

SWP-Studie

Raphael Bossong

Sichere Außengrenzen der EU

Umstrittene Wirkungszusammenhänge und
Zielvorstellungen im Wandel



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 6
Februar 2026, Berlin

- Die politische Debatte über Schwächen des EU-Außengrenzschutzes verengt sich auf quantitative Indikatoren wie die Zahl irregulärer Grenzübertritte. Diese Kennzahlen sind interpretationsbedürftig und blenden den rechtlichen Rahmen aus, der auch bei irregulärer Einreise den Zugang zum Asylverfahren garantiert. Als primärer Maßstab für die Funktionalität des Grenzmanagements sind sie daher ungeeignet.
- Die wissenschaftliche Forschungslage zeigt keine eindeutige Abschreckungswirkung verschärfter Grenzkontrollen. Rückgänge auf einzelnen Routen durch Vorverlagerung gehen häufig mit Ausweichbewegungen, einer Anpassung bzw. Professionalisierung des Schleuserwesens und höheren Risiken für Schutzsuchende einher. Von weiteren Verschärfungen der Grenzsicherung ist kein linearer Nutzen zu erwarten.
- Mit dem Europäischen Integrierten Grenzmanagement (EIBM) und dem Schengen-Aufsichtsverfahren verfügt die EU bereits über einen anspruchsvollen Maßstab für Grenzkontrollen, der mehr politische Aufmerksamkeit verdient. Die Umsetzung ist in allen Mitgliedstaaten stärker voranzutreiben; die derzeitigen Defizite rechtfertigen jedoch keine andauernden Binnengrenzkontrollen.
- Das Europäische Grenzmanagement wird kontinuierlich entlang der Achsen Externalisierung, Zentralisierung und Technologisierung ausgebaut. Zusätzliche Forderungen, etwa nach erneutem Ausbau von Frontex oder Aufbau von Drohnenkapazitäten, sind in diesem Kontext genau und sorgfältig auf Mehrwert und Machbarkeit zu prüfen.
- Eine harte Versicherheitlichung, der zufolge Grenzen primär als Verteidigungslinien definiert sind, würde einen Paradigmenwechsel mit hohen Rechts- und Legitimationskosten einleiten. Die Berufung auf hybride Bedrohungen oder nationale Notlagen als Rechtfertigung dafür, östliche EU-Außengrenzen zu schließen und das Asylrecht dort auszusetzen, taugt langfristig jedoch nicht als Maßstab zur Bewertung des regulären europäischen Grenzmanagements.

SWP-Studie

Raphael Bossong

Sichere Außengrenzen der EU

Umstrittene Wirkungszusammenhänge und Zielvorstellungen im Wandel

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 6
Februar 2026, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2026S06

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Politische Debatte zur europäischen Grenz- und Migrationskontrolle
8	Entwicklung der europäischen Grenzpolitik von 2015 bis 2025
12	Quantitative und wissenschaftliche Wirkungsmessung
12	Aussagekraft und Kontextualisierung quantitativer Indikatoren
14	Wissenschaftliche Evidenz zu Grenz- und Migrationskontrollen
18	Konzeptionelle und rechtliche Standards des Europäischen Grenzmanagements
18	Der Schengen-Acquis und die Schengen-Governance
20	Das Europäische Integrierte Grenzmanagement
24	Stoßrichtungen für das zukünftige europäische Grenzmanagement
24	Externalisierung
26	Zentralisierung
27	Technologisierung
28	Harte Versicherheitlichung
30	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
32	Abkürzungen

*Dr. Raphael Bossong ist Stellvertretender Leiter der
Forschungsgruppe EU/Europa.*

Sichere Außengrenzen der EU: Umstrittene Wirkungszusammenhänge und Zielvorstellungen im Wandel

Die aktuelle US-amerikanische Sicherheitsstrategie hat die Grenzsicherung zur obersten Priorität erklärt. Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten, so heißt es darin, seien durch Zuwanderung existenziell bedroht. Zahlreiche Entscheidungsträger in der EU vertreten seit Jahren die Ansicht, dass der europäische Außengrenzschutz nicht ausreichend funktioniere. Konkret schlägt sich diese Befürchtung in andauernden Binnengrenzkontrollen innerhalb der Schengen-Zone sowie in Positionspapieren europäischer Parteien und Innenministerien diverser Mitgliedstaaten nieder. Aktuell werden unter anderem neue Technologien an europäischen Außengrenzen oder die Verdreifachung der Einsatzreserve der europäischen Grenzschutzagentur Frontex befürwortet. Dabei verfolgt die EU seit mindestens zehn Jahren zahlreiche Maßnahmen, um den Grenzschutz und die Migrationskontrolle zu verbessern, und kann dabei auf handfeste Fortschritte verweisen. Es bietet sich ein widersprüchliches Bild: Ein hohes Maß an politischer Aktivität und Mobilisierung umfangreicher Ressourcen wird durch scharfe und anhaltende Kritik an einem vermeintlich zu schwachen EU-Grenzschutz konterkariert.

Spätestens seit 2023 herrscht weitgehende Übereinstimmung unter den EU-Mitgliedstaaten, dass irreguläre Migration und damit zusammenhängende Asylgesuche zu reduzieren seien. Doch wie viel Grenzkontrolle angestrebt wird und welche Effekte sie zeitigen soll, bleibt oftmals im Ungefähren. Die öffentlich rezipierten Zahlen zu irregulärer Zuwanderung oder dem Gesamtaufkommen der Asylanträge reichen als Grundlage für die notwendige Standortbestimmung nicht aus. Die geltenden rechtlichen und konzeptionellen Rahmenbedingungen für die europäische Grenzsicherung – der sogenannte Schengen-Acquis und das Europäische Integrierte Grenzmanagement (EIBM) – werden dagegen zu wenig zur Kenntnis genommen. Diese Regelwerke spiegeln nicht nur die Komplexität heutiger Kontrollverfahren und dazugehöriger Güterabwägungen, die Grundrechte eingeschlossen, wider, sondern stellen zugleich den Versuch dar, ein konvergentes Vorgehen aller für den

Grenzschutz zuständigen Behörden auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene zu ermöglichen. Diese qualitative Zielsetzung ist für die langfristige Trag- und Funktionsfähigkeit eines gemeinsamen europäischen Grenzmanagements von zentraler Bedeutung. Die gängigen quantitativen Bewertungsmaßstäbe, wie etwa die Zahl der irregulären Grenzübertritte, schwanken dagegen stark und sind deutlich interpretationsbedürftiger, als in politischen Debatten in der Regel reflektiert wird.

Insofern sollten sich Entscheidungsträger von einer Fokussierung auf einzelne Indikatoren lösen, um Forderungen nach »mehr« Grenzschutz präzisieren und besser bewerten zu können. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die aktuell geltenden technischen und rechtlichen Vorgaben des Europäischen Grenzmanagements umfassend sind und weitere Anstrengungen zur Umsetzung auf allen Ebenen erfordern. Neue Initiativen zu diesem Thema sollten auf ihren konkreten Mehrwert und ihre mittelfristige Machbarkeit hin geprüft werden. Grundsätzlich gilt es, die politischen Anliegen klar zu unterscheiden: hier die Wiederherstellung der vollen Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum, dort eine »Härtung« des europäischen Grenzschutzes. Gegenseitiges Vertrauen zwischen den Schengen-Staaten hängt von der Einhaltung vereinbarter Standards bei Kontrollen an den Außengrenzen ebenso ab wie von der Achtung gemeinsamer Regelwerke im Inneren der Schengen-Zone. Derzeit sind keine nach EU-Verfahren offiziell anerkannten Fakten für die Aufrechterhaltung von Binnengrenzkontrollen gegeben. Eine grundlegende Veränderung des europäischen Grenzmanagements, bei der anstelle einer effizienten Überwachung und Steuerung transnationaler Mobilitätsströme eine möglichst lückenlose Abwehr und territoriale Verteidigung als Zielvorstellung in den Vordergrund rückt, ist Thema einer anderen Debatte. Diverse nord- und osteuropäische Mitgliedstaaten verfolgen im Kontext der geopolitischen Konfrontation mit Russland den Ausbau von Grenzbefestigungen und technischen Überwachungsanlagen mit teils militärischen Komponenten. Damit gehen auch Einschränkungen des Asylrechts einher. Diese Ausnahmesituation sollte aber nicht als neuer Maßstab für die Effektivität der Migrationskontrolle und des Schengen-Systems missverstanden werden.

Die Analyse erfolgt in vier Schritten. Zunächst wird die Debatte zum EU-Grenzschutz kontextualisiert. Im historischen Überblick zeigt sich, dass es der EU und den Mitgliedstaaten im Verlauf der vergangenen zehn

Jahre durchaus gelungen ist, irreguläre Zuwanderung unter anderem durch verschärfte und vorverlagerte Grenzkontrollen zu reduzieren. In einem zweiten Schritt werden die primären quantitativen Indikatoren zur Grenz- und Migrationskontrolle auf ihre Aussagekraft abgeklopft. Denn die breitere wissenschaftliche Literatur weist darauf hin, dass Grenzkontrollen teils kontraintuitive oder empirisch nicht eindeutige Effekte haben. Insofern kann nicht vorausgesetzt werden, dass sich die irreguläre Migration in die EU durch eine Intensivierung von Grenzkontrollen noch weiter als bisher und längerfristig reduzieren lässt. Quantitative Größen, so zentral sie in der aktuellen politischen Kommunikation sind, reichen demnach als Bewertungsmaßstab für die Funktionstüchtigkeit des europäischen Grenzschutzes nicht aus.

Anschließend werden die derzeit geltenden Rahmenwerke der EU – der Schengen-Acquis und das sogenannte Europäische Integrierte Grenzmanagement – summarisch dargestellt. In beiden steht anstelle quantitativer Zielgrößen die Einhaltung diverser technischer, rechtlicher und organisatorischer Standards zwecks Reduktion der irregulären Migration im Vordergrund. Aus dem engmaschigen Aufsichts- und Governance-System von Schengen-Acquis und EIBM, an dem sich sowohl die Mitgliedstaaten als auch EU-Institutionen und -Agenturen beteiligen, können kontinuierlich Verbesserungsmaßnahmen für einzelne Abschnitte der EU-Außengrenzen oder funktionale Aspekte des Grenzmanagements abgeleitet werden.

Unabhängig davon ist die politische Agenda auf EU-Ebene durch eine große Bandbreite von Vorhaben geprägt, die das europäische Grenzmanagement verbessern oder verschärfen sollen. Diese werden im letzten Teil der Studie unter den Schlagworten Externalisierung, Zentralisierung, Technologisierung und harte Versicherheitlichung knapp umrissen. Entscheidungsträger sollten sich auf die Gesamtschau konzentrieren und eine Position dazu entwickeln, wie jenseits einzelner Forderungen oder wahrgenommener Defizite die Wiederherstellung der internen Freizügigkeit und eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Werten im Grenzmanagement für die gesamte EU gelingen kann.

Politische Debatte zur europäischen Grenz- und Migrationskontrolle

Während seit 2015 zunächst der Eindruck von Kontrollverlust bei der Steuerung der irregulären Einwanderung das Vertrauen in staatliche Institutionen erschütterte, hat sich in den vergangenen zwei Jahren eine verwandte These verfestigt: Die europäische Grenzkontrolle funktioniere nicht oder nur sehr unzureichend bzw. die EU müsse ihre Außengrenzen besser schützen.¹ Die amtierende Bundesregierung behält es sich unter anderem deshalb vor, die im Herbst 2024 eingeführten und im Frühjahr 2025 ausgeweiteten Binnengrenzkontrollen gegenüber allen Nachbarstaaten zu verlängern – einschließlich der Zurückweisung von Asylantragstellerinnen durch eine vorrangige Anwendung nationalen Rechts. Eine Reihe anderer EU-Mitgliedstaaten hat diesen Ansatz nachgeahmt² oder bereits längerfristig zu anderen Verschärfungen gegriffen, die irreguläre Zuwanderung reduzieren sollen. Dazu gehört insbesondere die zeitweilige Aussetzung des international wie europäisch verbrieften Rechts, einen Asylantrag zu stellen.³ Der sich seit 2025 immer deutlicher abzeich-

nende Rückgang der Asylgesuche in der Schengen-Zone⁴ wird durch eben jene Zurückweisungen an Binnen- wie Außengrenzen erklärt, um so deren Fortführung zu legitimieren. Offen bleibt dabei jedoch, inwieweit irreguläre Grenzübertritte sowie Asylanträge zurückgehen sollen und welcher Maßstab für einen nachhaltig funktionierenden Grenzschutz heranzuziehen ist.

Angesichts der sehr langen und topographisch anspruchsvollen Land- und Seegrenzen der Schengen-Zone ist mit einer großen Spannweite von Herausforderungen und Erwartungen zu rechnen. Zudem werden je nach Sprache und politischem Kontext unterschiedliche Begriffe verwendet: Mal ist von Grenzschutz die Rede, mal von Grenzsicherung oder Grenzkontrolle. Gemeinsame Maßstäbe zur Funktionalität des Europäischen Grenzmanagements – so die offizielle Terminologie der EU – können nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden.

Der Anreiz ist groß, Wähler rechtspopulistischer Parteien durch sichtbare und symbolische Verschärfungen der Grenz- und Migrationskontrolle zurückzugewinnen.

Gleichzeitig sind bei allen staatlichen Maßnahmen die Konformität mit Grund- und Menschenrechten,

1 Bundesministerium des Innern (BMI), »Polen schützt an der Grenze zu Belarus nicht nur die eigene, sondern die europäische Außengrenze«, Berlin, 7.8.2025, <<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2025/07/polen.html>> (eingesehen am 29.10.2025).

2 »Poland to Reintroduce Border Controls with Germany and Lithuania in Response to Irregular Migration«, *Notes From Poland* (online), 1.7.2025, <<https://notesfrompoland.com/2025/07/01/poland-to-reintroduce-border-controls-with-germany-and-lithuania-in-response-to-irregular-migration/>> (eingesehen am 29.10.2025); Royal Netherlands Marechaussee, »Temporary Reintroduction of Border Control«, Pressemitteilung, 18.6.2025, <<https://english.marechaussee.nl/topics/temporary-reintroduction-of-border-control>> (eingesehen am 29.10.2025).

3 Minos Mouzourakis, *Asylum Bans in the European Union: How States Break the Law and Get Away with It*, Thessaloniki:

Heinrich Böll Stiftung, 21.8.2025, <<https://gr.boell.org/en/2025/08/21/asylum-bans-european-union-how-states-break-law-and-get-away-it>> (eingesehen am 29.10.2025).

4 European Union Agency for Asylum (EUAA), »Asylum Applications Down by 23% in the First Half of 2025«, Pressemitteilung, 8.9.2025, <<https://euaa.europa.eu/news-events/asylum-applications-down-23-first-half-2025>> (eingesehen am 29.10.2025).

Verhältnismäßigkeit sowie empirische Evidenz zur Wirksamkeit zu berücksichtigen. In der Grenz- und Migrationspolitik wird diesem Grundsatz nicht unbedingt Folge geleistet.⁵ Der Anreiz, Teile der Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien primär durch sichtbare und symbolische Verschärfungen der Grenz- und Migrationskontrolle zurückzugewinnen, ist groß, obwohl diese Strategie im europäischen Vergleich bisher nur zu gemischten oder gar negativen Ergebnissen geführt hat. Der Wähleranteil rechtspopulistischer Parteien ist in den vergangenen Jahren im Durchschnitt weiter angestiegen; inwieweit Zuwanderung und öffentliche Sicherheit dafür als Erklärungsfaktoren ausschlaggebend sind, ist wissenschaftlich umstritten.⁶ Offensichtlich nutzen rechtspopulistische Akteure aber das Thema Migration und Grenzschutz für eine fortschreitende emotionale Polarisierung der Debatte.⁷ Demgegenüber wird in dieser Studie der Versuch unternommen, Aussagen über Defizite des europäischen Grenzmanagements zu kontextualisieren und diesbezügliche Reformforderungen zu überprüfen.

Entwicklung der europäischen Grenzpolitik von 2015 bis 2025

Das Jahr 2015 mit über 1,8 Millionen registrierten irregulären Grenzübertritten in die Schengen-Zone markiert bis heute den zentralen Bezugspunkt für viele Debatten. Die Bilder überfüllter Boote im Mittelmeer, großer Wanderungsbewegungen in der Schengen-Zone wie auch schwerwiegender Terroranschläge

in Frankreich, die unter Umständen durch schärfere Personenkontrollen hätten verhindert werden können, erzeugten in Teilen der Öffentlichkeit den Eindruck eines Kontrollverlustes. Der rasche und markante Rückgang der irregulären Grenzübertritte bereits im Folgejahr (auf rund 511.000) galt vielen Entscheidungsträgern als Beleg für die Effektivität wie Notwendigkeit entschiedener Grenzsicherung. Insbesondere die EU-Türkei-Erklärung, welche die Türkei durch erhebliche Finanzaufwendungen zur umfassenden Grenzüberwachung motivierte, und die sogenannte Schließung der Balkanroute – die Wiederaufnahme intensiver Grenzkontrollen und Zurückweisungen von Asylsuchenden durch Staaten des westlichen Balkans – werden hierfür meist als ursächlich angesehen. Alternativ kann aber auch darauf verwiesen werden, dass sich der erste Schub an Kriegsflüchtlingen aus Syrien, die sich infolge ihrer regional unzureichenden humanitären Versorgung auf den Weg nach Europa gemacht hatten, zunächst erschöpft hatte.⁸

Von 2017 bis 2019 stabilisierten sich die Zahlen auf einem deutlich niedrigeren Niveau als zuvor, wenngleich aufgrund der weiter eskalierenden Kriege in Syrien und Afghanistan sowie den Nachzug von Familienangehörigen die Zuwanderung von Schutzsuchenden in die EU anhielt und zum Teil Verlagerungseffekte irregulärer Migration von dem östlichen auf das zentrale Mittelmeer zu verzeichnen waren.⁹ In diesem Zeitraum wurden diverse europäische Reformen auf den Weg gebracht, insbesondere zwei weitreichende Reformen der EU-Grenzagentur Frontex¹⁰ sowie ein Paket für den umfassenden Ausbau europäischer Datenbanken zur Migrationskontrolle und Grenzsicherung.¹¹

5 Für die EU siehe beispielsweise diesen Versuch einer Versachlichung bei zentralen Trends: Generaldirektion Migration und Inneres (HOME), »Seven Facts to Help Understand Migration«, Brüssel, 23.9.2025, <https://home-affairs.ec.europa.eu/news/seven-facts-help-understand-migration-2025-09-23_en> (eingesehen am 2.11.2025).

6 Annika Lindholm u. a., »Life Dissatisfaction and the Right-Wing Populist Vote: Evidence from the European Social Survey«, in: *American Behavioral Scientist*, 69 (2025) 5, S. 604 – 624; Hanspeter Kriesi, »The Rise of Populism and the New Cleavage«, in: *West European Politics*, (2025), S. 1 – 34.

7 José J. Osuna, »Populism and Borders: Tools for Constructing ›The People‹ and Legitimizing Exclusion«, in: *Journal of Borderlands Studies*, 39 (2024) 2, S. 203 – 226; Piotr Żuk/Paweł Żuk, »Wall-Building Policy: Nationalist Space Management and Borderphobia as Right-Wing Populists' Tools for Doing Authoritarian Politics«, in: *Frontiers in Political Science*, 6 (2024), doi: 10.3389/fpos.2024.1288787.

8 Herbert Brückner u. a., *Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland*, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26.8.2016 (Aktuelle Berichte, Nr. 19/2016), S. 3, <https://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1619.pdf> (eingesehen am 8.1.2026).

9 Siehe unten, S. 16. Irene Tafani/Massimo Riccaboni, »The Impact of the EU – Turkey Agreement on the Number of Lives Lost at Sea«, in: *Humanities and Social Sciences Communications*, 12 (2025) 1, S. 1 – 12.

10 Raphael Bossong, *Der Ausbau von Frontex. Symbolische Maßnahmen und langfristige Veränderungen im EU-Grenzschutz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2019 (SWP-Aktuell 66/2019), doi: 10.18449/2019A66.

11 Die Umsetzung dieser Reformen ist noch immer nicht abgeschlossen. Raphael Bossong, *Intelligente Grenzen und interoperable Datenbanken für die innere Sicherheit der EU. Umsetzungs-*

Die Corona-Pandemie konnte anschließend als Beleg dafür gelesen werden, dass eine nahezu lückenlose Kontrolle der internationalen Mobilität möglich ist, allerdings zu extrem hohen Kosten. 2020 sank die Zahl registrierter irregulärer Grenzübertritte in die Schengen-Zone auf einen historischen Tiefstand von knapp 125.000. Im Folgejahr setzte jedoch – verstärkt durch die ökonomischen Verwerfungen der Pandemie – ein erheblicher Nachholeffekt der Fluchtmigration und anderer Formen irregulärer Wanderungsbewegungen ein.¹²

Zugleich rückten mit der sogenannten Instrumentalisierung irregulärer Migration durch Belarus die östlichen Landgrenzen der EU in den Fokus der Debatte über europäische Grenzsicherung.¹³ Zuvor hatten südliche EU-Mitgliedstaaten Erfahrungen damit gesammelt, wie Anrainerstaaten gezielt Grenzkontrollen lockern und irreguläre Migration befördern können, um finanzielle oder politische Zugeständnisse zu erzwingen.¹⁴ Derartige Vorkommnisse hatten sich 2020 zwischen Griechenland und der Türkei abgespielt,¹⁵ auch an der spanisch-marokka-

nischen Grenze war es wiederholt zu solchen Krisen gekommen.¹⁶ Die von Belarus betriebene systematische Kampagne, Menschen von weither (insbesondere dem Irak) anzuwerben, mit Visa und Flugtickets zu versorgen und sie anschließend vielfach koordiniert oder zwangsweise an die polnische und andere EU-Außengrenzen weiterzuleiten, wurde jedoch als Herausforderung neuer Art gesehen.

Es verfestigte sich die Überzeugung, dass Russland irreguläre Migration zur Destabilisierung oder Schwächung europäischer Staaten nutze.

Dieser Eindruck vertiefte sich noch durch die wachsende Beteiligung Russlands an aktiv gesteuerten Bewegungen von Asylsuchenden in die Schengen-Zone¹⁷ sowie mit dem russischen Angriff auf die Ukraine im Frühjahr 2022. Dadurch wurde nicht nur eine erneute Welle von in der EU Schutz Suchenden erzeugt, die mit bis zu 4 Millionen Menschen jene von 2015 weit übertraf. Es verfestigte sich auch die Überzeugung, dass Russland irreguläre Migration im Zuge einer Gesamtstrategie zur Destabilisierung oder Schwächung europäischer Staaten nutze.¹⁸ In dieser Lage erhöhten mehrere östlich und südöstlich gelegene EU-Mitgliedstaaten (Litauen, Finnland, Polen, Griechenland und Bulgarien) ihre Investitionen in physische Grenzzäune, mit deren Anlage sie bereits in den Vorjahren begonnen hatten,¹⁹ und nahmen diverse Verschärfungen im Migrations- und Asylrecht vor.

risiken und rechtsstaatliche Anforderungen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 4/2018), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2018S04_bsg.pdf> (eingesehen am 29.10.2025).

12 Migration Data Relevant for the COVID-19 Pandemic, Migration Data Portal, 18.3.2022, <<https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic>> (eingesehen am 29.10.2025); »A Post-Pandemic Rebound? Migration and Mobility Globally after Covid-19«, in: *World Migration Report*, Genf: International Organization for Migration, Oktober 2025, S. 243–264.

13 Maria M. Mentzelopoulou, *Instrumentalisation in the Field of Migration and Asylum*, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2022 (Briefing EU Legislation in Progress), <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739204/EPRS_BRI\(2022\)739204_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739204/EPRS_BRI(2022)739204_EN.pdf)> (eingesehen am 29.10.2025).

14 Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.), *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 3/2018), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2018S03_koc_web_wrf.pdf> (eingesehen am 29.10.2025).

15 Achilles Skordas, *The Twenty-Day Greek-Turkish Border Crisis and Beyond: Geopolitics of Migration and Asylum Law* (Part I), Heidelberg: Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 5.5.2020, <<https://eumigrationlawblog.eu/the-twenty-day-greek-turkish-border-crisis-and-beyond-geopolitics-of-migration-and-asylum-law-part-i/>> (eingesehen am 29.10.2025).

16 Lorena Gazzotti, »Terrain of Contestation: Complicating the Role of Aid in Border Diplomacy between Europe and Morocco«, in: *International Political Sociology*, 16 (2022) 4, doi: 10.1093/ips/olac021.

17 Erste Fälle traten bereits 2016 gegenüber Norwegen und Finnland auf, eine russische Unterstützung der späteren Taktik von Belarus gilt als plausibel. Spätestens seit dem Herbst 2023 leitete Russland offen Asylsuchende aus dem Nahen und Mittleren Osten in Richtung Finnland.

18 Aleksandra Ancite-Jepifánova, »The EU's Eastern Border and Inconvenient Truths«, in: *Verfassungsblog* (online), 27.2.2024, doi: 10.59704/15981f9a81fb92a1; Jyri Lavikainen, *Russia's Hybrid Operation at the Finnish Border: Using Migrants as a Tool of Influence*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs (FIIA), November 2023 (FIIA Comment, Nr. 12/2023), <https://fii.fi/wp-content/uploads/2023/11/Comment12_Russias-hybrid-operation-at-the-Finnish-border.pdf> (eingesehen am 29.10.2025).

19 Mark Akkerman, *The Business of Building Walls*, 5.11.2029, <<https://www.tni.org/en/publication/the-business-of-building-walls>> (eingesehen am 29.10.2025); Costica Dumbrava, *Walls*

In Südeuropa wurde wiederum die Zusammenarbeit mit Staaten in Nord- und Westafrika intensiviert. Trotz oder gerade wegen wiederholter Rückschläge in der Kooperation mit Drittstaaten – etwa durch innenpolitische Instabilität in der Türkei, anhaltende politische Fragmentierung und Machtkämpfe in Libyen oder gewaltsame Putsche in Staaten der Sahelzone – mobilisierte die EU beispielsweise über den europäischen Finanzrahmen für die Nachbarschaft²⁰ neue Mittel und politische Initiativen für diese Zwecke.²¹ Die im Herbst 2022 ins Amt gekommene Regierung unter Giorgia Meloni forcierte die umfassenden Anstrengungen Italiens für vorgelagerte Grenz- und Migrationskontrollen,²² was sich beispielsweise in einer neuen, allerdings hochumstrittenen Übereinkunft der EU mit Tunesien niederschlug.²³ In den Jahren 2024 und 2025 wurde die migrationspolitische Kooperation mit Ägypten ausgebaut,²⁴ das Engagement in Libyen trotz der strukturell ungelö-

ten Sicherheitsprobleme und Grundrechtsverletzungen aufrechterhalten.²⁵

Die langjährigen Debatten über eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurden 2024 mit einem restriktiven Kompromiss beendet.

Seither formiert sich innerhalb der EU eine wachsende politische Koalition für mehr und deutlichere Restriktionen, die zudem die vorherige Spaltung zwischen süd- und osteuropäischen Ländern in der Frage einer solidarischen Lastenteilung überbrückt. Diese politische Grundkonstellation sorgte auch dafür, dass die langjährigen Debatten über eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems im Frühjahr 2024 mit einem vorwiegend restriktiven Kompromiss zum Abschluss gebracht wurden.²⁶ Durch diese Reform sollen unter anderem weitere Möglichkeiten zur schnellen Ablehnung von Asylanträgen in Grenznähe und flächendeckende Verfahren zur Registrierung und Sicherheitsüberprüfung aller irregulär eingereisten Personen eingeführt werden.

Quantitativ geht die Zahl der Asylgesuche seit dem Herbst 2024 deutlich zurück. Zum September 2025, dem Zeitpunkt, für den seit Anfang 2026 EU-weit aggregierte Daten vorliegen, beträgt dieser Rückgang gegenüber dem Vorjahreszeitraum 24 Prozent.²⁷ Mit Blick auf Deutschland fiel die Zahl sogar um rund die Hälfte,²⁸ was insbesondere mit dem Sturz des Assad-Regimes zusammenhängt, da Syrerinnen und Syrer in den Vorjahren primär in Deutschland Schutz gesucht hatten.²⁹

and Fences at EU Borders, EPRS, Oktober 2022 (Briefing), <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI\(2022\)733692_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI(2022)733692_EN.pdf)> (eingesehen am 29.10.2025).

20 Stephanie Pope/Zina Weisner, *From Development to Deterrence? Migration Spending under the EU Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument (NDICI)*, Oxfam International, 21.9.2023 (Oxfam Briefing Paper), doi: 10.21201/2023.621536.

21 Zum Teil wurde die Fortsetzung dieses Engagements als notwendige Antwort auf russische Einflussversuche in Drittstaaten und eine mutmaßliche Instrumentalisierung der irregulären Migration gesehen, so etwa in Libyen oder der Sahelzone.

22 Matilde Rosina/Iole Fontana, »The External Dimension of Italian Migration Policy in the Wider Mediterranean«, in: *Mediterranean Politics*, 30 (2025) 4, S. 695 – 726.

23 Tineke Strik/Ruben Robbesom, »Compliance or Complicity? An Analysis of the EU-Tunisia Deal in the Context of the Externalisation of Migration Control«, in: *Netherlands International Law Review*, 71 (2024) 1, S. 199 – 225.

24 Gerda Heck/Elena Habersky, »Externalising Migration Controls through Development Programs in Egypt«, in: *Geopolitics*, 30 (2025) 1, S. 120 – 143; Ana P. Santos, »Europe to Sign 75 Million Euros Agreement with Egypt, Including Strengthening Migration Management Strategies«, *Infomigrants* (online), 22.10.2025, <<https://www.infomigrants.net/en/post/67672/europe-to-sign-75-million-euros-agreement-with-egypt-including-strengthening-migration-management-strategies>> (eingesehen am 29.10.2025); Jim van Moorsel/Ayla Bonfiglio, *A Conscious Coupling: The EU-Egypt »Strategic and Comprehensive Partnership«*, Mixed Migration Centre, 29.4.2024, <<https://mixedmigration.org/eu-egypt-partnership/>> (eingesehen am 29.10.2025).

25 Wolfram Lacher, *Die politischen Kosten europäischer Migrationspolitik in Libyen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2025 (SWP-Aktuell 41/2025), doi: 10.18449/2025A41.

26 Sarah Wolff, »The New Pact on Migration: Embedded Illiberalism?«, in: *JCMS. Journal of Common Market Studies*, 62 (2024) S1, S. 113 – 123.

27 Eurostat, »Asylum Applications in September 2025«, Pressemitteilung, 16.12.2025, <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251216-4>> (eingesehen am 8.1.2026).

28 »Asylzahlen sind 2025 stark gesunken«, *Beck Aktuell*, 5.1.2026, <<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bmi-asylzahlen-2025-gesunken-migrationswende>> (eingesehen am 8.1.2026).

29 Statistisches Bundesamt, »46,5 % weniger Zuzüge syrischer Staatsangehöriger von Januar bis September 2025

Trotzdem gewann im selben Zeitraum erst in Deutschland, dann in weiteren Mitgliedstaaten die Darstellung an Einfluss, der Außengrenzschutz der EU sei defizitär, eine Ausweitung der Binnengrenzkontrollen daher notwendig. Eine Verlängerung von Binnengrenzkontrollen auch über den Herbst 2026 – wenn der Pakt für Migration und Asyl bereits in Kraft ist – hinaus³⁰ erscheint nach derzeitigem Stand der politischen Debatte möglich bis wahrscheinlich.

als im Vorjahreszeitraum«, Pressemitteilung, 7.11.2025, <https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/11/PD25_N063_12.html> (eingesehen am 8.1.2026).

30 BMI, »Grenzkontrollen verlängert«, Pressemitteilung, 16.2.2026, <<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2026/02/grenzkontrollen.html>> (eingesehen am 17.2.2026).

Quantitative und wissenschaftliche Wirkungsmessung

In den politischen Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre sind die verzeichneten Zu- und Abnahmen von irregulärer Zuwanderung und Asylgesuchen offenkundig von zentraler Bedeutung. Doch auch wenn diese die Trends und Krisen in der europäischen Migrations- und Asylpolitik grob widerspiegeln, lassen sich daraus keine eindeutigen Kausalzusammenhänge oder klare Zielvorstellungen für den gesamten europäischen Grenzschutz ableiten.

Aussagekraft und Kontextualisierung quantitativer Indikatoren

Die von Frontex regelmäßig aggregierte Zahl der auf unterschiedlichen Routen vollzogenen irregulären Grenzübertritte in die EU wird aufmerksam rezipiert, auch auf Ebene des Europäischen Rates. Sie ist allerdings nur ein grober und erheblich interpretationsbedürftiger Indikator.³¹ Die Mitgliedstaaten verwenden unterschiedliche Meldestandards, der Grad an Vollständigkeit der Erfassung differiert, insbesondere der Umgang mit dem Eintrag von Fingerabdrücken in das Eurodac-System zur Registrierung von Asylanträgen. Darüber hinaus können verzögerte Meldungen und, wie noch gezeigt wird, Verlagerungseffekte zwischen unterschiedlichen Routen Verzerrungen erzeugen. Zudem werden lediglich Ereignisse des irregulären Grenzübertritts gezählt, nicht Individuen; wer es mehrfach versucht, geht auch mehrfach in die Statistik ein. Ein Anstieg der Zahlen kann demnach bedeuten, dass Personen wiederholt zurückgewiesen werden – ob rechtmäßig oder nicht. Für

einen markanten Anstieg irregulärer Grenzübertritte an bestimmten Abschnitten der Landgrenzen in Osteuropa etwa ist womöglich eine relative kleine Zahl von Personen verantwortlich, was die Aussagekraft des Indikators einschränkt.

Gleichzeitig ist das Verhältnis zwischen diesem Indikator und der zweiten zentralen Messgröße im politischen Diskurs – der Zahl der jährlich gestellten Asylanträge (primär Erstanträge) – kompliziert und unterliegt über die Jahre und zwischen den Mitgliedstaaten deutlichen Schwankungen.

Ein besonders enger Bezug war im Kontext der ersten Migrationskrise und hinsichtlich syrischer Schutzsuchender gegeben, als Deutschland nach den besonders hohen Zahlen irregulärer Grenzübertritte des Jahres 2015 im Folgejahr gut 60 Prozent aller Asylgesuche in der EU entgegennahm. Im Mittel aber lag der Anteil Deutschlands zwischen 2014 und 2023 bei rund 30 Prozent – zwar immer noch überproportional, gemessen an Deutschlands Anteil von knapp 19 Prozent an der EU-Bevölkerung, aber deutlich niedriger als 2015/16. In jüngerer Zeit lässt sich zudem eine wachsende Kluft zwischen der Zahl der erfassten irregulären Grenzübertritte und jener der Asylgesuche in der EU beobachten. EU-weit wurden 2023 rund 170.000 mehr Asylanträge gestellt als 2022 (1.130.405 gegenüber 960.725), aber nur 55.000 mehr irreguläre Grenzübertritte erfasst als im Vorjahr (381.319 gegenüber 326.217). Die Datenlage wird dadurch kompliziert, dass Asylanträge nach Erst- und Folgeanträgen differenziert werden müssen und unter anderem deshalb ein deutlicher Abstand zu der in Eurostat erfassten Gesamtzahl der Asylantragsteller besteht. In den Jahren 2022 und 2023 stellten beispielsweise 682.395 bzw. 789.760 Personen insgesamt 960.725 bzw. 1.130.405 Anträge.

Die auseinanderdriftenden Zahlen von irregulären Grenzübertritten und Asylanträgen können aber insbesondere dann, wenn Personen mehrfach gezählt werden, auch als Beleg für mangelhafte Kontrollen an

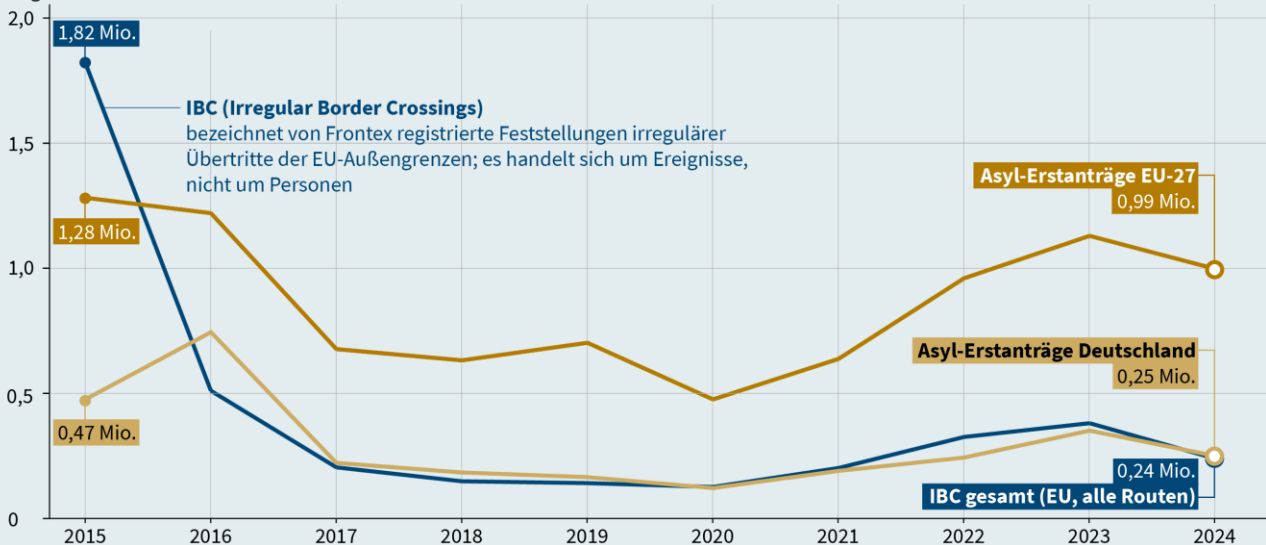
31 Costica Dumbrava, *Measuring Irregular Migration and Returns in the EU*, EPRS 2025 (Briefing), <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767210/EPRS_BRI\(2025\)767210_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767210/EPRS_BRI(2025)767210_EN.pdf)> (eingesehen am 29.10.2025); Lalaine Siruno u. a., *MIRreM Public Database on Irregular Migration Flow Estimates and Indicators*, 30.4.2024, doi: 10.5281/ZENODO.10813413.

Grafik 1

Erstanträge auf Asyl und irreguläre Übertritte der EU-Außengrenzen

EU-27 und Deutschland im Vergleich 2015–2024

Angaben in Millionen



den Außengrenzen interpretiert werden. Außen-grenzstaaten entdecken demnach nur eine Minder-heit der tatsächlich stattfindenden irregulären Migra-tion, die sich später in Asylanträgen niederschlägt. Alternativ werden irregulär eingereiste Personen von Sicherheitskräften in Außengrenzstaaten zwar erkannt, aber nicht registriert und in der Erwartung ziehen gelassen, dass sie später in nord-westlich ge-gebenen Zielstaaten um Asyl bitten. Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge war nur etwas mehr als die Hälfte derer, die 2022 in Deutschland einen Asyl-antrag gestellt haben, vorher mittels Eurodac durch andere EU-Staaten registriert worden.³²

Ein erheblicher Teil der Antragsteller reist legal in die Schengen-Zone ein.

Für die EU-weite Differenz zwischen Asylantrags-zahlen und erfassten irregulären Grenzübertritten spielen zudem strukturelle Faktoren eine Rolle. So reist ein erheblicher Teil der Antragsteller legal in die Schengen-Zone ein, etwa im Rahmen der Visafreiheit für bestimmte Nationalitäten oder mit einem Touristen- oder Studentenvisum.³³ Asyl-Erstanträge für in der EU geborene Kinder oder nachgeholte Familien-angehörige erklären einen weiteren Anteil. Allge-meiner betrachtet, liegen nur stark fragmentierte oder lückenhafte Daten darüber vor, welche und wie viele Personen sich in der Schengen-Zone ohne eine gültige Aufenthaltserlaubnis aufhalten.³⁴ Den

³² »Viele Asylsuchende noch nicht in der EU registriert«, in: *Die Zeit* (online), 2.1.2022, <<https://www.zeit.de/gesellschaft/2022-01/asyl-eu-eurodac-dublin-verfahren-registrierung-migration>> (eingesehen am 29.10.2025). Als erstes öffentliches EU-Dokument weist der Migrationsbericht der EU-Kommission vom November 2025 explizit derartige Bewegungsmuster mit Verweis auf Eurodac-Treffer aus, ohne jedoch absolute Zahlen zu nennen. Vgl. Europäische Kommission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – The European Annual Asylum and Migration Report (2025)*, COM(2025) 795 final, Brüssel, 11.11.2025, S. 13f, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15196-2025-INIT/en/pdf>> (eingesehen am 17.2.2026). Ein solcher Bericht soll zwecks Umsetzung des

Pakts für Migration und Asyl von nun an jährlich erstellt werden.

³³ Der Anteil schwankt je nach Jahr zwischen 10 und 40 Prozent der Antragsteller. Die Spannweite ergibt sich aus den bei Asylantragsstellung genannten Herkunftsländern ohne Visumspflicht, den Westbalkanstaaten etwa in den Jahren 2015/16 oder Kolumbien und Venezuela seit 2022.

³⁴ Costica Dumbrava, *EU Migration and Borders*, EPRS, März 2024 (Briefing), <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760361/EPRS_BRI\(2024\)760361_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760361/EPRS_BRI(2024)760361_EN.pdf)> (eingesehen am 29.10.2025); Denis Kierans/Carlos Vargas-Silva, *The Irregular Migration Population in Europe*, MírreM

jüngsten und umfassendsten Schätzungen für zwölf Mitgliedstaaten zufolge sind es 2,6 bis 3,2 Millionen Personen. Die Mehrheit der als nicht aufenthaltsberechtigten erfassten Personen ist demnach zuvor legal eingereist oder stammt aus anderen EU-Staaten.³⁵ Die Problematik abgelaufener Visa wird bisher kaum öffentlich als zentraler Aspekt der Migrationskontrolle behandelt.³⁶

Der grundsätzlich wichtigste Einwand gegen die Fokussierung auf irreguläre Grenzübertritte und Asylanträge – und deren implizite Gleichsetzung – als Indikator für die Effektivität des europäischen Grenzmanagements besteht darin, dass dem Ziel einer parallelen Reduktion dieser Zahlen grundrechtliche Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten entgegenstehen. Laut Genfer Flüchtlingskonvention, der EU-Grundrechte-Charta wie auch des europäischen Sekundärrechts ist der Rechtsanspruch, einen Asylantrag zu stellen, unabhängig davon, ob eine Einreise regulär oder irregulär erfolgt ist – zumindest dann, wenn das Asylgesuch in möglichst engem zeitlichem und räumlichem Zusammenhang mit dem Grenzübertritt vorgebracht wird. Deshalb sind nach geltender Rechtslage Fortschritte bei der Entdeckung irregulärer Grenzübertritte nicht direkt mit einer Reduktion der Asylgesuche gleichzusetzen.

Wissenschaftliche Evidenz zu Grenz- und Migrationskontrollen

Aus Sicht der vergleichenden Migrationsforschung haben in den vergangenen Jahrzehnten überwiegend ökonomische Interessen den Ausschlag für einwanderungsfreundliche Liberalisierungen und mehr Ein-

wanderung in westlichen Staaten gegeben,³⁷ während umgekehrt der Wunsch nach Immigrationsbeschränkung wie auch der Rückgang der Zuwanderung hauptsächlich mit negativen Arbeitsmarktaussichten korrelierten.³⁸ Faktoren wie Geschlecht, räumliche Distanz, ethnische Netzwerke oder sozialer und technologischer Wandel beeinflussen Migrationsbewegungen langfristig.³⁹

Mutmaßlich abschreckende Signale werden je nach Kontext unterschiedlich aufgenommen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich eine präzise oder hervorstechende Wirkung von Grenzkontrollen auf unterschiedliche Formen der Migration wissenschaftlich nicht belegen. Mutmaßlich abschreckende Signale werden je nach Kontext unterschiedlich aufgenommen. So weist die bisherige Forschung darauf hin, dass die Verschärfung von Visabestimmungen und der Bau von Grenzsicherungsanlagen gegenteilige Effekte auslösen können: eine Zunahme von irregulärer Zuwanderung oder Asylanträgen, weil Menschen diesen Verschärfungen zuvorkommen oder sie anderweitig zu umgehen suchen⁴⁰ oder weil Personen, die zuvor für Arbeitszwecke temporär ein- und ausgereist sind, so in einen dauerhaften Aufenthalt gedrängt werden.⁴¹ Die Wirksamkeit von öffentlichen Informationskampagnen, die vor den Risiken der irre-

[Measuring Irregular Migration] Consortium 2024 (MIRREM Working Paper, Nr. 11/2024), <<https://irregularmigration.eu/wp-content/uploads/2024/10/MIRREM-Kierans-and-Vargas-Silva-2024-Irregular-Migrant-Population-in-Europe-v1.pdf>> (eingesehen am 29.10.2025).

³⁵ In Deutschland kommt als weiterer Komplexitätsfaktor hinzu, dass in bis zu 85 Prozent der rund 260.000 im Ausländerzentralregister als ausreisepflichtig vermerkten Fälle eine Duldung bzw. diverse Gründe für eine Aussetzung einer zwangsweisen Ausweisung vorliegen.

³⁶ Frida Hansen/Johanna Pettersson, »Contradictory Migration Management? Differentiated Security Approaches to Visa Overstay and Irregular Border Crossings in the European Union«, in: *European Security*, 31 (2022) 1, S. 117–134.

³⁷ Hein de Haas u. a., »International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects«, in: *Population and Development Review*, 45 (2019) 4, S. 885–922.

³⁸ Marc Helbling/David Leblang, »Controlling Immigration? How Regulations Affect Migration Flows«, in: *European Journal of Political Research*, 58 (2019) 1, S. 248–269.

³⁹ Gemeinsame Forschungsstelle (GFS), *Drivers of Migration. Dimensions and Indicators: A Policy-oriented Literature Review*, Brüssel: Europäische Kommission, 29.10.2025, doi: 10.2760/5771973.

⁴⁰ Mathias Czaika/Mogens Hobolth, »Do Restrictive Asylum and Visa Policies Increase Irregular Migration into Europe?«, in: *European Union Politics*, 17 (2016) 3, S. 345–365; Justin Schon/David Leblang, »Why Physical Barriers Backfire: How Immigration Enforcement Deters Return and Increases Asylum Applications«, in: *Comparative Political Studies*, 54 (2021) 14, S. 2611–2652.

⁴¹ Diese Dynamik konnte erneut insbesondere in Großbritannien nach dem Brexit beobachtet werden, vgl. Steven Blaakman, *The Brexit Paradox: How Leaving the EU Led to More Migration*, EPRS, Juni 2025, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772910/EPRS_BRI\(2025\)772910_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772910/EPRS_BRI(2025)772910_EN.pdf)> (eingesehen am 30.10.2025).

gulären Einwanderung warnen und auf verstärkte Kontrollen verweisen, ist ebenfalls stark kontextabhängig und von schwacher Evidenz.⁴²

Die zweite Trump-Administration könnte mit ihrer rigorosen Grenzsicherungs- und Abschiebungspolitik, die mit angsteinflößenden Bildern und drastischer öffentlicher Kommunikation einhergeht, als Beispiel dafür gesehen werden, dass das Mittel seinen Zweck erreicht, denn die irreguläre Einwanderung in die USA geht derzeit erstmalig seit mehreren Jahrzehnten rasant zurück.⁴³ Aus wissenschaftlicher Sicht gilt es die Perspektive allerdings zu erweitern. Zunächst: Der größte Rückgang der irregulären Grenzübertritte war bereits gegen Ende der Biden-Administration zu verzeichnen; insofern ist die kausale Wirkung neuer und einzelner Maßnahmen schwer zu bestimmen.⁴⁴ Die Reduktion der irregulären Zuwanderung sowie der Anstieg von Abschiebungen und freiwilligen Ausreisen könnten zudem durch eine Zunahme verdeckter irregulärer Zuwanderung oder dadurch abgeschwächt werden, dass Menschen, die sich bereits in den USA befinden, in die Illegalität abtauchen. Wie im Fall der Corona-Pandemie sind größere Nachholeffekte in den kommenden Jahren nicht auszuschließen. Vor allem die Frage, inwieweit sich die aktuelle US-amerikanische Einwanderungspolitik als nachhaltig erweisen wird, ist angesichts ihrer schwerwiegenden verfassungsrechtlichen und wirtschaftlichen Folgen noch offen.

Für eine Bewertung der Handlungsmöglichkeiten und Wirkungserwartungen an eine verschärfte Grenz-

sicherung in der EU können aktuelle Entwicklungen in den USA jedenfalls nicht als belastbare Argumentationsgrundlage herangezogen werden. Vielmehr sind die europäischen Kontextbedingungen der vergangenen zehn Jahre zu beachten. Die außergewöhnlich großen Wanderungsbewegungen seit 2015 wurden primär durch den syrischen Bürgerkrieg, den langjährigen Konflikt in Afghanistan und politische Fragmentierung oder Fragilität in EU-Nachbarstaaten bedingt. Zwischen 2014 und 2021 wurde im Schnitt 40 Prozent der Asylantragsteller, die mangels legaler Zugangswege nahezu ausschließlich irregulär in die EU einreisten, erstinstanzlich eine Form des Schutzes in der EU zugesprochen.⁴⁵ Der jüngste Rückgang von sowohl Asylanträgen in der EU als auch der Schutzquote korreliert hingegen zeitlich und nach Herkunft der Schutzsuchenden mit dem Sturz des Assad-Regimes Ende 2024.⁴⁶ Dies spricht gegen die Annahme, dass Maßnahmen an den EU-Außengrenzen in den vergangenen zehn Jahren den größten Einfluss auf Ausmaß und Form der irregulären Migration in die EU hatten oder hätten haben können.⁴⁷

45 Sergio Carrera u. a., *An Assessment of the State of the EU Schengen Area and Its External Borders. A Merited Trust Model to Uphold Schengen Legitimacy* (Study requested by the LIBE committee), Brüssel: Europäisches Parlament, Mai 2023, S. 183, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/737109/IPOL_STU\(2023\)737109_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/737109/IPOL_STU(2023)737109_EN.pdf)> (eingesehen am 30.10.2025). Letztinstanzlich und unter Herausrechnung formaler Verfahrensbeendigungen ergibt sich eine noch höhere Schutzquote; für Deutschland bewegt sie sich zwischen gut 50 und gut 70 Prozent. Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), *Fakten zu Flucht und Asyl* (aktualisierte Fassung), Berlin, 31.7.2025 (Kurz und Bündig), <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2024/07/SVR_Kurz-und-buendig_Asyl_2025.pdf> (eingesehen am 30.10.2025); SVR, *Fakten zu Flucht und Asyl. 2021/2022*, Berlin, 24.11.2022 (Kurz und Bündig), <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/11/221125_kb-Asyl_final.pdf> (eingesehen am 30.10.2025).

46 EUAA, »Syrian Asylum Applications Drop Significantly, Reflecting Broader Decreasing Trend in the EU+«, Pressemitteilung, 5.5.2025, <<https://euaa.europa.eu/news-events/syrian-asylum-applications-drop-significantly-reflecting-broader-decreasing-trend-eu>> (eingesehen am 30.10.2025).

47 Zumindest ist nicht belegbar, inwiefern sich die jüngsten Binnengrenzkontrollen signifikant auf das Asylgeschehen auswirken. 2025 lag der Anteil der an den Binnengrenzen zurückgewiesenen Antragsteller bei etwa einem Prozent aller in Deutschland Asyl Suchenden. Unklar bleibt zudem, wie vielen Zurückgewiesenen später nicht doch noch die Einreise und Antragstellung gelingt.

42 Antoine Pécoud/Hélène Thiollent (Hg.), *Research Handbook on the Institutions of Global Migration Governance*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, 2023; Julia Van Dessel, »I Know, Therefore I (Don't) Go: The Role of Information in Migration Decision-making and Irregular Migration Governance«, in: ebd., S. 387–405, doi: 10.4337/9781789908077.00035; Florian Trauner u. a., »It's Not about the Information, It's about the Situation: Understanding the Misalignment between EU Deterrence Messaging and Migrants' Narratives«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50 (2024) 14, S. 3379–3395.

43 Ariel G. Soto, *A New Era of Immigration Enforcement Unfolds in the U.S. Interior and at the Border under Trump 2.0*, Washington, D.C.: Migration Policy Institute (MPI), Oktober 2025, <<https://www.migrationpolicy.org/news/new-era-enforcement-trump-2>> (eingesehen am 31.10.2025).

44 Adam Cox u. a., »Fact Checking the 'Success' of Trump Border Patrol Policies«, in: *Just Security*, 3.2.2026, <<https://www.justsecurity.org/130422/fact-check-trump-border-policy/>> (eingesehen am 17.2.2026).

Allerdings wurde seit 2016 ein deutlich wachsender Anteil potenzieller Asylsuchender oder irregulärer Zuwanderer in der europäischen Nachbarschaft zurückgehalten, da die EU und ihre Mitgliedstaaten die entsprechende Kooperation mit Transitstaaten beförderte. Vereinbarungen wie jene mit der Türkei oder die Mobilisierung von Grenzschutzkräften auf dem westlichen Balkan waren allerdings erst dann in diesem Umfang zu erreichen, als die primären Fluchtbewegungen schon im Gange waren.⁴⁸ Zeitreihenanalysen untermauern den Schluss, dass vermeintliche Signale der Aufnahmebereitschaft unter Kanzlerin Angela Merkel kausal nur in geringem Maße Auswirkungen auf die damaligen Migrationsentscheidungen zeitigten;⁴⁹ für den in den Folgejahren deutlich überproportionalen Zustrom Asylsuchender aus Syrien und Afghanistan nach Deutschland dürften eher soziale und ethnische Netzwerke verantwortlich gewesen sein. Hinzu kommt, wie die Forschung zeigt, dass Drittstaaten unterschiedliche Interessen und innenpolitische Zwänge im Umgang mit Migration haben, etwa durch wirtschaftliche Abhängigkeit von Rücküberweisungen oder eine hohe Arbeitslosenquote. Zielvorstellungen, die auf eine möglichst umfassende Kontrolle durch Drittstaaten im Vorfeld der EU oder die reibungslose Rücknahme von ausreisepflichtigen Personen hinauslaufen, kollidieren regelmäßig mit diesen Gegebenheiten.⁵⁰

Jüngere Männer mit hinreichenden ökonomischen Ressourcen können vergleichsweise flexibel auf alternative Routen ausweichen.

Zugleich sind durch die vorgelagerte Grenzsicherung signifikante Verlagerungs- und Selektionseffekte bei der irregulären Migration zu beobachten. Hierbei handelt es sich nicht um eine nahtlose Umleitung bestehender Wanderungsbewegungen. Vielmehr wurde in der vergangenen Dekade ein erheblicher Teil der Schutzsuchenden oder irregulären Migrantinnen in der EU-Nachbarschaft aufgehalten, während ein variabler Teil alternative Routen in die EU sucht.⁵¹ Jüngere, vorwiegend männliche und mit hinreichenden ökonomischen Ressourcen ausgestattete Personen können vergleichsweise flexibel auf alternative Routen ausweichen, während ein überproportional großer Teil der Familien, Frauen und besonders schutzbedürftigen Gruppen in Transitländern verbleiben. So gingen nach der EU-Türkei-Erklärung die See-Ankünfte in Griechenland von rund 856.700 (2015) um rund 683.000 auf 173.450 (2016) zurück, während Italien im selben Jahr gegenüber 2015 einen Zuwachs von rund 27.600 verzeichnete (von 153.842 auf 181.436).⁵² In der nächsten großen Verschiebungsphase – der seit 2017 intensivierten italienisch-libyschen Kooperation – reduzierten sich die Ankünfte in Italien von 119.369 (2017) auf 23.370 (2018),⁵³ während Spanien vor allem über die West-Mittelmeer-Route einen kräftigen Anstieg vermeldete: von 2017 bis 2018 um gut

48 Jana Abikova/Wojciech Piotrowicz, »Shaping the Balkan Corridor: Development and Changes in the Migration Route 2015 – 16«, in: *International Migration*, 59 (2021) 5, S. 248 – 265; Dogachan Dagi, »The EU-Turkey Migration Deal: Performance and Prospects«, in: *European Foreign Affairs Review*, 25 (2020) 2, S. 197 – 216.

49 Jasper Tjaden/Tobias Heidland, »Did Merkel's 2015 Decision Attract More Migration to Germany?«, in: *European Journal of Political Research*, 64 (2025) 1, S. 389 – 405; Andreas B. Vortisch u. a., *From Aspiration to Action? The Impact of Germany's 2015 Dublin III Suspension on Migration Intentions in Arab Countries*, München: Center for Economic Studies & ifo Institute (CESifo), 26.6.2025 (CESifo Working Paper, Nr. 11952), doi: 10.2139/ssrn.5324433.

50 Antje Ellermann, »The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-State Cooperation«, in: *Government and Opposition*, 43 (2008) 2, S. 168 – 189; Natasja Reslow, »The Politics of EU External Migration Policy«, in: Saskia Bonjour/Agnieszka Weinara/Lyubov Zhyznomirskaya (Hg.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*, London 2018, S. 391 – 400, doi: 10.4324/9781315512853-37.

51 Alice Mesnard u. a., »Revolving Doors: How Externalization Policies Block Refugees and Deflect Other Migrants across Migration Routes«, in: *Population and Development Review*, 50 (2024) 3, S. 607 – 642; Valentina Punzo/Attilio Scaglione, »Beyond Borders: Exploring the Impact of Italian Migration Control Policies on Mediterranean Smuggling Dynamics and Migrant Journeys«, in: *Trends in Organized Crime*, (2024), S. 1 – 20; Tafani/Riccaboni, »The Impact of the EU-Turkey Agreement« [wie Fn. 9].

52 Gemäß UNHCR-Daten (<<https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals/>>), siehe auch UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Bureau for Europe, *Desperate Journeys: Refugees and Migrants Entering and Crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans Routes*, Genf, Februar 2017, <<https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/58b449f54.pdf>> (eingesehen am 17.2.2026).

53 UNHCR, *Desperate Journeys: January 2017–March 2018*, Genf, März 2018, <<https://immigrazione.it/docs/2018/desperate-journeys.pdf>> (eingesehen am 17.2.2026).

32.000.⁵⁴ Das entspricht einem Drittel des Rückgangs, den Italien im selben Zeitraum registrierte.

Nach Schätzungen⁵⁵ erhöhte sich im Vergleich zwischen der Migrationskrise 2015/16, die hauptsächlich auf der kurzen östlichen Mittelmeerroute stattfand, und den Folgejahren, die deutlich stärker durch das Geschehen auf dem zentralen Mittelmeer oder der westlichen Mittelmeerroute geprägt waren, das relative Risiko pro Person und erfolgter Überfahrt um das Drei- bis Vierfache.⁵⁶ Besonders umstritten ist in diesem Kontext die Rolle der privaten Seenotrettung. Die Behauptung, diese stelle einen signifikanten »Pull-Faktor« für irreguläre Zuwanderung über das Mittelmeer dar, konnte durch wissenschaftliche Studien bislang nicht bestätigt werden. Zwar kalkulieren Schmuggler anscheinend die Anwesenheit von Rettungsschiffen ein und setzen besonders seeuntaugliche, billige Boote ein.⁵⁷ Die Gesamtzahl der irregulären Überfahrten korreliert aber primär mit Wetterlagen und der politischen Situation in den Herkunft- und Abfahrtsländern.⁵⁸ Ebenso ist eindeutig, dass das Mortalitätsrisiko pro Überfahrt steigt, wenn die Patrouillen von Seenotrettungsschiffen reduziert werden. Die Gegenüberstellung von Grenzsicherung und damit einhergehendem Rückgang von Todesfällen durch Reduktion der gesamten irregulären Migration

einerseits und Seenotrettung, die mutmaßlich riskante Überfahrten befeuert, andererseits ist somit irreführend.

Wissenschaftliche Analysen zeigen außerdem, dass Menschensmuggel und Menschenhandel angesichts der Bandbreite an involvierten Akteuren und Netzwerken durch verstärkte Grenzsicherung nicht nachhaltig eingedämmt werden können.⁵⁹ Zwar besteht ein legitimes staatliches Interesse an Repression in diesem Deliktfeld. Diese führt aber, solange eine strukturelle Lücke zwischen Nachfrage und Möglichkeiten für reguläre Einwanderung besteht, in der Regel vorrangig zu Anpassungs- und Konzentrations-effekten, das Schleusungswesen beenden sie jedoch nicht. Die Preise für Schleusungen ziehen an, wenn staatliche Repression zunimmt, was wiederum zu einer quantitativen Reduktion der irregulären Zuwanderung führen kann. Gleichzeitig professionalisieren sich aber kriminelle Dienstleister und versuchen ihre Stellung in Drittstaaten auszubauen. In Libyen sind beispielsweise Schleuser eng mit Milizen und parastaatlichen Strukturen verbunden oder deckungsgleich;⁶⁰ in Zentralamerika haben sich in Reaktion auf verschärfte US-Grenzschutzmaßnahmen – wie zuvor im Kampf gegen die Drogenkriminalität – straff organisierte Kartelle sowie eine Vielzahl krimineller Gangs im Menschen-smuggel und Menschenhandel positioniert.⁶¹

54 UNHCR, *UNHCR Contributions Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea*, Part II, Genf, Juni 2018, <https://www.un.org/depts/los/general_assembly/contributions_2018/UNHCR.pdf> (eingesehen am 17.2.2026).

55 Belastbare Zahlen sind nicht verfügbar, weil zahlreiche Todesfälle nicht erfasst werden und keine aggregierten Daten zu Einreisen vorliegen, die in Drittstaaten unterbunden wurden.

56 Bzw. von 3,66 Todesfällen pro 1.000 Personen im Jahr 2015 auf 14,93 Todesfälle pro 1.000 Personen im Jahr 2023.

57 Claudio Deiana u. a., »Migrants at Sea: Unintended Consequences of Search and Rescue Operations«, in: *American Economic Journal: Economic Policy*, 16 (2024) 2, S. 335–365; Katherine Hoffmann Pham/Junpei Komiyama, »Strategic Choices of Migrants and Smugglers in the Central Mediterranean Sea«, in: *PloS one*, 19 (2024) 4, e0300553.

58 Carlo Amenta u. a., »The Migrant Crisis in the Mediterranean Sea: Empirical Evidence on Policy Interventions«, in: *Socio-Economic Planning Sciences*, 78 (2021), S. 101038; Eugenio Cusumano/Matteo Villa, »From ›Angels‹ to ›Vice Smugglers‹: The Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy«, in: *European Journal on Criminal Policy and Research*, 27 (2021) 1, S. 23–40; Diego Zambiasi/Emanuele Albarosa, »Externalizing Rescue Operations at Sea: The Migration Deal between Italy and Libya«, in: *Journal of Economic Geography*, 25 (2025) 1, S. 41–58.

59 Olivier Charlot u. a., »Smuggling of Forced Migrants to Europe: A Matching Model«, in: *Journal of Population Economics*, 37 (2024) 1, S. 1–29; Maria E. Papadouka u. a., »Human Smugglers or Criminalised Migrants? Securitarian Bordering and the Criminalisation of ›Captains‹ in the Mediterranean«, in: *Trends in Organized Crime*, (2024), S. 1–21; David L. Suber, »Corruption and Bribery at the Border: Strategies of Survival and Adaptation between People Smugglers and Border Enforcement«, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 709 (2023) 1, S. 65–85.

60 Nadia Al-Dayel u. a., »Captivity, Migration, and Power in Libya«, in: *Journal of Human Trafficking*, 9 (2023) 3, S. 280–298.

61 Amelia Frank-Vitale, »Coyotes, Caravans, and the Central American Migrant Smuggling Continuum«, in: *Trends in Organized Crime*, 26 (2023) 1, S. 64–79.

Konzeptionelle und rechtliche Standards des Europäischen Grenzmanagements

Die Beziehungen zwischen den außergewöhnlich ausgeprägten Wanderungsbewegungen der vergangenen zehn Jahre, europäischen Maßnahmen zu deren Eindämmung und mittelfristigen Folgeeffekten sind so vielschichtig und teilweise schwer erfassbar, dass eindeutige quantitative Zielgrößen für Effektivität oder Effizienz in Fragen der Grenz- und Migrationskontrolle daraus nicht abgeleitet werden können. Die EU verfügt allerdings mit dem Schengen-Kodex und dem Konzept des Europäischen Integrierten Grenzmanagements (EIBM) über zwei ineinandergreifende rechtliche und qualitative Rahmenwerke, mit denen sich nationale Praktiken der Grenzkontrolle bewerten bzw. beaufsichtigen lassen.

Der Schengen-Acquis und die Schengen-Governance

Ursprung und Kern des europäischen Grenzregimes ist die Herstellung eines direkten Zusammenhangs zwischen dem Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen in der Schengen-Zone und der Sicherheit an den Außengrenzen. Diese Logik basiert auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens: Jeder Mitgliedstaat sollte darauf setzen können, dass alle anderen die gemeinsamen Außengrenzen nach einheitlichen und rechtsverbindlichen Regeln kontrollieren. Anstelle bestimmter quantitativer Indikatoren zum Zuwanderungsgeschehen ist demnach primär dieser qualitative Wert der Rechtstreue und Umsetzung von zentraler Bedeutung.

Der Schengen-Besitzstand ist inhaltlich und historisch mit der Entwicklung des EU-Asylrechts bzw. der Dublin-Verordnung verbunden.

Der hochrangigste Ordnungsrahmen ist der sogenannte Schengen-Besitzstand (oder Schengen-Acquis). Ursprünglich als zwischenstaatliches Projekt konzipiert, wurde dieser seit dem Vertrag von Amsterdam (1999) in das EU-Recht integriert. Der Besitzstand versammelt Rechtsakte und Verwaltungsdokumente, die thematisch von der Visapolitik über die polizeiliche Zusammenarbeit bis hin zu großangelegten IT-Systemen wie dem Schengener Informationssystem (SIS) reichen. Der Schengen-Besitzstand wird seit den 1980er Jahren stetig weiter ausgebaut. Er lässt sich am besten als Zwiebelmodell beschreiben: Um die Kernelemente wie die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und gemeinsame Regeln für Außengrenzen und Visa⁶² legen sich weitere Schichten, die etwa die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Datenschutz oder Regelungen zu Feuerwaffen betreffen. Die Zugehörigkeit dieser Bereiche zum Schengen-Acquis unterlag immer wieder politischen Aushandlungsprozessen und wurde teilweise uneinheitlich gehandhabt. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass der Schengen-Besitzstand inhaltlich und historisch mit der Entwicklung des EU-Asylrechts bzw. der Dublin-Verordnung verbunden ist.⁶³ Alle Mitglieder des Schengen-Raums, einschließlich der Nicht-EU-Staa-

⁶² Fabian Lutz, *Practical Guide to Schengen Law*, Cham 2024, doi: 10.1007/978-3-031-56898-5.

⁶³ Marie De Somer, *Dublin and Schengen: A Tale of Two Cities*, Brüssel: European Policy Centre (EPC), 15.6.2018 (Discussion paper), <http://archive.epc.eu/content/pdf/180615_dublin_schengen_mds.pdf>.

ten, sind demnach verpflichtet, das zwischenstaatliche System zur Bestimmung der Verantwortlichkeit für Asylanträge und somit auch das grundsätzliche Asylrecht einzuhalten. So ist beispielsweise die Schweiz als assoziiertes Schengen-Mitglied über ein separates Abkommen an das Dublin-System gebunden.⁶⁴ Dies stellt sicher, dass die Teilnahme am Raum der Freizügigkeit mit der Übernahme von Verantwortung im Asylbereich einhergeht.

Der funktionale Kern zum Schutz der Schengen-Außengrenzen ist jedoch in der Schengen-Verordnung festgelegt, die zuletzt im Jahr 2024 novelliert wurde.⁶⁵ Ein in ihrem Sinne funktionierender Grenzschutz bedeutet: systematische Durchführung von Personenkontrollen, Überprüfung der Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige sowie effektive Raumüberwachung zwischen den offiziellen Übergangsstellen. Die Schengen-Verordnung regelt außerdem die Bedingungen, unter denen Kontrollen an den Binnengrenzen ausnahmsweise und zeitlich befristet wieder eingeführt werden können. Die jüngste Reform der Schengen-Verordnung, die im Frühjahr 2024 finalisiert wurde, erweiterte zwar die zulässigen Gründe und Zeiträume für Binnengrenzkontrollen, verschärfte aber zugleich die inhaltlichen Anforderungen an deren Rechtfertigung und die europäische Aufsicht.⁶⁶

Um die konsequente und einheitliche Anwendung des gesamten Schengen-Acquis zu gewährleisten, wurde eine Steuerungs- und Kontrollarchitektur etabliert, die über die übliche rechtliche Aufsichtsrolle der EU-Kommission hinausgeht. Der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus (SEMM) wurde mit Übernahme des Schengen-Acquis in das EU-System eingeführt und ist ein gesondertes Peer-Review-Verfahren, bei dem Expertenteams der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten im Rahmen rotierender Länderbesuche vor Ort überprüfen, ob die umfassenden Bestimmungen des Schengen-Besitz-

stands eingehalten werden.⁶⁷ Eine wesentliche Reform des SEMM, die 2023 in Kraft trat, zielte auf eine Effizienzsteigerung und soll unter anderem die Verfahren beschleunigen, unangekündigte Besuche der Evaluationsteams vor Ort erleichtern und Berichte auf die strategische Gesamtsituation der evaluierten Länder ausrichten.⁶⁸

Der Schengen-Rat soll der strategischen politischen Steuerung dienen.

Ergänzend wurde auf Initiative Frankreichs 2022 auf Ebene der Innenminister ein neuer Schengen-Rat etabliert.⁶⁹ Er soll der strategischen politischen Steuerung dienen, kann jedoch keine rechtlich verbindlichen Beschlüsse fassen, da darin auch die Nicht-EU-Mitglieder der Schengen-Zone vertreten sind. Die Arbeit des Rates wird durch einen neu eingerichteten Schengen-Koordinator in der EU-Kommission und den damit verbundenen Schengen-Governance-Zyklus unterstützt.⁷⁰ Dessen wichtigste Instrumente sind ein datengestütztes Schengen-Barometer+ als operativer Lagebericht, der unter anderem Daten zu irregulären Grenzübertritten, Visumanträgen und Rückführungsquoten zusammenführt, und ein jährlicher Schengen-Statusbericht, der die zentralen Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für die Ministerebene bündeln soll. Sowohl der novellierte SEMM als auch der gesamte Schengen-Zyklus können als Reaktion auf die internen Spannungen seit der Migrationskrise sowie auf die Mobilitätseinschränkungen während der Corona-Pandemie verstanden werden.

⁶⁷ Martin Nøkleberg/Helene O.I. Gundhus, »Schengen as a European Criminal Justice Instrument – The Power of Evaluation«, in: José A. Brandariz u. a. (Hg.), *Forced Mobility of EU Citizens*, London 2023, S. 187–208, <<https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/102729/1/9781000909159.pdf#page=202>> (eingesehen am 20.2.2026).

⁶⁸ Generaldirektion Migration und Inneres (HOME), *Schengen Evaluation and Monitoring*, Brüssel, 13.6.2025, <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_en> (eingesehen am 1.11.2025).

⁶⁹ Statewatch, *EU: New Council Structures for 'Confidence in the Schengen Area'*, 17.2.2022, <<https://www.statewatch.org/news/2022/february/eu-new-council-structures-for-confidence-in-the-schengen-area/>> (eingesehen am 1.11.2025).

⁷⁰ Generaldirektion Migration und Inneres (HOME), *Schengen Governance*, Brüssel, 13.6.2025, <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance_en> (eingesehen am 1.11.2025).

⁶⁴ Nicole Wichmann, »More In Than Out: Switzerland's Association with Schengen/Dublin Cooperation«, in: *Swiss Political Science Review*, 15 (2009) 4, S. 653–682.

⁶⁵ Europäische Union, *Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen*, 20.6.2024, <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj>> (eingesehen am 1.11.2025).

⁶⁶ Jonas Bornemann/Raphael Bossong, *Vierzig Jahre Schengen. Vom Integrationsprojekt zur Dauerbaustelle im Schatten der EU-Asylpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2025 (SWP-Aktuell 29/2025), doi: 10.18449/2025A29.

Die jüngsten Berichte aus dem Schengen-Zyklus verweisen kontinuierlich auf Mängel und Verbesserungsbedarf. So ist im Schengen-Statusbericht 2024 festgehalten, dass rund 65 Prozent der im Rahmen des SEMM ausgesprochenen Empfehlungen noch nicht umgesetzt worden seien.⁷¹ Als Beispiele werden Defizite in den Bereichen Personal, Ausbildung und der Implementierung von Grenzkontrollverfahren aus fast der Hälfte aller Schengen-Länder aufgeführt. 2025 wurde unter anderem bemängelt, dass IT-Systeme wie das Schengener Informationssystem in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor nicht vollumfänglich genutzt werden oder in ihrer Funktionsfähigkeit eingeschränkt sind, während umfassende neue Datenbanken noch gänzlich der Umsetzung harrten.⁷² Allgemein werden bei »fast der Hälfte« der evaluierten Mitgliedstaaten die Verfahren zur Grenzübertrittskontrolle aufgrund technischer oder personeller Gründe als teilweise defizitär eingestuft.⁷³ Insgesamt kommen die Status- und Evaluationsberichte jedoch nicht zu dem Schluss, dass das System strukturell dysfunktional sei. Anfang 2025 konnte die Schengen-Zone durch den vollständigen Beitritt Rumäniens und Bulgariens – beides Länder, die mehr als zehn Jahre besonders eingehend geprüft wurden – sogar noch erweitert werden.

Demgegenüber haben einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Österreich und Frankreich, ihre Binnengrenzkontrollen seit 2016 in unterschiedlichen Konstellationen aufrechterhalten und seit 2024 erneut ausgeweitet.⁷⁴ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat diese Praxis in Vorabentscheidungsverfahren als rechtswidrig eingestuft, da die im Schengener Grenzkodex vorgesehenen Fristen nicht durch wiederholte, nur geringfügig angepasste Notifizierungen umgangen werden dürfen. Generell darf der Vorrang des EU-Rechts nicht durch Verweis auf den nationalen Kompetenzvorbehalt zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gemäß Artikel 72 des Ver-

trags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausgehebelt werden, sofern im betreffenden EU-Sekundärrecht bereits – wie im Fall der Schengen-Verordnung – angemessene Ausnahmebestimmungen vorgesehen sind.⁷⁵ Das in der Schengen-Verordnung vorgesehene Verfahren für gemeinschaftlich koordinierte, längerfristige Binnengrenzkontrollen aufgrund systemischer Gefahren für das Funktionieren der Schengen-Zone (Art. 29 Schengen-Verordnung) findet allerdings schon seit Ende 2017 keine Anwendung mehr, da ab diesem Zeitpunkt sowohl die für diesen Mechanismus maximal zulässige Frist von zwei Jahren ausgelaufen und zugleich sachlogisch die erste besonders intensive Krisenphase – zwischen Herbst 2015 und Sommer 2016 – überwunden war.⁷⁶ Dennoch halten die betreffenden Staaten unter einer anderen Begründung an den Kontrollen fest und interpretieren entsprechende kritische Urteile des EuGH als Einzelfallentscheidungen ohne zwingende Auswirkungen auf die allgemeine Grenzsicherungs politik.⁷⁷

Das Europäische Integrierte Grenzmanagement

Seit 2004 hat die EU parallel und in Interaktion mit dem Schengen-Acquis ein weiteres umfassendes Konzept für die Grenzkontrolle entwickelt, das sogenannte Europäische Integrierte Grenzmanagement. Während das Schengen-Regime die Freizügigkeit und das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten soll, stellt das EIBM den Versuch dar, eine umfassende und gemeinschaftliche operative Doktrin für die beteiligten Sicherheitsbehörden zu etablieren. Obwohl es in der öffentlichen Debatte kaum explizit

⁷¹ Europäische Kommission, *Schengen-Statusbericht 2024*, COM(2024) 173 final, Brüssel, 16.4.2024, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0173>> (eingesehen am 1.11.2025).

⁷² Dies., *Schengen-Statusbericht 2025*, COM(2025) 185 final, Brüssel, 23.4.2025, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0185>> (eingesehen am 1.11.2025).

⁷³ Ebd., S. 18.

⁷⁴ Michela Ceccorulli, »Schengen Bittersweet Anniversary: EU Integration and the Persistence of Internal Border Controls«, in: *Journal of European Integration*, 47 (2025) 4, S. 621 – 627.

⁷⁵ Hubert de Verdelhan, »Art. 72 TFEU as Seen by the Court of Justice of the EU: Reminder, Exception, or Derogation?«, (2025), doi: 10.15166/2499-8249/812.

⁷⁶ Einschließlich des gesonderten nationalen Ausnahmezustands in Frankreich aufgrund der terroristischen Bedrohung nach den Anschlägen von Paris. Vgl. Raphael Bossong/Tobias Etzold, *The Future of Schengen: Internal Border Controls as a Growing Challenge to the EU and the Nordics*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2018 (SWP Comment 44/2018), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/the-future-of-schengen>> (eingesehen am 20.2.2026).

⁷⁷ Stefan Salomon, »What Happens after the Court of Justice Has Given Its Ruling? Promises and Pitfalls of Strategic Litigation against Internal Border Controls in EU Law«, in: *German Law Journal*, 25 (2024) 6, S. 1043 – 1067.

benannt wird, bildet das EIBM zudem vertraglich die maßgebliche Kompetenzgrundlage der EU.

Seinen Ursprung hat das EIBM in dem internationalen Trend zur Modernisierung der Grenzkontrolle, der auf die Anschläge vom 11. September 2001 folgte.⁷⁸ In der EU diente das Konzept zunächst als politischer Kompromiss: Es ermöglichte im Jahr 2004 die Gründung von Frontex als Koordinationsagentur für den Grenzschutz, ohne dass souveränitätssensible Mitgliedstaaten ihre exekutiven Kompetenzen formal abtreten mussten. Nach der Migrationskrise des Jahres 2015 gewann das EIBM dann operativ an Bedeutung, weil der politische Druck zunahm, die weitreichende Rechtsgrundlage von Artikel 77 AEUV zu nutzen. Dieser Artikel ermächtigt die Union, »alle Maßnahmen [zu erlassen], die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind«.⁷⁹

In den Frontex-Reformen der Jahre 2016 und 2019 wurde das EIBM dementsprechend zu einer detaillierten Doktrin ausgebaut. Gemäß Artikel 3 der aktuellen Frontex-Verordnung (EU) 2019/1896 ist das Kernmandat der Agentur, gemeinsam mit allen zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten in Grenzschutz, Polizei, Küstenwache oder Zoll die Einhaltung des EIBM zu gewährleisten.⁸⁰ Die derart geteilte Verantwortung wird dadurch unterstrichen, dass sich die Europäische Grenz- und Küstenwache nach Artikel 4 der Verordnung formal aus der Frontex-Agentur mit Sitz in Warschau und allen für Grenzmanagement und Rückführung zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Während sich in anderen EU-Agenturen – wie Europol oder Eurojust

aus den Bereichen Justiz und Inneres – komplexe Strukturen und national abgeordnete Verbindungsbeamte finden, ist die direkte Gleichsetzung oder Einbeziehung aller nationalen Behörden eine rechtliche Besonderheit von Frontex; operativ hat sie allerdings keine direkten Auswirkungen.

Grenzmanagement meint den Vorrang risikobasierter Steuerung und Selektion gegenüber der Abwehr von Mobilität.

Inhaltlich beruht das EIBM-Konzept auf zwei Pfeilern. Der erste ist das sogenannte 15-Komponenten-Modell, das die funktionalen Dimensionen definiert, also das »Was« eines umfassenden Grenzmanagements. Anders als der enger gefasste Begriff Grenzschutz meint Grenzmanagement den Vorrang risikobasierter Steuerung und Selektion gegenüber der Abwehr von Mobilität. Dieses Modell des EIBM beschreibt zudem den mit dieser Zielsetzung einhergehenden Prozess, der sich mit dem operativen Kern (Kontrollen, Überwachung, Risikoanalyse), den institutionellen Grundlagen (behördenübergreifende Kooperation, Qualitätsstandards, Ausbildung) sowie zentralen migrationspolitischen Komponenten (Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Rückführung) befasst. Dabei setzt das EIBM explizit auch einen normativen Rahmen: Ob als Einzel- oder Querschnittsaufgabe, für die Achtung der Grundrechte, den Schutz schutzbedürftiger Personen sowie die Seenotrettung haben alle beteiligten Behörden zu sorgen.

Der zweite Pfeiler ist der Vier-Stufen-Ansatz, in dem Grenzmanagement räumlich ausformuliert und definiert wird. Dabei zeigt sich, dass das EIBM von einem komplexen, vernetzten Kontrollverständnis geprägt ist, das weit über die Außengrenzen der EU hinausgreift: Auf Stufe 1 und 2 geht es um die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern. Die reicht von Informationskampagnen und Kapazitätsaufbau bis hin zu operativen Kooperationen zur Grenzsicherung, darunter – mit administrativer Unterstützung durch Frontex – die Vergabe von Visa oder zukünftig elektronischen Einreiseerlaubnissen in den Herkunftsländern. Systeme und Einsatzmittel zur Überwachung des räumlichen Vorfelds von EU-Außengrenzen bzw. des maritimen Raums, die sich auch auf die Aufgabe der Seenotrettung auswirken, gehören ebenfalls dazu. Erst Stufe 3 bezieht sich auf die eigentlichen Kontroll- und Überwachungsaktivitäten, einschließlich umfassender technischer Sys-

⁷⁸ Raphael Bosson, »Integrated Border Management: Evolving Tasks and Division of Labour between the EU and Member States«, in: Jan-Hendrik Dietrich/Arne Pilniok (Hg.), *European Security Union. Law and Policies*, München 2024, S. 335–354.

⁷⁹ Europäische Union, *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Dritter Teil: Die internen Politiken und Maßnahmen der Union – Titel V: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Kapitel 2: Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung – Artikel 77*, 2008, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E077>> (eingesehen am 1.11.2025).

⁸⁰ *Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624*, 14.11.2019, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896>> (eingesehen am 1.11.2025).

teme zum Identitätsnachweis, an den EU-Außengrenzen, Stufe 4 auf polizeiliche Kontrollen innerhalb des Schengen-Raums sowie auf Rückführungsmaßnahmen, bei denen Frontex finanziell und operativ eine wachsende Rolle spielt.

Die Umsetzung des EIBM ist seit der letzten Frontex-Mandatsrevision in einer auf mehrere Jahre ausgelegten Strategie organisiert,⁸¹ die zeitlich mit dem Schengen-Zyklus zusammenfällt und für die Kommission⁸² wie für die Mitgliedstaaten⁸³ verpflichtend ist. Zugleich überprüft Frontex bereits seit 2016 im Rahmen von vertraulichen Schwachstellenanalysen, ob die Mitgliedstaaten über ausreichend Personal, Ausrüstung und Infrastruktur verfügen, um ihre Aufgaben insbesondere an den Außengrenzen erfüllen zu können. Das bezieht auch plausible Zukunftsszenarien ein. Diese Analysen können in Empfehlungen für Frontex-Missionen münden. Die Grenzagentur soll somit als zentrale Instanz für die allgemeine Leistungsfähigkeit des Grenzmanagements fungieren.

Diese Bewertungen und der allgemeine Umsetzungsstand des mehrjährigen EIBM-Politikzyklus bei EU-Agenturen und in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten sind für externe Beobachter nur bedingt nachvollziehbar. Die Schwachstellenanalysen von Frontex unterliegen der Geheimhaltung, weshalb nur positive Pressemeldungen zum Gesamtprozess veröffentlicht wurden.⁸⁴ Der Europäische Rechnungshof kritisierte

2021, dass die Unterstützung von Frontex im Rahmen des EIBM noch nicht ausreichend wirksam sei.⁸⁵ Auch die Evaluierung der Kommission aus dem Jahr 2024 zur Umsetzung der letzten Frontex-Reform weist auf diverse Desiderate hin; so stehe etwa der Aufstockung der ständigen Einsatzreserve auf 10.000 Grenzbeamte noch aus, was teilweise Verzögerungen durch die Corona-Pandemie geschuldet sei.⁸⁶ Die Mitgliedstaaten, die bis Ende 2024 ihre nationalen Strategien an den aktuellen EIBM-Zyklus hätten anpassen sollen, verfehlten ihre Ziele ebenfalls. Eine zentrale Sammlung dieser nationalen Strategien gibt es nicht, für Deutschland ist derzeit kein öffentliches Dokument verfügbar.⁸⁷ Laut dem Schengen-Statusbericht 2025 bestehen in diversen Mitgliedstaaten »erhebliche Lücken bei der Personalplanung, der behördenübergreifenden Koordinierung und den finanziellen Regelungen«.⁸⁸ Dies kann aber eher als sich ausweitendes Anforderungsportfolio denn als schwerwiegendes Defizit in nationalen Behörden mit grenzpolizeilichen Aufgaben verstanden werden.

Insgesamt betrachtet, bietet das EIBM einen ebenso ambitionierten wie umfassenden Steuerungsrahmen für funktionierende Personen- und Grenzkontrollen. Dass dies politisch schwer vermittelbar ist, mag an der Komplexität des EIBM-Konzepts liegen. Außerhalb der Fachwelt findet der Umstand, dass das EIBM Aus-

81 European Border and Coast Guard Agency (Frontex), *Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management*, Warschau, Mai 2019, <https://www.frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/IBM/EU_IBM_Brochure_EN.pdf> (eingesehen am 20.2.2026).

82 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement* (COM[2023] 146 final), Straßburg, 14.3.2023, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52023DC0146>> (eingesehen am 1.11.2025).

83 Frontex, *European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning*, Warschau 2025, S. 12ff, <<https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/themes/template/templates/cards/1/dialog.php?card-post-id=2722&document-post-id=17447>> (eingesehen am 2.11.2025).

84 Frontex, »The 2025 Vulnerability Assessment Brings an Encouraging Outcome«, Pressemitteilung, Warschau, 7.2.2025, <<https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/the-2025-vulnerability-assessment-brings-an-encouraging-outcome-uRLF92>> (eingesehen am 1.11.2025). Ein detaillierter Beleg zum schrittweisen Abbau von identifizierten Schwachstellen findet sich in einer vertraulichen, aber durch eine Nicht-Regierungsorganisation öffentlich

gemachten Version des Schengen-Barometers; vgl. Rat der Europäischen Union, *Overall State of the Schengen Area – Schengen Barometer +*, 13141/25 REV 1, Brüssel, 29.9.2025, S. 8, <<https://www.statewatch.org/media/5223/eu-council-schengen-barometer-jan-jun-2025-13141-25-rev1.pdf>> (eingesehen am 17.2.2026).

85 European Court of Auditors, *Frontex's Support to External Border Management. Not Sufficiently Effective to Date*, Luxembourg 2021 (Special Report, Nr. 08), <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_EN.pdf> (eingesehen am 1.11.2025).

86 Europäische Kommission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Evaluation of Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard, Including a Review of the Standing Corps*, {SWD(2024) 75 Final, COM(2024) 75 final, Brüssel, 2.2.2024, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0075>> (eingesehen am 1.11.2025).

87 Vgl. dazu: Schweizerische Eidgenossenschaft (Hg.), *Integrierte Grenzverwaltung/Integrated Border Management (IBM)*, Bern: Staatssekretariat für Migration (SEM), 2025, <<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/fachinfo-einreise/ibm.html>> (eingesehen am 2.11.2025).

88 Europäische Kommission, *Schengen-Statusbericht 2025* [wie Fn. 72], S. 7.

druck geteilter nationaler und europäischer Zielsetzungen zur europäischen Grenzsicherung ist, jedenfalls kaum Aufmerksamkeit. Auch die im EIBM enthaltenen Querschnittsaufgaben Seenotrettung und Einhaltung der Grundrechte spielen in politischen Diskursen als zukünftige Arbeitsfelder eines funktionstüchtigen EU-Außengrenzschutzes allenfalls eine Nebenrolle. Der seit März 2023 amtierende Frontex-Direktor Hans Leijten hat zwar unter anderem den Ausbau des internen Büros für Grundrechte sowie der Zusammenarbeit mit der EU-Agentur für Grundrechte veranlasst, aber die deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten setzt stattdessen auf weitere Restriktionen und Verschärfung der Grenzkontrollen. Weiterhin bleibt unklar, wie die rechtliche Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für gemeinsame Operationen im Rahmen des EIBM geregelt ist.⁸⁹ Zwischen dem formalen Anspruch eines gemeinsamen EIBM und der sich tatsächlich entfaltenden Praxis des europäischen Grenzmanagements besteht eine Kluft, die sich nicht durch die Zahl der irregulären Zuwanderungsfälle ermessen lässt.

⁸⁹ Giulia Raimondo, *The European Integrated Border Management. Frontex, Human Rights, and International Responsibility*, London 2024 (Modern Studies in European Law, Bd. 120), doi: 10.5040/9781509964574.

Stoßrichtungen für das zukünftige europäische Grenzmanagement

Die bisherige Analyse weist auf diverse Herausforderungen hin, die eine fundierte Auseinandersetzung über ein funktionsfähiges oder vertrauenswürdiges europäisches System zur Grenz- und Migrationskontrolle erschweren: Die politisch rezipierten Zahlen irregulärer Grenzübertritte und von Asylgesuchen sind nur eingeschränkt aussagekräftig und können angesichts des Rechts, auch ohne legale Einreise einen Asylantrag zu stellen, nicht in einen direkten Zusammenhang gebracht werden. Die mittelfristigen und indirekten Effekte verschärfter Grenzsicherung auf irreguläre Wanderungsbewegungen können die Bewertung der Verhältnismäßigkeit infrage stellen. Wenn die umfassenden Rechts- und Regelungsrahmen des Schengen-Acquis und des EIBM herangezogen werden, legen offizielle Aufsichtsberichte zwar vielfältigen Reformbedarf bei den Kontrollpraktiken und technischen Kapazitäten einzelner Mitgliedstaaten nahe, nicht aber systemische Defizite, die jahrelange Binnengrenzkontrollen oder gar eine teilweise Renationalisierung der Grenzsicherung rechtfertigen würden.

Mit Blick auf die strittige europäische Grenz- und Migrationskontrolle steht derzeit eine Vielzahl an Initiativen auf der politischen Agenda der EU. Während diese häufig als Weiterentwicklung des EIBM verstanden werden können, laufen andere Forderungen auf grundlegendere Veränderungen des europäischen Rechts und der Kompetenzordnung hinaus. Zur strategischen Gesamtbewertung wird im Folgenden deshalb ein knapper, selektiver Überblick gegeben, welche Entwicklungen das Regime des europäischen Grenzmanagements in den kommenden Jahren voraussichtlich prägen werden. Im Vordergrund stehen:

- Die weitergehende Externalisierung der Kontrolle in die Herkunfts- und Transitstaaten der irregulären

Migration, insbesondere hinsichtlich der Rückführung von nicht-aufenthaltsberechtigten Personen;

- die fortschreitende Zentralisierung operativer Aufgaben bei Frontex und die Straffung des sogenannten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems;
- die umfassende Technologisierung der Grenzsicherung durch den Ausbau digitaler, sensorischer und algorithmischer Systeme zur Personenkontrolle und zur Überwachung von Grenzräumen, vor allem mittels Drohnen;
- die harte Versicherheitlichung von Migration, wonach irreguläre Wanderungsbewegungen und spontane Asylgesuche primär im Kontext geostrategischer oder hybrider Gefahren gesehen und die abschnittsweise Schließung der EU-Außengrenze priorisiert werden.

Externalisierung

Die Externalisierung ist wie bereits skizziert seit 2015 zentraler Bestandteil der europäischen Grenzsicherung wie auch des bestehenden EIBM-Modells. Seit 2023 hat die EU ihre diesbezüglichen Anstrengungen intensiviert,⁹⁰ wie neue Vereinbarungen zur vorgelagerten Grenz- und Migrationskontrolle mit Tunesien (Juli 2023), Ägypten (März 2024) und Mauretanien (Februar 2024) belegen. Charakteristisch für diese Abkommen ist, dass die vorgelagerte Kontrolle in ein Bündel aus Maßnahmen zu wirtschaftlicher Kooperation, Investitionen und makroökonomischer Unter-

⁹⁰ Romain Philips, »EU Signs Controversial Migration Agreements in Africa«, *Infomigrants* (online), 21.5.2024, <<https://www.infomigrants.net/en/post/57175/eu-signs-controversial-migration-agreements-in-africa>> (eingesehen am 2.11.2025).

stützung eingebettet wird.⁹¹ Dieser Ansatz soll in den kommenden Monaten und Jahren im Rahmen eines neuen »Pakts für den Mittelmeerraum«⁹² noch ausgeweitet und um Möglichkeiten zu legaler Migration ergänzt werden.

Migrationsabkommen stehen häufig im Widerspruch zu europäischen Grundwerten.

Ob und inwiefern ein solches Zusammenspiel positiver und negativer Anreize zur vertieften Kooperation tatsächlich realisiert werden kann, ist noch offen. Die Forschung zu europäischer Visapolitik, zu Migrationsabkommen oder damit verbundenen Hilfen an Drittstaaten argumentiert,⁹³ dass überwiegend restriktive Politikansätze verfolgt wurden und die gewählten Praktiken häufig im Widerspruch zu europäischen Grundwerten stehen. Trotz vielfach dokumentierter Hinweise auf systematische Misshandlungen in libyschen Haftzentren unterstützen beispielsweise die EU und Italien die dortigen Akteure weiterhin mit erheblichen Finanzmitteln, Ausrüstung und Ausbildung.⁹⁴

Der europäische Pakt für Migration und Asyl, der ab Sommer 2026 umgesetzt werden soll, legt zwecks Beschleunigung von Asyl- und Rückkehrverfahren

den Fokus auf die territoriale Vorverlagerung von Maßnahmen.⁹⁵ Zusätzlich zum im Frühjahr 2024 verabschiedeten Reformpaket wurde im Februar dieses Jahres eine Anpassung des sogenannten Verbindungskriteriums zwischen dem Asylsuchenden und jenen Drittstaaten verabschiedet, welche die betroffene Person auf dem Weg in die EU durchquert hat oder in den sie überführt werden soll.⁹⁶ So will man sich die Möglichkeit eröffnen, Asylanträge als unzulässig abzulehnen, wenn in Transitstaaten – mutmaßlich – eine Schutzmöglichkeit hätte wahrgenommen werden können. Konkret könnte so eine unmittelbare Zurückweisung der Asylantragsteller an EU-Außengrenzen in benachbarte Transitstaaten legitimiert oder alternativ die Überstellung in Drittstaaten, die ein gewisses Schutzniveau bieten, rechtlich erlaubt werden. Inhaltlich eng verwandt will die EU im Laufe des Jahres 2026 eine neugefasste Rückführungsverordnung verabschieden, der zufolge ausreisepflichtige Personen auch in Drittstaaten abgeschoben werden dürfen, zu denen sie keine vorherige Verbindung haben. Dieser Ansatz sogenannter Rückführungscentren hat unter den Mitgliedstaaten an Zuspriech gewonnen. Obwohl ein erstes Abkommen zur Auslagerung von Asylverfahren von Italien nach Albanien auf diverse rechtliche Hürden und Umsetzungsprobleme stieß, werden die hierfür errichteten Zentren in kleinem Umfang entsprechend genutzt.⁹⁷

91 Europäische Kommission, »Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia«, Pressemitteilung, Brüssel, 16.7.2023, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887>; Ioannis Aivatisidis, *A Change in the EU External Migration Policy? The EU-Tunisia Memorandum of Understanding*, Brüssel: College of Europe, 2024 (Bruges Political Research Papers, Nr. 96/2024), <https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp96_AIVATIDIS_02_0.pdf> (eingesehen am 2.11.2025).

92 Europäische Kommission, »EU-Kommission legt Pakt für den Mittelmeerraum vor«, Pressemitteilung, Brüssel, 16.10.2025, <https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-legt-pakt-fur-den-mittelmeerraum-vor-2025-10-16_de> (eingesehen am 2.11.2025).

93 Cenk Aygül/Sefa Mertek, »Visas and Mobility: The EU's »Great Shutdown« That Won't Stop Population Flows«, in: *Mediterranean Politics*, 30 (2025) 4, S. 776 – 798; Luisa Faustini Torres, »Bolstering Autocracy, Hindering Democracy: Local Stakeholders' Perspectives on the Effects of EU Migration Policy Externalization in Morocco«, in: *International Migration Review*, (2025), doi: 10.1177/01979183251314854; Federica Zardo, »Following AENEAS' Route: Unpacking Two Decades of Migration-related Measures in EU Development Funds«, in: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 23 (2025) 1, S. 16 – 33.

94 Lacher, *Die politischen Kosten europäischer Migrationspolitik in Libyen* [wie Fn. 25].

95 Judith Kohlenberger u. a., »A Different Kind of Spillover: Wider Implications of Current Tendencies in EU Asylum Policy«, in: *European Journal of Migration and Law*, 27 (2025) 2 – 3, S. 152 – 178; Paula García Andrade, »Cooperation with Third Countries within the EU Legislative Reform on Migration and Asylum«, *eumigrationlawblog*, 9.9.2024, <<https://eumigrationlawblog.eu/cooperation-with-third-countries-within-the-eu-legislative-reform-on-migration-and-asylum/>> (eingesehen am 2.11.2025).

96 Europäisches Parlament, »Asylum: Vote on New Rules on Safe Countries of Origin and Safe Third Countries«, 5.2.2026, <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/plenary-news/2026-02-09/2/asylum-vote-on-new-rules-on-safe-countries-of-origin-and-safe-third-countries>> (eingesehen am 17.2.2026). Ergänzend einigte sich die EU erstmals auf eine gemeinschaftliche und verbindliche Liste sogenannter sicherer Herkunftsstaaten; vgl. European Migration Network Belgium (EMN Belgium), »EU Parliament Adopts New Rules on Safe Third Countries and EU Safe Countries of Origin List«, 5.2.2026, <<https://emnbelgium.be/news/eu-parliament-adopts-new-rules-safe-third-countries-and-eu-safe-countries-origin-list>> (eingesehen am 17.2.2026).

97 Kristina Millona, *From Fast-Track Asylum to Return Hubs. The Italy-Albania Deal on Trial*, Thessaloniki: Heinrich Böll Stif-

Ein weiteres Pilotprojekt für Rückkehrzentren in Drittstaaten soll derzeit zwischen den Niederlanden und Uganda aufgesetzt werden.⁹⁸

Zentralisierung

Forderungen nach einer weitergehenden Zentralisierung der europäischen Grenzkontrolle zielen auf die finanzielle und personelle Ausstattung von Frontex. 2024 erhielt Frontex ein Jahresbudget von rund 922 Millionen Euro,⁹⁹ die mit Abstand größte Zuweisung an eine EU-Agentur. Ein besonders öffentlichkeitswirksamer wie ressourcenintensiver Aspekt der letzten Mandatsreform von 2019 ist der bis 2027 zu vollziehende Aufbau einer Ständigen Reserve von 10.000 Einsatzkräften, die teils als uniformierte europäische Beamte mit eigener Ausrüstung agieren sollen. Während dieser Aufbau noch im Gange ist, wird über eine weitere Mandatsrevision von Frontex debattiert, die noch 2026 erwartet wird. In deren Rahmen könnte laut Ankündigung von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen die Ständige Reserve auf bis zu 30.000 Einsatzkräfte verdreifacht werden.¹⁰⁰ Insbesondere seitens der Europäischen Volkspartei wird ein solcher Ausbau regelmäßig als Baustein für einen besseren EU-Grenzschutz genannt.¹⁰¹

tung, 10.9.2025, <<https://gr.boell.org/en/2025/09/10/fast-track-asylum-return-hubs-italy-albania-deal-trial>> (eingesehen am 2.11.2025).

98 Government of the Netherlands, »The Netherlands and Uganda Make Arrangements on Returning Migrants via Uganda«, Pressemitteilung, 25.9.2025, <<https://www.government.nl/latest/news/2025/09/26/the-netherlands-and-uganda-make-arrangements-on-returning-migrants-via-uganda>> (eingesehen am 2.11.2025).

99 »Statement of Revenue and Expenditure for the 2024 Financial Year – European Border and Coast Guard Agency (Frontex), (C/2024/1731)«, in: *Official Journal of the European Union*, C series, 25.3.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202401731> (eingesehen am 2.11.2025).

100 Europäische Kommission, »2025 State of the Union Address by President von der Leyen«, Straßburg, 10.9.2025, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_25_2053> (eingesehen am 20.2.2026).

101 CDU/CSU-Bundestagsfraktion, *For a Europe That Is Free, Secure, Economically Strong, and Able to Act. An Input on the Future Agenda of the EU and the European Commission's New Work Programme*, 2024, <https://www.cdusu.de/sites/default/files/2024-07/EN_PP_CDU_CSU_Europe_Free_Secure_Economically%20Strong_Able%20to%20Act.pdf>; Manfred Weber,

Schon die derzeitige Aufstockung stößt jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten.¹⁰² Aktuell lassen sich bis zu 3.000 Einsatzkräfte mobilisieren, und diese befinden sich in verschiedenen Missionen an unterschiedlichen Einsatzorten. Ihre Integration in gemeinsame Frontex-Missionen steht noch aus. Allerdings könnten sich das zukünftige Einsatzprofil und die Anforderungen an Frontex-Missionen in Zukunft verändern, insbesondere wenn die Agentur ihre Rolle bei der Unterstützung von Rückführungen ausbaut¹⁰³ und zu diesem Zweck nach einer Mandatsreform auch direkt in Drittstaaten tätig werden darf, etwa im Rahmen der skizzierten Rückführungscentren.

Es besteht eine Wechselwirkung zwischen der Straffung der Asylpolitik und der Harmonisierung der Grenzkontrolle.

Allgemein besteht eine Wechselwirkung zwischen der Straffung des gemeinsamen Rechtsrahmens für die Asylpolitik und einer weitergehenden Harmonisierung der Grenzkontrolle. Der Pakt für Migration und Asyl wird unter anderem eine Verpflichtung zu einheitlichen Screening-Verfahren für alle irregulär angekommenen Personen einführen, sowohl um eine Voreinteilung in die Kategorien reguläre, beschleunigte und teilweise eingeschränkte Asylverfahren vorzunehmen als auch um allgemeine Sicherheits- und Personenkontrollen durch Abgleich aller EU-Datenbanken zu gewährleisten.¹⁰⁴ Diese Aufgabe wird in einigen Mitgliedstaaten durch Frontex-Beamte sowie weitere EU-Agenturen unterstützt werden.¹⁰⁵

Safe Borders, Safe Europe, 12.3.2024, <<https://manfredweber.eu/en/active-for-europe/safe-borders-safe-europe/>> (eingesehen am 2.11.2025).

102 Lénárd Zsákai, »A Renewed Schengen Evaluation Mechanism in the Light of the Schengen Reforms«, in: *Magyar Rendészet*, 23 (2023) 1, S. 89 – 100.

103 Hanen Ben Othman, »The European Border and Coast Guard Agency, a Main Actor of the Return Policy«, in: *GAPS* (online), 20.5.2025, <<https://www.returnmigration.eu/gapsblog/the-european-border-and-coast-guard-agency-a-main-actor-of-the-return-policy>> (eingesehen am 2.11.2025).

104 Rat der Europäischen Union, *A New Screening Regulation*, o. D., <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/screening-regulation/>> (eingesehen am 2.11.2025).

105 Frontex, »Frontex, EUAA, Europol and Italy Use Lampedusa as a Testing Ground for a New Screening Process in View of the EU Pact on Migration and Asylum«, Pressemitteilung, Warschau, 27.10.2025, <<https://www.frontex.europa.eu>>

Technologisierung

Die fortschreitende Technologisierung des Grenzmanagements stellt einen weiteren langfristigen Prozess mit hohem Finanzbedarf dar, der sowohl EU-Agenturen als auch alle mitgliedstaatlichen Behörden und Strukturen betrifft. Im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement werden in den Jahren 2021 bis 2027 rund 7,4 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt,¹⁰⁶ die überwiegend in technische Investitionen fließen. Im Zentrum steht der seit langem geplante und 2019 rechtlich vereinbarte Aufbau der »intelligenten Grenzen«.¹⁰⁷ Mit dieser technischen Architektur soll unter anderem ein neues System zur Erfassung von Ein- und Ausreisen in die Schengen-Zone (Entry Exit System, EES) sowie eine einheitliche biometrische Datenbasis für einreisende Drittstaatsangehörige geschaffen werden.

Statt einen Pass-Stempel zu erhalten, werden Reisende einen mehrstufigen Prozess durchlaufen müssen.

Die Umsetzung ist jedoch enorm diffizil. Das System muss in der Lage sein, die Daten von schätzungsweise 600 Millionen Grenzübertritten pro Jahr aus 27 Mitgliedstaaten nahezu in Echtzeit zu verarbeiten. Jeder der mehr als 1.900 externen Grenzübergänge der EU – an Hunderten von internationalen Flughäfen, Seehäfen und Landgrenzen – muss mit neuer Hardware ausgestattet werden. Statt einen Pass-Stempel zu erhalten, werden Reisende einen mehrstufigen Prozess aus biometrischer Registrierung, automatisiertem Abgleich mit zentralen Datenbanken und abschließender selektiver Überprüfungen durch Grenzbeamte durchlaufen müssen. Gleichzeitig werden Hunderte Fluggesellschaften, Fähr- und Busunternehmen gesetzlich verpflichtet, vor dem Boarding den Status ihrer Passagiere im EES zu überprüfen. Die ursprünglich für 2020 geplante Einführung des EES ist im Oktober 2025 schrittweise angelaufen. 2027 soll ein Verfahren zur Erteilung von elektronischen

eu/media-centre/news/news-release/frontex-eu-aa-europol-and-italy-use-lampedusa-as-a-testing-ground-for-a-new-screening-process-in-view-of-the-eu-pact-on-migration-and-asylum-HJYJQ> (eingesehen am 2.11.2025).

106 Europäische Kommission, *Integrated Border Management Fund*, <https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/integrated-border-management-fund_en> (eingesehen am 3.11.2025).

107 Bossong, *Intelligente Grenzen* [wie Fn. 11].

Einreiseerlaubnissen für visabefreite Drittstaatsangehörige (ETIAS) folgen.

Das eigentliche Ziel der fortschreitenden Technologisierung im Grenzmanagement ist allerdings die sogenannte Interoperabilität aller bestehenden und neuen Datenbanken.¹⁰⁸ Der entsprechende Rechtsrahmen aus dem Jahr 2019 erlaubt nun die Vernetzung von bisher getrennten EU-Informationssystemen, etwa des seit langem bestehenden Schengener Informationssystems (SIS) mit der europäischen Visadatenbank (VIS). Konkret sollen mehrere Querschnittskomponenten geschaffen werden: ein europäisches Suchportal, das den Behörden eine Abfrage aller Systeme mit einem Klick ermöglicht, eine einheitliche biometrische Datengrundlage sowie ein zugehöriger Abgleichdienst, um die Daten von Drittstaatsangehörigen zu bereinigen und eindeutig zuzuordnen. Durch die systematische Auswertung von Fluggastdaten (PNR) werden bereits seit vielen Jahren Risikoprofile erstellt und Passagiere schon vor Reiseantritt als mögliches Sicherheits- oder Migrationsrisiko eingestuft. Während des bislang noch schleppend verlaufenden Prozesses der Herstellung von Interoperabilität ließe sich die Effizienz des Systems noch steigern. Die EU verfolgt demnach langfristig das Ziel, ihre Kapazitäten für eine »Travel Intelligence« auszubauen,¹⁰⁹ wobei insbesondere die USA oder Israel als Vorreiter gelten.¹¹⁰

Parallel soll die sensorische Überwachung der Außengrenzen kontinuierlich erweitert werden. Der bestehende Rahmen hierfür ist das Europäische Grenzüberwachungssystem (EUROSUR), das bereits seit 2013 den Austausch von Lagebildern zwischen den Mitgliedstaaten und Frontex erlaubt und seither mehrfach ausgebaut wurde. Die dabei anfallenden

108 Generaldirektion Migration und Inneres (HOME), *Interoperability*, Brüssel, 13.10.2025, <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/interoperability_en> (eingesehen am 3.11.2025).

109 Anastasios-Nikolaos Kanellopoulos, »Travel Intelligence as a Tool for Counterintelligence and Border Security«, in: *Security and Defence Quarterly*, 45 (2023) 1, S. 55 – 67.

110 Die amtierende Trump-Administration verfolgt dabei neue umfassende und kontroverse Vorhaben zur erweiterten Datenübermittlung (u. a. sozialer Medienprofile) bei Erteilung eines Visums oder einer elektronischen Einreisegenehmigung; vgl. Jeanne Bonner, »Millions of Travelers Could Skip Visiting the US if Proposed Social Media Policy Is Implemented, Industry Experts Warn«, *CNN*, 29.1.2026, <<https://edition.cnn.com/2026/01/28/travel/social-media-esta-proposal-world-travel>> (eingesehen am 17.2.2026).

Datenmengen werden wie im Bereich der individuellen Personenkontrollen zunehmend durch KI-Systeme ausgewertet, die automatisiert Anomalien erkennen sollen.¹¹¹ Drohnen und andere unbemannte Systeme werden in diesem Kontext seit Jahren von verschiedenen Mitgliedstaaten und Frontex als zusätzliche Technologie zur Überwachung von Land- wie Seegrenzen genutzt. Aktuell ist die wachsende Schnittmenge mit der zunehmenden Versicherheitlichung von EU-Außengrenzen von entscheidender Bedeutung, wie im folgenden Abschnitt abschließend gezeigt wird.

Harte Versicherheitlichung

Seit 2020 ist irreguläre Migration zusehends zu einem politischen Druckmittel geworden, eingesetzt von Drittstaaten, um in der EU die Wahrnehmung einer Bedrohung zu schüren. Die reagierte darauf mit einer deutlichen Militarisierung europäischer Außengrenzen zu Lande wie auf dem Mittelmeer.¹¹² Ein mutmaßlich politisch gesteuerter Andrang irregulärer Migranten an der griechisch-türkischen Landgrenze wurde 2020 mit Unterstützung anderer EU-Staaten abgewehrt. 2021 folgte ein weiterer orchestrierter Zustrom über Belarus an nordöstlichen Landgrenzen der EU. Polen stationierte daraufhin an der Grenze zu Belarus Soldaten, richtete dort eine Sperrzone ein und setzte in Verbindung damit das Asylrecht aus. Der Bau eines neuen Grenzzauns wurde in Angriff genommen, ein Unterfangen, das unter dem Eindruck des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine zu einem umfassenden Infrastrukturprogramm zur Grenzbefestigung ausgeweitet wurde.¹¹³ Der Ansatz Polens wurde von den baltischen Staaten¹¹⁴ und Finn-

land¹¹⁵ nachgeahmt, wo ebenfalls das Asylrecht zeitweise suspendiert, Militär zur Grenzsicherung herangezogen sowie der Bau und Ausbau von Grenzverteidigungsanlagen und Zäunen angestoßen wurde.

Die Ausgestaltung und zivil-militärischen Nutzungsmöglichkeiten eines Drohnenwalls werden derzeit vorbereitet.

Seit dem Frühjahr 2024 fordern diese Staaten von der EU, sich – auch finanziell – stärker als bislang an diesen gemeinsamen Anstrengungen zum Schutz vor Russland zu beteiligen;¹¹⁶ dazu zählt auch die Aufstockung der Drohnenkontingente zur Abwehr militärischer Feinde oder Krimineller, die diese und andere Fluggeräte (etwa Ballons) an den östlichen Landgrenzen zum Zigaretten- und Menschensmuggel einsetzen. Das Plädoyer wurde im Herbst 2025 nach weiteren Vorfällen mit mutmaßlich fehlgeleiteten russischen Angriffs- und Aufklärungsdrohnen im Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten EU-weit aufgegriffen und als sogenannter Drohnenwall vorrangig einer gemeinsamen militärischen Verteidigung zugeordnet.¹¹⁷ Die genaue Ausgestaltung und die zivil-militärischen Nutzungsmöglichkeiten einer umfassenden Drohnenabwehr und -überwachung an EU-Außengrenzen sind derzeit in der Vorbereitung. Im Februar 2026 stellte die EU-Kommission einen ersten umfassenden Aktionsplan zur Sicherheit und Abwehr von Drohnen und anderen unbemannten Flugobjekten vor.¹¹⁸ Die Vorschläge sind vielfältig; im Kern geht

111 Melanie Fink, *Robo Swarms and Polygraphs: The Future of European Border Management and Its Costs*, 31.7.2024, <<https://ssrn.com/abstract=4883130>> (eingesehen am 10.11.2025).

112 Müge Kinacioglu, »Militarized Governance of Migration in the Mediterranean«, in: *International Affairs*, 99 (2023) 6, S. 2423–2441; Mentzelopoulou, *Instrumentalisation* [wie Fn. 13].

113 Shaheen Gaszewski, *Poland's East Shield. A Comprehensive Approach to Secure NATO's Eastern Flank*, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 2025 (Monitor KAS Security, Nr. 4), <https://www.kas.de/documents/252038/33607021/Poland%E2%80%99s_East_Shield.pdf?cf78907b-22d5-7956-b39f-fe15809c1f5e?version=1.0&t=1755113735765> (eingesehen am 3.11.2025).

114 Mirko Forti, »Belarus-Sponsored Migration Movements and the Response by Lithuania, Latvia, and Poland: A Critical Appraisal«, in: *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 8 (2023) 1, S. 227–238, <<https://www.europeanpapers.eu>>.

<europa.eu/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_I_010_Mirko_Forti_00648.pdf> (eingesehen am 13.1.2026).

115 Finnish Government, »Finland Enacts Legislation to Combat Instrumentalised Migration«, Pressemitteilung, Helsinki, 16.7.2024, <<https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410869/finland-enacts-legislation-to-combat-instrumentalised-migration>> (eingesehen am 3.11.2025).

116 »Baltics, Poland, Finland, Norway to Set Up Drone Walls with Russia«, *ERR News* (online), 25.5.2024, <<https://news.err.ee/1609352151/baltics-poland-finland-norway-to-set-up-drone-walls-with-russia>> (eingesehen am 24.2.2026).

117 Sebastian Clapp, *Eastern Flank Watch and European Drone Wall*, EPRS, Oktober 2025, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/777962/EPRS_ATA\(2025\)777962_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/777962/EPRS_ATA(2025)777962_EN.pdf)> (eingesehen am 3.11.2025).

118 Europäische Kommission, *Action Plan on Drone and Counter Drone Security*, COM(2026) 81, 11.2.2026, <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/action-plan-drone-and-counter-drone-security>> (eingesehen am 17.2.2026).

es um bessere Regulierung und Registrierung sowie um die Koordinierung von Lagebildern und Drohnen-Abwehrmaßnahmen, die diverse Schnittmengen mit dem Aufgabenprofil von Grenzschutzbehörden aufweisen. Einige Mitgliedstaaten sind in diesem Bereich bereits operativ vorangegangen oder haben unter Zeitdruck neue Einrichtungen geschaffen. Das seit Dezember 2025 bestehende Drohnenabwehrzentrum der deutschen Bundespolizei ist dafür ein Beispiel. EU-weit ist aber von einem langwierigen Prozess auszugehen, da die rechtlichen Regelungen und operativen Verfahren zur Luftraumsicherung komplex sind, sich je nach Mitgliedstaat unterscheiden und auch mit der Nato abzustimmen sind.

Grundsätzlich werden erhebliche Investitionen nötig sein, und der Ausbau von EU-Kompetenzen in diesem Themenfeld wird vorangetrieben. Nach derzeitigen Planungen der EU sollen zusätzlich zu den für Grenzschutzmaßnahmen vorgesehenen europäischen Haushaltsmitteln bis zu 250 Millionen Euro für Drohnen mobilisiert werden, die unterschiedlichen Einsatzzwecken dienen. Frontex könnte in diesem Zusammenhang künftig nicht nur weitere eigene Einsatzmittel, sondern auch neue operative Befugnisse erhalten.¹¹⁹ Davon unabhängig soll nach Vorstellungen der EU-Kommission der Aufbau einer Drohnenabwehr an östlichen Grenzen (Drone Defence Initiative) primär aus Mitteln der allgemeinen Initiative für die Herstellung von Verteidigungsbereitschaft bis 2030 (Defence Readiness Roadmap) finanziert werden.

Gleichzeitig wird darüber debattiert, in welchem Umfang die Ausrufung einer nationalen Notlage als Antwort auf geopolitische Konflikte und mutmaßliche hybride Bedrohungen im Rahmen des europäischen Grenzmanagements und der Asylpolitik angemessen und zu rechtfertigen ist. Ende 2024 legte die EU-Kommission erste Leitlinien für eine mögliche EU-rechtskonforme Praxis vor,¹²⁰ was Griechenland nicht davon abhielt, im Sommer 2025 aufgrund eines deutlichen Anstiegs irregulärer Migration aus West-

libyen einen Stopp bei der Annahme und Verarbeitung von Asylgesuchen auf Kreta zu verhängen.¹²¹ Athen erließ¹²² außerdem umfassende Verschärfungen strafrechtlicher Bestimmungen, die für irreguläre Zuwanderer, ausreisepflichtige Personen sowie Nicht-Regierungsorganisationen gelten, oder bereitet diese vor.¹²³ Die italienische Regierung brachte im Februar 2026 einen Gesetzesentwurf im Parlament ein, der es ihr bei Annahme erlauben würde, im Falle von Gefahren für die nationale Sicherheit eine dreißigtägige Seeblockade auszurufen, die sich insbesondere gegen Schiffe und Boote mit Schutzsuchenden richten soll.¹²⁴

Vom Sommer 2026 an, wenn der Pakt für Migration in Kraft tritt, wird mit der darin enthaltenen Krisenverordnung auch ein neuer Rechtsrahmen für den Umgang mit der Instrumentalisierung irregulärer Zuwanderung gelten.¹²⁵ Dann kann die Annahme von Asylgesuchen nach gemeinschaftlicher Entscheidung auf EU-Ebene zwar zeitweise ausgesetzt werden. Eine langfristige Suspendierung des Asylrechts durch einzelne Mitgliedstaaten an bestimmten Abschnitten der EU-Außengrenzen ist aber darin nicht vorgesehen.

121 Markos Karavias, *Reflections on the Recent Legislation Suspending the Registration of Asylum Applications in Greece*, Mediterranean Migration and Asylum Policy Hub (MedMA), 17.7.2025, <<https://med-ma.eu/publications/reflections-on-the-recent-legislation-suspending-the-registration-of-asylum-applications-in-greece/>> (eingesehen am 3.11.2025).

122 Motoko Rich/Niki Kitsantonis, »Under New Law, Greece Can Imprison Rejected Asylum Seekers«, in: *The New York Times*, 2.9.2025, <<https://www.nytimes.com/2025/09/02/world/europe/greece-asylum-seekers.html>> (eingesehen am 17.2.2026).

123 Eleni Stamatoukou, »New Greek Migration Bill Targets NGOs«, in: *Balkan Insight*, 4.2.2026, <<https://balkaninsight.com/2026/02/04/new-greek-migration-bill-targets-ngos/>> (eingesehen am 17.2.2026).

124 Giada Zampano, »Italy Approves New Migration Bill Including Powers to Impose ›Naval Blockades‹ on Migrant Ships«, *AP News*, 11.2.2026, <<https://apnews.com/article/italy-meloni-migration-bill-naval-blockade-ships-albania-centers-eu-32711029406881096937aff5fbbc5392>> (eingesehen am 17.2.2026).

125 Nermine Abbassi/Radu-Mihai Triculescu, »The Crisis and Force Majeure Regulation through the Lens of Synchronization: Institutionalizing the EU Migration Crisis Response«, in: *European Politics and Society*, (2025), S. 1 – 13.

119 Emanuele Bonini, »EU Considering Frontex for Anti-Drone Defence«, *EUnews* (online), 6.10.2025, <<https://www.eunews.it/en/2025/10/06/eu-considering-frontex-for-anti-drone-defence/>> (eingesehen am 3.11.2025).

120 Daniel Thym, »Does the Commission Cross the Rubicon? Legalising ›Pushbacks‹ on the Basis of Article 72 TFEU«, *eumigrationlawblog*, 10.1.2025, <<https://eumigrationlawblog.eu/does-the-commission-cross-the-rubicon-legalising-pushbacks-on-the-basis-of-article-72-tfeu/>> (eingesehen am 3.11.2025).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die vorliegende Studie weist auf eine grundsätzliche Diskrepanz hin: Auf der einen Seite gibt es in Form des Schengen-Besitzstands und des Europäischen Integrierten Grenzmanagements einen rechtlich und konzeptionell ausdifferenzierten Steuerungsrahmen für den Umgang mit Migration. Darin werden funktionstüchtige Grenzen nicht als Verteidigungslinie verstanden. Vielmehr geht es um einen facettenreichen Prozess des Grenzmanagements, der eine Vielzahl von Maßnahmen inner- wie außerhalb der EU umfasst und zugleich Maßstäben der Effizienz sowie der Einhaltung von Grundrechten gerecht werden soll. Demnach läuft die zentrale Zielsetzung auf eine möglichst frühzeitige, vorgelagerte Steuerung von grenzüberschreitender Mobilität hinaus, nicht auf deren grundsätzliche Abwehr. Frontex und weitere intergouvernementale Verfahren wie der Schengen-Evaluierungsmechanismus und der Schengen-Zyklus sollen die Einhaltung des europäischen Grenzmanagements in allen Mitgliedstaaten engmaschig überwachen. In den letzten Jahren ergaben sich daraus regelmäßig Reformauflagen an Behörden mit Grenzschaufgaben, etwa jene, die Personalplanung zu verbessern oder die technologischen Kontrollsysteme zu erweitern. Im Kern geht es also darum, das europäische Grenzmanagement stetig zu verfeinern und verlässlich umzusetzen.

Auf der anderen Seite wird dieses Grenzmanagement im Zuge einer politischen Debatte, die dieses komplexe System ignoriert oder einzelne Kennzahlen zur Grenzsicherung und Migrationskontrolle stark selektiv interpretiert, grundsätzliche infrage gestellt. In Mitteilungen vor europäischen Ratsformationen oder Pressestatements wird vorrangig auf die Zahl der irregulären Grenzübertritte und Asylgesuche Bezug genommen, um daraus entweder Handlungsbedarf oder auch Erfolgsmeldungen abzuleiten. Angesichts der Komplexität des Europäischen Integrierten Grenzmanagements, das sich in der Regel nur Fachleuten und Praktikern erschließt, ist der Rückgriff auf Kenn-

zahlen, die in der öffentlichen Diskussion leicht zu kommunizieren sind, zwar verständlich. Dennoch ist zu bemängeln, dass Entscheidungen in diesem Politikfeld, die zum Teil erhebliche Auswirkungen haben, oft durch starke Vereinfachungen geprägt sind.

Interne Defizite der Schengen-Zone, insbesondere die biometrische Registrierung von Schutzsuchenden, sind von der Frage zu trennen, ob und inwieweit das Gesamtaufkommen von irregulärer Migration sowie von Asylsuchenden kontrolliert werden kann. Die wissenschaftliche Forschung weist grundsätzlich darauf hin, dass die Effektivität und Effizienz von Grenzsicherungsmaßnahmen schwer zu bestimmen sind. Verschärfte Kontrollen können unter Umständen sogar zu mehr irregulärer Migration führen. Für die EU ist für die vergangene Dekade festzuhalten, dass einige Zuwanderungsformen zwar erheblich beschnitten oder auf bestimmte Routen beschränkt wurden, was vor allem auf die Vorverlagerung von Grenzkontrollen zurückzuführen ist. Dieser quantitative Rückgang war jedoch mit erheblichen Verlagerungseffekten der irregulären Migration sowie diversen Folgerisiken verbunden. So stiegen die Todesraten bei Überfahren, kriminelle Organisationen haben sich professionalisiert und Personen, welche die Kosten und Risiken irregulärer Migration auch unter verstärkter Repression tragen können, verdrängten jene besonders Schutzbedürftigen, die über keine hinreichenden Ressourcen verfügen. Diese Folgekosten oder sekundären Risiken einer auf qualitative Reduktion verengten Perspektive gilt es im Blick zu behalten.

Wissenschaftlich bisher nicht untermauert ist die Ansicht, diese Dilemmata oder teilweise Ineffizienz ließen sich nur mittels rigoroser oder konsequenter Grenzsicherung überwinden, die durch unmissverständliche Abschreckung erst legitime und politisch gesteuerte Zuwanderung ermöglichen würde, einschließlich humanitärer Programme. Die aktuellen Praktiken und Trends der Trump-Administration müssten sich mindestens über mehrere Jahre fort-

setzen lassen, ohne umfassende Nachhol- und Umlenkungseffekte der irregulären Migration zu erzeugen und die Grundlagen des liberalen Verfassungsstaates und einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft zu sprengen, ehe man daraus ableiten könnte, dass im europäischen Kontext ein vergleichbar radikaler Grenzschutz umsetzbar wäre.

Aber auch jenseits paradigmatischer Debatten und umstrittener Evidenz zu Migrations- und Grenzkontrollen gibt es aufgrund der seit zehn Jahren hohen Aufmerksamkeit für diesen Themenkomplex umfassende Reformwünsche für das europäische Grenzmanagement. Die Vorschläge sind grob vier Trends zuzuordnen: Externalisierung, Zentralisierung, Technologisierung und konsequenter Versicherheitlichung. Obgleich stark selektiv und verknüpft, zeigt ein entsprechender Überblick, dass es nicht an Anstrengungen oder Vorhaben mangelt, die Effizienz des europäischen Grenzmanagements zu steigern. Fraglich sind dagegen Tempo und Praktikabilität der Umsetzung, die Priorisierung von Ressourcen und die Kompatibilität mit dem geltenden EU-Recht.

Die Externalisierung war für die europäische Migrationssteuerung der vergangenen Dekade maßgeblich und wurde zuletzt noch intensiviert. Allerdings steigen mit jedem neuen Arrangement mit Herkunfts- und Transitstaaten die Transaktionskosten, Abhängigkeiten und Rechtsrisiken, während die Zahl geeigneter Partner abnimmt. Zwar wird derzeit eine umfängliche Auslagerung von Rückkehrverfahren in Drittstaaten mit viel politischem Engagement verfolgt, aber die bisherigen Erfahrungen lassen dabei hohe Hürden erwarten. Gerade weil Externalisierung für das Europäische Grenzmanagement eine so wichtige Rolle spielt, sollten hier keine überzogenen Erwartungen geweckt werden. Auch durch weitere Maßnahmen in Drittstaaten wird sich irreguläre Migration nicht gänzlich unterbinden lassen. Kommt es in der europäischen Nachbarschaft zu neuen Gewaltkonflikten, werden irreguläre Grenzübertritte in die Schengen-Zone voraussichtlich wieder zunehmen.

Eine fortschreitende Zentralisierung des europäischen Grenzmanagements wiederum ist an nationale Umsetzungsmaßnahmen gekoppelt. So ist es im Konzept des EIBM auch vorgesehen. Eine Fokussierung auf einen weitergehenden Ausbau der Frontex-Ressourcen, gar eine Verdreifachung der stehenden Reserve von Einsatzkräften, ist hingegen fragwürdig. Schon die bestehenden Zielsetzungen sind schwer zu erfüllen. Gerade in Deutschland wird die Rolle von Frontex und der Einsatzreserve für das System des

europäischen Grenzmanagements in politischen Diskursen tendenziell überhöht. Bis 2027 bedeutet Zentralisierung vor allem, das Asylsystem, wie es im sogenannten Pakt für Migration und Asyl vorgesehen ist, zu vereinheitlichen und zu ertüchtigen. Dazu und womöglich auch hinsichtlich der Rückführung nicht aufenthaltsberechtigter Personen können EU-Agenturen wie Frontex einen Beitrag leisten. Die entscheidenden Umsetzungskapazitäten aber sind nach wie vor der Ebene der Mitgliedstaaten zugeordnet.

Vergleichbar gilt für die Technologisierung: Die Hauptaufgabe besteht in der vollständigen Inbetriebnahme bereits beschlossener Systeme. Die besonders weitreichenden und komplexen Vorhaben zur Schaffung sogenannter intelligenter Grenzen werden mit jahrelanger Verzögerung erst seit dem Herbst 2025 schrittweise praktisch implementiert, so dass grundsätzlich Zurückhaltung bei zusätzlichen und neuen Projekten anzuraten ist. Allerdings werden unbemannte Einsatzmittel zur Raumüberwachung – insbesondere Drohnen – national und auf europäischer Ebene immer häufiger und für immer neue Aufgaben genutzt. Im Schatten des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine gewinnt darüber hinaus die Vorstellung eines europäischen »Drohnenwalls« an Gewicht. Dieser soll vorrangig feindliche Drohnen aus dem Ausland abwehren, kann aber ebenso anderen Zwecken dienen, darunter Migrationskontrolle.

Dies führt zur letzten und besonders herausfordernden politischen Entwicklung, die sich als harte Versicherheitlichung des europäischen Grenzmanagement bzw. Grenzschutzes beschreiben lässt. Die Vorstellungen von Effektivität und Funktionalität verändern sich grundlegend, wenn unter Verweis auf geopolitische und hybride Bedrohungen eine nahezu vollständige Schließung europäischer Außengrenzen zum Ziel erkoren wird. Für Mitgliedstaaten an den östlichen Außengrenzen der EU besteht eine plausible, von Russland ausgehende militärische Bedrohungslage. Die EU sollte sich deshalb kollektiv an der Gestaltung und Finanzierung einer Rüstungs- und Verteidigungspolitik beteiligen, welche die Anschaffung von Drohnen und Drohnenabwehrmitteln einschließt. Der Ausbau physischer Zäune an EU-Außengrenzen steht, was die Bewertung angeht, auf einem anderen Blatt. Notstandsbedingte Ausnahmen vom Asylrecht sollten temporär, räumlich möglichst begrenzt und nach geregelten Abläufen zugelassen werden. In der sogenannten Krisenverordnung, die mit dem Pakt für Migration und Asyl im Sommer 2026 in Kraft tritt, ist

ein entsprechendes rechtsverbindliches Verfahren festgelegt.

Auf all diesen Themenfeldern sind schwierige Abwägungen und Entscheidungen zu treffen, die sich nicht durch pauschale Aussagen über Schwächen des EU-Außengrenzschutzes legitimieren lassen. Qualitative Kriterien und Zielvorstellungen, so zeigt sich, sind aussagekräftiger als schwankende Kennzahlen. Im Innern der Schengen-Zone sollte vorrangig an einer Rückkehr zur Normalität bzw. der Aufhebung aller Binnengrenzkontrollen gearbeitet werden, auch um der anstehenden Umsetzung des im Pakt für Migration und Asyl gebündelten Reformpakets zum Erfolg zu verhelfen. Das System der Schengen-Governance und die Ausgestaltung nationaler Strategien für das EIBM verdienen wie die zugehörigen Querschnittsfragen zur Sicherung von Grundrechten mehr politische Aufmerksamkeit, als ihnen derzeit zukommt.

Die Gestaltung des europäischen Grenzregimes berührt fundamentale Fragen der europäischen Identität und Werteordnung. Anstatt den Schutz der EU-Außengrenzen als Selbstzweck zu verstehen, gilt es, Sicherheitsbedürfnisse und humanitäre Verpflichtungen, nationale Interessen und europäische Solidarität sowie Kontrollnotwendigkeiten und Rechtsstaatlichkeit in eine tragfähige Balance zu bringen. Sofern eine strukturell veränderte Sicherheitslage es erforderlich machen sollte, von zivilen Prinzipien des europäischen Grenzmanagements an bestimmten Grenzabschnitten abzurücken, sind entsprechende Ausnahmebestimmungen, rechtliche Reformen oder Investitionen möglichst eng zu fassen.

EUROSUR	European Border Surveillance System (Europäisches Grenzüberwachungssystem)
FIIA	Finnish Institute of International Affairs (Helsinki)
Frontex	European Border and Coast Guard Agency (Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache)
IBC	Irregular Border Crossing
IT	Informationstechnologie
KI	Künstliche Intelligenz
MPI	Migration Policy Institute (Washington, D.C.)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
PNR	Passenger Name Record
SEMM	Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism (Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus)
SIS	Schengen Information System (Schengener Informationssystem)
SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration (Berlin)
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees (Genf)
VIS	Visa Information System (europäische Visadatenbank)

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BMI	Bundesministerium des Innern
CESifo	Center for Economic Studies & ifo Institute (München)
EES	Entry Exit System
EIBM	European Integrated Border Management (Europäisches Integriertes Grenzmanagement)
EPRS	European Parliamentary Research Service
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System (Einreiseerlaubnisse für visabefreite Drittstaatsangehörige)
EU	Europäische Union
EUAA	European Union Agency for Asylum (Asylagentur der Europäischen Union)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurodac	European Dactyloscopy

