



Dokumentation

Zur sog. Grenzöffnung aus föderaler Perspektive

Zur sog. Grenzöffnung aus föderaler Perspektive

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 237/18
Abschluss der Arbeit: 29. Juni 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Gefragt wird, inwieweit durch die sog. **Grenzöffnung** im September 2015, insbesondere in dem Zeitraum vom 13. September 2015 bis Anfang November 2015, verfassungsrechtliche Pflichten gegenüber den **Bundesländern** verletzt worden sind. Die relevanten Beiträge zu dieser Frage sowie eine Bewertung der Wissenschaftlichen Dienste werden im Folgenden zusammengestellt und kurz erläutert.

2. Föderale Aspekte der sog. Grenzöffnung

Zur Diskussion der föderalen Aspekte der sog. Grenzöffnung kam es im Januar 2016, als der ehemalige Bundesverfassungsrichter Di Fabio ein entsprechendes Gutachten vorgelegt hatte, vgl.

Di Fabio, Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem, 2016

Anlage 1.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Frage, ob der Bund gegenüber den Ländern nach dem Grundsatz der **Bundestreue** zu einer wirksamen Einreisekontrolle zumindest dann verpflichtet ist, wenn andernfalls **elementare Funktionsstörungen** auf der Ebene der Länder bei der Ausübung staatlicher Befugnisse und bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben drohen (S. 31 ff.).

In der Bewertung der

*Wissenschaftlichen Dienste, Sicherung der Bundesgrenzen aus föderaler Perspektive
(WD 3 - 3000 - 010/16)*

Anlage 2

wird darauf hingewiesen, dass die von Di Fabio vertretene Argumentationslinie nicht abwegig erscheint, wenn es durch ein Unterlassen des Bundes zu gravierenden Funktionsstörungen auf Seiten der Länder kommt (Gefährdung der Eigenstaatlichkeit) und man eine Verdichtung des politischen Gestaltungsermessens zu einer konkreten Handlungspflicht annehmen kann, gegen die verstoßen wurde (S. 4). Zugleich wird aber betont, dass das Gutachten gerade eine solche konkrete Pflichtverletzung in Bezug auf die Grenzsicherung nicht substantiieren konnte (S. 4 f.).

In diesem Sinne nimmt auch

*Lindner, Verfassungsklage des Freistaates Bayern gegen den Bund wegen Flüchtlingspolitik?, BayRVR, Net-Dokument BayRVR2015111101, abrufbar unter:
<https://bayrvr.de/2015/11/11/verfassungsklage-des-freistaates-bayern-gegen-den-bund-wegen-fluechtlingspolitik/>,*

an, dass die Belastungsschwelle zum Erreichen einer Gefährdung der Eigenstaatlichkeit durch Vollzugsfolgen der Bundesverwaltung eher hoch anzusetzen ist, weshalb er die Erfolgsaussichten einer Verfassungsklage Bayerns als gering einschätzt.

Besonders scharf fällt die Kritik von

Bast/Möllers, Dem Freistaat zum Gefallen: über Udo Di Fabios Gutachten zur staatsrechtlichen Beurteilung der Flüchtlingskrise, VerfBlog vom 16. Januar 2016,

Anlage 3

aus. Abgesehen von der Kritik an den staatstheoretischen Grundannahmen von *Di Fabio* bezweifeln *Bast/Möllers*, dass der Bestand der Staatlichkeit so in Frage stehe, dass eine konkrete Schutzpflicht ausgelöst werde.

In eine ähnliche Richtung geht der Beitrag von

Ewer/Thienel, Verletzung der Länderrechte durch die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung?, NJW 2016, 376 ff.

Anlage 4.

Die Autoren lehnen insbesondere die Annahme konkreter Handlungspflichten des Bundes in den Bereichen der Grenzsicherung und der Flüchtlingspolitik ab. Gegen solche Handlungspflichten des Bundes würden nicht nur das außenpolitische Ermessen der Bundesregierung, das vorrangige Grenzregime der Europäischen Union und der Schutz der Menschenrechte sprechen, sondern auch die umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen des Bundes gegenüber den Ländern (S. 378).

Schließlich ist auf den Beitrag von

Möstl, Verfassungsfragen der Flüchtlingskrise 2015/2016, AöR 2017, 175 ff.

Anlage 5

hinzuweisen. Möstl war mit der Vorbereitung einer Verfassungsklage Bayerns betraut, zu deren Erhebung es letztlich aber nicht kam, „da es in der Folgezeit (...) zunächst infolge der sog. Schließung der Balkanroute sowie dann zusätzlich flankiert durch das EU-Türkei-Abkommen zu einem deutlichen Rückgang des Flüchtlingszustroms gekommen war“ (S. 177). Dieser Beitrag vertieft zwar die angesprochenen verfassungsrechtlichen Fragen. Ausdrücklich nicht aufgearbeitet wird aber „die (inzwischen erledigte) Meinungsverschiedenheit 2015/16 zwischen dem Freistaat Bayern und dem Bund als solche“ (S. 179). Ebenso wenig soll konkret subsumiert werden, „durch welche Handlung bzw. Unterlassung die Bundesregierung – damals – das Recht verletzt haben könnte“ (S. 179).
