

## 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 BGSZ erhält eine neue Fassung, die es dem Bundesgrenzschutz ermöglicht, nicht nur im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km 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).

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 Vollzugaufwand.

Keine

2. Vollzugaufwand

Kein höherer Vollzugaufwand, aber höhere Effizienz.

**E. Sonstige Kosten**

Keine

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler  
031 (123) – 211 02 – Bu 101/98

Bonn, den 22. Juni 1998

An die  
Präsidentin des  
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes  
mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 727. Sitzung am 19. Juni 1998 gemäß Artikel 76 Abs. 2  
des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersicht-  
lich Stellung zu nehmen.

**Dr. Helmut Kohl**

Anlage 1

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes**

Der Wortlaut des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleichlautend mit dem Text auf den Seiten 3 bis 5 der Drucksache 13/10790.

## Stellungnahme des Bundesrates

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) 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.

### Begründung

- a) Durch den Beitritt zum Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 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 (BMI) so. In dem „Leitfaden des Bundesministeriums des Innern vom 27. November 1996 – Der Einsatz des Bundesgrenzschutzes im Binnenraum“ wird zutreffend ausgeführt, daß die Kontrollbefugnisse des BGS aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 BGS (i. V. m. § 23 Abs. 1 BGS) 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 Nummer A.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 Zügen und Flugplätzen 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 verlassen, wonach der BGS allenfalls gelegentlich seiner Aufgabenwahrnehmung Sachverhalte auf-

greift (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. Januar 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.



