

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 10 BV 25.901
Sachgebietsschlüssel: 510

Rechtsquellen:

§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog;
Art. 25, Art. 27 SGK in der Fassung vom 7. Juli 2021;
§ 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG

Hauptpunkte:

Fortsetzungsfeststellungsklage nach Erledigung vor Klageerhebung;
berechtigtes Feststellungsinteresse wegen Wiederholungsgefahr;
Identitätsfeststellungen im Rahmen von Binnengrenzkontrollen (deutsch-österreichische Grenze);
Anordnungszeitraum November 2021 bis Mai 2022;
Anordnungszeitraum November 2022 bis Mai 2023;
Wiedereinführung einer Binnengrenzkontrolle wegen ernsthafter Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit;
Bereitstellung von Unterbringungskapazitäten

Leitsätze:

Eine Belastung von Unterbringungskapazitäten als Folge einer bereits länger andauernden Sekundärmigration begründet grundsätzlich keine neue ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit gemäß dem Schengener Grenzkodex, die eine erneute Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen über die zulässige Höchstdauer hinaus rechtfertigen könnte.

Urteil des 10. Senats vom 9. April 2026

(VG München, Entscheidung vom 18. Dezember 2024, Az.: M 23 K 23.1723)

10 BV 25.901
M 23 K 23.1723

Großes Staats-
wappen

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

** ***** **

** **

***** ** *****

- ***** -

*****.

***** ***** ***** ** *****

***** ** *****

gegen

Bundesrepublik Deutschland,

vertreten durch:

Bundespolizeidirektion *****

***** * *****

- Beklagte -

bevollmächtigt:

***** *****

***** *****

***** *****

wegen

polizeilicher Grenzkontrollen;

hier: Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 18. Dezember 2024,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Nebel,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Singer,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schwabenbauer

ohne mündliche Verhandlung am **9. April 2026**
folgendes

Urteil:

- I. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 18. Dezember 2024 wird in Nr. I. geändert. Es wird festgestellt, dass die am 10. April 2022, 29. April 2022, 23. Februar 2023 und 9. März 2023 durchgeführten Feststellungen der Identität der Klägerin rechtswidrig waren.
- II. Unter Änderung der Kostenentscheidung des Verwaltungsgerichts trägt die Beklagte die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Klägerin begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit von insgesamt vier grenzpolizeilichen Identitätskontrollen am 10. April 2022, 29. April 2022, 23. Februar 2023 und 9. März 2023.

- 2 Sie ist deutsche Staatsangehörige und hatte im streitgegenständlichen Zeitraum ihren Wohnsitz in Wien. Von dort aus unternahm sie mehrere Reisen mit der Bahn oder mit Fernbussen unter anderem nach München, ihrem früheren Wohnort.
- 3 In diesem Zusammenhang wurde sie am 10. April 2022, 29. April 2022 sowie am 23. Februar 2023 und am 9. März 2023 kontrolliert, wobei Beamte der Bundespolizei jeweils ihre Identität feststellten.
- 4 Die daraufhin von der Klägerin am 6. April 2023 erhobene Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Identitätsfeststellungen hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 18. Dezember 2024 abgewiesen. Die Klage sei bereits unzulässig, da die Klägerin kein relevantes Feststellungsinteresse im Rahmen ihres statthaften Fortsetzungsfeststellungsbegehrens analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO habe. Insbesondere sei keine hinreichende Wiederholungsgefahr gegeben. Es sei nicht beachtlich wahrscheinlich, dass die Klägerin bei jedem Grenzübertritt „gleichsam automatisch“ einer Identitätskontrolle unterzogen werde. Auch ein schwerwiegender Grundrechtseingriff liege nicht vor.
- 5 Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung führt die Klägerin im Wesentlichen aus, die Annahme des erstinstanzlichen Gerichts, es sei keine Wiederholungsgefahr gegeben, gehe fehl, da sie die Darlegungsanforderungen unzulässig überspanne. Die Klägerin reise jährlich mehrfach über die deutsch-österreichische Grenze ins Bundesgebiet ein; Grenzkontrollen fänden dort weiterhin statt. Auch die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für diese Kontrollen hätten sich nicht wesentlich geändert. Etwas anderes ergebe sich insbesondere nicht aus der Änderung von Art. 25 ff. der Verordnung EU 2016/399 vom 9. März 2016 (Schengener Grenzkodex) in der Fassung vom 7. Juli 2021 (im Folgenden: SGK a.F.) durch die Verordnung EU 2024/1717 (im Folgenden SGK n.F.), worauf der Senat im Urteil vom 17. März 2025 (10 BV 24.700) hingewiesen habe. Die Klage sei begründet, denn die Grenzkontrollen seien auch in den vorliegend maßgeblichen Zeiträumen rechtswidrig gewesen. Sowohl die Wiedereinführung der Grenzkontrollen im Zeitraum zwischen dem 12. November 2021 und dem 11. Mai 2022 als auch die im Zeitraum vom 12. November 2022 bis 11. Mai 2023 seien nicht auf neue Gründe gestützt worden, weswegen jeweils die Höchstdauer der Kontrollen überschritten worden sei. Letztlich seien die Grenzkontrollen in beiden Zeiträumen auf die Eindämmung der Sekundärmigration gestützt worden. Für die Annahme einer neuen Bedrohungslage reiche dies nicht aus.

6 Die Klägerin beantragt,

7 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts festzu-
stellen, dass die am 10. April 2022, 29 April 2022, 23. Februar
2023 und 9. März 2023 durchgeführten Feststellungen der Identität der Klägerin rechtswidrig waren.

8 Die Beklagte beantragt,

9 die Berufung zurückzuweisen.

10 Für die Klägerin selbst bestehe keine konkrete Gefahr, erneut kontrolliert zu werden. Sie habe, anders als zum Zeitpunkt der erstinstanzlichen Entscheidung, keinen Wohnsitz mehr in Österreich und arbeite dort auch nicht mehr. Häufige Reisen von Österreich nach Deutschland seien daher nicht mehr zu erwarten. Aus dem laufenden Promotionsverfahren in Österreich und der Tatsache, dass eine Schwester der Klägerin in Österreich lebe, folge nichts anderes. Tatsächlich überquere die Klägerin die Grenze nur noch selten; sie habe angegeben, im halben Jahr zwischen dem 9. Dezember 2024 und dem 8. Juni 2025 die Grenze nur dreimal überquert zu haben, ohne dabei kontrolliert worden zu sein. Darüber hinaus könne das vorliegende Verfahren auch keinen relevanten rechtlichen Ertrag für zukünftige Verfahren bieten. Anders als dies der Senat entschieden habe, hätten sich die rechtlichen Voraussetzungen von Binnengrenzkontrollen durch die Änderung des Schengener Grenzkodex erheblich verändert. Unabhängig davon ergebe sich eine wesentlich veränderte Lage daraus, dass die Beklagte von der Verlängerungsmöglichkeit auf der Grundlage von Art. 25a Abs. 4 SGK n.F. mittlerweile durch Schreiben vom 12. Februar 2025 tatsächlich Gebrauch gemacht habe. Dementsprechend komme es – anders als noch unter der alten, für die vorliegende Klage allein maßgeblichen Rechtslage – nicht mehr auf die rein formale Frage an, ob die Beklagte neue Gründe geltend gemacht habe, sondern vielmehr darauf, ob in materieller Hinsicht tatsächlich eine Bedrohungslage vorliege. Darüber hinaus sei die Klage auch unbegründet. Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen in den maßgeblichen Zeiträumen verstoße nicht gegen Art. 25 Abs. 1 Satz 1 SGK a.F. Die Beklagte verstehe das Urteil des Senats vom 17. März 2025 so, dass eine Veränderung anhaltender Zustände die Voraussetzungen von Art. 25 Abs. 1 Satz 1 SGK a.F. erfüllen könne. Denn der Senat habe das Vorliegen einer neuen ernsthaften Bedrohungslage nicht nur verneint, weil die dort gegenständliche Begründung vom 14. April 2022 auf die Sekundärmigration abstelle. Stattdessen befasse sich das Urteil mit

einzelnen im Notifizierungsschreiben vorgebrachten Gründen, die dort aber – soweit relevant – wegen fehlender Unterschiede zum Notifizierungsschreiben vom 15. Oktober 2021 nur auf eine „Neubewertung einer fortdauernden Gefahr unter Berücksichtigung aktualisierter statistischer Zahlen zum Migrationsgeschehen an der deutsch-österreichischen Grenze“ hinausliefen. Dass genuin neue Umstände oder Ereignisse, im Gegensatz zur Neubewertung, eine Bedrohungslage als neuartig qualifizieren könnten, sei damit gerade nicht ausgeschlossen. Bei der Beurteilung, ob die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einem Mitgliedstaat bedroht sei, bestehe nur eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolldichte und ein Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten. Maßgeblich sei insofern – entgegen der Auffassung des Senats im Urteil vom 17. März 2025 – nicht nur das jeweilige Notifizierungsschreiben. Etwas anderes folge weder aus dem vom Senat angeführten Urteil des EuGH vom 26. April 2022, noch aus dem Schlussantrag des Generalanwalts im entsprechenden Verfahren. Das Notifizierungsschreiben diene allein der Einleitung eines ergebnisoffenen Prüf- und ggf. Konsultationsverfahrens und sei nicht dessen abschließende Grundlage. Dementsprechend könne es auch den gerichtlichen Kontrollumfang nicht begrenzen. Selbst wenn man der Senatsrechtsprechung folge, seien im Notifizierungsschreiben (mit-)angeführte Ereignisse und Umstände zu berücksichtigen, auch wenn sie nicht vertieft ausgeführt seien. Gemessen daran hätten in den maßgeblichen Zeiträumen jeweils neue ernsthafte Bedrohungslagen vorgelegen. Die Binnengrenzkontrollen seien auch verhältnismäßig gewesen.

- 11 Die Beteiligten haben übereinstimmend auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.
- 12 Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten beider Instanzen.

Entscheidungsgründe:

- 13 Der Senat entscheidet mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündlichen Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).
- 14 Die zulässige Berufung der Klägerin ist begründet; die Klage ist zulässig und begründet.

- 15 1. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog zulässig.
- 16 a) Sie ist statthaft, da die an die Klägerin im Rahmen der Identitätsfeststellungen gerichtete Aufforderung, sich auszuweisen, Verwaltungsakte auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG i.V.m. Art. 2 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 10, Art. 22 ff. SGK in der zum maßgeblichen Zeitpunkt der streitgegenständlichen Maßnahmen jeweils geltenden Fassung vom 7. Juli 2021 (SKG a.F.) sind, die sich bereits vor Klageerhebung erledigt haben (BayVGh, U.v. 17.3.2025 – 10 BV 24.700 – juris Rn. 13).
- 17 b) Die Klägerin verfügt auch über das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog erforderliche berechtigte Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Identitätsfeststellungen. Ein solches ergibt sich zwar nicht bereits unter dem Gesichtspunkt der kurzfristigen Erledigung der Identitätsfeststellungen, weil es insofern an der weiteren Voraussetzung eines schwerwiegenden Grundrechtseingriffs fehlt (vgl. BayVGh, U.v. 17.3.2025 – 10 BV 24.700 – juris Rn. 16 m.w.N.).
- 18 Allerdings ist ein berechtigtes Feststellungsinteresse im Hinblick auf eine hinreichende Wiederholungsgefahr zu bejahen. Angesichts der bis heute fortdauernden Binnengrenzkontrollen besteht die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass die Klägerin erneut Identitätskontrollen unterzogen werden wird (vgl. BayVGh, U.v. 17.3.2025 – 10 BV 24.700 – juris Rn. 18 ff.). Die strittige Maßnahme der Identitätsfeststellung auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG kann sich im Zusammenhang mit einer Überquerung der deutsch-österreichischen Grenze durch die Klägerin jederzeit in vergleichbarer Art und Weise wiederholen. Sie wird mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auch künftig derartigen Passkontrollen unterzogen, da sie – auch wenn sie mittlerweile nicht mehr in Österreich wohnt – häufig sowohl aus beruflichen als auch aus privaten Gründen diese Grenze passiert. Der Umstand, dass sie nach der letzten hier streitgegenständlichen Kontrolle vom 9. März 2023 unstrittig mehrfach erneut von Kontrollen betroffen war (vgl. Schriftsatz 9.12.2024 an das Verwaltungsgericht), bestätigt im Übrigen eine fortbestehende hinreichende Wiederholungsgefahr.
- 19 An der ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse begründenden Wiederholungsgefahr ändert sich auch nichts dadurch, dass durch die VO (EU) 2024/1717 mit Wirkung vom 10. Juli 2024 eine geänderte Fassung der Art. 25 ff. SGK in Kraft getreten ist (vgl. zur

Wiederholungsgefahr bei geänderter Rechtslage BVerwG, U.v. 17.5.2017 – 8 CN 1.16 – juris Rn. 13; U.v. 11.4.2002 – 7 CN 1.02 – juris Rn. 13). Die Rechtslage wurde insoweit nur unwesentlich modifiziert. An seiner im Urteil vom 17. März 2025 (Rn. 24) ausführlich begründeten Auffassung hält der Senat auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Beklagten im vorliegenden Berufungsverfahren fest.

- 20 Insbesondere entfällt das Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht dadurch, dass die Bundesrepublik nunmehr mit Schreiben vom 12. Februar 2025 auf Grundlage von Art. 25a Abs. 4 SGK n.F. von der Verlängerungsmöglichkeit Gebrauch gemacht hat. Selbst wenn die Auffassung der Beklagten zutreffen sollte, es komme jetzt nicht mehr auf die „Neuheit“ der Gründe für Binnengrenzkontrollen an, sondern darauf, ob sie materiell vorlägen, würde dies allenfalls für den Zeitraum der nach Art. 25 ff. SGK n.F. höchstmöglichen Verlängerungsdauer gelten. Dass nach der maximalen Dauer der (verlängerten) Anordnung von Binnengrenzkontrollen von 24 Monaten (Art. 25a Abs. 5 SGK n.F.), in einer „schwerwiegenden, außergewöhnlichen Situation“ von 36 Monaten (Art. 25a Abs. 6 Sätze 1 und 5 SGK n.F.), jeweils spätestens beginnend mit der „Wiedereinführung“ der Binnengrenzkontrollen zum 15. Oktober 2024, voraussichtlich nicht mehr mit einer erneuten Anordnung von Binnengrenzkontrollen zu rechnen wäre, ist angesichts der kontinuierlichen Verwaltungspraxis der Beklagten seit der erstmaligen Anordnung im Jahr 2015 nicht zu erwarten. Die Nutzung der Verlängerungsmöglichkeit erübrigt die Beantwortung der zwischen den Beteiligten streitigen Tatsachen- und Rechtsfragen nicht. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sämtliche Anordnungen zur Einführung oder auch Verlängerung von Binnengrenzkontrollen seit dem Jahr 2015 im Wesentlichen auf das Phänomen der Sekundärmigration (nunmehr: „un-erlaubt(e) Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten“ im Sinne des Art. 25 Abs. 1 Buchst. c SGK n.F.) gestützt wurden. Unterschiedlich waren in diesem Zusammenhang lediglich die angeführten Ursachen für Sekundärmigrationsbewegungen. Insgesamt unterscheiden sich die tatsächlichen Bedingungen für die Grenzkontrollen daher nicht so „wesentlich“ im Sinne der Rechtsprechung, dass sich ein möglicher Ertrag des vorliegenden Verfahrens für künftige Verfahren verneinen ließe.
- 21 2. Die Klage ist auch begründet. Die auf § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG gestützten Identitätsfeststellungen waren rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog).

- 22 a) Gegenstand der Klage sind zwei Kontrollen (10. und 29. April 2022) im Anordnungszeitraum vom November 2021 bis Mai 2022, angeordnet mit Schreiben vom 15. Oktober 2021, und zwei Kontrollen (23. Februar 2023 und 9. März 2023) im Anordnungszeitraum November 2022 bis Mai 2023, angeordnet mit Schreiben vom 13. Oktober 2022.
- 23 b) Gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 2 BPolG kann die Bundespolizei die Identität einer Person zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs feststellen. Diese Befugnis ist unionsrechtskonform dahin auszulegen, dass sie nicht Grenzübertrittskontrollen und Kontrollen gleicher Wirkung an den Binnengrenzen erfasst, die gemäß Art. 22 i.V.m. Art. 23 Buchst. a SGK a.F. grundsätzlich unzulässig sind (vgl. BayVGh, U.v. 17.3.2025 – 10 BV 24.700 – juris Rn. 32; 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). Die Befugnis erstreckt sich nur auf solche Binnengrenzkontrollen, die ein Mitgliedstaat in Einklang mit Titel III Kapitel II des Schengener Grenzkodex wiedereingeführt hat. Im Falle einer unionsrechtswidrigen Wiedereinführung der Binnengrenzkontrolle kann sich die Klägerin darauf berufen, dass die Feststellung ihrer Identität im Rahmen einer Binnengrenzkontrolle bzw. einer Kontrolle gleicher Wirkung ohne hinreichende Rechtsgrundlage erfolgte und damit jedenfalls ihr Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) verletzt wurde. Ob zudem das unionsrechtliche Freizügigkeitsrecht (Art. 21 Abs. 1 AEUV; Art. 45 Abs. 1 GRC) betroffen ist, ist nicht entscheidungserheblich.
- 24 Gemäß dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 26. April 2022 (C-368/20 – juris) steht einer vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen durch einen Mitgliedstaat auf der Grundlage der in den beiden Anordnungszeiträumen Oktober 2021 bzw. 2022 geltenden Art. 25 und 27 SGK a.F. die Regelung des Art. 25 Abs. 4 SGK a.F. entgegen, wenn die dort festgelegte Gesamthöchstdauer von sechs Monaten überschritten wird und keine neue Bedrohung vorliegt, die eine erneute Anwendung der in diesem Art. 25 SGK a.F. vorgesehenen Zeiträume rechtfertigen würde. Der Gerichtshof (a.a.O. Rn. 65 f.) weist zur Begründung u.a. auf die Erwägungsgründe 21 bis 23 des Schengener Grenzkodex hin, wonach in einem Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist und der eine der größten Errungenschaften der Union nach Art. 3 Abs. 2 EUV darstellt, die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen eine Ausnahme bleiben und nur als letztes Mittel eingesetzt werden sollte. Der Umstand, dass Art. 25 SGK a.F.

demnach eng auszulegen sei, spreche dagegen, dass ein Anhalten der ursprünglich festgestellten Bedrohung ausreiche, um die Wiedereinführung dieser Kontrollen über den in Art. 25 Abs. 4 SGK a.F. vorgesehenen Zeitraum von höchstens sechs Monaten hinaus zu rechtfertigen. Dies gelte selbst dann, wenn die anhaltende Bedrohung anhand neuer Umstände beurteilt werde oder die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der zur Bewältigung dieser Bedrohung eingerichteten Kontrollen neu bewertet würden. Hinsichtlich der Kriterien zur Beurteilung, ob der Einführung von Binnengrenzkontrollen eine neue Bedrohung zugrunde liegt, weist der Gerichtshof (a.a.O. Rn. 80 f.) darauf hin, dass in Art. 27 Abs. 1 SGK a.F. für den Fall, dass der betreffende Mitgliedstaat den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission seine Absicht mitteile, Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereinzuführen, u. a. Bezug genommen werde auf „die Umstände, welche die Wiedereinführung der Kontrollen an den Binnengrenzen erfordern“, und „[Ereignisse], die eine ernsthafte Bedrohung“ der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit dieses Mitgliedstaats darstellen. Art. 27 Abs. 5 SGK a.F. nehme ebenso auf die „[Ereignisse], die der Anlass für die Wiedereinführung der Grenzkontrollen sind“, Bezug. Daher sei stets im Hinblick auf diese Umstände und Ereignisse zu beurteilen, ob nach Ablauf des in Art. 25 Abs. 4 SGK a.F. vorgesehenen Höchstzeitraums von sechs Monaten die Bedrohung, der sich dieser Mitgliedstaat ausgesetzt sehe, gleichbleibe oder ob es sich um eine neue Bedrohung handle, die es dem Mitgliedstaat ermögliche, unmittelbar nach Ablauf dieses Zeitraums von sechs Monaten die Kontrollen an den Binnengrenzen so fortzusetzen, dass dieser neuen Bedrohung begegnet werde. Das Auftreten einer neuen Bedrohung, die sich von der ursprünglich festgestellten unterscheide, könne eine erneute Anwendung der in Art. 25 SGK a.F. für die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vorgesehenen Zeiträume rechtfertigen, sofern die übrigen maßgeblichen Voraussetzungen erfüllt seien (vgl. zum Ganzen BayVGH, U.v. 17.3.2025 – 10 BV 24.700 – juris Rn. 34).

- 25 Der Senat hat in seinem Urteil vom 17. März 2025 (10 BV 24.700 – juris) ausgeführt, dem Mitgliedstaat komme bei der Beurteilung der Frage, ob eine ernsthafte Bedrohung die Wiedereinführung von Grenzkontrollen rechtfertige, kein der gerichtlichen Überprüfung entzogener Beurteilungsspielraum zu (zustimmend Züllig, ZAR 2025, 279/280 f.). Maßgeblich für die rechtliche und tatsächliche Beurteilung sei weiter, welche Gründe der Mitgliedstaat gegenüber der Kommission der Europäischen Union im jeweiligen Mitteilungsschreiben geltend gemacht habe. Ereignisse und Umstände, die in den jeweiligen Mitteilungen zur Begründung für die Einführung der Binnengrenzkontrollen

nicht (mit) angeführt wurden, können bei der rechtlichen Bewertung nicht berücksichtigt werden.

- 26 Hieran hält der Senat auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Beklagten im vorliegendem Berufungsverfahren fest. Die Beklagte hat zwar ihren abweichenden Standpunkt wiederholt, insofern im Wesentlichen aber keine Gesichtspunkte vorgetragen, mit denen sich der Senat nicht bereits in der genannten Entscheidung auseinandergesetzt hat.
- 27 Soweit es die Frage der Notifizierungsschreiben als abschließende Grundlage der Prüfung betrifft, ist unabhängig von der Rechtsauffassung der Beklagten festzustellen, dass deren Vorbringen im gerichtlichen Verfahren nichts zu entnehmen ist, was über die jeweiligen Notifizierungsschreiben hinaus die Grenzkontrollen rechtfertigen könnte. Insbesondere die tatsächlichen Ausführungen in der Berufungserwiderung (S. 4 bis 23) wiederholen, präzisieren und vertiefen die in den jeweiligen Notifizierungsschreiben angegebenen Gründe lediglich, enthalten aber keine grundsätzlichen neuen Ereignisse oder Umstände, die eine andere Beurteilung der hier zu entscheidenden Fragen veranlassen müsste. Insofern kommt es auf die Frage, ob jenseits der in den Notifizierungsschreiben genannten Gründe noch weitere Gründe für die Rechtfertigung der Binnengrenzkontrollen in Frage kommen, nicht entscheidungserheblich an.
- 28 c) Gemessen daran erweisen sich alle vier streitgegenständlichen Identitätskontrollen als rechtswidrig. Weder im Schreiben vom 15. Oktober 2021 für den Anordnungszeitraum November 2021 bis Mai 2022, in den die Kontrollen am 10. und 29. April 2022 fielen, noch im Schreiben vom 13. Oktober 2022 für den Anordnungszeitraum November 2022 bis Mai 2023, in dem die Kontrollen am 23. Februar 2023 und 9. März 2023 stattfanden, wurde eine neue ernsthafte Bedrohung im obigen Sinne dargestellt, die grundsätzlich eine Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen hätte rechtfertigen können.
- 29 aa) Das Anordnungsschreiben vom 15. Oktober 2021 führt zur Rechtfertigung der erneuten Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen neben den Herausforderungen hinsichtlich der Eindämmung und Bekämpfung der (damals) aktuellen Pandemielage die „unverändert“ bedenkliche migrations- und sicherheitspolitische Situation an den europäischen Außengrenzen an. Erschwerend komme hinzu, dass aufgrund der voranschreitenden Rücknahme von Pandemiebeschränkungen und der damit

vereinfachten Möglichkeit der Weiterreise nach Deutschland ein Nachholungseffekt bezüglich der im ersten Halbjahr 2021 gestiegenen irregulären Sekundärmigration aus Griechenland zu erwarten sei. Im Vergleich zu den Vormonaten seien die unerlaubten Einreisen an der deutsch-österreichischen Landgrenze im August 2021 auf rund 1.100 Feststellungen angestiegen. Die monatlichen Feststellungen im Zeitraum Januar bis August 2021 hätten sich durchschnittlich bei 865 Feststellungen monatlich bewegt. Es befinde sich allein in einem Westbalkanstaat eine höhere Zahl an Migranten im oberen 5-stelligen Bereich mit dem Ziel einer Weiterreise auch nach Deutschland. Gleiches gelte für die Feststellungen von Schleusungshandlungen. Des weiteren bereite „nach wie vor“ die höchst fragile Situation an der Grenze zwischen der Türkei und Griechenland, die dynamische und volatile Entwicklung in Afghanistan sowie das irreguläre Migrationspotenzial auf der Balkanroute Sorge, zumal die sich anschließende irreguläre Sekundärmigration auf mittel- und nordeuropäische Staaten und damit insbesondere auf Deutschland fokussiert sei. Um diese irreguläre Sekundärmigration zumindest zu reduzieren, müssten tragfähige Lösungen gefunden werden.

- 30 Damit unterscheiden sich die Gründe für die Neuordnung von Binnengrenzkontrollen nicht wesentlich von den Gründen im Mitteilungsschreiben vom 14. April 2021 für den Anordnungszeitraum ab 12. Mai 2021. Auch dort wurde als Grund die illegale Sekundärmigration angeführt, die „weiterhin“ zu hoch sei. Auch in diesem Schreiben wurde die Notwendigkeit der Verhinderung von Schleusermisshandlungen, die „nach wie vor (...) höchst fragile Situation an der Grenze zwischen der Türkei und Griechenland“ sowie das „illegale Migrationspotenzial“ auf der Balkanroute zur Rechtfertigung der Binnengrenzkontrollen angeführt. Neue Gründe für die Wiedereinführung der Kontrollen lagen demnach nicht vor.
- 31 Bei der Einführung von Binnengrenzkontrollen gemäß dem Schreiben vom 15. Oktober 2021 handelt es sich folglich der Sache nach um die Verlängerung der bereits zuvor (weit) über sechs Monate andauernden Kontrollen, die damit gegen Art. 25 Abs. 4 Satz 1 SGK a.F. verstieß.
- 32 bb) Im Schreiben vom 13. Oktober 2022 wird das irreguläre Migrationsgeschehen an den europäischen Außengrenzen und an den Schengen-Binnengrenzen als besorgniserregend bezeichnet. Dies gelte insbesondere auch für das irreguläre Migrationsgeschehen entlang der Balkanroute. In den ersten acht Monaten des Jahres 2022 seien entlang der Westbalkanroute über 86.000 irreguläre Grenzübertritte festgestellt

worden, fast dreimal so viele wie im Jahr 2021 und mehr als zehnmals so viele wie im gleichen Zeitraum des Jahres 2019. Diese besorgniserregende Entwicklung des irregulären Migrationsgeschehens setzte sich an den Schengen-Binnengrenzen, insbesondere an der deutsch-österreichischen Landesgrenze fort. In Bezug auf das irreguläre Migrationsgeschehen seien ferner ergänzend neue Umstände durch die Auswirkungen der nationalen Visumliberalisierungspolitik von Serbien hinzugetreten. Der Flughafen Belgrad habe sich zu einem Drehkreuz entwickelt und in Österreich seien stark steigende Zahlen bei den Asylanträgen von Staatsangehörigen aus Indien und Tunesien feststellbar. Um dieser sich zuspitzenden Entwicklung begegnen zu können seien temporäre Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Landgrenze unerlässlich. Hinzukomme, dass die Zunahme des Migrationsgeschehens in der gesamten Bundesrepublik Deutschland dazu führe, dass die Unterbringungskapazitäten der Länder für Geflüchtete zunehmend überlastet seien. Dies resultiere aus einer Vielzahl von Gründen, unter anderem aus der Aufnahme von knapp einer Million kriegsbedingt aus der Ukraine geflüchteten Personen, der signifikanten Zunahme von Asylantragstellern und dem fortwährenden Zuzug von in anderen Schengenstaaten anerkannten Flüchtlingen. Die Vermeidung von unfreiwilliger Obdachlosigkeit und nicht adäquater Unterbringung zielt auch auf die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ab. Im Ergebnis gelte es daher, einer unkontrollierten und ungestörten Zunahme des Migrationsgeschehens und damit einer möglichen Überforderung der Gesellschaft entgegenzuwirken und irreguläres Migrationsgeschehen zu begrenzen. Mit Bezug auf das Urteil des EuGH vom 26. April 2022 sei man sich bewusst, dass das Gericht für eine Neu-Anordnung von Binnengrenzkontrollen für weitere sechs Monate zusätzliche Anforderungen stelle. Die dargestellte Bedrohung-/Gefährdungslage verdeutliche, dass zu der ursprünglichen Begründung neue Gründe hinzugetreten seien, die eine erneute eigenständige Anordnung der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen rechtfertigten.

- 33 Diese Darstellung unterscheidet sich von den Gründen, die dem Anordnungsschreiben vom 14. April 2022 für den Zeitraum von Mai 2022 bis November 2022 (und den weiteren vorangegangenen Anordnungsschreiben) zugrunde lagen, im Wesentlichen nur durch den Hinweis auf eine quantitative Zunahme des seit Jahren bestehenden Sekundärmigrationsgeschehens, eine veränderte Visapolitik Serbiens sowie die Schilderung der Folgen der Sekundärmigration. Eine qualitativ neue Bedrohungslage ist dem Schreiben dagegen nicht zu entnehmen. Im Sinne der Rechtsprechung des EuGH handelt es sich allenfalls um Umstände, die lediglich zu einer Neubewertung einer

bereits länger bestehenden Bedrohungslage führen (in diesem Sinne auch Züllig, ZAR 2025, 279/281: „leicht variierende Bedrohungsszenarien“).

- 34 Insbesondere die geltend gemachte Aus- bzw. Überlastung der Unterbringungs-kapazitäten in Deutschland war für sich genommen kein neues Ereignis, das Anlass für eine erneute Wiedereinführung von Grenzkontrollen sein konnte (Art. 25 Abs. 1 Satz 1, Art. 27 Abs. 1 SGK a.F.). Dabei kann dahinstehen, ob die „zunehmende Überlastung“ der Aufnahmekapazitäten im Schreiben vom 13. Oktober 2022 überhaupt bestand (die darüberhinausgehenden Ausführungen der Beklagten in der Berufungserwiderung belegen für drei Bundesländer allenfalls eine drohende Auslastung der Aufnahmekapazitäten). Die Belastung der Aufnahmekapazitäten ist nämlich, wie sich auch aus den weiteren Ausführungen im Anordnungsschreiben selbst zeigt, Folge jahrelang andauernder Migrationsbewegungen und keine neue ernsthafte Bedrohung, die die Wiedereinführung von Kontrollen i.S.v. Art. 25 Abs. 1 Satz SGK a.F. hätte rechtfertigen können.
- 35 Mit dem Umstand, dass Ausnahmen von der Freizügigkeit und damit auch Art. 25 Abs. 4 SGK a.F. eng auszulegen sind (EuGH, U.v. 26.4.2022 – C-368/20 – juris Rn. 64, 66), lässt es sich regelmäßig nicht vereinbaren, typische Folgen von Migrationsbewegungen wie die Notwendigkeit ihrer administrativen Bewältigung für sich genommen als ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat anzusehen. Soll nach der Vorstellung des Europäischen Gesetzgebers „Migration und das Überschreiten der Außengrenzen durch eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen (...) nicht an sich als Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit betrachtet werden“ (Erwägungsgrund 26 zum SGK a.F.), können auch die typischen Folgen solcher Migrationsbewegungen nicht ohne Weiteres als ernsthafte Bedrohung angesehen werden. Solche Folgeerscheinungen stehen auch den im Schengener Grenzkodex ausdrücklich genannten Fällen einer ernsthaften Bedrohung durch Terrorismus und organisierte Kriminalität (vgl. Art. 26 Satz 2 Buchst. a SGK a.F. sowie Erwägungsgrund 25) ersichtlich nicht gleich.
- 36 Auf das gleiche Verständnis weist auch die zwischenzeitlich geänderte Fassung des Grenzkodex hin. Sie erachtet im Zusammenhang mit Migration in Art. 25 Abs. 1 Satz 2 Buchst. c SGK n.F. eine ernsthafte Bedrohung nur bei einer „außergewöhnlichen Situation, in der plötzlich eine sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet, wodurch die

Ressourcen und Kapazitäten der gut vorbereiteten zuständigen Behörden insgesamt erheblich unter Druck geraten und das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt wahrscheinlich gefährdet ist“. Damit wird sowohl die grundsätzliche Unvorhersehbarkeit als Voraussetzung einer Bedrohungslage als auch die Pflicht der Mitgliedstaaten betont, für migrationsbedingte Herausforderungen vorrangig auf andere Weise vorzusorgen als durch Grenzkontrollen (vgl. auch Huber, NVwZ 2024, 1881/1884).

- 37 Andernfalls hätten es die Mitgliedstaaten in der Hand, die im Schengener Grenzkodex enthaltenden Höchstfristen für die Binnengrenzkontrollen durch die wechselnde Anführung verschiedener Folgephänomene der Sekundärmigration (Belastung der Unterbringungseinrichtungen, der Sozialsysteme oder des Bildungssysteme etc.) leerlaufen zu lassen, was die praktische Wirksamkeit (effet utile) der unionsrechtlichen Regelungen über die Freizügigkeit (Art. 77 AEUV) erheblich beeinträchtigen würde. Die Gefährdung der Gewährleistung einer adäquaten Unterbringung von Migranten, zumal wenn sie ihre Ursache in einem viele Jahre andauernden Migrationsgeschehen hat, war daher keine neue ernsthafte Bedrohung im Sinne von Art. 25 SGK a.F., sondern lediglich typische Folgeerscheinung von Migrationsbewegungen, die nach dem Schengener Grenzkodex grundsätzlich gerade keine erneute Wiedereinführung von Grenzkontrollen rechtfertigen soll. Anderes kann gemäß Art. 25 Abs. 1 Satz 2 Buchst. c SGK n.F. in einer außergewöhnlichen Situation in Betracht kommen, in der plötzlich eine sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet.
- 38 Im Übrigen ist auch nicht plausibel, inwieweit das im Anordnungsschreiben vom 13. Oktober 2022 angeführte Migrationsgeschehen in Folge des russischen Angriffskrieges zum damaligen Zeitpunkt an der deutsch-österreichischen Grenze von besonderer Bedeutung gewesen war. Unabhängig davon reagierte die Europäischen Union auf die Flüchtlingsbewegungen aus der Ukraine mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022; es wäre wohl aufgrund dieser koordinierten Vorgehensweise fernliegend gewesen, diesbezüglich Kontrollen beschränkt auf einzelne Binnengrenzabschnitte einzuführen (dazu bereits BayVGH, U.v. 17.3.2025 – 10 BV 24.700 – juris Rn 43).
- 39 Bei der Einführung von Binnengrenzkontrollen gemäß dem Schreiben vom 13. Oktober 2022 handelt es sich folglich der Sache nach ebenfalls um die Verlängerung der

bereits zuvor (weit) über sechs Monate andauernden Kontrollen, die damit gegen Art. 25 Abs. 4 Satz 1 SGK a.F. verstieß.

40 d) Die Einführung von Grenzkontrollen kann auch nicht unter Verweis auf Art. 4 Abs. 2 Satz 3 EUV und Art. 72 AEUV gerechtfertigt werden. An dieser bereits im Urteil vom 17. März 2025 (10 BV 24.700 – juris Rn. 45 ff. m.w.N.) geäußerten Auffassung hält der Senat auch im vorliegenden Verfahren fest.

41 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

42 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

43 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67

Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Eine Übermittlung elektronischer Dokumente ist unter den Voraussetzungen des § 55a VwGO i.V.m. der ERVV möglich. Für die in § 55d VwGO Genannten gilt unter den dort genannten Voraussetzungen die Pflicht zur elektronischen Übermittlung. Eine einfache E-Mail genügt nicht.

Nebel

Dr. Singer

Dr. Schwabenbauer

Beschluss:

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 5.000,00 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 2, § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG).

Nebel

Dr. Singer

Dr. Schwabenbauer