Expertise zu den Auswirkungen von Binnen-grenzkontrollen

ERIK MARQUARDT

DIE GRÜNEN/EFA im Europäischen Parlament

Expertise zu den Auswirkungen von Binnengrenz-kontrollen

Erstellt von Marcus Engler[1], Lea Christinck[2], Norbert Cyrus[3]

In Auftrag gegeben durch MEP Erik Marquardt

1 Dr. Marcus Engler ist Sozialwissenschaftler. Er befasst sich seit vielen Jahren mit Flucht- und Migrationsbewegungen sowie deren politischer Steuerung. Derzeit arbeitet er als Wissenschaftler am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) in Berlin.

2 Lea Christinck ist Sozialwissenschaftlerin. Sie hat einen B. Sc. in Geografie und einen MA in Soziokulturelle Studien. Derzeit arbeitet sie als Wissenschaftlerin am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) in Berlin.

3 Dr. Norbert Cyrus ist Sozialwissenschaftler. Seine Forschungsschwerpunkte sind Erscheinungsformen und politische Steuerung von Arbeitsmigration und irregulärer Migration. Er arbeitet derzeit am Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION der Europa-Universität Viadrina und am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Neue Binnengrenzkontrollen im Kontext einer restriktiven Asylpolitik 3

Binnengrenzkontrollen im Schengenraum: Rechtliche Grundlagen und Anwendungen im europäischen Kontext 4

Kontext und Entwicklung der aktuellen Kontrollen in Deutschland 9

Schutzsuchende, falsche Irreguläre und Schleuser – wie Begriffe unseren Blick beeinflussen 13

Forschungsstand 13

Effekte von Personenkontrollen beim Grenzübertritt auf Migrationsbewegungen 14

Effekte von Personenkontrollen beim Grenzübertritt auf andere Bereiche 14

Bemerkungen zu Annahmen in der Debatte in Deutschland 15

Schleuser für alle Probleme verantwortlich zu machen, greift zu kurz 16

Fehlendes Verständnis für Faktoren die Flucht beeinflussen 16

Vom selektiven Umgang mit Zahlen und Forschungsergebnissen 17

Auswirkungen von Binnengrenzkontrollen 18

Aussage 1: Die Einführung der zusätzlichen Grenzkontrollen wurde notwendig, weil es eine Zunahme an irregulären Einreisen und Schleusungen gab. 18

Aussage 2: Die irregulären Einreisen sind aufgrund der Einführung der Kontrollen deutlich zurückgegangen 19

Ausweichen auf andere Routen? 20

Rückgang von Asylanträgen – ein Beleg für die Wirksamkeit der Kontrollen? 20

Aussage 3: Die (stationären) Grenzkontrollen sind ein erfolgreiches Instrument im Kampf gegen Schleuser 23

Aussage 4: Die Grenzkontrollen verhindern nicht den Zugang zum Asylverfahren 27

Rekonstruktion der Grenzkontrollmaßnahmen 29

Der Aufgriff von Drittstaatsangehörigen 30

Wann ein Asylgesuch stellen? 31

Wie ein Asylgesuch stellen? 31

(An)erkennen von Asylgesuchen 33

Durchführung von Zurückschiebungen und -weisungen 34

Auswirkungen 37

Negative Auswirkungen von Grenzkontrollen 37

Negative Folgen für Handel und Grenzpendler 37

Hohe Kosten und Personalbindung bei der Bundespolizei 38

Konflikte mit Nachbarstaaten und Aufweichen von Schengen 38

Erosion des Flüchtlingsschutzes 39

Stigmatisierung durch Racial Profiling und Signalwirkung an potenzielle Arbeitsmigrant*innen 39

Schlussfolgerungen & Ausblick 40

Einleitung:
Neue Binnengrenzkontrollen im Kontext einer restriktiven Asylpolitik

Seit Herbst 2023 hat die Bundesregierung in mehreren Schritten Kontrollen an den deutschen Außengrenzen eingeführt. Zum 16. September 2024 wurden die Kontrollen dann auf alle Landgrenzen ausgeweitet.[4] Erklärte Ziele dieser Grenzkontrollen sind die Begrenzung irregulärer Migration, der Kampf gegen Schleuser sowie der Schutz der inneren Sicherheit, insbesondere vor islamistischem Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität.[5] Die Einführung dieser Grenzkontrollen steht im Zusammenhang mit weiteren restriktiven Maßnahmen in der Asyl- und Migrationspolitik. Sowohl auf EU-Ebene mit der erneuten Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems als auch auf nationaler Ebene wurden seit Herbst 2023 zahlreiche Maßnahmen beschlossen, mit denen der Zuzug von aus Sicht der Regierung unerwünschten Migrant*innen, inklusive schutzsuchender Menschen nach Deutschland bzw. in die EU weiter erschweren sollen. Im Zusammenhang mit der vorgezogenen Bundestagswahl am 23. Februar 2025 hat sich die Diskussion um Grenzkontrollen in Deutschland weiter sehr dynamisch entwickelt. Im Wahlkampf sprachen sich mehrere Parteien nicht nur für dauerhafte Kontrollen an allen deutschen Grenzen aus, sondern auch für die systematische Zurückweisung von Personen, die ohne erforderliche Dokumente oder Erlaubnisse nach Deutschland einreisen. Auch Schutzsuchende sollen zurückgewiesen werden. Diese Entwicklungen setzten einen seit vielen Jahren anhaltenden Trend sich immer weiter verstärkender Abschottungspolitiken fort.

Eine auffällige und besorgniserregende Entwicklung besteht darin, dass die Diskussionen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik zunehmend von einem sehr selektiven Umgang mit empirischer Evidenz geprägt sind oder sogar einen postfaktischen Charakter aufweisen. Angesichts von Wahlerfolgen rechter Parteien verfolgen politische Entscheidungsträger*innen von Parteien der Mitte eine Strategie, die darauf abzielt, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Ganz unabhängig davon, wie sinn- oder wirkungsvoll die ergriffenen Maßnahmen im Einzelnen sein mögen, soll der Bevölkerung die Botschaft vermittelt werden, dass das Migrationsgeschehen „unter Kontrolle“ ist bzw. mit weiteren Restriktionen vollständig unter Kontrolle gebracht werden kann. Auch vor dem Hintergrund kurzer Entscheidungs- und Umsetzungsfristen in Gesetzgebungsverfahren kommt eine sorgfältige Auseinandersetzung mit Erkenntnissen der Wissenschaft sowie mit den Einwänden der Zivilgesellschaft häufig zu kurz.

Dies ist auch bei den Binnengrenzkontrollen der Fall. Die eingeführten Grenzkontrollen wurden mehrfach verlängert und ausgeweitet, ohne dass dem belastbare Wirkungsanalysen vorausgegangen oder gefolgt sind. Die Kontrollen werden von politischen Entscheidungsträger*innen als erfolgreich bzw. wirksam dargestellt. Die Statistiken, auf die sie ihre Aussagen dabei stützen, sind allerdings alles andere als belastbar und eindeutige Kausaleffekte schwer nachweisbar. Zudem werden in den Diskussionen negative Auswirkungen für Schutzsuchende, die Wirtschaft oder die Bevölkerung in der Grenzregion ausgeblendet.[6]

4 BMI (2024a): Binnengrenzkontrollen an allen deutschen Landgrenzen beginnen am Montag, www.bmi.bund.de, 15. 9. 2024.

5 Ebd.

6 Dies haben wir bereits in einer ersten Kurzexpertise herausgearbeitet. Marcus Engler & Lea Christinck 2024: Kurzexpertise zu den Auswirkungen der Binnengrenzkontrollen, i. A. der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag.

7 Die Entwicklungen und Verfahren an Flughäfen und Seegrenzen sind nicht Teil dieser Expertise.

Mit dieser Expertise wollen wir einen weiteren Beitrag zur Versachlichung der Diskussion leisten. In unserer Expertise stützen wir uns auf die Analyse wissenschaftlicher Literatur, auf die Auswertung relevanter Statistiken sowie auf Hintergrundgespräche mit ausgewählten Expert*innen. Zunächst geben wir einen kurzen Überblick über den Rechtsrahmen von Binnengrenzkontrollen und die bisherige Anwendung in Deutschland und anderen EU-Staaten. Anschließend rekonstruieren wir die politischen Entwicklungen, die zu den neuen Grenzkontrollen geführt haben. Danach problematisieren wir einige der Annahmen, auf denen die Kontrollen basieren. Im nächsten Schritt unterziehen wir zentrale Aussagen und Deutungen von Zahlen in der Debatte um Kontrollen an den Landgrenzen[7] einer kritischen Analyse. Abschließend fassen wir zentrale Befunde zusammen und geben einen Ausblick.

Binnengrenzkontrollen im Schengenraum: Rechtliche Grundlagen und Anwendungen im europäischen Kontext

Das Schengen-Abkommen, das 1985 unterzeichnet wurde, hatte als zentrales Ziel die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten abzuschaffen und so einen ungehinderten, freien Personenverkehr im Schengenraum[8] zu ermöglichen. Dieses Bestreben, ein „Europa ohne Grenzkontrollen"[9] zu schaffen, gilt als eine der greifbarsten Errungenschaften des europäischen Integrationsprozesses.[10] Doch seit Beginn der Etablierung des Schengenraums gibt es temporäre Binnengrenzkontrollen. Für den Zeitraum Oktober 2006 bis Dezember 2024 hat die Europäische Kommission insgesamt 457 Notifikationen von Grenzkontrollen aufgelistet.[11] Grenzkontrollen zwischen Schengenstaaten sind daher keine neue Praxis. Doch die Anzahl und Dauer der Kontrollen sowie die Begründungen für die jeweiligen Maßnahmen bei der Europäischen Kommission haben sich mit der Zeit verändert.[12]

Im Schengener Grenzkodex (SGK) sind die Bedingungen für Grenzüberschreitungen im Schengenraum festgehalten. So sind an den Binnengrenzen laut des Grenzkodexes Personenkontrollen grundsätzlich abgeschafft. Doch es gibt Ausnahmen, welche eine vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen erlauben. Hierbei dürfen diese jedoch nur als *letztes Mittel* dienen und müssen *verhältnismäßig* sein. Zudem muss die Europäische Kommission über die Wiedereinführung durch ein Notifikationsschreiben in Kenntnis gesetzt werden. Dieses muss auch die Rechtfertigungsgründe für die Grenzkontrollen enthalten.[13]

8 Das Schengener Übereinkommen wurde 1985 von Deutschland, Frankreich und den Beneluxstaaten unterzeichnet. 1995 entfielen die Personengrenzkontrollen an den Binnengrenzen der besagten Länder. 1999 trat die Integration des Schengener Abkommens in EU-Recht in Kraft. Derzeit sind 29 Staaten Teil des Schengen-Raums. Europäischer Rat (2024a): Erläuterungen zum Schengen-Raum, www.consilium.europa.eu, 3. April 2024; Wassenberg, B. (2020): "The Schengen Crisis and the End of the 'Myth' of Europe Without Borders," Borders in Globalization Review 1, 2 (2020): 30–39.

9 Europäisches Parlament (2024a): Schengen: Europa ohne Grenzkontrollen, www.europarl.europa.eu, 4. 6. 2024.

10 Ebd.

11 Europäische Kommission (2025): Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders (Stand: 12. 2. 2025).

12 Carrera, S., Colombo, D., & Cortinovis, R. (2023): An Assessment of the State of the EU Schengen Area and its External Borders. A Merited Trust Model to Uphold Schengen Legitimacy. European Union.

13 Europäisches Parlament (2016): Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), Verordnung (EU) 2016/399.
Europäisches Parlament (2024b): „Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen", Verordnung (EU) 2024/1717.

Der Schengener Grenzkodex wurde bereits mehrfach reformiert, zuletzt im Frühjahr 2024. Diese Reform enthält Neuerungen, die im Sinne einer sicherheitsorientierten und zunehmend restriktiven Migrationspolitik interpretiert werden können. Im Folgenden wird zunächst die Evolution der Anwendung von temporären, stationären Binnengrenzkontrollen im Schengenraum nachgezeichnet.

Zwischen 2000 und 2014 wurden Binnengrenzkontrollen durch Mitglieder des Schengenraumes zumeist aufgrund spezifischer Großevents durchgeführt. Hierbei handelte es sich beispielsweise um Sportveranstaltungen oder auch politische Treffen. Zumeist hatten die Kontrollen eine Dauer von wenigen Tagen.[14] 2011 wurde erstmals mit dem Schutz vor Migrationsbewegungen bei der Einführung von Binnengrenzkontrollen argumentiert. Während des sogenannten Arabischen Frühlings hatte Italien temporäre Aufenthaltstitel an tunesische Geflüchtete vergeben, die ihnen Bewegungsfreiheit im Schengenraum ermöglichten. Als Reaktion auf diese Praxis verstärkte Frankreich seine Grenzkontrollen, dies geschah jedoch ohne den korrekten bürokratischen Gang der Notifikation. In diesem Zusammenhang erwogen weitere Länder, u. a. Deutschland, eine Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen.[15]

2015 kam es zu einer Ausweitung der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen, welche zumeist mit Immigrationskontrolle, manchmal in Verbindung mit Sicherheitsbedenken begründet wurden.[16] So führte Deutschland im Herbst 2015 Grenzkontrollen zu Österreich ein, die bis heute bestehen. Bis zum Ende des Jahres folgten sieben weitere Schengenstaaten, mit dem Ziel, sogenannte Sekundärmigration[17] von Geflüchteten aus Südosteuropa zu unterbinden.[18] Unter wechselnder Bezugnahme auf die im Grenzkodex angegebenen Ausnahmen verlängern einige Länder die Kontrollen weit über die vorgesehene maximale Dauer.[19] Als Reaktion auf die islamistisch motivierten Terroranschläge in Paris 2015 und Nizza 2016 führte Frankreich temporäre Binnengrenzkontrollen ein. Auch diese werden seitdem immer wieder verlängert mit der Argumentation einer fortbestehenden terroristischen Gefahr, welche zudem in Verschränkung mit Migration gesehen werden.[20]

Im Rahmen der Corona Pandemie kam es ab 2020 zu einer globalen Zunahme von Mobilitätsbeschränkungen. In diesem Zuge wurden auch im Schengenraum Reisebeschränkungen und temporäre Binnengrenzkontrollen eingeführt. Es kam in diesem Zeitraum zu einem Anstieg der Zahl der Kontrollen, doch auch ihre Dauer nahm stark zu. Während 2015 knapp 40 % der Landgrenzen zumindest zeitweilig von Binnengrenzkontrollen betroffen waren, waren es 2020 rund 70 %.[21] Anfang 2025 führten zehn von 27 EU-Mitgliedstaaten temporäre Binnengrenzkontrollen durch.[22]

Temporäre Binnengrenzkontrollen können somit als Reaktion auf (empfundene) Risiken wie Pandemien, Terrorismus und unerwünschte Migration verstanden werden. Dennoch sind spezifische Events, wie politische Treffen, der (quantitative) Hauptgrund für die Einführung temporärer Binnengrenzkontrollen.[23] Bei vielen Binnengrenzkontrollen, die mitunter schon mehr als neun Jahre bestehen, wie an der deutsch-österreichischen Grenze, sind die Höchstfristen des Schengener Grenzkodexes um ein Vielfaches überschritten.

Diese Praxis von Mitgliedstaaten wurde von Gerichten bereits mehrfach kritisiert und für illegal erklärt.[24] 2022 fällte der Europäische Gerichtshof (EuGH) ein Grundsatzurteil zu den österreichischen Grenzkontrollen zu Ungarn und

14 Doliwa-Klepacka, A. (2021): "The possibilities of temporary reintroduction of border control at the internal borders of the Schengen Area in the light of current challenges," Studia Prawnicze KUL 4 (2021): 36.
Gülzau, F. (2021): A 'New Normal' for the Schengen Area. When, Where and Why Member States Reintroduce Temporary Border Controls?, Journal of Borderlands Studies 38, 5 (2021): 786.

15 Gülzau (2021): 789.

16 Ebd.: 789.

17 Der Begriff Sekundärmigration bezeichnet die eigenständige Weiterwanderung von Asylsuchenden oder anerkannten Schutzberechtigten von einem EU-Staat in einen anderen. Es handelt sich um einen rechtlichen Begriff. Aus Sicht der Migrationsforschung ist der Begriff zu kritisieren, da Fluchtwege sehr häufig lang und komplex sind. Die Weiterreise von einem EU-Staat in einen anderen ist dabei nur der letzte Abschnitt und die Bezeichnung Sekundärmigration führt daher in die Irre.

18 Ebd.: 786.

19 Doliwa-Klepacka (2021): 37.

20 Gülzau (2021): 789.

21 Ebd.: 804.

22 Dabei handelt es sich um Bulgarien, die Niederlande, Österreich, Norwegen, Dänemark, Schweden, Frankreich, Italien, Slowenien und Deutschland.
European Commission (2024): Temporary Reintroduction of Border Control, www.europa.eu.

23 Ebd.: 790.

24 EuGH, 26. 04. 2022 – C-368/20, C-369/20, VG München, 31. 1. 2024, M 23 K 22. 3422.

Slowenien, welche seit Herbst 2015 mit wechselnder Bezugnahme auf unterschiedliche Artikel des Grenzkodexes existieren. Das Gericht verwies darauf, dass auch eine anhaltende Bedrohung nicht die Maximaldauer der Binnengrenzkontrollen auszuhebeln vermag. Zudem wurde die Begründung einer neuerlichen Gefahr versäumt. Damit wurden die Kontrollen rückwirkend für rechtswidrig erklärt.[25] Dennoch wurden die Kontrollen weitergeführt. Derzeit läuft ein entsprechendes Verfahren im deutschen Kontext, es wird jedoch auch davon ausgegangen, dass das Grundsatzurteil des EuGH auch auf den deutschen Kontext übertragbar ist.[26] Ein aktuelles Rechtsgutachten stuft die Binnengrenzkontrollen zwischen Deutschland und Österreich bereits als „eindeutig rechtswidrig" ein.[27]

Parallel zu dem oben genannten Gerichtsprozess liefen bereits Verhandlungen für eine Reform des Schengener Grenzkodex von 2016. Nach einem gescheiterten Reformversuch hatte die EU-Kommission im Dezember 2021 einen neuerlichen Reformvorschlag vorgelegt.[28] Ein Kompromiss konnte im Februar 2024 nach interinstitutionellen Verhandlungen gefunden werden.[29] Am 24. April wurde die Reform durch das Europäische Parlament angenommen.[30]

Statt einer Anpassung der Grenzkontrollpraktiken an den bestehenden Rechtsrahmen, ordnen einige Forschende die Reform als eine Annäherung des Rechtsrahmens an bestehende Praktiken ein. Dies trage zu einer nachträglichen Legalisierung des status quo bei. Denn Länder wie Österreich, Deutschland und Frankreich bewahrten ihre langjährigen Binnengrenzkontrollen trotz der Kritik und Einstufung als rechtswidrig bei.[31]

Die Reform löst den bisher geltenden Schengener Grenzkodex von 2016 ab. In diesem wurden insbesondere drei Ausnahmen angeführt, nach welchen eine temporäre Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen möglich ist. Zwei davon beziehen sich auf eine konkrete, *ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit* in einem Mitgliedstaat. Hier kann zwischen zwei Fällen unterschieden werden. Im Falle einer vorhersehbaren Gefahr, wie einer Veranstaltung, war anfänglich eine Kontrolle der Binnengrenze von bis zu 30 Tagen erlaubt (Art. 25). Wenn eine konkrete Bedrohung sofortiges Handeln notwendig macht, war zunächst eine Binnengrenzkontrolle von bis zu zehn Tagen möglich. Diese konnte um jeweils 20 Tage insgesamt auf bis zu zwei Monate verlängert werden (Art. 28). Die dritte Ausnahme, welche die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ermöglichte, waren außergewöhnliche Umstände, unter denen das *Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist*. Als Ursache hierfür wurden im Grenzkodex schwerwiegende Mängel bei Außengrenzkontrollen angeführt. In diesem Falle konnten Binnengrenzkontrollen von bis zu sechs Monaten eingeführt werden. Diese konnten um je maximal sechs Monate auf insgesamt zwei Jahre verlängert werden (Art. 29).[32] Aus den Ausführungen geht deutlich hervor, dass Binnengrenzkontrollen nur für klar definierte und begrenzte Zeiträume bestehen dürfen.

Der nun geltende aktualisierte Schengener Grenzkodex birgt Neuerungen, welche Migration und Asyl allgemein, sowie die Binnengrenzkontrollen konkret betreffen. Diese Veränderungen sollen im Folgenden skizziert und anschließend eingeordnet werden. Im Rahmen der Reform wurde eine nicht abschließende Aufzählung an möglichen Gründen für die Einführung von temporären Binnengrenzkontrollen hinzugefügt. Gründe, die zur Einführung von stationären Grenzkontrollen qualifizieren, werden nun spezifisch benannt, während zuvor eher auf abstrakte Konzepte wie bspw. die öffentliche Sicherheit verwiesen wurde.[33]

25 Progin-Theuerkauf, S. (2021): Mit Kanonen auf Spatzen: Die geplante Reform des Schengen-Systems, EuZ – Zeitschrift für Europarecht 8 (2021): 1–25; EUGH, Pressemitteilung Nr. 64/22, curia.europa.eu, 26. 4. 2022.

26 Podolski, T. (2024): Kontrollen an deutscher Grenze sind rechtswidrig, Legal Tribune Online, 30. 4. 2024.

27 Redaktionsnetzwerk Deutschland (2024): Rechtsgutachten: Deutsche Grenzkontrollen verstoßen „eindeutig gegen EU-Recht", 1. 5. 2024.

28 European Commission (2021): Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, eur-lex.europa.eu, 14. 12. 2021.

29 Europäischer Rat (2024b): Schengen: Rat und Europäisches Parlament vereinbaren Aktualisierung des Grenzkodex, consilium.europa.eu, 5. 2. 2024.

30 European Parliament (2024): MEPs give green light to a reformed Schengen Borders Code, europarl.europa.eu, 24. 4. 2024.

31 Thym, D. (2024): Reinvigorating Schengen amid legal changes and secondary movements, Discussion Paper European Migration and Diversity Programme (2024): 5 Naghipour, A.; Salomon, S., Züllig, L. (2024): Die Vereinbarkeit deutscher Binnengrenzkontrollen mit dem Schengener Grenzkodex, Gutachten im Auftrag von Erik Marquardt, MEP/Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament.

32 Europäisches Parlament (2016): 15.

33 Thym (2024): 5.

Durch die Aufzählung an Gründen werde Rechtsklarheit geschaffen.[34] Zu den in Artikel 25 aufgezählten möglichen Gründen, welche die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit ernst bedrohen können, zählen terroristische Vorfälle oder Bedrohungen, gesundheitliche Notlagen großen Ausmaßes sowie große oder öffentlichkeitswirksame und internationale Veranstaltungen. Als weiterer konkreter Grund wird plötzliche, hohe und unautorisierte Sekundärmigration zwischen Mitgliedstaaten genannt, wobei ohne Binnengrenzkontrollen das Funktionieren des gesamten Raumes gefährdet sei.[35] Dies ist eine klare Veränderung zur vorherigen Rechtslage. Im Schengener Grenzkodex von 2016 war noch explizit festgehalten, dass Migration und Grenzüberschreitungen auch von einer großen Zahl von Drittstaatsangehörigen nicht als Gefahr für die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit eingestuft werden sollen.[36]

Bezüglich gesundheitlicher Notlagen wurden nun unter Artikel 28 Mechanismen etabliert, welche eine koordinierte Reaktion mit grenzüberschreitenden Bedrohungen der Gesundheit auf Unionsebene ermöglichen sollen. Dies kann als Reaktion auf die Handlungsweise der einzelnen europäischen Nationalstaaten während der COVID-19 Pandemie verstanden werden.[37] Binnengrenzkontrollen können in diesem Zusammenhang auf unbegrenzte Zeit eingeführt werden. Sie werden jedoch von der EU-Kommission und nicht den Nationalstaaten etabliert. Diese Supranationalisierung kann vorerst als gut bewertet werden, doch die Wirksamkeit von Grenzkontrollen und Reisebeschränkungen im Rahmen von Pandemien sei nicht erwiesen.[38]

Darüber hinaus wurde die mögliche Maximaldauer der Kontrollen angehoben. Unvorhersehbare und vorhersehbare ernsthafte Bedrohungen für die nationale öffentliche Ordnung und innere Sicherheit finden sich nun beide in Artikel 25a wieder. Während die Begründung mit unvorhersehbaren Ereignissen von anfänglichen zehn Tagen auf einen Monat angehoben wurde und nun bis zu drei Monaten bestehen bleiben kann. Die anfängliche Dauer von Kontrollen bei einer vorhersehbaren Bedrohung wurde auf sechs Monate erhöht und kann auf bis zu zwei Jahre verlängert werden.[39] Unter außergewöhnlichen, schwerwiegenden Umständen ist eine Verlängerung auf bis zu drei Jahre jedoch möglich. Länger als drei Jahre dürfen Binnengrenzkontrollen nicht auf Grundlage derselben ernsthaften Bedrohung durchgeführt werden.[40] Eine Spezifizierung, der außergewöhnlichen und schwerwiegenden Umstände, welche eine außerordentliche Verlängerung der Grenzkontrollmaßnahmen rechtfertigen, liegt nicht vor. Eine ausführliche Risikobewertung liefert der EU-Kommission die Grundlage zur Entscheidung (Artikel 25a).

Im Rahmen der Reform wurden zudem Supervisionsmaßnahmen, Benachrichtigungspflichten und Risikoeinschätzungen für die Etablierung von Binnengrenzkontrollen durch Nationalstaaten an die Europäische Kommission verstärkt, um die übermäßige Nutzung dieser durch Nationalstaaten zu begrenzen. Diese würden jedoch nicht die endgültige Autorität der Nationalstaaten hinsichtlich der Umsetzung von Binnengrenzkontrollen in Frage stellen und die Effektivität dieser Neuerungen sei somit fraglich.[41] Somit fehlt es auf EU-Ebene weiterhin an Maßnahmen, um gegen eine exzessive und die Maximaldauer überschreitende Nutzung von Binnengrenzkontrollen vorzugehen.

Neben den Neuerungen, welche die konkrete Gestaltung der Binnengrenzkontrollen betreffen, ist hinsichtlich des Themenkomplexes Migration und Asyl auf weitere Neuerungen im Rahmen der Reform hinzuweisen. Erstmals wird der Begriff der sogenannten Instrumentalisierung von Migrant*innen durch Drittstaaten

34 Naghipour, Salomon, Züllig (2024): 48.

35 Europäisches Parlament (2024): 15.

36 Europäisches Parlament (2016): 4, Erwägungsgrund 26.

37 Europäisches Parlament (2024): 19.

38 Naghipour, Salomon, Züllig (2024): 45.

39 Europäisches Parlament (2024): 16.

40 Ebd.: 9.

41 Thym (2024): 5.

oder nicht staatliche Akteure in den Schengener Grenzkodex eingeführt. Damit ist das Einsetzen von Migrant*innen oder Geflüchteten als politisches Druckmittel gegen andere Staaten gemeint. Im Falle von Instrumentalisierung werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen, bspw. die Öffnungszeiten von Grenzübergängen einschränken oder deren zeitweise Schließung, sowie eine verstärkte Grenzüberwachung. Im Falle von Schleusung durch nichtstaatliche Akteure und humanitäre Hilfe soll diese nicht als Instrumentalisierung von Migrant*innen betrachtet werden, insofern die Destabilisierung der EU nicht das Ziel sei.[42] Genauere Beschreibungen, wie die Einschätzung der Zielsetzung von nichtstaatlichen Akteuren vorgenommen wird, bestehen nicht. Dies könnte zukünftig zu einer Kriminalisierung von humanitärer Hilfe für Migrant*innen führen.[43]

Wie bereits dargelegt, erfolgte eine Intensivierung der Kontrollmechanismen zur Etablierung von Binnengrenzkontrollen. In diesem Zuge soll auch die Risikoabwägung mehr in den Fokus gerückt werden und alternative Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit werden spezifisch benannt. Dazu zählen grenzübergreifende Polizeikooperation, Polizeikontrollen im Grenzgebiet, sowie auch die verstärkte Nutzung von Monitoring und Überwachungstechnologien.[44] Darüber hinaus werden Polizeibefugnisse, insbesondere in Grenzgebieten und Arten der Kontrollen, in Abgrenzung zu Grenzkontrollen, ausgeweitet.[45] Es wird zudem explizit der Einsatz von Überwachungstechnologien von Grenzkontrollen abgegrenzt. Als mögliche Formen technologischer Überwachung werden explizit bspw. Drohnen, Bewegungssensoren, unterschiedliche stationäre und mobile Infrastruktur genannt.[46] Welche Überwachungstechnologien durch die Nationalstaaten verstärkt eingesetzt werden, ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar. Potenziell betreffen die hier genannten Maßnahmen nicht nur Migrant*innen, sondern könnte auch zu einer verstärkten Überwachung von EU-Bürger*innen führen. Ebenso steige die Gefahr von verstärktem *Racial Profiling* und somit rassistischer Gewalt im Grenzgebiet.[47]

In Artikel 23a werden neue Rückführungsmechanismen für Drittstaatsangehörige ohne gültigen Aufenthaltstitel formuliert. Es handelt sich hierbei um beschleunigte Überstellungsverfahren im Grenzgebiet, wobei eine direkte Überstellung ins Nachbarland, von dem aus die Grenze überschritten wurde, umgesetzt werden soll. Rechtsbehelfe zur Anfechtung der Überstellung sollen den Betroffenen offenstehen, haben jedoch keine aufschiebende Wirkung.[48] Schutzsuchende sind von diesem Rückführungsmechanismus ausgenommen, nicht aber Minderjährige. Doch insbesondere aufgrund der zügigen Durchführung des Rückführungsmechanismus, stellt sich die Frage wie und ob die Möglichkeit eines Asylgesuchs gewährleistet werden kann. Die Details zur Überstellung sollen bilateral geregelt werden, wobei bestehende bilaterale Abkommen nicht von dem Mechanismus beeinflusst werden. Durch die Einführung des Rückführungsmechanismus würden Binnengrenzen als Orte der Migrationskontrolle aufgewertet. Zudem könnten Mitgliedstaaten den Rückführungsmechanismus als Legitimation für die bereits bestehenden Praktiken der Zurückweisungen und -schiebungen sehen.[49]

Zusammengefasst werden die Anforderungen an Risikobewertungen, Supervisions- und Benachrichtigungspflichten verstärkt und spezifiziert. Doch gleichzeitig vergrößern sich die Spielräume für die Mitgliedstaaten für die Einführung von Binnengrenzkontrollen bspw. durch die Nennung von Migration als mögliche Begründung. Insgesamt wirkt der reformierte Schengener Grenzkodex, wie eine Anpassung an die bestehende Praxis einiger Mitgliedstaaten, und eine

42 Europäisches Parlament (2024): 3 und 11.

43 Monroy, M. (2024a): Neuer Schengener Grenzkodex, cilip.de, 8. 3. 2024.

44 Ebd.: 10f.

45 Europäisches Parlament (2024): 13f.

46 Naghipour, Salomon, Züllig (2024): 46.

47 Ebd.: 47; Litschko, K. (2025): Immer mehr anlasslose Polizeikontrollen, taz.de, 26. 2. 2025; Monroy M. (2024b): Racial profiling key element in the new deal on the Schengen Borders Code, picum.org, 7. 2. 2024.

48 Europäisches Parlament (2024): 5f.

49 Naghipour, Salomon, Züllig (2024): 45f.

Normalisierung dieser. Somit wurde der legale Rahmen an die Praxis angepasst, nicht die Einhaltung des (vormals) bestehenden legalen Rahmens eingefordert.[50] Zudem sei der Text des Schengener Grenzkodexes mit der Reform sehr komplex geworden, habe jedoch kaum rechtliche Substanz. Gleichzeitig müsse die Reform des Schengener Grenzkodexes im Rahmen der GEAS-Reform verstanden werden. So sei die Reform des Kodexes zwar nicht Teil der GEAS-Reform, obwohl die Verhandlungen ungefähr zur selben Zeit endeten. Das bedeutet, dass der reformierte Kodex noch zwei Jahre gleichzeitig mit der Dublin III-Verordnung in Kraft sein wird, bevor die neue Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement im Juni 2026 in Kraft tritt, welche Dublin III ersetzt. Die politischen, historischen und legalen Verknüpfungen von Schengen und Dublin als eigentlich separate Legislativorgane werden in diesem Kontext deutlich.[51]

Es wird deutlich, dass das Projekt Schengen durch die starke Einbindung nationaler Sicherheitsbestrebungen, als Sicherheitsprojekt bestätigt wird. Dies zeigt sich in der Bereitstellung weiterer Gründe für die Einführung von Grenzkontrollen, der Aufweichung ihrer zeitlichen Begrenzungen und Empfehlung weiterer Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen im Grenzraum.[52] Die Änderungen des Schengener Grenzkodex sind 2024 unmittelbar nach Veröffentlichung im Europäischen Gesetzblatt in Kraft getreten. Doch die Debatte um weitere Einschränkungen durch den Grenzkodex wird bereits aktuell geführt. So kündigte der französische Innenminister Bruno Retailleau eine Revision der GEAS-Reform sowie der Schengen-Reform an. Bei letzterem solle die Möglichkeit geprüft werden, die permanente Einführung von Binnengrenzkontrollen zu legalisieren. Im Anschluss an die bereits erfolgte Verstärkung von restriktiven Maßnahmen im Rahmen der GEAS- und Schengen-Reform, deren Verhandlungen über Jahre geführt wurden, scheint diese einigen Akteuren nicht weit genug zu gehen. Die Forderungen reihen sich ein in bereits bestehende Entwicklungen, wie der niederländischen Asylreform und der Einführung von Kontrollen an allen deutschen Grenzen. Auf letztere soll im nächsten Kapitel weiter eingegangen werden.[53]

50 Ebd.: 43 und 48

51 Thym (2024): 4f.

52 Bornemann, J. (2024): Competing Visions and Constitutional Limits of Schengen Reform: Securitization, Gradual Supranationalization and the Undoing of Schengen as an Identity-Creating Project, German Law Journal 25 (2024): 425

53 Bourgery-Gonse, T.(2024): Paris hints at Migration Pact Review and Schengen overhaul, euractiv.com, 24.9.2024.

Kontext und Entwicklung der aktuellen Kontrollen in Deutschland

In der jüngeren Vergangenheit gab es bereits immer wieder Kontrollen durch deutsche Behörden an den Binnengrenzen zu den Nachbarländern.[54] Diese waren jedoch entweder sehr kurzfristig – etwa während politischer oder gesellschaftlicher Großereignisse, auf einen bestimmten Grenzabschnitt beschränkt (Bayern-Österreich) oder standen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Zwar gab es auch darüberhinausgehende Forderungen zu einer weiteren Ausweitung von Grenzkontrollen, was jedoch politisch nicht mehrheitsfähig war.

So kam es etwa 2018 zu einer intensiven Debatte um migrationsbegrenzende Maßnahmen. Zum einen gab es einen ‘Asylstreit’ innerhalb der Union, aber auch eine Debatte um Maßnahmen zwischen den Koalitionspartnern. Hierzu gehörten Vorschläge einer teilweisen oder auch pauschalen Zurückweisung von

54 Von deutschen Bundesregierungen wurden im Zeitraum Oktober 2006 bis Ende 2024 insgesamt 46 Notifikationen an die Europäische Kommission übermittelt.

Asylsuchenden an den Grenzen Deutschlands.[55] Besonders weitgehende Forderungen kamen vom damaligen Innenminister Horst Seehofer (CSU). Dieser argumentierte für mehr Binnengrenzkontrollen von deutscher Seite, bis hin zu einem Aussetzen des Schengener-Abkommens. Dies sei nötig, bis effektive Kontrollen an den Außengrenzen vollzogen werden würden.[56] Zudem war Seehofer prägend in der Debatte mit dem damaligen Koalitionspartner SPD um die Zurückweisung von Schutzsuchenden an der deutsch-österreichischen Grenze. In diesem Zusammenhang drohte Seehofer, im Alleingang Schutzsuchende abzuweisen, die bereits in anderen EU-Staaten einen Asylantrag gestellt hatten.[57] Als Kompromiss wurden im gleichen Jahr mit Griechenland, Spanien und Italien bilaterale Abkommen geschlossen. Diese ermöglichen es, Schutzsuchende, die bereits in einem der drei Länder einen Asylantrag gestellt haben, innerhalb von 48 Stunden von der österreichischen Grenze in das jeweilige Land zurückzuführen.[58] Im Rahmen dieser Abkommen kam es nur zu einer geringen Zahl von Zurückweisungen.[59] In diesem Zusammenhang wurde auch die Idee von Transitzonen erneut diskutiert. An der deutsch-österreichischen Grenze sollten es diese ermöglichen, angelehnt an Flughafenverfahren, durch die 'Fiktion der Nichteinreise', Schutzsuchende in einem Transitzentrum festzuhalten und binnen 48 Stunden zurückzuweisen. Österreich hatte diesbezüglich starke Bedenken geäußert.[60] Die Idee wurde nicht umgesetzt.

Der Wiedereinführung der Kontrollen an allen Grenzen im September 2024 ging seit Mitte 2022 zunächst eine längere Debatte um die Überforderung von Kommunen mit der Aufnahme von Schutzsuchenden voraus.[61] Kontext dieser Entwicklung waren die hohen Zuzüge von Schutzsuchenden aus der Ukraine und anderen Staaten. Dies resultierte in Forderungen nach restriktiven Maßnahmen, so auch nach einer Ausweitung von (stationären) Grenzkontrollen. Diese Forderungen gingen v.a. von den Unionsparteien und der AfD aus.[62] Die Bundesregierung und die zuständige Innenministerin Nancy Faeser (SPD) hatten sich zunächst gegen zusätzliche Grenzkontrollen ausgesprochen. So begründete Faeser ihre Position mit der Sorge um Rückschritte für die europäische Integration sowie mit negativen Folgen für Menschen in den Grenzregionen sowie für die Wirtschaft.[63] Diese ablehnende Haltung gab die Bundesregierung nach und nach auf. Dabei kam politischer Druck auch von den Bundesländern. So beschloss etwa die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) am 10. Mai 2023 die Intensivierung der Schleierfahndung an allen deutschen Grenzen. Bei der Schleierfahndung handelt es sich um sogenannte verdachtsunabhängige, nicht-stationäre Personenkontrollen in Grenznähe. Im Beschluss der MPK wurde zudem die Einführung temporärer Binnengrenzkontrollen an anderen Grenzen je nach Lageentwicklung vorgeschlagen.[64]

Im September 2023 ordnete die Bundesinnenministerin dann sogenannte flexible Schwerpunktkontrollen an der polnischen und tschechischen Grenze und im Grenzgebiet an. Diese wurden mit der Bekämpfung von Schleuserkriminalität begründet. Diese Kontrollen, die in der Intensität über Schleierfahndung hinausgehen, sollten räumlich und zeitlich mobil sein, um „Ausweichbewegungen der Schleuser"[65] zu verhindern. Zugleich sollten somit die negativen Auswirkungen auf Anwohnende, Pendelnde und den Handel begrenzt werden. Bei dieser Maßnahme handelt es sich nicht um eine temporäre Binnengrenzkontrolle. Stattdessen bildet Artikel 23 des Schengener Grenzkodex die juristische Grundlage, welcher sich auf „Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets"[66] bezieht.

55 Deutsches Institut für Menschenrechte (2018): Zurückweisungen von Flüchtlingen an der Grenze? Eine menschen- und europarechtliche Bewertung, Stellungnahme, 19. 8. 2018.

56 Deutsche Welle (2018a): Interior Minister Wants Stronger German Border Controls, dw.com, 18. 3. 2018.

57 Deutsche Welle (2018b): Deutschland schließt Rückführungsabkommen mit Spanien, dw.com, 9. 8. 2018.

58 Deutschlandfunk (2018): Rücknahme Von Flüchtlingen – Seehofer verkündet Einigung mit Italien, Deutschlandfunk, 13. 9. 2018.

59 BT-Drucksache 19/11757.

60 Tagesschau (2018): FAQ: Wie sollen Die 'Transitzentren' Aussehen?, Tagesschau, 3. 7. 2018.

61 Christides G. et al. (2022), Schaffen wir das nochmal?, spiegel.de, 30. 9. 2022; Niendorf, T. (2023): Gut eine Million Flüchtlinge mehr – von einem Jahr aufs Nächste, faz.net, 3. 4. 2023.

62 BT-Drucksache 20/3933 und 20/6731.

63 BMI (2023a): Wir müssen das Europa der offenen Grenzen retten, www.bmi.bund.de, 2. 11. 2023.

64 MPK (2023): Beschluss. Gemeinsame Flüchtlingspolitik von Bund und Ländern: Unterstützung der Kommunen, gesteuerter Zugang, beschleunigte Verfahren, verbesserte Rückführung, Bundesregierung.de, 10. 5. 2023.

65 BMI (2023b): Flexible Schwerpunktkontrollen an den Grenzen zu Polen und Tschechien angeordnet, www.bmi.bund.de, 2. 9. 2023.

66 Ebd.

Am 16. Oktober 2023 wurden dann an den Grenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz für zunächst zehn Tage Binnengrenzkontrollen nach Artikel 25ff. des SGK eingeführt. Die Bekämpfung von Schleuserkriminalität und die Begrenzung irregulärer Migration wurden als Begründungen angeführt. Im gleichen Zuge wurde die Notifikation für eine Verlängerung der Grenzkontrollen zu Österreich um weitere sechs Monate eingereicht.[67] Der Bundespolizei war es nun möglich an den entsprechenden Grenzen bzw. in den Grenzregionen die unterschiedlichen Maßnahmen einzusetzen: Schleierfahndung, flexible Schwerpunktkontrollen und stationäre Binnengrenzkontrollen. Durch die kombinierte und flexible Anwendung der Maßnahmen sollen laut Bundesinnenministerium (BMI) Ausweichbewegungen verhindert werden.[68] Die stationären Grenzkontrollen finden dabei nur an einigen ausgewählten Grenzübergängen statt. In Brandenburg sind dies etwa der Übergang in Frankfurt (Oder)/Stadtbrücke sowie auf den Autobahnen A12 (bei Frankfurt (Oder)) und A15 (bei Forst). An anderen Grenzübergängen gibt es keine dauerhaften Kontrollen. Insgesamt gibt es z. B. an der deutsch-polnischen Grenze rund 20 Grenzübergänge.[69] Allein die deutsch-polnische Grenze ist insgesamt rund 460 km lang und in ihrer gesamten Länge nur schwer zu kontrollieren. Auch an den anderen Grenzen sind die stationären Kontrollen auf wenige Grenzübergänge beschränkt. In der Regel bleiben diese Kontrollen auch an den gleichen Grenzübergängen bestehen.

Sukzessive wurden die temporären Binnengrenzkontrollen verlängert. Bis Mitte Dezember 2023 diente als juristische Grundlage u. a. Artikel 28 SGK, nach welchem aufgrund einer konkreten Bedrohung mit sofortigem Handlungsbedarf bis zu zwei Monate Binnengrenzkontrollen eingeführt werden können.[70] Am 15. Dezember 2023 wurden die Maßnahmen um weitere drei Monate verlängert und Mitte Februar wurde die Verlängerung bis zum 15. Juni notifiziert.[71] Das BMI begründete die Maßnahmen mit der migrations- und sicherheitspolitischen Lage.[72] Zeitgleich wurde auch eine Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten angekündigt.

Im Rahmen der Fußball Europameisterschaft (EM), die in Deutschland von Mitte Juni bis Mitte Juli 2024 ausgetragen wurde, wurden Kontrollen an allen Binnengrenzen durchgeführt. Dies hatte, laut Faeser, zum Ziel, „mögliche Gewalttäter an der Einreise hindern zu können".[73] Im Anschluss an die EM ordnete Nancy Faeser eine Verlängerung der stationären Grenzkontrollen an der deutsch-französischen Grenze bis zum 30. September im Zusammenhang mit den Olympischen und Paralympischen Spielen in Paris an.[74] An den übrigen Grenzen zu Dänemark, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg wurden die Kontrollen aufgehoben und wie zuvor auf Schleierfahndung mit gezielten Kontrollen umgestellt.

Diese Entscheidung wurde v.a. von AfD und Unionsparteien scharf kritisiert. Sie warfen der Bundesregierung vor, die Sicherheit Deutschlands zu gefährden und nichts gegen irreguläre Migration zu unternehmen.[75] Vertreter*innen dieser Parteien forderten zudem systematische Zurückweisungen von allen irregulär einreisenden Personen an den Grenzen, auch dann, wenn sie einen Asylantrag stellen wollten. Die Bundesregierung wies weitere Grenzkontrollen unter Verweis auf „die gravierenden Folgen für Pendler, Reisende, Handel und Wirtschaft" sowie die europarechtlichen Vorgaben zurück.[76] Der islamistisch motivierte Anschlag von Solingen am 23. 8. 2024 stellte einen weiteren Wendepunkt in der Debatte dar. Er löste eine intensive Sicherheitsdebatte aus, die auch zu Gesetzesverschärfungen mit dem sogenannten Sicherheitspaket führten. In diesem Zusammenhang forderten

67 BMI (2023c): Binnengrenzkontrollen an den Landgrenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz, www.bmi.bund.de, 16. 10. 2023.

68 BMI (2024b): Vorübergehende Binnengrenzkontrollen zu Polen, Tschechien und der Schweiz werden fortgesetzt, www.bmi.bund.de, 17. 2. 2024.

69 Woyno, B.(2023): Grenzübergänge nach Polen, polish-online.com; Auto-Reise (o. J.): Polen-unentdeckte Nachbarn im Osten, auto-reise-welt.de.

70 BMI (2023c).

71 BMI (2023d): Vorübergehende Grenzkontrollen zu Polen, Tschechien und der Schweiz werden für drei Monate fortgesetzt, www.bmi.bund.de, 12. 12. 2023; BMI (2024a).

72 BMI (2023e): Fragen Und Antworten Zur Einführung Von Temporären Binnengrenzkontrollen, www.bmi.bund.de, 18. 12. 2023.

73 Tagesschau (2024a): Kontrollen an deutschen Grenzen bei Fußball-EM, tagesschau.de, 26. 3. 2024.

74 BMI (2024c): Vorübergehende Grenzkontrollen im Kontext der Olympischen Spiele, www.bmi.bund.de, 14. 7. 2024.

75 Schattauer, G. (2024): „Absolut fahrlässig": Unionspolitiker wüten wegen Grenzkontrollen-Aus gegen Faeser, Focus.de, 16. 7. 2024.

76 BMI (2024c).

insbesondere die Unionsparteien nun mit Nachdruck systematischen Zurückweisungen an den Grenzen, auch von Asylsuchenden. Sie verwiesen dabei auf eine Notlage in Deutschland, durch die sie eine solche Maßnahme gerechtfertigt sah. Zahlreiche Rechtsexpert*innen und die Bundesregierung teilten diese Auffassung jedoch nicht. Es gab aber politische Gespräche zwischen der Bundesregierung und CDU-Vertretern, um eine gemeinsame Lösung zu finden. Dieser Versuch scheiterte. Die Ampelregierung entschied dann Mitte September, Grenzkontrollen an allen deutschen Grenzen einzuführen. Zugleich kündigte sie an, ein europarechtskonformes Verfahren für die beschleunigte Rückführung von Personen an den Grenzen zu entwickeln, inklusive von Dublin-Fällen.[77] Seit dem 16. September 2024 finden somit an allen deutschen Landgrenzen vorübergehende Binnengrenzkontrollen statt. In Reaktion auf die Gewalttat von Aschaffenburg am 22. Januar 2025, in der Hochphase des Bundestagswahlkampfes, starteten die Unionsparteien eine weitere politische Initiative. In einem Entschließungsantrag forderten sie die Einführung dauerhafter Grenzkontrollen an allen Staatsgrenzen sowie die Zurückweisung aller Personen, die ohne gültige Dokumente nach Deutschland einreisen wollen.[78] Dieser Antrag wurde mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP und AfD angenommen und führte zu einer politischen Kontroverse, da erstmals in der Geschichte des Bundestags eine Mehrheit nur durch die Stimmen der rechtsextremen AfD zustande gekommen ist. Der Antrag hat keine unmittelbaren rechtlichen Folgen. CDU-Parteichef Friedrich Merz kündigte für den Fall eines Wahlsiegs an, dass der von ihm auch als Fünf-Punkte-Plan bezeichnete Antrag nicht verhandelbar sei und er ihn am ersten Tag nach Übernahme der Regierungsgeschäfte das Bundesinnenministerium anweisen wolle, systematische Zurückweisungen an allen Grenzen durchzuführen.[79] Die Kontrollen sind derzeit bis Mitte September 2025 bei der EU-Kommission notifiziert.[80]

Eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Kontrollen und v.a. der Zurückweisungen spielt die Kooperation mit den Nachbarstaaten. Anfang Oktober unterzeichnete Innenministerin Faeser mit ihrem dänischen Amtskollegen ein Abkommen zur engeren grenzpolizeilichen Zusammenarbeit. Durch dieses Abkommen sollen die Kontrollen im Bahnverkehr zwischen Deutschland und Dänemark erleichtert werden. Zugleich soll der Bahnverkehr so wenig wie möglich beeinträchtigt werden.[81] Auf ihrem Treffen im Oktober 2024 forderten die Ministerpräsidenten der Bundesländer die Bundesregierung auf, sich bei den Nachbarstaaten für die Einführung von vorgelagerten Kontrollen auf deren Staatsgebiet nach dem Vorbild mit der Schweiz sowie für den Ausbau gemeinsamen Streifen einzusetzen.[82] Die rechtlichen Hintergründe, politischen Interessen sowie die praktische Umsetzung dieser Kooperationen sind von großer Bedeutung für die Wirkungsweise von Grenzkontrollen. Diese Analysen gehen aber über den Rahmen der vorliegenden Expertise hinaus. Aus Sicht der Autor*innen wären weitere Untersuchungen äußert sinnvoll.

77 Tagesschau (2024b): Streit über Zurückweisungen, Tagesschau.de, 11.9.2024.

78 BT-Drucksache 20/14698.

79 Heymann, D. (2025): Merz' Fünf-Punkte-Plan: Rechtlich umsetzbar?, www.zdf.de, 24.1.2025.

80 BMI (2025): Bundesinnenministerin Faeser ordnet Verlängerung der Grenzkontrollen an allen deutschen Landgrenzen für weitere sechs Monate an, www.bmi.bund.de, 12.2.2025.

81 BMI (2024d): Bundesinnenministerin Faeser unterzeichnet Abkommen mit Dänemark für grenzpolizeiliche Kooperation, www.bmi.bund.de, 10.10.2024.

82 MPK (2024): Beschluss der Konferenz vom 23. bis 25.10.2024.

Schutzsuchende, falsche Irreguläre und Schleuser – wie Begriffe unseren Blick beeinflussen

Bevor wir in eine genauere Analyse einzelner Aspekte der aktuellen Grenzkontrollen einsteigen, geben wir zunächst einen kurzen Überblick über bereits bestehende Forschungsergebnisse zu Grenzkontrollen und machen einige allgemeine Bemerkungen zu aus unserer Sicht problematischen Annahmen, die häufig in der Debatte um Grenzkontrollen gemacht werden.

Forschungsstand

Trotz der hohen öffentlichen Aufmerksamkeit und kontroversen Diskussion über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen zur Verhinderung irregulärer Migration im Schengenraum werden vorliegende Befunde der internationalen Forschung nicht wahrgenommen. Der Forschungsstand weist darauf hin, dass die Wiedereinführung von Grenzkontrollen hohe Kosten verursacht und mit erheblichen unerwünschten Nebeneffekten verbunden ist, ohne die Erreichung der politisch erklärten Ziele belegen zu können.

Eine aktuelle Metastudie zur Wechselwirkung von Grenzschutzmaßnahmen und Anzahl der Anträge auf Schutz kommt zu dem Ergebnis, dass das erklärte Ziel eines Rückgangs der Zuwanderung von Schutzsuchenden nicht erreicht wird oder die verfügbaren statistischen Informationen keine gesicherten Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Grenzkontrollen zulassen.[83]

Die für diesen Bericht gesichteten Studien analysieren Konstellationen, die sich in Hinsicht auf die Ausgangslage, die Zielvorgaben für Kontrollen und die Art und Intensität der eingesetzten Ressourcen sehr stark unterscheiden. Schwerpunkte bilden Untersuchungen zu den Effekten der US-amerikanischen Grenzkontrollen zu Mexiko zur Abwehr irregulärer Migration,[84] Studien zu den Effekten der Verschärfung oder Wiedereinführung von Personenkontrollen in der Zeit der Corona-Pandemie,[85] Studien zu den Effekten von Kontrollen an den EU-Außengrenzen[86] und Studien zur Wiedereinführung von (temporären) Personenkontrollen an den Binnengrenzen im Schengenraum.[87]

83 Avdan, N., Rosenberg, A. S., & Gelpi, C. F. (2023): Where there's a will, there's a way: Border walls and refugees. Journal of Peace Research.

84 Bansak, C., Blanco, A. H., Coon, M., & Dieringer, S. (2024): Border Walls and Death on the US– Mexico Border: A Hot-Spot Analysis of the Impact of the Secure Fences Act in Arizona. Working Paper (Center for Growth and Opportunity at Utah State University); Massey, D. (2017): The Counterproductive Consequences of Border Enforcement. Cato Journal, 37(3), 539–554.

85 Grépin, K. A., Aston, J., & Burns, J. (2023): Effectiveness of international border control measures during the COVID-19 pandemic: A narrative synthesis of published systematic reviews. Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, 381(2257), 20230134.; Koinova, M., Düvell, F., Kalantzi, F., de Jong, S., Kaunert, C., & Marchand, M. H. (2023): International politics of migration in times of 'crisis' and beyond the COVID-19 pandemic. Migration Studies, 11(1), 242–257; Thym, D., & Bornemann, J. (2021): Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics; European Papers – A Journal on Law and Integration, 2020 5, 11431170.

86 Cuttitta, P., & Last, T. (Eds.) (2019): Border Deaths: Causes, Dynamics and Consequences of Migration-related Mortality. Amsterdam University Press.

87 Carrera, S., Colombo, D., & Cortinovis, R. (2023): An Assessment of the State of the EU Schengen Area and its External Borders. A Merited Trust Model to Uphold Schengen Legitimacy. European Union; Evrard, E., Nienaber, B., & Sommaribas, A. (2020): The Temporary Reintroduction of Border Controls Inside the Schengen Area: Towards a Spatial Perspective. Journal of Borderlands Studies, 35(3), 369–383; Gülzau, F. (2021); Salomon, S., & Rijpma, J. (2023): A Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship. German Law Journal, 24(2), 281–309.

Effekte von Personenkontrollen beim Grenzübertritt auf Migrationsbewegungen

Erkenntnisse zur Einschätzung der Effekte von Grenzkontrollen zur Verhinderung unerlaubter Einreisen bieten Untersuchungen zur Situation an der US-mexikanischen Grenze. Erst mit der Abschaffung regulärer Zuwanderungsmöglichkeiten 1965 ist die Mobilität aus Mexiko zu einem Problem irregulärer Einwanderung gemacht worden.[88] Trotz hoher und steigender Ausgaben für Grenzsicherung seit Mitte der 1980er Jahre wird das erklärte Ziel der Unterbindung unerlaubter Einreisen verfehlt. Die Intensivierung der Grenzkontrollen hat den Umfang irregulärer Grenzübertritte nicht verringert. Dagegen werden erhebliche unbeabsichtigte Folgen für das Migrationsverhalten festgestellt. Migrant*innen sind stärker auf die Dienste von Schleusern angewiesen und die Preise für Schleusungen steigen. Es werden gefährlichere Routen genommen und die Zahl der Todesfälle ist angestiegen. Irreguläre Migrant*innen kehren seltener zurück und die Verweildauer in den USA wird länger. Im Ergebnis wandelt sich die ursprüngliche zirkuläre Migration zur Niederlassung und irreguläre Migration hat sich auf andere Regionen in den USA ausgeweitet, die bisher keine Zielgebiete waren.[89] Auch für die EU-Außengrenzen wird ein Zusammenhang von Ausgaben für die Grenzsicherung und dem Ausweichen auf gefährlichere Routen, höhere Kosten für eine Schleusung und tödlichen Schiffsunglücken beschrieben.[90]

Ein weiterer Untersuchungsbereich bildet die Einführung von Grenzkontrollen zur Einschränkung von Mobilität und Migration während der Corona-Pandemie. In den Studien werden Grenzkontrollen als eine von mehreren Möglichkeiten nichtpharmazeutischer Maßnahmen (wie Schutzmaskenpflicht, Abstandsregeln, Kontaktbeschränkungen) betrachtet. In Anbetracht alternativer Maßnahmen werden Grenzschließungen mit disruptiven Effekten und negativen Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Politik als unverhältnismäßig betrachtet.[91] Die einseitigen Grenzschließungen während der Pandemie werden als Ausdruck einer Symbolpolitik analysiert, mit der Handlungsfähigkeit demonstriert werden soll.[92]

Effekte von Personenkontrollen beim Grenzübertritt auf andere Bereiche

Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen zum Zweck der Migrationskontrolle wirkt sich auch auf andere Bereiche aus. An erster Stelle werden Effekte für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit genannt. Zahlreiche Studien belegen die wirtschaftlichen Vorteile des Wegfalls von Grenzkontrollen, durch die ein gemeinsamer Markt gestärkt wird.[93] Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen erhöhen die wirtschaftlichen Transaktionskosten. Aussilloux und Le Hir[94] haben berechnet, dass die Wiedereinführung flächendeckender Grenzkontrollen im Schengenraum auf lange Sicht das Handelsvolumen zwischen den Schengen-Ländern um 10 bis 20 % verringern würde. Das Bruttoinlandprodukt im Schengenraum würde sich um 0,8 Punkte verringern, etwas mehr als 100 Milliarden Euro. Für Deutschland weist eine aktuelle Modellrechnung auf erhebliche negative Folgen hin für den Handel. Aufbauend auf älteren Studien[95] wird berechnet, dass bei einer durchschnittlichen Verlängerung der Abfertigung an den deutschen Schengengrenzen um 20 Minuten die Importe bei Waren um 9,1 % und bei Dienstleistungen um 7,1 % zurückgehen. In einer aktuellen Studie der Allianz Trade werden die finanziellen Verluste für den Handel mit 1,1 Mrd. Euro berechnet.[96]

88 Massey, D. (2017).

89 Bansak, C., Blanco, A. H., Coon, M., & Dieringer, S. (2024); Cornelius, W. A. (2001): Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy (UC San Diego Working Papers). Cornelius, W. A. (2004): Controlling 'Unwanted' Immigration: Lessons from the United States, 1993–2004. Working Paper No. 92; Cornelius, W. A., & Salehyan, I. (2007): Does border enforcement deter unauthorized immigration? The case of Mexican migration to the United States of America. Regulation & Governance, 1(2), 139–153; Massey, D. (2017).

90 Cuttitta, P., & Last, T. (Eds.). (2019).

91 Grépin, K. A., Aston, J., & Burns, J. (2023); Koinova, M., Düvell, F., Kalantzi, F., de Jong, S., Kaunert, C., & Marchand, M. H. (2023).

92 Thym, D., & Bornemann, J. (2021).

93 Bölmer, M., Limbers, J., Pivac, A., & Weinelt, H. (2016). Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union. Bertelsmann Stiftung.

94 Aussilloux, V., & Le Hir, B. (2016) : The Economic Cost of Rolling Back Schengen (39).

95 Felbermayr, G., Gröschl, J. K., & Steinwachs, T. (2016): The Trade Effects of Border Controls. Ifo Forschungsberichte 73.

96 Allianz Trade (2024): The cost of new German border controls, Allianz Research, 20. 9. 2024.

Weitere genannte Bereiche betreffen die Auswirkungen auf den Verkehr von Grenzpendlern und den grenzüberschreitenden Tourismus. Neben den tatsächlichen Beeinträchtigungen durch längere Wartezeiten wirken sich auch wahrgenommene Barrieren aus: Grenz- und Zollkontrollen können zum Beispiel aufgrund von einschüchternden Fragen nervöse Reaktionen und Stress bei Personen auslösen, obwohl sie nichts zu verbergen haben.[97]

In Anbetracht fehlender Belege für die Erreichung erklärter Ziele wird auch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen zur Migrationskontrolle als Symbolpolitik analysiert, mit der Handlungsfähigkeit demonstriert werden soll.[98]

Schließlich weisen Studien auf die europapolitischen Risiken einer einseitig und wiederholt erklärten Wiederaufnahme von Kontrollen an den Schengengrenzen hin. Bei einer asymmetrischen Einführung von Grenzkontrollen gerät die Entscheidung der einen Seite für offene Schengengrenzen in Konflikt mit der Entscheidung für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen der anderen Seite.[99] Mit der Renationalisierung der Sicherheitsfunktion der Grenze spaltet sich die gemeinsame Grenze in zwei Grenzen und Maßnahmen verlieren Effektivität. Auf lange Sicht ist es aber wichtig, dass die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Verständnis entwickeln, wie die Sicherheitsfunktionen umgesetzt werden sollen.[100]

Die Missachtung europarechtlicher Prinzipien und rechtlicher Vorgaben untergräbt die Autorität der Europäischen Union und befördert eine Renationalisierung.[101] Damit ist auch das europapolitische Ziel der Ausbildung und Stärkung einer supranationalen politischen Identität als EU-Bürgerin und EU-Bürger und der Identifizierung mit der Europäischen Union negativ betroffen.[102]

Bemerkungen zu Annahmen in der Debatte in Deutschland

Zu bemerken ist zunächst, dass die politische Diskussion um Grenzschutz insgesamt und die Binnengrenzkontrollen im Speziellen vollkommen losgelöst geführt wird, von der Diskussion um die Schutzgewährung von Menschen. Bei der Diskussion um Grenzkontrollen wird ausgeblendet, dass es für schutzsuchende Menschen in der Regel so gut wie keine legalen und sicheren Einreisewege nach Deutschland und Europa gibt. Zwar hat die deutsche und europäische Politik bereits unzählige Male angekündigt, sichere und legale Wege für schutzsuchende Menschen auszubauen. Dies ist jedoch nur in geringem Umfang geschehen. Auch innerhalb des europäischen Asylsystems gibt es weder ein System der Verantwortungsteilung noch ausreichend sichere und legale Wege in andere EU-Staaten. Das bedeutet, dass schutzsuchende Menschen in der überwiegenden Zahl der Fälle gar keine andere Wahl haben, als ohne Erlaubnisse nach Deutschland einzureisen. Die Rücküberstellung von Asylsuchenden und anerkannten Schutzberechtigten in andere EU-Staaten wird zudem regelmäßig von deutschen Gerichten mit Verweis auf unzureichende Aufnahmebedingungen untersagt. Die Einführung von Binnengrenzkontrollen ändert weder etwas an dem Schutzbedarf der Menschen und ihren im Völkerrecht verbrieften Rechten, noch trägt es dazu bei, bessere Lösungen für Schutzsuchende zu finden. Das Framing dieser Menschen als irreguläre oder illegale Migrant*innen führt dazu, den Schutzbedarf dieser Personen zu delegitimieren.

Ein großer Teil, der Menschen, die an den EU-Außengrenzen und an Binnengrenzen als irreguläre Migrant*innen gezählt werden, sind Menschen, die

97 Mayer, M., Zbaraszewski, W., & Pienkowski, D. (2023): Grenzüberschreitender Tourismus in Schutzgebieten: Potenziale, Fallstricke und Perspektiven, S. 42.

98 Carrera, S., Colombo, D., & Cortinovis, R. (2023); Thym, D., & Bornemann, J. (2021).

99 Evrard, E., Nienaber, B., & Sommaribas, A. (2020).

100 Evrard, E., Nienaber, B., & Sommaribas, A. (2020), S. 381.

101 Carrera, S., Colombo, D., & Cortinovis, R. (2023).

102 Salomon, S., & Rijpma, J. (2023).

anschließend einen Schutzstatus erhalten.[103] So lag die Gesamtschutzquote (ohne Gerichtsentscheidungen) in der Europäischen Union im ersten Halbjahr 2023 bei durchschnittlich rund 46 %.[104] Forscher*innen sprechen daher auch von "fake illegals".[105] Gleiches gilt auch für Deutschland: Die bereinigte Gesamtschutzquote, bei der formelle Entscheidungen herausgerechnet werden, lag in den Jahren 2022 und 2023 bei rund 70 % in der ersten Instanz. In Jahr 2024 lag sie bei 59,3 %.[106] Diese Quote erhöht sich durch positive Entscheidungen der Verwaltungsgerichte weiter. Diese Zahlen belegen, dass bei der Mehrheit der Schutzsuchenden, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, der Schutzstatus anerkannt wird. Die Bezeichnung "falsche Illegale" ist auch deswegen sinnvoll, da die Einreise ohne Visum bzw. Pass in der Regel für Asylsuchende und vor allem für schutzberechtigte Menschen strafbefreit ist.[107] Dies wird auch in der deutschen Praxis so angewendet.

Schleuser für alle Probleme verantwortlich zu machen, greift zu kurz

In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle von Schleusern zu bewerten. Zweifellos gibt es Evidenz dafür, dass es Personen und Organisationen gibt, die mit dem Einschleusen von Menschen viel Geld verdienen und die dabei Risiken für Sicherheit und Leben der eingeschleusten Personen eingehen. Dennoch ist der Fokus auf Schleuser und die pauschale Einstufung als Kriminelle, die „skrupellos", „gewalttätig" oder sogar „vorsätzlich" handeln, eine starke Vereinfachung der Realität.[108] Es gibt eine Vielfalt von Motiven und Formen von Schleusungen.[109] Dabei spielt die "small-scale facilitation" ohne kriminelle Absicht und zum Teil ohne materiellen Nutzen eine wichtige Rolle.[110] Davon spricht man etwa, wenn Menschen als letztes Glied in der Kette einen PKW über die Grenze steuern oder Geflüchtete zu Fuß begleiten, nicht jedoch höherrangige Aufgaben in der organisierten Kriminalität übernehmen. Oft handelt es sich um Personen, die versuchen Angehörigen oder Freund*innen bei der Einreise zu helfen. Menschen begeben sich nicht freiwillig in die Hände von Schleusern, sondern tun dies aus der Not heraus, weil es für sie keine anderen Einreisemöglichkeiten gibt. Die Verantwortung für das Sterben von Menschen auf Fluchtrouten innerhalb oder außerhalb der EU allein Schleusern zuzuschreiben, entspricht kaum der empirischen Realität. Nach Einschätzung von Expert*innen ist die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung von Schleusungskriminalität gering, weil sich durch die Kontrollen nichts an den Flucht- und Migrationsmotiven ändert und Migrant*innen sowie Schleuser ihre Strategien an die neuen Maßnahmen anpassen würden. Daher wären Effekte immer nur sehr kurzfristig.[111]

Fehlendes Verständnis für Faktoren die Flucht beeinflussen

Die Debatte und politischen Entscheidungen in Deutschland und anderen Staaten basieren stark auf der Annahme, dass die Aufnahmebedingungen in Zielstaaten als „Pull-Faktoren" entscheidend für Fluchtbewegungen sind. Daher zielen viele Maßnahmen darauf ab, das jeweilige Land unattraktiver zu machen. Demgegenüber zeigen wissenschaftliche Studien, dass Flucht- und Migrationsbewegungen von zahlreichen Faktoren abhängig sind und komplexen Entscheidungsprozessen unterliegen.[112] Dabei sind vor allem sich ändernde Bedingungen und

103 Savatic, F., Thiollet, H., Mesnard, A., Senne, J.-N., & Jaulin, T. (2024): Borders Start with Numbers: How Migration Data Create "Fake Illegals". International Migration Review, 0(0).

104 Mediendienst Integration (2025): Zahl der Flüchtlinge; EUAA (2025): "Latest Asylum Trends 2024", 7.1.2025.

105 Savatic et al. (2024).

106 BAMF, Aktuelle Zahlen, 12/2022, 12/2023, 12/2024; eigene Berechnung.

107 Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2018): Ausarbeitung. Einzelfragen zur Einreise von Asylsuchenden, Bundestag.de.

108 „Das Geschäft der Schleuser wird immer brutaler und skrupelloser […]. Es ist jetzt notwendig, alle möglichen Maßnahmen zu treffen, um dieses grausame Geschäft mit dem Leben von Menschen zu stoppen." (BMI 2023c); Sowie: „Die Gewalt zwischen den rivalisierenden Schleuserbanden nimmt zu. Und sie setzen Menschenleben mutwillig aufs Spiel.", BMI (2023f): Gemeinsame Herausforderungen erfordern gemeinsame Lösungen, www.bmi.bund.de, 27.11.2023.

109 Mediendienst Integration (2024): Die Maßnahmen gegen Schleuser sind krachend gescheitert, Interview mit David Suber, mediendienst-integration.de, 12. Februar 2024.

110 Sanchez G. (2020): Deconstructing the Myth of the Migrant Smuggler, bpb.de; Alagna, F. & Sanchez, G. (2024): The persisting challenges of the new European Commission's smuggling directive proposal, Faculty of Law Blogs University of Oxford, 8.1.2024; Forin, R. (2023): How to break the business model of smugglers, Mixed Migration Centre, 27.9.2023.

111 Mediendienst Integration (2024).

112 Brücker, Herbert et al. (2016): Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration, Nürnberg: BAMF, 2016.

Konfliktdynamiken in Herkunftsländern von großem Gewicht. Faktoren, wie die Sicherheitslage, die Versorgungssituation oder Beschäftigungsmöglichkeiten spielen eine Rolle. Auch die Entwicklungen in Erstaufnahmestaaten oder alternativen Zielstaaten sind von Bedeutung, ebenso wie saisonale Effekte. Wichtige Einflussfaktoren für Fluchtbewegungen liegen außerhalb des politischen Gestaltungsspielraums. Dies betrifft etwa die Wahrnehmung eines Zielstaates als politisch stabil, die Achtung von Menschenrechten, das Vorhandensein von Community-Netzwerken oder Arbeitsgelegenheiten.[113]

Vom selektiven Umgang mit Zahlen und Forschungsergebnissen

In migrationspolitischen Debatten spielen Zahlen und vermeintliche Auswirkungen von politischen Maßnahmen eine sehr große Rolle.[114] Obwohl wissenschaftliche Expertise in Deutschland und auf EU-Ebene grundsätzlich eine wichtige Rolle in der Öffentlichkeit und im politischen Prozess innehat, finden sich zahlreiche Beispiele für einen selektiven Umgang mit empirischen Daten.[115] Dies kann auch in der Diskussion um die Einführung von Binnengrenzkontrollen und deren Auswirkungen beobachtet werden.

Grundsätzlich ist es sehr anspruchsvoll die Auswirkungen einzelner migrationspolitischer Maßnahmen auf Flucht- und Migrationsbewegungen abzuschätzen. Dies liegt zum einen an der beschriebenen Vielfalt und Komplexität möglicher Einflussfaktoren. Zum anderen sind Daten vielfach unvollständig. Im Fall von irregulären Migrationsbewegungen ist dies fast schon per Definition der Fall. Irreguläre Migrationsbewegungen finden zu einem großen Teil im Verborgenen statt. Statistiken von Staaten oder internationalen Organisationen erfassen diese Bewegungen nur äußerst selektiv und verzerrt. Häufig werden in Grenzstatistiken von Staaten oder internationalen Organisationen nicht Personen, sondern Einreiseversuche erfasst. Im Zusammenspiel mit Zurückweisungen durch Grenzschutzkräfte kommt es regelmäßig zur Mehrfachzählung von Personen in diesen Statistiken. In der öffentlichen Kommunikation wird diese Unterscheidung zwischen Einreiseversuchen und Personen dann nicht immer getroffen und es entsteht ein Eindruck sehr viel höherer Personenzahlen.[116] Zudem werden oft nur aggregierte Zahlen erfasst und veröffentlicht. Implizit wird damit suggeriert, dass sich bestimmte Maßnahmen auf alle Migrant*innen, unabhängig etwa von Herkunftsland, Geschlecht oder sozialer Klasse, gleichermaßen auswirken. Für die Analyse weiter erschwerend hinzu kommt, dass es in Phasen restriktiver Migrationspolitiken regelmäßig zu gesetzgeberischen Hyperaktivismus[117] kommt und häufig mehrere Gesetzesänderungen – oft auf unterschiedlichen politischen Ebenen – zusammen oder in nahem zeitlichem Abstand erfolgen, so wie es auch gegenwärtig in Deutschland der Fall ist.

113 Hunkler et al. (2022): Spatial and social im/mobility in forced migration: revisiting class, Journal of Ethnic and Migration Studies 48, 20 (2022): 1–18; Fransen, T. & de Haas, H. (2021): Trends and Patterns of Global Refugee Migration, Population and Development Review 48, 1 (2021): 97–128; Rodríguez Sánchez, A. et al. (2023): Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: Predictive modeling to answer causal queries in migration research, Scientific Reports 13, 11014 (2023).

114 Cyrus, N. (2023): Gaining additional value from diversity in project partnership and stakeholder engagement: The MIrreM conceptual framework. MIrreM Working Paper 1/2023. Krems: University for Continuing Education Krems.

115 Rapp, K. (2024): Die Debatte um die Polizeiliche Kriminalstatistik 2023 (PKS). GWP – Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, 73 (3–2024), 367–374.

116 Savatic et al. (2024).

117 Hruschka C. & Rohmann, T. (2021): Excluded by crisis management? Legislative hyperactivity in post-2015 Germany, International Migration 61, 3, 12–24.

Auswirkungen von Binnengrenzkontrollen

Eine datenbasierte Analyse der Auswirkungen von einzelnen migrationspolitischen Maßnahmen, wie in diesem Fall von Binnengrenzkontrollen, ist wie bereits ausgeführt wurde, sehr anspruchsvoll. Eine quantifizierende Effektanalyse kann im Rahmen dieser Expertise aus Zeit- und Ressourcengründen nicht geleistet werden. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Migrationsforschung zu den Effekten von Grenzkontrollen, den hier gemachten Ausführungen zu den verzerrenden Annahmen in der deutschen Debatte und der im Rahmen dieser Expertise ausgewerteten Statistiken, Dokumenten, Medienberichten und Hintergrundgesprächen werden in den nächsten Abschnitten Aussagen, die im Zusammenhang mit den Binnengrenzkontrollen getroffen wurden und als Begründung für deren Notwendigkeit bzw. Beleg für deren Erfolg angeführt werden, kritisch diskutiert.[118]

Aussage 1:
Die Einführung der zusätzlichen Grenzkontrollen wurde notwendig, weil es eine Zunahme an irregulären Einreisen und Schleusungen gab.

Ganz allgemein wird die Wiedereinführung von Grenzkontrollen als notwendige Reaktion auf eine Zunahme irregulärer Einreisen und Schleusungsaktivitäten gerechtfertigt. In der Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums vom 16. 10. 2023 heißt es etwa: „Die Schleusungskriminalität an den deutschen Grenzen zu Polen, Tschechien, Österreich und der Schweiz hat sich weiter verschärft. Bis Anfang Oktober 2023 hat die Bundespolizei bereits etwa 98.000 unerlaubte Einreisen nach Deutschland festgestellt, im Jahr 2022 waren es insgesamt etwa 92.000." Auch für die deutsch-polnische Grenze wurde ein solcher Anstieg registriert. Laut BMI wurde allein im September 2023 die irreguläre Einreise von 3.261 Personen erfasst. Das seien mehr als dreimal so viele Menschen wie im September 2022.[119]

Grundsätzlich ist es plausibel, dass die Zahl der irregulären Grenzüberquerungen von 2022 zu 2023 angestiegen ist. In den Jahren 2022 und 2023 wurden beispielsweise jeweils mehr Asylanträge in Deutschland registriert als in den Vorjahren. Die Ursachen für diese Zunahme sind vielfältig. Zum einen bestehen langanhaltende sowie zusätzliche neu auftretende Fluchtursachen in Ländern wie der Ukraine, Afghanistan, Syrien oder der Türkei, aus denen es historisch gewachsene Community-Strukturen in Deutschland gibt. Zum anderen wurde internationale Mobilität nach dem Ende der Covid 19-Pandemie durch die Rücknahme rechtlicher Einreisebeschränkungen oder andere Mobilitätsbarrieren wieder erleichtert. Personen konnten damit ein Flucht- bzw. Migrationsvorhaben, das schon länger bestand, nun etwas einfacher umsetzen.

Dennoch ist die Zahl der *erfassten* irregulären Einreisen nur von begrenzter Aussagekraft für das tatsächliche Migrationsgeschehen. Zum einen werden hier Einreisen bzw. Einreiseversuche gezählt und *nicht Personen*. Es ist sehr wahrscheinlich, dass *mehrere* Grenzübertrittsversuche einzelner *Personen* gezählt werden. Zum anderen gab es, wie oben beschrieben, seit 2022 eine kontinuierliche Intensivierung von Kontrollen an den deutschen Grenzen. Wenn deutlich

118 Die Einschätzungen basieren auf öffentlichen zugänglichen Aussagen und Statistiken.

119 Pilarski, F. (2023): Noch keine Entscheidung über Reaktivierung alter Grenzanlagen gefallen, rbb24.de, 30. 10. 2023.

mehr Polizeikräfte in der Grenzregion eingesetzt werden, werden in der Folge auch mehr irreguläre Einreisen erfasst. Es ist daher sehr plausibel, dass die deutlich höhere Kontrolldichte ein wesentlicher Grund dafür ist, dass auch mehr Einreisen bei Kontrollen registriert worden sind. Scheinbar paradoxerweise scheint also die Zahl irregulärer Einreisen zu steigen, sobald die Polizeipräsenz erhöht wird. Dieser Zusammenhang wird mit dem Begriff Kontrolldelikt bezeichnet und ist keineswegs neu, auf Einreisen beschränkt oder für den deutschen Fall besonders.[120] Auf dieser Basis lassen sich logischerweise nur sehr bedingt Aussagen über eine tatsächliche Veränderung der Einreisezahlen treffen. Zudem lässt sich nur begrenzt etwas über das Ziel der bei Kontrollen aufgegriffenen Menschen aussagen. Aufgrund der zentralen Lage in Europa müssen viele Schutzsuchende, die etwa in Frankreich oder den Beneluxländern einen Asylantrag stellen wollen, durch deutsches Staatsgebiet reisen. Sie werden dann bei einem Aufgriff durch deutsche Behörden, zumindest teilweise, in der deutschen Grenzkontrollstatistik und auch der Asylstatistik erfasst, halten sich aber möglicherweise nur sehr kurz in der Bundesrepublik auf. Der hohe Anteil in der Asylstatistik von sogenannten formellen Entscheidungen – 2023 und 2024 waren es jeweils rund 25 % aller Entscheidungen – ist hierfür ein Indiz.[121] Dabei handelt es sich um Entscheidungen, die nicht inhaltlich geprüft werden, u. a. weil der Antrag zurückgenommen wurde oder die antragstellende Person nicht mehr auffindbar ist.

Gleiches trifft auf die Zahl der erfassten Schleusungen und Schleuser zu. Ein Anstieg der erfassten Schleusungen bei gleichzeitig intensivierten Kontrollmaßnahmen lässt keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die tatsächliche Entwicklung der Zahlen zu. Diese Einschätzung teilt auch das Bundeskriminalamt.[122]

Es ist wahrscheinlich, dass es 2023 etwas mehr irreguläre Einreisen nach Deutschland gab als in den Vorjahren. Das genaue Ausmaß der Einreisen und auch die jeweiligen quantitativen Veränderungen lassen sich aufgrund der eingeschränkten Datenlage nur ungenau bestimmen.

Aussage 2:
Die irregulären Einreisen sind aufgrund der Einführung der Kontrollen deutlich zurückgegangen

Zahlreiche Akteur*innen bewerten die Grenzkontrollen als wirksam und erfolgreich. So schreibt etwa das BMI: „Mit den vorübergehenden Binnengrenzkontrollen wird die irreguläre Migration wirksam zurückgedrängt und die Schleuserkriminalität effektiv bekämpft." Als Beleg werden regelmäßig nicht nur die Zahlen der festgestellten unerlaubten Einreisen, der Zurückweisungen und der aufgegriffenen Schleuser veröffentlicht, sondern auch auf den Rückgang der Asylgesuche hingewiesen.[123]

120 Hanson, G.& Spilimbergo, A. (1999): Illegal Immigration, Border Enforcement, and Relative Wages: Evidence from Apprehensions at the U.S.-Mexico Border, American Economic Review 89, 5: 1337–1357.

121 BAMF (2025): Schlüsselzahlen Asyl 2024, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

122 Bundeskriminalamt (2023): Schleusungskriminalität. Bundeslagebild 2022. Gemeinsames Lagebild des Bundeskriminalamts und der Bundespolizei. Darin heißt es: „Schleusungskriminalität ist sogenannte „Kontrollkriminalität". Der weit überwiegende Anteil der polizeilichen Erkenntnisse zu diesem Phänomen wird durch eigeninitiierte (Kontroll-)Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden gewonnen. Ohne Kontrollen bleibt Schleusungskriminalität zumeist unentdeckt."

123 Zuletzt BMI (2025): Fachkräfte-Einwanderung deutlich gesteigert, irreguläre Migration deutlich zurückgedrängt, www.bmi.bund.de, 1. 4. 2025.

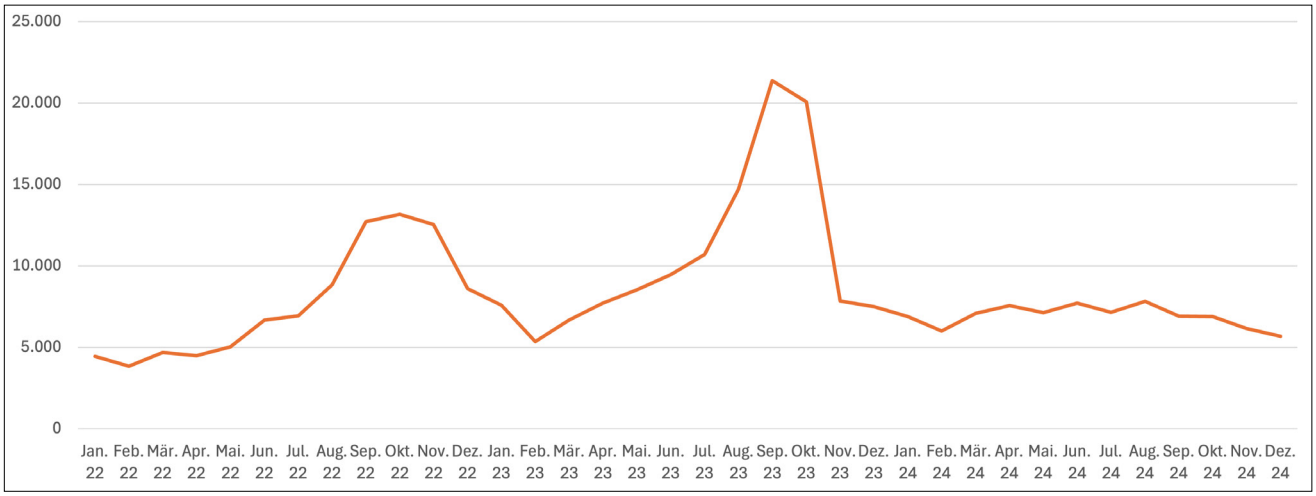

Abb. 1: Registrierte irreguläre Einreisen[124]

Betrachtet man die Zahl der erfassten irregulären Einreisen so zeigen sich deutlich erhöhte Werte für September und Oktober 2023 (über 20.000), ab November 2023 bleiben die Werte auf einem deutlich niedrigeren Niveau (unter 8.000).[125] Es greift aber viel zu kurz, diese Veränderung ausschließlich oder überwiegend auf die Einführung der Binnengrenzkontrollen zu Polen, Tschechien und der Schweiz zurückzuführen. Zum einen zeigt sich in 2022 und 2023 jeweils ein deutlich saisonales Muster, demzufolge das Migrationsgeschehen im Winter geringer ausfällt.

Ausweichen auf andere Routen?

Eine weitere Unsicherheit besteht darin, welcher Anteil einreisender Personen tatsächlich erfasst wird. Die Maßnahmen wurden sehr breit medial angekündigt. Zudem ist öffentlich bekannt, an welchen Grenzübergängen stationäre Grenzkontrollen durchgeführt werden. Es ist daher anzunehmen, dass Personen, die einreisen wollen, sowie Schleuser, verstärkt andere Routen gewählt haben. Diese Einschätzung wird auch von Vertreter*innen der Gewerkschaft der Polizei (GdP)[126] und der Bundespolizei vorgebracht.[127] An der Wirksamkeit stationärer Grenzkontrollen zweifeln auch Vertreter*innen von Sicherheitsbehörden, wie etwa aus einem aktuellen Bericht des Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrums illegale Migration hervorgeht (GASIM).[128] Demnach würden Schleuser ihre Strategien an die neuen Kontrollmaßnahmen anpassen. Zugleich würden die Kontrollen dazu führen, dass Migrant*innen und Schutzsuchende stärker auf Schleuser angewiesen sind und deren Geschäftsmodell somit stärken.

Rückgang von Asylanträgen – ein Beleg für die Wirksamkeit der Kontrollen?

Der Rückgang der Asylantragszahlen in Deutschland seit Dezember 2023 wird ebenfalls als ein Beleg für die Wirksamkeit der Grenzkontrollen herangezogen. Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass die Antragszahlen nach Einführung der zusätzlichen stationären Grenzkontrollen Mitte Oktober zunächst bis November weiter gestiegen sind. Erst im Dezember sind die Asylantragszahlen dann gesunken, im Januar wieder angestiegen und im Februar und März dann wieder deutlicher

124 BT-Drucksache 20/12827; 20/13049; 20/14902.

125 BT-Drucksache 20/12827 2024: 4.

126 RBB (2023): Dass durch die Kontrollen weniger Migranten kommen, das ist ein Trugschluss, rbb24.de, 24.10.2023; Märkische Allgemeine (2023): Grenzkontrollen: Pendler kommen zu spät – und Schleuser weichen aus, maz-online.de, 26.10.2023.

127 Berliner Zeitung (2023): Der Migrationsdruck an der Grenze lässt nach – aber an den Kontrollen liegt es nicht, berliner-zeitung.de, 8.11.2023.

128 Buchsteiner, R. (2024a): Nur kleine Fische, Der Spiegel 16 (2024): 16;
Buchsteiner, R. (2024b): Behörden warnen vor Zunahme illegaler Migration nach Deutschland, spiegel.de, 24.4.2024.

gesunken. Dieses saisonale Muster ähnelt dem Muster früherer Jahre. Hier kommen u. a. Witterungs- und Feiertagseffekte (im Dezember) zum Tragen. Ein klarer Effekt der deutschen Grenzkontrollen lässt sich aus diesen Zahlen nicht ablesen. Es ist zutreffend, dass die Asylantragszahlen im Laufe des Jahres 2024 (*229.751* Erstanträge) deutlich unter den Zahlen für das Vorjahr (329.120, *-30,2 %*)[129] liegen. Wie oben beschrieben wirken aber sehr viele Einflussfaktoren, die zur Erklärung dieser Schwankungen herangezogen werden können.

Auch in der EU sind die die Asylerstanträge insgesamt gesunken (2023: 1.049.550; 2024: ca. 911.940 laut Eurostat). Wenn man Deutschland herausrechnet, sind die Zahlen im Durchschnitt der EU26-Staaten nach vorläufigen Zahlen leicht gesunken (2023: 720.430; 2024: ca. 682.000). In den direkten Nachbarstaaten, zu denen es seit 2023 Grenzkontrollen gibt, sind – mit Ausnahme von Polen – keine großen Veränderungen festzustellen (Tschechien (2023: 1.130; 2024: 1.025; Schweiz: 2023: 26.820, 2024: 22.670). In Österreich sind ist die Zahl der Asylanträge deutlich gesunken (2023: 56.135; 2024: 21.810). In Polen hat sich die Zahl der Asylanträge zwar fast verdoppelt (2023: 7.720; 2024: 14.445) verbleibt aber auf niedrigem Niveau.

Für die EU insgesamt und für so gut wie alle Mitgliedsstaaten findet sich ein ähnliches Muster. Die Asylantragszahlen sind 2020 deutlich gesunken und 2021 auf niedrigem Niveau verblieben. 2022 und 2023 sind die Zahlen deutlich gestiegen und 2024 leicht gesunken. Um dieses Muster genauer zu erklären wären weitere Analysen erforderlich, die die Veränderungen bei einzelnen Herkunftsländern in den Blick nehmen, aber auch die Entwicklungen in Transitländern und die politischen Entwicklungen in Zielstaaten berücksichtigen. Eine solche Analyse geht über den Rahmen der vorliegenden Expertise hinaus.[130]

Es scheint aber sehr plausibel, dass der Anstieg der Antragszahlen in Deutschland und der EU insgesamt in den Jahren 2022 und 2023 zu einem erheblichen Anteil mit den direkten und indirekten Folgen der Covid19-Pandemie zu erklären ist. Zum einen konnten ab 2022 Schutzsuchende (und andere Migrant*innen) wieder einfacher international mobil sein, da Reisebeschränkungen aufgehoben und gesundheitliche Risiken abgenommen hatten. Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass der deutliche Anstieg zum Teil damit zu erklären ist, dass Personen, die schon 2020/2021 nach Deutschland oder in andere EU-Staaten gelangen wollten, dieses Vorhaben nun nachgeholt haben. Zugleich gibt es einen indirekten Effekt. Durch die negativen ökonomischen Folgen der Pandemie haben sich die Lebensbedingungen für viele Menschen verschlechtert, etwa durch die hohe Inflation. Dies hat sehr wahrscheinlich dazu beigetragen, dass mehr Menschen nach Europa geflohen sind. Vor diesem Hintergrund kann der Rückgang der Zahlen im Jahr 2024 auch als Normalisierungseffekt verstanden werden.

129 BAMF (2025): Aktuelle Zahlen. Ausgabe: Dezember 2024, bamf.de, 9.1.2025.

130 Dass Entwicklungen in einzelnen Herkunftsländern große Auswirkungen haben können, kann am Beispiel der Antragszahlen aus der Türkei illustriert werden (Asylerstanträge: 2022: 23.938; 2023: 61.181; 2024: 29.177; BAMF, Asyl in Zahlen, 12/2023, 12/2024). Im Jahr 2023 haben zwei Ereignisse wesentlich dazu beigetragen, dass die Asylantragszahlen in Deutschland deutlich gestiegen sind. Von diesen Entwicklungen waren nicht nur türkische Staatsbürger*innen betroffen, sondern auch Geflüchtete aus anderen Herkunftsländern, wie etwa Syrien und Afghanistan.
Im Februar 2023 gab es ein schweres Erdbeben, dass die Lebensgrundlagen sehr vieler Menschen zerstört hat. Zudem hat der Ausgang der Präsidentschaftswahlen im Mai 2023 und die erneute Wahl von Recep Tayyip Erdoğan dazu geführt, dass viele Menschen, die Hoffnung auf eine bessere Zukunft verloren haben, und das Land verlassen haben.

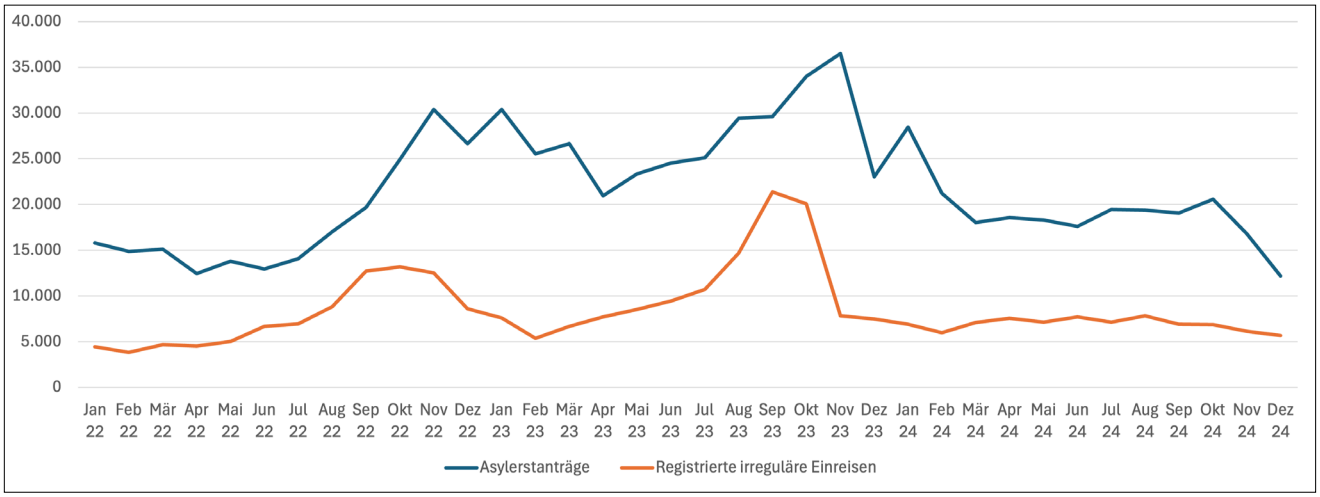

Abb. 2: Asylerstanträge und registrierte irreguläre Einreisen[131]

131 BT-Drucksache 20/12827; 20/13049; 20/14902; BAMF: Asyl in Zahlen, 12/2022, 12/2023, 12/2024.

132 Frontex (2025c), Annual Brief 2024.

133 Frontex (2025a): Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024, frontex.com, 14.1.2025.

134 Frontex (2025b): EU external borders: Irregular border crossings fall 22 % in January, frontex.com, 11.2.2025.

135 Abbildung übernommen aus Frontex (2025): Annual Brief 2024.

Auffällig ist, dass auch die Zahl, der durch Frontex an allen EU-Außengrenzen erfassten irregulären Einreisen im selben Zeitraum deutlich gesunken ist. Im Jahr 2024 wurden rund 239.000 irreguläre Einreisen erfasst. Dies entspricht einem Rückgang um 38 % gegenüber dem Vorjahr (385.981; 2022: 326.337 [132]) und dem niedrigsten Wert seit 2021, als die Mobilität aufgrund der Pandemie stark zurückgegangen war.[133] Besonders für Deutschland relevant sind die Westbalkan-Route (- 78 %) und die vorgelagerte östliche Mittelmeer-Route (+ 14 %). Einen prozentual deutlichen Anstieg gab es auf der östlichen Landroute (+ ca. 300 %), allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau. In absoluten Zahlen am deutlichsten gesunken sind die erfassten Einreisen über die zentrale Mittelmeer-Route (- 59 %). Auch im Januar 2025 sind die Zahlen insgesamt weiter gesunken.[134]

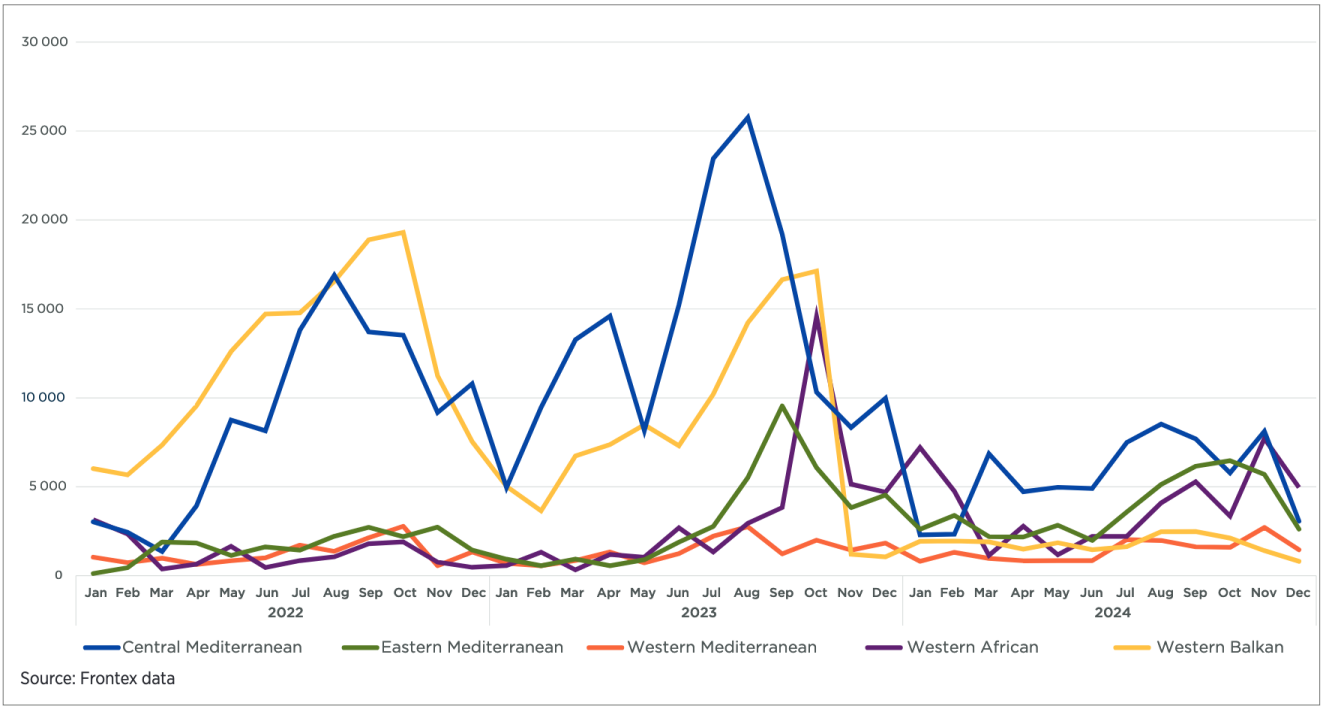

Abb. 3: Quantitative Angaben zu irregulären Einreisen auf unterschiedlichen Routen[135]

In Betrachtung dieser Zahlen erscheint es nicht sehr plausibel, dass die Grenzkontrollen in Deutschland einen großen Effekt auf die Zuzugszahlen hatten. Der Anstieg und das anschließende Absinken der Zahlen können eher mit Entwicklungen in Herkunftsländern und restriktiveren politischen Maßnahmen anderer Staaten, wie etwa Serbien und Italien erklärt werden. Zwar wurden mehr Personen an den deutschen Grenzen zurückgewiesen (siehe Aussage 3.). Und es gibt Hinweise darauf, dass einige Personen auf der anderen Seite der Grenze „gestrandet" sind, etwa in Polen.[136] Dies scheint aber kein quantitativ bedeutsames Phänomen zu sein und es ist davon auszugehen, dass Personen, die nach Deutschland einreisen wollen, um hier einen Asylantrag zu stellen, dies am Ende in den meisten Fällen weiterhin konnten.

Aussage 3:
Die (stationären) Grenzkontrollen sind ein erfolgreiches Instrument im Kampf gegen Schleuser

Zunächst stellt sich die Frage, wie die Zahlen der aufgegriffenen Schleuser erfasst werden und wie man sie vergleichen kann. Aus den bisher veröffentlichten Statistiken wird nicht ersichtlich, wo genau bzw. bei welcher Art von Kontrolle diese Aufgriffe stattgefunden haben. In den vorliegenden Statistiken der Bundespolizei ist lediglich eine allgemeine Aufschlüsselung nach Grenzart (Land-, Luft- und Seegrenze) sowie nach Region (Inland/Grenzgebiet) enthalten. Diese Informationslage erlaubt es nicht, die Frage nach den genauen Umständen der Aufgriffe datenbasiert zu beantworten.[137] Es kann aber davon ausgegangen werden, dass gut organisierte und informierte Schleuser Kenntnisse von den stationären Grenzkontrollen haben und darauf reagieren, indem sie auf andere Routen ausweichen (siehe Aussage 2). Es gibt Hinweise aus Polizeikreisen, dass die Schleuseraufgriffe vor allem im Kontext von Schleierfahndung oder flexiblen Kontrollen aufgegriffen werden. Daher muss für eine Bewertung die Entwicklung der Zahl der aufgegriffenen Schleuser im Verhältnis zu dem eingesetzten Personal betrachtet werden (siehe Aussage 1).

Zudem muss die Zahl der „Schleuseraufgriffe" weiter aufgeschlüsselt werden. Denn es handelt sich in der Polizeistatistik zunächst um Verdachtsfälle. Ob es sich tatsächlich immer um Schleusungen handelt, ist dabei fraglich. Es gibt Hinweise darauf, dass so gut wie jede Person, die einen Menschen ohne Aufenthaltstitel zu Fuß oder im PKW über die Grenze begleitet und dabei registriert wird, als mutmaßlicher Schleuser gezählt wird, beispielsweise auch ein geflüchteter Vater, der seine Familie aus einer polnischen Unterkunft abgeholt hat. Für eine umfassendere Bewertung dieser Zahlen wären detaillierte Analysen zur Praxis der Polizei, sowie zu Entscheidungen von Gerichten erforderlich.

Eine Analyse der verfügbaren Zahlen von 2022 bis Ende Juni 2024 zeigt folgendes Bild: Die Mehrheit der mutmaßlichen Schleuser wird bei Kontrollen an Landgrenzen erfasst, weniger häufig bei Kontrollen an Luft- oder Seegrenzen. Besonders auffällig ist, dass die meisten Fälle im Grenzgebiet, bis zu 30 Kilometer hinter der Grenze, erfasst werden.[138] Erst seit Anfang 2024 wird in den Daten zwischen einem Aufgriff im Grenzgebiet und am Grenzübergang unterschieden. Wobei Letztere im ersten Halbjahr 2024 mit 249 zwei Drittel der Aufgriffe ausmachen. 490 mutmaßliche Schleuser wurden direkt am Grenzübergang aufgegriffen und lediglich 35 Aufgriffe fanden im Inland statt.[139]

136 Waldmann, N. (2024): Hier stranden abgewiesen Migranten, moz.de, 17.7.2024.

137 BT-Drucksache 20/13049 2024: 5f.

138 Ebd.: 6.

139 Eigene Berechnung auf Grundlage von BT-Drucksache 20/12827 2024: 29.

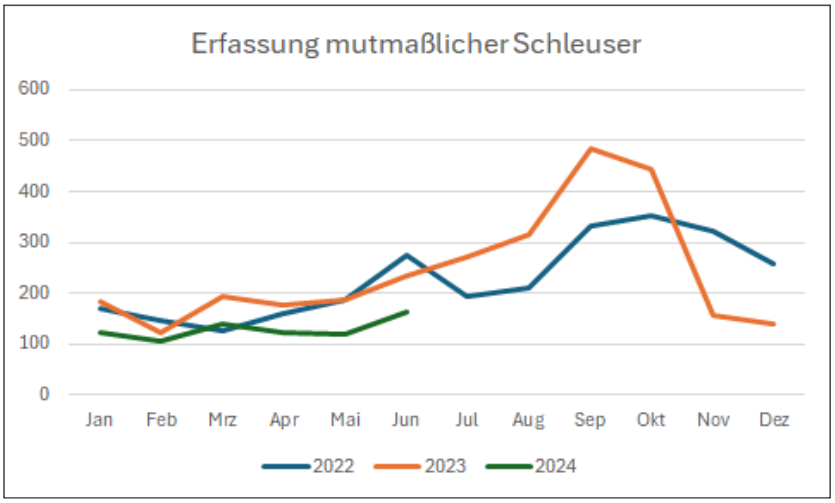

Abb. 4: Feststellungen mutmaßlicher Schleuser 2022 bis Juni 2024.[140]

Im Jahr 2022 wurden bundesweit 2.728 mutmaßliche Schleuser erfasst, 2023 stieg diese Zahl auf 2.908. Dabei fällt auf, dass die höchsten monatlichen Zahlen von Juli bis Oktober registriert worden sind. Der höchste Wert wurde im September verzeichnet, also vor Einführung der temporären Binnengrenzkontrollen. Auf Grundlage dieser Zahlen ist keine Intensivierung beim Aufgriff von Schleusern festzustellen, sondern sogar ein Rückgang der monatlichen Aufgriffe (siehe auch Abb. 4). Im ersten Halbjahr 2024 wurden insgesamt 774 mutmaßliche Schleuser erfasst, deutlich weniger als im Vergleichszeitraum der beiden Vorjahre. Vergleicht man die Entwicklungen zwischen den Jahren, so fällt auch ein wiederkehrendes saisonales Muster auf, bei dem besonders viele Schleuser in den Herbstmonaten erfasst werden (siehe auch Abb. 2).

Im Rahmen der Fußball-EM (14. 6.–14. 7. 2024) führte die Bundespolizei an allen deutschen Grenzen Kontrollen durch. Laut Bundespolizei wurden in diesem Zeitraum insgesamt mehr als anderthalb Millionen Personen bei einem Grenzübertritt kontrolliert. Dabei wurden 6.401 Zurückweisungen vorgenommen und 9.172 unerlaubte Einreisen festgestellt. Diese wurden nach Haftbefehlen (1.198), sogenannten Fussball-Hooligans (106) und festgenommenen Schleusern (275) aufgeschlüsselt.[141] Deutlich wird hier, dass die Schleuseraufgriffe bei den Einreiseverweigerungen eine untergeordnete Rolle spielten. Doch im Vergleich zu den vorherigen Monaten von 2024 war die Zahl der Schleuseraufgriffe höher. Die Zunahme steht in Zusammenhang mit dem Anstieg der Grenzkontrollen und der hohen Zahl der kontrollierten Personen während der EM. Seit dem 16. September bis Ende 2024 wurden 410 weitere mutmaßliche Schleuser aufgegriffen.[142]

140 Eigene Darstellung basierend auf BT-Drucksachen 20/12827 2024: 29; 20/13049 2024: 6.

141 Bundespolizei (2024): Bilanz der vorübergehenden Grenzkontrollen, bundespolizei.de, 26. 7. 2024.

142 Bundespolizei (2025): Pressemitteilung Nr. 1 vom 3. Januar 2025, bundespolizei.de, 3. 1. 2025.

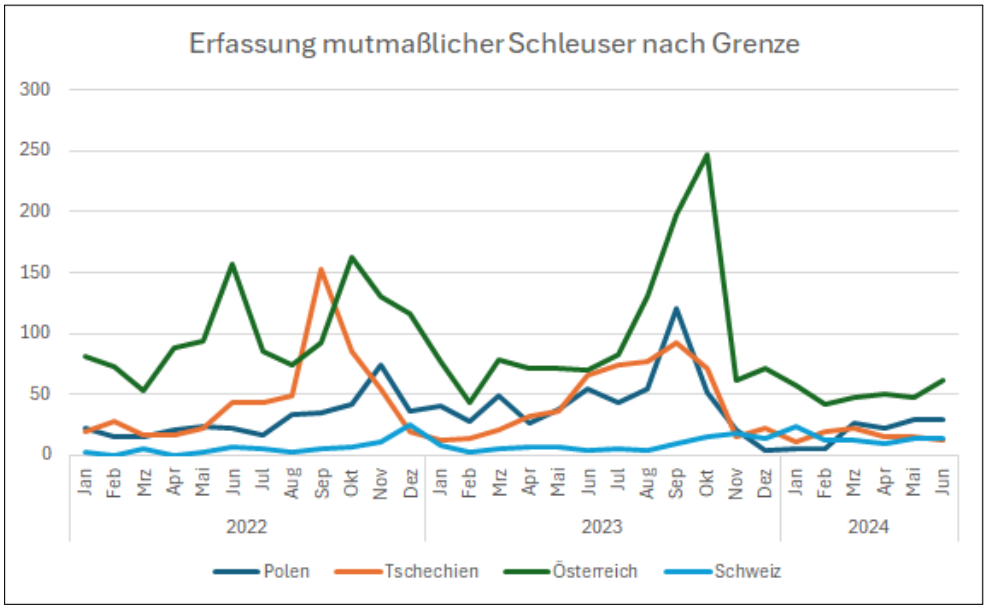

Abb. 5: Erfassung mutmaßlicher Schleuser nach Grenze.[143]

Seit Anfang 2022 liegen die monatlichen Aufgriffe an der österreichischen Grenze bis auf eine Ausnahme deutlich über den Aufgriffen an den weiteren Binnengrenzen (siehe auch Abb. 5). Etwas weniger als die Hälfte aller registrierten Aufgriffe von mutmaßlichen Schleusern, je über 1.200 pro Jahr, wurde an der deutsch-österreichischen Grenze festgestellt. Bis Ende Juni 2024 wurden an der Grenze zu Österreich 306 Fälle dokumentiert, mehr als an den Grenzen zu Polen, Tschechien und Österreich zusammen, an denen insgesamt 300 Fälle registriert wurden.[144] Was ist anders an der Grenze zu Österreich? Professionelle Schleusende kennen die Grenzkontrollen, diese existieren hier seit 2015. Folglich ist es wohl eher das Vorgehen der Bundespolizei, welches sich in diesem Bundesland zu unterscheiden scheint. Dies könnte etwa an einem höheren Personaleinsatz oder einer anderen Klassifizierung von Personen als Schleuser liegen.

Die zuständigen Gerichte und Staatsanwaltschaften klagen über starke Überlastung. In einem Interview beschrieb der Oberstaatsanwalt von Traunstein, dessen Team für die meisten Fälle an der deutsch-bayrischen Grenze zuständig ist, dass bis November 2023 715 Schleusungsverfahren bei der Staatsanwaltschaft eingingen. Die Bundespolizei hatte zu diesem Zeitpunkt 300 weitere Verfahren noch nicht weitergeleitet.[145] Auch in Brandenburg und Sachsen wird der starke Anstieg an Ermittlungsverfahren wegen Schleusung und Überlastung der Gerichte durch Mitarbeitende bemängelt. In der Berichterstattung werden einerseits die zunehmende Prekarisierung und Gefährdung der Geflüchteten durch überfüllte PKWs, aber auch der Umstand, dass zunehmend viele der PKW-Fahrer*innen selbst Geflüchtete sind, betont.[146] Tatsächlich sind sowohl 2023 als auch im ersten Halbjahr 2024 ukrainisch, syrisch und türkisch die drei häufigsten Staatsangehörigkeiten mutmaßlicher Schleuser.[147]

Darüber hinaus führt die Art und Weise der Verfolgung von Schleusungskriminalität im Grenzgebiet zu einer Gefährdung für Leib und Leben der Geflüchteten und auch von Anwohnenden. So wird häufiger über Verfolgungsfahrten durch die Bundespolizei berichtet, auch über schwere und tödliche Unfälle. Zahlreiche

143 Eigene Darstellung basierend auf BT-Drucksache 20/12827 2024: 29 und 20/13049 2024: 6.

144 BT-Drucksache 20/12827 2024: 29.

145 Eichstädter, X. (2024): Justiz am Limit, ovb-heimatzeitungen.de, 19.1.2024; BR24 (2024): Staatsanwaltschaft: Warum in Bayern immer mehr unerledigt bleibt, br.de, 28.4.2024.

146 Klehm, G. (2024): Amtsgericht Pirna verurteilt Schleuser im Akkord, saechsische.de, 24.1.2024; Adamek, S. (2024): Strafermittlungen gegen Schleuser in Brandenburg erreichen Höchststand, rbb24.de, 12.1.2024; Zeit Online (2023): Amtsgericht: Schleuser-Verfahren bringen Richter an Grenzen, zeit.de, 15.11.2023.

147 BT-Drucksache 20/12827 2024: 29.

solcher Berichte finden sich in den Lokalzeitungen der Grenzregionen.[148] Die Versicherheitlichung von Grenzen, darunter die Intensivierung der Kontrollen führe erst zur Abhängigkeit Geflüchteter von Schleusenden um Grenzen überqueren und Asyl ersuchen zu können, bei gleichzeitig zunehmend riskantem Verhalten der Schleusenden, um Polizeikontrollen zu entgehen. Die Zunahme der Unfälle steht somit in Zusammenhang mit den verstärkten Grenzkontrollen und Strafverfolgung.[149]

Je nach spezifischem Tatvorwurf sind bei einer Verurteilung eine Geldstrafe bis hin zu einer mehrjährigen Haftstrafe ohne Bewährung möglich. Erst im Februar 2024 traten Strafverschärfungen im Rahmen des sogenannten Rückführungsverbesserungsgesetzes in Kraft, welche die Höchststrafe von fünf auf zehn Jahre erhöhte.[150] Ein Monitoring und die Analyse der Gerichtsurteile könnten zum einen Aufschluss über tatsächliche Verurteilungen und das Strafmaß sowie über die Art der Schleusung geben: Schleuste die Person mit eigenem Vorteil, professionalisiert oder notgedrungen?

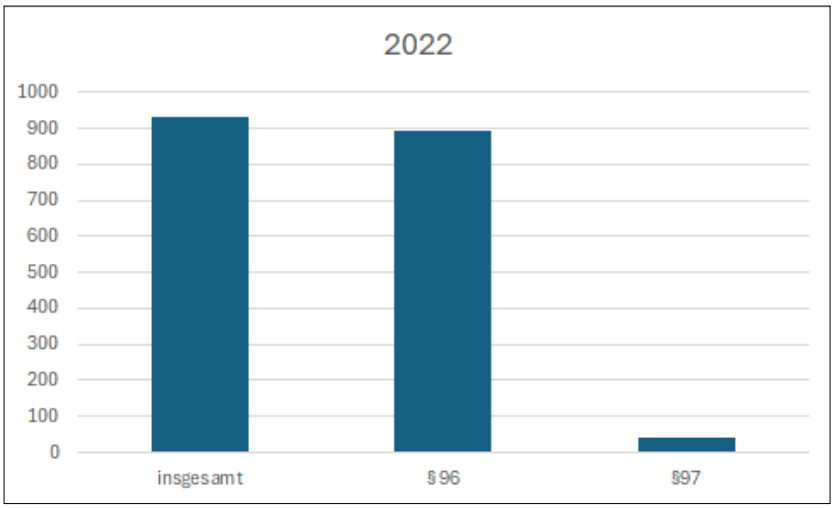

Abb. 6: Verurteilungen wegen Einschleusung 2022.[151]

Die Strafverfolgungsstatistik aus dem Jahr 2022 zeigt auf, dass von 931 Verurteilungen wegen Einschleusung von Drittstaatsangehörigen, 891 Personen nach §96 AufenthG verurteilt wurden. §96 ahndet das allgemeine Einschleusen von Drittstaatsangehörigen, während unter §97 gravierende Fälle fallen. Lediglich 40 Personen wurden wegen gewerbs- und bandenmäßiger Einschleusung (36) oder Schleusung mit Todesfolge (4) nach §97 AufenthG verurteilt.[152] Dabei liegt die Zahl der Tatverdächtigen weit über den tatsächlichen Verurteilungen: So gab es nach §96 2021 3.016, 2022 3.221 und 2023 4.045 Tatverdächtige. Nach §97 AufenthG gab es 2021 285, 2022 256 und 2023 359 Tatverdächtige.[153] Bereits die Differenz zwischen Tatverdächtigen und erfassten mutmaßlichen Schleusern im Sinne der Bundespolizei, d.h. Personen gegen die tatsächlich ein Strafverfahren nach §96 oder §97 eingeleitet wurde ist gravierend: Diese beträgt im Jahr 2023 über ein Viertel. 2023 gab es insgesamt 4.404 Tatverdächtige und 2.908 erfasste mutmaßliche Schleuser.[154] All dies deutet darauf hin, dass die erfassten Schleusungsaktivitäten häufiger auf individueller oder kleinerer Ebene stattfinden (“small

148 Passauer Neue Presse (2024): Nach Verfolgungsjagd auf Schleuser durch Marzoll: Bundespolizei sucht Zeugin, pnp.de, 23.10.2024; Allgäuer Zeitung (2024): Schleuser rammt in Bayern Polizeiauto bei Verfolgungsjagd, all-in.de, 29.10.2024; Stern (2024): Mutmaßlicher Schleuser liefert sich Verfolgungsjagd mit der Polizei, stern.de, 14.7.2024.

149 Schoenes, K. (2024): Auf der Flucht in der Bundesrepublik, Analyse und Kritik, 19.3.2024.

150 Schoenes (2024).

151 Eigene Darstellung basierend auf Statistisches Bundesamt (2024): Statistischer Bericht – Strafverfolgung – 2022, Destatis.de, 14.8.2024.

152 Statistisches Bundesamt (2024).

153 Bundeskriminalamt (2024): Schleusungskriminalität. Bundeslagebild 2023. Stand August 2024: 4ff.

154 Ebd. und BT-Drucksache 20/12827 2024: 29.

scale facilitation"). Die Statistik deckt sich somit nicht mit der Darstellung der Bundesregierung, da sie zeigt, dass Schleusung in den meisten Fällen einfache Delikte umfasst, während öffentlich vor allem organisierte und schwere Formen betont werden. In der Praxis führt dies vor allem zu einer Kriminalisierung von Menschen, die sich bereits in einer prekären und marginalisierten Lebenssituation befinden.

In der Folge kann die strafrechtliche Sanktionierung, aber auch eingestellte Strafverfahren Auswirkungen auf aufenthaltsrechtliche Entscheidungen haben.[155] Der Zugang zu Asyl- und Schutzstatus wird dadurch erschwert. Tiefergehende Analysen sind erforderlich, um das Ineinandergreifen von Straf- und Asylrecht und wie davon in der Praxis Gebrauch gemacht wird, nachzuvollziehen.

155 Graebsch, C. (2019): Krimmigration: Die Verwobenheit strafrechtlicher mit migrationsrechtlicher Kontrolle unter besonderer Berücksichtigung des Pre-Crime-Rechts für „Gefährder", Kriminologie – Das Online-Journal | Criminology – The Online Journal 1(1) (2019): 75–103.

156 BT-Drucksachen 20/12827 2024: 5 und 20/14902.

157 Eigene Berechnungen auf Grundlage von BT-Drucksache 20/12827; Für Dezember 2024 lagen noch keine Zahlen für Asylgesuche an See- und Luftgrenzen vor.

Aussage 4:
Die Grenzkontrollen verhindern nicht den Zugang zum Asylverfahren

Das BMI betont immer wieder, dass Grenzkontrollen den Zugang zum Asylverfahren nicht verhindern würden. Diese Aussage ist widersprüchlich, denn zugleich betonen Politiker*innen, dass der Rückgang von Asylanträgen (siehe Aussage 2) ein Indikator für die Wirksamkeit der Grenzkontrollen ist. Unionspolitiker*innen fordern genau aus diesem Grund systematische Zurückweisungen aller unerlaubt einreisenden Personen.

Über 50 % der im ersten Halbjahr 2024 als „unerlaubt eingereist" erfassten Personen kommen aus Syrien (29,4 %; zweites Halbjahr; 20,6 %), der Türkei (15,5 %; 2. HJ: 7,5 %) und Afghanistan (10,3 %, 2. HJ: 9,6 %). Alle drei Länder zählen zu den wichtigsten Asylherkunftsländern in Deutschland. Unter den 20 häufigsten Staatsangehörigkeiten bei den erfassten unerlaubten Einreisen im ersten Halbjahr 2024 sind 13 von 15 der wichtigsten Asylherkunftsländer vorzufinden (15 von 15 im zweiten Halbjahr).[156] Personen aus diesen Ländern bekommen von deutschen Institutionen weiterhin in sehr vielen Fällen Schutz zugesprochen (siehe *Bemerkungen zu Annahmen in der Debatte in Deutschland*).

	3.Quartal 2023	4.Quartal 2023	1.Quartal 2024	2.Quartal 2024	3.Quartal 2024	4. Quartal 2024
Erfasste unerlaubte Einreisen	46.790	35.421	19.994	22.313	21.891	18.717
Erfasste Asylgesuche	24.955	13.283	4361	5311	5038	3136
Im Verhältnis	54,5 %	37,5 %	21,8 %	23,8 %	23,0 %	16,8 %*
Zurückweisungen	10.400	12.629	10.173	11.488	12.506	10.350
Im Verhältnis	22,2 %	35,6 %	50,8 %	51,5 %	57,1 %	55,3 %

Tabelle 1: Erfasste Asylgesuche und Zurückweisungen im Verhältnis zu erfassten unerlaubten Einreisen.[157]

158 BT-Drucksache 20/12827 2024: 9.

159 BT-Drucksache 20/12827 2024: 10.

Doch im Verhältnis nehmen seit Einführung der Binnengrenzkontrollen die dokumentierten Asylgesuche an den Grenzen ab und die Zurückweisungen zu. Noch im dritten Quartal 2023 wurde bei 54,5 % aller unerlaubten Einreisen ein Asylgesuch erfasst. Während 22,2 % der als unerlaubt eingereist erfassten Personen zurückgewiesen wurden. Seit Beginn des Jahres 2024 hat sich dieses Verhältnis jedoch umgekehrt: Im ersten Quartal wurden nur noch in 21,8 % der Fälle Asylgesuche dokumentiert, im zweiten Quartal lag dieser Anteil bei 23,8 %, im dritten bei 23,1 %. Während 50,8 %, 51,5 % bzw. 57,1 % der Personen zurückgewiesen wurden (siehe auch Abb. 4). Wie ist diese Entwicklung zu erklären? Vor allem wenn weiterhin die erfassten Staatsangehörigkeiten in weiten Teilen aus den für Deutschland wichtigen Asylherkunftsländern kommen? Die hier beschriebenen Entwicklungen deuten stark auf angepasste, veränderte Praktiken der Bundespolizei im Kontext der Binnengrenzkontrollen hin.

Über 50 % der zurückgewiesenen Personen zwischen August 2023 bis Juni 2024 kamen aus der Ukraine (14,4 %), Afghanistan (13,1 %), Syrien (13 %) oder der Türkei (12,4 %). Staatsangehörige aller vier Länder gehören entweder zu den wichtigsten Asylherkunftsländern in Deutschland oder erhalten im Falle der Ukraine einen vorübergehenden Schutzstatus.[158] Der Großteil aller Zurückweisungen von August 2023 bis Juni 2024 wurde mit einem fehlenden gültigen Reisedokument (20.409) oder einem fehlenden, gültigen Visum oder Aufenthaltstitel (14.791) begründet.[159]

Auffällig sind auch die sehr deutlich abweichenden Werte für Asylgesuche und Zurückweisungen an unterschiedlichen Grenzabschnitten (siehe Abb. 7). An den Grenzen zur Schweiz (Q3: 88,4 %; Q4: 79,4 %), Frankreich (59,9 %; 60,0 %), Österreich (56,4 %; 59,0 %) und Polen (54,0 %; 66,8 %) wurden die höchsten Werte bei Zurückweisungen (im Verhältnis zu registrierten unerlaubten Einreisen) erfasst. An den Grenzen zu Belgien (Q3: 21,1 %; Q4: 39,0 %) und Tschechien (43,2 %; 39,8 %) lagen die Werte deutlich niedriger.

Auch beim Verhältnis der an der jeweiligen Grenze registrierten Asylgesuche gibt es erhebliche Unterschiede. Mit Abstand am höchsten sind die Werte an der Schweizer Grenze (42,3 %; 31,3 %), gefolgt von Belgien (26,3 %; 25,0 %); am niedrigsten sind die Werte für die Niederlande (8,7 %; 6,8 %), Österreich (11,9 %; 9,4 %) und Tschechien (14,2 %; 12,9 %).

Für diese deutlichen Unterschiede kann es zahlreiche Einflussfaktoren geben. Es erscheint aber plausibel, dass sich die polizeilichen Praktiken, inklusive der jeweiligen Kooperation mit den Nachbarstaaten, an den jeweiligen Grenzabschnitten unterscheiden. Diese Unterschiede sollten im weiteren Verlauf beobachtet und genauer analysiert werden.

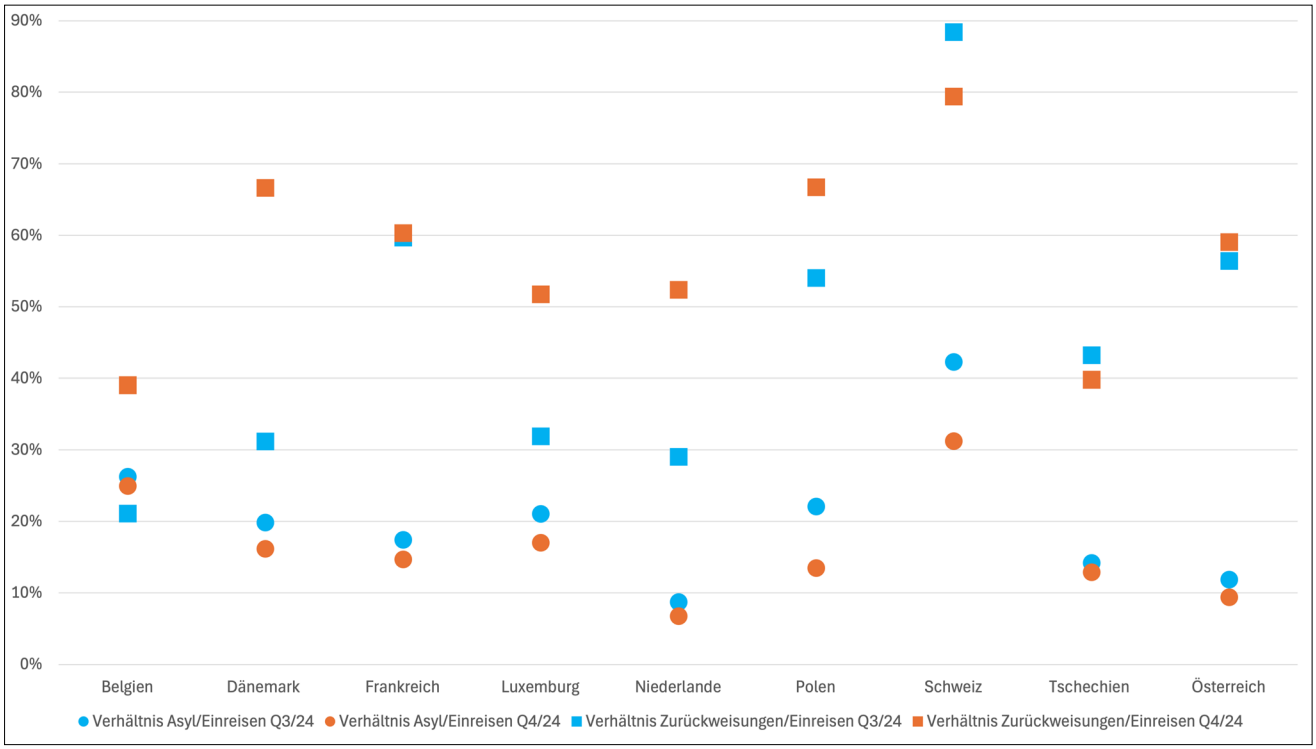

Abb. 7: Erfasste Asylgesuche und Zurückweisungen im Verhältnis zu erfassten unerlaubten Einreisen (Quartal 3 und 4).[160]

Rekonstruktion der Grenzkontrollmaßnahmen

Aus den oben dargestellten Unstimmigkeiten zwischen der hohen Zahl an Menschen aus Ländern mit hoher Schutzquote, die an den deutschen Grenzen und aus dem Grenzgebiet zurückgewiesen und zurückgeschoben werden, ergibt sich das Interesse die Grenzkontrollmaßnahmen der Bundespolizei im Grenzgebiet genauer zu betrachten und zu verstehen.[161] Denn laut der Statistik der Bundespolizei wurde in all diesen dokumentierten Fällen der Zurückweisung kein Asyl- oder Schutzgesuch gestellt. Dies lässt uns fragen, an welchen Stellen es schutzsuchenden Personen möglich ist, ein Asylgesuch vorzubringen. Was braucht es, damit ein Asyl- und Schutzgesuch als solches angenommen wird? Wie wird sichergestellt, dass es als solches erkannt wird? Und schließlich: Welche Maßnahmen stellen sicher, dass schutzsuchende Personen jederzeit über ihr Recht und die Möglichkeit, ein Asyl- oder Schutzgesuch einzureichen, informiert sind?

Die Grundlage für die grenzpolizeilichen Praktiken bilden die „Bestimmungen für die Grenzpolizeiliche Aufgabenwahrnehmung" (BRAS) 120,[162] welche Dienstanweisungen für alle Grenzbehörden enthalten.[163] Im BRAS 120 wird das Vorgehen während polizeilicher Maßnahmen geregelt, aber auch auf welcher Grundlage diese stattfinden. So dürfen bspw. äußere Merkmale nicht das einzige oder ausschlaggebende Kriterium für Eingriffsmaßnahmen sein. Diese Bestimmung dient dazu, Diskriminierung im Rahmen der Maßnahmen auf Grundlage von bspw. Gender, *race*, Behinderung und sexueller Identität zu vermeiden.[164] Es wird explizit darauf hingewiesen, dass alle Menschen „Anspruch auf eine rechtsstaatliche, freundliche und zuvorkommende Behandlung"[165] haben.

160 Eigene Berechnungen auf Grundlage von BT-Drucksache 20/12827.

161 Trotz mehrfacher Anfragen konnten keine Gespräche mit der Bundespolizei stattfinden.

162 Das BRAS 120 wurde nach einem Antrag durch fragdenstaat.de im Jahr 2023 veröffentlicht. Dabei handelt es sich um die Version von 2014 und Neuauflage von 2016. Revisionen Neuauflagen, seitdem sind uns nicht bekannt und ggf. nicht zugänglich. Es ist jedoch die letzte Änderung – Oktober 2023 vermerkt. Es kann sich daher im Folgenden ausschließlich auf die öffentlich zugängliche Version von 2014 bezogen werden.

163 BRAS 120 – Bestimmungen zur grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung, Ausgabe 2014, Neuauflage 2016. Stand: Oktober 2023.

164 BRAS: A1–9.

165 BRAS: A1–9.

Der Aufgriff von Drittstaatsangehörigen

Im Rahmen der stationären Binnengrenzkontrollen, Schwerpunktkontrollen in Zügen, Bussen, auf Straßen sowie im Rahmen von Schleierfahndung im Grenzgebiet werden deutsche Staatsbürger*innen, EU-Bürger*innen und auch Drittstaatsangehörige durch die Bundespolizei kontrolliert. Diese Kontrollen, insbesondere die Schleierfahndungen im Grenzgebiet, führen jedoch mutmaßlich häufiger zu mehr *Racial Profiling*, also Personenkontrollen, die an äußerlich sichtbare Merkmale wie Aussehen, ethnische oder religiösen Zugehörigkeitszeichen anknüpfen. Infolgedessen werden migrantische Communities und rassistisch markierte Personen einem höheren Risiko institutioneller Gewalt ausgesetzt, wie ein gemeinsames Statement von 40 zivilgesellschaftlichen Organisationen betont.[166]

Im Rahmen der Kontrollen finden auch sogenannte Aufgriffe von Drittstaatsangehörigen statt, denen der Tatbestand der (vorsätzlichen) unerlaubten Einreise vorgeworfen wird. Die Bewertung als unerlaubte Einreise erfolgt auf Grundlage der Überprüfung des Reisezwecks und der Dokumentenlage. Darauf aufbauend findet eine erweiterte Einreisebefragung statt.[167] Für den Fall, dass kein Nachweis über erfüllte Einreisevoraussetzungen erbracht werden kann, können einreiseverhindernde oder aufenthaltsbeendende Maßnahmen eingeleitet werden.[168] *Zurückschiebungen*, als aufenthaltsbeendende Maßnahme, finden statt, wenn Personen die Grenze bereits übertreten haben und sich im Grenzgebiet befinden. Es handelt sich um *Zurückweisungen*, also einreiseverhindernde Maßnahmen, wenn Personen direkt an der Grenze aufgegriffen werden und die Einreise verweigert wird. Zurückweisungen können auch dann erfolgen, wenn sich Personen *nach* Grenzübertritt weiterhin in einem Fahrzeug bspw. Auto oder Zug befinden, hierbei wird mit dem umstrittenen Konzept der *Fiktion der Nichteinreise* gearbeitet.[169]

Personen, die im Grenzgebiet aufgegriffen werden und bei denen der Verdacht auf eine unerlaubte Einreise besteht, werden auf die Dienstwache gebracht, wo eine Befragung bezüglich des Tatbestandes stattfindet.[170] An der deutsch-polnischen Grenze in Frankfurt (Oder) und Forst wurden zu diesem Zwecke eigens zentrale Bearbeitungsstraßen in gesonderten Gebäuden eingerichtet.[171] Es werden eine Reihe von Angaben zu der betroffenen Person aufgenommen: von der Tatbegehungsweise, bspw. der Einreise ohne Dokumente, mit abgelaufenem Visum oder Titel, über Staatsangehörigkeit, Name und Geschlecht, bis zum anschließenden Verbleib, d.h. zum Beispiel der Weiterleitung an inländische Behörden oder einer Zurückschiebung.[172] Es werden erkennungsdienstliche Maßnahmen durchgeführt, d.h. Lichtbilder gemacht und Fingerabdrücke genommen.[173] Auf dieser Grundlage erfolgt ein Abgleich mit der EURODAC-Datenbank.[174] EURODAC-Treffer weisen darauf hin, dass in einem anderen Dublinstaat bereits ein Asylgesuch gestellt wurde oder die betroffenen Personen bei einer illegalisierten Grenzüberquerung bereits registriert wurden. In diesem Fall wird durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ein Dublin-Verfahren eingeleitet, das je nach Mitgliedstaat zu einer Überstellung der betroffenen Person führen kann.[175] Mit der Feststellung der (gewollten) unerlaubten Einreise beginnt unmittelbar die Prüfung aufenthaltsbeendender oder einreiseverhindernder Maßnahmen.[176]

Die Schilderungen verdeutlichen, dass Personen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, in diesem Zusammenhang als Beschuldigte vernommen werden und dadurch zunächst pauschal kriminalisiert werden. Es stellt sich bei diesem Vorgehen die Frage, an welcher Stelle und wie ein Asyl- oder Schutzgesuch

166 Access Now et al (2022): Joint Civil Society Statement on the Schengen Borders Code, picum.org, 20. 4. 2022.

167 BT-Drucksache 20/13049: 3.

168 BRAS: A5–13.

169 Schmalz, D. (2018): Die Fiktion der Nichteinreise ist ein Instrument der Entrechtung, Verfassungsblog, 4. 7. 2018.

170 BT-Drucksache 20/5674: 32.

171 RBB24 (2023): Bundespolizei nutzt ehemaliges Zoll-Gebäude zur Befragung illegal Eingereister, rbb24.de, 26. 10. 2023.

172 BT-Drucksache 20/13049: 2.

173 BT-Drucksache 20/5674: 33f.

174 BT-Drucksache 20/13049: 2.

175 BRAS: A 11–10.

176 BT-Drucksache 20/5674: 32.

vorgebracht werden kann? Wird darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit darauf besteht? Wird dies in einer verständlichen Sprache getan?

Wann ein Asylgesuch stellen?

„Die Möglichkeit, ein Asylgesuch zu äußern, besteht jederzeit.“ [177] Anhand dieser kurzen, knappen Antwort in einer kleinen Anfrage von 2023 wird implizit deutlich, dass es keinen vorgesehenen Zeitpunkt für das Ersuchen von Asyl gibt. Deutlich wird auch, dass kein aktiver Hinweis auf die Möglichkeit dazu gegeben wird. Vielmehr liege es in der individuellen Verantwortung jeder Person, ein Asylgesuch zu stellen.[178] Dies schafft strukturelle Barrieren, die das Äußern von Asylgesuchen erschweren. Der Flüchtlingsrat Bayern kritisiert diesbezüglich, dass ohne vorgesehenen Zeitpunkt, das Asylgesuch proaktiv geäußert werden müsse. Dabei seien die Menschen in dieser Situation oftmals überfordert und davon eingeschüchtert, sich in einer polizeilichen Maßnahme zu befinden. Darüber hinaus gibt es Berichte über Einschüchterungstaktiken und Schikanen, wie das Anlegen von Handschellen, die Abnahme von Jacken, oder mehrfachen Körperdurchsuchungen und erkennungsdienstlichen Maßnahmen.[179]

Die Bundesregierung gibt an, dass bei Einreisebefragungen sichergestellt werde, „sämtliche Inhalte und ggf. Folgemaßnahmen“ [180] in einer verständlichen Sprache zu vermitteln. Dies erfolge mündlich durch Sprachmittler*innen oder durch Merkblätter in einer verständlichen Sprache. Dafür existieren verschiedene Sammelvordrucke, wie beispielsweise der „Aufgriff ohne Asylgesuch“ (BPOL 1 10 067).[181] Allerdings bleibt unklar, wie sichergestellt wird, dass die Informationen vollumfänglich verstanden wurden. Ebenso wenig wird deutlich, in welchen Fällen und wie häufig tatsächlich Sprachmittler*innen hinzugezogen werden – bei fehlenden Vordrucken in verständlicher Sprache oder auch, wenn Zweifel bestehen, dass das Merkblatt vollständig verstanden wurde?

Tatsächlich ist das aktive Informieren über die jederzeit bestehende Möglichkeit eines Asylgesuchs im vorliegenden BRAS 120 zu keinem Zeitpunkt vorgeschrieben. Ganz im Gegenteil, die Notwendigkeit eines Erlasses zur Hinweispflicht auf die Möglichkeit eines Asylgesuchs wurde im Rahmen einer kleinen Anfrage deutlich verneint. Dies gelte für eine generelle zu dokumentierende Hinweispflicht, ebenso wie im Falle von Menschen aus typischen Asylherkunftsländern. Hinweisen, dass mündliche Asylgesuche nicht dokumentiert wurden, sei durch das BMI nachgegangen worden und die „enthaltene Unterstellung [wird] erneut mit Nachdruck“ [182] zurückgewiesen.

Wie ein Asylgesuch stellen?

Im BRAS 120 wird definiert, was als Asylgesuch zu verstehen ist. Folgt man diesen Ausführungen, dann liegt ein Asyl- oder Schutzgesuch vor, wenn es schriftlich, mündlich oder auch auf andere Art und Weise z. B. durch Gesten vorgebracht wird. Der Begriff Asyl, ebenso wie Schutz oder politische Verfolgung sind dabei nicht notwendigerweise zu nennen. Grundlegend ist, dass zum Ausdruck gebracht wird, dass Schutz vor politischer Verfolgung oder einer subjektiv empfundenen Gefahr gesucht wird. Dies muss an dieser Stelle in keiner Weise belegt werden.[183] Es wird deutlich, dass ein umfassendes, wenn auch nicht klar spezifiziertes, schwammiges Verständnis von Asylgesuch vorliegt.

177 BT-Drucksache 20/5674: 10.

178 BT-Drucksache 20/13049: 9, BT-Drucksache 20/5674: 34.

179 Interview Flüchtlingsrat Bayern.

180 Balser, M.& Bullion, C. „Asylgesuch“ lässt sich nicht ankreuzen, sueddeutsche.de, 4. 10. 2024.

181 BRAS: A11–10.

182 BT-Drucksache 20/12827: 20f.

183 BRAS: A7–5.

Es gibt einen Fragebogen zur Durchführung der Einreisebefragung. Seine Verwendung ist jedoch nicht vorgeschrieben.[184] Sein Verwendungszweck wird durch die Bundesregierung unterschiedlich beschrieben: Anfang 2023 lautete die Antwort, der Fragebogen werde durch die Bundespolizei bei Unsicherheit, ob ein Asyl- oder Schutzgesuch vorliegt verwendet, um den tatsächlichen Reisegrund zu ermitteln. Er werde nur im konkreten Einzelfall verwendet.[185] Im September 2024 wurde der Verwendungszweck des Fragebogens als „Arbeitshilfe und damit der Verfahrensökonomie, indem er eine schnelle erste Befragung (insbesondere von Personen ohne Identitätspapiere) zu den Personalien ermöglicht"[186], beschrieben. In welchen Situationen und wie oft er tatsächlich zum Einsatz kommt, konnte somit nicht abschließend geklärt werden. Zur Durchführung des Fragebogens werden „regelmäßig" Sprachmittler*innen herangezogen, auch was das konkret bedeutet, konnte nicht abschließend geklärt werden.[187]

Unter der Rubrik Reisegrund können vier Optionen angekreuzt werden: „Besuch von Bekannten und Verwandten", „Urlaubsreise", „Geschäftsreise" oder „Arbeitsaufnahme".[188] Ein Asyl- oder Schutzgesuch wird nicht als möglicher Reisegrund aufgeführt. Durch das Fehlen einer entsprechenden Option bei den Reisegründen wird nicht nur das Stellen eines Asylantrags als mögliche Motivation nicht berücksichtigt, – es werden strukturelle Barrieren geschaffen, die das Ersuchen von Asyl erheblich erschweren. In der Folge kann fehlendes Wissen, Überforderung oder auch die Angst etwas falsch zu machen, dazu führen, dass nicht die „erforderlichen" Angaben gemacht werden, um als asylsuchend anerkannt zu werden. Das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel" sprach in diesem Zusammenhang gar von einer „Fangfrage".[189]

Im Fokus der Erkennung von Asylgesuchen sollte laut BRAS 120 die Frage stehen, ob internationaler Schutz erbeten wird, nicht, ob dieser „begründet, zulässig oder nachvollziehbar"[190] ist. Die Bundespolizei hat ausdrücklich kein inhaltliches Prüfungsrecht des Asylgesuches, dieses liegt ausschließlich beim BAMF. Es wird im BRAS 120 explizit darauf hingewiesen, dass der geäußerte Wunsch nach einer Erwerbstätigkeit ein Asylgesuch nicht ausschließt.[191] Darüber hinaus sei im Fall von Zweifeln von einem Asylgesuch auszugehen. Wird das Asylgesuch als solches aufgenommen, werde unmittelbar das BAMF informiert.[192] „Grundsätzlich"[193] werden Personen, die ein Asyl- oder Schutzgesuch vorbringen, in eine Erstaufnahmeeinrichtung überstellt. Hier wird das Asylgesuch geprüft, ebenso wie die mögliche Zuständigkeit anderer europäischer Staaten im Rahmen der Dublin-Verordnung.[194] Familien und unbegleitete minderjährige Geflüchtete (UMF) werden bevorzugt behandelt. Familien werden nicht getrennt bei der Überstellung an Erstaufnahmeeinrichtungen, UMF hingegen werden dem Jugendamt übergeben.[195]

Auch wenn aufenthaltsbeendende oder einreiseverhindernde Maßnahmen eingeleitet worden seien, bestehe grundsätzlich weiterhin die Möglichkeit ein Asyl- oder Schutzgesuch zu stellen. Da die Bundespolizei eine Eingangs- aber keine Verlaufsstatistik habe, könne nicht nachvollzogen werden, ob zu einem späteren Zeitpunkt ein Asylgesuch vorgebracht wurde. Statistiken mit vollzogenen und eingeleiteten Maßnahmen seien nur bedingt deckungsgleich, es könne daher nicht geprüft werden, ob die aufenthaltsbeendenden oder einreiseverhindernden Maßnahmen tatsächlich vollzogen worden sind.[196]

184 BT-Drucksache 20/13047: 20.

185 BT-Drucksache 20/5674: 30.

186 BT-Drucksache 20/13047: 20.

187 BT-Drucksache 20/5674: 30.

188 FragDenStaat (o.D.): Dokumente: „Bogen zur grenzpolizeilichen Einreisebefragung, internes Kürzel GP 25 A", fragdenstaat.de

189 Dahlkamp. J., Wiedmann-Schmidt, W. & Winter. S. (2024): Migration: Zurückweisung an der Grenze – Name, Anschrift, Fangfrage, spiegel.de, 12. Oktober 2024.

190 BRAS: A7–5.

191 BRAS: A7–6.

192 BT-Drucksache 20/5674: 29.

193 Die Einschränkung einer „grundsätzlichen" Weiterleitung bestehe, so die Bundesregierung, da wenn auf Grund bilateraler Abkommen mit Griechenland und Spanien. Würden Einreise-voraussetzungen nicht erfüllt und gebe es einen EURODAC-Treffer der Kategorie 1 in einem der beiden Länder, würde die Zurückweisung dorthin stattfinden (BT-Drucksache 20/5674: 34). An anderer Stelle bestätigt die Bundesregierung diese Ansicht gar ohne die Einschränkung auf spezifische Mitgliedsstaaten. Es wird anerkannt, dass es unterschiedliche Rechtsauffassungen dieses Umstandes gibt (BT-Drucksache 19/13857: 7f.).

194 BMI (2024a).

195 BT-Drucksache 20/5674: 32.

196 ebd.: 32f.

(An)erkennen von Asylgesuchen

Es konnte dargestellt werden, dass die Definition eines Asylgesuchs gemäß BRAS 120 zwar breit gefasst ist, gleichzeitig jedoch strukturelle und praktische Hürden bestehen, die das Stellen eines Asylantrags erschweren können. Ob und in welchem Umfang Asylgesuche tatsächlich zu jedem Zeitpunkt anerkannt werden, bleibt unklar. Zivilgesellschaftliche Akteure berichten von systematischen Defiziten bei der Aufnahme solcher Gesuche, gestützt durch Berichte Betroffener und Hintergrundgespräche.

Sechs prominente und gut dokumentierte Beispiele einer Zurückweisung trotz Vorbringens eines Asylgesuchs stammen aus dem Jahr 2022 und wurden von Pushback Alarm Austria, dem Bayerischen Flüchtlingsrat und dem Border Violence Monitoring Network veröffentlicht. Es handelt sich um sechs Testimonies von Personen aus Syrien, die bezeugen an der deutsch-österreichischen Grenze zurückgewiesen worden zu sein, obwohl sie ein Asylgesuch geäußert haben.[197] Warum wurden die Asylgesuche der Personen nicht registriert? Was braucht es, damit ein Asylgesuch in der Praxis als solches anerkannt wird?

Diese sechs Personen befanden sich im Ankommensprozess in Österreich in Kontakt mit NGOs, was es ermöglichte, öffentlich auf die Zurückweisungen aufmerksam zu machen. Oftmals werden jedoch Menschen mehrfach an der Grenze zurückgewiesen, ohne dass NGOs davon erfahren, bevor der Übertritt und das anschließende Asylgesuch gelingen.[198] In der oftmals prekären und vulnerablen Situation von Menschen auf der Flucht hat die Einleitung rechtlicher Schritte gegen eine Zurückweisung trotz geäußertem Asylgesuch oft keine Priorität. Zudem fehlt den Schutzsuchenden möglicherweise das Wissen oder der Zugang, um diese Möglichkeit wahrzunehmen. Daher ist es juristisch herausfordernd, ein systematisches Überhören von mündlich vorgebrachten Asyl- und Schutzgesuchen nachzuweisen. Dennoch gibt es weitere, ähnliche Vorfälle auch an anderen Grenzabschnitten, auf die im Rahmen von Zeitungsartikeln oder durch NGOs aufmerksam gemacht wurde.[199] Bereits 2022 berichtete eine Tageszeitung über eine Gruppe von Jemeniten, die trotz eines mündlichen Asylgesuches nach Polen zurückgewiesen wurden und ein Einreiseverbot erhielten.[200] Ein weiterer Bericht im September 2024 beschreibt den Fall eines Kurden mit türkischem Pass, der an der polnisch-deutschen Grenze auf der Stadtbrücke Frankfurt (Oder) zurückgewiesen wurde.[201] Es gibt darüber hinaus weitere Berichte von betroffenen Personen, welche im Rahmen ihrer Zurückweisung nach Polen, nicht in einer ihnen verständlichen Sprache über die Maßnahme und ihre Folgen aufgeklärt wurden und Dokumente zu ihrer Zurückweisung erhielten, die sie nicht verstanden.[202] 2023 wurde über die Zurückschiebung eines Syrers an der deutsch-österreichischen Grenze berichtet, obwohl er nach Schutz fragte. Er berichtet, dazu gedrängt worden zu sein, ein Dokument auf Deutsch zu unterschreiben, durch welches er seiner Rückführung einwilligte. Unterschreibe er nicht, würde ihm Haft drohen – obwohl er zu diesem Zeitpunkt nur Englisch und Arabisch sprach.[203]

Unterschiedliche Hürden und strukturelle Barrieren erschweren es, Asyl- und Schutzgesuche zu stellen. Dazu zählt die Klassifikation des Grenzübertritts als unerlaubte Einreise und damit Verdacht auf einen Straftatbestand, zu dem Schutzsuchende als Beschuldigte befragt werden.[204] Aus Gesprächen mit der Bundespolizei gehe zudem hervor, dass die Verwendung rechtlicher Begriffe, wie Asyl oder subsidiärer Schutz, erwartet werden, damit ein Asylgesuch als solches anerkannt wird.

197 Flüchtlingsrat Bayern (2023): Belege für systematische Pushbacks nun auch an der deutsch-österreichischen Grenze, fluechtlingsrat-bayern.de, 30. 5. 2023.

198 Interview Flüchtlingsrat Bayern.

199 Frank, M. (2024): Grenzkontrollen in Brandenburg: Pushback nach Polen, taz.de, 24. 7. 2024. Baldauf A.L. (2024): Mutmaßliche Pushbacks von Bayern nach Salzburg künftig dokumentiert, salzburg24.at, 10. 7. 2024.

200 Hoffmann, E.& Bachmann A. T. (2022): Zurückgewiesene Geflüchtete in Görlitz: An der Grenze der Legalität, taz.de, 1. 8. 2022.

201 Stern (2024): Frankfurt an der Oder: So laufen Zurückweisungen ab, stern.de, 19. 9. 2024.

202 Interview Xenion.

203 Neumair, M. (2023): Asyl in Bayern: Keine Chance? Ein Betroffener berichtet von illegalen Pushbacks, abendzeitung-muenchen.de, 13. 6. 2023.

204 Interview Flüchtlingsrat Bayern.

Zudem würden Bundespolizist*innen bereits die vorgebrachten Begründungen von Schutzgesuchen sowie die Herkunftsländer der Antragstellenden bewerten.[205] Es sei nicht ersichtlich, wann ein Asylgesuch an das BAMF weitergeleitet wird, das reine Äußern von „Asyl" scheine dafür nicht immer ausreichend zu sein.[206] Beides steht im Widerspruch zu den Dienstanweisungen im BRAS 120.

Es gibt zudem Berichte, dass Frauen bspw. aus Syrien im Rahmen von grenzpolizeilichen Maßnahmen den Wunsch äußern zu ihren Familien, ihrem Ehemann zu ziehen. Dies werde nicht als Asylgesuch erkannt. Der Flüchtlingsrat Bayern unterstreicht jedoch, dass bei Kontextsensibilität diese Äußerungen klar als Asyl- und Schutzgesuch benannt werden können.[207] Kontextsensibilität wird auch im Rahmen von nächtlichen Aufgriffen im Grenzgebiet gefordert, es wird hinterfragt, wie es möglich ist, dass bspw. bei einem nächtlichen Aufgriff auf einem Feldweg nicht ein Moment des Zweifels kommen kann, dass diese Menschen Schutz suchen. Dabei muss bei jedem Zweifel, entsprechend des Schengener Grenzkodexes, die Polizei an die jeweilige entscheidungsbefugte Behörde, hier das BAMF, weiterleiten.[208]

Die nicht ausreichende/fehlende Sensibilisierung von Beamten der Bundespolizei wurde von mehreren Akteur*innen angesprochen. Dabei gehe es zum einen um fehlende Kultursensibilität und damit verbunden rassistischen Vorfällen bspw. der Abnahme eines Kopftuches zur erkennungsdienstlichen Behandlung. Es fehle jedoch auch die Sensibilisierung hinsichtlich Traumata und Folter sowie der Identifizierung der Betroffenen von Menschenhandel.[209] Hinsichtlich des Erkennens von vulnerablen Personen, empfiehlt die Nationale Stelle zu Verhütung von Folter, standardisierte Maßnahmen bspw. mehrsprachiges Fragebogens, um bereits an der Grenze vulnerable Personen zu identifizieren und auf spezifische Bedürfnisse eingehen zu können. Entsprechende Maßnahmen sind ebenso wie Qualifizierungen der Beamt*innen dringend notwendig.[210]

Durchführung von Zurückschiebungen und -weisungen

Für den Fall, dass die Bundespolizei von einer unerlaubten Einreise ausgeht und kein Asylgesuch dokumentiert wird, werden die betreffenden Personen zurückgewiesen – die Einreise wird verweigert – oder sie werden zurückgeschoben – der Aufenthalt wird beendet. Auch hierfür ist das Vorgehen im BRAS 120 festgehalten.[211]

Folglich kann eine Einreiseverweigerung im Rahmen einer Grenzübertrittskontrolle erfolgen. Diese muss nicht direkt an der Grenze stattfinden, sondern benötigt lediglich einen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zu dieser.[212] Der Vollzug der Zurückweisung, d.h. die Überstellung der betroffenen Personen zumeist an den Nachbarstaat aus welchem versucht wurde einzureisen,[213] findet auf Grundlage von „Abkommen zur Gemeinschaftsabfertigung"[214] statt. Wobei die genauen Modalitäten der Rückübernahme im Vorfeld bilateral abgesprochen werden. Bei diesen Abkommen handelt es sich um bilaterale Rückübernahmeabkommen, sowie Polizeikooperationsabkommen, welche Deutschland mit allen seinen Nachbarländern abgeschlossen hat. Erste Abkommen und Verträge wurden zumeist schon in den 1990ern abgeschlossen. Eine Rückübernahmeverpflichtung besteht auch dann, wenn der Aufenthalt im Nachbarland unerlaubt war.[215] Der Vollzug der Zurückweisung muss durch eine amtliche Begleitung überwacht werden. Dies gilt bis zur Überstellung an den Nachbarstaat, um die „Fiktion der Nichteinreise

205 Interview Flüchtlingsrat Bayern.

206 Ebd.

207 Ebd.

208 Ebd.

209 Interview Flüchtlingsrat Bayern; Interview Xenion.

210 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (2024): Jahresbericht 2023.

211 BRAS: A11–12.

212 BRAS: A11–23.

213 Außer im Fall von Eurodac-Treffern.

214 BRAS: A11–23.

215 BMI (o. J.): Abkommen Deutschlands über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, bmi.bund.de, Stand 31. 1. 2025.

aufrechtzuerhalten und eine unkontrollierte Einreise zu verhindern".[216] Für das Gelingen der Übergabe der zurückgewiesenen Personen ist also die Kooperation des Nachbarstaates notwendig, die Übergabe findet an spezifischen Grenzpunkten statt. In der Praxis gestaltet sich dies, trotz der polizeilichen Kooperationsvereinbarungen jedoch nicht immer so eindeutig.

So herrscht an der deutsch-schweizerischen Grenze teils Unklarheit über den tatsächlichen Verbleib der von Zurückweisung betroffenen Personen. Denn Zurückweisungen auf Schweizer Boden durch die deutsche Bundespolizei sind nicht mit einer Überstellung an Schweizer Behörden verbunden. Im Rahmen einer kleinen Anfrage konnten keine Informationen über den konkreten Verbleib gegeben werden.[217]

Im Rahmen der Testimonies der sechs zurückgewiesenen syrischen Geflüchteten an der deutsch-österreichischen Grenze berichtete eine Person, in den Straßen von Salzburg allein abgesetzt worden zu sein. Er beantragte am darauffolgenden Tag auf einer Salzburger Polizeiwache Asyl.[218]

In Bezug auf die deutsch-polnische Grenze gibt es Berichte von Zurückweisungen auf der Stadtbrücke in Frankfurt (Oder).[219] Berichte aus Polizeikreisen bestätigen, dass Zurückweisungen normalerweise über die Stadtbrücke stattfinden, wobei der polnische Grenzschutz mindestens eine Stunde vor dem Vollzug der Zurückweisung informiert werden würde. In der Regel würden die zurückgewiesenen Personen nicht direkt übergeben, sondern einfach über die Brücke geschickt werden. Lediglich vulnerable Personen, wie minderjährige Alleinreisende, würden direkt übergeben. Zudem fänden nachts keine Zurückweisungen statt.[220]

Während die grenzüberschreitende polizeiliche Kooperation vielfach hervorgehoben und gelobt wurde, wurde im Sommer 2024 der Fall einer Zurückweisung einer afghanischen Familie bekannt. Diese wurde durch die deutsche Bundespolizei in einer grenznahen polnischen Ortschaft abgesetzt und nicht an polnische Behörden übergeben. Die Bundespolizei rechtfertigte ihr Vorgehen damit, dass der polnische Grenzschutz informiert wurde, doch über mehrere Stunden nicht reagierte. Der polnische Regierungschef Donald Tusk verurteilte das Vorgehen scharf.[221] Es scheint, als ob dies nicht der einzige Fall von Zurückweisung ohne direkt Übergabe an polnische Behörden sei. Es gibt Berichte eines afghanischen Geflüchteten im Sommer 2024, welcher von der Bundespolizei "in the middle of nowhere" abgesetzt wurde. Die Person wurde anschließend vom polnischen Grenzschutz aufgegriffen. Doch auch in Polen wurde zunächst das Asylgesuch nicht anerkannt und der Prozess zur Abschiebung nach Afghanistan in die Wege geleitet.[222] Darüber hinaus gab es im Sommer 2024 Medienberichte über zurückgewiesene Personen, die in einer polnischen Obdachlosenunterkunft untergekommen waren.[223]

Unterschiedliche nationale politische Interessen seien der Grund für die nicht immer reibungslos verlaufende Kooperation, so nehme der polnische Grenzschutz zurückgewiesene Personen nicht immer zurück, da der Nachweis fehle, dass sie aus Polen die Grenze überquert hätten, so ein Polizeikontakt.[224] Werden Personen zurückgewiesen und an den polnischen Grenzschutz übergeben, werden sie beispielsweise zunächst in das gemeinsame Grenzzentrum in Świecko gebracht. Wenn die Identität der zurückgewiesenen Person festgestellt werden kann, darf sie sich frei bewegen, ist aber wöchentlich bei den Behörden meldepflichtig. Wenn die Identität nicht zweifelsfrei festgestellt werden kann oder die Person „verdächtig" erscheine, wird sie in ein geschlossenes Lager gebracht. Der Aufenthalt dauert so

216 BRAS: A11–19.

217 BT-Drucksache 20/12827: 16.

218 Border Violence Monitoring Network (2022): If you come back again you will go to prison or you will get a fine, borderviolence.eu, 8.12.2022.

219 Stern (2024).

220 Interview Sahra Damus, MdL/Brandenburg (2019–2024).

221 MiGAZIN (2024): Pushback an der Grenze: Bundespolizei weist Familie nach Polen zurück, migazin.de, 18.6.2024.

222 Interview Xenion.

223 Waldmann, N. (2024): Flüchtlinge in Polen: Hier stranden abgewiesene Migranten, moz.de, 17.7.2024.

224 Interview Sahra Damus.

lange, bis der polnische Staat über den weiteren Verbleib der Person entschieden hat – sie abgeschoben wird oder Asyl erhält. Dies kann einige Monate bis Jahre dauern.[225]

Auch der Vollzug von Zurückschiebungen, der aufenthaltsbeendenden Maßnahme bei direktem Grenzbezug[226], liegt in der Zuständigkeit der Bundespolizei. Doch einhergehend mit einer Zurückschiebung (wie auch einer Abschiebung) wird gleichzeitig ein befristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot erlassen.[227] Die Zurückschiebung wird auf Grundlage von Übernahmevereinbarungen mit EU-Mitgliedsstaaten, Rückübernahmeabkommen mit Schengenstaaten oder unter Anwendung der Dublin-Verordnung durchgeführt. Die Rückübernahme der betroffenen Person gelingt nur bei Kooperation des betreffenden EU-Mitglieds-, Schengen- oder Dublinstaates. Wird die Rückübernahme abgelehnt, wird die Abschiebung in einen Drittstaat geprüft.[228] Wenn die Zurückschiebung nicht unmittelbar durchgeführt werden kann, ist der Vollzug zu sichern.[229] Dies beinhaltet die Beantragung von Haft zur Sicherung der Zurückschiebung.[230] Die Notwendigkeit einer Haft besteht bspw. bei unklarer Dokumentenlage oder wenn die jeweils zuständige Botschaft angefragt werden muss.[231]

Doch beispielsweise in Brandenburg und Berlin gibt es keine entsprechenden Haftplätze, die zur Sicherung der Zurückschiebung vorgesehen sind. Wenn die Bundespolizei die Abschiebehaft für notwendig erachtet, wird in anderen Bundesländern, wie bspw. Leipzig, Hannover oder Hof (Bayern), angefragt.[232] Eine Inhaftnahme erfolgt nur in geringem Umfang. Im ersten Halbjahr 2024 fand an der polnischen Grenze in drei Fällen und an der tschechischen Grenze in sechs Fällen eine Inhaftnahme statt.[233]

Dies steht in Kontrast zur Praxis in Bayern. Hier fand im gleichen Zeitraum eine Inhaftnahme zur Sicherung der Zurückschiebung in 187 Fällen statt.[234] Es gibt Schätzungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, dass bis zu 50 % der Personen in bayrischer Abschiebehaft von einem Dublin-Verfahren, zumeist basierend auf einem EURODAC-Treffer nach grenznahem Aufgriff, betroffen sind. Möglich ist die Durchführung des Asylverfahrens in Abschiebungshaft durch das neue Rückführungsverbesserungsgesetz. Dies galt zuvor nur für Personen, die sich bereits in Abschiebungshaft befinden, um missbräuchlich gestellten Asylanträgen vorzubeugen. Nun ist die Durchführung des Asylverfahrens auch ohne vorherige Abschiebehaft möglich. Durch den Straftatbestand der unerlaubten Einreise, sind schutzsuchende Personen in der Theorie ausreisepflichtig und können bspw. auf dieser Grundlage in Haft genommen werden.[235]

In der Folge erschwert der Umstand der Haft die Möglichkeit betroffener Personen, einen Widerspruch einzulegen. Zudem würden die Dublinverfahren oftmals sehr zügig durchgeführt werden, so könnten durch die zügige Zurückschiebung Tatsachen geschaffen werden. Oftmals handele es sich dabei um syrische Staatsangehörige, die nach Bulgarien zurückgeschoben werden.[236] Rückführungen bspw. von Menschen mit anerkanntem Schutzstatus in Bulgarien wurden in den vergangenen Jahren durch deutsche Verwaltungsgerichte immer wieder ausgesetzt.[237] Eine Recherchereise des Flüchtlingsrates Niedersachsen, veröffentlicht im September 2024, offenbart die gewaltvollen und prekären Bedingungen für Geflüchtete in Bulgarien.[238]

225 RBB24 (2024): Das könnten Kontrollen an allen Landesgrenzen für Berlin und Brandenburg bedeuten, rbb24.de, 17.9.2024.

226 Das umfasst den Aufgriff bei unerlaubter Einreise innerhalb eines 30 Kilometer breiten Grenzstreifens an der Landgrenze. Wenn die Grenzbehörde nicht mehr zuständig ist, muss die Zuständigkeit für eine Abschiebung geprüft werden(BRAS: A12–7).

227 BRAS: A 12–5.

228 BRAS: A12–13.

229 BRAS: A12–5.

230 BRAS: A12–7.

231 Interview Sahra Damus.

232 Interview Sahra Damus; Interview Gewerkschaft der Polizei.

233 BT-Drucksache 20/12827: 12.

234 ebd.: 12.

235 Pro Asyl (2024): Das Gegenteil von Verbesserungen: Das neue Rückführungsverbesserungsgesetz verschlimmert die Lage, proasyl.de, 27.2.2024.

236 Interview Flüchtlingsrat Bayern.
Landesamt für Asyl und Rückführungen (2024a): Rückführung schwerer Straftäter nach Bulgarien, lfar.bayern.de, 14.5.2024.
Landesamt für Asyl und Rückführungen (2024b): Erfolgreiche Rückführungsmaßnahme nach Bulgarien, lfar.bayern.de, 19.9.2024.

237 Beck-aktuell (2021): Rücküberstellung nach Bulgarien wieder zulässig, rsw.beck.de, 9.12.2021; VG Freiburg, Urteil vom 19.9.2022 – A 14 K 900/22.

238 Niedersächsischer Flüchtlingsrat (2024): Schrecken und Perspektiven im deutschen Abschiebeland Bulgarien: Erster Bericht von einer Recherchereise, nds-fluerat.org, 24.9.2024.

Auswirkungen

Im Zusammenhang mit einer Zurückweisung oder -schiebung nach unerlaubter Einreise kann ein temporäres Einreise- und Aufenthaltsverbot ausgesprochen werden. Wenn man trotz eines solchen Verbots wieder einreist, kann dies strafrechtlich verfolgt werden. Es droht eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe (§ 95 AufenthG). Auf die Frage, inwiefern dies in der Praxis angewendet wird, antwortete die Bundesregierung ausweichend: Die jeweilige Staatsanwaltschaft handele nach gesetzlichen Vorgaben.[239] Fraglich ist, ob eine Person, die an der deutschen Grenze zurückgewiesen oder zurückgeschoben wird, über die Ausstellung und die Konsequenzen eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes tatsächlich aufgeklärt wird. Berichten von zivilgesellschaftlichen Organisationen nach ist dies nicht der Fall.[240] Dies erschwert die Anfechtung des Einreiseverbotes, dessen Widerspruchsfrist in der Regel lediglich einen Monat beträgt (§ 74 Verwaltungsgerichtsordnung).

Vermerkt werden Einreise- und Aufenthaltsverbote im bundesweiten polizeilichen Informationssystem (INPOL) und im Schengener Informationssystem (SIS). Grundsätzlich ist es trotz eines Einreiseverbots möglich, um Asyl zu ersuchen. Doch wenn eine Person bereits nachweislich zurückgewiesen oder -schoben wurde, könnte dies das (an)erkennen eines Asylgesuchs erschweren – denn die Person wurde ja schon einmal „zu Recht" zurückgewiesen. So waren im ersten Halbjahr 2024 unter den Zurückweisungen auf Grund einer Einreisesperre die drei häufigsten Staatsangehörigkeiten afghanisch, syrisch und georgisch – drei wichtige Asylherkunftsländer in Deutschland.[241] Die pauschale Kriminalisierung der migrierenden Person erschwert somit zusätzlich den Zugang zu Asyl.

Grundsätzlich sei es jedoch kaum möglich, rechtswidriges Handeln der Bundespolizei gerichtfest nachzuweisen, da sich die Betroffenen oftmals nicht in Deutschland befinden und „andere Probleme hätten" bzw. aufgrund ihrer Vulnerabilität vor einem Rechtsstreit zurückschrecken oder finanziell dazu nicht in der Lage sind.[242]

Negative Auswirkungen von Grenzkontrollen

Eine tiefergehende bzw. quantifizierende Analyse der Auswirkungen der Grenzkontrollen auf Menschen oder Unternehmen in der Grenzregion, Pendler*innen oder den Handel, geht über den Rahmen dieser Expertise hinaus. Wahrscheinliche negative Auswirkungen waren ein zentrales Argument, das u. a. Innenministerin Faeser ursprünglich gegen stationäre Grenzkontrollen vorgebracht hatte.

Negative Folgen für Handel und Grenzpendler

Untersuchungen zu früher eingeführten Grenzkontrollen hatten solche negativen Auswirkungen identifiziert – wenngleich je nach verwendeter Methode in unterschiedlichem Umfang.[243] Vertreter von Unternehmensverbänden haben sich vor diesem Hintergrund gegen die stationären Kontrollen ausgesprochen. Nach der Entscheidung zur Einführung der Kontrollen betonte das BMI, „dass sich die Kontrollen so wenig wie möglich auf den Alltag von Pendlern, auf den Handel und auf den Reiseverkehr auswirken"[244] sollen. Trotz dieser Ankündigungen ist es zu

239 BT-Drucksache 20/12827: 30.

240 Interview Flüchtlingsrat Bayern; Interview Xenion.

241 BT-Drucksache 20/12827: 31.

242 Nolle, N. (2023): Grenzkontrollen in Brandenburg: Fragwürdige Zurückweisungen, nd-aktuell.de, 13. 12. 2023.

243 Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste (2018): Ökonomische Auswirkungen von Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum, bundestag.de, 13. 9. 2018; Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste (2024): Ökonomische Auswirkungen von Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum, Aktuelle Quellen, bundestag.de, 19. 9. 2024.

244 BMI (2023c).

erheblichen negativen Auswirkungen für Grenzpendler*innen und Handel auf beiden Seiten der Grenze gekommen. Es kam und kommt immer wieder zu zum Teil erheblichen Staus, durch die auch der öffentliche Personennahverkehr beeinträchtigt wird.[245] Menschen kamen regelmäßig verspätet zu ihrem Arbeitsplatz.[246] Auch Schüler*innen und Student*innen kamen zu spät zum Unterricht. Vertreter*innen von Wirtschaftsverbänden kritisierten die Kontrollen daher und forderten ihr baldiges Ende.[247] Es finden sich zahlreiche Äußerungen von Politikern unterschiedlicher Parteien aus Grenzregionen, die die Kontrollen scharf kritisieren und auf negative Auswirkungen hinweisen.[248] Im Hinblick auf weitere Restriktionen bei Grenzkontrollen sprach zuletzt etwa der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Schweitzer von einem „Wohlstandsvernichtungsprogramm".[249] In mehreren Städten gab es Demonstrationen gegen die Grenzkontrollen.[250]

Hohe Kosten und Personalbindung bei der Bundespolizei

Bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit stationärer Grenzkontrollen müssen weitere Aspekte berücksichtigt werden. Dies sind zum einen die hohen Kosten, die mit den Kontrollen einhergehen, z. B. Reise- und Übernachtungskosten der an den Grenzen eingesetzten Polizist*innen sowie Bau- und Herrichtungskosten bzw. Mietkosten. Diese Kosten können nur teilweise bestimmt werden, da sie von der Bundespolizei nicht vollständig separat erfasst und ausgewiesen werden.[251] Laut Angaben der Bundesregierung beliefen sich die zusätzlichen Kosten für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Zeitraum Januar 2022 bis Ende April 2024 auf insgesamt mindestens 34 Mio. Euro, wovon die zusätzlichen Übernachtungskosten mit fast 27 Mio. Euro den größten Anteil hatten.[252] Für den Zeitraum 16. September 2024 bis 31. Dezember 2024 beliefen sich die Kosten auf 27,6 Mio. Euro. Dies sind zum einen Personalkosten in Höhe von 15,8 Mio. Euro (Mehrarbeitsvergütung, Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten) und Sachkosten in Höhe von 11,8 Mio. Euro (8,2 Mio. Euro für Unterbringung/Tagegelder sowie 3,6 Mio. Euro für technische Ausstattung und Bewirtschaftung der Kontrollstellen).[253] Zum anderen betrifft es die Bindung von Polizeikräften, die dann für andere Aufgaben nicht zur Verfügung stehen.[254] Dieses Personal würde etwa auf Bahnhöfen, an Flughäfen oder bei Großveranstaltungen fehlen.

Konflikte mit Nachbarstaaten und Aufweichen von Schengen

Die von Deutschland eingeführten Grenzkontrollen haben Auswirkungen auf die Nachbarstaaten und deren Bevölkerungen sowie auf den Schengenraum insgesamt. Unmittelbar betroffen sind die Menschen und Unternehmen in den Grenzregionen der Nachbarstaaten. Beispielhaft hierfür sind die kritischen Worte der Bürgermeisterin der polnisch-deutschen Grenzstadt Słubice[255], die Klage eines polnischen Grenzpendlers gegen die Kontrollen[256] oder die Forderung des Conseil municipal von Straßburg, die Kontrollen aufzuheben.[257] Vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen und negativen ökonomischen Folgen haben sich mehrere Regierungen und Abgeordnete andere Staaten kritisch geäußert.[258] Luxemburg hat einen Beschwerdebrief an die EU-Kommission geschrieben und forderte diese auf die Rechtmäßigkeit der Kontrollen zu prüfen.[259]

Die Einführung der Grenzkontrollen hat zudem eine problematische Signalwirkung. Sie führte u. a. dazu das der rechtspopulistische ungarische

245 Pilarski (2023); Dumin, M. (2024): Stau in Slubice. Wut bei Anwohnern wächst – Bürgermeisterin in Warschau, www.moz.de, 21.11.2024.

246 Kuminka, L. (2023a): Grenzkontrollen: Pendler kommen zu spät – und Schleuser weichen aus, maz-online.de, 26.10.2023.

247 Kuminka, L. (2023b): Grenzkontrollen: So will die Bundespolizei das Stauproblem für Pendler lösen, maz-online.de, 10.11.2023. Süddeutsche Zeitung (2023): Grenzkontrollen problematisch für Unternehmen und Pendler, sueddeutsche.de, 9.11.2023.

248 Zeit Online (2024): Grenzregionen fürchten Nachteile durch Kontrollen, Zeit.de, 15.9.2024; Himstedt, D. (2024): Blick auf den Sonderfall Herzogenrath zeigt Schwierigkeiten auf, rundschau-online.de, 21.12.2024.

249 Spiegel Online (2025): Grenzen zu schließen, wäre ein Wohlstandsvernichtungsprogramm, spiegel.de, 26.2.2025.

250 T-Online (2025a): Internationale Demo gegen Grenzkontrollen am Samstag, t-online.de, 14.2.2025; Leipziger Zeitung (2024): Demonstration gegen Grenzkontrollen und Asylrechtsverschärfungen, www.l-iz.de, 28.9.2024; Montag, F. (2024): Słubice demonstriert gegen Verkehrschaos in Grenzstadt, RBB24.de, 17.11.24.

251 BT-Drucksache 20/14902: 33.

252 BT-Drucksache 20/13049.

253 BT-Drucksache 20/14902: 33.

254 Buchsteiner (2024): 16.

255 RBB (2025): Bestraft uns nicht dafür, dass es ein Problem mit der Migration gibt, rbb24.de, 5.2.2025.

256 Gwozdz-Pallokat, M. (2025): Deutsche Welle: Polnischer Bürger verklagt Deutschland wegen Grenzkontrollen, dw.com, 14.1.2025.

257 Ville de Strasbourg (2024): Strasbourg appelle à lever les contrôles aux frontières entre l'Allemagne et la France, www.strasbourg.eu, 30.9.2024.

258 Tagesschau (2024c): Nur die EU-Kommission ist auffallend still, Tagesschau.de, 23.9.2024.

259 FAZ (2025): Luxemburg legt Einspruch bei EU-Kommission ein, faz.net, 13.2.2025.

Ministerpräsident Viktor Orban der deutschen Bundesregierung gratulierte und diese im Club „willkommen hieß".[260] Zugleich nahmen Politiker in anderen Ländern Bezug auf die deutsche Entscheidung, um eigenen Kontrollen zu rechtfertigen bzw. eine weitere restriktive Reform der Schengen-Regeln zu fordern, wie es in Frankreich erfolgt ist.[261] Der Schengenraum, eine der zentralen Errungenschaften der EU, droht somit weiter geschwächt zu werden.

Noch größeres Konfliktpotential hat die einseitige Zurückweisung von irregulär eingereisten Personen. Diese wurde mehr als deutlich im Fall einer afghanische Familie, die durch die Bundespolizei nach Polen zurückgebracht worden ist, ohne Einverständnis der polnischen Behörden.[262] Vertreter*innen von Nachbarstaaten wie Österreich oder Polen haben sich mehrfach ablehnend zu Zurückweisungen geäußert.[263] In den vergangenen Wochen haben polnische Rechtsextreme Grenzübergänge blockiert, um gegen Zurückweisungen zu protestieren.[264] Unilaterale Zurückweisungen drohen daher zu einer politischen Eskalation zu führen.

Erosion des Flüchtlingsschutzes

In der deutschen Diskussion wird u. a. eine sinkende Zahl von Asylanträgen als Indikator für den Erfolg von Grenzkontrollen betrachtet. Mit dieser Verknüpfung wird die Suche von Flüchtlingen nach Schutz zu einer Erscheinungsform irregulärer Migration umgedeutet und die Zurückweisung von Schutzsuchenden an den Grenzen unter Verletzung internationaler und humanitärer rechtlicher Verpflichtungen gerechtfertigt. Mit dem Vorschlag, den Zugang zum Asylsystem durch Grenzkontrollen zu versperren, sind ausschließlich politisch negative Folgen verbunden. Die Vorgaben des Grundgesetzes, der europäischen Grundrechte und des internationalen Menschenrechts verbieten die Umsetzung solcher Vorschläge. Wenn die Ankündigung daher nicht umgesetzt werden kann, wird das Vertrauen in Politikerinnen, die große Versprechen machen, ohne sie einzuhalten, weiter abnehmen. Um die Ankündigungen umzusetzen, müssten die rechtlichen Vorgaben verändert und die Mitgliedschaft in internationalen Institutionen wie der Genfer Flüchtlingskonvention gekündigt werden. Wenn aber ein Staat wie Deutschland, der sich bisher für die Einhaltung einer multilateralen Weltordnung auf der Basis von Menschenrechten einsetzt, andere politische Prioritäten setzt, wird das sowieso schon fragile System internationaler Beziehungen und rechtebasierter Ordnung Schaden nehmen.

Stigmatisierung durch Racial Profiling und Signalwirkung an potenzielle Arbeitsmigrant*innen

Im Rahmen der Grenzkontrollen kommt es zu millionenfachen Kontrollen von Personen (2022: 2,76 Mio.; 2023: 3,0 Mio.; 2024: 6,1 Mio.).[265] Bei einem großen Anteil der Kontrollen handelt es sich um verdachtsunabhängige Kontrollen in grenznahen Gebieten im Rahmen der Schleierfahndung. In diesen Kontrollen findet sehr wahrscheinlich racial profiling statt, wie Erfahrungsberichte immer wieder zeigen und auf die entsprechenden Beschwerden bei der Polizei hinweisen.[266] Genaue Zahlen sind nicht bekannt, aber es erscheint wahrscheinlich, dass Personen, die von den Behörden als nicht-deutsch bzw. nicht-europäische gelesen werden, häufig kontrolliert werden und diese Erfahrung als stigmatisierend oder diskriminierend erleben.

260 Giordano, E. & Körömi, C. (2024): Told you so! Viktor Orbán says Germany finally sees migration drawbacks, Politico.eu, 13. 9. 2024.

261 Bourgery-Gonse, T. (2024): Bruno Retailleau pour une révision du Pacte sur l'asile et la migration et pour une refonte de Schengen, euractiv.fr, 24. 9. 2024.

262 Tagesschau (2024d): Bundespolizei entschuldigt sich bei Polens Behörden, tagesschau.de, 18. 6. 2024; RBB (2024): Polen kritisiert Umgang mit geflüchteter Familie – Bundespolizei entschuldigt sich, rbb24.de, 18. 6. 2024.

263 Zimmermann, N. (2025): Zurückweisen, aber nicht zu uns, faz.net, 10. 3. 2025.

264 T-Online (2025b): Polen protestieren gegen deutsche Asylpolitik, t-online.de, 23. 3. 2025.

265 BT-Drucksache 20/15031.

266 SVR (2023): Racial Profiling bei Polizeikontrollen, SVR-Policy Brief 2023-2.; BT-Drucksache 20/15031.

Schließlich kann die in den Diskussionen vermittelte Botschaft, wonach die Zuwanderung vor allem nach dem Kriterium der Nützlichkeit für Deutschland geregelt werden soll, als Signal verstanden werden, dass die Interessen und rechtlichen Ansprüche von Zuwandernden nur nachrangig behandelt werden. Damit wird das Bemühen um die Anwerbung von qualifizierten Zuwandernden konterkariert.

Schlussfolgerungen & Ausblick

Die Diskussion um Grenzkontrollen hat sich in Deutschland seit 2023 sehr dynamisch entwickelt. Innerhalb weniger Monate haben sich die Positionen einiger Parteien und die implementierten Grenzpolitiken deutlich verändert. Im Herbst 2023 ging es zunächst noch um temporäre Kontrollen an einigen Grenzen. Inzwischen gibt es Kontrollen an allen deutschen Grenzen und politische Pläne, diese Kontrollen dauerhaft aufrechterhalten und zu intensivieren.

Mit dieser Expertise analysieren wir Aussagen über die Effekte der Einführung und Ausweitung der Personenkontrollen an den deutschen Landgrenzen. Die Aussagen über die Erreichung der angestrebten Ziele von Grenzkontrollen als Mittel zur Verhinderung irregulärer Einreisen sind wenig belastbar und nicht überzeugend. Eindeutige Kausalitäten sind aufgrund unzureichenden Datenmaterials und komplexer Einflussfaktoren schwer zu rekonstruieren – ein klarer Widerspruch zu den häufig in politischen Debatten getroffenen Aussagen. Auf Basis des vorliegenden Datenmaterials ist es aus unserer Sicht aber sehr wahrscheinlich, dass die neu eingeführten Grenzkontrollen für den betrachteten Zeitraum keinen großen Effekt auf die quantitative Entwicklung der irregulären Einreisen und der Asylanträge in Deutschland hatten. Die Kontrollen machen es zwar etwas schwerer ohne gültige Papiere nach Deutschland einzureisen. Dennoch ist es unserer Einschätzung nach weiterhin möglich nach Deutschland einzureisen. Rückgänge bei erfassten irregulären Einreisen und Asylanträge haben stärker mit Entwicklungen in Herkunfts- und Transitländer zu tun, als mit Restriktionen in Deutschland. Zugleich verdeutlicht unsere Analyse, dass Grenzkontrollen mit hohen direkten und indirekten Kosten verbunden sind. Insbesondere die unmittelbaren finanziellen Aufwendungen sind bereits bei den bisher punktuell und nicht an allen Grenzübergängen umfassend durchgeführten Kontrollen erheblich. Studien weisen negative Auswirkungen auf die Wirtschaft nach. Für Millionen von Menschen in den Grenzregionen – sowohl in Deutschland als auch in den Nachbarstaaten – bringen die Kontrollen zum Teil erhebliche Einschränkungen mit sich. Äußerst bedenklich sind Hinweise auf größere Barrieren beim Stellen von Asylanträgen an den Grenzen.

Es scheint, als wären die Grenzkontrollen zu einem großen Teil ein Element politischer Kommunikation. Gemeinsam mit anderen Maßnahmen sollen sie den Eindruck vermitteln, dass die deutschen Behörden die Kontrolle über Ein- und Ausreisen behalten (bzw. wiedererlangen) und für Sicherheit und Stabilität sorgen. Es ist zwar nachvollziehbar, dass Sicherheitsbedürfnisse in der Bevölkerung adressiert werden. Jedoch hat es zum einen mittel- und langfristig destabilisierende Folgen, wenn politisch geweckte Erwartungshaltungen nicht erfüllt werden können. Politische Maßnahmen sowie die öffentliche Kommunikation darüber sollten daher

stärker auf seriösen, umfassenden und soliden empirisch fundierten Wissensbeständen basieren. Zum anderen verstärken Debatten, die einseitig auf Kontrolle fokussieren, Diskurse der Stigmatisierung und Kriminalisierung von schutzsuchenden Menschen.

Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen hat eine hohe symbolische Signalwirkung, die von verschiedenen Zielgruppen allerdings sehr unterschiedlich aufgenommen wird. Mit Grenzkontrollen soll den Ängsten, die ein Teil der Bürger*innen mit offenen Grenzen verbindet, begegnet werden. Praktisch wird mit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen aber vor allem die kontraproduktive Botschaft vermittelt, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung letztlich auf Grenzkontrollen aufbaut. So wird die Sichtbarkeit von Grenzkontrollen vergrößert und von anderen alternativen Handlungsmöglichkeiten verringert. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die zunächst nur vorübergehend geplanten Maßnahmen unverzichtbar erscheinen, verlängert werden und faktisch zur dauerhaften „Ausnahme" werden können. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass temporäre Kontrollen, wenn sie einmal eingeführt wurden, viele Jahre andauern können. Durch die Änderungen im Schengener Grenzkodex ist es für Staaten künftig einfacher, Binnenkontrollen einzuführen und länger aufrechtzuerhalten.

Innenpolitiker*innen[267] stellen häufig einen Zusammenhang mit den EU-Außengrenzen und der Reform des Europäischen Asylsystems her. Erst wenn die EU-Außengrenzen besser gesichert sein werden, würden die Binnengrenzkontrollen nicht mehr erforderlich sein, lautet ihre Argumentation. Insbesondere die GEAS-Reform, die voraussichtlich Mitte 2026 in Kraft treten wird, spielt eine zentrale Rolle. Wenn die neuen Regeln wirksam werden, die u. a. Screening, Grenzverfahren und Grenzrückkehrverfahren sowie strengere Regeln für sogenannte Sekundärmigration beinhalten, dann würden irreguläre Migrationsbewegungen nach Deutschland zurückgehen und die Kontrollen an den deutschen Grenzen wären nicht mehr erforderlich. Diese Verknüpfung möglicher Auswirkungen der GEAS-Reform mit den Binnengrenzkontrollen ist jedoch problematisch. Denn wie genau sich die neuen Regeln auf Flucht- und Migrationsbewegungen auswirken werden, ist nur sehr schwer zu prognostizieren. Es ist sehr ungewiss, inwiefern der erhoffte Effekt eines Rückgangs der Fluchtbewegungen von Schutzsuchenden nach Deutschland eintrifft. Es spricht sogar einiges dagegen, denn die neuen Regeln ändern nichts an zentralen Einflussfaktoren für Fluchtbewegungen. Dies betrifft nicht nur die Fluchtursachen, sondern auch Faktoren, die nach der Entscheidung zur Flucht zum Tragen kommen, wie das Bestehen von Familiennetzwerke, gute Aufnahmebedingungen oder Arbeitsmarktgelegenheiten, die unverändert bleiben. Ebenso spricht nicht sehr viel dafür, dass Staaten an den Außengrenzen – auch angesichts des mit der GEAS-Reform eingeführten, weiterhin nur sehr rudimentären Solidaritätsmechanismus – große Anreize für eine Verbesserungen ihrer Aufnahmebedingungen und Integrationspolitiken sehen. Einige Beobachter*innen prognostizieren sogar potenziell eine Zunahme von Sekundärmigration nach Deutschland und in andere Staaten, da Schutzsuchende versuchen könnten sich den Schnellverfahren an den Grenzen zu entziehen.

Grundsätzlich ist die Erwartungshaltung, dass ein weiterer Ausbau von Grenzschutzmaßnahmen an den EU-Außengrenzen dazu führen wird, dass weniger Personen irregulär einreisen, unrealistisch. Eine solche Erwartung gibt es seit vielen Jahren.[268] Die Abwehrmaßnahmen an den EU-Außengrenzen wurden in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich und substanziell ausgebaut, nicht zuletzt mit

267 BMI (2023c); RBB (2024): Grenzkontrollen sind laut Stübgen noch Jahre notwendig, rbb24.de, 14. 2. 2024.

268 Anderson, R. (2016): Europe's failed 'fight' against irregular migration: Ethnographic notes on a counterproductive industry, Journal of Ethnic and Migration Studies 42(7), 2016: 1055–1075.

befestigten Grenzanlagen und einer intensivierten Kooperation mit Nachbarstaaten (sogenannte Externalisierung). Auch gibt es zahlreiche Berichte über äußerst gewaltsame und nicht EU-rechtskonforme Grenzschutzpraktiken an Außengrenzen.[269] All diese Maßnahmen haben nicht zu einem Verschwinden des Phänomens der irregulären Migration geführt. Die Vorstellung, dass Grenzen fast vollständig geschlossen werden und gleichzeitig europäisches und internationales Recht eingehalten werden kann, führt in die Irre.

In Reaktion auf mehrere Gewalttaten mit Todesfolgen hat sich die politische Diskussion um Grenzkontrollen in Deutschland zuletzt weiter zugespitzt. Die neue Bundesregierung hat angekündigt, die Kontrollen dauerhaft aufrechterhalten zu wollen und systematische Zurückweisungen aller irregulär einreisen Personen durchzuführen, unabhängig davon, ob diese einen Asylantrag stellen wollen.[270] Eine solche Politik wäre aus mehreren Gründen sehr problematisch. Zum einen untergräbt sie die Logik europäischer Kooperation und würde zu einer weiteren Erosion des europäischen und internationalen Asylrechts beitragen. Es würde zu politischen Konflikten mit Nachbarstaaten kommen. Zudem würde es für schutzbedürftige Personen immer schwerer, auch tatsächlich Schutz zu erhalten. Da die wenigen regulären Wege für Schutzsuchende gleichzeitig abgebaut werden sollen, ist mit einer weiteren Irregularisierung von Fluchtbewegungen, einer größeren Abhängigkeit von Schleusernetzwerken und wahrscheinlich auch einer Intensivierung von Gewalt an den deutschen Grenzen zu rechnen. Selbst wenn eine solche Politik dazu beitragen würde, dass weniger Asylsuchende nach Deutschland kommen, wäre der politische Preis, der dafür gezahlt werden müsste, sehr hoch. Auch im Hinblick auf die ökonomischen Kosten wären dauerhafte oder noch intensivere Grenzkontrollen problematisch.

Um noch genauere Aussagen zu den Auswirkungen von Grenzkontrollen treffen zu können, sind weitere empirische Untersuchungen erforderlich. Ansatzpunkte könnten vertiefende Analysen zu einzelnen Grenzabschnitten sein, die sowohl die Perspektive von Schutzsuchenden einbeziehen als auch die Kontrollpraktiken der Bundespolizei näher beleuchten. Ebenso von Bedeutung wären Analysen entlang von zentralen Fluchtrouten, die die Entwicklungen in Herkunfts- und Transitstaaten detaillierter untersuchen.

269 MSF (2023): In plain sight. The Human Cost of Migration Policies and Violent Practices at Greek Sea Borders, www.aerzte-ohne-grenzen.de. UNHCR (2022): UNHCR warns of increasing violence and human rights violations at European borders, UN Refugee Agency, 21.2.2022.

270 CDU/CSU/SPD (2025): Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag, www.spd.de.

The Greens/EFA group in the European Parliament

www.greens-efa.eu www.erik-marquardt.eu