

## Die Paßabfertigung im grenzüberschreitenden Verkehr der Bundesrepublik Deutschland

Von Privat-Dozent Dr.-Ing. habil. Edgar Rößger  
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln

### Vorwort

Im Rahmen der Bemühungen der Verkehrsunternehmungen den grenzüberschreitenden Verkehr soweit wie möglich zu erleichtern, kommt der Paß- und Zollabfertigung eine besondere Bedeutung zu. Die Methoden, deren sich hierzu die Hoheitsverwaltungen in Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmungen bedienen, sind zum Teil recht verschieden. Es erscheint daher zweckmäßig, den gegenwärtigen Stand und das Grundsätzliche systematisch zu untersuchen. Die vorliegende Abhandlung stellt einen Beitrag zu dem Problem der Paßabfertigung im grenzüberschreitenden Verkehr der Bundesrepublik Deutschland dar.

### Die Aufgaben des Paßkontrolldienstes

Der Paßkontrolldienst hat die Aufgabe, Personen, die die Grenze überschreiten, nach näherer Anweisung zu prüfen und das Bundesgebiet vor verbotenen Grenzübertritten zu sichern. Er unterstützt damit auch gleichzeitig andere Dienste, wie z. B. die Ausländerpolizei und Zollbehörde in ihren Aufgaben. Vom Verkehrstandpunkt aus ist eine schnelle und flüssige Abfertigung an den Grenzübergängen zu fordern. Sie setzt daher eine enge Zusammenarbeit des Paßkontrolldienstes mit den Polizeidienststellen, der Zollverwaltung und den Verkehrsverwaltungen voraus. Die Grenzbewachung gehört nicht zum Aufgabenbereich des Paßkontrolldienstes.

Im einzelnen ist der Zweck der Paßkontrolle, zu prüfen, ob

- a) die Reiseausweise für den Grenzübertritt ordnungsgemäß sind (Echtheit und Gültigkeit), d. h. ob sie zeitlich, örtlich und sachlich für den jeweiligen Grenzübertritt gelten. Der Reisende und der Inhaber des Reiseausweises müssen personengleich sein, was namentlich auch bei Sammelpässen zu beachten ist. Besonders sorgfältig zu prüfen sind Reiseausweise von Staatenlosen und Personen fremder Staatsangehörigkeit, die nicht mit Nationalpässen oder nationalen Paßersatzpapieren reisen. Erfahrungsgemäß treten Schwierigkeiten in der Regel bei Abschiebungen solcher Personen auf. (Nr. 8 DAPK.)<sup>1)</sup>
- b) der Grenzübertritt trotz gültiger Reiseausweise aus anderen Gründen verboten ist. Vor einer Untersagung des Grenzübertritts muß einwandfrei die Identität des Reisenden geklärt sein;

<sup>1)</sup> Dienstanweisung für die Paßkontrolle (DAPK) vom 6. Dezember 1954 (GMBL. 1954 Seite 575).

- c) nicht ein Anlaß für ein Grenzübertrittsverbot durch die Grenzbehörde vorliegt. Mit der Paßkontrolle werden außerdem verbunden
- d) Maßnahmen, die für die Ausländerüberwachung angeordnet sind und
- e) die Feststellung, ob Ausländer während des Aufenthalts im Bundesgebiet oder in Westberlin die für den Aufenthalt von Ausländern erlassenen Vorschriften beachtet haben. (Nr. 7 DAPK.)

Die Paßkontrollbeamten haben also besonders darauf zu achten, daß Reisenden der Grenzübertritt untersagt wird, wenn

- a) sie keine ordnungsmäßigen Grenzübertrittspapiere besitzen. Wollen jedoch Ausländer die Grenze überschreiten, um im Bundesgebiet Asyl zu suchen, müssen sie der zuständigen Polizeibehörde zugeführt werden. Deutschen darf der Grenzübertritt nicht zur Einreise untersagt werden, wenn sie ohne im Besitz ordnungsmäßiger Papiere zu sein, ihre Eigenschaft als Deutsche durch Vorlage anderer Urkunden nachweisen;
- b) gegen sie eine Grenzsperrverfügung verhängt ist. Eine einwandfreie Klärung, ob der Reisende mit der unter die Grenzsperrverfügung fallenden Person identisch ist, ist jedoch unbedingt notwendig. (Nr. 11 DAPK.)
- c) gegen Ausländer ein Aufenthaltsverbot erlassen ist;
- d) aus Gründen der Strafverfolgung oder Strafvollstreckung die Ausreise aus dem Bundesgebiet verhindert werden soll;
- e) die zuständige deutsche Behörde die Entziehung der Uebertrittspapiere angeordnet hat. (Nr. 6 DAPK.)

#### Der Reisepaß als Grenzübertrittspapier

Der Paß war ursprünglich ein Erlaubnisschein, auf Grund dessen die darin bezeichnete Person ihre Heimatgemeinde und späterhin auch ihr Heimatland verlassen konnte.<sup>2)</sup> Im weiteren Verlauf der Entwicklung erlangte der Paß im Reiseverkehr internationale Anerkennung und sicherte seinem Träger den Schutz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen seines Heimatlandes. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Paßwesens unterliegt nach Art. 73 Ziff. 3 des Grundgesetzes ausschließlich der Zuständigkeit des Bundes. Auf dieser grundgesetzlichen Vorschrift basiert das Gesetz über das Paßwesen vom 4. 3. 1952, durch das der allgemeine Paßzwang beim Grenzübertritt begründet wird. Paßzwang besteht demnach für Ausländer und Deutsche, sofern sie in das Gebiet des Geltungsbereiches des Grundgesetzes (einschl. Berlin) einreisen oder jenes verlassen. Außerdem sind Ausländer verpflichtet, sich während ihres Aufenthaltes in Deutschland durch einen Paß über ihre Person auszuweisen. Zu den Ausländern zählen auch Staatenlose. (§ 2 des Gesetzes.)

Diese gesetzliche Vorschrift erfuhr jedoch eine Einschränkung durch die „Verordnung über Reiseausweise als Paßersatz und über die Befreiung von Paß und Sichtvermerkszwang“<sup>3)</sup> i. d. F. v. 14. 2. 55 (BGBl. I Seite 77) Im folgenden soll auf diese Verordnung insoweit eingegangen werden, als sie Besonderheiten aufweist und im Rahmen des Themas interessiert.

<sup>2)</sup> Wolff, II. Freiherr von, Das Deutsche Paßrecht, Berlin und Frankfurt, 1952.

<sup>3)</sup> Paßverordnung = PVO.

### Die Befreiung vom Paßzwang

Im grenzüberschreitenden Luftverkehr sind vom Paßzwang Fluggäste mit durchgehendem Flugausweis und das Flugpersonal im Flugdurchgangsverkehr vom Ausland über deutsche Flughäfen nach dem Ausland befreit. Sie dürfen jedoch in der Bundesrepublik einschl. Berlin nicht mehr als einmal zwischenlanden und darüber hinaus den Transitbereich des Flughafens nicht verlassen, es sei denn, daß die Fluggäste bzw. das Flugpersonal im Zuge ihrer Durchreise lediglich zu einem anderen in der Nähe gelegenen Flugplatz überwechseln. (§ 2 Ziff. 10 PVO.)

Bei der See- und Küstenschifffahrt sind Reisende und Besatzungsmitglieder im Durchgangsverkehr vom Ausland über deutsche Häfen nach dem Ausland vom Paßzwang befreit, wenn sie das Schiff nicht verlassen. Deutsche Besatzungsmitglieder (einschl. von Fischerei- und Sportfahrzeugen) und Reisende auf deutschen See- und Küstenschiffen, die den Verkehr zwischen deutschen Häfen vermitteln, sind ebenfalls vom Paßzwang befreit, wenn ein Landgang im Ausland nicht vorgesehen ist oder das Schiff im Ausland nicht verlassen wird. Lotsen können sich durch amtliche Papiere oder durch ihr Lotsenschild ausweisen. (§ 2 Ziff. 3—5 PVO.)

### Der Paßersatz

Besteht einerseits Paßzwang, besitzen jedoch Personen, die die Grenze der Bundesrepublik überschreiten wollen, keinen Paß, so sind als Paßersatz bestimmte amtliche Ausweispapiere zugelassen (§ 1 PVO).

Im grenzüberschreitenden Luftverkehr können für nichtdeutsche Fluggäste mit durchgehendem Flugausweis, die im Flugdurchgangsverkehr vom Ausland über deutsche Flughäfen nach dem Ausland reisen, Passierscheine ausgestellt werden. Der Inhaber dieses Ausweises darf sich jedoch nur zwecks Uebernachtung und nur bis zum Abflug des nächsten planmäßigen Flugzeuges in der dem Flughafen zunächst gelegenen Stadt aufhalten. Passierscheine für ausländische Fluggäste gelten nur in Verbindung mit einem Lichtbildausweis. (§ 1 Abs. 1 Ziff. 12 PVO.)

Für das Fluglinienpersonal gelten Lizenzen und Besatzungsausweise (Crew Member Certificates) als Paßersatz. Der Inhaber dieses Ausweises darf sich jedoch nur auf dem Flughafen aufhalten, auf dem das Flugzeug seinen Flug beendet hat, oder innerhalb der an die Flughäfen angrenzenden Städte. Ferner muß das von dieser Vorschrift betroffene Flugpersonal mit dem gleichen Flugzeug oder mit dem nächsten planmäßigen Flugzeug seiner Gesellschaft wieder abfliegen. (§ 1 Abs. 1 Nr. 8 PVO.)

Das Fluglinienpersonal wird also ebenfalls paßamtlich abgefertigt. Die Lizenzen und Crew Member Certificates werden jedoch nicht mit dem Abdruck des Paßkontrollstempels versehen. Besatzungsmitglieder von Flugzeugen nicht zugelassener Luftverkehrsgesellschaften werden wie Reisende behandelt.

Für Seeleute gilt das Seefahrtbuch als Paßersatz (§ 1 Abs. 1 Ziff. 3 PVO). Darüber hinaus sind Landgangsausweise für nichtdeutsche Besatzungsmitglieder der See-, Küsten- oder Rhein-Seeschifffahrt und Landgangsausweise für ausländische Fahrgäste dieser Schiffe als Paßersatz zugelassen. Der Aufenthalt im Gebiet des angelaufenen deutschen Hafenortes ist jedoch nur während der Liegezeit des Schiffes gestattet. Nichtdeutsche Fahrgäste müssen außer dem Landgangsausweis noch über einen Lichtbildausweis verfügen.

Für Binnenschiffer und ihre Familienangehörigen gelten für die Flußschiffahrt auf dem Rhein, der Donau und der Elbe deren Ausweise als Paßersatz.

#### Der Sichtvermerk

Nach dem heutigen Stand entfällt für die Ein- und Ausreise aus bzw. nach den meisten Ländern die Notwendigkeit eines Sichtvermerks. Ursprünglich war zusätzlich zum Paß bzw. einem geeigneten Paßersatz für Ausländer — sofern sie nicht vom Paßzwang befreit waren — ein Sichtvermerk erforderlich. Soweit er heute noch verlangt wird, werden trotzdem gewisse Erleichterungen gewährt.

Sichtvermerkpflichtigen Flugreisenden, die auf dem Durchflug aus dem Ausland eingeflogen sind und keinen gültigen Einreise- bzw. Durchreisesehtvermerk haben, kann die Uebernachtung in der nächsten Stadt zugebilligt werden, wenn der Weiterflug am gleichen Tag nicht möglich ist und der Flughafen selbst über keine Unterkunftsmöglichkeiten verfügt. Es wird dann ein Passierschein erteilt. Ein Ausnahmesichtvermerk wird dem Fluggast gewährt, wenn der Weiterflug sich verzögert. Die Pässe werden dann mit dem Paßkontrollstempel versehen. Das Fluglinienpersonal benötigt ebenfalls keinen Sichtvermerk, wenn es über Lizenzen oder Besatzungsausweise verfügt.

In der Seeschiffahrt bedürfen Inhaber von Landgangsausweisen (Besatzungsmitglieder und Fahrgäste) ebenfalls keines Sichtvermerks. Dasselbe trifft zu für die in der Rheinschiffahrt tätigen Personen, die Inhaber eines Passierscheines für Rheinschiffer oder eines Passes sind, in dem die Eigenschaft als Rheinschiffer bescheinigt wird. (§ 3 Abs. 2 PVO.)

#### Die bei den Grenzdienststellen zu führenden Nachweise und Unterlagen

Zur ordnungsmäßigen Dienstabwicklung führt jede Grenzdienststelle Unterlagen, die über folgende Fragen Auskunft geben:

- a) in einem Dienstbuch wird nachgewiesen, welche Paßkontrollbeamte jeweils Dienst verrichtet haben;
- b) in ein Tagebuch werden alle besonderen Vorkommnisse bei der Paßkontrolle (einschl. Abschiebungen, Zurückschiebungen, Auslieferungen und Uebernahmen) eingetragen;
- c) ein Fernsprechbuch enthält etwa telefonisch aufgenommene Anweisungen;
- d) bei den Grenzübergangsstellen wird ferner über erteilte Ausnahmesichtvermerke Buch geführt;
- e) ausgestellte Notreiseausweise müssen nachgewiesen werden;
- f) aus den Unterlagen muß ersichtlich sein, an welche Paßkontrollbeamte jeweils die Paßkontrollstempel verausgabt sind. Ueber die vorstehend aufgeführten Nachweise und Unterlagen hinaus müssen
- g) Statistiken für die Paßkontrolldirektion bzw. das Statistische Bundesamt geführt werden.

Auf Flughäfen wird außer den oben genannten Büchern ein Flugzeugbuch geführt, aus dem ersichtlich sind:

- a) Datum und Uhrzeit der planmäßigen und der tatsächlichen Ankunft des Flugzeuges einschl. seiner genauen Bezeichnung;

- b) Uhrzeit des Beginns der Paßkontrolle;
- c) Ende der Paßkontrolle;
- d) planmäßige und tatsächliche Abflugzeit und Angabe des Grundes für einen etwaigen verspäteten Abflug;
- e) ungefähre Anzahl der abgefertigten Reisenden;
- f) etwa ausgestellte Passierscheine für Fluggäste;
- g) ggf. sonstige Bemerkungen.

In Häfen wird dem Flugzeugbuch entsprechend ein Schiffsbuch geführt. Darüber hinaus müssen Unterlagen vorhanden sein über:

- a) die Übergabe der Landgangsausweise an die diensttuenden Paßkontrollbeamten und
- b) die Verwendung von Landgangsausweisen für Besatzungsmitglieder und Passagiere.

Auf Bahnhöfen mit Paßkontrollstellen wird entsprechend ein Zugbuch geführt. (Nr. 3 DAPK.)

#### Besonderheiten bei der Paßabfertigung

Im Luftverkehr ist die Paßkontrolle bestimmungsgemäß grundsätzlich auf dem Flughafen oder Verkehrslandeplatz vorzunehmen. Diese gelten somit als Grenzübergangsstellen. Es wird hier zwischen dem Einreise- und Ausreise-Flughafen unterschieden. Einreiseflughafen ist derjenige, den das Flugzeug beim Einflug in die Bundesrepublik als ersten anfliegt. Der Ausreiseflughafen ist dem entsprechend der letzte in der Bundesrepublik angeflogene Flughafen. Hieraus ergibt sich, daß aus dem Ausland kommende bzw. in das Ausland abgehende Flugzeuge nur auf den für den Verkehr zugelassenen Flughäfen landen dürfen, es sei denn, daß sie notlanden müssen.

Befinden sich Fluggäste auf dem Durchflug und landet das Flugzeug mehr als einmal in der Bundesrepublik oder müssen die Reisenden zur Erreichung des Reiseziels das Flugzeug mehr als einmal wechseln, so werden sie sowohl auf dem Einreise- als auch auf dem Ausreise-Flughafen paßamtlich abgefertigt. Besteht gegen Reisende auf dem Durchflug eine Grenzsperrung, so dürfen sie den Flughafen nicht verlassen. Ausländische Einschleicher („blinde Passagiere“) sind an der Einreise zu hindern. (Nr. 35 DAPK.)

In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, ob eine Vorverlegung der Paßabfertigung vor die verkehrliche Abfertigung auf dem Flughafen ratsam ist. Bemühungen in dieser Richtung wurden gelegentlich als erstrebenswert betrachtet, damit die gesamte Abfertigungszeit im Luftverkehr abgekürzt werden könne. Es wurde dabei auf das Beispiel der Paß- und Zollabfertigung im fahrenden Eisenbahnzug verwiesen, die ihre Parallele in einer Abfertigung im Zubringer-Omnibus nach dem Flughafen bzw. im fliegenden Flugzeug finden könnte.

Eingangs wurde schon als Aufgabe des Paßkontrolldienstes herausgestellt, daß das Bundesgebiet gegen verbotene Grenzübertritte gesichert werden sollte. Die Sicherheitsbelange stehen somit an erster Stelle. Bei einer Vorverlegung der Paßkontrolle vor die verkehrliche Abfertigung auf den Flughäfen müßten zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden, die neue Kosten verursachen und — das würde wohl in vielen Fällen nicht ausbleiben — unter Umständen zur Verärgerung der Fluggäste führen würden.

Die Paßabfertigung im Flugzeug während des Fluges würde dem Bequemlichkeitsbedürfnis manchen Fluggastes entgegenkommen und überdies dem Sinne einer stetig fortschreitenden Auflockerung aller der Freiheit des Verkehrs entgegenstehenden Vorschriften liegen. Die praktische Durchführung würde jedoch ebenfalls bedeutend höhere und neue Kosten bei den Paßkontrollstellen verursachen. Es sind dies nicht nur mehr Personalkosten und Aufwendungen, die dadurch entstehen können, daß die Luftverkehrsgesellschaften für die Inanspruchnahme eines Sitzplatzes durch die Paßkontrollbeamten eine Vergütung verlangen müßten. Vielmehr würde sich der Aufwand auch dadurch erhöhen, daß Reisende, deren Grenzübertritt verhindert werden soll, wahrscheinlich auf Kosten der Allgemeinheit ins Ausland bzw. Inland zurückbefördert werden müßten. Die Zahl derjenigen Reisenden, gegen die eine Grenzsperr verhängt werden muß, ist zeitweise recht beachtlich, so daß die Praxis einer generellen Lockerung derzeit die Zustimmung wird versagen müssen.

Von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen ist die Frage der Paßabfertigung im Luftverkehr ebenfalls bereits aufgegriffen worden. Soweit bis jetzt Ergebnisse vorliegen, geht daraus hervor, daß eine entscheidende Verlängerung des Abfertigungsvorganges auf den Flughäfen durchaus nicht vorliegt, mindestens aber in erträglichen Grenzen liegt.

In der Seeschifffahrt erstreckt sich die Paßkontrolle auf die Schiffsreisenden und die Besatzungsmitglieder. Sie wird regelmäßig anhand der Fahrgast- bzw. Besatzungsliste (Auszug aus der Musterrolle) an Bord vorgenommen. Zur Beschleunigung des Fahrgastverkehrs sehen die Bestimmungen auch die Kontrolle während der Fahrt vor. Diese Möglichkeit ist bei der Seeschifffahrt ähnlich wie auch bei der Eisenbahn auf Grund der anders gelagerten Verhältnisse durchaus gegeben. Bei einlaufenden Schiffen haben die Paßkontrollbeamten sicherzustellen, daß Fahrgäste und Besatzungsmitglieder das Schiff nicht unkontrolliert verlassen. Befinden sich ausländische oder staatenlose Einschleicher („blinde Passagiere“) an Bord, so dürfen diese weder von deutschen noch von ausländischen Schiffen genommen werden. Bei abgemusterten ausländischen Seeleuten, deren Reiseausweise nicht ohne weiteres zum Landaufenthalt und zum Reisen in der Bundesrepublik berechtigen, wird besonders geprüft, ob die Wiederausreise gesichert ist.

Die Paßkontrolle wird an Bord nicht bei solchen Schiffen durchgeführt, deren Besatzungsmitglieder und Fahrgäste vom Paßzwang befreit sind, wie z. B. bei der Durchfahrt durch den Nord-Ostseekanal. In diesen Fällen wird die Paßkontrolle auf die an Land oder Bord gehenden Personen beschränkt. (Nr. 28—34 DAPK.)

Im Eisenbahnverkehr soll nach den Bestimmungen die Paßkontrolle regelmäßig im Zuge vorgenommen werden, sofern nicht eine andere Handhabung zweckdienlicher ist. Bei internationalen Zügen kann zur Paßkontrolle die Haltezeit auf den Grenzbahnhöfen ausgenutzt werden. Hierbei darf jedoch die planmäßige Abfahrt nicht verzögert werden. Der Vorteil der Kontrolle im Zuge wird offensichtlich, wenn bedacht wird, daß die Züge heute nur noch wenige Minuten auf den Grenzbahnhöfen halten. Die Erfahrungen zeigen, daß im Durchschnitt ein Paßbeamter in einer Minute drei bis vier Reisende abfertigt. Wird außerdem bei der Paßkontrolle die Zahl der Beamten der jeweiligen Besetzung der Züge angepaßt, so ist eine schnelle und flüssige Verkehrsabwicklung an der Grenze gewährleistet. Früher mußte teilweise mit einer Abfertigungszeit von einer Stunde gerechnet werden. Schlafwagengäste sollen nach Möglichkeit bei der Prüfung

der Reiseausweise in ihrer Nachtruhe nicht gestört werden. Deshalb beschränkt sich die Paßkontrolle in den meisten Fällen auf eine rein formelle Prüfung der Ausweise. Auf die Prüfung der Personengleichheit wird dann verzichtet. (Nr. 27 DAPK.)

Im Straßenverkehr wird die Paßkontrolle so vorgenommen, daß die Reisenden das Fahrzeug nicht verlassen müssen. Hierbei wird vorausgesetzt, daß im Einzelfall keine wichtigen paß- oder zollamtlichen Gründe eine andere Abfertigung verlangen.

#### Die kostenbeeinflussenden Faktoren bei den Paßkontrollstellen

Das Bundesgebiet wird derzeit von einer Landgrenze von 4243 km und einer Seegrenze von 497 km umschlossen. Insgesamt wird der Grenzverkehr z. Zt. an 455 Uebergängen kontrolliert. Der Paßkontrolldienst wird von Beamten der Paßkontrolldirektion<sup>4)</sup>, in einigen Fällen von den Polizeibehörden (Berlin, Bayern, Stuttgart, Hamburg, Bremen) und an weniger verkehrsreichen Grenzübergängen lediglich von Zollbeamten wahrgenommen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben standen bzw. stehen der Paßkontrolldirektion für das Wirtschaftsjahr 1954 (1. April 1954 bis 31. März 1955) und 1955 (1. April 1955 bis 31. März 1956) folgende Mittel zur Verfügung:

Tabelle 1:

#### Genehmigte und beantragte Mittel der Paßkontrolldirektion in den Haushaltsjahren 1954 und 1955

Kostenarten	1954		1955	
	genehmigt	beantragt	genehmigt	beantragt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Personalausgaben	5,575	7,258 700	6,153	6,658 800
Sachausgaben <sup>1)</sup>	0,776	1,346 300	0,801	0,982 000
Allgem. Ausgaben <sup>2)</sup>	0,182	0,132 600	0,295	0,283 300
Summe	6,533	8,737 600	7,249	7,924 100

<sup>1)</sup> Geschäftsbedürfnisse, Bautenunterhaltung, Fahrzeuge usw.

<sup>2)</sup> Ausbildungskosten, Fernmeldewesen usw.

Insgesamt verfügt die Paßkontrolldirektion über 850 Beamte für den ganzen Paßkontrolldienst in ihrem Bereich. Hiervon sind 722 Beamte des mittleren Dienstes, davon 128 Obermeister, 429 Meister und 215 Hauptwachtmeister (Planstellenzahlen). Sie sind fast ausnahmslos bei den Paßkontrollstellen im Außendienst beschäftigt. Die zehn Paßkontrollämter<sup>5)</sup> und die Paßkontrolldirektion verfügen über Beamte des gehobenen und höheren Dienstes. In den Sommermonaten werden die 850 planmäßigen Paßkontrollbeamten noch durch ungefähr 350—400 Angehörige des Bundesgrenzschutzes verstärkt. Für sie besteht dann später die Aussicht, zum Paßkontrolldienst für ständig übernommen zu werden. Von den

<sup>4)</sup> Sitz in Koblenz.

<sup>5)</sup> Flensburg, Hamburg, Emden, Cleve, Aachen, Idar-Oberstein, Kehl, Lörrach, Konstanz, Braunschweig.

insgesamt 850 Beamten gehörten bis heute 349 dem Bundesgrenzschutz an, dem die Paßkontrollbehörde seit dem 3. Oktober 1953 untersteht. Der Anteil des Bundesgrenzschutzes ist in weiterem Steigen begriffen.

Nach welchen Gesichtspunkten die Paßkontrolldirektion die Verteilung der Beamten auf die einzelnen Paßkontrollstellen vornimmt, bleibt allein ihr überlassen. Es müssen jedoch die allgemeinen Erfordernisse erfüllt werden, daß die Paßkontrolle schnell vor sich geht, der Verkehr nicht unnötig behindert wird und die Reisenden sich nicht belästigt fühlen. Es ist verständlich, daß ganz allgemein, von der Aufgabe hergesehen, der verantwortungsvolle Dienst mit einer größeren Zahl Paßkontrollbeamter leichter, zufriedenstellender und reibungsloser erfüllt werden kann. Nutzen und Aufwand müssen jedoch auch hier in Uebereinstimmung gebracht werden, wobei berücksichtigt werden muß, daß staatspolitische Notwendigkeiten naturgemäß nur schwer wägbare sind.

Kostenbeeinflussende Größen bei den Paßkontrollstellen sind das Personal, die Räume und die sonstigen Aufwendungen.

#### Das Personal

Die Zahl der Beschäftigten beeinflusst die Höhe der Personalkosten am entscheidendsten. Alle anderen, vor allem die monetären Faktoren, wie Alter des Beschäftigten, Dauer der Zugehörigkeit zum Paßkontrolldienst und Familienstand, können für die vorliegende Untersuchung unberücksichtigt bleiben.

Einen Ueberblick über die Zahl der Paßkontrollbeamten auf den Flughäfen im Jahre 1954 gibt die folgende Tabelle 2. Gegenübergestellt wird der prozentuale Anteil der Verkehrsflughäfen des Bundesgebiets (und West-Berlins) am gesamten In- und Auslandsverkehr desselben Jahres.

Tabelle 2:

#### Personelle Besetzung der Paßkontrollstellen für den Luftverkehr der westdeutschen Flughäfen und Berlins im Jahre 1954

Flughäfen	Anteil am Gesamt- Inlandsverkehr in %	Anteil am Ges. Auslandsverkehr in %	Zahl der planmäßigen Paßkontrollbeamten
Hamburg	11,8	21,2	13
Bremen	0,3	0,9	3
Hannover	13,2	1,6	3
Düsseldorf	5,7	18,2	8
Köln-Bonn	1,5	1,8	4 <sup>1)</sup>
Frankfurt	15,7	40,1	16
Stuttgart	2,2	3,2	9 <sup>2)</sup>
München	5,2	10,7	13 <sup>2)</sup>
Nürnberg	1,7	0,9	3 <sup>2)</sup>
Berlin	42,7	1,4	3 <sup>2)</sup>
Bundesrepublik und Berlin gesamt	100,0	100,0	

1) Einschließlich Hubschrauber-Landeplatz Köln.

2) In Berlin, München, Nürnberg und Stuttgart wird die Paßkontrolle von den Polizeibehörden vorgenommen.



Einen Ueberblick über den grenzüberschreitenden Reiseverkehr über Flughäfen vom 1. April 1954 bis 31. März 1955 zeigt

Tabelle 3:

Der grenzüberschreitende Reiseverkehr über Flughäfen vom 1. April 1954 bis 31. März 1955<sup>1)</sup>

Flughafen <sup>2)</sup>	Monat	April 1954	Mai 1954	Juni 1954	Juli 1954	August 1954	Sept. 1954	Okt. 1954	Nov. 1954	Dez. 1954	Januar 1955	Februar 1955	März 1955
Hamburg		9 691 <sup>3)</sup>	10 952	11 647	13 377	13 141	12 978	11 580	8 785	8 573	7 408	7 610	9 798
Bremen		583	883	1 076	1 193	1 143	961	726	801	554	637	477	885
Hannover		1 774	941	351	247	211	369	374	276	389	380	311	616
Bückerburg		59	29	45	44	64	62	56	49	—	—	—	—
Düsseldorf		7 398	11 574	9 355	11 080	11 063	10 931	9 713	8 263	8 633	8 477	7 455	9 583
Köln-Bonn		2 317	2 019	2 070	2 377	2 296	2 126	2 137	1 361	1 680	1 214	1 025	1 550
Frankfurt		15 224	18 854	20 660	25 884	26 098	27 446	22 485	18 020	17 630	16 583	15 158	21 498
Stuttgart		2 713	2 856	2 916	3 295	3 098	3 326	2 930	2 773	3 038	1 737	2 008	2 468
München		3 921	4 746	5 484	7 030	6 862	6 196	5 282	4 333	3 551	3 561	4 143	5 289
Nürnberg		393	499	372	431	492	370	228	216	294	243	323	221
Sonderabfertigung		—	—	—	—	—	4	—	—	—	5	—	4
<b>Summe</b>		<b>44 073</b>	<b>53 353</b>	<b>53 976</b>	<b>64 958</b>	<b>64 468</b>	<b>64 769</b>	<b>55 511</b>	<b>44 877</b>	<b>44 342</b>	<b>40 245</b>	<b>38 510</b>	<b>51 912</b>

Quelle: Zusammengestellt nach den Statistischen Berichten des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden, Arb.-Nr. V/36.

<sup>1)</sup> Ohne Berlin- und Sowjetzonen-Verkehr.

<sup>2)</sup> Maßgebend ist der Ort der Paßkontrolle, der nicht zugleich Zustiegs- oder Ausstiegsort ist.

<sup>3)</sup> Die Zahlen umfassen die Einreisen, Ausreisen und den Transit-Verkehr.

Bei der Auswertung dieser Uebersichten muß beachtet werden, daß die Paßkontrollbeamten dreischichtig arbeiten. Hierbei braucht die Zahl der in einem bestimmten Zeitabschnitt (acht Stunden) Zusammenarbeitenden nicht immer gleich zu sein; denn je nach der Größe des Arbeitsanfalls — z. B. bei mehreren Ankünften und/oder Abflügen von Verkehrsflugzeugen — wird der zahlenmäßige Einsatz der Beamten ein anderer sein. Für die paßamtliche Abfertigung auf dem Flughafen wird erfahrungsgemäß durchschnittlich eine Zeit von 30 Sek. pro Fluggast benötigt.

Aus Vorstehendem wird verständlich, daß z. B. die Flughäfen Köln-Bonn und Bremen die gleiche Zahl von Kontrollbeamten beschäftigen, obwohl der prozentuale Anteil am gesamten In- und Auslandsverkehr stark differiert. Es darf ferner nicht unberücksichtigt gelassen werden, daß die Zahl der erforderlichen Paßkontrollbeamten nicht nur vom Verkehrsumfang, sondern auch von der Besetzungszeit abhängig ist. Für eine 24stündige Besetzung der Paßkontrollstelle z. B. sind mindestens drei Beamte für einen Flughafen abzustellen, wenn nicht ein oder zwei Beamte in der Nähe des Flugplatzes auf Abruf bereitstehen. Auf eine Besonderheit ist in diesem Zusammenhang beim Flughafen Köln-Bonn hinzuweisen. Wie bekannt, werden in Köln-Bonn nicht nur Fluggäste von Zivil-, sondern seit Inkrafttreten des Truppenvertrages auch von Militärflugzeugen paßamtlich abgefertigt. Die ankommenden und abfliegenden Militärpersonen machen hierbei ein Vielfaches der zivilen Fluggäste aus. Diese Verkehrszahlen werden jedoch statistisch nicht erfaßt. Hinzu kommt noch erschwerend, daß das Abfertigungsgebäude für Militär und das Abfertigungsgebäude für den zivilen Luftverkehr beträchtlich voneinander entfernt liegen.

Zum Ausgleich der Saisonspitzen (Sommermonate) wird die Zahl der Paßkontrollbeamten teilweise verstärkt. Die Zahl der planmäßigen Paßkontrollbeamten auf den einzelnen Flughäfen richtet sich nicht generell nach dem Spitzenbedarf. Vielmehr wird eine Anpassung dadurch geschaffen, daß die Arbeitszeit der Beamten entsprechend eingeteilt, von Ueberstunden Gebrauch gemacht oder zum Ausgleich zusätzliches Personal angefordert wird.

Im Seeschiffsverkehr unterstehen der Paßkontrolldirektion im Ostseebereich der Bundesrepublik sämtliche sechs Paßkontrollstellen<sup>6)</sup> mit 65 planmäßigen Paßkontrollbeamten<sup>7)</sup> und im Nordseebereich drei<sup>8)</sup> von zwölf<sup>9)</sup> Paßkontrollstellen, für die 25 Planstellen vorgesehen sind. Im Abschnitt Bremen (Bremen und Bremerhaven) und in Hamburg übernimmt die Wasserschutzpolizei die paßamtliche Abfertigung.

Die Tabelle 4 gibt einen Gesamtüberblick über die Entwicklung des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs über die Ost- und Nordseehäfen in der Zeit vom 1. April 1954 bis 31. März 1955.

Demgegenüber zeigt die Tabelle 5 die Zahl der Personen, die von den der Paßkontrolldirektion unterstehenden Paßkontrollstellen abgefertigt worden sind.

6) Lübeck, Lübeck-Travemünde, Großenbrode, Kiel, Kiel-Holtenau, Flensburg Häfen.

7) Für Flensburg Bhf und Flensburg Häfen stehen zusammen 22 Beamte zur Verfügung.

8) Brunshüttelkoog, Cuxhaven, Emden.

9) List, Brunshüttelkoog, Hamburg, Bremerhaven, Bremen, Cuxhaven, Brake, Nordenham, Wilhelmshaven, Norderney, Borkum, Emden.

Tabelle 8:

Der grenzüberschreitende Reiseverkehr über Landübergänge, die von der Paßkontrolldirektion kontrolliert werden  
Repräsentativmonate: April 1954, Juli 1954, Oktober 1954 und Januar 1955

Uebergangsstellen		Von der Paßkontrolldirekt. betreute Übergänge	Beamte der Paßkontrolldirektion	MONATE			
				April 1954	Juli 1954	Oktober 1954	Januar 1955
Deutsch-dänische Grenze	Straßenverkehr	2 (7) <sup>1)</sup>	22	208 651	588 570	282 440	126 521
	Eisenbahnverkehr	1 (1)	11	36 780	72 930	26 750	20 814
Deutsch-niederl. Grenze	Straßenverkehr	10 (48)	94	1 534 482	1 943 445	1 654 904	965 100
	Eisenbahnverkehr	4 (6)	52	98 096	196 621	106 150	86 918
Deutsch-belgische Grenze	Straßenverkehr	2 (10)	26	346 897	552 395	466 190	227 453
	Eisenbahnverkehr	1 (2)	55	80 828	197 052	102 316	100 374
Deutsch-luxemb. Grenze	Straßenverkehr	2 (9)	17	176 068	518 518	261 660	179 270
	Eisenbahnverkehr	— (—)	—	—	—	—	—
Deutsch-französische Grenze	Straßenverkehr	1 (17)	20	335 261	483 534	311 258	199 885
	Eisenbahnverkehr	1 (2)	13	34 072	56 387	35 465	32 961
Deutsch-schweiz. Grenze	Straßenverkehr	5 (36)	82	1 995 763	2 696 634	2 067 449	685 306
	Eisenbahnverkehr	2 (12)	46	423 139	455 645	377 787	332 402
Deutsch-österr. Grenze	Straßenverkehr	1 (47)	8	5 404	18 758	8 335	4 316
	Eisenbahnverkehr	— (8)	—	—	—	—	—
Deutsch-tschech. Grenze	Straßenverkehr	— (1)	—	—	—	—	—
	Eisenbahnverkehr	— (1)	—	—	—	—	—
Saargebiet	Straßenverkehr	3 (20)	28	628 245	604 360	498 169	247 783
	Eisenbahnverkehr	3 (6)	35	177 436	205 330	157 222	124 365
Sowjetzone und Berlin	Straßenverkehr	2 (7)	33	228 151	531 614	304 456	176 121
	Eisenbahnverkehr	4 (7)	67	387 733	840 965	421 023	377 047
Summe	Straßenverkehr	28 (202)	330	5 458 922	7 937 828	5 854 861	1 811 755
	Eisenbahnverkehr	16 (45)	279	1 238 084	2 024 930	1 226 713	1 074 881
Insgesamt		44 (247)	609	6 697 006	9 962 758	7 081 574	3 886 636

Quelle: a. a. O.

<sup>1)</sup> Zahl der Paßkontrollstellen für den großen Reiseverkehr insgesamt. Die Zahl der Paßkontrollstellen für den kleinen Reiseverkehr wird nicht erfaßt.

Von den der Paßkontrolldirektion unterstehenden Beamten sind an den Landübergängen 609 planmäßig eingesetzt. Sie verteilen sich auf 44 Paßkontrollstellen, von denen 16 auf Personenbahnhöfen eingerichtet sind. In der Tabelle 8 wird zum Vergleich mit den obigen Ausführungen für die Monate April 1954, Juli 1954, Oktober 1954 und Januar 1955 die Zahl der Personen aufgeführt, die durch die Beamten der Paßkontrolldirektion abgefertigt worden sind. Um einen Gesamtüberblick geben zu können, wird die Zahl der Paßkontrollbeamten auf die einzelnen Grenzbereiche aufgeteilt. Eisenbahn- und Straßenverkehr werden gesondert ausgewiesen.

### Die Raumkosten

Auf den Flughäfen ist der Raumbedarf der Paßkontrollstellen im Vergleich zu anderen Dienststellen gering. Einmal teilen die Paßkontrollbeamten ihren Arbeitsplatz mit den Beamten der Zollverwaltung, zum anderen benötigen sie für sich in den meisten Fällen nur ein einziges Zimmer, das nicht nur dem Dienststellenleiter als Arbeitsraum dient, sondern darüber hinaus auch noch als Aufenthaltsraum für die Paßkontrollbeamten benutzt wird. Der Raumbedarf beläuft sich regelmäßig nur auf 15 bis 20 m<sup>2</sup>. Die Miete ist an die Flughafengesellschaft zu leisten und beträgt augenblicklich auf Grund einer Vereinbarung mit der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen nur DM 2,30 bis DM 2,40 pro m<sup>2</sup>. Der Platz für die Abfertigung an der Barriere ist mietfrei. Der Zollverwaltung werden auf Grund der Vorschriften des Zollgesetzes im Augenblick noch Diensträume ohne Entgelt zur Verfügung gestellt.

Sind Paßkontrollstellen auf Bahnhöfen eingerichtet, so ist die Miete an die Bundesbahn zu entrichten, sofern der in Anspruch genommene Raum nicht kostenlos von der Zollbehörde zur Verfügung gestellt werden kann. Die Höhe der Miete hängt von der Lage und der Art des Raumes ab und beträgt bis zu DM 2,30 pro m<sup>2</sup>. Hinzu kommen jedoch 60 bis 80 % Nebenkosten für Licht, Heizung und Reinigung. In einigen Fällen verlangt die Bundesbahnverwaltung hierfür einen Pauschalbetrag.

In Seehäfen und bei Straßenübergängen kommt die Paßkontrolle meist bei der Zollverwaltung unter. Miete wird in diesem Fall nicht entrichtet. In Helmstedt und Büchen sowie an einigen anderen Grenzübergangsstellen verfügt die Paßkontrollstelle über eine eigene Baracke.

### Die Materialkosten

Hierbei handelt es sich lediglich um die Ausgaben für Schreibmaterialien und sonstigen Bürobedarf. Die in Betracht kommenden Beträge werden von der übergeordneten Behörde zur Verfügung gestellt. Vordrucke und sonstige Formulare erhalten die Paßkontrollstellen von der Paßkontrolldirektion.

### Entwicklungstendenzen

Im Grundsatz muß davon ausgegangen werden, daß die Freizügigkeit im Verkehrswesen durch alle Arten von Kontrollen eine nicht wünschenswerte Einschränkung erfährt. Immerhin muß festgestellt werden, daß gerade die Paßabfertigung im Rahmen der Gesamtabfertigung zu denjenigen Vorgängen zählt, die hinsichtlich des Zeitbedarfs verhältnismäßig geringe Anforderungen stellen. Die einschränkenden Maßnahmen waren während und unmittelbar nach Ende

des Krieges außerordentlich scharf, konnten jedoch inzwischen wieder entscheidend erleichtert werden. Die Erfahrungen der Praxis der Paßabfertigung unterstreichen z. Z. die Notwendigkeit von Paßkontrollen aus staatspolitischen Erwägungen. In dem Maße jedoch, wie die Störungen, die einer Zusammenarbeit der Völker noch immer im Wege stehen, abgebaut werden, werden sich auch weitere Erleichterungen im gränzüberschreitenden Verkehr ermöglichen lassen. Wenn es vielleicht auch noch einiger Zeit bedürfen wird, bis auf Paßzwang und Paßkontrolle vollständig verzichtet werden kann, so ist doch bereits heute eine erfreuliche Entwicklung in vielen Verkehrsbeziehungen zu beobachten. So hatte sich die deutsche Delegation auf der Sitzung des Unterausschusses des Europarates in der Lage gesehen, zur Erleichterung des internationalen Reiseverkehrs die Aufhebung des Paßzwangs für Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten des Europarates auf der Grundlage der Gegenseitigkeit vorzuschlagen. Die zuständigen Behörden in der Bundesrepublik haben all diesen Fragen gegenüber jede mögliche Aufgeschlossenheit gezeigt und damit an der zu beobachtenden günstigen Entwicklung auf diesem Gebiet des Verkehrswesens im großen Maße Anteil.