



03.11.2019

## Sachverständige Heuser: Stellungnahme zu den Anträgen von Linken und Grünen zur Unterstützung einer kommunalen Flüchtlingsaufnahme

### I. Rechtlicher und politischer Hintergrund

Seit einigen Jahren umfassen kommunale Handlungsfelder, neben der traditionellen Aufgabe der "Integration" von Geflüchteten in lokale Gemeinschaften, vermehrt auch das Bleiberecht von Stadtbewohnenden ohne deutsche Staatsbürgerschaft und die Schaffung legaler Zufluchtswege für Schutzsuchende in die Kommune. Für besondere Aufmerksamkeit sorgen aktuell Initiativen, die sich für eine Aufnahme aus dem Ausland einsetzen.

Das ist kein Zufall. Der rechtliche Hintergrund ist eine Schutzlücke im System des Flüchtlingsrechts. Das Flüchtlingsrecht zusammen mit dem aktuellen Grenzregime stellt keine legalen Zufluchtswege bereit. Ein Visum für die legale Einreise zur Stellung eines Asylantrags existiert nicht. Flüchtende Menschen werden so auf lebensgefährliche illegalisierte Fluchtrouten, bspw. über das Mittelmeer gezwungen. Humanitäre Visa nach § 22 und 23 AufenthG werden durch Bund und Länder nur in homöopathischen Dosen erteilt.

Auch innerhalb Europas bestehen kaum legale Möglichkeiten für Schutzsuchende, von den Außengrenzstaaten nach Deutschland zu kommen. Es gibt keinen Mechanismus, der die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf alle Mitgliedstaaten in der EU verteilt. Die Bundesregierung konnte sich zwar kürzlich dazu durchringen, zumindest einen Teil der Menschen aufzunehmen, die durch zivile Schiffe vor Italien aus Seenot gerettet wurden. Diese Zusage wurde aber nicht verbindlich getroffen und gilt nicht für Menschen, die in anderen Außengrenzstaaten wie Griechenland oder Spanien anlanden. Sie gilt außerdem nicht für all diejenigen, die auf der Überfahrt nach Italien nicht mit zivilen Schiffen aus Seenot gerettet wurden. An den Außengrenzen der EU leben daher viele Geflüchtete unter humanitär schwierigsten Bedingungen in Lagern, z.B. in dem berüchtigten sog. Hotspot Moria auf Lesbos.

Die aktuelle Übernahme von zivil Seenotgeretteten aus Italien ist dessen ungeachtet selbstverständlich als erster Schritt unbedingt begrüßenswert. Sie ist auch ein Erfolg der bundesweiten

sozialen und kommunalen Bewegung der sog. Seebrücke und der sog. sicheren Häfen. Diese Bewegung hat erreicht, dass sich mittlerweile über 130 deutsche Kommunen für die Aufnahme von aus Seenot geretteten Schutzsuchenden einsetzen. Und es werden immer mehr. Daraus ist diesen Juni auch das kommunale Bündnis der „sicheren Häfen“ erwachsen, zu dem u.a. auch die Stadt Potsdam gehört. Die Bewegung wird bisher unterstützt von bundesweit über 800 Organisationen, die sich am 11. April 2019 in einem offenen Brief an die Bundeskanzlerin wandten, und von 210 Bundestags-Abgeordnete aus fünf Parteien, die in einem "Osterappell" die Idee der kommunalen Aufnahme befürwortet haben.

## **II. Zu den Anträgen von Linken und Grünen im Bundestag**

Die vorliegenden Anträge der Linken und der Grünen möchten die aktuellen Initiativen zur kommunalen Flüchtlingsaufnahme kurzfristig durch eine Zustimmung des Bundesministeriums des Innern (BMI) im Rahmen einer Länderaufnahme nach § 23 Abs. 1 AufenthG unterstützen. Daneben soll das ministerielle Zustimmungserfordernis langfristig gesetzesändernd durch eine Benehmensregel ersetzt werden (3.). Beides würde die kommunalen Anliegen indirekt über eine Aufnahmeanordnung ihrer Länder ermöglichen. Der Vorschlag, ein neues Gesetz zur Ermöglichung einer eigenständigen Aufnahmeanordnung der Kommunen zu entwickeln, würde dagegen die Kommunen in ihrem Selbstbestimmungsrecht direkt stärken (2.). Die Anträge bergen insofern die Chance, sowohl den Flüchtlingsschutz als auch den demokratischen und föderalen Staatsaufbau von unten zu stärken.

Die Kommunen (Städte und Gemeinden) nehmen in der föderalistisch organisierten Bundesrepublik Deutschland eine Doppelstellung ein: Sie verfügen einerseits über ein kommunales Selbstbestimmungsrecht<sup>1</sup> (2.) und sind andererseits Teil des Verwaltungsaufbaus der Länder (1.)<sup>2</sup>. Über beide Stellungen könnte eine freiwillige zusätzliche Aufnahme von Flüchtenden in die Kommune erfolgen.

### **1. Kommunen als Teil der Länder bei der Aufnahme von Schutzsuchenden aus dem Ausland**

Eine Aufnahme durch Bund und Länder kann derzeit über §§ 22, 23 AufenthG und Art. 17 Abs. 2 Dublin-III-VO erfolgen. Hierbei werden die Kommunen lediglich als Teil der Länder wahrgenommen. In diesem Rahmen ist es den Kommunen bereits gelungen, die Zuweisung zusätzlicher

---

<sup>1</sup> Landesverfassungen; Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 GG; Art 4 II 1 Vertrag über die Europäische Union; Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates, SEV-Nr. 122 (15.10.1985), BGBl. 1987 II S. 65.

<sup>2</sup> Gemeindeordnungen der Länder.

Flüchtender über ihre Quote<sup>3</sup> hinaus in die eigene Kommune zu bewirken. Zudem haben sie die Auflage von Landesaufnahmeprogrammen angeregt. Zu deren Wirksamkeit muss aber das BMI das Einverständnis erklären.

Eine eigenständige Befugnis der Länder könnte durch die Änderung des § 23 Abs. 1 AufenthG erreicht werden (bspw. wie von den Grünen gefordert, über eine **Ersetzung der Einverständnis durch eine Benehmensregel**). Zum anderen könnte eine neue Vorschrift in das AufenthG eingeführt werden, die den Ländern ermöglicht, **den Kommunen die Befugnis zu verleihen**, eine eigene Aufnahmeanordnung zu treffen. Ob eine direkte eigene Zuständigkeit der Kommunen ebenfalls durch eine Änderung des AufenthG erreicht werden kann, erscheint vor dem Hintergrund des Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG problematisch. Danach dürfen durch Bundesgesetz keine Aufgaben an die Gemeinden oder Gemeindeverbände übertragen werden. Dies könnte sich aber aufgrund der Freiwilligkeit der Aufnahmeentscheidung anders darstellen. Denn die Regelung soll dem Schutz der Gemeinden vor einer Aufgabenübertragung dienen, nicht hingegen verhindern, dass die Handlungsoptionen der Kommunen erweitert werden. Ansonsten wären stattdessen Landesgesetze für die Verleihung einer eigenen Befugnis der Kommunen denkbar.

In den Stadtstaaten fallen die Länder- und Kommunalkompetenzen zusammen.

## 2. Kommunales Selbstbestimmungsrecht

Über die vom Land zugewiesenen Aufgaben hinaus dürfen Städte und Gemeinden kraft ihres kommunalen Selbstbestimmungsrechts aus Art 28 Abs. 2 Satz 1 GG in freiem Ermessen selbst bestimmen, welche zusätzlichen Aufgaben sie als „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ freiwillig wahrnehmen möchten (sogenannte Allzuständigkeit).

Welche Politik- und Handlungsfelder von diesem kommunalen Selbstbestimmungsrecht umfasst sind, ist dabei nicht abschließend vorgegeben und unterliegt einem ständigen Wandel.<sup>4</sup> So werden Kommunen mittlerweile auch im Zusammenhang mit globalen Angelegenheiten tätig, etwa in der Außen- und Klimapolitik,<sup>5</sup> beim Schutz von Menschenrechten<sup>6</sup> und im Migrationsmanagement. Dies geschieht insbesondere über transnationale Städte-Netzwerke.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Königsteiner Schlüssel und Länderschlüssel.

<sup>4</sup> Hellermann (2017), 40.7; BVerfGE 79, 127, Beschluss vom 23.11.1988.

<sup>5</sup> Aust (2017).

<sup>6</sup> Oomen et al. (2016); BVerwG zum Verbot von Grabmalen aus Kinderarbeit auf Gemeindefriedhöfen.

<sup>7</sup> Heuser (2017b).

Im Rahmen ihrer Allzuständigkeit dürfen die Kommunen auch neue Aufgaben an sich ziehen (sogenannte Spontaneität),<sup>8</sup> etwa aus eigenen politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Interessen heraus.<sup>9</sup> Inwieweit dies auch für den Bereich der Flüchtlingsaufnahme aus dem Ausland gilt, wird gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG von zwei Aspekten bestimmt: (a) Kommunen haben ein Selbstbestimmungsrecht lediglich für örtliche Angelegenheiten und (b) müssen dabei die geltenden Gesetze beachten.<sup>10</sup>

### ***a) Örtliche Angelegenheiten***

Inwieweit Flüchtlingsaufnahmepolitik als eine (auch) örtliche Angelegenheit der Kommunen oder als exklusive staatliche Angelegenheit von Bund und Ländern zu betrachten ist, wurde bisher weder in der Rechtswissenschaft noch durch die Rechtsprechung diskutiert. Eine allgemeingültige Einschätzung kann auch nicht pauschal für jedwede politische Maßnahme zur Flüchtlingsaufnahme getroffen werden, sondern ist abhängig von der konkreten Art und Weise sowie dem Kontext des kommunalen Tätigwerdens.

**Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts haben Kommunen lediglich ein kommunal- und kein allgemeinpolitisches Mandat;** dies stellte das Gericht anlässlich der Auseinandersetzungen um die Frage der Aufrüstung mit und der Stationierung von Atomwaffen fest.<sup>11</sup> Diese Rechtsprechung ist jedoch nicht ohne Weiteres auf die vorliegende Konstellation übertragbar, weil die Verteidigungspolitik ausdrücklich der ausschließlichen Kompetenz des Bundes zugewiesen ist (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, Art 87a GG) und es zudem um Maßnahmen zur politischen Willensbildung in Form von Volksbefragungen ging.

**Eine ausdrückliche Zuweisung einer ausschließlichen Bundeskompetenz für die Frage der Aufnahme von Schutzsuchenden findet sich im Grundgesetz nicht.** Grundsätzlich verbleiben gem. Art. 30 GG alle nicht dem Bund zugewiesenen Kompetenzen bei den Ländern. Gegen eine (ungeschriebene) ausschließliche Kompetenz des Bundes spricht die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern zum Aufenthalts- und Niederlassungsrecht und zu Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen gem. Art. 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 u. 6 GG; dafür die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Freizügigkeit und Einwanderung gem. Art. 73 Nr. 3 GG. Die staatlichen Kompetenzen sind aber nicht immer deckungsgleich mit

---

<sup>8</sup> BVerfGE 79, 127, Beschluss vom 23.11.1988.

<sup>9</sup> Geis (2016), S. 60.

<sup>10</sup> BVerfGE 79, 127, Beschluss vom 23.11.1988.

<sup>11</sup> BVerwGE 87, 228, BVerwG, Urteil vom 14.12.1990.

den Gesetzgebungskompetenzen (siehe allein die Verwaltungszuständigkeit der Länder gem. Art 82 ff GG).

Aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum kommunalen Selbstbestimmungsrecht lässt sich ungeachtet dessen jedoch folgende Tendenz ablesen: Je örtlicher der Bezug ist, den Kommunen bei ihren politischen Maßnahmen herstellen, desto mehr Handlungsfreiheiten werden ihnen zugestanden. Umgekehrt gilt: Je stärker die Kommunen in die staatliche Willensbildung von Bund oder Ländern eingreifen wollen, desto weniger Handlungsfreiheiten werden ihnen zugestanden.<sup>12</sup> Zudem können bestimmte Politikbereiche grundsätzlich auch sowohl als staatliche als auch als örtliche Angelegenheit angesehen werden.<sup>13</sup> In Bezug auf kommunale Friedhofssatzungen, die Grabmale aus Kinderarbeit verbieten, entschied der Bayrische Verwaltungsgerichtshof insofern, dass Kommunen auch globalen politischen Anliegen Rechnung tragen dürfen.<sup>14</sup>

**In diesem Sinne könnte der Flüchtlingsschutz als staatliche *und* örtliche Angelegenheit verstanden werden.** Er ist Teil des Schutzes von Menschenrechten, der eine Querschnittsaufgabe aller politischen Ebenen darstellt. Ebenso wie die EU, der Bund und die Länder, sind die Kommunen an die Grund- und Menschenrechte gebunden.<sup>15</sup> Bewohnende der Kommunen, die sich zur Flüchtlingsaufnahme bereiterklärt haben, fühlen sich offensichtlich betroffen und verantwortlich für den Schutz von Menschen, die Menschenrechtsverletzungen – sei es in einem anderen Land oder im Mittelmeer – ausgesetzt sind. Sie fühlen sich auf lokaler Ebene für globale Probleme verantwortlich.

In einem solchen kosmopolitisch und "lokal" menschenrechtlichen Sinne äußerte sich die Bürgermeisterin von Regensburg, als sie sagte: "Ich denke, wir können nicht alle zuschauen, wenn Menschen im Mittelmeer ertrinken... Ich glaube, das ist unsere humanitäre Pflicht, auch unsere Christenpflicht" und "ich denke, dass es keinem Menschen in Regensburg schlechter gehen wird, wenn wir zusätzliche Flüchtlinge aufnehmen werden".<sup>16</sup> Die Bürgermeister\_innen aus NRW bekräftigen: "Wir wollen ein Signal für Humanität, für das Recht auf Asyl und für die Integration Geflüchteter setzen (...). Bis eine europäische Lösung mit allen Beteiligten vereinbart ist, ist es dringend geboten, die Seenotrettung im Mittelmeer wieder zu ermöglichen und die

---

<sup>12</sup> Ebd.; BVerwG, Urteil vom 16.10.2013.

<sup>13</sup> Dies ist grundsätzlich möglich: BVerwG, Urteil vom 14.12.1990, Rn. 19.

<sup>14</sup> vgl. BayVerfGH NVwZ-RR 2012, 50 (51), zum Gebot einer Friedhofssatzung, nur Grabmale aufzustellen, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sind.

<sup>15</sup> Ähnlich und im Detail: Aust (2017), S. 365 ff.

<sup>16</sup> Kuczniarz/Schröpf (2018).

Aufnahme der geretteten Menschen zu sichern. Unsere Städte können und wollen in Not geratene Flüchtlinge aufnehmen – genauso wie andere Städte und Kommunen in Deutschland es bereits angeboten haben."<sup>17</sup>

**Das Aufzeigen von lokalen Kapazitäten für die Flüchtlingsaufnahme ist in jedem Fall als genuin örtliche Angelegenheit zu betrachten.** Denn die Kommunen kennen die lokale Lage und sind maßgeblich zuständig für die "Integration" in die lokalen Gemeinschaften.<sup>18</sup> Sie dürfen hierbei im Rahmen ihres Selbstbestimmungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auch ohne ein bestimmtes Gesetz tätig werden.<sup>19</sup> Im Rahmen der aktuellen Gesetzeslage könnten Bund und Länder die zusätzlich gemeldeten Aufnahmekapazitäten der Kommunen auf ihre ohnehin geplanten Kontingente bei dem Erlass von Aufnahmeanordnungen gem. § 23 AufenthG addieren.

**Daneben könnte aus dem kommunalen Selbstbestimmungsrecht auch eine eigene Kompetenz für eine freiwillige zusätzliche Aufnahme von Schutzsuchenden erwachsen; selbstverständlich lediglich im Rahmen der geltenden Gesetze.** Die verfassungsrechtliche Befugnis könnte wie oben aufgezeigt aus der kommunalen Allzuständigkeit und Spontanität resultieren, wonach die Kommunen aus eigenen Interessen freiwillig zusätzliche gesellschaftliche Aufgaben wahrnehmen können. Zudem sind - wie ebenfalls oben dargelegt - auch die Kommunen neben Bund und Ländern für den Menschenrechtsschutz verantwortlich. Eine Ortsbezogenheit der Aufnahme von Schutzsuchenden wäre zudem nicht schon allein deshalb abzulehnen, weil diese über die kommunalen Grenzen hinausweist (siehe auch das oben genannte Urteil zu Grabmalen aus internationaler Kinderarbeit). Eine humanitäre Dringlichkeit sowie eine mangelnde Handlungsfähigkeit der staatlichen sowie EU-Ebene könnten die Kommunen zusätzlich in die Verantwortung rücken lassen.

#### ***b) Im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung***

**Fraglich ist, wie etwaige Auswirkungen auf andere Kommunen bzw. das Land oder den Bund zu bewerten sind.** Hierbei sind möglicherweise anfallende Kosten und eine Niederlassung der Aufgenommenen in einer anderen Kommune zu beachten. Diese Auswirkungen lassen sich mit Maßnahmen begrenzen, die im AufenthG bereits geregelt sind. Die Lebensunterhaltskosten

---

<sup>17</sup> Stadt Düsseldorf (2018).

<sup>18</sup> Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012).

<sup>19</sup> Vgl. zu kommunalem Handeln aus dem verfassungsrechtlichen Selbstbestimmungsrecht ohne zusätzliche gesetzliche Grundlage: Hellermann (2017), 41.4, 47; BVerfGE 79, 127, Beschluss vom 23.11.1988.

könnte mit einer Verpflichtungserklärung gem. § 68 AufenthG abgesichert werden<sup>20</sup> und die Niederlassungsfreiheit mit Wohnsitzauflagen gem. §§ 12, 12a AufenthG begrenzt werden.

**In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass der Flüchtlingsschutz auch bei einer kommunal initiierten Aufnahme weiterhin auch eine staatliche Aufgabe bleibt, die von Bund und Ländern zu erfüllen ist.** Dass Kommunen freiwillig zusätzlich Schutzsuchende aufnehmen wollen, ändert daran nichts. Eine Unterstützung der kommunalen Aufnahmebereitschaft von Bund und Ländern, bspw. finanziell ist daher angezeigt. Außerdem darf die Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme nicht grundsätzlich und umfassend auf die Kommunen verlagert werden. Die freiwillige Aufnahme der Kommunen darf lediglich zusätzlich zur gesamtstaatlichen Aufnahme erfolgen. Insofern ist auch die aktuelle Verteilung von Asylantragstellenden nach ziviler Seenotrettung aus Italien kritisch zu sehen, weil diese Aufnahme offiziell durch das BMI beschlossen und daher ohnehin und nicht zusätzlich erfolgt wäre.

**Zudem ist zu betonen, dass das Selbstbestimmungsrecht lediglich eine freiwillige zusätzliche Aufnahme umfasst, nicht hingegen die Ablehnung der Aufnahme von Schutzsuchenden, die ihnen durch den Staat zugewiesen werden.** Denn bei ihren aufnahmepolitischen Aktivitäten müssen Kommunen das deutsche, europäische und internationale Migrations- und Flüchtlingsrecht beachten.<sup>21</sup> Das bedeutet, dass Kommunen an die geltenden Mindeststandards des Flüchtlings- und Migrationsrechts sowie des Grund- und Menschenrechtsschutzes gebunden sind und gewisse Pflichtaufgaben im Gesamtstaat zu erfüllen haben. Dies wurde bezüglich der Aufnahme von Asylantragstellende bereits durch den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg festgestellt.<sup>22</sup>

**Weiteres höherrangiges Recht wie etwa EU-Recht steht einer zusätzlichen kommunalen Aufnahme auch aus EU-Mitgliedstaaten nicht entgegen.**<sup>23</sup> Die EU-Dublin-III-Verordnung regelt lediglich, welcher Mitgliedstaat das Asylverfahren eines Antragstellenden durchführen muss (z.B. der Ersteinreisestaat). So sollen ein effektiver Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und *refugees in orbit* (Flüchtlinge, für die sich niemand zuständig fühlt) in der EU vermieden werden.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Verpflichtungserklärungen sind durch juristische (also auch Kommunen) und natürliche Personen möglich: § 68 AufenthG; Bundeministerium des Innern 26.10.2009, 68.0.2.

<sup>21</sup> Zur Gebundenheit der Kommunen an europäisches und internationales Recht: Hellermann (2017), 44.1.

<sup>22</sup> VG BW, Beschluss vom 04.09.1980, A 12 S 14/80.

<sup>23</sup> Weder die Dublin-III-VO noch der sog. "EU-Türkei-Deal": Heuser (2018).

<sup>24</sup> Dies ist der Hauptzweck: Hailbronner/Thym(2016) mit Verweis auf Erwägungsgrund Nr. 5 Dublin-III-Verordnung und Europäischer Gerichtshof, Urteil MA u.a., C-648/11, EU:C:2013:367, Rn. 54.

Eine freiwillige Übernahme der Verantwortung durch einen anderen Mitgliedstaat für Asylantragstellende schließt die Verordnung daher nicht aus.<sup>25</sup> In Bezug auf humanitäre Visa zur Asylantragstellung hat der EuGH die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten festgestellt, weil es hier um einen längerfristige Aufenthalt gehen sollte.<sup>26</sup> Im Rahmen des *Relocation*-Mechanismus EU-REMA hat der Bund über § 23 Abs. 2 AufenthG in der Vergangenheit bereits humanitäre Visa an Flüchtlinge aus Malta erteilt. EU-Recht befürwortet aufgrund des Solidaritätsprinzips vielmehr eine Verantwortungsteilung innerhalb der EU (AEUV). Auch das kommunale Selbstbestimmungsrecht wird durch EU-Recht gestützt und geschützt (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV).

**Eine eigenständige kommunale Aufnahmeentscheidung wäre eingebettet in die allgemeinen Vorschriften zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Ausland** (§§ 5, 71 Abs. 2 AufenthG, AufenthV). Im Visumsverfahren verbliebe demnach der Bund federführend (§ 71 Abs. 2 AufenthG, AufenthV, Visumhandbuch). Im Rahmen dessen würden auch die notwendigen Sicherheits- und Identitätsüberprüfungen stattfinden (§ 5 AufenthG). Im Verfahren bei den Auslandsvertretungen ist zumeist ohnehin die Zustimmung der Ausländerbehörde des Zielorts einzuholen.<sup>27</sup> Die Länder haben die Ausländerbehörden in kommunale Verantwortung überstellt. So könnten die örtlichen Ausländerbehörden entsprechend einer kommunalen Aufnahmeanordnung eine allgemeine Vorabzustimmung für eine bestimmte Personengruppe an die Auslandsvertretungen übermitteln.

### 3. Zum Einvernehmensefordernis

Bezüglich des Einvernehmensefordernisses mit dem BMI bei der Landesaufnahme sind zwei Aspekte zu betonen. Zum einen hat **das BMI bereits dem Gesetzeswortlaut nach lediglich "zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit" ein Mitwirkungsrecht an der Landesaufnahmeentscheidung.**<sup>28</sup> In diesem Sinne beschränken sich die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf eine Aufnahmeanordnung der Länder bereits. Zum anderen ist das Einvernehmensefordernis aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich problematisch. **Denn die Einflussrechte des Bundes auf die Landeseigenverwaltung sind gem. Art. 84 GG streng reglementiert. Es ist fraglich, ob ein Einvernehmensvorbehalt von den dort aufgeführten Bundesbefugnissen umfasst ist.** Zudem wurde dieser erst 1990 in das Gesetz eingeführt und kann im Umkehrschluss durch Bundesge-

---

<sup>25</sup> Auch die Möglichkeit des Selbsteintritts eines Mitgliedstaats nach Art. 17 Dublin-VO sowie der Aufruf der EU-Kommission an die Mitgliedstaaten, sich an einer freiwilligen *Relocation* zu beteiligen, verdeutlichen dies.

<sup>26</sup> EuGH.

<sup>27</sup> § 31 Abs. 1 Aufenthaltsverordnung (AufenthV), § 99 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG.

<sup>28</sup> Vgl. § 23 Abs. 1 Satz 3 AufenthG; BT-Drs. 15/420, S. 77; Hertel und Karpenstein (2015).



setz (wegen § 105a AufenthG) auch wieder abgeändert werden. In jedem Fall könnten die Länder im Rahmen des landesinternen Verfahrens zum Beschluss einer Aufnahme die Kommunen enger einbeziehen als bisher.

Im Ergebnis sind damit beide Anträge aus meiner Sicht uneingeschränkt unterstützenswert.

## Literatur

Aust, Helmut (2017): Das Recht der globalen Stadt. Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung. Tübingen: Mohr Siebeck.

Auswärtiges Amt (10.2017; 07.07.2018): Visumhandbuch.

Brandt, Jessica; Earle, Lucy (2018): The Global Compact for Refugees. Bringing mayors to the table: Why and how. Hg. v. Brookings. Online verfügbar unter [www.brookings.edu/research/the-global-compact-for-refugees/](http://www.brookings.edu/research/the-global-compact-for-refugees/) (Zugriff:26.10.2018).

BVerfGE 79, 127, Beschluss vom 23.11.1988, Aktenzeichen 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83. In: NVwZ 1989, 347.

BVerfGE 8, 104, Urteil vom 30.07.1958, Aktenzeichen BvF 3/58, 2 BvF 6/58 8, S. 104–122.

BVerwG, Urteil vom 14.12.1990, Aktenzeichen 7 C 37/89. In: juris.

BVerwG, Urteil vom 16.10.2013, Aktenzeichen 8 CN 1.12.

Caritas: resettlement.de. Online verfügbar unter <https://resettlement.de> (Zugriff:26.10.18).

Conrad, Till (2017): Marburg hätte Platz und Helfer. Initiative "200 aus Idomeni" will Druck für die Zuweisung von 200 Flüchtlingen erhöhen. In: Oberhessische Presse, 02.07.2017. Online verfügbar unter [www.op-marburg.de/Marburg/Marburg-haette-Platz-und-Helfer](http://www.op-marburg.de/Marburg/Marburg-haette-Platz-und-Helfer) (Zugriff: 07.11.2018).

Douzinas, Costas (2016): Cities of refuge. In: openDemocracy, 26.03.2016. Online verfügbar unter <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/costas-douzinas/cities-of-refuge> (Zugriff:07.11.2018).

Flüchtlingspaten Syrien e.V. (2018): Homepage. Online verfügbar unter <https://fluechtlingspaten-syrien.de/> (Zugriff: 07.11.2018).

Geis, Max-Emanuel (2016): Kommunalrecht. Ein Studienbuch. 4. Aufl. München: C.H. Beck (Juristische Kurz-Lehrbücher).

Hailbronner, Kay; Thym, Daniel (Hg.) (2016): EU immigration and asylum law. A commentary. 2. Aufl. München, Oxford, Baden-Baden: C.H. Beck; Hart; Nomos.

Hellermann (2017): Art. 28 II. In: Epping/Hillgruber (Hg.): BeckOK Grundgesetz, Stand: 01.06.2017. 33. Aufl.

Hertel, Wolfram; Karpenstein, Ulrich (2015): Humanitäre Landesaufnahme und der Bund. Zur Reichweite des "Einvernehmens" des Bundesinnenministeriums gem. § 23 I des Aufenthaltsgesetzes. In: ZAR 11-12.

Heuser, Helene (2017a): "Sanctuary Cities sind in Deutschland nicht utopisch." Gespräch über kommunale Spielräume für eine Politik des Willkommens. Interview. In: Zeitschrift LuXemburg 01.

Heuser, Helene (2017b): Städte der Zuflucht. In: Flüchtlingsforschungsblog 24.01.2017. Online verfügbar unter <http://fluechtlingsforschung.net/staedte-der-zuflucht/> (Zugriff: 07.11.2018).

Heuser, Helene (2018): Zwei Jahre EU-Umsiedlungsprogramm: Erfolgreiches Pilotprojekt oder gescheiterter Notfallmechanismus? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 364 ff. Online verfügbar unter [www.jura.uni-hamburg.de/die-fakultaet/juniorprofessuren/markard/forschungsprojekt-staedte-der-zuflucht/aktuelles/01-nvwz-zwei-jahre-eu-umsiedlungsprogramm-erfolgreiches-pilotprojekt-oder-gescheiterter-notfallmechanismus-artikel.html](http://www.jura.uni-hamburg.de/die-fakultaet/juniorprofessuren/markard/forschungsprojekt-staedte-der-zuflucht/aktuelles/01-nvwz-zwei-jahre-eu-umsiedlungsprogramm-erfolgreiches-pilotprojekt-oder-gescheiterter-notfallmechanismus-artikel.html) (Zugriff: 11.12.2018).

Kluth, Winfried (2017): Das humanitäre Visum als Instrument der sicheren Fluchtmigration. In: ZAR, S. 105–110. Online verfügbar unter: <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fzar%2F2017%2Fcont%2Fzar.2017.105.1.htm> (Zugriff: 07.11.2018).

Kröger, Dietmar (2016): Flüchtlingsinitiative: Osnabrücker OB äußert sich. In: Neue Osnabrücker Zeitung, 13.10.2016. Online verfügbar unter [www.noz.de/lokales/osnabrueck/artikel/713244/fluechtlingsinitiative-osnabruecker-ob-aussert-sich](http://www.noz.de/lokales/osnabrueck/artikel/713244/fluechtlingsinitiative-osnabruecker-ob-aussert-sich) (Zugriff: 26.10.2018).

Kuczniarz, Christian; Schröpf, Christine (2018): Stadt will mehr Flüchtlinge aufnehmen. In: Mittelbayerische, 01.08.2018. Online verfügbar unter [www.mittelbayerische.de/region/regensburg-stadt-nachrichten/stadt-will-mehr-fluechtlinge-aufnehmen-21179-art1676499.html](http://www.mittelbayerische.de/region/regensburg-stadt-nachrichten/stadt-will-mehr-fluechtlinge-aufnehmen-21179-art1676499.html) (Zugriff: 07.11.2018).

Lebuhn, Henrik (2013): Urban citizenship, border practices and immigrants' rights in Europe: ambivalences of a cosmopolitan project. Open Citizenship. Online verfügbar unter <http://oc.citizensforeu-rope.org/ojs/urban-citizenship-border-practices-and-immigrants-rights-in-europe-ambivalences-of-a-cosmopolitan-project/> (Zugriff: 26.10.2018).

Oomen, Barbara; Davis, Martha; Grigolo, Michele (Hg.) (2016): Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities. Cambridge: Cambridge University Press.

OVG NRW, Urteil vom 04.11.2016, Aktenzeichen 15 A 2293/15. In: KommJur 2017, 52.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012): Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer. Online verfügbar unter [https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3\\_Publikationen/SVR\\_Jahresgutachten\\_2012\\_Integration\\_im\\_foederalen\\_System.pdf](https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/SVR_Jahresgutachten_2012_Integration_im_foederalen_System.pdf) (Zugriff: 07.11.2018).

Solinger Tageblatt (2018): Kurzbach will Schiffbrüchige aufnehmen, 05.08.2018.

Stadt Barcelona (2018): Ciutat Refugi. Online verfügbar unter <http://ciutatrefugi.barcelona/en/plan> (Zugriff: 07.11.2018).

Stadt Düsseldorf (2018): Düsseldorf, Köln und Bonn: Angebot und Appell zur Flüchtlingshilfe an Kanzlerin Merkel, 26.07.2018. Online verfügbar unter [www.duesseldorf.de/aktuelles/news/detailansicht/newsdetail/duesseldorf-koeln-und-bonn-angebot-und-appell-zur-fluechtlingshilfe-an-kanzlerin-merkel-1.html](http://www.duesseldorf.de/aktuelles/news/detailansicht/newsdetail/duesseldorf-koeln-und-bonn-angebot-und-appell-zur-fluechtlingshilfe-an-kanzlerin-merkel-1.html) (Zugriff: 07.11.2018).

Strohschneider, Tom (2017): EU geht auch anders: Städte der Zuflucht. In: Neues Deutschland, 07.06.2017. Online verfügbar unter [www.neues-deutschland.de/artikel/1053324.eu-geht-auch-anders-staedte-der-zuflucht.html](http://www.neues-deutschland.de/artikel/1053324.eu-geht-auch-anders-staedte-der-zuflucht.html) (Zugriff: 07.11.2018).

Tagesspiegel (2016): Städte sollen sich bei EU um Flüchtlinge bewerben, 18.05.2018. Online verfügbar unter [www.tagesspiegel.de/politik/plan-von-sozialdemokraten-staedte-sollen-sich-bei-eu-um-fluechtlings-bewerben/13608592.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/plan-von-sozialdemokraten-staedte-sollen-sich-bei-eu-um-fluechtlings-bewerben/13608592.html) (Zugriff: 07.11.2018).

Tagesspiegel (2018): Europaweite Anreize für Kommunen schaffen! Kolumne, 22.03.2018. Online verfügbar unter <https://causa.tagesspiegel.de/kolumnen/causa-autoren-1/europaweite-anreize-fuer-kommunen-schaffennbsp.html> (Zugriff: 07.11.2018).

VG Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.09.1980, Aktenzeichen A 12 S 14/80.

Wegweiser Kommune (2015): Altena – Freiwillige Aufnahme von 100 Geflüchteten. Online verfügbar unter <http://www.wegweiser-kommune.de/projekte/kommunal/altena-freiwillige-aufnahme-von-100-gefluechteten> (Zugriff: 07.11.2018).

Wintour, Patrick; Tondo, Lorenzo; Kirchgaessner, Stephanie (2018): Southern mayors defy Italian coalition to offer safe port to migrants. In: The Guardian, 11.06.2018. Online verfügbar unter <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/10/italy-shuts-ports-to-rescue-boat-with-629-migrants-on-board> (Zugriff: 07.11.2018).

Zeit (2016): Flüchtlingsverteilung: Kommunen sollen sich um Aufnahme von Flüchtlingen bewerben. In: Die Zeit online, 16.05.2016. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-05/sigmar-gabriel-spd-fluechtlingsverteilung-eu-buergermeister> (Zugriff: 07.11.2018).