



Europa-Universität Flensburg | Auf dem Campus 1 | 24943 Flensburg

An den

Europaausschuss des Landtages von Schleswig-Holstein

Flensburg, 9. Juli 2025

Grenzkontrollen an der deutsch-dänischen Grenze

Sehr geehrte Mitglieder des Europaausschusses,

vor nicht allzu langer Zeit, nämlich 2023, vor zwei Jahren, haben wir schon einmal in diesem Ausschuss über europarechtswidrige Grenzkontrollen gesprochen.¹ Damals ging es um die dänischen Grenzkontrollen.²

Dem Grundsatz nach sind Kontrollen an den Binnengrenzen innerhalb des Schengenraumes nicht mehr erlaubt.³ Die Idee der Freizügigkeit aller Menschen im Schengenraum ist eine der sichtbarsten Errungenschaften der europäischen Integration – Begegnungen über nationale Grenzen hinweg statt Schlagbäume. Im Alltag einer Grenzregion ist diese Erleichterung spürbar. Ich spreche aus Flensburg zu ihnen, bei uns ist die Stadtgrenze zugleich Staatsgrenze.

Schon 2023, als wir zuletzt sprachen, führte Deutschland Kontrollen an den Binnengrenzen durch, nämlich zu Österreich, bereits seit 2015.

Prof. Dr. Anna Katharina Mangold,
LL.M. (Cambridge)
Professur für Europarecht

Besucheranschrift
Auf dem Campus 1 B
Gebäude TALLINN | Raum TAL 109
24943 Flensburg

Tel. +49 461 805 2766
Fax +49 461 805 952587
anna-katharina.mangold@uni-flensburg.de

Sekretariat
Antje Kristensen

Raum TAL 115
Tel. +49 461 805 2019
Fax +49 461 805 952587
europarecht@uni-flensburg.de

<https://www.uni-flensburg.de/eulaw/>

¹ 12. Sitzung des Europaausschusses am Mittwoch, dem 5. April 2023, TOP 3 und 4.

² Dazu Gutachten für das Europäische Parlament: *Mangold/Kompatscher*, Vereinbarkeit kontinuierlicher Kontrollen an der deutsch-dänischen Grenze mit unionsrechtlichen Vorgaben, 22.12.2022, abrufbar unter <https://www.uni-flensburg.de/fileadmin/content/portal/hochschulkommunikation/news/kurzgutachten-de-grenzkontrollen-daemark-mangoldkompatscher-rasmusandresen.pdf>; *dies.*, Das Ende von Schengen?, Verfassungsblog, 23.02.2023.

³ Art. 3 Abs. 2 EUV: „Raum ohne Binnengrenzen“; Art. 21 Abs. 1 AEUV und Art. 45 Abs. 1 GRCh: Freizügigkeit für Unionsbürger*innen; Art. 1 und 22-24 SGK: Abwesenheit von Binnengrenzkontrollen.

Die Höchstdauer für die temporäre – also die vorübergehende! – Wiedereinführung von Grenzkontrollen beträgt auch nach der Reform des Schengenkodex im letzten Jahr 2024⁴ noch immer **zwei Jahre**,⁵ mit weiteren Verlängerungsmöglichkeiten auf **maximal drei Jahre**.⁶ Diese drei Jahre sind von 2015 bis 2018 offensichtlich längst abgelaufen.

Nichtsdestotrotz hat bereits die vorige Bundesregierung und nun auch die aktuelle nicht nur die Kontrollen an der österreichischen Grenze weiter fortgesetzt, sondern sich sogar entschieden, weitere Grenzabschnitte zu kontrollieren. Das Ergebnis ist aktuell zu sehen: Das Verhältnis zwischen Polen und Deutschland ist auf einem historischen Tiefstand, und auch zwischen Dänemark und Deutschland sieht es nicht sonderlich gut aus. Die Mitgliedstaaten der EU misstrauen einander wieder.

Wir können dabei zusehen, wie der für die Völkerverständigung und die europäische Integration so wichtige Freizügigkeit von Personen, Waren und Dienstleistungen geopfert wird auf dem Altar angeblicher Sicherheit.

Es ist die Grundidee der freiheitlichen Demokratie, dass sie den Einzelnen, uns Bürger*innen dieser Republik und auch der EU, Freiheit gewährt, ja dass die Freiheit ihr Funktionsmodus ist. In Gefahrensituation darf die Freiheit der Einzelnen, darf unsere Freiheit eingeschränkt werden, um Sicherheit zu gewährleisten, aber nur in verhältnismäßiger Weise. Das erkennt auch der Schengenkodex an.

Allerdings: Es muss schon eine echte Gefahr geben. Worin soll diese liegen?

Der EuGH hat klargestellt, dass ein Mitgliedstaat nicht einfach eine Gefahr behaupten darf, sondern darlegen muss, worin genau die Gefahr bestehen soll.⁷ Das hat die Bundesregierung nicht gemacht. Es gibt faktisch kein sonderlich erhöhtes Gefahrenpotential. Die Sicherheitslage hat sich in den letzten zehn Jahren in Deutschland kaum verändert, die Kriminalitätsrate ist sogar rückläufig.

Was sich verändert hat, ist die *Wahrnehmung* von Gefahren, die angeblich ausgehen von Menschen, die nach Deutschland kommen.⁸

⁴ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) i.d.F. v. 13.6.2024, ABl. EU L 1717, 1.

⁵ Art. 25a Abs. 5 S. 4 SGK 2024.

⁶ Art. 25a Abs. 6 SGK 2024.

⁷ EuGH (Gr. Kammer), Urt. v. 26. April 2022, C368/20 und C369/20, *Landespolizeidirektion Steiermark*.

⁸ Menschen, die fliehen, vor dem Terrorregime der Taliban, vor Assads Bürgerkrieg gegen seine eigene Bevölkerung, vor dem Krieg Putins gegen Ukraine. Die geopolitische Sicherheitslage hat sich in den letzten Jahren drastisch verschlechtert, auch weil der Konsens aufgegeben scheint, dass das nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte System des Völkerrechts eine bessere Lösung sei als das weltweite Kriegführen mit Abermillionen Toten.

Die Sicherheitslage bei uns in Deutschland hingegen hat sich statistisch nicht verändert.⁹ Und auf Statistiken kommt es an, nicht auf Einzelfälle,¹⁰ die in einer freiheitlichen Demokratie niemals gänzlich auszuschließen sind.¹¹

Geändert hat sich, angetrieben von der rechtsextremen AfD, der öffentliche Diskurs. Es ist das Geschäft der Rechtsextremen, Sicherheitsgefahren zu behaupten. Die demokratischen Parteien sollten sich dieses Spiel nicht aufzwingen lassen, sondern auf Basis von Fakten agieren.

Solche Fakten verlangt ohnehin das Unionsrecht, verlangt der Europäische Gerichtshof:¹²

Worin konkret also besteht die behauptete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung?

Behauptet Deutschland eine Gefahr, die nicht anders als durch Grenzkontrollen abzuwenden sei? Wenn Deutschland die EU-Kommission über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen unterrichtet, sagt die deutsche Regierung im Grunde, dass sie die Sicherheitslage in Deutschland nicht im Griff hat. Das ist ein Armutszeugnis, entspricht aber vor allem einfach nicht den Fakten. Deutschland ist ein extrem sicherer Staat.

In jedem Fall darf die Kontrolldauer zwei Jahre nicht überschreiten, mit Zuschlag in Extremfällen von einem weiteren Jahr. Drei Jahre, das sollte jeder ordentlichen Regierung genug Zeit geben, die Sicherheitslage anders als durch Grenzkontrollen wieder in den Griff zu bekommen. Oder leben wir in einem permanenten Ausnahmezustand?

Die rechtliche Frage ist zudem: Sind Grenzkontrollen überhaupt geeignet, die behaupteten Gefahren zu beseitigen oder auch nur zu mindern?

Die Ergebnisse der Grenzkontrollen durch den Grenzschutz sind ausgesprochen mager, bei gleichzeitig extrem hohen Kosten für die unfassbar vielen Überstunden.¹³ Was ist der Ertrag für dieses Geld in Zeiten knapper Kassen? Man muss konstatieren: erschütternd wenig. Anzunehmen ist, und das sagt etwa die dänische Polizei¹⁴ und so sagen es auch deutsche Grenzschutzbeamte,¹⁵ dass andere Maßnahmen wesentlich effektiver sind. Die Bundesrepublik aber muss „Alternativen“ erwägen.¹⁶

⁹ Eigentlich ist das ein Erfolg, auf den Deutschland stolz sein könnte. Deutschland hat es geschafft, dass Menschen aus der ganzen Welt in Deutschland einen sicheren Platz gefunden haben und mitwirken am Gelingen der Republik, zum Beispiel indem sie dringend benötigte Arbeiten erledigen, als Ärztinnen und Pflegekräfte und in allen möglichen anderen Jobs arbeiten.

¹⁰ So aber der polemische Verweis der damaligen Bildungsministerin SH Karin Prien auf drei Messerangriffe in der Debatte des Landtages SH v. 26.09.2024, Plenarprotokoll, LT SH Drs. 20/67, S. 5087.

¹¹ Mangold/Kompatscher, Vereinbarkeit kontinuierlicher Kontrollen an der deutsch-dänischen Grenze mit unionsrechtlichen Vorgaben, 22.12.2022 (Fn. 2), S. 22 und 24 f.

¹² EuGH (Gr. Kammer), Urt. v. 26. April 2022, C368/20 und C369/20, *Landespolizeidirektion Steiermark*.

¹³ Millionen Überstunden bei Polizei: Kritik an Grenzkontrollen reißt nicht ab, Tagesschau, 08.07.2025, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/polen-grenzkontrollen-124.html>.

¹⁴ Baum, Vorsitzender der Polizeigewerkschaft: Grenzkontrollen sind „Symbolpolitik“, Nordschleswiger, 8. November 2022, <https://www.nordschleswiger.dk/de/nordschleswig-daenemark-politik/vorsitzender-polizeigewerkschaft-grenzkontrollen-sind-symbolpolitik>.

¹⁵ GdP: Neue Grenzkontrollen zeigen kaum Wirkung, zdf heute, 25.09.2024, <https://www.zdfheute.de/politik/deutschland/grenzkontrollen-polizei-gewerkschaft-migration-100.html>.

¹⁶ Art. 26 Abs. 1 lit. a) Ziff. i) SGK.

Sind Grenzkontrollen demnach wirklich das „letzte Mittel“, wie Art. 25 Abs. 2 Schengenkodex verlangt?¹⁷

Und gehen sie auch „nicht über das Maß hinaus[...], das zur Bewältigung der festgestellten ernsthaften Bedrohung unbedingt erforderlich ist“, wie es ebendort heißt?

Sind die Grenzkontrollen angemessen in ihren Auswirkungen auf die europäische Freizügigkeit von Unionsbürger*innen, von Waren und von Dienstleistungen, die grenzüberschreitend sollen erbracht werden können im europäischen Binnenmarkt?¹⁸

Die Grenzkontrollen befördern die Sicherheit nicht in messbarer Weise. Zugleich verursachen sie massive Kollateralschäden für Menschen und Unternehmen. Das gilt besonders für Grenzregionen wie bei uns in Schleswig-Holstein.

Demzufolge ist die Lage unionsrechtlich eigentlich glasklar: Die Grenzkontrollen sind unionsrechtswidrig.

Es ist wichtig, dass die Bundesregierung die Bindung an Recht und Gesetz hochhält. Andernfalls enden wir in der Barbarei.

Der Landtag von Schleswig-Holstein täte gut daran, alle Mittel und Wege zu nutzen, um die deutsche Bundesregierung an die Vorzüge eines regelbasierten Miteinanders in Europa und der Welt zu erinnern.

¹⁷ Erwägungsgründe 22, 23, 30, Art. 25 (2), Art. 26, Art. 29(2), Art. 30 (1) SGK.

¹⁸ Zu diesen Auswirkungen *Naghipour / Salomon / Züllig*, Vereinbarkeit deutscher Binnengrenzkontrollen mit dem SGK, Gutachten für das Europäische Parlament, 30. April 2024, S. 32 ff.