

Entwurf eines

Gesetzes zur Errichtung der Bayerischen Grenzpolizei (Grenzpolizeigesetz)

A. Problem

Zu den zentralen Errungenschaften der europäischen Integration gehört ohne Zweifel das Reisen ohne Grenzkontrollen innerhalb des sog. Schengen-Raumes. Der auf dieser Freiheit gründende Verzicht auf Binnengrenzkontrollen darf jedoch nicht zu unverhältnismäßig hohen Gefahren für die innere Sicherheit der Mitgliedsstaaten und deren Bürgerinnen und Bürger zum Beispiel durch grenzüberschreitende Kriminalität und illegale Migration führen. Eine nicht akzeptable Einbuße an innerer Sicherheit tritt vor allem dann ein, wenn die Sicherung der Außengrenzen des Schengenraums unter Verstoß gegen geltendes Recht der Europäischen Union nicht mit ausreichender Wirkung erfolgt. Eine hinreichende Sicherung der Außengrenzen ist derzeit selbst nach Angaben der Europäischen Union nicht gewährleistet. Dieses Defizit kann nur durch eine Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen kompensiert werden. Hierbei müssen die grenzpolizeilichen Aufgaben in kooperativer Zusammenarbeit von Bundes- und Landespolizei bestmöglich wahrgenommen werden.

B. Lösung

Als Kompensation für die weggefallenen Binnengrenzkontrollen im Jahr 1995 zu Österreich (und im Jahr 2007 zu Tschechien) führte Bayern als erstes Bundesland 1995 das Erfolgsmodell der sog. Schleierfahndung ein (Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz). Diese ermöglicht es der Bayerischen Polizei, im Streifen entlang der Bundesgrenze zu Österreich und Tschechien bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern (1. Fahndungsschleier) sowie auf den Straßen und den Eisenbahnstrecken von erheblicher Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr und in öffentlichen Einrichtungen des internationalen Verkehrs (2. Fahndungsschleier) verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollmaßnahmen durchzuführen. Die hohen Aufgriffszahlen belegen die Effizienz der bayernweiten Schleierfahndung. Die Schleierfahndung ist seit Jahren ein erfolgreiches Einsatzkonzept. Sie wird mittlerweile in zahlreichen Bundesländern und in Mitgliedstaaten der EU praktiziert.

Im Jahr 2015 kamen nach Angaben des Bundesministeriums des Innern rund 890.000 Asylsuchende nach Deutschland. Mit dem Ziel, diesen Migrationsstrom nach Deutschland in geordnete Bahnen zu lenken, wurde auf Drängen der Staatsregierung die Wiedereinführung der temporären Binnengrenzkontrollen durch den Bundesinnenminister angeordnet, die die Bundespolizei seit dem 13. September 2015 mit Schwerpunkt an der deutsch-

österreichischen Bundesgrenze durchführt. Um das Kontrollnetz – insbesondere an den Hauptverkehrsrouten – noch enger zu knüpfen, unterstützt der Freistaat Bayern diese Grenzkontrollen durch den ständigen Einsatz einer Einsatzhundertschaft der Bayerischen Bereitschaftspolizei seit 15. Dezember 2016.

Daneben erfüllt die Bayerische Polizei auch bisher weitere Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes, die durch entsprechende Verwaltungsvereinbarungen der Bayerischen Polizei durch die Bundesrepublik Deutschland übertragen worden sind.

Die Bayerische Polizei soll ihre Kompetenzen bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden bzw. grenzbezogenen Kriminalität weiter ausbauen und darüber hinaus bestehende grenzpolizeiliche Aufgaben verstärkt koordinieren. Dazu ist beabsichtigt eine Bayerische Grenzpolizei zu errichten. Der vorliegende Gesetzentwurf greift dies auf und sieht entsprechende Änderungen im Polizeiorganisationsgesetz vor. Hauptziel ist dabei die Stärkung der grenzbezogenen Kompetenzen bei der Bayerischen Polizei. Aus diesem Grund sollen die bereits bestehenden Fahndungsdienststellen als Grenzpolizei unter einer fachlichen Leitung neu zusammengefasst und personell weiter gestärkt werden. Die fachliche Leitung und Koordination soll durch die neu zu errichtende Direktion der Bayerischen Grenzpolizei beim Polizeipräsidium Niederbayern als Zentralstelle übernommen werden, ohne dass zugleich neue Verwaltungsstrukturen geschaffen werden müssen. Diese Zentralisierung und fachliche Koordination soll zu einem noch effizienteren und effektiveren Einsatz der Kräfte im grenzpolizeilichen Vollzugs- und Fahndungsdienst führen sowie Schnittstellen reduzieren und notwendige Verwaltungsabläufe optimieren.

C. Alternative

Keine

D. Kosten

1. Kosten für die öffentlichen Haushalte

a) Polizei

Es werden derzeit noch nicht abschließend bezifferbare Personal- und Sachkosten entstehen.

Die Staatsregierung wird – beginnend ab dem Jahre 2019 – die gegenwärtige Personalstärke der Fahndungsdienststellen von ca. 500 stufenweise durch eine gestaffelte Zuweisung bis 2023 durch 500 zusätzliche Stellen (2019 bis 2023 jährlich 100) erhöhen, so dass die Grenzpolizei dann über insgesamt 1.000 Stellen verfügt. Für die Ausstattung der Grenzpolizei (Fahrzeuge, Digitalfunk, Mobilfunk mit Messengerdiensten, IuK-Technik, Fingerabdruckscanner, Nachtsichtgeräte,

Multicopter, etc.), die Unterbringung des zusätzlichen Personals im grenznahen Raum (Anmietung/Bau) sowie dem laufenden Betrieb ist von zusätzlichen Sach- und Baukosten in der Aufbauphase bis 2023 von über 53 Mio. € auszugehen.

b) Justiz

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums der Justiz werden aufgrund oben genannter Personalentwicklung der Bayerischen Polizei noch nicht bezifferbare personelle Kapazitäten im Bereich der Strafjustiz gebunden. Zugleich wird im Bereich des bayerischen Justizvollzugs noch nicht bezifferbarer zusätzlicher Personalaufwand entstehen.

2. Kosten für Wirtschaft und Bürger

a) Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen durch den vorliegenden Gesetzentwurf keine Kosten.

b) Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entstehen durch den vorliegenden Gesetzentwurf keine Kosten.

Gesetz

zur Errichtung der Bayerischen Grenzpolizei

§ 1

Das Polizeiorganisationsgesetz (POG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2012-2-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom __. __. ____ (GVBl. S. ____) (*Landtagsdrucksache 17/20425*) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 1 Abs. 3 Satz 2 werden die Wörter „ , für Bau und Verkehr“ durch die Wörter „und für Integration“ ersetzt“
2. Art. 4 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 3 wird aufgehoben.
 - b) Abs. 4 wird Abs. 3.
3. Art. 5 wird wie folgt gefasst:

„Art. 5

Grenzpolizei; Verordnungsermächtigung

(1)¹Die Bayerische Grenzpolizei ist Teil der Landespolizei. ²Sie wird insbesondere für grenzpolizeiliche Aufgaben und die Aufgaben des grenzpolizeilichen Fahndungsdienstes im Sinn des Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Polizeiaufgabengesetz eingesetzt. ³Die Zuständigkeit der übrigen Dienststellen der Landespolizei zur Wahrnehmung der in Satz 2 genannten Aufgaben bleibt unberührt.

(2) Die grenzpolizeilichen Aufgaben umfassen:

1. die polizeiliche Überwachung der Grenzen;
2. die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich
 - a) der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt sowie der beim Grenzübertritt mitgeführten Gegenstände und Transportmittel,
 - b) der Grenzfahndung,
 - c) der Beseitigung von Störungen und der Abwehr von Gefahren, die ihren Ursprung außerhalb des Bundesgebietes haben,
3. im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern die Beseitigung von Störungen und die Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit der Grenzen beeinträchtigen.

(3)¹Die Grenzpolizei gliedert sich in

1. die Direktion der Bayerischen Grenzpolizei, angegliedert an ein Präsidium, als Führungsstelle Grenze,
2. Grenzpolizeiinspektionen,
3. Grenzpolizeistationen.

²Zudem können bei Dienststellen der Landespolizei Grenzpolizeigruppen eingerichtet werden. ³Für Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können durch das Staatsministerium Koordinatoren bestellt und Gemeinsame Zentren eingerichtet werden.

(4) Art. 4 Abs. 3 gilt entsprechend.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Zur weiteren Intensivierung der Bekämpfung der illegalen Migration sowie der grenzüberschreitenden und grenzbezogenen Kriminalität wird die Bayerische Polizei ihre Kompetenzen bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden und grenzbezogenen Kriminalität weiter ausbauen. Dazu soll organisatorisch eine Bayerische Grenzpolizei errichtet werden.

Für die fachliche Leitung dieser Bayerischen Grenzpolizei soll eine neue Direktion der Bayerischen Grenzpolizei (im Weiteren Direktion genannt) errichtet werden. Die Direktion wird organisatorisch an ein Polizeipräsidium angebunden, um keine zusätzlichen Verwaltungsstrukturen aufbauen zu müssen. Die Direktion soll die fachliche Aufsicht über alle Einheiten und Dienststellen der Grenzpolizei haben und die Grenzkontrollen sowie die Schleierfahndungsmaßnahmen der Bayerischen Polizei sowie Schwerpunkteinsätze der Fahndungsdienststellen koordinieren.

Die Bayerische Grenzpolizei soll neben der Direktion aus den organisatorisch weiterhin den Landespräsidien nachgeordneten Grenzpolizeiinspektionen, Grenzpolizeistationen und gegebenenfalls aus Grenzpolizeigruppen bei sonstigen Dienststellen der Landespolizei bestehen.

Daneben soll die Direktion auch als bayernweite Zentralstelle die nationale und internationale Zusammenarbeit mit unmittelbarem Grenzbezug koordinieren und intensivieren. Dazu gehört insbesondere die Zusammenarbeit mit den Gemeinsamen Zentren Schwandorf/Petrovice und Passau sowie mit benachbarten Behörden, z.B. Bundespolizei und Zoll.

Diese Zentralisierung bisher disloziert angebundener Aufgaben und Zuständigkeiten soll zu einem noch effizienteren und effektiveren Einsatz aller Kontroll- und Fahndungskräfte führen.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Änderung des POG)

Zu Nr. 1 (Art. 1 POG)

Die Bezeichnung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und für Integration wird an die veränderte Geschäftsverteilung angepasst.

Zu Nr. 2 (Art. 4 POG)

Der bisherige Abs. 3 wird aufgrund der Einführung des neuen Art. 5 aufgehoben.

Zu Nr. 3 (Art. 5 POG)

Art. 5 Abs. 1 dient der Errichtung der Bayerischen Grenzpolizei. Die Bayerische Grenzpolizei ist als Teil der Landespolizei tätig und mit der Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben sowie der Aufgaben des grenzpolizeilichen Fahndungsdienstes beauftragt. Die Errichtung als Teil der Landespolizei trägt der Tatsache Rechnung, dass es gerade im Grenzbereich eine häufige Überschneidung von allgemeiner, grenzüberschreitender und grenzbezogener Kriminalität geben kann. Satz 3 stellt klar, dass auch die übrigen Dienststellen der Landespolizei, v.a. im Landesinneren, insbesondere grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnehmen können (z.B. an Flughäfen und Verkehrslandeplätzen). Insbesondere bei kleineren Verkehrslandeplätzen dürfte es regelmäßig ineffizient sein, eigene Grenzpolizeiinspektionen oder –stationen zu errichten, da die örtliche Dienststelle die entsprechenden Aufgaben grundsätzlich auch erledigen kann. Eine ausschließliche Aufgabenzuweisung der grenzpolizeilichen Aufgaben an die Grenzpolizei wäre gerade auch aus polizeipraktischen Erwägungen praxisfremd und kontraproduktiv, da auch die übrigen Dienststellen der Landespolizei im Zweifel umfassend handlungsfähig sein müssen.

Abs. 2 übernimmt im Wesentlichen den bisherigen Art. 4 Abs. 3 Satz 3 und definiert die grenzpolizeilichen Aufgaben der Bayerischen Grenzpolizei. Er stimmt inhaltlich mit § 2 Abs. 2 BPolG überein. Soweit die Bayerische Grenzpolizei mit Zustimmung des Bundesministeriums des Innern im grenzpolizeilichen Einzeldienst tätig wird, hat sie damit die gleichen Aufgaben wie die Bundespolizei. Die grenzpolizeilichen Aufgaben umfassen die polizeiliche Überwachung der Grenzen, die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt sowie der beim Grenzübertritt mitgeführten Gegenstände und Transportmittel, der Grenzfahndung, der Beseitigung von Störungen und der Abwehr von Gefahren, die ihren Ursprung außerhalb des Bundesgebietes haben und im Grenzgebiet bis

zu einer Tiefe von 30 Kilometern die Beseitigung von Störungen und die Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit der Grenzen beeinträchtigen.

Abs. 3 regelt die Gliederung der Bayerischen Grenzpolizei.

Satz 1 Nr. 1 sieht die Direktion als Führungsstelle Grenze vor. Die Direktion soll dabei die fachliche Aufsicht über alle Dienststellen der Grenzpolizei haben und die Schleierfahndungsmaßnahmen der Bayerischen Polizei, Schwerpunkteinsätze der Fahndungsdienststellen sowie zukünftig im Einzelfall Binnengrenzkontrollen koordinieren. Daneben soll die Direktion die Zusammenarbeit mit den Gemeinsamen Zentren Schwandorf/Petrovice und Passau sowie mit benachbarten Behörden, beispielsweise mit Bundespolizei und Zoll koordinieren und intensivieren. Diese Zentralisierung bisher disloziert angebundener Aufgaben und Zuständigkeiten soll zu einem noch effizienteren und effektiveren Einsatz der Kräfte im grenzpolizeilichen Vollzugs- und Fahndungsdienst führen sowie Schnittstellen reduzieren und notwendige Verwaltungsabläufe optimieren. Die Direktion wird organisatorisch dem Polizeipräsidium Niederbayern angegliedert, um die dort vorhandenen Verwaltungskapazitäten nutzen zu können. Dies wird gesetzestechnisch in der Durchführungsverordnung zum POG erfolgen.

Die in Nr. 2 genannten Grenzpolizeiinspektionen sind im Sinne der fachaufsichtlichen Aufgaben der Direktion Basisdienststellen der Grenzpolizei. Die organisatorische Anbindung der Grenzpolizeiinspektionen an das jeweilige Polizeipräsidium bleibt davon unberührt. Als Grenzpolizeiinspektionen werden zunächst die bisherigen Polizeiinspektionen Fahndung in die Bayerische Grenzpolizei integriert. Diese führen ihre erfolgreiche Arbeit nicht nur fort, sondern können sie in der neuen Struktur, insbesondere durch die verbesserte Koordination, sogar intensivieren. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Schleierfahndung, die ein Erfolgsmodell bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität darstellt.

Den Grenzpolizeiinspektionen können Grenzpolizeistationen organisatorisch unmittelbar nachgeordnet werden. Die Einrichtung dieser Grenzpolizeistationen hängt unter anderem von der örtlichen Zuständigkeit, der Bedeutung des Grenzabschnitts, sicherheitsrelevanten Besonderheiten und der Entfernung zur nächstgelegenen Grenzpolizeiinspektion ab.

Zusätzlich zu den oben genannten Dienststellen ist es nach Abs. 2 Satz 2 möglich, dass auch Dienststellen der Landespolizei unselbstständige Grenzpolizeigruppen einrichten, um Aufgaben nach Abs. 1 wahrzunehmen. Auch diese Grenzpolizeigruppen unterfallen, wie die anderen Dienststellen der Grenzpolizei, der fachlichen Aufsicht der Direktion.

Wie bisher können nach Satz 3 Koordinatoren für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der Tschechischen Republik und Österreich bestellt werden. Die Koordinatoren haben im Gegensatz zur in Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 genannten Direktion keine Zentralstellenfunktion. Sie

sollen vielmehr zur weiteren Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf regionaler Ebene bestimmt werden. Ist ein Koordinator bestimmt, soll er die vor Ort bestehende und durchzuführende Zusammenarbeit verbessern und etwaige Schwierigkeiten beseitigen. Schließlich können zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit Gemeinsame Zentren eingerichtet werden (derzeit bereits in Passau und Schwandorf/Petrovice). Koordinatoren und Gemeinsame Zentren arbeiten im Gegensatz zu den Dienststellen der Grenzpolizei und den Grenzpolizeigruppen aufgrund ihres besonderen Auftrags in der Regel selbstständig. Im Sinne einer ganzheitlichen Grenzstrategie wird aber regelmäßig eine umfangreiche Abstimmung sinnvoll und erforderlich sein.

Abs. 4 ermächtigt das Bayerische Staatsministerium des Innern und für Integration, die notwendigen Ausführungsbestimmungen durch Verordnung zu erlassen.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.