

3 K 650/25.KO

**Veröffentlichungs-
fassung!**



Verkündet am:
27. April 2026

Kleinspehn

Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT KOBLENZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

w e g e n Polizeirechts

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. März 2026, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Gäbel
Richter am Verwaltungsgericht Wolf
Richter Dr. Zapp
ehrenamtliche Richterin Gesundheitsmanagerin Stupp
ehrenamtlicher Richter Rentner Bode

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die am 11. Juni 2025 um ca. 18:18 Uhr am Grenzübergang Perl–Schengen/Rastplatz Moseltal (Bundesautobahn A8) vorgenommene grenzpolizeiliche Identitätsfeststellung des Klägers rechtswidrig gewesen ist.

Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagten wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abzuwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Identitätsfeststellung im Rahmen von Kontrollen der Beklagten an der luxemburgisch-deutschen Grenze.

Die Beklagte kontrolliert seit September 2024 die Grenze zu Luxemburg. Mit Schreiben vom 12. Februar 2025 u. a. an die Europäische Kommission, am 13. März 2025 ergänzt unter Verwendung des vorgeschriebenen Formblatts, machte sie Mitteilung von der Verlängerung dieser Binnengrenzkontrollen vom 16. März 2025 bis zum 15. September 2025. Zur Begründung gab sie an, das irreguläre Migrationsgeschehen und die damit oftmals einhergehende Schleusungskriminalität bewegten sich weiterhin auf einem zu hohen Niveau. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) habe im Jahr 2024 239.000 unerlaubte Grenzübertritte an den EU-Außengrenzen festgestellt. Auf der Ostmediterranen Route seien die Zahlen gestiegen. Die Europäische Asylagentur betone in ihren wöchentlichen Lageberichten die außerordentliche Belastung Deutschlands durch Asylantragsteller. Im Jahr 2024 habe es 83.600 unerlaubte Einreisen gegeben, weit mehr als in den Jahren 2017 bis 2021. Auf einem zu hohen Niveau bewegten sich auch 1.500 festgestellte Schleusungshandlungen im Jahr 2024. Die Beklagte sei in Bezug auf die Unterbringung und Versorgung Geflüchteter überproportional betroffen und habe 1,2 Millionen Geflüchtete aus der Ukraine aufgenommen. Obdachlosigkeit und die mit ihr einhergehenden Folgen für die Geflüchteten und die Gesellschaft stellten eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Länder und

Kommunen wiesen nachdrücklich auf ihre außergewöhnlich hohe Belastung hin, insbesondere bei der Bearbeitung und Entscheidung asyl- und ausländerrechtlicher Vorgänge und bei der Organisation des Gemeinwesens wie bei der Umsetzung der Schulpflicht. Es komme nicht auf den monatlichen oder jährlichen Zugang, sondern auch auf die Stetigkeit des Migrationsgeschehens an. Daher seien die Kapazitäten der asyl- und ausländerrechtlichen Behörden, der öffentlichen Einrichtungen und der Einrichtungen des Gemeinwesens oftmals bereits erschöpft und gerieten zunehmend an ihre Grenzen bzw. hätten diese bereits überschritten. Es sei nicht vermittelbar, dass Verwaltungs- und Sicherheitsbehörden zunehmend gebunden und überfordert würden. Hinzu kämen regelmäßig Berichte über schwere Gewaltdelikte, teilweise von ausreisepflichtigen Personen. Auch weil dies die Gesellschaft verunsichere und zu Debatten über eine Verschärfung der Migrationspolitik geführt habe, müsse sie das irreguläre Migrationsgeschehen begrenzen. Ferner seien die weltweiten sicherheitspolitischen Entwicklungen von großer Bedeutung, weil der Migrationsdruck an den EU-Außengrenzen hoch bleiben werde.

Der Kläger reiste am 11. Juni 2025 mit dem Linienbus L40 (Luxemburg-Saarbrücken-Express) von Luxemburg nach Saarbrücken. Unmittelbar hinter dem Grenzübergang Perl–Schengen wiesen Bedienstete der Bundespolizei den Busfahrer an, auf den Rastplatz Moseltal an der Bundesautobahn 8 zu fahren. Der Kläger wurde aufgefordert, sich auszuweisen. Er kam dieser Aufforderung nach.

Am 23. Juni 2025 hat der Kläger Klage erhoben. Er trägt vor, sich nicht gegen die Art und Weise der Identitätsfeststellung zu richten, nur die Binnengrenzkontrolle als solche sei rechtswidrig gewesen. Das besondere Interesse an der begehrten Feststellung folge aus der bestehenden Wiederholungsgefahr, weil er beruflich häufig unter anderem nach Luxemburg oder über Luxemburg in andere europäische Länder reise. Geplant habe er Reisen nach Luxemburg etwa für den 20. November 2025, den 16. Januar 2026 sowie den 4. oder 24. März 2026. Am 15. Juli 2026 werde er im Rahmen einer Exkursion mit Studierenden nach Luxemburg fahren. Es deute derzeit nichts darauf hin, dass die grenzpolizeilichen Maßnahmen am Grenzübergang Perl–Schengen künftig wegfallen könnten. Dort sei er außerdem am 8. November 2024, am 28. Januar 2025 und am 3. März 2026 einer Identitätsfeststellung unterzogen worden. Ferner sei seine Identität an der österreichisch-deut-

schen und der französisch-deutschen Grenze festgestellt worden. Ungeachtet dessen sei ein Feststellungsinteresse gegeben, weil es sich bei der Identitätsfeststellung um einen Verwaltungsakt handle, der sich typischerweise kurzfristig erledige und der aus Gründen des Unionsrechts gerichtlicher Überprüfung zugänglich sein müsse. Die Grenzkontrollen verstießen gegen den Schengener Grenzkodex, weil die Beklagte deren Wiedereinführung und Verlängerung nicht hinreichend begründet habe. So habe sie weder die Voraussetzungen für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen dargelegt noch die Auswirkungen der Grenzkontrollen auf das Funktionieren der Grenzregion abgewogen. Entgegen der Angaben im Notifizierungsschreiben der Beklagten an die Kommission liege es fern, von einer plötzlichen sehr hohen Zahl von Migrationsbewegungen auszugehen; vielmehr seien die Migrationszahlen zurückgegangen. Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen dürfe ohne gesetzliche Grundlage nicht von der Exekutive beschlossen werden. Sie sei zudem unverhältnismäßig, weil sich Grenzkontrollen schon nicht zur Begrenzung der Migration eigneten. Asylrechtliche Schutzbegehren müssten unabhängig davon bearbeitet werden, ob diese an oder hinter der Grenze geäußert würden. Es bleibe offen, ob nicht lageabhängige Kontrollen vergleichbar viele Schleusungshandlungen und irreguläre Grenzübertritte identifiziert hätten wie Grenzkontrollen. Die Beklagte kontrolliere ihre Grenzen im Wesentlichen mit derselben Begründung schon seit 2015. Dies überschreite die erlaubte Höchstdauer, weil mit der am 10. Juli 2024 in Kraft getretenen Verordnung (EU) 2024/1717 zwar die höchstzulässige Dauer, aber nicht der Fristbeginn neu geregelt worden sei.

Er beantragt,

festzustellen, dass die am 11. Juni 2025 um ca. 18:18 Uhr am Grenzübergang Perl–Schengen/Rastplatz Moseltal (Bundesautobahn A8) vorgenommene grenzpolizeiliche Identitätsfeststellung rechtswidrig gewesen ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie bringt vor, eine Vielzahl internationaler Krisen und Konflikte – der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, die angespannte Sicherheitslage im Nahen Osten, die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan sowie die Menschenrechtslage in der Türkei – habe verhindert, dass sich das seit 2015 anhaltend hohe Migrationsgeschehen in Europa und Deutschland wesentlich habe entspannen können. 2023 sei die Anzahl unerlaubter Einreisen in die Europäische Union deutlich angestiegen und habe in den Folgejahren auf einem äußerst hohen Niveau verharrt. Im Jahr 2024 habe sie 6 Milliarden Euro für Sozialleistungen an ukrainische Geflüchtete bereitgestellt. Über Russland und Belarus habe sich das unerlaubte Migrationsgeschehen im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr nahezu verdreifacht. 2021 seien 57.637, 2022 91.986, 2023 127.549 und 2024 83.572 unerlaubte Einreisen in das Bundesgebiet festgestellt worden. Über den Flughafen Luxemburg komme es auch an der luxemburgisch-deutschen Grenze zu illegalen Einreisen von Personen mit griechischen Aufenthaltstiteln. 2021 habe es 148.233, 2022 217.774, 2023 329.120 und 2024 229.751 Asylverfahren gegeben. Ende Januar 2025 seien immer noch 205.477 Asylverfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge anhängig gewesen. Der erhebliche Druck auf das Aufnahme- und Integrationssystem in Deutschland entstehe durch die Stetigkeit des Migrationsgeschehens. Trotz rückläufiger Migrationszahlen blieben die Kapazitäten stark belastet. Dies betreffe etwa Schul- und Kitaplätze ebenso wie Wohnraum. Auch Einbürgerungen dauerten lange. Die Durchsetzung von Abschiebungen gerate systematisch in Verzug. Sie habe regulatorische und personelle Maßnahmen ergriffen, um Asylverfahren zu beschleunigen und zu digitalisieren. 92 % der befragten Mitarbeiter von Ausländerbehörden hätten in einer Umfrage der Bertelsmann-Stiftung angegeben, ihre Belastung habe sich in den letzten Jahren stark erhöht. 86 % der Wohnungslosen in Deutschland seien nichtdeutscher Herkunft. Die Straftaten ausländischer Staatsangehöriger in Solingen am 23. August 2024, in Magdeburg am 20. Dezember 2024 und in Aschaffenburg am 22. Januar 2025 indizierten eine Überforderung der nationalen Behörden durch unerlaubte Migration. Die Situation werde sich frühestens mit der Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems im Juni 2026 verbessern. Ungarn und Italien kämen ihren unionsrechtlichen Verpflichtungen aus der Dublin-III-Verordnung nicht nach. Sie, die Beklagte, kontrolliere die Grenze nicht systematisch, sondern örtlich und zeitlich flexibel. Dabei nehme sie Rücksicht auf das Verkehrsaufkommen. Dem Kläger drohe eine weitere Identitätsfeststellung nicht hinreichend konkret. Der damit einhergehende Grundrechtseingriff sei gering-

fällig. Der Schengener Grenzkodex gestatte die Verlängerung der Grenzkontrollen. Bei der Bewertung, ob die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit ernsthaft bedroht und die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen verhältnismäßig sei, stehe ihr ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Denn die Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit sei Sache der Mitgliedstaaten. Es komme nicht nur auf die im Notifizierungsschreiben genannten Gründe an, weil dieses nur der Information der anderen Mitgliedstaaten und der Unionsorgane im Rahmen des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit diene und nicht dem Schutz der Interessen des Klägers. Jedenfalls habe sie im Notifizierungsschreiben alle maßgeblichen Umstände benannt. Es komme nicht darauf an, ob die Migrationsbewegungen an der luxemburgisch-deutschen Grenze stattgefunden hätten. Für die Annahme von Plötzlichkeit im Sinne des Schengener Grenzkodexes genüge es, dass eine unerlaubte Migrationsbewegung auf hohem Niveau andauere. Sie habe seit 2015 die zuständigen Ausländer- und Sicherheitsbehörden sowie die Gerichte erheblich gestärkt und damit gut vorbereitet. So habe sie etwa im Jahr 2024 1.100 neue Stellen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geschaffen, Länder und Kommunen um rund 3,5 Milliarden Euro entlastet sowie das Aufenthalts- und das Asylgesetz geändert. Dementsprechend habe sie im Notifizierungsschreiben angegeben, dass sich die Kapazitäten und Ressourcen nicht beliebig erweitern ließen. Dem lasse sich entnehmen, dass sie die Kapazitäten und Ressourcen der zuständigen Behörden bereits so stark wie möglich ausgebaut habe; das seien neben den Asyl- und den Ausländerbehörden auch die nationalen Sicherheitsbehörden, die kommunalen Verwaltungsbehörden und die öffentlichen Schulen. Die Verlängerung der Grenzkontrollen sei verhältnismäßig. Nur auf Grundlage von Grenzkontrollen könne sie bereits bei Grenzübertritt die Identität von Einreisenden feststellen und so irreguläre Migration frühzeitig erkennen. Grenzkontrollen wirkten auch abschreckend und verhinderten die Einreise von Personen, die kein Schutzbegehren verfolgten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die gewechselten Schriftsätze verwiesen. Deren Inhalt ist Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidungsfindung gewesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat Erfolg.

I. Sie ist als Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zulässig. Insbesondere ist sie statthaft, weil es sich bei der Aufforderung an den Kläger im Rahmen der Grenzkontrolle am 11. Juni 2025, sich auszuweisen, um einen Verwaltungsakt handelt. Dieser hat sich vor Klageerhebung erledigt, nachdem der Kläger der Aufforderung nachgekommen war.

Der Kläger verfügt auch über das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Natur sein. Entscheidend ist, dass die gerichtliche Entscheidung geeignet ist, die Position des Klägers in den genannten Bereichen zu verbessern (st. Rspr., vgl. OVG RP, Beschluss vom 14. März 2014 – 7 D 10039/14.OVG –, juris Rn. 7 m. w. N.). Ein berechtigtes Interesse ist dabei dann anzuerkennen, wenn das Rechtsverhältnis über seine Beendigung hinaus fortwirkt, etwa bei Wiederholungsgefahr. Eine solche setzt die konkrete oder hinreichend bestimmte Gefahr voraus, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen ein gleichartiger Verwaltungsakt ergehen wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Oktober 1989 – 7 B 108.89 –, juris Rn. 5). Dem zukünftigen behördlichen Vorgehen müssen allerdings nicht in allen Einzelheiten die gleichen Umstände zugrunde liegen. Für das Feststellungsinteresse ist entscheidend, ob die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen künftigen Verwaltungshandelns unter Anwendung der dafür maßgeblichen Rechtsvorschriften geklärt werden können und deshalb ein gerichtliches Feststellungsurteil noch einen relevanten Ertrag für die rechtliche Beurteilung der in Zukunft gegebenen Sachlage zu erbringen vermag. Ist hingegen ungewiss, ob in Zukunft noch einmal die gleichen tatsächlichen Verhältnisse eintreten wie im Zeitpunkt des Erlasses des erledigten Verwaltungsaktes, kann das Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht aus einer Wiederholungsgefahr hergeleitet werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. November 2022 – 6 B 22.22 –, juris Rn. 13 und 16; BayVGh, Urteil vom 17. März 2025 – 10 BV 24.700 –, juris Rn. 18).

In Anwendung dieser Maßstäbe hat der Kläger ein berechtigtes Interesse an der gerichtlichen Feststellung, die Identitätsfeststellung am 11. Juni 2025 sei rechtswidrig gewesen. Denn es besteht die hinreichende Gefahr, dass er künftig unter im

Wesentlichen unveränderten Umständen beim Grenzübertritt erneut aufgefordert werden wird, sich auszuweisen. Die angegriffene Identitätsfeststellung kann sich jedes Mal in vergleichbarer Art und Weise wiederholen, sobald der Kläger nochmals die luxemburgisch-deutsche Grenze überquert. Er hat hinreichend dargetan, regelmäßig nach Luxemburg zu reisen. So steht etwa eine Exkursion mit Studierenden am 15. Juli 2026 unmittelbar bevor. Die Wiederholungsgefahr folgt ferner aus dem Umstand, dass der Kläger bereits vor Klageerhebung mehrfach von Grenzkontrollen betroffen war – am 8. November 2024 und am 28. Januar 2025 – und sich diese auch nach der streitigen Kontrolle erneut realisiert hat, nämlich am 3. März 2026. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass in absehbarer Zeit mit einem Wegfall der Grenzkontrollen zu rechnen ist. Dafür hat auch die Beklagte nichts vorgetragen. Vielmehr hat sie die Kontrollen an der Grenze zu Luxemburg um jeweils sechs Monate zunächst bis zum 15. März 2026 und sodann bis zum 15. September 2026 unter Berufung auf ein Fortbestehen der ernsthaften Bedrohung für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit verlängert, wie dies bereits der Verlängerung der Grenzkontrollen im streitigen Zeitraum zugrunde gelegt wurde (vgl. Mitteilung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 12. Februar 2025).

II. Die Klage ist auch begründet. Die Feststellung der Identität des Klägers am Grenzübergang Perl–Schengen am Abend des 11. Juni 2025 ist rechtswidrig gewesen und hat ihn in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog).

1. Als Rechtsgrundlage für die Identitätsfeststellung kommt hier allein § 23 Abs. 3 Satz 1 und 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 2 Bundespolizeigesetz (BPolG) in der am 11. Juni 2025 geltenden Fassung vom 21. Juni 2005 (BGBl. I, S. 1818) in Betracht. Hinweise darauf, dass die streitige Maßnahme der Abwehr einer konkreten Gefahr (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG) oder der Verhinderung bzw. Unterbindung unerlaubter Einreisen in das Bundesgebiet (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG) diene, liegen nicht vor.

2. Nach § 23 Abs. 3 Satz 1 und 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 2 BPolG kann die Bundespolizei zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs die Identität einer Person feststellen und hierzu die erforderlichen Maßnahmen treffen. Insbesondere kann sie den Betroffenen anhalten, ihn nach seinen Personalien befragen und verlangen, dass er Ausweispapiere zur Prüfung aushändigt.

Diese Befugnis ist indes unionsrechtskonform dahin auszulegen, dass Grenzkontrollen an den europäischen Binnengrenzen davon nicht erfasst werden (vgl. Werner-Kappler, in: BeckOK Sicherheits- und Polizeirecht Bund, 2. Lfg. Mai 2025, § 23 BPolG Rn. 12 m. w. N.). Denn Binnengrenzkontrollen sind nach Art. 22 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) in der Fassung der Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 (ABl. L vom 20. Juni 2024, S. 1; im Folgenden: SGK) grundsätzlich unzulässig. Der Grundsatz der Abwesenheit von Kontrollen an den Binnengrenzen ist überdies im Primärrecht der Europäischen Union verankert: in Art. 3 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV) und in Art. 67 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Von der Rechtsgrundlage in § 23 BPolG gedeckt sind demzufolge nur solche Binnengrenzkontrollen, die ein Mitgliedstaat entsprechend den Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes wiedereingeführt bzw. verlängert hat. Sind die Binnengrenzkontrollen unionsrechtswidrig, kann der Betroffene sich darauf berufen, die Identitätsfeststellung im Rahmen einer Binnengrenzkontrolle sei ohne hinreichende Rechtsgrundlage angeordnet worden und verletze ihn daher in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz – GG – (vgl. BayVGh, Urteil vom 17. März 2025 – 10 BV 24.700 –, juris Rn. 31) beziehungsweise seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG.

So liegen die Dinge hier. Die Verlängerung von Binnengrenzkontrollen an der luxemburgisch-deutschen Grenze für den Zeitraum vom 16. März 2025 bis zum 15. September 2025 konnte die Beklagte mit den von ihr geltend gemachten Gründen nicht auf Art. 25 SGK stützen.

Nach Art. 25 Abs. 1 UAbs. 1 SGK ist einem Mitgliedstaat unter außergewöhnlichen Umständen die Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen gestattet, wenn die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in diesem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist. Ist die Bedrohung vorhersehbar, teilt der Mitgliedstaat dies dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten entsprechend Art. 27 Abs. 1 SGK spätestens vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung der Grenzkontrollen oder so schnell wie möglich mit, wenn die Umstände, welche die Wiedereinführung

der Kontrollen an den Binnengrenzen erfordern, dem Mitgliedstaat weniger als vier Wochen vor der geplanten Wiedereinführung bekannt werden (Art. 25a Abs. 4 SGK). Nach Art. 25 Abs. 5 SGK ist die Wiedereinführung für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten möglich. Im Anschluss kann der Mitgliedstaat die Kontrollen an den Binnengrenzen für Zeiträume von bis zu sechs Monaten verlängern, wenn die ernsthafte Bedrohung andauert. Der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt bzw. verlängert werden können, beträgt dabei maximal zwei bzw. unter den Voraussetzungen des Art. 25 Abs. 6 SGK drei Jahre.

Der Begriff der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung, wie ihn auch Art. 72 AEUV verwendet, ist Ausdruck der Kompetenzgarantie der Mitgliedstaaten über ihr inneres Gewaltmonopol. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erfordert eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung in diesem Sinne eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Der Begriff der inneren Sicherheit entspricht dem inneren Aspekt der öffentlichen Sicherheit eines Mitgliedstaats und umfasst insbesondere die Beeinträchtigung des Funktionierens der Einrichtungen des Staates und seiner wichtigen öffentlichen Dienste sowie das Überleben der Bevölkerung und die Beeinträchtigung der militärischen Interessen oder unmittelbare Bedrohungen der Ruhe und der physischen Sicherheit der Bevölkerung (vgl. EuGH, Urteile vom 5. Dezember 2023 – C-128/22, *Nordic Info* –, juris Rn. 126 und vom 30. Juni 2022 – C-72/22 PPU, *M. A./VSAT* –, juris Rn. 87 f., jeweils m. w. N.).

Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK zufolge kann eine solche Bedrohung insbesondere dann als gegeben erachtet werden – und hierauf beruft sich die Beklagte zur Begründung der Verlängerung der Binnengrenzkontrollen allein – wenn eine außergewöhnliche Situation besteht, 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, wobei diese Situation durch Informationsanalysen und alle verfügbaren Daten, auch von betreffenden Agenturen der Union, belegt wird.

Dass diese Voraussetzungen anlässlich der Verlängerung der Binnengrenzkontrollen im Februar 2025 vorgelegen haben, hat die Beklagte nicht dargetan.

Es spricht zwar einiges dafür, dass ihr bei der Bewertung, ob plötzlich eine sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet, welche die Ressourcen und Kapazitäten der gut vorbereiteten Behörden insgesamt erheblich unter Druck geraten lässt, innerhalb des Rahmens, die der Schengener Grenzkodex setzt, ein gewisser Beurteilungsspielraum zusteht. Denn die Entscheidung über die Wiedereinführung und Verlängerung von Grenzkontrollen verlangt eine komplexe Bewertung der Gefährdungslage, die mit prognostischen Elementen verbunden ist (vgl. zum Visakodex EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2013 – C-84/12, Koushkaki –, juris Rn. 57 ff.). Die Mitgliedstaaten müssen nämlich die Ressourcen und Kapazitäten der zuständigen Behörden ermitteln und prognostizieren, inwiefern diese aufgrund unerlaubter Migrationsbewegungen unter Druck geraten. Wurden die Kontrollen – wie im hier maßgeblichen Zeitpunkt der Identitätsfeststellung bei dem Kläger – bereits über einen Zeitraum von sechs Monaten durchgeführt, ist zudem eine Risiko- und Neubewertung vorzunehmen (Art. 26 Abs. 2 SGK). Dementsprechend soll die Entscheidungsbefugnis, ob Grenzkontrollen (weiterhin) erforderlich sind, auch nach dem Erwägungsgrund 34 der Verordnung (EU) 2014/1717 bei den Mitgliedstaaten liegen.

Die Annahme eines Beurteilungsspielraums bedeutet jedoch nicht, dass die Frage, ob eine hinreichende ernsthafte Bedrohung im Sinn von Art. 25 Abs. 1 UAbs. 1 SGK vorliegt, der gerichtlichen Kontrolle entzogen wäre. Da dem Unionsrecht eine Differenzierung zwischen Beurteilungsspielraum und Ermessen regelmäßig fremd ist, richtet sich der Umfang der gerichtlichen Kontrolle, soweit die streitige unionsrechtliche Regelung – wie hier der Schengener Grenzkodex – nichts Verbindliches vorgibt, grundsätzlich nach den Verfahrensordnungen der Mitgliedstaaten (vgl. Riese, in: Schoch/Schneider, 48. Lfg. Juli 2025, § 114 VwGO Rn. 112 m. w. N.). Da die Intensität der gerichtlichen Kontrolle nicht weiter reichen darf als die materiell-rechtliche Bindung der Instanz, deren Entscheidung überprüft werden soll, sind die Kontrollmaßstäbe in diesem Fall den Grundsätzen zu entnehmen, die das Bundesverwaltungsgericht zur gerichtlichen Überprüfung von Beurteilungsspielräumen nach deutschem Verwaltungsrecht entwickelt hat. Danach ist auf der Tatbestandsseite zu prüfen, ob der Behörde Verfahrensfehler unterlaufen sind, ob sie von einem

richtigen Verständnis des anzuwendenden Gesetzesbegriffs ausgegangen ist, den erheblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt hat und sich bei der eigentlichen Beurteilung an allgemeingültige Bewertungsmaßstäbe – wie sie etwa Artt. 25 f. SGK festschreiben – gehalten, insbesondere das Willkürverbot nicht verletzt hat (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 10. Dezember 2009 – 1 BvR 3151/07 –, BVerfGK 16, 418–443, juris Rn. 59; BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 – 1 C 37.14 –, juris Rn. 21 m. w. N.).

a) Nach diesem Maßstab liegt hier bereits deshalb ein Beurteilungsfehler vor, weil die Beklagte den Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt hat.

Ausgangspunkt der rechtlichen Prüfung ist dabei das Notifizierungsschreiben des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 12. Februar 2025 nebst dem am 13. März 2025 nachgereichten Formular nach den Vorgaben der Kommission und dem Schreiben vom 9. September 2024, auf das die Verlängerung Bezug nimmt. Denn die Befugnis der Mitgliedsstaaten, über die Wiedereinführung und Verlängerung zu entscheiden, korrespondiert mit der Verpflichtung, diese Entscheidung in der – hier nach Art. 25 Abs. 5 Satz 3 SGK – abzugebenden Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten zu begründen. Gemäß Art. 27 Abs. 1 Buchst. a SGK beinhaltet die Mitteilung unter anderem die Gründe für die Wiedereinführung oder Verlängerung, einschließlich sämtlicher sachdienlicher Daten zu den einzelnen Ereignissen, die eine ernsthafte Bedrohung seiner öffentlichen Ordnung oder seiner inneren Sicherheit darstellen. Der Inhalt der Mitteilung, auf deren Wesentlichkeit der Europäische Gerichtshof ausdrücklich hingewiesen hat (vgl. Urteil vom 26. April 2022 – C-368/20, NW/Landespolizeidirektion Steiermark und C-369/20, NW/Bezirkshauptmannschaft Leibnitz –, juris Rn. 92), ist u. a. Grundlage eines gegebenenfalls nachfolgenden Konsultationsprozesses (Art. 27a SGK). Dieses Verfahren würde unterlaufen, wenn Gründe nachgeschoben werden könnten, durch die Ziel und Zweck der mitgeteilten Entscheidung wesentlich verändert würden, ohne dass die Unionsorgane und die übrigen Mitgliedstaaten hiervon zuvor in Kenntnis gesetzt worden wären. Denn tatsächliche Feststellungen, Bewertungen und Prognosen, die der Mitgliedstaat angestellt hat und die für seine Entscheidung erheblich waren, können nicht nachträglich wesentlich verändert werden, ohne zugleich die Entscheidungsgründe einschließlich der getroffenen Bewertungen zu den Kriterien des Art. 26 SGK zu verändern. Dem-

entsprechend heißt es auch in Erwägungsgrund Nr. 44 der Verordnung (EU) 2024/1717, der Meldung, die von den Mitgliedstaaten zu übermitteln sei, sollte eine ausschlaggebende Bedeutung zukommen, wenn es darum gehe, die Einhaltung der Kriterien und Bedingungen für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu beurteilen (vgl. BayVGH, Urteil vom 17. März 2025 – 10 BV 24.700 –, juris Rn. 36).

Davon ausgehend hat die Beklagte ihre Bewertung, ob die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit bedroht gewesen ist, nicht auf einer tragfähigen Tatsachengrundlage vorgenommen.

Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchstabe c SGK gibt keine konkrete Zahl an unerlaubten Einreisen oder Asylanträgen vor, ab der das darin genannte Regelbeispiel als erfüllt erachtet werden kann. Es ist lediglich von einer „sehr hohe[n] Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten“ die Rede. Wann eine solche „sehr hohe“ Zahl vorliegt, lässt sich nach der Systematik der Vorschrift nur aufgrund einer Gesamtbetrachtung ermitteln, nämlich wenn diese u. a. die Ressourcen und Kapazitäten der gut vorbereiteten zuständigen Behörden insgesamt erheblich unter Druck setzt. Von daher genügt es nicht, lediglich die reine Anzahl von Grenzübertritten an den EU- bzw. Schengen-Außengrenzen, den jährlich gestellten Asylanträgen oder den in Deutschland aufgenommenen Drittstaatsangehörigen zu ermitteln. Für die Gesamtbetrachtung sind diese Zahlen nämlich in Beziehung zu den verfügbaren Ressourcen und Kapazitäten der zuständigen Behörden zu setzen und es ist zu überprüfen, welche Auswirkungen die Migrationsbewegungen auf sie haben können. Die Behörden eines kleineren Mitgliedstaats können naturgemäß bereits von einer Migrationsbewegung geringeren Ausmaßes unter Druck gesetzt werden als diejenigen eines großen Mitgliedstaats.

Vor diesem Hintergrund kann das von der Beklagten im Notifizierungsschreiben angegebene Zahlenwerk (ca. 239.000 illegale Grenzübertritte im Jahr 2024 an den EU-/Schengen-Außengrenzen, rund 83.600 von deutschen Grenzbehörden festgestellte illegale Grenzübertritte und rund 1.500 Schleusungshandlungen im Jahr 2024, Aufnahme von über 1,2 Millionen Geflüchteten aus der Ukraine) für sich genommen schon im Ansatz keine hinreichende Tatsachengrundlage sein, weil völlig offen bleibt, wie sich dies konkret auf die nationalen Behörden auswirkt. Die Be-

klage gibt nicht an, von welchen Ressourcen und Kapazitäten welcher Behörden sie ausgeht. Dies ist auch aus ihren sonstigen Angaben nicht ersichtlich. Ohne festzulegen, auf welche Behörden es ankommt, und ohne zu ermitteln, über welche Ressourcen und Kapazitäten diese verfügen, lässt sich aber weder beurteilen, ob die Behörden aufgrund der angegebenen Migrationszahlen voraussichtlich erheblich unter Druck geraten, noch ob sich Binnengrenzkontrollen als geeignet und auch im Übrigen als verhältnismäßig erweisen, um eine Überlastung dieser Behörden zu verhindern. Die im Notifizierungsschreiben vom 12. Februar 2025 vorgenommene Wertung, die Kapazitäten der asyl- und ausländerrechtlichen Behörden, der öffentlichen Einrichtungen sowie der Einrichtungen des Gemeinwesens seien „oftmals bereits erschöpft“, ist derart vage, dass sie sich nicht auf ihre Plausibilität überprüfen lässt. Auch der Verweis auf Feststellungen und Berichte über schwere, von ausländischen Staatsangehörigen verübte Gewaltstraftaten, etwa in Solingen, Magdeburg und Aschaffenburg, vermag weder eine generelle Überforderung der nationalen Behörden noch den ursächlichen Zusammenhang mit dem derzeitigen oder künftigen Migrationsgeschehen darzulegen. Selbst wenn man der Beklagten darin folgt, diese Straftaten seien Ausdruck einer Überforderung staatlicher Behörden, lässt sich aus einzelnen Beispielen nicht auf diejenige Belastung schließen, welcher die Behörden insgesamt ausgesetzt sind. Das setzt Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK indes voraus.

Entgegen der Auffassung der Beklagten ist es der Kammer verwehrt, neben den vorgelegten Notifizierungsschreiben weitere Unterlagen heranzuziehen, um die Tatsachen festzustellen, welche die Beklagte ihrer Entscheidung, Binnengrenzkontrollen an der luxemburgisch-deutschen Grenze im Zeitraum vom 16. März 2025 bis zum 15. September 2025 zu verlängern, zugrunde gelegt hat. Insbesondere existiert nach den Angaben der Beklagten kein Verwaltungsvorgang. Damit das Gericht überprüfen kann, ob ein richtig und vollständig ermittelten Sachverhalt zugrunde gelegen hat, ist es aber darauf angewiesen, dass die Behörde ihren Entscheidungs- und Abwägungsvorgang hinreichend dokumentiert. Geschieht dies nicht, teilt eine Behörde ihre Erwägungen nicht oder nicht vollständig mit oder sind die mitgeteilten Erwägungen ihrerseits begründungsbedürftig, ohne dass zugleich eine tragfähige Begründung geliefert wird, so hat die mangelnde Plausibilisierung der wertenden Einschätzung zur Folge, dass die Bewertung schon aus diesem Grund im Ergebnis

keinen Bestand haben kann (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 14. November 2016 – 3 Bf 207/15 –, juris Rn. 51).

Ist die Beklagte somit bei der Entscheidung, die Binnengrenzkontrollen zu verlängern, nicht von einer tragfähigen Tatsachengrundlage ausgegangen, hat sie diesen Mangel auch nicht durch weiteren Vortrag im gerichtlichen Verfahren nachträglich beseitigt. Zwar kann die Behörde nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2011 – 1 C 14.10 –, BVerwGE 141, 253–262, juris Rn. 9 ff. m. w. N.) und dem Rechtsgedanken von § 114 Satz 2 VwGO defizitäre Erwägungen grundsätzlich durch schlüssige und nachvollziehbare Ausführungen im gerichtlichen Verfahren ergänzen. Die Möglichkeit, Begründungselemente im Rahmen von § 114 Satz 2 VwGO nachzuschieben scheidet aber grundsätzlich aus, sobald sich die zugrundeliegende Maßnahme erledigt hat (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Februar 2001 – 18 A 1520/92 –, juris Rn. 38; Decker, in: BeckOK VwGO, 76. Lfg. 2026, § 114 VwGO Rn. 43.1 m. w. N.). So verhält es sich auch bei der in Rede stehenden Verlängerung der Binnengrenzkontrollen an der Grenze zu Luxemburg aufgrund der Notifizierung vom 12. Februar 2025, auf welche sich die streitige Identitätsfeststellung stützt. Der dort geregelte Zeitraum der Binnengrenzkontrollen vom 16. März 2025 bis zum 15. September 2025 war nämlich bereits abgelaufen, als die Beklagte mit ihrer Klageerwidderung am 26. September 2025 erstmals ihre im Notifizierungsschreiben niedergelegten Erwägungen ergänzt hat.

Jedenfalls gebieten auch die Ausführungen der Beklagten im gerichtlichen Verfahren keine andere Entscheidung. Da im Rahmen von Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK die Zahl der Migrationsbewegungen in Relation mit den Ressourcen und Kapazitäten der gut vorbereiteten Behörden zu betrachten ist, führen auch die nachgereichten Angaben zur Zahl der gestellten und anhängigen Asylanträge, der unerlaubten Einreisen in den Schengen-Raum, in das Bundesgebiet sowie an der luxemburgisch-deutschen Grenze nicht zum Erfolg. Für sich genommen sind diese Zahlen nicht geeignet, ein andauerndes Unterdruckgeraten der Behörden zu belegen.

Etwas anderes folgt auch nicht aus den von der Beklagten in Bezug genommenen Presseberichten und -mitteilungen. Denn daraus ergibt sich allenfalls indirekt, dass

die Behördenbelastung zugenommen hat, aber nichts zu deren Kapazitäten und dem Ausmaß der Belastung. Dies gilt beispielsweise für den Anstieg des Anteils ausländischer Staatsangehöriger an allen untergebrachten wohnungslosen Personen von 84 % im Jahr 2023 auf 86 % im Jahr 2024 (vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 282 vom 15. Juli 2024, abrufbar unter: www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_282_229.html, zuletzt abgerufen am 16. April 2026), der Forderung des Deutschen Landkreistags nach einer „Wende in der Migrationspolitik“ und für eine Umfrage der Bertelsmann Stiftung unter Beschäftigten bei Ausländerbehörden aus dem Jahr 2023, wonach 92 % der Befragten angegeben haben, die Arbeitsbelastung ihrer Behörde habe sich in den vergangenen Jahren stark erhöht (vgl. Schlee/Schammann/Münch, *An den Grenzen? – Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag*, abrufbar unter: www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Auslaenderbehoerden_zwischen_Anspruch_und_Alltag.pdf, zuletzt abgerufen am 16. April 2026).

Offen bleibt zudem, in welchem Umfang und für welchen Zeitraum dies jeweils auf die „sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten“ zurückzuführen ist. So liegt der Schluss von dem Anstieg des Anteils untergebrachter wohnungsloser Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit auf eine Überforderung der Behörden durch aktuell stattfindende Migrationsbewegungen etwa deshalb nicht nahe, weil das Statistische Bundesamt in seiner oben genannten Pressemitteilung Nr. 282 ausführt, nur Geflüchtete in der Statistik zu berücksichtigen, deren Asylverfahren positiv abgeschlossen worden ist. Die Studie der Bertelsmann Stiftung kommt zu dem Schluss, die hohen Fallzahlen seien nur eines der Probleme, mit denen die Ausländerbehörden umgehen müssten. Daneben wird etwa eine steigende rechtliche Komplexität bei zu häufigen und zu schnellen gesetzlichen Neuerungen, „mangelhafte Vorbereitung in der Ausbildung, fehlende Einarbeitungszeiten und kaum Supervisionsgelegenheiten“ sowie das Fehlen von Verwaltungsvorschriften und Prüfschemata als Hilfestellung bei der Ermessensausübung bemängelt (vgl. Schlee/Schammann/Münch, a. a. O., S. 41 ff.). Es ist zweifelhaft, ob hiervon auf gut vorbereitete Behörden im Sinne von Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK geschlossen werden kann.

Mit ihrem Einwand, die Kapazitäten und Ressourcen der zuständigen Behörden nicht ermitteln zu können, weil es sich hierbei überwiegend um Landes- und Kommunalbehörden handele, kann die Beklagte ebenfalls nicht durchdringen. Denn bei ihrer Entscheidung war die Beklagte nicht auf diejenigen Tatsachen beschränkt, die ihr bereits (zufällig) bekannt waren. Sie kann – und ggf. hat – sich bei der Schaffung einer hinreichenden Beurteilungsgrundlage aller verfügbarer und geeigneter Erkenntnisquellen zu bedienen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2008 – 2 A 9.07 –, BVerwGE 132, 110–122, juris Rn. 35). Soweit die Beklagte also auf Informationen aus dem Zuständigkeitsbereich der Länder angewiesen war, hätte sie diese am Verfahren beteiligen und um Auskunft bitten können.

Soweit die Beklagte zuletzt geltend gemacht hat, bei den Kapazitäten und Ressourcen der zuständigen Behörden handele es sich um sensible Daten, die sie nicht ohne Weiteres offenbaren dürfe, dringt sie damit nicht durch. Denn Art. 27 Abs. 5 SGK befreit die Mitgliedstaaten zwar von der Pflicht, alle in Art. 27 Abs. 1–4 SGK genannten Informationen anzugeben, sofern dies aus Gründen der öffentlichen Sicherheit unter Berücksichtigung der Vertraulichkeit laufender Untersuchungen gerechtfertigt ist. Die Mitgliedstaaten können ferner beschließen, die übermittelten Informationen ganz oder teilweise als Verschlusssache einzustufen, sofern dies erforderlich ist und nationalem Recht entspricht. Den vorgelegten Notifizierungsschreiben lässt sich jedoch gerade nicht entnehmen, dass die notwendigen Tatsachen zwar ermittelt und der Entscheidung zugrunde gelegt, jedoch sodann als geheimhaltungsbedürftig zurückgehalten worden sind. Auch im übrigen Vorbringen der Beklagten findet sich dafür kein Anhalt.

b) Darüber hinaus hat die Beklagte nicht dargelegt, dass es sich bei der Bedrohung der öffentlichen Ordnung bzw. inneren Sicherheit durch eine hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen um eine plötzliche Entwicklung im Sinne von Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK handelt.

Eine Situation, in der plötzlich eine sehr hohe Zahl von Migrationsbewegungen stattfindet, setzt schon nach ihrem Wortlaut eine Veränderung der Migrationszahlen voraus, die von einem Augenblick zum anderen, d. h. unvermittelt, eintritt. Migrationsbewegungen, die Binnengrenzkontrollen rechtfertigen können, müssen sich als aktuelle, nicht absehbare Entwicklungen darstellen. Bestätigt wird dieses Verständnis

durch einen Vergleich mit weiteren Sprachfassungen von Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK, beispielsweise mit der französischen („une situation exceptionnelle caractérisée par des mouvements *soudains*, de grande ampleur et non autorisés“) und englischen („an exceptional situation characterised by *sudden* large-scale unauthorised movements“, Hervorhebung jeweils durch das Gericht), die ebenfalls ein Ereignis voraussetzen, das innerhalb kürzester Zeit geschieht.

Für ein solch enges Verständnis des Begriffs der Plötzlichkeit sprechen auch systematische Erwägungen. Denn der Schengener Grenzkodex unterscheidet zwischen der Wiedereinführung und der Verlängerung von Grenzkontrollen. So ist eine Verlängerung nur bis zu einer Gesamtdauer von maximal zwei bzw. drei Jahren zulässig (vgl. Art. 25a Abs. 5 und 6 SGK). Wird diese Gesamtdauer erreicht, ist eine neue Bedrohung erforderlich, um Art. 25 ff. SGK erneut anwenden zu können. Wäre es möglich, auch eine länger andauernde, vorhersehbare Migrationsbewegung im Rahmen einer Neubewertung noch als „plötzlich“ anzusehen, liefe dies darauf hinaus, die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen wegen derselben Bedrohung für unbestimmte Zeit zu erlauben. Das widerspräche indes dem Grundsatz eines Raums ohne Binnengrenzen, wie er in Art. 3 Abs. 2 EUV verankert ist (vgl. EuGH, Urteil vom 26. April 2022 – C-368/20, NW/Landespolizeidirektion Steiermark und C-369/20, NW/Bezirkshauptmannschaft Leibnitz –, juris Rn. 65 f.).

Im Übrigen ist nach diesem Maßstab das Verständnis der Beklagten, „plötzlich“ seien auch Migrationsbewegungen, die über einen längeren Zeitraum auf einem gleichbleibenden Niveau stattfinden – bzw. wie hier vor Beginn der Grenzkontrollen zu Luxemburg bereits wieder abgenommen haben –, nicht mit Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK vereinbar.

c) Zuletzt hat die Beklagte nicht dargetan, dass das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt im Sinne von Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK wahrscheinlich gefährdet ist. Diese Situation muss durch Informationsanalysen und alle verfügbaren Daten, auch von betreffenden Agenturen der Union, belegt werden. Hierzu verhalten sich die vorgelegten Notifizierungsschreiben indes nicht. Die Berücksichtigung dieses wesentlichen Gesichtspunkts hat die Beklagte aus den oben unter a) genannten Gründen auch nicht in ihrer Klageerwidderung nachgeholt.

d) Erweist sich die Verlängerung der Binnengrenzkontrollen bereits aus diesen Gründen als rechtswidrig, kommt es auf die weiteren von den Beteiligten aufgeworfenen Fragen, etwa von welchem Zeitpunkt an die Gesamtdauer der Grenzkontrollen zu berechnen ist (vgl. dazu Conseil d'État, Entscheidung vom 7. März 2025 – n° 499702 –), nicht mehr entscheidungserheblich an.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 711 Zivilprozessordnung.

Die Berufung war nach § 124a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen. Es ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung noch nicht geklärt, unter welchen Voraussetzungen Binnengrenzkontrollen nach Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK wegen 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, zulässig sind.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten die **Berufung** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Koblenz, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, **innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzulegen. Die Berufung muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein **elektronisches Dokument** nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

Die Berufung ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein **elektronisches Dokument** nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

Die Berufungsbegründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Die Einlegung und die Begründung der Berufung müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen.

Gäbel

(qual. elektr. signiert)

Wolf

(qual. elektr. signiert)

Dr. Zapp

(qual. elektr. signiert)

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2, § 63 Abs. 2 Gerichtskostengesetz).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands 200,00 € (in Rechtsstreitigkeiten, die vor dem 1. Januar 2026 anhängig geworden sind) bzw. 300,00 € übersteigt.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie **innerhalb von sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung zur Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Koblenz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich, nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein **elektronisches Dokument** nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

Gäbel

(qual. elektr. signiert)

Wolf

(qual. elektr. signiert)

Dr. Zapp

(qual. elektr. signiert)