Bundesrat Drucksache **543/1/98**

09.06.98

Empfehlungen der Ausschüsse

In - R

zu **Punkt** der 727. Sitzung des Bundesrates am 19. Juni 1998

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten und
der Rechtsausschuß

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

R bei Annahme entfällt Ziff. 2

1. Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab, da gegen ihn erhebliche verfassungsrechtliche, verfassungspolitische, europapolitische und völkerrechtliche Bedenken bestehen.

Begründung:

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die internationale Kriminalität entschieden und wirksam bekämpft werden muß. Er ist jedoch der Ansicht, daß der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf hierzu keinen akzeptablen Beitrag leistet.

Die vorgesehene bundesweite Ausweitung präventiv-polizeilicher Tätigkeiten des Bundesgrenzschutzes - unter anderem auf alle Bahnhöfe, Züge und Flughäfen - reicht in die polizeiliche Hoheitsbefugnis der Länder hinein und stößt deshalb im Hinblick auf die Kompetenzordnung des Grundgesetzes auf erhebliche Bedenken.

Ausgeliefert am 09. JUNI 1998

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

(noch Ziff. 1)

Außerdem begründet die geplante Kompetenzausstattung des Bundesgrenzschutzes die Gefahr, daß hier der Ausbau einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei vollzogen wird, die die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Funktion einer Sonderpolizei mit begrenzten und bestimmten Aufgaben nicht mehr wahrt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 28.1.1998 - BvF 3/92 -, NVwZ 98, 495).

Die Einführung einer verdachtsunabhängigen Identitätsfeststellung begegnet zudem erheblichen verfassungspolitischen und rechtsstaatlichen Bedenken. Diese Rechtsfigur ermöglicht massenhafte Grundrechtseingriffe bei Bürgern, gegen die keinerlei Anfangsverdacht vorliegt - bis hin zu erkennungsdienstlichen Maßnahmen. Dies ist nicht unproblematisch im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Auch unter völkerrechtlichen und europapolitischen Gesichtspunkten begegnet der Entwurf Bedenken. Der Wegfall nationaler Grenzen durch das Schengener Übereinkommen ist ein wichtiges Ziel der Europäischen Union. Die Bundesregierung konterkariert dieses gemeinsame europäische Anliegen, wenn sie innerstaatlich die Möglichkeit einer flächendeckenden und voraussetzungslosen Binnenkontrolle aller in das Bundesgebiet Einreisender schafft.

In Entfällt bei Annahme von Ziff. 1

2. 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.

...

(noch Ziff. 2)

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.

...

(noch Ziff. 2)

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. Letzlich 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.