Bundesrat **Drucksache 543/98**

04.06.98

In - R

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

A. Zielsetzung

Der Gesetzentwurf soll vor dem Hintergrund einer steigenden grenzüberschreitenden Kriminalität und einer erheblich gestiegenen unerlaubten Zuwanderung dem Bundesgrenzschutz innerhalb seines bestehenden sachlichen und räumlichen Zuständigkeitsbereiches ein erweitertes und flexibles Befugnisinstrumentarium für die verdachtsunabhängige Identitätsfeststellung zur Verfügung stellen. Im Interesse einer wirksamen Bekämpfung insbesondere der organisierten Schleuserkriminalität soll das Bundesgrenzschutzgesetz an die kürzlich in diesem Sinne bereits geänderten Polizeigesetze der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und künftig Sachsen angepaßt werden.

B. Lösung

§ 23 Abs. 1 BGSG erhält eine neue Fassung, die es dem Bundesgrenzschutz ermöglicht, nicht nur im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern die Identität einer Person ohne konkrete Verdachtsmomente festzustellen, sondern auch

- z.B. auf Bahnhöfen, Bahnanlagen und während der Zugbegleitung (außerhalb des 30 km-Grenzgebietes) sowie
- auf allen von ihm betreuten Flughäfen (außerhalb des 30 km-Grenzgebietes).

Fristablauf: 16.07.98
Besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Abs. 2 Satz 4 GG

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Die Ergänzung sieht weiterhin vor, Personenkontrollen auch zum Zwecke der Verhütung grenzbezogener Straftaten vorzunehmen (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4), für deren Verfolgung der Bundesgrenzschutz polizeilich zuständig ist. Dies geschieht auf der Grundlage bereits bestehender Zuständigkeiten des Bundesgrenzschutzes. Die Zuständigkeiten der Polizeien der Länder bleiben unberührt. Außerdem soll es dem Bundesgrenzschutz zu demselben Zweck ermöglicht werden, Sachen - z.B. Lkw-Aufbauten, Pkw-Kofferräume - zu durchsuchen (§ 44 Abs. 2).

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

   Keine

2. Vollzugsaufwand

   Kein höherer Vollzugsaufwand, aber höhere Effizienz

E. Sonstige Kosten

Keine

Bundesrat Drucksache **543/98**

04.06.98

In - R

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

031 (123) - 211 02 - Bu 101/98

Bonn, den 29. Mai 1998

An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 2 Satz 4 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur
Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Die Vorlage ist besonders eilbedürftig, weil das Gesetz noch in dieser Legislaturperiode in Kraft treten soll.

Fristablauf: 16.07.98
Besonders eilbedürftige Vorlage gemäß Artikel 76 Abs. 2 Satz 4 GG

Drucksache 543/98

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

Vom 1998

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

Das Bundesgrenzschutzgesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), wird wie folgt geändert:

1. § 23 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Der Bundesgrenzschutz kann die Identität einer Person feststellen

1. zur Abwehr einer Gefahr,
2. zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs,
3. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern, auf dem Gebiet der Bahnanlagen oder in Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3) oder in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet, im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern auch zur Verhütung von Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4,

4. wenn die Person sich in einer Einrichtung des Bundesgrenzschutzes (§ 1 Abs. 3), einer Anlage oder Einrichtung der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4), dem Amtssitz eines Verfassungsorgans oder eines Bundesministeriums (§ 5) oder an einer Grenzübergangsstelle (§ 61) oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dort Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind, und die Feststellung der Identität auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist, oder

5. zum Schutz privater Rechte."

2. § 44 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Der Bundesgrenzschutz kann eine Sache auch durchsuchen

1. zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern, auf dem Gebiet der Bahnanlagen oder in Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3) oder in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) oder
2. zur Verhütung von Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern."

b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.

3. In § 26 Abs. 1 Satz 1, § 27 Abs. 1 Satz 1, § 43 Abs. 1 Nr. 4 und § 44 Abs. 1 Nr. 4 wird jeweils die Angabe „§ 23 Abs. 1 Nr. 2" durch die Angabe „§ 23 Abs. 1 Nr. 4" ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... (einsetzen: Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats) in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Berlin, den .....

Begründung

A Allgemeines

1. Die zunehmende Globalisierung, die hohe Mobilität und der stetig wachsende freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital charakterisieren in den letzten Jahren die Entwicklung der Europäischen Union und mit ihr die Entwicklung Deutschlands in seiner zentralen geopolitischen Lage und einer rd. 6.000 km langen Staatsgrenze. Mit dem Wegfall der allgemeinen Grenzkontrollen zwischen den Staaten, für die das Schengener Durchführungsübereinkommen in Kraft gesetzt worden ist bzw. künftig noch werden wird, ist auch die für die grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung wichtige Filterfunktion der Grenze entfallen.
Parallel hierzu haben die politische Öffnung der ehemaligen Ostblockstaaten, der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien sowie die allgemein zu beobachtende Verschärfung der sozialen Situation in einigen südosteuropäischen und afrikanischen Staaten eine enorme Wanderungsbewegung in Richtung Mitteleuropa ausgelöst. Nach Überschreiten der Schengen-Außengrenzen bei einem der Mitgliedstaaten auf dem Luft-, See- oder Landweg eröffnet sich ein ungehindert durch Grenzkontrollen zugänglicher einheitlicher Raum. Innerhalb der Europäischen Union ist Deutschland auffälligstes Zielland.
Die verstärkte Sicherung der deutschen Ostgrenzen führt hierbei automatisch auch zu einer Verdrängung der illegalen Migrationsströme. Deutlich gestiegen sind festgestellte Einschleusungen und importierte Kriminalität über die westlichen Binnengrenzen Deutschlands.
Im Jahr 1997 wurden insgesamt 35.205 unerlaubt eingereiste Ausländer an den deutschen Grenzen aufgegriffen; das ist gegenüber 1996 (27.024) eine Steigerung von über 30 %. An der Binnengrenze stieg die Zahl der festgestellten unerlaubten Einreisen 1997 auf 5.507 (1996: 1.473); dies ist ein Anstieg von über 270 %.
Darüber hinaus haben nach Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik der überproportional hohe Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger an gravierenden Gewaltdelikten (30,1 %) sowie der erhebliche Anstieg von Schleusungsfällen durch professionelle Schlepperbanden zu einem ernstzunehmenden Verlust des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung geführt.

2. Als gebotene Reaktion hierauf soll dem Bundesgrenzschutz innerhalb seines bereits bestehenden sachlichen und räumlichen Zuständigkeitsbereiches mit dem Gesetzentwurf ein erweitertes und flexibles Befugnisinstrumentarium zur Verfügung gestellt werden.

   Bereits nach bisherigem Recht kann der BGS gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c) zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km die Identität einer Person feststellen, auch ohne daß gegen die Person selbst ein konkreter Verdacht besteht.
   Entsprechend den jüngsten Befugniserweiterungen in den Polizeigesetzen der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern soll der BGS mit dem Gesetzentwurf künftig auch

   - auf Bahnanlagen und während der Zugbegleitung (außerhalb des 30 km-Grenzgebietes) sowie
   - auf allen von ihm betreuten Flughäfen (außerhalb des 30 km-Grenzgebietes)

   ohne konkrete Verdachtsmomente die Identität einer Person feststellen dürfen. Außerdem wird die bisherige Zweckrichtung „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise ..." erweitert auf die Verhütung grenzbezogener Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4. Hierdurch soll der unerlaubten Einreise sowie der grenzüberschreitenden Kriminalität wirksam begegnet werden. Die Befugniserweiterung zur Identitätsfeststellung über den 30 km-Grenzbereich hinaus auf die Verkehrseinrichtungen der Eisenbahnen des Bundes sowie der größeren Verkehrsflughäfen ist erforderlich, weil diese Verkehrseinrichtungen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise stehen.

3. Die Befugniserweiterungen stehen im Hinblick auf die Binnengrenzen nicht im Widerspruch zum Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). Nach Art. 2 Abs. 1 SDÜ dürfen die gemeinsamen Grenzen der Schengener Vertragsstaaten an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden. Der damit bedingte Wegfall der regelmäßigen Grenzkontrollen (keine Beeinträchtigung des Verkehrsflusses) bedeutet jedoch kein Recht auf Einreise, und Personen sind weiterhin verpflichtet, ihre Reisedokumente mitzuführen. Auch bleiben die nationalen Regelungen von Einreise und Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen hiervon unberührt, wie auch gegen sonstiges

Recht verstoßende Grenzübertritte durch den BGS nach wie vor verhindert werden können (z. B. in Fällen des § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität, Verfolgung von Verstößen gegen das Ausländer-, Paß- und Asylverfahrensgesetz). Die Identitätsfeststellungen sind im Hinblick auf ihren „Stichprobencharakter" keine Ersatzgrenzkontrollen; sie erfolgen zur Überwachung der Einhaltung nationaler ausländerrechtlicher Bestimmungen. Nach Art. 2 Abs. 3 SDÜ bleiben die allgemein geltenden (bundes-, wie landes-)polizeilichen Befugnisse nach Maßgabe des nationalen Rechts vom Wegfall der Grenzkontrollen ausdrücklich unberührt und damit weiterhin zulässig.
Auch die Kommission der Europäischen Union stellte fest, daß Art. 2 Abs. 1 SDÜ nicht Kontrollen insgesamt, sondern nur aus Anlaß des Grenzübertritts beseitigt. Die Mitgliedstaaten behalten deshalb nach Art. 2 Abs. 3 SDÜ die Möglichkeit, „Kontrollen überall auf ihrem Territorium auszuüben, jedoch nur als Bestandteile der internen Kontrollen" (Bericht der Kommission an den Rat und das Parlament, BT-Drucks. 12/5141, S.14/15 r.Sp.).

4. Kosten für die öffentlichen Haushalte entstehen nicht.

B Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1
Mit der Neufassung des § 23 Abs. 1 wird die bisherige Befugnis zur verdachtsunabhängigen Identitätsfeststellung im 30 km-Grenzstreifen (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c) erweitert auf Bahnanlagen, Bahnhöfe, während der Zugbegleitung sowie auf Verkehrsflughäfen. Auch die bisherige Zweckrichtung „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise" wird im 30 km-Grenzbereich um die Verhütung grenzbezogener Straftaten im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 erweitert.

Diese Ergänzung entspricht damit bezogen auf den sachlichen Zuständigkeitsbereich des BGS den jeweiligen Neufassungen des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG, § 26 Abs. 1 Nr. 6 BWPolG, § 14 Abs. 1 Nr. 5 ThPAG sowie § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 MVSOG. Nach diesen landespolizeilichen Regelungen kann verdachtsfrei die Identität einer Person u.a. in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs festgestellt werden. Vor dem Hintergrund einer gestiegenen

543/98

Mobilität von Kriminalität und illegaler Migration führt insbesondere bei den Eisenbahnen des Bundes (z.B. Bahnhöfe und Zugbegleitung) sowie auf Verkehrsflughäfen die angestrebte Befugniserweiterung für den BGS zu einer effektiven Stärkung der Inneren Sicherheit. Gerade durch den Regelungsgleichklang zwischen Bundes- und Landespolizei werden Synergieeffekte erzeugt und Mobilität von Kriminalität und illegaler Migration eingeschränkt.

Zu Nummer 2
Entsprechend der bayerischen Regelung in Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. Art. 22 Abs. 1 Nr. 4 BayPAG kann der BGS an den genannten Örtlichkeiten zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise Sachen durchsuchen (z.B. Lkw-Aufbauten, Pkw-Kofferäume). Im 30 km-Grenzgebiet ist eine solche Durchsuchung auch möglich zur Verhütung von Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4.

Zu Nummer 3
Redaktionelle Folgeänderungen aus der geänderten Zählweise in § 23 Abs. 1.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Bundesrat Drucksache **543/98** (Beschluß)

19.06.98

Stellungnahme
des Bundesrates

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 727. Sitzung am 19. Juni 1998 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Gegen den Gesetzentwurf bestehen Bedenken.

- Die Einführung verdachtsunabhängiger Kontrollen im Hinblick auf unerlaubten Grenzübertritt sowie Straftaten mit "Grenzbezug" (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BGS-Gesetz) entspricht - unabhängig von der räumlichen Ausdehnung - nicht der Intention des Schengener Durchführungsübereinkommens - SDÜ - (Begründung Buchstabe a).

- Die vorgesehene räumliche Ausdehnung der Kontrollmaßnahmen berührt darüber hinaus in erheblichem Maße Kompetenzen der Länder (Begründung Buchstabe b).

- Kontrollmaßnahmen mit "Grenzbezug" in dem vorgesehenen Sinne erfordern schließlich Anhaltspunkte für einen Gefahrenverdacht (Begründung Buchstabe c).

- Der vorgesehenen Erweiterung der Befugnisse zur Durchsuchung kann aus den o.g. Gründen ebenso nicht zugestimmt werden.

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Begründung:

a) Durch den Beitritt zum Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19.6.1990 hat sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, den kontrollfreien Übertritt ihrer Grenzen mit den Schengen-Vertragsstaaten zuzulassen. Artikel 2 Abs. 1 SDÜ verbietet Personenkontrollen "aus Anlaß des Grenzübertritts". Damit werden gerade verdachtsunabhängige Kontrollen, bei denen sich jedermann bei Grenzübertritt einer Identitätsfeststellung unterziehen muß, an den Schengen-Binnengrenzen ausgeschlossen. Ausnahmen von der Kontrollfreiheit sind in Artikel 2 SDÜ für die dort genannten Fälle abschließend beschrieben.

Der nationale Gesetzgeber muß sich an dieser Vorgabe orientieren. "Ersatzgrenzkontrollen", die zu einer Verlagerung ehemals grenzbezogener Kontrollmaßnahmen in das Landesinnere führen, entsprechen nicht der Intention des SDÜ.

Dies sieht auch das Bundesministerium des Innern so. In dem "Leitfaden des Bundesministeriums des Innern vom 27.11.1996 - Der Einsatz des Bundesgrenzschutzes im Binnengrenzraum -" wird zutreffend ausgeführt, daß die Kontrollbefugnisse des BGS aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 BGS-Gesetz (i.V.m. § 23 Abs. 1 BGS-Gesetz) hinter die Regelung des SDÜ zurücktreten. Dies gilt nach Auffassung des BMI nicht nur an der Grenze selbst, sondern auch im Grenzgebiet (30 km). "Derartige Ersatzgrenzkontrollen stehen nicht im Einklang mit der Regelungsabsicht des SDÜ und sind damit unzulässig."

Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Wenn aber durch das SDÜ "Ersatzgrenzkontrollen" verdachtsunabhängiger Art ausgeschlossen werden, so hat sich der Gesetzgeber auch bei weiteren Gesetzesänderungen an diesem Prinzip der Kontrollfreiheit zu orientieren.

Der vorliegende Gesetzentwurf verlagert die grenzpolizeiliche Tätigkeit von der Grenze weg ins Binnenland. Maßnahmen grenzpolizeilicher Art, die aber nach dem SDÜ schon an der Grenze nicht mehr zulässig sind, sind mit Blick auf das SDÜ im Binnenland erst recht auszuschließen.

Die Ausführungen in der allgemeinen Begründung des Gesetzentwurfs (unter A Ziff. 3) zu Artikel 2 Abs. 3 SDÜ vermögen nicht zu einer anderen Beurteilung zu führen. Mit dem Fortbestehen von Verpflichtungen einreisender Personen aufgrund nationaler Vorschriften ist noch nichts über die Zulässigkeit von Kontrollmaßnahmen gesagt. Außerdem kann bei der vorgesehenen räumlichen und inhaltlichen Ausdehnung der Kontrollmaßnahmen nicht mehr lediglich von Maßnahmen mit "Stichprobencharakter" gesprochen werden, denen nicht die Eigenschaft einer "Ersatzgrenzkontrolle" zukomme.

Der Wegfall des Merkmals "Erforderlichkeit" in § 23 Abs. 1 (neu) könnte zudem den Eindruck verstärken, daß entgegen der Intention des SDÜ weitergehende Maßnahmen möglich sein sollen.

...

b) Die vorgesehene räumliche Ausdehnung von Kontrollmaßnahmen des Bundes (auf Bereiche außerhalb des Grenzgebietes bis zu einer Tiefe von 30 km, auf Bahnanlagen, -einrichtungen sowie Züge und Flugplätze und deren Einrichtungen) verlagert den Schwerpunkt des BGS von seiner grenzpolizeilichen Tätigkeit zu einer Tätigkeit, bei der allgemein-polizeiliche Aufgaben wahrgenommen werden. Besonders deutlich wird dies durch Ausdehnung der Aufgaben in den räumlichen Zuständigkeitsbereich u.a. der Bahnpolizei, die seit je her andere Aufgaben wahrnimmt. Letztlich soll unter der vordergründigen Anknüpfung an Grenzschutzaufgaben eine flächendeckende Kontrollpräsenz auch im allgemein-polizeilichen Aufgabenbereich im Inland durch den BGS stattfinden. Diese Kontrollpräsenz führt zwangsläufig zu einer Berührung mit Sachverhalten, die überwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Länderpolizeien fallen. Der Hinweis auf Polizeigesetze einzelner Länder, nach denen verdachtsunabhängige Kontrollen auch im Grenzbereich vorgesehen sind, unterstreicht, daß es letztlich nicht nur um Straftaten mit Grenzbezug geht, sondern auch um Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Länderpolizeien. Damit wird die Konzeption des BGS-Gesetzes verlassen, wonach der BGS allenfalls gelegentlich seiner Aufgabenwahrnehmung Sachverhalte aufgreift (aufgreifen darf), die in die Zuständigkeit der Länder fallen. Eine über die "Notzuständigkeit" des BGS hinausgehende Zuständigkeit begegnet mit Blick auf die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung erheblichen Bedenken.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 28.1.1998 - 2 BvF 3/92 - u.a. ausgeführt:

"Die Entscheidung der Verfassung, die Polizeigewalt in die Zuständigkeit der Länder zu verweisen und aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, der Bundesstaatlichkeit und des Grundrechtsschutzes den Ausnahmefall einer Bundespolizei in der Verfassung zu begrenzen, macht es erforderlich, das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei ... zu wahren".

Weiter heißt es:

"Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren".

c) Unabhängig von sonstigen Gesichtspunkten, die aus grundsätzlicher Sicht gegen die Einführung verdachtsunabhängiger Kontrollen angeführt werden mögen, ergeben sich jedenfalls gegen Maßnahmen, die insbesondere im Inland auf grenzrelevante Gesichtspunkte abstellen und für die jegliche Anhaltspunkte fehlen, erhebliche Bedenken im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.