



Axel Müller
Mitglied des Deutschen Bundestages

Axel Müller, MdB, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Ravensburg, den 30.04.2020

Axel Müller, MdB

Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-79217
Fax: +49 30 227-70217
axel.mueller@bundestag.de

Wahlkreisbüro

Bahnhofstraße 8
88250 Weingarten
Telefon: +49 751-560 925-12
Fax: +49 751-560 925-50

Politikladen

Rosenstraße 26
88212 Ravensburg
Telefon +49 751-56964966

Mitglied des Deutschen Bundestages
für den Wahlkreis Ravensburg

„Sichere Häfen“ - Verfassungskonformität

Zunächst sei nur am Rande bemerkt, dass die Aktion zu der Tatsache, dass unser Land in den zurückliegenden Jahren allein 1.700.000 Asylbewerber aufgenommen hat – von denen ein großer Teil weiterhin in Deutschland lebt – geflissentlich schweigt. Dass der deutsche Staat und die deutsche Zivilgesellschaft damit enorme humanitäre Verpflichtungen – auch im europäischen Vergleich – wahrgenommen hat und die Bevölkerung unserer Kommunen noch etliche Jahre intensive Integrationsbemühungen vor sich haben werden, um diejenigen in die Gemeinschaft zu integrieren, die nunmehr bereits im Lande sind, wird von vollständig ausgeblendet. Bund, Länder und Gemeinden geben dafür jährlich ca. 20 Milliarden Euro aus. Auch das pragmatische und lösungsorientierte Vorgehen des Bundesministeriums des Innern in Form einer solidarischen *ad hoc*-Aufnahme von im Mittelmeer Aufgegriffenen sowie das Bemühen der Bundesregierung um einen *ad hoc*-Mechanismus – solange keine gemeinsame europäische Lösung gefunden ist – findet keine Erwähnung. Alle aus Seenot geretteten Flüchtlinge, die an die deutschen Behörden entsprechend der gegebenen Zusage im Rahmen eines Kontingents, auch tatsächlich übergeben wurden, sind übernommen worden. Dies alles sind aber Maßnahmen und Schritte, die der Entlastung der Hotspots an den EU-Außengrenzen dienen und die Situation in den Aufnahmeeinrichtungen vor Ort zu entlasten versucht. Zweifellos geht es um Kritik an den Zuständen in den Aufnahmelagern. Dafür habe ich Verständnis. Diese sind katastrophal. Wir als CDU/CSU-Fraktion haben gemeinsam mit unserem Koalitionspartner vereinbart, einen humanitären Beitrag zu leisten, um insbesondere die Situation der Kinder in den Hotspots zu verbessern. Schon Im Januar 2020 wurden Hilfsgüter im Werte von über 50 Millionen Euro von Deutschland nach Griechenland geliefert. Leider kommt die Verteilung durch die griechischen Behörden nur sehr schleppend voran. Erst gestern war



jedoch den Medien zu entnehmen, dass für die Flüchtlinge auf Lesbos nunmehr auch auf dem griechischen Festland entsprechende feste Unterkünfte gebaut werden sollen. Konkret geplant haben wir weiter, dass wir im Rahmen einer – europäischen Lösung – in einer so genannten *Koalition der Willigen* einen angemessenen Anteil von den insgesamt 1000 bis 1500 Kindern auf den griechischen Inseln übernehmen. Dies gilt insbesondere für Kinder, die krank und dringend behandlungsbedürftig oder aber unbegleitet und jünger als 14 Jahre alt sind.

In diesem Rahmen hat die Bundesregierung in Abstimmung mit den Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag entschieden, gemeinsam mit Luxemburg voranzugehen und in einem ersten Schritt bis zu 50 unbegleitete Minderjährige zur unmittelbaren Entlastung der griechischen Inseln aufzunehmen. Dieses Vorgehen ist ausführlich im Innenausschuss mit Fachpolitikern aller Fraktionen und der Bundesregierung im Vorfeld beraten worden. Die Beweggründe zu diesem Handeln sind auch für mich nicht nur nachvollziehbar, sondern werden sogar unterstützt. Denn die Lager, aus denen die Kinder mitunter stammen, sind zum Teil bis zum Siebenfachen überbelegt. In der Folge sind diese Lager von unhaltbaren katastrophalen Zuständen geprägt, wie mir Parlamentskollegen aus eigenem Augenschein vor Ort in den Beratungen berichteten. Das ist mit den christlich-abendländischen Werten – die wir ansonsten gerne betonen und denen ich mich verpflichtet fühle – tatsächlich nicht zu vereinbaren. Wir hatten uns als Arbeitsgruppe Innen der CDU/CSU-Fraktion entsprechend einer Aufzählung der Ärzte ohne Grenzen, die wir im März noch in einer Anhörung der Arbeitsgruppe zu Gast hatten, sogar auf 96 Personen verständigt. Angekündigt wurden kranke Kinder. Die Auswahl, die jetzt seitens der gegenwärtig dafür allein verantwortlichen griechischen Behörden getroffen worden ist, konnte von uns nicht weiter beeinflusst werden, wirft aber Fragen auf.

Zweifellos muss das Gemeinsame Europäische Asylsystem reformiert werden und es bedarf eines fairen Systems der Verteilung. Deutschland kann hier aber keine Alleingänge machen. Daher kann dies jedoch nur mit einer Vorprüfung an der Außengrenze verbunden werden, um Sekundärmigrationen zu verhindern. Ergänzende Mechanismen sind dazu erforderlich, um eine faire Verteilung auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht gänzlich auszuhöhlen. Anderenfalls kann man dem unerwünschten Pull-Effekte und der Verstärkung illegaler Zuwanderungsströme nicht entgegenwirken. Jeder Pull-Effekt kostet angesichts der Strecke über das Mittelmeer oder die Balkanroute viele Menschenleben. Das darf nicht geschehen! Daher ist unser Handeln immer geleitet, von der Maxime der Reduzierung des Pull-Effektes.

Gleiches gilt hinsichtlich der Linderung der Umstände, die für die Migration ursächlich sind. Dies kann nur im Rahmen einer klugen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort passieren. Hier ist Deutschland



unter der Leitung von Minister Gerd Müller im ständigen Austausch mit den EU-Staaten, um Hilfen in den Ursprungsländern wirkungsvoll einzusetzen.

Ich sage aber auch ganz deutlich, dass für mich die berechtigte Sorge nach einem erstarkenden Pull-Effekt stets dann besteht, wenn uneinheitliche nationale – oder kommunale – Alleingänge Anreize zur gefährvollen Migration setzen! Eine rechtsstaatliche und einheitliche europäische Lösung ist hingegen der Schlüssel für eine friedvolle und nicht von Seenot und Schleusern dominierte Ab- und Einwanderung!

Im Falle einer deutlichen Reduzierung der illegalen Zuwanderung, kann das so genannte Resettlement von schon im Ausland als schutzbedürftig erkannten Personen ein Baustein einer humanen europäischen Migrationspolitik sein. Dazu bedarf es aber gerade einer europäischen Linie. Dies in Verhandlungen mit europäischen Partnern zu erzielen, ist (eine Kern-)Aufgabe des Bundes. Jede Schwächung der Position des Bundes in diesen Fragen, verhindert eine Linderung der Zustände in den Hotspots.

Im Folgenden will ich auf die teilweise von der Aktion Sichere Häfen genannte Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages eingehen. Zitierte Zeilen aus dem Wortprotokoll der Anhörung umfassen im großen Teil Einleitungszitate der Sachverständigen und erzeugen beim Leser aufgrund ihrer Verkürzung oder Auslassung weiterer Passagen und in Unkenntnis aller weiteren Äußerungen der Expertenzusammenkunft die irriige Annahme, alle Sachverständigen standen den Anträgen der Fraktion Bündnis '90/ Die Grünen und der Fraktion Die Linke, die wieder einmal in forschem Gleichschritt, wie so häufig in Fragen der Migration marschiert sind, positiv gegenüber. Dies ist keinesfalls korrekt.

Daher nehme ich dies nunmehr zum Anlass, Ihnen das herrschende juristische Meinungsbild mitzuteilen. Dies schließt nicht aus, dass sog. Mindermeinungen zu diesem Themenkomplex existieren.

Nach derzeitiger von Verfassungsrechtsprechung geprägter Lehre kann ich jedoch für die kommenden Jahrzehnte keinerlei Wandel im Meinungsstand erkennen: Aus diesem Grunde lohnt es sich, sich der herrschenden juristischen Expertise nicht zu verschließen!

Das Städtebündnis *sicherer Häfen* fußt auf der irrigen Annahme, dass die Aufnahme von Flüchtlingen von der kommunalen Selbstverwaltung – die zweifelsfrei durch unser Grundgesetz eingeräumt und geschützt ist – gedeckt sei. Diese Auffassung fußt immer wieder auf Artikel 28 Absatz 2 Sätze 1 und 2 GG:



Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

Das ist mit Nichten der Fall; die Aufnahme von Flüchtlingen ist nicht Teil der kommunalen Selbstverwaltung.

In einer Verfassungsbeschwerde aus dem Jahre 1988 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass

die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG [sichert] den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich [sichert].

(Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 79, Seite 127)

Es wird damit deutlich, dass die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ der Maßstab für die Kompetenzverteilung ist, wie sie das Grundgesetz vorsieht. Man könnte das Agieren des Städtebündnisses im Bereich der (nationalen) Einwanderungs- und Asylpolitik als Unterhaltung auswärtiger Beziehungen interpretieren. Doch dies obliegt – ausschließlich – dem Bund, wie Art. 32 Absatz 1 GG deutlich macht:

Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.

Der grundgesetzlich kodifizierten kommunalen Selbstverwaltung ist somit auch eine verfassungsrechtliche Begrenzung ihrer Befugnisse inne.

Aus der „örtlichen Kompetenz“ im Sinne des gemeindlichen Bezuges lässt sich – auch nach herrschender Lehre – zwar ableiten, dass die Gemeinde(-vertretung) Maßnahmen für die Stärkung der Aufnahmefähigkeit von Flüchtlingen und deren schnelleren gesellschaftlichen Einbindung fördern kann. Ein eigenständiges Aktivwerden in der Aufnahme von Flüchtlingen überschreitet hingegen die von der Verfassung gedeckte Kompetenz: Artikel 32 Abs. 1 GG ist somit gleichsam als Begrenzung von Art. 28 Abs. 2 S. 1 u 2 GG zu lesen.

Jedes einfachgesetzliche Agieren des Parlamentes – ohne das Grundgesetz in diesen oben angeführten Punkten zu ändern – wäre grundgesetzwidrig. Punkte aus den Anträgen, die Gegenstand der Anhörung waren, sind daher contra legem, respektive contra constitutionem – gegen das Grundgesetz.



Zudem will ich auf Artikel 32 Absatz 3 GG blicken, der den Bundesländern die Möglichkeiten einräumt, auswärtige Beziehungen mit anderen Staaten selbständig einzugehen. Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen. Dafür gibt es viele Beispiele, in denen so verfahren wird. Denkbar wäre es nun, dass das Handeln des Städtebündnisses als „teilkommunalisiertes“ Agieren der Länder interpretiert werden könnte. Darauf könnten sich die Akteure des Städtebündnisses beziehen. Vergleiche mit Städtepartnerschaften, wie sie teilweise gezogen werden, sind jedoch absurd. Dort geht es um den Austausch von Kultur und Sprache und zwischenmenschliche Begegnungen.

„Das Städtebündnis sicherer Häfen“ agiert aber eindeutig auf dem Bereich der Asylpolitik. Somit nehmen diese Kommunen dem Bund die nationale politische Koordinierungsrolle für Deutschland (in Europa und der Welt) und hindern im Ergebnis eine gesamteuropäische Einigung. Um ein einheitliches nationales Agieren zu gewährleisten, finden sich Normen in unserer Verfassung, die die Kompetenzen im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik eindeutig zuordnen:

Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer;

– Art. 74 Absatz 1 Nummer 4 GG –

in Verbindung mit

Art. 72 Absatz 2 GG –

Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Damit entzieht sich dieser Rechtsbereich des Asylrechts eindeutig jeglicher Disposition der Bundesländer. Ein etwaiges kommunales Handeln kann sich nicht auf Art. 32 Absatz 3 GG stützen.

Das haben auch alle Sachverständigen in der erwähnten Anhörung des Innenausschusses, die seriös juristisch und nicht politisch weltanschaulich motiviert ihre Ausführungen gemacht haben, so eindeutig gesagt.

Prof. Hailbronner hat nach meiner Erinnerung auch noch auf den Umstand hingewiesen, dass eine Umsetzung der Ziele der Aktion „Sicherer Hafen“ im Ergebnis bedeuten würde, dass eine Gruppe von Flüchtlingen direkt auf die Kommunen verteilt werden würde, ohne zuvor zu prüfen, wie den überhaupt ihre Erfolgsaussichten hinsichtlich einer Bleibeperspektive sind. Nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen



werden Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive nicht auf die Kommunen verteilt, sondern sollen aus den Erstaufnahmeeinrichtungen zurückgeschoben werden. Diese einseitige Privilegierung einer Gruppe verstößt zudem in eklatanter Weise gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung nach Artikel 3 des GG.

Den Gemeinden und Städten fehlt letztendlich eine eigene Stufe der Staatlichkeit – anderenfalls wären Sie namentlich explizit in Artikel 32 GG aufgelistet –, um eine eigenständige (ohne Abstimmung mit dem Bund und den Ländern erfolgende) kommunale Außenpolitik zu betreiben. Ein Agieren im Asylrecht ist mithin in dieser Form verfassungswidrig.

Es entzieht sich meiner Kenntnis, wie eine andere juristische Bewertung, - nicht politisch motiviert, sondern von den Gedanken des Rechts und dem Wissen um unseren Staatsaufbau geprägt – als die Feststellung der Verfassungswidrigkeit möglich ist.

Abschließend will ich auf die Herausforderungen der weltweiten Corona-Pandemie blicken. In den Hotspots sind jetzt Vorkehrungen zu treffen, damit in den Aufnahmeeinrichtungen in unserem Land und auch auf den griechischen Inseln die Corona-Epidemie nicht ausbricht oder weitestgehend eingedämmt wird und werden kann. Der erhöhten Sorge um die Einhaltung von Hygienestandards in den Einrichtungen muss schnell und europäisch durch Hilfen begegnet werden, um weiteres individuelles Leid und kollektive Gefährdungen in der betroffenen Region zu verhindern. Deutschland hat durch technische Hilfen und Sendung von Hilfsgütern in der Vergangenheit einen Beitrag dazu geleistet und wird dies bei Anfrage aus Griechenland auch förderhin tun. Zudem hat Deutschland den Einsatz des Technischen Hilfswerkes vor Ort angeboten und zuletzt weitere Hilfsleistungen im Wert von 2,4 Millionen Euro geleistet.

Auch seitens der Europäischen Union wird viel unternommen, um die Bedingungen auf den griechischen Inseln zu verbessern. Neben der Bereitstellung von sanitären und medizinischen Gütern im Rahmen des EU-Katastrophenschutzmechanismus' entsendet sie beispielsweise auch Ärzte und weiteres medizinisches Personal.

Zudem hat die griechische Regierung mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union 28 hochmoderne Einrichtungen auf dem Festland fertig gestellt, die der Evakuierung von Menschen von den griechischen Inseln dienen. Die Kommission und das Europäische Parlament sind zudem im Begriff, eine weitere Summe in Höhe von 350 Millionen Euro als Soforthilfe zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen in Griechenland zu bewilligen.

Eine Verfestigung von kommunalen Aufnahmeprogrammen – wie die des Städtebündnisses sicherer Häfen – ist nach meiner Ihnen dargelegten Auffassung – weder bezogen auf die sich derzeit in der Türkei, noch die



sich bereits auf den griechischen Inseln befindlichen Migranten und Flüchtlingen – angezeigt. Gerade angesichts der angespannten Lage an der türkisch-griechischen Grenze gingen von einer solchen Aufnahme Signale aus, die Pull-Effekte auslösen könnten.

Nur ein effektiver Außengrenzschutz kann den gemeinsamen EU-Schengenraum aufrechterhalten. Andernfalls – wäre dies nicht (mehr) möglich – sind Kontrollen und Zurückweisungen an den nationalen Grenzen zu prüfen.

Kommunale Alleingänge – aber auch Alleingänge einzelner EU-Staaten – bei der Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen stehen der Findung einer gemeinsamen europäischen Lösung in der Migrationsfrage entgegen. Jegliche Aufnahmen sollten auf einem gemeinsamen europäischen Vorgehen basieren, nicht auf multi-kommunalen oder einem nationalen Alleingang.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Axel Müller', with a horizontal line underneath.

Axel Müller, MdB
Vorsitzender Richter am Landgericht a.D.