gegenüber der Europäischen Union, die in Libyen befindlichen Migranten aus dem Subsahara-Raum als politisches Druckmittel zu missbrauchen.
- Nach Beginn der Luftangriffe der NATO-Staaten benutzt er die im Land befindlichen Migranten als politisches Instrument. Sicherheitskräfte zwingen sie zu Tausenden unter Androhung von Gewalt vollkommen überfüllte Boote zu besteigen, geleiten diese Boote aufs offene Meer und überlassen die Flüchtlinge dort sich selbst.

RESPONSIBILITY TO PROTECT

Als der Bürgerkrieg weiter eskaliert und die humanitäre Situation in Libyen sich unerträglich zuspitzt, entscheidet der UN-Sicherheitsrat, eine Flugverbotszone einzurichten und ermächtigt die Mitgliedstaaten zudem, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung und der Flüchtlinge zu ergreifen (*UN-Sicherheitsrat, Resolution 1973 (2011) vom 17.3.2011*). Die Staatengemeinschaft begründet ihr militärisches Eingreifen mit ihrer Verantwortung zum Schutz der Zivilbevölkerung – der sog. responsibility to protect. In der genannten Resolution wird auch Bezug auf die Flüchtlinge aus dem Subsahara-Raum genommen. In Folge dieser Resolution beginnen die Luftangriffe auf Libyen, die nach kurzer Zeit von der NATO koordiniert werden.

ÜBERFAHRT NACH LAMPEDUSA

- Viele wurden auf die Boote gezwungen
- Überfahrt unter Deck, ohne Wasser, Nahrung, Platz
- Fast keiner der Flüchtlinge kann schwimmen, die meisten waren noch nie auf einem Boot
- Hysterie, Panik, Todesangst, Geburten: die Überfahrt wird zum Albtraum. Viele der Schiffe irren ohne Orientierung auf dem Meer umher, Wasser dringt ein, der Treibstoff geht aus
- Einige verlieren ihre Kinder, ihre Frauen, ihre Freunde

BELLA ITALIA

- **Chaos statt Schutz:** Im Rahmen des „**Notstandsprogramms Nordafrika**“ versucht Italien, den Massen von Flüchtlingen aus Nordafrika Herr zu werden. Jede Form der Unterbringung wird genutzt – viele der Flüchtling kommen in Hotels unter, deren Betreiber ihnen nur das Nötigste an Nahrung und finanziellen Mitteln gewährten. Die hygienischen Bedingungen sind schlecht, ein Zugang zu rechtlicher und medizinischer Betreuung nur in den seltensten Fällen gewährleistet.
- Dramatisch wird die Situation, als die italienische Regierung das Notstandsprogramm zum 28.2.2013 beendet. Auf Grund eines im Oktober 2012 erlassenen Dekrets können Flüchtlinge, die vor dem Krieg aus Libyen geflohen waren, ihre abgelehnten Asylanträge neu überprüfen lassen und sollen einen humanitären Aufenthaltstitel erhalten, um dann als Inhaber eines Schutztitels die Notstandsunterkünfte verlassen zu müssen. Zu diesem Zeitpunkt waren noch 16.783 Flüchtlinge im Rahmen der Notstandsregelung untergebracht. Zum Teil erhielten die Menschen eine Zahlung von 500 €.

NACH ERHALT DER AUFENTHALTSERLAUBNIS

- Die Flüchtlinge landen auf der Straße
- Arbeit gibt es keine
- Sozialleistungen bekommen auch Italiener nicht
- Ohne Großfamilien und soziale Netze beginnt ein Kampf um das tägliche Überleben
- Weil sie keine Perspektive sehen, macht sich ein Teil der Flüchtlinge mit dem verbliebenen Geld auf den Weg nach Hamburg

ANGEKOMMEN IN HAMBURG

- In Hamburg leben die zwischen Herbst 2012 und Frühjahr 2013 ankommenden Flüchtlinge zu einem Großteil im Winternotprogramm der Stadt. Als dieses Mitte April schließt, landen die Flüchtlinge erneut auf der Straße.
- Die Gruppe „Lampedusa-in-Hamburg“ beginnt sich zu formieren. Im Mai schickt die Gruppe eine Erklärung an die Bürgerschaft und fordert ein Gespräch mit dem Senat.

REAKTION DER HAMBURGER

- Die SPD-Regierung spricht sich für eine „geordnete Rückführung nach Italien“ aus.
- Die Nordkirche spricht sich gegen die Bedingung der Stadt aus, dass eine Unterbringung der Flüchtlinge in staatlichen Räumen unter kirchlicher Obhut an die erkennungsdienstliche Erfassung geknüpft werden sollte.
- Im Juni 2013 nimmt die Sankt-Pauli-Kirche etwa 70 Mitglieder der Gruppe in den Kirchenräumen auf. Eine breite Welle der Solidarität aus der Zivilgesellschaft stärkte die Position der Gruppe.

KEIN VERFAHREN FÜR NIEMANDEN

- Auf Grund der Regelung der Dublin III-Verordnung gibt es keine Möglichkeit für die Antragsteller, in Deutschland ein Asylverfahren durchzuführen. Inhaltliche Erwägungen spielen keine Rolle – wer in Italien war, muss dorthin zurück.
- Der italienische Aufenthaltstitel berechtigt sie zu einem dreimonatigen Touristenaufenthalt, dann müssen sie wieder ausreisen.
- Und nun?

VERFAHRENSVEREINBARUNG

- Durch die Kontrollen durch die Polizei im Oktober 2013 spitzt sich die Situation zu
- Nach anhaltendem Protest für ein Bleiberecht der Lampedusa-Flüchtlinge lässt sich der Senat auf ein Zugeständnis gegenüber den Flüchtlingen ein: sie sollten für die Dauer des Verfahrens geduldet werden und keine Abschiebungen befürchten müssen. Die „Verfahrensvereinbarung“ zwischen der Nordkirche und dem Hamburger Senat tritt in Kraft.

DIE GRUPPE BESCHREITET VERSCHIEDENE WEGE

- Ein Teil der Gruppe lehnt das Angebot ab. Eine echte Lösung könne nur ein Bleibrecht nach § 23 AufenthG darstellen. Ein solches wurde seitens des Senats klar abgelehnt. Rechtlich setzt das Bleiberecht die Zustimmung der Bundesregierung voraus. Eine derartige Anfrage wurde von HH nicht gestellt.
- Hamburger Rechtsanwälte und Unterstützer sprechen sich für diesen Weg aus
- Demos mit Tausenden von Teilnehmern folgen, ein privates Winternotprogramm wird etabliert

DAS LEBEN MIT DER DULDUNG

- Etwa 80 Menschen aus der Gruppe entscheiden sich für die „Duldung“
- Andere möchten gerne in das Verfahren, erfüllen aber die Voraussetzungen nicht
- Es werden aufenthaltsrechtliche Anträge gestellt, kein Asyl beantragt (Probleme: Inhaltliche Zielsetzung und drohende Abschiebung nach Italien)
- Das Verfahren ist nicht NICHTS – der Ausgang bleibt aber höchst ungewiss
- Die Flüchtlinge kämpfen mit der Unsicherheit
- Zahlreiche Projekte entstehen: FC Lampedusa, Thalia Theater, Work Permit

DAS LEBEN OHNE DULDUNG

- Für den Teil der Gruppe, der das Angebot nicht angenommen hat, gibt es bis heute keinen legalisierten Status
- Einige sind privat so gut unterstützt, dass das Leben auch ohne Aufenthaltsstatus erträglich ist
- Der italienische Titel wird in Italien verlängert
- Ein anderer Teil lebt wieder auf der Straße
- Die Heterogenität der Gruppe wird deutlich
- Immer wieder kommen neue Flüchtlinge an
- Der politische Kampf ist nicht beendet

RECHTLICHE EINORDNUNG

Das gemeinsame Europäische Asylsystem

- Art. 78 AEUV: „Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz. (...). Diese Politik muss mit der GFK (...) in Einklang stehen.“
- Zu diesem Zweck erlassen Rat und Europäisches Parlament Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames Europäisches Asylsystem, das u.a. umfasst:
 - Asylstatus und subsidiärer Schutz incl. der Kriterien
 - Aufnahmebedingungen
 - Zuständigkeitsverordnung
 - Vorübergehender Schutz bei Massenzustrom

GEAS ZUSTÄNDIGKEITSREGELUNGEN: DIE DUBLIN III-VERORDNUNG

Grundsätze:

- „No refugees in orbit!“ - es gibt einen für das Asylverfahren zuständigen Staat
- „One chance only!“ - keine Asylverfahren in mehreren EU-Staaten
- Zuständig ist der Staat, der die Einreise zugelassen/nicht verhindert hat.

GEAS: STANDARDS DES ASYLVERFAHRENS

Die EU hat durch diverse Richtlinien Mindeststandards für die wesentlichen Elemente des Asylverfahrens festgelegt:

- Aufnahme richtlinie (Richtlinie 2013/33/EU)
- Verfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU)
- Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU)
- Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EU)

GEAS IN DER THEORIE

- vergleichbare Aufnahmebedingungen
- vergleichbare Verfahrensabläufe
- ähnliche Entscheidungspraxis
- klare Zuständigkeiten
- volle Gewährleistung des Flüchtlingsschutzes nach GFK in der gesamten EU

GEAS IN DER KRISE: DER KOLLAPS DES DUBLIN-SYSTEMS

- Einheitlichkeit der Aufnahmebedingungen sind eine Fiktion (z.B. Haft in Ungarn und auf Malta, medizinische Versorgung, Unterbringung, Verfahren Griechenland, Unterbringung Italien)
- völlig uneinheitliche Entscheidungspraxis (z.B. Schutzquote Irak 2012 in Ö 92,3%, in Dänemark 10%)
- fehlende Mindestabsicherung für anerkannte Schutzberechtigte (drohende Obdachlosigkeit in zahlreichen Mitgliedstaaten)
- stark ungleiche Verteilung der Zahl der Asylsuchenden

GEAS IN DER KRISE:

PARALYSIERUNG DER SYSTEME UND SYSTEMISCHE MÄNGEL

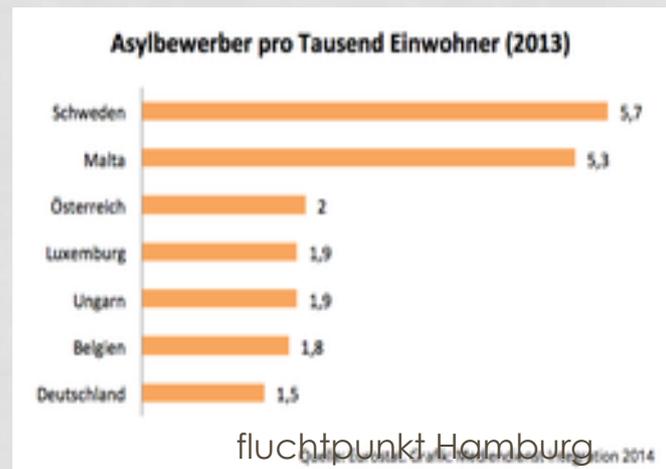
- 22 % aller Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge waren in 2014 „Dublin-Entscheidungen“ (bis einschließlich 8/2014). Hinzu kommen Drittstaatenentscheidungen in unbekannter Höhe, schätzungsweise 5-10%
- „A lot of refugees in orbit“
- EGMR, 21.01.2011, M.S.S. v. Belgium and Greece, 30696/09; EUGH, 21.12.2011, C-411/10: „Systemische Mängel in Griechenland“, Bundesregierung stoppt Abschiebungen dorthin
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht und des Europäischen Menschengerichtshof zur Situation in Italien, September/November 2014

Zahlen zu Flüchtlingen in der EU... - kommt man überhaupt rein?

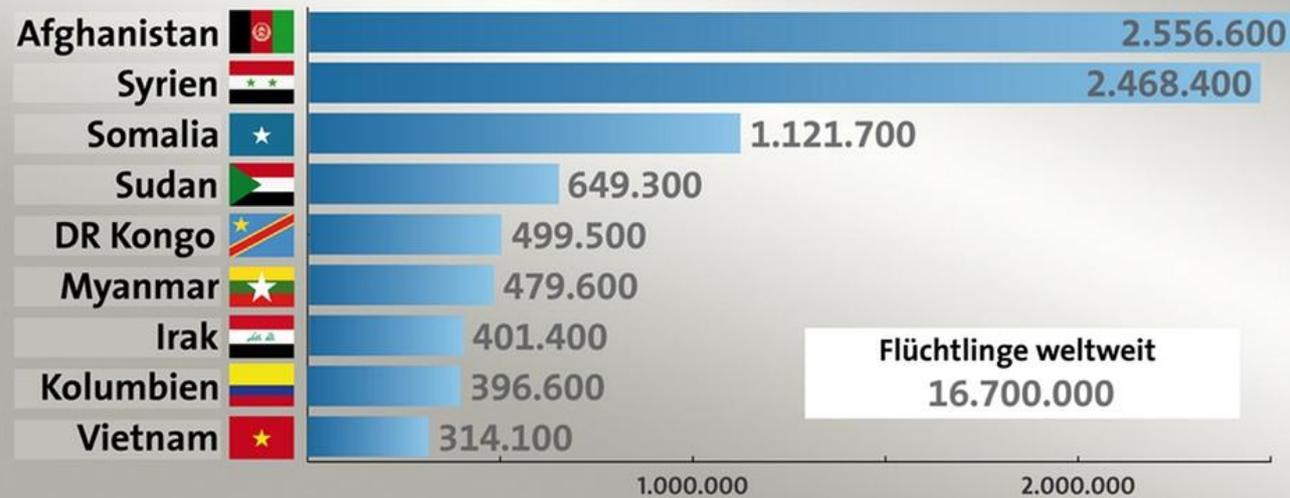
- Seit Jahresbeginn sind bei Unglücken mit Flüchtlingsbooten im Mittelmeer mehr als **3000 Menschen** gestorben (SZ, 28.09.14)
- Nach Angaben des UNHCR sind in diesem Jahr bislang rund **130.000** Menschen über das Mittelmeer nach Europa gekommen - mehr als doppelt so viele im vergangenen Jahr. Allein in Italien trafen 118.000 Flüchtlinge ein.
- Die Rettungsoperation „**Mare Nostrum**“ der italienischen Marine hat sehr viele der Flüchtlinge auf dem offenen Meer in Sicherheit gebracht – die Operation wird durch eine viele kleinere EU-Maßnahme ersetzt.
- Das Jahresbudget der Europäischen Grenzschutzagentur **FRONTEX** hingegen hat sich seit 2005 von gut 6 auf knapp 90 Millionen Euro mehr als verzehnfacht. Die EU will in den kommenden sieben Jahren weitere 2,8 Milliarden Euro in einen neuen Fonds für die innere Sicherheit investieren. Hinzu kommen die Ausgaben der einzelnen Mitgliedstaaten und Forschungsgelder zur Entwicklung von Grenztechnologie.

Zahlen zu Flüchtlingen in der EU... - welche Länder sind besonders nachgefragt?

- Im gesamten Jahr 2013 haben laut dem Europäischen Statistikamt Eurostat rund **435.000 Menschen** einen Asylantrag in einem **EU-Land** gestellt – **ein Viertel davon in Deutschland**. Damit steht Deutschland in absoluten Zahlen an der Spitze der europäischen Länder, den zweiten Platz belegt Frankreich mit 65.000 Flüchtlingen, den dritten Schweden mit 54.000.
- Im ersten Halbjahr 2014 zählte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) rund **77.100 Asylanträge**, das sind etwa **60 Prozent mehr** als im Vorjahr.
- Setzt man das allerdings in Relation zur Größe der Bevölkerung, ändert sich das Bild:



Woher kommen die meisten Flüchtlinge?



Quelle: UNHCR, 2014

Zahlen zu Flüchtlingen in Hamburg...

- Menschen mit Aufenthaltstiteln aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen, GFK-Flüchtlinge, mit Gestattung (noch im Asylverfahren) und mit Duldung zusammengefasst:
2011 = 17.607
2014 = 21.599
(Quelle: BIS)
- Die Zahl der Asylbewerber in Hamburg hat sich seit 2011 mehr als verdoppelt:
2011 = 2.024
2012 = 2.421
2013 = 4.029
2014 = 5.157 (Prognose)
(Quelle: BIS)
- Die Zustände in den Aufnahmeeinrichtungen sind zur Zeit absolut chaotisch, die Folgeunterbringung scheitert am Mangel an Wohnraum

LAMPEDUSA UND KEIN ENDE?

- Perspektive für die Gruppe hier
- Perspektive für alle anderen, die in Europa ankommen
- Diskussion und Fragen

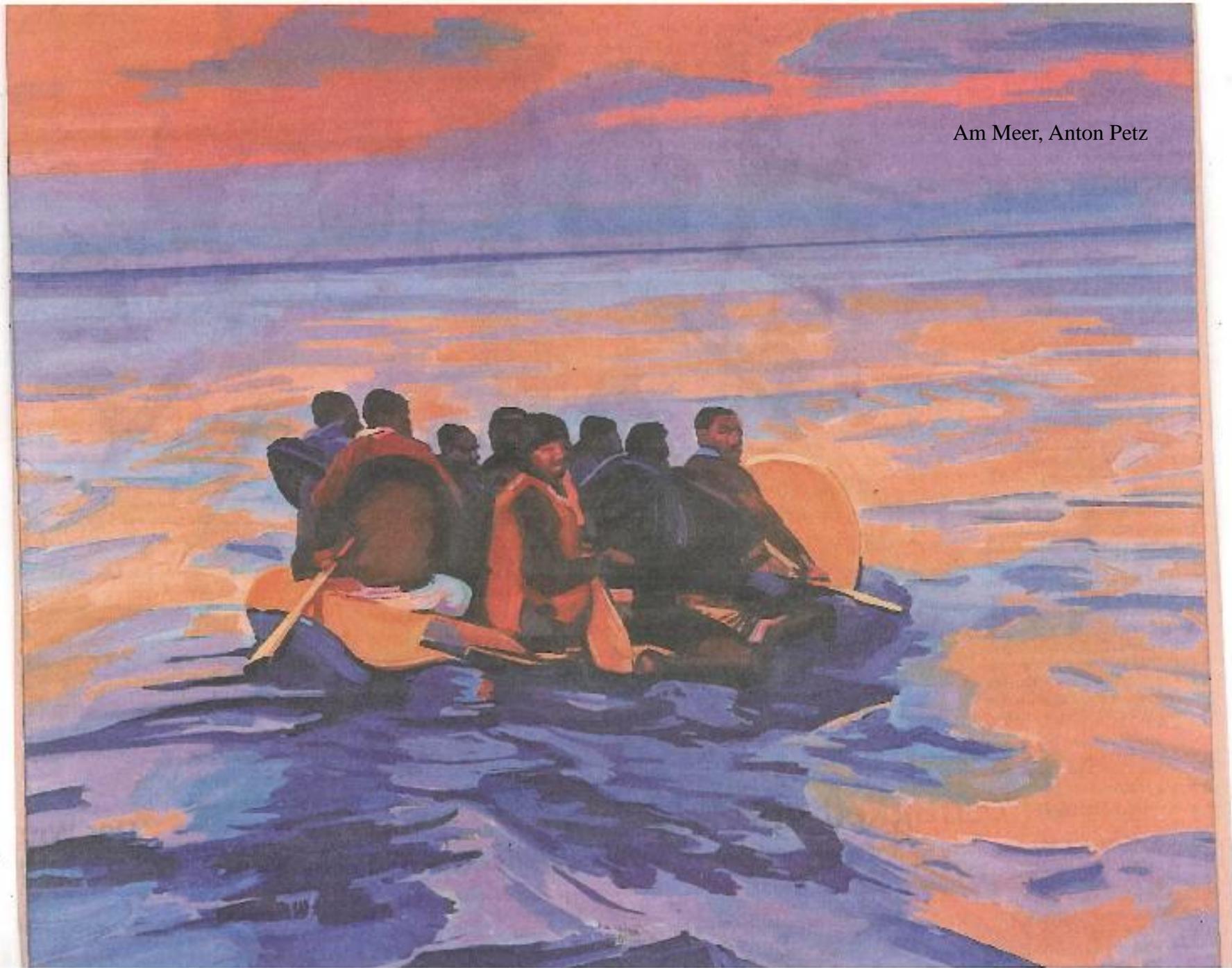
„DIE RETTUNG“

HERIBERT PRANTL, SZ 31.10.2014

1. Dublin-System ersatzlos abschaffen, Prinzip der einmaligen freien Wahl
2. Ermöglichen halbwegs sicherer Fluchtrouten
3. Einfachere Verfahren für die Aufnahme von Flüchtlingen aus extrem unsicheren Staaten
4. Flüchtlinge dauerhaft neu ansiedeln
5. Gute Sozialpolitik statt Flüchtlingsabschreckung
6. Flüchtlingspolitik als Gemeinschaftsaufgabe von EU, Bund, Ländern und Gemeinden
7. Flüchtlinge wohnen in Wohnungen
8. Flüchtlingskinder gehen in die Kita und in die Schule
9. Flüchtlingspolitik stärkt die Stärken der Flüchtlinge
10. Flüchtlingspolitik ist Politik mit der Bevölkerung, nicht gegen sie

ZUM WEITERLESEN

- <http://lampedusa-hamburg.info/de/>
- Tillmann Löhr, „Schutz statt Abwehr“, Verlag Klaus Wagenbach, Berlin 2010
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht und des Europäischen Menschenegerichtshof zur Situation in Italien, September/November 2014 :http://www.fluchtpunkt-hh.de/scroll/aktuelles_neuigkeiten_detail.php?id=355
- „Die Rettung“, Kommentar von Heribert Prantl in der Süddeutschen Zeitung vom 31.10.2014
- „Tödliche Hürde Mittelmeer“, Süddeutsche Zeitung, 03.10.2014, <http://www.sueddeutsche.de/panorama/ein-jahr-nach-dem-fluechtlingsdrama-von-lampedusa-friedhof-mittelmeer-1.2156005>
- <http://www.abendblatt.de/hamburg/magazin/article133165117/Adamas-lange-Reise-eine-Odyssee-nach-Hamburg.html>



Am Meer, Anton Petz