



Wortprotokoll der 71. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 4. November 2019, 14:00 Uhr
Konrad-Adenauer-Str. 1
10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Jochen Haug, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 6

- a) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Gökay Akbulut, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Solidarische Städte und kommunale Initiativen zur Flüchtlingsaufnahme unterstützen

BT-Drucksache 19/8648

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Alexander Throm [CDU/CSU]
Abg. Helge Lindh [SPD]
Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]
Abg. Linda Teuteberg [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regionale und kommunale Flüchtlingsaufnahme stärken

BT-Drucksache 19/9275

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Auswärtiger Ausschuss

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Berichterstatter/in:

Abg. Alexander Throm [CDU/CSU]

Abg. Helge Lindh [SPD]

Abg. Dr. Gottfried Curio [AfD]

Abg. Linda Teuteberg [FDP]

Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]

Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	6
IV. Anlagen	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Prof. Dr. Gesine Schwan, HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH	19(4) 386 A 30
Prof. Dr. Kay Hailbronner, Universität Konstanz	19(4) 386 B 32
Helene Heuser, Universität Hamburg	19(4) 386 C 37
Prof. Dr. Marcel Kau, Universität Konstanz	19(4) 386 D 48
Dr. Klaus Ritgen, Deutscher Landkreistag, Berlin	19(4) 386 E 57
Dr. Uda Bastians, Deutscher Städtetag, Berlin	19(4) 386 F 62

**Teilnehmerliste**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Brand (Fulda), Michael Müller, Axel Nicolaisen, Petra Schuster (Weil am Rhein), Armin	
SPD	Kaiser, Elisabeth Lindh, Helge Vogt, Ute	
AfD	Curio, Dr. Gottfried Haug, Jochen Wirth, Dr. Christian	
FDP	Höferlin, Manuel	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla	Akbulut, Gökay
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		Bayram, Canan
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 4. November 2019, 14.00 Uhr
„Kommunale Flüchtlingsaufnahme“

Stand: 1. November 2019

Dr. Uda Bastians

Deutscher Städtetag, Berlin

Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner

Universität Konstanz

Helene Heuser

Universität Hamburg

Prof. Dr. Marcel Kau

Universität Konstanz

Dr. Klaus Ritgen

Deutscher Landkreistag, Berlin

Prof. Dr. Gesine Schwan

HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin

Mike Schubert

Oberbürgermeister von Potsdam



Einzigster Tagesordnungspunkt

a) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Gökyak Akbulut, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Solidarische Städte und kommunale Initiativen zur Flüchtlingsaufnahme unterstützen

BT-Drucksache 19/8648

b) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regionale und kommunale Flüchtlingsaufnahme stärken

BT-Drucksache 19/9275

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne die 71. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein Name ist Jochen Haug. Ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde die öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die öffentliche Anhörung dient dazu, die Beratungen zu den in der Tagesordnung ausgewiesenen Vorlagen vorzubereiten. Weiter begrüße ich alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Die Sitzung wird zeitversetzt im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen. Schriftliche Stellungnahmen hatten wir trotz der Kürze der Zeit erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigefügt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Abschrift der digitalen Aufzeichnung gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt.

Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr vorgesehen ist. Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Erklärung, die fünf Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Danach würden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichtserstatterinnen und Berichtserstatter sowie weiterer Abgeordneter beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten. Für die zweite Fraktionsrunde würde ich situativ entscheiden, nämlich ob es zeitmäßig noch möglich ist, zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine gleiche Frage an zwei Sachverständige zu stellen oder ob das Zeitfenster es nur noch hergibt, eine Frage an einen Sachverständigen zu stellen. Wenn Sie damit einverstanden sind, würde ich so verfahren. Danke. Entsprechend alphabetischer Reihenfolge darf ich deshalb Frau Dr. Uda Bastians um ihre Eingangsstellungnahme bitten.

Sve **Dr. Uda Bastians** (Deutscher Städtetag, Berlin): Vielen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender. Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, liebe Mitsachverständige. Herzlichen Dank für die Einladung. Der Deutsche Städtetag ist der Einladung sehr gerne nachgekommen. Denn das Thema ist natürlich eines, was die Städte – und zwar alle Städte – umtreibt. Da sind die unwürdigen Zustände auf dem Mittelmeer und das Entsetzen darüber, dass Menschen auf dem Mittelmeer sterben. Dafür muss es eine Lösung geben. Die Rettung der Menschen aus Seenot ist für alle Städte eine humanitäre Pflicht und gehört zum Wertefundament Europas. Das ist unser gemeinsames Verständnis. Und deswegen muss es hier intensive politische Anstrengungen geben, diesen Zustand zu beenden. Wir glauben, dass eine nachhaltige und dauerhafte Lösung auf der europäischen Ebene zu finden ist und hier ist sie auch mit Nachdruck zu



verfolgen. Bis wir diese Lösung aber haben, sind temporäre Notfallmechanismen sicherlich notwendig und auch die Aufnahme von Menschen in Deutschland, die über den Seeweg gekommen sind, ist richtig. Die Bereitschaft der Städte, die sich in dem Bündnis zusammengeschlossen haben – immerhin mittlerweile 115 Städte – sollte dabei Berücksichtigung finden und soll es nach den Anweisungen des Bundesinnenministeriums ja auch finden. Wir halten aber einen neuen Anlauf zur Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems für zwingend notwendig. Die Dublin-Verordnung muss reformiert werden. Sie ist derzeit ja quasi außer Kraft gesetzt. Und das Ziel muss dabei ein solidarischer Verteilmechanismus sein, der auch die Belange der Mittelmeeranrainerstaaten berücksichtigt. Wir haben im Städtetag viele Städte, die sich dem Bündnis angeschlossen haben und die eine politische und moralische Selbstverpflichtung abgegeben haben. Diese Selbstverpflichtung kann nur in den Städten vor Ort selbst getroffen werden. Und sie ist getragen von einem tiefen humanitären Verständnis für die Not der Menschen auf dem Mittelmeer in Seenot und die dann unter unwürdigen Zuständen anlanden müssen. Wir haben aber auch Städte, die nach Abwägung aller politischen und moralischen Umstände diesen Schritt bewusst nicht gehen. Sie haben teilweise Angst vor finanzieller Überforderung. Wir haben Städte, die bereits eine Zuzugssperre erwirkt haben, weil sie bereits überfordert sind und jetzt nicht noch mehr Flüchtlinge aufnehmen können in ihrer Stadt. Und es gibt auch das Argument, dass möglicherweise so ein Fluchtweg privilegiert wird, der die Menschen in große Gefahr bringt. Insofern gibt es diese beiden Positionen bei uns im Städtetag, die auch – glaube ich – beide ihren Wert und ihre Berechtigung haben und die im Ergebnis dazu führen, dass die europäische Lösung richtig zielführend und nachhaltig ist. Insofern ist das die Diskussion bei uns im Präsidium beim Deutschen Städtetag und ich bitte darum, dass das auch so Berücksichtigung findet. Die finanziellen Aspekte sind dabei unbedingt auch zu beachten. Die Aufnahme und Integration von geflüchteten Menschen ist eine kostspielige Angelegenheit und es ist auch kein Sprint, sondern es ist ein langfristiges Projekt und da muss man im Bundestag darum bitten, dass der Bund sich da auch dementsprechend an den Kosten ausreichend beteiligt. Und damit würde ich es erstmal beenden lassen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Hailbronner.

SV Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner (Universität Konstanz): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete. Da kann ich gleich die restliche Zeit, die Frau Bastians nicht genutzt hat, in Anspruch nehmen. Ein verstärktes eigenes Engagement der Kommunen bei der Unterbringung von humanitären Flüchtlingen ist natürlich sinnvoll. Gleichgültig, ob es sich um Flüchtlinge handelt, die aufgrund von Aufnahmeprogrammen des Bundes und der Länder oder auf Grundlage von Absprachen des BMI mit anderen EU-Mitgliedsstaaten aufgenommen wurden. Das geltende Recht hindert die Kommunen nicht, über eine ländergesetzlich festgelegte oder ad hoc zwischen den Ländern und den Kommunen vereinbarte Quote hinaus, Flüchtlinge im Rahmen solcher Programme aufzunehmen und ihnen besondere Unterstützung zu gewähren. Solche Aktivitäten gibt es mittlerweile auch. Sie sind ein Baustein bei der zentralen Aufgabe einer Bewältigung der Integrationsaufgaben. Es ist sinnvoll und entspricht der gesetzlich vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, den Kommunen hierfür mehr Unterstützung und Ressourcen zukommen zu lassen. Die vorgelegten Anträge gehen allerdings in unterschiedlicher Weise über die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten einer aktiven Mitwirkung von Kommunen bei der Bewältigung der Aufgabe einer Aufnahme humanitärer Flüchtlinge hinaus, indem sie eine eigenverantwortliche Befugnis von Städten und Kommunen, Flüchtlinge aus humanitären Gründen aufzunehmen, vorsehen.

Zunächst zur pauschalen Einvernehmensklärung, die vorgeschlagen wird. Nach § 23 Abs. 1 bedarf die humanitäre Aufnahme von Ausländern aus bestimmten Staaten des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Das Einvernehmen setzt die Zustimmung des BMI voraus. Aus guten Gründen. Mit der Aufnahme werden regelmäßig bundespolitische Belange außerhalb des Asylverfahrens berührt. Es betrifft die Steuerung und Kontrolle der Zuwanderung von Ausländern außerhalb des Asylverfahrens. Tangiert sind damit die einwanderungspolitische Kompetenz des Bundes und der Beziehungen des Bundes mit auswärtigen Staaten. Auch die Befugnisse des Bundes im Rahmen der Europäischen Union, eine gemeinsame europäische



Asyl- und Flüchtlingspolitik u. a. durch abgestimmte Aufnahme und Resettlementprogramme zu gestalten, werden durch humanitäre Aufnahmeprogramme nach § 23 berührt. Damit ist eine nicht an die Zustimmung gebundene Regelung nicht mehr vereinbar mit Wortlaut und Zweck von § 23 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz. Eine pauschale Einvernehmensklärung, durch die der Bund praktisch sein Prüfungs- und Gestaltungsrecht dem Bereich der Steuerung und Kontrolle der Aufnahme von Flüchtlingen aufgibt, ist mit den Grundprinzipien des Ausländerrechts insoweit nicht vereinbar.

Zum Punkt der Ersetzung des Einvernehmens durch Benehmen. Mit der Ersetzung des Einvernehmens durch ein Benehmenserfordernis würde der Bundesgesetzgeber den Städten und Kommunen die Befugnis übertragen, gegebenenfalls auch gegen den Willen des Bundes ein Aufnahmeprogramm für humanitäre Flüchtlinge zu beschließen. Ein Benehmenserfordernis setzt nur noch eine Information des Bundes und die Eröffnung einer Möglichkeit, bundesrechtliche Belange den Ländern mitzuteilen, voraus.

Der Vorschlag ist ebenfalls mit den Grundprinzipien des deutschen Aufenthaltsrechts nicht vereinbar. Er gefährdet die Verhandlungsposition der Bundesrepublik Deutschland beim Versuch, eine EU-einheitliche Aufnahmeregelung für humanitäre Flüchtlinge zu erreichen und beeinträchtigt die Zielsetzung einer auf die Interessen der Bundesrepublik Deutschland ausgerichteten Steuerung der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen in Abstimmung mit den europäischen Nachbarstaaten. Humanitäre Aufnahmeprogramme haben auch eine signifikante asylpolitische Bedeutung, indem sie Aufnahmemöglichkeiten außerhalb des geltenden Einreise- und Asylrechts eröffnen. Selbst wenn sie keine individuellen Ansprüche beinhalten, senden sie Signale nach außen und geben damit Anreize, die gefährliche Reise in Richtung Deutschland zu unternehmen. Wichtiger ist noch, dass ein wesentlicher Grund für das Scheitern einer effektiven europäischen Asylpolitik das Fehlen eindeutiger und voraussehbarer Kriterien für einen humanitär begründeten Schutzanspruch ist. Die Eröffnung neuer und von Land zu Land je nach politischer Ausrichtung divergierender humanitärer Aufnahmeprogramme, ist praktisch die Kapitulationserklärung jeder Art koordinierter und einigermaßen transparenter Aufnahmepolitik.

Zuletzt zur gesetzlichen Befugnis, insoweit Vorschlag der Linken eigenständige Gestaltungsbefugnis. Der Antrag verstößt meines Erachtens gegen Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 und 2 Grundgesetz und die Vorschriften, die die grundgesetzliche Kompetenz für Teile im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik regeln. Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung ist nach völlig unbestrittener verfassungsrechtlicher Auffassung und Rechtsprechung nicht nur eine Gewährleistung der Rechte der Gemeinden, sondern bezeichnet auch eine verfassungsrechtliche Begrenzung ihrer Befugnisse. Danach ist eine politische Gestaltungsbefugnis der Gemeinde und eine Stärkung und Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Engagements für eine humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen durch eigenständige, eigenverantwortliche gemeindliche Aufnahmeprogramme nicht vereinbar. Erforderlich ist ein spezifisch örtlicher gemeindlicher Bezug, z.B. durch Verbesserung der gemeindlichen Ressourcen bei der humanitären Aufnahme. Meines Erachtens ist damit die Grenzlinie zwischen dem verfassungsrechtlich Zulässigen und dem verfassungsrechtlich Unzulässigen bei der Gestaltung der Befugnisse der Gemeinde überschritten. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Frau Heuser.

Sve **Helene Heuser** (Universität Hamburg): Vielen Dank auch meinerseits für die Einladung. Ich komme gleich zum Punkt. Für das Eingangsstatement ist es mir wichtig zunächst den Kontext der Idee der kommunalen Flüchtlingsaufnahme zu betonen und erst danach möchte ich etwas zur rechtlichen Umsetzbarkeit sagen, denn dazu kommen wir sicherlich nochmal vertieft in der Fragerunde.

Seit einigen Jahren schon umfassen kommunale Handlungsfelder – wenn nicht schon seit jeher – neben der traditionellen Aufgabe der Integration von Geflüchteten in lokale Gemeinschaften vermehrt auch das Bleiberecht von Stadtbewohnern ohne deutsche Staatsbürgerschaft und die Schaffung legaler Zufluchtswege für Schutzsuchende in die Kommune. Über letzteres sprechen wir ja heute, denn für besondere Aufmerksamkeit sorgen aktuell Initiativen, die sich für eine zusätzliche Aufnahme aus dem Ausland direkt in die Kommune einsetzen. Das heißt, es geht hier nicht



nur um die Aufnahme direkt nach einer Seenotrettung. Die anderen Stellungnahmen beziehen sich – also beschränken sich vor allem – auf dieses Anliegen der Kommunen. Die Anträge oder die Forderungen der Seebrücke und der sicheren Häfen gehen aber weiter.

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

Auch innerhalb Europas sieht es nicht anders aus. Hier bestehen kaum legale Möglichkeiten für Schutzsuchende von den Außengrenzen nach Deutschland zu kommen. Die Bundesregierung konnte sich zwar kürzlich dazu durchringen zumindest zum Teil Menschen aufzunehmen, die durch zivile Schiffe vor Italien aus Seenot gerettet wurden. Diese Zusage wurde aber nicht verbindlich getroffen und gilt auch nur für Menschen, die eben zivil aus Seenot gerettet worden sind und in Italien anlanden, nicht jedoch für Menschen, die in Griechenland oder Spanien oder anderen Außengrenzstaaten anlanden. Sie gilt außerdem nicht für all diejenigen, die eine Überfahrt nach Italien oder eben in die anderen Außengrenzstaaten ohne Seenotrettung geschafft haben. An den Außengrenzen der EU leben daher viele Geflüchtete unter humanitär schweren Bedingungen, schwierigsten Bedingungen, wenn nicht gar eklatant menschenrechtswidrigen Bedingungen in Lagern, z. B. in den berüchtigten Hotspot Moria auf Lesbos. Und weil eben auf EU-Ebene seit vielen Jahren um eine Verantwortungsteilung gestritten wird, ist das Abwarten auf eine Einigung in dem jetzigen Zeitpunkt fahrlässig meines Erachtens und die Kommunen sollten in ihrem Anliegen unterstützt werden, da in die Presche zu springen.

Ungeachtet dessen ist natürlich die aktuelle Übernahme von Zivilseenotgeretteten aus Italien als erster Schritt unbedingt begrüßenswert. Dies ist auch ein Erfolg der bundesweiten sozialen und

kommunalen Bewegung der Seebrücke und der sogenannten sicheren Häfen. Diese Bewegung hat erreicht, dass sich mittlerweile über 130 deutsche Kommunen für die Aufnahme von seenotgeretteten Menschen einsetzen und es werden immer mehr. Daraus ist auch das kommunale Bündnis der sicheren Häfen erwachsen. Ich denke, dazu hören wir nachher noch etwas von dem Oberbürgermeister Mike Schubert, der heute hier ist. Schade finde ich, dass die kommunalen Spitzenverbände die Kommunen, die sich aufnahmebereit erklärt haben, nur kaum unterstützen in ihrem Anliegen und nicht befürworten, hier die Handlungsoptionen zu erweitern. Die Bewegung wird momentan vor allem unterstützt von 800 Organisationen, die sich in einem offenen Brief an die Bundeskanzlerin dieses Frühjahr gewandt hatten. Außerdem 210 Bundestagsabgeordnete, die sich in einem Osterappell unterstützend erklärt hatten. Ich bin gespannt, welche Impulse der Innenausschuss des Bundestages heute noch weiter setzen kann.

Vielleicht noch kurz konkret zu den vorliegenden Anträgen: Hierzu möchte ich sagen, dass die Anträge einmal kurzfristig die aktuellen Initiativen durch ein Einvernehmen des Bundesinnenministeriums im Rahmen der Länderaufnahme unterstützen möchten. Zum anderen soll langfristig durch eine Gesetzesänderung das Einvernehmenserfordernis durch eine Benehmensregel ersetzt werden. Zu all dem sage ich gerne später in der Fragerunde noch etwas. Vor allem die Ersetzung der Benehmensregel ist nach meiner Auffassung vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Einvernehmensregel gegebenenfalls auch nicht verfassungskonform ist. Stichwort Artikel 84 Grundgesetz. Beides würde aber die kommunalen Anliegen nur indirekt unterstützen. Daher ist meines Erachtens auch ein neues Gesetz zur Ermöglichung einer eigenständigen Aufnahmeanordnung der Kommunen sinnvoll. Und in diesem Zusammenhang möchte ich betonen, dass die Kommunen eben nicht nur Teil des Verwaltungsaufbaus der Länder sind, sondern auch über ein kommunales Selbstbestimmungsrecht verfügen, dass die zusätzliche freiwillige Aufnahme umfasst. Es besteht also jetzt hier die Chance, nicht nur den Flüchtlingschutz zu stärken, sondern auch den demokratischen Staatsaufbau von unten. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Prof. Kau.



SV Prof. Dr. Marcel Kau (Universität Konstanz): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich werde mich auf die verfassungsrechtlichen Fragen konzentrieren, weil es geht bei den beiden Anträgen um eine Änderung des einfachen Rechts und das Problem hierbei – so sympathisch man den Einsatz der Kommunen für Flüchtlinge, für Schutzsuchende einschätzen mag – erscheint mir hier vor allem die Frage, inwieweit das mit den gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Gegebenheiten vereinbar ist. Denn der Gesetzgeber kann sich manches ausdenken, aber es hilft nicht, wenn das dann nicht im Einklang mit der Verfassung steht. Ich würde das in zwei Punkte gliedern. Einmal die Rolle der Länder beziehungsweise Kommunen bei der auswärtigen Gewalt, ob sie hier eine entsprechende Kompetenz übertragen bekommen können, so wie das in den beiden Anträgen im Hinblick auf den § 23 Aufenthaltsgesetz angedeutet ist. Und die zweite Frage wird den europäischen Rahmen betreffen. Das Flüchtlingsrecht hat natürlich sowohl internationalrechtliche, völkerrechtliche Implikationen als auch europarechtliche.

Vielleicht vorab und auch ganz grundsätzlich: Das Grundgesetz sieht eine vertikale Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern vor. Diese Kompetenzverteilung ist rechtlich verbindlich und kann nicht ohne weiteres vom Gesetzgeber auf einfachgesetzlicher Grundlage geändert werden. Das heißt also, ohne ausdrückliche Änderung des Grundgesetzes sind Kompetenzverschiebungen oder -übertragungen zwischen dem Bund und den Ländern auch mit Zustimmung der Beteiligten grundsätzlich unzulässig.

Zunächst zur Vertretung nach außen, der auswärtigen Gewalt. Diese ist im Artikel 32 Grundgesetz geregelt und sie ist grundsätzlich Sache des Bundes. Es gibt zwar föderale Komponenten. Sie werden das im Blick auf Artikel 32 Absatz 3 auch gesehen haben. Diese föderale Möglichkeit besteht jedoch nur, wenn es eine entsprechende Gesetzgebungszuständigkeit der Länder in diesem Bereich gibt und wenn sie das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung beachten. Die Gesetzgebungskompetenz – um es kurz zu machen – haben die Länder in diesem Bereich nicht, sodass also hier schon die erste Voraussetzung nicht erfüllt ist, sodass eigentlich auch schon kein Raum für einen Zugriff der Länder in diesem Bereich besteht. Und

da, wo die Länder keinen Zugriff haben, haben auch die Kommunen keinen Zugriff.

Zweitens sieht der Artikel 32 Absatz 3 ganz ausdrücklich das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung vor. Das soll verhindern, dass eine „Nebenaußenpolitik“ der Länder und eben auch eine „Nebenaußenpolitik“ der Kommunen die Aufgabenwahrnehmung des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten vereitelt oder auf sonstige Weise konterkariert. Das heißt, die Länder können aus der jetzigen Verfassungslage heraus keine eigenständige Außenpolitik ohne Zustimmung des Bundes führen. Das heißt also auch für die schon angesprochene Einvernehmensregel des § 23 Abs. 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz, dass dieses Einvernehmen nicht durch eine Benehmensregelung im einfachen Recht geändert werden kann. Das verfassungsrechtlich verankerte Zustimmungserfordernis kann weder zum jetzigen Zeitpunkt aufgegeben, noch außeracht gelassen werden. Wichtig ist hierbei, dass die Festlegungen im Hinblick auf die Länder auf die Kommunen durchschlagen. Es gibt zwar eine kommunale Selbstverwaltung – anders, als es in einem der Anträge lautet – gibt es aber kein kommunales Recht auf Selbstgestaltung oder Selbstbestimmung. Und die Kommune bildet keine eigene Ebene der Staatlichkeit. Das heißt also, das was für die Länder gilt, gilt für die nachrangigen Städte und Gemeinden in gleicher Weise. Im Artikel 32 Grundgesetz ist für die auswärtige Gewalt keine darüber hinausgehende Kompetenz der Länder vorgesehen.

Zur Frage der europäischen Mitwirkung, weil natürlich auch die europäische Politik in diesem Zusammenhang in beiden Anträgen ausdrücklich angesprochen ist: Grundsätzlich nimmt die Bundesregierung die Kompetenzen im europäischen Rahmen wahr. Es sind Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union vorgesehen. Diese werden vom Bundesrat wahrgenommen und selbst in der am weitestgehenden Mitwirkungsmöglichkeit im Artikel 23 Absatz 6 GG benennt der Bundesrat Vertreter der Länder für einzelne Schwerpunktbereiche, in denen auch wiederum eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder vorliegt. Genannt sind dort schulische Bildung, Kultur und Rundfunk. Also nicht nur, dass weder im Asyl- oder Aufenthaltsrecht oder im Flüchtlingsrecht eine Länderkompetenz besteht. Sie liegt ganz



eindeutig hier beim Bund.

Also grundsätzlich: Bei den außenpolitischen Gestaltungsräumen sieht das Grundgesetz sowohl im Artikel 32 als auch im Artikel 23 sehr restriktive Vorgaben vor. Eine „Nebenaußenpolitik“ der Länder oder eine „Nebenaußenpolitik“ der Kommunen ist mit dem Grundgesetz in der heutigen Form nicht vereinbar. Das Einzige, was als Möglichkeit für eine einfach gesetzliche Umsetzung bliebe, wäre in diesem Zusammenhang eine Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen. Wenn die nicht stattfindet, sind die angeregten Änderungen des § 23 mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag, Berlin): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Auch der Deutsche Landkreistag bedankt sich dafür, hier in diesem Kreis eine Stellungnahme abgeben zu können. Beide Anträge, die in Ausgangspunkt und Zielrichtung weitgehend übereinstimmen und daher im Folgenden gemeinsam betrachtet werden können, sprechen Fragen an, die dringend einer Lösung bedürfen. Die Bilder von Flüchtlingen, die vor den Küsten Afrikas aus unmittelbarer Seenot gerettet und über Tage hinweg gedrängt und nur mangelhaft versorgt auf den Schiffen privater Initiativen ausharren müssen, bevor sie dann in Italien, Malta oder Spanien an Land gehen, sind für uns alle schwer erträglich. Es steht daher völlig außer Frage, dass die vielfach mit unmittelbaren Gefahren für Leib und Gesundheit verbundene Flucht über das Mittelmeer verhindert werden muss. Ebenso klar ist aber auch die Tatsache, dass Schiffe privater Initiativen vor den Küsten Afrikas, die dort kreuzen und bereit sind, Menschen aus Seenot zu retten, diese Flüchtlinge zum Teil überhaupt erst dazu motivieren, das Risiko einer solchen Überfahrt auf sich zu nehmen und dafür am Ende auch noch erhebliche Summe an Schleuser zu entrichten. Solche Zustände sind nicht hinnehmbar und müssen beendet werden. Dazu gehören – und dabei schließe ich mich der Kollegin Bastians vom Deutschen Städtetag ausdrücklich an – vor allem und in erster Linie klare solidarische Regelungen über die Verteilung von Flüchtlingen auf europäischer Ebene. Dazu kann auch gehören, – und das wäre dann ein weiteres Element, das noch nicht angesprochen wurde –

Teile des Asylverfahrens etwa auf afrikanischem Boden zu erledigen. Das ist ein Punkt, der unter dem Stichpunkt „sichere Orte“ im Migrationsplan des Bundesinnenministeriums angesprochen worden ist und der unsere Zustimmung findet. Solange solche Maßnahmen nicht greifen, ist es richtig, dass Deutschland sich im Rahmen eines Notfallmechanismus bereiterklärt hat Menschen, die in Italien oder Malta an Land gekommen sind, nach Deutschland zu holen. Und zwar – und das möchte ich ausdrücklich betonen – nach einer Sicherheitsüberprüfung. Das ist ein Gesichtspunkt, der bislang auch noch nicht genannt worden ist und der auch in den Anträgen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE keine Rolle gespielt hat, der aber zur Durchführung eines geordneten Asylverfahrens gehört und auf den ich gleich noch näher eingehen werde. Wenn vor diesem Hintergrund zahlreiche Städte, Gemeinden und Landkreise – denn auch Landkreise sind dabei – sich bereiterklären, Menschen, die aus Seenot gerettet worden sind, aufzunehmen, ist dies ein starkes humanitäres Signal, das wir auch alle akzeptieren. Gleichwohl: Auch solche humanitären Signale finden nicht im luftleeren Raum statt, sondern haben das geltende Aufenthalts- und Asylrecht zu beachten und insbesondere auch die Vorgaben, die aus dem Grundgesetz folgen. Diese Vorgaben – meine Damen und Herren – werden in den Anträgen der Linken und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht in jeder Hinsicht eingehalten. Deswegen lehnt der Deutsche Landkreistag diese Vorschläge auch weitgehend ab.

Dazu noch vier Punkte im Einzelnen. Zunächst die Tatsache, dass Kommunen unterstützt werden sollen, die sich jenseits existierender Verteilungsschlüssel bereiterklären, weitere Flüchtlinge aufzunehmen. Das ist ein Punkt, den wir unterstützen können. Wenn Kommunen solche Erklärungen abgeben, ist das in Ordnung. Damit findet auch keine Gegenaußenpolitik oder etwas Derartiges statt, weil ja die Aufnahmeentscheidung auf Bundes- oder auf Landesebene getroffen worden ist. Es geht nur um die interne Verteilung in Deutschland. Das ist eine Form des kommunalen Engagements, die zu begrüßen ist. Eine kleine Einschränkung würden wir machen. Wir haben es in der Vergangenheit gelegentlich erlebt, dass einzelne Kommunen gesagt haben, wir würden aber gerne nur Familien, wir würden gerne nur Frauen aufnehmen. Das ist natürlich etwas, was aus unserer Sicht nicht geht. Das



wäre eine Form des Rosinenpickens, die in vielfacher Hinsicht bedenklich wäre und nicht zuletzt unter ethischen Gesichtspunkten fragwürdig wäre.

Dann zu den Vorschlägen, die zur Anwendung des § 23 Aufenthaltsgesetz gemacht worden sind: Da gibt es ja den Vorschlag, das Einvernehmen durch eine pauschale Erklärung des Bundes zu ersetzen, Dazu muss ich sagen, dass mich schon die Anwendung bzw. die Erwähnung des § 23 im vorliegenden Zusammenhang überrascht hat. Denn wie ich schon ausgeführt habe, streben die Anträge eine Aufnahme ohne Durchführung eines Verfahrens zur Prüfung der Schutzwürdigkeit an. Der § 23 setzt eine solche Prüfung aber geraden voraus, denn im Rahmen des Aufnahmeverfahrens. haben sie schon eine sehr genaue Kontrolle der Schutzbedürftigkeit. Also dieses würden wir ablehnen.

Dann der etwas weniger weitgehende Vorschlag, den § 23 des Aufenthaltsgesetzes dahingehend zu ändern, dass das Einvernehmensefordernis durch ein Benehmensefordernis ersetzt wird. Da kann ich mich eigentlich nur dem anschließen, was Prof. Hailbronner schon gesagt hat. Wir glauben nicht, dass wir Flüchtlinge allein deshalb besonders privilegieren dürfen, weil sie sich für einen besonders riskanten Weg der Flucht nach Deutschland entschieden haben.

Schließlich und der wichtigste Punkt, Ermöglichung eigenverantwortlicher kommunaler Aufnahmeentscheidungen. Auch diesen Vorschlag würden wir als Deutscher Landkreistag ablehnen. Dazu ist zunächst klarzustellen, dass die Entscheidung über die Aufnahme von Flüchtlingen nicht vom Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie umfasst ist, weil es sich nicht um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handelt. Die Auswirkungen einer Aufnahme von Flüchtlingen lassen sich nicht auf das Gebiet der aufnehmenden kommunalen Gebietskörperschaft beschränken, sondern würden Deutschland im Ganzen betreffen. Indem das geltende Asyl- und Aufenthaltsrecht insoweit vor allem Kompetenzen des Bundes und in Teilen auch der Länder begründet, liegt darin also kein Eingriff in Artikel 28 Absatz 2 GG, der rechtfertigungsbedürftig wäre. Der Bund könnte zwar die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen erweitern, würde damit aber – das haben die rechtswissenschaftlichen Experten ja auch schon dargelegt – in die Kompetenzordnung eingreifen. Das ist abzulehnen.

Dann noch kurz zur finanziellen Förderung. Der Deutsche Landkreistag hat sich in der Vergangenheit immer dafür ausgesprochen, dass es eine aufgabenangemessene Finanzierung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung gibt. Das gilt natürlich insbesondere auch im Flüchtlingsbereich. Punktuelle Finanzhilfen des Bundes sind dagegen eher kritisch zu betrachten. Und was die Frage angeht, ob wir einen kommunalen Integrationsfonds auf europäischer Ebene brauchen, bedürfte das sicherlich der näheren Prüfung. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Schubert.

SV Mike Schubert (Oberbürgermeister von Potsdam): Vielen Dank meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete. Herzlichen Dank für die, wenn auch sehr kurzfristige Einladung zur heutigen Veranstaltung. Die Landeshauptstadt Potsdam koordiniert bundesweit die Städte im Bündnis Sichere Häfen. Deshalb bin ich dann der Einladung auch gerne gefolgt. Mittlerweile sind es nach der Homepage 115 Städte. Wir haben gerade gehört, die Zahl steigt ständig. Wir sind mittlerweile bei 130 Städten, die sich als sichere Häfen erklärt haben. Und um diese Zahl vielleicht ein bisschen plastisch zu untersetzen, wir reden hier von 23 Millionen Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern. Also 28 Prozent der deutschen Bevölkerung, die sich mittlerweile in diesem Bündnis zusammengefunden haben. Die Zeiten, wo wir von einer kleinen Gruppe sprechen, sind lange vorbei und das in einer Zeit vom Jahr 2018 zum Jahr 2019, weil länger koordiniert sich diese Gruppe nicht. Die Potsdamer Erklärung hat mittlerweile 27 unterzeichnende Städte. Die letzten Städte waren München, Nürnberg und Bonn. Es ist ein Bündnis der Freiwilligkeit und Sie sehen allein an den Orten München und Bonn, wer die Farbenlehre ein Stück weit kennt, dass sich dieses Bündnis durch eine Sache auszeichnet. Nämlich, dass Sie quer durch die politische Farbenlehre geht und sich eben nicht auf die Grünen, die Linken – die hier Antragsteller sind – kapriziert, sondern viel breiter aufgestellt hat. Wir alle Beteiligten einen uns in dem Punkt, dass es darum geht, dass die Menschen aus Seenot gerettet werden. Und das ist für uns eine Frage, die sich erstmal einer politischen Entscheidungsfindung entzieht. Es ist keine Frage von politischer Farbenlehre, sondern eine Frage von



Werten. Humanität aufbauend auf christlich-europäischer Wertegeschichte mündet in humanitären Hilfsmaßnahmen. Nicht ohne Grund will sich die evangelische Kirche in einer eigenen Hilfsaktion ebenfalls engagieren. Es geht aber nicht zuvorderst um Flüchtlingshilfe, sondern zuerst einmal um die Rettung von Menschen. Erst die Rettung und dann das rechtstaatliche Verfahren und nicht das eine hebt das andere aus, wie häufig mal behauptet wird. Deshalb bin ich dankbar dafür sagen zu dürfen, dass das Bündnis „Städte sicherer Häfen“ über die parteipolitischen Grenzen hinweg in der kommunalen Familie verankert ist.

Und sehr geehrte Abgeordnete, nach den jetzt gehörten Beiträgen und auch dem, was ich im Vorfeld lesen konnte, stellt sich mir die Frage, was müssen Sie am Ende gesetzlich verändern. Nicht, wie akzeptieren Sie die geltende Rechtslage, um diesem humanitären Anspruch nachzukommen. Sie sehen an der breiten Aufstellung in Europa und in den Kommunen, dass es eben keine Frage der politischen Farbenlehre ist. Es gibt nur eine Partei, die bei der Frage des Sterbens im Mittelmeer immer mal wieder zum Polemisieren greift und umso wichtiger ist es, dass wir heute sachlich über die Notwendigkeit des § 23 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz sprechen. Sachlich im politischen Raum und erklärend in der Öffentlichkeit. Dass diese Anhörung heute zur Sachlichkeit in der Debatte beitragen soll, daran habe ich erstmal keine Zweifel. Deswegen werde ich auch in meiner kurzen Stellungnahme nicht auf die Feststellungstexte der beiden Anträge eingehen, denn es ist offensichtlich, dass diese im deklaratorischen Ton und Gehalt durchaus am für dieses Haus üblichen Quäntchen Provokation zwischen Opposition und Regierungsfraktion nicht spart. Das ist durchaus dort lesbar. Aber wie ich bereits ausgeführt hatte, will ich in der Rolle, in der ich eingeladen bin, heute hier darstellen. Vielleicht gelingt es Ihnen ja im Nachgang, was in der Kommunalpolitik ständig gelebte Praxis bei solch weitreichenden Themen ist.

Allein im Ausschuss für Inneres und Heimat sitzen 15 Mitglieder des Bundestages aus Wahlkreisen, die eine Kommune umfasst, die sich bereits als sicherer Hafen erklärt hat. Und zwar aus allen Fraktionen und allen Regionen. Von der Vorsitzenden des Ausschusses Frau Lindholz mit der Stadt Aschaffenburg über Herrn Amthor mit dem Wahlkreis der Freien Hansestadt Greifswald, über die

Vertreterinnen und Vertreter der Großstädte München, Berlin, Köln, Hamburg bis hin zur Berichterstatterin der FDP Frau Linda Teuteberg, mit der ich sonst in der Stadtverordnetenversammlung zu Potsdam auch noch zusammensitze, die immerhin einmütig und geschlossen dafür gestimmt hat. Vielleicht schaffen Sie es ja im Nachgang, wenn Sie die rechtlichen Einlassungen der Kolleginnen und Kollegen, die das unbenommen viel besser aufgrund Ihrer rechtlichen Profession können als ich, bewertet haben, jenseits vom politischen Theaterdonner vielleicht in einer Frage von gemeinsamem Gruppenantrag oder was auch immer, eine Lösung zu finden für die rechtlichen Fragen, damit das, was wir alle ja beenden wollen, auch wirklich ein Ende hat. Und zwar mit einem Text, der das humanitäre Europa betont und vielleicht auf Schuldzuweisungen dann verzichtet. Es wäre meines Erachtens gut, wenn das hohe Haus ein Signal nach Europa senden würde, dass wir uns in Deutschland mit großer Mehrheit darüber einig sind, dass eine europäische Seenotrettungsmission genauso als Daueraufgabe eines europäischen Staatenverständnisses innewohnt, wie es die Frage der Sicherung der Seeaußengrenzen eben auch ist. Es ist kein Widerspruch. Es sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.

Sehr geehrte Damen und Herren, als „Städte sicherer Häfen“ fordern wir von der Bundesregierung und dem Bundesinnenminister die schnellstmögliche Zusage, dass wir aufnahmebereite Kommunen und Gemeinden, die aus Seenot im Mittelmeer geretteten Geflüchteten auch aufnehmen können. Und vorhin wurde hier gesagt, das ist heute möglich. Ich nenne mal eine Zahl der Landeshauptstadt Potsdam, die kommt nachher noch in den Fragen: Drei, seitdem wir uns bereit erklärt haben. Drei Geflüchtete, die mit der Frage Seenotrettung in Verbindung gebracht wurden und es kommt hinzu, dass es lange gedauert hat bis die Städte, die wir koordinieren, überhaupt seitens der Bundesregierung wahrgenommen wurden als das, was wir machen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass in den letzten Monaten im Bundesinnenministerium da durchaus eine Veränderung stattgefunden hat.

Ich will noch kurz auf ein paar Punkte eingehen. Es wird von den Gegnern häufig behauptet, dass es sogenannte Pull-Effekte gibt. Ich sage nochmal. Seenotrettung ist zuerst eine humanitäre Pflicht. Und Sie können die Gutachten hoch- und runterlesen.



Es gibt derzeit aktuell keine Gutachten, die den Pull-Effekt auch nur in irgendeiner Art sachlich und an Fakten verifizieren. Diese gibt es nicht. Diese sind nicht vorhanden. Also deswegen bitte ich auch tunlichst immer mit diesem Effekt nicht zu argumentieren. Und genauso Fragen von, was sind sichere Häfen und dürfen wir überhaupt Seenotrettung machen. Ich hoffe, dass wir über diese Position hinausgehen, sonst verweise ich auf die Papiere Ihres eigenen wissenschaftlichen Dienstes, die deutlich genug dargestellt haben, was in diesem Bereich ist. Ich finde es gut, dass alle an der Stelle gesagt haben, dass wir die Kommunen, die freiwillig bereit sind mehr geflüchtete Menschen aufzunehmen, bei den klassischen Integrationsmaßnahmen Spracherwerb, Wohnen, Arbeit unterstützen. Ich sage auch immer, für mich gehört die Frage der freien Religionsausübung im Sinne unseres Grundgesetzes eben genauso dazu, weil sonst kommt man in einer kommunalen Gemeinschaft eben nicht an. Ich will es ganz kurz sagen, Humanität muss an der Stelle auch belohnt werden und dann ist es auch kein Widerspruch, wenn die Kollegin des Deutschen Städtetages sagt, dass es Städte gibt, die nicht mehr aufnehmen, sondern dann ist es ein Zusammenspiel in der Familie der Kommunen zu sagen, ja, es gibt Städte, die sagen, sie sind bereit mehr aufzunehmen, und es gibt Städte, die können aktuell nicht mehr, aber vielleicht wieder zu einem anderen Zeitpunkt. Das kann dann ein gemeinsamer Weg sein. Ich hoffe, dass wir im Schluss an diese Anhörung vielleicht zügig einen Weg finden, dass Länder, Kommunen und der Bund ins Gespräch darüber kommen, wie eine praktische Lösung aussieht, auch wenn ich mich keiner Illusion hingeebe, wie das heute mit diesen Anträgen aussehen wird. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Frau Prof. Schwan.

SVe **Prof. Dr. Gesine Schwan** (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich danke sehr herzlich für die Einladung. Die bisherigen Gutachten vor allen Dingen auf der Seite – also nicht auf der von Mike Schubert, sondern auf der rechten Seite – waren juristische Gutachten und Beurteilungen. Ich werde nicht juristisch argumentieren. Sie sind in sich auch nicht einheitlich und ich gestehe, dass ich in meinen neun Jahren Präsidentschaft der Europauniversität ganz

selten zwei Juristen getroffen habe, die weniger als drei Meinungen hatten. Also ich bin da nicht völlig festgelegt drauf. Der zweite Punkt ist, dass Sie natürlich von einem jetzigen Ist-Zustand des Rechtes sprechen und Oberbürgermeister Schubert hat schon gesagt, das ist ja nicht die Notwendigkeit. Wenn man das Recht nur als das, was jetzt ist, auf ewig geltend betrachtet und keine Änderungen für möglich oder für geboten erscheinen lässt, dann übersieht man, – glaube ich – dass Recht dann ein Problem darstellt, wenn es sich zu weit von den Gegebenheiten, den Einschätzungen, den Überzeugungen und auch den Werten der konkreten Ausführung entfernt und damit seine eigene subjektive Legitimation in der Gesellschaft verliert. Meine Argumente liegen also nicht auf juristischer Ebene, sondern auf politischer und zwar sowohl auf deutschlandpolitischer, als auch vor allen Dingen auf europapolitischer, weil ich glaube, dass die Zukunft Deutschlands wesentlich davon abhängt, ob es gelingt, die Europäische Union zusammenzuhalten. Sie wird nicht mit einem Eklat auseinanderbrechen, aber es kann sehr gut sein, dass sie sich intern so blockiert, dass sie de facto gar nicht mehr weiterwirken kann. Und das ist ganz bestimmt nicht im Interesse Deutschlands.

Ich habe bei meiner Begründung gesagt, dass ich hinter diesen Anträgen stehe und sie befürworte. Wir haben seit dem Herbst 2015 in der Europäischen Union keine gemeinsame Lösung für die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden gefunden. Der Tod tausender geflüchteter Menschen ist eine humanitäre Katastrophe. Ich muss das nicht alles, was hier gesagt worden ist, wiederholen. Diese Unfähigkeit zur Lösung der Frage ist kein kleines Beiwerk, sondern trifft in meiner Sicht den Zusammenhalt der Europäischen Union schwer und zentral. Sie wird langfristig auch die Demokratie in Europa unterminieren. Erkennbar wird dies bereits seit langem in der Stärkung rechtsextremer Parteien überall in Europa, die ihre Unterstützung vor allem aus der ungelösten Flüchtlingsfrage gewinnen. Der Mangel an Solidarität mit den Hauptankunftsändern der Geflüchteten, vor allem in Süd- und Osteuropa, hat in Italien bereits dazu geführt, dass wir eine rechtsextreme und über weite Strecken die Demokratie unterminierender Regierung hatten. Sie ist auch jetzt, diese Demokratie in Italien – wir haben das gerade gesehen, was da in Perugia passiert ist in den regionalen Wahlen – noch längst nicht gesichert.



Im Gegenteil.

Das Dublin-Abkommen, das bisher die Aufnahme von Geflüchteten auch de lege lata rechtlich regelt, ist selbst nach Ansicht des Bundesinnenministers in der FAZ vom 30. Oktober gescheitert. Das hatte die Kanzlerin schon ein bisschen früher gesagt, da hat er ihr aber noch widersprochen. Minister Seehofer hat die Bedeutung einer Lösung für die EU unterstrichen. Laut FAZ fordert er, dass an die Stelle der – ich zitiere – „Kontinuität im Irrtum, ein gesetzlich de lege lata Irrtum“ – Zitatende – eine – nochmal Zitat – „neue Philosophie treten müsste“. Der Minister geht auch davon aus, dass die Aufnahme freiwillig erfolgen sollte. Auch das war lange Zeit nicht akzeptiert. Da ist also eine erhebliche Bewegung. Dazu gibt es seit Jahren Vorschläge, die die Aufnahme von Geflüchteten zu einer Win-Win-Situation machen würden, sowohl für diese selbst als auch für die aufnehmenden europäischen Gemeinden. Und ich bin wirklich den Oberbürgermeistern unglaublich dankbar dafür, dass sie da so aktiv geworden sind und auch Oberbürgermeister Schubert. Sie würden auch die häufige Quelle des Ressentiments, nämlich die als Ungerechtigkeit für einheimische Bedürftige empfundene einseitige Unterstützung von Geflüchteten, zum Versiegen bringen. Ich argumentiere also demokratiepolitisch und ich glaube, dass es da einen gemeinsamen Nenner geben müsste. Im Kern fordern die Vorschläge die Einrichtung eines europäischen kommunalen Integrations- und Entwicklungsfonds, also einer europäischen Finanzierung, bei dem sich Gemeinden direkt bewerben können, die sich bereit erklären, die Flüchtlinge aufzunehmen. Von diesem Fonds sollten sie die Finanzierung der Integrationskosten erstattet bekommen und in derselben Höhe Kosten ihrer eigenen Weiterentwicklung. Ich glaube, man muss den Wettbewerb zwischen Geflüchteten und weniger Reichen hier bei uns, aber auch den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gemeinden und auch – ich verstehe das von den Landkreisen her – zwischen den Landkreisen überwinden, wenn man diese Frage angehen will.

Die freiwillige Aufnahme sollte in den Kommunen auch partizipatorisch gestaltet werden, damit sie besser in der Gesellschaft der Kommunen verankert wird und auch besser erfolgen kann, wenn alle sich daran beteiligen. So können am besten alle Potentiale für eine gelingende Integration, nicht zuletzt

zugunsten von Arbeitskräften in den kommunalen Gesellschaften mobilisiert werden. Damit würde zugleich ein wertvoller Beitrag zu einer Weiterentwicklung der Demokratie geleistet, der mit der repräsentativen Demokratie vereinbar ist, wenn er beratend ist – und das ist das Plädoyer – und diese vor Ort, wo es besonders wichtig und wirksam ist, vertieft. Ich habe einige Erfahrungen in der letzten Zeit in der Lausitz gemacht. Ich glaube, den Missmut dort muss man ernst nehmen, wenn uns das nicht alles wegbrechen soll. Alle Erfahrungen der letzten Jahre mit antidemokratischen Tendenzen deuten darauf hin, dass Unmut über unzureichende Selbstwirksamkeit dafür eine entscheidende Quelle ist. Mehr kommunale Partizipation an der Entwicklung der eigenen Lebenswelt könnte dem entgegenwirken. Schließlich würde das Verhetzungspotential, das nationale Regierungen bei der Aufnahme von Geflüchteten befürchten – verständlicherweise – seinen Grund verlieren, weil die Bürgerinnen und Bürger darüber freiwillig entscheiden und auch in ihrem eigenen Interesse. Die eigenständige kommunale Aufnahmeentscheidung würde also die nationalen Regierungen und Parteien entlasten. Es gibt auch Vorschläge für europäische Asylverfahren, die die Sicherung der europäischen Außengrenzen erleichtern würden, weil sie nämlich den Flüchtenden gangbare Wege eröffnen. Und ich behaupte, Grenzen sind nur dann verlässlich, wenn sie eine gewisse Akzeptanz auf beiden Seiten der Grenze haben. Sie müssen einhergehen mit europäischen Einwanderungsregelungen und schließlich gibt es Möglichkeiten, auch Matching-Systeme zwischen den Präferenzen der Gemeinden und denen der Geflüchteten einzurichten, um die Akzeptanz auf beiden Seiten zu erhöhen. Natürlich muss man aufpassen, dass all die Auswahlssysteme nicht zu inakzeptablen Selektionen führen: wir wollen nur die Gesunden, Jungen und sonst was haben, das ist alles pragmatisch wichtig, aber das kann man lösen. Ich plädiere dafür sehr stark, mit diesem Blick die gesetzlichen Regelungen, die gegebenenfalls verändert werden müssen, auch zu verändern, damit wir endlich diese schreckliche, auch tödliche Blockadesituation, die wir in Europa haben, überwinden. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zur Fragerunde. Ganz kurz nochmal vorab. Bis zu drei Minuten Fragezeit pro Fragesteller. Wir beginnen bei der CDU/CSU-



Fraktion und Herrn Müller.

BE **Axel Müller** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch an die Sachverständigen für die abgegebenen Berichte. Nachdem ja die verfassungsrechtliche Seite abgeräumt ist – möchte ich mal sagen – und auch von allen Juristen wohl die gleichen Meinungen vertreten wurden in diesem Zusammenhang, beschränke ich mich auf die einfachgesetzlichen ...

Abg. **Gökay Akbulut** (DIE LINKE.): Nein! Da haben Sie nicht gut zugehört.

BE **Axel Müller** (CDU/CSU): Da habe ich schon genau zugehört. Also, dass da jetzt mehrere Meinungen waren, habe ich jetzt nicht rausgehört. Also wenn wir den Staatsaufbau nicht auf den Kopf stellen wollen, beschränke ich mich jetzt mal auf die einfachgesetzlichen Regelungen und ich habe eine Frage an Herrn Prof. Hailbronner und an Herrn Dr. Ritgen. Und zwar wie gesagt, einfachgesetzlich würde mich interessieren, welche rechtlichen Unterschiede bestehen denn bei den aus Seenot geretteten Personen einerseits und Geflüchteten andererseits. Insbesondere, wenn die Geflüchteten im Rahmen von humanitären Verfahren in Deutschland aufgenommen werden, mit Blick auf die möglicherweise unterschiedliche Bleibeperspektive, die diese Menschen haben, so wie es auch in den §§ 2, 3 und 4 des Asylgesetzes zum Ausdruck kommt, vor dem Hintergrund, dass hier ja unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen herrschen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur AfD-Fraktion und Herrn Dr. Curio.

BE **Dr. Gottfried Curio** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe Fragen an Herrn Prof. Hailbronner. Und zwar zunächst nochmal die Ausgangslage, was wir dabei diskutieren. Hier wird ja sehr stark argumentiert für die Anträge unter dem Stichwort der humanitären Notwendigkeit. Es wird da also wieder der Trick der falschen Alternative aufgerufen. Klar ist ja, dass eine Aufnahme aus Seenot nichts zu tun hat mit einer eventuellen Weiterleitung nach Europa, die sich ergibt durch Aufnahmegarantien. Wie gesagt, es gibt neben sicheren Häfen natürlich einen weitgehend sicheren Kontinent. Niemand flieht von einem ganzen Kontinent wie Afrika. Insbesondere die Personen nicht, die sich über 1000e von Kilometern aus der Subsahara nach Libyen freiwillig aufmachen und dann weiter

nach Norden gehen.

Nun also eine operative, eine rechtliche Frage. Operativ: Sehen Sie nicht bei einer potentiellen Annahme der Vorschläge der beiden Anträge, dass mit diesen Regelungen die Gefahr einer quasi uferlosen Kapazitätsüberschreitung gegeben wäre. Insbesondere auch der Setzung eines Anreizes zur Migration, denn der Pull-Effekt, der hier in Abrede gestellt wurde, der läuft ja längst aufgrund der beschriebenen Migrationsbewegung. Das faltet sich dann auch in die Bereitstellung der Haushaltsmittel aus, über deren Ausgleich hier nichts gesagt wurde, was dafür gestrichen werden soll. Hier werden also von einzelnen Untergruppen des Staates neue Aufgaben erzeugt, für die dann aber alle Steuerzahler letztlich am Ende aufkommen sollen. Das ist also ein sehr schiefes Prinzip.

Soviel zur operativen Seite. Zur rechtlichen Seite: Vielleicht können wir das nochmal ein für alle Mal klarstellen, dass die grundgesetzliche Kompetenzverteilung im Widerspruch steht zur eigenverantwortlichen Aufnahme durch die Kommunen. Denn die Pflege der auswärtigen Beziehung ist ja nach Artikel 32 Grundgesetz Sache des Bundes, während die örtlichen Belange nach Artikel 28 Sache der Kommunen sind. Mit anderen Worten, handelt es sich hier nicht wieder einmal – man kennt das so von AStAs von Hochschulen und so – um die bekannte Anmaßung des allgemeinpolitischen Mandats, wo tatsächlich nur ein kommunalpolitisches Mandat gegeben ist? Mit allen Folgen, die das dann etwa – was die finanzielle Leistungsfähigkeit und die finanzielle Unterfütterung der Realisation dieser Vorschläge bedeuten würde – wo ein Einzelner Aufgaben definiert, für die dann alle anderen aufkommen dürfen. Ist nicht das auch ein schiefes Prinzip? Die operative Frage, die rechtliche Frage. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur SPD-Fraktion und Frau Kaiser.

Abg. **Elisabeth Kaiser** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch an die Sachverständigen für Ihre Ausführungen. Ich habe zwei Fragen an Frau Prof. Gesine Schwan. Und zwar zum einen, Sie beschäftigen sich ja schon seit Anfang 2018 intensivst mit der Frage der Integration und der Aufnahme von Geflüchteten. Zusammen mit Gerald Knaus haben Sie auch Vorschläge für eine europäische Antwort auf die Problematik



erarbeitet. Sie hatten es auch in Ihren Ausführungen bereits angesprochen, dass man darüber nachdenken sollte, einen kommunalen Integrations- und Entwicklungsfonds aufzubauen und das wurde ja auch zum Teil von den Grünen und Linken-Anträgen aufgegriffen. Wenn Sie da nochmal genauer erläutern könnten, wie so ein Fonds aussehen soll, wie die Lösung – das Modell an sich – auch zusammen mit der Europäischen Union funktionieren könnte. Und die andere Frage ist, es gibt ja viele Vorschläge, die in die ähnliche Richtung gehen. Was glauben Sie, sind da die größten Probleme oder Hürden, warum diese Lösungen nicht aufgegriffen werden oder nicht enger in die Diskussion gezogen werden. Und das Dublin-Verfahren, das haben Sie auch ausgeführt, ist ja gescheitert. Das wurde auch von Horst Seehofer so zur Kenntnis genommen und auch erkannt. Welche Chancen sehen Sie, dass sich in absehbarer Zeit überhaupt eine Lösung finden lässt innerhalb der Europäischen Union, gerade jetzt auch nach den europäischen Wahlen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Wir kommen zur FDP-Fraktion und Herrn Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, sehr geehrte Sachverständige für die ausführlichen Stellungnahmen hier zu Ihren schriftlichen Stellungnahmen. Viele haben begrüßt und gefordert, dass hier eine große Sachlichkeit bei dem Thema herrscht. Leider finde ich, dass es sehr notwendig ist bei dem Thema, aber es wird oft wieder Seenotrettung mit Migration und Flüchtlingspolitik in einen Topf geschmissen. Was ich sehr schade finde, weil wir haben das Problem der Seenotgeretteten auf dem Mittelmeer wegen der misslungenen europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik. Weil dort gibt es keine Abstimmung seit Jahren, obwohl sie dringend notwendig ist. Das haben ja mehrere jetzt gesagt. Und übrigens auch der Nichtakzeptanz Deutschlands seit Jahren, seit langen Jahren, dass wir ein Einwanderungsland sind. Dass bei uns eigentlich ein Migrations-, Flüchtlings- und Asylgesetz – Regelungen aus einem Guss – existieren muss, um das dann auch abzufangen. Insofern ist es natürlich schwierig, jetzt an einem Punkt auch anzusetzen. Ich möchte gerne nochmal auf die Rahmenbedingungen eingehen und ich finde schon die rechtlichen, auch gerade die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einen wichtigen Punkt bei diesen Anträgen.

Und deswegen nochmal meine Fragen an Herrn Prof. Kau. Sie haben ausgeführt, dass die Städte, Gemeinden und Kommunen eben keine Nebenaußenpolitik machen dürfen. Gäbe es denn und wenn ja, oder warum nicht, eine Möglichkeit, verfassungsrechtlich da anzusetzen, weil letztlich fordern die Anträge ja genau das, dass eine Politik an Land und Bund vorbei in den Regelungen gemacht wird. Letztlich gibt es dann ja keine Einwirkungsmöglichkeiten mehr von den Landes- und Bundesebenen. Also welche Möglichkeiten gibt es denn überhaupt neben dem einfachgesetzlichen, das vielleicht verfassungsrechtlich abzusichern. Und dann eine konkrete Frage. Kommunen, Städte, Gemeinden können ja auch Städtepartnerschaften machen. Auch gegen den Willen des Bundes. Wo ist denn der Unterschied dazu, zu Städtepartnerschaften zu kommunaler Flüchtlingspolitik?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur Fraktion DIE LINKE. und Frau Jelpke.

BE **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank erstmal an die Sachverständigen, auch an die engagierten Beiträge für die Seenotrettung, die in der Tat ja nicht anerkannt ist von der EU. Wir waren auch gerade in Italien mit einer Innenausschussdelegation und haben das wieder feststellen müssen. Aber unabhängig davon möchte ich Frau Heuser fragen. Also Sie haben ja auch in Ihrer Stellungnahme versucht, einen Weg zu zeigen – und das fand ich eben auch sehr gut, dass es hier nochmal politisch auch deutlich gemacht wurde – wie zu Solidarität der Städte, wie wir da auch rechtlich zu einem Weg hinkommen könnten. § 23 Aufenthaltsgesetz ist hier schon mehrfach genannt worden. Aber in diesem Zusammenhang würde mich nochmal Ihre genauere Argumentation interessieren. Es ist ja allgemein bekannt, dass der Innenminister immer sein Veto einlegen kann beziehungsweise die Genehmigung erteilen muss, um überhaupt zu genehmigen, dass Städte Flüchtlinge aufnehmen. Und wenn man, Sie schlagen vor Einvernehmen, oder auch die Grünen schlagen es vor, durch Benehmens zu ersetzen in dem 23er Aufenthaltsgesetz. Da würde mich interessieren, ob das wirklich eine Lösung des Problems ergäbe. Und darüber hinaus würde ich gerne wissen, ob Sie eine eigene Gesetzgebung empfehlen würden beziehungsweise welche Ideen Sie dazu hätten, was die kommunale Aufnahme von Flüchtlingen angeht.



Und meine zweite Frage bezieht sich auch nochmal auf die Aussagen der Sachverständigen Kau und auch Herrn Hailbronner, also insbesondere was den Artikel 32 Grundgesetz angeht. Wenn ich es richtig interpretiere, ist es ja ein Artikel, der über auswärtige Angelegenheit spricht und da würde ich ganz gerne nochmal Ihre Interpretation haben, weil ich glaube, die Verteilung oder die Aufnahme von Flüchtlingen ist in erster Linie eine innenpolitische Frage. Und in diesem Zusammenhang muss man natürlich auch immer nochmal hier betonen, dass schließlich die Kommunen ja diejenigen sind, die die Aufgabe haben von Aufnahme, von Unterbringung, Integration usw. Und da fragt man sich natürlich oder frage ich Sie jetzt, warum sollen die Kommunen nicht mehr Verantwortung übernehmen können, was die kommunale Aufnahme betrifft. Oder was können die Kommunen, was der Bund nicht kann.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Bayram.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Also ich möchte auch ein paar Vorbemerkungen machen, weil hier doch einiges gesagt wurde, das man so nicht stehen lassen kann. Und zwar fand ich es echt schwierig, was wahrscheinlich auch die Fraktion von sich gegeben hat, die sich in keiner Stadt an diesen Initiativen beteiligt. Ich will das mal in dieser Kürze lassen, weil Herr Curio zu widersprechen, bleibt einem ja nichts anderes übrig, weil er wider besseren Wissens hier den Pull-Faktor wieder eingebracht hat und eine Haltung vertritt, die immer schwer auszuhalten ist, die man aber niemals unwidersprochen im Raum lassen sollte.

Deswegen will ich insbesondere darauf eingehen, was hier gesagt wurde. Und selbst, wenn ich da keine Frage zu stellen kann, weil ich mich ja entscheiden muss für einen und dem zwei Fragen stellen will, will ich meine Zeit schon nutzen, Herr Prof. Hailbronner, die Frage aufzuwerfen, welche Interessen denn die Bundesregierung vertritt, wenn Sie sagen, diese seien gefährdet, wenn daneben von anderen verhandelt wird. Das Interesse der Bundesregierung ist ja nicht erkennbar. Deswegen sind ja die Städte in der Not, dass sie sich einbringen und humanitäre Vorschläge machen, weil sich der Eindruck gerade in der Bevölkerung verstetigt hat, dass die Bundesregierung beim Thema Verteilung

innerhalb Europas oder auch beim Thema Seenotrettung gar keinen Plan hat. Das ist doch das eigentliche Problem.

Aber in meiner Zeit will ich dann auch meine beiden Fragen an Herrn Schubert stellen. Ich fand es sehr beeindruckend, dass Sie gesagt haben, 23 Millionen Menschen. Und das sind ja nicht irgendwelche. Sondern das sind die, in deren Umfeld die Geflüchteten ankommen werden. Das sind die Menschen, die sagen, ja, bevor Menschen so schrecklichen Zuständen ausgeliefert sind, sind wir bereit, sie in unserer Mitte aufzunehmen. Das finde ich wirklich sehr spannend. Deswegen würde ich nochmal nachfragen – unabhängig von der juristischen Fragestellung, die hier aufgeworfen wurde – wie können sich die sicheren Häfen untereinander vernetzen oder sind sie schon vernetzt? Und welche Form der Unterstützung bräuchten Sie als Verantwortlicher einer Stadt vom Bund, von der Bundesregierung, vielleicht auch von uns Gesetzgebern aus dem Bundestag, um eben das gewährleisten zu können und das regeln zu können, wofür Sie angetreten sind, wofür ich Ihnen – ehrlich gesagt – auch sehr dankbar bin.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, dann kommen wir direkt zur Antwortrunde und wir beginnen bei Herrn Prof. Hailbronner.

SV **Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner** (Universität Konstanz): Zur Frage von Herrn Müller. Die rechtlichen Unterschiede zwischen Seenotflüchtlingen und anderen Flüchtlingen, die in humanitären Programmen aufgenommen sind. Das geltende Recht gibt eine relativ große Bandbreite, auch im Hinblick etwa auf Bleibeperspektive oder nicht. § 23 sagt nicht, dass also sozusagen eine Einwanderung damit ist, es sagt nur eine Aufenthaltserlaubnis. Damit ist also auch ein politischer Gestaltungsraum eröffnet, der durchaus unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung tragen kann. Das ist eine politische Entscheidung, man könnte durchaus sagen, eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr mit der Perspektive Weiterverteilung und ähnliches. Also, das ist alles im geltenden Recht an sich ermöglicht nach dem § 23, außerhalb des Asylverfahrens. Ein Antragsteller ist immer auch berechtigt, dann sozusagen zu wechseln und einen Asylantrag zu stellen mit der Konsequenz natürlich, dass dann alle Vorschriften des Asylverfahrens – einschließlich Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen und ähnliches – dann auf ihn anwendbar sind. Das ist der



Grund dafür, warum ein solcher Antragsteller nicht ins Asylverfahren wechseln wird, wenn er eine Aufnahme nach § 23 Abs. 1 hat. Ich hoffe, dass damit Ihre Fragen beantwortet sind.

Zweiter Punkt, Herr Curio. Es ist in der Tat so, dass Seenotrettung – entgegen der landläufigen Meinung, auch in den Medien – grundsätzlich nichts zu tun hat mit einer humanitären Aufnahme von Flüchtlingen. Seenotrettung nach den einschlägigen Konventionen ist die Verbringung an einen sicheren Hafen. Der sichere Hafen kann definiert werden als ein Hafen, in dem ihm keine Gefahren mehr drohen. Die einschlägigen Konventionen sagen auch, es müssen auch noch Bedingungen gewährleistet sein, die also elementare Bedürfnisse erfüllen. Ob das dann schon identisch ist mit dem, was wir etwa in Artikel 3 haben, darüber kann man streiten. Möglich wäre jedenfalls, Verbringung an Aufnahmezentren, von dort aus – wie das ja auch angedeutet ist in manchen Vorschlägen – dann Weiterverbringung oder Verteilungsmechanismen oder was immer, ich habe auch keine Lösung, leider. Ich würde Ihnen gerne eine präsentieren, aber das ist eigentlich die Richtung, in die man meiner Meinung nach auch denken muss, wenn man sich mit den Bootsflüchtlingen beschäftigt. Kein Weg führt daran vorbei, eine obligatorische Verteilung wird es nicht geben. Das ist für mich so sicher wie das Amen in der Kirche. Es wird eine Verteilungsregelung geben auf europäischer Ebene, die – ähnlich wie die Richtlinie von 2001 – hoffentlich auf ein Pledging, also eine Aufnahme in diejenigen Staaten, die bereit sind aufzunehmen, ein Kontingent zu bilden und diejenigen Staaten, die bereit sind das aufzunehmen, werden im Rahmen dieses Verfahrens aufnehmen. Wenn sich am Ende des Tages herausstellt, dass das nicht ausreicht, um die Flüchtlinge aufzunehmen, die wirklich schutzbedürftig sind oder die in Seenotrettung dann gerettet werden, dann ist der Punkt eröffnet, wo man sagen muss, entweder funktioniert die EU oder die EU ist in einem wesentlichen Punkt ans Ende gekommen und wir müssen die rechtlichen Vorgaben ändern. Aber gut, das ist vielleicht ein bisschen zu radikal.

Zum Pull-Effekt: Ich scheue mich nicht, diesen Aspekt... Herr Schubert, entgegen Ihren Aussagen ist vollkommen unbestritten, dass es eine Kooperation auch von Fluchthilfeorganisationen mit Schleusern gegeben hat. Dass es auch koordinierte

Aktionen insofern waren, als Seenotrettung bereits in Koordination mit Anlaufstellen, also mit Telefonverbindungen und ähnlichem, unternommen wurden. Dass das eine Anreizfunktion hat, wenn ich einschlägige Frontex-Papiere usw. lese, die lesen Sie vielleicht nicht, aber da besteht überhaupt gar kein Zweifel daran, dass das in dem Gesamtspektrum der Frage, wende ich 6.000 \$ oder 10.000 \$ auf, welche Chancen habe ich, um sozusagen lebend rauszukommen, dass das auch eine Rolle spielt neben vielen, vielen anderen Faktoren. Ich sage nicht, das ist der zentrale Faktor, aber es ist in der Gesamtbewertung, ob ich eine Entscheidung dafür treffe, mich auf diesen Weg zu begeben oder nicht zu begeben, ein Faktor, den man meines Erachtens nicht ignorieren darf.

Artikel 32, Frau Jelpke, ich habe ja den Artikel 32 nicht in den Vordergrund gestellt und möchte das deshalb meinem Kollegen Herrn Kau überlassen, aber ein Punkt, ich hatte ja die Selbstverwaltungsgarantie stärker in den Vordergrund gestellt. Und das ist meines Erachtens, ob man das mag oder will, von der Lektüre der einschlägigen Rechtsprechungen her – Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht – kaum infrage zu stellen, dass das eine Überschreitung des Wirkungsbereichs der Gemeinden ist. Auch das Argument, dass das ja Flüchtlinge sind, die im Stadtgebiet aufgenommen werden, man kann einfach nicht ignorieren, wie Herr Ritgen das auch schon gesagt hat, dass jedes humanitäre Aufnahmeprogramm, das isoliert von einer Gemeinde oder einer Kommune gemacht wird, Auswirkungen, Gesamtauswirkungen hat. Das gilt nicht für einzelne Aktivitäten, die jetzt unternommen werden nach gegenwärtigem Recht, aber wenn es Aufnahmeprogramme gibt, nach unterschiedlichen politischen Vorgaben, auch unterschiedlichen Bedingungen, hat das Auswirkungen auf die deutsche Asylpolitik und wird auch im Ausland und in der EU als solche wahrgenommen. Insofern auf Ihre Frage, die Interessen der Bundesrepublik Deutschland sind einfach auch darauf gerichtet, zur Lösung dieser Frage kann es keine nationale Entscheidung allein geben und es kann auch keine Entscheidung geben, ob sie nun aus humanitären Aufnahmeprogrammen von Kommunen besteht oder sonst wie. Es muss nach außen hin einheitliche Grundsätze geben, da man nicht alle aufnehmen kann. Da muss es einheitliche europäische Grundsätze geben. Das ist ein ganz



essentieller Faktor. Wenn wir da letztlich scheitern, und ich sage obligatorische Aufnahme werden wir nicht hinkriegen, aber wir müssen zumindest nach außen hin politisch einheitliche Grundsätze haben, wen und was wir als schutzbedürftig betrachten und wie man mit diesen Schutzbedürftigen umgeht auf der europäischen Ebene. Das erreichen wir aber nur, wenn wir auch als Bundesrepublik Deutschland verhandeln können und sagen können, das ist unsere Bereitschaft und soweit geht unsere Bereitschaft, aber weiter geht unsere Bereitschaft auch nicht. Wenn Sie hier humanitäre Aufnahmeprogramme von Kommunen haben, ist das ein Störfaktor. Daran führt meines Erachtens kein Weg vorbei.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Frau Heuser.

Sve **Helene Heuser** (Universität Hamburg): Dankeschön. Dann habe ich jetzt die Gelegenheit die andere juristische Meinung darzustellen, die ich im Eingangsstatement noch nicht im Detail drin hatte. Da gäbe es jetzt Einiges zu sagen, denn das Ganze muss viel differenzierter betrachtet werden. Ich mache zur Frage der kommunalen Flüchtlingsaufnahme als Rechtswissenschaftlerin seit vielen Jahren Forschung. Vielleicht erst einmal etwas zu der Rechtsnatur von Aufnahmeanordnungen, weil da wird – glaube ich – auch einiges verkannt. Aufnahmeanordnungen sind ja nichts anderes als Verwaltungsentscheidungen, interne Verwaltungsregeln, die festlegen, welchen bestimmten Personengruppen aus welchen humanitären Gründen die legale Einreise gestattet werden soll. Das bedeutet zum einen, dass wir uns im Gesetzesvollzug befinden. Wenn wir über § 23 Abs. 1 sprechen, dann ist es so, dass der in Landeseigenverwaltung ausgeführt wird, das heißt, die Länder haben eigenständig die Kompetenz, Aufnahmeentscheidungen zu treffen. Dazu möchte ich gleich noch was sagen.

Das ist dann natürlich eingebettet in Visa-Verfahren. Also, es gibt einerseits die Aufnahmeentscheidung, die hier auf Verwaltungsebene der Länder stattfindet und dann gibt es das Visa-Verfahren. In dem Visa-Verfahren ist selbstverständlich der Bund federführend. Der Bund erteilt die Visa in den Auslandsvertretungen, der Bund kann dort Sicherheitsüberprüfungen vornehmen, Identitätsprüfungen. Das heißt, die Aufnahmeanordnung muss differenzierter betrachtet werden.

Man kann nicht sagen, das ist jetzt nur Bundeskompetenz oder nur Landeskompetenz.

Ja, vielleicht, weil ich gerade beim § 23 Abs. 1 bin: Die Bundesregierung sieht es in ihrem Gesetzentwurf auch so, dass es eben um Landeseigenverwaltung geht und die Landeseigenverwaltung ist streng reglementiert nach dem Grundgesetz, der Bund hat dort nicht einfach irgendwelche Einflussrechte, sondern diese sind beschränkt. Wir können da auch gemeinsam nochmal reingucken, mein Kollege hat das Grundgesetz da. Also, Einvernehmenserfordernisse sind nicht geregelt in Artikel 84, Einvernehmenserfordernisse sind nicht vorgesehen in der Landeseigenverwaltung. Es gibt die Möglichkeit, einzelne Weisungen zu erteilen durch den Bund an die Länder, die sind aber auch streng reglementiert. Da geht es um Ausnahmefälle, das darf auch nur die Bundesregierung und das darf kein einzelner Minister wie etwa der Bundesinnenminister. Deshalb sehe ich das Einvernehmenserfordernis – vor dem Hintergrund bin ich auch nicht die Einzige – für verfassungsrechtlich problematisch und sehe es deshalb auch nicht als problematisch diese Regel wieder abzuschaffen. Bis 1990 gab es gar keine Einvernehmensregelungen. Da konnten die Länder Aufnahmeanordnungen erlassen, ohne das Einvernehmen.

Mit einer Benehmensregelung wäre der Bund gleichwohl weiter involviert. Wir haben ja das Prinzip der gegenseitigen Rücksichtnahme in der Verfassung. Selbstverständlich müssen die Länder auch auf die Interessen des Bundes achtgeben, aber nur auf Interessen, die verfassungsrechtlich in Kompetenzen abgesichert sind. Da könnte man dann die Frage der auswärtigen Beziehungen einbeziehen. Das geht aber nicht über das Einvernehmenserfordernis. Das Einvernehmenserfordernis kann der Bundesinnenminister nur aus Gründen der Bundeseinheitlichkeit ablehnen. Von der Gesetzesgeschichte her war es so, dass das Einvernehmenserfordernis zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit eingeführt wurde, und zwar nicht, um eine außenpolitische Bundeseinheitlichkeit zu gewährleisten, sondern diese ist nach innen gerichtet. Es geht darum, dass die Länder nicht völlig voneinander abweichende Aufnahmeanordnungen erlassen sollen, die dann in Rechtsfolgen und Voraussetzungen sehr unterschiedlich sind. Also, die gleiche Personengruppe, meinetwegen – wie jetzt kürzlich – die Verwandten von Syrern und



Syrerinnen, die dann in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Status haben. Das möchte man vermeiden. Da geht es aber um die Bundeseinheitlichkeit im Inneren.

Meine Kollegen haben vor allem auf den Artikel 32 rekurriert, um abzulehnen, dass hier Länder oder Kommunen zuständig sein könnten bei der Flüchtlingsaufnahme. Ich glaube, das ist eine Fehlinterpretation. Bei dem Artikel 32 geht es darum, dass der Bund vor allem die Pflege der auswärtigen Beziehungen zu anderen Staaten gewährleistet. Und bei der Flüchtlingsaufnahme geht es nicht um die Pflege der Beziehungen zu anderen Staaten, sondern es geht um Menschenrechtsschutz. Es geht um die Beziehungen zu Menschen, die vor Menschenrechtsverletzungen fliehen, es geht nicht um die Pflege zu anderen Staaten. Man kann natürlich sagen, es gibt eine auswärtige Komponente, wenn wir jetzt Menschen aus den EU-Mitgliedstaaten aufnehmen, weil wir uns solidarisch mit ihnen erklären möchten, angesichts überfüllter Lager in Moria auf Lesbos in Griechenland z. B. Diese Solidaritätserklärungen mit Griechenland hat dann natürlich eine auswärtige Komponente, das stimmt, aber der Schwerpunkt bei der Flüchtlingsaufnahme liegt in der Flüchtlingsaufnahme, liegt im Menschenrechtsschutz und nicht in der außenpolitischen Wahrnehmung von Beziehungspflege. Deshalb ist der Artikel 32 nur ganz am Rande einschlägig.

Und ich möchte noch etwas dazu sagen, warum ich auch nicht denke, dass der Ortsbezug bei Artikel 28 Grundgesetz abzulehnen ist. Meines Erachtens haben Kommunen sehr wohl eine eigene Zuständigkeit aus dem Selbstbestimmungsrecht für die Flüchtlingsaufnahme. Die kommunalen Handlungsfelder, die sind nicht festgelegt in Artikel 28 Grundgesetz, die sind nicht abschließend fest gegeben, sondern unterliegen einem ständigen Wandel. Zu meinen, dass heute die Kommunen keine Beziehungen zur Außenwelt haben können, also, dass die Politik der Kommunen keine globale Komponente haben kann, ist ein bisschen überholt, weil wir eben in globalisierten Verhältnissen leben. Und daher werden Kommunen auch nicht nur in der Flüchtlingspolitik aktiv, sondern auch in der Außenpolitik, das wurde schon gesagt. Es sind Städtenetzwerke, die sich zusammenschließen und zusammen Politik machen. Der Kollege Aust hat ein Buch geschrieben über das Recht der globalen

Stadt. Das ist eine neuere, eine aktuelle Auslegung des Artikels 28. Sie machen z. B. Klimapolitik, weil die Staaten es nicht hinkriegen. Das hat natürlich eine grenzüberschreitende Komponente.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Frau Heuser, wir sind bei neun Minuten. Es ist keine Festlegung, aber wir müssten langsam zum Ende kommen.

SVe **Helene Heuser** (Universität Hamburg): Ja. Die Rechtsprechung, die dazu zitiert wurde, dass die Kommunen kein allgemeinpolitisches Mandat haben, die bezieht sich auf Rechtsprechung, die sich auf die Aufrüstung und Stationierung von Atomwaffen bezieht. Hier bei der Verteidigungspolitik, ist es natürlich ganz klar, das ist Bundeskompetenz. Deshalb kann das nicht auf die Frage der Flüchtlingsaufnahme übertragen werden. Bund und Länder haben konkurrierende Gesetzgebungsbefugnisse in Bezug auf Aufenthaltsrecht und Menschenrechte sind eine Querschnittsaufgabe. Die Kommunen kennen die lokalen Gegebenheiten am besten, die Integration findet vor Ort statt und die Menschen kommen vor Ort an. Deshalb sollten die Kommunen da auch mehr zu sagen haben.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Prof. Kau.

SV **Prof. Dr. Marcel Kau** (Universität Konstanz): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielleicht muss man bei diesen Überlegungen, die wir hier angestellt haben, insofern das Ganze zurechtrücken, dass es nicht darum geht, dass es keine Aufnahmepolitik geben kann oder die Bundesrepublik Deutschland dort keine Möglichkeiten hätte. Die entscheidende Frage ist nur: Wer ist dafür zuständig? Und die verfassungsrechtliche Lage sieht die Karten nicht bei den Kommunen, also, bei aller Liebe zu meinem Kollegen Helmut Aust und seine Monografie über die Stadt im Völkerrecht und im Europarecht. Das ist eine Monografie, die sehr innovativ ist, die aber sowohl von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch des Bundesverwaltungsgerichts und dem Mainstream in der juristischen Literatur relativ weit entfernt ist. Das kann vielleicht mal Realität werden, was Helmut Aust sich ausgedacht hat, aber das ist vielleicht erst in 20 oder in 30 Jahren der Fall.

Unter der jetzigen Situation, das war ja die Frage, die eben Herr Höferlin aufgeworfen hat, liegt die



Sache anders: Was für verfassungsrechtliche Ansätze zur Absicherung einer solchen „Nebenaußenpolitik“ kann es geben? Das würde am Ende letztlich auf eine Verfassungsänderung hinauslaufen, wenn man also auf die – ehrlicherweise jetzt selbst für einen föderalen Staat – ungewöhnliche Situation verfallen wollte, man würde die Außenpolitik auf die Kommunen überlagern, das ist – glaube ich – auch nicht europäischer Standard. Auch wenn die Kommunen sich in entsprechender Form selbst bestärken, bräuchte man eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag, der Mitglieder, eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat und das dürfte sogar noch in der Repräsentation die Zahl derjenigen übersteigen, die in den Kommunen leben, die hier eben angesprochen worden sind, die sich zu „sicheren Häfen“ erklärt haben. Also, von daher, die Anforderungen sind enorm hoch und es mag sein, dass einem die verfassungsrechtliche Lage hier hinderlich erscheint, ich denke, es geht nicht allein um Flüchtlingsverteilung, es geht in den beiden Anträgen unisono nicht nur um Flüchtlingsverteilung, es geht – der Antrag, Frau Jelpke, Sie haben das vielleicht aus dem Auge verloren – der Antrag der Linkspartei spricht ja von „Aufnahmevereinbarungen“, und die Frage lautet, mit wem man die Aufnahmevereinbarungen abschließen möchte. Die sollen natürlich mit Partnern geschlossen werden, die außerhalb der Bundesrepublik bestehen. Das sind ja keine Aufnahmevereinbarungen zwischen Osnabrück und Potsdam. Also, von daher ist es schon eine auswärtige Angelegenheit, um die es hier geht und insofern gilt Folgendes: Wer die deutsche Flüchtlingspolitik in der beschriebenen Weise ändern möchte, – wie gesagt, das geht grundsätzlich, – kann aber nicht auf die Länder oder auf die kommunale Ebene ausweichen, sondern er muss sich mit der entsprechenden Programmatik auf Bundesebene durchsetzen. Das ist der Punkt. Und damit – mit dem Artikel 32 GG im Rücken, mit Artikel 23 GG im Rücken, mit einer entsprechenden Bundesregierung – kann man das in Europa, kann man das auch international sehr selbstbewusst durchführen.

Kurzer Hinweis noch zu den Städtepartnerschaften. Die Städtepartnerschaften sind – solange sie sich im Rahmen halten und eben keine „Nebenaußenpolitik“ betrieben wird, solange sie die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Auge halten – sind sie möglich, aber auch da – das hat auch das

Bundesverwaltungsgericht in einschlägigen Entscheidungen schon dargestellt – auch da sind Grenzen gesetzt. Das heißt, nur nochmal zur Erinnerung, Kommunalpolitik, das sind Schwimmbäder, das sind Bibliotheken, das ist Daseinsvorsorge, das sind öffentliche Verkehrsmittel, das ist keine internationale Politik und das ist auch keine Außenpolitik. Auch wenn das von Ihnen anders empfunden wird, das sind die Bereiche, die jedenfalls typischerweise im Kommunalrecht zur Auffüllung des Artikels 28 GG so gesehen werden. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen nunmehr zu Herrn Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag, Berlin): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Müller, Sie haben mich gefragt nach den rechtlichen Unterschieden zwischen den in Seenot geratenen Menschen und den Menschen, die typischerweise von humanitären Aufnahmeprogrammen profitieren. Ich habe das schon versucht in meinem Eingangsstatement kurz anzusprechen. Es geht ja um zwei ganz unterschiedliche Gruppen. Wenn Sie sich die humanitären Aufnahmeprogramme ansehen, die wir üblicherweise praktizieren, dann spielt darin der UNHCR eine ganz zentrale Rolle. Wir wissen wer kommt, es gibt eine Überprüfung, es gibt eine Sicherheitsfeststellung. Es gibt vor allem auch eine Auswahl nach Kriterien, in denen besondere Schutzwürdigkeit eine Rolle spielt. Diese humanitären Aufnahmeprogramme zielen ja gerade auf Personen, die sich schon außerhalb ihrer Heimatstaaten befinden, die aufgenommen worden sind, aber in Ländern, in denen ihnen nicht wirklich effektiv Schutz gewährt werden kann. Dann spielt das BAMF eine große Rolle, es werden Gespräche geführt, es finden Prüfungen statt, das ist eine völlig andere Situation wie die, die wir hier bei den aus Seenot geretteten Personen haben. Hier wäre es ja im Grunde genommen so, dass allein die Tatsache, einen besonders riskanten Fluchtweg über das Meer gewählt zu haben und aus Seenot gerettet worden zu sein, die Betroffenen für ein solches Aufnahmeprogramm qualifizierte, und zwar ohne, dass ein Asylverfahren durchlaufen werden müsste und das BAMF die Schutzwürdigkeit geprüft hätte. Jedenfalls scheint mir das in den Anträgen so angelegt, wenn diese gezielt auf § 23 des Aufenthaltsgesetzes abstellen. Was dagegen im Rahmen des erwähnten



Notfallmechanismus geschieht, stellt sozusagen eine Art Selbsteintritt nach der Dublin-Verordnung dar, weil Deutschland unabhängig von den Kriterien der Dublin-Verordnung zur Flüchtlingsverteilung die aus der Seenot Geretteten – nach Sicherheitsprüfung – aufnimmt und sie einem ordnungsgemäßen Asylverfahren zuführt. Das scheint mir ein völlig anderes Programm zu sein. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen zu Herrn Schubert.

SV **Mike Schubert** (Oberbürgermeister von Potsdam): Vielen Dank. Bevor ich auf die Frage von Frau Bayram antworte, will ich zumindest zu zwei Punkten ganz kurz eine Ausführung machen, weil es an der Stelle dann doch passt. Herr Kau hat zu den Fragen von Städtepartnerschaften ausgeführt, genauso wie Frau Heuser. Wenn das denn so wäre, wie wir gerade gehört haben, dass wir keine Möglichkeit haben, uns außerhalb zu beschäftigen in dieser Art, dann müsste ich schleunigst meine Städtepartnerschaft mit der Stadt Sansibar auflösen. Wir haben da ein aktives Entwicklungshilfe- und Umweltprojekt, was von Seiten des Bundes auch noch gefördert ist, das dann ja nicht möglich wäre, also, dann müsste ich mich von dieser Städtepartnerschaft sehr schleunigst trennen. Das wäre dann nämlich – für mich ist es eine Form von Migrationsursachenbekämpfung – nicht möglich. Zumindest, wenn ich Ihren Ausführungen in der plastischen Art, wie Sie sie gerade gemacht haben, folgen will.

Genauso, lieber Herr Kollege Hailbronner, Entschuldigung, der Pull-Effekt – ich bleibe dabei – ist unbelegt, der Push-Faktor von Krieg und Not, der ist belegt. Das ist der Unterschied. Und wenn es ein Gutachten gibt, dann – ich habe mich jahrelang mit dem Thema als Katastrophenschützer, und Sie wissen, wir waren die ersten, die bei der Frage der Aufnahme 2015 dann in Charge waren – beschäftigen müssen, dann empfehle ich einfach die Lektüre des Gutachtens der Universität Oxford aus dem Jahr 2017, das das ganz klar darstellt, dass es zwischen Migrationszahlen auf der einen Seite und der Frage von Seenotrettung eben keinen Effekt gibt. Das ist das einzige Gutachten, was ich zumindest kenne, was ich noch halbwegs einer Seriosität zuführen würde, wo ich sage, da gibt es was, womit man umgehen kann.

Herr Curio, ein Punkt – es ist vielleicht nicht üblich, aber eine Bitte hätte ich dann, vielleicht habe ich Sie vorhin missverstanden. Sie sprachen von Untergruppen des Staates, als Sie von meinen Ausführungen zum Teil sprachen. Vielleicht können wir das nochmal ein Stück ausräumen nachher. Ich bin Oberbürgermeister einer Stadt, die eine demokratisch legitimierte Stadtverordnetenversammlung hat, die von ihren Bürgerinnen und Bürgern gewählt worden ist, so wie Sie, und die am Ende des Tages fast einstimmig sich dafür entschieden hat, sich als sicherer Hafen zu erklären. Wir sind keine Untergruppe des Staates und wir sind auch nicht vergleichbar mit AStA oder ähnlichen Gruppierungen. Wer das macht, hat vielleicht nicht ganz ... oder ich habe Sie schlicht falsch verstanden, aber dann können wir das nachher noch klären.

BE **Dr. Gottfried Curio** (AfD): In der Anmaßung des allgemeinpolitischen Mandats sind Sie vergleichbar.

SV **Mike Schubert** (Oberbürgermeister von Potsdam): Jetzt kommen wir zu den Fragen dazu, wie können Sie sichere Häfen untereinander vernetzen. Die Vernetzung läuft ja bereits, wir haben ein erstes Treffen nach dem Gründungstreffen in Potsdam hinter uns. Wir haben uns ein zweites Mal in Rottenburg getroffen, werden uns im Frühjahr im Marburg ein weiteres Mal treffen und daran arbeiten, unsere Forderungen an die Bundes- und Landesebenen weiter auszuarbeiten. Parallel dazu gibt es auf Landesebene – weil die Landesgesetzgebungen eben unterschiedlich sind, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein schon Koordinierung der Städte, die dort aktiv sind. Was wäre mein Wunsch? Auf der einen Seite einen Modus – das habe ich vorhin schon gesagt – einen Modus gemeinsam in diesem Haus zu finden, für unkompliziertere transparente Form der Aufnahme und für eine klare Definition von Kompetenzen der Kommunen, die sich freiwillig zur Aufnahme bereiterklären. Nicht mehr und nicht weniger wollen wir an der Stelle und wenn das geschafft ist, dann haben wir – glaube ich – einen großen Schritt in die Richtung von dem, was wir brauchen, um rechtsicher die Beschlüsse unserer Ratsversammlungen auch umsetzen zu können.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen zu Frau Prof. Schwan.



SVe **Prof. Dr. Gesine Schwan** (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Vielen Dank. Ich habe mehrere Fragen gestellt bekommen und möchte im Rahmen dieser Beantwortung auch noch auf einige andere Punkte eingehen. Wie soll der Fonds aussehen? Der ist nicht bis ins Detail festgelegt. Immerhin hat Präsident Macron schon 2017 es als die einzige konkrete Maßnahme vorgeschlagen vor dem Europäischen Parlament, so einen Fonds zu bilden, weil die Frage von Asyl, Flucht, Migration sonst ungeklärt bleibt und weil das konkret geklärt werden muss. Er hat das als eine der destruktiven Probleme gesehen für die Europäische Union. Ich glaube, dass er da sehr hellichtig ist. Die Grundidee ist, dass die Gemeinden direkt bei diesen Fonds beantragen können, nicht über den Umweg der nationalen Regierungen. Das hat seinen Grund, z. B. darin, dass es viele polnische Städte und Gemeinden gibt, die gerne Geflüchtete aufnehmen wollen, die bei der jetzigen Regierung das aber nicht können. Sind die keine legitimen Polen, keine legitimen Europäer? Sie machen genau das, was wir wollen, wir können nicht einfach die Regierungen immer mit den Gesellschaften identifizieren, bei aller Legitimität gewählter Regierung, das ist ja ganz klar. Das heißt, hier müsste man direkt beantragen können, und zwar für beides, sowohl für eine reflektierte, mit Konzept vorzulegende Integration der Geflüchteten, aber auch im Rahmen – das ist der Grundgedanke dabei – einer allgemeinen Entwicklung der Kommunen und Städte, wo die Integration von Geflüchteten ja eigentlich nur ein Aspekt ist. Ich war neulich mit dem Jenaer Oberbürgermeister zusammen. Die suchen händeringend Fachkräfte und sie versuchen jetzt einen solchen Entwicklungsbeirat einzurichten, weil natürlich sofort der Gedanke kommt, wenn wir jetzt Einwanderung haben wollen, dann sind manche ganz sauer, aber wenn man die eigenen Interessen sieht, dass die Fabriken nicht mehr weiterarbeiten können oder die Unternehmen, dann wird die Sache schon ganz anders.

Und in dem Zusammenhang ist mir sehr aufgefallen, Herr Prof. Hailbronner, ich fand es interessant, wie Sie beim Artikel 28 gesagt haben, nur das kann weitergegeben werden an Gemeinden und Kommunen, was wirklich ihre Tätigkeit betrifft und nicht irgendwie eine Nebenaußenpolitik. Wenn wir z. B. das Nikosia-Abkommen sehen, das sind – so ähnlich wie Potsdam mit Sansibar – das sind Abkommen, und zwar von der Europäischen

Union und der europäischen Außenministerin sanktionierte Abkommen zwischen europäischen Städten und libyschen Städten, um ihnen in ihrer Entwicklung zu helfen. Das ist ja auch eine, das ist ja viel mehr Außenpolitik meines Erachtens, als wenn eine Gemeinde beschließt, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, so wie das Altena gemacht hat, und zwar ohne große Probleme und Nebenwirkungen für die Umgebung, die gesagt haben wir sind demografisch, aber auf einem so schlechten Pfad, wir brauchen 2015 mehr Einwanderung und wir können auf diese Weise unsere Bevölkerung halten und wir können unsere Infrastruktur halten. Also, alles das sind ja eigene Interessen, die die Gemeinde und die Entwicklung der Gemeinde betreffen. Und deswegen finde ich, jetzt sozusagen die ganz andere Schiene zu bringen, kann ich nicht gut verstehen. Also, der Fonds müsste beide Interessen bedienen, sowohl die Integration von Geflüchteten, als auch von denen, die zuhause auf Wohnungen lange warten usw. Ich kann es nicht anders als politisch sehen, weil ich glaube, man muss die Zukunftsperspektive und den gesunden Menschenverstand dabei behalten. Natürlich sind Menschen, die hinten anstanden, sauer, wenn sie plötzlich denken, andere ziehen an ihnen vorbei.

Politik ist dazu da, friedlich Konflikte zu lösen. Und ich finde, da sollte das Recht helfen und nicht versuchen, Hürden dagegen einzustellen. Das ist mir sehr wichtig. Was sind die Hürden, welcher Art sind die Hürden? Ich habe darüber drei Jahre lang immer wieder nachgedacht, denn gerade wenn man versucht, die Interessen der Menschen einzubeziehen, also auch die handfesten materiellen Interessen – und Arbeitskräfte sind handfeste materielle Interessen – und wenn man ein aufgeklärter Linker ist, findet man die sogar ganz wichtig für die Unternehmen, weil die nämlich auch arbeiten können sollen. Also, um Ihnen diese Ironie – wenn ich darf – präsentieren zu können. Diese Frage, was sind die Hürden, ich komme zu folgendem Schluss: Es gibt einerseits in allen Gesellschaften welche, die aus allen möglichen Motiven nicht wollen, dass Ausländer ins Land kommen. Die gibt es, ich lasse die Motive außen vor. Und es gibt solche, die haben dieses Problem eigentlich gar nicht, aber sie haben Angst vor denen, die keine Ausländer ins Land kommen lassen wollen, und vor der Verhetzung, die damit passiert und dass die Wahlchancen sinken. Und ich sage Ihnen das in aller Klarsichtigkeit, die gibt es in allen Parteien.



Und da ist die Funktion des Pull-Effekts, ich kenne das doch auch aus meiner Partei, wenn ich so sagen darf. Natürlich, wenn dann so und so viele sagen, ja dann kommen die in rauen Mengen, ich habe neulich eine Wissenschaftlerin gesehen in der FAZ, die schreibt, es werden hunderte von Millionen kommen nach Europa. Man muss sich mal die Größenordnung angucken. Wir haben bis jetzt 65 Millionen Flüchtlinge insgesamt. Da sieht man doch, was da für ein Angstpotential mobilisiert wird, statt vernünftig zu sein und zu sagen, wie kann man gerecht die Interessen, die wir alle haben, erfüllen – ja, alle haben, Gerechtigkeit ist nicht nur auf eine Gruppe bezogen; also, die Pull-Effekt Formulierung – ehrlich gesagt – in den siebziger Jahren haben wir das am Otto-Suhr-Institut schon studiert, Push und Pull, und da muss man genau gucken und wie kommen die bis nach Libyen. Das kann man nicht so generalisiert sagen.

Und welche Chancen gibt es denn in absehbarer Zeit da weiterzukommen. Ich glaube, die Chancen sind nur dann gegeben, wenn eine genügend große Zahl in diesem Bundestag und in unserer Bundesregierung nach dem Prinzip des wohlverstandenen langfristigen Interesses verfährt. Ich gehe gar nicht auf die Schiene der Moral, das ist wichtig für mich und andere. Ich gehe auf das wohlverstandene langfristige Interesse und dazu muss man gucken, welche Entwicklungen haben wir denn, wo sind denn eigentlich Entwicklungen, die uns vielmehr gefährden, als jetzt 250.000 Geflüchtete. Ich meine, das war ein politischer Streit, ob die Obergrenze 220.000 oder was sein sollte, die Zahl ist jetzt weit drunter, sie ist jetzt bei 145.000 und ist immer noch ein Problem. Da sieht man doch, dass das ein ganz instrumentelles Ding ist und keines der existenziellen Sorge. Also, wenn wir dazu kommen, dass wir unsere Interessen – das sind ja nicht nur materielle Interessen, unser Interesse an Europa, unser Interesse an der Demokratie, unser Interesse an sozialer Stabilität – wenn wir diese Interessen mal begreifen, dann werden wir sehen, dass es sinnvoll ist, eben solche geregelte, gesteuerte Aufnahmepolitik zu machen. Und da können die Kommunen helfen, weil sie eben ganz viel Konfliktpotential absorbieren, gerade wenn sie nach ihren eigenen Interessen laufen. Denen muss man das nicht oktroyieren, Oktroy ist immer schlecht, ich bin da ganz Ihrer Meinung. Ich habe seit 2015 nicht an erzwungene Verteilung geglaubt, nie, ich glaube, dass man das nur freiwillig machen kann und ich sage

auch nicht Verteilung, weil verteilen tut man vielleicht Hühner, aber nicht Menschen. Also, Verteilung, das heißt, dezentrale Aufnahme freiwillig, im Interesse aller, das ist die einzige zukunfts-trächtige Lösung.

Und noch eins zum politischen Mandat. Also, ich bin ja alt genug, um das seit 68 lange diskutiert zu haben. Ich war immer gegen das politische Mandat der Universität. Ich war wohl für politisches Engagement von Universität, aber sie kann nicht als Ganze für alle ihre Mitglieder sprechen, war ich immer dagegen. Es ist doch ein fundamentaler Unterschied zwischen dem AStA der Freien Universität und der Stadt Potsdam, die legitimierte Abgeordnete hat, und da eine Entscheidung trifft und das macht.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Stimmt.

SVe **Prof. Dr. Gesine Schwan** (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Das kann man doch nicht alles durcheinander bringen, das ist etwas anderes. Der OB hat das legitime politische Mandat, dafür zu sprechen, der AStA hatte nicht das legitime Mandat dafür. Und wenn man die Dinge nicht auseinanderhält ... wir kommen nur weiter, wenn wir endlich diese Ressentiments, die da aufkommen, überwinden und genau hingucken.

Abg. **Canan Bayram** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das versteht der Curio nicht. Der lebt doch von den Ressentiments.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Jetzt nicht immer reinreden.

SVe **Prof. Dr. Gesine Schwan** (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Bei den Leuten in der Lausitz, die AfD wählen, da will ich es auch genau wissen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Wir haben nur noch knappe 20 Minuten, das heißt, es wird für zwei Fragen nicht reichen, ich glaube, da sind wir uns alle einig. Deswegen wäre mein Vorschlag, damit alle Sachverständigen nochmal drankommen, eine Frage pro Fraktion mit der Bitte verbunden, dass die Frage sehr zügig gestellt wird und auch mit der Bitte an die Sachverständigen, dass eine konzentrierte Antwort erfolgt. Können wir uns darauf einigen? Das klingt gut. Dann beginnen wir doch direkt wieder mit der CDU/CSU Fraktion



und Herrn Müller.

BE **Axel Müller** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich glaube, an den Fragestellungen lag es heute nicht, dass es ein bisschen schleppend gegangen ist.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Das wollte ich auch nicht damit sagen.

BE **Axel Müller** (CDU/CSU): Aber gestatten Sie mir doch zwei kurze Vorbemerkungen. Zunächst haben wir gelernt, also ich korrigiere mich insoweit nach der Antwortrunde, dass es auch eine Mindermeinung in den verfassungsrechtlichen Fragen gibt, aber wie in der Juristerei üblich, gibt es halt herrschende und Mindermeinungen. Das Zweite, eine Vorbemerkung zum Integrationsfonds: Ich bitte nochmal zu berücksichtigen, dass Deutschland Nettozahler der Europäischen Union ist und es wahrscheinlich sonst niemand anderen als die Nettozahler treffen dürfte. Aber nun zur eigentlichen Frage, eine Frage an Frau Schwan und auch an Herrn Schubert ...

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Eine Frage.

BE **Axel Müller** (CDU/CSU): Gut, dann richte ich die Frage an Herrn Schubert. Sie haben vorhin mit Recht darauf hingewiesen, dass ja die Zahl derer, die über den sicheren Hafen zu Ihnen gelangt ist, verschwindend gering ist. Ich bin nochmal in die BMI-Seite gegangen und habe festgestellt, es gibt ein wunderbares Programm, das nennt sich NesT, Neustart im Team. Nun vermisse ich allerdings bei dieser Seite der Seebrücke, wo es heißt, „Aufnahme zusätzlich zur Quote“ irgendeinen Hinweis auf dieses Programm, das zunächst einmal die Möglichkeit schafft, dass 500 Personen außerhalb des bestehenden Resettlement-Programms der Bundesregierung über ein Resettlement-Programm der Zivilgesellschaft nach Deutschland kommen können, außerhalb aller Quoten. War Ihnen zu dem Zeitpunkt, als Sie diesen Beschluss in Ihrer Stadtverordnetenversammlung gefasst haben, dieses Programm überhaupt bekannt?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen zur AfD-Fraktion und Herrn Hess.

Abg. **Martin Hess** (AfD): Ja, in aller Kürze, hier wird immer das Stichwort Humanität ins Spiel gebracht, ich habe da generell ein grundsätzliches Verständnisproblem. Wir haben – und das ist die Realität bei uns im Land – überwiegend junge

Männer, die topfit waren, die in der Lage waren – also insgesamt betrachtet – über tausende von Kilometern zu Fuß den Weg zurückzulegen, die nicht zu den Ärmsten gehört haben, die tausende, teils zehntausende Euro für Schlepper bezahlt haben, die haben wir bei uns aufgenommen. Die wirklich Bedürftigen, die Frauen, die Kinder, die Alten, die Gebrechlichen, die Schwachen, die sitzen nach wie vor in den Herkunftskrisenregionen und denen hilft so gut wie niemand. Wir helfen also nicht den Schwachen, sondern wir helfen den Starken. Und das hat aus meiner Sicht mit Humanität nichts zu tun, das ist das Prinzip „Survival of the Fittest“ und da bitte ich doch nochmal kritisch in die eigene Prüfung zu gehen, ob das Sinn und Zweck sein kann, von dem, wie wir Politik gestalten wollen.

Aber jetzt zur Frage an den Herrn Schubert. Herr Schubert, Sie haben richtigerweise angeführt, dass auch München in Ihrem Verbund bereits wäre. München ist ja nun auch eine Stadt, die sich nicht gerade durch übermäßigen Wohnraum auszeichnet, auch dort gibt es Wohnraumangel und auch dort haben wir exorbitant hohe Mieten. Glauben Sie nicht, dass es – insbesondere, weil Sie ja auf 23 Millionen Menschen verwiesen haben, die hinter Ihnen stünden und auch Frau Bayram hat ja in dieses Horn geblasen – glauben Sie nicht, dass das bei der ansässigen Bevölkerung im Laufe der Zeit zumindest zu Problemen führen könnte, wenn man statt die eigenen Probleme für die bereits ansässige Bevölkerung zu lösen, z.B. im Bereich Wohnraum, wenn man sich hier noch weitere Probleme aufhalst, indem man zusätzlich Personen aufnimmt und den Wohnraum dadurch noch mehr verknappt? Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, wir kommen zur SPD-Fraktion und Herrn Lindh.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Anschließend an Herrn Müller erlaube ich mir doch auch ein Proömium, aber um dann das in einer knappen Frage an Frau Schwan auslaufen zu lassen. Ich muss schon feststellen jetzt, Herr Hess, als Sie das ausgeführt haben. Ich habe genau zugehört und es wird ja auch zeitversetzt übertragen. Sie haben ja eben richtigerweise festgestellt, dass sehr viele Schutzbedürftige immer noch in ihren Ländern sind. Ich werte das als Votum, dass die AfD-Fraktion künftig ein Aufnahmeprogramm für all die Schutzbedürftigen unterstützen



wird und werde mich dann auf Ihre Ausführungen hier im Ausschuss künftig berufen bei unseren Bemühungen in diese Richtung. Das ist ja schon ein Fortschritt.

BE Dr. Gottfried Curio (AfD): Das war ein Votum gegen Heuchelei.

Abg. Helge Lindh (SPD): Ich freue mich über jeden Fortschritt. Ich verfechte immer humanitären Pragmatismus in der Frage und deshalb freue ich mich auch immer über den Minister, der festgestellt hat, dass wir sozusagen Kontinuität im Irrtum nicht betreiben sollen. Das halte ich für eine richtige Bemerkung, ich war auch mit mehreren Abgeordneten jetzt in Rom und wir haben uns nochmal hautnah einen Eindruck verschaffen können, dass das Dublin-System in der jetzigen Form nicht funktioniert und auch nicht zielführend ist. Das sollte man – glaube ich – auch mal feststellen. Und deswegen, vor diesem ganzen Hintergrund, damit wir – glaube ich – auch nicht analytisch unterkomplex arbeiten, finde ich es wichtig, dass wir hier unterscheiden, wenn wir von Pull-Faktoren hier immer sprechen, ist das – erlauben Sie mir die Feststellung – semiwissenschaftlich, da wird rechtliche Argumentation mit Psychologischem verbunden. Also ich finde, wir sollten da vorsichtiger sein, bevor wir da überhaupt valide wissenschaftliche Kenntnisse haben und uns weder wissenschaftlich noch sonst irgendwie darauf berufen, was angeblich bewiesen wäre. Und deshalb finde ich es auch nochmal sinnvoll darauf zu achten, dass wir ja hier vor politischen Entscheidungen stehen, also, wenn wir von einer Konfliktsituation von Einheimischen und Kommenden betroffen, ist das ja nicht naturgemäß, sondern es beruht womöglich auf politischen Entscheidungen, die wir selbst treffen können.

Deswegen – und da leite ich über zu meiner Frage – ist doch heute die Diskussion nicht nur die, ist der Weg über § 23 Abs. 1 der richtige, geht es um Benehmen und Einvernehmen. Das sind sozusagen Zwischenschritte, aber die Frage ist doch angesichts dessen, dass es uns nicht mangelt an Regeln bei der Migrationspolitik, es uns aber mangelt an Kreativität, ob wir uns erlauben zu denken und zu überlegen, ob es anders gehen könnte. Das muss erlaubt sein und das ist für mich auch der Erkenntniswert einer solchen Anhörung. Und weil Frau Schwan aus meiner Sicht ganz pragmatisch solche Kreativität gewagt hat, die wir dringend brauchen

in diesen Fragen, meine Frage jetzt. Wenn es sich offensichtlich so schwer gestaltet, gesamtdeutsch die große Lösung zu finden mit allen Hindernissen, die hier diskutiert wurden, was wäre aus Ihrer Sicht ein pragmatischer Zwischenschritt, zu dem auch die Bundesrepublik in einem Miteinander von Kommunen, Ländern und Bund – denn letztlich sind wir ja aufgefordert zusammenzuwirken und nicht immer die Verantwortung auf die anderen zu verschieben innerhalb des Staates – was wären da erste Schritte, um voranzukommen?

Stv. Vors. Jochen Haug (AfD): Dankeschön, wir kommen zur FDP-Fraktion und Herrn Höferlin.

Abg. Manuel Höferlin (FDP): Ich verzichte auf die Frage und freue mich auf die Antworten.

Stv. Vors. Jochen Haug (AfD): Dankeschön, wir kommen zur Fraktion DIE LINKE. und Frau Jelpke.

BE Ulla Jelpke (DIE LINKE.): Ich mache es auch relativ kurz. Ich hätte gern den Herrn Schubert als Oberbürgermeister nochmal gefragt: Wir hören hier sehr häufig in den Anhörungen zum Asylrecht, dass im Grunde genommen die Kommunen überfordert sind und haben wir ja heute auch schon im Grund diese Bremserhaltung zum Teil mitnehmen können. Ich würde Sie einfach nochmal fragen wollen, wie Sie das sehen, dass die Eigeninitiative, die hier von Kommunen vorgebracht wird, also die Solidarität natürlich auch mit aus Seenot Geretteten, wie Sie das im Vergleich sehen. Also, ist das eine Bereicherung für die Kommune? Und natürlich auch ein Punkt, dass immer so getan wird, dass im Innenministerium ja Listen vorliegen von Kommunen, die sagen, wir möchten gerne Flüchtlinge aufnehmen und sind bereit dazu, aber hier bei den aus Seenot Geretteten geht es ja tatsächlich um zusätzlich aufzunehmende Geflüchtete. Und da würde ich ganz gerne nochmal von Ihnen hören, sehen Sie das als Bereicherung, diese Aufnahme bzw. vor welchem Hintergrund sind diese Bevölkerungsabwanderungen in bestimmten Regionen auch zu sehen.

Stv. Vors. Jochen Haug (AfD): Dankeschön. Und abschließend kommen wir zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Bayram.

Abg. Canan Bayram (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Aspekte, die ich nochmal kurz erwähnen will, und zwar das eine ist, dass hier teilweise behauptet wurde, der § 23 AufenthG sei



immer günstiger für die Betroffenen als das Asylverfahren. Als Rechtsanwältin würde ich das infrage stellen, denn in vielen Fällen ist es eben doch so, dass die Leute bei einem Asylverfahren langfristig – je nachdem, woher sie kommen – ... Ja, es wurde hier teilweise so getan, deswegen will ich das nochmal feststellen, dass, wenn man § 23 eröffnet, die Welt nicht untergeht, sondern man einen guten Weg hat, den Menschen zu ermöglichen, aus der Situation heraus, den für sie passenden Antrag zu stellen. Das Zweite, das hier durcheinander ging – würde ich mal sagen – und insofern nicht sehr hilfreich war in der juristischen Bewertung – und als Rechtsanwältin will ich das hier nicht außen vor lassen – die teilweise absurde Argumentation zu außenpolitischen Ambitionen der Städte. Das, was mich freut und was ich deswegen am Ende nochmal festhalten will, ist, dass es hier keinen Dissens darüber gab, dass das sehr wohl mit unserem Rechtssystem ginge, wenn der Bund mitmachen würde. Da – glaube ich – haben wir keinen Dissens hier gehabt, deswegen ist es für den Innenausschuss eigentlich auch sehr spannend, eben zu schauen, wie können wir diesem Wunsch unserer Städte – es sind nicht irgendwelche Städte, es sind Städte aus unseren Wahlkreisen, es sind Menschen in unseren Wahlkreisen, die das möchten und deswegen würde ich Sie, Herr Schubert, nochmal fragen: Was sagen Sie dazu, was bräuchte es und was würden Sie hier den Kollegen nochmal mitgeben, damit wir bei diesem Anliegen – das ich voll umfänglich teile – weiterkommen? Dankeschön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir haben noch acht Minuten, allerdings auch nur zwei Personen, die antworten werden. Wir haben eine Frage an Frau Schwan und vier Fragen an Herrn Schubert, sodass wir mit Frau Schwan beginnen.

SVe **Prof. Dr. Gesine Schwan** (HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH, Berlin): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Die ersten Schritte wären ein freiwilliger Zusammenschluss von nationalen Regierungen in Europa. Ich möchte nicht so gern "coalitions of the willing" sagen, aber es läuft darauf hinaus, dass Sie sagen, wir legen uns fest – und dahin geht ja im Moment auch die Reise, das zu tun – und wir fragen von vornherein pragmatisch in unseren Ländern nach, welche Kommunen sind bereit wie viele aufzunehmen. Das ist im Einvernehmen, da gibt es kein verfassungsrechtliches

Problem in meiner Sicht und ich glaube, wenn wir da puschen, da gibt es noch ein paar andere Regierungen. Es gäbe – sicher, Spanien hat im Moment mit Barcelona einen Haufen zu tun, aber trotzdem – es gibt die spanische, es gibt die schwedische, es gibt andere Regierungen, die das machen würden – können ja erstmal einige sein. Wenn die Last von den nationalen Regierungen, die Angst haben vor den Wahlkämpfen – das ist meine Hauptanalyse – weg ist und es pragmatisch gemacht wird von den Gemeinden, wenn sie sie aufnehmen können und das damit auch ausprobieren können, dass Sie das beraten in Ihren Gemeinden und ein Stück weitere Bürgerpartizipation auf diese Weise praktizieren, glaube ich, könnte man ein Eis brechen und könnte auch zeigen, dass die Konflikte unnötig aufgebaut werden bei den Zahlen, die wir im Moment haben. Deswegen plädiere ich sehr dafür und auch in der eigenen Partei plädiere ich dafür, die ist ja nach aller Kenntnis Teil der Bundesregierung, wenn ich das so richtig sehe, das zu tun und da pragmatisch voranzugehen, weil die dies ja im Grunde auch in ihren eigenen Programmen übernahmen, wir haben es ja auch im Programm der Sozialisten und Demokraten im Europaparlament, ist ja überhaupt nichts Widerspenstiges dagegen, aber man muss den Mut aufbringen, man muss die Initiative ergreifen und die ersten Mechanismen in den Kommunen ausprobieren und dann würde das auch gehen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Und wir kommen zu Herrn Schubert.

SV **Mike Schubert** (Oberbürgermeister von Potsdam): Und dann versuche ich, es im Schnelldurchlauf zu machen. Ja, Herr Müller, die Programme waren uns bekannt, die gibt es seit 2012, allerdings sind die 500 für die gesamte Bundesrepublik und nicht für eine Stadt gedacht. Das sollte man dann vielleicht – sonst entsteht ein falsches Bild – nochmal kurz sagen, aber ja, es war bekannt seinerzeit. Zweiter Punkt, in die Richtung von Herrn Hess und das Beispiel aus München. Das ist das, was ich mit der demokratischen Legitimation mache, ihr Rat hat eine Entscheidung getroffen, unbenommen haben Menschen – und da bin ich dann sehr gelassen – bei Wahlen die Möglichkeit, mit dieser Entscheidung umzugehen. Ich kann Ihnen nur sagen, was in Potsdam passiert ist. Wir haben im Dezember im Jahr 2018 die Entscheidung getroffen und setzen uns schon deutlich



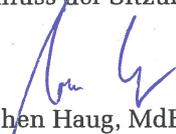
länger für den Pfad von Migration ein, wir sind eine Stadt, die ein Toleranzedikt für sich fortgeschrieben hat. Wir hatten Wahlen im Jahr 2019 – in diesem Jahr im Mai – und es sind die Parteien nicht nur bestätigt worden, sondern im Gegenteil, haben Zuwachs gehabt, die sich für eine liberalere Migrationspolitik einsetzen, als das Ihre Partei macht. Vielleicht das als Beispiel, muss in München nicht übertragbar sein, aber wir haben ähnliche Wohnungssituationen, wir haben ähnliche Diskussionen, wie in München, weil wir eine wachsende Stadt sind am Rande von Berlin. Von daher, zumindest ist das für mich eine Frage von demokratischer Legitimität an erster Stelle.

Frau Jelpke, Potsdamer Toleranzedikt, habe ich gerade schon mal gesagt, das ist vielleicht auch der Grund. Potsdam hat in den letzten Jahren sich sehr intensiv in der Stadtgesellschaft mit der Frage des Zusammenlebens mit Migrantinnen und Migranten auseinandergesetzt und wir haben einen Grundkonsens in der Stadt, der sich über Jahre entwickelt hat, der nicht erst im Jahr 2015 entstanden ist, sondern schon viel länger ist. Und das ist das, warum ich immer wieder auf die Form der Freiwilligkeit abhebe und auf die Städte, die eben sagen, sie wollen, das ist die Koalition der Freiwilligen. Ich weiß, dass es auch in meinem Bundesland Regionen gibt, die man aktuell in der jetzigen Situation von Transformation mit größeren Aufnahmen überfordern würde und genau deswegen braucht es dieses Mittel der Freiwilligkeit und auch die Unterstützung von Freiwilligkeit. Deswegen werben wir ja eben dafür und sagen, wir brauchen einen Grundkonsens in der Gesellschaft und der fängt an der Stelle an, dass man diejenigen, die bereit sind zu sagen, wir nehmen freiwillig mehr auf, das dann auch machen lässt.

Und damit komme ich dann abschließend zu dem, was Frau Bayram gesagt hat. Ja, bitte – ich will es in eine Bitte kleiden, was könne Sie machen – bitte schaffen Sie zusammen einen Weg, dass das, was mittlerweile 130 Städte signalisiert haben und das ist keine kleine Gruppe, was mit der Seebrücke eine zivilgesellschaftliche Verankerung hat, auch wirklich umgesetzt werden kann. Ich will es mal mit den Worten einer großen Sozialdemokratin – mit Regine Hildebrand – sagen: Erklärt mir doch nicht, dass es nicht geht. Das habe ich heute häufig gehört. Suchen Sie bitte nach einem Weg, dass es geht.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dann sind wir am Ende der Anhörung. Ich bedanke mich bei allen Sachverständigen für Ihr Kommen und für Ihre Stellungnahmen und schließe die Sitzung um 15:57 Uhr.

Schluss der Sitzung: 15:57 Uhr


Jochen Haug, MdB
Stv. Vorsitzender

Prof. Dr. Gesine Schwan

31. 10. 2019

Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 4. November 2019

Schriftliche Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen „Die Linke“ und „Bündnis 90 /Die Grünen“:

Die beiden Anträge der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen unterstütze ich nachdrücklich.

Begründung:

Seit dem Herbst 2015 hat die EU keine gemeinsame Lösung für die Aufnahme von Geflüchteten und Asylsuchenden gefunden. Der Tod tausender Geflüchteter ist eine humanitäre Katastrophe und steht den Werten der EU ebenso wie den rechtlichen Vereinbarungen zum Schutz von Geflüchteten und Asylsuchenden diametral entgegen.

Die Unfähigkeit zur Lösung schädigt den moralischen Zusammenhalt und das Ansehen der EU schwer. Sie wird langfristig auch die Demokratie in Europa unterminieren. Erkennbar wird dies bereits seit langem in der Stärkung rechtsextremer Parteien überall in der EU, die ihre Unterstützung vor allem aus der ungelösten Flüchtlingsfrage gewinnen. Der Mangel an Solidarität mit den Hauptankunftsländern der Geflüchteten vor allem in Süd- und Südosteuropa hat in Italien dazu geführt, dass dort bereits für einige Zeit rechtsradikale politische Kräfte die Regierungsmacht übernommen haben. Die italienische Demokratie ist nach wie vor akut gefährdet.

Das Dublin-Abkommen, das bisher die Aufnahme von Geflüchteten rechtlich regelt, ist selbst nach Ansicht des Bundesinnenministers „gescheitert“ (FAZ, 30. Okt. 2019, S. 4). Minister Seehofer hat die Bedeutung einer Lösung für die EU unterstrichen. Laut FAZ (ebd.) fordert er, dass an die Stelle der „Kontinuität im Irrtum“ eine „neue Philosophie“ treten müsse. Der Minister geht auch davon aus, dass die Aufnahme freiwillig erfolgen sollte (ebd.).

Dazu gibt es seit Jahren Vorschläge, die die Aufnahme von Geflüchteten zu einer Win/Win Situation machen würden, sowohl für diese selbst als auch für die aufnehmenden europäischen Gemeinden. Sie würden auch die häufige Quelle des Ressentiments, nämlich die als Ungerechtigkeit für einheimische

Bedürftige empfundene „einseitige“ Unterstützung von Geflüchteten, zum Versiegen bringen.

Im Kern fordern sie die Einrichtung eines europäischen „Kommunalen Integrations- und Entwicklungsfonds“, bei dem sich Gemeinden direkt bewerben können, die sich bereit erklären, Flüchtlinge aufzunehmen. Von diesem Fonds sollten sie die Finanzierung der Integrationskosten erstattet bekommen und in derselben Höhe Kosten ihrer eigenen Weiterentwicklung (Infrastruktur, Bildung, Wohnen etc.).

Die freiwillige Aufnahme sollte in den Kommunen von einer beratenden Multi-Stakeholder Partizipation (Politik, Unternehmen, organisierte Zivilgesellschaft) vorbereitet werden, um sie in der kommunalen Gesellschaft breiter abzustützen und zu verankern. So können am besten alle Potenziale für eine gelingende Integration der Geflüchteten und der kommunalen Gesellschaft insgesamt mobilisiert werden.

Damit würde zugleich ein wertvoller Beitrag zu einer Weiterentwicklung der Demokratie geleistet, der mit der repräsentativen Demokratie vereinbar ist und diese vor Ort, wo dies besonders nötig und wirksam ist, vertieft. Alle Erfahrungen der letzten Jahre mit antidemokratischen Tendenzen deuten darauf hin, dass Unmut über unzureichende Selbstwirksamkeit dafür eine entscheidende Quelle ist. Mehr kommunale Partizipation an der Entwicklung der eigenen Lebenswelt könnte dem entgegenwirken.

Schließlich würde das Verhetzungspotenzial, das nationale Regierungen bei der Aufnahme von Geflüchteten befürchten, seinen Grund verlieren, weil die Bürgerinnen und Bürger darüber freiwillig und in ihrem eigenen Interesse entscheiden könnten. Die eigenständige kommunale Aufnahmeentscheidung würde also die nationalen Regierungen und Parteien entlasten.

Es gibt auch Vorschläge für europäische Asylverfahren, die die Sicherung der europäischen Außengrenze erleichtern würden, weil sie den Flüchtenden gangbare Wege öffnen. Sie müssten einhergehen mit europäischen Einwanderungsregelungen. Schließlich gibt es Möglichkeiten, Matching – Systeme zwischen den Präferenzen der Gemeinden und denen der Geflüchteten einzurichten, um die Akzeptanz auf beiden Seiten zu erhöhen.

Prof. Dr. Kay Hailbronner

Stellungnahme zu den Anträgen BT-Drs.19/8648 und BT-Drs. 19/9275

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
Montag 4.11. 2019-11-01

I. Pauschales Einvernehmen

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke sieht unter Ziff. 1 eine allgemeine pauschal abgegebene Einverständniserklärung für „entsprechende Aufnahmevereinbarungen der Länder nach § 23 Abs. 1 vor.

Nach § 23 Abs. 1 kann die oberste Landesbehörde aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Anordnung bedarf des Einvernehmens mit dem Bundesministerium für Inneres und Heimat.

Das Einvernehmen setzt die **Zustimmung** des BMI voraus, da mit der Aufnahme regelmässig bundespolitische Belange der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen berührt werden. Ein Aufnahmeprogramm eines Landes betrifft die Steuerung und Kontrolle der Zuwanderung von Ausländern ausserhalb des Asylverfahrens und der regulären Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes. Tangiert sind damit die einwanderungspolitische Kompetenz des Bundes und der Beziehungen des Bundes mit auswärtigen Staaten. Auch die Befugnisse des Bundes, im Rahmen der Europäischen Union eine gemeinsame europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik u.a. durch abgestimmte Aufnahme und Resettlementprogramme zu gestalten, werden durch humanitäre Aufnahmeprogramme nach § 23 berührt. Die Verabschiedung von Landesaufnahmeprogrammen erfolgt daher aus guten Gründen in Koordination des betreffenden Landes mit dem Bund, der seinerseits in Wahrung seiner Befugnisse ggfs. sein Handeln mit EU Organen, UNHCR und ggfs. auswärtigen Staaten, deren Interessen und Befugnisse bei Aufnahmeaktionen, wie z.B. die Rettung von Flüchtlingen aus Seenot tangiert sein können, abstimmt.

Ein Beispiel für die Kooperation mit den verschiedenen bei einem eigenständigen Landesaufnahmeprogramm beteiligten Akteuren ist das Landesaufnahmeprogramm Schleswig-Holstein von 2018 für die Aufnahme syrischer Flüchtlinge (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag -19. Wahlperiode Drucksache 19/1001)

In welchem Maße die Durchführung derartiger Programme bundespolitische Belange tangiert, zeigt bereits die Beschreibung dieses Projekts; Erzielt werden sollen möglichst hohe administrativer Synergien durch Einbindung des Landesaufnahmeprogramms Schleswig-Holstein in die Konzepte humanitärer Aufnahmen seitens der Europäischen Union sowie des Bundes unter Einbeziehung externer Organisationen, wie z.B. UNHCR und IOM. Das Aufnahmeprogramm bedingt bereits für die Phase der Auswahl der Flüchtlinge bis zu deren Einreise nach Deutschland erhebliche administrative, finanzielle und personelle Ressourcen. Das Verfahren erfordert für jedes einzelne in Betracht gezogene Flüchtlingslager vorbereitende Absprachen mit dem Auswärtigen Amt, dem BMI sowie den Institutionen und Behörden vor Ort. Seitens des BMI wurde bereits signalisiert, dass neben der Auswahl der Personen aufgrund von UNHCR-Dossiers (Dossierverfahren) ein zusätzliches persönliches Interview mit dem einzelnen Flüchtling noch während seines Aufenthalts im Flüchtlingslager erwartet wird.

Der Begriff der völkerrechtlichen und humanitären Gründe und der Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland beinhaltet zwar ein weites politisches Ermessen für eine Aufnahme von Flüchtlingen, die außerhalb eines Asylverfahrens ein Aufenthaltsrecht

erhalten sollen. Ungeachtet dessen geht Art. 23 Abs. 1 von einer auf das jeweilig vorgeschlagene Landesprogramm bezogen. Zustimmung eines individuellen Aufnahmeprogramms aus. Davon wäre auch eine Aufnahme von Flüchtlingen, die aus einer bestimmten Seenotsituation gerettet wurden, gedeckt. Nicht mehr vertretbar mit Wortlaut und Zweck der Regelung wäre eine pauschale Einvernehmensklärung, durch die der Bund praktisch sein Prüfungs- und Gestaltungsrecht im Bereich der Steuerung und Kontrolle der Aufnahme von Flüchtlingen aufgibt.

II. Ersetzung des Einvernehmens- durch Benehmen (Vorschlag BT-Drs. 19/9275)

Mit der Ersetzung des Einvernehmenserfordernisses durch ein Benehmenserfordernis würde der Bundesgesetzgeber den Städten und Kommunen die Befugnis übertragen, ggfs. auch gegen

den Willen des Bundes ein Aufnahmeprogramm für humanitäre Flüchtlinge zu beschließen. Ein Benehmenserfordernis setzt im Gegensatz zum Einvernehmen keine Zustimmung voraus, sondern erfordert lediglich eine Information des Bundes und die Eröffnung einer Möglichkeit, bundesrechtliche Belange den Ländern mitzuteilen.

Der Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht auf eine entsprechende Initiative der Länder Thüringen und Berlin zurück. Die Neuregelung soll zu effektiveren Entscheidungen führen. Den Ländern soll ein weitergehender, eigener Entscheidungsspielraum eröffnet werden, ohne dass sie das Einverständnis des BMI benötigen. Über eine Benehmensregelung soll sichergestellt sein, dass das BMI über das geplante Vorgehen der obersten Landesbehörden unterrichtet wird, Stellungnahmen vom BMI geprüft werden und erst anschließend eine abschließende Entscheidung getroffen wird.

Der Vorschlag stößt auf **gravierende rechtspolitische Bedenken**. Er ist mit Grundprinzipien des deutschen Aufenthaltsrechts nicht vereinbar, gefährdet die Verhandlungsposition der Bundesrepublik Deutschland beim Versuch, eine EU einheitliche Aufnahmeregelung für humanitäre Flüchtlinge zu erreichen und beeinträchtigt die Zielsetzung einer auf die Interessen der gesamten Bundesrepublik Deutschland ausgerichteten Steuerung der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen in Abstimmung mit unseren europäischen Nachbarstaaten.

Ein Grundprinzip des deutschen Einwanderungs- und Asylrechts ist die in § 1 AufenthG normierte Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit und unter Beachtung der humanitären Verpflichtungen. Die Erfüllung dieser Aufgabe beinhaltet ein weites politisches Gestaltungsrecht des Bundes, dem entsprechend seiner Gesetzgebungsbefugnis die Ausgestaltung und Koordinierung der zahlreichen verschiedenen Aspekte einer kohärenten (so jedenfalls das Ziel) Einwanderungs- und Asylpolitik zukommt. Damit kann auch die Übertragung neuer Aufgaben und Befugnisse an die Gemeinden bei der Erfüllung dieser Aufgaben verbunden sein,

Nicht erfasst hiervon ist jedoch eine eigenständige politische Gestaltungsbefugnis, die potentiell den asylpolitischen Grundsätzen für eine Aufnahme von humanitären Flüchtlingen zuwiderläuft. Humanitäre Aufnahmeprogramme haben eine signifikante asylpolitische Bedeutung, indem sie Aufnahmemöglichkeiten auch außerhalb des geltenden Einreise- und Asylrechts eröffnen. Selbst, wenn sie – wie Art. 23 – keine individuellen Ansprüche beinhalten, senden sie Signale nach außen und geben damit Anreize, die gefährliche – Reise in Richtung Deutschland zu unternehmen.

Erheblich bedeutsamer ist aber die asylpolitische Funktion. Ein wesentlicher Grund für das Scheitern einer effektiven europäischen Asylpolitik ist das Fehlen eindeutiger und voraussehbarer Kriterien für einen humanitär begründeten Schutzanspruch. Die Eröffnung neuer und von Land zu Land je nach politischer Ausrichtung divergierender humanitärer Aufnahmeprogramme wäre praktisch die Kapitulationserklärung jeder Art koordinierter und

einigermaßen transparenter Aufnahmepolitik. Hinzu kommt, dass ungeachtet einer vorübergehenden Wohnsitzverpflichtung die humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen offensichtlich längerfristig die Belange der anderen Bundesländer bezüglich der Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten und Integrationsangeboten massiv tangieren kann. Das Zustimmungserfordernis des Bundes ist daher unverzichtbar.

III. Schaffung einer Befugnis der Städte und Kommunen, Flüchtlinge eigenverantwortlich aufzunehmen.

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke geht insofern erheblich über die oben diskutierten Anträge hinaus, als er damit den Städten und Kommunen eine eigenständige Gestaltungsbefugnis im Bereich der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen eröffnen würde. Die gesetzlichen Befugnisse des Bundes und der Länder (unter Vorbehalt der Zustimmung des BMI) im Bereich der humanitären Aufnahme von Flüchtlingen nach §23 AufenthG würden damit ergänzt durch eine Komplementäre Befugnis von Städten und Kommunen, „eigenverantwortlich“ eine Humanitäre Flüchtlingspolitik zu betreiben.

Der Antrag verstößt gegen Artikel 28 Abs. 2 S.1 und 2 GG und die Vorschriften, die die grundgesetzliche Kompetenzverteilung im Bereich der Einwanderung und Asylpolitik regeln (Art. 73 Abs. 3, Art.32 Abs. 1 GG)

Voraussetzung einer gesetzlichen Aufgabenübertragung an die Gemeinden ist, daß sie die der Gemeindevertretung gezogenen Grenzen des Betätigungsfeldes wahrt, die durch den Tatbestand der "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" vorgegeben sind. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen (BVerfGE 79, 127, 151; ferner BVerfGE 8, 122, 134, 50, 195, 201, 52, 95, 120). Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung ist daher nicht nur eine Gewährleistung der Rechte der Gemeinden, sondern bezeichnet auch eine verfassungsrechtliche Begrenzung ihrer Befugnisse. Danach ist zwar eine politische Gestaltungsbefugnis der Gemeinde und eine Stärkung und Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Engagements für eine humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen durch gemeindliche Maßnahmen nicht ausgeschlossen. Erforderlich ist jedoch ein spezifisch örtlicher gemeindlicher Bezug, z.B. durch Verbesserung der gemeindlichen Ressourcen bei der humanitären Aufnahme. Die Grenzlinie zwischen einer Regelung bzw. Betätigung im Rahmen der örtlichen Gemeinschaft ist jedoch überschritten, wenn die Gemeinde nach den von ihr eigenverantwortlich gesetzten Kriterien und Grenzen humanitäre Flüchtlinge aufnehmen könnte.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Grenzen zwischen einer auf die Gemeindeangelegenheiten bezogenen politischen Gestaltungsbefugnis und der außenpolitischen Regelungsbefugnis des Bundes in der Entscheidung zu der Erklärung von Städten zu atomwaffenfreien Zonen gezogen. Obwohl hier – weit weniger weitgehend als im Vorschlag der Fraktion Die Linke – nur eine politische Erklärung der Gemeinde ohne unmittelbare rechtlich relevante Auswirkungen zur Diskussion stand, hat das Gericht festgestellt, dass eine politische Stellungnahme „in spezifischer Weise ortsbezogen“ sein. Der bloße Umstand, daß die Gemeindevertretung nur für die eigene Gemeinde spricht, genügt dem Anspruch spezifischer Ortsbezogenheit daher schon deshalb nicht, weil sie sonst unter Berufung auf die im Selbstverwaltungsrecht wurzelnde Allzuständigkeit der Gemeinde auch allgemeinerpolitische Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit machen könnte. Das Gericht schließt daraus, dass die Gemeinde jedoch aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nur ein kommunalpolitisches, kein allgemeines politisches Mandat

hat (BVerwG v. 14.12.1990, BVerwGE 87,2228, 231 unter Berufung auf ,BVerfGE 79, 127 147; ferner 8, 122,134), Ähnlich hatte das BVerfG zuvor unter Darlegung der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes festgestellt, dass es den Gemeinden verwehrt ist, „allgemeinpolitische Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit“ zu machen (BVerfGE 79, 127,147),

Gegen die Übertragung dieser Grundsätze auf die Übertragung einer Befugnis zur eigenverantwortlichen humanitären Aufnahme von Flüchtlingen lässt sich nicht einwenden, eine humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen außerhalb des Asylverfahrens und der regulären Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes beschränke sich ja auf die Stadt bzw. Kommune, die eine Unterbringung zur Verfügung stelle. Eine auf eine Gemeinde beschränkte Aufenthaltserlaubnis ist im deutschen Recht nicht vorgesehen. Selbst wenn man die Befugnis für temporäre Wohnsitzbeschränkungen auf die auf der Grundlage kommunaler Aufnahmeprogramms aufgenommenen Flüchtlinge erstrecken würde, beinhaltet die Aufenthaltserlaubnis ein Aufenthaltsrecht für das Bundesgebiet. Entscheidend für die Überschreitung der Grenzlinie zwischen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und überörtlichen Angelegenheiten, für die der Bund bzw. die Länder entsprechend der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzverteilung zuständig sind, sind jedoch die unmittelbaren asylpolitischen Auswirkungen einer durch die Städte bzw. Kommunen „eigenverantwortlich“ gestalteten Aufnahmepolitik. Zwar lässt der Begriff der eigenverantwortlichen humanitären Aufnahme noch unterschiedliche Verständnisse darüber zu, inwieweit die Ausübung solcher Befugnisse mit den bundespolitischen Grundsätzen der Asylpolitik und den gesetzlichen Vorgaben des Bundes vereinbar sein muss. Ungeachtet dessen ist eine potentielle Konfliktsituation mit den bundesrechtlichen Kompetenzen sowohl bei der Gestaltung einer EU koordinierten Asylpolitik als auch den bundesrechtlichen Vorgaben einer das Asylrecht ergänzenden humanitären Flüchtlingsaufnahme strukturell vorprogrammiert. Das führt zwangsläufig zur Verfassungswidrigkeit des vorgelegten Antrags.

IV. Finanzielle und strukturelle Unterstützung der Kommunen.

Beide Anträge sehen eine Unterstützung der Kommunen bei ihrer extrem schwierigen und komplexen Aufgabe einer Unterbringung von Flüchtlingen, Anpassung an die deutschen Lebensverhältnisse und Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt vor. Diese Aufgabe der Kommunen wird in der Folgezeit nicht weniger aufwändig, sondern durch die Bewältigung der Integrationsproblematik schwieriger. Es ist daher sinnvoll und liegt im Rahmen der vorhandenen Aufgaben und Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, den Kommunen mehr Unterstützung und Ressourcen bei der Bewältigung der Umsetzung der bundes- und landesrechtlichen Vorgaben zukommen zu lassen.

Ob es sinnvoll ist, eine Initiative auf EU Ebene zur Schaffung einer eigenständigen Finanzierungslinie für die Kommunen zu schaffen, bedarf einer umfassenden rechtlichen und empirischen Analyse der EU Aktivitäten. Es gibt hier immerhin im Rahmen der EU Programme einige Vorgänge. Die Europäische Kommission (KOM) hat z.B. in ihrem Vorschlag für ein EU-Resettlementprogramm 2018/2019 die Aufnahme von 50.000 Personen bis Ende des Jahres 2019 vorgesehen und zugesagt, die Aufnahmen mit einem Betrag von 10.000 Euro pro Person aus EU-Mitteln zu fördern. Deutschland hat diesbezüglich Ende April 2018 gegenüber der KOM die Bereitschaft zur Aufnahme von 10.200 Flüchtlingen aus dem EU-Programm signalisiert. Zwecks vorsorglicher Sicherung europarechtlicher Förderungsmöglichkeiten sind hierin die 500 Aufnahmen des Landesaufnahmeprogramms Schleswig-Holstein enthalten. Es handelt sich gleichwohl um eine Flüchtlingsaufnahme „on top“ zusätzlich zu der regulären Aufnahmequote des

Landes Schleswig-Holstein. Insoweit werden die anderen Länder nicht in ihrer quotalen Flüchtlingsaufnahme, insbesondere bei deren Umsetzung von Aufnahme- oder Relocationprogrammen, entlastet. Ob insoweit eine Initiative der Bundesregierung für eine Einbeziehung von Überschuldfüllung in eine EU Finanzierung sinnvoll bzw. erfolgversprechend wäre, kann mangels hinreichender Kenntnis nicht beurteilt werden. Hinzuweisen ist schließlich auf die beträchtlichen finanziellen Mittel, die der Bund den Ländern bei der Erfüllung ihrer integrationspolitischen Aufgaben zugesagt hat. Eine Veränderung der bestehenden Strukturen zugunsten aufnahmewilliger Gemeinden in diesem Bereich -falls erforderlich - kann jedoch weder durch einen allgemeinen Appell zur Finanzierung verfassungsrechtlich und rechtspolitisch potentiell asylpolitisch kontraproduktiver Erklärungen von Gemeinden zu „Solidary Cities“ oder „Städten der Zuflucht“, erreicht werden.



03.11.2019

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

I. Rechtlicher und politischer Hintergrund

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

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

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

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

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

II. Zu den Anträgen von Linken und Grünen im Bundestag

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

Die Kommunen (Städte und Gemeinden) nehmen in der föderalistisch organisierten Bundesrepublik Deutschland eine Doppelstellung ein: Sie verfügen einerseits über ein kommunales Selbstbestimmungsrecht¹ (2.) und sind andererseits Teil des Verwaltungsaufbaus der Länder (1.)². Über beide Stellungen könnte eine freiwillige zusätzliche Aufnahme von Flüchtenden in die Kommune erfolgen.

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

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

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

² Gemeindeordnungen der Länder.

Flüchtender über ihre Quote³ hinaus in die eigene Kommune zu bewirken. Zudem haben sie die Auflage von Landesaufnahmeprogrammen angeregt. Zu deren Wirksamkeit muss aber das BMI das Einverständnis erklären.

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

In den Stadtstaaten fallen die Länder- und Kommunalkompetenzen zusammen.

2. Kommunales Selbstbestimmungsrecht

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

Welche Politik- und Handlungsfelder von diesem kommunalen Selbstbestimmungsrecht umfasst sind, ist dabei nicht abschließend vorgegeben und unterliegt einem ständigen Wandel.⁴ So werden Kommunen mittlerweile auch im Zusammenhang mit globalen Angelegenheiten tätig, etwa in der Außen- und Klimapolitik,⁵ beim Schutz von Menschenrechten⁶ und im Migrationsmanagement. Dies geschieht insbesondere über transnationale Städte-Netzwerke.⁷

³ Königsteiner Schlüssel und Länderschlüssel.

⁴ Hellermann (2017), 40.7; BVerfGE 79, 127, Beschluss vom 23.11.1988.

⁵ Aust (2017).

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

⁷ Heuser (2017b).

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

a) Örtliche Angelegenheiten

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

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

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

⁸ BVerfGE 79, 127, Beschluss vom 23.11.1988.

⁹ Geis (2016), S. 60.

¹⁰ BVerfGE 79, 127, Beschluss vom 23.11.1988.

¹¹ BVerwGE 87, 228, BVerwG, Urteil vom 14.12.1990.

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

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

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

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

¹² Ebd.; BVerwG, Urteil vom 16.10.2013.

¹³ Dies ist grundsätzlich möglich: BVerwG, Urteil vom 14.12.1990, Rn. 19.

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

¹⁵ Ähnlich und im Detail: Aust (2017), S. 365 ff.

¹⁶ Kuczniarz/Schröpf (2018).

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

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

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

b) Im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung

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

¹⁷ Stadt Düsseldorf (2018).

¹⁸ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012).

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

könnte mit einer Verpflichtungserklärung gem. § 68 AufenthG abgesichert werden²⁰ und die Niederlassungsfreiheit mit Wohnsitzauflagen gem. §§ 12, 12a AufenthG begrenzt werden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Zum Einvernehmensefordernis

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

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

²⁶ EuGH.

²⁷ § 31 Abs. 1 Aufenthaltsverordnung (AufenthV), § 99 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG.

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

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

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

Literatur

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

Auswärtiges Amt (10.2017; 07.07.2018): Visumhandbuch.

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

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

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

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

BVerwG, Urteil vom 16.10.2013, Aktenzeichen 8 CN 1.12.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

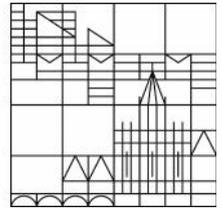
Tagesspiegel (2018): Europaweite Anreize für Kommunen schaffen! Kolumne, 22.03.2018. Online verfügbar unter <https://causa.tagesspiegel.de/kolumnen/causa-autoren-1/europaweite-anreize-fuer-kommunen-schaffennbsp.html> (Zugriff: 07.11.2018).

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

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

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

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



**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des
Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags**

am 4. November 2019

- a) **Antrag aus der BT-Drs. 19/8648 (Die Linke) zum Thema
„Solidarische Städte und kommunale Initiativen“
sowie dem**
- b) **Antrag aus der BT-Drs. 19/9275 Bündnis 90/Die Grünen) zum
Thema „Regionale und kommunale Flüchtlingsaufnahme
stärken“**

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung:	2
Themenbereich 1: Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt.....	3
Themenbereich 2: Kommunale Mitwirkungsrechte im EU-Rahmen.....	7
Themenbereich 3: Einrichtung von EU-Fonds.....	8
Schlussbetrachtung:	8

Vorbemerkung:

Die beiden vorliegenden Anträge aus der BT-Drs. 19/8648 (Die Linke) und der BT-Drs. 19/9275 (Bündnis 90/Die Grünen) weisen Ähnlichkeiten auf, unterscheiden sich jedoch auch in einigen Aspekten. Mit beiden Anträgen soll im Ergebnis eine (Teil)Kommunalisierung der Flüchtlingspolitik herbeigeführt werden, indem Städten und Gemeinden, teilweise auf Vermittlung der Länder, im Rahmen von § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) eine autonome Entscheidungsmöglichkeit erhalten sollen, sich eigenständig dazu zu verpflichten, „zusätzlich zum existierenden Verteilungsschlüssel“ weitere Geflüchtete aufzunehmen und zu integrieren (BT-Drs. 19/9275, S. 2).

Nach dem Antrag BT-Drs. 19/8648 (Die Linke) soll die Bundesregierung durch Änderung von § 23 Abs. 1 AufenthG „ihr politisches Einverständnis“ geben für „entsprechende Aufnahmevereinbarungen der Länder“ sowie einen Gesetzesentwurf vorlegen, „mit dem Städten und Kommunen die Möglichkeit eröffnet wird, Geflüchtete eigenverantwortlich aufzunehmen“. Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass damit ein *generelles* politisches Einverständnis gemeint ist, das keine Prüfung konkreter Einzelfälle im Rahmen von § 23 AufenthG mehr vorsehen soll.

Nach dem Antrag BT-Drs. 19/9275 (Bündnis 90/Die Grünen) soll die gegenwärtige Einvernehmensregelung des § 23 Abs. 1 AufenthG in eine Benehmensregelung geändert werden, mit der Folge, dass anstelle einer Zustimmung des Bundesministeriums des Innern künftig nur noch eine Mitteilung an das Bundesministerium des Innern ergehen soll.

Beide Anträge schließen darüber hinaus auch finanzielle Komponenten mit ein, in deren Rahmen jeweils auf EU-Ebene ein eigens einzurichtender „Asylsolidaritätsfonds“ (BT-Drs. 19/8648, S. 2, lit. c) bzw. ein „kommunaler Integrationsfonds zur Unterstützung von europäischen Kommunen und Regionen“ (BT-Drs. 19/9275, S. 2 Nr. 3) geschaffen werden soll.

Vorausgesetzt der einfache Gesetzgeber fände sich zu einer entsprechenden Änderung des AufenthG bereit, werden durch die beiden Anträge vor allem **verschiedene verfassungsrechtliche Fragen** im Hinblick auf die Kompetenzverteilung und Kompetenzwahrnehmung innerhalb der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes aufgeworfen:

- Erlaubt das Grundgesetz Kompetenzübertragungen im Flüchtlingsrecht auf die Städte und Gemeinden zur eigenverantwortlichen Ausübung?
- Dürfen die Länder im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzordnung aufgrund generellen politischen Einverständnisses zum Abschluss entsprechender „Aufnahmevereinbarungen“ im Sinne von § 23 Abs. 1 AufenthG ermächtigt werden? Vgl. BT-Drs. 19/8648 (Die Linke)? (jeweils **Themenbereich 1**).

- Erlauben die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Mitwirkung in der europäischen Integration die eigenständige Aufgabenwahrnehmung im Flüchtlingsrecht durch die Städte und Kommunen? (**Themenbereich 2**)
- Wäre die Einrichtung eines entsprechenden EU-Fonds möglich, aus dem den Städten und Gemeinden unmittelbare finanzielle Zuwendungen zugehen würden? (**Themenbereich 3**).

Themenbereich 1: „Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt“

(1) Generell ist davon auszugehen, dass die im Grundgesetz vorgesehene vertikale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern rechtlich verbindlich ist und nicht ohne Weiteres vom Gesetzgeber auf einfachgesetzlicher Grundlage abgeändert werden kann. Es gilt der allgemeine Verfassungssatz, dass weder der Bund noch die Länder in der Lage sind, über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen frei zu verfügen. Ohne ausdrückliche Änderung des Grundgesetzes sind Kompetenzverschiebungen oder -übertragungen zwischen Bund und Ländern auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig (BVerfGE 4, 115 <139>; BVerfGE 32, 145 <156>; BVerfGE 55, 274 <301>; hierzu auch *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. München 1984, § 19 III, 3, S. 673; *März*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 30, Rdnr. 2; *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR, 3. Aufl. 2006, Bd. IV, § 73, Rdnr. 31).

Grundsätzlich ist daher davon auszugehen, dass staatlichen Kompetenzen, die entweder bei den Ländern verblieben sind oder durch das Grundgesetz dem Bund zugewiesen wurden, nicht disponibel und daher auch nicht übertragbar sind (vgl. *Korioth*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 30, Rdnr. 8).

(2) Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer (teil)kommunalisierten Flüchtlingspolitik kommt es zunächst auf Art. 32 GG an, in dem die vertikale Dimension der auswärtigen Gewalt (sog. Verbandskompetenz) geregelt ist. Nach Art. 32 Abs. 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten zunächst „Sache des Bundes“. Mit diesem allgemeinen Grundsatz wird die Wahrnehmung der auswärtigen Gewalt in den Aufgabenkreis des Bundes gelegt. Damit sollen eine einheitlich völkerrechtliche Repräsentanz und eine konsistente Außenpolitik sichergestellt werden, die ihre Entsprechung im völkerrechtlichen Bild des Einheitsstaates finden (vgl. u.a. *Calliess*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR, 3. Aufl., 2006, Bd. 4, § 83, Rdnr. 53).

Ungeachtet des schon früher konstatierten Bedürfnisses des Völkerrechts nach einer eher zentralstaatlichen Gestaltung der auswärtigen Angelegenheiten (vgl. *Grewe*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdbStR*, 2. Aufl. 1996, Bd. 3, § 77, Rdnr. 80), sind in Art. 32 Abs. 2 und Abs. 3 GG **föderale Komponenten** bei der grundgesetzlichen Ausgestaltung der auswärtigen Gewalt vorgesehen. Ähnlich wie bei Gesetzgebung und Verwaltung sind die Länder auch an der Ausübung der auswärtigen Gewalt beteiligt. So können die Länder nach Art. 32 Abs. 3 GG, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig sind, „mit Zustimmung der Bundesregierung“ mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen. Durch den Verweis auf die Gesetzgebungszuständigkeit in Art. 32 Abs. 3 GG wird eine Parallelität zwischen innerstaatlicher Kompetenz und auswärtiger Gewalt hergestellt (*Calliess*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HdbStR*, 3. Aufl., 2006, Bd. 4, § 83, Rdnr. 56; *Kempen*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 32, Rdnr. 83 f.).

(3) Soweit in den vorliegenden Anträgen auf die „Strategie der Abschottung und Abschreckung gegenüber Geflüchteten (vgl. BT-Drs. 19/8648, S. 1) bzw. auf die „zivile Seenotrettung“, auf „Flüchtlingsräte und Beratungsstellen für Flüchtlinge“ (vgl. BT -Drs. 19/9275, S. 1) Bezug genommen wird, richtet sich dies u.a. auf die **Gesetzgebungszuständigkeit** für die Bereiche **des Asyl- und Aufenthaltsrechts**. Diese sind in Art. 16 a GG sowie in Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, Art. 72 Abs. 2 GG dem Bund zugewiesen, so dass die erste Voraussetzung des Art. 32 Abs. 3 GG, eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, nicht erfüllt ist. Insofern ist schon von der Systematik und den Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 32 GG betrachtet, kein Raum für einen völkerrechtlichen Zugriff der Länder und eine damit einhergehende (Teil)Kommunalisierung, da die genannten Bereiche außerhalb ihrer gesetzgeberischen Zuständigkeiten liegen.

(4) Aber auch beim zweiten Tatbestandsmerkmal des Art. 32 Abs. 3 GG ergeben sich gravierende Schwierigkeiten. Denn das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung soll verhindern, dass die „Nebenaußenpolitik“ der Länder die Aufgabenwahrnehmung des Bundes für die auswärtigen Angelegenheiten vereitelt oder auf sonstige Weise konterkariert. Die föderale Dimension der auswärtigen Gewalt findet somit in der Zustimmungserfordernis nach Art. 32 Abs. 3 GG ihre Grenzen und unterstreicht, dass die Länder grundsätzlich **keine eigenständige Außenpolitik** betreiben dürfen (*Kempen*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 32, Rdnr. 90; *Calliess*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HdbStR*, 3. Aufl., 2006, Bd. 4, § 83, Rdnr. 56). Zwar wird die Völkerrechtsfähigkeit der Länder im Grundgesetz anerkannt, zur Wahrung des einheitlichen Auftretens der Bundesrepublik bedürfen die von den Ländern geschlossenen Verträge unabhängig von der einfachgesetzlichen Rechtslage jedoch notwendig der Zustimmung der Bundesregierung (*Calliess*, in: *Isensee/Kirchhof*, *HdbStR*, 3. Aufl., Bd. 4, § 83, Rdnr. 54).

Das in § 23 Abs. 1 Satz 3 AufenthG gegenwärtig vorgesehene „Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern“ im Hinblick auf die „Wahrung der Bundeseinheitlichkeit“ ist Ausdruck der in Art. 32 Abs. 3 GG vorgesehenen Anforderung bei der Ausübung der auswärtigen Gewalt. Grundsätzlich gilt hierbei, dass der Bundesgesetzgeber bei von den Ländern geschlossenen völkerrechtlichen Verträge dieses **verfassungsrechtlich verankerte Zustimmungserfordernis** weder aufgeben noch vollständig außer Acht lassen kann. Soweit sich die Anordnung des § 23 Abs. 1 AufenthG lediglich auf eine begrenzte Befugnis der obersten Landesbehörden zur gruppenbezogenen Aufnahme bestimmter Kategorien von Ausländern bezieht (vgl. *Hailbronner*, in: *Hailbronner, AuslR*, § 23, Rdnr. 17), muss diese unter Berücksichtigung von auf Art. 32 Abs. 3 GG unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Bundesregierung stehen, die dabei durch das zuständige Ressort, das Bundesinnenministerium, vertreten wird.

(5) Da die Kommunen ungeachtet der garantierten Kommunalen Selbstbestimmung (Art. 28 GG) Teile der Länder sind und **keine eigene Ebene der Staatlichkeit** begründen (vgl. BVerfGE 13, 54 <77 ff.>; BVerfGE 119, 331 <392>; *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 20, Rdnr. 28), gilt das, was nach Art. 32 Abs. 3 GG für die Länder gilt, für die Kommunen im gleichem Maße. So wie die Länder nur mit Zustimmung der Bundesregierung auswärtige Zuständigkeiten wahrnehmen können, so können auch die Städte und Gemeinden dies nur unter dieser Voraussetzung. Die **staatliche Nachrangigkeit der Städte und Gemeinden** im Bereich der auswärtigen Gewalt tritt in der Systematik des Grundgesetzes schon darin zutage, dass sie in Art. 32 GG keine eigenständige Erwähnung gefunden haben, während dies in anderen grundgesetzlichen Bestimmungen auch außerhalb von Art. 28 GG durchaus der Fall ist (z.B. Art. 106 Abs. 5 GG).

(6) Soweit insbesondere in jüngerer Zeit die völkerrechtliche Rolle von Städten und Gemeinden in verstärktem Umfang und unter gewandeltem Vorverständnis untersucht wurde (vgl. *Aust*, *Das Recht der globalen Stadt*, Tübingen 2017, 27 ff.; unter Verweis auf diese Entwicklungen: *Calliess*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdbStR*, 3. Aufl. 2006, Bd. 4, § 83, Rdnr. 4), ändert dies letztlich nichts daran, dass das Grundgesetz ein Zustimmungserfordernis der Bundesregierung statuiert hat, dem sich weder die Länder noch die ihrem staatlichen Verband angehörenden Städte und Gemeinden entziehen können. Eine wie in dem Antrag aus der BT-Drs. 19/9275 (Bündnis 90/Die Grünen) vorgesehene Änderung der Einvernehmens-Anforderung in eine deutlich schwächere Benehmensregelung ist daher **mit Art. 32 Abs. 3 GG nicht vereinbar**.

(7) Auch das im Antrag aus der BT-Drs. 19/8648 geforderte generelle „politische Einverständnis für entsprechende Aufnahmevereinbarungen der Länder“ erscheint aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht weniger problematisch. Dies liegt auch am Ausnahmecharakter des § 23 Abs. 1

AufenthG und der darin den obersten Landesbehörden *ausnahmsweise* eingeräumten Möglichkeit zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für „bestimmte Ausländergruppen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen“. Wie sich aus der einschlägigen Rspr. zu § 23 Abs. 1 AufenthG ergibt, **besteht kein Rechtsanspruch** auf eine solche Entscheidung der obersten Landesbehörden (vgl. OVG Saarland v. 5.7.2006, 2 Q 5/06; HessVGH v. 5.9.2003, 9 ZU 826/02 sowie BayVGH v. 11.6.2002, 10 B 01.2589). Stattdessen ist sie ins **weite politische Erschließungsermessen** der beteiligten Behörden gestellt (vgl. *Hailbronner*, in: *Hailbronner*, AuslR, § 23, Rdnr. 5). Daher ist ein generelles und vorab erteiltes „politisches Einverständnis“, ohne das überhaupt die Möglichkeit zur Beurteilung der konkret ins Auge gefassten Ausnahmefälle bestünde, nicht zulässig. Dies gilt ebenso im Hinblick auf die Systematik und Normzweck von Art. 32 Abs. 1 und Abs. 3 GG, die einer generell erteilten Zustimmung ohne konkrete Prüfung der gerade zur Entscheidung anstehenden Fälle verfassungsrechtlich entgegenstehen.

(8) Der weite Wortlaut des Art. 32 Abs. 1 GG lässt darauf schließen, dass der Bund, mit Ausnahme der ausdrücklich statuierten Fälle des Art. 32 Abs. 2 und Abs. 3 GG, die „grundsätzliche Kontrolle über die Außenpolitik“ behalten soll (vgl. *Calliess*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdbStR*, 3. Aufl. 2006, Bd. 4, § 83, Rdnr. 2; *Aust*, *Das Recht der globalen Stadt*, Tübingen 2017, 65 ff.). Dies gilt typischerweise auch für **nichtverbindliche Akte**, soweit sie nicht durch andere Verfassungsbestimmungen abgedeckt werden. Dies ist beispielsweise bei kommunalen Aktivitäten der Fall, die sich auf die **örtlichen Angelegenheiten beschränken** (z.B. BVerwG v. 14.12.1990, 7 C 58.89, BVerwGE 87, 237). Dies wäre aber bei einem (teil)kommunalisierten Flüchtlingsschutz nicht der Fall. Denn die Bundesrepublik kennt nicht nur wegen der Binnenfreizügigkeit nach Art. 11 GG, sondern vor allem auch aufgrund der historischen Erfahrung mit der deutschen Teilung (1945-1990) keine Grenzkontrollen im Inneren, so dass die Auswirkungen des (teil)kommunalisierten Flüchtlingsschutzes kaum auf die diese initiiierenden und tragenden Länder oder Kommunen beschränkt werden könnte.

Themenbereich 2: „Kommunale Mitwirkungsrechte im EU-Rahmen“

Da beide Anträge entweder auf die „tödliche Abschottungspolitik der EU“ bzw. „das beschämende Versagen der EU“ (vgl. BT-Drs. 19/8648, S. 1) sowie u.a. auf die EU-Mission „EUNA VOR MED Sophia“ (BT-Drs. 19/9275, S. 1) Bezug nehmen, könnte sich auf der Grundlage von Art. 23 GG spezifische EU-Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder und in ihrem Gefolge möglicherweise der Städte und Gemeinden im Hinblick auf einen (teil)kommunalisierten Flüchtlingsschutz ergeben.

Zunächst ist anerkannt, dass im Rahmen der **EU-Politiken** Art. 32 GG durch Art. 23 GG und seine insgesamt acht Absätze abgelöst wird (vgl. *Calliess*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, 3. Aufl. 2006, Bd. 4, § 83, Rdnr. 63). Die Kompetenzen der Bundesrepublik Deutschland werden dabei, dies ist in Art. 23 GG vorausgesetzt, grundsätzlich **von der Bundesregierung wahrgenommen** (*Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 23, Rdnr. 64). Infolge des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts wurde die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat unter dem Stichwort der Integrationsverantwortung stark konkretisiert (vgl. BVerfGE 123, 267 <351 ff.>). Insoweit erfolgt die Mitwirkung der Länder an Angelegenheiten der Europäischen Union **grundsätzlich durch den Bundesrat** und auf der Grundlage des hierzu ergangenen Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union sowie des Integrationsverantwortungsgesetzes v. 22.9.2010 (vgl. *Calliess*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, 3. Aufl. 2006, Bd. 4, § 83, Rdnr. 64 ff.). Die stärkste Mitwirkung in Angelegenheiten der EU ist den Ländern nach **Art. 23 Abs. 6 GG** eröffnet, nach dem der Bundesrat die Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik in bestimmten Sachbereichen – ausnahmsweise – auf von ihm benannte Vertreter der Länder übertragen kann (vgl. *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Bd. 2, Art. 23, Rdnr. 97 ff.). Allerdings besteht dies grundsätzlich nur bei Sachbereichen, in denen die Länder „im Schwerpunkt“ über die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz** verfügen. Wie bereits dargelegt, ist dies jedoch weder beim Asyl- noch beim Aufenthaltsrecht der Fall. Beide unterfallen der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Zudem werden in Art. 23 Abs. 6 GG mit den Bereichen „schulische Bildung“, „Kultur“ und „Rundfunk“ diejenigen Bereiche, die eine Länderzuständigkeit auslösen würden, konkret benannt. Das europäische Flüchtlingsrecht wird vor diesem Hintergrund von Art. 23 Abs. 6 GG nicht umfasst. Eine entsprechende Kompetenz zur Mitwirkung an der Etablierung eines (teil)kommunalisierten Flüchtlingsschutzes ergibt sich nicht aus Art. 23 GG. Sie läuft dem Grundgesetz auch zuwider.

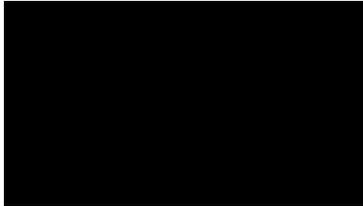
Themenbereich 3: „Einrichtung von EU -Fonds“

In Ermangelung von Länderkompetenzen oder kommunaler Kompetenzen für den Flüchtlingsschutz bleibt auch kein Raum für eine zusätzliche Berücksichtigung von hierdurch entstehenden Kosten durch einen noch einzurichtenden oder bereits bestehenden EU -Fonds.

Schlussbetrachtung

Insgesamt gilt angesichts der Gegenwartsphänomene Globalisierung und Internationalisierung, dass die Bestimmungen des Art. 32 GG im Hinblick auf die außenpolitischen Gestaltungsspielräume der Länder **grundsätzlich restriktiv zu interpretieren** sind, wenn die Bundesrepublik durch die Bundesregierung noch handlungsfähig bleiben soll. Insofern ist streng auf die Erfüllung der in Art. 32 Abs. 3 GG und Art. 23 GG vorgesehenen Anforderungen der Gesetzgebungszuständigkeit bzw. der Zustimmung für die Bundesregierung zu achten. **„Nebenaußenpolitiken“ der Länder** und ggf. noch zusätzlich der Städte und Kommunen sind gegenwärtig weder verfassungsrechtlich zulässig noch außenpolitisch geboten. Wer die deutsche Flüchtlingspolitik in der in den Anträgen der BT-Drs. 19/8648 bzw. 19/9275 beschriebenen Weise ändern möchte, sollte mit dieser Programmatik nicht auf die Länderebene oder die kommunale Ebene ausweichen, sondern mit entsprechender Programmatik auf Bundesebene antreten und seinen offen formulierten Zielen ggf. Regierungsmehrheiten verschaffen. Auch die deutsche Mitwirkung an der europäischen Integration und bei Angelegenheiten der EU nach Art. 23 GG verweist die Länder in erster Linie auf ihre **Mitwirkungsrechte durch den Bundesrat**. Einzelne Länder spielen im detaillierten Kompetenzausübungsrahmen des Art. 23 GG keine hervorgehobene Rolle. Selbst die Bestimmung von Vertretern der Länder im Rahmen von Art. 23 Abs. 6 GG obliegt dem Bundesrat. Diese nachdrücklichsten Länderkompetenzen beschränken sich freilich auf einen engen Kreis von Sachbereichen, zu denen weder der Flüchtlingsschutz noch Fragen von Asyl - und Aufenthalt zählen. Ein eigenständiger kommunaler Flüchtlingsschutz im Rahmen eines allgemeinen kommunalen Selbstbestimmungsrechts findet daher im Ergebnis keine Grundlage in den einschlägigen Vorschriften der Verfassung.

Ohne eine Verfassungsänderung unter den Voraussetzungen von Art. 79 Abs. 2 GG sind weitergehende Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder, insbes. die (Teil)Kommunalisierung des Flüchtlingsschutzes mit dem Grundgesetz weder auf der Grundlage von Art. 32 GG noch auf der von Art. 23 GG zu vereinbaren.



Konstanz, den 3. November 2019



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Frau Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende des Ausschusses für Inneres
und Heimat
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 21
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 1.11.2019

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum

- a) **Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Gökay Abkulu, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE**
Solidarische Städte und kommunale Initiativen zur Flüchtlingsaufnahme unterstützen
BT-Drucksache 19/8648
- b) **Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
Regionale und kommunale Flüchtlingsaufnahme stärken
BT-Drucksache 19/9275

Sehr geehrte Frau Lindholz,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung über die o.g. Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben.

Beide Anträge, die in Ausgangspunkt und Zielrichtung weitgehend übereinstimmen und daher im Folgenden gemeinsam betrachtet werden können, sprechen Fragen an, die dringend einer Lösung bedürfen. Die Bilder von Flüchtlingen, die vor den Küsten Afrikas aus unmittelbarer Seenot gerettet und anschließend über Tage hinweg eng gedrängt und nur mangelhaft versorgt auf den Schiffen privater Initiativen ausharren müssen, bevor sie in Italien, Malta oder Spanien an Land gehen können, sind schwer erträglich. Es steht daher völlig außer Frage, dass die – vielfach mit unmittelbaren Gefahren für Leben und Gesundheit verbundene – Flucht über das Mittelmeer verhindert werden muss. Ebenso klar ist, dass allein die Tatsache, dass Schiffe privater Initiativen vor den Küsten Afrikas kreuzen und bereit sind, Menschen von nicht hochseetüchtigen, häufig noch dazu völlig überladenen Booten zu retten, ein Faktor sein kann, der Flüchtlinge überhaupt erst motiviert, das Risiko einer solchen Überfahrt auf sich zu nehmen und dafür erhebliche Summen an Schleuser zu entrichten. Solche Zustände sind nicht hinnehmbar und müssen beendet werden.

Dazu gehören zum einen klare und solidarische Regelungen über die Verteilung von Flüchtlingen, die europäischen Boden in einem der Anrainerstaaten des Mittelmeers betreten. Insofern verdient insbesondere der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/9275, der diesen Aspekt ausdrücklich anspricht, Zustimmung. Zum anderen gehört dazu, dass Schutzsuchende wirksam davon abgehalten werden, die lebensbedrohliche Flucht über das Mittelmeer anzutreten. Dazu enthält nicht zuletzt der Masterplan

Seite 57 von 64

Migration des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat eine Reihe von sinnvollen Vorschlägen – u.a. die Einrichtung sog. „Sicherer Orte“ in Nordafrika und der Sahel-Region – die zeitnah umgesetzt werden sollten.

Bis solche Maßnahmen wirksam werden, ist es unter humanitären Gesichtspunkten richtig und im Sinne einer Soforthilfe gerechtfertigt, wenn sich Deutschland gemeinsam mit anderen europäischen Staaten im Rahmen eines Notfallmechanismus bereit erklärt hat, aus dem Mittelmeer gerettete Flüchtlinge nach einer Sicherheitsüberprüfung aufzunehmen, damit sie in Deutschland ein Asylverfahren durchlaufen können.

Vor diesem Hintergrund verdient es allen Respekt, wenn zahlreiche Städte, Landkreise und Gemeinden öffentlich ihre Bereitschaft erklären, sich in herausgehobener Weise und über ihre rechtlichen Verpflichtungen hinaus bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen im Allgemeinen und Flüchtlingen, die aus Seenot gerettet wurden, im Besonderen engagieren zu wollen. Diese Kommunen setzen damit ein starkes humanitäres Signal.

Auch ein solches Engagement muss aber bestimmte Vorgaben beachten, die sich insbesondere aus dem geltenden Asyl- und Aufenthaltsrecht sowie nicht zuletzt auch aus dem Grundgesetz ergeben. Die Entscheidung zur Aufnahme von Flüchtlingen ist stets eine Entscheidung, die sich nicht auf ein einzelnes Bundesland oder eine einzelne Kommune beschränken lässt, sondern immer Deutschland als Ganzes berührt. Dem trägt das Aufenthaltsrecht bspw. dadurch Rechnung, dass Aufnahmeanordnungen der Länder nach § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) nur mit Zustimmung des Bundes möglich sind. Diese Zusammenhänge werden von den Anträgen der Fraktion DIE LINKE auf Bundestagsdrucksache 19/8648 und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/9275 zum Teil nicht beachtet. Insoweit sind sie aus Sicht des Deutschen Landkreistags abzulehnen.

Nach dem Willen der Fraktion DIE LINKE soll der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern

kommunale Initiativen für die Aufnahme von Geflüchteten umfassend zu unterstützen, indem sie insbesondere

- a) *ihr politisches Einverständnis für entsprechende Aufnahmevereinbarungen der Länder nach § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes erklärt;*
- b) *einen Gesetzentwurf vorlegt, mit dem Städten und Kommunen die Möglichkeit eröffnet wird, Geflüchtete eigenverantwortlich aufzunehmen;*
- c) *besonders aufnahmebereite Städte und Kommunen finanziell und strukturell unterstützt und sich auf der EU-Ebene für einen Asylsolidaritätsfonds einsetzt, dessen Fördermittel darüber hinaus eine allgemeine Verbesserung der kommunalen Infrastruktur dieser Städte und Regionen ermöglichen.*

Aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN soll der Bundestag die Bundesregierung auffordern,

1. *Städte und Kommunen, die ihre Bereitschaft zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten zusätzlich zum existierenden Verteilungsschlüssel erklärt haben, in diesem Anliegen zu unterstützen;*
2. *§ 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes in eine Benehmensregelung zu ändern, so dass die Länder nicht mehr das Einvernehmen des Bundesinnenministeriums einholen müssen, um humanitäre Aufnahmeprogramme auf den Weg zu bringen;*
3. *sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass ein kommunaler Integrationsfonds zur Unterstützung von europäischen Kommunen und Regionen bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten eingerichtet wird.*

Vorgeschlagen wird damit ein ganzes Bündel von Maßnahmen, zu denen im Einzelnen wie folgt Stellung zu nehmen ist:

1. Unterstützung von Kommunen, die Geflüchtete jenseits existierender Verteilungsschlüssel aufnehmen wollen

Wenn einzelne Kommunen erklären, Geflüchtete auch jenseits existierender Verteilungsschlüssel aufnehmen zu wollen, steht dem im Grundsatz nichts entgegen. Auf diese Weise würde sich die Zahl der zur Verteilung auf die übrigen Kommunen anstehenden Flüchtlinge reduzieren; Kommunen, die eine solche Erklärung nicht abgegeben haben, würden also weniger Geflüchtete aufnehmen müssen.

Problematisch sind solche Erklärungen allerdings, wenn sie in inhaltlich bedingter Form ergehen, etwa auf besonders „erwünschte“ Flüchtlinge oder Flüchtlingsgruppen wie bspw. Familien mit Kindern oder Angehörige einer bestimmten Nationalität gerichtet sind.

Der Sinn von Verteilungsverfahren ist nicht zuletzt die Herstellung von Belastungsgleichheit. Die Aufnahme von Flüchtlingen ist eine humanitäre Verpflichtung und Aufgabe, die Deutschland als Ganzes trifft. Gefordert sind insoweit vor allem die Landkreise, Städte und Gemeinden, die die damit verbundenen Lasten möglichst gleichmäßig tragen sollten. Diesem Ziel würde jede Form des „Rosinenpickens“ zuwiderlaufen. Im Übrigen wäre eine solche Unterteilung in erwünschte und weniger erwünschte bzw. unerwünschte Flüchtlinge auch ethisch fragwürdig. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass durch eine Verteilung der Geflüchteten über alle Kommunen hinweg auch erreicht werden soll, dass es nicht zur Segregation kommt, die der Integration der Geflüchteten entgegensteht.

2. Anwendung von § 23 Abs. 1 AufenthG

Nach § 23 Abs. 1 AufenthG können oberste Landesbehörden aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländer aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern (BMI). Die Fraktion DIE LINKE schlägt vor, der Bundestag solle die Bundesregierung auffordern, ihr politisches Einverständnis – damit dürfte das Einvernehmen des BMI gemeint sein – für entsprechende Aufnahmevereinbarungen der Länder erklären.

Wenn die Fraktion DIE LINKE im Zusammenhang mit Flüchtlingen, die aus Seenot gerettet wurden, auf § 23 Abs. 1 AufenthG abstellt und einen Appell an die Bundesregierung bzw. das BMI gerichtet sehen will, entsprechenden Aufnahmeanordnungen der Länder das Einvernehmen nicht zu versagen, ist dem von vornherein entgegenzutreten. Der § 23 Abs. 1 AufenthG sieht vor, dass den Begünstigten einer entsprechenden Aufnahmeanordnung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Durchführung eines Asylverfahrens ist nicht nur nicht vorgesehen, vielmehr würde die Stellung eines Asylantrags nach § 51 Abs. 1 Nr. 8 AufenthG dazu führen, dass die Aufenthaltserlaubnis erlischt. Den aus Seenot Geretteten würde also ein Aufenthaltsrecht in Deutschland eingeräumt, obwohl ihre Schutzbedürftigkeit nicht feststeht.

Es liegt auf der Hand, dass die Aussicht auf ein solches, nicht von der individuellen Schutzbedürftigkeit abhängiges Aufenthaltsrecht einen ganz erheblichen Anreiz darstellen würde, sich auf das Risiko einer gefährlichen Überfahrt einzulassen, zumal wenn die Wahrscheinlichkeit hoch ist, gerettet zu werden, wenn tatsächlich der Fall der Seenot eintritt. Demgegenüber müssen die derzeit im Rahmen des einleitend erwähnten Notfallmechanismus aufgenommenen Bootflüchtlinge selbstverständlich ein Asylverfahren durchlaufen.

3. Änderung des § 23 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes – Benehmen statt Einvernehmen

Auch der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, das Tatbestandsmerkmal des Einvernehmens in § 23 Abs. 1 Satz 3 AufenthG durch ein bloßes Benehmensefordernis zu ersetzen, ist abzulehnen.

Zunächst gilt auch mit Blick auf diesen Vorschlag, dass § 23 Abs. 1 AufenthG von vornherein kein angemessenes Instrument zur Lösung der Flüchtlingsproblematik auf dem Mittelmeer ist. Schutzsuchenden darf nicht nur deshalb ohne Prüfung ihrer individuellen Schutzbedürftigkeit ein Aufenthaltsrecht eingeräumt werden, weil sie einen besonders riskanten Fluchtweg gewählt haben.

Im Übrigen wäre mit der vorgeschlagenen Ersetzung des „Einvernehmens“ durch ein bloßes „Benehmen“ eine bundesweit einheitliche Flüchtlingspolitik nicht mehr zu gewährleisten. In seiner jetzigen Fassung verlangt § 23 Abs. 1 AufenthG, dass das BMI der Aufnahmeanordnung eines (oder mehrerer) Länder zustimmt. Ohne eine solche Zustimmung wird die Anordnung nicht rechtswirksam. Würde vor einer entsprechenden Anordnung lediglich das Benehmen mit dem BMI hergestellt werden müssen, hätte der Bund keine Möglichkeit, auch solche Aufnahmeanordnungen zu verhindern, die dem gesamtstaatlichen Interesse zuwiderlaufen – obwohl solche länderspezifischen Aufnahmeentscheidungen Auswirkungen nicht nur auf das jeweilige Land, sondern auf den Bund im Ganzen hätten.

4. Ermöglichung eigenverantwortlicher kommunaler Aufnahmeentscheidungen

Noch einen Schritt weiter als die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht die Fraktion DIE LINKE mit ihrem Vorschlag, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem Kommunen die Möglichkeit eröffnet wird, Geflüchtete eigenverantwortlich aufzunehmen. Dabei ergibt sich aus dem Gesamtkontext des Antrags auf Bundestagsdrucksache 19/8648, dass Kommunen nicht nur bei der innerstaatlichen Verteilung bereits aufgenommener Flüchtlinge freiwillig größere Lasten übernehmen können sollen. Vielmehr soll erreicht werden, dass Kommunen unabhängig von solchen Aufnahmeentscheidungen oder sogar im klaren Gegensatz zu einer auf der Ebene des Bundes (oder eines Landes) getroffenen Entscheidung gegen die Aufnahme bestimmter Flüchtlinge kraft eigener Kompetenz Flüchtlingen Aufnahme gewähren können sollen. Die Fraktion DIE LINKE will auf diese Weise ersichtlich erreichen, dass mehr Flüchtlinge in Deutschland aufgenommen werden, und sie will sicherstellen, dass Kommunen zu politischen Akteuren in der Flüchtlingspolitik werden.

Dieser Vorschlag ist abzulehnen.

Insoweit ist zunächst klarzustellen, dass die Entscheidung über die Aufnahme von Flüchtlingen nicht vom Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie umfasst ist, weil es sich nicht um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handelt. Die Auswirkungen einer Aufnahme von Flüchtlingen lassen sich nicht auf das Gebiet der aufnehmenden kommunalen Gebietskörperschaft beschränken, sondern würden Deutschland im Ganzen betreffen. In dem das geltende Asyl- und Aufenthaltsrecht insoweit vor allem Kompetenzen des Bundes und zum Teil auch der Länder begründet, liegt darin also kein Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG, der rechtfertigungsbedürftig wäre.

Durch Gesetz können den Kommunen zwar auch über Art. 28 Abs. 2 GG hinaus Aufgaben übertragen bzw. Handlungsmöglichkeiten eröffnet werden. Ihnen die Befugnis einzuräumen, eigenverantwortlich über die Aufnahme von Geflüchteten zu entscheiden, würde aber dazu führen, dass einzelne Kommunen Entscheidungen zulasten des Gesamtstaates treffen könnten, ohne dafür – z. B. in finanzieller Hinsicht oder auch mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt – Verantwortung übernehmen zu müssen.

Hinzu kommt, dass durch ein solches isoliertes Vorgehen einzelner Kommunen das unzutreffende Signal gesendet werden könnte, Deutschland sei unbeschränkt zur Aufnahme sog. „Bootsflüchtlinge“ bereit. Damit würde ein weiterer Pull-Faktor geschaffen, obwohl es gerade das Ziel sein muss, Flüchtlinge davon abzuhalten, das unkalkulierbare Risiko einer Überquerung des Mittelmeers auf sich zu nehmen und die Aufnahme – auch mit Blick auf die Integrationsfähigkeit – auf die wirklich Schutzbedürftigen zu beschränken.

Werden Kommunen auf diese Weise zu einer eigenständigen Flüchtlingspolitik ermächtigt, würde überdies die Entscheidung über die konflikträchtige und die Bürgerschaft potenziell spaltende Frage der Flüchtlingsaufnahme auf die kommunale Ebene verlagert, was das Zusammenleben vor Ort beeinträchtigen kann. Schließlich ist nicht zu verkennen, dass Aufnahmeprogramme einzelner Landkreise, Städte oder Gemeinden den Zusammenhalt der Kommunen untereinander gefährden könnte. Wie bereits erwähnt, kann nicht gewährleistet werden, dass die Begünstigten solcher Aufnahmeprogramme dauerhaft in der sie aufnehmenden Kommune leben werden. Die mit der Aufnahme von Flüchtlingen einhergehende Belastung der Sozialsysteme lässt sich ohnehin nicht kommunalscharf abgrenzen.

5. Finanzielle Förderung

Der Deutsche Landkreistag tritt seit jeher dafür ein, dass der Bund sich an den mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Kosten der Länder und Kommunen zu beteiligen hat und insbesondere die Kosten für Unterkunft und Heizung vollständig übernehmen muss.

Soweit zusätzliche finanzielle Anreize bei freiwilligem Engagement der Kommunen für die Integrationsarbeit vorgeschlagen werden, ist dies grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sind dabei die Vorgaben des Grundgesetzes zu beachten, das Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Kommunen enge Grenzen auferlegt. Wichtiger als punktuelle Hilfen ist ohnehin eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen, die sie in die Lage versetzt, auch die mit der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen verbundenen Lasten zu tragen.

Die Errichtung eines kommunalen Integrationsfonds auf europäischer Ebene könnte eine wirksame Unterstützung entsprechender kommunaler Aktivitäten sein und ggf. dazu beitragen, die Aufnahmebereitschaft auch jener Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu befördern, die die Aufnahme von Flüchtlingen bislang weitgehend verweigern.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Ritgen

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Öffentliche Anhörung "Kommunale Flüchtlingsaufnahme" am 4. November 2019

- a) **Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Gökay Akbulut, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE**
Solidarische Städte und kommunale Initiativen zur Flüchtlingsaufnahme unterstützen – BT-Drs. 19/8648
- b) **Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
Regionale und kommunale Flüchtlingsaufnahme stärken – BT-Drs. 19/9275

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Deutsche Städtetag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 4. November 2019 und die Übermittlung des Antrages der Abgeordneten Ulla Jelpke, Gökay Akbulut, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE Linke "Solidarische Städte und kommunale Initiativen zur Flüchtlingsaufnahme unterstützen" und des Antrages der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Regionale und kommunale Flüchtlingsaufnahme stärken". Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, vorab schriftlich zu den Anträgen Stellung zu nehmen.

Die Frage der Aufnahme von Flüchtlingen, die im Mittelmeer aus Seenot gerettet wurden, ist derzeit Thema in vielen unserer Mitgliedsstädte. Dabei steht es außer Frage, dass die Rettung von Menschen aus Seenot eine humanitäre Pflicht ist, die zum Wertefundament Europas gehört. Solange Men-

31.10.2019/Oss

Kontakt
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
Telefon 030 37711-210
Telefax 030 37711-809

Aktenzeichen
32.46.20 D

Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
Telefon 0221 3771-0
Telefax 0221 3771-128

Avenue des Nerviens 9 - 31
1040 Bruxelles
Belgien
Telefon +32 2 74016-20
Telefax +32 2 74016-21

www.staedtetag.de

schen auf der Flucht vor Krieg, Armut oder Perspektivlosigkeit im Mittelmeer sterben, muss es intensive politische Anstrengungen geben, diesen Zustand zu beenden. Der Deutsche Städtetag setzt sich dafür ein, hier zu Lösungen zu kommen. Eine solche Lösung kann es jedoch nur auf der europäischen Ebene geben. Dazu gehören auch die Fragen, wohin die aus Seenot geretteten Menschen zunächst gebracht werden und wie ein fairer Verteilmechanismus in der Europäischen Union aussehen kann.

Eine europäische Lösung muss eine Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems ebenso umfassen wie einen fairen und solidarischen Verteilmechanismus innerhalb der Europäischen Union. Der Deutsche Städtetag setzt sich darüber hinaus dafür ein, dass die Fluchtursachen in den Herkunftsländern konsequent bekämpft werden, damit sich Menschen erst gar nicht auf die gefährliche Flucht über das Mittelmeer begeben.

Trotz aller Bemühungen und einzelner Fortschritte zeichnet sich eine solche Lösung in dieser wichtigen innenpolitischen Frage in Europa bisher noch nicht ab. Insbesondere die problematische Suche nach sicheren Häfen für die Schiffe, die Menschen aufgenommen haben, und die schwierige Situation für die geretteten Menschen führt bei einer ganzen Reihe von Mitgliedsstädten dazu, dass sie ihre Bereitschaft zur Aufnahme von aus Seenot geretteten Flüchtlingen erklären. Auf der anderen Seite gibt es Städte, die nach einer Abwägung aller politischen und moralischen Umstände diesen Schritt nicht gehen. Argumente sind dabei die bereits vor Ort bestehenden immensen Herausforderungen durch die Aufnahme, Versorgung und Integration von Flüchtlingen. Denn sinkende Flüchtlingszahlen allein lassen keine Entspannung der in den Kommunen bestehenden Herausforderungen entstehen. Die Städte haben gemeinsam mit den vielen Ehrenamtlichen bei der Integration von geflüchteten Menschen viel erreicht. Sie ist bis heute eine der großen Aufgaben und wird es auch in den nächsten Jahren bleiben. Um sich auf diese Aufgabe konzentrieren zu können, dürfen nur Menschen mit Bleibeperspektive auf die Städte verteilt werden. Dies bedingt eine Prüfung der möglichen Asylgründe vor einer Verteilung auf die Städte. Es ist nicht ersichtlich, wie dies im Rahmen des in den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen § 23 Abs. 1 AufenthG sichergestellt werden soll. Andernfalls könnte eine Privilegierung des Fluchtwegs über das Mittelmeer entstehen, was angesichts der dem Vernehmen nach niedrigen Anerkennungsquoten der über das Mittelmeer geflüchteten Menschen nicht unproblematisch wäre.

Am Ende geht es bei der Erklärung der Bereitschaft zur Aufnahme von Mittelmeerflüchtlingen um eine politisch-moralische Selbstverpflichtung, die nur vor Ort in den Städten selbst getroffen werden kann. Diese Bereitschaft der Städte zur Aufnahme kann und sollte berücksichtigt werden, wenn die betroffenen Menschen im Rahmen des Asylverfahrens in den Bundesländern untergebracht werden. Eine entsprechende Anweisung des Bundesinnenministeriums an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, bei Bedarf und in Absprache mit den Ländern mit den aufnahmebereiten Kommunen Kontakt aufzunehmen, gibt es bereits (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten u. a. Ulla Jelpke und der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 19/7209).

Unabhängig davon muss eine europäische Lösung im Rahmen der Reform des europäischen Asylsystems gefunden werden, die Arbeit daran muss mit Nachdruck verfolgt werden.

Schließlich bedarf es einer Finanzierungsregelung, die den Städten eine nachhaltige und dauerhafte Unterstützung bei der Integration bietet. Die Städte sind mit hohen Ausgaben für die Integration und Versorgung von Asylbewerbern, anerkannten Flüchtlingen sowie abgelehnten, aber geduldeten Flüchtlingen belastet, die einer langfristigen und auskömmlichen Gegenfinanzierung bedürfen. Dabei müssen die Entlastungen dort ankommen, wo die Belastungen auftreten. Der Deutsche Städtetag weist seit längerem darauf hin, dass die vollständige Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) ein geeigneter Weg wäre, um eine sachgerechte Verteilung von Bundesmitteln zu erreichen. Darüber hinaus bedarf es weiterer Finanzierungen wie z.B. der sogenannte 670-Euro-Regelung und der Integrationspauschale, die langfristig fortzuführen sind. Auch sind die Kosten für die geduldeten Flüchtlinge in die Finanzierung mit aufzuneh-

men. Das kommunale Engagement für diese Personenkreise bedarf ausreichender Mittel, um wirksam sein zu können.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians