**Deutscher Bundestag**
**13. Wahlperiode**

**Drucksache 13/10790**

26. 05. 98

# Gesetzentwurf

**der Abgeordneten Erwin Marschewski, Wolfgang Zeitlmann und der Fraktion der CDU/CSU sowie des Abgeordneten Dr. Max Stadler und der Fraktion der F.D.P.**

## Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

### A. Problem

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 Bundesgrenzschutzgesetz (BGSG) 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 Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Kein höherer Vollzugsaufwand, aber höhere Effizienz.

### E. Sonstige Kosten

Keine

# Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1
## Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes

Das Bundesgrenzschutzgesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), wird wie folgt geändert:

1. § 23 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

   „(1) Der Bundesgrenzschutz kann die Identität einer Person feststellen

   1. zur Abwehr einer Gefahr,
   2. zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs,
   3. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern, auf dem Gebiet der Bahnanlagen oder in Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3) oder in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet, im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern auch zur Verhütung von Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4,
   4. wenn die Person sich in einer Einrichtung des Bundesgrenzschutzes (§ 1 Abs. 3), einer Anlage oder Einrichtung der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4), dem Amtssitz eines Verfassungsorgans oder eines Bundesministeriums (§ 5) oder an einer Grenzübergangsstelle (§ 61) oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dort Straftaten begangen werden sollen, durch die in oder an diesen Objekten befindliche Personen oder diese Objekte selbst unmittelbar gefährdet sind, und die Feststellung der Identität auf Grund der Gefährdungslage oder auf die Person bezogener Anhaltspunkte erforderlich ist, oder
   5. zum Schutz privater Rechte."

2. § 44 wird wie folgt geändert:

   a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

      „(2) Der Bundesgrenzschutz kann eine Sache auch durchsuchen

      1. zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern, auf dem Gebiet der Bahnanlagen oder in Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3) oder in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) oder
      2. zur Verhütung von Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern."

   b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.

3. In § 26 Abs. 1 Satz 1, § 27 Abs. 1 Satz 1, § 43 Abs. 1 Nr. 4 und § 44 Abs. 1 Nr. 4 wird jeweils die Angabe „§ 23 Abs. 1 Nr. 2" durch die Angabe „§ 23 Abs. 1 Nr. 4" ersetzt.

## Artikel 2
## Inkrafttreten

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

Bonn, den 26. Mai 1998

**Erwin Marschewski**
**Wolfgang Zeitlmann**
**Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion**

**Dr. Max Stadler**
**Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeines

1. Die zunehmende Globalisierung, die hohe Mobilität und der stetig wachsende freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital charakterisieren in den letzten Jahren die Entwicklung der Europäischen Union und mit ihr die Entwicklung Deutschlands in seiner zentralen geopolitischen Lage und einer rd. 6 000 km langen Staatsgrenze. Mit dem Wegfall der allgemeinen Grenzkontrollen zwischen den Staaten, für die das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) in Kraft gesetzt worden ist bzw. künftig noch werden wird, ist auch die für die grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung wichtige Filterfunktion der Grenze entfallen.

   Parallel hierzu haben die politische Öffnung der ehemaligen Ostblockstaaten, der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien sowie die allgemein zu beobachtende Verschärfung der sozialen Situation in einigen südosteuropäischen und afrikanischen Staaten eine enorme Wanderungsbewegung in Richtung Mitteleuropa ausgelöst. Nach Überschreiten der Schengen-Außengrenzen bei einem der Mitgliedstaaten auf dem Luft-, See- oder Landweg eröffnet sich ein ungehindert durch Grenzkontrollen zugänglicher einheitlicher Raum. Innerhalb der Europäischen Union ist Deutschland auffälligstes Zielland.

   Die verstärkte Sicherung der deutschen Ostgrenzen führt hierbei automatisch auch zu einer Verdrängung der illegalen Migrationsströme. Deutlich gestiegen sind festgestellte Einschleusungen und importierte Kriminalität über die westlichen Binnengrenzen Deutschlands.

   Im Jahr 1997 wurden insgesamt 35 205 unerlaubt eingereiste Ausländer an den deutschen Grenzen aufgegriffen; das ist gegenüber 1996 (27 024) eine Steigerung von über 30 %. An der Binnengrenze stieg die Zahl der festgestellten unerlaubten Einreisen 1997 auf 5 507 (1996: 1 473); dies ist ein Anstieg von über 270 %.

   Darüber hinaus haben nach Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistik der überproportional hohe Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger an gravierenden Gewaltdelikten (30,1 %) sowie der erhebliche Anstieg von Schleusungsfällen durch professionelle Schlepperbanden zu einem ernstzunehmenden Verlust des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung geführt.

2. Als gebotene Reaktion hierauf soll dem Bundesgrenzschutz (BGS) innerhalb seines bereits bestehenden sachlichen und räumlichen Zuständigkeitsbereiches mit dem Gesetzentwurf ein erweitertes und flexibles Befugnisinstrumentarium zur Verfügung gestellt werden.

   Bereits nach bisherigem Recht kann der BGS gemäß § 23 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km die Identität einer Person feststellen, auch ohne daß gegen die Person selbst ein konkreter Verdacht besteht.

   Entsprechend den jüngsten Befugniserweiterungen in den Polizeigesetzen der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern soll der BGS mit dem Gesetzentwurf künftig auch

   - auf Bahnanlagen und während der Zugbegleitung (außerhalb des 30-km-Grenzgebietes) sowie
   - auf allen von ihm betreuten Flughäfen (außerhalb des 30-km-Grenzgebietes)

   ohne konkrete Verdachtsmomente die Identität einer Person feststellen dürfen. Außerdem wird die bisherige Zweckrichtung „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise ..." erweitert auf die Verhütung grenzbezogener Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4. Hierdurch soll der unerlaubten Einreise sowie der grenzüberschreitenden Kriminalität wirksam begegnet werden. Die Befugniserweiterung zur Identitätsfeststellung über den 30-km-Grenzbereich hinaus auf die Verkehrseinrichtungen der Eisenbahnen des Bundes sowie der größeren Verkehrsflughäfen ist erforderlich, weil diese Verkehrseinrichtungen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise stehen.

3. Die Befugniserweiterungen stehen im Hinblick auf die Binnengrenzen nicht im Widerspruch zum SDÜ. Nach Artikel 2 Abs. 1 SDÜ dürfen die gemeinsamen Grenzen der Schengener Vertragsstaaten an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden. Der damit bedingte Wegfall der regelmäßigen Grenzkontrollen (keine Beeinträchtigung des Verkehrsflusses) bedeutet jedoch kein Recht auf Einreise, und Personen sind weiterhin verpflichtet, ihre Reisedokumente mitzuführen. Auch bleiben die nationalen Regelungen von Einreise und Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen hiervon unberührt, wie auch gegen sonstiges Recht verstoßende Grenzübertritte durch den BGS nach wie vor verhindert werden können (z. B. in Fällen des § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität, Verfolgung von Verstößen gegen das Ausländer-, Paß- und Asylverfahrensgesetz). Die Identitätsfeststellungen sind im Hinblick auf ihren „Stichprobencharakter" keine Ersatzgrenzkontrollen; sie erfolgen zur Überwachung der Einhaltung nationaler ausländerrechtlicher Bestimmungen. Nach Artikel 2 Abs. 3 SDÜ bleiben die allgemein geltenden

(bundes-, wie landes-)polizeilichen Befugnisse nach Maßgabe des nationalen Rechts vom Wegfall der Grenzkontrollen ausdrücklich unberührt und damit weiterhin zulässig.

Auch die Kommission der Europäischen Union stellte fest, daß Artikel 2 Abs. 1 SDÜ nicht Kontrollen insgesamt, sondern nur aus Anlaß des Grenzübertritts beseitigt. Die Mitgliedstaaten behalten deshalb nach Artikel 2 Abs. 3 SDÜ die Möglichkeit, „Kontrollen überall auf ihrem Territorium auszuüben, jedoch nur als Bestandteile der internen Kontrollen" (Bericht der Kommission an den Rat und das Parlament, Drucksache 12/5141, S. 14/15 r. Sp.).

4. Kosten für die öffentlichen Haushalte entstehen nicht.

## B. Zu den einzelnen Vorschriften

### Zu Artikel 1

*Zu Nummer 1*

Mit der Neufassung des § 23 Abs. 1 wird die bisherige Befugnis zur verdachtsunabhängigen Identitätsfeststellung im 30-km-Grenzstreifen (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c erweitert auf Bahnanlagen, Bahnhöfe, während der Zugbegleitung sowie auf Verkehrsflughäfen. Auch die bisherige Zweckrichtung „zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise" wird im 30-km-Grenzbereich um die Verhütung grenzbezogener Straftaten im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 erweitert.

Diese Ergänzung entspricht damit bezogen auf den sachlichen Zuständigkeitsbereich des BGS den jeweiligen Neufassungen des Artikels 13 Abs. 1 Nr. 5 Bay-PAG, § 26 Abs. 1 Nr. 6 BWPolG, § 14 Abs. 1 Nr. 5 ThPAG sowie § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 MVSOG. Nach diesen landespolizeilichen Regelungen kann verdachtsfrei die Identität einer Person u. a. in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs festgestellt werden. Vor dem Hintergrund einer gestiegenen Mobilität von Kriminalität und illegaler Migration führt insbesondere bei den Eisenbahnen des Bundes (z. B. Bahnhöfe und Zugbegleitung) sowie auf Verkehrsflughäfen die angestrebte Befugniserweiterung für den BGS zu einer effektiven Stärkung der Inneren Sicherheit. Gerade durch den Regelungsgleichklang zwischen Bundes- und Landespolizei werden Synergieeffekte erzeugt und Mobilität von Kriminalität und illegaler Migration eingeschränkt.

*Zu Nummer 2*

Entsprechend der bayerischen Regelung in Artikel 13 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Artikel 22 Abs. 1 Nr. 4 BayPAG kann der BGS an den genannten Örtlichkeiten zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise Sachen durchsuchen (z. B. Lkw-Aufbauten, Pkw-Kofferräume). Im 30-km-Grenzgebiet ist eine solche Durchsuchung auch möglich zur Verhütung von Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4.

*Zu Nummer 3*

Redaktionelle Folgeänderungen aus der geänderten Zählweise in § 23 Abs. 1.

### Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333