

Solange die Bundesregierung nicht aktiv wird, die Menschen aus ihrer prekären Lage (überfüllte Lager, miserable hygienische Zustände, nicht genügend Wasser, medizinische Versorgung etc.) herauszuholen, sind die Bundesländer gefragt und gefordert. Insbesondere an die rot-rot-grünen Landesregierungen in Berlin, Thüringen und Bremen gibt es die Erwartung, dass sie Solidarität praktisch werden lassen.

„Die europäische Idee von sozialer Gerechtigkeit, Humanismus und internationaler Solidarität kann sich nur verwirklichen, wenn Europa und seine Mitgliedsländer ihrer Verantwortung für Schutzsuchende gerecht werden. ... Die Bundesrepublik als Teil der europäischen Union – und der Freistaat Thüringen als Teil der Bundesrepublik Deutschland – sind in der Verpflichtung, humanitär initiativ zu werden ...“, dies beschloss der Thüringer Landtag mit Blick auf aus Seenot gerettete Menschen bereits im September 2019. (Landtagsbeschluss 13.09.2019, Drucksache 6/7742)¹

Angesichts des sich ausbreitenden Corona-Virus droht in den überfüllten Flüchtlingscamps in den griechischen Hotspots eine humanitäre Katastrophe. Die Verpflichtung, humanitär initiativ zu werden, wird mit jedem Tag dringender.

Solange die Bundesregierung nicht aktiv wird, die Menschen aus ihrer prekären Lage (überfüllte Lager, miserable hygienische Zustände, nicht genügend Wasser, medizinische Versorgung etc.) herauszuholen, sind die Bundesländer gefragt und gefordert. Insbesondere an die rot-rot-grünen Landesregierungen in Berlin, Thüringen und Bremen gibt es die Erwartung, dass sie Solidarität praktisch werden lassen.

„Wann beschließen Berlin & Thüringen endlich eigene Evakuierungen?“ twitterte @_Seebruecke_ am 14. April. Offenbar hat noch keines der Bundesländer mit einer Landesaufnahmeanordnung das Bundesinnenministerium um das Einvernehmen zur Aufnahme Geflüchteter aus den griechischen Hotspots ersucht.

Der Thüringer Migrationsminister Dirk Adams ließ sich am 13. April mit „Notfalls werde Thüringen aber dem Beispiel von Berlin folgen und ein Landesprogramm zur Aufnahme von Kindern und Jugendlichen aus den Flüchtlingslagern in Griechenland auflegen.“ Zitieren. Er setze aber weiterhin „zunächst auf den Bund.“² Das Land habe sich „an das Bundesinnenministerium gewandt und seine Bereitschaft zur Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger erklärt. Zudem liefen Vorarbeiten für ein mögliches Aufnahmeprogramm des Landes.“

„Notfalls“ reicht aber nicht. Denn es ist offensichtlich, dass der Bund von selbst - ohne Druck aus den Ländern - nichts für #SaveThemAll tun wird. Eine „Bereitschaftserklärung“ macht keinen „Druck“. Deshalb drängt es, jetzt eine Landesaufnahmeanordnung zu beschließen und dafür das Einvernehmen des Bundesinnenministeriums (schnell) zu ersuchen. Noch länger abzuwarten, bedeutete eine immer schlimmer werdende Situation für die betroffenen Menschen und die immer akuter werdende Gefahr von Infektionen und einer Ausbreitung der Epidemie in den Flüchtlingslagern, die für viele Menschen dort tödlich enden könnte.

¹ Landtagsbeschluss vom 13.09.2019, Drucksache 6/7742

² <https://www.n-tv.de/regionales/thueringen/Adams-Notfalls-Landesprogramm-zur-Aufnahme-von-Fluechtlingen-article21710244.html>

Konkrete Schritte bzw. einen zweistufigen Aktionsplan haben Gesundheitsforscher (u.a. der Bielefelder Uni) bereits im März in einem offenen Brief vorgeschlagen³:

- In einem ersten Schritt den Ausbau von Kapazitäten auf dem griechischen Festland (laut einem Gastbeitrag von John Dalhuisen – früherer Europadirektor von Amnesty International - und Gerald Knaus – Vorsitzender der Denkfabrik "Europäischen Stabilitätsinitiative" - im Spiegel vom 26.03.2020⁴ baut die Internationale Organisation für Migration (IOM) dort derzeit drei Lager für einige Tausend Migranten, weitere 5 provisorische Lager könnten innerhalb von 2 Wochen aufgebaut werden, außerdem könnten nicht ausgelastete Hotels genutzt werden. Für diese sollte es nach Vorschlag der Wissenschaftler*innen symptomatische Screenings vor der Abreise und Unterbringung (unter Quarantänebedingungen) für diejenigen, die nicht reisefähig sind, geben.
- Für die Evakuierung in EU-Länder (2. Stufe): Ausreichender Schutz während der Reise, Quarantänebedingungen und Gesundheitsschutzmaßnahmen bei der Ankunft. Dort dann tägliches symptomatisches Screening und strikte Quarantäne. Je früher mit der Evakuierung begonnen werde, desto geringer die erforderlichen Quarantänekapazitäten.

Das Mittel, das die bundesdeutsche Gesetzgebung bietet, ist die Landesaufnahmeanordnung nach § 23 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes:

„(1) Die oberste Landesbehörde kann 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 kann unter der Maßgabe erfolgen, dass eine Verpflichtungserklärung nach § 68 abgegeben wird. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern. ...“

Für die praktische Umsetzung dieses Instruments können sich die Landesregierungen auf diverse rechtsgutachterliche Stellungnahmen stützen:

- Helene Heuser (Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg): „Rechtsgutachten zur Zulässigkeit der Aufnahme von Schutzsuchenden durch die Bundesländer aus EU-Mitgliedstaaten“, <https://www.jura.uni-hamburg.de/lehrprojekte/law-clinics/refugee-law-clinic/forschungsprojekt-staedte-der-zuflucht/gutachten-landesaufnahme.pdf> (leicht gekürzt veröffentlicht von der Rosa-Luxemburg-Stiftung im März 2020: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/rls_papers/Papers_2-20_Schutzsuchende.pdf)
- Sozietät Redeker, Sellner, Dahs: „Aufnahme von Flüchtenden aus den Lagern auf den griechischen Inseln durch die deutschen Bundesländer-Rechtliche Voraussetzungen und Grenzen“, <https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-06-Gutachten-L%C3%A4nderkompetenzen-humanit%C3%A4re-Aufnahme-Griechenland-fin.pdf> (Fragestellung zur Landesaufnahme insbesondere von unbegleiteten Kindern bzw. Kindern und ihren Müttern)

Auch der Wissenschaftliche Dienst des deutschen Bundestages hat sich in verschiedenen Analysen mit Fragen der Aufnahme Schutzbedürftiger auseinandergesetzt:

- WD-BT, 2-3000-106/17, Inhalt der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Seenotrettung, 20.11.2017,

³ <https://www.evacuate-moria.com/>

⁴ <https://www.spiegel.de/politik/ausland/kampf-gegen-corona-evakuiert-die-griechischen-inseln-jetzt-kommentar-a-2cc462b2->

www.bundestag.de/resource/blob/535236/262c8b171d4d88f9710a25df757194b5/wd-2-106-17-pdf-data.pdf, sowie

- WD-BT, 3-3000-223/18, Aufnahmeprogramme der Länder nach § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz, 27.6.2018, www.bundestag.de/resource/blob/568226/f4ff4bfb8e0cb4a5848ffa1603badcec/WD-3-223-18-pdf-data.pdf (zugegriffen am 19.4.2020).

Anhand der Rechtsgutachten (ich stütze mich insbesondere auf das Gutachten von Helene Heuser, Ass jur, MA phil) versuche ich im Folgenden eine Zusammenfassung wichtiger Punkte.

Anforderungen an Landesaufnahmeanordnungen nach § 23 AufenthG:

Eine Landesaufnahmeanordnung muss insbesondere die Personengruppe der Aufzunehmenden möglichst konkret beschreiben. Meines Erachtens geht es zunächst darum, besonders schutzbedürftige Personen aus den Hotspots zu holen: Kinder und Jugendliche, Familien mit Kindern, auch die älteren (nicht mehr minderjährigen) Geschwister, Schwangere, Alte, Kranke, Verletzte, Traumatisierte.

Man könnte/sollte noch den Thüringenbezug (in Thüringen lebende Angehörige) und Leute mit Dublinbezug (die nach DublinVO schon hätten legal einreisen können, da sie die nun eingetretene Verfristung nicht selbst verschuldet haben), ebenso Menschen, die aus Seenot gerettet werden, benennen (die Berliner Landesregierung den Berlin-Bezug, Bremen den Bremen-Bezug usw.).

Wie viele Menschen sollen / können aus diesen menschenunwürdigen Lagern gerettet werden?

Die Länder sollten - anders als die Bundesregierung, die aktuell gerade nach wochenlangem Aussitzen eine lächerlich geringe Zahl von nur 47 unbegleiteten Minderjährigen aufgenommen hat und insgesamt von nur 1000 bis 1500 aufzunehmenden unbegleiteten Minderjährigen spricht - die Zahlen anhand ihrer Aufnahmekapazitäten (leerstehende Gemeinschaftsunterkünfte, Jugendherbergen, Hotels etc.) festlegen. Und ihre Kapazitäten auch ausschöpfen. Die Vorsitzende der Thüringer LINKEN sprach am 17.04.2020 in einer Facebook-Liveschle von 1500 bis 2000 Menschen, die Thüringen ihrer Auffassung nach aufnehmen kann.

Was ist bei einer Anordnung ebenfalls zu beachten?

Da für die Landesaufnahmeanordnung das Einvernehmen (also die Zustimmung) des Bundesinnenministeriums notwendig ist, sollte die Verordnung die in § 23 (1) Aufenthaltsgesetz genannten „völkerrechtlichen oder humanitären Gründe(n)“ bzw. die „politische(n) Interessen der Bundesrepublik Deutschland“, die mit der Landesaufnahmeanordnung gewahrt werden sollen, konkret beschreiben.

Eine Verweigerung des Einvernehmens müsste das BIM begründen. Nach dem Wortlaut des § 23 kommt für eine Ablehnung allerdings lediglich die Gefährdung der Bundeseinheitlichkeit infrage. „Bundeseinheitlichkeit“ kann allerdings nicht bedeuten, dass alle Bundesländer Landesaufnahmeanordnungen erlassen müssen – eine solche Auslegung führte die Regelung („Die oberste Landesbehörde kann ...“) ad absurdum.

Völkerrechtliche Gründe

ergeben sich aus internationalen Flüchtlingsrechten, wie etwa dem Gebot des **non-refoulement** (Grundsatz der Nichtzurückweisung) für aus Seenot Gerettete, der **Genfer Flüchtlingskonvention**, die etwa den Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung und Sozialleistungen als Flüchtlingsrechte, zum Flüchtlingsschutz verbürgt, der **Europäischen Menschenrechtskonvention** mit dem Recht auf

Leben in Artikel 2, dem Recht auf Gesundheit in Artikel 12 und weiteren sozialen Menschenrechten sowie aus dem EU-Solidarprinzip, das gemäß Artikel 80 AEUV die Verantwortungsteilung für Schutzsuchende zwischen den Mitgliedstaaten beschreibt.

Helene Heuser weist zu Recht darauf hin, dass die völkerrechtlichen Dokumente keine Verpflichtungen – die in zwischenstaatliche Verträge gegossen sind, dies lehnten die Nationalstaaten regelmäßig ab – enthalten. Jedoch: „Die Bundesländer könnten sich für die Aufnahme aber dennoch auf die oben genannten Rechtsvorschriften und andere völkerrechtliche Gründe beziehen. Nach dem Sinn und Zweck des § 23 Abs. 1 AufenthG als weitgehende Ermessensnorm für die Länder, nach dessen Wortlaut und nach der Gesetzessystematik ist eine völkerrechtliche Pflicht zur Aufnahme keine Voraussetzung“ (für eine Landesaufnahmeanordnung).

Humanitäre Gründe

liegen vor, „wenn der Einsatz zugunsten anderer Menschen, die sich in Not oder Bedrängnis befinden, auf moralischen oder sittlichen Überlegungen oder auf einer menschenfreundlichen Haltung beruht, ohne dass eine rechtliche Verpflichtung zu Grunde liegen muss.“ Frau Heuser zitiert hier den Duden: „Als humanitär gilt eine Handlung, die ‚auf die Linderung menschlicher Not bedacht ist‘.

Zwar sei für eine Landesaufnahmeanordnung kein ‚dringender‘ humanitärer Grund (wie in der Vorschrift für einzelne humanitäre Visa, § 22 AufenthG) erforderlich, jedoch werde ein Nachteil (Schwere der Rechtsgutbeeinträchtigung) von gewissem Gewicht verlangt, folgert Heuser aus der Literatur. Dieser Nachteil „von gewissem Gewicht“ liegt für die in den widrigen Umständen der Lager Lebenden zweifellos vor – ohne ausreichend Wasser für minimale Hygienestandards, ohne die Möglichkeit, Abstand zu halten, ohne Zugang zu ärztlicher Versorgung, Quarantänemöglichkeiten etc. Die Bewohner*innen des Lagers in Moria haben die Zustände eindrücklich beschrieben: „*Dringender Hilferuf aus dem Moria Camp in Zeiten von Corona*“⁵.

Als Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland

könnte die Landesregierung die Stärkung des humanistischen Selbst- und Außenbildes der Bundesrepublik sowie die Förderung der Solidarität innerhalb der EU angeben, daneben das Selbstverständnis einer offenen, aufnahmebereiten und dem Menschenrechtsschutz verpflichteten Gesellschaft anführen, so Heuser.

Jedenfalls sind keine entgegenstehenden Interessen des Bundes oder der anderen Länder ersichtlich, hinter denen die politische Entscheidung für eine Landesaufnahmeanordnung zurückstehen müsste.

Die Bundeseinheitlichkeit der Rechtsausübung wäre – sofern die Landesaufnahmeanordnung nicht außenpolitische Belange des Bundes bzw. die Bundeskompetenzen zur Pflege der auswärtigen Beziehungen verletzt - laut Heuser der einzige Grund, weswegen das Bundesinnenministerium das Einvernehmen (begründet und verfassungskonform) verweigern kann. Diese – die bundeseinheitliche Rechtsausübung - wäre jedoch nur gefährdet, enthielte die Landesaufnahmeanordnung von aufenthaltsrechtlichen Regelungen – wie etwa der Wohnsitznahmepflicht in § 12a AufenthG – abweichende Regelungen. Oder, so formulieren es Redeker, Sellner, Dahs: „Der Bund ... muss nachweisen, dass ohne sein Eingreifen eine nicht hinnehmbare Rechtszersplitterung droht.“

Was passiert, wenn der Bund das Einvernehmen verweigert?

⁵ <https://www.tagesspiegel.de/politik/dramatischer-appell-aus-moria-wie-ein-todesurteil-fuer-alte-und-krank/25749242.html>

Im Falle der Ablehnung der Landesaufnahmeanordnung bzw. der Verweigerung der Zustimmung durch das BIM stünde der Weg über ein Bund-Länder-Streitverfahren beim Bundesverwaltungsgericht und / oder dem Bundesverfassungsgericht offen.

Beim Bundesverwaltungsgericht ist (laut Heuser) die „statthafte Klageart ... die allgemeine Leistungsklage ... Das Rechtsschutzbedürfnis und die Klagebefugnis resultiert aus der Befugnis der obersten Landesbehörde gem. § 23 Abs. 1 S. 1 AufenthG eine Aufnahmeanordnung zu erlassen. Mit einer rechtswidrigen Verweigerung des Einvernehmens durch das BMI wird dieses Recht verletzt.“

Hält das Bundesverwaltungsgericht selbst „die Entscheidung für verfassungsrechtlich, so legt es gem. § 50 Abs. 3 VwGO die Sache pflichtgemäß dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor.“

Drei andere Wege zum Bundesverfassungsgericht stehen dem Bundesland selbst zur Verfügung:

- Die Feststellung, „welchen Umfang das Einvernehmenserfordernis mit dem BMI gem. § 23 Abs. 1 S. 3 AufenthG aufgrund von Verfassungsrecht, etwa dem verfassungsrechtlichen Rücksichtnahmegebot oder den verfassungsrechtlichen Bundeskompetenzen gem. Art. 23 und Art. 32 GG bzw. den Landeskompetenzen gem. Art. 30, Art. 70 ff. und Art. 83 ff. GG hat.
- Die Feststellung, „dass der Bund bei der Ausführung des § 23 Abs. 1 AufenthG durch das Land im konkreten Fall verpflichtet war, das Einvernehmen zu erteilen und mit der Ablehnung gegen die Eigenverwaltungskompetenz des Landes verstoßen hat.“
- Die abstrakte Normenkontrolle hinsichtlich der „Vereinbarkeit von § 23 Abs. 1 S. 3 AufenthG und ggf. § 105 AufenthG mit dem Prinzip der Landeseigenverwaltung gem. Art. 30, Art. 83ff. GG ...“

Meiner Auffassung nach kommt in der aktuellen Situation lediglich der zweitgenannte Weg (feststellen zu lassen, dass bzw. ob der Bund verpflichtet war, das Einvernehmen zu erteilen) infrage. Diesen jedoch sollten die „willigen“ Länder gehen, falls das BIM das Einvernehmen verweigert.

Erster und dringendster Schritt jedoch: es müssen jetzt Landesaufnahmeanordnungen erlassen und dem Bund zugeleitet werden. Die Menschen auf Chios, Kos, Leros, Lesbos und Samos brauchen Schutz und müssen dort weg bzw. aus den widrigen Bedingungen heraus. #WirhabenPlatz.