

Schengen und die Fortentwicklung des Rechts

Grenzkontrollen und Grenzschießungen trotz ‚Schengen‘? Rechtliche Grenzen für grenzpolizeiliches *Rebordering* innerhalb der Europäischen Union

Dominik Brodowski (Universität des Saarlandes)

Zusammenfassung

Artikel 22 des Schengener Grenzkodex 2016 verleiht unter der Überschrift „Überschreiten der Binnengrenzen“ jedem „unabhängig von der Staatsangehörigkeit“ das Recht, „[d]ie Binnengrenzen [...] an jeder Stelle ohne Personenkontrollen“ zu überschreiten. Dies impliziert den Wegfall stationärer Grenzkontrollen an den Binnengrenzen des Schengenraumes und verankert damit das zentrale Element des Schengener Übereinkommens im Recht der Europäischen Union. Diese Errungenschaft gerät jedoch zunehmend ins Hintertreffen durch eine um sich greifende, längerfristig angelegte Wiedereinführung stationärer Grenzkontrollen¹. Vor diesem Hintergrund analysiert dieser Beitrag den primärrechtlichen Rahmen und das europäische Sekundärrecht von Binnengrenzkontrollen und -schließungen. Sodann wird der Umgang mit diesen europäischen Vorgaben durch Deutschland einer kritischen Bewertung unterzogen. Die objektive Rechtslage kann sich aber nur bei hinreichender Durchsetzung des Rechts entfalten; Gerichte und die EU-Kommission nehmen ihre Verantwortung bislang nur zögerlich an. Der Beitrag schließt mit Vorschlägen, die Resilienz von ‚Schengen‘ zu stärken.

Schlagworte

Grenzkontrollen, Grenzschießungen, grenzpolitisches *rebordering*, Schengener Grenzkodex, Europäische Union

1 Vgl. die Übersicht unter https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full%20list%20of%20MS%20notifications_en.pdf (18.05.2024).

1. Ein Europa ohne Binnengrenzkontrollen: mehr als nur ein Integrationsziel

Die europäische Integrationsgeschichte ist untrennbar mit dem Abbau von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbunden (siehe hierzu auch den Einleitungsbeitrag sowie den Beitrag von Wille in diesem Band). Über das wirtschaftliche Integrationsprogramm eines freien Binnenmarkts mit den Garantien der Warenverkehrs-, Personenverkehrs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit hinausgehend verweisen die Europäischen Verträge an mehreren Stellen auf ein Europa ohne Binnengrenzen – und damit auf ein Europa ohne Binnengrenzkontrollen.

1.1. Integrationsziel (Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 2, Art. 77 Abs. 1 Buchst. a AEUV)

An hervorgehobener Stelle nennt der Vertrag über die Europäische Union (EUV) als eines der „Ziele der Union“ in seinem Art. 3 Abs. 2, dass sie „ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ bietet bzw. bieten will, „in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“ Aufgegriffen wird dies im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zunächst in Art. 67 Abs. 2, demzufolge die Union „sicher[stellt], dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und [...] eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen [entwickelt], die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist.“ Näher präzisiert wird dies zudem in Art. 77 Abs. 1 Buchst. a AEUV: „Die Union entwickelt eine Politik, mit der [-] sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“.

Daraus, dass dieses Integrationsziel rechtlich verankert ist, folgen zwar keine subjektiven Rechte Einzelner, die sich vor den Unionsgerichten durchsetzen ließen. Allerdings verpflichten diese Bestimmungen sowohl die Unionsorgane als auch die Mitgliedstaaten, auf die Verwirklichung dieses Integrationsziels – mit den der EU zur Verfügung stehenden Mitteln – hinzuwirken, und dieses insbesondere nicht zu vereiteln (Terhechte, 2025,

Rn. 23, 25, 27–28). Insbesondere bindet Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV die Mitgliedstaaten, „alle Maßnahmen [zu unterlassen], die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“ So lässt sich auch erklären, warum der EuGH unter Verweis auf Art. 67 Abs. 2 AEUV es Deutschland untersagte, Busunternehmen zu verpflichten, bei binnengrenzüberschreitendem Linienbusverkehr die Ausweispapiere der Passagiere zu überprüfen (EuGH, Urt. v. 13.12.2018 – C-412/17 und C-474/17 [Touring Tours] = ECLI:EU:C:2018:1005). Vor allem aber sind solche Zielbestimmungen – gleich den Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes (vgl. Rux, 2024, Rn. 32) – bei rechtlichen Abwägungsprozessen zu berücksichtigen.

1.2. Aus Unionsbürgerschaft folgendes Recht?

Insbesondere Salomon und Rijpma (2023) machten sich zuletzt für eine Deutung stark, dass die Abwesenheit von Binnengrenzkontrollen vorrangig ein aus der Unionsbürgerschaft folgendes (Grund-)Recht sei. In der Tat lässt sich für eine solche Lesart die Integrationsgeschichte heranziehen, die durch den Wegfall von Binnengrenzkontrollen die europäische Einigung sichtbar machen wollte (Salomon & Rijpma, 2023, S. 288–294; siehe ergänzend den Einleitungsbeitrag sowie die Beiträge von Marcowitz sowie Staud in diesem Band). Gleichermassen sieht die bereits erwähnte Zielbestimmung des Art. 3 Abs. 2 EUV die „Bürgerinnen und Bürger“ der Union als Profiteure der Zielverwirklichung an; gegenläufig ist jedoch insbesondere Art. 77 Abs. 1 Buchst. a AEUV, der dieses Ziel „unabhängig von [der] Staatsangehörigkeit“ näher ausformt. Beachtenswert ist aber, dass Art. 45 der EU-Grundrechtecharta zwischen der Freizügigkeit der Unionsbürger:innen (Abs. 1) und einer bloß „nach Maßgabe der Verträge“ bestehenden Möglichkeit, Drittstaatsangehörige Freizügigkeit zu gewähren (Abs. 2), unterscheidet (vgl. Salomon & Rijpma, 2023, S. 296–302).

Bezogen auf die Zulässigkeit von Binnengrenzkontrollen droht jedoch ein Zirkelschluss: Um nämlich eine Differenzierung zwischen Unionsbürger:innen und Drittstaatsangehörigen im Einzelfall vornehmen zu können, ist an der Grenze gerade eine ‚Sortiermaschine‘ (Mau, 2021) erforderlich, wie sie verlässlich nur durch eine Kontrolle gewährleistet werden kann. Daher hatte der EuGH auch darauf hingewiesen, dass eine spezifisch für Unionsbürger:innen gewährleistete Freizügigkeit voraussetzt, „daß der Betroffene belegen kann, daß er die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“ – und auf ebendieser Grundlage einen Versuch des niederländi-

schen Europaparlamentariers Wijsenbeek verworfen, den Wegfall von Binnengrenzkontrollen justiziell durchzusetzen (EuGH, Urt. v. 21.09.1999 – C-378/97 = ECLI:EU:C:1999:439, Rn. 42).

1.3. Grenzschließungen und Grenzkontrollen als Grundrechtseingriff

Gleichwohl ist in aller Klarheit festzustellen, dass „[d]as Überschreiten, Übertreten oder Überfahren von Grenzen – auch staatlicher Außengrenzen – die Ausübung eines Freiheitsrechts“ ist (Brodowski, 2023, S. 194) und dieses für Unionsbürger:innen in Art. 45 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta gewährleistet wird (statt vieler Klatt, 2015, Rn. 4–5). Für diese sind daher, innerhalb des durch Art. 51 der Charta vorgegebenen Anwendungsbereichs, jegliche Eingriffe in dieses Grundrecht anhand der Schablone des Art. 52 der Charta zu messen.

Drittstaatsangehörige können sich indes auf dieses Grundrecht grundsätzlich nicht berufen – auch dann nicht, wenn ihnen „nach Maßgabe der Verträge Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit gewährt“ wurde (Art. 45 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta; Klatt, 2015, Rn. 2, 4). Auch kennt der EU-Grundrechtekatalog keine umfassende Gewährleistung einer allgemeinen Handlungsfreiheit, die subsidiär zur Anwendung kommen könnte.

Eine ähnliche Differenzierung ist auch in Deutschland zu verzeichnen, da das Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG), das nach teilweise bestrittener Auffassung auch die Ein- und Ausreisefreiheit umfasst, nur für deutsche Staatsangehörige gewährleistet wird. Für jedermann aber stellen die durch bzw. in Deutschland vorgenommenen Grenzschließungen oder Grenzkontrollen jedenfalls einen Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Handlungsfreiheit dar (VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVG:2025:0317.10BV24.700.00, Rn. 31; Brodowski, 2023, S. 194 mit weiteren Nachweisen). Daher müssen solche Maßnahmen von Verfassungs wegen jedenfalls auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen.

1.4. Kompetenzgrundlage (Art. 77 Abs. 2 Buchst. e AEUV)

Um das Integrationsziel eines Europas ohne Binnengrenzkontrollen (oben 1.1.) zu verwirklichen und zugleich (fort-)bestehende Grundrechtseingriffe

(soeben 1.3.) primärrechtskonform auszugestalten, verleiht Art. 77 Abs. 2 Buchst. e AEUV der EU die Kompetenz, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen zu ergreifen – insbesondere also Richtlinien und Verordnungen zu erlassen –, welche „die Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen“ betreffen. Bemerkenswerterweise nimmt diese Vorschrift alle Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit in den Blick; dies ist als Anerkenntnis dessen zu werten, dass eine Differenzierung nach dem Vorliegen einer Unionsbürgerschaft Kontrollmaßnahmen voraussetzte (oben 1.2.).

2. Regelungen des Schengener Grenzkodex zu Binnengrenzkontrollen und -schließungen

Gestützt auf diese Kompetenzgrundlage enthält der aktuelle Schengener Grenzkodex (SGK)² in seinem Titel III (Art. 22–35) Regelungen zu Binnengrenzen (zu Außengrenzen siehe Art. 77 Abs. 2 Buchst. b AEUV sowie Titel II, Art. 5–21a SGK). Diese Bestimmungen sind im Vergleich zu ihrem Ausgangspunkt, dem Schengener Übereinkommen (SÜ) und dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), deutlich stärker ausdifferenziert (zur Entwicklung und zum damaligen Stand des SGK instruktiv Peers, 2023, 100–124).

2.1. Ausbleiben der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen als Regelfall

Zu Beginn des mit „Ausbleiben der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen“ überschriebenen Kapitels I Titel III SGK steht mit Art. 22 die zentrale Aussage, dass „[d]ie Binnengrenzen [-] unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden“ dürfen. Diese Vorschrift hat vor dem oben unter 1.3. skizzierten grundrechtlichen Hintergrund einen Doppelcharakter: Für Unionsbürger:innen handelt es sich um eine konkretisierende Normwie-

2 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), Abl. EU 2016 Nr. L 77 vom. 23.03.2016, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 (Abl. EU Nr. L 2024/1717).

derholung des in Art. 45 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta für diese Personen-
gruppe verankerten Grundrechts auf Freizügigkeit. Für Drittstaatsangehö-
rige ist es hingegen eine eigenständige, allein sekundärrechtliche Gewähr-
leistung eines Rechts.

Der SGK stellt zugleich jedoch klar, dass unbeschadet des Ausbleibens
von Binnengrenzkontrollen „die Ausübung polizeilicher oder anderer ho-
heitlicher Befugnisse durch die zuständigen Behörden in ihrem Hoheits-
gebiet, einschließlich ihren Binnengrenzgebieten, nach Maßgabe des na-
tionalen Rechts“ möglich bleibt, „sofern die Ausübung solcher Befugnis-
se nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat“ (Art. 23
Buchst. a SGK; hierzu Huber, 2024, S.1883). Eine solche gleiche Wir-
kung nahm der EuGH bei einer Verpflichtung von Unternehmen des
binnengrenzüberschreitenden Linienbusverkehrs an, welche vorgesehen
hatte, die Ausweispapiere der Passagiere vor der Reise zu überprüfen
(EuGH, Urt. v. 13.12.2018 – C-412/17 und C-474/17 [Touring Tours] =
ECLI:EU:C:2018:1005). Die der Bundespolizei „im Grenzgebiet bis zu einer
Tiefe von dreißig Kilometern“ eingeräumte Befugnis zur Vornahme von
Identitätskontrollen (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 Bundespolizeigesetz) ist hingegen
laut dem EuGH nur deswegen keine Maßgabe gleicher Wirkung, weil
diese durch einen Erlass des Bundesministeriums des Innern hinreichend
eingehengt wird. So ordnet dieser Erlass an, dass die Kontrollen „in In-
tensität und Häufigkeit keinen Grenzübertrittskontrollen gleichkommen“ dür-
fen und nur „unregelmäßig zu unterschiedlichen Zeiten, an unterschied-
lichen Orten und stichprobenartig unter Berücksichtigung des Reiseauf-
kommens“ stattfinden dürfen (EuGH, Beschl. v. 04.06.2020 – C-554/19 =
ECLI:EU:C:2020:439, insb. Rn. 55).³

Flankiert wird der grundsätzliche Verzicht auf Binnengrenzkontrollen
durch die an die Mitgliedstaaten gerichtete Pflicht, „Hindernisse für den
flüssigen Verkehr an den Straßenübergängen der Binnengrenzen“ zu be-
seitigen (Art. 24 UAbs. 1 SGK). Bemerkenswerterweise ist dies – im Wi-
derspruch zur Finalität der europäischen Integration (oben 1.1.) – jedoch
nicht auf eine vollständige und endgültige Beseitigung der Grenzkontroll-

3 Wird im Rahmen solch zulässiger polizeilicher Maßnahmen ein Drittstaatsangehöriger
ohne Aufenthaltsrecht in einem ‚Grenzgebiet‘ – das SGK definiert diese, anders als
die von den Mitgliedstaaten mitzuteilenden ‚Grenzregionen‘ (Art. 39 Abs. 1 Buchst. h,
Art. 42b SGK), nicht näher – im Rahmen einer bilateralen polizeilichen Zusammenar-
beit (z. B. einer gemeinsamen Polizeistreife) aufgegriffen, so ermöglicht der durch VO
(EU) 2024/1717 eingefügte Art. 23a SGK ein vereinfachtes Verfahren der Rücküberstel-
lung.

anlagen ausgerichtet, sondern wird unter den Vorbehalt gestellt, dass „die Mitgliedstaaten darauf vorbereitet sein [müssen], Abfertigungsanlagen für den Fall einzurichten, dass an den Binnengrenzen wieder Grenzkontrollen eingeführt werden“ (Art. 24 UAbs. 2 SGK).

2.2. Grenzkontrollen, Grenzschießungen und Maßnahmen gleicher Wirkung als Ausnahme

Als Ausnahme lässt Titel III Kapitel II SGK unter Beachtung der dort statuierten Voraussetzungen und Verfahren (hierzu unten 2.3. und 2.4.) die „[v]orübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen“ zu. Dies führt trotz der missverständlichen Formulierung in Art. 32 SGK, dass „die einschlägigen Bestimmungen des Titels II“ zu Außengrenzen „entsprechend Anwendung“ finden, zwar nicht dazu, dass Binnengrenzen rechtlich wieder zu EU-Außengrenzen würden (EuGH, Urt. v. 19.03.2019 – C-444/17 [Arib] = ECLI:EU:C:2019:220, Rn. 61). Diese Bestimmungen eröffnen jedoch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auf das sonst den Außengrenzen vorbehaltene Instrumentarium von Grenzkontrollen⁴ bis hin zu Grenzschießungen zurückzugreifen, soweit „dies für die Verfolgung des Zwecks der wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen angemessen ist“ (Brodowski, 2023, S. 197 mit weiteren Nachweisen).

Zu den Möglichkeiten des *rebordering* – also der Wiederherstellung bzw. (Wieder-)Intensivierung der Grenzziehung zwischen den Mitgliedstaaten – zählt zunächst die Grenzübertrittskontrolle an Binnengrenzen nach Art. 32 SGK in Verbindung mit Art. 7 und 8 SGK. Damit sind Kontrollen gemeint, „die an den Grenzübergangsstellen erfolgen, um festzustellen, ob die betreffenden Personen mit ihrem Fortbewegungsmittel und den von ihnen mitgeführten Sachen [...] einreisen oder [...] ausreisen dürfen“.⁵ Das kann die „Überprüfung der Identität und der Staatsangehörigkeit der Person sowie

4 Nach Art. 2 Nr. 10 SGK sind Grenzkontrollen alle „an einer Grenze nach Maßgabe und für die Zwecke [des SGK] unabhängig von jedem anderen Anlass ausschließlich aufgrund des beabsichtigten oder bereits erfolgten Grenzübertritts durchgeführten Maßnahmen, die aus Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung bestehen“.

5 Flankiert werden können Grenzübertrittskontrollen durch eine „Grenzüberwachung“, also „die Überwachung der Grenzen zwischen Grenzübergangsstellen“, etwa durch Patrouillen (Art. 2 Nr. 12 SGK). Solange keine Verpflichtung zur Nutzung bestimmter Grenzübergangsstellen besteht, können im Rahmen einer solchen Grenzüberwachung indes nur dieselben Überprüfungen und Folgemaßnahmen ergriffen werden wie bei einer Grenzübertrittskontrolle.

der Echtheit des Reisedokuments und seiner Gültigkeit für den Grenzübertritt“ (Art. 8 Abs. 2 Buchst. a SGK) betreffen, aber auch die „Überprüfung, ob eine Person [...] als Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten angesehen wird, unter anderem durch Abfrage des SIS und anderer einschlägiger Unionsdatenbanken“ (Art. 8 Abs. 2 Buchst. b SGK; weitergehend auch M. Wörner in diesem Band). An diese Überprüfungen können sich Folgemaßnahmen anschließen, insbesondere

- die Festnahme (z. B., wenn die betreffende Person mittels eines Europäischen Haftbefehls gesucht wird),
- die Untersagung der Ausreise (z. B., wenn die betreffende Person im Ausland eine schwere staatsgefährdende Straftat vorbereiten will, etwa durch Ausbildung in einem Terrorcamp, § 10 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 10 Passgesetz), oder
- die Verweigerung der Einreise („Zurückweisung“) nach Art. 14 SGK, soweit ein:e Drittstaatsangehörige:r „nicht alle Einreisevoraussetzungen [...] erfüllt“, oder auch für Unionsbürger:innen „bei gesundheitlichen Notlagen großen Ausmaßes“ nach Art. 21a SGK (zur Rechtmäßigkeit unter dem während der Covid-19-Pandemie geltenden SGK siehe EuGH, Urt. v. 05.12.2023 – C-128/22 [Nordic Info BV] = ECLI:EU:C:2023:951; BVerwG, Urt. v. 13.06.2024 – 1 C 2.23 = ECLI:DE:BverwG:2024:130624U1C2.23.0 sowie Bornemann, 2023; Kießling, 2023). Erfolgt die Grenzkontrolle aber nicht auf der Grenzlinie, sondern erst im Inland – und sei dies auch nur wenige Meter davon entfernt –, so ist die Person bereits eingereist; die Nichteinreise kann, anders als an der Außengrenze, nicht fingiert werden (EuGH, Urt. v. 21.09.2023 – C-143/22 [ADDE] = ECLI:EU:C:2023:689, Rn. 32–33; Huber et al., 2025, Rn. 7, 25–26 mit weiteren Nachweisen; gegenläufig – Fiktion der Nichteinreise – Fritzsche & Haefeli, 2024, S. 471–472 mit weiteren Nachweisen). Das hat zur Konsequenz, dass das Stellen eines Asylgesuchs möglich bleibt, was den Aufenthalt für die Dauer des Asylverfahrens legalisiert (vgl. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 RL 2013/32/EU, ABl. EU 2013 Nr. L 180, S. 60), und dass eine Rückführung sich illegal aufhaltender Drittstaatsangehöriger in andere Mitgliedstaaten nur nach Maßgabe der Rückführungsrichtlinie erfolgen darf (2008/115/EG, ABl. EU 2008 Nr. L 348, S. 98; hierzu Huber et al., 2025, Rn. 6–8a; Wegge, 2024).

Weil Art. 23 Buchst. a SGK polizeiliche Maßnahmen gleicher Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen nur bei „Ausbleiben der Kontrollen an den

Binnengrenzen“ verbietet, kann deren vorübergehende Wiedereinführung auch Maßnahmen gleicher Wirkung nach sich ziehen. Daher werden dann z. B. systematische Kontrollen im Hinterland oder die Verpflichtung von Busunternehmen, die Ausweispapiere der Passagiere vor Abreise zu prüfen, wieder möglich.

Über den Wortlaut („Grenzkontrollen“) hinausgehend nutzen die Mitgliedstaaten die für Außengrenzen bestehende Möglichkeit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 SGK, das Überschreiten der Binnengrenzen nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 SGK auf festgelegte Grenzübergangsstellen zu begrenzen, mithin den Grenzübertritt an anderen Stellen oder außerhalb „der festgesetzten Verkehrsstunden“ zu verbieten.⁶ Das hat weder der EuGH (vgl. EuGH, Urt. v. 21.09.2023 – C-143/22 [ADDE] = ECLI:EU:C:2023:689 mit Verweis auf „zugelassene[-] Grenzübergangsstelle[n]“) noch das Bundesverwaltungsgericht beanstandet (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.06.2024 – 1 C 2.23 = ECLI:DE:BVerwG:2024:130624UIC2.23.0, Rn. 27–28). Eine solche (teilweise) Grenzsicherung geht in ihrer Eingriffsintensität noch über Grenzkontrollen hinaus, sodass an die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme besonders strenge Anforderungen zu stellen sind. Allerdings ist klarzustellen, dass aus dem SGK keine Verpflichtung folgt, bestehende Straßen- oder Eisenbahnverbindungen zwischen EU-Mitgliedstaaten verkehrsfähig zu halten oder sogar auszubauen – so sinnvoll und wünschenswert dies auch für die Verflechtung von Grenzregionen ist.

2.3. Materielle Voraussetzungen für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen

Nach Art. 25 Abs. 1 UAbs. 1 SGK und auch nach Art. 29 SGK setzt eine vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen stets eine „ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit“ voraus. Diese Tatbestandsmerkmale werden – nicht abschließend – durch Regelbeispiele in Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 konkretisiert, bei denen eine solche Bedrohung „insbesondere als gegeben erachtet werden [kann]“. Dies sind erstens „terroristische[-] Vorfälle[-] oder Bedrohungen, einschließlich Bedrohungen, die von schwerer organisierter Kriminalität ausgehen“ (Buchst. a); man denke etwa an eine Ringfahndung nach

6 Vgl. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/e9e9e193-3cb1-43da-99e0-ec29a91ec4d0_en?filename=List%20of%20internal%20bcp_en_3.pdf (18.05.2024).

Terrorist:innen nach einem Terroranschlag. Daneben verweist der SGK auf „gesundheitliche[-] Notlagen großen Ausmaßes“ (Buchst. b) sowie auf „internationale[-] Veranstaltungen großen Umfangs oder mit hoher Öffentlichkeitswirkung“ (Buchst. d). Obwohl diese Bedrohungen keinen spezifischen Grenzbezug aufweisen, verlangt der 2024 an dieser Stelle reformierte SGK insoweit nicht, dass entsprechende Begrenzungen der Freizügigkeit auch *innerhalb* des jeweiligen Mitgliedstaats möglich wären (zum Vergleich dieser Maßnahmen innerhalb Deutschlands siehe Brodowski, 2023). Damit leistet der SGK trotz der negativen Erfahrungen mit Grenzsicherungen während der Covid-19-Pandemie (Dittel & Weber, 2024; Weber & Dittel, 2025; Wille, 2020) einem *rebordering* an den Binnengrenzen Vorschub.

Dass Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 Buchst. c SGK „eine[-] außergewöhnliche[-] Situation“ als weitere ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit bezeichnet, „in der plötzlich eine sehr hohe Zahl unerlaubter Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet“, ist eher nachvollziehbar, da für den betreffenden Mitgliedstaat hiermit erhebliche Verpflichtungen zur Gewährleistung von humanitärem Schutz einhergehen und sich diese besser im Wege einer europaweiten Solidarität (vgl. Farahat & Steurer, 2025) tragen lassen. Nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung ist das jedoch nur eine notwendige, nicht eine hinreichende Bedingung. Hinzutreten muss nämlich, dass diese Migrationsbewegungen „die Ressourcen und Kapazitäten der gut vorbereiteten zuständigen Behörden insgesamt erheblich unter Druck“ setzen, sodass sich ein Mitgliedstaat nicht auf diese Vorschrift berufen kann, wenn er seine Behörden unzureichend ausstattet und diese daher nicht „gut vorbereitet[-]“ sind.

Schließlich erweitert Art. 29 SGK den Katalog der Anlassgründe um „anhaltende[-] schwerwiegende[-] Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen“, einschließlich einer unzureichenden Zusammenarbeit eines Mitgliedstaates mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache („Frontex“).

Wie ein jeder Eingriff in Grundrechte unterliegt die Vornahme von Grenzkontrollen der Maßgabe der Verhältnismäßigkeit. Dies greift Art. 25 Abs. 2 UAbs. 1 SGK auf und präzisiert, dass die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen „nur als letztes Mittel“ in Betracht kommt. Art. 26 Abs. 1 SGK führt näher diejenigen Aspekte auf, die von den Mitgliedstaaten als Minimalprogramm bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des ‚Ob‘ in die Abwägung einzustellen sind. Hierzu zählt insbesondere, ob „alternative Maßnahmen wie verhältnismäßige Kontrollen im Rahmen von Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets“

(Buchst. a Ziff. i) in Betracht kommen, aber auch „die voraussichtlichen Auswirkungen dieser Maßnahme auf: i) den Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und ii) das Funktionieren der Grenzregionen unter Berücksichtigung der engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen ihnen“ (Buchst. b).

Daneben erinnert Art. 25 Abs. 2 UAbs. 1 SGK daran, dass auch die Ausgestaltung von Binnengrenzkontrollen der Verhältnismäßigkeit genügen muss, dass also diese „in Umfang und Dauer nicht über das Maß hinausgehen [dürfen], das zur Bewältigung der festgestellten ernsthaften Bedrohung unbedingt erforderlich ist.“ Gleichsinnig verpflichtet Art. 26 Abs. 3 SGK die Mitgliedstaaten, im Falle der Vornahme von Binnengrenzkontrollen „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen, „um die Auswirkungen der Wiedereinführung von Grenzkontrollen auf Personen und den Güterverkehr unter besonderer Berücksichtigung der engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Grenzregionen sowie von Personen, die unbedingt notwendige Reisen unternehmen, einzudämmen“.

2.4. Verfahren und zeitliche Begrenzungen für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen

Der Gestaltungsspielraum (Bornemann, 2018) zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wird normalerweise auf Initiative eines oder mehrerer Mitgliedstaaten genutzt. Bei einem unvorhersehbaren Ereignis – etwa einem Terroranschlag – gestattet Art. 25a Abs. 1, Abs. 3 SGK den Mitgliedstaaten die sofortige Vornahme von Binnengrenzkontrollen für bis zu einem Monat, was maximal auf bis zu drei Monate verlängert werden kann. Ist die „ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit“ hingegen vorhersehbar – etwa bei einem großen Sportereignis –, ist die beabsichtigte Wiedereinführung der Grenzkontrollen vorab anzukündigen (Art. 25a Abs. 4 SGK) und darf zunächst auf bis zu sechs Monate befristet werden (Art. 25a Abs. 5 Satz 1 SGK). Sie ist, solange dieselbe ernsthafte Bedrohung anhält (Art. 25 Abs. 3 SGK), grundsätzlich bis zu einer Höchstdauer von zwei Jahren verlängerbar (Art. 25a Abs. 5 Satz 2–4 SGK). Ausnahmsweise, nämlich bei einer „schwerwiegende[n], außergewöhnliche[n] Situation in Bezug auf eine anhaltende ernsthafte Bedrohung“, eröffnet Art. 25a Abs. 6 SGK die Möglichkeit, die Binnengrenzkontrollen um ein weiteres Jahr auf maximal drei Jahre zu verlängern. Anschließend ist eine Fortführung der Binnengrenzkontrollen

unzulässig, es sei denn, es liegt eine „neue Bedrohung [vor], die sich von der ursprünglich festgestellten unterscheidet“ (EuGH, Urt. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 81). Abweichend hiervon kann im Fall einer gesundheitlichen Notlage großen Ausmaßes durch einen Durchführungsbeschluss des Rates die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen genehmigt und zeitlich um jeweils bis zu sechs Monate verlängert werden, solange diese Notlage andauert (Art. 28 SGK).

Flankiert wird all dies durch Mitteilungs- und Begründungspflichten (Art. 25a Abs. 2, Art. 27 SGK), welche auch eine Risikobewertung umfassen, jedenfalls sobald Binnengrenzkontrollen bereits sechs Monate andauern (Art. 26 Abs. 2, Art. 27 Abs. 2–3 SGK). Derartige Begründungspflichten sollen zu einer Rationalisierung der Entscheidungsfindung beitragen und insbesondere sicherstellen, dass den Entscheidungsträger:innen die Konsequenzen ihrer Entscheidung vor Augen geführt werden. Zudem liefern sie Material, das einer Rechtskontrolle zugrunde gelegt werden kann.

Allerdings wird die Kommission, obschon ‚Hüterin der Verträge‘, durch den SGK zunächst nur berechtigt und nicht verpflichtet, zu derartigen Mitteilungen Stellung zu beziehen (Art. 27a Abs. 2 SGK). Zur Abgabe einer Stellungnahme ist die Kommission nur bei einer „Fortsetzung der Kontrollen an den Binnengrenzen über eine Dauer von insgesamt 12 Monaten“ (Art. 27a Abs. 3 SGK) sowie bei einer Verlängerung über zwei bzw. zweieinhalb Jahre hinaus (Art. 25a Abs. 6 UAbs. 2, UAbs. 3 Satz 3 SGK) verpflichtet, ebenfalls dann, „wenn sie [...] Bedenken hinsichtlich der Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit der geplanten Wiedereinführung oder Verlängerung von Kontrollen an den Binnengrenzen“ hat (Art. 27a Abs. 2 SGK). Allerdings sind Stellungnahmen rechtlich nicht verbindlich (Art. 288 UAbs. 5 AEUV). Vielmehr lenken sie die Aufmerksamkeit weg von der rechtlich bindenden Durchsetzungsmöglichkeit des Unionsrechts, also dem Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258–260 AEUV). Für Stirnrunzeln sorgt jedoch die Formulierung, dass im Fall einer Verlängerung über zweieinhalb Jahre hinaus „die Notwendigkeit der Beibehaltung von Kontrollen an den Binnengrenzen infolge des in diesem Absatz genannten Verfahrens bestätigt“ werden muss (Art. 25a Abs. 6 UAbs. 3 Satz 1 SGK), was eine rechtliche Bindungswirkung (so Walter, 2023, S. 565) einer bloßen Stellungnahme insinuiert.

Weiteres Anzeichen einer weichen Prozeduralisierung anstelle klarer rechtlicher Vorgaben ist die in Art. 27a Abs. 1 SGK verankerte Möglichkeit eines Konsultationsprozesses auf Initiative der Kommission oder eines anderen Mitgliedsstaates, um „die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit“

der Binnengrenzkontrollen „unter Berücksichtigung der Geeignetheit alternativer Maßnahmen und deren Auswirkungen [...] zu prüfen“.

Abweichend vom Vorgenannten obliegt es bei Mängeln bei den Kontrollen an den Außengrenzen zunächst dem Rat, den Mitgliedstaaten die Wiedereinführung bzw. Verlängerung von Binnengrenzkontrollen auf Grundlage einer detaillierten Bewertung (Art. 30 SGK) zu empfehlen (Art. 29 Abs. 2 SGK). Gestützt auf diesen Anordnungsgrund dürfen Binnengrenzkontrollen höchstens bis zu einer Gesamtdauer von 24 Monaten erfolgen (Art. 29 Abs. 1 SGK).

3. (Nicht-)Umsetzung und (Nicht-)Einhaltung europäischer Vorgaben durch Deutschland

Der legislative und exekutive Umgang mit den soeben skizzierten europäischen Vorgaben durch Deutschland ist jedenfalls in dreierlei Hinsicht zu kritisieren.

3.1. Fehlende Verankerung von ‚Schengen‘ im Bundesrecht

Als EU-Verordnung gilt der SGK unmittelbar in den Mitgliedstaaten und bindet diese, ohne dass es einer Umsetzung in nationales Recht bedürfte. Das bedeutet auch, dass die im Bundesrecht nach wie vor statuierten Verpflichtungen, dass „[d]as Überschreiten der Auslandsgrenze“ (§ 3 Passgesetz) bzw. „[d]ie Einreise in das Bundesgebiet und die Ausreise aus dem Bundesgebiet nur an den zugelassenen Grenzübergangsstellen und innerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zulässig“ sind (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz), normalerweise unanwendbar sind, weil Art. 22 SGK den Anwendungsvorrang des Unionsrechts genießt (Brodowski, 2023, S. 195 mit weiteren Nachweisen).

Nur wenn und soweit Deutschland die Möglichkeiten zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Einklang mit dem Unionsrecht und insbesondere mit Art. 25 SGK nutzt, entfällt dieser Anwendungsvorrang. Auf diesem Weg erwacht auch die Eingriffsgrundlage zur Vornahme von Grenzübertrittskontrollen in §§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a, 23 Abs. 1 Nr. 2 Bundespolizeigesetz wieder zum Leben (anders VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVGH:2025:0317.10B-V24.700.00, Rn. 31: einschränkende unionsrechtskonforme Auslegung),

ebenso die Befugnis zur Bestimmung von Grenzübergangsstellen nach § 61 Abs. 1 Bundespolizeigesetz (Brodowski, 2023, S. 197–198 mit weiteren Nachweisen).

Diese Bundesgesetze – Passgesetz, Aufenthaltsgesetz und Bundespolizeigesetz – differenzieren 40 Jahre nach Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens und 30 Jahre nach Inkraftsetzung des SDÜ noch immer nicht zwischen EU-Außengrenzen und EU-Binnengrenzen. Zudem ist die Frage, „wer“ in „welcher Handlungsform“ über die Wiedereinführung von Grenzkontrollen entscheidet“, rechtlich nicht klar geregelt. Faktisch entscheidet hierüber das Bundesministerium des Innern – häufig die Hauspitze – im Wege eines verwaltungsinternen Erlasses, ohne dass dieser innerstaatlich „förmlich bekanntgemacht oder sonst publiziert“ wird (Brodowski, 2023, S. 197–198).

All dies ist nicht nur im Hinblick auf die damit verbundene Symbolik einer fehlenden Wertschätzung von ‚Schengen‘ zu kritisieren. Es wird auch den einschneidenden Auswirkungen der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen auf Grenzregionen und auf die Grundrechtsausübung (oben 1.3.) nicht gerecht und widerspricht dem Parlamentsvorbehalt bzw. der ‚Wesentlichkeitstheorie‘, der zufolge es ausschließlich dem Parlamentsgesetzgeber obliegt, „in grundlegenden normativen Bereichen [...] alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“ (BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 = BVerfGE 49, S. 89, 126). Mag man die Grundrechtsbeeinträchtigung durch Grenzübertrettskontrollen im Einzelfall auch für nicht hinreichend schwerwiegend halten (siehe hierzu noch unten 4.), so ist es wegen der Summation dieser Eingriffe bei systematischen Kontrollen und den damit verbundenen, schwerwiegenden Auswirkungen insbesondere auf Grenzregionen nicht haltbar, die Entscheidung über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen als reines Verwaltungsinternum anzusehen. Vorzugswürdig, ja rechtlich geboten wäre eine Regelung wie in Österreich, welche zwischen Binnen- und Außengrenzen differenziert und dem „Bundesminister für Inneres“ eine Eilbefugnis zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen einräumt, über die aber „binnen drei Tagen [...] das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates herzustellen“ ist (§ 10 Abs. 3 Satz 2, auch in Verbindung mit § 11 Abs. 2 Grenzkontrollgesetz; hierzu Brodowski, 2023, S. 197 Fn. 32).

3.2. Mit ‚Schengen‘ unvereinbare Verlängerung von Grenzkontrollen von 2017 bis 2023

Im Zuge der sogenannten ‚Flüchtlingskrise‘ ab 2015 hatte der Rat mehrfach und zuletzt am 11. Mai 2017 (ABl. EU 2017 Nr. L 122, S. 73 mit weiteren Nachweisen) die Möglichkeit genutzt, auf Grundlage des Art. 29 SGK Durchführungsbeschlüsse zu erlassen und hierin einigen Mitgliedstaaten – darunter Deutschland für die deutsch-österreichische Landgrenze und Österreich für die österreichisch-ungarische sowie die österreichisch-slowenische Landgrenze – empfohlen, Grenzkontrollen einzuführen bzw. zu verlängern (dazu auch Oltmer in diesem Band). Damit war jedenfalls am 11. November 2017 die Möglichkeit entfallen, auf dieser Grundlage Binnengrenzkontrollen an den genannten Landgrenzen zu verlängern. Österreich und Deutschland beriefen sich jedoch für nachfolgende Verlängerungen weiterhin auf dieselbe Migrationsbewegung und daraus resultierende Gefährdungen der inneren Sicherheit und stützten mehrere dieser Verlängerungen dieser Binnengrenzkontrollen auf Art. 25 SGK in der damaligen Fassung (SGK a.F.), welche lediglich maximal sechsmonatige Binnengrenzkontrollen ermöglichte.

In einem wegweisenden Urteil hielt der EuGH die österreichische Praxis für unvereinbar mit dem SGK. Auf Art. 25 SGK a.F. könne sich der Mitgliedstaat nach Ablauf der auf Art. 29 SGK gestützten Kontrollen nur bei Vorliegen einer „neuen ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit“ berufen (EuGH, Urt. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 71), und auf Art. 25 SGK a.F. gestützte Kontrollen seien nach Ablauf der in dieser Vorschrift genannten Höchstfrist ebenfalls nur unter dieser Voraussetzung möglich. Es reiche hingegen nicht aus, wenn dieselbe Bedrohung über die Höchstfrist hinaus anhält, „selbst wenn sie anhand neuer Umstände beurteilt wird oder die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit [...] neu bewertet werden“ (EuGH, Urt. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 66). Auch die sogenannte ‚Notstandsklausel‘ des Art. 72 AEUV erlaube den Mitgliedstaaten nicht, „durch bloße Berufung auf ihre Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit von den Bestimmungen des Unionsrechts“ und insbesondere von dem Regelungsgefüge des SGK zur begrenzten, vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen „abzuweichen“ (EuGH, Urt. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 83–90).

Dieselben Erwägungen lassen sich auch auf die wiederholten Verlängerungen der Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze ab dem 11. November 2017 übertragen. Bis zu diesem Tag wurden diese nach der zusammenfassenden Liste der EU-Kommission⁷ allein auf dieselben Migrationsbewegungen gestützt. Auch die daran anschließenden Verlängerungen bezogen sich letztlich auf dieselbe Grundsituation (Salomon & Tometten, 2022, S. 399–400), wenngleich Einzelaspekte kreativ hervorgehoben wurden (ab 12. November 2022: „Secondary movements, smuggling, strain on national refugee reception facilities, need to increase security of critical infrastructures“; ab 12. Mai 2023: „Increase in irregular migration from Türkiye through the Western Balkans, strain on the asylum reception system, human smuggling“). Erst bei der Verlängerung ab dem 12. November 2023 trat mit dem völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ein tatsächlich neuer Aspekt hinzu („Increase in irregular migration, Russia’s war of aggression against Ukraine, the security situation exacerbated by terrorist groups in the Middle East, strain on the asylum reception system, increase in human smuggling“).

Diese⁸ Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze waren zwischen dem 17. November 2017 und jedenfalls dem 11. November 2023 bereits deswegen rechtswidrig, weil sie – trotz Ablaufs der im SGK vorgesehenen zeitlichen Befristung – auf dieselbe zugrundeliegende Bedrohungslage gestützt wurden (siehe bereits Brodowski, 2023, S. 195–196). Bestätigt wurde dies, bezogen auf den im betreffenden Verfahren streitentscheidenden Zeitraum vom 12. Mai bis 11. November 2022, vom bayerischen Verwaltungsgerichtshof. Er legte dar, dass für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Wiedereinführung bzw. Verlängerung allein die im Notifikationsschreiben Deutschlands angegebenen Gründe maßgeblich seien. Diese Gründe aber bezogen sich lediglich auf eine „im Wesentlichen unveränderte[-] Sachlage“ zur vorangegangenen Anordnung, sodass eine nach damaligem SGK unzulässige Überschreitung der Höchstdauer vorlag; auch auf Art. 72 AEUV könne sich Deutschland nicht berufen (VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVG:2025:0317.10B-V24.700.00, insbesondere Rn. 42, 47).

7 https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full%20list%20of%20MS%20notifications_en.pdf (18.05.2024).

8 Hiervon nicht erfasst sind die auf andere Gründe gestützten und nur temporär vorgenommenen Kontrollen an dieser Binnengrenze, z. B. zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie oder zur Absicherung eines G7-Gipfeltreffens.

3.3. Zweifelhafte Ausweitung von Grenzkontrollen (jedenfalls) seit 2024

Vor diesem Hintergrund begegnet auch die Ausweitung der Grenzkontrollen auf weitere Binnengrenzen zwischen Deutschland und seinen Nachbarstaaten ab dem 16. Oktober 2023 Bedenken, soweit sie auf dieselbe Migrationsbewegungen aus dem arabischen und afrikanischen Raum gestützt wird. Es handelt sich dabei nämlich weiterhin um dieselbe ‚Sachlage‘; dass auch an der Grenze zu einem *anderen* Mitgliedstaat Kontrollen vorgenommen werden sollen, ändert nicht das ‚Ob‘, sondern nur das ‚Wie‘ der „Wiedereinführung von Kontrollen an allen oder bestimmten Abschnitten seiner Binnengrenzen“ (Art. 25 Abs. 1 SGK; man beachte den Plural ‚Grenzen‘). Jedenfalls aber deren Verlängerung über den 16. April 2024 hinaus⁹ und ebenfalls die erneute Verlängerung der Binnengrenzkontrollen zu Österreich ab dem 12. Mai 2024 erfolgte mit im Wesentlichen unveränderter Begründung zur vorangegangenen Verlängerung¹⁰ und stand im Widerspruch zur in Art. 25 SGK a.F. vorgegebenen zeitlichen Limitierung.

Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2016/399 am 10. Juli 2024 wurde zwar der SGK insbesondere im Hinblick auf die Verlängerungsmöglichkeiten geändert (zur aktuellen Rechtslage siehe oben 2.). Es wäre aber mit Sinn und Zweck der zeitlichen Limitierung von Binnengrenzkontrollen unvereinbar, wenn sich die zulässige Befristung auch der bereits zuvor – zum Teil rechtswidrig seit mehreren Jahren – vollzogenen Binnengrenzkontrollen ab diesem Datum neu berechnen würde. Dann aber sind die weiteren, im Wesentlichen auf dieselben Sachgründe gestützten Verlängerungen der Binnengrenzkontrollen an den deutschen Grenzen zu Frankreich, Luxemburg, Belgien, den Niederlanden, Dänemark, Österreich, der Schweiz, der Tschechischen Republik und Polen – aktuell vom 16. März 2025 bis zum 15. September 2025 –¹¹ jedenfalls in Kontinuität zu denjenigen Anordnungen zu sehen, die sich auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine stützten

9 Z. B. ab dem 16. Juni 2024: „Security risks related to irregular migration, including smuggling at the EU’s external borders, continue to lead to increased levels of irregular entries, exacerbating already tense accommodation situation for refugees, especially in the context of the admission of Ukrainian nationals“.

10 „Increase in irregular migration and migrant smuggling linked to the developing situation and living conditions in migrants’ countries of origin, as well as Russia’s ongoing war of aggression against Ukraine and the security situation exacerbated by terrorist groups, particularly in the Middle East, strain on the asylum reception system“.

11 „Serious threats to public security and order posed by continued high levels of irregular migration and migrant smuggling, and the strain on the asylum reception system.“

(ab 12. November 2023), sodass die reguläre zweijährige Höchstfrist für Binnengrenzkontrollen aus Art. 25a Abs. 5 SGK im November 2025 endet und weitere Verlängerungen allenfalls auf eine „schwerwiegende, außergewöhnliche Situation“ (Art. 25a Abs. 6 SGK) gestützt werden können.

Vor allem aber ist die Begründungstiefe dieser Anordnungen im Lichte der Anforderungen des Art. 26 Abs. 1 SGK zweifelhaft, da in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit im Notifikationsschreiben vom 9. September 2024¹² lediglich ein Absatz zu finden ist:

„Durch die aus bloßem Anlass des Grenzübertritts zulässigen Kontrollen können u. a. Schleusungshandlungen gezielter und frühzeitiger erkannt und unterbunden sowie Gefahren für die Gesundheit und das Leben der geschleusten Personen abgewehrt werden. Bei meiner Entscheidung habe ich die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Angemessenheit im Vergleich zu Alternativmaßnahmen sowie das Urteil des EuGHs vom 26. April 2022 in Bezug auf die Begründung einbezogen. Etwaige Alternativmaßnahmen ermöglichen weder Kontrollen aus bloßem Anlass des Grenzübertritts noch fokussieren technische Einsatzmittel auf das Erkennen und Verhindern irregulärer Migration und sind insoweit nicht gleichermaßen geeignet. Zudem werden unmittelbare einreiseverhindernde Maßnahmen im Rahmen des geltenden Rechts ermöglicht.“

Hierin wird die fehlende Eignung alternativer Maßnahmen (vgl. Art. 26 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i SGK) zunächst lediglich postuliert, da diese *per definitionem* gerade keine „Kontrollen aus bloßem Anlass des Grenzübertritts“ erlauben. Ausführungen zu anderen Formen der polizeilichen Zusammenarbeit (vgl. Art. 26 Abs. 1 Buchst. a Ziff. iii) fehlen völlig. Beide Mängel wurden jedoch im bislang letzten Notifizierungsschreiben vom 12. Februar 2025¹³ dahingehend adressiert, dass in zwei weiteren Absätzen auf Möglichkeiten der Schleierfahndung und der grenzpolizeilichen Zusammenarbeit eingegangen wird.

Besonders ins Auge sticht allerdings, dass „die voraussichtlichen Auswirkungen dieser Maßnahme auf: i) den Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen und ii) das Funktionieren

The impact of the global security situation (including Russia's war of aggression against Ukraine and the situation in the Middle East) on security and migration“.

12 <https://fragdenstaat.de/anfrage/anordnung-grenzkontrollen/944017/anhang/mitteilung-eu-bmi-grenzkontrollen.pdf> (18.05.2024).

13 <https://fragdenstaat.de/anfrage/binnengrenzkontrollen/987702/anhang/scan-6-apr-2026.pdf> (18.05.2024).

der Grenzregionen unter Berücksichtigung der engen sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen zwischen ihnen“ im Widerspruch zu Art. 26 Abs. 1 Buchst. b SGK in beiden Schreiben nicht näher berücksichtigt werden. Es findet lediglich das Bestreben der Bundespolizei Erwähnung, „die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Straßen- und Warenverkehr, die Wirtschaft und das Leben sowie Arbeiten in [den Grenzregionen] so gering wie nur möglich zu halten“. Da zur Prüfung der Rechtmäßigkeit diese Notifikationsschreiben heranzuziehen sind (VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVGH:2025:0317.10BV24.700.00, Rn. 38), jedoch nach Unionsrecht die zwingenden Abwägungskriterien der voraussichtlichen Auswirkungen unberücksichtigt geblieben sind, liegt hierin ein klares Abwägungsdefizit. Bereits dieses führt zur Rechtswidrigkeit der Verlängerung der Binnengrenzkontrollen – und der auf dieser Grundlage vorgenommenen Grenzübertrittskontrollen.

Zusätzlich bestehen gravierende Zweifel, ob ausreichende Sachgründe für die Wiedereinführung und Verlängerung der Binnengrenzkontrollen gegeben sind (ablehnend Farahat & Steurer, 2025; Huber, 2024, S. 1885–1886; Hruschka, 2025). Diese Bedenken beruhen hauptsächlich erstens darauf, dass die Eignung von Grenzübertrittskontrollen zu Zurückweisungen begrenzt ist und sich diese auch nicht auf Art. 72 AEUV stützen lassen (Farahat & Steurer, 2025; Wegge, 2024), zweitens, dass die in Bezug genommenen Migrationsströme keineswegs an allen Landgrenzen gleichermaßen auf Deutschland treffen und drittens darauf, dass die Selektivität der Kontrollen ohnehin nur Zufallserfolge verspricht.

4. Zögerliche Durchsetzung von ‚Schengen‘

Eine Vielzahl von Faktoren trägt dazu bei, dass die rechtlichen Begrenzungen für grenzpolizeiliches *rebordering* (oben 2.) – wie im Falle Deutschlands (soeben 3.) – ohne Auswirkung auf die grenzpolizeiliche Praxis bleiben. So ist zunächst klarzustellen, dass trotz verwaltungsrechtlicher Rechtswidrigkeit entsprechende Vollzugshandlungen der Polizei aus strafrechtlicher Sicht rechtmäßig sein können (BGH, Urt. v. 31.03.1953 – 1 StR 670/52 = BGHSt 4, 161, 164), sodass Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte gemäß § 113 StGB strafbar ist. Auch ist die Rechtmäßigkeit von Folgemaßnahmen – etwa der Vollstreckung eines Haftbefehls gegen eine Person, die bei einer Grenzübertrittskontrolle aufgegriffen wurde – von

der Rechtswidrigkeit der Binnengrenzkontrollen unabhängig zu betrachten (*male captus, bene detentus*).

Zudem wurde es Einzelnen lange Zeit verwehrt, die Wiedereinführung oder Verlängerung von Binnengrenzkontrollen durch Deutschland verwaltungsgerichtlicher Kontrolle zuzuführen. Diese Anordnung *als solche* anzugreifen, wäre zwar als Gegenstand einer Anfechtungsklage konstruierbar, ist aber im Hinblick auf die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) fraglich. Bezogen auf individuelle Identitätskontrollen im Rahmen von Grenzübertrittskontrollen verneinten Verwaltungsgerichte zunächst die Zulässigkeit einer nachträglichen Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit, weil es an einem Fortsetzungsfeststellungsinteresse fehle (vgl. Brodowski, 2023, S. 198 mit weiteren Nachweisen). Auch das Bundesverwaltungsgericht verneinte dieses Interesse bezogen auf die Schließung einzelner Grenzübergänge, ließ aber die Klärung einer Einreiseverweigerung im Zuge der Covid-19-Pandemiebekämpfung zu (BVerwG, Urt. v. 13.06.2024 – 1 C 2.23 = ECLI:DE:BverwG:2024:130624U1C2.23.0, Rn. 12–17, 29–31). Im März 2025 bejahte jedoch der bayerische Verwaltungsgerichtshof die Zulässigkeit einer solchen Klage unter Verweis auf die Gefahr, wiederholt einer solchen Kontrolle unterzogen zu werden (VGH München, Urt. v. 17.03.2025 – 10 BV 24.700 = ECLI:DE:BAYVGH:2025:0317.10BV24.700.00, Rn. 17–29). Nur bei einer solch großzügigen Handhabung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses wird der unionsrechtlichen Rechtsweggarantie (Art. 47 EU-Grundrechtcharta) Rechnung getragen (vgl. Giegerich, 2024). Es verbleibt jedoch das Kostenrisiko, das die Inanspruchnahme des Verwaltungsrechtswegs unattraktiv werden lässt: Im Erfolgsfall erhält ein:e Kläger:in allenfalls seine/ihre notwendigen Auslagen erstattet; bestätigen hingegen die Verwaltungsgerichte die Rechtmäßigkeit der Identitätskontrolle, so sind die Gerichtskosten und die Auslagen der Gegenseite, also der Bundesrepublik Deutschland, zu ersetzen. Ob bei rechtswidrigen Binnengrenzkontrollen vor den ordentlichen Gerichten Ansprüche nach dem Staatshaftungsrecht – z. B. der wirtschaftliche Schaden von Speditionen – geltend gemacht werden können (so Salomon & Tometten, 2022, 400), erscheint angesichts der hierbei bestehenden Hürden (insbesondere hinreichend qualifizierter Verstoß gegen Unionsrecht, Vorrang des Primärrechtsschutzes und kausal eingetretener, konkret bezifferbarer Schaden) zumindest zweifelhaft.

Angesichts dieser Anreizsituation und der individuell jeweils nur begrenzten, in ihrer Summation aber erheblichen Auswirkungen von Binnengrenzkontrollen wäre eine objektive Rechtskontrolle vorzugswürdig. Die EU-Kommission hat es aber in den vergangenen zehn Jahren kon-

sequent gescheut, die Rechtmäßigkeit der Einführung und Verlängerung von Binnengrenzkontrollen im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258–260 AEUV) einer verbindlichen Klärung durch den EuGH zuzuführen; auch anderen Mitgliedstaaten stünde an sich dieser Weg zur Verfügung (Art. 259 AEUV). Die Kommission hat zwischenzeitlich sogar eingeräumt, dass sie zur Verlängerung der österreichischen Binnengrenzkontrollen geschwiegen hat, obwohl sie von deren Rechtswidrigkeit ausgegangen ist (EuGH, Urt. v. 26.04.2022 – C-368/20 und C-369/22 [NW] = ECLI:EU:C:2022:298, Rn. 91). Dass die Kommission damit die Verletzung des Unionsrechts langjährig geduldet hat, wird ihrer Rolle als ‚Hüterin der Verträge‘ nicht gerecht (Cebulak & Morvillo, 2021).

5. Wege zur Stärkung der Resilienz von ‚Schengen‘

Die Errungenschaft eines Europas ohne Binnengrenzkontrollen befindet sich 40 Jahre nach Unterzeichnung des Schengener Übereinkommens angesichts der um sich greifenden, längerfristig angelegten Wiedereinführung stationärer Grenzkontrollen (Gülzau, 2023; Pettersson Fürst, 2024) in ernster Gefahr (siehe hierzu das Grußwort von Gloden sowie die Beiträge von Beck & Wassenberg sowie Wille in diesem Band; ergänzend Walter, 2023, S. 567–568). Hinzu tritt, aus rechtlicher Sicht, eine Diskrepanz zwischen objektiver Rechtslage einerseits (oben 2.) und der Praxis der Mitgliedstaaten und der Kommission bei Defiziten der subjektiven Rechtsdurchsetzung andererseits (soeben 3. und 4.). Dies steht dem Selbstverständnis und Ziel der Union, einen ‚Raum des Rechts‘ darzustellen, nicht gut zu Gesicht. Anknüpfend an vorhergehende, erste Überlegungen (Brodowski, 2023, S. 202–203) seien daher drei Vorschläge unterbreitet, um die Resilienz von ‚Schengen‘ zu stärken:

Zunächst sollte im Bundesrecht ‚Schengen‘ nicht nur durch Verweisungen auf zwischenstaatliche Übereinkommen und implizit durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts Rechnung getragen werden (siehe bereits oben 3.1.). Das Bundespolizeigesetz, das Aufenthaltsgesetz und das Passgesetz sollten stattdessen klar zwischen Binnengrenzen und Außengrenzen differenzieren. Auch bei der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen sollte diese Differenzierung im Grundsatz beibehalten werden und Abweichungen nur im Rahmen des Verhältnismäßigen vorgesehen werden.

Sodann liegt es nahe, die *objektive Rechtskontrolle* zu stärken. Allerdings ist die Praxis der Kommission, von ihren Befugnissen zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens hier keinen Gebrauch zu machen, nicht allein eine politische Entscheidung, sondern in der Konstruktion von ‚Schengen‘ darin angelegt, dass der SGK an mehreren Stellen auf die Instrumente von Stellungnahmen und Konsultationsprozessen verweist. Damit legt der SGK der Kommission geradezu nahe, auf rechtlich nicht bindende Handlungsformen zurückzugreifen, anstatt zu einem Vertragsverletzungsverfahren zu greifen. Dem könnte durch eine Nachjustierung entgegengetreten werden, welche die Verantwortung der Kommission für die Einhaltung des Unionsrechts betont. Befürchtet man, die Kommission sei angesichts der Politisierung der Frage von Grenzen und Grenzkontrollen und weil „Kontrollen an den Binnengrenzen eine wirkmächtige Symbolik staatlicher Souveränität darstellen“ (Salomon & Tometten, 2022, S.399; dazu auch der Einleitungsbeitrag sowie Marcowitz in diesem Band) zu starken Zwängen ausgesetzt, wäre ein denkbarer Ausweg, betroffenen grenzregionalen Gebietskörperschaften ein eigenständiges Klagerecht gegen die Anordnung oder Verlängerung von Binnengrenzkontrollen einzuräumen und daher in besonderem Maße deren Resilienz zu stärken (dazu konzeptuell vertiefend u. a. Andersen & Prokcola, 2022; Böhm et al., 2023; Dittel & Weber, 2025; Hippe et al., 2023). Ein weiterer Weg könnte darin liegen, *de lege ferenda* derartige Anordnungen einem präventiven Rechtsschutz zu unterwerfen: Dann müsste die Einführung oder Verlängerung von Binnengrenzkontrollen, von Gefahr im Verzug abgesehen, durch ein Gericht angeordnet oder bestätigt werden – gleichermaßen wie strafprozessuale Kontrollstellen „auf öffentlichen Straßen und Plätzen und an anderen öffentlich zugänglichen Orten“ grundsätzlich durch eine:n Richter:in zu treffen sind (§ 111 Abs. 1, Abs. 2 StPO).

Unabhängig davon sollte zusätzlich der *Individualrechtsschutz* gestärkt werden. Ein erster Ansatz hierin liegt in der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Bayern, das Fortsetzungsfeststellungsinteresse eines potenziell wiederholt von Grenzübertrittskontrollen Betroffenen zu bejahen (siehe oben 4.). Wünschenswert wäre allerdings, potenziell Betroffenen bereits eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Anordnung von Binnengrenzkontrollen als solche einzuräumen. Dies würde erleichtert, wenn solche Anordnungen in Deutschland nicht länger als bloßes Verwaltungsinternum betrachtet würden, sondern rechtsförmlich ergehen müssten. Auch insoweit wäre eine Anpassung des Bundesrechts geboten.

Derartige rechtliche Optimierungen sind allerdings nicht kurzfristig zu erwarten – weder auf europäischer Ebene, auf der der SGK erst 2024 modifiziert worden ist, noch auf nationaler Ebene angesichts der grenzkontrollfreundlichen Positionierung der neuen deutschen Bundesregierung im Jahr 2025. Umso mehr ist die Kommission aufgerufen, ihre Möglichkeiten zur Durchsetzung des SGK ernster zu nehmen als bisher.

Literaturverzeichnis

- Andersen, D. J. & Prokkola, E.-K. (Hrsg.). (2022). *Borderlands Resilience: Transitions, Adaptations and Resistance at Borders*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003131328>
- Böhm, H., Boháč, A., Novotný, L., Drápela, E. & Opiola, W. (2023). Resilience of Cross-border Cooperation in the Neisse-Nisa-Nysa Euroregion after the Pandemic: Bouncing In-between. *Journal of Borderlands Studies*, 39(6), 1–17. <https://doi.org/10.1080/08865655.2023.2276471>
- Bornemann, J. (2018). Mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume im Schengener Grenzkodex – Folgen für einen Raum ohne Kontrollen an Binnengrenzen. *Integration*, 41(3), 194–209. <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2018-3-194>
- Bornemann, J. (2023). Of Coordinated Approaches and Fair-weather Arrangements: the EU Crisis Response to Covid-19 Mobility Restrictions. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 87–108). Springer VS.
- Brodowski, D. (2023). Grenzschließungen und Grenzkontrollen als Achillesferse der Großregion. In D. Kazmaier & F. Weber (Hrsg.), *Universität in der Pandemie: L'Université en temps de pandémie* (S. 191–206). *Jahrbuch des Frankreichszentrums* 19. transcript Verlag.
- Cebulak, P. & Morvillo, M. (2021). The Guardian is Absent: Legality of Border Controls within Schengen before the European Court of Justice. *Verfassungsblog* (25.06.2021). <https://doi.org/10.17176/20210625-193249-0>
- Dittel, J. & Weber, F. (2024). A Living Lab of European Integration? Cross-Border Developments in the Greater Region during the Covid-19 Pandemic. In B. Wassenberg (Hrsg.), *Frontières en mouvement (Frontem): Which Models of Cross-Border Cooperation for the EU? A comparative analysis from a Euro-Atlantic perspective* (S. 59–87). *Border studies – Borders and European Integration* 6. Peter Lang.
- Dittel, J. & Weber, F. (2025). Die Covid-19-Pandemie als Impulsgeber? Zur Resilienz grenzüberschreitender Kooperation im Verflechtungsraum SaarLorLux. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 49–65). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.
- Farahat, A. & Steurer, L. (2025). Grenzgänger: Sind die neuen deutschen Grenzkontrollen zulässig? *Verfassungsblog* (20.05.2025). <https://doi.org/10.59704/47bde421f1c25036>
- Fritzsche, F. & Haefeli, F. (2024). Zurückweisungen von Asylbewerbern an den deutschen Binnengrenzen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 43(7), 468–473.

- Gerkrath, J. (2021). Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Schengen Raum: ein unverhältnismäßiges, unwirksames und unzulässiges Mittel der Pandemiebekämpfung. *KritV | CritQ | RCrit: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung | Critical quarterly for legislation and law | Revue critique trimestrielle de jurisprudence et de législation*, 104(1), 75–87. <https://doi.org/10.5771/2193-7869-2021-1-75>
- Giegerich, T. (2024). In Deutschland gibt es verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen unionsrechtswidrige Binnengrenzkontrollen – anders als das VG München meint. *jean-monnet-saar* (04.06.2024). <https://doi.org/10.17176/20240604-125542-0>
- Gülzau, F. (2023). A “New Normal” for the Schengen Area. When, Where and Why Member States Reintroduce Temporary Border Controls? *Journal of Borderlands Studies*, 38(5), 785–803. <https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1996260>
- Hippe, S., Bertram, D. & Chilla, T. (2023). Convergence and resilience in border regions. *European Planning Studies* 32(1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/09654313.2023.2170214>
- Hruschka, C. (2025). Dobrindts Rechtsbruch. Warum die aktuellen Kontrollen an den deutschen Binnengrenzen rechtswidrig sind. *Verfassungsblog* (15.05.2025). <https://doi.org/10.59704/61c1f0229bfa0215>
- Huber, B. (2024). Der novellierte Schengener Grenzkodex vom 13.6.2024. Keine pauschalen Zurückweisungen an der Grenze. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 43(24), 1881–1886.
- Huber, B., Nestler, R. & Vogt, V. (2025). Aufenthaltsgesetz § 15 Zurückweisung. In B. Huber & J. Mantel (Hrsg.), *Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz: Kommentar* (4. Auflage). C.H. Beck.
- Kießling, A. (2023). Grenzüberschreitende Pandemiebekämpfung an den deutschen Binnen- und Außengrenzen. In D. Brodowski, J. Nesselhauf & F. Weber (Hrsg.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln: Covid-19 und die europäische Idee* (S. 67–86). Springer VS.
- Klatt, M. (2015). Artikel 45 Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit. In H. von der Groeben, J. Schwarze & A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (7. Auflage). Nomos.
- Mau, S. (2021). *Sortiermaschinen. Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert*. C.H. Beck.
- Peers, S. (2023). *EU Justice and Home Affairs. Volume I: EU Immigration and Asylum Law* (5. Auflage). Oxford University Press.
- Pettersson Fürst, J. (2024). Defensive Integration through Cooperative Re-bordering? How Member States Use Internal Border Controls in Schengen. *Journal of European Public Policy*, 31(2), 478–500. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2162104>
- Rux, J. (2025). Grundgesetz Art. 20a [Umweltschutz; Tierschutz]. In V. Epping & C. Hillgruber (Hrsg.), *BeckOK Grundgesetz* (61. Ed.). C.H. Beck.
- Salomon, S. & Tometten, C. (2022). Zur Zulässigkeit von Binnengrenzkontrollen und mitgliedstaatlicher Renitenz. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 42(11–12), 395–401.

- Salomon, S. & Rijpma, J. (2023). A Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship. *German Law Journal*, 24(2), 281–309. <https://doi.org/10.1017/glj.2021.60>
- Terhechte, J. P. (2025). EUV Art. 3 Ziele der Union. In E. Grabitz (Begr.), M. Hilf (Fortf.) & M. Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (84. Lfg.). C.H. Beck.
- Walter, B. (2023). Der Schengener Grenzkodex auf dem Prüfstand. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 42(8), 563–568.
- Weber, F. & Dittel, J. (2025). Grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Lichte der Covid-19-Pandemie – Herausforderungen und Perspektiven zur Krisenfestigkeit. In F. Weber & J. Dittel (Hrsg.), *Beyond Borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume* (S. 3–27). Arbeitsberichte der ARL 38. Selbstverlag.Wegge, G. (2024). Verhinderung illegaler Einwanderung in das Bundesgebiet. Zu den rechtlichen Möglichkeiten deutscher Behörden. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 43(3), 130–136.
- Wille, C. (2020). Border(ing)s in Times of COVID-19. In C. Wille & R. Kanesu (Hrsg.), *Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown* (S. 11–16). UniGR-CBS Thematic Issue 4. UniGR-Center for Border Studies.

