
Kurzinformation

Zur Zuständigkeit der Bundesländer für den Grenzschutz und für die Aufnahme von Asylbegehrenden

1. Zuständigkeit der Bundesländer im Bereich Grenzschutz

Der Bund verfügt gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 Grundgesetz (GG)¹ über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Grenzschutz. Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG eröffnet dem Bund die Möglichkeit, selbst Bundesgrenzschutzbehörden einzurichten (fakultative Bundesverwaltung). Der Bundesgesetzgeber hat sich mit der Schaffung von § 2 Abs. 1 Bundespolizeigesetz (BPolG)² für Folgendes entschieden:

Der Bundespolizei obliegt der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes (Grenzschutz), soweit nicht ein Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes mit eigenen Kräften wahrnimmt.

Die Länder können also nur „im Einvernehmen“ mit dem Bund Grenzschnutzaufgaben wahrnehmen, wie dies aktuell in Bayern der Fall ist.³ Gemäß § 2 Abs. 4 BPolG richtet sich die Durchführung von Grenzschnutzaufgaben dann nach dem für die Polizei des Landes geltenden Recht. Damit sind insbesondere für die polizeilichen Befugnisse der Landespolizeibehörden die Polizeigesetze der Länder und nicht das BPolG maßgeblich.⁴ Ferner gelten aber auch für die Polizeibehörden

1 [Grundgesetz](#) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 [Bundespolizeigesetz](#) vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

3 Vgl. das [Verwaltungsabkommen](#) zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Bayerischen Staatsregierung über die Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes in Bayern vom 17.04.2008 (GVBl. S. 149) und [Art. 5 des Gesetzes über die Organisation der Bayerischen Polizei](#) (Polizeiorganisationsgesetz – POG) vom 10.08.1976 (BayRS II S. 263), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.07.2024 (GVBl. S. 247).

4 Vgl. Wehr, Bundespolizeigesetz, 3. Online-Auflage 2021, § 2 Rn. 5.

der Länder weitere Vorgaben des Bundesrechts (etwa des Passgesetzes) und des Völker- und Unionsrechts (etwa des Schengener Grenzkodexes⁵).

Würde ein Land ohne Einvernehmen des Bundes Grenzschutzmaßnahmen durchführen, verstieße dies gegen die Kompetenzverteilung des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG in der durch § 2 Abs. 1 BPolG ausgestalteten Form. Ob ein solcher Verstoß vorliegt, könnte etwa Gegenstand eines sog. Bund-Länder-Streits (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) vor dem Bundesverfassungsgericht sein. Sofern die Voraussetzungen des Art. 37 GG vorliegen, kämen theoretisch auch Maßnahmen des Bundes im Wege des – praktisch noch nie angewendeten⁶ – Bundeszwangs in Betracht.

2. Verpflichtung der Bundesländer zur Aufnahme von Asylbegehrenden

Die Länder sind verpflichtet, für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote die im Hinblick auf den monatlichen Zugang Asylbegehrender in den Aufnahmeeinrichtungen notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen (§ 44 Asylgesetz – AsylG⁷). § 45 Abs. 1 AsylG bestimmt für die Aufnahmequoten:

Die Länder können durch Vereinbarung einen Schlüssel für die Aufnahme von Asylbegehrenden durch die einzelnen Länder (Aufnahmequote) festlegen. Bis zum Zustandekommen dieser Vereinbarung oder bei deren Wegfall richtet sich die Aufnahmequote für das jeweilige Kalenderjahr nach dem von dem Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz im Bundesanzeiger veröffentlichten Schlüssel, der für das vorangegangene Kalenderjahr entsprechend Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der Länder errechnet worden ist (Königsteiner Schlüssel).

Die Länder können von den Aufnahmequoten des Königsteiner Schlüssels also nur abweichen, wenn alle Länder gemeinsam⁸ eine Vereinbarung über Aufnahmequoten treffen (§ 45 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Eine solche Vereinbarung existiert bislang nicht.

Außerdem können „zwei oder mehrere“ Länder untereinander vereinbaren, dass sie – bei angemessenem Kostenausgleich – Personen aufnehmen, die eigentlich von einem anderen Land aufgenommen werden müssten (§ 45 Abs. 2 Satz 1, 2 AsylG). Eine solche Vereinbarung lässt aber die für die einzelnen Länder verpflichtenden Aufnahmequoten im Sinne von § 45 Abs. 1 AsylG unberührt (§ 45 Abs. 2 Satz 3 AsylG).

Die Verteilung der Asylbegehrenden auf die konkreten Aufnahmeeinrichtungen der Bundesländer richtet sich nach den in § 46 AsylG festgelegten Kriterien und Verfahren. § 46 Abs. 5 AsylG stellt dabei klar, dass die Bundesländer auch nach den Aufnahmequoten im Sinne von § 45

5 [Verordnung \(EU\) 2016/399](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09.03.2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex – SGK), letzte konsolidierte Fassung vom 10.07.2024; vgl. etwa für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen im Schengen-Raum Art. 25 ff. SGK.

6 Vgl. etwa v. Danwitz, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 37 Rn. 1.

7 [Asylgesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.09.2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236).

8 Allg. Meinung, vgl. nur Funke-Kaiser, in: ders., GK-AsylR, 124. Lfg. Stand: 01.12.2019, § 45 AsylG Rn. 10.

AsylG zur Aufnahme verpflichtet sind, wenn sie aktuell über keine freien Unterbringungsplätze in einer Aufnahmeeinrichtung verfügen.

Hielte ein Bundesland § 45 Abs. 1 AsylG nicht ein, könnte der Bund – neben Maßnahmen auf politischer Ebene – mit verschiedenen rechtlichen Mitteln darauf reagieren. Zum einen obliegt der Bundesregierung gemäß Art. 84 Abs. 3 GG die Aufsicht über die rechtmäßige Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, und zwar in Form einer Rechtskontrolle.⁹ Die Aufsicht umfasst jedoch kein Weisungsrecht,¹⁰ insbesondere ist im AsylG in Bezug auf die Aufnahme und Verteilung von Asylbegehrenden kein Einzelweisungsrecht im Sinne von Art. 84 Abs. 5 GG vorgesehen. Würde die Bundesregierung Mängel bei der Ausführung der Bundesgesetze in den Ländern feststellen und würden diese Mängel nicht beseitigt, könnte der Bundesrat auf Antrag der Bundesregierung oder des Landes darüber beschließen, ob das Land das Recht verletzt hat (Art. 84 Abs. 4 Satz 1 GG). Gegen den Beschluss des Bundesrates kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden (Art. 84 Abs. 4 Satz 2 GG). Darüber hinaus kämen auch weitere Arten von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (etwa ein sog. Bund-Länder-Streit gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) und Maßnahmen des Bundeszwangs (Art. 37 GG) in Betracht.

9 Vgl. statt vieler Trute, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 84 Rn. 82.

10 Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 103. EL Januar 2024, Art. 84 Rn. 221; vgl. auch BVerfGE 81, 310, 331.