

Helene Heuser

Städte der Zuflucht

Kommunen und Länder im Mehrebenensystem
der Aufnahme von Schutzsuchenden



Nomos

Schriften zum Migrationsrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Jürgen Bast, Universität Gießen

Prof. Dr. Ulrike Davy, Universität Bielefeld

Prof. Dr. Anuscheh Farahat, Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, Universität Kassel

Prof. Dr. Marie-Claire Foblets,

MPI für ethnologische Forschung, Halle

Prof. Dr. Thomas Groß, Universität Osnabrück

Dr. Konstanze Jüngling,

Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart

Prof. Dr. Winfried Kluth, Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Nora Markard, Universität Münster

Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz

Prof. Dr. Mattias Wendel, Universität Leipzig

Band 44

Helene Heuser

Städte der Zuflucht

Kommunen und Länder im Mehrebenensystem
der Aufnahme von Schutzsuchenden



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2022

u.d.T.: Das Recht von Städten der Zuflucht. Kommunen und Länder
im Mehrebenensystem der Aufnahme von Schutzsuchenden

ISBN 978-3-7560-0530-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-3886-6 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Meine größte Anerkennung gilt allen lokalen Politiker:innen und Engagierten, die sich auf kommunaler Ebene tagtäglich vor Ort für die Willkommenskultur und Aufnahme von Schutzsuchenden einsetzen. Das vorliegende Buch ist im regen Austausch mit ihnen entstanden. In Memoriam widme ich es dem ehemaligen Bürgermeister von Danzig, Paweł Adamowicz, der sich jahrzehntelang für eine offene solidarische Stadt eingesetzt hat. Auf der 9. Generalversammlung des International Cities of Refuge Network durfte ich eine Diskussion mit ihm sowie den Bürgermeistern von Bristol Marvin Rees und von Palermo Leoluca Orlando für das Global Parliament of Mayors moderieren. Stellvertretend für die unzähligen Aktivist:innen möchte ich Liza Pflaum nennen, mit der ich an dem ersten Sichere-Häfen-Modell-Antrag für Stadt- und Gemeinderäte gearbeitet habe und mich für die Keynote der Seebrücke-Konferenz in das Berliner Rathaus eingeladen hat. Hervorheben möchte ich außerdem die Osnabrücker Gruppe, die mit 50ausIdomeni früh eine kommunale Aufnahme gefordert und mich ebenfalls in ihr Rathaus eingeladen hat. Mit Hagen Kopp, Eberhard Jungfer und Jannika Kluge u. a. habe ich das Netzwerk Solidarische Städte auf der Kritnet-Konferenz „Die Rückkehr des Nationalen“ gegründet.

Für die Unterstützung durch die Bundes- und Landespolitik sowie die Einladung in den Deutschen Bundestag und die Landesparlamente danke ich Neda Noraie-Kia, Clara Büniger, Elif Eralp, Thomas Hohlfeld und Philipp Millius; für die der Flüchtlingsorganisationen und Wohlfahrtsverbände Katharina Stamm, Eva Lutter, Rebecca Einhoff, Sebastian Röder und Günther Burkhardt. Für die (nicht nur) finanziell großzügige Unterstützung geht ein großes Dankeschön an die Heinrich-Böll-Stiftung, die das Projekt umfassend gefördert hat und für die Mekonnen Meshgena genannt werden soll, der sich seit vielen Jahren für migrationsfreundliche Städte einsetzt sowie an die Rosa-Luxemburg-Stiftung, insbesondere an Wenke Christoph und Stefanie Kron.

Das Buch ist eine leicht bearbeitete Fassung der von der Fakultät für Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg angenommenen Dissertationsschrift und ist vom Stand des 30.4.2022. Meine akademische Lehrerin und Erstbetreuerin Nora Markard hat mit ihrer juristischen Genauigkeit, ihrem politischen Gespür und ihrem Enthusiasmus für aktuelle

emanzipatorische Bewegungen maßgeblich zum Gelingen beigetragen. Ihr Empowerment hat mir immer wieder neuen Antrieb verschafft und meine wissenschaftliche Entwicklung geprägt. Mein Zweitbetreuer Andreas Fischer-Lescano gab 2013 mit seiner Lektüreempfehlung von Jaques Derridas „Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!“ die Initialzündung für das Projekt und begleitete mich über die Jahre mit anregenden Forschungskolloquien bis hin zu seinem rechtsphilosophisch konstruktiven Zweitgutachten und der Disputation. Den Abschluss der Arbeit verdanke ich außerdem Winfried Kluth, an dessen Lehrstuhl ich als Senior Researcher gearbeitet habe und der mir große Freiheiten in der Endphase gewährt hat sowie meinem Kollegen Jakob Junghans. Für das ausgezeichnete Lektorat möchte ich mich herzlich bei Gerlinde Maikowski bedanken und bei Philip Rusche, der eine frühe Version gelesen hat. Für etwaige Fehler, die sich dennoch eingeschlichen haben mögen, übernehme ich selbstverständlich selbst die Verantwortung und freue mich über jegliche Verbesserungsvorschläge.

Die Arbeit entstand in einem interdisziplinären und internationalen Umfeld auf den Konferenzen der Law and Society Association 2018 und 2019, in dem von mir organisierten Workshop „Municipal Migration Policy – Inbetween Legal Scopes for Action and Civil Disobedience“ und auf dem 19. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz sowie auf den Konferenzen „Prämissen des Migrationsrechts“ und „Refugees, Migrants and Cosmopolitics“, wie auch in den Netzwerken Fluchtforschung und Migrationsrecht. Für die zahlreichen inspirierenden Forscher:innen seien genannt Hiroshi Motomura, Svenja Ahlhaus, Nina Perkowski, Miriam Schader, Sybille Münch, Pauline Endres de Oliveira, Christine Hentschel, Harald Bauder, Pauline Weller, Amélie Heldt, Mario Neumann, Vera Hanelwinkel, Malisa Zobel, Hannes Schammann, Barbara Oomen und Moritz Baumgärtel (sein jüngster Sammelband „Theorizing Local Migration Law and Governance“ konnte leider keinen Eingang mehr in die vorliegende Ausarbeitung finden). Ein gesondertes Dankeschön gilt zudem Gesine Schwan, die sich mit mir früh für den kommunalen Ansatz eingesetzt hat, etwa auf dem Kongress „Weltoffene Städte, Räume einer anderen Globalisierung“ von Medico International und auf den Paneldiskussionen der Refugee Law Clinic Hamburg und Solidarischen Stadt Hamburg.

Unbeschreiblich viel zu verdanken habe ich meinen Freund:innen und meiner Familie Johanna, Marie-Luise, Jürgen, Hans, Tine, Jan, Grete, Pia, Karina, Vero und Lauré. Meinem Partner Simon danke ich für seine Liebe, die kulinarische Versorgung, die gemeinsame Zeit im Homeoffice und die

Kinderbetreuung. Zutiefst verbunden bin ich meiner Tochter Kalotta, die mir eine unverhandelbare Abgabefrist gesetzt hat.

Hamburg im Oktober 2022

Helene Heuser

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	19
Normenverzeichnis	21
Einführung – Das Konzept von Städten der Zuflucht	25
A. Der aktuelle Hintergrund: Städte und Gemeinden als Akteure einer proaktiven Politik zur Aufnahme von Schutzsuchenden	25
B. Der philosophische Horizont: Derridas Hospitalitätsphilosophie und das International Cities of Refuge Network	30
C. Der Forschungskontext: Interdisziplinarität, Forschungsstand, Begriffsbildung und Gang der Untersuchung	40
Teil 1: Das Mehrebenensystem zur Aufnahme von Schutzsuchenden	58
A. Völker- und EU-Recht	58
B. Verfassungsrechtliches Bund-Länder-Verhältnis	118
C. Kommunalrecht	203
Teil 2: Das Zusammenwirken der Rechtsebenen im Visumverfahren zur Aufnahme von Schutzsuchenden	248
A. Visumpflicht von Schutzsuchenden	251
B. Akteure im Visumverfahren	257
C. Ermessen bei der Visumerteilung	270
D. Allgemeine Visumvoraussetzungen	288
E. Humanitäre Visa	316
F. Humanitäre Aufnahmeprogramme	349
G. Nicht-humanitäre Visa	393
H. Freizügigkeitsbeschränkung auf Städte der Zuflucht	422

Inhaltsübersicht

Zusammenfassung und Schluss – Das Recht von Städten der Zuflucht	441
Literaturverzeichnis	451

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Normenverzeichnis	21
Einführung – Das Konzept von Städten der Zuflucht	25
A. Der aktuelle Hintergrund: Städte und Gemeinden als Akteure einer proaktiven Politik zur Aufnahme von Schutzsuchenden	25
B. Der philosophische Horizont: Derridas Hospitalitätsphilosophie und das International Cities of Refuge Network	30
I. Glokaler Kosmopolitismus	32
II. Stadt versus (National-)Staat	35
C. Der Forschungskontext: Interdisziplinarität, Forschungsstand, Begriffsbildung und Gang der Untersuchung	40
I. Interdisziplinäres Forschungsfeld ‚Stadt und Flucht/Migration‘	40
II. Rechtswissenschaftlicher Forschungsstand	46
III. Weiter Begriff ‚Recht der Aufnahme von Schutzsuchenden‘	52
IV. Gang der Untersuchung	56
Teil 1: Das Mehrebenensystem zur Aufnahme von Schutzsuchenden	58
A. Völker- und EU-Recht	58
I. Menschenrechte und Aufnahme von Schutzsuchenden	59
1. Aufnahme von Schutzsuchenden als Teil des Menschenrechtsschutzes	59
2. Recht der Staaten, Asyl zu gewähren	61
3. Recht der Staaten zu Einreisebeschränkungen	67
4. Grund- und Menschenrechte im Grenzregime	70
II. Zwischenstaatliche Solidarität und Aufnahme von Schutzsuchenden	83
1. Internationale Solidarität	84
a. UN-Solidaritätsprinzip, Resettlement und komplementäre Zugangswege	84
b. Beteiligung der EU am internationalen Resettlement	90

2. Innereuropäische Solidarität	94
a. EU-Solidaritätsprinzip und Dublin-System	94
b. Solidarische EU-Maßnahmen: Relocation-Programme sowie Migrations- und Asylpaket	97
c. Solidarische Maßnahmen der Mitgliedstaaten: Aufnahmen nach der Selbsteintrittsklausel der Dublin-VO und nach nationalen Rechtsgrundlagen	103
III. Charta der kommunalen Selbstverwaltung und ICORN	109
1. Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarats	109
2. International Cities of Refuge Network (ICORN)	111
IV. Zusammenfassung und Zwischenfazit	113
B. Verfassungsrechtliches Bund-Länder-Verhältnis	118
I. Gesetzgebungskompetenzen in der Aufnahme von Schutzsuchenden	119
1. Aufnahme von Schutzsuchenden als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „die auswärtigen Angelegenheiten“?	126
2. Aufnahme von Schutzsuchenden als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den „Grenzschutz“?	131
3. Visa zum unbefristeten Aufenthalt als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „die Einwanderung“	132
4. Visa zum befristeten Aufenthalt als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern	136
a. Keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „die Freizügigkeit“	136
b. Keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „das Paßwesen“	138
c. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „das Aufenthaltsrecht“	139
5. Asyl(verfahrens)recht als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern	142
a. Keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus dem Asylgrundrecht	142

b. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern für „die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen“ und „das Aufenthaltsrecht“	143
6. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung für die konditionierte Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „das Aufenthaltsrecht“	149
7. Abschließende Ausübung der Gesetzgebungskompetenz für „das „Aufenthaltsrecht“ und „die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen“ durch den Bund?	154
8. Zusammenfassung und Zwischenfazit	159
II. Verwaltungskompetenzen in der Aufnahme von Schutzsuchenden	161
1. Örtliche Aufnahme und Unterbringung in Landeseigenverwaltung; Verteilung in Zusammenarbeit von Landes- und Bundeseigenverwaltung	164
2. Übernahme von Asylverfahren aus anderen EU-Mitgliedstaaten als Bundeseigenverwaltung unter Berücksichtigung der Aufnahmebereitschaft von Ländern (und Kommunen)	166
3. Erteilung von Visa als Bundeseigenverwaltung mit Zustimmung der Länder	170
a. Keine obligatorische Bundeseigenverwaltung	171
b. Fakultative Bundeseigenverwaltung	174
c. Zustimmungserfordernis der Länder	176
4. Erlass von Bundesaufnahmeprogrammen als Bundeseigenverwaltung im Benehmen mit den Ländern	177
5. Erlass von Landesaufnahmeprogrammen als Landeseigenverwaltung im Einvernehmen mit dem Bund	179
a. Erlass von Landesaufnahmeprogrammen als Landeseigenverwaltung	181
b. Abweichungsausschluss vom Verfahrenserfordernis des Einvernehmens	182
c. Einvernehmenserfordernis als ausnahmsweise Einzelweisungsbefugnis der Bundesregierung	183
d. Einvernehmen zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit	188
i. Kriterien der Bund-Länder-Vereinbarung von 2019	188

ii. Weiter Entscheidungsspielraum der Länder	190
iii. Keine eigenen politischen Erwägungen der Bundesregierung	196
6. Zusammenfassung und Zwischenfazit	200
C. Kommunalrecht	203
I. Verfassungsrechtliche Rolle der Kommunen	204
1. Staatsaufbau „von unten“: Kommunale Autonomie und Eingliederung in die Länder	204
2. Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände	208
3. Monistische und dualistische Aufgabenstrukturen in den Ländern	210
II. Kommunale Aufgabenfelder in der Aufnahme von Schutzsuchenden	213
1. Erteilung von Aufenthaltstiteln als Auftrags-/ Weisungsaufgabe der Kommunen	216
2. Örtliche Aufnahme und Unterbringung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe bzw. Auftrags-/ Weisungsaufgabe der Kommunen	220
3. Proaktive Aufnahmepolitik als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen	226
a. Eigenverantwortlichkeit: weiter Gestaltungsspielraum beim Ob und Wie	226
b. Aufgabenkreis der Gemeinden: örtliche Angelegenheiten und Gesetzesrahmen	229
i. Bundesgerichtliche Rechtsprechung zum kommunalpolitischen Mandat	231
ii. Übertragung der Rechtsprechung auf Städte der Zuflucht	235
c. Aufgabenkreis der Gemeindeverbände: regional- örtliche Angelegenheiten und Gesetzesrahmen	243
III. Zusammenfassung und Zwischenfazit	245
Teil 2: Das Zusammenwirken der Rechtsebenen im Visumverfahren zur Aufnahme von Schutzsuchenden	248
A. Visumpflicht von Schutzsuchenden	251
I. Visumpflicht für Drittstaatsangehörige	251
II. Visumliberalisierung für Staaten der Positivliste	253
III. Befreiung von der Visumpflicht in Rettungsfällen	256

B. Akteure im Visumverfahren	257
I. Behörden und andere Akteure des Mehrebenensystems	257
II. Beteiligung von Ländern und Kommunen	262
1. Grundsätzliches Zustimmungserfordernis der Länder und Kommunen	263
2. Zustimmung zur Visumerteilung (nicht zur Visumversagung)	264
3. Verantwortungsverteilung zwischen Kommunen, Ländern und Bund	266
4. Vorabzustimmung zur Visumerteilung an Schutzsuchende	267
5. Zusammenfassung und Zwischenfazit	269
C. Ermessen bei der Visumerteilung	270
I. Hohe Bedeutung behördlicher Entscheidungsspielräume im Migrationsrecht	270
II. Allgemeine Ermessenskriterien zur Aufnahme von Schutzsuchenden	273
1. Allgemeiner Zweck des AufenthG: Begrenzung und Ermöglichung von Zuwanderung	273
2. Ermessenskriterien der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit, der wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Interessen sowie der Erfüllung humanitärer Verpflichtungen	276
III. Verwaltungsvorschriften zur Aufnahme von Schutzsuchenden	281
1. Verwaltungsvorschriften zur Förderung der Aufnahme von Schutzsuchenden	283
2. Zuständigkeit von Bund, Ländern und Kommunen für den Erlass von Verwaltungsvorschriften	284
3. Inhaltliche Grenzen für den Erlass von Verwaltungsvorschriften	285
D. Allgemeine Visumvoraussetzungen	288
I. Passpflicht und Identitätsklärung	289
1. Befreiung von der Passpflicht bei nicht anerkanntem Pass/-ersatz	290
2. Deutscher Reiseausweis für Ausländer bei fehlendem Pass/-ersatz	292
II. Lebensunterhalt und Wohnraum	293
1. Ausnahmen aus humanitären Gründen	294

2. Unterstützung durch Private und Kommunen	295
III. Sicherheitsinteressen und sonstige Interessen der Bundesrepublik	301
1. Ausweisungsinteressen und Einreiseverbote	302
2. Plausibilität des Aufenthaltszwecks und Rückkehrprognose	306
IV. Zusammenfassung und Zwischenfazit	310
E. Humanitäre Visa	316
I. Visum zur Stellung eines Asylantrags?	317
II. Kurzzeitvisum nach dem EU-Visakodex	320
III. Nationales humanitäres und völkerrechtliches Visum zum längerfristigen Aufenthalt	323
1. Voraussetzung „dringende humanitäre Gründe“	325
2. Voraussetzung „völkerrechtliche Gründe“	335
3. Zuständigkeit und Verfahren: Auswärtiger Dienst mit Zustimmung der Ausländerbehörden oder der obersten Landesbehörden	339
IV. Nationales politisches Visum zum längerfristigen Aufenthalt	341
1. Voraussetzung „zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“	342
2. Zuständigkeit und Verfahren: BMI und Auswärtiger Dienst	343
V. Zusammenfassung und Zwischenfazit	346
F. Humanitäre Aufnahmeprogramme	349
I. Wirkung und Rechtsnatur von Aufnahmeprogrammen	350
II. Landesaufnahmeprogramme	355
1. Voraussetzungen „völkerrechtliche oder humanitäre Gründe oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik“	355
2. Zuständigkeit und Verfahren: Oberste Landesbehörden im Einvernehmen mit dem Bund	362
3. Rechtsstatus	364
III. Bundesaufnahmeprogramme	367
1. Voraussetzung „besonders gelagerte politische Interessen der Bundesrepublik“ (sog. humanitäre Bundesaufnahmeprogramme)	367
2. Voraussetzung „Neuansiedlung ausgewählter Schutzsuchender“ (sog. Resettlement)	369

3. Zuständigkeit und Verfahren: BMI im Benehmen mit den obersten Landesbehörden	374
d. Rechtsstatus	378
IV. Zusammenfassung und Zwischenfazit	380
1. Landesprogramme in Ergänzung zu Bundesprogrammen	381
2. Kommunen in den Aufnahmeprogrammen von Bund und Ländern	382
3. Engere Einbindung der Kommunen in Landes-, Bundes- oder Resettlement-Programme?	386
G. Nicht-humanitäre Visa	393
I. Visum zu Bildungszwecken	393
1. Voraussetzungen	393
2. Zuständigkeit und Verfahren	401
II. Visum zur Erwerbstätigkeit	403
1. Voraussetzungen	403
2. Zuständigkeit und Verfahren	408
III. Visum zum Familiennachzug	411
1. Voraussetzungen	411
2. Zuständigkeit und Verfahren	415
IV. Zusammenfassung und Zwischenfazit	419
H. Freizügigkeitsbeschränkung auf Städte der Zuflucht	422
I. Recht auf Freizügigkeit	423
II. Gesetzliche Wohnsitzregelung für humanitäre Aufenthalte	425
III. Weitere Freizügigkeitsbeschränkungen im Ermessen der Behörden?	428
1. Räumliche Beschränkungen (sog. Residenzpflicht)	428
2. Wohnsitzauflagen	430
3. Verhältnismäßigkeit	432
IV. Weitere Freizügigkeitsbeschränkung durch die Gesetzgebung	437
V. Zusammenfassung und Zwischenfazit	438
Zusammenfassung und Schluss – Das Recht von Städten der Zuflucht	441
Literaturverzeichnis	451

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
A. A.	Andere Ansicht
Abs.	Absatz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BK GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DfK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft
CCPR	Committee on Civil and Political Rights
DÖV	Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBf	Deutsches Verwaltungsblatt
ECRE	European Council for Refugees
Eg.	Erwägungsgrund
EJIL	European Journal of International Law
IJRL	International Journal of Refugee Law
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EXCOM	Executive Committee of the High Commissioner's Program
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GK	Gemeinschaftskommentar
HdB	Handbuch
Hs.	Halbsatz
HTK-AuslR	Hypertextkommentar zum Ausländerrecht
ICORN	International Cities of Refuge Network
IGH	Internationaler Gerichtshof
IMK	Innenministerkonferenz
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KommJur	Zeitschrift Kommunaljurist
Ls.	Leitsatz
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. V. a.	mit Verweis auf
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RL	Richtlinie
SGB	Sozialgesetzbuch
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UN	United Nations

Abkürzungsverzeichnis

VStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VO	Verordnung
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Normenverzeichnis

AEMR	Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10.12.1948, A/RES/217 A (III)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung vom 7.6.2016, ABl. C 202, S. 1–388
Antifolterkonvention, CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984, BGBl. Nr. 492/1987
Anwendungshinw. FEG	Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 30.1.2020, BGBl. I 2019, S. 1307
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz vom 30.6.1993, BGBl. I S. 1074
AsylG	Asylgesetz vom 16.7.1982, BGBl. I S. 946
AufenthG	Aufenthaltsgesetz vom 30.7.2004, BGBl. I S. 1950
AufenthV	Aufenthaltsverordnung, 25.11.2004, BGBl. I S. 2945
Aufnahme-RL	Richtlinie 2013/33/EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) vom 26.6.2013, ABl. L 180, 29.6.2013, S. 96–116
BauGB	Baugesetzbuch vom 8.12.1986, BGBl. I S. 2191, 2253
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz vom 11.8.1993, BGBl. I S. 1473
DaueraufenthaltsRL	Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 20.5.2011, ABl. L 16, 23.1.2004, S. 44–53
Dublin-III Verordnung, Dublin-VO	Verordnung (EU) 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) vom 26.6.2013, ABl. L 180, 29.6.2013, S. 31–59
DurchfVO FlüAG BW	Verordnung des Justizministeriums von Baden-Württemberg über die Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 8.1.2014, GBl. S. 59
Erklärung über territoriales Asyl	Erklärung über territoriales Asyl der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14.12.1967, UN Doc. A/RES/2312 (XXII)
Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 des Europarats, SEV Nr. 5
Europaratskonvention gegen Menschenhandel, EKM	Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16.5.2005 des Europarates, SEV Nr. 197
EUV	Vertrag über die Europäische Union, Fassung aufgrund des 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon, ABl. EG Nr. C 115, 9.5.2008, S. 13
FlüAG BW	Flüchtlingsaufnahmegesetz Baden-Württemberg vom 19.12.2013, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 12.6.2018, GBl. S. 173, 187

Normenverzeichnis

Frontex-VO	Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 vom 13.11.2019, ABl. L 295, 14.11.2019, S. 1–131
GemO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.7.2000, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 2.12.2020, GBl. S. 1095, 1098
Genfer Flüchtlingskonvention, GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951, inkl. Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967, BGBl. II S. 619
Globaler Pakt für Flüchtlinge, GCR	Global Compact on Refugees, 26.6.2018, UN Doc. A/73/12
Grundgesetz, GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, BGBl. I S. 1546
Grundrechtecharta, GR	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 1.12.2009, ABl. C 326
Hochqualifizierten-RL	Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung vom 25.5.2009, ABl. L 155, 18. Juni 2009, S. 17–29
IPBPR, Zivilpakt	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 16.12.1966, RES/2200A (XXI), BGBl. 1973 II 1553
Kinderrechtskonvention, KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20.11.1989, GV RES 44/25
Konsulargesetz, KonsG	Gesetz über die Konsularbeamten, ihre Aufgaben und Befugnisse vom 11.09.1974, zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 25.3.2020, BGBl. I 673
VwG BW	Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg vom 14.10.2008, zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes v. 21.5.2019, BGBl. S. 161, 185
Liste der visierfähigen Reisedokumente	Beschluss Nr. 1105/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Liste der visierfähigen Reisedokumente, die den Inhaber zum Überschreiten der Außengrenzen berechtigen, und über die Schaffung eines Verfahrens zur Aufstellung dieser Liste vom 25.10.2011, ABl. L 287 vom 4.11.2011, S. 9–12
Liste zur Visumpflicht und der Befreiung	Verordnung (EU) 2018/1806 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind vom 14.11.2018, ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39–58
New Yorker Erklärung	New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 19.9.2016, UN Doc. A/RES/71/1
REST-RL	Richtlinie (EU) 2016/801 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit vom 11.5.2016, ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 21–57
SGK, Schengener Grenzkodex	Verordnung (EU) 2016/399 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen vom 9.3.2016, ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1–52

StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz vom 12. 8.2021, BGBl. I S. 3538
Unternehmenstransfer-RL	Richtlinie 2014/66/EU über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers vom 15.5.2014, ABl. L 157 vom 27.5.2014, S. 1–22
VK, Visakodex	Verordnung (EG) 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft vom 13.7.2009, ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1–58
Laissez-Passer-VO	Verordnung (EU) Nr. 1417/2013 zur Festlegung der Form der von der Europäischen Union ausgestellten Laissez-Passer vom 17.12.2013, ABl. L 353 vom 28.12.2013, S. 26–39
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960, BGBl. I S. 17
Verfahrens-RL	Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes vom 26.6.2013, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60–95
Allg. VwV AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz des Bundesministeriums des Innern vom 26.10.2009, GMBL. 2009, S. 878
Qualifikations-RL	Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz vom 13.12.2011, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9–26
ZustAVO NRW	Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen von NRW vom 10.9.2019, GV. NRW. S. 593

Einführung – Das Konzept von Städten der Zuflucht

Städte und Gemeinden erleben derzeit ein Revival als Akteure der Migrations- und Flüchtlingspolitik. Es wird von einem local turn¹ in diesem (seit der Moderne²) stark national gefassten Politik- und Rechtsbereich gesprochen. Neben der viel beachteten Aufgabe der „Integration“ in lokale Gemeinschaften umfassen die von den Kommunen beanspruchten Handlungsfelder auch das Bleiberecht und die Aufnahme von Schutzsuchenden aus dem Ausland. Mit ‚Städten der Zuflucht‘ wird hier ein Konzept eingeführt, das die aktuelle proaktive Aufnahmepolitik von Kommunen aufgreift (A.), sich an einem normativen global-kosmopolitischen Anspruch orientiert (B.) und sich in den Rechtsrahmen des Mehrebenensystems aus Völker- und EU-Recht sowie des deutschen Verfassungs- und Verwaltungsrechts für Bund, Länder und Kommunen einordnet (C.).

A. Der aktuelle Hintergrund: Städte und Gemeinden als Akteure einer proaktiven Politik zur Aufnahme von Schutzsuchenden

In Deutschland entwickelt sich seit einigen Jahren eine proaktive Flüchtlingsaufnahmepolitik der Kommunen, die von einem wechselseitigen Zusammenspiel aus politischen und konzeptuellen Ideen sowie juristischer Beratung getragen wird. Die vorliegende rechtswissenschaftliche Forschungsarbeit entstand seit 2016 als Teil dieses Zusammenspiels unterschiedlicher Akteure,³ zu denen insbesondere die *Seebrücke* und die *Sicheren Häfen*, *Solidarity City*, das *International Cities of Refuge Network (ICORN)* sowie die *Kommunale Integrations- und Entwicklungsinitiative MIDI*, aber auch Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsorganisationen sowie eine Reihe von Kommunal-, Landes- und Bundespolitiker:innen gehören.

1 *Abouga*, Journal of Ethnic and Migration Studies 44 9/2018, 1; *Bendel et al.*, A Local Turn for European Refugee Politics, 2020; *Schammann*, Der "local turn" in der Migrations- und Asylpolitik, bpb Kurzdossiers 16.12.2020.

2 Zur kontinuierlichen Rolle der Städte aber *Fahrmeir/Jones*, European Review of History 15/2008, 243; *Lucassen*, in: Munck /Winter, Gated Communities? Regulating Migration Control in Early Modern Cities, Ashgate 2012, Chap. 12.

3 Siehe die Dokumentation der Aktivitäten des Forschungsprojekts „Städte der Zuflucht“ unter <https://uhh.de/rw-rlc> (20.2.2022).

Die im Weiteren dargestellten Entwicklungen in Praxis und Wissenschaft sind also eng miteinander verwoben und führen zur stetigen Weiterentwicklung des hier vorgestellten Konzepts von Städten der Zuflucht. Die praktischen Aktivitäten der Städte-Bewegung zur Flüchtlingsaufnahme, die nun zusammenfassend im zeitlichen Zusammenhang skizziert werden sollen, werfen zahlreiche rechtswissenschaftliche Fragen nach den Kompetenzen von Städten und Gemeinden sowie deren Rolle im deutschen Föderalismus und im europäischen und internationalen Mehrebenensystem in Bezug auf das Flucht- und Migrationsrechts auf, denen in dieser Arbeit weiter nachgegangen wird.

Für besondere Aufmerksamkeit sorgte das dezentral operierende zivilgesellschaftliche Netzwerk der *Seebrücke*, das im Sommer 2018 entstand, als sich die Situation der Menschen, die über das Mittelmeer fliehen, dramatisch zuspitzte und kein EU-Mitgliedstaat sie aufnehmen wollte.⁴ Mittlerweile haben sich auf Initiative der Seebrücke deutschlandweit über 300 Kommunen zu *Sicheren Häfen* erklärt und ihre Aufnahmebereitschaft bekundet.⁵ Die lokalen Seebrücke-Gruppen hatten sich hierzu jeweils an ihre Kommunalpolitiker:innen gewandt, um entsprechende Anträge in den Stadt- oder Gemeinderäten einzubringen.⁶ Die dort erwirkten Beschlüsse enthalten u. a. den Auftrag an die Bürgermeister:innen sich für die kommunale Aufnahme von Schutzsuchenden einzusetzen, etwa indem sie sich an staatliche Entscheidungsträger in Bund und Ländern wenden, um die existierenden Rechtsgrundlagen⁷ der Flüchtlingsaufnahme zur Anwendung zu bringen, sowie den Auftrag sich bundes- und europaweit mit anderen Kommunen zu vernetzen. Einige Kommunen haben sich daraufhin dem *Bündnis Städte Sicherer Häfen* angeschlossen, das 2019 auf Initiative der Seebrücke und der Stadt Potsdam gegründet wurde⁸ und abseits von

4 Jikhareva/Albisser, WOZ 5.7.2018; Schönherr, TAZ 16.11.2018.

5 Stand 11.2.2022, vgl. *Seebrücke*, Sichere Häfen, Alle Häfen, <https://seebruecke.org/sichere-haefen/haefen>.

6 Der erste Forderungskatalog entstand unter Mitwirkung der Autorin i. R. d. dieses Forschungsprojekts 12.2018, <https://seebruecke.org/sichere-haefen/forderungen>; <https://uhh.de/rw-rlc> (20.2.2022).

7 Zu einer umfassenden Darstellung der Rechtsgrundlagen zur Aufnahme von Schutzsuchenden im Visumverfahren siehe Teil 2.

8 Gründung auf der Seebrücke-Konferenz im Berliner Rathaus 2019. Gründungsmitglieder sind Berlin, Detmold, Freiburg, Flensburg, Greifswald, Heidelberg, Hildesheim, Kiel, Krefeld, Marburg, Potsdam, Rostock und Rottenburg. Mit Stand vom Nov. 2019 zählt das Bündnis 77 Kommunen, vgl. *Seebrücke*, Sichere Häfen, Übersicht, „Sichere Häfen“ und Städtebündnis „Städte Sichere Häfen“ – Was ist da der Unterschied?, <https://seebruecke.org/sichere-haefen> (20.2.2022).

den kommunalen Spitzenverbänden⁹ künftig die migrationsfreundlichen Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik vertreten könnte. Eine europäische Vernetzung erfolgte 2021 im Rahmen der Konferenz *From the Sea to the City*¹⁰ in Palermo¹¹. In Bezug auf ukrainische Kriegsflüchtlinge hatte zuletzt auch der kommunale Spitzenverband *Deutscher Städte- und Gemeindebund* im März 2022 die Aufnahmebereitschaft seiner Mitgliedsstädte und -gemeinden bekräftigt, noch bevor der Bund und die EU die rechtlichen Rahmenbedingungen für deren Aufnahme schafften.¹²

Als Vorläufer dieser Entwicklungen können einige weitere Initiativen aus (vernetzten) lokal-zivilgesellschaftlichen Gruppen und Kommunalpolitik gelten, die sich bereits zuvor zum Teil mit Erfolg für die Flüchtlingsaufnahme einsetzten. Das Netzwerk *Solidarity City* wurde 2017 im Zuge der sog. Willkommenskultur gegründet und erweiterte ein Jahr später seine Aktivitäten wie zum Beispiel das *BürgerInnenAsyl* um die Untergruppe *Relocation from Below – From the Sea to the Cities*, die in die oben genannte gleichnamige Konferenz mündete.¹³ Die Kampagnen rund um *50ausIdomeni* wurden 2016 vor dem Hintergrund der überfüllten Flüchtlingslager in Idomeni an der griechisch-mazedonischen Grenze und dem bis dahin kaum umgesetzten Umsiedlungsbeschluss der EU¹⁴ gestartet¹⁵

9 Henneke, Die kommunalen Spitzenverbände; Knemeyer, KommJur 2005, 361.

10 *From the Sea to the City*, A Conference of Cities for a Welcoming Europe, <https://fromseacity.eu> (29.4.2022).

11 Palermo ist in Bezug auf die Aufnahme von Schutzsuchenden sehr aktiv, vgl. nur die Erklärung des Bürgermeisters Orlando, International Human Mobility, Charter of Palermo; Bauder, „Wer in Palermo ist, ist Palermitaner“, Ein Interview mit Bürgermeister Leoluca Orlando, Fluchtforschungsblog 28.3.2019; *Cities of Migration*, Palermo to Europe: Leoluca Orlando's Political Vision, http://citiesofmigration.ca/ezine_stories/from-palermo-to-europe-leoluca-orlandos-political-vision/ (29.4.2022); Faulhaber, „Sea-Eye“: Palermo offener Hafen für "Alan Kurdi" mit 64 Geretteten, FFM-online 4.4.2019.

12 *Deutscher Städte und Gemeindebund*, Bund und Länder müssen Flüchtlingshilfsprogramm vorbereiten, 5.3.2022, www.dstgb.de/themen/ukraine/bund-und-laender-muessen-fluechtlingshilfsprogramm-vorbereiten/ (29.4.2022).

13 Vgl. *Solidarity City*, From the Sea to the City, <https://solidarity-city.eu/de/2021/04/10/from-the-sea-to-the-city/> (20.2.2022); Heuser, Städte der Zuflucht, Verfassungsblog 17.3.2017; Forschungsprojekt „Städte der Zuflucht“, <https://uhh.de/rw-rlc> (20.2.2022).

14 Zur innereuropäischen Relocation (Umsiedlung) siehe unten Teil 1 A. II. 2.

15 Sie sind teilweise bis heute aktiv, so z. B. die Pioniergruppe in Osnabrück, die einen entspr. Beschluss im Stadtrat über die politischen Fraktionen hinweg und die Unterstützung des Oberbürgermeisters erreichte und heute als Seebrücke-Gruppe organisiert ist, vgl. <https://seebruecke-osnabrueck.de> (10.3.2022). Es folgten Initiativen in Darmstadt, Hamburg, Mainz, Marburg, Münster, Mann-

(kurz darauf beschloss die Bundesregierung monatlich 500 Aufnahmeplätze bereitzustellen¹⁶). Die lokalen Gruppen der *Save-Me*-Kampagne setzen sich seit 2008 für die Teilnahme Deutschlands am UN-Resettlement ein¹⁷ (das erste Programm des Bundes hierzu folgte 2012¹⁸). Die transnationale und interkommunale Organisation *International Cities of Refuge Network* (ICORN) entstand 1995 unter Mitwirkung von prominenten Schriftsteller:innen wie Jacques Derrida und nimmt verfolgte Künstler:innen über temporäre Residenzen in den Mitgliedstädten auf.¹⁹ Zudem bestehen eine Reihe von weiteren internationalen und europäischen Städte-Netzwerken, wie *Solidarity Cities* von *EUROCITIES* oder *Cities of Migration*.²⁰

Die Städte-Bewegung zur Aufnahme von Schutzsuchenden wurde zuletzt auch auf den höheren institutionell-politischen Ebenen der UN und EU sowie im Bund und in den Ländern unterstützt. So nahm die *UN-Generalversammlung* mit der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten 2016 und mit dem Globalen Flüchtlingspakt 2018 zwei Resolutionen an, nach denen u. a. lokale Akteure verstärkt in die Flüchtlingsaufnahme einbezogen werden sollen.²¹ Auch im *EU-Parlament* setzten sich einige Abgeordnete und der *Europäische Ausschuss der Regionen* hierfür ein.²² In Deutschland erklärte die *Bundesregierung* im Anschluss an die Aktivitäten der Sicheren Häfen 2019 erstmals die Übernahme von aus See-not geretteten Asylsuchenden auf der Grundlage der humanitären Klausel

heim, Potsdam, Wolfsburg und im Wendland, vgl. *Heuser*, Städte der Zuflucht, Fluchtforschungsblog 24.1.2017.

16 *Bundesregierung*, Regierungspressekonferenz, 26.10.2016.

17 Sie sind teilweise bis heute aktiv, so z. B. die Pioniergruppe *Save Me München*, die einen entspr. Beschluss des Stadtrats und des Bürgermeisters erreichte und heute zum Resettlement-Netzwerk München gehört, vgl. www.save-me-muenchen.de (10.3.2022).

18 *Trosien*, Deutschland wird Resettlement-Staat, in: Barwig/Beichel-Benedetti/Brinkmann, *Solidarität*, S. 64.

19 *ICORN*, About ICORN, <http://icorn.org/about-icorn>; *Derrida*, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung! Mehr hierzu sogleich im nachfolgenden Kap. B.

20 *Heuser*, Städte der Zuflucht, Fluchtforschungsblog 24.1.2017; *Oomen*, *International Migration Review* 19 3/2019, 1; *Bendel/Schammann/Stürner/Heimann*, Forschungsprojekt „When Mayors Make Migration Policy – The Impact of Transnational Cities’ Networks on EU Migration Policies“ 2018–2021.

21 *UN-Generalversammlung*, New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, 19.9.2016, UN-Doc. A/RES/71/1; Globaler Pakt für Flüchtlinge, 26.6.2018, A/73/12. Hierzu ausführlich Teil 1 A. II 1. b.

22 *European Committee of the Regions*, *European Committee of the Regions Critical of New Pact on Migration and Asylum at a European Parliament Hearing*, 8.9.2021. Hierzu ausführlich unten Teil 1 A. II 2. b.

der EU-Dublin-Verordnung. Das BMI wies in diesem Rahmen das zuständige BAMF an, den kommunalen Sicheren Häfen in Kooperation mit den Ländern die Aufgenommenen zuzuweisen.²³ Die Gesetzesinitiativen zur Erleichterung von eigenständigen Landesaufnahmeprogrammen²⁴ und zur Ermöglichung einer eigenverantwortlichen Aufnahme durch Städte und Gemeinden²⁵ fanden 2020 im *Bundestag* bzw. *Bundesrat* jedoch keine Mehrheit. Zudem lehnte das BMI 2021 das Einvernehmen mit dem Thüringer und Berliner Landesprogramm zur Aufnahme aus Griechenland ab. Das BVerwG wies die durch das Land Berlin im Organstreitverfahren hiergegen eingereichte Klage ab.²⁶

In diesem Zusammenhang entstanden Unsicherheiten über die Kompetenzen von Städten und Gemeinden im Bereich der Aufnahme von Schutzsuchenden sowohl bei den unterstützenden als auch den ablehnenden Meinungen in den Medien, der Zivilgesellschaft und der Kommunal-, Landes- und Bundespolitik sowie der Rechtswissenschaft²⁷. Wie ist die

23 *Deutscher Bundestag*, Plenarprotokoll 19/73, Stenografischer Bericht 73. Sitzung, 16.1.2019.

24 BT Drs. 19/9275; Plenarprotokoll 19/148, S.18511. BR Drs. 482/19. Zur Rechtmäßigkeit der Änderung in eine Benehmensregel *Heuser*, BT Drs. A 19(4) 386 C; zweifelnd *Kau*, BT Drs. A 19(4)386 D.; dagegen *Hailbronner*, BT Drs. A 19(4) 386 B; Kommunale Aufnahme von Flüchtlingen – eine Frage der Bundeseinheitlichkeit, bpb Kurzdossiers 16.12.2020.

25 *Deutscher Bundestag*, Plenarprotokoll 19/148, S. 18511; 19/8648; 19/9275. Zu einer Dokumentation des Ablaufs: www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw10-de-kommunale-fluechtlingsaufnahme-682654 (29.4.2022). Siehe außerdem die o. g. juristischen Stellungnahmen in den BT Drs. der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Bundestages.

26 *Berliner Senat für Inneres und Sport*, Anordnung zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für besonders schutzbedürftige Personen aus Griechenland, 16.6.2020; *Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz*, Anordnung nach § 23 Abs. 1 AufenthG für besonders schutzbedürftige Personen aus den Flüchtlingsaufnahmелagern auf den griechischen Inseln, 29.5.2020. Zu der zugrunde liegenden Prüfung der allg. Rechtmäßigkeit von Landesaufnahmeprogrammen aus Mitgliedstaaten u. dem gerichtlichen Rechtsweg *Heuser*, Aufnahme von Schutzsuchenden durch die Bundesländer, RLS-Papers 1.2020. Dies allg. bestätigend, aber für die konkreten Programme die Einvernehmensablehnung des BMI als zulässig erachtend *BVerwG*, Urt. v. 15.3.2022, 1 A 1.21. Hierzu ausführlich Teil 1 B. II. 5. und Teil 2 F. II.

27 *Heuser*, Städte der Zuflucht, Fluchtforschungsblog 24.1.2017; NVwZ 2018, 363; Kommunale Spielräume zur Förderung legaler Zufluchtswegen bpb Kurzdossiers, 7.1.2019; BT Drs. A 19(4) 386 C; Aufnahme von Schutzsuchenden durch die Bundesländer, RLS-Papers 1.2020; ZAR 2020, 305; *Hailbronner*, BT Drs. A19(4)386 B; Kommunale Aufnahme von Flüchtlingen, bpb Kurz-

kommunale Aufnahmepolitik rechtlich zu bewerten? Welche Aufgaben und Kompetenzen haben die Kommunen bereits und inwiefern dürften sie im Rahmen des aktuellen Rechts ausgebaut werden? Die vorliegende Arbeit sucht umfassend Licht in das „Dickicht an internationalen und nationalen Richtlinien, Gesetzen und Verordnungen“²⁸ zu bringen. Hierzu ordnet sie die politischen Entwicklungen in die Rechtsdogmatik einerseits des Föderalismus inklusive des Kommunalrechts und andererseits des Flucht- und Migrationsrechts ein. Hierbei werden die oben aufgeführten (inter-)kommunalen Initiativen als Beispiele der Veranschaulichung dienen.

B. Der philosophische Horizont: Derridas Hospitalitätsphilosophie und das International Cities of Refuge Network

Den philosophischen Horizont des vorliegenden Forschungsprojekts markiert eine Rede des Philosophen Derrida, die er für die erste Konferenz des heutigen *International Cities of Refuge Network* (ICORN)²⁹ von 1996 beim Europarat geschrieben hat.³⁰ Prominente Autor:innen des *Internationalen Parlaments der Schriftsteller*, darunter die (Vize-) Präsidenten Jacques Derrida, Salman Rushdie, Adonis, Pierre Bourdieu und Edouard Glissant, hatten das Netzwerk von aufnahmebereiten Städten mit Unterstützung

dossiers, 16.12.2020; Kau, BT Drs. A 19(4)386 D; Aust/Schwan, Tagesspiegel 17.8.2020; Thym, epd 14.10.2020; Hellermann, Kommunen und ihre Rolle bei der Flüchtlingsaufnahme, bpb Kurzdossiers, 16.12.2020; Endres de Oliveira/Zobel, Von der Festung zum sicheren Hafen, Friedrich-Ebert-Stiftung, 11.8.2021; Fontana, KommJur 2021, 248.

28 Schammann/Kühn, Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Ein entspr. Desiderat wird auch formuliert in Bendel et al., Der Weg über die Kommunen, Heinrich-Böll-Stiftung, 2.2019.

29 Das Vorgängernetzwerk hieß bis 2003 International Network of Cities of Asylum (INCA), vgl. ICORN, About ICORN, <http://icorn.org/about-icorn> (29.4.2022). Mehr zur Entwicklung des Netzwerks bis heute, vgl. Róžańska-Braniecka, Migration Studies – Review of Polish Diaspora 165 2017, 145; zu den Anfängen, vgl. van der Heijden, Nieman Reports 15.9.2004; Kelly, Contemporary Justice Review 7/2004, 42; siehe auch unten Teil 1 A. III

30 Er selbst war auf der Konferenz verhindert, sodass Derridas Rede dort verlesen wurde. In der Reihenfolge der Veröffentlichung auf verschiedenen Sprachen: Derrida, *Cosmopolitas de todos los países, ¡un esfuerzo más!*, 1996; Derrida, *Cosmopolites de tous les pays, encore un effort!*, 1997; Derrida, *On Cosmopolitanism and Forgiveness*, 2001; Derrida, *Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!*, 2003.

der Bürgermeisterin von Straßburg, des Europarats und des EU-Parlaments ins Leben gerufen, um verfolgten Kolleg:innen einen Zufluchtsort zu gewähren.³¹ Heute ist ICORN eine transnationale Organisation mit Sitz im norwegischen Stavanger und über 70 Mitgliedstädten/-regionen weltweit (in Deutschland: Frankfurt am Main, Hannover und Berlin sowie jüngst Weimar und Heidelberg).³²

In dem nur 21 Seiten umfassenden, bisher nur wenig rezipierten³³ Text wirft Derrida fundamentale Fragen auf, die für die folgende Reflexion des Rechts von Städten der Zuflucht leitend sind. Seine Gedanken, die sich unmittelbar auf das von ihm mitgegründete Netzwerk von Städten der Zuflucht beziehen, können auch wegweisend für die oben beschriebenen neueren Initiativen zur Flüchtlingsaufnahme auf Städte-Ebene sein. Denn hier tauchen tiefergehende Fragen nach dem Verhältnis von Stadt und Staat sowie deren Umgang mit Flucht und Migration gemessen an der Idee eines universellen Kosmopolitismus auf. Angesichts der hier im Zentrum stehenden rechtsdogmatischen Analyse der Handlungsspielräume von Kommunen und Ländern im Mehrebenensystem zur Aufnahme von Schutzsuchenden kann an dieser Stelle keine umfassende Einordnung von Derridas Text in sein Werk (insb. zur Rechtsphilosophie, Ethik und Dekonstruktion) und seine philosophische Umgebung (insb. Lévinas, Kant, Arendt) stattfinden.³⁴ Stattdessen sollen einige thematische Bündelungen, Interpretationen und Einordnungen genügen, um durch die relevanten Textpassagen zu führen. Dabei kann es nicht das Ziel sein, Derrida und seiner Philosophie in einem umfassenden Sinne „gerecht zu werden“, vielmehr geht es darum, seine Überlegungen als Inspirationsquelle für die hier eingeführte Idee von Städten der Zuflucht zu nutzen. Seine erfrischende und weitsichtige Wortwahl soll der anschließenden juristischen Arbeit rechtsphilosophischen „Rückenwind“ geben und ihr eine normative Richtung geben.

31 Derrida, *Weltbürger aller Länder*, noch eine Anstrengung!, Vorwort.

32 ICORN, ICORNs Charter, Ziff I; Cities of Refuge, <https://icorn.org/icorn-cities-refuge> (20.2.2022).

33 Siehe aber Kelly, *Contemporary Justice Review* 7/2004, 421; Fischer-Lescano, *Regenbogenrecht: Transnationales Recht aus den "Quellen des Judentums"*, in: König/Seichter, *Menschenrechte. Demokratie. Geschichte*, 2014, S. 163–181; *Różańska-Braniecka*, *Review of Polish Diaspora* 165/2017, 145.

34 Zu einer Einordnung von Derridas Rechtsphilosophie und Ethik seit 1988 (darunter auch der hier behandelte Text) als praktische Philosophie und zur Kontinuität mit seiner Metaphysik der 1960/70er Hitz, Jacques Derridas praktische Philosophie.

Gleich zu Beginn seiner Rede reißt Derrida bereits die für die vorliegende Arbeit wesentlichen Aspekte an, wenn er danach fragt, ob „denn das Weltbürgertum die Sache aller Städte oder aller Staaten der Welt“ sei.³⁵ Kann sich die Rechtsordnung dem Ideal des Weltbürgertums, der universellen Menschenrechte (inklusive eines Rechts auf Zuflucht)³⁶ bzw. einer noch radikaleren unbedingten Gastfreundschaft³⁷ eher über die Städte *oder* eher über die (National-)Staaten *oder* ein Zusammenwirken beider *oder* letztlich über keinerlei mitgliedschaftlich und damit durch Ein- und Ausschluss organisierte Gemeinschaft nähern? Und müssten hierbei nicht jedenfalls weltweit *alle* Städte bzw. Staaten mitmachen? Damit sind sowohl der ethische Anspruch (hierzu I. Glokaler Kosmopolitismus) als auch die Frage des staatlichen Bezugspunkts angesprochen (hierzu II. Stadt vs. Staat). Zugleich scheint eine aktivistische Agenda auf, die sich bereits im Titel der Veröffentlichung „Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!“ widerspiegelt und sich an Marx‘ und Engels‘ Manifest der Kommunistischen Partei anlehnt, welches mit dem Aufruf „Proletarier aller Länder, vereinigt euch!“ beginnt. Die deutschen Verleger publizierten Derridas Pamphlet entsprechend als kleine Broschüre im Hosentaschenformat und als Textplakat (in zweifacher Ausführung, davon „eins zum plakativieren“).³⁸

I. Glokaler Kosmopolitismus

Die Festlegung auf ein fixes kosmopolitisches Ziel und auf einen bestimmten durch Städte der Zuflucht zu gehenden Weg dorthin vermeidet Derrida in seiner Intervention. Stattdessen dekonstruiert er die traditionellen „westlichen“ Konzepte des Weltbürgertums vom antiken Griechenland bis Kant und stellt im Kontext seiner Hospitalitätsphilosophie heraus, dass die weltbürgerlichen Konzepte stets von einer Limitierung der „unbedingten Gastfreundschaft“ geprägt waren.³⁹ Dies hängt untrennbar mit der – nach Derrida notwendigen und in Anlehnung an Kant als Fortschritt zu begreifenden – Rechtsförmigkeit des sie ins Werk setzenden „Gastrechts“ (oder

35 Derrida, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 2.

36 Die Idee universeller Menschenrechte umfasst nach meinem Verständnis auch ein Recht auf Zuflucht. Zum fehlenden Recht auf Zuflucht im positiven Recht siehe aber gleich Einführung 1 C. II. und später insbes. Teil 1 A. und Teil 2.

37 Zu Derridas Philosophie der Gastfreundschaft sogleich.

38 Verlag Brinkmann & Bose Berlin, 2003.

39 Derrida, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 15–21.

auch des heutigen Flüchtlings- und Migrationsrechts) zusammen. Die positiv-rechtliche Ausgestaltung trägt etwa dazu bei, dass Gastfreundschaft nicht in das rein Private verbannt wird, sodass sich die Öffentlichkeit aus der Verantwortung ziehen könnte. Die Formulierung als Recht macht sie jedoch zugleich stets von Bedingungen und insbesondere von der Souveränität des Staates (oder von der der Stadt?) abhängig. Hierin sieht Derrida eine unauflösliche Antinomie, die nach seiner Philosophie typisch für das Verhältnis von Recht und Gerechtigkeit ist: Das Gastrecht beschränkt die unbedingte Ethik der Gastfreundschaft und ermöglicht sie zugleich.⁴⁰ Mit Arendt befürchtet er, dass auch „das internationale Recht gegenwärtig durch Verträge zwischen souveränen Staaten begrenzt bleibt“ und dass „eine Weltregierung die Dinge nicht ins Lot bringen würde“.⁴¹

In dem undialektisierbaren und unlösbaren Widerspruch von unbedingter Gastfreundschaft und bedingtem Gastrecht liegt aber auch ein politisch transformatives Potenzial. Denn die unbedingte Gastfreundschaft muss fortwährend die bedingten Gesetze übertreten. Das Gastrecht wird durch die Gastfreundschaft damit ständig neu-verhandelt und kann ausgeweitet und der Gastfreundschaft angenähert werden:

„Es geht darum herauszufinden, wie man das Recht umgestalten und für seinen Fortschritt sorgen kann. Und darum herauszufinden, ob dieser Fortschritt möglich ist in einem geschichtlichen Raum, der sich zwischen Dem Gesetz einer unbedingten, jedem anderen, jedem, der kommt, wer er auch sei, a priori angebotenen Gastfreundschaft und den bedingten Gesetzen eines Rechts auf Gastfreundschaft erstreckt, ohne welches Das Gesetz der unbedingten Gastfreundschaft Gefahr liefe, ein frommer, verantwortungs-, gestalt-, und wirkungsloser Wunsch zu bleiben, ja jeden Augenblick, sich selbst zu verkehren.“⁴²

Derrida verfolgt also ein rechtspolitisches Ziel, nämlich eine „*Er-neuer-ung* des internationalen Rechts“ auf Asyl durch Städte der Zuflucht.⁴³ Sein Anspruch ist nicht nur theoretisch, sondern dezidiert praktisch, wenn er sagt, die Charta und das Städte-der-Zuflucht-Netzwerk sollten nach seiner Vorstellung

40 Derrida, *De l'hospitalité*, S. 73.

41 Derrida, *Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!*, S. 7.

42 Derrida, *Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!*, S. 21, Großschreibung im Original.

43 Derrida, *Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!*, S. 2.

„auf etwas anderes und auf mehr als ein banales, der Konvention geschuldetes Kapitel in einer Literatur des internationalen Rechts, nämlich vielmehr den mutigen Aufruf zu einer wahrhaften Innovation in der Geschichte des Rechts auf Asyl oder der Pflicht zur Gastfreundschaft hinauslaufen“.⁴⁴

Die vorliegende Arbeit münzt die angestrebte Verbesserung des Asylrechts auf die derzeitige Schutzlücke⁴⁵ eines Rechts auf Zugang zum Asyl. Denn das aktuelle Flüchtlings- und Asylrecht beinhaltet zwar wie noch zu zeigen sein wird einen Anspruch auf Schutz, sobald sich die Betroffenen auf dem Territorium eines Schutzstaates befinden, jedoch keinen auf einen Zugang zum Schutzterritorium oder einen legalen Weg dorthin. Das Recht der humanitären Aufnahme ist stattdessen in das freiwillige Engagement der Staaten gestellt und beinhaltet somit keinen allgemeinen Anspruch für Schutzsuchende auf Aufnahme.

Auf die Frage des Zugangs zum Schutz legt sich Derrida hingegen nicht fest, sondern fragt wie Hannah Arendt⁴⁶ etwa auch danach, wie sich das Asylrecht „ohne Repatriierung und ohne Naturalisierung neu bestimmen und entwickeln“ ließe.⁴⁷ Diese Fragen nach Bleiberecht und Integration werden heute durch Städte-Bewegungen wie die der Sanctuary Cities⁴⁸ oder Forderungen nach einer Stadtbürgerschaft (urban citizenship)⁴⁹ adressiert. Dabei geht es um Menschen, die bereits in der Stadt leben;

44 Derrida, *Weltbürger aller Länder*, noch eine Anstrengung!, S. 2.

45 Hierzu umfassend insbes. Teil 1 A. und Teil 2.

46 Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, S. 430 ff.

47 Derrida, *Weltbürger aller Länder*, noch eine Anstrengung!, S. 6.

48 Hierzu z. B. Motomura, *Immigration Outside the Law*; UC Davis Law Review 51 2018; Heuser, *Städte der Zuflucht*, Fluchtforschungsblog u. Verfassungsblog 17.3.2017; Darling/Bauder (Hrsg.), *Sanctuary Cities and Urban Struggles*; Collingwood/Brien, *Sanctuary Cities. The Politics of Refuge*; Garcés Mascareñas/Eitel, *Sanctuary Cities: a Global Perspective*.

49 Isin (Hrsg.), *Democracy, Citizenship, and the Global City*; Rossi/Vanolo, *Urban Political Geographies*; Nyers/Rygiel (Hrsg.), *Citizenship, Migrant Activism and the Politics of Movement*; Bauder, *Progress in Human Geography* 38/2013, 91; Leubhn/Hess, *sub/urban* 3/2014, 11; Blokland et al., *International Journal of Urban and Regional Research* 39/2015, 655; Krenn/Morawek/Espahangizi, *Urban Citizenship*; Meine, *Komplementäre Bürgerschaften*; Gonzales/Sigona (Hrsg.), *Within and Beyond Citizenship : Borders, Membership and Belonging*; Aigner/Kumnig (Hrsg.), *Stadt für alle*; Barak, *City-zenship and national citizenship: complementary and competing but not emancipated from each other*, Verfassungsblog 21.1.2020. Zur Umsetzbarkeit einer urban citizenship ID-Card in Deutschland, siehe Heuser/Austermann/Gelhaar, *Rechtsgutachten zur Einführung einer City-ID in Hamburg und Berlin*, 1.2020.

auf deren Zugehörigkeit zur Stadtgesellschaft qua Anwesenheit vor Ort beziehen sich die Konzepte von Sanctuary City und Stadtbürgerschaft. Bei dem initialen *Zugang* zum Schutzort Stadt geht es dagegen um einen Kosmopolitismus im weiteren Sinne, der den Menschen qua Menschsein die Zugehörigkeit zur ganzen Welt und damit auch ein Recht auf Zuflucht zuspricht. In dieser Hinsicht soll hier die Stadt der Zuflucht konzeptualisiert werden, die das Ziel der Gewährung von Zufluchtswegen zu einem Schutzort in den Vordergrund stellt.⁵⁰ Hierzu wird auf einen Weltbürgerrechtsbegriff abgestellt, der die Schutzsuchenden im Ausland und die örtliche Aufnahmegesellschaft betrifft, wo mit den Worten Kants die „Rechtsverletzung an einem Platz der Erde an allen gefühlt wird“,⁵¹ d. h. wo sich die Menschen lokal betroffen und verantwortlich fühlen nicht nur für die Nächsten, sondern auch für die global Fernen. Dies könnte als *glokaler*⁵² Kosmopolitismus bezeichnet werden.

II. Stadt versus (National-)Staat

Angesichts der Restriktionen der Flüchtlings- und Migrationspolitik seiner Zeit und der „engstirnigen Rechtstradition“⁵³ des nationalstaatlichen Asylrechts stellt Derrida das Erbe von „Städten der Zuflucht“⁵⁴ heraus, welche das Asylrecht seit der Antike eingeführt und praktiziert haben⁵⁵. Ihre Tradition geht auf die griechische Polis, das biblische Israel und die freien

50 Die sog. ‚Mobilitätsregime‘ und ‚Präsenzregime‘ sind jedoch stets miteinander verflochten, Oltmer, in: Oltmer (Hrsg.), *Migrationsregime vor Ort und lokales Aushandeln von Migration*, S. 9

51 Kant, *Zum Ewigen Frieden*, S. 65.

52 Zu diesem kosmopolitischen Begriff von „glokal“ Heuser, *Kommunale Spielräume zur Förderung legaler Zufluchtswege*, bpb Kurzdossiers, 7.1.2019; im Ansatz bereits in *Städte der Zuflucht*, *Fluchtforschungsblog* 24.1.2017. Allg. zum Begriff „glokal“ *Urban Dictionary*, Glocal, www.urbandictionary.com/define.php?term=glocal&defid=1.4.2022. Außerdem Sassen, *Glocalism: Journal of Culture* 3/2014; Chan, *The European Journal of Social Science* 29/2016, 134; Bendel/Stürner, *Peace Human Rights Governance* 3 2/2019, 215.

53 Derrida, *Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!*, S. 7–12.

54 Diesen Begriff nutzt Derrida im französischen („villes de refuge“). Die deutsche Übersetzung „Fluchtsstädte“ in Derrida, *Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!*, S. 2 ist missdeutbar, stattdessen wird hier „Städte der Zuflucht“ genutzt, um das Verständnis der Stadt als Zufluchtsort in den Vordergrund zu stellen.

55 Derrida, *Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!*, S. 16 f.

Städte im Mittelalter zurück, wo Verfolgten innerhalb der Stadtmauern Immunität gewährt wurde. Auch die Pariser Kommune kann wegen ihres internationalistischen Ansatzes, der auch Flüchtlinge in die basisdemokratische Stadtpolitik einbezog, hier eingereiht werden.⁵⁶

Im vierten Buch Mose des Alten Testaments fordert Moses die Israeliten auf, Städte einzurichten, die vor privater Blutrache flüchtende Menschen aufnehmen. Je nach Übersetzung werden sie *Städte der Zuflucht*, *Asylstädte*⁵⁷ oder *Freie Städte* genannt (auf englisch *Sanctuary Cities*, *Cities of Refuge* oder *Asylum Cities*). Der Ausdruck ‚Sanctuary City‘ betont dabei, dass die Stadt nach den biblischen Vorgaben ein sicherer Ort sein soll, an dem keine Gefahr der Auslieferung besteht und die Versorgung mit Kleidung und Nahrung gesichert ist. Entsprechend bezeichnen sich in den USA und Kanada Städte als Sanctuary Cities, die illegalisierte Stadtbewohner:innen vor einer Abschiebung schützen und eine gleiche Teilhabe in der Stadt ermöglichen wollen. In ‚Stadt der Zuflucht‘ schwingt mit, dass der Weg vom Ort der Verfolgung dorthin, also die Zuflucht, auch sicher sein soll. Mit Städten der Zuflucht sollen daher im Weiteren Städte und Gemeinden zusammenfassend bezeichnet werden, die sich (wie die biblischen Städte und die Mitgliedstädte von ICORN sowie die eingangs beschriebenen Sicheren Häfen u. Ä.) für die Aufnahme von Schutzsuchenden aus dem Ausland einsetzen. Mit dem Begriff soll nach Derrida ein „denkwürdiges Erbe reaktiviert“ und zu seiner „Würde erweckt“ werden und zugleich das Wagnis einer „neue Ethik“ oder „Weltpolitik“ vorgeschlagen werden.⁵⁸

Gegenüber der Fähigkeit der Nationalstaaten, das Asylrecht im kosmopolitischen Sinne (weiter) zu entwickeln, zeigt sich Derrida dagegen resigniert: „Wir beziehen uns [...] eher auf die Stadt als auf den Staat, weil wir uns von einer neuen Gestalt der Stadt das erhoffen, was wir vom Staat zu erwarten nahezu aufgegeben haben.“⁵⁹ Er buchstabiert seine Kritik am (National-)Staat nicht aus, sondern verweist auf Hannah Arendts Arbeiten zu dessen Niedergang als Garant der Menschenrechte von Minderheiten,

56 Zur politischen Gedankenwelt der Pariser Kommune Ross, Luxus für alle; Derrida nimmt hierauf keinen Bezug.

57 So auch der Name des Vorgängernetzwerks von *International Cities of Refuge Network* (ICORN), *International Cities of Asylum* (INCA), vgl. Kelly, *Contemporary Justice Review* 7/2004, 421.

58 Derrida, *Weltbürger aller Länder*, noch eine Anstrengung!, S. 4, 15.

59 Derrida, *Weltbürger aller Länder*, noch eine Anstrengung!, S. 2

Flüchtlingen und Staatenlosen.⁶⁰ In einem anderen Text schreibt er außerdem:

„We know this to well: never will a Nation-State as such, regardless of its form of government, and even if it is democratic, its majority on the right or the left, open itself up to an unconditional hospitality or to a right of asylum without restriction. It would never be ‘realistic’ to demand this to a Nation-State as such. The Nation-State will always want to ‘control the flow of immigration’.”⁶¹

Mit zeitgenössischen Philosoph:innen wie Balibar, Butler und Spivak ließe sich hinzufügen, dass der Nationalstaat strukturell dazu neigt, Nichtangehörige auszuschließen bzw. die Konstruktion einer nationalen Identität dies sogar erfordert.⁶² Viele Städte lassen sich dagegen seit jeher zu einem hohen Maße über Migration definieren: „London *ist* Migration, Paris *ist* Migration, Städte sind Migration“.⁶³ In Städten der Zuflucht könnte sich eine Kultur der Gastfreundschaft entfalten und kultiviert werden („cultiver“), die das Gastrecht liberalisiert, wobei Derrida auf die Tautologie hinweist, da für ihn die Gastfreundschaft, die Kultur, die Ethik selbst ist und „nicht eine Ethik unter anderen“.⁶⁴ Nach Derrida müssten „die jeweiligen Rollen der Staaten, der Staatengemeinschaften, staatlichen Verbände oder der Staatenbünde auf der einen und der Städte auf der anderen Seite“ in dieser Hinsicht neu bewertet werden.⁶⁵ Hierbei stellt er die auch rechtswissenschaftlich relevante Frage: „Würde die Stadt, ein Recht der Städte, eine neue Souveränität der Städte hier einen eigenen Raum eröffnen, den das inter-national-staatliche Recht nicht zu eröffnen vermocht hat?“⁶⁶

Derrida hegt insofern Hoffnung in die Verlagerung des Fokus von der nationalstaatlichen auf die Städte-Ebene für die Verbesserung des Flücht-

60 Derrida, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 5–7; Arendt, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft.

61 Derrida, Adieu.

62 Im Anschluss an Arendt: Butler/Spivak, Who sings the nation-state?; im Anschluss an Frantz Fanon: Balibar/Wallerstein, Rasse, Klasse, Nation. Siehe außerdem das jüngste Habilitationsprojekt von Jens Theilen zur Produktion nationaler Identität durch Flucht- und Migrationsrecht.

63 Calbó/Sanahuja/Thibos, Barcelona: city of refuge, [www.opendemocracy.net/mediterranean-journeys-in-hope/](http://www.opendemocracy.net/mediterranean-journeys-in-hope/cameron-thibos-ignasi-calb-ram-n-sanahuja/barcelona-city-of-refuge)cameron-thibos-ignasi-calb-ram-n-sanahuja/barcelona-city-of-refuge.

64 Derrida, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 15; ausführlich Derrida, Von der Gastfreundschaft, 2007.

65 Derrida, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 7.

66 Derrida, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 6.

lingsrechts; zugleich lässt er keine allzu große Euphorie entstehen, sondern bleibt zögerlich. So erwähnt er die (offenbar zuvor von anderen aufgegriffene) Diagnose und Prognose vom „Ende der Stadt“. ⁶⁷ Hiermit könnte er darauf abzielen, dass die Städte heute mit ihrer geschichtlichen Mediatisierung durch die Nationalstaaten an politischer Macht und rechtlicher Autonomie verloren haben ⁶⁸ und sie außerdem im Zuge der Neoliberalisierung verstärkt in global-ökonomische, anstatt in kosmopolitisch-menschenrechtliche Interessen verstrickt zu sein scheinen. ⁶⁹ Es erscheint ihm daher zweifelhaft, ob überhaupt „noch von einer eigenständigen Verfassung für die Stadt und im weiteren für die ‚Stadt der Zuflucht‘“ geträumt werden kann. ⁷⁰

In seiner Ansprache an den Kongress der Städte der Zuflucht gibt Derrida daher keine konkreten Lösungen vor, sondern lädt die Städte dazu ein, auszuprobieren. Für ihn ist die „theoretische oder kritische Reflexion untrennbar von den praktischen Initiativen“. ⁷¹ Am Ende seiner Rede stellt Derrida vor dem Hintergrund des skizzierten philosophischen Ausblicks den Wert der praktischen „Erfahrung“ und des „Experiments“ des Projekts in den Vordergrund. ⁷² Dies gilt auch für die vorliegende rechtliche Untersuchung, die sich wie eingangs skizziert im Zusammenspiel mit der Praxis entwickelt hat und sich sicher noch weiter entwickeln wird.

Konkret wirft Derrida vor allem Fragen auf, darunter auch rechtlich relevante, etwa die Frage danach, wie „autonom“ Städte der Zuflucht letztlich sein können, das heißt „so unabhängig untereinander und unabhängig von den Staaten wie eben möglich“ und „gemäß den Formen der Solidarität verbündet“. ⁷³ Und er zeigt die Schwierigkeiten auf, die im Verhältnis zwischen Stadt und Staat bei der Aufnahme von Schutzsuchenden auftauchen können und weiß dabei um das Primat staatlicher Souveränität, aber auch um den rechtspolitischen Einfluss der Städte in der EU- und völkerrechtlichen Sphäre:

67 *Derrida*, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 2.

68 *Schroeder*, Das alte Reich und seine Städte. Untergang und Neubeginn; *Lenger*, Metropolen der Moderne, S. 19; *Osterhammel*, Die Verwandlung der Welt.

69 *Purcell*, Recapturing democracy, 2008; Der Urbanen Öffentlichkeit 60/2015; *Sassen*, Metropolen des Weltmarkts 1996; Brown Journal of World Affairs XI/2005; Wem gehört die Stadt?, in: Beck/Poferl, Große Armut, 2010; Cities in a World Economy, 2018.

70 *Derrida*, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 2.

71 *Derrida*, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 3.

72 *Derrida*, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 21.

73 *Derrida*, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 3.

„[W]ir laden die Städte der Zuflucht dazu ein, Einfluß zu nehmen auf die Politik der Staaten, die Modalitäten der Zugehörigkeit der Stadt zum Staat umzugestalten und neu zu begründen, zum Beispiel in einem in Bildung begriffenen Europa oder innerhalb internationaler rechtlicher Strukturen, die noch von der Regel der staatlichen Souveränität beherrscht werden, eine unberührbare bzw. als solche unterstellte Regel, aber auch eine mehr oder weniger heikle und problematische Regel“.⁷⁴

Diese Souveränität im Asylrecht sollte „nicht mehr der letzte Horizont der Städte der Zuflucht sein“.⁷⁵ Ein solches Vorhaben und damit auch diese Untersuchung sind dabei, „untrennbar von dem Wirbel, von dem [...] die Axiome unseres internationalen Rechts betroffen sind“.⁷⁶ Denn das nationale Recht ist heute in vielfacher Hinsicht internationalisiert und europäisiert. Dies hat auch Auswirkungen auf das Flüchtlingsrecht sowie die Rolle von Städten und somit auf Städte der Zuflucht. In der Völkerrechtswissenschaft und den internationalen Beziehungen werden etwa Tendenzen identifiziert, nach denen sich transnationales Recht auch mehr oder weniger unabhängig von Staaten etwa durch internationale Organisationen,⁷⁷ global agierende Unternehmen⁷⁸ und informelle Verwaltungskooperationen⁷⁹ formieren kann.⁸⁰ Die grenzüberschreitenden Aktivitäten von Städten werden jüngst ebenfalls hierzu gerechnet.⁸¹

Könnte also ein globales bzw. transnational-interkommunales Recht der Zuflucht entstehen?⁸² Diese schwierige und in die Zukunft gerichtete Frage beinhaltet u. a. rechtsphilosophische Fragen danach, was Recht ist, wie es entsteht und funktioniert, aber auch nach den derzeit geltenden positivrechtlichen Entwicklungsbedingungen hierfür. Kann sich eine Stadt also nach aktuellem Recht „über die Nationalstaaten erheben oder zumindest in Grenzen, die zu bestimmen wären, sich davon freimachen, um, einer neuen Bedeutung des Wortes gemäß, eine offene Stadt zu werden, sofern

74 *Derrida*, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 3.

75 *Derrida*, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 7.

76 *Derrida*, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 7.

77 *Ipsen/Heintze*, Völkerrecht, S. 21, 232 m. w. N.

78 *Fischer-Lescano/Möller*, Der Kampf um globale soziale Rechte; *Fischer-Lescano*, Regenbogenrecht: Transnationales Recht aus den "Quellen des Judentums", 162 ff.

79 *Dilling* (Hrsg.), Transnational administrative rule-making.

80 *Nolte*, VDstRL 2008, 130.

81 *Nijman/Aust* (Hrsg.), Research Handbook on International Law and Cities, 2021. Mehr hierzu sogleich inbes. in Teil 1 A.

82 *Heuser*, Städte der Zuflucht, Fluchtforschungsblog 24.1.2017.

es um Gastfreundschaft und Zuflucht geht?⁸³ Die vorliegende Arbeit geht dem nach und untersucht die Rolle von Städten und Gemeinden bei der Aufnahme von Schutzsuchenden im Mehrebenensystem vom internationalen Recht bis zum deutschen Kommunalrecht. Sie folgt dabei dem aufgezeigten traditionell-innovativen und konkret-utopischen Ansatz von Derrida zur Förderung von Hospitalität, Mobilität und Solidarität einerseits und von föderaler Demokratie, Subsidiarität und Kooperation andererseits.

C. Der Forschungskontext: Interdisziplinarität, Forschungsstand, Begriffsbildung und Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit bettet sich in ein interdisziplinäres Forschungsfeld zu Stadt und Flucht/Migration (I.) und einen diesbezüglich beschränkten rechtswissenschaftlichen Forschungsstand ein (II.), sie entwickelt einen weiten Zugriff auf das ‚Recht der Aufnahme von Schutzsuchenden‘ (III.) und untersucht dieses umfassend in Bezug auf die Rolle von Ländern und Kommunen anhand der einzelnen Rechtsebenen des Mehrebenensystems (IV.).

I. Interdisziplinäres Forschungsfeld ‚Stadt und Flucht/Migration‘

Aus dem Nexus Stadt und Flucht/Migration entsteht derzeit ein vielfältiges interdisziplinäres Forschungsfeld, das vermehrt auch Probleme betrachtet, die über die lokale „Integration“⁸⁴ von Zugewanderten vor Ort hinausge-

83 Derrida, Weltbürger aller Länder, noch eine Anstrengung!, S. 7.

84 Mit Fokus auf das Feld der Integration: Lacroix/Desille (Hrsg.), International Migrations and Local Governance; Gesemann/Roth (Hrsg.), Handbuch Lokale Integrationspolitik; Grigolo, Ethnic and Racial Studies 34 2011, 1751; Barbehön/Münch (Hrsg.), Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik; Bogumil/Kuhlmann/Burgi, Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik; Deutsches Institut für Urbanistik, Flüchtlinge und Asylsuchende in Kommunen; Floeting et al. (Hrsg.), Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen; Gesemann, Kommunale Integrationspolitik in Deutschland, bpb Kurzdossiers 16.12.2020; Schammann, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 9 3/2015, 161; Stürner, Lokale Expertise anerkennen, Fluchtforschungsblog 11.11.2019; SVR, Integration im föderalen System; Thränhardt/Weiss, Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus; Yılmaz-Günay/Klinger, Realität Einwanderung.

hen⁸⁵. Neben den bereits angerissenen Forschungsfragen der Philosophie und Rechtswissenschaft ergeben sich etliche benachbarte Problemstellungen für die (Stadt-)Soziologie und die Politikwissenschaft, aber auch für die Geschichtswissenschaft, Theologie und Archäologie, die Anthropologie, Kulturwissenschaft, Literaturwissenschaft und Psychologie sowie die Stadtplanung und Wirtschaftswissenschaft.⁸⁶ Neben der in dieser Arbeit behandelten Idee der *Städte der Zuflucht* werden sie unter einer breiten Bandbreite an Schlagworten wie *Asylstadt*⁸⁷, *Fluchttort*⁸⁸, *Refugee City*⁸⁹, *Urban Refugees*⁹⁰, *Arrival City*⁹¹, *Global City*⁹², *Integrating City*⁹³, *Migration*

-
- 85 Eine Auswahl an weiteren Fragestellungen: *Oltmer* (Hrsg.), *Migrationsregime vor Ort und lokales Aushandeln von Migration*; *Stürner*, *Talking the Talk*; *Aigner/Kumnig* (Hrsg.), *Stadt für alle*; *Blokland/Hentschel/Holm/Lebuhn/Margalit*, *International Journal of Urban and Regional Research* 39 4/2015, 655; *Eckardt* (Hrsg.), *Handbuch Stadtsoziologie*; *Grigolo*, *Ethnic and Racial Studies* 34 2011, 1751. *Bogumil/Kuhlmann/Proeller* (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*; *Gebhardt*, *Citizenship Studies* 20 2016, 846; *Schammann et al.*, *Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land*.
 - 86 *Heuser*, *Städte der Zuflucht*, *Fluchtforschungsblog* 24.1.2017; siehe auch den interdisziplinären Arbeitskreis *Lokale Flüchtlingspolitik* des Netzwerks *Fluchtforschung*.
 - 87 Zum biblischen Begriff und dem International Network of Cities of Asylum siehe oben Einführung B. II.
 - 88 *Menetrier*, *Die Stadt als Fluchttort*, *Fluchtforschungsblog* 12.12.2016; *Breckner/Schroeder*, *Transformationsprozesse am Fluchttort Stadt*.
 - 89 *Betts et al.*, *Refugee Economies*; *Perouse de Montclos/Mwangi Kagwanja*, *Journal of Refugee Studies* 13 2000, 205; *Refugee Cities*, <https://refugeecities.org/> (5.4.2022).
 - 90 *Crisp*, *Refuge* 33 2017; *Koizumi/Hoffstaedter*, *Urban Refugees*; *Stürner*, *Fluchtforschungsblog* 11.11.2019; *UNHCR*, www.unhcr.org/urban-refugees.html (5.4.2022).
 - 91 *Saunders*, *Arrival City*; *Schmidt*, *"Arrival Cities" – Ankommen in Deutschland?*, bpb 14.8.2018.
 - 92 *Sassen*, *Brown Journal of World Affairs* XI 2005; *Phillimore/Goodson*, *Journal of Refugee Studies* 21 2008, 305; *Aust*, *Das Recht der globalen Stadt*.
 - 93 *Integrating Cities*, <https://integratingcities.eu/> (6.4.2022); *Oomen*, *International Migration Review* 19 2019.

*City*⁹⁴, *Solidarity City*⁹⁵, *Sanctuary City*⁹⁶, *Open City*, *Rebel City*⁹⁷, *Welcoming Cities*, *Cities of Transit*, *Urban Citizenship* u. Ä. verhandelt, die jeweils unterschiedliche Konzepte und Agenden beinhalten.

Für eine rechtswissenschaftliche Untersuchung von Städten der Zuflucht, die die Aufnahme von Schutzsuchenden fördern, ist insbesondere die in der Politikwissenschaft und Soziologie geübte Kritik eines methodischen Nationalismus in der Migrationsforschung und die daher einzunehmende Mehrebenenperspektive fruchtbar.⁹⁸ Im Rahmen der sog. multilevel⁹⁹/scalar¹⁰⁰ (migration) governance¹⁰¹ umfasst die Betrachtung von Flucht und Migration neben der nationalen nicht nur die globale und europäische, sondern auch die regionale und lokale Ebene. Diese Fokusverschiebung weg von der national- und zentralstaatlichen Ebene hin zu den Ländern und Kommunen kann v. a. für die rechtliche Analyse von Flucht und Migration im deutschen Föderalismus gewinnbringend sein, die die eingangs beschriebenen Aktivitäten von Städten und Gemeinden zur Aufnahme von Schutzsuchenden bislang kaum rezipiert hat. Demge-

94 *Cities of Migration*, <http://citiesofmigration.ca> (6.4.2022); Heuser, Städte der Zuflucht, Fluchtforschungsblog 24.1.2017.

95 *Solidarity City*, <https://solidarity-city.eu>; *Solidarity Cities*, <https://solidaritycities.eu>; Christoph/Kron (Hrsg.), *Solidarische Städte in Europa*; Neumann, Die Solidarität der Städte, RLS-Publikationen 1.2019; Hanewinkel/Jungfer/Schmittgen, Städte der Solidarität – ein Interview, Kurzdossiers bpb 30.1.2019; Bendel/Stürner, *Peace Human Rights Governance* 3/2019, 215.

96 Darling/Bauder (Hrsg.), *Sanctuary Cities and Urban Struggles*.

97 Harvey/Dinçer, *Rebellische Städte*.

98 Wimmer/Glick Schiller, *European Journal of Sociology* 43 2002, 217; Çağlar/Glick Schiller, *Migrants and City-Making*; Glick Schiller, *Ethnic and Racial Studies* 38 2015, 2275; Glick Schiller/Çağlar, *Identities* 23 1/2016, 17; Lacroix/Desille (Hrsg.), *International Migrations and Local Governance*. In Deutschland, siehe Oltmer, in: Oltmer (Hrsg.), *Migrationsregime vor Ort und lokales Aushandeln von Migration*, S. 1 ff.; Schammann, in: Bogumil/Kuhlmann/Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, S. 30.

99 Zu multilevel und local governance allg. in der Politikwissenschaft, Benz, *Holtkamp*, beide in: Benz et al., *Handbuch Governance*, Kap. 3.3 u. 3.8.; in der Rechtswiss. Grewlich, in: HdB StR, § 223 Rn. 54. Zur Entwicklung des Begriffs des Mehrebensystems für die EU in Anlehnung an den deutschen Föderalismus durch die Politikwissenschaft Bergmann/Mickel, *Handlexikon der Europäischen Union*, „Mehrebenenstruktur/Mehrebensystem“.

100 Zu diesem Begriff und in Bezug auf Migration Glick Schiller, *Ethnic and Racial Studies* 38 2015, 2275.

101 Zu einer rechtswiss. Einordnung von Governance allg. Trute/Kühlers/Pilniok, in: Benz et al., *Handbuch Governance*, Kap. 2.7.; Grewlich, in: HdB StR, § 223 Rn. 42 ff.

genüber wird der starke Einfluss des internationalen und europäischen Rechts auf das nationale Flucht-/Migrationsrecht bereits seit geraumer Zeit juristisch bearbeitet.¹⁰²

Der nationalstaatliche Ursprung der supra- und internationalen Vereinbarungen und der subnationalen Ausdifferenzierungen bleibt dabei aber weiterhin von hoher Relevanz. Die Nationalstaaten haben sich im EU- und Völkerrecht und im nationalen Recht für die Letztentscheidungsbefugnis über den Zugang zu ihrem Territorium Souveränitätsrechte gegenüber nicht-staatsangehörigen Schutzsuchenden und gegenüber anderen Nationalstaaten vorbehalten.¹⁰³ Hierbei wird jedoch häufig das materielle Recht der Aufnahme von Schutzsuchenden mit der formellen Kompetenzverteilung vermischt.¹⁰⁴ „Der Staat“ fächert sich aber nicht nur nach oben, sondern auch nach unten in diverse Ebenen auf. Die (völker- und unionsrechtliche) Souveränität des Staates wird dabei oft mit der Entscheidungsbefugnis der zentralstaatlichen Ebenen über den Gebietszugang gleichgesetzt, d. h. die der Bundesrepublik Deutschland mit dem Bund. Dies ist aber keineswegs zwingend; insbesondere im Föderalismus¹⁰⁵ ist die Entscheidungsbefugnis nicht automatisch mit der zentralstaatlichen Ebene gleichzusetzen. In der deutschen Rechtswissenschaft ist es weitestgehend anerkannt, dass die Redeweise vom (National-)Staat angesichts seiner politisch-administrativen und föderalen Differenzierungen unterkomplex ist.¹⁰⁶ Gleichwohl findet die Rolle der subnationalen Ebenen der Länder und Kommunen im Flucht- und Migrationsrecht wenig Beachtung, obwohl gerade dieser Rechtsbereich in besonderem Maße örtlich territoriali-

102 Vgl. z.B. Göbel-Zimmermann/Eichhorn/Beichel-Benedetti, Asyl- und Flüchtlingsrecht, 2018, Rn. 20 ff.: transnationales ‚Mehrebenensystem‘ aus „internationalen, europäischen und nationalen (verfassungs- und einfachgesetzlichen) Rechtsnormen“.

103 Hierzu unten Teil 1 A.

104 Demgegenüber liegt der Fokus der Diskussion in den USA, um das Recht der Sanctuary Cities illegalisierte Menschen vor Ort zu schützen, mangels Zuständigkeitsnormen stark auf dem materiellen Recht, vgl. Motomura, UC Davis Law Review 51 2018; Massaro/Milczarek-Desai, Constitutional Cities: Sanctuary Jurisdictions, Local Voice, and Individual Liberty; Cade, Northwestern University Law Review 113 2018, 433.

105 Der Begriff im weiten Sinne umfasst nicht nur Gliedstaaten, sondern auch andere Untergliederungen mit staatlichen Befugnissen, wie Kommunen; vgl. auch Lübke, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, S. 23 ff.

106 Trute/Kühlers/Pilniok, in: Benz et al., Handbuch Governance, S. 240.

siert¹⁰⁷ erscheint. Die Aufnahme von Zuwandernden findet letztlich vor Ort statt; mit der Formulierung der Soziologin Saskia Sassen werden in der Stadt Kulturen aus der ganzen Welt „de- und reterritorialisiert“.¹⁰⁸

Im Zusammenhang mit dem Begriff der globalen Stadt¹⁰⁹ werden in den internationalen Beziehungen¹¹⁰ längst und vermehrt in der Völkerrechtswissenschaft¹¹¹ Städte als grenzüberschreitende Akteure wahrgenommen, die sich immer selbstbewusster den globalen Herausforderungen wie des Flüchtlingssschutzes¹¹² annehmen. Der Politikwissenschaftler Barber (der das Global Parliament of Mayors mitgegründet hat¹¹³) sprach von einer „Städterevolution“,¹¹⁴ die Völkerrechtler:innen Nijman und Aust etwas vorsichtiger von einer „Renaissance“¹¹⁵ der Städte auf transnationalem Parkett. Dies könnte auch als weiterer Beitrag zur Fragmentierung der Rechtsordnung gelesen werden,¹¹⁶ insbesondere wenn sich Städte gegen die Position ihrer nationalen Regierungen stellen.

107 Zur Enterritorialisierung von Staatsgewalt im Völker- und Unionsrecht *Bast*, in: VDStRL, 76 2017.

108 *Sassen*, Brown Journal of World Affairs XI 2005

109 *Sassen*, Brown Journal of World Affairs XI 2005; *Aust*, Das Recht der globalen Stadt, 2017.

110 Z. B. durch *Sassen*, Brown Journal of World Affairs XI 2005; *Curtis*, Global Cities and Global Order; *Barber*, If Mayors Ruled the World; *Sellers/Lidström/Bae*, Multilevel Democracy; *Eckardt*, Urban Governance in Europe; *Lindemann*, Kommunale Governance; *Amen*, Cities and Global Governance. So auch *Nijman/Aust*, Research Handbook on International Law and Cities 2021, S. 1, 9; *Burgi*, Kommunalrecht, § 4 Rn. 1.

111 Pionierarbeiten zum „international local government law“ von *Frug/Barron*, Urban Lawyer 38 2006, 1; *Blank*, Columbia Journal of Transnational Law 44 2006, 875; nachfolgend *Resnik*, International Journal of Constitutional Law 10/2012, 531; *Nijman*, ASSER Research Paper 2/2016; *Oomen/Davis/Grigolo* (Hrsg.), Global Urban Justice; *Aust*, Das Recht der globalen Stadt, 2017, S. 4; *Oomen/Baumgärtel*, European Journal of International Law 29 2/2018, 607; *Durmuş*, Netherlands Quarterly of Human Rights 38 2020, 30; *Nijman/Aust* (Hrsg.), Research Handbook on International Law and Cities, 2021.

112 In den Rechtswissenschaften *Heuser*, Städte der Zuflucht, Fluchtforschungsblog 24.1.2017; *Oomen*, International Migration Review 19 2019; *Durmuş/Oomen*, Local Government Studies 2021, 1. In den Politikwissenschaften *Bendel/Stürner*, Peace Human Rights Governance 3 2/2019, 215; *Stürner*, Talking the Talk; *Lacroix/Desille* (Hrsg.), International Migrations and Local Governance.

113 GPM, <https://globalparliamentofmayors.org/dr-benjamin-barber/> (5.4.2022).

114 *Barber*, If Mayors Ruled the World.

115 *Nijman*, ASSER Research Paper 2/2016; *Aust*, Das Recht der globalen Stadt, S. 411.

116 *Aust*, Das Recht der globalen Stadt, S. 9; *Bouteligier*, Cities, Networks, and Global Environmental Governance, S. 151, 162. Zur Fragmentierungsdiskussion im

Die deutsche Rechtswissenschaft war bis dahin vor allem im europäischen Zusammenhang damit befasst, wie sich das EU-Recht auf das Selbstverwaltungsrecht deutscher Kommunen auswirkt.¹¹⁷ Wie die Kommunen umgekehrt das europäische und das internationale Recht beeinflussen können,¹¹⁸ wurde demgegenüber kaum thematisiert¹¹⁹. Ins Zentrum rückt diese Frage v. a. Aust, der deutsche Städte und Gemeinden als „international relevante Akteure“ beschreibt.¹²⁰ Hierzu ordnet er die grenzüberschreitenden Aktivitäten von Gemeinden in das EU- und Völkerrecht sowie die verfassungsrechtlichen Kompetenznormen ein und untersucht insbesondere Art. 32, 28 Abs. 2 S. 1 GG.¹²¹ Hieran knüpft die vorliegende Analyse des Rechts von Städten der Zuflucht an und bezieht sie auf das spezielle Rechtsgebiet der Aufnahme von Schutzsuchenden, das auch eine intensive Auseinandersetzung mit den Kompetenzen des Bundes und der Länder gemäß Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG erfordert. Darüber hinaus nimmt sie neben dem Selbstverwaltungsrecht der Städte und Gemeinden auch das der Landkreise in den Blick (zusammenfassend als Kommunen bezeichnet; gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 2 GG) sowie das materielle und formelle Verwaltungsrecht der Aufnahme im Mehrebenensystem.

In der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft wurde in Bezug auf das Migrationsrecht zuletzt die Funktion von Kommunen und Ländern als das

Völkerrecht *Fischer-Lescano/Teubner*, Regime-Kollisionen; *Teubner* (Hrsg.), Global Law without a State; *Teubner*, Verfassungsfragmente; *Blome et al.* (Hrsg.), Contested regime collisions.

117 *Hobe et al.*, Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der deutschen kommunalen Selbstverwaltung; *Hoppe* (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration; *Hübner*, Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG auf die Verfassungsposition der Kommunen; *Ipsen* (Hrsg.), Gemeinden und Kreise in einem vereinten Europa; *Martini*, Gemeinden in Europa; *Müller*, Die Entscheidung des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration; *Henneke* (Hrsg.), Kommunen und Europa – Herausforderungen und Chancen; *Korioth*, BayVBl 2017, 469; *Stern*, in: *Wendt*, Staat, Wirtschaft, Steuern, S. 75.

118 Zu diesen beiden Perspektiven siehe auch *Nijman/Aust*, Research Handbook on International Law and Cities 2021, S. 1; *Aust*, Das Recht der globalen Stadt, S. 16.

119 So aber *Ruffert*, in: *Mann/Püttner*, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis; *Schmidt-Aßmann*, Geht es mit der Selbstverwaltung der Gemeinden immer weiter bergab?, in: *Böhm/Arndt*, Verfassung, Verwaltung, Umwelt, S. 9–18 (14); *Burgi*, Kommunalrecht, § 4 Rn. 1.

120 *Aust*, Das Recht der globalen Stadt.

121 *Aust*, Das Recht der globalen Stadt, Teil II § 3–§ 6.

Bundesrecht umsetzende Institutionen hervorgehoben.¹²² Diese Zuständigkeit für den Gesetzesvollzug wird in der vorliegenden Arbeit für den Bereich der Aufnahme von Schutzsuchenden umfassend aufgearbeitet.¹²³ Darüber hinaus soll jedoch angesichts der oben skizzierten proaktiven Aufnahmepolitik von Städten der Zuflucht und der hierfür von Derrida formulierten Agenda auch ihr politisch und demokratisch aktivierendes Potenzial für den Flüchtlingsschutz herausgearbeitet werden.¹²⁴ Ein national-/zentralstaatlich-geprägter Zugriff auf das Flucht- und Migrationsrecht wird hierdurch aber nicht ersetzt, sondern lediglich im Sinne einer Mehrebenenperspektive der Politik- und Verwaltungswissenschaften neben einer globalen durch eine regionale und eine lokale Ebene ergänzt.¹²⁵

II. Rechtswissenschaftlicher Forschungsstand

Zur allgemeinen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern existiert eine breite Kommentarliteratur, die allerdings hinsichtlich der vorzunehmenden Abgrenzung der migrationsspezifischen Gesetzgebungsteils widersprüchlich ist und sich mit den entsprechenden Verwaltungszuständigkeiten gar nicht befasst.¹²⁶ Der Überblick zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen im Bereich Migration und Integration im

122 Bogumil/Kuhlmann/Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*, 2019, S. 7 ff.

123 Siehe unten Teil 1 B.

124 Zu einer Erweiterung der zuvor eher als passive Objekte der Globalisierung beschriebenen Städte und Gemeinden hin zu einer aktiven Rolle Blank, *Columbia Journal of Transnational Law* 44 2006, 875; im Anschluss Aust, *Das Recht der globalen Stadt*, S. 15. Zum Entstehen einer aktiven Flüchtlingsaufnahmepolitik in Europa allg. Welfens et al., *Aktive Flüchtlingsaufnahme in Europa*, *Fluchtfor-schungsblog* 13.5.2019.

125 Ähnl. bzgl. Migration Oltmer, in: Oltmer, *Migrationsregime vor Ort und lokales Aushandeln von Migration*, S. 1; bzgl. Völkerrecht Aust, *Das Recht der globalen Stadt*, S. 419 f.

126 Die Verteilung der finanziellen Verantwortung für die Aufnahme von Schutzsuchenden in der Finanzverfassung wird in der vorliegenden Arbeit wegen des Umfangs dieses Desiderats nicht bearbeitet. Zur entspr. Diskussion bzgl. der Flüchtlingsaufnahme: Wieland, *DÖV* 2017, 9; Bogumil/Kuhlmann/Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*; Boockmann/Klee/Scheu, *Ausgaben im Zusammenhang mit Geflüchteten*; Hertel/Karpenstein, *ZAR* 2015, 35; Junkernheinrich/Lange (Hrsg.), *Föderale Finanzbeziehungen unter Druck*. Allg. zu Finanzen und Kommunen: Härtel, *Handbuch Föderalismus*; Mann/Püttner, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Kommunale

Handbuch Föderalismus von Rita Süßmuth umfasst nur zwei Seiten und gibt zu bedenken, dass sich bei „so viel Bundeskompetenz“ die Frage nach den Länderkompetenzen stelle.¹²⁷ Für die Analyse der Gesetzgebungskompetenzen kann daneben auf die Arbeiten von Herbst,¹²⁸ der die Rechtsprechung des BVerfG zur allgemeinen bundesstaatlichen Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen rekonstruiert (und die durch das Berliner-Mieten-Deckel-Urteil¹²⁹ aktualisiert wurde) und von Bast, der sich speziell mit der Abgrenzung für den Sachbereich der Einwanderung befasst, zurückgegriffen werden.¹³⁰

Die vielfach miteinander verzahnten einfachgesetzlichen Organzuständigkeiten in der Aufnahme von Schutzsuchenden sind bisher nicht umfassend aufgeschlüsselt und den verfassungsrechtlichen Verbandszuständigkeiten¹³¹ zugeordnet. Für die Bewertung der identifizierten Koordinationsformen zwischen Bundes- und Landes- bzw. Kommunalverwaltungen kann auf den Gedanken des kooperativen Föderalismus (Politikverflechtung) und das verfassungsrechtliche Prinzip der gegenseitigen Rücksichtnahme (Bundes-/Länder-/Kommunaltreue)¹³² rekuriert werden.¹³³ Die rechtswissenschaftlich wenig untersuchte Problematik der Reichweite von föderalen Mitwirkungsrechten in der Verwaltung wurde 2021 virulent, als das BMI wie eingangs erwähnt das Einvernehmen mit den Landesauf-

Finanzen; Henneke et al., Recht der Kommunalfinanzen, Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich; Mehlhaf, Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes.

127 Süßmuth, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, § 79, S. 908.

128 Herbst, Gesetzgebungskompetenz im Bundesstaat; siehe außerdem die Dissertation von Wagner, Die Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern.

129 BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021, 2 BvF 1/20.

130 Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung.

131 Allg. und überblicksartig zur Verteilung der Verwaltungskompetenzen auf Bund und Länder z. B. Trute, in: Härtel, Handbuch Föderalismus Bd. 2, § 28; Dissertation zu ausgewählten Problemen Schewerda, Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz.

132 St. Rspr. BVerfGE 8, 122 (138); Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2010, 873; Bauer, Die Bundestreue, S. 243 ff.; Macher, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens.

133 Zur rechtswiss. Einordnung Rudolf, in: HdB StrR, § 141; politikwiss. Kropp, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Zum US-amerikanischen Ursprung des Begriffs; Kewenig, AdÖR 93 1968, 433. Zu einer philosophischen Betrachtung Nida-Rümelin, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, Bd. 1, § 5. Zum Zusammenhang zwischen kooperativem Föderalismus und Bundestreue sowie einer Abgrenzung zum kompetitiven Föderalismus Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 44 ff.

nahmeprogrammen von Berlin und Thüringen ablehnte und Berlin hiergegen klagte.¹³⁴ Darüber hinaus bezeichnet Kirchhof die Verteilung der Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern im Ausland als „terra incognita“, dazu zählt auch das Visumverfahren.¹³⁵

Wie sich die (u. a. vom BVerfG diagnostizierte) Rolle der Kommunen für den „Aufbau der Demokratie von unten“¹³⁶ bei der Aufnahme von Schutzsuchenden bestimmt, ist bislang nicht umfassend untersucht worden. Es finden sich nur einige wenige Ansätze hierzu in Bezug auf die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie¹³⁷ und die Eingliederung in die Verwaltungsstruktur der Länder.¹³⁸ Nach Burgi bildet die hierfür grundlegende Norm des Art. 28 Abs. 2 GG eine der schwierigsten Grundgesetzbestimmungen, die sich zwischen Staatsorganisationsrecht und Verwaltungsrecht ansiedelt.¹³⁹ Und auch die Separierung der regional-örtlichen Angelegenheiten der Gemeindeverbände bzw. Landkreise¹⁴⁰ von

134 *Abgeordnetenhaus Berlin*, Drs. 18/27141, 7.4.2021; *Berliner Senat für Inneres und Sport*, Anordnung zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für besonders schutzbedürftige Personen aus Griechenland, 16.6.2020 (unveröffentlicht); *BMI*, Ablehnung des Einvernehmens gem. § 23 I AufenthG zur Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen von den griechischen Inseln, 8.7.2020 (unveröffentlicht); *BVerwG*, Urt. v. 15.3.2022, 1 A 1.21 (Urteilsbegründung noch unveröffentlicht).

135 *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 83, Rn. 65 f. Zum grenzüberschreitenden Verwaltungshandeln insb. im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts *Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln.

136 *BVerfGE* 107, 59 (88); 82, 310 (313); 79, 127 (149 f.); Art. 11 Abs. 4 Verfassung Bayern; Art. 3 Abs. 2 Verfassung Mecklenburg-Vorpommern; allg. zur Rolle der Kommunen in Verfassung und Verwaltung *Thieme*, in: Mann/Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, §§ 9–11.

137 Bzgl. der Frage e. Kompetenz (wohl) zur eigenständigen Verwaltungsentscheidung d. „Flüchtlingsaufnahme“ aus dem Ausland nur aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG (i. E. verneinend) *Fontana*, KommJur 2021, 248; gg. eine Ausweitung der Rechte von Ländern oder Kommunen *Hailbronner*, BT Drs. A19(4)386 B; Kommunale Aufnahme von Flüchtlingen, bpb Kurzdossiers 16.12.2020; *Kau*, BT Drs. A 19(4)386 D.

138 *Hellermann*, Kommunen und ihre Rolle bei der Flüchtlingsaufnahme, bpb 16.12.2020. Alle im Anschluss an die ersten Einschätzungen hierzu im Rahmen dieses Forschungsprojekts, z. B. in *Heuser*, Städte der Zuflucht, Fluchtforschungsblog 24.1.2017; »sanctuary cities sind in Deutschland nicht utopisch«, Zeitschrift LuXemburg 1/2017; Kommunale Spielräume zur Förderung legaler Zufluchtswege, bpb Kurzdossiers 7.1.2019; BT Drs. A 19(4) 386 C.

139 *Burgi*, Kommunalrecht, § 6 Rn. 1.

140 Auf der Grundlage der allg. Studien von *Lusche*, Die Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise; *Henneke* (Hrsg.), Kreisrecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.