

Christoph Tometten, LL.M.
Rechtsanwalt

RA Christoph Tometten, LL.M. | Yorckstraße 26 | 10965 Berlin

Yorckstraße 26
10965 Berlin

Bayer. Verwaltungsgericht München
Bayerstr. 30
80335 München

Telefon (030) 455 00 00
Fax (030) 455 000 99
E-Mail tometten@kanzlei-moeckernkiez.de
Internet www.kanzlei-moeckernkiez.de

per **beA**

In Bürogemeinschaft mit:

Benjamin Hersch
Rechtsanwalt

Susanne Lattek
Rechtsanwältin

Berit Neubert
Rechtsanwältin

Sonja Schlecht
Rechtsanwältin

Lena Stehle
Rechtsanwältin

Mein Zeichen

698/25 CT

Datum

Berlin, den 26.11.2025

Klage

des 


- Kläger -

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Christoph Tometten, Yorckstraße 26, 10965 Berlin,

gegen

die **Bundesrepublik Deutschland**,

vertreten durch den Bundesminister des Innern,

dieser vertreten durch den Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums

- Bundespolizeidirektion München - ,

Infanteriestraße 6, 80797 München,

- Beklagte -

wegen Identitätsfeststellung.

Bankverbindung

IBAN DE61 1001 0010 0921 3911 05
BIC PBNKDEFF
Deutsche Postbank AG

Fahrverbindung

S+U-Yorckstraße
U Mehringdamm
Bus Katzbachstraße

Bürozeiten

Mo – Fr 10 –13 Uhr
Mo, Di, Do 15 –18 Uhr

Namens und in Vollmacht des Klägers, Vollmacht als **Anlage K 1** anbei, erhebe ich Klage und werde beantragen,

festzustellen, dass die am 19. Juli 2025 im Zug RJX 60 auf dem Weg von Linz nach München bei Freilassing durchgeführte Identitätsfeststellung des Klägers rechtswidrig war.

Zugleich beantrage ich,

die Verwaltungsvorgänge der Beklagten, die die Durchführung der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs an der deutsch-österreichischen Grenze am 19. Juli 2025 betreffen, beizuziehen und Einsicht in dieselben zu gewähren.

Begründung:

I.

Der Kläger ist nigerianischer Staatsangehöriger und wohnt in München, wo er sich rechtmäßig aufhält. Zur Ausübung seines Berufs als LKW- und  Fahrer   ährt er immer mal wieder nach Österreich.

Am 19. Juli 2025 fuhr der Kläger auf der Strecke von Linz nach München mit dem Zug RJX 60. Gegen 13:00 Uhr stieg der Beamte der Bundespolizei mit der Dienstnummer  n Freilassing mit einem Kollegen zu. Sie betraten den Wagen 21, in dem der Kläger saß, von vorne. Der Wagen war zu diesem Zeitpunkt schätzungsweise zu drei Vierteln gefüllt, der Kläger war die einzige Person mit schwarzer Hautfarbe in dem Wagen. Bei Eintreffen der Beamten unterhielt sich der Kläger ruhig mit seinem Sitznachbarn. Der Kläger trug ein T-Shirt und eine Shorts, er hatte eine kleine Tasche dabei. Die Beamten liefen auf den Kläger zu und forderten diesen auf, sich auszuweisen. Andere Fahrgäste kontrollierten sie nicht. Der Kläger händigte seinen Reisepass

und seinen Aufenthaltstitel aus. Einer der Beamten wies darauf hin, dass die Aufenthaltserlaubnis des Klägers am 3. August 2025 ablaufen werde. Der Kläger bestätigte dies und erklärte, er habe bereits einen Termin zur Verlängerung. Der Beamte erwiderte, es drohe eine Strafe von 40 Euro. Der Kläger blieb während der Kontrolle ruhig und kooperativ. Der Sitznachbar des Klägers, der Zeuge [REDACTED] und weitere Fahrgäste, beobachteten das Geschehen.

Beweis:

[REDACTED]
[REDACTED] sowie weiterer Zeugen, [REDACTED]
[REDACTED]

Der Zeuge [REDACTED] begann zu lachen und sagte: „Ist nicht euer Ernst, oder? Ihr lauft durch den ganzen Wagen und ihn kontrolliert ihr jetzt? Aber nein, das ist kein Racial Profiling...“. Einer der Beamten fragte den Zeugen [REDACTED] ob er den Beamten eine Straftat unterstellen wolle. Der Zeuge [REDACTED] antwortete: „Nein, nein, ich habe ja gesagt, es ist kein Racial Profiling.“ Mit Blick auf die Passkontrolle des Klägers durch die Beamten sagte der Zeuge [REDACTED] „Meinen wollen Sie sicher auch.“ Daraufhin antwortete einer der Beamten, „Ja, aber sicher, da können sie sich darauf verlassen“, und ließ sich den Ausweis des Herrn [REDACTED] eigen.

Beweis: Zeugenvernehmung des [REDACTED], b.b.

Der Vorfall war für den Kläger sehr belastend und hinterließ bei ihm den Eindruck, nur aufgrund seiner Hautfarbe kontrolliert worden zu sein. Er fühlte sich gegenüber den anderen Fahrgästen in dem Wagen benachteiligt.

Für den Fall, dass die Beklagte den Tatsachenvortrag bestreitet und sich der Sachverhalt nicht hinreichend durch Beiziehung der entsprechenden Verwaltungsvorgänge klären lässt, weise ich schon jetzt darauf hin, dass der Kläger in einer mündlichen Verhandlung als Partei vernommen werden kann. Zugleich dürfte in diesem Fall die Vernehmung der vor Ort anwesenden o.g. Fahrgäste, insbesondere des Zeugen [REDACTED] [REDACTED] weiterer Fahrgäste und der Beamt*innen der Bundespolizei als Zeug*innen, zu laden unter Nennung der o.g. Dienstnummer über die Bundespolizeiinspektion Frei-

lassing, die Bundespolizeidirektion München oder das Bundespolizeipräsidium, sachdienlich und geboten sein.

II.

Die Zuständigkeit des Gerichts ergibt sich aus § 52 Nr. 2 S. 1 VwGO bzw. § 52 Nr. 5 VwGO, da die Identitätsfeststellung des Klägers im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeidirektion München erfolgten. Bei Gerichtsverfahren, die Maßnahmen der Bundespolizei betreffen, ist auf den Sitz der örtlich zuständigen Bundespolizeidirektion abzustellen, da die nachgeordneten Bundespolizeiinspektionen nicht Bundespolizeibehörden i.S.v. §§ 57 f. BPolG i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 PolZV sind (vgl. VG Schleswig, Urt. v. 20.2.2019, 11 A386/18 – juris, Rn. 52). Sollte das Gericht dies anders sehen, bitte ich um unverzüglichen Hinweis und Verweisung gem. § 83 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 17a GVG an das zuständige Gericht.

III.

Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage gem. § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO (analog) zulässig; insbesondere ist ein sog. Fortsetzungsfeststellungsinteresse in dreierlei Hinsicht gegeben: es sind ein **qualifizierter Grundrechtseingriff (1.)**, ein **Rehabilitationsinteresse (2.)** und eine **Wiederholungsgefahr (3.)** anzunehmen.

1.

Ein qualifizierter Grundrechtseingriff ergibt sich vorliegend aus dem in Betracht kommenden Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 14 EMRK, Art. 21 GRC, welches insbesondere auch im Rahmen von Grenzkontrollen Geltung beansprucht (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 16; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 21.4.2016, 7 A 11108/14 – juris, Rn. 30).

Die Rechtsprechung hat Leitlinien für die im jeweiligen Einzelfall erforderliche Prüfung eines besonders schwerwiegenden und tiefgreifenden Eingriffs in Grundrechte entwickelt. So muss die Bedeutung des betroffenen Grundrechts im Gesamtsystem der Grundrechte berücksichtigt werden wie auch die Auswirkungen des Eingriffs auf die Möglichkeit der individuellen Selbstbestimmung (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.4.2024, 6 C 2.22, Rn. 34 m.w.N.). Ein Rechtsschutzbegehren zur nachträglichen gerichtlichen Überprüfung muss aber jedenfalls immer dann zulässig sein, wenn eine Verletzung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) in Frage steht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.7.2010, 2 BvR 1023/08, Rn. 30; BVerwG, Urt. v. 24.4.2024, 6 C 2.22, Rn. 33 m.w.N.).

Das Anknüpfen an die Hautfarbe im Rahmen einer polizeilichen Standardmaßnahme berührt die Menschenwürde (vgl. EGMR, Urt. v. 18.10.2022, 215/19, Rn. 34; UN-Menschenrechtsausschuss, Kommunikation Nr. 1493/2006, Rn. 7.2; EU-Grundrechteagentur, Für eine effektivere Polizeiarbeit. Diskriminierendes „Ethnic Profiling“ erkennen und vermeiden, 2012, S. 19; Sachs/*Nußberger/Hey*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 236, 296; *Tischbirek/Wihl*, JZ 2013, 119, 223). Beim sog. Racial Profiling wird eine Person wegen phänotypischer Merkmale wie Hautfarbe und anderen Zuschreibungen an ihre Herkunft polizeilichen Maßnahmen unterworfen, die Menschen einer anderen ethnischen Herkunft nicht treffen würde (vgl. Wissenschaftlicher Dienst, WD 7-3000-108/21, 2021, S. 5; *Petterson*, ZAR 2019, 301, 305; *Liebscher*, NJW 2016, 2779; EGMR, Urt. v. 18.10.2022, Rs. 215/19 – *Basu ./ Deutschland*). Damit liegt eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 14 EMRK, Art. 21 GRC vor.

In seinem Urteil zu einer Identitätsfeststellung im Rahmen der Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof darauf hingewiesen, dass ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse gerade in Fällen von Racial Profiling gegeben ist. Denn der Verwaltungsgerichtshof lehnt den qualifizierten Grundrechtseingriff in dem genannten Urteil mit explizitem Hinweis darauf ab, dass der dortige Kläger gerade nicht geltend mache, von einer in diskriminierender Art und Weise durchgeführten Identitätsfeststellung betroffen gewesen zu sein (vgl. BayVGH, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 16). Diesbezüglich verweist der Verwaltungsgerichtshof auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für

Menschenrechte zum Racial Profiling. Nach dieser Rechtsprechung verpflichtet die in Art. 14 EMRK verankerte Schutzpflicht die Staaten dazu, effektive Untersuchungen durch unabhängige Institutionen durchzuführen, wenn ein Fall rassistischer Diskriminierung plausibel gemacht ist (vgl. EGMR, Urt. v. 18.10.2022, Rs. 215/19, Rn. 31ff.). Auch das Bundesverwaltungsgericht verweist in seiner Rechtsprechung zu den Anforderungen an einen qualifizierten Grundrechtseingriff im Rahmen des Fortsetzungsfeststellungsinteresses darauf, dass Identitätsfeststellungen aufgrund von sog. ethnischen Merkmalen nach der Rechtsprechung des EGMR schwerwiegende Eingriffe darstellen (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.4.2024, 6 C 2.22, Rn. 31).

Es deuten gewichtige Anhaltspunkte darauf hin, dass der Kläger im Zusammenhang mit der angegriffenen Identitätsfeststellung von Racial Profiling betroffen war. Er war die einzige Person mit schwarzer Hautfarbe im Wagon 21. Die Bundespolizeibeamten kontrollierten zunächst ausschließlich den Kläger und erst anschließend und nachdem dieser sich eingemischt hatte, den Sitznachbarn. Der Kläger hat durch sein Verhalten keinerlei Anlass für eine Identitätsfeststellung gegeben. Andere Personen im Wagon 21 wurden nicht kontrolliert. Die Identitätsfeststellung traf den Kläger ausschließlich aufgrund seiner Hautfarbe. Damit liegt eine Ungleichbehandlung zu den restlichen Fahrgästen mit nicht-schwarzer Hautfarbe im Wagon 21 vor, die keiner polizeilichen Maßnahme unterzogen wurden. Die Ungleichbehandlung aufgrund der Hautfarbe ist eine rassistische Zuschreibung, die nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 14 EMRK, Art. 21 GRC grundsätzlich verboten ist.

Eine Differenzierung anhand eines Diskriminierungsmerkmals i.S.d. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ist auch im Gesamtsystem der Grundrechte als besonders schwerwiegend anzusehen. Das zeigt sich daran, dass die Rechtfertigung eines Eingriffes in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG von vornherein ausscheidet, wenn eine Differenzierung ausschließlich anhand eines Diskriminierungsmerkmals in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG erfolgt ist (vgl. OVG NRW, Urt. v. 7.8.2018, 5 A 294/16 – juris, Rn. 58). Diese Dogmatik ist aus dem Umgang mit einem Eingriff in die Menschenwürde bekannt und zeigt die systematische Nähe des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zu Art. 1 Abs. 1 GG. Auch hat das Bundesverfassungsgericht besonders hohe Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung gestellt (vgl. BVerfGE 115, 320 = NJW 2006, 1939 = NVwZ 2006, 1156 Ls.).

Die besondere Bedeutung des Diskriminierungsverbots aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 14 EMRK, Art. 21 GRC wird durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hervorgehoben: Laut dem Gerichtshof ist rassistische Diskriminierung eine besonders „scheußliche“ Form der Diskriminierung und eine Verletzung der Menschenwürde (vgl. EGMR, Urt. v. 13.12.2005, verb. Rs. 55762/00 und 55974/00, Rn. 56 – *Timishev ./.* *Russische Föderation*; EGMR, Urt. v. 6.7.2005, verb. Rs. 43577/98 und 43579/98, Rn. 145 – *Nachova u.a. ./.* *Bulgarien*). Aus Art. 14 EMRK folgt auch die Pflicht, Betroffene vor Stigmatisierung zu schützen und der Verbreitung von fremdenfeindlichen Einstellungen entgegenzuwirken (vgl. EGMR, Urt. v. 18.10.2022, Rs. 215/19 – *Basu ./.* *Deutschland*). Neben den individuellen Folgen für die Betroffenen hat rassistische Diskriminierung auch gefährliche Folgen für demokratische Gesellschaften. Rassistische Diskriminierung kann dazu führen, dass Vielfalt als Bedrohung wahrgenommen wird und nicht als Bereicherung für eine Gesellschaft, weshalb nationale Behörden die Pflicht haben, Rassismus mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu bekämpfen (vgl. EGMR, Urt. v. 13.12.2005, verb. Rs. 55762/00 und 55974/00, Rn. 56 – *Timishev ./.* *Russische Föderation*). Dazu zählt auch die Pflicht der Behörden, Diskriminierungsvorwürfe zu überprüfen und von unabhängigen Stellen aufklären zu lassen (vgl. EGMR, Urt. v. 18.10.2022, Rs. 215/19 – *Basu ./.* *Deutschland*). Der staatlichen Verantwortung kommt im Rahmen des Art. 14 EMRK besondere Bedeutung zu (vgl. EGMR, Urt. v. 20.5.2024, verb. Rs. 43868/18 und 25883/21 – *Baile ./.* *Schweiz*). Der Schutz vor rassistischer Diskriminierung darf nicht nur theoretisch und illusorisch sein (vgl. EGMR, Urt. v. 20.5.2024, verb. Rs. 43868/18 und 25883/21 – *Baile ./.* *Schweiz*). Aus dieser Verpflichtung ergibt sich konkret ein besonderes Feststellungsinteresse, um die geltend gemachte Verletzung von Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 14 EMRK, Art. 21 GRC durch das angerufene Gericht unabhängig überprüfen zu lassen.

2.

Es liegt auch ein Rehabilitationsinteresse des Klägers vor. Ein berechtigtes ideelles Interesse an einer Rehabilitierung besteht jedenfalls dann, wenn sich aus der angegriffenen Maßnahme eine Stigmatisierung des Betroffenen ergibt, die geeignet ist, sein Ansehen in der Öffentlichkeit oder im sozialen Umfeld herabzusetzen. Diese

Stigmatisierung muss Außenwirkung erlangt haben und noch in der Gegenwart andauern (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.5.2013, 8 C 14.12, Rn. 25 m.w.N.).

Der Anknüpfung an in Art. 3 Abs. 1 S. 1 GG genannte Merkmale kann stigmatisierende und fremdenfeindliche Wirkung zukommen (vgl. OVG NRW, Urt. v. 7.8.2018, 5 A 294/16 – juris, Rn. 64; BVerfG, Beschl. v. 4.4.2006, 1 BvR 518/02 – juris, Rn. 111 f.; EGMR, Urt. v. 18.10.2022, Rs. 215/19, Rn. 34, 25). Der UN-Menschenrechtsausschuss hat aufgezeigt, dass es die Würde der Betroffenen beeinträchtigt, wenn nur Personen mit spezifischen physischen oder ethnischen Merkmalen für eine Identitätskontrolle ausgewählt werden (vgl. UN-Menschenrechtsausschuss, Kommunikation Nr. 1493/2006). Speziell für rassistische Polizeikontrollen hat der EGMR festgestellt, dass die Anknüpfung an spezifische physische oder ethnische Merkmale der betroffenen Person, negative Auswirkungen auf das Ansehen und die Selbstachtung der Person haben kann (vgl. EGMR Urt. v. 18.10.2022, Rs. 215/19 – *Basu ./. Deutschland*). Der Kläger wurde durch die Identitätsfeststellung, für die er als Einziger in einem fast vollen Zugwagen ausgewählt wurde, öffentlich herabgesetzt und so stigmatisiert. Andere Fahrgäste beobachteten den Vorfall. Von außen konnte der Eindruck entstehen, dass der Kläger eine Gefahr darstellen würde, da die Beamten zielstrebig auf den Kläger zingingen und die polizeiliche Maßnahme zunächst nur gegen ihn richteten. Ein solches Vorgehen ist geeignet, vorherrschende Stigmata gegen Schwarze Menschen zu fördern (vgl. *Pettersson*, ZAR 2019, 301, 303). Dies gilt insbesondere, da sich der Kläger unauffällig verhielt, sodass sein Verhalten keinen Anlass für eine Kontrolle gab. Die Hautfarbe des Klägers war der einzige erkennbare Grund für die polizeiliche Maßnahme.

3.

Zudem ergibt sich das besondere Feststellungsinteresse auch aus einer Wiederholungsgefahr. Eine solche setzt die konkrete oder hinreichend bestimmte Gefahr voraus, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen ein gleichartiger Verwaltungsakt ergehen wird (vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.11.2022, 6 B 22.22 – juris, Rn. 13 m.w.N.; BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 18). Dies ist hier gegeben.

Der Kläger will auch in Zukunft noch innerhalb der Europäischen Union mit dem Zug reisen und sieht sich daher bedauerlicherweise, aber realistischerweise weiterhin der Gefahr ausgesetzt, wegen seiner Hautfarbe in rassistischer Weise polizeilich kontrolliert zu werden. Es ist derzeit leider nicht davon auszugehen, dass die Beklagte der Praxis der Grenzkontrollen an den Landgrenzen in absehbarer Zeit ein Ende setzt. Seit September 2024 werden an allen deutschen Landesgrenzen ununterbrochen und im Wesentlichen unverändert Grenzkontrollen durchgeführt. Die Kontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze finden bereits seit September 2015 statt. Mit Anordnung vom 12. Februar 2025 wurden die Grenzkontrollen an allen deutschen Landesgrenzen bis zum 15. September 2025 verlängert (vgl. Mitteilung der Bundesministerin des Innern vom 12. Februar 2025 – **Anlage K 2**). Die Beklagte verlängerte sie zuletzt um weitere sechs Monate vom 16. September 2025 bis zum 15. März 2026 (s. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en, zuletzt abgerufen am heutigen Tage, Anordnung vorzulegen durch die Beklagte). Die tatsächlichen und rechtlichen Umstände der hier angegriffenen Identitätsfeststellung bestehen damit fort. Bei zukünftigen grenzüberschreitenden Bahnreisen liegt mithin eine konkrete Gefahr vor, dass der Kläger erneut einem Eingriff in seine Rechte aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 14 EMRK, Art. 21 GRC durch die Bundespolizei ausgesetzt ist.

IV.

Die Klage ist begründet. Die angegriffene Identitätsfeststellung war rechtswidrig und verletzte den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO).

1.

Die Identitätsfeststellung des Klägers durch die Beklagte war rechtswidrig. Als Rechtsgrundlage kommt mangels ersichtlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Gefahrentatbestands allein § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG in Betracht. Die Voraussetzungen dieser Norm waren allerdings nicht erfüllt. Die dort enthaltene Regelung ermächtigt

die Bundespolizei, die Identität einer Person zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs festzustellen. Die Maßnahme stand ersichtlich im Zusammenhang mit einer Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs und stellt damit eine klassische Grenzkontrolle dar.

§ 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG ist jedoch im Anwendungsbereich des Schengener Grenzkodex (SGK) unionsrechtskonform einzuschränken. Soweit Personenkontrollen an den Binnengrenzen auf eine Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs im Sinne des Schengener Grenzkodex hinauslaufen, sind sie nach Art. 22 SGK grundsätzlich unzulässig. Die Regelungen des SGK gehen im Verhältnis zum einfachen Bundesrecht vor (vgl. BayVGH, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 31; *Schenke* in: *Schenke/Graulich/Ruthig*, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, Rn. 8 zu § 23 BPolG; *Wehr*, BPolG, 3. Online-Aufl. 2021, § 2 Rn. 9, § 23 Rn. 4). Insoweit hätte die Maßnahme gegen den Kläger nur auf § 23 Abs. 1 S. 2 BPolG gestützt werden können, wenn Binnengrenzkontrollen nach den einschlägigen Vorschriften der SGK zum Zeitpunkt der hier gegenständlichen Kontrolle ausnahmsweise zulässig waren. Das ist jedoch nicht der Fall.

Grundlage für die Beurteilung, ob Binnengrenzkontrollen ausnahmsweise zulässig waren, ist das Notifizierungsschreiben der Beklagten vom 12. Februar 2025 (**Anlage K 2**). Darin hat die Beklagte die Kommission informiert, dass sie an der deutsch-österreichischen Grenze für den sechsmonatigen Zeitraum vom 16. März 2025 bis zum 15. September 2025 Kontrollen plane. Diese Binnengrenzkontrollen sind weder als Wiedereinführung nach Art. 25 Abs. 1 SGK (**a.**) noch als eine Verlängerung von Grenzkontrollen nach Art. 25 Abs. 3 Unterabs. 1 SGK (**b.**) zulässig. Jedenfalls waren sie unverhältnismäßig nach Art. 25 Abs. 2 SGK (**c.**). Auch ein Verweis auf Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV und Art. 72 AEUV kann die Binnengrenzkontrollen nicht rechtfertigen (**d.**). Zudem bedingt die Änderung des SGK keinen Neubeginn der Fristen des Art. 25a SGK (**e.**).

Selbst wenn die Binnengrenzkontrolle nach dem SGK zulässig war, war die Identitätsfeststellung rechtswidrig (**f.**).

a.

Die Binnengrenzkontrollen im Zeitraum vom 16. März 2025 bis zum 15. September 2025 an der deutsch-österreichischen Grenze konnten nicht auf Art. 25 Abs. 1 SGK gestützt werden. Danach ist einem Mitgliedstaat die Wiedereinführung von Kontrollen an seinen Binnengrenzen im Falle der ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit gestattet. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union muss es sich bei der ernsthaften Bedrohung im Sinne der Norm um eine neue, und nicht um eine andauernde Bedrohung handeln. Danach stand einer vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch einen Mitgliedstaat die Regelung des Art. 25 Abs. 4 SGK a.F. entgegen, wenn die dort festgelegte Gesamthöchstdauer von sechs Monaten überschritten werde und keine „neue Bedrohung“ vorliege, die eine erneute Anwendung der in Art. 25 SGK a.F. vorgesehenen Zeiträume rechtfertigen würde (vgl. EuGH, Urt. v. 26.4.2022, Rs. C-368/20, Rn. 81ff.).

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entschieden, dass die Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze in dem Zeitraum vom 12. Mai 2022 bis zum 11. November 2022 rechtswidrig waren. Aus dem einschlägigen Notifizierungsschreiben des BMI ergebe sich nicht, dass eine neue ernsthafte Bedrohung im Sinne des Art. 25 Abs.1 S. 1 SGK a.F. dargelegt worden sei (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 39).

Diese Rechtsprechung ist auf den vorliegenden Zeitraum übertragbar (**aa.**). Beurteilungsgrundlage für die Rechtmäßigkeit der Wiedereinführung einer Binnengrenzkontrolle ist der Inhalt des Notifizierungsschreibens (**bb.**). Aus dem Notifizierungsschreiben vom 12. Februar 2025 ergibt sich keine neue Bedrohung im Sinne des Art. 25 Abs. 1 SGK (**cc.**).

aa.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Bayerischen

Verwaltungsgerichtshofs zu der von Art. 25 Abs. 1 SGK vorausgesetzten Bedrohung ist auch nach der Reform der Art. 24 ff. SGK durch die Verordnung (EU) 2024/171 auf den vorliegenden Fall übertragbar. Der Verwaltungsgerichtshof hat selbst klargestellt, dass seine gerichtliche Feststellung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auch zur Klärung der Rechtslage in einem künftigen vergleichbaren Fall auf Basis der neuen Fassung des Schengener Grenzkodex herangezogen werden kann (vgl. VGH München, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 29).

Im Grundsatz gebietet der Schengener Grenzkodex unverändert, dass Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen, vgl. Art. 22 SGK. Die Möglichkeit der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen auf Grundlage von Art. 25 ff. SGK ist als Ausnahme von diesem Grundsatz eng zu verstehen (vgl. Verordnung (EU) 2024/171 vom 13. Juni 2024, Erwägungsgründe 2 und 33). Wie nach der alten Rechtslage ist auch weiterhin zwischen der Einführung von Grenzkontrollen wegen einer ernsthaften Bedrohung (Art. 25 Abs. 1 SGK n.F.) und der Verlängerung von Grenzkontrollen, wenn dieselbe ernsthafte Bedrohung anhält (Art. 25 Abs. 3 Unterabs. 1 SGK n.F.) zu unterscheiden (BayVGH, Urt. v. 17.03.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 24 m.w.N.):

Die Rechtslage hat sich insoweit nur unwesentlich durch die Ergänzung in Art. 25 Abs. 3 Unterabs. 2 SGK n.F. geändert, wonach dieselbe ernsthafte Bedrohung als anhaltend gilt, wenn die Begründung des Mitgliedstaats für die Verlängerung der Grenzkontrollen auf denselben Gründen beruht wie die Begründung für die ursprüngliche Wiedereinführung der Grenzkontrollen. Dadurch wird nicht näher geklärt, welche „Gründe“ eine anhaltende von einer neuen Bedrohungslage unterscheiden. Es fehlen auch Anhaltspunkte dafür, dass durch die geänderte Normfassung die diesbezüglichen Kriterien geändert werden sollten. Insbesondere spricht nichts dafür, dass eine Abkehr von den in der Rechtsprechung des EuGH hierfür entwickelten Abgrenzungskriterien beabsichtigt war.

bb.

Beurteilungsgrundlage für die Rechtmäßigkeit der Wiedereinführung einer Binnengrenzkontrolle ist – auch nach der neuen Rechtslage (vgl. BayVGH, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 26) der Inhalt des Notifizierungsschreibens. Es kann gerichtlich überprüft werden, ob nachvollziehbar ist, welcher konkrete Sachverhalt den Bewertungen und Prognosen der Beklagten zugrunde gelegt wurde, und ob schlüssig begründet wurde, dass nach ihrer Beurteilung die von ihr angenommene Bedrohungslage im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine neue Bedrohung darstellt (BayVGH, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 34):

Ungeachtet dessen gehört jedenfalls zum gerichtlichen Prüfprogramm die Frage, ob nachvollziehbar ist, welcher konkrete Sachverhalt den Bewertungen und Prognosen der Beklagten zugrunde gelegt wurde, und schlüssig begründet wurde, dass nach ihrer Beurteilung die von ihr angenommene Bedrohungslage im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine neue Bedrohung darstellt, welche gemäß Art. 25 Abs. 1 SGK die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen rechtfertigen kann (vgl. EuGH, Urt. v. 26.4.2022, C-368/20 - juris Rn. 82).

Es ist auf den materiellen Inhalt des Notifizierungsschreibens, und nicht auf dessen Formulierung, abzustellen (vgl. BayVGH, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 42). Nicht in dem Schreiben angeführte Gründe können bei der Bewertung, ob die Einführung von Binnengrenzkontrollen durch eine neue ernsthafte Bedrohung begründet wurde, nicht berücksichtigt werden (vgl. BayVGH, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris Rn. 36 ff.).

cc.

Das Notifizierungsschreiben des BMI vom 12. Februar 2025 legt keine neue Bedrohung im Sinne von Art. 25 Abs. 1 S. 1 SGK dar, die die Wiedereinführung von Kontrollen rechtfertigen könnte. Ausweislich der Überschrift wählt das BMI die Wiederein-

führung von Binnengrenzkontrollen aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nach Art. 25 Abs. 1 Buchstabe c) SGK als Rechtsgrundlage für seine Anordnungen an die Bundespolizei (vgl. Seite 2 des Schreibens der Bundesministerin des Innern und für Heimat vom 12. Februar 2025).

Das BMI führt zur Begründung einer Bedrohungslage aktuelle Zahlen unerlaubter Grenzübertritte der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex und Lageberichte der Europäischen Asylagentur (Seite 2) an. Dieser Vortrag begründet jedoch keine neue Bedrohungslage im Sinne von Art. 25 Abs. 1 S. 1 SGK. Nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist auch dann von einer anhaltenden (und nicht einer neuen) Bedrohung auszugehen, wenn die anhaltende Bedrohung anhand neuer Umstände beurteilt wird (vgl. EuGH, Urt. v. 26.4.2022, Rs. C-368/20, Rn. 60 ff.).

Konkret nennt das BMI zunächst die Anzahl der unerlaubten Grenzübertritte über die EU-/Schengen-Außengrenzen. Diese Zahlen lassen sich jedoch nicht als Argument für eine hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen im Sinne von Art. 25 Abs. 1 S. 2 lit. c SGK anführen. Denn der Wortlaut der Norm bezieht sich ausdrücklich auf die Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten und gerade nicht auf das Migrationsgeschehen an den Außengrenzen der EU. Die Behauptung, die Feststellungszahlen auf der ostmediterranen Route lägen „deutlich höher als im Vorjahreszeitraum“ wird nicht mit konkreten Nachweisen belegt.

Bezüglich der „unerlaubten Einreisen“ (Seite 2) (damit sind wohl die für die Erfüllung des Tatbestands des Art. 25 Abs. 1 lit. c SGK relevanten Einreisen nach Deutschland gemeint) konstatiert das BMI, diese bewegten sich „weiterhin“ auf einem zu hohen Niveau. Der Migrationsbericht der Bundesregierung 2023 (abrufbar unter www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=22, zuletzt abgerufen am heutigen Tage), welcher vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erstellt wird, bestätigt, dass die Anzahl der Feststellungen 2024 über denjenigen des Zeitraums von 2017 bis 2021 liegt. Die Anzahl unerlaubter Einreisen stieg 2022 auf 91.986; 2023 wurden

127.549 unerlaubte Einreisen festgestellt. 2024 sank die Zahl der Feststellungen unerlaubter Einreisen wieder auf 83.572. Bis einschließlich Oktober 2025 wurden 52.263 unerlaubte Einreisen festgestellt (Zahlen der Bundespolizei, abrufbar unter: <https://bundespolizei.de/aktuelles/meldungen/unerlaubte-einreisen-an-allen-land-luft-und-seegrenzen-stand-31-oktober-2025#>, zuletzt abgerufen am heutigen Tage). Unabhängig davon, dass das BMI von einer „weiterhin“ vorliegenden Bedrohung ausgeht, vermögen die Zahlen der „unerlaubten Einreisen“ keine außergewöhnliche Situation von plötzlich sehr hohen Zahlen unerlaubter Migrationsbewegungen im Sinne von Art. 25 Abs. 1 S. 2 lit. c SGK zu begründen. Die Zahl der Feststellungen war schon im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um ein Drittel rückläufig. Auch die Zahlen der bisherigen Monate des Jahres 2025 sind, wie sich aus den Daten der Bundespolizei ergibt, jeweils rückläufig gegenüber den Vorjahreszahlen.

Die unerlaubten Einreisen belasteten laut Notifizierungsschreiben Länder und Kommunen, die Kapazitäten der asyl- und ausländerrechtlichen Behörden seien erschöpft (Seiten 2-3). In diesem Zusammenhang macht die in dem Schreiben verwendete Sprache deutlich, dass das BMI von einer andauernden Situation ausgeht: „Deutschland ist nach wie vor (...) überproportional betroffen“ (Seite 2); „Die Länder und Kommunen tragen stetig und nachdrücklich ihre dauerhaften (...) Belastungen (...) vor“ (Seiten 2-3); „Dabei ist (...) auch die Stetigkeit des (...) Migrationsgeschehens (...) zu betrachten“ (Seite 3). Von großer Bedeutung blieben die vielfältigen sicherheitspolitischen Entwicklungen weltweit und ihre Auswirkungen auf Europa und Deutschland (Seite 3). Schon aus dieser Formulierung des Schreibens ergibt sich, dass das BMI das Migrationsgeschehen als dauerhaften, und nicht als neuen Grund für Binnengrenzkontrollen sieht. Der Migrationsdruck an den EU-Außengrenzen werde vermutlich „unvermindert hoch“ bleiben und ggf. (auch saisonal bedingt) wieder zunehmen, was sich dann auch auf die Migrationsrouten nach und innerhalb Europas auswirken werde (Seite 4).

Aus dem Schreiben des BMI vom 12. Februar 2025 ergibt sich keine Anhaltspunkte für eine neue ernsthafte Bedrohung im Sinne des Art. 25 Abs. 1 S. 1 SGK. In der Sache handelt es sich um die Verlängerung von Kontrollen, die an der deutsch-österreichischen Grenze seit dem 13. September 2015, an den landseitigen Binnengrenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz seit dem 16. Oktober 2023, und seit dem 16.

September 2024 auch an den Grenzen zu Frankreich, Belgien, Luxemburg, den Niederlanden und Dänemark und somit an allen deutschen Landesgrenzen stattfinden (vgl. **Anlage K 2**).

b.

Insoweit sich die Beklagte auf eine Verlängerung bereits anhaltender Grenzkontrollen gem. Art. 25 Abs. 1, 25a Abs. 4 und Abs. 5 SGK stützt, wie in der Unterüberschrift auf Seite 5 des Notifizierungsschreibens angedeutet, so sind jedenfalls die Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze wegen Überschreitung der zulässigen Maximalhöchstdauer dieser Grenzkontrollen rechtswidrig. Gem. Art. 25a Abs. 5 S. 1 SGK können Kontrollen an den Binnengrenzen für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten wieder eingeführt werden und dann nach S. 2 für bis zu sechs Monate verlängert werden. Die Höchstdauer der Binnengrenzkontrollen darf nach Art. 25a Abs. 5 S. 4 zwei Jahre nicht überschreiten.

Eine Ausnahme gilt nach Art. 25a Abs. 6 SGK nur für schwerwiegende, außergewöhnliche Situationen in Bezug auf eine anhaltende ernsthafte Bedrohung, auf welche sich das BMI hier nicht beruft, welche auch nicht vorliegt, und deren Höchstdauer von einem weiteren Jahr der Kontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze mittlerweile auch überschritten wäre, da Deutschland hier seit 2015 durchgehend Grenzkontrollen durchführt (vgl. die chronologische Liste aller der EU-Kommission zugegangenen Notifizierungen von wiedereingeführten Grenzkontrollen, abrufbar unter https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full-list-MS-notifications_en.pdf, zuletzt abgerufen am heutigen Tage).

c.

Im Übrigen genügt die Einführung der Grenzkontrollen sowie deren Verlängerung nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Nach Art. 25 Abs. 2 SGK sind Grenzkontrollen an Binnengrenzen nur als letztes Mittel („ultima ratio“) zulässig. Dauer

und Umfang der Kontrollen dürfen nicht über das zwingend erforderliche Maß zur Bewältigung der festgestellten ernsthaften Bedrohung hinausgehen und müssen stets verhältnismäßig sein. Art. 26 SGK nennt hierzu konkrete Kriterien, wobei insbesondere zu prüfen ist, ob mit der Wiedereinführung von Kontrollen der Bedrohung auch tatsächlich wirksam begegnet werden kann und ob weniger eingriffsintensive Alternativen zur Verfügung stehen.

Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass alternative Maßnahmen ausgeschöpft wurden. Insbesondere bestehen nach Art. 26 Abs. 1 a) i)–iv) SGK effektive Möglichkeiten der polizeilichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, etwa in Form gemeinsamer Streifen im Grenzgebiet, ständig einsatzbereiter Polizeieinheiten, gemeinsamer Kontrollzentren von Polizei und Zoll sowie der operativen Unterstützung durch Europol. Hinzu kommt der mittlerweile umfangreiche Einsatz moderner Technologien zur Überwachung des Grenzgebiets und zur Durchführung gezielter Kontrollen ohne erhebliche Beeinträchtigung des Grenzverkehrs. Die Ausführungen des Beklagten in dem maßgeblichen Notifizierungsschreiben (s.o., **Anlage K 2**) setzen sich mit diesen Möglichkeiten nicht substantiiert auseinander. Der Beklagte verweist lediglich floskelhaft auf bestehende Maßnahmen. Dies genügt den Anforderungen an die strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung Art. 25 Abs. 2 SGK nicht.

Schließlich stehen die fortwährenden Eingriffe in die Freizügigkeit des Personen- und Warenverkehrs sowie in die Dienstleistungsfreiheit in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck der Bekämpfung irregulärer Migration, Terrorismus oder organisierter Kriminalität. In dem hier maßgeblichen Zeitraum der Anordnung der Grenzkontrollen haben die Grenzkontrollen nach Angaben der Bundespolizei nicht maßgeblich zur Erreichung dieser Ziele beigetragen. Die Zahl registrierten unerlaubten Einreiseversuche, ist nach der Ausweitung der Grenzkontrollen etwa gleich geblieben (s. www.deutschlandfunk.de/verschaeerfte-grenzkontrollen-kein-anstieg-von-zurueckweisungen-100.html, zuletzt abgerufen am heutigen Tage). Dem gegenüber steht ein schwerer Eingriff in die Personenverkehrsfreiheit. Der freie Personenverkehr ist nach Art. 3 Abs. 2 EUV sowie gemäß den Erwägungsgründen der Änderungsverordnung des Schengener Grenzkodex eine der zentralen Errungenschaften der Europäischen Union. Aus diesem Grund sind Binnengrenzkontrollen die eng aus-

zulegende Ausnahme, nicht die Regel. Auch stichprobenartige Kontrollen beeinträchtigen das Funktionieren des Schengen-Raums spürbar und sind im Lichte der Rechtsprechung des EuGH nur unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig.

d.

Auch ein Verweis auf Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV und Art. 72 AEUV kann die Einführung von Grenzkontrollen nicht rechtfertigen (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 45). Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist es zwar allein Sache der Mitgliedstaaten, ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen festzulegen und die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um ihre innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten. Die bloße Tatsache, dass eine nationale Maßnahme (wie eine Entscheidung über Binnengrenzkontrollen) zum Schutz der nationalen Sicherheit getroffen wurde, kann jedoch nicht dazu führen, dass das Unionsrecht unanwendbar ist und die Mitgliedstaaten von der erforderlichen Beachtung dieses Rechts entbunden werden. Gleiches muss laut Europäischem Gerichtshof für nationale Maßnahmen gelten, die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eines Mitgliedstaats erlassen werden. Die im Schengener Grenzkodex vorgesehene Gesamthöchstdauer wiedereingeführter Binnengrenzkontrollen sei Teil des umfassenden Rahmens, den der Unionsgesetzgeber in Ausübung der ihm durch Art. 3 Abs. 2 und 6 EUV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV sowie Art. 4 Abs. 2 Buchst. j und Art. 77 Abs. 2 lit. b und e AEUV übertragenen Zuständigkeiten in Bezug auf die Modalitäten für die Ausübung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit festgelegt habe. Mit diesem Rahmen solle gerade ein angemessenes Gleichgewicht, wie es in Art. 3 Abs. 2 EUV in Aussicht genommen werde, zwischen einerseits dem Ziel der Union, einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet sei, und andererseits geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität sichergestellt werden (vgl. EuGH, Urt. v. 26.04.2022, Rs. C-368/20, Rn. 83 ff.; BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 47).

Diese Erwägungen können sinngemäß auf Art. 4 Abs. 2 Satz 3 EUV, der gleichermaßen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Sicherheit betont, übertragen werden (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 48).

e.

Schließlich führt auch die Reform des Schengener Grenzkodex nicht dazu, dass die Fristen des Art. 25a SGK für laufende Binnengrenzkontrollen neu beginnen; sie gelten unionsrechtskonform fort (vgl. *Brodowski*, in: Brodowski/Dittel/Weber, 40 Jahre Schengener Übereinkommen, 2025, S. 195).

Es ist auch nach der Reform des Schengener Grenzkodex am 10. Juli 2024 rechtlich nicht geboten, die Fristen für die zulässige Dauer von Binnengrenzkontrollen mit Inkrafttreten der neuen Fassung neu zu starten („Reset“). Die Reform stellte keine vollständige Neuregelung des Grenzkontrollrechts dar, sondern lediglich punktuelle Anpassungen. Wortlaut, Systematik und Telos der befristeten Ausnahmeregelung verlangen vielmehr, dass die Fristen für bereits vor dem Inkrafttreten laufende Kontrollen fortgelten und nicht erneut zu laufen beginnen. Andernfalls liefe der unionsrechtlich gewollte Ausnahmecharakter von Binnengrenzkontrollen leer. (vgl. *Brodowski a.a.O.*).

f.

Selbst bei einer (unionsrechtswidrigen) Anwendung des § 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG war die Identitätsfeststellung des Klägers rechtswidrig. Sie verletzte den Kläger in seinen Rechten aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 21 Abs. 1 GRC, Art. 14 EMRK, sodass die Kontrolle ermessensfehlerhaft durchgeführt wurde.

Bei der Ausübung des Ermessens nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG sind die Grundrechte

der von der Maßnahme betroffenen Personen zu berücksichtigen und in einen verhältnismäßigen Ausgleich mit dem Ziel der Gefahrenabwehr zu bringen (vgl. §§ 15, 16 BPolG; Schoch/Schneider/Riese, VwGO, 47. EL Februar 2025, § 114 Rn. 68).

Nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG darf niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Dieses Differenzierungsverbot konkretisiert den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG setzt dem Ermessensspielraum der handelnden Beamt*innen enge Grenzen (vgl. BVerfG, NJW 1992, 964; BVerfGE 121, 241 = NVwZ 2008, 987; BVerfGE 21, 329 = NJW 1967, 1851).

Da die Identitätsfeststellung im Rahmen einer Binnengrenzkontrolle durchgeführt wurde, ist der Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnet, sodass auch unmittelbar die Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GRC bei der Ermessensentscheidung zwingend zu beachten sind (vgl. Art. 51 Abs. 1 GRC). Nach Art. 52 Abs. 3 GRC beeinflusst die EMRK die Bedeutung und Tragweite der Rechte der GRC, sodass die Ermessensentscheidung ebenfalls von Art. 14 EMRK begrenzt wird. Zudem müssen die Grundrechte des Grundgesetzes nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konventionskonform ausgelegt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004, BVerfGE 111, 307). Dabei verlangt das BVerfG, dass Gerichte und Behörden die Konvention und die Rechtsprechung des EGMR berücksichtigen, auswerten und in das vorhandene System einpassen müssen (vgl. BVerfG, Urt. v. 4.5.2011, BVerfGE 128, 326, 370 ff.). Trotz des Rangs eines einfachen Bundesgesetzes kommt der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR somit entscheidende verfassungsrechtliche Bedeutung zu.

Art. 21 Abs. 1 GRC verbietet eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

Nach Art. 14 EMRK ist der Genuss der Konventionsrechte ohne Diskriminierung ins-

besondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status durch die Konventionsstaaten zu gewährleisten.

Die Maßnahme griff in die Rechte des Klägers aus Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 21 Abs. 1 GRC und Art. 14 EMRK ein (**aa.**). Eine Rechtfertigung kommt nicht in Betracht (**bb.**).

aa.

Eine Differenzierung aufgrund der Hautfarbe stellt eine rassistische Zuschreibung dar und fällt unter die in den genannten Vorschriften ausdrücklich verbotenen Merkmale (vgl. *Jarass* in: *Jarass/Pieroth*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 122; EGMR, Urt. v. 18.10.2022, Rs. 215/19 – *Basu* ./ *Deutschland*; Urt. v. 20.5.2024, verb. Rs. 43868/18 und 25883/21 – *Baile* ./ *Schweiz*).

Wird die Hautfarbe der kontrollierten Person als differenzierender Anhaltspunkt für die Durchführung der Identitätskontrolle herangezogen, ist das eine nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich verbotene Differenzierung (OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 21.4.2016, 7 A 11108/14 – *juris*, Rn. 107). Das gilt auch dann, wenn eine Regelung nicht auf eine nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbotene Ungleichbehandlung angelegt ist, sondern in erster Linie andere Ziele verfolgt (vgl. nur BVerfG, Urt. v. 28.1.1992, 1 BvR 1025/82; Beschl. v. 18.6.2008, 2 BvL 6/07).

Für einen Eingriff in das Differenzierungsverbot ist nicht erforderlich, dass die Hautfarbe allein der ausschlaggebende Anknüpfungspunkt für die Differenzierung ist. Vielmehr reicht es, wenn die Hautfarbe innerhalb eines Motivbündels (mit-)tragendes Kriterium dafür ist, welche Person einer Identitätskontrolle unterzogen wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 28.4.2011, 1 BvR 1409/10 – *juris*, Rn. 52; OVG NRW, Urt. v. 7.8.2018, 5 A 294/16 – *juris*, Rn. 51; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 21.4.2016, 7 A 11108/14 – *juris*, Rn. 106; zustimmend *Petterson*, ZAR 2019, 301, 302; *Liebscher*, NJW 2016, 2779, 2781; so auch BT-Drs. 18/9374, S. 2).

Nach diesen Maßstäben griff die Identitätsfeststellung am 19. Juli 2025 im Zug RJX 60 auf dem Weg von Linz nach München in die Rechte des Klägers ein. Die Hautfarbe des Klägers war maßgeblich für die Auswahlentscheidung. Er war die einzige Person mit schwarzer Hautfarbe im Wagen Nr. 21. Beim Eintreffen der Beamten im Wagen 21 saß der Kläger ruhig auf seinem Sitzplatz und unterhielt sich mit seinem Sitznachbarn. Die Beamten liefen direkt auf den Kläger zu und unterzogen ihn einer Identitätskontrolle. Andere Fahrgäste wurden auf dem Weg zu dem Kläger nicht kontrolliert. Erst als der Sitznachbar des Klägers die Beamten mit der Möglichkeit einer rassistischen Polizeikontrolle konfrontierte, wurde auch der Sitznachbar einer Identitätskontrolle unterzogen. Nach diesen beiden Identitätskontrollen wurden keine weiteren Personen in Wagen 21 kontrolliert. Es ist nicht ersichtlich, welche anderen Anhaltspunkte als die Hautfarbe des Klägers dazu geführt haben sollen, dass nur er (und später der sich einmischende Sitznachbar) kontrolliert wurde. Es gab keine objektiven Anhaltspunkte: keine auffälligen Verhaltensweisen, keine auffälligen Gepäckstücke. Er unterschied sich von den anderen Fahrgästen einzig in seiner Hautfarbe.

Andere zwingende Gründe, die Maßnahme bei dem Kläger durchzuführen zu müssen, waren nicht ersichtlich. Für die Feststellung des Ermessensfehlers ist es auch unerheblich, ob die erfolgte Identitätskontrolle hypothetisch rechtmäßig hätte durchgeführt werden können (vgl. NK-VwGO/Wolff/Humbert, 6. Aufl. 2025, § 114 Rn. 124). Ein Eingriff in die Rechte des Klägers aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 14 EMRK, Art. 21 GRC liegt mithin vor.

bb.

Der durch die Identitätsfeststellung erfolgte Eingriff in die Rechte des Klägers aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 21 Abs. 1 GRC, Art. 14 EMRK ist nicht gerechtfertigt. Denn die diskriminierende Auswahlentscheidung zur Durchführung der Identitätskontrolle knüpfte tragend an die Hautfarbe des Klägers an, sodass eine Rechtfertigung des Eingriffs in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 21 Abs. 1 GRC, Art. 14 EMRK von vorneherein ausscheidet (vgl. OVG NRW, Urt. v. 7.8.2018, 5 A 294/16 – juris, Rn. 58; EGMR, Urt. v. 13.12.2005, verb. Rs. 55762/00 und 55974/00, Rn. 58 – *Timishev ./. Russische Föderation*; Urt. v. 13.11.2007, Rs. 57325/00 – *D.H. u.a. ./. Tschechien*, Rn 176).

Es ist nicht ersichtlich, welchen zusätzlichen Anhaltspunkt die Beamten bei ihrer Auswahlentscheidung herangezogen haben sollen, außer der Hautfarbe des Klägers. Der Kläger verhielt sich durchgehend unauffällig. Kleidung und Gepäck waren nicht geeignet, eine Identitätskontrolle auszulösen. Damit haben die Beamten gegen das Verbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 21 Abs. 1 GRC i.V.m. Art. 14 EMRK verstoßen, sodass die Ermessensentscheidung auf § 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG fehlerhaft und die Kontrolle rechtswidrig war.

3.

Die Identitätsfeststellung verletzte den Kläger in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 31) und seinem Recht auf Nichtdiskriminierung gem. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG.

Tometten
Rechtsanwalt