

3 K 545/20.KO



Verkündet am: 26. April 2021

gez. Herkenroth

Justizbeschäftigte als Urkunds-  
beamtin der Geschäftsstelle

**Veröffentlichungsfassung!**

# VERWALTUNGSGERICHT KOBLENZ

## URTEIL

### IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

\*\*\*

w e g e n      Polizeirechts

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 22. März 2021, an der teilgenommen haben

Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Gietzen  
Richterin am Verwaltungsgericht Dwars  
Richterin Warhaut  
ehrenamtlicher Richter Erzieher Hasselberg  
ehrenamtliche Richterin Bezirksgeschäftsführerin Hörter

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Kläger, ein französischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in A<sup>\*\*\*</sup>, Frankreich, begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Einreiseverweigerung sowie der Schließung eines Grenzübergangs an der deutsch-französischen Grenze im Zuge der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020.

Am 15. März 2020 beschloss das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (nachfolgend: BMI) angesichts der Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 im Bundesgebiet auf Grundlage des Art. 28 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 – SGK –) unter anderem, an der Landgrenze zu Frankreich vorübergehend Binnengrenzkontrollen und Einreisebeschränkungen für nicht erforderliche Reisen aus Frankreich einzuführen. Darüber hinaus entschied das BMI am 18. März 2020, den Grenzübertritt ab dem 20. März 2020 nur noch an bestimmten Grenzübergangsstellen zuzulassen. Die insoweit zugelassenen Grenzübergangsstellen wurden auf der Internetseite des BMI veröffentlicht und am 24. März 2020 im Bundesanzeiger bekanntgemacht. Am 25. März 2020, 14. April 2020 und 4. Mai 2020 verlängerte das BMI die eingeführten Binnengrenzkontrollen. Insgesamt galten sie bis zum 15. Mai 2020 fort. Über die Einführung der Binnengrenzkontrollen nebst Einreisebeschränkungen, die zugelassenen Grenzübergangsstellen und die einzelnen Verlängerungen setzte das BMI unter anderem die Europäische Kommission sowie die Innenministerinnen und Innenminister der EU- und der Schengener-Vertragsstaaten jeweils vorab schriftlich in Kenntnis.

In der Folgezeit wies das BMI das Bundespolizeipräsidium im Wege mehrerer Erlasse an, das zur Umsetzung der beschlossenen Binnengrenzkontrollen und Einreisebeschränkungen Erforderliche zu veranlassen, insbesondere im Rahmen der Grenzkontrollen bei Reisen aus Frankreich ohne triftigen Reisegrund grundsätzlich Einreiseverweigerungen auszusprechen.

Daraufhin ersuchte die Bundespolizeidirektion Koblenz am 19. März 2020 die zuständigen saarländischen Landesbehörden um Schließung aller nicht zugelassenen Grenzübergänge. Zur Begründung gab sie an, hierdurch solle verhindert werden, dass Einreisewillige die Grenzkontrollstellen umfahren könnten. Am 20. März 2020 versperrte der saarländische Landesbetrieb für Straßenbau unter anderem den Grenzübergang B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\*. Hierzu stellte er Warnbaken sowie ein Verkehrszeichen Zeichen 250 (Verbot für Fahrzeuge aller Art) auf. Die Absperrung wurde am 15. Mai 2020 auf Bitten der Bundespolizeidirektion Koblenz durch den saarländischen Landesbetrieb für Straßenbau Landesbetrieb wieder entfernt.

Zuvor, am 2. Mai 2020, versuchte der Kläger über den Grenzübergang D\*\*\* – A\*\*\* (L \*\*\*) in das Bundesgebiet einzureisen. Im Rahmen der Grenzkontrolle durch Polizeibeamte der Bundespolizeidirektion Koblenz gab er an, er beabsichtige in D\*\*\* in einem Supermarkt einzukaufen. Daraufhin verweigerten ihm die Polizeibeamten zunächst mündlich die Einreise. Dies bestätigte die Bundespolizeidirektion Koblenz mit an den Kläger gerichteten Bescheid vom 7. Mai 2020. Zur Begründung führte sie aus, die Einreiseverweigerung finde ihre Rechtsgrundlage in § 6 Abs. 1 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU –). Die Einreise habe dem Kläger zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Gesundheit verwehrt werden müssen. Denn zur Eindämmung der Corona-Pandemie sei eine Einreise in das Bundesgebiet im Rahmen der temporär wiedereingeführten Grenzkontrollen grundsätzlich nicht erlaubt. Da die von dem Kläger beabsichtigte grenzüberschreitende Einkaufsfahrt nicht als dringender Einreisegrund zu werten sei, habe ihm die Einreise auch nicht ausnahmsweise gestattet werden können.

Zudem unternahm der Kläger am 15. Mai 2020 den Versuch, den Grenzübergang B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\*, den er regelmäßig zur Einreise in das Bundesgebiet nutzt, zu überqueren. Dies war ihm indes infolge der dort noch vorhandenen Absperrung nicht

möglich.

Am 25. Juni 2020 hat der Kläger Klage erhoben. Er trägt im Wesentlichen vor, die ihm gegenüber alleine aufgrund des Fehlens eines dringenden Einreisegrundes ausgesprochene Einreiseverweigerung sei mangels Ermächtigungsgrundlage rechtswidrig gewesen. Denn die von der Beklagten herangezogene Vorschrift des § 6 Abs. 1 FreizügG/EU setze voraus, dass von dem Unionsbürger selbst eine konkrete Gefahr für die öffentliche Gesundheit ausgehe, etwa weil zumindest ein Ansteckungsverdacht vorliege. Jedenfalls aber sei die verdachtsunabhängige Einreiseverweigerung unverhältnismäßig gewesen und habe von daher gegen sein Freizügigkeitsrecht aus Art. 21 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV –, die passive Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV, die passive Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV sowie das Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV verstoßen. Auch die Absperrung des Grenzübergangs B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\* sei zu Unrecht erfolgt. Die der Sperrung zugrundeliegende Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen sei nämlich ihrerseits rechtswidrig gewesen. Denn die Beklagte habe nicht lediglich Grenzkontrollen eingeführt, sondern aufgrund der gleichzeitig beschlossenen generellen Einreisebeschränkungen vollständige Grenzsicherungen vorgenommen, zu denen Art. 28 SGK von vornherein nicht ermächtige. Davon abgesehen sähen die Vorschriften des SGK auch eine vorübergehende Wiedereinführung von reinen Binnengrenzkontrollen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Gesundheit nicht vor. Ferner habe die Beklagte bei der Einführung und Verlängerung der Grenzkontrollen gegen die Verfahrensvorschriften des Art. 28 SGK i.V.m. Art. 27 SGK, das europarechtliche Transparenzgebot sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

Der Kläger beantragt,

1.) festzustellen, dass die Versagung des Grenzübertritts durch Vertreter der Bundespolizei am Grenzübergang D\*\*\* – A\*\*\* am 2. Mai 2020, ca. 16:13 Uhr rechtswidrig gewesen ist und

2.) festzustellen, dass die Schließung des Grenzübergangs B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\* in der Zeit vom 20. März 2020 – 15. Mai 2020 rechtswidrig gewesen ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt im Wesentlichen vor, die auf Grundlage des § 6 Abs. 1 Satz 2 FreizügG/EU ausgesprochene Einreiseverweigerung sei rechtlich nicht zu beanstanden. Die Vorschrift ermögliche im Falle einer Gefahr für die öffentliche Gesundheit auch ein Vorgehen gegenüber einreisenden Personen, bei denen im konkreten Einzelfall kein Krankheitserreger nachgewiesen worden sei. Die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen sei ebenfalls zu Recht erfolgt. Der Ausbruch der Corona-Pandemie habe, insbesondere aufgrund der nicht absehbaren Belastungen für das Gesundheitssystem eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung im Sinne des Art. 28 Abs. 1 SGK begründet. Um die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen sei es deshalb zur Ergänzung der innerstaatlichen Maßnahmen erforderlich gewesen, in Abstimmung mit den betroffenen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission vorübergehend Binnengrenzkontrollen unter anderem an der deutsch-französischen Grenze einzuführen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze und die vorgelegten Verwaltungsakten (1 Ordner und 1 Heft) verwiesen. Sämtliche Unterlagen sind Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen.

## Entscheidungsgründe

Die Klage bleibt ohne Erfolg.

Sie ist hinsichtlich beider Klageanträge als Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – statthaft und auch im Übrigen zulässig. Insbesondere hat der Kläger ein berechtigtes Interesse an der von ihm begehrten Feststellung der Rechtswidrigkeit der angegriffenen Verfügungen. Erledigen sich Maßnahmen typischerweise so kurzfristig, dass sie ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden könnten, ist wegen des Gebots eines effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz – GG – und des Rechtsstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 3 GG jedenfalls dann von einem Fortsetzungsfeststellungsinteresse auszugehen, wenn sie schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte oder Grundfreiheiten begründen (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. November 2020 – 2 C 5.19 –, NVwZ 2021, 411 Rn. 15; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 – 8 C 14.12 – BVerwGE 146, 303 Rn. 32). So liegen die Dinge hier. Sowohl die gegenüber dem Kläger ausgesprochene Einreiseverweigerung als auch die im Wege einer Allgemeinverfügung durch Aufstellung von Verkehrseinrichtungen (vgl. § 43 Abs. 1 Straßenverkehrs-Ordnung) und eines Verkehrszeichens angeordnete Schließung des von dem Kläger regelmäßig genutzten Grenzübergangs B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\* begründen tiefgreifende Eingriffe in sein Freizügigkeitsrecht aus Art. 21 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV –. Darüber hinaus hatten sich beide Verfügungen ihrer Eigenart nach bereits erledigt, bevor der Kläger Rechtsschutz in einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren hätte erlangen können, zumal die Schließung des Grenzübergangs, ebenso wie die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen auf Grundlage des Art. 28 Abs. 1 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 – SGK –), von vornherein nur auf einen vorübergehenden Zeitraum von maximal zwei Monaten angelegt war (vgl. Art. 28 Abs. 4 SGK).

Die Klage ist indes unbegründet. Dabei hat die Kammer zwar keine Bedenken an der Passivlegitimation der Beklagten (I.). Sowohl die gegenüber dem Kläger am

2. Mai 2020 verfügte Einreiseverweigerung (II.) als auch die Anordnung der Schließung des Grenzübergangs B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\* für den Zeitraum vom 20. März 2020 bis zum 15. Mai 2020 (III.) waren jedoch rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog.

I. Der Beklagten fehlt nicht die erforderliche Passivlegitimation. Denn bei den angegriffenen Maßnahmen handelte es sich um solche der Bundespolizeidirektion Koblenz. Dies gilt auch für die im Wege einer Allgemeinverfügung durch Aufstellung von Verkehrseinrichtungen und eines Verkehrszeichens angeordnete Schließung des Grenzübergangs B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\*. Denn die errichtete Absperrung diene ersichtlich dem Grenzschutz und damit einer gemäß § 2 Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG –) im originären Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei liegenden Aufgabe. Dem steht nicht entgegen, dass die Polizeibeamten der Beklagten die Absperrung nicht selbst, sondern im Wege der Amtshilfe durch den saarländischen Landesbetrieb für Straßenbau aufstellen ließen. Der Landesbetrieb ist insoweit nämlich ausschließlich im Rahmen des Amtshilfeersuchens der Bundespolizeidirektion Koblenz tätig geworden. In Anbetracht dessen verblieb die Gesamtverantwortung für die Recht- und Zweckmäßigkeit der zu verwirklichenden Maßnahme bei der Bundespolizei (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2017 – 6 C 46.16 –, BVerwGE 160, 169 Rn. 17, 18).

II. Die am 2. Mai 2020 mündlich verfügte und unter dem 7. Mai 2020 schriftlich bestätigte Einreiseverweigerung war nach der für die gerichtliche Beurteilung allein maßgeblichen Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Erledigung der Einreiseverweigerung unmittelbar nach ihrem Erlass rechtmäßig.

Die gegenüber dem Kläger als gemäß § 2 Abs. 1 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU –) Freizügigkeitsberechtigten ausgesprochene Einreiseverweigerung findet ihre Rechtsgrundlage in § 6 Abs. 1 Satz 2 FreizügG/EU. Danach kann freizügigkeitsberechtigten Personen die Einreise aus den in § 6 Abs. 1 Satz 1 FreizügG/EU genannten Gründen verweigert werden. Der insoweit in Bezug genommene Satz 1 dieser Vorschrift sieht vor, dass der Verlust des Rechts nach § 2 Abs. 1 FreizügG/EU unbeschadet des § 2 Abs. 7 und des § 5 Abs. 4 FreizügG/EU nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Art. 45 Abs. 3 und Art. 52 Abs. 1

AEUV) festgestellt werden kann. Eine Verlustfeststellung aus Gründen der öffentlichen Gesundheit kann nach § 6 Abs. 1 Satz 3 FreizügG/EU in der hier anzuwendenden Fassung vom 21. Januar 2013 (nachfolgend: a.F.) überdies nur dann erfolgen, wenn es sich um Krankheiten mit epidemischem Potenzial im Sinne der einschlägigen Rechtsinstrumente der Weltgesundheitsorganisation und sonstige übertragbare, durch Infektionserreger oder Parasiten verursachte Krankheiten handelt, sofern gegen diese Krankheiten Maßnahmen im Bundesgebiet getroffen werden, und wenn die Krankheit innerhalb der ersten drei Monate nach Einreise auftritt.

Gemessen hieran verweigerte die Beklagte dem Kläger im Zuge der Corona-Pandemie am 2. Mai 2020 zu Recht die Einreise aus Frankreich in das Bundesgebiet. Denn mit Ausbruch von COVID-19 als Krankheit im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 3 FreizügG/EU (1.) bestanden Gründe der öffentlichen Gesundheit (2.), aus denen die Beklagte dem Kläger in ermessensfehlerfreier Weise (3.) die Einreise untersagte.

1. Bei der durch den Erreger SARS-CoV-2 ausgelösten Erkrankung COVID-19 handelte es sich, spätestens nachdem die Weltgesundheitsorganisation den COVID-19-Ausbruch am 11. März 2020 offiziell zu einer Pandemie erklärt hatte, um eine Krankheit mit epidemischem Potenzial im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 3 FreizügG/EU. Zum Zeitpunkt der Einreiseverweigerung sind zur Bekämpfung der Corona-Pandemie bereits weitreichende innerstaatliche Maßnahmen getroffen worden, nicht zuletzt mit dem aufgrund der Bund-Länder-Beschlüsse vom 16. und 22. März 2020 in den Bundesländern eingeführten sog. ersten Lockdown, mit dem das öffentliche Leben im Bundesgebiet unter anderem durch Kontaktverbote, die Schließung von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gastronomiebetrieben sowie Schulen und Kindergärten weitgehend beschränkt worden war.

Anders als der Kläger meint, stand der Einstufung von COVID-19 als Krankheit mit epidemischem Potenzial im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 3 FreizügG/EU a.F. i.V.m. Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten – Richtlinie 2004/38/EG – nicht entgegen, dass sich das Virus SARS-CoV-2 zum



Zeitpunkt der Einreiseverweigerung bereits weltweit ausgebreitet hatte, ein Einschleppen des Virus in das Bundesgebiet mit der Einreiseverweigerung somit nicht mehr verhindert werden konnte. Denn schon aus dem Wortlaut des § 6 Abs. 1 Satz 3 FreizügG/EU a.F. i.V.m. Art. 29 Abs. 1 Richtlinie 2004/38/EG, nach dem die Verweigerung einer Einreise aus Gründen der öffentlichen Gesundheit ohnehin erst dann in Betracht kommt, wenn gegen die jeweilige Krankheit innerstaatliche Maßnahmen getroffen werden, folgt, dass eine Einreiseverweigerung nicht nur verfügt werden kann, um eine erstmalige Ausbreitung, sondern auch um die Weiterverbreitung einer bereits im Inland ausgebrochenen Krankheit zu verhindern.

2. Infolge der Pandemie lagen Gründe der öffentlichen Gesundheit im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 FreizügG/EU vor, die freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen zu rechtfertigen vermochten. Wann derartige Gründe der öffentlichen Gesundheit vorliegen, ist nicht anhand der Bestimmungen des deutschen Gefahrenabwehrrechts, sondern alleine unionsrechtlich autonom zu bestimmen (vgl. Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 52 AEUV Rn. 7). Erforderlich ist danach regelmäßig der Nachweis einer tatsächlichen Gesundheitsgefahr. Bloße Vermutungen und Behauptungen sind nicht ausreichend. Die behauptete Gesundheitsgefährdung muss vielmehr durch wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt werden (vgl. Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Bd. 1, 71. EL August 2020, Art. 36 AEUV Rn. 23). Bei der Beurteilung, ob eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit vorliegt, kommt den Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs indes ein Beurteilungsspielraum zu (vgl. EuGH, Urteil vom 8. Juni 2017 – Rs. C-296/15 – (Medisanus), EuZW 2017, 895 Rn. 82 m.w.N.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gesundheit und das Leben von Menschen unter den von den europäischen Verträgen geschützten Gütern und Interessen den höchsten Rang einnehmen (vgl. EuGH a.a.O). Wissenschaftliche Unsicherheiten hinsichtlich des Vorliegens und des Umfangs tatsächlicher Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung dürfen sich nicht nachteilig auf das Schutzniveau auswirken. Den Mitgliedstaaten ist es daher gestattet, nach dem Vorsorgeprinzip Schutzmaßnahmen zu treffen, ohne abwarten zu müssen bis Vorhandensein und Ausmaß dieser Gefahren eindeutig dargelegt sind (vgl. EuGH, Urteil vom 19. November 2020 – Rs. C-663/18 – (B S und C A), LMuR 2021, 21 Rn. 90 m.w.N.).

Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze begründete die von dem Kläger am 2. Mai 2020 beabsichtigte Einreise aus Frankreich eine tatsächliche Gesundheitsgefahr. Die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse (a) stützten die von der Beklagten getroffene Prognose einer Gesundheitsgefahr (b). Einer von dem Kläger selbst ausgehenden konkreten Gefahr der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 bedurfte es darüber hinaus nicht (c).

a) Nach den am 2. Mai 2020 vorliegenden Erkenntnissen der Wissenschaft war bereits bekannt, dass es sich bei COVID-19 um eine schon vor Symptombausbruch respiratorisch leicht von Mensch-zu-Mensch übertragbare virale Krankheit handelt, die zwar größtenteils lediglich leichte grippeähnliche Symptome auslöst, bei einem Teil der Betroffenen, insbesondere bei älteren Menschen bzw. solchen mit vorbestehenden Grunderkrankungen jedoch zu schweren, intensivmedizinisch zu behandelnden und unter Umständen tödlichen Krankheitsverläufen führt. Die Zahl der bestätigten COVID-19-Erkrankungen belief sich im Bundesgebiet auf 161.703, die Zahl der hiermit im Zusammenhang stehenden Todesfälle lag bei 6.575. Das gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Nr. 1 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG –) zur Beurteilung der epidemiologischen Lage besonders berufene Robert Koch-Institut bewertete die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch (vgl. Robert Koch-Institut, Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 2. Mai 2020, S. 8, abrufbar unter [www.rki.de](http://www.rki.de)). Nach Einschätzung des Robert Koch-Instituts sollten, da weder eine Impfung noch eine spezifische Therapie zur Verfügung standen, alle Maßnahmen darauf gerichtet sein, die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen, um eine mögliche Überlastung des Gesundheitssystems durch die intensivmedizinische Behandlung schwerer Krankheitsverläufe zu vermeiden (vgl. Robert Koch-Institut, Leitfaden für den Öffentlichen Gesundheitsdienst zum Vorgehen bei Häufungen von COVID-19 vom 2. Mai 2020, S. 5, abrufbar unter [www.rki.de](http://www.rki.de)). In diesem Zusammenhang stand aufgrund des Hauptübertragungsweges für SARS-CoV-2, der respiratorischen Aufnahme virushaltiger Partikel, die Unterbrechung von Infektionsketten durch die Beschränkung sozialer Kontakte im Vordergrund. Auch eine Reduzierung der Reisetätigkeit wurde insoweit empfohlen (vgl. Robert Koch-Institut, a.a.O., S. 4). Die vorhandenen Testkapazitäten waren im Frühjahr 2020 hingegen gering. Zuverlässige PCR- oder Antigen-Schnelltests bzw. Selbsttests standen

noch nicht zur Verfügung. Darüber hinaus schloss selbst ein negatives Ergebnis eines PCR-Tests die Möglichkeit einer Infektion mit SARS-CoV-2 nicht vollständig aus (vgl. Robert Koch-Institut, a.a.O., S. 6).

b) Ausgehend hiervon und unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips begegnete die Annahme der Beklagten, die Einreise des Klägers aus Frankreich habe eine tatsächliche Gefahr für eine Weiterverbreitung des Virus im Bundesgebiet dargestellt, keinen rechtlichen Bedenken. Denn zum Zeitpunkt der Einreiseverweigerung war die Infektionslage in Frankreich, insbesondere in dem an das Saarland unmittelbar angrenzenden Département Moselle, in dem der Wohnort des Klägers gelegen ist, besonders kritisch. Bereits am 24. März 2020 hatte Frankreich den Gesundheitsnotstand ausgerufen. Lockerungen der dort zur Eindämmung des Infektionsgeschehens ergriffenen Maßnahmen, unter anderem der verhängten Ausgangsbeschränkungen, traten erstmals ab dem 11. Mai 2020 in Kraft, wobei die Grenzregion Grand Est einschließlich des Départements Moselle aufgrund der dort hohen Infektionszahlen und der angespannten Lage auf den Intensivstationen als Teil der von der französischen Regierung festgelegten besonders stark betroffenen „roten“ Zone von den beschlossenen Lockerungen zunächst überwiegend ausgenommen worden war. Aufgrund des von daher besonders hohen Infektionsrisikos in Frankreich und der mit einer Einreise regelmäßig verbundenen sozialen Kontakte im Inland durfte die Einreise des Klägers als Gefahr für eine Weiterverbreitung des Virus im Bundesgebiet bewertet werden, zumal eine Infektion des Klägers mit den zum Einreisezeitpunkt zur Verfügung stehenden Mitteln nicht sicher ausgeschlossen werden konnte und mit der Einreiseverweigerung auch andere Personen aus ebenjenen Gründen dazu angehalten werden sollten, von (nicht notwendigen) Reisen in das Bundesgebiet abzusehen.

c) Diese Gefahrenprognose erwies sich, entgegen der Auffassung des Klägers, nicht deshalb als rechtsfehlerhaft, weil sie unabhängig davon getroffen worden war, ob von dem Kläger selbst eine Gesundheitsgefahr ausging. Für freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit gilt zwar gemäß Art. 27 Abs. 2 UAbs. 2 Richtlinie 2004/38/EG, dass diese nur zulässig sind, wenn das persönliche Verhalten des Ausländers eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, wobei vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention

verweisende Begründungen unzulässig sind. Auch Einschränkungen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit kommen vor allem gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen, Ausscheidern sowie sonstigen Personen, die Krankheitserreger so in oder an sich tragen, dass im Einzelfall die Gefahr einer Weiterverbreitung besteht, in Betracht (vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU vom 3. Februar 2016, Ziffer 6.1.1.3.3). Deshalb normiert § 6 Abs. 1 Satz 3 a.E. FreizügG/EU in Umsetzung des Art. 29 Abs. 2 und 3 Richtlinie 2004/38/EG auch zusätzliche – vor der Einreise nicht anwendbare – verschärfte Anforderungen an aufenthaltsbeendende Maßnahmen zum Schutz freizügigkeitsberechtigter Personen, die bereits eingereist sind und nach einer Einreise im Inland erkranken.

Hierdurch sind freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit, die unabhängig davon ergriffen werden, ob im konkreten Einzelfall bei der einreisenden Person ein Krankheitserreger nachgewiesen worden ist, indes nicht von vorneherein ausgeschlossen (vgl. BT-Drucks. 19/21750, S. 43; Gerstner-Heck, in: Decker/Bader/Kothe, BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 7. Edition, Stand: 1. Januar 2021, § 6 FreizügG/EU Rn. 9; Thym/Bornemann, in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2021, Kapitel 2 Rn. 31, 32; anders Tewocht, ZAR 2021, 43 [46]; Klaus, NVwZ – Extra 14/2020, S. 5). Die Einreise von Personen kann nämlich auch unterhalb der Schwelle einer im Einzelfall, etwa in der Form eines Ansteckungsverdacht im Sinne des § 2 Nr. 7 IfSG, bestehenden konkreten Gefahr der Weiterverbreitung einer Krankheit eine tatsächliche Gesundheitsgefahr begründen. Denn die Begrifflichkeiten des deutschen Gefahrenabwehrrechts, insbesondere des Infektionsschutzrechtes, sind bei der Auslegung des unionalen Begriffs der öffentlichen Gesundheit nicht relevant. Überdies kann weder dem Wortlaut des § 6 FreizügG/EU noch den Art. 27 und Art. 29 Richtlinie 2004/38/EG eine dem Art. 27 Abs. 2 UAbs. 2 Richtlinie 2004/38/EG entsprechende Einschränkung in Bezug auf das Schutzgut der öffentlichen Gesundheit entnommen werden. Eine derart einschränkende Auslegung widerspräche zudem Art. 35 Satz 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union – GRC –, Art. 9 AEUV und Art. 168 Abs. 1 AEUV, wonach in sämtlichen Bereichen des unionsrechtlichen Handelns ein hohes Gesundheitsschutzniveau anzustreben ist, und liefe der den Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Rahmen des Vorsorgeprinzips zugestandenem Befugnis zuwider, bei

wissenschaftlichen Unsicherheiten schon im Vorfeld eines eindeutigen Nachweises der Gesundheitsgefahr Schutzmaßnahmen treffen zu dürfen. An die Rechtfertigung derartiger generalisierender Maßnahmen sind, da sie einen besonders schwerwiegenden Eingriff in das Freizügigkeitsrecht begründen, im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit allerdings besondere Anforderungen zu stellen.

3. Schließlich war die Einreiseverweigerung frei von Ermessensfehlern (vgl. § 114 Satz 1 VwGO). Sie verstieß auch in Anbetracht der mit ihr verbundenen Eingriffe in das Freizügigkeitsrecht aus Art. 21 AEUV, die passive Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV und die passive Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV, die als gegenüber dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Art. 18 AEUV speziellere Grundfreiheiten vorrangig anzuwenden sind, weder gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (a) noch gegen das aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 20 GRC abzuleitende europarechtliche Kohärenzgebot (b).

Entgegen der Ansicht des Klägers waren die mit der Einreiseverweigerung verbundenen Eingriffe in die Grundfreiheiten nicht vornherein einer Rechtfertigung entzogen, weil sie, wie er meint, eine offene Diskriminierung aufgrund seiner Staatsangehörigkeit darstellten. Denn den Eingriffen kommt zum einen lediglich die Qualität einer versteckten, nicht aber einer offenen Diskriminierung zu. Dem Kläger war die Einreise in das Bundesgebiet nämlich nicht aufgrund seiner französischen Staatsangehörigkeit, sondern deshalb verwehrt worden, weil er lediglich zum Einkaufen in das Bundesgebiet einreisen wollte. Maßgebliches Differenzierungskriterium war folglich alleine das Vorliegen eines dringenden Einreisegrundes. Zum anderen können nach der gängigen Dogmatik der Grundfreiheiten nicht nur versteckte, sondern auch offene Diskriminierungen aus den ausdrücklich normierten Rechtfertigungsgründen, wie dem Schutz der öffentlichen Gesundheit (vgl. Art. 36 Satz 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 62 AEUV), gerechtfertigt sein.

a) Die Einreiseverweigerung wahrte den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer aus Gründen des Gesundheitsschutzes ausgesprochenen Einreiseverweigerung ist zu beachten, dass sich der den Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Bereich des Gesundheitsschutzes eingeräumte Beurteilungsspielraum auch auf die Art und Weise der Verwirklichung des Gesundheitsschutzes erstreckt (vgl. EuGH, Urteil

vom 8. Juni 2017 – Rs. C-296/15 – (Medisanus), EuZW 2017, 895 Rn. 82 m.w.N). Darüber hinaus ist die Verhältnismäßigkeit von Reisebeschränkungen nach dem „Gemeinsamen europäischen Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19“ der Präsidentin der Europäischen Kommission und des Präsidenten des Europäischen Rates vom 17. April 2020 (2020/C 126/01) (nachfolgend: Gemeinsamer Fahrplan) maßgeblich anhand der epidemiologischen Kriterien, den Kapazitäten der Gesundheitssysteme und der Verfügbarkeit angemessener Überwachungskapazitäten einschließlich umfassender Testkapazitäten zur Ermittlung und Überwachung der Ausbreitung des Virus zu beurteilen.

aa) Legitimes Ziel der Einreiseverweigerung war es, die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 im Inland zu verzögern, um dadurch das Leben und die Gesundheit anderer zu schützen und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden.

bb) Die Einreiseverweigerung war zur Erreichung dieses Ziels geeignet. Denn geeignet ist eine Maßnahme bereits dann, wenn mit ihrer Hilfe das erstrebte Ziel gefördert werden kann. Hiervon durfte die Beklagte im Rahmen des ihr im Hinblick auf die Bewertung der Eignung einer zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffenen Maßnahme zustehenden Beurteilungsspielraums ausgehen. Angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse, wonach die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel den Hauptübertragungsweg von SARS-CoV-2 darstellte, und in Einklang mit den Einschätzungen des Robert Koch-Instituts (vgl. dazu oben II. 2. a) war die Einreiseverweigerung nämlich schon aufgrund der mit ihr verbundenen Einschränkung sozialer Kontakte im Inland dazu geeignet, Ansteckungen zu vermeiden und auf diese Weise den Gesundheitsschutz zumindest zu fördern.

Anders als der Kläger meint, stand diese Einschätzung nicht im Widerspruch zu den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation für den internationalen Verkehr im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch vom 29. Februar 2020 (vgl. Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak, 29. Februar 2020, abrufbar unter [www.who.int](http://www.who.int)). Die Weltgesundheitsorganisation bewertete hierin Einreiseverbote für Personen aus betroffenen Gebieten insbesondere aufgrund der damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zwar durchaus kritisch. Ihren Empfehlungen kann aber nicht entnommen werden, dass sie die Eignung von Einreiseverboten zur Verlangsamung der Ausbreitung des

Virus grundsätzlich in Abrede stellte. Vielmehr erachten die Empfehlungen vorübergehende Reisebeschränkungen zu Beginn einer Pandemie unter Umständen als gerechtfertigt, um Zeit für die Einrichtung von Vorsorgemaßnahmen zu gewinnen.

Soweit der Kläger vorträgt, in der öffentlichen Diskussion habe es überdies auch Stimmen von Virologen gegeben, die Reisebeschränkungen als gänzlich ungeeignetes Mittel zur Pandemiebekämpfung angesehen hätten, vermag dies ebenfalls keine Zweifel an der von der Beklagten getroffenen Bewertung zu begründen. Denn es obliegt der Beklagten im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums die in dem wissenschaftlichen Diskurs vertretenen kontroversen Auffassungen zu gewichten und sich einer Auffassung anzuschließen, wobei sie nach den Grundsätzen des Vorsorgeprinzips nicht abzuwarten braucht, bis die Eignung der beabsichtigten Maßnahme in der Wissenschaft übereinstimmend als gesichert bewertet wird (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 – Vf. 6-VII-20 –, juris Rn. 75).

cc) Die Einreiseverweigerung ging auch nicht über das für die Erreichung des verfolgten Ziels erforderliche Maß hinaus. Hiervon wäre nur dann auszugehen, wenn der Schutz der öffentlichen Gesundheit durch gleich geeignete mildere Mittel hätte erreicht werden können. Derartige Mittel standen am 2. Mai 2020 zur Abwehr der im Falle einer Einreise des Klägers in das Bundesgebiet bestehenden Gesundheitsgefahr nicht zur Verfügung. Insbesondere wäre eine Gesundheitskontrolle des Klägers im Rahmen der Grenzkontrolle nicht leistbar gewesen. Denn hinreichend zuverlässige Schnelltestmöglichkeiten waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorhanden gewesen. Die Durchführung eines PCR-Tests stellte – ungeachtet des selbst im Falle eines negativen PCR-Testergebnisses noch bestehenden Restrisikos einer Infektion – schon aufgrund des zur Auswertung des Tests durch fachliches Personal erforderlichen Zeitaufwandes von mehreren Tagen keine taugliche Alternative dar. Davon abgesehen bestanden im Mai 2020 auch keine ausreichenden Testkapazitäten im Bundesgebiet, um sämtliche Einreisende PCR-Tests zu unterziehen.

Entgegen der Ansicht des Klägers hätte die Einhaltung der im Bundesgebiet geltenden Abstands- und Hygienevorschriften während seines Aufenthaltes im Bundesgebiet zum Zwecke des Einkaufs zwar ein milderes, nicht aber ein gleich geeignetes Mittel dargestellt, um die Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 im Bundesgebiet zu

verzögern. Die Einhaltung der für alle Gesellschaftsbereiche bei sozialen Kontakten entwickelten Hygienekonzepte erwies sich in der gelebten Wirklichkeit schon mangels Kontrollierbarkeit der tatsächlichen Einhaltung der Hygienevorschriften zur Verhinderung einer Ansteckung nicht ebenso sicher wie die gänzliche Unterbindung der Kontakte (vgl. VG Berlin, Beschluss vom 17. März 2021 – 6 L 117/21 –, juris Rn. 51). Die mit der Einhaltung der Hygieneregeln verbundenen Unsicherheiten brauchte die Beklagte im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums nach dem Vorsorgeprinzip trotz der bereits rückläufigen Infektionszahlen angesichts der bei einem erneuten Anstieg der Infektionen nach wie vor drohenden Überlastung des Gesundheitssystems nicht hinzunehmen.

dd) Letztlich stand die gegenüber dem Kläger ausgesprochene Einreiseverweigerung auch unter Einbeziehung der in dem Gemeinsamen Fahrplan genannten Kriterien in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel des Gesundheitsschutzes. Zwar begründete die ausgesprochene generelle Einreiseverweigerung einen schwerwiegenden Eingriff in das Freizügigkeitsrecht des Klägers aus Art. 21 AEUV, die passive Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV und die passive Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV. Insoweit war in besonderem Maße zu berücksichtigen, dass dem Kläger die Einreise unabhängig von einem konkreten Ansteckungsverdacht verweigert worden ist. Für ihn bestand somit nicht die Möglichkeit, etwa durch das Vorzeigen eines aktuellen negativen PCR-Tests, einen Ansteckungsverdacht zu widerlegen, um in den Genuss einer Einreisemöglichkeit zu kommen. Die Eingriffsintensität wird allerdings dadurch relativiert, dass der Kläger lediglich einen kurzzeitigen Aufenthalt im Bundesgebiet zum Zwecke des Einkaufens in einem Supermarkt beabsichtigte. Er erlitt durch die Einreiseverweigerung mithin keine größeren oder gar irreparablen persönlichen oder wirtschaftlichen Nachteile, zumal er seine Einkäufe ebenso gut in Frankreich hätte erledigen können. Demgegenüber diente die Einreiseverweigerung dem im Grundinteresse der Gesellschaft liegenden Schutz der Rechtsgüter des Lebens und der Gesundheit (vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Diese Rechtsgüter waren insbesondere zu dem hier noch in Rede stehenden Beginn der Pandemie besonders gefährdet, weil gerade zu diesem Zeitpunkt bei einer unkontrollierten Ausbreitung des Virus aufgrund der noch zu treffenden Vorbereitungsmaßnahmen, unter anderem zur personellen und sachlichen Ausstattung der Intensivmedizin, eine Überlastung des Gesundheitssystems drohte. Überdies war das neuartige Virus SARS-CoV-2 noch kaum erforscht.



Insbesondere in Bezug auf die konkreten Infektionswege bestand Ungewissheit. Zudem hatten sich die im Rahmen der sog. ersten Welle der Pandemie Mitte März 2020 rapide angestiegenen Infektionszahlen Anfang Mai noch nicht nachhaltig auf einem geringen Niveau stabilisiert. Von Einreisenden aus dem nach wie vor hohe Infektionszahlen verzeichnenden Département Moselle ging weiterhin eine erhöhte Infektionsgefahr aus. Angesichts dessen und aufgrund der Anfang Mai noch fehlenden Testkapazitäten war es somit nicht unangemessen, dem im Département Moselle wohnhaften Kläger unabhängig von einem Ansteckungsverdacht eine Einreise zur Einkaufsfahrt im Bundesgebiet zu verweigern.

b) Die Einreiseverweigerung verstieß auch nicht gegen das aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 20 GRC abzuleitende europarechtliche Kohärenzgebot. Hiernach muss das mit einer in Grundfreiheiten eingreifenden Maßnahme verfolgte Ziel grundsätzlich in kohärenter und systematischer Weise erreicht werden (vgl. EuGH, Urteil vom 19. Juli 2012 – Rs. C-470/11 – (SIA Garkalns/Rīgas dome), NVwZ 2012, 1162 Rn. 37; Haratsch/König/Pechstein, Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 886). Eine einschränkende Regelung darf nicht durch eine gegenläufige mitgliedstaatliche Politik in anderen Bereichen in einer Weise konterkariert werden, die ihre Eignung zur Zielerreichung aufhebt (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 25. November 2020 – 3 B 359/20 –, juris Rn. 35). Das Kohärenzgebot verlangt demgemäß eine Gleichbehandlung inländischer und grenzüberschreitender Sachverhalte (vgl. Thym, Expertise zu den europarechtlichen Vorgaben für Binnengrenzkontrollen und Freizügigkeitsbeschränkungen vom 7. Mai 2020, S. 9). Dabei genügt es jedoch, dass bei vergleichbaren innerstaatlichen Situationen zu ähnlichen Maßnahmen gegriffen wird (vgl. Thym/Bornemann, in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2021, Kapitel 2 Rn. 38). Einer Uniformität der Regelungen bedarf es nicht (vgl. SächsOVG a.a.O.).

Diese Anforderungen waren vorliegend gewahrt. Mit der am 2. Mai 2020 verfügten Einreiseverweigerung gegenüber dem Kläger setzte sich die Beklagte nicht in Widerspruch zu den innerstaatlich zum Zwecke der Eindämmung des Pandemiegeschehens ergriffenen Maßnahmen. Denn die im Zuge des sog. ersten Lockdowns eingeführten Maßnahmen zur Beschränkung sozialer Kontakte waren zum Zeitpunkt der Einreiseverweigerung, nachdem sie zuletzt aufgrund des Bund-Länder-Beschlusses vom 30. April 2020 bis zum 6. Mai 2020 verlängert worden waren,

nach wie vor in Kraft. In einigen Bundesländern galten insbesondere auch Maßnahmen zur Einschränkung der innerdeutschen Reisetätigkeiten, etwa Beherbergungsverbote (vgl. § 5 Abs. 2 der Saarländischen Verordnung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 17. April 2020), generelle Verbote von Einreisen aus touristischem Anlass (vgl. § 2 Abs. 1 Landesverordnung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Schleswig-Holstein vom 18. April 2020) und generelle Einreiseverbote für Landesfremde (vgl. § 5 Verordnung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern gegen das neuartige Coronavirus vom 17. April 2020). Die bereits in dem Bund-Länder-Beschluss vom 15. April 2020 ebenfalls anvisierten Lockerungen „in kleinen Schritten“ erschöpften sich zunächst in geringfügigen Öffnungen unter anderem von Einzelhandelsgeschäften mit einer Verkaufsfläche bis 800 m<sup>2</sup> (vgl. Beschluss der Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020, abrufbar unter [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)). Infolge dieser in den meisten Bundesländern noch bis Mitte Mai geltenden und in ihrer Schwere insgesamt mit einer Verweigerung einer Einkaufsfahrt im Bundesgebiet vergleichbaren Maßnahmen kann nicht angenommen werden, die Beklagte habe die mit der Einreiseverweigerung gegenüber dem Kläger verfolgten Ziele des Gesundheitsschutzes durch vorschnelle Lockerungen der Maßnahmen im Inland unterlaufen.

III. Auch die Anordnung der Schließung des Grenzübergangs B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\* mittels Aufstellung von Verkehrseinrichtungen und eines Verkehrszeichens in dem Zeitraum vom 20. März 2020 bis zum 15. Mai 2020 war rechtmäßig.

Sie fand ihre Rechtsgrundlage in § 14 Abs. 1 BPolG. Danach kann die Bundespolizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach den §§ 1 bis 7 die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren, soweit nicht dieses Gesetz die Befugnisse der Bundespolizei besonders regelt. Eine Gefahr im Sinne dieses Abschnitts ist gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 BPolG eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Bereich der Aufgaben, die der Bundespolizei nach den §§ 1 bis 7 BPolG obliegen. Nach § 2 Abs. 1 BPolG obliegt der Bundespolizei der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes (Grenzschutz), soweit nicht ein Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes mit eigenen Kräften wahrnimmt. Der Grenzschutz umfasst nach § 2 Abs. 2 Satz 1

Nr. 2c BPolG die Abwehr von Gefahren bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs.

Ausgehend hiervon war die Schließung des Grenzübergangs in dem streitgegenständlichen Zeitraum rechtlich nicht zu beanstanden. Es bestand die Gefahr, dass einreisewillige Personen die vorübergehend eingeführten Binnengrenzkontrollen durch Nutzung des nicht zugelassenen Grenzübergangs B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\* unter Verstoß gegen § 13 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG –) und § 3 Passgesetz (PassG) umgehen würden (1.). Die von der Beklagten von daher vorgenommene Absperrung erwies sich auch nicht als ermessensfehlerhaft (2.).

1. Ohne Absperrung des nicht zugelassenen Grenzübergang B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\* bestand die Gefahr von Verstößen gegen § 13 Abs. 1 Satz 1 AufenthG und § 3 PassG. Danach ist die Einreise in das Bundesgebiet bzw. das Überschreiten der Auslandsgrenze nur an den zugelassenen Grenzübergangsstellen und innerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zulässig, soweit nicht auf Grund anderer Rechtsvorschriften oder zwischenstaatlicher Vereinbarungen Ausnahmen zugelassen sind. Da an der deutsch-französischen Grenze im Zeitraum vom 20. März 2020 bis zum 15. Mai 2020 auf Grundlage des § 61 Abs. 1 BPolG Grenzübergangsstellen zugelassen waren, war die Überschreitung der Grenze zur Einreise in das Bundesgebiet an nicht zugelassenen Grenzübergangsstellen grundsätzlich nicht mehr erlaubt.

Etwas anders folgte für den hier streitgegenständlichen Zeitraum auch nicht aus Art. 22 SGK. Hiernach dürfen die Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden. Art. 22 SGK stellt somit eine zwischenstaatlich vereinbarte Ausnahme im Sinne der § 13 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, § 3 PassG dar, nach der die Überschreitung der EU-Binnengrenzen im Regelfall zulässig ist. In dem hier relevanten Zeitraum entfaltete diese Regelung indes ausnahmsweise keine Wirkung,

weil die Beklagte durch das BMI in rechtlich zulässiger Weise von der ihr im Schengener Grenzkodex eingeräumten Möglichkeit zur vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen Gebrauch gemacht hatte.

Die Wiedereinführung und Verlängerungen der Binnengrenzkontrollen an der deutsch-französischen Grenze fanden ihre Rechtsgrundlage in Art. 28 Abs. 1 und 3 SGK. Gemäß Art. 28 Abs. 1 SGK kann der betreffende Mitgliedstaat in Ausnahmefällen für einen begrenzten Zeitraum von höchstens zehn Tagen sofort wieder Kontrollen an den Binnengrenzen einführen, wenn aufgrund einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit in einem Mitgliedstaat sofortiges Handeln erforderlich ist. Dauert die ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit über den in Absatz 1 dieses Artikels genannten Zeitraum an, so kann der Mitgliedstaat nach Art. 28 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 SGK beschließen, die Kontrollen an den Binnengrenzen für verlängerbare Zeiträume von höchstens 20 Tagen zu verlängern. Eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung in diesem Sinne erfordert eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Dezember 2008, – Rs. C-161/07, Kommission/Österreich –, Slg. 2008, I-10671 Rn. 35 m.w.N.). Der Rechtfertigungsgrund der öffentlichen Gesundheit ist zwar in Art. 28 Abs. 1 und 3 SGK, anders als etwa in Art. 6 Abs. 1 Buchst. e SGK, nicht explizit erwähnt. Auch eine Gesundheitsgefahr kann sich jedoch zu einer Bedrohung für die öffentliche Ordnung verdichten, wenn das Infektionsgeschehen über seine Auswirkungen auf die Gesundheit hinaus die Funktionsfähigkeit wesentlicher staatlicher Versorgungseinrichtungen beeinträchtigt (vgl. Thym/Bornemann, in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2021, Kapitel 2 Rn. 24). Dies umfasst auch eine drohende Überlastung des Gesundheitssystems. Bei der Beurteilung, ob eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung in diesem Sinne vorliegt, ist den Mitgliedstaaten nach den oben genannten Grundsätzen ein Beurteilungsspielraum zuzugestehen.

Dies vorausgeschickt begegneten die Binnengrenzkontrollen in dem Zeitraum vom 20. März 2020 bis zum 15. Mai 2020 keinen rechtlichen Bedenken. Die Beklagte war den formellen Anforderungen der Art. 27, 28 SGK gerecht geworden (a), sie durfte infolge des Corona-Ausbruchs von einer ernsthaften Bedrohung der öffentli-

chen Ordnung ausgehen (b) und machte in rechtsfehlerfreier Weise von ihrem Ermessen zur Einführung und Verlängerung der Binnengrenzkontrollen Gebrauch (c).

a) Die vorübergehende Wiedereinführung sowie die Verlängerungen der Binnengrenzkontrollen an der deutsch-französischen Grenze waren in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Der gemäß Art. 28 Abs. 4 SGK zugelassene Gesamtzeitraum der Kontrollen von zwei Monaten ist nicht überschritten worden. Auch Verstöße gegen die Verfahrensvorgaben der Art. 28 Abs. 2 und 3 UAbs. 2 i.V.m. Art. 27 Abs. 1, 4 und 5 SGK sind nicht erkennbar. Die Beklagte hatte sowohl die Europäische Kommission als auch die anderen Mitgliedsstaaten jeweils zuvor von den Maßnahmen mittels den Vorgaben des Art. 27 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 SGK entsprechend begründeten Notifizierungsschreiben gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 SGK in Kenntnis gesetzt. Den Anforderungen des Konsultationsverfahrens nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2, 3 UAbs. 2 i.V.m. Art. 27 Abs. 4 und 5 SGK ist auf europäischer Ebene ebenfalls hinreichend Rechnung getragen worden. Die Verhältnismäßigkeit der durch eine Vielzahl der Mitgliedstaaten anlässlich der Coronapandemie eingeführten Binnengrenzkontrollen sowie die Koordinierung des weiteren Vorgehens im Bereich des Grenzmanagements auf europäischer Ebene (vgl. Art. 27 Abs. 5 Hs. 2 SGK) waren Gegenstand zahlreicher Stellungnahmen der Europäischen Kommission, insbesondere ihrer Leitlinien vom 16. März 2020 (2020/C 86 I/01), 24. März 2020 (2020/C 96 I/01) und 30. März 2020 (2020/C 102 I/03). Diese sind von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten unter anderem in Treffen des Europäischen Rates erörtert und gebilligt sowie schließlich im Abstimmung mit der Europäischen Kommission zu den in dem Gemeinsamen Fahrplan und der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 13. Mai 2020 (2020/C 169/03) niedergelegten Grundsätzen fortentwickelt worden.

Anders als der Kläger meint, verstieß die Beklagte bei der Wiedereinführung und den Verlängerungen der Binnengrenzkontrollen nicht gegen das europarechtliche Transparenzgebot. Dieses erfordert im Falle von Beschränkungen des Güter- und Personenverkehrs aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gemäß der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 16. März 2020 „Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen“ (2020/C 86 I/01), dass die jeweiligen Beschränkungen in öffentlichen Erklärungen oder Dokumenten verankert

sind. Dies war vorliegend der Fall. Das BMI hatte die jeweiligen Beschlüsse über die Wiedereinführung sowie die Verlängerung der Binnengrenzkontrollen in Pressemitteilungen der Öffentlichkeit bekanntgegeben und eine Liste der zugelassenen Grenzübergänge sowie weitere Informationen zu den Einreisebestimmungen, insbesondere den ausdrücklich zugelassenen dringenden Reisegründen, im Internet veröffentlicht.

b) In dem streitgegenständlichen Zeitraum vom 20. März 2020 bis einschließlich 15. Mai 2020 durfte die Beklagte aufgrund der Pandemie von einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung ausgehen, die ein sofortiges Handeln erforderte. Dabei ist zu beachten, dass das Robert Koch-Institut die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland den gesamten Zeitraum über als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch bewertete (vgl. Robert Koch-Institut, Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 [COVID-19] vom 20. März 2020 bis zum 15. Mai 2020, abrufbar unter [www.rki.de](http://www.rki.de)). Überdies kam das Robert Koch-Institut zu der Einschätzung, selbst gut ausgestattete Gesundheitsversorgungssysteme wie das der Beklagten könnten infolge der bei schweren Krankheitsverläufen erforderlichen längeren intensivmedizinischen Behandlungen mit Beatmung/zusätzlichem Sauerstoffbedarf schnell an ihre Kapazitätsgrenzen gelangen, wenn sich die Zahl der Erkrankten durch längere Liegedauern mit Intensivtherapie aufaddiere (vgl. Epidemiologisches Bulletin 12/2020, 19. März 2020, S. 3). Angesichts der Überlastung der Gesundheitssysteme in europäischen Nachbarländern, unter anderem in Frankreich, erschien es im Lichte des Vorsorgeprinzips als rechtlich unbedenklich anzunehmen, auch im Bundesgebiet drohe eine Überlastung des Gesundheitssystems.

c) Von daher standen sowohl die Wiedereinführung von vorübergehenden Binnengrenzkontrollen als auch die jeweiligen Verlängerungen im Ermessen der Beklagten. Bei der Entscheidung über die Einführung bzw. Verlängerung von vorübergehenden Binnengrenzkontrollen ist nach Art. 26 Satz 1 SGK zu bewerten, inwieweit mit diesen Kontrollen der Bedrohung der öffentlichen Ordnung voraussichtlich angemessen begegnet werden kann und ob die Verhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und der Bedrohung gewahrt ist. Bei dieser Bewertung ist gemäß Art. 26 Satz 2 SGK insbesondere den voraussichtlichen Auswirkungen jeg-

licher Bedrohung der öffentlichen Ordnung und den voraussichtlichen Auswirkungen, die diese Maßnahme auf den freien Personenverkehr innerhalb des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben wird, Rechnung zu tragen. Bei Verlängerungsentscheidungen sind ferner eine aktualisierte Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sowie etwaige neue Umstände miteinzubeziehen, vgl. Art. 28 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 SGK. Auch insoweit steht der Beklagten bei der Bewertung der Wirkungszusammenhänge im Rahmen der Geeignetheit und der Erforderlichkeit ein Beurteilungsspielraum zu. Allerdings sind an die Verhältnismäßigkeit umso höhere Anforderungen zu stellen, je länger die eingeführten Binnengrenzkontrollen andauern (vgl. Thym, Expertise zu den europarechtlichen Vorgaben für Binnengrenzkontrollen und Freizügigkeitsbeschränkungen vom 7. Mai 2020, S. 8). Neben den Kriterien des Gemeinsamen Fahrplans ist für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Binnengrenzkontrollen nach der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 13. Mai 2020 „Hin zu einem abgestuften und koordinierten Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen“ (2020/C 169/03) insbesondere von Bedeutung, ob die epidemiologische Lage in den betroffenen Gebieten bereits hinlänglich vergleichbar ist.

aa) Unter Anwendung dieser Grundsätze litten weder die Einführung von vorübergehenden Binnengrenzkontrollen an der deutsch-französischen Grenze Mitte März noch die jeweiligen Verlängerungen der Binnengrenzkontrollen bis Mitte Mai an Ermessensfehlern (§ 114 Satz 1 VwGO). Sie erwiesen sich vielmehr insgesamt als verhältnismäßig, insbesondere als angemessen. Dies ergibt sich im Wesentlichen schon aus den unter II. 3. a) und b) angeführten Gründen, die in dem hier in Rede stehenden Zeitraum gleichermaßen Geltung beanspruchten. Ferner ist zu beachten, dass das Robert Koch-Institut die französische Grenzregion Grand-Est bereits am 11. März 2020 und ab 28. März 2020 ganz Frankreich als Risikogebiet eingestuft hatte. Bis Mitte Mai hatte sich die Infektionslage gerade in dem besonders betroffenen Département Moselle kaum verbessert (vgl. dazu oben II. 2. b)). Die dort geltenden Ausgangsbeschränkungen sind erst ab 11. Mai 2020 gelockert und ab 2. Juni 2020 gänzlich aufgehoben worden. Somit ging im Rahmen der gesamten sog. ersten Welle der Pandemie gerade von Einreisenden aus Frankreich eine erhöhte Gefahr der Weiterverbreitung von SARS-CoV-2 aus. Davon abgesehen ist zu berücksichtigen, dass die Binnengrenzkontrollen zwar erhebliche Auswirkungen auf

den freien Personenverkehr im Binnenraum hatten, da sie in Verbindung mit der Zulassung von Grenzübergangsstellen die Pflicht begründeten, bestimmte Grenzübergangsstellen zu nutzen und sich an diesen einer Kontrolle unterziehen zu lassen. Sie stellten sich jedoch als weniger eingriffsintensiv dar, als die an der Grenze sodann im Einzelfall ausgesprochenen Einreiseverweigerungen. Zudem waren in Einklang mit den Leitlinien der Europäischen Kommission vom 24. und 30. März 2020 (2020/C 96 I/01 und 2020/C 102 I/03) der freie Warenverkehr und die Arbeitnehmerfreizügigkeit von Beginn an gewährleistet. In Anbetracht dessen war die Fortsetzung der Binnengrenzkontrollen bis Mitte Mai trotz der Anfang Mai bereits rückläufigen Infektionszahlen im Bundesgebiet aufgrund der im Vergleich hierzu deutlich schlechteren epidemiologischen Lage in Frankreich noch angemessen.

bb) Entgegen der Ansicht des Klägers verstießen die eingeführten Binnengrenzkontrollen auch nicht deshalb gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil sie mit generellen Einreisebeschränkungen einhergegangen waren, nach denen die Einreise in das Bundesgebiet grundsätzlich untersagt war, wenn nicht ein dringender Einreisegrund geltend gemacht werden konnte. Bei der vorübergehenden Einführung von Binnengrenzkontrollen auf Grundlage des Art. 28 Abs. 1 und 3 SGK und den im Rahmen der Grenzkontrollen durch die Bundespolizei im Einzelfall verfüzten Einreiseverweigerungen handelt es sich nämlich um rechtlich gesondert zu beurteilende Maßnahmen (vgl. Thym/Bornemann, in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2021, Kapitel 2, Rn. 23; Klaus, NVwZ – Extra 14/2020, S. 5). Die Frage der Rechtmäßigkeit der Einreisebeschränkungen ist somit für die Frage der Rechtmäßigkeit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen ohne Belang. In ihrer Gesamtheit können die Einreisebeschränkungen, die in der Form einer mangels Außenwirkung nicht gesondert angreifbaren Weisung des BMI an die Bundespolizei verhängt worden sind, durch den Kläger von daher selbst im Kontext der Binnengrenzkontrollen keiner gerichtlichen Prüfung unterzogen werden. Vor diesem Hintergrund sieht sich die Kammer auch unter Berücksichtigung des Vorbringens des Klägers in seinem nachgelassenen Schriftsatz vom 1. April 2021 nicht dazu veranlasst, die Beklagte zur Offenlegung der in den Akten geschwärzten Stellen aufzufordern, die nach Auffassung des Klägers möglicherweise weiter Aufschluss über die hier nicht entscheidungserhebliche grenzpolizeiliche Entscheidungspraxis geben könnten.



War die Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen an der deutsch-französischen Grenze für den Zeitraum vom 20. März 2020 bis einschließlich 15. Mai 2020 somit rechtmäßig, und hatte die Beklagte darüber hinaus am 18. März 2020 bestimmte Grenzübergangsstellen zugelassen, so lag eine konkrete Gefahr der Umgehung der Grenzkontrollen durch Nutzung nicht zugelassener Grenzübergangsstellen, wie den Grenzübergang B\*\*\*-C\*\*\* – A\*\*\*, vor.

2. Letztlich bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beklagte das ihr im Rahmen des § 14 BPolG auf Rechtsfolgenseite zustehende Ermessen fehlerhaft ausgeübt hätte (§ 114 Satz 1 VwGO). Die durch Aufstellung von Warnbaken und eines Zeichens 250 (Verbot für Fahrzeuge aller Art) vorgenommene Anordnung der Schließung des Grenzübergangs wahrte insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Sie war zur Verhinderung der ohne Absperrung zu erwartenden Verstöße gegen § 13 Abs. 1 AufenthG und § 3 PassG erforderlich und aus den bereits angeführten Gründen auch in Anbetracht der mit ihr verbundenen Beschränkungen des Freizügigkeitsrechts aus Art. 21 AEUV angemessen.

Nach alledem war die Klage insgesamt mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO.

Die Berufung war nach § 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da die Frage, unter welchen Voraussetzungen Binnengrenzkontrollen und Einreisebeschränkungen wegen einer pandemischen Lage zulässig sind, in der obergerichtlichen Rechtsprechung noch nicht geklärt ist.

### **Rechtsmittelbelehrung**

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

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

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

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

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

gez. Gietzen

gez. Dwars

gez. Warhaut

### Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 10.000,00 € festgesetzt (§§ 52, 63 Abs. 2 Gerichtskostengesetz).

### Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands 200,00 € übersteigt.

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

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

gez. Gietzen

gez. Dwars

gez. Warhaut