

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

6 Sicherheitsrisiken in Bahnhöfen, Flughäfen und weiteren Gebäuden aufgrund unzu- reichender Digitalfunkversorgung (Kapitel 0602 Titelgruppe 02)

Zusammenfassung

Die unzureichende Digitalfunkversorgung in Bahnhöfen und Flughäfen hat wiederholt Bundespolizistinnen und Bundespolizisten gefährdet. Wegen der eingeschränkten Kommunikation ist es beispielsweise problematisch, Verstärkung und Rettungskräfte anzufordern.

Die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) nutzen ein Digitalfunknetz, das nach Angaben der Bundesanstalt für den Digitalfunk der BOS (BDBOS) über 99 % der Fläche Deutschlands abdeckt. Viele Sonderbauten wie Bahnhöfe, Flughäfen, Tunnel, Einkaufszentren, Hochhäuser und Sportstätten sind allerdings nur unzureichend versorgt. Dabei wird die Digitalfunkversorgung in diesen öffentlichen und stark frequentierten Bereichen aufgrund der gestiegenen Bedrohung durch Terrorismus und Extremismus immer wichtiger (z. B. Amoklauf in München im Jahr 2016).

Bund und Länder betreiben den Digitalfunk gemeinsam. Die zum Geschäftsbereich des BMI gehörende BDBOS hat die gesetzliche Aufgabe, den Digitalfunk aufzubauen, zu betreiben und seine Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Für die Versorgung von Sonderbauten mit Digitalfunk (Objektfunkversorgung) ist sie jedoch nicht zuständig. Grundlage hierfür bilden landesrechtliche Regelungen. Diese gewähren oftmals einen Bestandsschutz für analoge Objektfunkanlagen und erschweren ein Umrüsten auf den Digitalfunk. Zudem fordern Landesvorschriften weiterhin den Einbau von analogen Objektfunkanlagen. So sollen beispielsweise Neubauten für das Projekt „Stuttgart 21“ mit analogen und digitalen Objektfunkanlagen ausgestattet werden. Die BOS des Bundes sind damit gezwungen, neben der digitalen weiterhin in veraltete analoge Funktechnik zu investieren. Seit zehn Jahren bemühen sich Bund und Länder erfolglos, eine einheitliche rechtliche Grundlage zur digitalen Objektfunkversorgung zu schaffen. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BMI gegenüber den Ländern nicht mit mehr Nachdruck auf eine einheitliche rechtliche Grundlage hingewirkt hat. Auch wäre gemeinsam ein rechtlicher Rahmen zu schaffen, der die BDBOS stärker in den Prozess der Objektfunkversorgung einbindet.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Die zum Geschäftsbereich des BMI gehörende BDBOS hat die gesetzliche Aufgabe, den Digitalfunk aufzubauen, zu betreiben und seine Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Dabei arbeitet sie mit Bund und Ländern eng zusammen. Sie übernimmt die Gesamtkoordination und die Weiterentwicklung des Digitalfunknetzes.

Die BOS des Bundes, wie Bundespolizei und Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), nutzen den Digitalfunk. Das Digitalfunknetz deckt nach Angaben der BDBOS über 99 % der Fläche Deutschlands ab (Freifeldversorgung). Sonderbauten wie Bahnhöfe, Flughäfen, Tunnel, Einkaufszentren, Hochhäuser, Versammlungs- und Sportstätten sind hingegen oftmals nicht oder nur unzureichend mit Digitalfunk versorgt. Aufgrund vergangener Einsatzlagen (z. B. Amoklauf in München im Jahr 2016) sowie der gestiegenen Bedrohung durch Terrorismus und Extremismus wird die Objektfunkversorgung immer wichtiger.

Folgen unzureichenden Digitalfunks in Sonderbauten

Die Bundespolizei berichtete dem BMI, dass sich aus der unzureichenden Digitalfunkversorgung grundlegende Einschränkungen und Schwierigkeiten im Einsatzmanagement ergeben würden. Zudem sei es oftmals nicht möglich, Verstärkung oder Rettungskräfte anzufordern. Dies habe wiederholt Bundespolizistinnen und Bundespolizisten gefährdet. Akzeptanz und Vertrauen in den Digitalfunk gingen dadurch verloren. Die Bundespolizei gehe „*von einer grundsätzlichen, dramatischen Unterversorgung mit negativen Auswirkungen auf Einsätze und Auftrags-erfüllung, Eigensicherung und Fürsorge in vielen Bahnhöfen, Flughäfen und Schutzobjekten*“ aus.

Viele Feuerwehren setzen weiterhin analoge Funktechnik ein. Um mit ihnen im Einsatz zu kommunizieren, müssen auch die BOS des Bundes immer noch in die veraltete Technik investieren. Allein das THW besaß im Jahr 2019 rund 11 000 analoge Funkgeräte und beschaffte im gleichen Jahr für mehr als 1 Mio. Euro neue analoge Funkgeräte.

Unzureichende rechtliche Grundlagen

Grundlage für die Objektfunkversorgung von Sonderbauten sind die jeweiligen Landesbauordnungen, meist in Verbindung mit den Vorschriften für den Brand- und Katastrophenschutz und die Versammlungsstättenverordnungen der Länder. Die BDBOS ist für die Versorgung von Sonderbauten mit Digitalfunk gesetzlich nicht zuständig und kann nur bedingt steuernd eingreifen.

Die Arbeitsgruppe Objektfunk der BDBOS prüfte bereits im Jahr 2010 den Änderungs- und Ergänzungsbedarf der gesetzlichen Regelungen. Bund und Länder bemühen sich seitdem, eine einheitliche rechtliche Grundlage zur Objektfunkversorgung zu schaffen. Die rechtlichen Grundlagen sind immer noch unterschiedlich und weisen erhebliche Schwachstellen auf:

- Für die Polizei existiert in den meisten Ländern keine rechtliche Grundlage, die Objektfunkversorgung für Sonderbauten einzufordern.
- Es werden Objektfunkanlagen installiert, die von der Feuerwehr eingeschaltet werden müssen oder erst dann in Betrieb gehen, wenn die Brandmeldeanlage auslöst. Polizei und Rettungsdienste können diese Objektfunkanlagen im täglichen Einsatz nicht nutzen.
- Veraltete analoge Objektfunkanlagen können ggf. nicht auf digitale Technik umgerüstet werden, da für sie ein gesetzlicher Bestandsschutz besteht.
- Landesvorschriften schreiben weiterhin eine analoge Objektfunkversorgung vor. So sollen auch Neubauten für das Projekt „Stuttgart 21“ mit analogen und digitalen Objektfunkanlagen ausgestattet werden.

Fehlende Konzepte für Großstädte und Ballungsräume

Aufgrund der vielen Sonderbauten in Großstädten und Ballungsräumen besteht dort ein großer Bedarf für eine Objektfunkversorgung. Da sich Objektfunkanlagen negativ auf das Digitalfunknetz auswirken können, fordert die BDBOS den Planungsprozess für die Objektfunkversorgung zu verbessern. Bundesweit hat bisher nur die Stadt München ein sogenanntes „Metropolenkonzept“ in Zusammenarbeit mit der BDBOS erarbeitet. Dieses soll eine bedarfsgerechte und störungsfreie digitale Objektfunkversorgung ermöglichen. Die BDBOS hat jedoch keine rechtliche Grundlage, solche Konzepte für Großstädte und Ballungsräume einzufordern.

6.2 Würdigung

Für den Bundesrechnungshof ist unstrittig, dass die BOS sich im Einsatz untereinander verständigen müssen. Sonderbauten sollten daher den Anforderungen der BOS entsprechend mit Digitalfunk ausgestattet werden.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass es Bund und Ländern in den vergangenen zehn Jahren nicht gelungen ist, eine einheitliche rechtliche Grundlage für die digitale Objektfunkversorgung zu schaffen. Dies hat zur Folge, dass

- die Digitalfunkversorgung in Sonderbauten oftmals unzureichend ist,
- die Einsatzkräfte der BOS und anwesende Personen bei Einsätzen in Sonderbauten einem Sicherheitsrisiko ausgesetzt sind und
- der Bund weiterhin in veraltete analoge Funktechnik investieren muss.

Die BDBOS sollte stärker in den Prozess der Objektfunkversorgung eingebunden werden und z. B. Konzepte für eine bedarfsgerechte digitale Objektfunkversorgung in Großstädten und Ballungsräumen einfordern können. Das BMI hat bislang versäumt, gemeinsam mit den Ländern hierfür einen geeigneten rechtlichen Rahmen zu schaffen.

6.3 Stellungnahme

Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes, das BMI hätte mit mehr Nachdruck auf eine einheitliche, den Anforderungen der BOS entsprechende gesetzliche Grundlage hinwirken müssen, ist das BMI nicht eingegangen.

Die BDBOS sei gesetzlich darauf beschränkt dafür zu sorgen, dass eine Objektfunkanlage die Freifeldversorgung möglichst nicht störe. Dieses Ziel verfolge das BMI auch bei der derzeit geplanten Novellierung des BDBOS-Gesetzes. Weitergehende Bestimmungen, z. B. welche Objekte mit einer Objektfunkanlage zu versorgen sind, könnten aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht im BDBOS-Gesetz geregelt werden. Eigentümerinnen und Eigentümer von Sonderbauten zum Einbau einer Objektfunkanlage zu verpflichten, sei eine Maßnahme zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Hierfür seien grundsätzlich die Länder zuständig.

6.4 Abschließende Würdigung

Die dramatisch unzureichende Digitalfunkversorgung von Sonderbauten gefährdet die Einsatzkräfte und den Einsatzerfolg der BOS des Bundes und der Länder. Die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der BOS ist ein unhaltbarer Zustand. Die unzureichende Objektfunkversorgung und weitere Investitionen in die veraltete analoge Funktechnik können nicht im Interesse des Bundes und der Länder sein. Um die Digitalfunkversorgung in Sonderbauten bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu planen und umzusetzen, müssen die entsprechenden rechtlichen Grundlagen vorliegen. Das BMI muss darauf hinwirken, gemeinsam mit den Ländern verfassungsrechtlich tragfähige Lösungen zu finden.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine Kritik aufrecht. Das BMI hätte mit mehr Nachdruck auf eine einheitliche, den Anforderungen der BOS entsprechende rechtliche Grundlage für die Objektfunkversorgung hinwirken müssen. Das BMI muss dieser Forderung nun nachkommen.

Die BDBOS sollte stärker in den Prozess der Objektfunkversorgung eingebunden werden und z. B. Konzepte für eine bedarfsgerechte Objektfunkversorgung in Großstädten und Ballungsräumen einfordern können. Das BMI ist daher aufgefordert, auf die erforderlichen rechtlichen Grundlagen hinzuwirken. Hierzu könnte es z. B. Vereinbarungen mit den Ländern treffen, die der BDBOS eine vorausschauende und bedarfsgerechte Planung der Objektfunkversorgung ermöglichen. Umfassendere Befugnisse, z. B. zu entscheiden, welche Sonderbauten mit Digitalfunk zu versorgen sind, sollte die BDBOS dabei nicht erhalten.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass die dramatische Unterversorgung mit Digitalfunk in Sonderbauten wegen unterschiedlicher gesetzlicher Zuständigkeiten nicht beseitigt werden kann.