

# Grenzschießungen und Grenzkontrollen als Achillesferse der Großregion

---

Dominik Brodowski

**Abstract:** *Au début de la pandémie de Covid-19, les fermetures mais aussi les contrôles aux frontières extérieures de l'Allemagne ont mis la Grande Région et l'Université de la Sarre à rude épreuve. Dans ce contexte, le présent article expose le cadre juridique des fermetures et des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen en le confrontant aux moyens juridiques existants pour ériger des postes de contrôle à l'intérieur du territoire national allemand. Il en ressort un déficit de contrôle considérable, en ce sens que les tribunaux ne parviennent pas à assurer l'évaluation de toutes les décisions de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. En raison de leur symbolique politique – et de leur vulnérabilité aux abus –, la fermeture des frontières et les contrôles renforcés entre pays voisins constituent le talon d'Achille de la Grande Région.*

## 1. Grenzschießungen und Grenzkontrollen als *prima ratio* politischen Handelns?

Mitte März 2020 und damit wenige Wochen nach den ersten bekannt gewordenen Infektionen mit SARS-CoV-2 zeichnete sich in Deutschland und weiteren Staaten Europas ab, dass die Ausbreitung des Virus nicht allein durch Isolation Infizierter und Kontaktverfolgung gestoppt werden konnte. Zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie griffen daraufhin Deutschland<sup>1</sup> und weitere EU-Mitgliedstaaten zum Mittel, Grenzübertritte auch an den EU-Binnengrenzen zu unterbinden oder zumindest zu begrenzen.<sup>2</sup> Rechtliche Verbote des Grenzübertritts wurden

---

1 Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat: *Vorübergehende Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark*. Pressemitteilung, Berlin, 15.03.2020, [https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2020/03/200315\\_grenzkontrollen\\_corona\\_down.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2020/03/200315_grenzkontrollen_corona_down.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [25.05.2023]: mit Wirkung zum 16. März 2020, 08:00 Uhr.

2 Vgl. Europäische Kommission: *Member States' Notifications of the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders Pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*, Brüssel, 17.05.2023, <https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Full%20Report%20on%20the%20Implementation%20of%20the%20Schengen%20Borders%20Code%20in%20the%20Context%20of%20the%20COVID-19%20Pandemic.pdf>

an den Grenzübergangsstellen oder auch an der ‚grünen Grenze‘ durchgesetzt,<sup>3</sup> mancherorts wurden sogar physische Barrieren errichtet, z. B. an der Freundschaftsbrücke zwischen Kleinblittersdorf und Grosbliederstroff.<sup>4</sup> Vor allem wurden Grenzübertritte an Bedingungen (z. B. wichtige Gründe) und Auflagen (z. B. Quarantänepflichten) geknüpft und mit Grenzkontrollen verbunden.<sup>5</sup> Damit wurde die Idee eines Europas ohne Binnengrenzen, in dem Fahrten von Saarbrücken nach Forbach genauso ‚leicht‘ oder ‚schwer‘ möglich sein sollen wie von St. Ingbert nach Homburg, durch ein *rebordering*<sup>6</sup> konterkariert. Die Auswirkungen im Kleinen wie im Großen waren, vor allem in Grenzregionen, erheblich:<sup>7</sup> Familien und Partner\*innen wurden teils über Monate hinweg voneinander getrennt. Die transnationale Versorgung mit Waren und Dienstleistungen war beeinträchtigt.<sup>8</sup> Und die Universität des Saarlandes war – mit den Worten ihres Universitätspräsidenten Manfred Schmitt – durch

---

zolist%20of%20OMS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20borders\_en.pdf [25.05.2023], Nr. 125–127. Siehe zudem Brodowski, Dominik/Nesselhauf, Jonas/Weber, Florian: Die Covid-19-Pandemie und ihre komplexen gesellschaftspolitischen Auswirkungen in Europa, in: dies. (Hg.): *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*, Wiesbaden 2023, 3–21, hier 7–12 m. w. N.

- 3 Vgl. Berger, Hubert: Soldaten nehmen Polizeiaufgaben wahr, in: *Kronen Zeitung*, 20.04.2022, zitiert nach Bundesheer: *Pressespiegel Miliz vom 20.04.2020*, Wien, <https://www.bundesheer.at/miliz/einsatz/artikel.php?id=5612> [25.05.2023].
- 4 Vgl. Recktenwald, Katharina/Weber, Florian/Dörrenbächer, H. Peter: Grenzregionen in Zeiten der Covid-19-Pandemie – eine Analyse der Berichterstattung der Saarbrücker Zeitung im Frühjahr 2020, in: *UniGR-CBS Working Paper 12* (2020), 11–12, <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxx-02bd-b9c9> [25.05.2023].
- 5 Statt vieler Gareis, Philipp/Kurnol, Jens: Covid-19 in Grenzregionen – Entwicklungen während der ersten, zweiten und dritten Welle und die Effekte der Grenzkontrollen, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, Wiesbaden 2023, 45–66, hier 46–48.
- 6 Statt vieler Opiłowska, Elżbieta: Resilienz grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzgebiet in europäischer Perspektive, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, Wiesbaden 2023, 193–213, hier 194–196.
- 7 Vgl. Weber, Florian/Theis, Roland/Terrollion, Karl (Hg.): *Grenzerfahrungen/Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen/Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*, Wiesbaden 2021; Dittel, Julia: Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, Wiesbaden 2023; Nienaber, Birte [u. a.]: Auswirkungen der Grenzschließungen auf die systemrelevanten Arbeitskräfte und den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt in der Großregion während der Covid-19-Pandemie, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, Wiesbaden 2023.
- 8 Vgl. Brodowski/Nesselhauf/Weber: Die Covid-19-Pandemie und ihre komplexen gesellschaftspolitischen Auswirkungen in Europa, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, Wiesbaden 2023, 3–21, hier 7–12 m. w. N.

Grenzschießungen [...] in besonderer Weise betroffen, da dies nicht nur die Studierenden unserer deutsch-französischen Studienprogramme auch innerhalb der Universität der Großregion betraf, sondern auch viele täglich pendelnde Mitarbeitenden [*sic!*], die bei uns arbeiten, aber auch Dienstleister, wenn Sie nur beispielsweise an das Reinigungspersonal denken.<sup>9</sup>

Dass die Universität des Saarlandes wegen ihrer Grenznahe und ihrer deutsch-französischen sowie europäischen Ausrichtung von Grenzschießungen und Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen zwischen Deutschland und den anliegenden Staaten besonders betroffen ist, ist Anlass genug, sich in diesem Beitrag losgelöst von dem konkreten Einzelfall der Covid-19-Pandemie und ihren Auswirkungen auf die „europäische Idee“<sup>10</sup> mit der rechtlichen Absicherung eines ‚Europas ohne Binnengrenzen‘ zu befassen. Diese Fragestellung verdient auch deswegen größere Aufmerksamkeit, weil politische Aktionen und Maßnahmen an den Grenzen von Akteuren der Politik als wirkmächtige Symbole politischen Handelns eingesetzt werden.<sup>11</sup> Augenfälligstes Beispiel hierfür sind die seit mehreren Jahren bestehenden Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze zur Verhinderung von Migrationsströmen.<sup>12</sup>

## 2. Die unzureichende rechtliche Einhegung von Grenzschießungen und Grenzkontrollen

Der rechtliche Rahmen für Grenzübertritte und deren Begrenzungen an den Landgrenzen<sup>13</sup> Deutschlands zu seinen Nachbarländern folgt vorrangig aus dem Schengener Grenzkodex (SGK)<sup>14</sup> und seiner Umsetzung und Durchführung in

- 
- 9 Weber, Florian/Schmitt, Manfred: Hochschulen in Zeiten der Corona-Pandemie. Herausforderungen, Krisenmanagement und Chancen, in: Weber/Theis/Terrollion (Hg.): *Grenzerfahrungen/Expériences transfrontalières*, Wiesbaden 2021, 343–353, hier 348.
- 10 Hierzu Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, Wiesbaden 2023.
- 11 Vgl. Thym, Daniel/Bornemann, Jonas: Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics, in: *European Papers* 5/3 (2020), 1143–1170, hier 1144–1145, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/420> [25.05.2023].
- 12 Vgl. Europäische Kommission: *Member States' Notifications*, Nr. 37–39, [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Full%20list%20of%20MS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20orders\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Full%20list%20of%20MS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20orders_en.pdf) [25.05.2023].
- 13 Fragen des Schienen-, Schiff- und Luftverkehrs sollen nachfolgend außer Betracht bleiben.
- 14 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), ABl. L 77 v. 23.03.2016, 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817.

Deutschland (sogleich 2.1.). Angesichts des plakativen Leitbildes, dass innereuropäische Binnengrenzen genauso ‚leicht‘ oder ‚schwer‘ zu übertreten sein sollen wie Landkreis- oder Gemeindegrenzen, sollen die Regelungen, ob und unter welchen Voraussetzungen Grenzkontrollen eingeführt werden können,<sup>15</sup> nachfolgend mit dem Rechtsrahmen für funktional äquivalente Maßnahmen innerhalb Deutschlands kontrastiert werden (2.2.). Dieser Rechtsgebietsvergleich (2.3.) bildet die Grundlage für eine Bewertung der Bestrebungen für eine Reform des SGK (3.).

## 2.1. Der Schengener Grenzkodex sowie seine Umsetzung und Durchführung in Deutschland

Das Überschreiten, Übertreten oder Überfahren von Grenzen – auch staatlicher Außengrenzen – ist die Ausübung eines Freiheitsrechts. Dieses wird aus nationalgrundrechtlicher Perspektive jedenfalls durch die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)<sup>16</sup> sowie – nach umstrittener Auffassung – partiell durch die Freizügigkeit (Art. 11 GG),<sup>17</sup> europagrundrechtlich durch die Personenfreizügigkeit (Art. 45 Abs. 1 GrCh)<sup>18</sup> garantiert.

### 2.1.1. Grundregel: Überschreiten der Binnengrenzen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen

Im Einklang hiermit stellt die unions-sekundärrechtliche Regelung in Art. 22 SGK („Überschreiten der Binnengrenzen“) die Grundregel auf, dass „[d]ie Binnengrenzen [...] unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden“ dürfen. Diese Regelung gilt

- 
- 15 Nicht näher analysiert wird daher die Durchführung der Kontrolle. Zu damit verbundenen Rechtsfragen in der Covid-19-Pandemie instruktiv Kießling, Andrea: Grenzüberschreitende Pandemiebekämpfung an den deutschen Binnen- und Außengrenzen, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, Wiesbaden 2023, hier Abschnitt 2.2 m. w. N, 67–86, hier 75–76.
- 16 Grundlegend Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 16.01.1957 – 1 BvR 253/56, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE* 6 (1957), 32–45, hier Leitsatz 2.
- 17 Jedenfalls die Einreisefreiheit, nach umstrittener Auffassung auch die Ausreisefreiheit, so etwa Pagenkopf, Martin: Art. 11 GG, in: Sachs, Michael (Hg.): *Grundgesetz. Kommentar*, München, 2021<sup>9</sup>, hier Rn. 18, 29 m. w. N.
- 18 Statt vieler Jarass, Hans. D: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter Einbeziehung der sonstigen Grundrechtsregelungen des Primärrechts und der EMRK*, München 2021<sup>4</sup>, Art. 45 GrCh Rn. 7; Kluth, Winfried: Art. 45 GrCh, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.): *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, München 2022<sup>6</sup>, hier Rn. 4; Klatt, Matthias: Art. 45 GrCh, in: von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hg.): *Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2015<sup>7</sup>, hier Rn. 5.

im Verhältnis zu allen Nachbarstaaten Deutschlands, einschließlich Dänemarks,<sup>19</sup> und auf völkervertraglicher Basis auch im Verhältnis zum Nicht-EU-Mitgliedstaat Schweiz.<sup>20</sup>

Blickt man hingegen in die deutschen Gesetzesbücher, vermitteln diese ein konträres Bild: Das „Überschreiten der Auslandsgrenze“ (§ 3 PaßG) bzw. „[d]ie Einreise in das Bundesgebiet und die Ausreise aus dem Bundesgebiet“ (§ 13 Abs. 1 S. 1 AufenthG) sei „nur an den zugelassenen Grenzübergangsstellen [...] zulässig“; Verstöße hiergegen seien mit einer Geldbuße ahndbar (§ 25 Abs. 3 Nr. 2 PaßG, § 98 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG). Aufgrund des Anwendungsvorrangs von Unionsrecht sind diese Vorschriften indes grundsätzlich (zur Ausnahme siehe sogleich) unanwendbar,<sup>21</sup> sodass sie im ‚Normalfall‘ keine Rechtswirkung entfalten.

### 2.1.2. Ausnahme: Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen

Nach Art. 25 ff. SGK dürfen Mitgliedstaaten ausnahmsweise und vorübergehend Grenzkontrollen wieder einführen: Ist „die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht“ – ob hierzu auch die Sicherung der ‚öffentlichen Gesundheit‘ in Zeiten der Covid-19-Pandemie zählt, ist umstritten<sup>22</sup> –, „so ist diesem Mitgliedstaat unter außergewöhnlichen Umständen die Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen für einen begrenzten Zeitraum“ gestattet (Art. 25 Abs. 1 SGK, siehe auch Art. 28 Abs. 1 SGK für „Fälle, die sofortiges Handeln erfordern“). Gleiches gilt für die Verlängerung derartiger Kontrollen (Art. 25 Abs. 3, Art. 28 Abs. 3, Art. 29 Abs. 1 SGK). Dass diese Wiedereinführung nur temporär gestattet ist, betonte die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs kürzlich in einem Urteil zu Grenzkontrollen, die Österreich in Bezug auf die sogenannte ‚Migrationskrise‘ wiederingeführt hatte: Über die im SGK festgelegte Höchstdauer von im Regelfall sechs Monaten (Art. 25 Abs. 4 S. 1 SGK) hinausgehend sind Grenzkontrollen unzulässig, es sei denn, es liegt eine ‚neue Bedrohung‘ vor, die erneut eine Wiedereinführung von Grenzkon-

19 Wegen freiwilliger Umsetzung, vgl. Erwägungsgrund 38 VO (EU) 2016/399.

20 Vgl. Erwägungsgrund 40 VO (EU) 2016/399.

21 Statt mehrerer Beimowski, Joachim/Gawron, Sylwester: *Passgesetz Personalausweisgesetz*, München 2018, § 3 PaßG Rn. 1; Hornung, Gerrit: § 3 PaßG, in: ders./Möller, Jan (Hg.): *Passgesetz Personalausweisgesetz. Kommentar*, München 2011, hier Rn. 2–3; Huber, Bertold: § 13 AufenthG, in: ders./Mantel, Johanna (Hg.): *AufenthG/AsylG mit Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80. Kommentar*, München 2021<sup>3</sup>, hier Rn. 1.

22 Zum Meinungsstreit siehe, statt mehrerer, Kießling: Grenzüberschreitende Pandemiebekämpfung, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, Wiesbaden 2023, 67–86, hier 75–76 m. w. N.

trollen legitimieren würde.<sup>23</sup> Erschreckenderweise verlängerten sowohl Österreich als auch Deutschland unbeschadet dieses Urteils die jeweiligen, mit Migrationsströmen begründeten Grenzkontrollen um weitere sechs Monate.<sup>24</sup>

Der SGK hegt die Wiedereinführung von Grenzkontrollen nicht nur durch das Merkmal der ‚ernsthaften Bedrohung‘ der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit, sondern auch durch weitere materielle und prozedurale Erfordernisse ein: So ist nach Art. 26 SGK die Verhältnismäßigkeit zu bewerten, so sind Entscheidungen und deren Begründungen den anderen Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission, dem Rat sowie dem Europäischen Parlament zu übermitteln, und so können die Kommission und andere Mitgliedstaaten Stellungnahmen abgeben, die zu einem Konsultationsprozess führen (Art. 27 SGK, siehe auch Art. 28 Abs. 2 SGK). Zudem ist im Anschluss eine Ex-post-Bewertung vorzulegen (Art. 33 SGK). Auf europäischer Ebene können zwar die Kommission sowie andere EU-Mitgliedstaaten gemäß Art. 258, 259 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) durch den EuGH klären lassen, ob eine derartige Wiedereinführung mit Art. 25 ff. SGK vereinbar ist. Ein ernsthafter politischer Wille zu einer derartigen Prüfung ist jedoch bislang nicht zu verzeichnen.<sup>25</sup>

Infolge einer solchen Anordnung der Wiedereinführung von Grenzkontrollen sollen für die betreffenden Binnengrenzen „die einschlägigen Bestimmungen des Titels II [SGK]“, d. h. die Bestimmungen über die Außengrenzen, „entsprechend Anwendung“ finden (Art. 32 SGK). Dies ist jedoch „[u]nscharf“<sup>26</sup>, da die Binnengrenzen rechtlich keineswegs zu Außengrenzen werden und die Bestimmungen des Titels II nur insoweit anzuwenden sind, als dies für die Verfolgung des Zwecks

23 Vgl. Europäischer Gerichtshof: *Urteil vom 26.04.2022 – Rs. C-368/20 und C-369/20*, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-368/20> [25.05.2023].

24 Vgl. Europäische Kommission: *Member States' Notifications*, Nr. 329, 332, 345, 358 und 360, [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Full%20list%20of%20MS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20borders\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Full%20list%20of%20MS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20borders_en.pdf) [25.05.2023].

25 Eindrücklich ist, dass das Verwaltungsgericht München: *Urteil v. 31.07.2019 – M 7 K 18.3255*, Rn. 35, von einem Schreiben der Europäischen Kommission vom 05.03.2019 berichtet, „dass die Kommission auch mit Blick auf die noch ausstehenden Legislativarbeiten beschlossen habe, die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Kontrollen vorerst nicht in Frage zu stellen.“ Diese Legislativarbeiten sind bemerkenswerterweise noch immer im Gange (siehe unten 3.). Siehe zudem Gerkrath, Jörg: Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen-Raum: ein unverhältnismäßiges, unwirksames und unzulässiges Mittel der Pandemiebekämpfung, in: *KritV* (2021), 75–87, hier 86–87.

26 Winkelmann, Holger/Kolber, Ingo: § 13 AufenthG, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): *Ausländerrecht. Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16a GG, Asylgesetz. Kommentar*, München 2020<sup>13</sup>, hier Rn. 6 m. w. N.

der wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen angemessen ist.<sup>27</sup> Insbesondere ist es geradezu geboten, anstelle einer Vollkontrolle (Art. 9 SGK) mit dem Abstem-peln der Reisedokumente (Art. 11 SGK) auf „Minusmaßnahmen“<sup>28</sup> auszuweichen, etwa auf stichprobenartige Kontrollen. Zumindest nach Ansicht der Kommission und der Mitgliedstaaten erstreckt sich der Verweis auf Titel II SGK auch auf die Maßgabe in Art. 5 Abs. 1 S. 1 SGK, dass Binnengrenzen dann – anders als bei Gel-tung des Art. 22 SGK – lediglich an näher spezifizierten „Grenzübergangsstellen und während der festgesetzten Verkehrsstunden überschritten werden“ dürfen.<sup>29</sup> Soweit ein Mitgliedstaat von dieser Restriktion Gebrauch macht, entfällt der An-wendungsvorrang des Art. 22 SGK. Das hat in Deutschland zur Konsequenz, dass die bußgeldbewehrten § 3 PaßG und § 13 AufenthG wieder anwendbar werden und dass „[d]as Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [...] im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen über die Zulassung und Schließung von Grenzübergangsstellen“ entscheidet und „diese Entscheidungen im Bundesanzei-ger bekannt“ gibt (§ 61 Abs. 1 BPolG). Dies war das rechtliche Verfahren, mit dem in der ersten Welle der Covid-19-Pandemie der Grenzübertritt durch Allgemein-verfügung<sup>30</sup> zunächst auf nur wenige Grenzübergangsstellen begrenzt worden war.<sup>31</sup>

Gleichwohl ist problematisch, dass sich weder aus dem SGK noch – soweit er-sichtlich – aus der nationalen Umsetzung in Deutschland<sup>32</sup> ergibt, ‚wer‘ in ‚welcher Handlungsform‘ über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen entscheidet. Die Rechtspraxis in Deutschland scheint zu sein, dass entsprechende Anordnungen

27 Vgl. Europäischer Gerichtshof: *Urteil vom 19.03.2019 – C-444/17*, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-444/17> [25.05.2023], hier Rn. 61–62; Winkelmann/Kolber: § 13 AufenthG, hier Rn. 6.

28 Winkelmann/Kolber: § 13 AufenthG, hier Rn. 6.

29 Siehe hierzu auch Europäische Kommission: *List of Border Crossing Points after Reintroduction of Internal Border Control Pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*, Brüssel, 26.04.2022, [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-04/list%20of%20internal%20bcp%2026042022\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-04/list%20of%20internal%20bcp%2026042022_en.pdf) [25.05.2023]. Zweifelnd Winkelmann/Kolber: § 13 AufenthG, hier Rn. 6.

30 Vgl. Ruthig, Josef: § 61 BPolG, in: Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/ders. (Hg.): *Sicherheitsrecht des Bundes*, München 2019<sup>2</sup>, hier Rn. 5; Walter, Bernd: § 61 BPolG, in: Drewes, Michael [u. a.] (Hg.): *Bundespolizeigesetz*, Stuttgart 2019, hier Rn. 8.

31 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Bekanntmachung der Notifizierung der Grenzübergangsstellen im Rahmen der vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen an den Landgrenzen zu Dänemark, Luxemburg, Frankreich, Schweiz und Österreich, in: *Bundesanzeiger. Allgemeiner Teil*, 03.04.2022, B1.

32 Anders in Österreich, vgl. §§ 10, 11 Grenzkontrollgesetz, mit einer beachtenswerten Eilbefugnis des Innenministers, über die „binnen drei Tagen [...] das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates herzustellen“ ist (§ 10 Abs. 3 S. 2, auch i. V. m. § 11 Abs. 2 Grenzkontrollgesetz).

durch den oder die Bundesminister\*in des Innern getroffen,<sup>33</sup> aber nicht förmlich bekanntgemacht oder sonst publiziert werden. Diese Anordnungen dürften bislang innerstaatlich als bloßes Verwaltungsinternum angesehen werden, das die zuständigen Grenzschutzbehörden, vor allem die Bundespolizei (vgl. § 2 BPolG), zu Grenzkontrollen anweist.<sup>34</sup> Jedenfalls wenn durch eine solche Anordnung Art. 22 SGK temporär derogiert wird, liegt eine unmittelbare Außenwirkung dieser Anordnung auf der Hand. Dann handelt es sich bei ihr um eine Allgemeinverfügung (§ 35 Abs. 1 S. 2 Var. 3 VwVfG),<sup>35</sup> die – wegen der Möglichkeit, dass sie das in Art. 22 SGK eingeräumte Recht zum freien Übertritt der Binnengrenzen verletzt – von allen Grenzgänger\*innen mit einer Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) angegriffen werden kann, ohne dass es eines Vorverfahrens bedürfte (vgl. § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO). Schwieriger zu beurteilen ist indes, ob bereits die Möglichkeit, einer stichprobenartigen Kontrolle an einem ausgewählten Grenzübergang unterzogen zu werden, für eine Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO ausreicht.<sup>36</sup> Dass innerstaatlich die Rechtskontrolle derartiger Anordnungen alles andere als gewährleistet ist, wird zusätzlich dadurch belegt, dass eine tatsächlich erfolgte stichprobenartige Kontrolle dem Verwaltungsgericht (VG) München nicht für ein Feststellungsinteresse ausreichte, ob diese Kontrolle rechtmäßig war, und es daher die Klage als unzulässig abwies.<sup>37</sup> Mehr Erfolg hatte ein Aktivist, der bei einer österreichischen Grenzkontrolle seinen Personalausweis nicht bei sich führte, daher mit einer Sanktion belegt wurde, hiergegen gerichtlich vorging und damit inzident eine Beurteilung des EuGH zur Rechtmäßigkeit von Grenzkontrollen erzielte.<sup>38</sup>

Knapp zusammengefasst reicht an Binnengrenzen eine ‚ernsthafte Bedrohung‘ für die ‚öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit‘ aus, damit die Gubernative (konkret das Bundesministerium des Innern) für Wochen oder sogar Monate Grenzkontrollen und die Pflicht zur Nutzung ausgewählter Grenzübergangsstellen

- 
- 33 Exemplarisch Bundesministerium des Innern und für Heimat: *Vorübergehende Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark*. Pressemitteilung, Berlin, 15.03.2020, [https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2020/03/200315\\_grenzkontrollen\\_corona\\_down.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2020/03/200315_grenzkontrollen_corona_down.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [25.05.2023]. Kritisch zur mangelnden Publizität Gerkrath: Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen-Raum, hier 78–79.
- 34 In diesem Sinne VG München: *Urteil vom 31.07.2019 – M 7 K 18.3255*, Rn. 4, da andernfalls das Klagebegehren als Anfechtungsklage auszulegen gewesen wäre.
- 35 In Parallele zur Entscheidung über Grenzübergangsstellen im Sinne des § 61 Abs. 1 S. 1 BPolG, s. hierzu Ruthig: § 61 BPolG, hier Rn. 5; Walter: § 61 BPolG, hier Rn. 8.
- 36 Die Intensität des Grundrechtseingriffs einer tatsächlichen ‚Stichprobenkontrolle‘ bewertet das VG München: *Urteil vom 31.07.2019 – M 7 K 18.3255*, Rn. 26–27 als gering. Zum Parallelproblem bei polizeigesetzlich legitimierten Identitätsfeststellungen siehe unten 2.2.2.
- 37 Vgl. VG München: *Urteil vom 31.07.2019 – M 7 K 18.3255*.
- 38 Vgl. Europäischer Gerichtshof: *Urteil vom 26.04.2022 – Rs. C-368/20 und C-369/20*, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-368/20> [25.05.2023].

anordnen kann. Diese Anordnungen selbst sind gerichtlicher Kontrolle nur schwer zugänglich – insbesondere dann, wenn die Europäische Kommission ihre Rolle als ‚Hüterin der Verträge‘ nicht hinreichend ernst nimmt.<sup>39</sup> Durchaus bemerkenswert ist indes, dass regelmäßig lediglich Grenzkontrollen angeordnet werden, ohne zugleich zur Nutzung ausgewählter Grenzübergangsstellen zu verpflichten.<sup>40</sup>

## 2.2. Zum Vergleich: Voraussetzungen für repressive und präventive Kontrollstellen innerhalb Deutschlands

Daher sollen nunmehr die quantitativ bedeutsameren Maßnahmen der Grenzkontrollen – d. h. das stichprobenartige oder vollständige Anhalten derjenigen Personen, die an einem bestimmten Ort angetroffen werden – mit funktional äquivalenten Maßnahmen im Inland verglichen werden. Diese werden rechtsterminologisch als „Kontrollstellen“ bezeichnet.

### 2.2.1 ‚Repressive‘ Kontrollstellen (§ 111 StPO)

Zur Strafverfolgung gestattet § 111 StPO die Einrichtung einer – zeitlich und räumlich konkretisierten<sup>41</sup> – Kontrollstelle „auf öffentlichen Straßen und Plätzen und an anderen öffentlich zugänglichen Orten“; dort ist dann „jedermann verpflichtet, seine Identität feststellen und sich sowie mitgeführte Sachen durchsuchen zu lassen“. Normatives Leitbild ist die ‚Ringfahndung‘ nach einer verdächtigen Person, die bei ihrer Flucht vom Tatort an einer solchen Kontrollstelle angetroffen und festgenommen wird.<sup>42</sup> Materielle Voraussetzung für die Einrichtung ist zunächst ein konkre-

39 Siehe bereits oben bei und in Fußnote 25. Auch nachgehend zu Europäischer Gerichtshof: *Urteil vom 26.04.2022 – Rs. C-368/20 und C-369/20*, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-368/20> [25.05.2023], scheint die Kommission – zumindest bislang – nicht gewillt zu sein, Art. 25 SGK gegenüber den Mitgliedstaaten nachdrücklich durchzusetzen.

40 Vgl. Europäische Kommission: *List of Border Crossing Points*, Brüssel, 26.04.2022, [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-04/list%20of%20internal%20bcp%2026042022\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-04/list%20of%20internal%20bcp%2026042022_en.pdf) [25.05.2023]. In Deutschland findet sich seit 2009 nur die in Fußnote 31 referierte Entscheidung über Grenzübergangsstellen im Sinne des § 61 Abs. 1 S. 1 BPoIG.

41 Prägnant Bundesgerichtshof: Beschluss vom 30.09.1988 – 1 BJs 193/84 – StB 27/88, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 2 (1989), 81–83, hier 82: „Mit [dem] Gesetzeszweck dürfte es kaum zu vereinbaren sein, wenn [der oder die Richter\*in] die Polizei ermächtigt, für einen längeren Zeitraum nach ihrem eigenen Ermessen zu jeder Tages- und Nachtzeit an jedem öffentlich zugänglichen Ort der Bundesrepublik Kontrollstellen einzurichten“; siehe ferner Sangens-Teedt, Christof: *Gesetzsystematische und verfassungsrechtliche Probleme der strafprozessualen Kontrollstellenregelung (§ 111 StPO)*, in: *Strafverteidiger* (1985), 117–127, hier 125.

42 Vgl. Hauck, Pierre: § 111 StPO, in: Becker, Jörg-Peter [u. a.] (Hg.): *Löwe-Rosenberg. Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Großkommentar* 3. Bd./Teilbd. 1, §§ 94–111a, Berlin, Boston, 2019<sup>27</sup>, hier Rn. 5; Bruns, Michael: § 111 StPO, in: Hannich, Rolf (Hg.): *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit CVG, EGGVG und EMRK*, München 2019<sup>8</sup>, hier Rn. 9.

sierter Verdacht, dass eine in § 111 Abs. 1 S. 1 StPO bezeichnete oder in Bezug genomene Straftat begangen worden ist oder derzeit begangen wird. Zu den Straftaten, die zur Einrichtung einer Kontrollstelle führen können, zählen insbesondere Mord und Totschlag (§§ 211, 212 StGB), erpresserischer Menschenraub und Geiselnahme (§§ 239a, 239b StGB), schwere Körperverletzung (§ 226 StGB), schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften (§ 330a Abs. 1 bis 3 StGB) sowie Waffendelikte (§ 51 Abs. 1 bis 3 WaffG). Keine Anlasstaten sind hingegen Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht, gegen das Infektionsschutzgesetz oder gegen das Betäubungsmittelrecht.

Die Maßnahme erfordert grundsätzlich eine richterliche Anordnung. Nur wenn der oder die zuständige Richter\*in nicht erreicht oder dessen bzw. deren Entscheidung nicht abgewartet werden kann, darf die Staatsanwaltschaft sowie hilfsweise die Polizei selbst eine Eilentscheidung über die Einrichtung einer Kontrollstelle treffen (§ 111 Abs. 2 StPO). Nur diejenigen, die von einer Kontrolle selbst und konkret betroffen sind, können sich gerichtlich gegen diese Kontrolle – und nur inzident gegen die Einrichtung der Kontrollstelle als solche – zur Wehr setzen (§ 98 Abs. 2 S. 2 StPO analog).<sup>43</sup>

### 2.2.2. ‚Präventive‘ Kontrollstellen

Die Einrichtung von Kontrollstellen zur Gefahrenabwehr ist ebenfalls eingegrenzt: Die Bundespolizei darf sie nach § 23 Abs. 2 Nr. 3 in Verbindung mit § 7 BPolG nur im Notstands- und Verteidigungsfall (dann aber extensiv) einrichten; dem BKA-Gesetz ist eine entsprechende Regelung ebenso fremd wie dem saarländischen Polizeigesetz. In anderen Bundesländern finden sich indes Regelungen, so etwa in Bayern (Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 BayPAG) und Baden-Württemberg (§ 27 Abs. 1 Nr. 5 PolG BW), welche die Einrichtung von Kontrollstellen mit der Befugnis zur Identitätsfeststellung verknüpfen. Getragen wird die Maßnahme, je nach landesrechtlicher Ausgestaltung, von einer konkreten Gefahr, dass eine enumerativ bezeichnete (so Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. a BayPAG) oder erheblich bedeutsame (so § 27 Abs. 1 Nr. 5 PolG BW) Straftat begangen wird, und diese durch die Kontrolle verhütet oder minimiert werden soll, oder aber zum Schutz von Großveranstaltungen (Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. b BayPAG, z. B. bei Großkonzerten<sup>44</sup>) oder – in bedenklicher Weite<sup>45</sup> – „zum Zwecke

43 Vgl. Bundesgerichtshof: Beschluß vom 30.09.1988; Bundesgerichtshof (Ermittlungsrichter): Beschluß vom 30.11.1988 – 1 BJs 89/86 – StB 29/88, StB 30/88 u. StB 40/88, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht* (1989), 189–190; Hauck: § 111 StPO, hier Rn. 5.

44 Bayerischer Landtag: *Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes und weiterer Rechtsvorschriften, LT-Drucksache 18/13716*, 24.

45 Anders als vom Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE* 150 (2019), 244–309, hier Rn. 133 gefordert, sind diese Zwecke nicht in „hinreichend klarer und begrenzter Form“ geregelt; es wurde lediglich der allgemeine und unspezifische Oberbegriff aus dieser Entscheidung des BVerfG übernommen.

spezifischer polizeilicher Ermittlungsstrategien der Gefahrenabwehr“ (Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. c BayPAG, hiervon sollen „beispielsweise Schwerpunkteinsätze im Zusammenhang mit zeitlichen oder örtlichen Kriminalitätsbrennpunkten, wie serienmäßig begangene Brandstiftungen oder gehäuft auftretende Wohnungseinbruchdiebstähle in der ‚dunklen Jahreszeit‘“<sup>46</sup> erfasst sein). Im Umkehrschluss genügen sonstige Befugnisse zur Identitätsfeststellung grundsätzlich nicht, um eine allgemeine Kontrollstelle zur Gefahrenabwehr einzurichten; stattdessen sind dann entweder ortsbezogene (z. B. bei § 42 Abs. 1 Nr. 2 BKAG), orts- und personenbezogene (z. B. bei § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG) oder – z. B. bei einer allgemeinen Verkehrskontrolle (§ 36 Abs. 5 StVO<sup>47</sup>, § 12 Abs. 1 GüKG) – situationsbezogene Gründe erforderlich, um eine Kontrolle durchzuführen.

Über die Einrichtung präventiver Kontrollstellen nach Maßgabe der vorgenannten Bestimmungen entscheidet der Polizeivollzugsdienst; ein Richtervorbehalt ist nicht vorgesehen. Rechtsschutz kann nur nachträglich im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) zu den Verwaltungsgerichten erfolgen; sie ist unmittelbar auf die Identitätsfeststellung und allenfalls mittelbar auf die Einrichtung der Kontrollstelle gerichtet. Einige Gerichte verneinen allerdings das Bestehen eines besonderen Feststellungsinteresses, weil die unmittelbare Identitätsfeststellung als „typische Situation des täglichen Lebens“ kein „schwerwiegende[r] Grundrechtseingriff“ sei, und deren – auf die konkreten Gründe gestützte – Wiederholung unwahrscheinlich sei.<sup>48</sup> Mag diese Wertung bezogen auf die reine Identitätsfeststellung hinzunehmen sein, entzieht dies mittelbar auch die Einrichtung von Kontrollstellen als solche und damit in Grundrechte eingreifendes Polizeihandeln letztlich ‚jeglicher‘ gerichtlichen Kontrolle. Das wird dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) nicht gerecht.<sup>49</sup>

### 2.2.3. Zusammenführung

Holzschnittartig betrachtet sind die materiellen Voraussetzungen zur Einrichtung einer Kontrollstelle – von den „spezifische[n] polizeiliche[n] Ermittlungsstrategien

46 Bayerischer Landtag: *Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes und weiterer Rechtsvorschriften*, 25.

47 Nach Barczak, Tristan: Habeas Corpus auf deutschen Straßen: Verfassungswidrigkeit freiheitsbeschränkender Verkehrskontrollen nach § 36 V StVO, in: *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht* (2010), 598–602, hier 601: nur in Verbindung mit den landespolizeilichen Regelungen zur Prüfung von Berechtigungsscheinen.

48 So etwa Obergerverwaltungsgericht Bautzen: Urteil vom 19.12.2019 – 3 A 851/18, in: *BeckRS* (2019) 43421, hier Rn. 24–25.

49 Zur (zu) restriktiven Handhabung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses siehe auch Lindner, Franz Josef: Die Kompensationsfunktion der Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (2014) 180–185, hier 184.

der Gefahrenabwehr“ (Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 lit. c BayPAG) einmal abgesehen – grundsätzlich vergleichbar streng; nicht jede beliebige Gefahr bzw. Straftat genügt als Anlass. Bemerkenswert ist aber, dass lediglich bei ‚repressiven‘ Kontrollstellen eine rechtsförmliche Anordnung vorgesehen ist (§ 111 Abs. 2 StPO), während das innerstaatliche Anordnungsverfahren bei Binnengrenzkontrollen und das polizeiinterne Verfahren bei der Einrichtung einer Kontrollstelle nicht parlamentsgesetzlich determiniert ist. Gravierend sind die Unterschiede der rechtlichen Kontrolle: Während ‚repressive‘ Kontrollstellen sowohl einem präventiven Richtervorbehalt unterliegen (§ 111 Abs. 2 StPO) als auch nachträglich (mittelbar) durch die Betroffenen angegriffen werden können (§ 98 Abs. 2 S. 2 StPO analog), steht den von ‚präventiven‘ Kontrollmaßnahmen und auch von Binnengrenzkontrollen Betroffenen nach dem derzeitigen Stand der Rechtsprechung nur begrenzt die Möglichkeit offen, diese Maßnahmen einer Rechtskontrolle zuzuführen. Derartiges Verwaltungs- bzw. gubernatives Handeln ist somit weitgehend effektiver gerichtlicher Kontrolle entzogen; es fehlt an effektiven *checks and balances*. Dies ist bezogen auf Binnengrenzkontrollen umso misslicher, da sie als wirkmächtige Symbole politischen Handelns eingesetzt<sup>50</sup> und ersichtlich deutlich häufiger angeordnet und durchgeführt werden als repressive oder präventive Kontrollstellen: Kontrollen an der Goldenen Bremm oder am Grenzübergang Kiefersfelden sind weit häufiger als auf der Berliner Straße des 17. Juni, in München auf der Maximiliansbrücke oder in Saarbrücken am Meerwiesertalweg und weiteren Zufahrtsstraßen zur Universität des Saarlandes.<sup>51</sup>

### 3. Die Reform des Schengener Grenzkodex als verpasste Chance?

In den aktuellen legislativen Beratungen einer Reform des Schengener Grenzkodex wurde das Problem von Binnengrenzkontrollen – auch und besonders für Grenzregionen (vgl. Art. 26 Abs. 3 SGK-E in der Fassung Ratsdok. 9937/22) – erkannt. In der bisherigen Diskussion dominiert dabei die Frage, ob und inwieweit die materiellen Voraussetzungen der Wiedereinführung von Grenzkontrollen klarer gefasst und möglicherweise eingegrenzt werden können (insbesondere Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 SGK-E i. d. F. Ratsdok. 9937/22), inwieweit Mitgliedstaaten verstärkt zu Alternativen – etwa einer Schleierfahndung im Hinterland – greifen sollen (insbesondere Art. 26 Abs. 2 SGK-E i. d. F. Ratsdok. 9937/22), und inwieweit die Konsultationsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ge-

50 Thym/Bornemann: Schengen and Free Movement Law, hier 1144–1145.

51 Wegen des fehlenden Vergleichsmaßstabs sind die medienwirksam vermittelten ‚Fahndungserfolge‘ bei Binnengrenzkontrollen mit Vorsicht zu genießen.

stärkt werden können (insbesondere Art. 27a SGK-E i. d. F. Ratsdok. 9937/22).<sup>52</sup> Die Mitgliedstaaten versuchen zudem in dieser Reform durchzusetzen, dass die bisherige (missachtete<sup>53</sup>) Höchstfrist aufgeweicht wird (vgl. Art. 27a Abs. 5 a. E. SGK-E i. d. F. Ratsdok. 9937/22 mit bloßer Pflicht zur „Berücksichtigung“ einer Kommissionsempfehlung). Hingegen ist es – soweit ersichtlich – kein Gegenstand von Reformüberlegungen auf nationaler oder europäischer Ebene, die Rechtsstaatlichkeit der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen dadurch zu stärken, dass entsprechende Entscheidungen rechtsförmlich zu ergehen haben und einer Publizitätspflicht unterliegen (konträr Art. 27 Abs. 5 SGK-E i. d. F. Ratsdok. 9937/22). Vor allem aber sollte sichergestellt werden, dass die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen entweder gerichtlich angeordnet bzw. in Eilfällen bestätigt werden muss (präventiver Rechtsschutz), oder dass zumindest betroffene Bürger\*innen – und nicht allein die Kommission und andere Mitgliedstaaten – um effektive gerichtliche Kontrolle ansuchen können. Verzichtet man weiterhin auf derartige rechtsstaatliche Sicherungsmechanismen, so werden die Binnengrenzen eine durch *rebordering* angreifbare Sollbruchstelle der europäischen Einigung bleiben – und die Europäische Union vom primärrechtlichen Ziel eines „Raum[s] ohne Binnengrenzen“ (Art. 26 Abs. 2 AEUV) weit entfernt verharren.

## Literaturverzeichnis

- Bayerischer Landtag: *Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes und weiterer Rechtsvorschriften, LT-Drucksache 18/13716.*
- Barczak, Tristan: Habeas Corpus auf deutschen Straßen: Verfassungswidrigkeit freiheitsbeschränkender Verkehrskontrollen nach § 36 V StVO, in: *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht* (2010) 598–602.
- Beimowski, Joachim/Gawron, Sylwester: *Passgesetz Personalalausweisgesetz*, München 2018.

52 In diese Richtung auch Bornemann, Jonas: Of Coordinated Approaches and Fair-Weather Arrangements: the EU Crisis Response to Covid-19 Mobility Restrictions, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, Wiesbaden 2023, 87–108; Bossong, Raphael/Etzold, Tobias: Die Zukunft von Schengen. Binnengrenzkontrollen als Herausforderung für die EU und die nordischen Staaten, in: *SWP-Aktuell* 53 (2018), [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A53\\_bsg\\_etz.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A53_bsg_etz.pdf) [25.05.2023]; Thym/Bornemann: Schengen and Free Movement Law, hier 1153–1155, (unklar die Kontrastierung auf S. 61: „travel bans are a matter of executive discretion and limited judicial review elsewhere“); Walter, Bernd: Das Schengen-Regime im Umbruch – der stille Abschied von einer Fiktion, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* (2022), 708–715.

53 Siehe oben 2.1.2. bei und mit Fußnoten 24 und 25.

- Berger, Hubert: Soldaten nehmen Polizeiaufgaben wahr, in: *Kronen Zeitung*, 20.04.2022.
- Bornemann, Jonas: Of Coordinated Approaches and Fair-Weather Arrangements: the EU Crisis Response to Covid-19 Mobility Restrictions, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, 87–108.
- Bossong, Raphael/Etzold, Tobias: Die Zukunft von Schengen. Binnengrenzkontrollen als Herausforderung für die EU und die nordischen Staaten, in: *SWP-Aktuell* 53 (2018), [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A53\\_bsg\\_etz.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2018A53_bsg_etz.pdf) [25.05.2023].
- Brodowski, Dominik/Nesselhauf, Jonas/Weber, Florian (Hg.): *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*, Wiesbaden 2023.
- Brodowski, Dominik/Nesselhauf, Jonas/Weber, Florian: Die Covid-19-Pandemie und ihre komplexen gesellschaftspolitischen Auswirkungen in Europa, in: dies. (Hg.): *Pandemisches Virus*, 3–21.
- Bruns, Michael: § 111 StPO, in: Hannich, Rolf (Hg.): *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK*, München 2019<sup>8</sup>.
- Bundesgerichtshof: Beschluß vom 30.09.1988 – 1 BJs 193/84 – StB 27/88, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 2 (1989), 81–83.
- Bundesgerichtshof (Ermittlungsrichter): Beschluß vom 30.11.1988 – 1 BJs 89/86 – StB 29/88, StB 30/88 u. StB 40/88, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht* (1989), 189–190.
- Bundesheer: *Pressespiegel Miliz vom 20.04.2020*, Wien, <https://www.bundesheer.at/miliz/einsatz/artikel.php?id=5612> [25.05.2023].
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Bekanntmachung der Notifizierung der Grenzübergangsstellen im Rahmen der vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen an den Landgrenzen zu Dänemark, Luxemburg, Frankreich, Schweiz und Österreich, in: *Bundesanzeiger. Allgemeiner Teil*, 03.04.2022, B1.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat: *Vorübergehende Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark. Pressemitteilung*, Berlin, 15.03.2020, [https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2020/03/200315\\_grenzkontrollen\\_corona\\_down.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2020/03/200315_grenzkontrollen_corona_down.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [25.05.2023].
- Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 16.01.1957 – 1 BvR 253/56, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE* 6 (1957), 32–45.
- Dittel, Julia: Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, 125–148.
- Europäische Kommission: *List of Border Crossing Points after Reintroduction of Internal Border Control Pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*, Brüssel, 26.04.2022, [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-04/list%20of%20internal%20bcp%2026042022\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-04/list%20of%20internal%20bcp%2026042022_en.pdf) [25.05.2023].

- Europäische Kommission: *Member States' Notifications of the Temporary Reintroduction of Border Control at Internal Borders Pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*, Brüssel, 17.05.2023, [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Full%20list%20of%20MS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20borders\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Full%20list%20of%20MS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20borders_en.pdf) [25.05.2023].
- Europäischer Gerichtshof: *Urteil vom 19.03.2019 – C-444/17*, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-444/17> [25.05.2023].
- Europäischer Gerichtshof: *Urteil vom 26.04.2022 – Rs. C-368/20 und C-369/20*, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-368/20> [06.09.2022].
- Gareis, Philipp/Kurnol, Jens: Covid-19 in Grenzregionen – Entwicklungen während der ersten, zweiten und dritten Welle und die Effekte der Grenzkontrollen, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, 45–66.
- Gerkrath, Jörg: Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen-Raum: ein unverhältnismäßiges, unwirksames und unzulässiges Mittel der Pandemiebekämpfung, in: *KritV* (2021) 75–87.
- Hauck, Pierre: § 111 StPO, in: Becker, Jörg-Peter [u. a.] (Hg.): *Löwe-Rosenberg. Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Großkommentar. 3. Bd./Teilbd. 1, §§ 94–111a*, Berlin, Boston 2019<sup>27</sup>.
- Hornung, Gerrit: § 3 PaßG, in: ders./Möller, Jan (Hg.): *Passgesetz. Personalausweisgesetz. Kommentar*, München 2011.
- Huber, Bertold: § 13 AufenthG, in: ders./Mantel, Johanna (Hg.): *AufenthG/AsylG mit Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80. Kommentar*, München 2021<sup>3</sup>.
- Jarass, Hans. D: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter Einbeziehung der sonstigen Grundrechtsregelungen des Primärrechts und der EMRK*, München 2021<sup>4</sup>.
- Kießling, Andrea: Grenzüberschreitende Pandemiebekämpfung an den deutschen Binnen- und Außengrenzen, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, 67–86.
- Klatt, Matthias: Art. 45 GrCh, in: von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hg.): *Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2015<sup>7</sup>.
- Kluth, Winfried: Art. 45 GrCh, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hg.): *EUV/AEU. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, München 2022<sup>6</sup>.
- Lindner, Franz Josef: Die Kompensationsfunktion der Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (2014) 180–185.
- Nienaber, Birte [u. a.]: Auswirkungen der Grenzschießungen auf die systemrelevanten Arbeitskräfte und den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt in der Großregion während der Covid-19-Pandemie, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, 271–289.

- Oberverwaltungsgericht Bautzen: Urteil vom 19.12.2019 – 3 A 851/18, in: *BeckRS* (2019) 43421.
- Opiłowska, Elżbieta: Resilienz grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzgebiet in europäischer Perspektive, in: Brodowski/Nesselhauf/Weber (Hg.): *Pandemisches Virus*, 193–213.
- Pagenkopf, Martin: Art. 11 GG, in: Sachs, Michael (Hg.): *Grundgesetz. Kommentar*, München, 2021<sup>9</sup>.
- Recktenwald, Katharina/Weber, Florian/Dörrenbächer, H. Peter: Grenzregionen in Zeiten der Covid-19-Pandemie – eine Analyse der Berichterstattung der Saarbrücker Zeitung im Frühjahr 2020, in: *UniGR-CBS Working Paper* 12 (2020), <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-02bd-b9c9> [25.05.2023].
- Ruthig, Josef: § 61 BPolG, in: Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/ders. (Hg.): *Sicherheitsrecht des Bundes*, München 2019<sup>2</sup>.
- Sangenstedt, Christof: Gesetzessystematische und verfassungsrechtliche Probleme der strafprozessualen Kontrollstellenregelung (§ 111 StPO), in: *Strafverteidiger* (1985), 117–127.
- Thym, Daniel/Bornemann, Jonas: Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics, in: *European Papers* 5/3 (2020), 1143–1170, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/420> [25.05.2023].
- Verwaltungsgericht München: *Urteil v. 31.07.2019 – M 7 K 18.3255*.
- Walter, Bernd: § 61 BPolG, in: Drewes, Michael [u. a.] (Hg.): *Bundespolizeigesetz*, Stuttgart 2019.
- Walter, Bernd: Das Schengen-Regime im Umbruch – der stille Abschied von einer Fiktion, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* (2022), 708–715.
- Weber, Florian/Schmitt, Manfred: Hochschulen in Zeiten der Corona-Pandemie. Herausforderungen, Krisenmanagement und Chancen, in: Weber/Theis/Terrollion (Hg.): *Grenzerfahrungen/Expériences transfrontalières*, 343–353.
- Weber, Florian/Theis, Roland/Terrollion, Karl (Hg.): *Grenzerfahrungen/Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen/Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*, Wiesbaden 2021.
- Winkelmann, Holger/Kolber, Ingo: § 13 AufenthG, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hg.): *Ausländerrecht. Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16a GG, Asylgesetz. Kommentar*, München 2020<sup>13</sup>.