

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz — BGSNeuRegG) — Drucksachen 12/7562, 12/8047, 12/8101 —

hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat hat in seiner 672. Sitzung am 8. Juli 1994 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 24. Juni 1994 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus den folgenden Gründen einberufen wird.

Ferner hat der Bundesrat festgestellt, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Begründung zur Zustimmungsbedürftigkeit

Die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 87 b Abs. 2 Satz 1 GG, da durch Artikel 3 Abs. 2 die Vorschrift des § 59 Abs. 1 des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz vom 18. August 1972, die ihrerseits zustimmungsbedürftig ist, geändert wird.

1. Zu Artikel 1 (§ 1 Abs. 2)

§ 1 Abs. 2 ist durch eine Formulierung zu ersetzen, die der geltenden Fassung des § 1 Nr. 3, ergänzt um fehlende Zuweisungen und Berichtigungen der vorhandenen Zuweisungen, entspricht.

Begründung

Es handelt sich bei § 1 Abs. 2 um eine Generalklausel, die dem Ziel der Bundesregierung nach

einer „vielseitig verwendbaren Bundespolizei“ vollständig entspricht, da sie es dem Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz ermöglicht, dem BGS eine Vielzahl von Aufgaben zuzuweisen. Dies widerspricht jedoch einem tragenden föderalen Prinzip, wonach die Polizei Sache der Länder ist. Zudem ist die Aufgabenzuweisung durch den einfachen Gesetzgeber über den grenz- bzw. sonderpolizeilichen Bereich hinaus und ohne Grundlage in den sonstigen grundgesetzlichen Aufgabenzuweisungen verfassungswidrig, und zwar auch dann, wenn im übrigen für die Aufgabengebiete eine Verwaltungskompetenz des Bundes nach Maßgabe der Artikel 83 ff. GG besteht.

Zur weiteren Begründung wird auf die vom Land Nordrhein-Westfalen erhobene abstrakte Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992 (BGBl. I S. 178) verwiesen.

2. Zu Artikel 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe a)

In Artikel 1 sind in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe a nach dem Wort „Grenzübertritt“ die Worte „sowie der Unterbringung und Versorgung der zu überprüfenden Personen“ einzufügen.

Begründung

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe a in Verbindung mit Absatz 1 des Gesetzes obliegt dem Bundesgrenzschutz die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt — also die Durchführung des Einreisekontrollverfahrens —, soweit nicht ein Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes mit eigenen Kräften wahrnimmt.

Das Einreisekontrollverfahren wird häufig so zügig durchgeführt werden können, daß für eine Unterbringung und/oder Versorgung der zu kontrollierenden Personen kein Bedarf gegeben ist. Anders verhält es sich jedoch bei den Personen, die unter die Flughafenregelung des § 18a des Asylverfahrensgesetzes fallen. Dies sind Ausländer, die entweder aus einem sicheren Herkunftsstaat (§ 29a des Asylverfahrensgesetzes) stammen oder nicht im Besitz eines gültigen Passes oder Paßersatzes sind und die über einen Flughafen einreisen wollen und bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen. Bei diesen Personen ist das Asylverfahren vor der Entscheidung über die Einreise durchzuführen (§ 18a Abs. 1 Satz 1 des Asylverfahrensgesetzes). Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt, ist dem Ausländer die Einreise zu verweigern (§ 18a Abs. 3 Satz 1 des Asylverfahrensgesetzes). Bei den Personen, die unter das Flughafenverfahren fallen, ist somit zum Zeitpunkt des Betreibens des Asylverfahrens noch keine Entscheidung über ihre Einreise in das Bundesgebiet erfolgt. Das Einreisekontrollverfahren erstreckt sich demzufolge über den Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hinaus. Nach den in § 18a des Asylverfahrensgesetzes vorgesehenen Fristen für die Bearbeitung des Asylantrags sowie die Einlegung von Rechtsbehelfen kann das Einreisekontrollverfahren bis zu 19 Tagen dauern. Während dieses Zeitraums müssen die betroffenen Personen untergebracht und versorgt werden. Da diese Aufgabe in einem unmittelbaren und untrennbaren Zusammenhang mit der dem Bundesgrenzschutz übertragenen polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs steht, fällt auch sie in den Zuständigkeitsbereich des Bundesgrenzschutzes. Dies macht deutlich, daß es sich bei der Flughafeneinrichtung des § 18a des Asylverfahrensgesetzes gerade nicht um eine in die Zuständigkeit der Länder fallende Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 44 Abs. 1 des Asylverfahrensgesetzes, sondern um eine dem Bundesgrenzschutz zuzuordnende Bundeseinrichtung handelt.

Die gesetzliche Klarstellung der Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes ist erforderlich, da der Bund die Auffassung vertritt, die Unterbringung und Versorgung der unter das Flughafenverfahren (§ 18a des Asylverfahrensgesetzes) fallenden Personen sei Aufgabe der Länder.

3. Zu Artikel 1 (§ 5 Abs. 1 und 2)

Artikel 1 § 5 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 1 sind die Worte „Verfassungsorgane des Bundes“ durch die Worte „Verfassungsorgane und oberste Gerichtshöfe des Bundes, Generalbundesanwalt“ zu ersetzen.
- b) In Absatz 2 sind nach dem Wort „Verfassungsorgane“ die Worte „, die obersten Gerichtshöfe des Bundes, der Generalbundesanwalt“ einzufügen.

Begründung

Es besteht ein Bedürfnis, die bestehende gesetzliche Objektschutzregelung, um die Möglichkeit eines Schutzes der obersten Gerichtshöfe des Bundes und des Generalbundesanwalts zu erweitern. Dies gilt insbesondere für Orte, an denen der Bundesgrenzschutz bereits Verfassungsorgane des Bundes schützt. Einer derartigen Ergänzung steht Verfassungsrecht nicht zwingend entgegen. Die nur auf ungeschriebenen Bundeskompetenzen gegründete Objektschutzzuständigkeit des Bundesgrenzschutzes für Verfassungsorgane des Bundes und Bundesministerien, die auf dem Gedanken beruht, daß der Bund „aus der Natur der Sache“ heraus in der Lage sein muß, mit eigenen Kräften für den Schutz seiner wichtigsten Organe Sorge zu tragen, ist auch auf die obersten Gerichtshöfe des Bundes und den Generalbundesanwalt übertragbar. Den Länderkompetenzen wird dadurch Rechnung getragen, daß die Übernahme des Objektschutzes u. a. das Einvernehmen des beteiligten Landes voraussetzt.

4. Zu Artikel 1 (§ 10)

Artikel 1 § 10 ist zu streichen.

Begründung

Gegen die beabsichtigte Regelung bestehen erhebliche Bedenken. Auch wenn sich die Unterstützung des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach dieser Vorschrift auf funkttechnische Handlungen oder Auswertungen des BGS beschränken soll, so verbleibt es dennoch dabei, daß das sogenannte Trennungsgebot von Polizei und Verfassungsschutz durchbrochen würde. Dies führte dazu, daß das Bundesamt für Verfassungsschutz eine „Vollzugshand“ erhielte. Der BGS würde sowohl Polizeiaufgaben als auch Verfassungsschutzaufgaben erfüllen. § 10 Abs. 3 des Gesetzes sieht insoweit zwar gewisse Vorkehrungen vor, diese können aber insgesamt die mit dieser Vorschrift verbundene Aufweichung des Trennungsgebotes nicht korrigieren.

5. Zu Artikel 1 (§ 12 Abs. 1 Satz 1)

In Artikel 1 sind in § 12 Abs. 1 Satz 1 die Worte „einer Straftat besteht, die“ durch die Worte „eines Vergehens (§ 12 Abs. 2 des Strafgesetzbuches) besteht, das“ zu ersetzen.

Begründung

Die vorgesehene generelle Übertragung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung — einschließlich von Verbrechen —, wenn die Taten im räumlichen Zuständigkeitsbereich des BGS begangen wurden, weitet die bisherige Strafverfolgungszuständigkeit des BGS erheblich aus.

Die Zuständigkeit umfaßt dann auch Delikte, deren Bearbeitung bzw. Bewältigung in besonderem Maße kriminalistisches Fachwissen und operative, taktische und technische Maßnahmen, z. B. unter Einsatz von Spezialeinheiten erfordern, z. B.

- zu Nummer 1 Sprengstoffanschläge, Fälle von Geiselnahme oder Tötungsdelikten zum Nachteil von BGS-Beamten bei der Grenzkontrolle,
- zu Nummer 3 mittels Raub-, Erpressungs- oder Geiselnahmedelikten versuchte Fälle gewalttätigen Grenzdurchbruchs,
- zu Nummer 5 qualifizierte Raubüberfälle auf Werttransporte in Bahnhöfen oder auf Bahnanlagen („Postraub“), mit Sprengstoff- oder sonstigen Anschlägen auf Bahnanlagen versuchte räuberische Erpressungen der Bundesbahn von bundesweiter Bedeutung oder Tötungsdelikte im Bahnhofsmilieu.

Für eine Verlagerung der Strafverfolgungszuständigkeit in diesen Fällen auf den BGS besteht kein Erfordernis. Es kann auch nicht erwartet werden, daß die Qualität der Strafverfolgung durch eine derartige Zuständigkeitsverlagerung verbessert wird.

Da der Verzicht auf die bisher in § 2a Abs. 3 BGS-G enthaltene Beschränkung auf Vergehen nach der Begründung des Gesetzentwurfs (BR-Drucksache 418/94) zu § 12 Abs. 1 allein den Zweck hat, den Verbrechenstatbestand des § 315 Abs. 3 StGB einzubeziehen und ggf. Verbrechenstatbestände nach dem Ausländer- und Asylverfahrensgesetz hinzukommen sollen, können diese im Gesetz genannt werden. Dies entspricht zudem dem Gebot der Normenklarheit, dem der Hinweis auf eine geplante Rechtsverordnung, die Näheres bestimmt, auch unter Berücksichtigung bisheriger Zeitabläufe nicht hinreichend Rechnung trägt.

Die Bundesregierung hat bisher erkennen lassen, daß sie dem Änderungsantrag im Hinblick auf den ergänzenden Antrag zu § 12 Abs. 1 Satz 1 nach Nummer 6 zuneigt.

6. Zu Artikel 1 (§ 12 Abs. 1 Satz 1 nach Nummer 6)

In Artikel 1 ist in § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 der Punkt durch ein Komma zu ersetzen und der nachfolgende Satzteil ausgerückt einzufügen:

„darüber hinaus, soweit der Verdacht eines Verbrechens nach Nummer 2 oder nach § 315 Abs. 3 Nr. 1 des Strafgesetzbuches besteht sowie in Fällen der Nummer 6.“

Begründung**Zu Nummer 2 bzw. § 315 StGB**

Die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung gegen Schlepper und Schleuser gehört zum Kernaufgabenbereich des BGS. Es ist daher sachgerecht, ihm die Strafverfolgung auch für Verbrechenstatbestände nach Nummer 2 zu übertragen. Auch im Falle des gefährlichen Eingriffs in den Bahnverkehr ist es sachgerecht, dem BGS die Zuständigkeit zur Bearbeitung des Verbrechenstatbestandes nach § 315 Abs. 3 Nr. 1 StGB zu übertragen, wenn der Täter in der Absicht handelt, einen Unglücksfall herbeizuführen.

Handelt der Täter mit dem Ziel, eine andere Straftat zu ermöglichen, z. B. die räuberische Erpressung, oder zu verdecken, z. B. ein Tötungsdelikt, liegt das Schwergewicht der Handlungsweise regelmäßig außerhalb der Zuständigkeit des BGS, so daß § 315 Abs. 3 Nr. 2 StGB in der Zuständigkeit der Länderpolizeien verbleiben muß.

Zu Nummer 6

Soweit zur Verfolgung von Verbrechen Maßnahmen auf See außerhalb des deutschen Küstenmeeres erforderlich sind, benötigt der Bundesgrenzschutz eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage, da die Länderpolizeien insoweit keine Zuständigkeit besitzen.

7. Zu Artikel 1 (§ 12 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 3)

Artikel 1 § 12 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 2 Satz 1 ist in der Klammer die Angabe „§ 6“ zu streichen.
- b) In Absatz 3 Satz 3 sind nach dem Wort „liegt“ die Worte „oder wenn bei Straftaten außerhalb des Küstenmeeres nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 oder Absatz 1 Satz 1 letzter Halbsatz Ermittlungshandlungen im deutschen Hoheitsgebiet erforderlich sind“ einzufügen.

Begründung

Entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 56, zweiter Absatz der BR-Drucksache 418/94) erweitert § 12 Abs. 2 Satz 1 die bereits durch Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 geschaffene räumliche Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes für un-

aufschiebbare Strafverfolgungsmaßnahmen auf See über das Erforderliche hinaus. Der BGS soll künftig die volle Zuständigkeit für die Endbearbeitung von Straftaten erhalten, die außerhalb der deutschen Küstengewässer begangen werden, und zwar unabhängig vom Sachzusammenhang mit seinen originären sonderpolizeilichen Grenzschaufgaben. Damit wäre zugleich eine räumliche Ausdehnung der BGS-Aufgaben ins Inland hinein (Küstengewässer, Häfen) verbunden, obwohl die Reichweite der Landespolizei hier keine Verfolgungslücken offen läßt.

Tatsächlich werden auch künftig in der Regel abschließende Ermittlungen im deutschen Hoheitsgebiet, insbesondere in Häfen bzw. anlässlich der Durchfahrt durch den Nord-Ostsee-Kanal erforderlich. Parallel ist dort die jeweilige Landespolizei nach dem Gerichtsstand des Ergreifungsortes (§ 9 StPO) zuständig.

Zur Vermeidung regelmäßig auftretender entbehrlicher Schnittstellen und der praktisch notwendig werdenden „Daueramthilfe“ muß die Zuständigkeit für die Endbearbeitung den Landespolizeien — wie bisher — vorbehalten bleiben.

Es gibt keinen rechtlichen, funktionellen oder inhaltlichen Grund, die Zuständigkeit der Landespolizeien für die Endbearbeitung faktisch auf die Fälle zu begrenzen, die erst in den Häfen bekannt werden (vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, S. 55 der BR-Drucksache 418/94, letzter Satz des zweiten Absatzes). Auch die präventiven Funktionen des BGS (§ 6) beschränken sich wie § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 auf die räumlichen Bereiche außerhalb der deutschen Küstengewässer.

In Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 ist bereits alles enthalten, was der BGS rechtlich an Aufgabenzuweisung für die wirksame Strafverfolgung außerhalb der deutschen Küstengewässer, d. h. außerhalb der Reichweite der Landespolizeien benötigt. Der Schutz der deutschen und europäischen Küstengewässer bedarf der Zusammenarbeit aller kompetenten Kräfte. Dieser Sicherheitsverbund ist nicht mit dem Einsatz im geschlossenen Verband zu verwechseln.

§ 12 Abs. 3 Satz 3 ist entsprechend anzupassen.

8. Zu Artikel 1 (§ 31 Abs. 2)

Artikel 1 § 31 Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Die Ausschreibung zur grenzpolizeilichen Beobachtung ist nur zulässig, wenn

1. die Gesamtwürdigung der Person und ihrer bisher begangenen Straftaten erwarten läßt, daß sie auch künftig Straftaten im Sinne des § 12 Abs. 1 mit erheblicher Bedeutung begehen wird, oder

2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person solche Straftaten begehen wird

und die grenzpolizeiliche Beobachtung zur Verhütung dieser Straftaten erforderlich ist.“

Begründung

Die Formulierung des Gesetzesbeschlusses schränkt die Ausschreibung zur grenzpolizeilichen Beobachtung auf bereits erkannte Straftäter ein und läßt außer acht, daß in der Praxis die Notwendigkeit besteht, auch solche Personen zu beobachten, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß sie Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden. Diese Notwendigkeit ist in einigen Länderpolizeigesetzen erkannt (vgl. z. B. § 21 Abs. 1 PolG NW, Artikel 36 Abs. 1 BayPAG) und entspricht auch § 8 d des Vorentwurfs zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder.

9. Zu Artikel 1 (§ 64 Abs. 2 und 3)

Artikel 1 § 64 ist wie folgt zu ändern:

- a) Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:

- aa) In Satz 1 sind die Worte „haben sie dieselben Befugnisse wie der Bundesgrenzschutz“ durch die Worte „so richten sich ihre Befugnisse nach dem Recht des Landes“ zu ersetzen.

- bb) Die Sätze 2 und 3 sind zu streichen.

- b) In Absatz 3 sind nach dem Wort „entsprechend“ folgende Worte einzufügen:

„mit der Maßgabe, daß sie dieselben Befugnisse haben wie der Bundesgrenzschutz. Ihre Maßnahmen gelten als Maßnahmen des Bundesgrenzschutzes. Sie unterliegen insoweit den Weisungen der zuständigen Bundesgrenzschutzbehörde“.

Begründung

Zu a

Die Vorschrift des § 64 Abs. 1 ist nicht nur als Regelung der Eilkompetenz zu sehen. Die Besonderheit und der Unterschied zu den landesgesetzlichen Regelungen (z. B. § 9 POG NW), die im Grundsatz ähnlich ausgestaltet sind wie § 64 Abs. 2, besteht darin, daß in den Aufgabenbereichen des BGS die Polizei des Landes örtlich und subsidiär auch sachlich zuständig bleibt. Dieser Umstand rechtfertigt es aber, daß die Polizei des Landes ihre Befugnisse nach eigenem Recht ausübt und nicht den Weisungen des BGS unterliegt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Gefahrenabwehr. Im übrigen hat sich die bis jetzt geltende Rechtslage bewährt. In ihrer Gegenüberstellung hat sich die Bundesregierung mit dem Vorschlag in leicht modifizierter Form einverstanden erklärt.

Zu b

Die Änderung des § 64 Abs. 3 ist eine Folgeänderung zu § 64 Abs. 2, um den Regelungsgehalt des beabsichtigten § 64 Abs. 2 für Vollzugsbeamte anderer Bundesbehörden zu erhalten.

10. Zu Artikel 2 (§ 5a — neu —)

In Artikel 2 ist nach § 5 folgender § 5a einzufügen:

§ 5a
Ausländergesetz

§ 63 Abs. 4 Nr. 1 des Ausländergesetzes vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354, 1356), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Das nach dem Wort „Haft“ stehende Komma wird durch einen Strichpunkt ersetzt und der Satzteil „die Ingewahrsamnahme und Versorgung der ihnen von den Ausländerbehörden und Polizeien

der Länder zur Rückführung am Flughafen übergebenen Personen,“ eingefügt.’

Begründung

Bei Abschiebungen auf dem Luftwege stellt sich insbesondere bei Sammeltransporten das Erfordernis, die abzuschiebenden Personen im Flughafenbereich in Gewahrsam zu nehmen und sie zu versorgen, da sich die jeweiligen Abflugtermine regelmäßig über den gesamten Tag erstrecken. Mit dem Eintreffen der abzuschiebenden Personen am Flughafen am Tage der Rückführung beginnt der eigentliche Rückführungsvorgang. Da für die Rückführung eine Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes gemäß § 63 Abs. 4 Nr. 1 des Ausländergesetzes gegeben ist, obliegt diesem somit auch die Ingewahrsamnahme und Versorgung der abzuschiebenden Personen am Flughafen. Die gesetzliche Klarstellung der Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes ist erforderlich, da der Bund die Auffassung vertritt, die dargestellte Aufgabe falle in die Zuständigkeit der Länder.

