

## **Kleine Anfrage**

**der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, Herbert Behrens, Sevim Dağdelen, Annette Groth, Andrej Hunko, Niema Movassat, Thomas Nord, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE.**

### **Kontrollen durch die Bundespolizei an Binnengrenzen der Europäischen Union**

Die „die tageszeitung“ (taz) berichtete am 18. September 2012 („Halten Sie ihren Pass bereit“) über zunehmende Kontrollen der Bundespolizei an deutschen Flughäfen bei Reisen innerhalb der Europäischen Union. Demnach führe die Bundespolizei sowohl in Stuttgart als auch in München seit mehr als zwei Jahren bei Flugreisenden aus Griechenland regelmäßig penible Passkontrollen durch, ausländisch aussehende Passagiere würden gesondert befragt. Laut Auskunft eines Bundespolizisten gäbe es solche Kontrollen an allen deutschen Flughäfen bei Flügen aus Griechenland und Italien.

Die Bundespolizei hat dem Zeitungsartikel zufolge erklärt, es handele sich „nicht um Kontrollen, auch wenn Reisende dies so empfinden mögen“. Es gehe vielmehr um „Dokumentensichtungen bzw. Befragungen im Sinne des Schengener Durchführungsübereinkommens in Verbindung mit dem Bundespolizeigesetz“. Ein Sprecher des Bundesministeriums des Innern habe erklärt, die Kontrollen seien zulässig und erfolgten „aufgrund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung“ und seien auf die Verhinderung grenzüberschreitender Kriminalität gerichtet. Dies geschehe „auf der Grundlage von Stichproben und in nicht systematischer Art“, konkrete Zahlen zur Häufigkeit der Kontrollen gebe es nicht.

Die griechische Botschaft in Berlin bestätigte dem Artikel zufolge, dass Kontrollen in den letzten Monaten verschärft worden seien, nachdem im Frühjahr in Griechenland und Bulgarien Passfälscherwerkstätten ausgehoben worden seien – das geschehe aber nicht im Einvernehmen mit den griechischen Behörden.

Es bestehen rechtliche Zweifel an der Zulässigkeit dieser Kontrollen.

Im Schengener Grenzkodex (SGK) der EU ist in Artikel 20 geregelt, dass die EU-Binnengrenzen grundsätzlich „unabhängig von der Staatsangehörigkeit [...] an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden“ dürfen. Artikel 21 SGK sieht zwar Ausnahmeregelungen für polizeiliche Maßnahmen in nationaler Zuständigkeit vor, die jedoch nicht die „gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen“ haben dürfen: Sie müssen sich „eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen“ unterscheiden und dürfen nur „auf der Grundlage von Stichproben durchgeführt werden“. Sicherheitskontrollen in Flughäfen sind nur insoweit zulässig, wie sie auch bei gewöhnlichen Inlandsflügen erfolgen. Ziel solcher Kontrollen darf es nicht sein zu prüfen, ob die kontrollierten Personen ein- oder ausreisen dürfen.

Die Bundesregierung hält solche Kontrollen nach nationalem Recht insbesondere für zulässig, wenn diese „keine Grenzkontrollen zum Ziel haben, auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit beruhen und insbesondere auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität abzielen sowie in einer Weise konzipiert sind und durchgeführt werden, die sich eindeutig von systematischen Grenzkontrollen an den Außengrenzen unterscheidet, und stichprobenartig vorgenommen werden“ (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/10597, zu Frage 32). Diese Ausführung entspricht dem sogenannten Melki-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 22. Juni 2010 (C-188/10 und 189/10, Rn. 69 f). Der EuGH monierte darin allerdings auch, dass die beanstandeten nationalen Vorschriften (in Frankreich) keine „genaueren Regelungen noch Einschränkungen“ hinsichtlich der Intensität und Häufigkeit möglicher Kontrollen auf nationaler Grundlage enthielten, die verhinderten, dass diese Kontrollen „die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben“ (a. a. O., Rn. 73). Dies spiegelt sich wider im zweiten Leitsatz des Melki-Urteils, wonach eine nationale Regelung europarechtswidrig ist, „die den Polizeibehörden des betreffenden Mitgliedstaats die Befugnis einräumt, in einem [20-Kilometer-Grenz-]Gebiet [...] die Identität jeder Person unabhängig von deren Verhalten und vom Vorliegen besonderer Umstände, aus denen sich die Gefahr einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung ergibt, zu kontrollieren, um die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf den Besitz, das Mitführen und das Vorzeigen von Urkunden und Bescheinigungen zu überprüfen, ohne dass diese Regelung den erforderlichen Rahmen für die Befugnis vorgibt, der gewährleistet, dass die tatsächliche Ausübung der Befugnis nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben kann“.

Diese Vorgabe des EuGH spiegelt sich in den bundes- und landesgesetzlichen Polizeiregelungen nicht wider – was nach Ansicht der Fragesteller zur Europarechtswidrigkeit der gesetzlichen Vorschriften und auch der oben beschriebenen Praxis der Bundespolizei führt.

Auf EU-Ebene wird über eine Änderung der Möglichkeiten zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen verhandelt (Artikel 23 ff. SGK). Wegen erheblicher Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament liegen diese Verhandlungen derzeit jedoch auf Eis. Geplant ist seitens des Rates die Möglichkeit der Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen, wenn ein EU-Mitgliedstaat seine Außengrenzen nicht effektiv abschottet und es dadurch zu einer unkontrollierten Binnenmigration von Flüchtlingen und irregulären Migrantinnen und Migranten in andere Mitgliedstaaten kommt. Derzeit gibt es eine solche rechtliche Möglichkeit wohl gemerkt noch nicht.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Inwieweit kann die Bundesregierung die in der Vorbemerkung zusammengefassten Informationen der „taz“ vom 18. September 2012 („Halten Sie ihren Pass bereit“) zu regelmäßigen Kontrollen der Bundespolizei an deutschen Flughäfen bei Flügen aus Griechenland und Italien bestätigen bzw. widerlegen, und wie bewertet sie dies (bitte so ausführlich wie möglich darstellen und wenn die Darstellung bestritten wird, wie verhält es sich nach Ansicht der Bundesregierung jeweils tatsächlich)?
2. In welcher Weise, in welchem Umfang, nach welchen Regeln und aufgrund welcher gesetzlichen und internen Vorgaben (bitte genau bezeichnen) nimmt die Bundespolizei bei innerhalb der EU Reisenden Kontrollen welcher Art (bitte genau bezeichnen) an welchen Flughäfen und bei welchen Reisenden bzw. Flügen aus welchen Mitgliedstaaten vor (bitte insbesondere auf Flüge

aus Griechenland und Italien eingehen), und welche Veränderungen gab es diesbezüglich wann und aus welchen Gründen insbesondere seit dem Jahr 2008 (bitte genau ausführen)?

3. Welche Erkenntnisse, Einschätzungen und statistischen Daten liegen dazu vor, zu welchen Ergebnissen und Konsequenzen Kontrollen der Bundespolizei an deutschen Flughäfen bei Binnen-EU-Flugreisenden (insbesondere aus Italien und Griechenland) geführt haben (bitte soweit möglich nach Mitgliedstaaten, Staatsangehörigkeiten und Jahren differenzieren und beispielsweise Angaben machen zur Anzahl eingeleiteter Strafverfahren auf welcher Rechtsgrundlage, zur Anzahl von Zurückweisungen und Zurückschiebungen, Festnahmen aus welchen Gründen usw.)?
4. Wie begründet die Bundesregierung, dass die Kontrollpraxis der Bundespolizei an Flughäfen bei Flugreisenden aus Griechenland und/oder Italien verhältnismäßig und erforderlich ist, um mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit abzuwenden bzw. um grenzüberschreitende Kriminalität bekämpfen zu können – immer vor dem Hintergrund, dass die Kontrollen nur stichpunktartig erfolgen und nicht die Wirkung von Grenzkontrollen haben dürfen (bitte ausführen)?
5. Inwieweit unterscheiden sich die von der „taz“ geschilderten polizeilichen Maßnahmen, das heißt regelmäßige (von Ausnahmefällen abgesehen) Passkontrollen von Flugreisenden aus Griechenland und/oder Italien, von unionsrechtlich verbotenen Binnengrenzkontrollen (bitte ausführlich beantworten, auch in Auseinandersetzung mit der unionsrechtlichen Gesetzeslage und der Rechtsprechung des EuGH, wie in der Vorbemerkung zitiert)?
6. Ist es zutreffend, wie die „taz“ berichtet, dass „ausländisch aussehende Passagiere“ bei den genannten Kontrollen herausgewunken und gesondert befragt werden, wenn nein, was ist der Fall, wenn ja, wie wird dies insbesondere angesichts des Diskriminierungsverbots begründet, und auf welcher Rechtsgrundlage erfolgt dies?
7. Inwieweit stimmt die Bundesregierung der Einschätzung zu, dass die der „taz“ gegebene Erklärung der Bundespolizei, es handle sich „nicht um Kontrollen, auch wenn Reisende dies so empfinden mögen“, bereits ein Indiz für die Europarechtswidrigkeit der Polizeimaßnahmen ist, weil die Kontrollen auf nationaler Grundlage gerade nicht die „Wirkung“ von Grenzkontrollen haben dürfen, was aber wohl der Fall ist, wenn dies von den Reisenden so empfunden werden (bitte ausführen)?
8. Wie ist die Auskunft der Bundespolizei genau zu verstehen, es gehe um „Dokumentensichtungen bzw. Befragungen im Sinne des Schengener Durchführungsübereinkommens in Verbindung mit dem Bundespolizeigesetz“ (bitte darlegen, welche Dokumente aus welchen Gründen regelmäßig gesichtet werden müssen und wie die genaue Rechtsgrundlage mit Paragrafenangaben ist)?
9. Inwieweit sind diese polizeilichen Kontrollmaßnahmen („Dokumentensichtungen bzw. Befragungen im Sinne des Schengener Durchführungsübereinkommens in Verbindung mit dem Bundespolizeigesetz“) mit den Artikeln 20 und 21 SGK vereinbar, da sie wohl offenkundig nicht „in einer Weise konzipiert sind und durchgeführt werden, die sich eindeutig von systematischen Grenzkontrollen an den Außengrenzen unterscheidet, und stichprobenartig vorgenommen werden“, wie es auch die Bundesregierung verlangt (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/10597, zu Frage 32), da die Kontrollen jedenfalls nicht nur „stichpunktartig“ erfolgen, sondern regelmäßig alle Reisenden der jeweiligen Flugzeuge betroffen sind (bitte ausführlich begründen)?

10. Was konkret bedeutet nach Ansicht der Bundesregierung „stichpunktartig“ im Zusammenhang mit den nach ihrer Auffassung nur zulässigen stichpunktartigen Kontrollen auf nationaler Grundlage (bitte ausführen), und inwieweit kann die regelmäßige Kontrolle aller Reisender eines Flugzeugs bzw. aller oder vieler Flugzeuge aus bestimmten Mitgliedstaaten als „stichpunktartig“ gewertet werden (bitte darlegen)?
11. Wo genau ist im Bundespolizeigesetz eine Regelung enthalten, die nach dem Melki-Urteil des EuGH für eine unionsrechtsgemäße Ausgestaltung nationaler Kontrollregelungen erforderlich ist (vgl. Vorbemerkung, zweiter Leitsatz des Urteils), die „den erforderlichen Rahmen für die Befugnis vorgibt, der gewährleistet, dass die tatsächliche Ausübung der Befugnis nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben kann“, und falls dies nicht der Fall ist, wie begründet dies die Bundesregierung in Auseinandersetzung mit dem Melki-Urteil des EuGH, und warum wurde nicht längst eine diesbezügliche Gesetzesänderung vorgenommen oder vorbereitet, um Verstöße gegen Unionsrecht bei Kontrollen auf nationaler Rechtsgrundlage zu verhindern (bitte ausführlich begründen)?
12. Inwieweit stimmt die Bundesregierung der Einschätzung zu, dass die Vorgabe im zweiten Leitsatz des Melki-Urteils des EuGH, wonach es im nationalen Recht Regelungen geben muss, die sicherstellen, dass Kontrollen auf nationaler Rechtsgrundlage nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben, die im Hinblick auf Kontrollen innerhalb eines bis zu 20 bzw. 50 Kilometer weiten Grenzraums getroffen wurde, erst recht gelten muss bei Kontrollen, die direkt nach einer Einreise am Flughafen erfolgen, weil sich hier die verbotene Wirkung einer Grenzkontrolle aufgrund der örtlichen Verhältnisse und dem direkten zeitlichen Zusammenhang zur Einreise schneller einstellt (bitte ausführlich begründen)?
13. Was unternimmt die Bundesregierung, um die nach Ansicht der Fragesteller offenkundig unionsrechtswidrige Kontrollpraxis der Bundespolizei auf deutschen Flughäfen bei Flugreisenden aus Italien und Griechenland zu unterbinden?
14. Wie muss nach Ansicht der Bundesregierung eine Regelung ausgestaltet sein, die der Vorgabe des Melki-Urteils (zweiter Leitsatz) gerecht wird, das heißt die sicherstellt, dass „die tatsächliche Ausübung der [nationalen Kontroll-]Befugnis nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben kann“ (bitte ausführen)
  - a) Welche konkreteren Vorgaben müssen in einer solchen Regelung enthalten sein – neben der allgemeinen Vorgabe, dass es sich nur um stichprobenartige Kontrollen handeln darf, die keine Grenzkontrolle zum Ziel haben dürfen und sich auch systematisch von diesen unterscheiden müssen –, wenn die Bundesregierung „eine Begrenzung der Anzahl solcher polizeilicher Kontrollen“ offenbar nicht vornehmen will (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/10597, zu Frage 32)?
  - b) Wie soll durch Betroffene, Menschenrechtsorganisationen und auch durch Aufsichtsbehörden wirksam kontrolliert werden können, dass Kontrollen der Bundespolizei tatsächlich nur stichprobenartig vorkommen, verhältnismäßig sind und nicht den Charakter von Grenzkontrollen annehmen, wenn es weder klare Vorgaben zur Intensität bzw. Häufigkeit noch statistische Erhebungen zur Zahl und Häufigkeit solcher Kontrollen gibt (bitte ausführen)?
15. Wie sehen die ermessensleitenden Regelungen in der Verwaltungsvorschrift zum baden-württembergischen Polizeigesetz aus, auf die sich das Land Baden-Württemberg bei seiner Antwort zu Frage 32 auf Bundestagsdruck-

sache 17/10597 bezieht, und hält die Bundesregierung die landespolizeilichen Regelungen in Baden-Württemberg mit dem Melki-Urteil des EuGH für vereinbar, da das dortige Polizeigesetz (§ 26 Absatz 1 Nummer 6) keine Regelung enthält, die „gewährleistet, dass die tatsächliche Ausübung der [Kontroll-]Befugnis nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben kann“, wie im Melki-Urteil gefordert (bitte ausführlich begründen), und was unternimmt sie diesbezüglich, auch vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung trotz der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland auf eine umfassende Beachtung von Unionsrecht in Deutschland hinwirken muss (bitte ausführlich darlegen)?

16. Inwieweit ist nach Auffassung der Bundesregierung Artikel 13 Absatz 1 Nummer 5 des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) mit Unionsrecht und insbesondere dem Melki-Urteil des EuGH vereinbar, weil dort ausdrücklich Kontrollen unter anderem „zur Verhütung oder Unterbindung der unerlaubten Überschreitung der Landesgrenze“ vorgesehen sind, das heißt unionsrechtlich verbotene Binnengrenzübertrittskontrollen (bitte begründen)?
  - a) Inwieweit wird die Anmerkung des Landes Bayern in seiner Antwort zu Frage 32 auf Bundestagsdrucksache 17/10597, diese Regelung sei „insofern obsolet, als die klassische Grenzübertrittskontrolle entfallen ist“, nach Ansicht der Bundesregierung der Vorgabe des Melki-Urteils gerecht, wonach es klare Regelungen im nationalen Recht geben muss, die Kontrollen mit der Wirkung von Grenzkontrollen auch innerhalb des nationalen Hoheitsgebiets verhindern (bitte begründen)?
  - b) Inwieweit ist nach Auffassung der Bundesregierung der Verweis des Landes Bayern in der genannten Antwort auf den im bayerischen Polizeirecht stets zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor dem Hintergrund der oben genannten Vorgabe des Melki-Urteils ausreichend, um sicherzustellen, dass Kontrollen auf Stichproben beschränkt bleiben und nicht die Wirkung von Grenzkontrollen haben (bitte begründen)?
17. Wie ist der aktuelle Stand der Verhandlungen auf EU-Ebene zur Änderung des SGK zur Möglichkeit der (zeitweiligen) Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen, welche Regelung genau ist derzeit diesbezüglich im Rat bzw. im Trilog vereinbart, und welche Position vertritt die Bundesregierung hierbei (bitte so ausführlich wie möglich antworten)?
18. Inwieweit sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass die angestrebte künftige Regelung zur möglichen Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen in Fällen, in denen Mitgliedstaaten ihre EU-Außengrenzen nicht ausreichend „abgesichert“ haben und es deshalb zu einer unkontrollierten Binnenwanderung von Schutzsuchenden bzw. irregulären Migrantinnen und Migranten kommt,
  - a) dem Grundsatz eines wirksamen Flüchtlingsschutzes entgegenwirkt, weil eine konsequente Abschottung an den EU-Außengrenzen mit der höchst Richterlichen europäischen Rechtsprechung unvereinbar ist, wonach Zurückweisungen Schutzsuchender an den Grenzen (und sei es auf extraterritorialem Gebiet auf Hoher See) ohne inhaltliche Prüfung ihres Schutzgesuchs unionsrechtswidrig sind,
  - b) die bisher schon höchst ungleiche Verteilung von Schutzsuchenden und irregulären Migrantinnen und Migranten in der EU weiter verschärfen wird,
  - c) den insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger der EU so wichtigen Grundsatz der Reisefreiheit innerhalb der EU gefährdet(bitte jeweils begründet darlegen)?

19. Welche Daten, Einschätzungen und Anhaltspunkte liegen der Bundesregierung dazu vor, ob es derzeit und in der Vergangenheit zu einer unkontrollierten Binnenwanderung von Schutzsuchenden bzw. irregulären Migrantinnen und Migranten gekommen ist, weil EU-Mitgliedstaaten ihre Außengrenzen nicht ausreichend „abgesichert“ haben, und inwieweit war oder ist insbesondere die Bundesrepublik Deutschland hiervon konkret betroffen (bitte ausführlich darlegen)?
20. Inwieweit könnte einer unerwünschten Binnenwanderung von Schutzsuchenden bzw. irregulären Migrantinnen und Migranten in der EU nicht dadurch begegnet werden, dass Schutzsuchende das Land ihrer Antragstellung in der EU selbst aussuchen können (entsprechend familiärer Kontakte, sozialer Bindungen, eigener Sprachkenntnisse usw.) und mögliche Ungleichgewichte in der EU dann vor allem auf finanzieller Ebene ausgeglichen werden, und inwieweit wird sich die Bundesregierung für eine solche Regelung einsetzen, die auf Zwangsmaßnahmen gegenüber den Betroffenen verzichtet und den Grundsatz der Reisefreiheit innerhalb der EU nicht gefährdet (bitte begründet darlegen)?
21. Wie beurteilt die Bundesregierung die zunehmende rassistische Gewalt insbesondere gegen Schutzsuchende und irreguläre Migrantinnen und Migranten in Griechenland bzw. Italien, und inwieweit sieht sie eine Mitverantwortung der gesamten EU für diese Situation, da sich die beiden Länder bzw. Teile ihrer Bevölkerung von der EU mit ihren Problemen allein gelassen fühlen, zumal eine von diesen Ländern anfänglich noch eingeforderte grundlegend andere Verantwortungsteilungsregelung in der EU von anderen Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland, strikt abgelehnt wurde (bitte ausführen)?

Berlin, den 27. September 2012

**Dr. Gregor Gysi und Fraktion**



