

C 10936

TSP

MITTWOCH, 13. DEZEMBER 1995

## Hessen muß Kosten für Flüchtlinge aus Bosnien übernehmen

Gericht erklärt Abwälzung auf die Kommunen für rechtswidrig

WIESBADEN (AFP/AP). Das Land Hessen muß für die Unterbringung von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina zahlen und darf die Kosten nicht auf die aufnehmenden Kommunen abwälzen. Das entschied das Verwaltungsgericht Wiesbaden am Dienstag nach eintägiger Verhandlung. Das Gericht gab damit zwei Klagen der Stadt Frankfurt am Main und des Main-Kinzig-Kreises gegen das Land statt. Sie hatten gegen ein gesondertes Asylverfahren für die Flüchtlinge protestiert und statt dessen die im Ausländergesetz vorgesehenen Aufenthaltsbefugnisse für die Betroffenen eingefordert. Die Verhandlung über eine dritte Klage wurde verschoben. Eine Sprecherin des hessischen Innenministeriums kündigte an, das Land werde „mit großer Sicherheit“ beim hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel Berufung einlegen.


Das hessische Innenministerium hatte mit einer Reihe von Erlassen zwischen November 1992 und September dieses Jahres Abschiebestopps für mehr als 30 000 bosnischen Flüchtlinge in Hessen verhängt, statt ihnen Aufenthaltsbefugnisse einzuräumen. Diese Erlasse sind nach Ansicht des Gerichtes rechtswidrig. Bund und Länder hätten sich bereits vor der Verhängung der landesweiten Abschiebestopps darauf verständigt, Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina vorübergehend Schutz zu gewähren, betonte das Verwaltungsgericht. Demnach hätten die Flüchtlinge nach den Vorgaben des hessischen Gesetzes über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge verteilt werden müssen; das Land hätte dabei den Kommunen ihre Kosten zu erstatten.

Der vom Land Hessen vertretenen Ansicht, wonach es über diese Einigung einer förmlichen Entscheidung bedurft hätte, wollte das Verwaltungsgericht nicht folgen. Die Abschiebestopps seien der Rechtslage nicht gerecht geworden. Vor der Entscheidung über eine Klage der Stadt Wiesbaden sollen Bund und Länder gehört werden. Die Stadt hat nach eigenen Angaben für die Unterbringung bosnischer Flüchtlinge bislang rund 30 Millionen DM ausgegeben. Laut Innenministerium wird der Landeshaushalt in Hessen um 200 Millionen DM zusätzlich belastet, wenn das Urteil Bestand hat.

Verwaltungsgericht Wiesbaden

Verkündet am 12.12.1995

Geschäftsnummer:  
4/1 E 930/94


  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

URTEIL  
IM NAMEN DES VOLKES !

In dem Verwaltungsstreitverfahren

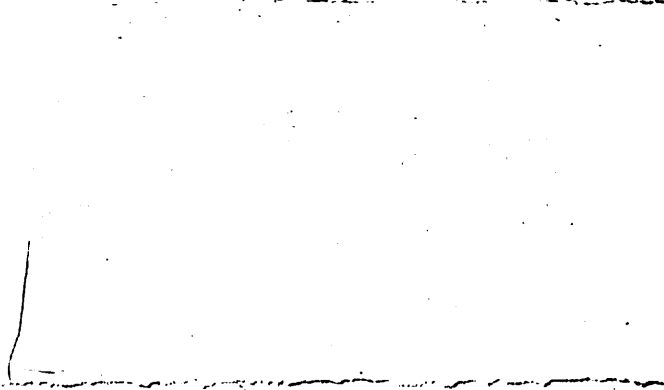
Klägerin

g e g e n

  
Beklagter

beigeladen:

hat die 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Wiesbaden durch



aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12.12.1995 für Recht erkannt:

1. Es wird festgestellt, daß das beklagte Land seit dem 01.07.1993 verpflichtet ist, anzuordnen, daß Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina Aufenthaltsbefugnisse erteilt und verlängert werden.
2. Die Kosten des Verfahrens werden dem beklagten Land auferlegt.
3. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Das beklagte Land kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung nach Maßgabe der Kostenfestsetzung abwenden, falls die Klägerin nicht Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

T a t b e s t a n d

Mit ihrer Klage vom 19. September 1994 wendet sich die Klägerin gegen ausländerrechtliche Erlasse des beklagten Landes Hessen zur aufenthaltsrechtlichen Behandlung von Personen aus Bosnien-Herzegowina. Mit diesen Erlassen wurde im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern die Aussetzung von Abschiebungen des genannten Personenkreises angeordnet.

Durch den Bürgerkrieg in Bosnien-Herzegowina sind zahlreiche Einwohner dieses Landes in die Bundesrepublik Deutschland geflüchtet und hier aufgenommen worden. Besonders betroffen von dieser Flüchtlingswelle waren die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. In Hessen ist die Klägerin überproportional bei der Aufnahme dieser Bürgerkriegsflüchtlinge belastet.

Sie hatte bisher folgende Aufwendungen für den genannten Personenkreis:

1993 insgesamt	13.087.534,83 DM
1994 insgesamt	23.094.305,-- DM
1995 voraussichtlich	ca. 28 Mio DM.

Zu den 1995 zu erwartenden Kosten hat das beklagte Land eine Aufwendungsbeihilfe von DM 3.946.441,71 gewährt (ca. 14 % der Sachaufwendungen). Insgesamt sind in Hessen 12,8 Mio DM ausgezahlt worden.

Die Klägerin ist der Auffassung, daß die angegriffenen Erlasse rechtswidrig sind, weil die Legalisierung des Aufenthalts mittels Duldungen nach § 54 Satz 2 AuslG verbindlich vorgeschrieben und zugleich die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen nach § 32 a AuslG ausgeschlossen wurde.

Die Klägerin meint, daß der Tatbestand des § 32 a AuslG erfüllt ist. Zwischen dem Bund und den Ländern bestehe Übereinstimmung hinsichtlich des aufzunehmenden Personenkreises. Bund und Länder hätten sich verständigt, den Flüchtlingen zeitlich auf jeweils ein halbes Jahr befristete Duldungen zu erteilen. Damit hätten

sie einvernehmlich ihren Willen dokumentiert, die Klienten nicht abzuschieben, sondern ihnen vorübergehenden Schutz in der Bundesrepublik Deutschland zu gewähren. Dies genüge, um den Tatbestand des § 32 a AuslG zu erfüllen. Alle weiteren Rechtsfolgen ergäben sich aus dem Gesetz.

Selbst wenn man für die Anwendbarkeit der Norm eine kumulative Ermessensentscheidung der Länder voraussetzen sollte, ändere dies nichts an den Rechtsfolgen. Die angegriffenen Erlasse seien jedenfalls als evident ermessensmißbräuchliche Eingriffe in rechtlich geschützte Positionen der Klägerin zu verstehen. Selbst wenn man wie bei § 32 AuslG den Kreis des eingeräumten Ermessens sehr weit ziehe und ihn nur durch das Rechtsstaatsgebot und das Willkürverbot begrenze, stellten die Erlasse mit Blick auf Selbstverwaltungsgarantie und Finanzausgleichsverpflichtung einen willkürlichen und ermessensmißbräuchlichen Eingriff dar. Allein die Beordnung nach § 32 a AuslG sei mit den bezeichneten Verfassungsprinzipien vereinbar.

Bei der rechtlichen Prüfung der Reichweite des § 32 a AuslG seien die Bundesländer nach dem Postulat des Willkürverbots verpflichtet, jedenfalls folgende Überlegungen in ihre Ermessensentscheidung einzustellen:

1. Die Zahl der von der Entscheidung betroffenen Flüchtlinge bilde ein wichtiges ausländerrechtliches Kriterium. Bei wenigen tausend Personen werde man keinen Handlungsbedarf annehmen können. Da Ende 1993 jedoch schon mehrere hunderttausend Flüchtlinge im Bundesgebiet Aufnahme gefunden hätten, habe allein dies als zwingender Hinweis auf die dringende Notwendigkeit aktiver Steuerungs- und ausgleichender Maßnahmen gewertet werden müssen.
2. Verstärkt werde dieses Argument durch die extrem ungleichgewichtige Verteilung der Flüchtlinge auf die Bundesländer. Lege man den nach § 45 AsylVfG vereinbarten Schlüssel als Maßstab einer fairen Aufgabenteilung zugrunde, so werde deutlich, daß einige Bundesländer weit über ihrer Quote belastet

seien. Zum Stichtag 30.06.1994 habe Hessen mit einer Soll-Überschreitung von 94,6% hinter Berlin (Soll-Überschreitung 463,7 %) an zweiter Stelle in der Rangliste der überlasteten Bundesländer noch vor Hamburg (Soll-Überschreitung 77, 5%), Baden-Württemberg (Soll-Überschreitung 41,9 %) und Bayern (Soll-Überschreitung 41,1 %) gelegen. Unter den Flächenstaaten sei Hessen damit das Land der höchsten Soll-Überschreitung.

Ebenso extreme Ungleichgewichte bestünden innerhalb der hessischen Landesgrenzen. Zum 30.06.1994 hätten nach einer Aufstellung des HMdI von landesweit 29.615 Flüchtlingen 9.142 Personen, also 30,9 %, Aufnahme bei der Klägerin gefunden. Dieser Prozentsatz betrage das 4,7fache der Frankfurter Quote von 6,5 %, die die Verordnung über die Verteilung ausländischer Flüchtlinge festlege.

3. Maßgeblich zu berücksichtigten sei auch die Zeitdauer des Aufenthalts und die Situation der Klienten.

§ 54 AuslG regele die Aussetzung der Abschiebung "für die Dauer von längstens sechs Monaten". Daß der Bürgerkrieg im früheren Jugoslawien dieses Zeitmaß erheblich überschreiten würde, sei von Anfang an erkennbar gewesen. Ebenso eindeutig sei es ermessensmißbräuchlich, wenn Bürgerkriegsflüchtlinge während eines langjährigen Aufenthalts in einem Status der ausländerrechtlichen Illegalität gehalten würden.

4. Den Akten des Beklagten sei zu entnehmen, daß auf der Ebene der Fachministerien völlige Übereinstimmung in der Beurteilung der ausländerrechtlichen Problemstellung bestehe. Alle Innenministerien seien sich einig darin, daß bei einer rein sachbezogenen Beurteilung § 32 a AuslG Anwendung finden müsse. Übereinstimmung bestehe auch insoweit, als der politische Widerstand gegen eine Verteilungsregelung allein mit finanziellen Erwägungen begründet werde.

Danach ergebe sich als Zwischenergebnis:

Alle Innenminister seien sich einig in der Beurteilung, daß die Anwendung des § 32 a AuslG auf die Bürgerkriegsflüchtlinge aus sachlicher Sicht dringend geboten sei. Ausländerrechtliche Erwägungen, die gegen eine solche Beordnung sprechen könnten, seien nicht erkennbar und seien von keinem Fachministerium geltend gemacht worden. Die Anwendung der Vorschrift sei bisher allein und ausschließlich an finanziellen Einwänden gescheitert.

Die angefochtenen Erlasse seien somit das Resultat einer Verquickung von fachbezogen-ausländerrechtlichen und kontrastierenden fiskalischen Erwägungen. Dabei habe sich das finanzielle Kalkül gegenüber dem ausländerrechtlichen Sachverstand durchgesetzt. Obwohl sie die Anwendung des § 32 a AuslG als einzig sachgerechte Regelung ansähen, verweigerten sich die Länder. Die Erfüllung der ihnen als Hoheitsträger sowohl gegenüber den Kommunen wie gegenüber den Klienten obliegenden Pflicht zur sachangemessenen ausländerrechtlichen Entscheidung machten sie von finanziellen Leistungen eines Dritten - des Bundes - abhängig.

Diese Ermessensausübung sei mißbräuchlich und willkürlich.

Im juristischen Schrifttum sei anerkannt, daß die Verwaltung nicht berechtigt sei, unsachliche Beweggründe mit ihrer Entscheidung zu vermengen, das sogenannte "Koppelungsverbot" (Eyer-  
mann/Fröhler Rdnr. 25 zu § 114 VwGO, BGH in DÖV 1972, Seite 719, Bay VGH in BayVBl. 1976, Seite 238; BGH in DÖV 1976, Seite 760; ähnlich zuvor schon BGH in DÖV 1958, Seite 309).

Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung erweise sich der Beschluß der Bundesländer, die als allein sachgerecht erkannte Beordnung des ausländerrechtlichen Status von Bürgerkriegsflüchtlingen an finanzielle "Gegen"leistungen des Bundes zu koppeln, als ermessensmißbräuchlich und nichtig. Der Ermessensspielraum der Länder habe sich verengt auf die offensichtlich allein sachangemessene Anwendung des § 32 a AuslG. Die auf dem nichtigen Beschluß der Bundesländer fußenden ausländerrechtlichen Erlasse des beklagten Landes seien daher ebenfalls rechtlich fehlerhaft.

Die angefochtenen Erlasse verletzen das Recht der Klägerin auf Selbstverwaltung in den durch Grundgesetz und Hessische Verfassung geschützten Bereichen. Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung umfasse auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG). Ergänzend bestimme Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, daß der Staat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleiches zu sichern habe. Mit diesen Bestimmungen werde das Verhältnis von Selbstverwaltungsgarantie und Finanzausgleichsverpflichtung verfassungsrechtlich verschränkt. Es liege nahe, die bezeichneten Grundsätze auch für die Interpretation des Landesaufnahmegesetzes heranzuziehen. Ohnehin werde man die Kostenerstattung in § 4 LAG als *lex specialis* zu § 23 FAG anzusehen haben. Die seit dem 01.01.1994 in Kraft getretene Neufassung des LAG in Verbindung mit der Verordnung über die Verteilung ausländischer Flüchtlinge vom 10.05.1994 stelle ein hochdifferenziertes Regelwerk dar. Die Verordnung erlaube es, Belastungen mit einer Quotengenauigkeit bis zu 0,25 % auszutarieren. Die Weigerung des beklagten Landes, Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien in das LAG einzubeziehen, werde dadurch um so schlimmer. Das Land verfüge über ein hochsensibles Steuerungssystem zum Ausgleich finanzieller und infrastruktureller Belastungen der Kommunen, doch dort, wo die Überlastung offensichtlich sei, werde der Solidarausgleich verhindert.

Vor der Zielsetzung einer "iustitia distributiva" ließen sich die angefochtenen Erlasse wohl nur noch sarkastisch kommentieren: Mit seinen Erlassen veranlasse der HMdI die hessischen Kommunen, über die in §§ 1 und 2 LAG bezeichnete Quote hinaus Flüchtlinge aufzunehmen und zu versorgen. Die Zahl der so "beordneten" Klienten interessiere das Land nicht; sie bleibe dem faktischen, ungesteuerten Migrationsverhalten der Klientel überlassen. Nach den Bestimmungen des LAG ermittle und erstatte das Land den Sozialhilfeaufwand für jeden einzelnen Asylbewerber. Wenn aber über 10.000 Bürgerkriegsflüchtlinge in einer Gemeinde Aufnahme fänden, würden sie gleichsam als "Nullsumme" ausgebucht.



Nach alledem könne kein Zweifel daran bestehen, daß die angefochtenen Erlasse auch mit Blick auf Selbstverwaltungsgarantie und Finanzausgleichsverpflichtung einen willkürlichen und ermessensmißbräuchlichen Eingriff darstellten. Allein die Beordnung nach § 32 a AuslG sei mit den bezeichneten Verfassungsprinzipien vereinbar.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, daß das beklagte Land seit dem 01.07.1993 verpflichtet ist, gegenüber der Klägerin für den in den Erlassen vom 22.09.1993, 11.03.1994, 08.09.1994, 20.03.1995 und 26.09.1995 angesprochenen Personenkreis die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen gem. § 32 a AuslG anzuordnen.

Das beklagte Land beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beigeladenen haben keinen Antrag gestellt.

Entgegen der Auffassung der Klägerin seien bis zum heutigen Tage die Voraussetzungen für eine Anwendbarkeit des § 32 a AuslG nicht gegeben. Die Vorschrift setze zu ihrer Anwendung voraus, daß sich der Bund und die Länder einvernehmlich darüber verständigten, daß Ausländer aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten vorübergehend Schutz in der Bundesrepublik Deutschland und Aufnahme erhielten. Eine solche Verständigung habe bisher nicht erreicht werden können. Die bundesweit bestehenden Abschiebestopps für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina stellten keine Aufnahmeentscheidung im Sinne des § 32 a Abs. 1 AuslG dar. Sie verschafften den Betroffenen nämlich keinen rechtmäßigen Inlandsaufenthalt, sondern setzten nur deren Abschiebung zeitweilig aus. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, daß die Unterbringung von geduldeten Personen bereits in der Vergangenheit Aufgabe der Kommunen gewesen sei, so daß der Klägerin durch die getroffenen Er-

lasse auch keine neuen Pflichten nach § 3 Satz 1 HGO übertragen worden seien.

Der Erlaß von Anordnungen nach § 54 AuslG sei nicht durch § 32 a AuslG ausgeschlossen.

Das hessische Innenministerium habe die Anordnung nach § 32 a AuslG auch nicht rechtswidrig unterlassen oder zusammen mit dem Bund und den übrigen Bundesländern in rechtswidriger Ermessensausübung die Anwendung der Vorschrift verhindert. Die Tatsache, daß keine Einigung zwischen Bund und Ländern erzielt worden sei, sei nicht rechtswidrig und könne überhaupt nicht rechtswidrig oder ermessensfehlerhaft sein. § 32 a Abs. 1 Satz 1 AuslG räume Bund und Ländern kein gerichtlich nachprüfbares Ermessen ein, sondern normiere eine freie politische Entscheidung. Dies zeige auch die systematische Auslegung des § 32 a AuslG. Wäre sie an gerichtlich nachprüfbarere Voraussetzungen oder die Ausübung eines sachlichen Ermessens gebunden, könnte es unter bestimmten Umständen einen Zwang zur Einigung geben. Ein solcher Zwang wäre unsinnig, weil die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen voraussetze, daß die verpflichteten Länder über die notwendigen Kapazitäten zur Unterbringung verfügten oder bereit seien, sie zu schaffen. Die Aufnahme und Unterbringung ließe sich deshalb nicht gegen den Willen eines Landes durchsetzen. Im übrigen würde eine unter bestimmten Umständen bestehende "Ermessensreduzierung auf Null" Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen mittelbar einen Anspruch auf Aufnahme ins Bundesgebiet einräumen.

Die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Erlasse hänge nicht von finanziellen Erwägungen ab, wie sie die Klägerin anstelle. Die Voraussetzungen für den Erlaß der Abschiebestopps seien abschließend in § 54 AuslG bestimmt; finanzverfassungsrechtliche Gesichtspunkte gehörten nicht dazu.

Mit Beschluß vom 19.10.1995 hat die Kammer dem Verfahren die Bundesrepublik Deutschland und die übrigen Bundesländer beigeladen.

Das beigeladene Land Niedersachsen hat darauf hingewiesen, daß

die Klägerin letztlich die einzelfallbezogene Erstattung der durch die Bürgerkriegsflüchtlinge entstandenen Kosten erstrebe. Diesem Klagebegehren könne nur durch eine landesgesetzliche Regelung entsprochen werden und zwar unabhängig davon, ob nach § 54 AuslG geduldete Flüchtlinge oder Flüchtlinge mit einem Status nach § 32 a AuslG untergebracht würden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat zur Anwendbarkeit des § 32 a AuslG auf Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina wie folgt Stellung genommen:

Nach § 32 AuslG könne die oberste Landesbehörde im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, daß Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen nach den §§ 30 und 31 Abs. 1 AuslG eine Aufenthaltsbefugnis erteilt wird und daß erteilte Aufenthaltsbefugnisse verlängert werden.

Nach § 32 a Abs. 1 AuslG ordne die oberste Landesbehörde an, daß Ausländern aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten zur vorübergehenden Aufnahme eine Aufenthaltsbefugnis erteilt und verlängert wird, soweit sich der Bund und die Länder einvernehmlich darüber verständigen, daß diese Ausländer vorübergehenden Schutz in der Bundesrepublik Deutschland erhalten.

Die Anwendbarkeit des § 32 AuslG werde nicht durch § 32 a Abs. 1 AuslG ausgeschlossen. Es liege in der freien politischen Entscheidung der obersten Landesbehörden im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern, aufgrund welcher der beiden Rechtsgrundlagen die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen erfolgen soll.

Bund und Länder hätten über eine Anwendung des § 32 a AuslG auf Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina noch kein Einvernehmen erzielen können.

Eine Anwendung des § 32 a AuslG scheitere bisher daran, daß ein Teil der Länder sich weigere, einer entsprechenden Aufnahmeregelung für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina zuzu-

stimmen, wenn der Bund nicht bereit sei, die Hälfte der Aufnahmekosten zu tragen. Diesem Wunsch vermöge der Bund nicht zu entsprechen, nachdem er im Rahmen des föderalen Konsolidierungsprogramms den Ländern bereits bis an die Grenze des für ihn möglichen entgegengekommen sei.

Auf Vorschlag des Bundesministeriums des Innern hätten sich Bund und Länder auf eine Regelung nach § 32 AuslG über die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen an Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina verständigt.

Begünstigt hiervon seien Flüchtlinge, die sich seit mindestens zwölf Monaten mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten, ihren Lebensunterhalt aus eigener legaler Erwerbstätigkeit bestreiten, nicht obdachlos sind, keine vorsätzliche Straftat begangen haben und bei denen auch sonstige Ausweisungsgründe nicht vorliegen und die die Paßpflicht erfüllen. Soweit Flüchtlinge die o.g. Voraussetzungen nicht erfüllen, erhielten sie aufgrund des generell bestehenden Abschiebestopps für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina eine Duldung nach § 55 AuslG.

Die übrigen Beigeladenen haben sich schriftsätzlich zur Sache nicht geäußert.

Bezüglich weiterer Einzelheiten wird auf den Akteninhalt, insbesondere die Niederschrift über die mündliche Verhandlung, Bezug genommen.

#### **E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :**

Die Klage ist zulässig und begründet.

Die Klage ist als Feststellungsklage gem. § 43 VwGO zulässig. Die Feststellungsklage dient nicht nur der gerichtlichen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses, sondern insbesondere auch einzelner Teile eines Rechtsverhältnisses und einzelner sich aus dem Rechtsverhältnis ergebender Rechte und Pflichten. Ein Rechtsverhältnis liegt vor, wenn sich aus der Anwendung von Rechtssätzen auf einen Sachverhalt rechtliche Be-

ziehungen zwischen den Beteiligten ergeben (vgl. z.B. BVerwGE 14, 235). Feststellungsfähig ist nicht nur das Rechtsverhältnis als Ganzes, sondern auch einzelne Berechtigungen oder Verpflichtungen, die den Beteiligten aus dem konkreten Rechtsverhältnis erwachsen (vgl. z.B. Hess.VGH in DÖV 65, Seite 857). Die Klägerin greift ausländerrechtliche Erlasse des beklagten Landes zur aufenthaltsrechtlichen Behandlung von Personen aus Bosnien-Herzegowina in Hessen an, die auch bei der Klägerin Aufnahme gefunden haben. Diese Erlasse beruhen auf § 54 AuslG, während die Klägerin davon ausgeht, daß § 32a AuslG angewendet werden muß.

Das erforderliche Feststellungsinteresse der Klägerin ergibt sich schon aus der Unklarheit über die Rechtslage und der Wiederholungsgefahr, denn die Erlasse wurden in 6-monatigen Abständen erneuert. Es begründet sich darüber hinaus mit den hohen Kosten, die bei der Klägerin für diesen Personenkreis entstanden sind und entstehen und für die das beklagte Land bei Anwendung des § 32a AuslG entsprechend den Regelungen des Gesetzes über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge Erstattung zu leisten hätte.

Die Feststellungsklage ist auch nicht nach § 43 Abs. 2 VwGO ausgeschlossen. Die Klägerin hätte ihre Rechte nicht durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen können.

Die angegriffenen Erlasse sind keine Verwaltungsakte, gegen die die Anfechtungsklage gegeben wäre. Es handelt sich um behördeninterne Anordnungen der obersten Ausländerbehörde an die Ausländerbehörden zur aufenthaltsrechtlichen Behandlung eines bestimmten Personenkreises ohne unmittelbare Rechtswirkungen nach außen. Die Klägerin muß sich im Rahmen der Subsidiarität der Feststellungsklage auch nicht auf eine Schadensersatzklage vor den Zivilgerichten verweisen lassen, denn diese stellt nur einen finanziellen Ausgleich sicher, verhindert aber nicht weitere rechtswidrige Erlasse zur aufenthaltsrechtlichen Behandlung der Flüchtlinge.

Die Klage ist auch begründet, denn die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 32a sind erfüllt, so daß der Hessische Minister des Innern seit Inkrafttreten dieser Vorschrift am 01.07.1993 verpflichtet ist, gegenüber den Ausländerbehörden anzuordnen, daß Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina Aufenthaltsbefugnisse erteilt und verlängert werden.

Das Gericht vermag der von dem beklagten Land vertretenen Auffassung nicht zu folgen, daß die Regelung des § 32a AuslG erst aufgrund einer ausdrücklichen Entscheidung des Bundes und der Länder zur Anwendung kommt, die dem freien politischen und somit gerichtlich nicht nachprüfbarem Ermessen unterliegt, daß also die Verständigung von Bund und Ländern darüber, Aufenthaltsbefugnisse nach § 32a AuslG zu erteilen, Voraussetzungen für die Anwendung des § 32a AuslG ist (so aber OVG Berlin in seinem Beschluß vom 05.04.1995 zur Duldung von auf andere Bundesländer verteilten Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina, InfAuslR 95, 258). Zwar ist nicht zu verkennen, daß der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften (Bundestagsdrucksache 12/4450) Hinweise für eine solche Auslegung entnommen werden können. Denn hier heißt es zu § 32a AuslG, es liege in der freien politischen Entscheidung der obersten Landesbehörden im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern, auf welcher Rechtsgrundlage (§ 32 oder § 32a AuslG) die Aufnahme der Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge erfolgen soll. In dem - in erster Linie maßgeblichen - Wortlaut des § 32 a AuslG findet die Auffassung des beklagten Landes aber keine Stütze. Der Wortlaut der Vorschrift spricht vielmehr eindeutig gegen die Annahme, daß deren Anwendung - darauf würde die Rechtsauffassung des Landes hinauslaufen - allein aus politischen Erwägungen und völlig losgelöst von dem tatsächlichen Geschehen praktisch unbeschränkt in der Schwebe gehalten werden kann. Daß eine solche Folge gewollt sein könnte oder daß der Gesetzgeber sie bewußt in Kauf genommen haben könnte, erscheint schon unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung, wie sie das vorliegende Verfahren verdeutlicht und wie sie auch bereits während des Gesetzgebungsverfahrens unter anderem aufgrund der Entwicklung in den Nachfolge-

staaten des ehemaligen Jugoslawien absehbar war, kaum nachvollziehbar. Bei der Regelung des § 32a AuslG ging der Gesetzgeber, wie die Gesetzesbegründung verdeutlicht, offenbar davon aus, daß bestimmte Steuerungselemente zur Verfügung gestellt werden sollen, um bei größeren aufzunehmenden Flüchtlingsströmen eine gleichmäßige Belastung der einzelnen Bundesländer zu erreichen und umgekehrt eine einseitige Belastung einzelner Länder zu vermeiden (vgl. § 32 a Abs. 11/AuslG). Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme nicht nachvollziehbar, im Rahmen einer freien politischen Entscheidung könne selbst ein einzelnes Bundesland - aus welchen Gründen auch immer - einen solchen Interessenausgleich verhindern und damit bestimmten Bundesländern und letztlich, wenn als Folge der Nichtanwendung des § 32a AuslG auch eine landesinterne Verteilung nicht erfolgt, bestimmten Kommunen völlig aus dem Rahmen fallende Belastungen auferlegen, die sich allein aus dem - dann nicht mehr steuerbaren - Migrationsverhalten der Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge ergeben. § 32a AuslG wäre damit kaum mehr als ein unverbindlicher Programmsatz.

Diese Fragen bedürfen aber keiner weiteren Vertiefung. Der, wie ausgeführt, eindeutige und somit maßgebliche Wortlaut des § 32 a AuslG erfordert eine unmittelbare Anwendung dieser Vorschrift. Danach "ordnet die oberste Landesbehörde an, daß diesen Ausländern (den Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen) zur vorübergehenden Aufnahme eine Aufenthaltsbefugnis erteilt und verlängert wird". Diese Formulierung, die sich von der des § 32 AuslG ("kann ..... anordnen") deutlich unterscheidet, enthält einen eindeutigen Gesetzesbefehl, der einen irgendwie gearteten Spielraum nicht beläßt. Voraussetzung ist lediglich, daß sich Bund und Länder einvernehmlich darüber verständigen, daß Ausländer aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten vorübergehend Schutz in der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Entscheidend ist danach allein der einheitliche politische Wille zur zeitweiligen Schutzgewährung für bestimmte Flüchtlinge. Eine bestimmte Form der Verständigung schreibt das Gesetz ebensowenig vor wie Übereinstimmung der Motive von Bund und Ländern für die Einigung über die Aufnahme (vgl. Kanein/Renner, Ausländergesetz, 6. Aufl., § 32a

Anm. 6). Zu einer solchen einvernehmlichen Willensbildung ist es für die Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina gekommen. Denn Bund und Länder stimmen seit Beginn der Bürgerkriegssituation in diesem Land darin überein, keinen Flüchtling aus diesem Gebiet zurückzuschicken. Diese einvernehmliche Verständigung dokumentiert sich in den ununterbrochen bestehenden, regelmäßig wiederholten jeweils sechsmonatigen Abschiebestoppregelungen, die von allen Ländern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern angeordnet wurden. Da somit die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 32a Abs. 1 AuslG erfüllt sind, ergibt sich aus der Vorschrift im übrigen ohne weiteres und zwingend die Rechtsfolge, nämlich der Erlaß von Anordnungen zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen. Eine Verständigung von Bund und Ländern darüber, Bleiberechte nach dieser Vorschrift zu gewähren, gehört nicht zu den gesetzlichen normierten Voraussetzungen, die zu treffende Anordnung ist vielmehr, wie ausgeführt, Rechtsfolge der bereits erfolgten Verständigung darüber, den Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina Schutz zu gewähren.

Da die Tatbestandsvoraussetzungen des § 32a AuslG erfüllt sind, sind die Erlasse, die anstatt § 32a AuslG umzusetzen, Abschiebestopps auf der Basis des § 54 AuslG anordnen, rechtswidrig. Sie greifen, wie bereits oben ausgeführt, in die Rechte der Klägerin ein.

Da der Klage in vollem Umfang stattzugeben ist, sind die Verfahrenskosten dem unterliegenden Land Hessen aufzuerlegen.

Das Gericht hat gemäß § 162 Abs. 3 VwGO davon abgesehen, die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen ebenfalls dem Beklagten aufzuerlegen.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit wegen der Kosten folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.



## Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof möglich. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Die Berufungsschrift muß das angefochtene Urteil bezeichnen und einen bestimmten Antrag enthalten.

Einzulegen ist die Berufung bei dem

Verwaltungsgericht Wiesbaden  
Mühlgasse 2  
65183 Wiesbaden.

## B e s c h l u ß

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf DM 40.000.000 festgesetzt.

### G r ü n d e :

Der Streitwert bemißt sich nach der Bedeutung des Rechtsstreits für die Klägerin (§ 13 Abs. 1 Satz 1 GKG).

### R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen die Streitwertfestsetzung steht den Beteiligten die Beschwerde zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 100,-- DM übersteigt.

Die Beschwerde ist bei dem

Verwaltungsgericht Wiesbaden  
Mühlgasse 2  
65183 Wiesbaden

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Sie ist nur innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, zulässig. Soweit der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt wird, kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Streitwertfestsetzungsbeschlusses eingelegt werden.