

Christoph Tometten, LL.M.
Rechtsanwalt

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

Yorckstraße 26
10965 Berlin

Verwaltungsgericht Stuttgart
Augustenstraße 5
70178 Stuttgart

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

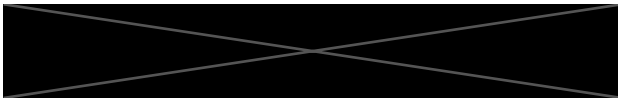
Mein Zeichen

700/25 CT

Datum

Berlin, den 26.11.2025

Klage



- Klägerin-

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 Stuttgart- ,
Wolfgang-Brumme-Allee 52, 71034 Böblingen,

- Beklagte-

wegen Identitätsfeststellung.

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

festzustellen, dass die am 16. Juni 2025 gegen 06:45 Uhr im Zug der SWEG Nr. 87403 zwischen Strasbourg und Berlin in Fahrtrichtung Berlin am Bahnhof Kehl durchgeführte Identitätsfeststellung sowie die damit verbundenen Maßnahmen, namentlich das Festhalten der Klägerin und Verbringen zur Dienststelle, die Durchsuchung der Klägerin und ihrer mitgeführten Sachen, die erkennungsdienstliche Behandlung auf der Dienststelle, sowie die Anordnung, das Filmen zu unterlassen, und das Löschen des aufgezeichneten Videos auf dem Mobiltelefon der Klägerin, rechtswidrig waren.

Zugleich beantrage ich,

die Verwaltungsvorgänge der Beklagten, die die Durchführung der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs an der deutsch-französischen Grenze am 16. Juni 2025 und die weiteren angegriffenen Maßnahmen betreffen, beizuziehen und Einsicht in dieselben zu gewähren.

Begründung:

I.

Die Klägerin ist als anerkannter Flüchtling in Frankreich wohnhaft und dort rechtmäßig aufhältig. Sie ist als unabhängige Journalistin tätig und arbeitet projektbezogen mit der NGO *New Women Connectors (NWC)* zusammen. Außerdem ist sie stellvertretende Vorsitzende des *European Network Against Racism (ENAR)*. Der Partner der Klägerin lebt in Stuttgart. Aus privaten und beruflichen Gründen reist die Klägerin häufig und regelmäßig nach Deutschland.

Am 16. Juni 2025 fuhr die Klägerin auf der Strecke von Strasbourg nach Berlin mit dem Zug der SWEG Nr. 87403. Abfahrtszeit des Zuges in Strasbourg war 06:22 Uhr.

Gegen 06:40 Uhr hielt der Zug kurz hinter der deutsch-französischen Grenze am Bahnhof Kehl. Beamte der Beklagten betraten das Abteil der Klägerin und forderten sie auf, sich auszuweisen, woraufhin sie ihren französischen Aufenthaltstitel vorzeigte. Auf die Aufforderung zur Vorlage ihres Reisedokuments erklärte die Klägerin, dass ihr französischer Reiseausweis für Flüchtlinge abgelaufen sei und sie eine Verlängerung bzw. Erneuerung bei den zuständigen französischen Behörden beantragt habe. Der Beamte wollte daraufhin eine Kopie bzw. ein Foto des Reiseausweises sehen. Die Klägerin zeigte auf ihrem Mobiltelefon ein Foto des abgelaufenen Reiseausweises. Der Beamte forderte die Klägerin auf, ein Dokument vorzuweisen, welches beweise, dass sie den Reiseausweis erneuern lasse. Die Klägerin zeigte ihm eine E-Mail der zuständigen Behörde, die dies belegt.

Der Beamte forderte die Klägerin auf, mit ihm den Zug zu verlassen, da sie ohne Reiseausweis das deutsche Staatsgebiet nicht betreten dürfe. Die Klägerin widersprach dem und führte aus, dass sie über einen Aufenthaltstitel verfüge, der ihr erlaube, sich dauerhaft in Frankreich aufzuhalten. Sie erklärte, dass sie einen Arbeitstermin in Berlin wahrnehmen müsse. Der Beamte forderte die Klägerin erneut auf, den Zug mit ihm zu verlassen.

Die Klägerin verließ gemeinsam mit einem Beamten den Zug. Die Klägerin begann ab dem Verlassen des Zuges das Geschehen mit ihrem Mobiltelefon zu filmen, wobei sie erzählend das Geschehen kommentierte. Dabei filmte sie ausschließlich sich selbst. Die Beamten forderten sie auf, das Filmen zu unterlassen. Die Klägerin beendete das Video und steckte das Mobiltelefon weg. Vor dem Zug stießen weitere Beamtinnen hinzu. Die Klägerin wurde vom Gleis weggeführt. Auf Nachfrage teilten die Beamten ihr mit, dass sie zur Polizeiwache verbracht würde, da sie versucht habe, unerlaubt einzureisen. Die Klägerin fragte, ob sie festgenommen sei. Der Beamte antwortete, dass sie nicht festgenommen sei, aber mitkommen müsse. Die Klägerin äußerte, dass sie nicht zur Polizeiwache mitkommen wolle, und bat darum, die polizeilichen Maßnahmen vor Ort durchzuführen. Ihre Nachfrage, welcher Rechtsverstoß ihr konkret vorgeworfen werde, blieb unbeantwortet. Als ein Beamter versuchte, die Klägerin zu berühren, forderte sie ihn auf, dies zu unterlassen. Sie wies zudem mehrfach darauf hin, dass sie als anerkannter Flüchtling traumatische Erfahrungen gemacht habe, sich durch die Situation retraumatisiert fühle und sich in der Kontrolle

nicht sicher fühle. Die Klägerin zitterte sichtlich und befand sich in einem Zustand erheblicher Panik. Der Beamte nutzte sein Funkgerät, woraufhin ein weiterer Beamter hinzukam. Dieser packte die Klägerin am Arm. Er sagte, dass sie zur Wache mitkommen müsse und zog sie an ihrem Arm weiter. Die Klägerin erklärte daraufhin, dass sie nun mit zur Wache komme und die Beamten hierzu keine Gewalt anwenden müssten. Sie lief weiter und wehrte sich nicht. Aufgrund des schmerzhaften Griffs an ihrem Arm rief die Klägerin um Hilfe und schrie vor Schmerzen. Der Beamte drohte ihr an, sie auf den Boden zu werfen und zu fesseln, wenn sie nicht ruhig sei. Als die Klägerin versuchte nach ihrem Mobiltelefon zu greifen, ergriff der zweite Beamte sie und untersagte ihr das Filmen. Die Klägerin äußerte, dass sie Hilfe rufen wolle, woraufhin der Beamte sagte, dass sie ihr Mobiltelefon nicht nutzen dürfe. Bei Verlassen des Bahnhofgebäudes versuchte der Beamte, den Arm der Klägerin auf ihrem Rücken zu verdrehen. Als die Klägerin äußerte, dass sie dabei Schmerzen habe, sagte der Beamte, dass sie ruhig sein soll, sonst würde er ihren Arm brechen (*„if you do not shut up, I will break your arm“*). Die Klägerin flehte den Beamten daraufhin an, ihr den Arm nicht zu brechen. Vor dem Betreten der Wache schlug der Beamte der Klägerin auf die Schulter und schubste sie. Die Klägerin hatte das Gefühl, auf der Wache nicht sicher zu sein; sie weinte und konnte vor Panik nicht atmen.

Auf der Dienststelle forderten zwei Beamtinnen die Klägerin auf, sich zu entkleiden. Sie durchsuchten alle mitgeführten Kleidungsstücke, auch die Unterwäsche. Nachdem sich die Klägerin wieder anziehen durfte, durchsuchten die Beamten alle mitgeführten Gepäckstücke der Klägerin.

Die Klägerin wurde in den zweiten Stock gebracht und allein in einem Gewahrsamsraum festgehalten. Die Klägerin forderte wiederholt, einen Anruf zu tätigen, wurde aber immer wieder vertröstet. Eine Beamtin betrat den Raum mit dem Mobiltelefon der Klägerin und forderte diese auf, ihr Passwort einzugeben und das im Zug aufgenommene Video zu löschen. Die Beamtin löschte das Video daraufhin eigenhändig. Die Beamtin navigierte zu dem Ordner, der kürzlich gelöschte Dateien enthält und löschte auch dort das Video, nachdem die Klägerin erneut ihr Passwort eingeben musste. Sie sagte dann, dass die Klägerin nun telefonieren könne. Die Klägerin rief ihren deutschen Partner an. Auch die Beamtin telefonierte auf Wunsch der Klägerin kurzzeitig mit dem Partner der Klägerin.

Die Klägerin wurde in einen anderen Raum geführt und erkennungsdienstlich behandelt. Es wurden Fingerabdrücke abgenommen und Fotos gefertigt.

Die Beamtin legte der Klägerin Dokumente zur Unterschrift vor. Sie fragte, in welcher Sprache die Klägerin diese lesen wolle. Als die Klägerin hierfür die englische Sprache angab, fragten die Beamten, ob sie sicher sei, dass sie die Dokumente nicht auf arabischer Sprache erhalten wolle. Die Klägerin verweigerte zunächst die Unterschrift, woraufhin man ihr bedeutete, dass sie gehen werden könne, wenn sie die Dokumente unterschreibe. Die Klägerin unterschrieb daraufhin die Dokumente.

Die Beamtin sagte der Klägerin, dass sie nun gehen könne, aber wieder die Grenze nach Frankreich zu Fuß überqueren müsse. Die beiden Beamtinnen brachten die Klägerin zu einer Brücke und beobachteten sie, bis sie über die Brücke französisches Staatsgebiet erreichte.

Die Klägerin ist durch die Kontrolle und die anschließenden Maßnahmen traumatisiert. Sie versucht seitdem, möglichst selten nach Deutschland einzureisen, um eine Kontrolle mit erneut traumatisierenden Folgen zu vermeiden. Für Arbeitstermine und Besuche bei ihrem Partner muss sie dennoch regelmäßig über die deutsch-französische Grenze reisen.

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 die Klägerin 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, zu laden über die Bundesspolizeiinspektion Kehl, die Bundespolizeidirektion Stuttgart 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 bundespolizeilichen Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeidirektion Stuttgart 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. 20.02.2019, 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 mehrfacher Hinsicht gegeben: es sind ein **Grundrechtseingriff von besonderem Gewicht (1.)**, eine **Wiederholungsgefahr (2.)** und ein **Rehabilitationsinteresse (3.)** gegeben; ferner besteht ein **Präjudizinteresse (4.)**, da die Klägerin beabsichtigt, Amtshaftungsansprüche geltend zu machen.

1.

Die Identitätsfeststellung der Klägerin im Rahmen der Grenzkontrolle stellt einen Grundrechtseingriff von besonderem Gewicht dar.

Ein solcher Eingriff ist hinsichtlich der allgemeinen Handlungsfreiheit dann zu bejahen, wenn das unter Art. 2 Abs. 1 GG fallende beschränkte Verhalten eine gesteigerte, dem Schutzgut der übrigen Grundrechte vergleichbare Relevanz für die Persönlichkeitsentfaltung besitzt. Dabei ist auch der Kontext der beschränkenden Maßnahme relevant. Wenn der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG im Zusammenhang mit weiteren Grundrechtseingriffen von erheblichem Gewicht steht, begründet das in einer Gesamtschau ebenso einen hinreichend qualifizierten Grundrechtseingriff (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.3.2024, 6 C 1.22, Rn. 23; Urt. v. 24.4.2024, 6 C 2.22, Rn. 32ff.; s. auch BVerfG, Beschl. v. 15.07.2010, 2 BvR 1023/08, Rn. 30).

Ein solcher Fall liegt hier vor. Zwar greift die angegriffene Identitätsfeststellung zunächst nur in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG ein, was für sich genommen keinen qualifizierten Grundrechtseingriff darstellt (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 16). Allerdings steht die Identitätsfeststellung der Klägerin in unmittelbarem Zusammenhang mit den Vollzugsmaßnahmen zu deren Durchsetzung. Nach Angaben der Klägerin wendeten die Beamten der Beklagten nicht nur schmerzhaftige Griffen (u.a. Verdrehen des Arms) an, sondern drohten ihr auch damit, ihr den Arm zu brechen. Die Klägerin erlitt dadurch unmittelbar erhebliche körperliche Schmerzen und befand sich in einer psychischen Ausnahmesituation unter deren Folgewirkungen sie nach wie vor leidet. Die Maßnahmen zur Durchsetzung der Identitätsfeststellung begründen daher schwerwiegende Eingriffe in das Grundrecht der Klägerin auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Auch fanden diese im öffentlichen Raum neben einem voll besetzten Zug und in einem vielbesuchten Bahnhof statt. Daraus erwächst eine starke öffentliche Stigmatisierungswirkung, welche die Klägerin erheblich in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG betrifft.

Ferner stellt die Androhung, der Klägerin den Arm zu brechen, das vorsätzliche Inaussichtstellen eines intensiven, länger andauernden physischen Leidens und damit eine unmenschliche Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK dar (vgl. EGMR, Urt. v. 29.4.2002, Rs. 2346/02 – *Pretty ./.* *Vereinigtes Königreich*). Nicht zuletzt erscheint es auch möglich, dass die Auswahl der Klägerin für die identitätsfeststellende Maßnahme auf einer rassifizierten phänotypischen Zuschreibung beruht. Hierfür spricht konkret, dass die Polizeibeamt*innen der Klägerin trotz fließender Kommunikation auf Englisch und explizitem Nachfragen ein Dokument auf Arabisch aushändigen wollten. Ebenso liegt die Wahrscheinlichkeit, für eine Grenzkontrolle ausgewählt zu werden, bei aus Syrien stammenden Menschen wie der Klägerin aufgrund rassifizierter Zuschreibungen signifikant höher (vgl. *Müller/Wittlif*, Racial Profiling bei Polizeikontrollen. Indizien aus dem SVR-Integrationsbarometer. SVR-Policy Brief 2023-3, Berlin, S. 17). Daher kommt eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes aus Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ebenso in Betracht.

Die angegriffene Identitätsfeststellung steht mithin im unmittelbaren Kontext zu anderen schwerwiegenden Grundrechtseingriffen, namentlich in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Hinsichtlich der möglicherweise diskriminierenden Auswahl der Klägerin für die Kontrolle ist festzuhalten, dass ein Anknüpfen an die Hautfarbe oder anderer rassifizierter Zuschreibungen ebenso die Menschenwürde betrifft (vgl. EGMR, Urt. v. 18.10.2022, Rs. 215/19, Rn. 34; UN-Menschenrechtsausschuss, Kommunikation Nr. 1493/2006, Rn. 7.2). Aus diesem Umstand ergibt sich ebenfalls ein besonderes Feststellungsinteresse (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 16; s. auch EGMR, Urt. v. 18.10.2022, Rs. 215/19, Rn. 31ff.).

2.

Zudem ist eine Wiederholungsgefahr gegeben. 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, B. 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 tatsächlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass die Klägerin auch in Zukunft bei ihren berufsbedingten und privaten Grenzübertritten kontrolliert werden wird. Die Klägerin besucht regelmäßig ihren Partner in Deutschland und nimmt regelmäßig berufliche Verpflichtungen in Deutschland wahr. Hierfür ist sie auf die Nutzung der Bahn angewiesen. Sie muss daher konkret befürchten, in Zukunft erneut einer Identitätsfeststellung durch die Beklagte an der deutsch-französischen Grenze unterworfen zu werden. Im Rahmen anlassloser Kontrollen, die nicht auf eine Gefahr gestützt sind, verbleiben regelmäßig nur Anknüpfungspunkte, die das äußere Erscheinungsbild betreffen, sodass die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Kontrolle bei der aus Syrien stammenden Klägerin hoch ist (vgl. *Müller/Wittlif*, a.a.O., S. 17: „Wer angibt, aufgrund äußerlicher Merkmale als ausländisch wahrgenommen zu werden – und damit von der vorherrschenden (weißen) Norm abweicht –, wird rund doppelt so häufig von der Polizei kontrolliert als Personen, die keine phänotypische Differenz angeben“).

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 und für Heimat 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.

3.

Ferner kann die Klägerin das Fortsetzungsfeststellungsinteresse auf ihr Rehabilitationsinteresse stützen.

Ein ideelles Interesse an einer Rehabilitierung liegt jedenfalls dann vor, wenn sich aus der angegriffenen Maßnahme eine Stigmatisierung der Betroffenen ergibt, die geeignet ist, ihr 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.).

Vorliegend fanden die sowohl die Grenzkontrolle (einschließlich der Identitätsfeststellung der Klägerin) als auch die anschließenden Vollzugsmaßnahmen vorwiegend im öffentlichen Raum statt. Die Klägerin wurde vor den Augen der anderen Fahrgäste angewiesen, aus dem Zug zu steigen. Die anschließenden Zwangsmaßnahmen fanden unmittelbar neben dem stehenden Zug auf dem Bahnsteig, in den Bahnhofshallen des Bahnhofs Kehl und auf dem Bahnhofsvorgelände statt. Sie erfolgten damit ebenso in Gegenwart einer großen Öffentlichkeit, zumal der Bahnhof Kehl ein zent-

raler Begegnungsort und Mobilitätsknotenpunkt der deutsch-französischen Metropolregion Strasbourg-Kehl ist. Weil die Klägerin unter Schmerzen laut um Hilfe rief und die Polizeibeamten ihr auf dem Weg vom Bahnsteig zur Polizeidienststelle weitere Gewalt androhten, ist davon auszugehen, dass Nichtbeteiligte die Geschehnisse auch mit gesteigerter Aufmerksamkeit verfolgten. Den angegriffenen polizeilichen Maßnahmen wohnt daher eine erhebliche öffentliche Stigmatisierung der Klägerin inne, die geeignet war, ihr Ansehen unter den zeitgleich anwesenden Passant*innen und anderen Fahrgästen und damit der Öffentlichkeit herabzusetzen.

Diese Stigmatisierung dauert auch weiterhin an. Die stigmatisierenden Maßnahmen fanden in unmittelbarer Nähe zum Wohnort der Klägerin statt. Es deshalb insbesondere davon auszugehen, dass Passant*innen oder andere Fahrgäste der Klägerin in ihrem Alltag wiederbegegnen, sie erkennen und die Stigmatisierung insofern fortwirkt. Dem steht die deutsch-französische Landesgrenze nicht entgegen. Kehl, Strasbourg und die umliegenden Orte formen eine gemeinsame grenzübergreifende Metropolregion mit u.a. einem zusammenhängenden ÖPNV-Netz. Es gibt einen starken grenzüberschreitenden Verkehr zu Arbeits-, Kultur-, Freizeit- sowie anderen Zwecken (siehe hierzu nur die jährlich 3,8 Mio. Fahrgäste der grenzüberschreitenden Tram, vgl. www.ortenau-journal.de/ortenau-direkt/europaeisches-erfolgsmodell-38-mio-fahrten-auf-der-tramlinie-d-zwischen-kehl-und-strassburg-in-2024/, zuletzt abgerufen am heutigen Tage).

Ein Rehabilitationsinteresse ergibt sich zudem auch aus der vorliegend naheliegenden Anknüpfung an in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG genannte Merkmale zur Auswahl der Klägerin für die Identitätsfeststellung. Einer solchen Anknüpfung kommt stigmatisierende Wirkung zu (vgl. OVG NRW, Urt. v. 7.08.2018, 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 f.).

4.

Schließlich ist auch in ein Präjudizinteresse der Klägerin gegeben.

Die Klägerin beabsichtigt die Geltendmachung von Haftungsansprüchen, welche auch begründet erscheinen. Die Klägerin erlitt durch die polizeilichen Maßnahmen materielle und immaterielle Schäden einschließlich gesundheitlicher Schädigungen und finanzieller Verluste, weil ihren Arbeitstermin nicht mehr wahrnehmen konnte.

Die begehrte verwaltungsgerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der polizeilichen Maßnahmen ist geeignet, die Rechtsposition der Klägerin in einem vor den ordentlichen Gerichten anzustrengenden Amtshaftungsprozess maßgeblich zu verbessern (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.8.1987, 4 C 31/86; s. auch *Riese* in: Schoch/Schneider, VwGO, 47. EL Feb. 2025, § 113 Rn. 129).

IV.

Die Klage ist begründet. Die Identitätsfeststellung der Klägerin sowie die bundespolizeilichen Folgemaßnahmen waren rechtswidrig und verletzten sie in ihren Rechten.

1.

Die Identitätsfeststellung der Klägerin durch die Beklagte war rechtswidrig. Sie konnte nicht auf die einzig in Betracht kommende 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.

§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG stellt im vorliegenden Fall keine geeignete Ermächtigungsgrundlage für die durchgeführte Identitätsfeststellung dar. Nach dieser Vorschrift kann die Identität einer Person im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet oder zur Verhütung von Straftaten im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 festgestellt werden. Zwar fand die Kontrolle hier innerhalb des Grenzgebiets, also weniger als 30

Kilometer von der Grenze entfernt, statt. Jedoch ist § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG als speziellere Regelung einschlägig, da sie ausdrücklich auf den grenzüberschreitenden Verkehr abstellt, während Nr. 3 nicht allein aus Anlass eines Grenzübertritts anwendbar ist (so der Erlass zur Anwendung des § 23 Absatz 1 Nr. 3 des Bundespolizeigesetzes vom 7.3.2016). Vielmehr setzt die Anwendung der Nr. 3 voraus, dass auf der Grundlage von ständig aktualisierten Lagekenntnissen bzw. grenzpolizeilicher Erfahrung konkrete Kontrollbedarfe bestehen, die durch eigene oder externe Informationen begründet sind. Solche Umstände sind im vorliegenden Fall nicht ersichtlich. Nach den tatsächlichen Umständen erfolgte die Identitätsfeststellung im Rahmen des grenzüberschreitenden Verkehrs, sodass es sich um eine Grenzkontrolle im Sinne des § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG handelt. Andere Rechtsgrundlagen kommen mangels Gefahrentatbestandes ersichtlich nicht in Betracht.

§ 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG ist jedoch im Anwendungsbereich des Schengener Grenzkodex (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 die Klägerin 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 BMI vom 12. Februar 2025 (**Anlage K 2**). Darin hat das BMI die Kommission informiert, dass es an der deutsch-französischen 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.**) rechtmäßig. Jedenfalls stellen sie sich als unverhältnismäßig nach Art. 25 Abs. 2 SGK dar (**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-französischen 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. 35 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. 81 ff.).

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung hat der Bayerische Verwaltungsgeschichtshof 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 des BMI ergebe sich nicht, dass eine neue ernsthafte Bedrohung im Sinne des Art. 25 Abs.1 S. 1 SGK a.F. Grund für die Einführung der Binnengrenzkontrollen gewesen wäre (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 39). Die Rechtsprechung ist gleichermaßen auf die hiesige Situation an der deutsch-französischen Grenze übertragbar.

Diese Rechtsprechung ist trotz der zwischenzeitlichen Reform des SGK weiterhin anwendbar **(aa.)**. Beurteilungsgrundlage für die Rechtmäßigkeit der Wiedereinführung einer Binnengrenzkontrolle ist der Inhalt des Notifizierungsschreibens des BMI **(bb.)**. Aus dem Inhalt des Notifizierungsschreibens des BMI an die EU-Kommission vom 12. Februar 2025 ergibt sich kein Vorliegen einer neuen 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 trotz 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 SGK beitragen 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, 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 (vgl. 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 beachtet 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 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 (vgl. 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 begründet kein Vorliegen einer neuen Bedrohung im Sinne von Art. 25 Abs. 1 S. 1 SGK, 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 Notifizierungsschreibens des BMI 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. 6).

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 lit. c SGK 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 (vgl. **Anlage K 2**).

b.

Insoweit sich das BMI nicht auf eine neue Bedrohung stützt, sondern auf eine Verlängerung bereits anhaltender Grenzkontrollen gem. Art. 25 Abs. 1, 25a Abs. 4 und Abs. 5 SGK, wie in der Unterüberschrift auf Seite 5 des Notifizierungsschreibens angedeutet, so müsste die ursprüngliche Wiedereinführung rechtmäßig sein, also auf einer ernsthaften Bedrohung beruhen, und die Bedrohung noch andauern. Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze wurden erstmals mit dem Notifizierungsschreiben vom 9. September 2024 (**Anlage K 3**) angekündigt und seit dem 16. September 2024 durchgeführt. Für diesen Zeitpunkt gelten die bereits gemachten Ausführungen entsprechend, da das BMI sich inhaltlich auf dieselben und keine weiteren oder anderen tragfähigen Gründe stützt. Insbesondere waren, wie bereits dargestellt, die Zahlen unerlaubter Einreisen im Jahr 2024 bereits rückläufig und begründeten insofern schon im September 2024 keine außergewöhnliche Situation unerlaubter Migrationsbewegungen im Sinne des Art. 25 Abs. 1 S. 2 lit. c SGK. Eine Veränderung der Bedrohungslage von September 2024 zu Februar 2025 ist nicht eingetreten. Diese war zu keinem der Zeitpunkte ausreichend für die Einführung von Binnengrenzkontrollen. Die im Notifizierungsschreiben vom 12. Februar 2025 aufgeführten Gründe genügen weder zur Rechtfertigung der ursprünglichen Einführung noch der Verlängerung der Kontrollen.

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. Die 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 registrierter unerlaubter 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 zu den Änderungen des 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 Schengen 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 mitgliedstaatliche 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 mitgliedstaatliche 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 schaf-

fen, 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, 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.

Soweit sich im Rahmen der weiteren Sachverhaltsaufklärung Hinweise auf eine Auswahlentscheidung nach äußerlichen Merkmalen ergeben sollten, gilt Folgendes:

Sollte bei einer (unionsrechtswidrigen) Anwendung des § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG die Auswahlentscheidung auf ein verbotenes Differenzierungsmerkmal gestützt worden sein, wäre die Identitätskontrolle der Klägerin auch aus diesem Grund rechtswidrig gewesen. Sie hätte die Klägerin in ihren Rechten aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 21 Abs. 1 GRC, Art. 14 EMRK verletzt, sodass die Kontrolle ermessensfehlerhaft durchgeführt worden wäre. Bei der Ausübung des Ermessens nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 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).

Eine Differenzierung aufgrund äußerer Merkmale eines Menschen ist Ausprägung einer rassistischen Zuschreibung und von den Diskriminierungsmerkmalen in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 21 Abs. 1 GRC, Art. 14 EMRK erfasst (vgl. Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 122; s. auch 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*).

Sollte tatsächlich äußere Merkmale als differenzierender Anhaltspunkt für die Durchführung der Identitätskontrolle herangezogen worden sein, wäre dies eine nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich verbotene Differenzierung (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 21.04.2016, 7 A 11108/14 – juris, Rn. 107). Das würde auch dann gelten, 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. BVerfG, Urt. v. 28.01.1992, 1 BvR 1025/82; Beschl. v. 18.06.2008, 2 BvL 6/07).

Im Rahmen der weiteren Sachverhaltsaufklärung wird zu prüfen sein, ob das Diskriminierungsmerkmal (insbesondere Herkunft, Hautfarbe) das entscheidende Auswahlkriterium gewesen ist oder ob andere, sachliche Anhaltspunkte im Vordergrund standen. Wäre Letzteres nicht der Fall, würde ein Eingriff in Art. 3 Abs. 3 GG zu bejahen sein, sofern das Diskriminierungsmerkmal nicht völlig irrelevant für die Auswahlentscheidung war (vgl. BVerfG, NJW 1992, 964; BVerfGE 114, 357 = StAZ 2006, 46 = NVwZ 2006, 324; NVwZ 2018, 1497 Rn. 41).

Darauf, ob die erfolgte Identitätskontrolle hypothetisch auch aus anderen Gründen rechtmäßig hätte durchgeführt werden können, käme es nach diesen Maßstäben nicht an (vgl. NVwZ 2018, 1497 Rn. 41; NK-VwGO/Wolff/Humberg, VwGO, 6. Aufl. 2025, § 114 Rn. 124).

Für den Fall, dass sich nach der Beweisaufnahme keine weiteren Auswahlkriterien als äußere Merkmale (insbesondere Herkunft, Hautfarbe) bestätigen sollten, wären die Anforderungen der Rechtsprechung an verbotenes Racial Profiling erfüllt und die Maßnahme rechtswidrig.

3.

Auch die weiteren gegen die Klägerin ergriffenen Maßnahmen waren rechtswidrig. Diese stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der – wie ausgeführt – rechtswidrigen Identitätsfeststellung und setzen tatbestandlich deren Rechtmäßigkeit voraus. Da diese Grundlage fehlte, waren sämtliche darauf aufbauenden Folgemaßnahmen bereits aus diesem Grund rechtswidrig (vgl. § 23 Abs. 3 Satz 1, 4 und 5 BPolG, § 24 Abs. 1 Nr. 1 BPolG).

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass sämtliche angegriffene Maßnahmen – namentlich die Identitätsfeststellung, das Anhalten, das Verbringen zur Dienststelle, die Durchsuchung, die erkennungsdienstliche Behandlung sowie die Anordnung des Unterlassens von Videoaufnahmen – ausschließlich präventiver Natur waren. Die Identitätsfeststellung erfolgte als polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs und ist dem Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen. Auch sämtliche Folgemaßnahmen knüpften hieran an. Die Klägerin wurde zu keinem Zeitpunkt als Beschuldigte behandelt oder belehrt.

a.

Die gegenüber der Klägerin angeordnete Maßnahme, den Zug zu verlassen und zur Dienststelle der Bundespolizei zu gehen, sowie das anschließende Festhalten auf der

Dienststelle waren rechtswidrig.

Als Rechtsgrundlage kommt nur § 23 Abs. 3 Satz 4 BPolG in Betracht. Danach ist ein Festhalten und Verbringen zur Dienststelle lediglich dann zulässig, wenn die Identität oder die Berechtigung zum Grenzübertritt auf andere Weise nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann.

Diese Voraussetzungen lagen nicht vor. Die Identität der Klägerin war bereits durch Vorlage ihres französischen Aufenthaltstitels, einer Kopie des syrischen Passes sowie eines Nachweises über die beantragte Passverlängerung zweifelsfrei festgestellt. Ebenso waren durch die Durchsuchung keine neuen Erkenntnisse bezüglich ihrer Berechtigung zum Grenzübertritt zu erwarten gewesen. Es bestand daher weder ein tatsächlicher Zweifel an Identität noch an der Grenzübertrittsberechtigung. Es ist nicht ersichtlich, welche weiteren Feststellungen zur Identität der Klägerin hätten erfolgen sollen, nachdem sie sämtliche Nachweise bereits im Zug vorgezeigt hatte.

Auch die zwangsweise Durchsetzung dieser Maßnahme – insbesondere das Ergreifen ihres Arms und das Zufügen von Schmerzen – war rechtswidrig. Gem. § 6 Abs. 1 i.V.m. § 12 VwVG sowie § 1 UZwG ist ein Zwangsmittel nur dann zulässig, wenn die zugrunde liegende Grundverfügung ihrerseits rechtmäßig ist. Fehlt es – wie vorliegend – an einer solchen, sind auch sämtliche daran anknüpfenden Zwangsmaßnahmen rechtswidrig (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 9.6.1988, 1 S 1544/87, NVwZ 1989, 163).

b.

Die körperliche Durchsuchung der Klägerin sowie ihrer mitgeführten Sachen war rechtswidrig.

Die Voraussetzungen der insoweit einzig in betrachte kommenden Rechtsgrundlage des § 23 Abs. 3 Satz 5 BPolG waren nicht erfüllt. Danach darf eine Durchsuchung nur dann erfolgen, wenn die Voraussetzungen des § 23 Abs. 3 Satz 4 BPolG vorliegen, also Identität oder die Berechtigung zum Grenzübertritt auf andere Weise nicht oder

nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann. Dies war, wie bereits ausgeführt, nicht der Fall.

c.

Die erkennungsdienstliche Behandlung der Klägerin – insbesondere die Abnahme von Fingerabdrücken, das Fertigen von Lichtbildern sowie die Inaugenscheinnahme äußerer Körpermerkmale – war rechtswidrig.

Die Tatbestandsvoraussetzungen des einschlägigen § 24 Abs. 1 BPolG waren nicht erfüllt. Die erkennungsdienstliche Behandlung konnte nicht auf § 24 Abs. 1 Nr. 1 BPolG gestützt werden, da dieser eine nach § 23 Abs. 1 oder 2 zulässige Identitätsfeststellung voraussetzt und vorliegend – wie dargelegt – die zugrundeliegende Identitätsfeststellung rechtswidrig war.

Die erkennungsdienstliche Behandlung konnte auch nicht auf § 24 Abs. 1 Nr. 2 BPolG gestützt werden. § 24 Abs. 1 Nr. 2 BPolG setzt voraus, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass gegen die betroffene Person in Zukunft erneut Maßnahmen der Bundespolizei erforderlich werden. Anhaltspunkte dafür lagen hier nicht vor; insbesondere ergaben sich aus dem Verhalten der Klägerin keine Anhaltspunkte für die künftige Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten im Aufgabenbereich der Bundespolizei.

d.

Die Anordnung gegenüber der Klägerin, das Filmen im Zug zu unterlassen, sowie das anschließende eigenhändige Löschen des Videos auf ihrem Mobiltelefon waren rechtswidrig.

Für diese Maßnahmen kommt keine spezielle Rechtsgrundlage in Betracht. Die Voraussetzungen der polizeilichen Generalklausel des § 14 Abs. 1 BPolG lagen nicht vor, weil es an einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im

Aufgabenbereich der Bundespolizei fehlte. Eine Verletzung von Persönlichkeitsrechten lag nicht vor, da die Klägerin ausschließlich sich selbst filmte.

e.

Die unter a – d aufgeführten Maßnahmen und ihre zwangsweise Durchsetzung, insbesondere das gewaltsame Verbringen zur Dienststelle, die Androhung und Anwendung körperlich wirkenden Zwangs, die Durchsuchung, die Aufforderung, sich bis auf die Unterwäsche zu entkleiden und die erkennungsdienstliche Behandlung, genügen nicht den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 15 Abs. 2 BPolG). Insbesondere die Durchsuchung nach vollständigem Entkleiden stellt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.2.2009 – 2 BvR 455/08) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (vgl. EGMR, Urte. v. 13.2.2003 – 48542/99) einen Eingriff in die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und das Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG) dar und ist nur unter sehr engen Voraussetzungen und strenger Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig. Es lag für keine der Maßnahmen ein legitimer Zweck vor (**aa.**), noch waren die Maßnahmen geeignet (**bb.**), erforderlich (**cc.**) oder angemessen (**dd.**).

aa.

Es lag bereits kein legitimer Zweck vor. Ein legitimer Zweck hätte allein in der Feststellung der Identität der Klägerin oder der Überprüfung ihrer Berechtigung zum Grenzübertritt gelegen. Aus dem festgestellten Sachverhalt ergibt sich jedoch, dass die Klägerin bereits im Zug einen gültigen französischen Aufenthaltstitel, eine Kopie ihres syrischen Passes sowie einen Nachweis über die Passverlängerung vorgelegt hatte. Weitere behördliche Zweifel an der Identität bestanden objektiv nicht mehr. Die Identität sowie der Aufenthaltsstatus waren geklärt.

bb.

Die Maßnahmen waren auch nicht geeignet, den Zweck zu erreichen. Unterstellt, es hätten Unklarheiten hinsichtlich der Aufenthaltsberechtigung bestanden, konnten Maßnahmen wie das Festhalten, die Mitnahme zur Dienststelle, die vollständige Durchsuchung und die erkennungsdienstliche Behandlung – nachdem die Identität der Klägerin bereits zweifelsfrei feststand – keinen weiteren Beitrag zur Sachverhaltsaufklärung leisten.

cc.

Die Maßnahmen waren nicht erforderlich. Selbst wenn zu irgendeinem Zeitpunkt noch Unsicherheiten bezüglich der Identität oder Aufenthaltsberechtigung der Klägerin bestanden hätten, wären mildere Mittel – etwa eine weitere Überprüfung der vorgelegten Dokumente vor Ort oder auf der Wache im Beisein der Klägerin – vollkommen ausreichend und für die Klägerin weniger eingriffsintensiv gewesen. Da die Klägerin sich kooperativ verhielt und sämtliche vorhandenen Dokumente vorzeigte, war weder ein gewaltsames Festhalten noch ein zwangsweises Verbringen zur Dienststelle oder eine weitergehende Durchsuchung erforderlich. Spätestens nachdem die Klägerin ausdrücklich erklärte, der polizeilichen Aufforderung Folge zu leisten, war jede weitere Zwangsausübung nicht mehr erforderlich.

Hinsichtlich der Nacktdurchsuchung ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass eine vollständige Entkleidung nur dann erforderlich sein kann, wenn weniger eingreifende Maßnahmen – wie z. B. das Abtasten über der Kleidung – unzureichend sind (BVerfG, Beschl. v. 4.2.2009, 2 BvR 455/08; EGMR, Urt. v. 13.2.2003, Rs. 48542/99). Hier war bereits das einfache Abtasten nicht und die Durchsuchung mit vorangegangener Entkleidung unter keinen Umständen erforderlich.

dd.

Schließlich standen die Maßnahmen – insbesondere die Androhung und Anwendung körperlicher Gewalt sowie das vollständige Entkleiden und die erkennungsdienstliche Behandlung – außer Verhältnis zu einem vermeintlich legitimen Zweck. Die Maßnahmen griffen schwerwiegend in die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) und das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Klägerin (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ein. Dies gilt umso mehr, als das die Mitnahme zur Dienststelle unter Zwangsanwendung unter den Augen der Öffentlichkeit erfolgten und bei der Klägerin massive psychische Belastungen auslösten. Die Angedrohte Gewalt, insbesondere das Inaussichtstellen, den Arm zu brechen, überschritt zudem die Schwelle zur unmenschlichen Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK. Auch die Durchsuchung auf der Dienststelle genügt nicht der Vorgabe der strikten Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.2.2009, 2 BvR 455/08 – juris). Die vollständige Entkleidung der Klägerin stellte einen schwerwiegenden Eingriff in ihr allgemeines Persönlichkeitsrecht und ihre Menschenwürde dar, der außer Verhältnis zu dem (nicht erkennbaren) polizeilichen Ziel stand.

4.

Die Identitätsfeststellung und die damit verbundenen Maßnahmen verletzen die Klägerin jedenfalls in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. BayVGh, Urt. v. 17.3.2025, 10 BV 24.700 – juris, Rn. 31).

Tometten
Rechtsanwalt