

Prof. Dr. Kay Hailbronner

Stellungnahme zu den Anträgen BT-Drs.19/8648 und BT-Drs. 19/9275

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
Montag 4.11. 2019-11-01

I. Pauschales Einvernehmen

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke sieht unter Ziff. 1 eine allgemeine pauschal abgegebene Einverständniserklärung für „entsprechende Aufnahmevereinbarungen der Länder nach § 23 Abs. 1 vor.

Nach § 23 Abs. 1 kann die oberste Landesbehörde aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Anordnung bedarf des Einvernehmens mit dem Bundesministerium für Inneres und Heimat.

Das Einvernehmen setzt die **Zustimmung** des BMI voraus, da mit der Aufnahme regelmässig bundespolitische Belange der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen berührt werden. Ein Aufnahmeprogramm eines Landes betrifft die Steuerung und Kontrolle der Zuwanderung von Ausländern ausserhalb des Asylverfahrens und der regulären Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes. Tangiert sind damit die einwanderungspolitische Kompetenz des Bundes und der Beziehungen des Bundes mit auswärtigen Staaten. Auch die Befugnisse des Bundes, im Rahmen der Europäischen Union eine gemeinsame europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik u.a. durch abgestimmte Aufnahme und Resettlementprogramme zu gestalten, werden durch humanitäre Aufnahmeprogramme nach § 23 berührt. Die Verabschiedung von Landesaufnahmeprogrammen erfolgt daher aus guten Gründen in Koordination des betreffenden Landes mit dem Bund, der seinerseits in Wahrung seiner Befugnisse ggfs. sein Handeln mit EU Organen, UNHCR und ggfs. auswärtigen Staaten, deren Interessen und Befugnisse bei Aufnahmeaktionen, wie z.B. die Rettung von Flüchtlingen aus Seenot tangiert sein können, abstimmt.

Ein Beispiel für die Kooperation mit den verschiedenen bei einem eigenständigen Landesaufnahmeprogramm beteiligten Akteuren ist das Landesaufnahmeprogramm Schleswig-Holstein von 2018 für die Aufnahme syrischer Flüchtlinge (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag -19. Wahlperiode Drucksache 19/1001)

In welchem Maße die Durchführung derartiger Programme bundespolitische Belange tangiert, zeigt bereits die Beschreibung dieses Projekts; Erzielt werden sollen möglichst hohe administrativer Synergien durch Einbindung des Landesaufnahmeprogramms Schleswig-Holstein in die Konzepte humanitärer Aufnahmen seitens der Europäischen Union sowie des Bundes unter Einbeziehung externer Organisationen, wie z.B. UNHCR und IOM Das Aufnahmeprogramm bedingt bereits für die Phase der Auswahl der Flüchtlinge bis zu deren Einreise nach Deutschland erhebliche administrative, finanzielle und personelle Ressourcen. Das Verfahren erfordert für jedes einzelne in Betracht gezogene Flüchtlingslager vorbereitende Absprachen mit dem Auswärtigen Amt, dem BMI sowie den Institutionen und Behörden vor Ort. Seitens des BMI wurde bereits signalisiert, dass neben der Auswahl der Personen aufgrund von UNHCR-Dossiers (Dossierverfahren) ein zusätzliches persönliches Interview mit dem einzelnen Flüchtling noch während seines Aufenthalts im Flüchtlingslager erwartet wird.

Der Begriff der völkerrechtlichen und humanitären Gründe und der Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland beinhaltet zwar ein weites politisches Ermessen für eine Aufnahme von Flüchtlingen, die außerhalb eines Asylverfahrens ein Aufenthaltsrecht

erhalten sollen. Ungeachtet dessen geht Art. 23 Abs. 1 von einer auf das jeweilig vorgeschlagene Landesprogramm bezogenen Zustimmung eines individuellen Aufnahmeprogramms aus. Davon wäre auch eine Aufnahme von Flüchtlingen, die aus einer bestimmten Seenotsituation gerettet wurden, gedeckt. Nicht mehr vertretbar mit Wortlaut und Zweck der Regelung wäre eine pauschale Einvernehmensklärung, durch die der Bund praktisch sein Prüfungs- und Gestaltungsrecht im Bereich der Steuerung und Kontrolle der Aufnahme von Flüchtlingen aufgibt.

II. Ersetzung des Einvernehmens- durch Benehmen (Vorschlag BT-Drs. 19/9275)

Mit der Ersetzung des Einvernehmenserfordernisses durch ein Benehmenserfordernis würde der Bundesgesetzgeber den Städten und Kommunen die Befugnis übertragen, ggfs. auch gegen

den Willen des Bundes ein Aufnahmeprogramm für humanitäre Flüchtlinge zu beschließen. Ein Benehmenserfordernis setzt im Gegensatz zum Einvernehmen keine Zustimmung voraus, sondern erfordert lediglich eine Information des Bundes und die Eröffnung einer Möglichkeit, bundesrechtliche Belange den Ländern mitzuteilen.

Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht auf eine entsprechende Initiative der Länder Thüringen und Berlin zurück. Die Neuregelung soll zu effektiveren Entscheidungen führen. Den Ländern soll ein weitergehender, eigener Entscheidungsspielraum eröffnet werden, ohne dass sie das Einverständnis des BMI benötigen. Über eine Benehmensregelung soll sichergestellt sein, dass das BMI über das geplante Vorgehen der obersten Landesbehörden unterrichtet wird, Stellungnahmen vom BMI geprüft werden und erst anschließend eine abschließende Entscheidung getroffen wird.

Der Vorschlag stößt auf **gravierende rechtspolitische Bedenken**. Er ist mit Grundprinzipien des deutschen Aufenthaltsrechts nicht vereinbar, gefährdet die Verhandlungsposition der Bundesrepublik Deutschland beim Versuch, eine EU-einheitliche Aufnahmeregelung für humanitäre Flüchtlinge zu erreichen und beeinträchtigt die Zielsetzung einer auf die Interessen der gesamten Bundesrepublik Deutschland ausgerichteten Steuerung der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen in Abstimmung mit unseren europäischen Nachbarstaaten.

Ein Grundprinzip des deutschen Einwanderungs- und Asylrechts ist die in § 1 AufenthG normierte Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit und unter Beachtung der humanitären Verpflichtungen. Die Erfüllung dieser Aufgabe beinhaltet ein weites politisches Gestaltungsrecht des Bundes, dem entsprechend seiner Gesetzgebungsbefugnis die Ausgestaltung und Koordinierung der zahlreichen verschiedenen Aspekte einer kohärenten (so jedenfalls das Ziel) Einwanderungs- und Asylpolitik zukommt. Damit kann auch die Übertragung neuer Aufgaben und Befugnisse an die Gemeinden bei der Erfüllung dieser Aufgaben verbunden sein,

Nicht erfasst hiervon ist jedoch eine eigenständige politische Gestaltungsbefugnis, die potentiell den asylpolitischen Grundsätzen für eine Aufnahme von humanitären Flüchtlingen zuwiderläuft. Humanitäre Aufnahmeprogramme haben eine signifikante asylpolitische Bedeutung, indem sie Aufnahmemöglichkeiten auch außerhalb des geltenden Einreise- und Asylrechts eröffnen. Selbst, wenn sie – wie Art. 23 – keine individuellen Ansprüche beinhalten, senden sie Signale nach außen und geben damit Anreize, die gefährliche – Reise in Richtung Deutschland zu unternehmen.

Erheblich bedeutsamer ist aber die asylpolitische Funktion. Ein wesentlicher Grund für das Scheitern einer effektiven europäischen Asylpolitik ist das Fehlen eindeutiger und voraussehbarer Kriterien für einen humanitär begründeten Schutzanspruch. Die Eröffnung neuer und von Land zu Land je nach politischer Ausrichtung divergierender humanitärer Aufnahmeprogramme wäre praktisch die Kapitulationserklärung jeder Art koordinierter und

einigermaßen transparenter Aufnahmepolitik. Hinzu kommt, dass ungeachtet einer vorübergehenden Wohnsitzverpflichtung die humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen offensichtlich längerfristig die Belange der anderen Bundesländer bezüglich der Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten und Integrationsangeboten massiv tangieren kann. Das Zustimmungserfordernis des Bundes ist daher unverzichtbar.

III. Schaffung einer Befugnis der Städte und Kommunen, Flüchtlinge eigenverantwortlich aufzunehmen.

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke geht insofern erheblich über die oben diskutierten Anträge hinaus, als er damit den Städten und Kommunen eine eigenständige Gestaltungsbefugnis im Bereich der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen eröffnen würde. Die gesetzlichen Befugnisse des Bundes und der Länder (unter Vorbehalt der Zustimmung des BMI) im Bereich der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen nach §23 AufenthG würden damit ergänzt durch eine Komplementäre Befugnis von Städten und Kommunen, „eigenverantwortlich“ eine Humanitäre Flüchtlingspolitik zu betreiben.

Der Antrag verstößt gegen Artikel 28 Abs. 2 S.1 und 2 GG und die Vorschriften, die die grundgesetzliche Kompetenzverteilung im Bereich der Einwanderung und Asylpolitik regeln (Art. 73 Abs. 3, Art.32 Abs. 1 GG)

Voraussetzung einer gesetzlichen Aufgabenübertragung an die Gemeinden ist, daß sie die der Gemeindevertretung gezogenen Grenzen des Betätigungsfeldes wahrt, die durch den Tatbestand der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" vorgegeben sind. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen (BVerfGE 79, 127, 151; ferner BVerfGE 8, 122, 134, 50, 195, 201 52, 95, 120). Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung ist daher nicht nur eine Gewährleistung der Rechte der Gemeinden, sondern bezeichnet auch eine verfassungsrechtliche Begrenzung ihrer Befugnisse. Danach ist zwar eine politische Gestaltungsbefugnis der Gemeinde und eine Stärkung und Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Engagements für eine humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen durch gemeindliche Maßnahmen nicht ausgeschlossen. Erforderlich ist jedoch ein spezifisch örtlicher gemeindlicher Bezug, z.B. durch Verbesserung der gemeindlichen Ressourcen bei der humanitären Aufnahme. Die Grenzlinie zwischen einer Regelung bzw. Betätigung im Rahmen der örtlichen Gemeinschaft ist jedoch überschritten, wenn die Gemeinde nach den von ihr eigenverantwortlich gesetzten Kriterien und Grenzen humanitäre Flüchtlinge aufnehmen könnte.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Grenzen zwischen einer auf die Gemeindeangelegenheiten bezogenen politischen Gestaltungsbefugnis und der außenpolitischen Regelungsbefugnis des Bundes in der Entscheidung zu der Erklärung von Städten zu atomwaffenfreien Zonen gezogen. Obwohl hier – weit weniger weitgehend als im Vorschlag der Fraktion Die Linke – nur eine politische Erklärung der Gemeinde ohne unmittelbare rechtlich relevante Auswirkungen zur Diskussion stand, hat das Gericht festgestellt, dass eine politische Stellungnahme „in spezifischer Weise ortsbezogen“ sein. Der bloße Umstand, daß die Gemeindevertretung nur für die eigene Gemeinde spricht, genügt dem Anspruch spezifischer Ortsbezogenheit daher schon deshalb nicht, weil sie sonst unter Berufung auf die im Selbstverwaltungsrecht wurzelnde Allzuständigkeit der Gemeinde auch allgemeinpolitische Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit machen könnte. Das Gericht schließt daraus, dass die Gemeinde jedoch aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nur ein kommunalpolitisches, kein allgemeines politisches Mandat

hat (BVerwG v. 14.12.1990, BVerwGE 87,2228, 231 unter Berufung auf ,BVerfGE 79, 127 147; ferner 8, 122,134), Ähnlich hatte das BVerfG zuvor unter Darlegung der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes festgestellt, dass es den Gemeinden verwehrt ist, „allgemeinpolitische Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit“ zu machen (BVerfGE 79, 127,147),

Gegen die Übertragung dieser Grundsätze auf die Übertragung einer Befugnis zur eigenverantwortlichen humanitären Aufnahme von Flüchtlingen lässt sich nicht einwenden, eine humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen außerhalb des Asylverfahrens und der regulären Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes beschränke sich ja auf die Stadt bzw. Kommune, die eine Unterbringung zur Verfügung stelle. Eine auf eine Gemeinde beschränkte Aufenthaltserlaubnis ist im deutschen Recht nicht vorgesehen. Selbst wenn man die Befugnis für temporäre Wohnsitzbeschränkungen auf die auf der Grundlage kommunaler Aufnahmeprogramms aufgenommenen Flüchtlinge erstrecken würde, beinhaltet die Aufenthaltserlaubnis ein Aufenthaltsrecht für das Bundesgebiet. Entscheidend für die Überschreitung der Grenzlinie zwischen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und überörtlichen Angelegenheiten, für die der Bund bzw. die Länder entsprechend der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzverteilung zuständig sind, sind jedoch die unmittelbaren asylpolitischen Auswirkungen einer durch die Städte bzw. Kommunen „eigenverantwortlich“ gestalteten Aufnahmepolitik. Zwar lässt der Begriff der eigenverantwortlichen humanitären Aufnahme noch unterschiedliche Verständnisse darüber zu, inwieweit die Ausübung solcher Befugnisse mit den bundespolitischen Grundsätzen der Asylpolitik und den gesetzlichen Vorgaben des Bundes vereinbar sein muss. Ungeachtet dessen ist eine potentielle Konfliktsituation mit den bundesrechtlichen Kompetenzen sowohl bei der Gestaltung einer EU koordinierten Asylpolitik als auch den bundesrechtlichen Vorgaben einer das Asylrecht ergänzenden humanitären Flüchtlingsaufnahme strukturell vorprogrammiert. Das führt zwangsläufig zur Verfassungswidrigkeit des vorgelegten Antrags.

IV. Finanzielle und strukturelle Unterstützung der Kommunen.

Beide Anträge sehen eine Unterstützung der Kommunen bei ihrer extrem schwierigen und komplexen Aufgabe einer Unterbringung von Flüchtlingen, Anpassung an die deutschen Lebensverhältnisse und Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt vor. Diese Aufgabe der Kommunen wird in der Folgezeit nicht weniger aufwändig, sondern durch die Bewältigung der Integrationsproblematik schwieriger. Es ist daher sinnvoll und liegt im Rahmen der vorhandenen Aufgaben und Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, den Kommunen mehr Unterstützung und Ressourcen bei der Bewältigung der Umsetzung der bundes- und landesrechtlichen Vorgaben zukommen zu lassen.

Ob es sinnvoll ist, eine Initiative auf EU Ebene zur Schaffung einer eigenständigen Finanzierungslinie für die Kommunen zu schaffen, bedarf einer umfassenden rechtlichen und empirischen Analyse der EU Aktivitäten. Es gibt hier immerhin im Rahmen der EU Programme einige Vorgänge. Die Europäische Kommission (KOM) hat z.B. in ihrem Vorschlag für ein EU-Resettlementprogramm 2018/2019 die Aufnahme von 50.000 Personen bis Ende des Jahres 2019 vorgesehen und zugesagt, die Aufnahmen mit einem Betrag von 10.000 Euro pro Person aus EU-Mitteln zu fördern. Deutschland hat diesbezüglich Ende April 2018 gegenüber der KOM die Bereitschaft zur Aufnahme von 10.200 Flüchtlingen aus dem EU-Programm signalisiert. Zwecks vorsorglicher Sicherung europarechtlicher Förderungsmöglichkeiten sind hierin die 500 Aufnahmen des Landesaufnahmeprogramms Schleswig-Holstein enthalten. Es handelt sich gleichwohl um eine Flüchtlingsaufnahme „on top“ zusätzlich zu der regulären Aufnahmequote des

Landes Schleswig-Holstein. Insoweit werden die anderen Länder nicht in ihrer quotalen Flüchtlingsaufnahme, insbesondere bei deren Umsetzung von Aufnahme- oder Relocationprogrammen, entlastet. Ob insoweit eine Initiative der Bundesregierung für eine Einbeziehung von Überschuldfüllung in eine EU Finanzierung sinnvoll bzw. erfolgversprechend wäre, kann mangels hinreichender Kenntnis nicht beurteilt werden. Hinzuweisen ist schließlich auf die beträchtlichen finanziellen Mittel, die der Bund den Ländern bei der Erfüllung ihrer integrationspolitischen Aufgaben zugesagt hat. Eine Veränderung der bestehenden Strukturen zugunsten aufnahmewilliger Gemeinden in diesem Bereich -falls erforderlich - kann jedoch weder durch einen allgemeinen Appell zur Finanzierung verfassungsrechtlich und rechtspolitisch potentiell asylpolitisch kontraproduktiver Erklärungen von Gemeinden zu „Solidary Cities“ oder „Städten der Zuflucht“, erreicht werden.