

24.05.91

In - Fz - R - VP

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

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

A. Zielsetzung

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Rechtsgrundlagen für die Übertragung

- der bahnpolizeilichen Aufgaben einschließlich der Aufgaben des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn sowie
- auf Antrag des jeweiligen Landes - der Aufgaben zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs

auf den Bundesgrenzschutz geschaffen werden. Darüber hinaus dient der Gesetzentwurf auch der Rechtsangleichung, da der Bundesgrenzschutz in den neuen Bundesländern die genannten Aufgaben aufgrund des Einigungsvertrages bereits wahrnimmt.

B. Lösung

In das Gesetz über den Bundesgrenzschutz wird eine Vorschrift eingefügt, die dem Bundesgrenzschutz die bahnpolizeilichen Aufgaben zuweist. Dementsprechend werden die bisherigen Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der innerhalb der Deutschen Bundesbahn organisierten Bahnpolizei gestrichen.

- 2 -

Fristablauf: 05.07.91

Im Luftverkehrsgesetz wird die bisherige Zuständigkeitsregelung, nach der die Luftsicherheitsaufgaben den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung zugewiesen sind, ergänzt um die Möglichkeit, diese Aufgaben auf Antrag an den Bund zur Wahrnehmung durch den Bundesgrenzschutz abzugeben.

Ergänzende Regelungen bleiben auf das zur Erfüllung der genannten Aufgaben zwingend Erforderliche beschränkt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

- Bei Übernahme der bahnpolizeilichen Aufgaben im früheren Bundesgebiet werden im Bundeshaushalt zusätzliche Ausgaben in Höhe von 165 Mio DM jährlich entstehen. Der Wirtschaftsplan der Deutschen Bundesbahn wird demgegenüber um die Kostensätze für die Bahnpolizei und den Fahndungsdienst entlastet.
- Falls alle alten Bundesländer die Übernahme der Luftsicherheitsaufgaben durch den Bund beantragen, werden im Bundeshaushalt zusätzliche Ausgaben bis zu ca. 135 Mio DM jährlich entstehen. Sie werden durch Einnahmen aus der bisher überwiegend den Ländern zustehenden Luftsicherheitsgebühr größtenteils ausgeglichen.

24.05.91

In - Fz - R - VP

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

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

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Bonn, den 24. Mai 1991

021 (131) - 211 02 - Bu 102/91

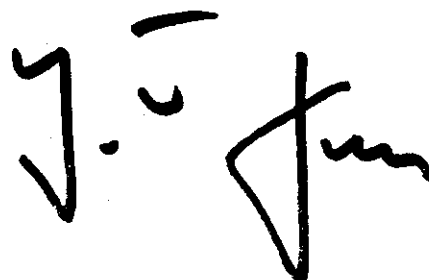
An den
Präsidenten des Bundesrates

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

Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben
der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bun-
desgrenzschutz

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.



Fristablauf: 05.07.91

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

VOM

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

Das Bundesgrenzschutzgesetz vom 18. August 1972 (BGBl. I S. 1834), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. März 1990 (BGBl. I S. 478), wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Nr. 3 werden am Ende von Buchstabe k) ein Komma sowie folgender Buchstabe l) angefügt:

"l) § 31 Abs. 2 Nr. 19 des Luftverkehrsgesetzes,
soweit die dort genannten Aufgaben in bundesei-
gener Verwaltung ausgeführt werden,"

2. Nach § 2 wird folgender § 2 a eingefügt:

"2 a

Bahnpolizeiliche Aufgaben

Der Bundesgrenzschutz hat die Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Bundeseisenbahnen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die

1. den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen oder
2. beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen."

3. § 33 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden die Worte "zur Durchführung des Grenzschutzes" gestrichen.
- b) In Absatz 2 wird folgender Satz 2 angefügt:
"Satz 1 Nr. 1 bis 4 gilt entsprechend für die Betreiber von Häfen und Verkehrsflughäfen."
- c) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:
"(3) Absatz 2 gilt entsprechend für die Betreiber von Verkehrsflughäfen und die Verkehrsunternehmen einschließlich der Verkehrsverwaltungen des Bundes, auf deren Anlagen der Bundesgrenzschutz Aufgaben nach § 1 Nr. 3 Buchstabe 1 und § 2 a wahrzunehmen hat."

4. § 43 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefaßt:

"2. als Unterbehörden

- a) die Grenzschutzämter,
- b) die Bahnpolizeiämter."

b) In Absatz 2 wird folgender Satz 2 angefügt:

"Der Bundesminister des Innern kann jeweils Mittel- oder Unterbehörden des Bundesgrenzschutzes zusammenfassen."

5. § 47 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

"Der Bundesgrenzschutz kann geeignete Personen zur Wahrnehmung von bestimmten Aufgaben

- 1. zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§ 1 Nr. 3 Buchstabe 1),
- 2. bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs (§ 2 Nr. 2) oder
- 3. bei der Abwehr von Gefahren auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Bundeseisenbahnen (§ 2 a)

zu Hilfspolizeibeamten bestellen, soweit hierfür ein Bedürfnis besteht."

b) Absatz 4 wird wie folgt gefaßt:

"(4) Der Bundesminister des Innern bestimmt die für die Aufsicht über die Hilfspolizeibeamten und ihre Bestellung zuständigen Bundesgrenzschutzbehörden."

Artikel 2**Änderung des Luftverkehrsgesetzes**

Das Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981 (BGBl. I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 37 des Gesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221), wird wie folgt geändert:

1. In § 19 b Abs. 1 Satz 1 wird der Punkt am Ende der Nummer 4 durch einen Strichpunkt ersetzt und folgende Nummer 5 angefügt:

"5. an der Überprüfung nach § 29 d Abs. 2 und 3 mitzuwirken."

2. In § 20 a Abs. 1 Satz 1 wird der Punkt am Ende der Nummer 4 durch einen Strichpunkt ersetzt und folgende Nummer 5 angefügt:

"5. an der Überprüfung nach § 29 d Abs. 2 und 3 mitzuwirken."

3. Nach § 29 c wird folgender neuer § 29 d eingefügt:

"§ 29 d

(1) Die Luftfahrtbehörden entscheiden, welchen Personen die Berechtigung zum Zugang zu den nicht allgemein zugänglichen oder sicherheitsempfindlichen Bereichen und Anlagen gemäß §§ 19 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 20 a Abs. 1 Nr. 2 zu erteilen ist.

- (2) Die Luftfahrtbehörden können die Zuverlässigkeit
1. von Personen, denen zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit nicht nur gelegentlich Zugang zu den in Absatz 1 genannten Bereichen und Anlagen gewährt werden soll,
 2. von Personal der Flugplatz- und der Luftfahrtunternehmen, soweit dieses Personal aufgrund seiner Tätigkeit die Möglichkeit hat, die Sicherheit des Luftverkehrs zu beeinträchtigen, sowie
 3. der Personen, die nach § 29 c Abs. 1 Satz 3 als Hilfsorgane eingesetzt werden sollen,
- mit Zustimmung des Betroffenen überprüfen.

(3) Die Flugplatz- und die Luftfahrtunternehmen teilen der Luftfahrtbehörde die bei ihnen vorhandenen Informationen über den Betroffenen mit. Zum Zwecke der Überprüfung dürfen den Luftfahrtbehörden auf Ersuchen vorhandene, für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsame Informationen insbesondere von den Polizei- und den Verfassungsschutzbehörden übermittelt werden. Wird die Überprüfung einer Person, die bereits zum Zugang zu den in Absatz 1 genannten Bereichen und Anlagen berechtigt ist, wiederholt oder nachgeholt und beschränkt sich die Überprüfung auf die Auswertung bereits vorhandenen Wissens der Beschäftigungsstelle sowie der Polizei- und der Verfassungsschutzbehörden, ist es abweichend von Absatz 2 ausreichend, daß der Betroffene zuvor von der Einleitung der Überprüfung Kenntnis erhalten hat. Die Luftfahrtbehörde gibt dem Betroffenen Gelegenheit, sich zu den eingeholten Aussagen zu äußern, wenn diese Zweifel an der Zuverlässigkeit begründen.

(4) Die Luftfahrtbehörden dürfen die für den Zweck der Überprüfung erhobenen Informationen nicht für andere Zwecke verwenden. Sie dürfen den Flugplatz- und den Luftfahrtunternehmen nur das Ergebnis der Überprüfung übermitteln, es sei denn, die Kenntnis weiterer Informationen ist für die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens im Zusammenhang mit der Überprüfung erforderlich.

4. Der bisherige § 29 d wird § 29 e.

5. § 31 Abs. 2 Nr. 19 wird wie folgt gefaßt:

"19. den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29 c, 29 d). Auf Antrag eines Landes kann der Bund diese Aufgaben in bundeseigener Verwaltung ausführen. In diesem Fall werden die Aufgaben von der vom Bundesminister des Innern bestimmten Bundesgrenzschutzbehörde wahrgenommen; § 29 c Abs. 1 Satz 3 bleibt unberührt."

6. In § 32 wird nach Absatz 2 a folgender Absatz 2 b eingefügt:

"(2 b) Der Bundesminister für Verkehr bestimmt die Einzelheiten der Überprüfung nach § 29 d Abs. 2 und 3 sowie die Anlässe und Fristen für eine Wiederholung der Überprüfungen durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern und mit Zustimmung des Bundesrates."

Artikel 3

Anderung der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung

Die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 8. Mai 1967 (BGBl. II S. 1563), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 18. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1490), wird wie folgt geändert:

1. Die §§ 55 bis 61 werden aufgehoben.

2. § 64 a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nr. 1 wird gestrichen.

b) Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

"(3) Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach den Absätzen 1 und 2 wird auf die Bahnpolizeiämter übertragen."

Artikel 4

Inkrafttreten

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

Begründung:

A. Allgemeine Begründung

1. Vorbemerkung

Mit den in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG), des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) und der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) sollen die Rechtsgrundlagen für eine Übernahme der bahnpolizeilichen Aufgaben und - auf Antrag des jeweiligen Landes - der Aufgaben zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs durch den Bundesgrenzschutz geschaffen werden.

Überlegungen, dem Bundesgrenzschutz neue Aufgaben im Rahmen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu übertragen, sind im Bundesministerium des Innern schon vor dem Wegfall der innerdeutschen Grenze und unabhängig von dem geplanten Abbau der polizeilichen Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs an den EG-Binnen-grenzen eingeleitet worden. Dabei ging es auch um die grundsätzliche Frage, inwieweit der Bundesgrenzschutz verstärkt zur Wahrnehmung von Tagesaufgaben im Sicherheitsbereich herangezogen werden kann. Auf diese Weise könnte polizeiliches Potential der Länder entlastet werden mit der Folge, daß

- in größerem Umfang Schutzpolizei vornehmlich im großstädtischen Bereich und
- mehr und weiter spezialisierte Kriminalpolizei
 - auch zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung - zur Verfügung stünde.

Die Untersuchungen haben sich insbesondere auf zwei Aufgabenbereiche konzentriert, deren Übernahme durch den Bundesgrenzschutz zweckmäßig und rechtlich möglich ist:

- den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten, nach § 29 c LuftVG,
- die Aufgaben der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn.

Beide Aufgaben nimmt der Bundesgrenzschutz aufgrund des Einigungsvertrages in den neuen Bundesländern bereits seit dem Beitritt der ehemaligen DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes am 03. Oktober 1990 wahr. Im Interesse einheitlicher polizeilicher Rechtsverhältnisse ist deshalb eine baldige Rechtsangleichung für das gesamte Bundesgebiet angezeigt.

Aus diesem Grunde mußte der vorliegende Gesetzentwurf der ebenfalls in der 12. Legislaturperiode geplanten Neufassung des Bundesgrenzschutzgesetzes vorgezogen werden. Die jetzt vorgeschlagenen Änderungen bleiben auf das für die Aufgabenübertragung unbedingt erforderliche Mindestmaß beschränkt. Ein darüber hinausgehender Änderungsbedarf, insbesondere hinsichtlich etwaiger spezifisch auf die neuen Aufgaben zugeschnittener polizeilicher Befugnisse, bleibt der Neufassung des Bundesgrenzschutzgesetzes vorbehalten.

Verfassungsrechtliche Hindernisse für eine Übertragung der bahnpolizeilichen Aufgaben und der Luftsicherheitsangaben nach § 29 c LuftVG auf den Bundesgrenzschutz bestehen nicht.

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Bundeseisenbahnen nach Artikel 73 Nr. 6 GG schließt bahnpolizeiliche Angelegenheiten ein. Auch die Verwaltungskompetenz für die Bahnpolizei im Bereich der Bundeseisenbahnen liegt beim Bund (Art. 87 Abs. 1 GG). Dies gilt ebenfalls für den Fahndungsdienst der Deutschen Bundesbahn, dessen Strafverfolgungsaufgaben gemäß § 163 der Strafprozeßordnung aus den präventiven Aufgaben der Bahnpolizei resultieren.

Für die Luftsicherheitsaufgaben ergibt sich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes ebenfalls aus Artikel 73 Nr. 6 GG als Teil des Regelungsbereichs "Luftverkehr". Die Verwaltungskompetenz des Bundes für die Luftverkehrsverwaltung, die auch die Luftsicherheitsaufgaben einschließt, ist in Artikel 87 d Abs. 1 GG geregelt. Sie ist gemäß Artikel 87 d Abs. 2 GG durch das Luftverkehrsgesetz den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen. Dem Bundesgesetzgeber ist es unbenommen, eine Möglichkeit zur "Rückübertragung" der Aufgaben zu eröffnen.

Die jeweils gesonderte Aufzählung der bundeseigenen Verwaltungszweige in Artikel 87 ff GG schließt eine Verlagerung einzelner Aufgabenbereiche innerhalb der Bundesverwaltung nicht aus. Mit der insbesondere in Artikel 87 Abs. 1 enthaltenen Aufzählung werden keine Verwaltungsträger, Verwaltungszüge oder Ressortbereiche festgeschrieben. Vielmehr wird nur eine Reihe von Sachbereichen der bundeseigenen Verwaltung genannt, deren organisatorische Ausgestaltung den zuständigen Bundesorganen überlassen bleibt. Zweck der Aufzählung ist nicht die organisatorische Abschottung der dort genannten Gegenstände bundeseigener Verwaltung untereinander,

sondern die sachliche Abgrenzung gegenüber der ansonsten generell gegebenen Verwaltungskompetenz der Länder.

Für die in Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG als fakultative Bundeskompetenz genannten Bundesgrenzschutzbehörden folgt daraus, daß diesen durch das Gesetz über den Bundesgrenzschutz eingerichteten Behörden keineswegs nur Grenzschutzaufgaben übertragen werden dürfen, sondern auch andere Verwaltungsaufgaben des Bundes. Allerdings bedürfen diese einer eigenen konstitutionellen Kompetenzgrundlage, wie sie für die Bahnpolizei in Artikel 87 Abs. 1 Satz 1 GG und für die Luftsicherheit in Artikel 87 d Abs. 1 GG enthalten ist.

Auch nach der bisherigen Staatspraxis sind dem Bundesgrenzschutz Aufgaben außerhalb des Grenzschutzes zugewiesen. Dies gilt z.B. für den Schutz von Bundesorganen nach § 4 BGSg und für bestimmte Aufgaben auf hoher See nach § 6 BGSg.

2. Bahnpolizei

Die Deutsche Bundesbahn verfügt zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe, Gefahren abzuwehren, die dem Betrieb der Bahn oder ihren Benutzern drohen bzw. die vom Betrieb der Bahn oder von Bahnanlagen ausgehen (§ 55 EBO), über eine eigene Bahnpolizei mit einem Personalsoll von 2.770 hauptamtlichen Mitarbeitern. Daneben gibt es einen eigenständig organisierten Fahndungsdienst mit 221 Mitarbeitern, dem die Bearbeitung solcher Straftaten zugewiesen ist, die gegen Eigentum, Besitz, Gewahrsam oder den Dienstbetrieb der Deutschen Bundesbahn gerichtet sind.

Es ist vorgesehen, den derzeitigen Personalbestand dieser Dienstzweige bei der Deutschen Bundesbahn mit Übertragung der Aufgaben möglichst vollzählig auf freiwilliger Basis in den Bundesgrenzschutz zu übernehmen.

Die Frage einer Übernahme der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn durch den Bundesgrenzschutz ist von einer interministeriellen Arbeitsgruppe mit positivem Ergebnis geprüft worden. Sie befürwortet eine solche Übertragung unter mehreren Gesichtspunkten:

In einem rein polizeilichen Führungssystem kann das vorhandene polizeiliche Potential unabhängig vom Wirtschaftsbetrieb "Deutsche Bundesbahn" besser zugunsten der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland genutzt werden. Zudem können Kräfte der Bundesgrenzschutzverbände bei besonders personalintensiven Einsätzen (z.B. Begleitung von Fußballfans, Demonstrationsteilnehmern, Bundeswehrreservisten, Gefahrguttransporten) ohne weiteres zur Verstärkung herangezogen werden. Die Deutsche Bundesbahn erfährt eine erhebliche finanzielle Entlastung, kann sich auf ihre wirtschaftlichen Aufgaben als Verkehrsbetrieb konzentrieren und wird in ihrer Konkurrenzfähigkeit, etwa gegenüber dem Straßenverkehr, gestärkt.

Der Bundesgrenzschutz erhält einen zusätzlichen einzeldienstlichen Dienstzweig, in den Vollzugsbeamte des Bundesgrenzschutzes nach acht- bis zehnjähriger Dienstzeit in den Verbänden übernommen werden können. Dadurch wird der Bundesgrenzschutz in seinem Bestreben, eine Überalterung der Bundesgrenzschutzverbände zu vermeiden, unabhängiger von der Übernahmebereitschaft der Länder. Schließlich wird das Berufsbild eines Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz attraktiver, was

insbesondere auch die Nachwuchswerbung in Konkurrenz zur Landespolizei, der Bundeswehr, dem Zoll etc. erleichtert.

Für die betroffenen Beamten der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes wirkt sich die an den übrigen Polizeibereich anzugleichende Planstellenstruktur günstig aus.

Seit dem 03. Oktober 1990 nimmt der Bundesgrenzschutz bereits die bahnpolizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der neuen Bundesländer einschließlich dem Land Berlin wahr. Dies beruht auf Maßgabevorschriften zur Eisenbahn- Bau- und Betriebsordnung in Anlage I, Kapitel XI, Sachgebiet A, Nr. 6 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II, S. 889, 1099). Danach gelten im Beitrittsgebiet (Art. 3 des Einigungsvertrages) Angehörige des Bundesgrenzschutzes mit bahnpolizeilichen Aufgaben als Bahnpolizeibeamte im Sinne des § 60 Abs. 1 Nr. 1 EBO und Behörden des Bundesgrenzschutzes mit bahnpolizeilichen Aufgaben als Bahnpolizeibehörden im Sinne des § 61 EBO. Diese Maßgaben gelten nach § 3 Abs. 3 des Gesetzes zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) - 6. Überleitungsgesetz - vom 25. September 1990 (BGBl. I S. 2106) mit Wirkung vom 03. Oktober 1990 (BGBl. I S. 2153) auch in Berlin (West).

Der Bundesminister für Verkehr und der Bundesminister des Innern haben dazu unter dem 01. Oktober 1990 Übereinstimmung erzielt, daß die Vollzugsorgane des Bundesgrenzschutzes auch hinsichtlich ihrer bahnpolizeilichen Fachaufgaben in dem genannten Gebiet unter der Ressortverantwortung des Bundesministers des Innern stehen.

3. Luftsicherheit

Den Luftfahrtbehörden der Länder ist gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 19 i.V.m. § 29 c LuftVG im Wege der Auftragsverwaltung des Bundes die Aufgabe zugewiesen, Maßnahmen zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten, durchzuführen.

Die Luftsicherheitsaufgaben umfassen im wesentlichen:

- Fluggastkontrollen (Kontrolle der Fluggäste und ihres Handgepäckes),
- Kontrolle von Reisegepäck,
- Schutz der Fluggastkontrollstellen,
- Objektschutz auf dem gesamten Flugplatzgelände (einschließlich Vorfeldbestreifung),
- Schutzmaßnahmen bei besonders gefährdeten Flügen/-Unternehmen (sog. High-Risk-Bereich),
- Betrieb von Simulationskammern,
- Maßnahmen zur Abwehr konkreter Störungen, soweit nicht die allgemeine Polizei zuständig ist (z.B. Flugzeugentführungen),
- Sicherheitsüberprüfungen für Personal mit Zugangsberechtigung zu den nicht allgemein zugänglichen oder den sicherheitsempfindlichen Bereichen.

In den westdeutschen Bundesländern und in Berlin werden derzeit für die Luftsicherheitsaufgaben rd. 3.000 Kräfte, davon etwa die Hälfte Polizeivollzugsbeamte, eingesetzt.

Der Deutsche Bundestag hatte am 31. Mai 1990 im Rahmen des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates eine Regelung beschlossen, die es den Bundesländern ermöglichen sollte, eine Übernahme der Luftsicherheitsaufgaben durch den

Bund zu beantragen. Für diesen Fall war vorgesehen, daß die genannten Aufgaben von der vom Bundesminister des Innern bestimmten Bundesgrenzschutzbehörde wahrgenommen werden (vgl. BR-Drs. 391/90). Die danach vorgesehene Neufassung des § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG ist allerdings nicht in Kraft getreten, da der Bundespräsident das Zehnte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht ausgefertigt hat (vgl. Schreiben des Bundespräsidenten vom 22. Januar 1991, BR-Drs. 37/91). Die verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundespräsidenten bezogen sich allerdings ausschließlich auf die mit diesem Gesetz in erster Linie bezweckte Privatisierung der Flugsicherung, nicht jedoch auf die Möglichkeit einer Übertragung der Luftsicherheitsaufgaben auf den Bundesgrenzschutz.

In der Zwischenzeit hatten mehrere Länder bereits konkrete Übernahmeanträge oder -anfragen an den Bundesminister des Innern gerichtet bzw. angekündigt, einen Übernahmeantrag zu stellen, sobald die rechtlichen Voraussetzungen für eine Übernahme gegeben sind.

Die bei der Beschlußfassung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates maßgeblichen Gründe für eine Regelung zur Übernahme der Luftsicherheitsaufgaben durch den Bundesgrenzschutz sind nach wie vor gegeben: Es bliebe sichergestellt, daß auch künftig im Bereich der Luftsicherheit die wesentlichen Aufgaben von Polizeivollzugsbeamten wahrgenommen werden und die Länder gleichzeitig die hier eingesetzten Beamten für die Wahrnehmung anderer Aufgaben freistellen können. Außerdem würde damit dem Bestreben Rechnung getragen, den Bundesgrenzschutz verstärkt zur Wahrnehmung von Tagesaufgaben im Bereich der inneren Sicherheit heranzuziehen.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht deshalb vor, § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG mit demselben Wortlaut neu zu fassen, wie dies schon im Zehnten Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes von den Parlamentarischen Gremien beschlossen worden war. Außerdem soll - ebenfalls auf der Grundlage eines schon in der gleichen Novelle beschlossenen § 29 d LuftVG - eine Befugnisregelung in das Luftverkehrsgesetz eingefügt werden, nach der Personal in sicherheitsrelevanten Tätigkeitsbereichen der Flughäfen auf seine Zuverlässigkeit überprüft werden kann.

Aufgrund einer Anordnung des Bundesministers für Verkehr nimmt der Bundesgrenzschutz die Luftsicherheitsaufgaben im Gebiet der ehemaligen DDR bereits seit dem 03. Oktober 1990 wahr. Diese Anordnung beruht auf einer Maßgabe zum Luftverkehrsgesetz in Anlage I, Kapitel XI, Sachgebiet C, Abschnitt III, Nr. 1 b des Einigungsvertrages.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Artikel 1 (Gesetz über den Bundesgrenzschutz)****Zu § 1 Nr. 3 Buchstabe 1)**

§ 1 Nr. 3 führt die dem Bundesgrenzschutz durch Vorschriften außerhalb des BGS-G zugewiesenen Aufgaben in Form eines - allerdings nicht vollständigen - Katalogs von Rechtsvorschriften im einzelnen auf. Entsprechend dieser Systematik wird die in § 31 Abs. 2 Nr. 19 des Luftverkehrsgesetzes neu zu schaffende Rechtsgrundlage für eine Übertragung der Aufgaben zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf den Bundesgrenzschutz als neuer Buchstabe 1) angefügt.

Zu § 2 a

Die bisher in § 55 der EBO enthaltene Aufgabenbeschreibung für die Bahnpolizei wird - abgesehen von kleinen redaktionellen Änderungen - inhaltsgleich in § 2 a BGS-G übernommen. Diese Bestimmung enthält auch die bislang in § 56 EBO geregelte räumliche Begrenzung der Aufgabe auf das Gebiet der Bahnanlagen, ergänzt durch den Zusatz "der Bundeseisenbahnen" - nämlich Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn. Damit wird klargestellt, daß bahnpolizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der nichtbundeseigenen Schienenbahnen nicht in die Verwaltungskompetenz des Bundes fallen. Die sonderpolizeiliche Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes für die bahnpolizeilichen Aufgaben ist mithin sowohl funktional - auf die Abwehr eisenbahntypischer Gefahren - als auch räumlich - auf das Gebiet der Bahnanlagen der Bundeseisenbahnen - eingegrenzt.

Die Zuständigkeit der allgemeinen Polizei bleibt unberührt. Die Landespolizei ist auch auf dem Gebiet der Bahnanlagen für die allgemeine Gefahrenabwehr zuständig - z.B. im Bereich von Bahnhofshallen - soweit nicht die Sicherheit des Eisenbahnbetriebes im Vordergrund steht.

Es bleibt der Polizei des Landes überlassen, inwieweit sie sich - wie bisher - im Bereich der Bahnanlagen auf die ohnehin vorhandene Präsenz der Bahnpolizei einrichtet und ihr den "ersten Zugriff" nach Maßgabe der landesrechtlichen Vorschriften überläßt.

Anders als bisher § 55 EBO beinhaltet § 2 a nur eine Aufgabenbeschreibung und keine Generalklausel für die bahnpolizeilichen Befugnisse. Dies ist nach Einfügung des § 2 a in den Aufgabenteil des BGSG entbehrlich, da die Befugnisregelungen der §§ 10 ff. BGSG auch für die bahnpolizeilichen Aufgaben Anwendung finden. Demgegenüber enthält das bisherige Recht der Bahnpolizei keine Regelung der sog. polizeilichen Standardbefugnisse.

Hinsichtlich der aus § 163 StPO folgenden Strafverfolgungsaufgaben ist die bahnpolizeiliche Zuständigkeit des Bundesgrenzschutz funktional und räumlich in gleicher Weise wie bei den präventiven Aufgaben beschränkt. Die Sachleistungsbefugnis der Staatsanwaltschaft bleibt unberührt.

Zu § 33

Die in § 33 Abs. 2 enthaltenen Verpflichtungen der Verkehrsunternehmen, die mit der grenzpolizeilichen Kontrolle beauftragten Behörden und Beamten bei der Durchführung ihres Auftrags zu unterstützen, ist aufgrund der neu hinzukommenden bahnpolizeilichen Aufgaben und der Luftsicherheitsaufgaben entsprechend zu erweitern. Dies geschieht durch einen neu angefügten Absatz 3.

Absatz 2 Satz 2 dient lediglich der Klarstellung, daß die genannten Verpflichtungen auch die Betreiber von Häfen und Verkehrsflughäfen treffen. Dies entspricht der bisherigen Handhabung in der Praxis. Es war allerdings umstritten, ob eine entsprechende Rechtspflicht sich schon unmittelbar aus der geltenden Fassung des Absatzes 2 ergab, da dort nur die Verkehrsunternehmen genannt sind.

Zu § 43

Als Konsequenz aus der Übertragung der bahnpolizeilichen Aufgaben sind in Absatz 1 entsprechend der bisherigen funktionalen Behördenstruktur des Bundesgrenzschutzes zusätzlich Bahnpolizeiämter als Unterbehörden aufzunehmen. Hingegen erscheint es nicht erforderlich, eine Bahnpolizeidirektion als Mittelbehörde sowie zusätzliche Luftsicherheitsbehörden in den Behördenaufbau des Bundesgrenzschutzes aufzunehmen, da dementsprechende Aufgaben von den vorhandenen Behörden wahrgenommen werden können.

Absatz 2 wird um die Möglichkeit erweitert, Bundesgrenzschutzbehörden der gleichen Ebene zusammenzufassen. Dies dient einerseits der Rationalisierung und Verwaltungvereinfachung und läßt andererseits eine Neuorganisation zu, nach der die Aufgaben des Bundesgrenzschutzes auf regionaler Ebene zusammengefaßt werden. Es bleibt der geplanten umfassenden Novellierung des BGSG vorbehalten, die endgültige Organisationsstruktur des Bundesgrenzschutzes festzulegen.

Zu § 47

Absatz 2 in der geltenden Fassung gestattet die Bestellung von Hilfspolizeibeamten nur für die Wahrnehmung von Aufgaben bei der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs.

Es bedarf in Bezug auf die Bestellmöglichkeit von Hilfspolizeibeamten einer Erweiterung um die bahnpolizeilichen Aufgaben und die Luftsicherheitsaufgaben, die ebenso wie die grenzpolizeiliche Kontrolle einzeldienstlicher Art sind. Die Bestellung von Hilfspolizeibeamten kommt beispielsweise in besonderen Fällen anstelle der bisherigen nebenamtlichen Bahnpolizeibeamten im Bereich der Deutschen Bundesbahn auf kleineren und abgelegenen Bahnhöfen in Betracht.

Zur Wahrnehmung von Luftsicherheitsaufgaben wäre dies denkbar bei Flughäfen mit geringem Verkehrsaufkommen, auf denen die ständige Anwesenheit von hauptberuflichem Luftsicherheitspersonal nicht erforderlich ist.

Die bisher den Grenzschutzämtern erteilte Ermächtigung, mit Zustimmung der Grenzschutzdirektion Hilfspolizeibeamte zu bestellen, kann hinsichtlich der neuen Aufgaben nicht ohne weiteres erweitert werden, da die sachlichen Gegebenheiten der einzelnen Dienstzweige zu unterschiedlich sind. Absatz 4 sieht deshalb vor, daß der Bundesminister des Innern sowohl in Bezug auf die Bestellung als auch die Aufsicht eine den unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung tragende Regelung trifft.

Zu Artikel 2 (Luftverkehrsgesetz)

Zu den §§ 19 b und 20 a

Die Ergänzung um jeweils eine neue Nr. 5 in beiden Bestimmungen steht im Zusammenhang mit der Einfügung eines neuen § 29 d. Die Mitwirkungspflichten der Unternehmer von Verkehrsflughäfen und der Luftfahrtunternehmen bei der Überprüfung nach § 29 d Abs. 2 und 3 sind aus Gründen des systematischen Zusammenhangs mit den übrigen Pflichten dieser Unternehmen in den §§ 19 b und 20 a geregelt (vgl. im übrigen die Begründung zu § 29 d).

Zu § 29 d

Absatz 1 knüpft an § 19 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 an, wonach die Unternehmer von Verkehrsflughäfen verpflichtet sind, nicht allgemein zugängliche oder sicherheitsempfindliche Bereiche vor unberechtigtem Zugang zu sichern bzw. nur besonders berechtigten Personen den Zugang zu gestatten. Wer über die Zugangsberechtigung entscheidet, war bisher nicht geregelt. Diese Zuständigkeit wird nunmehr den Luftfahrtbehörden zugewiesen. Die Aufgabe kann nach § 31 Abs. 2 Nr. 19 (in der Fassung dieses Entwurfs) auf den Bundesgrenzschutz übertragen werden, wenn das jeweilige Land dies im Zusammenhang mit der Übernahme der Luftsicherheitsaufgaben nach § 29 c beantragt.

Die in Absatz 2 vorgesehene Ermächtigung, das auf Verkehrsflughäfen in sicherheitsrelevanten Aufgabenbereichen tätige Personal auf seine Zuverlässigkeit zu überprüfen, trägt den unabdingbaren Sicherheitserfordernissen des Luftverkehrs Rechnung und berücksichtigt die in der Rechtsprechung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung erhobenen Anforderungen. Eine ausdrückliche gesetzliche Rechtsgrundlage für die schon bisher üblichen Überprüfungen fehlt im geltenden Recht.

Die Überprüfung obliegt den Luftfahrtbehörden der Länder. Die Aufgabe kann aber nach der vorgeschlagenen Neufassung des § 31 Abs. 2 Nr. 19 ebenso wie die Luftsicherheitsaufgaben nach § 29 c ganz oder teilweise auf den Bundesgrenzschutz übertragen werden.

Die Vorschrift knüpft im wesentlichen an § 29 d in der Fassung des - nicht in Kraft getretenen - Zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes an. Absätze 2 und 3 wurden in Abstimmung mit dem Bundesbeauftragten für den Daten-

schutz und in redaktioneller Anlehnung an § 12 b des Atomgesetzes jedoch teilweise modifiziert. Danach ist grundsätzlich für die Überprüfung die Zustimmung des Betroffenen erforderlich. Eine Ausnahme gilt nach Absatz 3 nur in Fällen der Wiederholungs- oder der nachgeholten erstmaligen Überprüfung von bereits zugangsberechtigtem Personal, wenn sie sich auf die Auswertung des bereits vorhandenen Wissens der Beschäftigungsstelle oder der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden beschränkt. In diesem Fall genügt es, daß der Betroffene zuvor von der Einleitung der Überprüfung Kenntnis erhalten hat. Diese Ausnahmen sind geboten, um insbesondere bei konkreten Anlässen im Interesse der Sicherheit des Luftverkehrs rasch handeln zu können. Dabei ist zu berücksichtigen, daß teilweise - je nach Flughafen und Anlaß - ein relativ großer Personenkreis überprüft werden muß, der im Falle der Zustimmungsverweigerung nicht ohne weiteres umgesetzt oder entlassen werden könnte, ohne die Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebes zu gefährden.

Absatz 3 stellt sicher, daß den Luftfahrtbehörden zum Zwecke der Überprüfung nur bereits vorhandene Informationen über den Betroffenen übermittelt werden dürfen.

In jedem Fall muß dem Betroffenen Gelegenheit gegeben werden, sich zu im Rahmen der Überprüfung aufgetauchten Zweifeln an seiner Zuverlässigkeit zu äußern.

Einzelheiten der Überprüfung nach den Absätzen 2 und 3, insbesondere des Verfahrens, bestimmt der Bundesminister für Verkehr durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem für Fragen der Luftsicherheit zuständigen Bundesminister des Innern und mit Zustimmung des Bundesrates. Eine entsprechende Ermächtigung soll in § 32, der die Rechtsverordnungsermächtigungen des Luftverkehrsgesetzes zusammenfaßt, als neuer Absatz 2 b eingefügt werden. Sie greift

inhaltlich die schon im Zehnten Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetz enthaltene Formulierung auf und berücksichtigt darüber hinaus die Präzisierungen des § 12 b Abs. 2 des Atomgesetzes.

Absatz 3 enthält die datenschutzrechtlich erforderliche Zweckbindung für die Verwendung der erhobenen Informationen.

Zu § 31 Abs. 2 Nr. 19

Die Vorschrift bietet dem einzelnen Land die Möglichkeit, selbst darüber zu entscheiden, ob es die Luftsicherheitsaufgaben mit eigenen Kräften wahrnehmen oder eine Übernahme durch den Bund mit Kräften des Bundesgrenzschutzes beantragen will. Ein vergleichbares Verfahren ist in Artikel 90 Abs. 3 GG hinsichtlich der den Ländern im Auftrage des Bundes obliegenden Bundesstraßenverwaltung vorgesehen.

Über einen solchen Antrag entscheidet der Bundesminister des Innern als das für den Bund zuständige Organ nach pflichtgemäßem Ermessen. Es ist nicht zwingend vorgeschrieben, daß der Antrag des Landes jeweils die gesamten Luftsicherheitsaufgaben innerhalb seines Bereichs umfaßt. Er könnte z.B. auch auf bestimmte Flughäfen beschränkt werden. Ebenso wäre es denkbar, nur die Übernahme der Luftsicherheitsaufgaben nach § 29 c ohne die in dem Klammerzusatz ebenfalls genannte Überprüfungscompetenz des § 29 d zu beantragen.

Es ist zu erwarten, daß die Einzelheiten der Übertragung in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und dem jeweiligen Land geregelt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt es sich, eine solche Vereinbarung und die Übernahmeentscheidung analog § 63 Abs. 1 BGG im Bundesanzeiger zu veröffentlichen.

Zu § 32 Abs. 2 b

vgl. Begründung zu § 29 d

Zu Artikel 3 (Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung)

Zu §§ 55 bis 61

Die §§ 55 bis 61 können ersatzlos gestrichen werden. Die für die Wahrnehmung der bahnpolizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Bahnanlagen im Bereich der Bundeseisenbahnen notwendigen Regelungen werden künftig im BGSg enthalten sein.

Für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen wird eine sonderpolizeiliche Regelung für die Abwehr eisenbahntypischer Gefahren nicht mehr für erforderlich gehalten. Insoweit beruhen die §§ 55 ff EBO auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Artikels 74 Nr. 23 GG. Falls der Bund nunmehr das einschlägige Bundesrecht aufhebt, gilt für die polizeiliche Gefahrenabwehr im Bereich der nichtbundeseigenen Eisenbahnen künftig Landesrecht. Es bleibt den Ländern somit überlassen, ihre allgemeinen Polizeigesetze in diesem Bereich anzuwenden oder - falls sie dies für erforderlich halten - spezialgesetzliche Regelungen zu schaffen. Erforderlich bleibt jedoch die generelle Weitergeltung der in den §§ 62 bis 64 geregelten Gebote und Verbote für das Verhalten auf dem Gebiet der Bahnanlagen und der in § 64 a getroffenen Regelungen über die Ordnungswidrigkeiten.

Im Einzelnen:

Die Aufgabenbeschreibung des § 55 ist in § 2 a BGSg enthalten.

Das gleiche gilt für die räumliche Begrenzung der bahnpolizeilichen Aufgaben in § 56 Abs. 1. Die dort ebenfalls enthaltene Feststellung, daß die Zuständigkeit der allgemeinen Polizei unberührt bleibt, hat nur deklaratorischen Charakter und ergibt sich schon unmittelbar aus dem Grundgesetz.

Die in § 56 Abs. 2 geregelte Notzuständigkeit der Bahnpolizei für vorläufige Maßnahmen außerhalb der Bahnanlagen gehört zur Gesetzgebungskompetenz der Länder, die in ihren Polizeigesetzen auch zumeist entsprechende Regelungen getroffen haben.

§ 57 ist teilweise durch das Verwaltungsverfahrensgesetz und im übrigen durch die Befugnisregelungen im Bundesgrenzschutzgesetz überholt.

§ 58 ist entbehrlich, weil eine gleichartige Regelung in § 12 Abs. 2 BGS-G enthalten ist.

Das gleiche gilt für § 59, dem § 13 BGS-G entspricht.

Die Regelungen über haupt- und nebenamtliche Bahnpolizeibeamte in § 60 werden ebenfalls ersetzt durch entsprechende Vorschriften des BGS-G. Anstelle der nebenamtlich im Bahnpolizeidienst tätigen Betriebsbeamten der Deutschen Bundesbahn können künftig Hilfspolizeibeamte nach der vorgeschlagenen Neufassung des § 47 Abs. 2 BGS-G bestellt werden, soweit dies erforderlich ist. Für den Bereich der nicht-bundeseigenen Eisenbahnen bleibt es den Ländern überlassen, ob sie künftig dort Hilfspolizeibeamte bestellen wollen. Diese Möglichkeit ist allerdings nicht in allen Bundesländern vorgesehen.

§ 61 ist aufzuheben, weil Bahnpolizeibehörden künftig gemäß § 43 Abs. 1 BGS-G Bundesgrenzschutzbehörden sind.

Zu § 64 a

Absatz 1 Nr. 1 ist als Folge der Streichung des § 57 ebenfalls zu streichen. Bahnpolizeiliche Verfügungen können

künftig auf das Verwaltungsverfahrensgesetz oder das Bundesgrenzschutzgesetz gestützt werden. Eine Bußgeldbewehrung entsprechender Verfügungen erscheint entbehrlich, da sie in der Vergangenheit nur eine geringe Rolle gespielt hat.

Absatz 3 ist entsprechend den organisatorischen Änderungen neu zu fassen. Der Wortlaut entspricht der heute üblichen Formulierung.

Stellungnahme der Spitzenorganisationen:

Die Spitzenorganisationen der Berufsvertretungen - Deutscher Beamtenbund, Deutscher Gewerkschaftsbund und Christlicher Gewerkschaftsbund - sowie die ihnen angeschlossenen Fachgewerkschaften sind zu der geplanten Übernahme der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn durch den Bundesgrenzschutz gehört worden. Zu der grundsätzlichen Zielrichtung wurden keine Bedenken erhoben. Anmerkungen und ergänzende Vorschläge der Berufsvertretungen bezogen sich im wesentlichen auf Einzelfragen der Übernahme des Personals. Den Vorschlägen wird größtenteils Rechnung getragen. Sie haben auf die in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Bestimmungen keinen Einfluß.

Kosten:

Sowohl die Übernahme der bahnpolizeilichen Aufgaben als auch der Luftsicherheitsaufgaben durch den Bundesgrenzschutz haben kostenmäßige Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Den zusätzlichen Ausgaben stehen aber Einnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle gegenüber.

Durch die Übernahme der bahnpolizeilichen Aufgaben in den alten Bundesländern werden für den Bundeshaushalt zusätzliche Ausgaben in Höhe von rd. 165 Mio DM jährlich entstehen.

Im Wirtschaftsplan der Deutschen Bundesbahn entfallen die der Bahnpolizei und dem Fahndungsdienst zuzurechnenden Kostensätze.

Falls alle alten Bundesländer die Übernahme der Luftsicherheitsaufgaben durch den Bund beantragen, werden die dafür anfallenden zusätzlichen Ausgaben im Bundeshaushalt rd. 135 Mio DM betragen. Dem werden entsprechende Einnahmen aus der 1990 eingeführten Luftsicherheitsgebühr gegenüberstehen.

Im Entwurf des Haushalts 1991 und der mittelfristigen Finanzplanung sind die zusätzlichen Ausgaben berücksichtigt.

Im Einzelnen:

Bahnpolizei:

Der Personalbedarf des Bundesgrenzschutzes wird im wesentlichen dem bisherigen Kräfteansatz der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes entsprechen.

Im 3. Nachtrag zum Haushalt 1990 sind für die Übernahme der Beamten der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes sowie für das zusätzlich erforderliche Führungs- und Verwaltungspersonal 3.119 Planstellen mit Sperrvermerk ausgebracht. Aus dem BGS-Bereich werden dafür 1.000 Planstellen in Abgang gestellt und weitere 1.000 Planstellen mit dem Vermerk "künftig wegfallend" (kw) ab 1995 in mehreren Jahresraten versehen. 18 Stellen sind mit einem Sperrvermerk für Angestellte vorgesehen.

Die laufenden Kosten für die sächlichen Verwaltungsmittel werden auf ca. 20 Mio DM geschätzt.

Außerdem ist ein einmaliger Betrag von rd. 15 Mio DM für die Übernahme der vorhandenen Sachausstattung erforderlich.

Luftsicherheit:

Durch die Übernahme der Luftsicherheitsaufgaben auf den Bundesgrenzschutz wird der Bundeshaushalt - abgesehen von Personalnebenkosten in Höhe von ca. 5 Mio DM jährlich - nicht mit zusätzlichen Personalkosten belastet

Falls alle westdeutschen Länder eine Übernahme der Luftsicherheitsaufgaben wünschen, werden dafür ca. 1.500 Polizeivollzugsbeamte des Bundesgrenzschutzes benötigt. Dabei ist vorgesehen, daß sämtliche bisher von Polizeivollzugsbeamten der Länder wahrgenommenen Aufgaben von bereits vorhandenen Polizeivollzugsbeamten des Bundesgrenzschutzes übernommen werden.

Die bislang von Angestellten wahrgenommenen Aufgabenbereiche - Fluggast- und Gepäckkontrolle, Betrieb der Simulationskammern - können auch weiterhin Zivilkräften übertragen bleiben (§ 29 c Abs. 1 Satz 3 LuftVG). Bei der Übertragung der Luftsicherheitsaufgaben werden die Länder eine Übernahme der bei ihnen angestellten rd. 1500 Tarifkräfte verlangen.

Für diese sind im Bundeshaushalt entsprechende Stellen auszubringen. Für die bei der Frankfurter Flughafen AG beschäftigten Tarifkräfte hätte der Bund die Erstattung der erforderlichen Personalkosten vom Land Hessen zu übernehmen. Schließlich wären entsprechende Ausgabemittel erforderlich, soweit die mit Sicherheitsgesellschaften in einzelnen Bundesländern abgeschlossenen Verträge weitergeführt werden sollen.

Die Gesamtkosten für die im Bereich der Fluggast- und Gepäckkontrolle im früheren Bundesgebiet einschließlich West-Berlin eingesetzten Angestellten können durch die am 01. Juli 1990 eingeführte Luftsicherheitsgebühr in Höhe von 3,50 bis 6,50 DM pro abfliegenden Passagier in vollem Umfang gedeckt werden. Der Gebührenrahmen ist so kalkuliert, daß ein Gebührenanteil zwischen 3,-- bis 6,-- DM den - auf den einzelnen Flughäfen jeweils unterschiedlichen - Personalaufwand für die Fluggast- und Gepäckkontrolle und der verbleibende Teil in Höhe von 0,50 DM die vom Bund schon bisher zu tragenden Zweckausgaben abdecken.

Die Einnahmen aus der Luftsicherheitsgebühr und die Ausgaben für die im Luftsicherheitsbereich eingesetzten Tarifkräfte würden künftig in den jeweiligen Landeshaushalten entfallen.

Zusätzliche Sachkosten entstehen für den Bund insbesondere aufgrund der erforderlichen Anmietung und Einrichtung von Räumlichkeiten für die Dienst- und Aufenthaltsräume der Polizeivollzugsbeamten und Angestellten auf den großen Verkehrsflughäfen sowie aufgrund der erforderlichen einheitlichen Bekleidung. Die anfallenden Miet- und Bewirtschaftungskosten (einschließlich der Kosten für die Aufenthaltsräume) werden auf rd. 5 Mio DM jährlich geschätzt. Bei der Anmietung zusätzlicher Räumlichkeiten ist zu berücksichtigen, daß der Grenzschutzzeinzeldienst schon jetzt Dienststellen auf den großen Flughäfen für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs unterhält und sich deshalb eine gemeinsame Nutzung anbietet.

Die laufenden Kosten für den übrigen sächlichen Verwaltungsaufwand dürften bei etwa 4 Mio DM liegen, falls die Luftsicherheitsaufgaben in allen Bundesländern übernommen werden.

Preiswirkungsklausel:

Die Übernahme der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn durch den Bundesgrenzschutz hat allenfalls auf die Endverbraucherpreise für Transportleistungen der Deutschen Bundesbahn einen tendenziell preissenkenden Einfluß, da entsprechende Ausgabefaktoren im Wirtschaftsplan der Deutschen Bundesbahn entfallen.

Im übrigen hat die Übernahme von Aufgaben durch den Bundesgrenzschutz generell keine preislichen Auswirkungen, da mit der Maßnahme weder Einkommens- und Nachfrageveränderungen, sondern allenfalls regionale Nachfrageverschiebungen verbunden sind.

05.07.91

Stellungnahme

des Bundesrates

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der
Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenz-
schutz

Der Bundesrat hat in seiner 633. Sitzung am 5. Juli 1991 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu den Eingangsworten

Die Eingangsworte sind wie folgt zu fassen:

"Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:".

Begründung:

Die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 87 d Abs. 2 GG und Artikel 85 Abs. 1 GG (Übertragung neuer Aufgaben auf die Luftfahrtbehörden der Länder).

2. Zu Artikel 1 Nr. 2, 3, 4 und 5 sowie zu Artikel 3

a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nummer 2 ist zu streichen.

bb) In Nummer 3 Buchstabe c sind in § 33 Abs. 3 die Worte "und § 2a" zu streichen.

cc) In Nummer 4 ist Buchstabe a zu streichen.

dd) In Nummer 5 Buchstabe a ist in § 47 Abs. 2 Satz 1

in Nummer 1 das Komma durch das Wort "oder" zu ersetzen,

in Nummer 2 das Wort "oder" zu streichen und die Nummer 3 zu streichen.

b) Artikel 3 ist zu streichen.

Begründung zu a und b:

Gegen den Entwurf bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Die Einrichtung einer zentralen Bundespolizeibehörde bedarf einer besonderen rechtlichen Grundlage in der Verfassung. Diese ist nicht in Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG enthalten, der eine erschöpfende Aufzählung polizeilicher Verwaltungsträger des Bundes enthält. Weitere Polizeibehörden zu errichten, ist der Bund nicht zuständig.

(noch Ziffer 2)

Artikel 87 Abs. 1 Satz 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.

Weitere Aufgaben sieht die Verfassung für den Bundesgrenzschutz in Artikel 35 Abs. 2 und 3, Artikel 91 und Artikel 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 in der Begründung auf Seite 9 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,

(noch Ziffer 2)

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 bewußt engen Voraussetzungen des Artikels 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.

Es besteht die Gefahr, daß das Gesetzesvorhaben der Bundesregierung unser föderales Staatswesen schwächt.

Es sind den verfassungsrechtlichen Bedenken in jedem Falle Vorrang vor Verwaltungszweckmäßigkeits- und fiskalischen Erwägungen einzuräumen.

Durch den Antrag werden die Bestimmungen des Gesetzesentwurfes gestrichen, die nicht verfassungsgemäß sind.

3. Zu Artikel 2 Nr. 2a - neu - (§ 29c LuftVG)

In Artikel 2 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

'2a. In § 29c Abs. 1 Satz 3 werden die Worte
"des von ihnen mitgeführten Gepäcks"
durch die Worte
"von Sachen"
ersetzt.'

Begründung:

Redaktionelle Klarstellung. Von jeher werden auch Sachen durch beliehenes Personal überprüft (z.B. in der Simulationskammer).

4. Zu Artikel 2 Nr. 3 (§ 29d LuftVG)

In Artikel 2 Nr. 3 sind in § 29d Abs. 1 und 2 jeweils die Worte

"Die Luftfahrtbehörden"

durch die Worte

"Die nach Landesrecht zuständigen Luftfahrtbehörden"
zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung, welche Behörde zuständig ist. Die bisherige Fassung läßt nicht erkennen, ob für den Vollzug der Vorschriften die Luftfahrtbehörden nach § 29c LuftVG oder die Genehmigungsbehörden nach § 19b LuftVG zuständig sind.

5. Zu Artikel 2 Nr. 3 (§ 29d LuftVG)

In Artikel 2 Nr. 3 sind in § 29d Abs. 2 Nr. 1 die Worte "nicht nur gelegentlich" zu streichen.

Begründung:

Aus Sicherheitsgründen muß eine ausnahmslose Überprüfung aller Personen, die Zugang zu sicherheitsempfindlichen Bereichen und Anlagen haben, zulässig sein. Gerade Personen, die nur gelegentlich Zugang haben, können ein größeres Sicherheitsrisiko bedeuten, als dauernd eingesetzte, fest angestellte Bedienstete.

6. Zu Artikel 2 Nr. 3 (§ 29d LuftVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Artikel 2 Nr. 3 in § 29d Abs. 4 folgender Satz 3 anzufügen ist:

"§ 161 der Strafprozeßordnung bleibt unberührt."

Begründung:

Es erscheint geboten, ausdrücklich klarzustellen, daß die Auskunftspflicht der Luftfahrtbehörden auf Ersuchen der Staatsanwaltschaft (§ 161 StPO) unberührt bleibt. Mit dem Gebot effektiver Strafverfolgung, das Verfassungsrang hat (BVerfGE 77, 65/76; BVerfG NJW 1990, 563/564), wäre es nicht zu vereinbaren, wenn die Luftfahrtbehörden gehindert würden, den Staatsanwaltschaften Informationen über selbst schwere Straftaten mitzuteilen, die sie im Rahmen einer durchgeführten Zuverlässigkeitsüberprüfung erlangt haben.

Die Einführung absoluter Verwendungsbeschränkungen nimmt zu (vgl. z.B. THW-HelfRG) und droht die Strafrechtspflege zu lähmen.

7. Zu Artikel 2 Nr. 3a - neu - (§ 29e - neu - LuftVG) und Nr. 4

In Artikel 2 ist nach Nummer 3, folgende Nummer 3a einzufügen:

'3a. Nach § 29d wird folgender neuer § 29e eingefügt:

"§ 29e

Die für die Durchsuchung von Personen und Sachen nach § 29c entstehenden Kosten haben die Luftfahrtunternehmen oder die Halter der Luftfahrzeuge zu tragen."

Als Folge ist

in Artikel 2 die Nummer 4 wie folgt zu fassen:

"4. Der bisherige § 29d wird § 29f."

Begründung:

Das Luftverkehrsgesetz enthält bereits an anderer Stelle (vgl. § 29a) Regelungen über die Kostenerstattung im Bereich der Sicherheit. Aus rechtssystematischen Gründen sollte die bisher in der Kostenordnung enthaltene Regelung in das Luftverkehrsgesetz übernommen werden.

8. Zu Artikel 2 Nr. 5 (§ 31 LuftVG)

In Artikel 2 Nr. 5 ist in § 31 Abs. 2 Nr. 19 folgender Satz anzufügen:

"Auf Antrag eines Landes kann der Bund die Aufgaben an das Land zurückübertragen."

Begründung:

Eine Rückübertragungsmöglichkeit muß sowohl aus bundesstaatlichen als auch aus fachlichen Gründen eröffnet sein.