

## **ORH-Bericht 2013 TNr. 14**

### **Einsatz der Polizei an Bayerns Grenzen und Flughäfen**

#### **Jahresbericht des ORH**

Seit dem Wegfall der Grenzkontrollen zur Republik Österreich und zur Tschechischen Republik bekämpft die Landespolizei mit spezialisierten Fahndungskräften (Schleierfahndung) gezielt die grenzüberschreitende Kriminalität. Ein effizienter Einsatz dieser Beamten wird dadurch eingeschränkt, dass sie z. B. zur Aufrechterhaltung des Schichtdienstes in Kleinstdienststellen für allgemeine polizeiliche Aufgaben herangezogen werden.

Die grenzpolizeilichen Aufgaben an den bayerischen Flughäfen sind Bundesaufgaben. Der Freistaat nimmt diese Aufgaben (außer am Flughafen München Franz-Josef-Strauß) ohne Kostenausgleich wahr und setzt dafür rd. 80 Vollzugsbeamte ein. Dies verursacht Kosten von 6 Mio. € jährlich.

#### **Beschluss des Landtags**

vom 04. Juni 2013

(Drs. 16/16954 Nr. 2 e)

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 der Bayerischen Haushaltsordnung ersucht,

- bei der Fortentwicklung der Organisationsstruktur der polizeilichen Dienststellen an der Grenze zu Tschechien - unter Einbeziehung der Ergebnisse der Evaluation der Grenzreform - die sich verändernden Sicherheitsherausforderungen entsprechend zu berücksichtigen,
- die Verhandlungen mit dem Bund über die Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den Flughäfen möglichst rasch abzuschließen.

Dem Landtag ist bis zum 30.11.2014 zu berichten.

#### **Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr**

vom 8. April 2016

(IC5-0756-22)

In seiner Stellungnahme berichtet das Staatsministerium von den zwischenzeitlich vorgenommenen Organisationsmaßnahmen und Sollstellenveränderungen in den Polizeipräsidien Niederbayern, Oberpfalz und Oberfranken. Hervorzuheben sei dabei insbesondere die künftige Errichtung einer Polizeiinspektion Fahndung in Selb mit zunächst 35 Sollstellen unter der Maßgabe, dass die örtliche

Polizeiinspektion Selb in die Polizeiinspektion Marktredwitz integriert werde.

Das Staatsministerium wies hinsichtlich der Erledigung von Bundesaufgaben durch Kräfte der Bayerischen Polizei ohne finanziellen Ausgleich darauf hin, dass die Prüfung der möglichen Auswirkungen einer Rückübertragung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den Flughäfen noch nicht habe abgeschlossen werden können. In die Prüfung sei mit einzubeziehen, ob die Bundespolizei aufgrund der aktuellen Migrationsbewegungen in absehbarer Zeit in der Lage sein werde, die grenzpolizeilichen Aufgaben an den bayerischen Flughäfen zu übernehmen.

Die Staatsregierung habe die Bundesregierung ferner mit Schreiben vom 26.01.2016 aufgefordert, konkrete Abhilfemaßnahmen zur Begrenzung des Flüchtlingsstroms zu ergreifen. Hierzu müssten die personellen Kapazitäten der Bundespolizei an den bayerischen Grenzen deutlich aufgestockt werden. Bayern habe sich bereit erklärt, die Bundespolizei erforderlichenfalls mit eigenen Kräften zu unterstützen. Vor dem Hintergrund dieser Forderungen sei beabsichtigt, im Hinblick auf die Frage der Rückübertragung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den Flughäfen, zunächst die diesbezüglichen bundespolitischen Entwicklungen abzuwarten.

#### **Anmerkung des ORH**

Hinsichtlich der Fortentwicklung der Organisationsstruktur begrüßt der ORH die Stellungnahme des Staatsministeriums und sieht insoweit den Beschluss als erledigt an.

Allerdings lässt die Äußerung des Staatsministeriums zur Wahrnehmung von Bundesaufgaben durch den Freistaat keinerlei zielgerichtete Aktivitäten erkennen. Das Verwaltungsabkommen zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Staatsregierung über die Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes in Bayern wurde weder geändert noch gekündigt.

Die Haltung des Staatsministeriums, zunächst die „weiteren bundespolitischen Entwicklungen abzuwarten“ hält der ORH für nicht im finanziellen Interesse Bayerns. Ihr fehlt schon ein Mindestmaß an zeitlicher Verbindlichkeit. Die Belastung des

Bayerischen Haushalts durch die Übernahme von Bundesaufgaben ist unstrittig. Art. 104a GG legt ausdrücklich fest, dass im Bundesstaat derjenige die Kosten zu tragen hat, der für die Aufgabe zuständig ist. Bislang wurde nicht einmal ein klar erkennbarer Versuch unternommen, Ansprüche gegen den Bund geltend zu machen.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und Finanz-  
fragen**

vom 15. März 2017

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht, die Verhandlungen mit dem Bund über die Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den Flughäfen möglichst rasch abzuschließen und dabei auch die Ansprüche des Freistaates gegenüber dem Bund geltend zu machen.

Dem Landtag ist bis zum 30.11.2017 erneut zu berichten.

**Stellungnahmen des Staatsmi-  
nisteriums des Innern, für  
Sport und Integration**

vom 10. Januar 2019

(C5-0756-22)

und vom 26. März 2019

(C5-0756-1-191)

Das Innenministerium teilte mit, dass es grundsätzlich eine zeitnahe Rückübertragung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den Flughäfen befürworte. Die Prüfung der Rückübertragung an den Bund konnte bislang noch nicht abgeschlossen werden. Es weist insbesondere darauf hin, dass effektive Grenzkontrollen durch die Bundespolizei ohne Unterstützung der Bayerischen Polizei personell nicht zu leisten seien und daher die Übernahme von Bundesaufgaben bis auf Weiteres unumgänglich sei. Neben der bereits erfolgten (Neu-)Gründung der Bayerischen Grenzpolizei sei geplant, hierfür die personellen und sächlichen Ressourcen bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität weiter auszubauen.

Das Innenministerium habe zum Zwecke des engen Austausches mit dem Bundesministerium und dem Bundespolizeipräsidium im November 2018 eine gemeinsame Projektgruppe eingerichtet.

Personelle Kapazitäten der Bundespolizei für den Einsatz an den bayerischen Grenzen seien aber weiterhin unabdingbar. Eine Rückübertragung grenzpolizeilicher Aufgaben an bayerischen Flughäfen und Verkehrslandeplätzen stehe somit in Abhängigkeit zur Personalstärke der Bundespolizei.

Aussagen zur Möglichkeit einer Rückübertragung könnten daher erst dann getroffen werden, wenn

Ergebnisse dieser Projektgruppe vorlägen. Mit Blick auf die Verkehrslandeplätze sei hierbei von Bedeutung, dass eine Rückübertragung nicht zu einseitigen Schließungen von Grenzübergangsstellen führen dürfe, ohne hierbei im Einzelfall die verkehrs- und strukturpolitische Bedeutung zu berücksichtigen.

#### **Anmerkung des ORH**

Der ORH bedauert, dass es dem Innenministerium erneut nicht gelungen ist, erkennbare Fortschritte in der Frage der Rückübertragung grenzpolizeilicher Aufgaben zu erreichen. Aus seiner Stellungnahme geht nicht hervor, inwieweit auf eine finanzielle Beteiligung des Bundes mit dem gebotenen Nachdruck hingewirkt wurde. Dies wäre aber im Wege einer Änderungskündigung des Verwaltungsabkommens nach Auffassung des ORH binnen sechs Monaten und damit kurzfristig erreichbar.

Der ORH weist mit Nachdruck darauf hin, dass der Freistaat allein seit seinem Bericht 2013 für den Personaleinsatz von rd. 85 Beamten an den Flughäfen und auch an den kleineren Verkehrslandeplätzen (für Non-Schengen-Flüge) hochgerechnet über 40 Mio. € an Personalvollkosten aufwenden musste. Da dies originäre Bundesaufgaben sind, hätte der Bund auch nach Art. 104a GG die Kosten tragen müssen.

Zu den vorgetragenen Schwierigkeiten einer Rückübertragung oder Kostenbeteiligung verweist der ORH auf die unproblematische Kündigung eines ähnlichen Verwaltungsabkommens zwischen dem Bundesminister des Innern und dem Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen über die Wahrnehmung der polizeilichen Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs in den Seehäfen Bremen und Bremerhaven. Nachdem die Landesregierung 2010 das Verwaltungsabkommen gekündigt hatte, wurden hier die grenzpolizeilichen Aufgaben in den Seehäfen Bremen und Bremerhaven zum 01.01.2012 an die Bundespolizei übergeben. Das Land Bremen nimmt seither diese Aufgaben nicht mehr wahr.

Ein vergleichbares Verwaltungsabkommen mit dem Bund über die Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben unterhält derzeit nur die Freie und Hansestadt Hamburg.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und Finanz-  
fragen**

vom 22. Mai 2019

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO aufgefordert, bis zum 30. November 2019 wie folgt zu berichten:

1. Wie sind die Zuständigkeiten im Verwaltungsabkommen insgesamt geregelt?
2. Wie gestaltet sich die Zuständigkeitsverteilung nach Ablauf der Konsultationen an bayerischen Flughäfen?
3. Welche Kosten entstehen überhaupt für den Freistaat Bayern durch die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes durch die Landespolizei, die nicht "Sowieso"-Kosten sind?

**Stellungnahme des Staatsmi-  
nisteriums des Innern, für  
Sport und Integration**

vom 23. Oktober 2020  
(C5-0756-1-191)

Das Innenministerium stellt die (grund-)gesetzlich normierten Aufgaben und Zuständigkeiten und die diesbezüglichen Besonderheiten im Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und dem Freistaat dar. Es berichtet zudem über das Ergebnis der Analyse zur möglichen Rückübertragung von grenzpolizeilichen Aufgaben an den Bund und über eine Einigung mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, eine Rückübertragung nicht 2020, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt zu vollziehen. Eine Kündigung des bestehenden Verwaltungsabkommens vom 17.04.2008 oder die Einforderung der Kostenübernahme würde nach der erfolgten Einigung über die begründete fortgeführte Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den bayerischen Flughäfen (ausgenommen Flughafen München) durch die Bayerische Polizei schwerlich nachvollziehbar sein. Im Falle einer einseitigen Kündigung dieses Verwaltungsabkommens müsse wohl damit gerechnet werden, dass das Bundesinnenministerium im Gegenzug das bestehende für Bayern zweckmäßige Verwaltungsabkommen zwischen Bayern und dem Bund über die Aufgabenwahrnehmung am Flughafen München vom 17.05.1992 überprüfe und/oder eine Gegenrechnung eröffne, von der

angenommen werden müsse, dass sie für den Freistaat nicht von Vorteil sei.

Sollte die Bundespolizei nur ihre „freiwillige Leistung“ aufgeben und sich aus dem öffentlichen Bereich des Terminals 1 und 2 am Flughafen München zurückziehen, müsse wohl die Bayerische Polizei diese Aufgabe aufgrund originärer Zuständigkeit in der Folge mit einem adäquaten Personalansatz erledigen. Sollte das Verwaltungsabkommen vom 17.05.1992 zur Gänze durch den Bund gekündigt werden, würden sämtliche unter den Begriff der „bewaffneten Luftsicherheit“ zu subsumierenden Objektschutzaufgaben durch den Freistaat Bayern in Form von Beliehenen oder auch von Polizeibeamten übernommen werden müssen. Die Kostenlast würde entsprechend hoch sein, die Refinanzierung wäre vermutlich strittig und der zu tätige Aufwand auf bayerischer Seite immens.

Das Innenministerium schließt zwar eine mögliche Modifizierung des Abkommens vom 17.04.2008 und einer Anpassung im Bereich der Kostenregelung im Einvernehmen mit dem Bund nicht aus, beabsichtige aber das bestehende Verwaltungsabkommen zunächst beizubehalten und auf eine Kostenerstattung beim Bund zu verzichten.

#### **Anmerkung des ORH**

Das Innenministerium verweist auf die zahlreichen Aufgaben, die die Bundespolizei für die Bayerische Polizei am Flughafen München übernommen hätte. Tatsächlich ist am Flughafen München die Bundespolizei für die Abwehr abstrakter Gefahren der Luftsicherheit in den nicht allgemein zugänglichen Bereichen sowie in den Abfertigungsgebäuden zuständig. Darüber hinaus obliegt der Bundespolizei die grenzpolizeiliche Abwicklung des Personenverkehrs. Alle übrigen polizeilichen Aufgaben des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung werden durch die Polizeiinspektion Flughafen München wahrgenommen. Neben der Gewährleistung eines sichtbaren Grundschutzes für den Flughafen München in Form von Raum-, Objekt- und Personenschutz ist die Dienststelle auch für die Bearbeitung allgemeinpolizeilicher Aufgaben im Bereich des Flughafens zuständig.

Aufgrund der gesetzlichen Zuständigkeiten für die Bundes- und Landespolizei kann es im Bereich

jedes Flughafens zu einer überlagernden Präsenz beider Polizeien kommen. Absprachen zur Vermeidung von Doppelbestreifung und über Amtshilfen sind sinnvoll und notwendig, begründen aber keine Notwendigkeit für einen finanziellen Ausgleich. Ein Zusammenhang derartiger Absprachen mit dem Abkommen vom 17.05.1992 ist für den ORH nicht erkennbar und auch aktenmäßig nicht belegt, sondern wurde erst nachträglich durch das Innenministerium hergestellt.

Unabhängig davon, dass Wahrnehmung und Verteilung der Aufgaben im Bereich der Luftsicherheit nicht Gegenstand des bisherigen Schriftwechsels waren, erscheint auch ein Vergleich des Personaleinsatzes von rd. 85 bayerischen Vollzeitkräften mit dem Aufwand der (Teil-)Bestreifung der öffentlichen Bereiche der Terminals 1 und 2 des Flughafens München durch die Bundespolizei nicht nachvollziehbar. Insgesamt fehlt dem Sachvortrag des Innenministeriums jede konkrete Zahlenangabe.

Maßgebliche Stellgröße der im Jahresbericht angeführten Kosten waren die grenzpolizeilichen Aufgaben, die von bayerischen Polizeikräften anstelle der Bundespolizei erledigt werden. Im Übrigen nehmen bayerische Polizeikräfte sogar auch Aufgaben der Sicherung der „Luftseite“ an Flughäfen vor.

Es ist zudem nicht bekannt, dass nach der Übertragung von Aufgaben der Luftsicherheit auf die Bundespolizei (beispielsweise an den Flughäfen Düsseldorf, Köln/Bonn oder Stuttgart) durch entsprechende Verwaltungsabkommen eine Gegenrechnung des Bundes aufgestellt oder andere finanzielle Forderungen an die Länder erhoben worden wären.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und Finanz-  
fragen**

vom 17. Juni 2021

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht, die Verhandlungen mit dem Bund über die Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den Flughäfen mit dem Ziel der Rückgabe der Aufgabe an den Bund oder ggf. eine Kostenübernahme weiterzuführen. Dazu ist dem Landtag bis zum 31.12.2022 vom Ergebnis der im November 2018 aufgenommenen Prüfung der Rückübertragung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den bayerischen Flughäfen und Verkehrslandeplätzen an den Bund durch die gemeinsame

Projektgruppe der Bundespolizei und der Bayerischen Polizei zu berichten.

**Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration**  
vom 28. Februar 2023  
(C5-0756-1-191)

Das Innenministerium betont, dass im Hinblick auf die Gesamtsituation an den bayerischen Flughäfen die Aufgabenwahrnehmung nach dem Verwaltungsabkommen und der Verzicht auf eine Kostenersatzung durch den Bund weiterhin beibehalten werden solle. Es habe sich kein neuer Sachverhalt ergeben, die Thematik einer Rückübertragung der grenzpolizeilichen Aufgaben neu zu bewerten. Vielmehr hätten die massiv gestiegenen Aufgriffszahlen im Bereich der illegalen Migration an den Süd- und Ostgrenzen Bayerns in den zurückliegenden zwei Jahren gezeigt, dass unter Sicherheitsgesichtspunkten betrachtet derzeit die Verstärkung der Schleierfahndung an den Außengrenzen durch die Bundespolizei Priorität habe.

Auch unter dem Gesichtspunkt der bundesweit begonnenen Innovationsprozesse im flughafenspezifischen Grenzmanagement und den infrastrukturellen Herausforderungen sollten die Zuständigkeiten bestehen bleiben.

Im Übrigen werde im Hinblick auf die Einforderung der Kostenübernahme beim Bund oder die Kündigung des Verwaltungsabkommens auf die Argumentation aus dem Bericht an den Landtag vom 23.10.2020 verwiesen.

**Anmerkung des ORH**

Nachdem in der Stellungnahme des Innenministeriums weitgehend nur die bereits im Bericht vom 23.10.2020 vorgebrachten Argumente wiederholt werden und nach wie vor belastbare Zahlenangaben fehlen, kann auch der ORH nur erneut auf seine Bedenken hinweisen.

Die Argumentation des Innenministeriums geht vor dem Hintergrund der fehlenden grundgesetzlichen Aufgabenzuweisung am maßgeblichen Gesichtspunkt vorbei: Eine Kompetenz- und Aufgabenverschiebung zwischen Bund und dem Freistaat, die im Widerspruch zu der verfassungsrechtlich geregelten Aufgabenverteilung von Bund und Ländern steht, ist mittels eines bloßen Verwaltungsabkommens rechtlich nicht zulässig. Durch die Übernahme von Bundesaufgaben wird der bayerische

Haushalt erheblich und auf Dauer belastet. Eine solche finanzielle Belastung widerspricht den Grundsätzen der Kostentragungspflicht nach Art. 104a Abs. 1 GG, wonach Bund und Länder jeweils die Kosten für ihre Aufgaben tragen.

Das mehrfach vorgebrachte Argument, wonach sich für den Freistaat durch eine Rückübertragung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den Flughäfen auf den Bund eine finanziell weit ungünstigere, verstärkte Inanspruchnahme bayerischer Vollzugsbeamter am Flughafen München ergeben würde, konnte auch in der aktuellen Stellungnahme des Innenministeriums nicht im Ansatz belegt werden.

Auch der angeforderte Bericht der dazu eingesetzten gemeinsamen Projektgruppe der Bundespolizei und der Bayerischen Polizei wurde nicht vorgelegt. Dem Ersuchen des Haushaltsausschusses vom Juni 2021 wird in keiner Weise entsprochen.

**Beschluss des Ausschusses  
für Staatshaushalt und Finanz-  
fragen**

vom 21. Juni 2023

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht, dem Landtag bis zum 31.12.2024 abschließend zu berichten.