BUNDES
RECHNUNGS
HOF

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium des Innern über die Prüfung

Vorbereitung und Umsetzung der GEAS-Reform

1. Oktober 2026

Geschäftszeichen: VII 2 - 0003794

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 5

1 Vorbemerkung 7

1.1 Ausgangslage 7

1.2 Umsetzungspläne 7

1.3 GEAS-Anpassungsgesetz 8

1.4 Ablauf und Ziel der Prüfung 9

2 Einrichtungen für Grenzverfahren 9

2.1 Rechtliche Grundlagen 9

2.2 Kapazitäten im Vergleich der Mitgliedstaaten 11

2.3 Standorte der Einrichtungen für Grenzverfahren 13

2.4 Würdigung und Empfehlung 14

2.5 Stellungnahme 14

2.6 Abschließende Bewertung 15

3 Finanzierung der Einrichtungen für Grenzverfahren 15

3.1 Finanzierungskompetenz nach dem Grundgesetz 15

3.2 Finanzierungszusage durch den Bund 16

3.3 Würdigung 18

3.4 Finanzierungszusage überdenken 20

3.5 Stellungnahmen 20

3.6 Abschließende Bewertung 21

Abkürzungsverzeichnis

A

AsylG *Asylgesetz*
Asylgrenzverfahren *Asylverfahren an der Grenze*
Asylverfahrensrichtlinie *Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)*
Asylverfahrensverordnung *Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU*

B

BAMF *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*
BMI *Bundesministerium des Innern*

G

GEAS *Gemeinsames Europäisches Asylsystem*
GO-BT *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

N

NIP *Nationaler Implementierungsplan*

R

Rückkehrgrenzverfahren *Rückkehrverfahren an der Grenze*
Rückkehrgrenzverfahrensverordnung *Verordnung (EU) 2024/1349 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148*

0 Zusammenfassung

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) – die grundlegende Neugestaltung des Asylsystems – musste der Bund bis zum Juni 2026 umsetzen. Es soll die Asylverfahren in allen Mitgliedstaaten einheitlicher, schneller und effizienter machen, die EU-Außengrenzen sichern sowie illegale Migration dauerhaft begrenzen. Der Bundesrechnungshof hat die Vorbereitung der GEAS-Reform untersucht. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) stellt er das Ergebnis abschließend fest.

0.1

Mit der GEAS-Reform werden u. a. verpflichtende Grenzverfahren neu eingeführt. Für bestimmte Personengruppen soll direkt an der EU-Außengrenze mit einem beschleunigten Verfahren festgestellt werden, ob ihre Asylanträge zulässig und begründet sind. Während des Verfahrens dürfen die Antragstellenden nicht in die Mitgliedstaaten einreisen. Dies muss durch eine gesicherte Unterbringung gewährleistet werden. Die Europäische Kommission hat für die gesamte Europäische Union 30 000 Plätze für das Asylverfahren an der Grenze vorgesehen. Deutschland muss 374 Plätze einrichten. Das BMI hat hierzu sechs Standorte ausgewählt. Tatsächlich standen bis zum Anwendungsbeginn Mitte des Jahres 2026 nur 267 Plätze an drei Standorten bereit.

Deutschland muss für die Grenzverfahren im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten sehr wenige Plätze vorhalten. Trotz der geringen Anzahl haben es Bund und Länder nicht geschafft, rechtzeitig die geforderten Kapazitäten aufzubauen. Das BMI sollte umgehend sicherstellen, dass alle Plätze in den Grenzverfahrenseinrichtungen bereitstehen.

Das BMI hat versichert, mit Nachdruck und gemeinsam mit den betroffenen Ländern darauf hinzuarbeiten, die noch ausstehenden Kapazitäten schnellstmöglich zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusicherung des BMI und geht davon aus, dass alle 374 Plätze zeitnah zur Verfügung stehen werden (Nummer 2).

0.2

Zwischen Bund und Ländern war strittig, wer die Unterbringung der Antragstellenden während der Grenzverfahren finanzieren soll. Im Dezember 2025 erklärten die Länder, dass sie die Planungen für die Errichtung und den Betrieb der Standorte erst umsetzen, wenn der Bund die Finanzierung zusagt. Die Bundesregierung hat den betroffenen Ländern daraufhin

zugesagt, Ausgaben, die durch die Einrichtungen für Grenzverfahren entstehen, als Sonderbelastung nach Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz auszugleichen. Das BMI geht für die Einrichtung der 374 Plätze bislang von 91 Mio. Euro Ausgaben im Jahr 2026 und jährlichen Ausgaben von 25 Mio. Euro ab dem Jahr 2027 aus.

Die Unterbringung der Antragstellenden ist Aufgabe der Länder. Hieraus folgt auch ihre Finanzierungsverantwortung. Der Bund hat keine Finanzierungskompetenz. Zudem liegen auch nicht die Voraussetzungen des Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz vor. Die Ausgaben der Länder durch die Einrichtungen für Grenzverfahren sind zumutbar. Die Finanzierungszusage kann daher nicht erfüllt werden, ohne das Konnexitätsprinzip des Grundgesetzes zu verletzen.

Das BMI hat auf unterschiedliche Rechtsauffassungen hingewiesen. Es sei nach eingehender Prüfung zum Ergebnis gelangt, dass die Voraussetzungen des Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz vorliegen. Entscheidend sei die „Verteilungsgerechtigkeit". Da nur sechs von 16 Ländern herangezogen würden und diese Länder keinen Einfluss auf ihre Auswahl hätten, läge eine strukturell ungleiche und damit unzumutbare Sonderbelastung vor.

Das BMF hat erklärt, dass der Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zum Entwurf des GEAS-Anpassungsgesetzes klargestellt habe, dass durch den vorgesehenen Sonderbelastungsausgleich zusätzliche Haushaltsausgaben entstünden. Der Deutsche Bundestag habe in Kenntnis der Abgeltung der Sonderbelastung dem Gesetzentwurf zugestimmt. Die Entscheidung der Legislative nehme das BMF zu Kenntnis.

Zwischen BMI und Bundesrechnungshof besteht Dissens, ob eine unzumutbare Sonderbelastung der betroffenen Länder vorliegt. Auch die Argumentation des BMF kann nicht überzeugen. Der vom BMF angeführte Bericht des Haushaltsausschusses stellt die Vereinbarkeit des Gesetzesvorhabens mit der Haushaltslage fest. Er dient nicht der Prüfung der Voraussetzungen des Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz. Die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Vollzug der Gesetze liegt nicht beim Parlament, sondern bei der Exekutive. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, dem Haushaltsausschuss darüber zu berichten (Nummer 3).

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Das GEAS ist ein von der Europäischen Union geschaffener Rechtsrahmen, um die Bereiche Asyl, internationaler Schutz und vorübergehender Schutz zu vereinheitlichen. Seit Beginn der 1990er Jahre wurde das System in mehreren Phasen eingeführt und weiterentwickelt. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben das GEAS im Jahr 2024 grundlegend reformiert. Dazu haben sie neun Verordnungen und eine Richtlinie erlassen (sog. Migrations- und Asylpaket). Sie sind ab Mitte des Jahres 2026 anzuwenden.[1]

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) führt das Asylverfahren durch. Daneben liegen Zuständigkeiten für Aufgaben aus den GEAS-Rechtsakten auch bei anderen Bundesbehörden (z. B. der Bundespolizei) sowie Behörden der Länder und Gemeinden. Die Reform ist von besonderer Bedeutung für eine erfolgreiche Steuerung, Ordnung und Begrenzung der Migration. Neben der Anpassung des nationalen Rechts waren umfangreiche weitere Vorarbeiten notwendig, um die neuen Abläufe in die Praxis umzusetzen. Dies umfasst u. a., die neuen Prozesse in IT-Fachverfahren und Dienstanweisungen abzubilden, Datenbanken zu modernisieren und Funktionsräume bereitzustellen.

1.2 Umsetzungspläne

Die Europäische Kommission hat im Juni 2024 den Gemeinsamen Durchführungsplan für das Migrations- und Asylpaket vorgelegt.[2] Darin hat sie die zur praktischen Durchführung der Rechtsakte erforderlichen Maßnahmen in zehn Bausteinen zusammengefasst:[3]

→ Baustein 1: Eurodac[4],
→ Baustein 2: Asylgrenzverfahren/Screening,
→ Baustein 3: Unterbringung,
→ Baustein 4: Asylverfahren,
→ Baustein 5: Rückkehr/Rückführung,
→ Baustein 6: Zuständigkeitsbestimmung,
→ Baustein 7: Solidarität,

[1] Einzelne Rechtsakte sind ab dem 12. Juni 2026 und weitere ab dem 1. Juli 2026 anzuwenden.
[2] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 12. Juni 2024, Az.: COM(2024) 251.
[3] Bausteinbezeichnungen zur besseren Verständlichkeit gekürzt und teilweise geändert.
[4] Eurodac ist die zentrale Biometriedatenbank der Europäischen Union in Asylangelegenheiten.

→ Baustein 8: Krisenvorsorge,
→ Baustein 9: Rechtliche Garantien,
→ Baustein 10: Neuansiedlung, Inklusion und Integration.

Jeder Mitgliedstaat musste bis zum 12. Dezember 2024 einen nationalen Durchführungsplan vorlegen, in dem die Maßnahmen und der Zeitplan für deren Durchführung festgelegt sind.[5] Jeder Mitgliedstaat musste die Durchführung seines Plans bis zum 1. Juli 2026 abschließen.

Das BMI hat am 20. Dezember 2024 den Nationalen Implementierungsplan (NIP)[6] für Deutschland veröffentlicht. Darin hat es die Struktur der zehn Bausteine aus dem Gemeinsamen Durchführungsplan der Europäischen Kommission beibehalten. Es hat den einzelnen Bausteinen konkrete Vorhaben hinzugefügt und deren Umsetzung mit Fristen versehen.

1.3 GEAS-Anpassungsgesetz

Aufgrund des unionsrechtlichen Verbots, Vorschriften aus Verordnungen im nationalen Recht zu wiederholen, müssen entsprechende Regelungen in bestehenden Gesetzen entfallen. Die GEAS-Rechtsakte sehen zudem zahlreiche Regelungen vor, die von den Mitgliedstaaten gesetzlich ausgefüllt werden mussten. Ebenso mussten Zuständigkeiten gesetzlich geregelt werden. Zur Anpassung des nationalen Rechts in der Zuständigkeit des Bundes an die Vorgaben der GEAS-Reform waren insbesondere das Asylgesetz und das Aufenthaltsgesetz zu ändern; andere Gesetze waren punktuell von Änderungen betroffen.[7]

Um der Verwaltungspraxis in Bund, Ländern und Gemeinden für die konkrete Umsetzung möglichst frühzeitig Klarheit, Rechtssicherheit sowie ausreichend zeitlichen Vorlauf für die operative Vorbereitung zu verschaffen, hatte sich die damalige Bundesregierung dazu entschieden, die Anpassung des nationalen Rechts an die GEAS-Reform möglichst zeitnah auf den Weg zu bringen. Eine zügige Verabschiedung dieser Gesetze hätte Priorität.[8] Im November 2024 legte die damalige Bundesregierung mit dem GEAS-Anpassungsgesetz und dem GEAS-Anpassungsfolgegesetz zwei Regierungsentwürfe vor. Der 20. Deutsche Bundestag beschloss die beiden Gesetzentwürfe nicht mehr. Sie entfielen daher nach dem Grundsatz der Diskontinuität am Ende der Legislaturperiode. Die neue Bundesregierung legte ihre gleichnamigen Regierungsentwürfe am 3. September 2025 vor. Der Deutsche Bundestag hat das GEAS-Anpassungsgesetz

[5] Artikel 75 Absatz 2 Verordnung (EU) 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) und Artikel 84 Absatz 3 Verordnung (EU) 2024/1351 (Asyl- und Migrationsmanagementverordnung).
[6] BMI, Nationaler Implementierungsplan (NIP) für Deutschland, 20. Dezember 2024.
[7] NIP, Seite 5 f.
[8] NIP, Seite 3.

und das GEAS-Anpassungsfolgegesetz am 27. Februar 2026 beschlossen. Die Gesetze sind am 28. April 2026 verkündet worden.[9]

1.4 Ablauf und Ziel der Prüfung

Wir haben die Vorbereitung der GEAS-Reform untersucht, um einen Überblick über deren Stand zu gewinnen. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt weisen wir zum neuen Grenzverfahren auf die folgende Punkte hin.

Das BMI hat am 29. Juli 2026 Stellung genommen. Das BMF haben wir wegen der haushaltsrechtlichen Bedeutung der geplanten Finanzierung der Einrichtungen für Grenzverfahren ebenfalls um Stellungnahme gebeten. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen stellen wir das Ergebnis abschließend nach § 96 Absatz 4 BHO fest.

2 Einrichtungen für Grenzverfahren

2.1 Rechtliche Grundlagen

Mit der GEAS-Reform werden verpflichtende Grenzverfahren neu eingeführt. Die bisherige Asylverfahrensrichtlinie[10] sah bereits die Möglichkeit von Grenzverfahren vor, ohne sie jedoch vorzuschreiben. Durch die neuen Grenzverfahren soll für bestimmte Personengruppen direkt an der EU-Außengrenze festgestellt werden, ob ihre Asylanträge zulässig und begründet sind. Personen ohne Bleiberecht sollen rasch zurückgeführt werden.

Das Asylverfahren an der Grenze (Asylgrenzverfahren) ist in Artikel 43 bis 54 der Verordnung (EU) 2024/1348[11] (Asylverfahrensverordnung) geregelt. Als Vorläufer des Asylgrenzverfahrens gilt das Flughafenverfahren nach § 18a AsylG a. F., das bereits im Jahr 1993 eingeführt wurde.[12] Das BAMF führte es an den Flughäfen Berlin-Brandenburg (früher Berlin-Schönefeld), Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg und

[9] Bundesgesetzblatt 2026 Teil I Nummer 111 und 112.
[10] Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).
[11] Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU.
[12] Das Bundesverfassungsgericht hat die Vereinbarkeit des Flughafenverfahrens mit dem Grundgesetz mit Urteil vom 14. Mai 1996 festgestellt (Az.: 2 BvR 1516/93). Im bisherigen GEAS sah Artikel 43 Asylverfahrensrichtlinie die Möglichkeit von Grenzverfahren vor.

München durch.[13] Das Flughafenverfahren unterscheidet sich hinsichtlich der Dauer und des Personenkreises vom Asylgrenzverfahren. Mit dem GEAS-Anpassungsgesetz ging das bisherige Flughafenverfahren im neuen Asylgrenzverfahren auf.

Das Asylgrenzverfahren ist ein beschleunigtes Asylverfahren. Asylanträge werden innerhalb von maximal zwölf Wochen geprüft.[14] Bei einer ablehnenden Entscheidung schließt sich das Rückkehrverfahren an der Grenze (Rückkehrgrenzverfahren) an, das ebenfalls höchstens zwölf Wochen dauert. Die Standorte für die Grenzverfahren befinden sich zwar auf dem Staatsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates. Personen, die dem Grenzverfahren unterliegen, darf aber die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates nicht gestattet werden.[15] Rechtlich gilt eine Fiktion der Nichteinreise. Tatsächlich sind Einrichtungen mit entsprechenden baulichen und personellen Vorkehrungen (Bewachung) erforderlich.[16]

Zur Anwendung kommt das Asylgrenzverfahren verpflichtend für Asylsuchende mit einer Staatsangehörigkeit, für die die EU-weite Schutzquote bei unter 20 % der Entscheidungen liegt. Ferner sind Personen einzubeziehen, denen Täuschung vorgeworfen wird oder die eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung des Mitgliedstaates darstellen.[17] Voraussetzung ist, dass die Personen die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen und den Asylantrag in der Transitzone oder nach einem Aufgriff an der EU-Außengrenze stellen.[18] Falls innerhalb der Zwölf-Wochen-Frist keine ablehnende Entscheidung ergeht, ist die Einreise zu gestatten und das Asylverfahren wird im Inland fortgeführt.[19]

Das Rückkehrgrenzverfahren ist in der Verordnung (EU) 2024/1349[20] (Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) geregelt und gilt für Personen, deren Asylantrag im Rahmen des Asylgrenzverfahrens abgelehnt wurde. Es soll nach dessen Abschluss innerhalb von maximal zwölf Wochen[21] durch die Bundespolizei[22] betrieben werden. In diesem Zeitraum müssen sich die Personen weiterhin am Standort des Grenzverfahrens aufhalten. Kann die Rückführung nicht innerhalb der Zwölf-Wochen-Frist durchgeführt werden, geht die Person in das regelmäßige Rückführungsverfahren über.[23]

[13] Zuletzt führte das BAMF das Flughafenverfahren noch an den Flughäfen Berlin-Brandenburg, Frankfurt am Main und München durch.
[14] Artikel 51 Absatz 2 Asylverfahrensverordnung. Wird eine Person aufgrund einer durch den Solidaritätsmechanismus vorgesehenen Übernahme in das Grenzverfahren eines anderen Mitgliedstaates überstellt, kann die Frist auf 16 Wochen verlängert werden.
[15] Artikel 43 Absatz 2 Asylverfahrensverordnung.
[16] Beispielsweise mit einer übersteigsicheren Umfriedung, Zugangskontrollen sowie einer permanenten Anwesenheit von Sicherheitspersonal.
[17] Artikel 45 Absatz 1 i. V. m. Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe c, f, j Asylverfahrensverordnung.
[18] Artikel 43 Absatz 1 Asylverfahrensverordnung.
[19] Artikel 51 Absatz 2 Unterabsatz 1 Asylverfahrensverordnung.
[20] Verordnung (EU) 2024/1349 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148.
[21] Artikel 4 Absatz 2 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung.
[22] § 71 Absatz 3 Nummer 1 Aufenthaltsgesetz i. V. m. § 2 Bundespolizeigesetz.
[23] Artikel 4 Absatz 4 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung.

Nachdem eine Person, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, einen Asylantrag in der Transitzone eines deutschen Flug- oder Seehafens gestellt hat, ist sie zunächst durch die Grenzbehörde (Bundespolizei, Wasserschutzpolizei Hamburg, Bayerische Polizei) einer Überprüfung (Screening) an der Außengrenze nach der Verordnung (EU) 2024/1356[24] zu unterziehen. Dabei handelt es sich um eine Identitäts-, Gesundheits- und Sicherheitsüberprüfung, die innerhalb von sieben Tagen durchgeführt werden muss. Die Grenzbehörde prüft sodann, ob die Person in das Asylgrenzverfahren einzubeziehen ist. In diesem Fall bringt sie die Person zum nächstgelegenen Standort des Grenzverfahrens. Innerhalb von fünf Tagen nach der Antragstellung muss das BAMF die Person registrieren, womit die zwölfwöchige Frist für das Asylgrenzverfahren zu laufen beginnt. Bei der Registrierung erfasst das BAMF biometrische Daten und Identitätsdokumente, belehrt die Antragstellenden über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren und bietet eine unentgeltliche Rechtsauskunft an. Spätestens fünf Tage nach der Registrierung müssen Antragstellende den Antrag einreichen. Das BAMF prüft den Antrag und hört die Antragstellenden an, bevor es schließlich entscheidet.

Eine Beschränkung erfährt das Grenzverfahren durch die von der Europäischen Kommission festgelegte angemessene Kapazität (Anzahl der Plätze) sowie die Höchstzahl der innerhalb eines Jahres zu prüfenden Anträge. Die Europäische Kommission hat auf Unionsebene 30 000 Plätze als angemessene Kapazität für das Asylgrenzverfahren festgelegt.[25] Die Kapazitätsberechnung basiert grundsätzlich auf der Anzahl unrechtmäßiger Grenzübertritte der letzten Jahre. Wird die angemessene Kapazität oder die Höchstzahl der zu prüfenden Anträge erreicht, müssen die Mitgliedstaaten Grenzverfahren nicht mehr für alle verpflichtend einzubeziehenden Personengruppen durchführen.[26]

2.2 Kapazitäten im Vergleich der Mitgliedstaaten

Von den 26 Mitgliedstaaten, die das GEAS anwenden[27], müssen allein Italien, Ungarn, Spanien und Griechenland mehr als 21 000 Plätze für das Asylgrenzverfahren einrichten. Die restlichen 9 000 Plätze verteilen sich auf die weiteren 22 Mitgliedstaaten (vgl. Abbildung 1).

[24] Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nummer 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817.

[25] Artikel 46 Asylverfahrensverordnung.

[26] Wird die angemessene Kapazität erreicht, ist der Mitgliedstaat nach Mitteilung an die Europäische Kommission nicht mehr verpflichtet, Grenzverfahren bei Personen durchzuführen, bei denen die EU-weite Schutzquote bei unter 20 % der Entscheidungen liegt (Artikel 47 Absatz 2 Asylverfahrensverordnung). Hat ein Mitgliedstaat die Höchstzahl der Anträge geprüft, muss er nach einem von der Europäischen Kommission zu erlassenden Durchführungsrechtsakt Grenzverfahren nur noch für Personen durchführen, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung des Mitgliedstaates darstellen (Artikel 47 Absatz 3 Asylverfahrensverordnung).

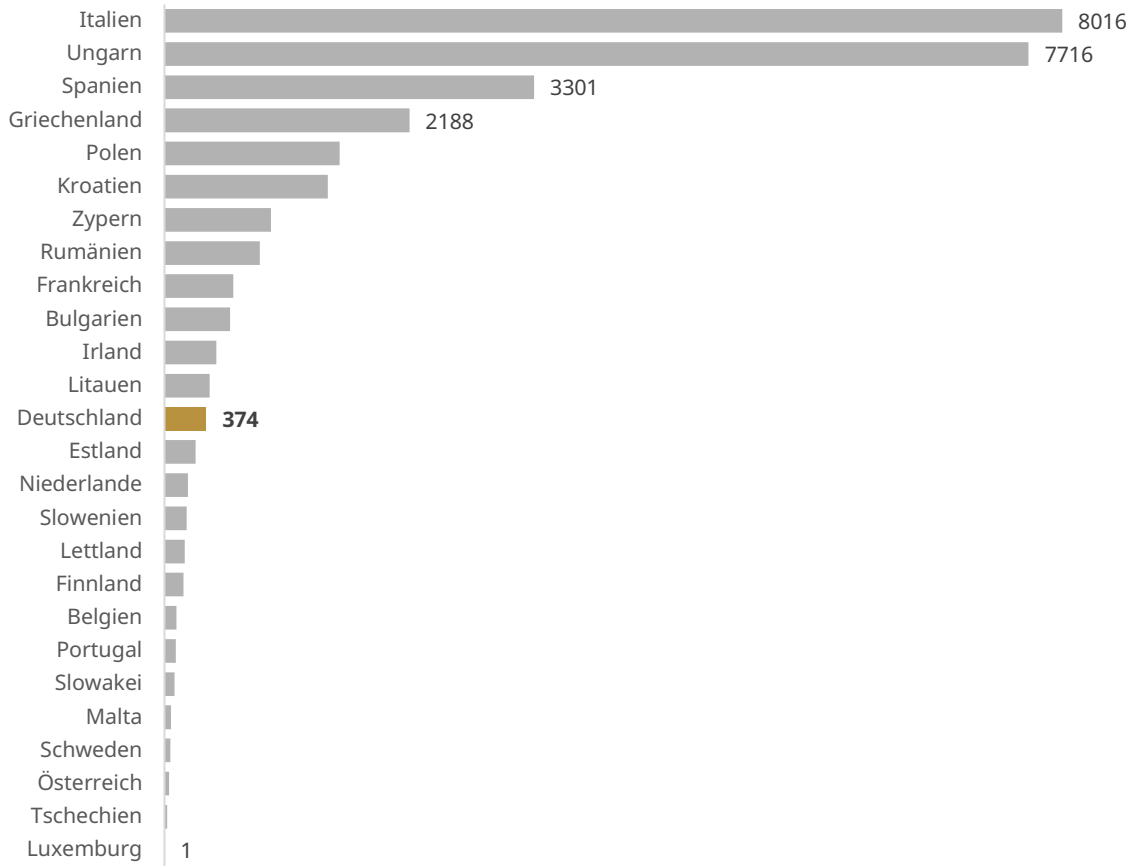
[27] Aufgrund von Sonderregelungen aus den 1990er Jahren beteiligt sich Dänemark u. a. nicht am Rechtsetzungsverfahren für EU-Rechtsakte im Bereich Asyl und Migration und ist grundsätzlich auch nicht an diese gebunden.

Deutschland muss 374 Plätze einrichten und jährlich maximal 748 Anträge prüfen.[28] Platz- und Antragszahlen werden künftig regelmäßig durch die Europäische Kommission angepasst.

Abbildung 1

Deutschland muss nur wenige Plätze einrichten

Die Europäische Kommission hat die 30 000 Plätze im Grenzverfahren unionsweit unterschiedlich verteilt. Deutschland muss 374 Plätzen einrichten.



Quelle: Anhang I zum Durchführungsbeschluss (EU) 2024/2150.

Im bisherigen Flughafenverfahren bearbeitete das BAMF in den letzten zehn Jahren zwischen 198 und 601 Verfahren jährlich.[29] Die im Flughafenverfahren notwendige Unterbringung der Antragstellenden auf dem Flughafengelände zahlten die Länder.[30]

[28] Durchführungsbeschluss (EU) 2024/2150 der Kommission vom 5. August 2024 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die angemessene Kapazität der Mitgliedstaaten und die Höchstzahl der von einem Mitgliedstaat im Rahmen des Grenzverfahrens pro Jahr zu prüfende Anträge.

[29] BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2025 – Modul Asyl, Seite 46.

[30] Dies hat der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 25. Februar 1999 bestätigt (Az.: III ZR 155/97).

2.3 Standorte der Einrichtungen für Grenzverfahren

Da Deutschland keine landseitige EU-Außengrenze[31] hat, sollen die Grenzverfahren an den Standorten größerer internationaler Flughäfen durchgeführt werden. Das BMI hat im NIP die Festlegung der Standorte und die Schaffung der Kapazitäten für das Asylgrenzverfahrenden als inhaltliches Ziel festgelegt.[32] Ein konkretes Zeitziel dazu enthält der NIP nicht.[33] Das BMI plante mit je einem Standort in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet gewesen, der Europäischen Kommission die Standorte für die Grenzverfahren bis zum 11. April 2026 mitzuteilen.[34] Deutschland kam dieser Verpflichtung am 22. April 2026 nach. Danach werden in Deutschland an den folgenden Standorten Grenzverfahren durchgeführt (vgl. Tabelle 1).[35] Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Kapazitäten an diesen Standorten für die Prüfung der Anträge ausreichen.[36]

Mit 200 Plätzen soll ein Großteil der Kapazitäten auf dem Gelände des Flughafens Frankfurt am Main eingerichtet werden. Im Vergleich dazu sind auf den Flughäfen Stuttgart und Hamburg nur jeweils 15 Plätze vorgesehen. An den meisten Standorten richten die Länder die Plätze für Grenzverfahren zunächst nicht dauerhaft, sondern in Interimslösungen ein.

Nach Angaben des BMI standen bis zum Anwendungsbeginn der GEAS-Reform am 12. Juni 2026 267 Plätze zur Verfügung (27 Plätze am Flughafen München, 200 Plätze am Flughafen Frankfurt am Main und 40 Plätze am Flughafen Berlin-Brandenburg).

[31] Deutschland ist von Mitgliedstaaten umgeben. Die Schweiz ist ein assoziiertes Mitglied des Schengen-Raums.
[32] NIP, Seite 22.
[33] NIP, Seite 30.
[34] Artikel 54 Absatz 3 Satz 1 Asylverfahrensverordnung.
[35] E-Mail des Auswärtigen Amtes an die Europäische Kommission vom 22. April 2026.
[36] Artikel 54 Absatz 3 Satz 2 Asylverfahrensverordnung.

Tabelle 1

Standorte für Grenzverfahren in Deutschland

Flughafen	Standort Grenzverfahren	Platzzahl-Soll	Platzzahl-Ist
Stuttgart	Pforzheim (Interim)	15	---
München	Flughafengelände, weitere Plätze in Ingolstadt	54	27
Berlin-Brandenburg	Flughafengelände (Interim)	40	40
Hamburg	Flughafengelände (Prüfphase)	15	---
Frankfurt am Main	Flughafengelände (Interim)	200	200
Düsseldorf	Ratingen (Interim, Prüfphase)	50	---

Quelle: BMI (Stand: 13. Mai 2026). Platzzahl-Soll nach Konzept vom 2. Oktober 2025.

2.4 Würdigung und Empfehlung

Die neuen Grenzverfahren sind ein wesentlicher Teil des GEAS, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Deutschland muss für die Grenzverfahren im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten sehr wenige Plätze vorhalten und Anträge prüfen. Gleichwohl haben es Bund und Länder nicht geschafft, rechtzeitig die geforderten Kapazitäten in Deutschland aufzubauen. Von den vorgeschriebenen 374 Plätzen sind Mitte des Jahres 2026 insgesamt 267 Plätze tatsächlich eingerichtet. An den Standorten Pforzheim, Hamburg und Ratingen stehen überhaupt keine Plätze bereit. In der Folge müssen Antragstellende, die in das Asylgrenzverfahren einzubeziehen sind, aufwendig von der Bundespolizei zu den Standorten transportiert werden, an denen Plätze vorhanden sind. Hinzu kommt, dass an den ausgewählten Standorten zum großen Teil keine Dauerlösungen, sondern nur Interimslösungen bereitstehen, die möglicherweise wieder aufgegeben werden. Wann und wo genau die 374 Plätze dauerhaft oder zumindest mittelfristig eingerichtet werden, ist Mitte des Jahres 2026 zum Beginn der neuen Grenzverfahren in Deutschland offen. Deutschland ist damit dem Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission nicht vollständig nachgekommen und hat zugleich seinen eigenen NIP verletzt.

Das BMI sollte nun umgehend sicherstellen, dass alle geplanten Plätze an den ausgewählten Standorten eingerichtet sind.

2.5 Stellungnahme

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass die Grenzverfahrenseinrichtungen unter besonderen zeitlichen Rahmenbedingungen aufzubauen gewesen wären. Die rechtlichen Rahmenbedingungen hätten erst sechs Wochen vor dem unionsrechtlich vorge-

gebenen Anwendungsbeginn festgestanden. Die Länder hätten zur tatsächlichen Umsetzung der Grenzverfahrenseinrichtungen geeignete Standorte auswählen und dabei Interessen des Bundes und der Kommunen berücksichtigen müssen. Das BMI teile die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die vollständige Bereitstellung aller Plätze nun vorrangiges Ziel sein müsse. Es hat versichert, mit Nachdruck und gemeinsam mit den betroffenen Ländern darauf hinzuarbeiten, die noch ausstehenden Kapazitäten schnellstmöglich zu schaffen.

2.6 Abschließende Bewertung

Wir begrüßen die Zusicherung des BMI, gemeinsam mit den Ländern alle 374 Plätze in den Grenzverfahrenseinrichtungen schnellstmöglich bereitzustellen.

Ungeachtet dessen merken wir an, dass das GEAS-Anpassungsgesetz und das GEAS-Anpassungsfolgegesetz zwar erst Ende April 2026 verkündet worden sind, Deutschland allerdings wie alle anderen Mitgliedstaaten zwei Jahre Zeit hatte, um sich auf den Anwendungsbeginn der GEAS-Reform vorzubereiten.

Den Punkt schließen wir mit der Zusage des BMI ab.

3 Finanzierung der Einrichtungen für Grenzverfahren

3.1 Finanzierungskompetenz nach dem Grundgesetz

Das BMI wies im Dezember 2024 darauf hin, dass die Unterbringung der Antragstellenden auch im Rahmen der grenzbezogenen Verfahren nach der verfassungsgemäßen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern den Ländern obliege. Aufgrund noch ausstehender Entscheidungen sei der dafür erforderliche Finanzierungsbedarf nicht konkret bezifferbar gewesen. Das BMI rechnete mit einem Investitionsbedarf in Höhe eines mittleren zweistelligen Millionenbetrages und zusätzlich laufenden Ausgaben für den Betrieb im sechsstelligen Bereich pro Monat.[37]

Zwischen Bund und Ländern gab es keinen Konsens, wer den Betrieb der Grenzverfahrenseinrichtungen finanziert. Die Länder machten bei der Innenministerkonferenz im

[37] NIP, Seite 21.

Juni 2025[38] sowie in der Stellungnahme des Bundesrates[39] zum GEAS-Anpassungsgesetz deutlich, dass sie bei der Finanzierungsfrage den Bund in der Pflicht sähen. Es bestehe ein Sachzusammenhang zu den grenzpolizeilichen Aufgaben des Bundes. Zudem sei die Zuständigkeit der Länder durch die Fiktion der Nichteinreise nicht berührt. Der Bund wiederum sah die Zuständigkeit bei den Ländern. Er legte in der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates[40] dar, dass sich die Aufgabe der Unterbringung im Grenzverfahren nicht grundsätzlich von der Aufgabe der Unterbringung im regulären Asylverfahren unterscheide.

3.2 Finanzierungszusage durch den Bund

Der Bund unterstützt die Länder und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten mit Pauschalen von 7 500 Euro pro Asylantrag. Für das Jahr 2025 betrug allein die Abschlagszahlung des Bundes an die Länder 1,25 Mrd. Euro. Hinzu kommt die unentgeltliche Überlassung von Grundstücken zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen und die Erstattung der den Bedarfsträgern entstandenen angemessenen und notwendigen Herrichtungskosten durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben im Wert von 114 Mio. Euro im Jahr 2025.[41]

Im Dezember 2025 erklärten die Länder, dass sie die Planungen für die Errichtung und den Betrieb der Grenzverfahrenseinrichtungen erst umsetzten, wenn der Bund die Finanzierung zusage.[42] Das BMI hat daraufhin die Finanzierungszusage durch den Bund erteilt. Bund und Länder haben sich in der Folge darauf verständigt, dass die Grenzverfahrenseinrichtungen als Angelegenheit der Länder zu betrachten sind. Der Bund erkenne die Herausforderungen und Sonderbelastungen ausdrücklich an und unterstütze die Länder bei der vom Bund veranlassten Errichtung und dem Betrieb der Grenzverfahrenseinrichtungen durch eine allgemeine Finanzierungszusage.[43] Die Finanzierungszusage steht unter dem Vorbehalt der Bereitstellung der Mittel durch den Haushaltsgesetzgeber. Sie soll als Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern dienen.

Das BMI hat zugesagt, Ausgaben aus den folgenden Kategorien auszugleichen:

[38] TOP 6 Ziffer 3 Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 223. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 11. bis 13. Juni 2025 in Bremerhaven, Seite 7.
[39] Ziffer 1 Buchstabe c Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des GEAS-Anpassungsgesetzes, Bundesratsdrucksache 429/25, Seite 2.
[40] Gegenäußerung der Bundesregierung zu Ziffer 1 Buchstabe c der Stellungnahme des Bundesrates, Bundestagsdrucksache 21/2460, Seite 23 f.
[41] Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2025, Bundestagsdrucksache 21/6280, Seite 1.
[42] TOP 39 i. V. m. 40 Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 224. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 3. bis 4. Dezember in Bremen, Seite 19 ff.
[43] Schreiben des Staatssekretärs im BMI an die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre der Länder vom 2. März 2026.

→ Herrichtung, Errichtung, Ausstattung, Betrieb und Unterhalt der Grenzverfahrenseinrichtungen einschließlich Personalkosten sowie
→ Verpflegung, Medien, Telekommunikation, Fahrtkosten, Gesundheitsversorgung und Beschulung der in den Einrichtungen untergebrachten Antragstellenden.

Das BMI hat den Kostenausgleich zugunsten der Länder in einer Protokollerklärung bei der Sitzung des Bundesrates am 27. März 2026 im Namen der Bundesregierung bestätigt.[44]

Das BMI hat uns im März 2026 mitgeteilt, dass es vorläufig von Ausgaben von 91 Mio. Euro für das Jahr 2026 ausgehe und mit Ausgaben von 25 Mio. Euro ab dem Jahr 2027 für den laufenden Betrieb plane. Einen Teil der Ausgaben möchte es über den EU-Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds refinanzieren.

Die Länder haben im Januar 2026 erste unverbindliche Ausgabenschätzungen aufgestellt, die in der Höhe teilweise erheblich voneinander abweichen (vgl. Tabelle 2).[45]

Tabelle 2

Ausgabenschätzung der Länder

Land	Ausgabenschätzung für das Jahr 2026 (gerundet)	Ausgaben pro Platz für das Jahr 2026 (gerundet)
	in Mio. Euro	*in Tsd. Euro*
Baden-Württemberg	2,7	179
Bayern	11,4	120 (Ingolstadt), 169 (München)
Brandenburg	10	-/-
Hamburg	7,5	375
Hessen	7,7	39
Nordrhein-Westfalen	50	-/-

Quelle: BMI, Kostenaufstellung für die Einrichtungen im Grenzverfahren.

Die geschätzten Ausgaben je Platz im Jahr 2026 liegen nach Berechnungen des BMI zwischen rund 39 000 Euro und rund 375 000 Euro. Für das Land Brandenburg fehlte eine Berechnung des BMI. Das Land Nordrhein-Westfalen war nicht in der Lage, dem

[44] Bundesrats-Plenarprotokoll 1063, Anlage 19.
[45] Kostenschätzung des Landes Baden-Württemberg vom 20. Januar 2026, Kostenschätzung des Freistaates Bayern vom 19. Januar 2026, Kostenschätzung des Landes Brandenburg vom 22. Januar 2026, Kostenschätzung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. Januar 2026, Kostenschätzung des Landes Hessen vom 19. Januar 2026, Kostenschätzung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. Januar 2026.

BMI eine detaillierte Ausgabenaufstellung zu übermitteln, sondern schätzte die Ausgaben pauschal auf 50 Mio. Euro allein für das Jahr 2026. Daraufhin berechnete das BMI die Ausgaben in Nordrhein-Westfalen nicht pro Platz. Die Ausgaben für die in Nordrhein-Westfalen geplanten 50 Plätze entsprechen 1 Mio. Euro pro Platz im Jahr 2026.

Da im Bundeshaushalt 2026 eine Zweckbestimmung für die Grenzverfahrenseinrichtungen fehlt und dementsprechend keine Ausgaben dafür etatisiert sind, wäre eine außerplanmäßige Ausgabe nach § 37 BHO erforderlich. Das BMI und das BMF stimmen sich derzeit ab, ob die notwendigen Voraussetzungen dafür vorliegen. Der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2027 sieht für die Finanzierung der Grenzverfahrenseinrichtungen Ausgaben von 27,3 Mio. Euro im Kapitel 0603 Titel 632 15 (Zuweisungen zu laufenden Aufwendungen) vor.

3.3 Würdigung

Zutreffend hat das BMI im NIP auf die Kompetenzordnung des Grundgesetzes hingewiesen. Es liegt weder eine ausdrückliche noch eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes für die Unterbringung von Antragstellenden im Grenzverfahren vor.[46] Dies ist Aufgabe der Länder. Hierüber besteht zwischen Bund und Ländern mittlerweile Einigkeit. Nach dem Konnexitätsprinzip in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Grundsätzlich haben daher die Länder die Ausgaben der Unterbringung der Antragstellenden im Grenzverfahren zu tragen.

Der Sonderbelastungsausgleich nach Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz durchbricht das Konnexitätsprinzip, als der Bund danach den Ländern einen Ausgleich für Belastungen durch Einrichtungen in ihrer eigenen Trägerschaft gewährt. Danach gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen, die durch vom Bund veranlasste besondere Einrichtungen unmittelbar verursacht werden, die den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen.

Die Regelung hat Ausnahmecharakter und ist daher streng subsidiär und – entsprechend ihrem engen Zweck – restriktiv anzuwenden.[47] Maßgeblich ist, ob die Sonderbelastung das Maß dessen überschreitet, was der konkreten Gebietskörperschaft nach dem Grundsatz der Bundestreue zugemutet werden kann. Als Maßstab kann dienen, ob die Gebietskörperschaft durch die Sonderbelastung in ihrer finanziellen Situation in

[46] Der Bundesgerichtshof hat bereits im Jahr 1999 für das Flughafenverfahren geurteilt (Urteil vom 25. Februar 1999, Az.: III ZR 155/97), dass keine Bundesverwaltungskompetenz kraft Sachzusammenhangs bzw. Annexes vorliegt.

[47] Drüen in Bonner Kommentar, 213. Aktualisierung, Grundgesetz Artikel 106, Randnummer 325; Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Grundgesetz Artikel 106, Randnummer 43; Schwarz in Huber/Voßkule, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Grundgesetz Artikel 106, Randnummer 147 bis 148.

einem solchen Maße beeinträchtigt ist, dass ihr die Wahrnehmung der eigenen Aufgaben unmöglich wird.[48] Die Frage der Unzumutbarkeit kann daher nur unter Berücksichtigung der konkreten Gesamtlage beantwortet werden.[49] Zunächst ist die finanzielle Lage der Gebietskörperschaft vor der Sonderbelastung mit der nach derselben zu vergleichen. Sodann ist festzustellen, ob die Sonderbelastung nach dem aufgezeigten Maßstab der Gebietskörperschaft nicht zugemutet werden kann.[50]

Nach dieser Maßgabe liegen die Voraussetzungen des Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz nicht vor. Die Ausgaben für die Grenzverfahrensreinrichtungen sind für die betroffenen Länder nicht unzumutbar. Die daraus entstehenden Sonderbelastungen beeinträchtigen die finanzielle Lage der Länder nicht in einem so hohen Maß, dass sie ihre Aufgaben nicht mehr wahrnehmen können. Die geschätzten Ausgaben für die Grenzverfahrenseinrichtungen bewegen sich mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen zwischen 2,6 und 11,3 Mio. Euro für das Jahr 2026. Gemessen am Haushaltsvolumen des jeweiligen Landes sind Ausgaben in dieser Höhe als eher geringer Anteil anzusehen. Dies gilt auch für die von Nordrhein-Westfalen pauschal angegebenen 50 Mio. Euro im Jahr 2026. Die geschätzten Ausgaben für den laufenden Betrieb sind noch deutlich geringer und stellen ebenso keine unzumutbare Belastung dar.

Hinzu kommt, dass das BMI die vorgesehene Prüfung der Unzumutbarkeit überhaupt nicht durchgeführt hat. Den Sonderbelastungsausgleich hat das BMI den Ländern erst zugesagt, als die Länder „drohten“, die Umsetzung der verpflichtenden Grenzverfahren scheitern zu lassen. Nach dem Grundsatz der Bundestreue wären sie zu bundesfreundlichem Verhalten verpflichtet gewesen.

Nicht berücksichtigt hat das BMI zudem, dass die finanziellen Belastungen der Länder durch die Unterbringung von Asylbegehrenden schon anderweitig vom Bund ausgeglichen werden, nämlich durch die pauschalen Zahlungen von 7 500 Euro pro Asylantrag und die unentgeltliche Überlassung von Grundstücken. Die im Grenzverfahren untergebrachten Personen werden zudem auf die Aufnahmequote[51] des jeweiligen Landes angerechnet. Den Entfall des Flughafenverfahrens als Vorläufer des neuen Grenzverfahrens hat das BMI ebenso unberücksichtigt gelassen. Hierdurch wurden zumindest die Länder Bayern, Brandenburg und Hessen erheblich entlastet.

Im Ergebnis ist der angestrebte Sonderbelastungsausgleich nach Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz Ergebnis des politischen Drucks der Länder, obwohl die Voraussetzungen nicht vorliegen und der Ausnahmecharakter der Norm verletzt wird. In der Folge würde der Bundeshaushalt dauerhaft mit den Ausgaben der Unterbringung der Antragstellenden im Grenzverfahren belastet.

[48] Drüen in Bonner Kommentar, 213. Aktualisierung, Grundgesetz Artikel 106, Randnummer 340.
[49] Schwarz in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Grundgesetz Artikel 106, Randnummer 154.
[50] Drüen in Bonner Kommentar, 213. Aktualisierung, Grundgesetz Artikel 106, Randnummer 341.
[51] § 45 Absatz 1 AsylG. Derzeit wird das System „EASY“ (Erstverteilung Asylbegehrende) genutzt.

Unterstellt man, dass die Mehrausgaben unzumutbar wären, kommt hinzu, dass die genaue Höhe der Mehrausgaben bislang völlig unklar ist. Insbesondere die sehr hohe pauschale Schätzung von 50 Mio. Euro in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass noch keine Etatreife vorliegt. Die Ausgabeschätzung der Länder von insgesamt 91 Mio. Euro liegt auch deutlich über der Schätzung des BMI aus dem NIP. Die Voraussetzungen einer außerplanmäßigen Ausgabe lägen also gar nicht vor.

3.4 Finanzierungszusage überdenken

Bundesregierung und BMI sollten bei der Frage der Finanzierung der Unterbringung der Antragstellenden im Grenzverfahren zur Aufgaben- und Ausgabenverteilung nach dem Grundgesetz zurückkehren und den Ländern keinen Ausgleich der Ausgaben für die Grenzverfahrenseinrichtungen gewähren. Die Finanzierungszusage steht unter dem Vorbehalt der Mittelbereitstellung durch den Haushaltsgesetzgeber. Die dafür erforderlichen Voraussetzungen liegen aber nicht vor, weil die Voraussetzung des Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz nicht erfüllt sind. Die Finanzierungszusage kann daher nicht erfüllt werden, ohne das Konnexitätsprinzip zu verletzen.

3.5 Stellungnahmen

Das BMI hat auf unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen Bund und Ländern hingewiesen. Ausgehend von den intensiven Verhandlungen mit den Ländern sei erkennbar gewesen, dass zur Klärung der Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz eine gerichtliche Entscheidung unter Ausschöpfung des Rechtsweges erforderlich gewesen wäre.

Das BMI sei nach eingehender Prüfung zum Ergebnis gelangt, dass im Fall der Grenzverfahrenseinrichtungen die Voraussetzungen des Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz vorlägen. Eine unzumutbare Sonderbelastung sei gegeben, wenn der Haushalt eines Landes in relevanter Weise in Anspruch genommen werde und die Belastung aufgrund ihrer ungleichen Verteilung ein ausgleichsbedürftiges Sonderopfer darstelle. Entscheidend sei die „Verteilungsgerechtigkeit“. Da nur sechs von 16 Ländern durch eine bundesweite, im gesamtstaatlichen Interesse liegende Aufgabe herangezogen würden und diese Länder keinen Einfluss auf ihre Auswahl hätten, läge eine strukturell ungleiche und damit unzumutbare Sonderbelastung vor.

In den zwischen Bund und Ländern geplanten Verwaltungsvereinbarungen zum Grenzverfahren sei eine Evaluierung vorgesehen, um die Fortgeltung und auch den Umfang der Ausgleichsregelung fortlaufend zu überprüfen.

Die pauschalen Zahlungen des Bundes an die Länder von 7 500 Euro pro Asylantrag dienten dem Ausgleich der allgemeinen Flüchtlings- und Integrationskosten der

Länder. Sie seien nicht zweckgebunden und nicht auf die besonderen Mehrkosten der Grenzverfahrenseinrichtungen ausgerichtet. Es treffe zwar zu, dass in drei Ländern bereits Flughafenverfahren durchgeführt wurden. Die damit verbundene Entlastung dieser Länder stehe jedoch in keinem Verhältnis zu den mit dem neuen, unionsrechtlich verpflichtenden Grenzverfahren einhergehenden baulichen, personellen und sicherheitsbezogenen Mehranforderungen und könne die neue Sonderbelastung nicht kompensieren.

Das BMF hat Zweifel geäußert, ob das Kriterium der Unzumutbarkeit erfüllt sei. Denn die Beträge aus den Kostenschätzungen der Länder bewegten sich für das Jahr 2026 gemessen am Volumen der jeweiligen Landeshaushalte im Promillebereich. Eine grundsätzliche Klärung dieser Frage hätte nicht erfolgen können, da die Umsetzung der GEAS-Reform nach dem vorzeitigen Ende der 20. Legislaturperiode unter erheblichem Zeitdruck gestanden habe.

Aus Sicht des BMF sei es wesentlich, dass der Bericht des Haushaltsausschusses[52] gemäß § 96 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) zum Entwurf des GEAS-Anpassungsgesetzes folgende Klarstellung enthalten habe:

„Durch die Ergänzung der Begründung, wonach der Bund den Ländern die erforderlichen Kosten, die den Ländern, in denen Grenzverfahrenseinrichtungen durchgeführt werden, als Sonderbelastung, ausgleicht, entstehen zusätzliche Haushaltsausgaben.“[53]

Der Deutsche Bundestag habe somit in Kenntnis der Abgeltung als Sonderbelastung dem Gesetzentwurf mehrheitlich zugestimmt. Das BMF nehme die Entscheidung der Legislative zur Kenntnis.

Hinsichtlich des Antrags auf eine außerplanmäßige Ausgabe im laufenden Haushaltsjahr befänden sich das BMI und das BMF weiterhin im Austausch.

3.6 Abschließende Bewertung

Zur Auffassung des BMI besteht Dissens, ob eine unzumutbare Sonderbelastung der betroffenen Länder vorliegt. Das Argument der „Verteilungsgerechtigkeit“ kann nicht überzeugen. Eine ungleiche Behandlung der Gebietskörperschaften führt nicht wie vom BMI vorgetragen automatisch zur Unzumutbarkeit der Sonderbelastung. Umgekehrt fehlt es zwar an einer Sonderbelastung, wenn alle Gebietskörperschaften gleichbehandelt werden. Eine Sonderbelastung ist aber dadurch gekennzeichnet, dass sie im Verhältnis zum regulären Finanzbedarf und zur Finanzausstattung der betroffenen Gebietskörperschaft übermäßig ins Gewicht fällt.[54]

[52] Bundestagsdrucksache 21/4345.
[53] Bundestagsdrucksache 21/4345, Seite 2 letzter Absatz.
[54] Heintzen in von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Grundgesetz Artikel 106, Randnummer 67.

Der Hinweis auf die Evaluierung der geplanten Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und den betroffenen Ländern bleibt vage. Damit ist unklar, in welchem Umfang und wie lange der Bundeshaushalt mit Ausgaben für Aufgaben der Länder belastet werden soll.

Sofern das BMF der Auffassung ist, dass der Bericht des Haushaltsausschusses nach § 96 GO-BT an den Deutschen Bundestag und die Verabschiedung des GEAS-Anpassungsgesetzes die Prüfung der Voraussetzungen des Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz vorwegnehmen, teilen wir diese Auffassung nicht. Mit dem Bericht nach § 96 GO-BT hat der Haushaltsausschuss lediglich dargelegt, dass das Gesetzesvorhaben mit dem laufenden Haushalt und künftigen Haushalten vereinbar ist. Er hat informatorisch die Absicht aus der Gesetzesbegründung[55] wiedergegeben, den Ländern die Kosten für die Grenzverfahrenseinrichtungen als Sonderbelastung zu erstatten. Dies werde zu weiteren, noch nicht bezifferbaren Haushaltsausgaben für den Bund führen.

Das GEAS-Anpassungsgesetz enthält keine Regelung zur Kostenerstattung an die Länder. Die Gesetzesbegründung zum GEAS-Anpassungsgesetz formuliert die Absicht, den Ländern die Kosten für die Grenzverfahrenseinrichtungen im Wege des Sonderbelastungsausgleichs zu erstatten, hat aber keine Gesetzeskraft.[56] Sie ist als Prüfungsauftrag an die Exekutive zu verstehen und ersetzt nicht die Voraussetzungen des Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz. Eine Entscheidung des Deutschen Bundestages, den Sonderbelastungsausgleich bedingungslos anzuwenden, liegt nicht vor. Wir halten die Voraussetzungen für eine Kostenerstattung an die Länder auf Grundlage von Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz für nicht gegeben.

Wir schließen den Punkt ab und behalten uns vor, dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Grenzverfahrenseinrichtungen zu berichten.

Essers Piontek

Beglaubigt: I. Poprawa-Beutler, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

[55] Gesetzesbegründung zum GEAS-Anpassungsgesetz mit Änderungen durch den Innenausschuss, Bundestagsdrucksache 21/4321, Seite 44.
[56] Vgl. Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz.