Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11159

23. 06. 98

Beschlußempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

zu dem 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. – Drucksache 13/10790 –

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

Ergänzend zu der bereits jetzt bestehenden Befugnis im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise die Identität einer Person auch ohne konkreten Verdacht festzustellen, erhält der Bundesgrenzschutz für den gleichen Zweck folgende zusätzliche Befugnisse:

- In § 22 des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG) wird eine Bestimmung eingefügt, die es dem Bundesgrenzschutz erlaubt, in Zügen und Bahnhöfen, die nach grenzpolizeilicher Lagebeurteilung zur unerlaubten Einreise genutzt werden, darüber hinaus auch in Verkehrsflughäfen, Personen kurzzeitig anzuhalten, zu befragen, deren Ausweis und Grenzübertrittspapiere zu prüfen und mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen.

- Im 30-km-Streifen soll der Bundesgrenzschutz künftig auch Sachen, z.B. Lkw-Aufbauten und Pkw-Kofferräume, ohne besonderen Verdacht durchsuchen dürfen (§ 44 Abs. 2).
- Schließlich sieht eine Ergänzung des § 23 BGSG vor, Identitätsfeststellungen im 30-km-Streifen auch zum Zwecke der Verhütung grenzbezogener Straftaten vorzunehmen (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4), für deren Verfolgung der Bundesgrenzschutz polizeilich zuständig ist.

Die Zuständigkeiten der Länder bleiben unberührt.

Mehrheit im Ausschuß

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

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf in der aus anliegender Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Bonn, den 23. Juni 1998

Der Innenausschuß

Dr. Willfried Penner	**Wolfgang Zeitlmann**	**Günter Graf (Friesoythe)**	**Manfred Such**
Vorsitzender	Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatter
	Dr. Max Stadler	**Ulla Jelpke**	
	Berichterstatter	Berichterstatterin	

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes – Drucksache 13/10790 – mit den Beschlüssen des Innenausschusses (4. Ausschuß)

Entwurf	Beschlüsse des 4. Ausschusses
Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes	**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes**
Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:	Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:
Artikel 1 **Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes**	**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:	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. In § 22 wird nach Absatz 1 folgender Absatz 1a eingefügt:
	„(1a) Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann der Bundesgrenzschutz in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), soweit auf Grund von Lagererkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen."
1. § 23 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:	**2.** § 23 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:
„(1) Der Bundesgrenzschutz kann die Identität einer Person feststellen	„(1) Der Bundesgrenzschutz kann die Identität einer Person feststellen
1. zur Abwehr einer Gefahr,	1. unverändert
2. zur polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs,	2. unverändert
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,	3. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet **oder** zur Verhütung von Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4,

Entwurf	Beschlüsse des 4. Ausschusses
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	4. unverändert
5. zum Schutz privater Rechte."	5. unverändert
2. 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.	**3.** unverändert
3. § 44 wird wie folgt geändert:	**4.** § 44 wird wie folgt geändert:
a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:	a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:
„(2) Der Bundesgrenzschutz kann eine Sache auch durchsuchen	„(2) Im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von dreißig Kilometern kann der Bundesgrenzschutz eine Sache auch zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet oder zur Verhütung von Straftaten im Sinne von § 12 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 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.	b) unverändert
Artikel 2	**Artikel 2**
Inkrafttreten	**Inkrafttreten**
Dieses Gesetz tritt am ... (einsetzen: Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats) in Kraft.	**(1)** Dieses Gesetz tritt am ... (einsetzen: Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats) in Kraft.
	(2) § 22 Abs. 1 a des Bundesgrenzschutzgesetzes in der durch Artikel 1 geänderten Fassung tritt am 31. Dezember 2003 außer Kraft.

Bericht der Abgeordneten Wolfgang Zeitlmann, Günter Graf (Friesoythe), Manfred Such, Dr. Max Stadler und Ulla Jelpke

I. Zum Verfahren

1. Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. wurde in der 238. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28. Mai 1998 an den Innenausschuß zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuß zur Mitberatung überwiesen.
2. Der **Innenausschuß** hat in seiner Sitzung am 29. Mai 1998 eine Anhörung zu dem Gesetzentwurf beschlossen, die am 15. Juni 1998 durchgeführt worden ist.
3. Der mitberatende **Rechtsausschuß** hat in seiner Sitzung am 23. Juni 1998 den Gesetzentwurf beraten und einstimmig bei Enthaltung der Gruppe der PDS keine verfassungsrechtlichen oder rechtsförmlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf erhoben. Er bittet die Bundesregierung vor Ablauf der Befristung um die Vorlage einer Evaluation des Gesetzes.
4. Der Innenausschuß hat dem Gesetzentwurf in seinen Sitzungen am 17. Juni 1998 und abschließend am 23. Juni 1998 beraten und ihm mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS bei einer Enthaltung aus der Fraktion der SPD in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen vom 22. Juni 1998, denen die Fraktion der SPD beigetreten ist, zugestimmt. Ihren fast wortgleichen Änderungsantrag vom gleichen Tag hat die Fraktion der SPD damit für erledigt erklärt.

II. Zur Begründung

1. Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. war am 15. Juni 1998 Gegenstand einer Anhörung vor dem Innenausschuß. Dabei wurden von einigen Sachverständigen Bedenken im Hinblick auf

   - die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern,
   - den Grundrechtseingriff sowie
   - das Schengener Durchführungsübereinkommen

   vorgetragen.

   Auch der Bundesrat hat in seiner 727. Sitzung am 19. Juni 1998 Bedenken gegen den wortgleichen Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 13/11119 erhoben im Hinblick auf

   - das Schengener Durchführungsübereinkommen,
   - die Kompetenzen der Länder sowie
   - Kontrollmaßnahmen mit „Grenzbezug" ohne Anhaltspunkte für einen konkreten Verdacht.

   Der weitergehenden Empfehlung seines Rechtsausschusses, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 13/11119 abzulehnen, ist der Bundesrat nicht gefolgt.

2. In dem Bemühen um einen möglichst breiten Konsens über die Befugnisse zur Bekämpfung der illegalen Einreise hat der Ausschuß im einzelnen folgende Änderungen beschlossen:

   Der Bundesgrenzschutz erhält zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise die Befugnis, in Zügen, Bahnhöfen sowie Verkehrsflughäfen mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person auch ohne konkrete Verdachtsmomente kurzzeitig anzuhalten, zu befragen und mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zu prüfen sowie mitgeführte Sachen in Augenschein zu nehmen. Weitere polizeiliche Befugnisse, wie Durchsuchung, Festhalten, Mitnahme zur Wache oder erkennungsdienstliche Behandlung, ergeben sich auf der Grundlage bereits bestehenden Rechts (z. B. § 23 Abs. 3 Bundesgrenzschutzgesetz) in einem abgestuften Verfahren erst, wenn konkrete Verdachtsmomente dies rechtfertigen.

   Der Bundesgrenzschutz darf von der Befugnis im Bahnbereich und in Zügen nur dann Gebrauch machen, wenn diese nach grenzpolizeilicher Lagebeurteilung zur illegalen Einreise genutzt werden. Durch diese Lagebindung werden flächendeckende Personenkontrollen im (Bahn-)Reiseverkehr, die schon mit Blick auf den begrenzten Personalkörper des Bundesgrenzschutzes nicht möglich wären, ausgeschlossen.

   Der Ausschuß hat die genannte Befugniserweiterung auf fünf Jahre befristet, um Erfahrungen darüber zu sammeln, ob sich das Instrument in seiner konkreten Ausgestaltung bewährt.

   Unabhängig von der Gesetzesänderung gilt der in den §§ 15, 16 Bundesgrenzschutzgesetz für das gesamte Befugnisrecht festgeschriebene Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Erforderlichkeit und Geeignetheit des Mittels sowie Zweck-/Mittelrelation des Eingriffs) selbstverständlich auch für die eingeräumten neuen Befugnisse. Einer zusätzlichen Erwähnung einzelner Merkmale, wie z. B. die Erforderlichkeit in der geltenden Fassung des § 23 Abs. 1 Bundesgrenzschutzgesetz, bedarf es daher nicht.

   Mit diesen Änderungen trägt der Ausschuß auch den Bedenken des Bundesrates weitgehend Rechnung.

   Soweit der Bundesrat Bedenken in bezug auf das Schengener Durchführungsübereinkommen erhebt, hält der Ausschuß diese für unbegrün-

det. Auch die Kommission der EU hat in einer amtlichen Mitteilung an den Rat und an das Parlament der EU festgestellt, daß die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten behalten, „Kontrollen überall auf ihrem Territorium auszuüben, jedoch nur als Bestandteil interner Kontrollen" (Mitteilung abgedruckt in: Drucksache 12/5141, S. 15 Nr. 6).

Ebenso ist das Europäische Parlament der Auffassung, daß die Abschaffung der regulären Grenzkontrollen „unter dem Blickwinkel der Sicherheits- und Einwanderungspolitik möglicherweise durch Maßnahmen kompensiert werden muß, die andere selektivere und gezieltere Formen der stichprobenmäßigen Kontrollen vorsehen" (BR-Drucksache 240/97, S. 4 Nr. 5).

Bonn, den 23. Juni 1998

Wolfgang Zeitlmann
Berichterstatter

Günter Graf (Friesoythe)
Berichterstatter

Manfred Such
Berichterstatter

Dr. Max Stadler
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

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