



Landesbeauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen
Karolinenweg 1, 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Europaausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Per E-Mail:
europaausschuss@landtag.ltsh.de

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen:
Meine Nachricht vom:
Bearbeiter/in: Torsten Döhring
Telefon (0431) 988-1290
Telefax (0431) 988-610 1293

Doris.Kratz-Hinrichsen@landtag.ltsh.de

13. Dezember 2024

Keine Grenzkontrollen im deutsch-dänischen Grenzland, Antrag der Fraktionen von SSW und SPD – Drucksache 20/2475 (neu)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Möglichkeit einer Stellungnahme zu dem gemeinsamen Antrag der Fraktionen von SSW und SPD – Drucksache 20/2475 (neu) „Keine Grenzkontrollen im deutsch-dänischen Grenzland“ bedanke ich mich ausdrücklich.

Am 9. September 2024 teilte das Bundesministerium des Innern und für Heimat mit, dass Binnengrenzkontrollen an allen deutschen Landgrenzen angeordnet worden seien und es vorübergehende Binnengrenzkontrollen an allen deutschen Landgrenzen zum Schutz der inneren Sicherheit und zur Reduzierung irregulärer Migration ab 16. September 2024 gäbe.

Auf der Internetseite des Ministeriums des Innern und für Heimat wird ausgeführt, dass das Ministerium zusätzlich zu den bereits bestehenden vorübergehenden Binnengrenzkontrollen an den Landgrenzen zu Österreich, der Schweiz, Tschechien und Polen die Anordnung von vorübergehenden Binnengrenzkontrollen an den Landgrenzen zu Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Belgien und Dänemark für die Dauer von sechs Monaten bei der Europäischen Kommission notifiziert habe. Damit würden ab

dem 16. September 2024 an allen deutschen Landgrenzen vorübergehende Binnengrenzkontrollen möglich sein. Außerdem bestehe damit an allen deutschen Landgrenzen die Möglichkeit für Zurückweisungen von Personen nach Maßgabe des europäischen und nationalen Rechts.

Die Bundesinnenministerin Nancy Faeser führt dazu u. a. wörtlich aus, "Wir stärken durch konkretes Handeln die innere Sicherheit und setzen unseren harten Kurs gegen die irreguläre Migration fort...".

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat stützt sich bei der Wiedereinführung von Binnenkontrollen, die nach Inkrafttreten des Schengener Abkommens von 1985 als stationäre Grenzkontrollen innerhalb der Vertragsstaaten auf völkerrechtlicher Ebene abgeschafft worden waren, auf Art. 25 Absatz 1 Schengener Grenzkodex (SGK). Durch § 25 Absatz 1 SGK kann der Grundsatz der Abwesenheit von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, normiert u.a. in Art. 22 SGK durchbrochen werden. Art. 22 SGK legt fest, dass Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen.

Art. 25 Abs. 1 SGK regelt die Voraussetzungen, unter denen ein Mitgliedstaat Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wiedereinführen kann. Die Bestimmung sieht zunächst die Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat vor.

Der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden können, einschließlich etwaiger Verlängerungen nach Absatz 3 dies Art. 25, beträgt höchstens sechs Monate. Liegen außergewöhnliche Umstände im Sinne von Artikel 29 vor, so kann dieser Gesamtzeitraum gemäß Artikel 29 Absatz 1 auf eine Höchstdauer von zwei Jahren verlängert werden.

Nach dem novellierten Art. 25 Absatz 1. SGK in der vom Europäischen Parlament am 24.04.2024 angenommenen Fassung (*noch nicht in Kraft, European Parliament, Report on the 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, Report - A9-0280/2023, 15.04.2024, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0280-AM-163-163_EN.pdf.) kann eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit*

insbesondere als gegeben erachtet werden bei

a) terroristischen Vorfällen oder Bedrohungen, einschließlich Bedrohungen, die von

schwerer organisierter Kriminalität ausgehen ...

c) einer außergewöhnlichen Situation, in der plötzlich eine sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet, wodurch die Ressourcen und Kapazitäten der gut vorbereiteten zuständigen Behörden insgesamt erheblich unter Druck geraten und das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt wahrscheinlich gefährdet ist,

Nach Art. 25 Absatz 2 SGK (alte und novellierte Form) werden Kontrollen nur als letztes Mittel eingeführt. Wie weit eine Situation und Bedrohungslage Anfang September 2024 vorgelegen hat, die das Wiedereinführen von Grenzkontrollen rechtfertigt, mag dahin gestellt bleiben und soll von mir nicht bewertet werden, erlaubt sei aber der Hinweis auf kritische Stimmen, u. a. Jannik Luhm in Verfassungsblog (*warum die Wiedereinführung der Grenzkontrollen gegen Europarecht verstößt, VerfBlog, 2024/9/18*).

Die Anfang September bekanntgemachten Binnengrenzkontrollen und die darin enthaltene Botschaft der Reduzierung der Migration werden ergänzt durch die Gesetzentwürfe der Bundesregierung zur Umsetzung des Sicherheitspaketes, hier Gesetz zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung (Deutscher Bundestag, Drucksache 20/12806), Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (*Deutscher Bundestag Drucksache 20/12805*) sowie auch Maßnahmen der Landesregierung, die diese im Sicherheitspaket am 17. September 2024 angekündigt hatte.

Laut erster Bilanz der Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt haben die Polizeikräfte an der Landesgrenze zum Königreich Dänemark ab Einführung der Binnengrenzen bis zum 14. November 2024 55 Personen festgestellt, die illegal nach Schleswig-Holstein einreisen wollten, 44 Personen wurden nach Dänemark zurückgewiesen, so Kieler Nachrichten vom 15.11.2024. Im Zeitraum zwischen 16.09.2024 und dem 6.10.2024 gab es 23 unerlaubte Einreisen, so Beantwortung von mündlicher Anfrage (*Deutscher Bundestag, Drucksache 20/13435*).

Unabhängig von der Frage des Einführens von Binnenkontrollen können auf Grundlage des Aufenthaltsgesetzes (Gesetz über den Aufenthalt und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet-AufenthG) Ausländer_in-

nen, die die Einreisebestimmungen, zu denen in etlichen Fällen neben einem Visum /Aufenthaltstitel oder dem Erfüllen der Voraussetzungen für eine visumsfreie Einreise z.B. nach § 41 AufenthV auch das Innehaben eines Nationalpasses gehört, nicht erfüllen, an einer Binnengrenze oder im grenznahem Bereich abgewiesen und in den angrenzenden Staat, aus dem eingereist werden soll oder worden ist zurückgeschickt werden. Wann eine Einreise unerlaubt ist ergibt sich aus § 14 AufenthG.

Haben eine Ausländerin oder ein Ausländer die Grenze noch nicht überquert, kann diese Person gem. § 15 Absatz 2 AufenthG an der Grenze zurückgewiesen werden. Ist eine Ausländerin oder ein Ausländer jedoch schon ins Bundesgebiet eingereist und wird grenznah aufgegriffen, so kann nach § 57 AufenthG eine Zurückschiebung erfolgen. Möglich ist auch die Inhaftierung entsprechender Personen sowohl als Zurückweisungshaft nach § 15 Absatz 5 AufenthG als auch als Zurückschiebungshaft nach § 57 Absatz 3 AufenthaltG.

Im Zeitraum von August 2021 bis 31.12.2023 befanden sich in der Abschiebungshafteinrichtung Glückstadt sieben Personen in Zurückschiebungshaft und eine Person in Zurückweisungshaft bei insgesamt 520 Inhaftierungen (*Landesbeirat für den Vollzug der Abschiebungshaft in der Abschiebungshafteinrichtung in Glückstadt Jahresbericht 2021 bis 2023, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 220/3648*).

Sucht eine Ausländerin oder ein Ausländer bei der mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörde (Bundespolizei) um Asyl nach, so ist diese Person unverzüglich an die zuständige oder nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weiterzuleiten, mithin die Einreise zu ermöglichen, siehe § 18 Absatz 1 AsylG. Die Binnenkontrollen können und dürfen nach der geltenden Rechtslage die Einreise von Menschen, die ein Asylgesuch äußern und, die nicht aus einem sicheren Drittstaat i. S. d. § 26 a AsylG einreisen; oder bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein anderer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, oder die eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeuten die Einreise nach Schleswig-Holstein nicht verhindern.

Ob alle im Grenzbereich aufgegriffenen Personen explizit darauf hingewiesen werden, dass diese jederzeit ein Asylgesuch vorbringen können, kann von hieraus nicht beantwortet werden: Die Bundesregierung geht aber offenbar davon aus (*so in Antwort auf Kleine Anfrage, Deutscher Bundestag Drucksache 20/3470*).

Ein Asylgesuch, das zu einer Weiterleitung in einer Aufnahmeeinrichtung führen kann, liegt entsprechend § 13 AsylG vor, wenn sich aus dem schriftlich, mündlich oder in anderer Weise geäußerten Willen der Drittstaatsangehörigen entnehmen lässt, dass diese in Deutschland um Schutz vor politischer Verfolgung (Artikel 16a Absatz 1 des Grundgesetzes (GG), § 2 AsylG) oder um internationalen Schutz nachsuchen (Asylsuchende). Der internationale Schutz umfasst sowohl die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des § 3 AsylG als auch den subsidiären Schutz nach § 4 AsylG.

Dabei ist es weder erforderlich noch ausreichend, dass das Wort „Asyl“ gebraucht wird. Auch die Verwendung der Begriffe „Schutz“, „politische Verfolgung“, „subsidiärer Schutz“ etc. ist nicht erforderlich, um das Vorbringen als Asylgesuch zu werten. Aus den Erklärungen der Drittstaatsangehörigen oder den tatsächlichen Umständen muss vielmehr erkennbar sein, dass sie Schutz vor einer aus ihrer Sicht gegebenen politischen Verfolgung oder vor subjektiv empfundenen Gefahren im Sinne des Artikel 16a GG oder der §§ 3 ff. AsylG suchen. Dabei genügt die bloße Behauptung der Gefahr. Ein tatsächlicher Nachweis oder eine Begründung ist gegenüber der Bundespolizei nicht erforderlich.

Das Asylgesuch kann auch auf andere Weise zum Ausdruck kommen, etwa durch Gesten.

Bestehen Zweifel, ist von einem Asylgesuch auszugehen. Dies gilt auch, wenn im Nachgang ein anderweitiges oder ergänzendes Vorbringen erfolgt, das eine Neubewertung erfordert, z. B. im Rahmen der Anhörung zur Aufenthaltsbeendigung oder durch einen anwaltlichen Vertreter.

Liegt ein Asylgesuch vor, steht der Bundespolizei kein inhaltliches Prüfungsrecht zu. Dies gilt selbst dann, wenn das Asylgesuch aus Sicht der Bundespolizei unschlüssig, offensichtlich unglaubwürdig, rechtsmissbräuchlich oder sonst unbegründet ist. Die inhaltliche Bewertung obliegt ausschließlich dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Das BAMF wird unverzüglich über das Asylgesuch informiert, die Bundesregierung in Beantwortung einer kleinen Anfrage (*so in Antwort auf Kleine Anfrage, Deutscher Bundestag Drucksache 20/5674*).

Es ist unstrittig, dass Menschen, die ohne Erlaubnis die Grenze überschreiten und ein Asylgesuch äußern, die nicht aus einem sicheren Drittstaat i. S. d. § 26a AsylG einreisen oder bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein anderer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens

zuständig ist, oder die eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeuten nicht die Einreise nach Schleswig-Holstein verweigert werden darf.

Bei den Konstellationen des § 18 Absatz 2 Asylgesetz (AsylG) wird dies jedoch kontrovers betrachtet und zum Teil anders beantwortet.

Die Einreise aus einem sicheren Drittstaat (§ 18 Absatz 2 Nr. 1 AsylG) kann einer Einreisegewährung nicht entgegengehalten werden, weil dies unter dem Vorbehalt steht, dass mit dem jeweiligen Drittstaat keine anderweitige Regelung der Zuständigkeit für die Durchführung des Asylverfahrens besteht, die grundsätzlich vorgehen würde. Da aber sämtliche sichere Drittstaaten die sogenannte Dublin III-VO (*VERORDNUNG (EU) Nr. 604/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist*) anwenden, gibt es derzeit keinen Anwendungsbereich für § 18 Absatz 2 Nr. 1 AsylG (siehe hierzu auch *Bruns in Hofmann Kommentar Ausländerrecht 3. Auflage 2023*).

Liegen Anhaltspunkte für eine Dublin-Zuständigkeit eines anderen Staates im Sinne des § 18 Absatz 2 Nr. 2 AsylG vor, hat die Bundespolizei zwei Möglichkeiten. Entweder wird im Rahmen einer „Dublin-Kurzprüfung“ ein anderer Staat für zuständig erklärt und der Ausländer/die Ausländerin dorthin überführt, nachdem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach § 1 AsylZBV entschieden hat, oder die asylsuchende Person wird an die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weitergeleitet (*so auch Kolber zu § 18 AsylG in Bergmann/Dienelt Ausländerrecht Kommentar 14. Auflage*). In diesen Fällen findet also eine Einreise statt und kann die nicht verweigert werden.

Hinsichtlich der Einreiseverweigerung gegenüber Asylsuchenden nach § 18 Absatz 2 Nr. 3 AufenthG aufgrund einer Verurteilung wegen einer besonders schweren Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren gibt es unterschiedliche rechtliche Bewertungen. Während Kolber (*in Bergmann/Dienelt*) davon ausgeht, dass eine Einreiseverweigerung unter Bezugnahme auf diese Norm unzulässig sei, hält Haderlein (*in Kluth/Heusch Ausländerrecht Kommentar 2. Auflage*) die Einreiseverweigerung für verfassungsgemäß und mit dem Refoulement-Verbot für vereinbar.

Es dürfte der Anteil der einreisenden Asylsuchenden, deren Ausreise aus Deutschland noch nicht mehr als drei Jahre zurückliegt und die in

Deutschland zu einer Gefängnisstrafe von mehr als drei Jahren verurteilt worden sind, verhältnismäßig klein sein.

Da nach der geltenden Rechtslage mithin den meisten Asylsuchenden (*in 2022 gab es bei 25.538 Zurückweisungen nur 55 auf Grundlage von § 18 Absatz 2 AsylG, so Deutscher Bundestag Drucksache 20/5674 und in der Zeit von August 2023 bis Juni 2024 bei 41.658 182 Zurückweisungen auf Grundlage von § 18 Absatz 2 AsylG so Deutscher Bundestag Drucksache 20/12827*), wenn auch mit den vorgenannten Einschränkungen, die Einreise nach Deutschland nicht verweigert werden darf, fragt sich, ob die Binnengrenzkontrollen geeignet und angemessen sind, um Migrationspolitik zu betreiben.

Mit freundlichem Gruß



Doris Kratz-Hinrichsen