

04.07.91

Antrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz

Punkt 16 der 633. Sitzung des Bundesrates am 5. Juli 1991

Der Bundesrat möge beschließen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Begründung:

Gegen den Entwurf bestehen grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken.

Die Einrichtung einer zentralen Bundespolizeibehörde bedarf einer besonderen rechtlichen Grundlage in der Verfassung. Diese ist nicht in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG enthalten, der eine erschöpfende Aufzählung polizeilicher Verwaltungsträger des Bundes enthält. Weitere Polizeibehörden zu errichten, ist der Bund nicht zuständig.

Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG räumt dem Bund die Kompetenz ein, Bundesgrenzschutzbehörden einzurichten. Somit hat der Bundesgrenzschutz Aufgaben wahrzunehmen, die mit der Sicherung und der Kontrolle der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang stehen. Diese Aufgaben nimmt der Bundesgrenzschutz im allgemeinen an der Bundesgrenze wahr, wenngleich er auch in zahlenmäßig und räumlich eng umgrenzten Gebieten wie auf Flughäfen, in Seehäfen und auf einigen Bahnhöfen im Inland die Grenzabfertigung von Personen durchführt. Im übrigen ist der Bundesgrenzschutz aber bisher nicht flächendeckend im Bundesgebiet tätig.

- 2 -

Ausgeliefert am 04. JULI 1991

Weitere Aufgaben sieht die Verfassung für den Bundesgrenzschutz in Art. 35 Abs. 2 und 3, Art. 91 und Art. 115 f Abs. 1 Satz 2 GG vor. In diesen Vorschriften sind besondere Lagen angesprochen, die sich zwar wiederholen können, die aber nicht ständig gegeben sind. Für solche relativ selten eintretenden Fälle, die weder ein Land noch der Bund mit dem eigentlichen Fachpersonal bewältigen können, läßt die Verfassung den Einsatz des Bundesgrenzschutzes unter bestimmten Voraussetzungen zu.

Wenn dem Bundesgrenzschutz nun wesentliche Aufgaben ohne Grenzbezug zugewiesen werden sollen - selbst wenn es sich wie bei der Bahnpolizei und dem Fahndungsdienst der Deutschen Bundesbahn um solche handelt, für die eine Verwaltungskompetenz des Bundes an sich nicht zu bestreiten ist -, besteht die Gefahr, daß der Bundesgrenzschutz sich zu einer allgemeinen Bundespolizei entwickelt. Hinzu kommt, daß bei Übernahme der Aufgaben der Bahnpolizei und insbesondere des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn der Bundesgrenzschutz quasi ein allgemeines kriminalpolizeiliches "Standbein" erhält.

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Zuweisung von Aufgaben an den Bundesgrenzschutz erreicht damit eine Qualität, die geeignet ist, die vom Grundgesetz den Ländern - und eben aus wohlerwogenen Gründen nicht dem Bund - vorbehaltene grundsätzliche Zuständigkeit für die Polizei auszuhöhlen. Die Begründung des Entwurfs (Seite 14) enthält bereits - bezogen auf die Nachwuchswerbung - den Hinweis auf die "Konkurrenz zur Landespolizei". Wie auf Seite 1 der Begründung ausgeführt, geht es darum, den Bundesgrenzschutz verstärkt zur Wahrnehmung von Tagesaufgaben im Sicherheitsbereich heranzuziehen. Auf diese Weise - so steht in der Begründung - soll polizeiliches Potential der Länder entlastet werden, was nur zur Folge haben kann, daß die Landespolizei aus bisher von ihr wahrgenommenen Aufgaben verdrängt wird. Zur Begründung der Übernahme bahnpolizeilicher Aufgaben wird auf

Seite 13 darauf abgestellt, daß "Kräfte der Bundesgrenzschutzverbände bei besonders personalintensiven Einsätzen (z.B. Begleitung von Fußballfans, Demonstrationsteilnehmern, Bundeswehrreservisten, Gefahrguttransporten) ohne weiteres zur Verstärkung herangezogen werden können". Der Einsatz der Verbandspolizei des Bundes ist derzeit nur unter den bewußten Voraussetzungen des Art. 35 GG zulässig, würde aber auch darüber hinaus - wenn man die in der Begründung geäußerte Rechtsauffassung als richtig unterstellt - ohne Änderung der Verfassung durch schlichte Novellierung des Bundesgrenzschutzgesetzes ohne weiteres möglich.

In Verbindung mit der in Aussicht gestellten grundlegenden Neuregelung der Aufgaben und Befugnisse des Bundesgrenzschutzes ist dies ein entscheidender Schritt zum Einstieg des Bundes in allgemeine polizeiliche Aufgaben zu Lasten der Kompetenz der Landespolizei. Dafür, daß der Bund einen neuartigen Grad der Konzentration polizeilicher Aufgaben anstrebt, spricht weiterhin, daß die Vollzugsorgane des Bundesgrenzschutzes bei Übernahme der bahnpolizeilichen Fachaufgaben unter der Ressortverantwortung des Bundesministers des Innern stehen sollen.

Weitere erhebliche Bedenken bestehen gegen den Entwurf, soweit eine neue Fassung des § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 2 und 3 LuftVG sowie des § 1 Nr. 3 Buchstabe 1) BGSVG vorgesehen ist.

Diese Regelung widerspricht Art. 87 d GG. Gemäß Art. 87 d Abs. 1 GG wird die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung geführt. Abweichend von diesem Grundsatz können nach Art. 87 d Abs. 2 GG Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung durch förmliches Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, den Ländern übertragen werden.

Die beabsichtigte Neuregelung widerspricht damit der von der Verfassung geforderten Klarstellung bei der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern durch den Bundesgesetzgeber hinsichtlich der Luftverkehrsverwaltung. Sie überläßt es dem Zusammenwirken zwischen dem Bund - und damit nicht dem Bundesgesetzgeber - und dem jeweils antragstellenden Land (obgleich weder Bund noch Land insoweit gemäß Art. 87 d GG zuständig sind), wer die in Rede stehenden Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung durchführt.

Es besteht die Gefahr, daß das Gesetzesvorhaben der Bundesregierung unser föderales Staatswesen schwächt, weil eine ganz wesentliche Landeszuständigkeit betroffen wird.

Es sind den verfassungsrechtlichen Bedenken und den Gesichtspunkten der Sicherung des föderalen Staatswesens in jedem Falle Vorrang vor Verwaltungszweckmäßigkeits - und fiskalischen Erwägungen einzuräumen.