

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

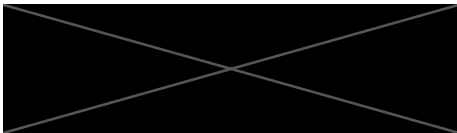
per **beA**

Mein Zeichen
699/25 CT

Datum
Berlin, den 26.11.2025

In Bürogemeinschaft mit:
Benjamin Hersch
Rechtsanwalt
Susanne Lattek
Rechtsanwältin
Berit Neubert
Rechtsanwältin
Sonja Schlecht
Rechtsanwältin
Lena Stehle
Rechtsanwältin

Klage und Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO



- Kläger und Antragsteller -

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 und Antragsgegnerin -

wegen Identitätsfeststellung.

Namens und in Vollmacht des Klägers/Antragstellers (fortan: „der Kläger“), Vollmacht als **Anlage K 1** anbei, erhebe ich Klage und werde beantragen,

festzustellen, dass die am 26. Juni 2025 in der RB 54 zwischen Kufstein und München in Fahrtrichtung München auf der Höhe von Oberaudorf durchgeführte Identitätsfeststellung sowie die Durchsuchung des Klägers rechtswidrig waren.

Zugleich beantrage ich,

der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig zu untersagen, die Identität des Antragstellers bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache erneut an der deutsch-österreichischen Grenze festzustellen, soweit dies allein der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs dient.

Schließlich beantrage ich,

die Verwaltungsvorgänge der Beklagten, die die Durchführung der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs an der deutsch-österreichischen Grenze am 26. Juni 2025 betreffen, beizuziehen und Einsicht in dieselben zu gewähren.

Begründung:

I.

Der Kläger ist deutscher Staatsangehöriger mit Wohnsitz in München. Um seiner Tätigkeit als Universitätsprofessor für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck nachzugehen, fährt er wöchentlich, oft auch mehrfach pro Woche, mit dem Zug von München nach Innsbruck und zurück.

Am 26. Juni 2025 fuhr er auf der Strecke von Innsbruck nach München mit dem BRB 79080 zwischen Kufstein und München. Abfahrt des Zuges in Kufstein war 15:02 Uhr. Gegen 15:10 Uhr wurde der Kläger während der Fahrt von zwei Beamten der Bundespolizei mit den Dienstnummern CO33AR953 und CO33AN507 aufgefordert, sich auszuweisen. Auf Nachfrage erklärten die Beamten, dass es sich um eine „Grenzkontrolle“ handle. Der Kläger verweigerte die Kontrolle unter Hinweis auf den Schengener Grenzkodex (SGK) und die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 26. April 2022 und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 17. März 2025. Er halte die Kontrollen für unzulässig, da sie unionsrechtswidrig seien. Die Beamten forderten den Kläger dennoch zum Zeigen seines Personalausweises auf und verwiesen auf das Bundespolizeigesetz. Der Kläger weigerte sich erneut. Daraufhin kündigten die Beamten die Anwendung von Zwang an. Der Beamte mit der Dienstnummer CO33AR953 griff die Aktentasche des Klägers und suchte nach dem Ausweis des Klägers, den er in dessen Portemonnaie fand. Der Beamte mit der Dienstnummer CO33AN507 packte den Kläger gewaltsam am Handgelenk und hielt diesen fest, damit der Kläger die Durchsuchung nicht verhindern konnte. Trotz nochmaligem Hinweis auf die festgestellte Rechtswidrigkeit von Grenzkontrollen setzen die Beamten die Durchsuchung fort, gegen die sich der Kläger nun nicht mehr wehren konnte. Im Anschluss erhielt der Kläger wegen seiner Weigerung, sich auszuweisen, eine schriftliche Verwarnung mit Verwarnungsgeld (**Anlage K 2**). Hiergegen hat der Kläger fristgerecht Einspruch erhoben.

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 Beamt*innen der Bundespolizei als Zeug*innen geboten, zu laden unter Nennung o.g. Dienstnummer über die Bundespolizeiinspektion Rosenheim, 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 und Durchsuchung 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, da es sich bei der Durchführung der Identitätsfeststellung um einen Verwaltungsakt handelt, der sich vor Klageerhebung erledigt hat (vgl. VG München, Urt. v. 31.7.2019, M 7 K 18.3255 – juris, Rn. 18; so wohl auch VG Stuttgart, Urt. v. 11.4.2019, 1 K2888/18 – juris). Ob es sich bei der zwangsweisen Durchsuchung um einen Verwaltungsakt handelte, kann dahinstehen, da die Voraussetzungen der Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 1 VwGO ebenfalls gegeben sind.

Wegen Art. 19 Abs. 4 GG ist ein berechtigtes Interesse i.S.d. § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO anzunehmen, wenn sich die angegriffene Maßnahme – wie hier – typischerweise so kurzfristig erledigt, dass sie ansonsten regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Verfahren zugänglich wäre (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.5.2013, 8 C 14.12 – juris, Rn. 32; OVG Saarland, Urt. v. 21.2.2019, 2 A 806/17 – juris, Rn. 24; OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 7.8.2018, 5 A 294/16 – juris, Rn. 29 ff.; Urt. v. 12.12.2017, 5 A 2428/15 – juris, Rn. 22; VG Köln, Urt. v. 2.2.2021, 20 K 577/19 – juris, Rn. 20; s. auch *Schenke/Schenke* in: *Kopp/Schenke, VwGO*, 25. Aufl. 2019, § 113 Rn. 145 m.w.N.). Dies ist typischerweise bei polizeilichen Maßnahmen und so auch hier der Fall.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung verlangt darüber hinaus teilweise die Darlegung einer Wiederholungsgefahr oder eines Grundrechtseingriffs von besonderem Gewicht. Ob dies erforderlich ist, kann dahinstehen, da vorliegend eine Wiederholungsgefahr gegeben ist. 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.

In tatsächlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass der Kläger auch in Zukunft bei seinen berufsbedingten Grenzübertritten kontrolliert werden wird. Er überquert als deutscher Staatsangehöriger mit Wohnsitz in Deutschland und Arbeitsplatz in Österreich regelmäßig die deutsch-österreichische Grenze. Die Strecke zwischen München und Innsbruck fährt er wöchentlich, zum Teil auch mehrfach. Der Kläger lehrt auch im Wintersemester 2025/2026 an der Universität Innsbruck und wird die deutsch-österreichische Grenze auch in den kommenden Monaten mehrfach überqueren müssen (vgl. Lehrveranstaltungsverzeichnis der Universität Innsbruck, abzurufen unter: https://lfuonline.uibk.ac.at/public/lfuonline_lv.home?sem_id_in=25W&suche_in=Schroeder+Werner, zuletzt abgerufen am heutigen Tage). Er muss daher konkret befürchten, in Zukunft erneut einer Identitätsfeststellung durch die Beklagte an der deutsch-österreichischen Grenze unterzogen zu werden. Hierfür kommt es – wie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zutreffend festgestellt hat – nicht darauf an, ob und in welcher Häufigkeit der Kläger bereits kontrolliert worden ist. Ausreichend ist vielmehr, dass der Antragsteller die Grenze regelmäßig passiert bzw. künftig passieren wird. Die tatsächliche Durchführung weiterer Kontrollen stellt lediglich die Bestätigung einer bereits hinreichend konkretisierten Gefahr dar (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025 – 10 BV 24.700, juris, Rn. 21).

Es bestehen darüber hinaus keine Anhaltspunkte, dass die Praxis der Binnengrenzkontrollen zukünftig aus rechtlicher Sicht anders zu bewerten sein wird. 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 An-

ordnung vom 12. Februar 2025 wurden die Grenzkontrollen an allen deutschen Landesgrenzen bis zum 15. September 2025 verlängert (vgl. Mitteilung der Bundesministerin des Innern und für Heimat vom 12. Februar 2025 – **Anlage K 3**), diese wurden um weitere sechs Monate vom 16. September 2025 bis zum 15. März 2026 verlängert (vgl. Mitteilung des Bundesministers des Innern, Vorlage durch die Beklagte; vgl. auch Website der Kommission über die notifizierte wiedereingeführten Grenzkontrollen, abrufbar unter: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en, zuletzt abgerufen am heutigen Tage). Die Zulässigkeit der Verlängerungen richtet sich seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 am 10. Juli 2024 nach der geänderten Fassung der Art. 25ff. SGK. Somit können die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen künftigen Verwaltungshandelns hinreichend geklärt werden; ein gerichtliches Feststellungsurteil kann einen relevanten Ertrag für die künftige rechtliche Beurteilung erbringen (vgl. BayVGH, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 22).

Im Lichte des festgestellten Sachverhalts ist im Übrigen zu berücksichtigen, dass die angegriffene Identitätsfeststellung hier nicht auf die bloße Aufforderung zur Ausweisvorlage beschränkt blieb. Im Gegenteil: Die Maßnahme wurde durch unmittelbare Zwangsanwendung vollstreckt. Der Kläger wurde körperlich am Handgelenk fixiert und musste gegen seinen Willen die Durchsuchung seiner Tasche hinnehmen. Diese Zwangshandlungen stellen einen besonders intensiven Eingriff in seine Grundrechte dar, gehen weit über eine reine Identitätsfeststellung hinaus und führen damit zu einer erheblichen Steigerung des Belastungsgrads. Der Kläger war im öffentlichen Raum und im Beisein Dritter einer staatlichen Maßnahme von besonderer Eingriffsqualität ausgeliefert. Dies verstärkt das individuelle Interesse an der gerichtlichen Überprüfung und Rehabilitierung in erheblicher Weise.

Schließlich besteht ein besonderes Feststellungsinteresse auch in einem Präjudizinteresse des Klägers. Durch die zwangsweise Durchsetzung der Identitätsfeststellung – insbesondere das Festhalten am Handgelenk und die Durchsuchung der Aktentasche – erlitt der Kläger einen immateriellen Schaden. In Betracht kommt daher ein unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch wegen eines hinreichend qualifizierten

Verstoßes gegen den SGK und die durch Art. 20, 21 AEUV und Art. 45 GRC gewährleisteten Rechte.

Die verwaltungsgerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der Maßnahme ist für die Durchsetzung eines solchen Anspruchs vor dem zuständigen ordentlichen Gericht von erheblicher Bedeutung und würde die Rechtsposition des Klägers maßgeblich verbessern. Ein solches Präjudizinteresse begründet ein besonderes Feststellungsinteresse (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.08.1987 – 4 C 31/86, NJW 1988, 926 (927); *Riese* in: Schoch/Schneider, VwGO, 47. EL 2025, § 113 Rn. 129).

IV.

Die Klage ist begründet. Die Identitätsfeststellung des Klägers sowie die zwangsweise Durchsuchung waren rechtswidrig und verletzten ihn in seinen Rechten.

1.

Die Identitätsfeststellung des Klägers durch die Beklagte war rechtswidrig. Sie konnte nicht auf die einzig in Betracht kommenden Rechtsgrundlage in § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG gestützt werden. 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. Andere Rechtsgrundlagen kommen mangels Gefahrentatbestandes ersichtlich nicht in Betracht.

§ 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG ist jedoch im Anwendungsbereich des SGK unionsrechtskonform einzuschränken. Soweit Personenkontrollen an Binnengrenzen auf eine Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs im Sinne des SGK 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 Bundesministerin des Innern und für Heimat (BMI) vom 12. Februar 2025 (**Anlage K 3**). Darin hat das BMI der Kommission mitgeteilt, dass es 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.).

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 unter außergewöhnlichen Umständen 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 lediglich 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, 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 relevanten Notifizierungsschreiben 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 des BMI an die Kommission 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 bezüglich der von Art. 25 Abs. 1 SGK vorausgesetzten Bedrohung ist auch nach der Reform der Art. 24 ff. SGK durch die Verordnung (EU) 2024/1717 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 SGK herangezogen werden kann (vgl. BayVGH, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 29).

Im Grundsatz gebietet der SGK unverändert, dass Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen, 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) 2024/1717 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 ersthafte Bedrohung anhält (Art. 25 Abs. 3 Unterabs. 1 SGK n.F.) zu unterscheiden (BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 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. VGh München, Urt. v. 17.03.2025, 10 BV 24.700 - juris Rn. 26 – der Inhalt des Notifizierungsschreibens des BMI. 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 Gerichtshofs der Europäischen Union 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, U.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 Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nach Art. 25 Abs. 1 lit. 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 Gerichtshofs der Europäischen Union 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, C-368/20, Rn. 66 ff. und 80 f.).

Konkret nennt das BMI zunächst die Anzahl der unerlaubten Grenzübertritte über die Außengrenzen des Schengener Vertragsgebiets. 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 Europäischen Union. 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 S. 2 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 diesen Formulierungen wird deutlich, 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 ergeben 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.

b.

Insoweit sich das BMI 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 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 lit. 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 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 haben die Grenzkontrollen nach Angaben der Bundespolizei nicht maßgeblich zur Erreichung dieser Ziele beigetragen. Die Zahl der 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 zum SGK eine der zentralen Errungenschaften der Europäischen Union. Aus diesem Grund sind Binnengrenzkontrollen die eng auszulegende Ausnahme, nicht die Regel. Auch stichprobenartige Kontrollen beeinträchtigen das Funktionieren des Schengener Vertragsgebiets spürbar und sind im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union 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 nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union für nationale Maßnahmen gelten, die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eines Mitgliedstaats erlassen werden. Die im SGK 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 lit. 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. 26.4.2022, 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 SGK 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 SGK 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.).

2.

Auch die zwangsweise Durchsuchung des Klägers war rechtswidrig. Als Rechtsgrundlage für die Durchsuchung kommt einzig § 23 Abs. 3 S. 5 BPolG in Betracht. Danach können der Betroffene sowie die von ihm mitgeführten Sachen nach Gegenständen, die der Identitätsfeststellung dienen, durchsucht werden. Es handelt sich ausweislich § 23 Abs. 3 S. 1 BPolG um eine zur Feststellung der Identität erforderliche Maßnahme. Indem ein Beamter den Kläger so am Handgelenk festhielt, dass dieser die Durchsuchung seiner Aktentasche, in der sich sein Portemonnaie befand, nicht verhindern konnte, setzten sie die Durchsuchung zwecks Identitätsfeststellung zwangsweise durch, § 6 Abs. 1 i.V.m. § 12 VwVG i.V.m. UZwG. Für zur Feststellung der Identität erforderliche Maßnahmen muss ebenso wie für die Identitätskontrolle selbst gelten, dass sie nicht Grenzübertrittskontrollen und Kontrollen gleicher Wirkung an den Binnengrenzen erfassen, die gemäß Art. 22ff. SGK grundsätzlich unzulässig sind.

3.

Die Identitätsfeststellung und die damit verbundenen Maßnahmen verletzen den Kläger jedenfalls in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. VGH München, U. v. 17.03.2025, 10 BV 24.700 – juris Rn. 31). Ferner ist er auch in seinem Freizügigkeitsrecht aus Art. 22 SGK, Art. 21 Abs. 1 AEUV, Art. 45 Abs. 1 GRC verletzt.

V.

Der Antrag auf einstweilige Untersagung der erneuten Identitätsfeststellung an der deutsch-österreichischen Grenze ist zulässig (1.). Er ist begründet, weil die beantragte Anordnung des Gerichts jedenfalls aus „anderen Gründen“ i.S.d. § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO nötig erscheint. Der Antragsteller macht einen Anordnungsanspruch, der sich ohne weiteres aus vorstehenden Ausführungen ergibt, (2.) und einen Anordnungsgrund glaubhaft (3.).

1.

Der Antrag ist als Antrag auf vorläufige vorbeugende Unterlassung gem. § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO statthaft. Wenn die Entscheidung über ein Unterlassen der Beeinträchtigung oder über die Feststellung eines für die drohende Beeinträchtigung wesentlichen Rechtsverhältnisses in der Hauptsache zu spät käme, kann zusätzlich eine einstweilige Anordnung begehrt werden (vgl. *Schoch* in: *Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht, 47. EL Februar 2025, § 42 VwGO, Rn. 162). Deren besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen sind gegeben.

Das besondere Rechtsschutzinteresse im einstweiligen Rechtsschutz ist gegeben. Dem Antragsteller kann nicht zugemutet werden, erneute Maßnahmen im Rahmen von Binnengrenzkontrollen abzuwarten und sodann ausschließlich auf nachträglichen Rechtsschutz verwiesen zu werden (vgl. *Schoch* in: *Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht, 47. EL Februar 2025, § 123 VwGO, Rn. 45).

Das drohende Verwaltungshandeln ist hinreichend bestimmt (a.), ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse liegt vor (b.) und ein solches ist zudem aus Gründen der Effektivität des Unionsrechts anzunehmen (c.).

a.

Die dem Antragsteller drohenden Identitätsfeststellungen im Rahmen von Kontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze sind hinreichend bestimmtes drohendes Verwaltungshandeln. Ein schützenswertes Interesse an einem vorbeugenden einstweiligen Rechtsschutz kann dann nicht anerkannt werden, wenn bzw. solange sich „noch nicht mit der dafür erforderlichen Bestimmtheit absehen lässt, welche Maßnahmen künftig überhaupt drohen und unter welchen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen sie ergehen werden“ (BayVGh, Beschl. v. 4.5.2022, 10 CE 22.557; VGh Baden-Württemberg, Beschl. v. 8.2.2021, 1 S 3952/20 unter Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 30.9.1981, 3 B 39.81). Dieser Maßstab für die hinreichende Be-

stimmtheit drohenden Verwaltungshandelns läuft mit demjenigen der Wiederholungsgefahr im Rahmen eines besonderen Feststellungsinteresses gleich. Eine solche Wiederholungsgefahr 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). In beiden Fällen ist Zweck des Zulässigkeitskriteriums, dass Gerichte vorhersehen können müssen, über welche rechtlichen und tatsächlichen Aspekte sie entscheiden. Vor diesem Hintergrund ist auf die Ausführungen zur Wiederholungsgefahr im Rahmen der Klage zu verweisen: Es besteht eine hinreichend bestimmte Gefahr gleichartiger Maßnahmen, da der Antragsteller aufgrund seiner regelmäßigen Grenzübertritte künftig erneut und mehrfach Identitätsfeststellungen im Rahmen der Grenzkontrollen der Antragsgegnerin an der deutsch-österreichischen Grenze ausgesetzt sein wird. Wie sich aus der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ergibt, kommt es nicht darauf an, ob und wie häufig der Kläger tatsächlich bereits kontrolliert wurde (anders noch VG München, Beschl. v. 10.10.2022, M 23 E 22.3424 – juris Rn. 25, 26). Hinreichend ist bereits der Umstand, dass der Antragsteller die Grenze regelmäßig passiert bzw. passieren wird. Die bislang erfolgten Kontrollen zeigen, dass sich die ohnehin bestehende Gefahr weiterer gleichartiger Maßnahmen realisiert hat; für die Annahme dieser Gefahr ist eine vorherige Kontrolle allerdings nicht erforderlich. (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris Rn. 21). Die Antragsgegnerin hat keine Änderung ihrer Praxis angekündigt oder umgesetzt; vielmehr bestehen die Kontrollen unverändert fort.

b.

Der Antragsteller hat ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse. Dies folgt aus den nachstehenden grundsätzlichen Maßstäben des vorbeugenden Rechtsschutzes und deren Anwendung auf den vorliegenden Fall. Das Erfordernis eines qualifizierten Rechtsschutzinteresses im Bereich des vorbeugenden Rechtsschutzes folgt aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG) sowie aus der Konzeption des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes als grundsätzlich nachgängigen Rechts-

schutz (Art. 19 Abs. 4 GG). Es soll verhindern, dass gerichtliche Unterlassungsanordnungen die Entscheidungsfreiheit der Verwaltung in unzulässiger Weise vorverlagern (vgl. BayVGh, Beschl. v. 31.5.2005, 11 CE 05.921 – juris, Rn. 16; VGh Baden-Württemberg, Beschl. v. 6.6.2017, 4 S 1055/17, NVwZ-RR 2018, 254, Rn. 9; VG München, Beschl. v. 10.10.2022, M 23 E 22.3424 – juris, Rn. 24). Ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse ist gegeben, wenn ein Verweis auf den nachgängigen Rechtsschutz – einschließlich eines einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 bzw. § 80a VwGO – für den Antragsteller mit unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.9.2008, 3 C 35.07, BVerwGE 132, 64, Rn. 26; BVerwG, Urt. v. 16.4.1971, IV C 66/67, VerwRspr 23, 207, 208; VGh Baden-Württemberg, Beschl. v. 6.6.2017, 4 S 1083/16, NVwZ-RR 2018, 115, 116). Ist das zu erwartende Verwaltungshandeln ein Verwaltungsakt, hält die Rechtsprechung es grundsätzlich für zumutbar, dessen Erlass abzuwarten und über den nachgängigen Rechtsschutz anzugreifen. Unverzüglich drohenden Nachteilen kann dabei regelmäßig über einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 bzw. § 80a VwGO begegnet werden (vgl. BayVGh, Beschl. v. 31.5.2005, 11 CE 05.921 – juris, Rn. 16; VGh Baden-Württemberg, Beschl. v. 6.7.1993, 5 S 1112/93, NVwZ 1994, 801, 802). Ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse liegt danach nur vor, wenn bei einem Verweis auf den nachgängigen Rechtsschutz schwere, nicht wiedergutzumachende Beeinträchtigungen der Rechte des Antragstellers zu erwarten sind (BayVGh, Beschl. v. 31.5.2005, 11 CE 05.921 – juris, Rn. 17).

Das erkennende Gericht hat auf dieser Grundlage in einem vergleichbaren Verfahren ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse verneint (VG München, Beschl. v. 10.10.2022, M 23 E 22.3424 – juris, Rn. 24ff.). Unter Berücksichtigung der vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Fallgruppe der mehrfach sich wiederholenden, kurzfristig erledigenden Verwaltungsakte ist im vorliegenden Fall jedoch ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse anzunehmen. Dieses liegt nach der Rechtsprechung des BVerwG u.a. dann vor, wenn es sich bei den zu erwartenden Verwaltungsakten um eine Vielzahl sich stets wiederholender und sich regelmäßig vor Durchführung eines Rechtsbehelfsverfahrens erledigender Verwaltungsakte handelt, weil es dem Kläger dann nicht zumutbar wäre, gegen jeden einzelnen Verwaltungsakt einzeln vorzugehen (BVerwG, Urt. v. 7.5.1996, 1 C 10.95, BVerwGE 101, 157, 158; BVerwG, Urt. v. 16.4.1971, IV C 66/67, VerwRspr 1972, 207, 209).

Der Antragsteller droht aufgrund seiner wöchentlichen Grenzübertritte mit einer Vielzahl weiterer, sich wiederholender Identitätsfeststellungen konfrontiert zu werden. Dazu passt auch die Einschätzung des BayVGh, wonach sich eine Identitätsfeststellung „jederzeit in vergleichbarer Art und Weise wiederholen“ kann (BayVGh, Urt. v. 17.3.2025 – 10 BV 24.700, juris Rn. 21). Die jeweiligen Kontrollen erledigen sich jeweils kurzfristig mit Abschluss der Maßnahme. Klassischer nachgängiger Rechtsschutz – Widerspruch und Anfechtungsklage – kommt daher praktisch nicht zum Tragen; einstweiliger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO scheidet mangels eines noch vollziehbaren Verwaltungsakts regelmäßig aus. Dem Antragsteller bliebe damit – wie auch hier – nur, gegen jede einzelne Identitätsfeststellung mittels Fortsetzungsfeststellungsklage vorzugehen. Eine solche führt jedoch nicht zur Beseitigung oder Wiedergutmachung der bereits eingetretenen Rechtsverletzungen, sondern ausschließlich zur deklaratorischen und nicht für künftige Fälle bindenden Feststellung der Rechtswidrigkeit (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO). Zudem würden etwaige Fortsetzungsfeststellungsklagen absehbar nicht vor dem erneuten Verlängerungsdatum der Grenzkontrollen im März 2026 entschieden. Ein Verweis auf nachgängigen Rechtsschutz wäre dem Antragsteller daher bereits aufgrund der kurzfristigen Erledigung der wiederkehrenden Maßnahmen unzumutbar (vgl. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, § 16 Rn. 10).

Die aufgrund der drohenden Identitätsfeststellungen zu erwartenden Nachteile begründen ob ihrer Schwere auch ungeachtet des bereits Gesagten ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse nach den bisherigen Maßstäben des erkennenden Gerichts. Zwar lehnte dieses das Rechtsschutzinteresse in dem bereits erwähnten ähnlichen Fall damit ab, dass durch Identitätsfeststellungen im Rahmen der Grenzkontrollen lediglich die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG in zu unbedeutender Weise beeinträchtigt wäre (vgl. VG München, Beschl. v. 10.10.2022, M 23 E 22.3424 – juris, Rn. 27). Nach der obergerichtlichen Rechtsprechung können aber bereits Eingriffe in Art. 2 Abs. 1 GG eine hinreichend schwere Beeinträchtigung der Rechte des Betroffenen darstellen (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 6.6.1994, 25 B 1507/94, NVwZ-RR 1995, 278, 279). Auch hier ist die bereits erwähnte Rechtsprechung des BVerwG (BVerwG, Urt. v. 7.5.1996, 1 C 10.95, BVerwGE 101, 157, 158; BVerwG, Urt. v. 16.4.1971, IV C 66/67, VerwRspr 1972, 207, 209) zu berücksichtigen. Wenn – wie

vorliegend aufgrund des wöchentlichen Passierens der Grenze durch den Antragsteller – eine Vielzahl gleichartiger belastender Verwaltungsakte sich zu wiederholen droht, wiegt der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG aufgrund dieser wiederkehrenden Belastungen in einer Gesamtschau erheblich schwerer. Die Intensität wird zudem dadurch verstärkt, dass die Eingriffe auf einer seit Jahren praktizierten Kontrolldichte beruhen, die trotz der bestehenden unionsrechtlichen Bedenken unverändert fortgeführt wird. Zudem und anders als im vom erkennenden Gericht entschiedenen Fall droht dem Antragsteller ein Eingriff in seine körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG. Ihm gegenüber wurde bereits unmittelbarer Zwang zur Durchsetzung der rechtswidrigen Identitätsfeststellung ausgeübt. Es ist generell nicht auszuschließen, dass es erneut zu Zwangsmaßnahmen der Bundespolizei kommt. Eingriffe in Art. 2 Abs. 2 GG stellen insb. nach der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts hinreichend schwere Grundrechtsbeeinträchtigungen dar (vgl. VG München, Beschl. v. 10.10.2022, M 23 E 22.3424 – juris, Rn. 27). Nicht zuletzt würden auch die unionsrechtlich verbürgten Rechte, allen voran das Recht des Antragstellers auf Freizügigkeit nach Art. 22 SGK, Art. 21 Abs. 1 AEUV und Art. 45 Abs. 1 GRC durch die Identitätsfeststellungen erheblich beeinträchtigt werden. Zentraler Inhalt dieses Rechts ist es die Binnengrenzen des Schengener Vertragsgebiets „an jeder Stelle ohne Personenkontrollen“ zu überschreiten (Art. 22 SGK). Dies wird dem Antragsteller durch die Identitätsfeststellung unmöglich gemacht. Die Freizügigkeit des Antragstellers droht mithin ebenso in vielfacher und wiederholter Weise eingeschränkt zu werden und verdichtet sich dadurch zu einem schwerwiegenden Grundrechtseingriff. Dem steht nicht entgegen, dass das erkennende Gericht in der Beeinträchtigung des unionsrechtlichen Freizügigkeitsrechts durch eine Grenzkontrolle keinen qualifizierten Grundrechtseingriff angenommen hat (VG München, Urt. v. 31.1.2024, M 23 K 22.3422, Rn. 30). Diese Entscheidung ist im nachträglichen Rechtsschutz ergangen und betrifft damit nur eine einzelne grundrechtsbeschränkende Maßnahme. Im Rahmen des hier vorbeugenden Rechtsschutzes sind hingegen alle den Antragsteller zukünftig drohenden freizügigkeitsbeschränkenden Maßnahmen in einer Gesamtschau zu berücksichtigen. Dem Antragsteller drohen viele sich wiederholende Eingriffe in sein Freizügigkeitsrecht. Ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse ist mithin gegeben.

C.

Unabhängig davon begründet auch das unionsrechtliche Effektivitätsgebot in Verbindung mit dem Grundrecht auf einen effektiven Rechtsbehelf nach Art. 47 EU-Grundrechtecharta die Annahme eines qualifizierten Rechtsschutzinteresses.

Übertragen auf den vorliegenden Fall bedeutet dies: Würde dem Antragsteller vorbeugender Eilrechtsschutz versagt und er allein auf nachträgliche Fortsetzungsfeststellungsklagen verwiesen, könnte er die unionsrechtlich garantierte Freizügigkeit faktisch nicht effektiv wahrnehmen. Dies würde die praktische Wirksamkeit von Art. 22 SGK i.V.m. Art. 21 Abs. 1 AEUV und Art. 45 GRC übermäßig erschweren. Das Recht auf einstweiligen Rechtsschutz zur Sicherung unionsrechtlicher Ansprüche begründete der Gerichtshof der Europäischen Union in seiner Grundsatzentscheidung *Factortame I* (EuGH, Urt. v. 19.06.1990, Rs. C-213/89) mit dem Vorrang und der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts. Danach müssen die unmittelbar geltenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts „ihre volle Wirkung einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit entfalten“ (EuGH, Urt. v. 19.06.1990, C-213/89 – *Factortame I*, Rn. 18 mit Verweis auf EuGH, Urt. v. 9.3.1978, Rs. 106/77 – *Simmenthal*, Rn. 14-16). Folglich ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union „jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis“ mit den Erfordernissen des Unionsrechts unvereinbar, wenn diese „zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des [Unions]rechts führen würde“, auch wenn die nationale Vorschrift oder Praxis ein unter Umständen „auch nur vorübergehendes Hindernis für die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen“ bilden würde (vgl. EuGH, Urt. v. 19.6.1990, C-213/89 – *Factortame I*, Rn. 20; EuGH, Urt. v. 9.3.1978, Rs. 106/77 – *Simmenthal*, Rn. 21-23).

Art. 47 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta konkretisiert und subjektiviert den Grundsatz der Effektivität des Unionsrechts (vgl. *Eser/Kubicieł* in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 47 Rn. 21). In ständiger Rechtsprechung verknüpft der Gerichtshof die materiellen Rechte des Unionsrechts mit dem Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Schutz dieser Rechte (vgl. EuGH,

Urt. v. 15.5.1986, C-222/84 – *Johnston*, Rn. 19). Wo die Unionsrechtsordnung den Einzelnen ein subjektives Recht einräumt, muss ein wirksames Rechtsmittel bestehen, um dieses subjektive Recht durchzusetzen (vgl. *Hofmann* in: Peers/Hervey/Kenner/Ward, EU Charter of Fundamental Rights, 2. Aufl. 2021, Rn. 47.70). Demnach darf die konkrete Ausgestaltung der Klagebefugnisse und erforderlichen Rechtsschutzinteressen durch die Mitgliedstaaten „die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren“ (vgl. EuGH, Urt. v. 8.5.2024, C-53/23 – *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“*, Rn 37; EuGH, Urt. v. 13.3.2007, C-432/05 – *Unibet*, Rn. 81f.).

Der Antragsteller kann vorliegend sein unionsrechtlich garantiertes Recht auf Freizügigkeit nach Art. 22 SGK i.V.m. Art. 21 Abs. 1 AEUV und Art. 45 EU-Grundrechtecharta aufgrund der Identitätsfeststellungen im Rahmen der Grenzkontrollen nicht effektiv ausüben. Ihm drohen vielfache Freizügigkeitsbeeinträchtigungen beim Passieren der deutsch-österreichischen Grenze, die Ausübung unmittelbaren Zwangs sowie in jedem Einzelfall straf- oder ordnungswidrigkeitsrechtliche Konsequenzen, die Verweigerung der Einreise und weitere polizeiliche Maßnahmen.

Nachträglicher Rechtsschutz in Gestalt der Fortsetzungsfeststellungsklage kann aufgrund ihrer rein feststellenden Wirkung weder diese zu erwartenden Eingriffe in unionsrechtlich garantierte Rechte nachträglich beseitigen, noch bindet sie die Verwaltung in zukünftigen gleich gelagerten Fällen. Zudem würden etwaige Fortsetzungsfeststellungsklagen absehbar nicht bis zum aktuellen Verlängerungsdatum der Grenzkontrollen im März 2026 und damit im Zeitraum, in welchem dem Antragsteller Rechtseingriffe drohen, entschieden. Allgemein sind Entscheidungen über Fortsetzungsfeststellungsklagen gegen Grenzkontrollen auch immer erst weit nach dem regulären Wiedereinführungszeitraum von sechs Monaten für diese Kontrollen zu erwarten. Ein Verweis auf den nachträglichen Rechtsschutz würde den Anforderungen des Gerichtshofs der Europäischen Union an die volle Wirksamkeit des Unionsrechts und die Effektivität des Rechtsschutzes daher nicht genügen. Eine Entscheidung im vorbeugenden Rechtsschutz über die Unionsrechtswidrigkeit einer Kontrolle an den Binnengrenzen ist mithin erforderlich, um die effektive Gewährung der Freizügigkeit nach Art. 22 SGK i.V.m. Art. 21 Abs. 1 AEUV und Art. 45 EU-Grundrechtecharta des

Antragstellers nicht praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren. Andere Wege, gegen die Grenzkontrollen in einem zumutbaren Zeitraum vorzugehen, existieren nicht. Insbesondere steht kein Rechtsweg gegen die Anordnung des BMI an die Bundespolizei offen.

Sofern das erkennende Gericht in dem bereits erwähnten vergleichbaren Fall ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse aus Gründen des unionsrechtlichen Effektivitätsgebots unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG in dessen Beschluss vom 24.03.2021 (4 VR 2/20, juris Rn. 80) verneinte (vgl. VG München, Beschl. v. 10.10.2022, M 23 E 22.3424 – juris Rn. 30), vermag dies für die vorliegende Konstellation nicht zu überzeugen. Das erkennende Gericht leitete aus dem zitierten Beschluss des BVerwG ab, dass das Unionsrecht keine Vorgabe mache, wie und wann gegen unionsrechtswidriges Handeln der Exekutive gerichtliche Abhilfe erfolgen müsse. Gegenstand der Ausführungen des BVerwG war jedoch die Frage, ob eine nationale Norm, die isolierten Rechtsschutz gegen eine Verwaltungsentscheidung ausschließt und auf eine inzidente Kontrolle beschränkt, gegen Unionsrecht verstößt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 24.3.2021, 4 VR 2/20 – juris, Rn. 12, 75). Die Aussage des BVerwG bezieht sich damit allein auf die generelle gesetzgeberische Ausgestaltung nationalen Rechtsschutzes nach unionsrechtlichen Vorgaben, also die Frage ob ein bestimmtes Rechtsmittel im nationalen Recht existieren muss. Sie bezieht sich explizit nicht auf die Frage wie ein im nationalen Recht vorhandenes Rechtsmittel unionsrechtskonform anzuwenden bzw. auszulegen ist. Dies ist indes vorliegend der Fall, denn das nationale Recht eröffnet in Gestalt von § 123 Abs. 1 VwGO den vorläufigen vorbeugenden Rechtsschutz. Wird durch das nationale Recht ein Rechtsmittel gewährt, gelten die Vorgaben des Unionsrechts uneingeschränkt (vgl. *Jarass* in: *Jarass, GRC*, 4. Aufl. 2021, Art. 47 Rn. 36 unter Verweis auf EGMR, Urt. v. 30.1.2008, Rs. 38736/04 – *Mretebi* ./ *Georgien*, Rn. 39). In Frage steht mithin, unter welchen Voraussetzungen das Unionsrecht eine bestimmte Auslegung des § 123 Abs. 1 VwGO – die Annahme eines qualifizierten Rechtsschutzinteresses – verlangt. Dies muss aus den genannten Gründen bejaht werden, weil sonst die effektive und wirksame Durchsetzung des Unionsrechts in Gestalt des Freizügigkeitsrechts nach den Regelungen der SGK praktisch unmöglich wäre bzw. jedenfalls übermäßig erschwert würde.

Auch aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu den Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze ergibt sich nichts anderes. Der Gerichtshof verweist zur Begründung der Ablehnung eines unionsrechtlich begründeten Fortsetzungsfeststellungsinteresses auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts von 2024 (BVerwG, Urt. v. 24.4.2024, 6 C 2/22, BVerwGE 182, 214-23) in der Unionsrecht jedoch gerade nicht anwendbar war. Zudem sind die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs nicht auf die vorliegende Konstellation übertragbar: Dass europarechtliche Vorgaben nicht verlangen, dass ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse „in allen Fällen einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der angegriffenen Maßnahme unabhängig von dem Vorliegen eines qualifizierten Grundrechtseingriffs bejaht werden müsste“ (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700, Rn. 16), mag zutreffen. Die Frage, ob die volle Wirksamkeit des Unionsrechts nicht aber im konkreten Fall nur sichergestellt werden kann, wenn dem Betroffenen vorbeugender Eilrechtsschutz gewährt wird, beantwortet der Verwaltungsgerichtshof nicht, da er über nachträglichen Rechtsschutz entscheidet.

Die Frage nach der Gewährung von vorläufigem vorbeugendem Rechtsschutz im Lichte des Grundsatzes der Effektivität des Unionsrechts und von Art. 47 EU-Grundrechtecharta ist jedenfalls auch kein *acte clair*. Die *acte-clair*-Doktrin verlangt, dass eine Auslegung des Unionsrechts derart offenkundig sei, dass „keinerlei Raum für einen vernünftigen Zweifel an der Entscheidung der gestellten Frage“ bleibe (vgl. EuGH, Urt. v. 6.10.1982, C-283/81 – *CILFIT*, Rn. 16). Weder beurteilt das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil von 2024, ob für den Gerichtshof die gleiche Gewissheit bestünde, noch nimmt es eine Beurteilung von Art. 47 EU-Grundrechtecharta im Lichte der Ziele des Unionsrechts, der Systematik des Unionsrechts, und des Entwicklungsstands des Unionsrechts vor (vgl. EuGH, Urt. v. 6.10.1982, C-283/81 – *CILFIT*, Rn. 20). Auch betreffen diese Urteile nicht die Frage eines qualifizierten Rechtsschutzinteresses nach § 123 Abs. 1 VwGO, sondern die eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO.

Vor diesem Hintergrund gebietet der primärrechtliche Grundsatz der Effektivität des Unionsrechts in Verbindung mit Art. 47 EU-Grundrechtecharta, ein qualifiziertes Interesse des Klägers an der vorläufigen vorbeugenden Untersagung weiterer Identitätsfeststellung im Rahmen von Binnengrenzkontrollen anzunehmen. Anderenfalls

bestünde für den Kläger faktisch keine zumutbare Möglichkeit, die drohenden Verletzungen seiner Rechte aus Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 22 SGK i.V.m. Art. 20 f. AEUV, Art. 45 EU-Grundrechtecharta zu verhindern.

Sollte das Gericht dennoch den Antrag für unzulässig erachten, rege ich schon vorsorglich an,

das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung gem. Art. 267 AEUV die folgende Frage zu stellen:

Sind Art. 22 SGK i.V.m. Art. 20 f. AEUV, Art. 45 EU-Grundrechtecharta sowie Art. 47 EU-Grundrechtecharta und der Grundsatz der Effektivität des Unionsrechts dahin auszulegen, dass sie der Abweisung eines Antrags auf vorläufige vorbeugende Unterlassung einer Identitätsfeststellung bei einer Grenzkontrolle an den Binnengrenzen, deren Vereinbarkeit mit Unionsrecht in Frage steht, entgegen stehen?

2.

Der Anordnungsanspruch des Antragstellers ergibt sich bereits aus der Klagebegründung. Demnach sind auch die dem Antragsteller drohenden zukünftigen Identitätsfeststellungen an der deutsch-österreichischen Grenze rechtswidrig und würden ihn in seinen Rechten verletzen. Sie stellen unionsrechtlich unzulässige Grenzkontrollen dar. An dieser Bewertung kann auch die mittlerweile erneute Verlängerung der Grenzkontrollen vom 16. September 2025 bis zum 15. März 2026 durch das BMI nichts ändern. Ausweislich der auf der Website der Kommission angegebenen Gründe stützt das BMI sich nämlich auf keine neuen Umstände, um die Wiedereinführung der Grenzkontrollen zu rechtfertigen (vgl. Website der Kommission über die notifizierten wiedereingeführten Grenzkontrollen und die dort abzurufende Liste aller jemals wiedereingeführten Grenzkontrollen, abrufbar unter: <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-bor->

der-control_en, zuletzt abgerufen am heutigen Tage). Vielmehr handelt es sich jedenfalls in der Sache um eine weitere Verlängerung der Grenzkontrollen aus denselben Gründen, die bereits der hier gegenständlichen Grenzkontrolle des Klägers vom 25. Juni 2025 zugrunde lagen. Diese rechtfertigen, wie gezeigt, weder eine Wiedereinführung noch eine Verlängerung von Grenzkontrollen nach dem SGK.

3.

Der Antragsteller kann sein Begehren auf einen Anordnungsgrund stützen. Ihm kann das Abwarten einer Entscheidung in einem auf Unterlassung künftiger Identitätsfeststellungen gerichteten Hauptsacheverfahren nicht zugemutet werden.

Dem Antragsteller drohen konkret und unmittelbar weitere Identitätsfeststellungen im Rahmen der Grenzkontrollen, da er wöchentlich die deutsch-österreichische Grenze passieren muss. Dass das erkennende Gericht diese konkrete Gefahr im vergleichbaren Fall verneint und gegen das Bestehen eines Anordnungsgrundes angeführt hat (vgl. VG München, Beschl. v. 10.10.2022, M 23 E 22.3424 – juris, Rn. 32), ist durch die nachfolgende Entscheidung des BayVGH als überholt zu betrachten. Entsprechend dessen bereits dargelegter Rechtsprechung ist die konkrete Gefahr solcher Identitätsfeststellungen schon deshalb gegeben, weil der Antragsteller regelmäßig die Grenze passiert bzw. passieren wird (vgl. BayVGH, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 21). Damit verbunden sind irreversible Verletzungen seiner Rechte aus Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie Art. 22 SGK, Art. 21 Abs. 1 AEUV und Art. 45 Abs. 1 GRC.

Das Abwarten einer auf Unterlassung künftiger Identitätsfeststellungen gerichteten Hauptsacheentscheidung kann dem Antragsteller schon deshalb nicht zugemutet werden, weil diese absehbar nicht vor Ablauf der aktuell um sechs Monate bis zum 15. März 2026 verlängerten Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze erginge und damit keine Abhilfe mehr für die bereits erfolgten Rechtsverletzungen schaffen könnte. Selbiges gilt im Übrigen für etwaige nachträgliche Fortsetzungsfeststellungsklagen. Eine einstweilige Anordnung ist daher aus effektiven

Rechtsschutzgründen (Art. 19 Abs. 4 GG) nötig, um wesentliche Nachteile vom Antragsteller abzuwenden. Insofern besteht die Dringlichkeit einer solchen Anordnung des erkennenden Gerichts nach § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO.

Die Annahme eines Anordnungsgrundes ist auch wegen des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes geboten. Hier gelten die Ausführungen zur Annahme eines qualifizierten Rechtsschutzinteresses aus Gründen des *effet utile* und des Art. 47 GRC entsprechend. Ein auf Unterlassung gerichtetes Hauptsacheverfahren wäre aufgrund seiner voraussichtlichen Dauer nicht geeignet, die drohenden Verletzungen der Rechte des Antragstellers aus Art. 22 SGK i.V.m. Art. 20 f. AEUV, Art. 45 EU-Grundrechtecharta zu verhindern. Das würde deren effektive Wirksamkeit praktisch unmöglich machen bzw. jedenfalls übermäßig erschweren.

Zwar würde die begehrte einstweilige Anordnung die Entscheidung in einem auf Unterlassung gerichteten Hauptsacheverfahren weitgehend vorwegnehmen. Angesichts der dargestellten unionsrechtlichen Bedenken gegen die derzeit praktizierten Grenzkontrollen bestehen jedoch jedenfalls überwiegende Erfolgsaussichten in der Hauptsache. Zudem drohen dem Antragsteller, wie dargelegt, schwerwiegende, nicht wiedergutzumachende Nachteile. Unter diesen Umständen ist nach der Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg und des VG Berlin ausnahmsweise trotz weitgehender Vorwegnahme der Hauptsache vorläufiger Rechtsschutz zu gewähren (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31.3.2020, OVG 2 S 18/20 – juris, Rn. 3; VG Berlin, Beschl. v. 2.6.2025, VG 6 L 191/25, openJur Rn. 31).

Sollte das Gericht beabsichtigen, den Erlass einer einstweiligen Anordnung gleichwohl abzulehnen, so rege ich an,

das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes auszusetzen und dem Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung gem. Art. 267 AEUV folgende Frage zu stellen:

Sind Art. 47 EU-Grundrechtecharta und der Grundsatz der Effektivität des Unionsrechts dahin auszulegen, dass Grenzkontrollen an den Binnengrenzen in

Bezug auf den Kläger eines anhängigen Gerichtsverfahrens vorläufig gerichtlich zu untersagen sind, wenn gewichtige Gründe dafür sprechen, dass diese Grenzkontrollen unionsrechtswidrig sind, aber mit einer gerichtlichen Entscheidung in der Hauptsache nicht in absehbarer Zeit zu rechnen ist?

Für den Fall der Aussetzung des Verfahrens des einstweiligen Rechtsschutzes beantrage ich zudem,

der Antragsgegnerin im Wege der Zwischenverfügung gem. § 123 Abs. 1 VwGO vorläufig zu untersagen, die Identität des Antragstellers bis zu einer Entscheidung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes erneut an der deutsch-österreichischen Grenze festzustellen, soweit dies allein der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs dient.

Höchst vorsorglich weise ich darauf hin, dass die Umsetzung der beantragten Anordnung des Gerichts die Beklagte zwar womöglich vor Herausforderungen praktischer Art stellt. Dieser Umstand ist allerdings in rechtlicher Hinsicht ohne Bedeutung. Die konkreten Rechtsfolgen einer Unterlassungsanordnung haben keine Relevanz für die Beurteilung des Anordnungsgrundes (vgl. *Schoch* in: *Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht, 46. EL August 2024, § 123 VwGO, Rn. 157).

Tometten
Rechtsanwalt