

Positionspapier des BDK Verbandes Bundespolizei / Zoll

Stationäre Grenzkontrollen – das Allheilmittel zur Bekämpfung der irregulären Migration?

Grenzkontrollen können nur ein Baustein im Gesamtkonzept sein.

Allgemeines

In der öffentlichen Diskussion werden vor allem zwei Argumente für derartige Grenzkontrollen genannt:

Erstens die großen Erfolge der Grenzkontrollen während der Europameisterschaft und zweitens, dass durch Grenzkontrollen die Sicherheit in Deutschland aufrechterhalten werden kann, da die Einreise von Terroristen und Gefährdern verhindert wird. Zunächst die großen Erfolge der Grenzkontrollen während der EM. Gemäß den Zahlen der Bundespolizei wurden während der EM durch die Grenzkontrollen:

- **9172 unerlaubte Einreisen festgestellt,**
- **6401 Personen an der Grenze zurückgewiesen,**
- **1198 Haftbefehle vollstreckt,**
- **106 Einreiseverweigerungen gegen Fußball-Hooligans ausgesprochen und**
- **275 Schleuser vorläufig festgenommen.**

Dieser Erfolg konnte erzielt werden, indem 1,6 Millionen Menschen kontrolliert wurden, und zwar durch stationäre Kontrollen an der Grenzlinie sowie durch flexible Grenzkontrollen im 30-km-Bereich. Um diese Zahlen einzuordnen, muss zunächst angemerkt werden, dass zwar ein polizeilicher Anfangsverdacht auf eine Straftat vorlag, es jedoch der Justiz obliegt, diesen Straftatverdacht zu bestätigen oder auch nicht. Auch dürften sich Unschärfen dadurch ergeben, dass zurückgewiesene Personen an einem anderen Tag oder Ort erneut die Einreise versucht haben könnten, wieder festgestellt wurden und erneut als Fall gezählt wurden.

Die Statistik des BAMF zu Asylanträgen zeigt, dass die Antragszahlen im Juni 2024 auf dem Niveau des Vormonats lagen und im Juli leicht gestiegen sind. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass entgegen der grundsätzlichen Freizügigkeit, die in Europa herrschen sollte, die Freiheit von 1.590.000 Personen (kurzfristig) beschränkt wurde und dass zumindest stationäre Grenzkontrollen dem Geist von Schengen widersprechen.

Zudem wurden während der EM enorme personelle, materielle und finanzielle Ressourcen aufgewendet. Mit Datum vom 09.09.2024 hat die zuständige Ministerin nun für zunächst sechs Monate vorübergehende Binnengrenzkontrollen an allen deutschen Binnengrenzen angeordnet, um das gesamte Bündel an stationären und mobilen grenzpolizeilichen Maßnahmen, einschließlich der Möglichkeit von Zurückweisungen nach Maßgabe des europäischen und nationalen Rechts, zu ermöglichen.

Schon während der nur vierwöchigen EM war es zu einer erheblichen Anzahl von Überstunden gekommen. Nach weiteren sechs Monaten Dauerkontrollen, die mit großer Wahrscheinlichkeit zudem verlängert werden, wird die Bundespolizei sprichwörtlich auf dem Zahnfleisch gehen, vor allem dann, wenn diese im Rahmen von personalintensiven stationären Grenzkontrollen und nicht im Rahmen von Schleierfahndung durchgeführt werden. Gleichwohl dürfte außer Frage stehen, dass es zu einer Vielzahl von Feststellungen und Zurückweisungen kommen wird.

Das zweite Argument, dass durch die Grenzkontrollen die Einreise von Gefährdern und Terroristen verhindert werden könnte, ist nur teilweise nachvollziehbar, vor allem dann, wenn diese Personen polizeilich bekannt und in den Fahndungssystemen ausgeschrieben sind. Bei bisher unbekanntem Personen ist es schwieriger. Hier bedarf es einer „guten Nase“ und einiger Erfahrung beim kontrollierenden Personal. Erfahrene Fahnder, von denen es bei der Bundespolizei einige gibt, sind durchaus in der Lage, entsprechende Verdachtsmomente zu generieren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Ob dies jedoch durch junge und berufsunerfahrene Kolleginnen und Kollegen der Bereitschaftspolizei, die überwiegend in stationären Kontrollstellen eingesetzt werden, vermögen, ist zumindest zweifelhaft.

Und natürlich müssen potenzielle Gefährder auch in die stationären Kontrollstellen einfahren. Die deutschen Grenzen können heute an nahezu unendlich vielen Stellen überquert werden. Es ist also ein Leichtes für diese Personen, die stationären Kontrollen zu umgehen. Gleichwohl zeigen die Erfahrungen, dass selbst Schwerekriminelle oft den direkten und kurzen Weg suchen, anstatt den Umweg über die „grüne Grenze“ zu wählen.

Fazit zu Grenzkontrollen

A aus Sicht der Praxis

Zusammenfassend ist festzustellen, dass stationäre Grenzkontrollen sicher ein probates Mittel sind, um Zahlen zu generieren und Straftaten zu entdecken. Auch dürften sie das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung stärken.

Sie sind aber auch enorm aufwändig, sowohl was Ressourcen, Personal und Kosten angeht. Außerdem hat man es an der gesamten Westgrenze versäumt, die vorhandene Grenzinfrastruktur nach dem damaligen Wegfall von Grenzkontrollen zu erhalten. Beinahe alle ehemaligen Grenzkontrollstellen wurden dem Verfall anheimgegeben bzw. verkauft. Grenzüberschreitende Autobahnen haben nicht einmal Anahatemöglichkeiten an der Grenzlinie, was bei stationären Kontrollen aufwändige Verkehrslenkungsmaßnahmen erfordert und stets mit erheblicher Stau-bildung einhergeht.

Und das Argument mit der Stärkung des Sicherheitsgefühls wird sich immer dann gegen Null reduzieren, wenn Berufspendler jeden Tag eine Stunde im Stau, verursacht durch eine stationäre Grenzkontrolle, verbringen müssen.

Aus Sicht des BDK sollte der Fokus daher nicht auf stationäre, sondern auf einen klugen Mix mit flexiblen Grenzkontrollen durch gut ausgebildete Fahndungstrupps gelegt werden.

Neben der Kontrolle der Landesgrenzen vermisst der BDK Aussagen der Ministerin zur Sekundärmigration aus Griechenland und anderen europäischen Staaten. Gerade während der EM konnten vornehmlich an den deutschen Flughäfen zahlreiche Feststellungen getroffen werden, die zu Zurückweisungen führten. Hier sollte durch das Innenministerium zwingend nachgebessert werden.

B Rechtliche Aspekte

Neben diesen rein polizeipraktischen Erwägungen müssen auch die rechtlichen Aspekte der Einführung von vorübergehenden Grenzkontrollen bewertet werden. Mit der Inkraftsetzung des Schengener Abkommens wurden die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen grundsätzlich abgeschafft. Zwar bietet das Abkommen, das zwischenzeitlich integraler Bestandteil des EU-Vertrages ist, die Möglichkeit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen. Die Binnengrenze wird dadurch jedoch immer noch nicht zu einer Außengrenze. Dies hat der EuGH mit seinem Urteil vom 21.09.2023, Az. C-143/22, eindeutig festgestellt.

Durch die ständige Rechtsprechung des EuGH sind Zurückweisungen an deutschen Grenzen in der Regel rechtswidrig, da es sich eben nicht um eine Außengrenze handelt und die Personen, die diese überschreiten, rechtlich eingereist sind, sobald sie die Grenzlinie überschritten haben. Zwar gibt es die Möglichkeit, nach Artikel 72 EU-Arbeitsweisevertrag eine Notlage auszurufen, wie es zurzeit von einigen gefordert wird. Das Erklären der Notlage würde Deutschland grundsätzlich erlauben, das europäische Regelwerk auszusetzen. Das ist jedoch juristisch sehr strittig. Dies könnte dazu führen, dass diverse Gerichte bis zu einer Entscheidung des EuGH in der Sache zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen. Rechtssicherheit wäre damit weder für die Betroffenen noch für die Beamtinnen und Beamten, die die Maßnahmen umsetzen sollen, gegeben.

Da das BMI in seiner Veröffentlichung am 09.09.2024 klargemacht hat, dass die vorübergehende Wiedereinführung der Grenzkontrollen sich auf die Art. 25 ff. des SGK stützt und zudem „nur“ für sechs Monate gilt, dürfte eine entsprechende handlungssichere Rechtsgrundlage für die Bundespolizei gegeben sein, auch wenn Gerichte später etwas anderes feststellen sollten.

Die Bundesinnenministerin betonte, dass ein beschleunigtes Dublin-Verfahren eingeleitet werden soll und weicht damit der strittigen Frage nach Zurückweisungen aus, die offenbar weitestgehend vermieden werden sollen. Diese angestrebte „beschleunigte Zurückschiebung“ hätte zur Folge, dass betroffene Personen schnellstmöglich in den EU-Mitgliedstaat zurückgeführt werden, der nach den Dublin-Regeln für ihren Asylantrag zuständig ist. Dies setzt jedoch voraus, dass die betroffenen EU-Mitgliedstaaten diesem Verfahren zustimmen und bereit sind,

ihre Verpflichtungen im Rahmen der Dublin-Verordnung zu erfüllen. Darüber hinaus müssen für die Umsetzung dieses Vorhabens ausreichende Kapazitäten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vorhanden sein, ebenso wie ausreichende Kapazitäten bei den Verwaltungsgerichten, die für etwaige Klagen gegen die Rückführungsbescheide zuständig sind. Insbesondere müssen auch genügend Haftplätze zur Verfügung stehen, um sicherzustellen, dass die betroffenen Personen während des Dublin-Verfahrens in Abschiebehaft untergebracht werden können, sofern dies notwendig ist, um eine Rückführung durchzuführen.

Trotz dieser nur marginalen Verschärfung des deutschen Grenzregimes und des vermutlich nur geringen dauerhaften Erfolgs ist das Vorhaben umstritten, wie auch der heftige politische Streit um das Thema zeigt. Zudem wird dieses der Bundespolizei einiges abverlangen – und das in einer Zeit von Haushaltskürzungen und Personalmangel.

C Gesamtbetrachtung

Unter Betrachtung der praktischen und rechtlichen Aspekte zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen bestehen aus Sicht des BDK erhebliche Zweifel ob damit die Sicherheit in Deutschland massiv gestärkt und die irreguläre Migration erfolgreich eingedämmt werden kann. Grenzkontrollen allein werden das Problem nicht lösen können.

D Sonstige Erfordernisse

1. Das Gemeinsame europäische Asylsystem (GEAS), das gerade verhandelt wurde, muss dringend nachverhandelt werden.
 2. Deutschland hat ein massives Vollzugsdefizit, es gibt zu wenig Staatsanwälte, Richter und Justizvollzugsanstalten. Das rächt sich auch deshalb, weil sämtliche Polizeien Deutschlands in den letzten Jahren massiv personell aufgewachsen sind und immer mehr Vorgänge produzieren, die von der nicht im gleichen Maße aufgewachsenen Justiz
-

bearbeitet werden müssen. Zudem hat die Bürokratie in einem Maße zugenommen, die effektive Strafrechtspflege beinahe unmöglich macht.

3. Deutschland benötigt eine Weiterentwicklung der Sicherheitsarchitektur zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Die BPOL benötigt dazu ein Polizeigesetz, welches den Anforderungen dieser schwierigen Zeit genügt. Die derzeitig ausgehandelte Novelle dieses Gesetzes muss dringend nachgebessert werden. Vor allem müssen die Befugnisse zur Kriminalitätsbekämpfung ausgeweitet werden. Auch müssen die betrieblichen Abläufe der Polizeien des Bundes harmonisiert werden. Dazu würde eine große Organisationsreform bei BKA, BPOL und ZFA mit dem Ziel hilfreich sein.
4. Der Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden untereinander, aber auch mit unseren Partnern auf der anderen Grenzseite muss intensiviert werden. Gemeinsame Fahndungs-/ Ermittlungs- und Auswerteteams in Ergänzung zu den bereits bestehenden Gemeinsamen Zentren sollten nicht die Ausnahme sondern die Regel sein.
5. Aus- und Fortbildung der Bundespolizei muss dringend reformiert werden. Die immer noch praktizierte Vermittlung einer breiten „Querschnittsgrundbefähigung“ ist nicht mehr zeitgemäß. Es bedarf einer Spezialisierung auf die verschiedenen sehr unterschiedlichen Aufgaben in der Bundespolizei bereits in der Ausbildung. Die ausgebildeten Beamten in ihrer Erstverwendung auf die jeweilige Aufgabe vorzubereiten, verbraucht erhebliche personelle Ressourcen, die in den Dienststellen bereitgehalten werden müssen.

Daneben ist eine nachhaltige personelle Aufstockung im Bereich der Kriminalistik unabdingbar. Ermittlungsbeamte, Fallanalytiker, Fahndungsbeamte und Kriminaltechniker sind zunehmend in komplexe und mehrdimensionale Verfahren involviert, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung der organisierten Schleuserkriminalität, was zu einem akuten Personaldefizit führt. Nur hochqualifiziertes Fachpersonal ist in der Lage, diese multifaktoriellen Verfahren effizient zu steuern.

Zudem muss dieses Personal adäquat materiell ausgestattet werden, um im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit internationalen Ermittlungsbehörden effektiv gegen die organisierte Kriminalität vorzugehen. Die Führung der Bundespolizei muss sich dringend von dem Gedanken verabschieden, dass Polizeikräfte alles können.

6. Neben den personellen Voraussetzungen müssen auch die materiellen Voraussetzungen geschaffen werden. Die Grenzpolizei benötigt die entsprechende Ausstattung, um schnell temporäre Kontrollstellen an wechselnden Orten aufbauen zu können. Sie benötigt zivile Fahndungskomponenten, schnelle Fahrzeuge und stationäre sowie mobile Kennzeichenerfassungssysteme, wie sie einige unserer Nachbarländer sehr erfolgreich einsetzen.

Kontakt

BDK Verband Bundespolizei / Zoll

v.bpol@bdk.de

www.bdk.de
