

Leitsätze

zum Beschluß des Zweiten Senats vom 28. Januar 1998

- 2 BvF 3/92 -

- 1. Der Bundesgesetzgeber darf dem Bundesgrenzschutz über die in Art. 87 Abs. 1 Satz 2, 35 Abs. 2 und 3, 91 Abs. 1 und 2 und 115f Abs. 1 Nr. 1 GG genannten polizeilichen Aufgaben hinaus eine weitere Verwaltungsaufgabe zuweisen, wenn er sich für deren Wahrnehmung auf eine Kompetenz des Grundgesetzes stützen kann, die Aufgabe von Verfassungen wegen nicht einem bestimmten Verwaltungsträger vorbehalten ist und die Zuweisung der neuen Aufgabe das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen wahrt.**
- 2. Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.**
- 3. Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes für die Bundeseisenbahnen gemäß Art. 73 Nr. 6, 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F. und für die Eisenbahnverkehrsverwaltung der Eisenbahnen des Bundes gemäß Art. 73 Nr. 6a, 87e Abs. 1 Satz 1 GG schließt die Wahrnehmung der Aufgaben mit ein, die herkömmlich der ehemaligen Bahnpolizei und dem Fahndungsdienst der Deutschen Bundesbahn zukommen.**
- 4. Die Kompetenz des Bundes nach Art. 87d Abs. 2 GG, bundeseigene Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung gemäß Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG den Ländern als Auftragsangelegenheiten zu übertragen, umfaßt auch die Befugnis, die übertragenen Aufgaben ganz oder teilweise zurückzunehmen.**



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über den Antrag festzustellen, daß**

1. § 1 Nummer 3 Buchstabe 1, § 2a, §§ 43 Absatz 1, § 47 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 3 des Bundesgrenzschutzgesetzes,
2. § 31 Absatz 2 Nummer 19 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes

jeweils in der Fassung des Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992 (BGBl I S. 178),

3. die §§ 3, 4, 12 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 Nummer 5, 12 Absatz 1 Satz 1 letzter Halbsatz, soweit er Verbrechen nach § 315 Absatz 3 Nummer 1 des Strafgesetzbuches einbezieht, § 14 Absatz 3 Satz 3, § 23 Absatz 1 Nummer 2, soweit er an die §§ 3 und 4 anknüpft, § 57 Absatz 1 und Absatz 2, soweit die Bahnpolizeiämter benannt werden, §§ 59 Absatz 2, 62 Absatz 2 und Absatz 3, 63 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und 3 des Bundesgrenzschutzgesetzes in der Fassung des Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz - BGSNeuRegG) vom 19. Oktober 1994 (BGBl I S. 2978),
4. § 31 Absatz 2 Nummer 19 des Luftverkehrsgesetzes in der erweiterten Fassung des Artikel 2 § 12 des Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz - BGSNeuRegG) vom 19. Oktober 1994 (BGBl I S. 2978)

mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig sind.

- Antragstellerin: Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Mannesmannufer 1a, Düsseldorf -

- Bevollmächtigter: Professor Dr. Hans-Jürgen Papier,
Mitterfeld 5a, Tutzing -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen

nen und Richter

Präsidentin Limbach,
Graßhof,
Kruis,
Kirchhof,
Winter,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer

am 28. Januar 1998 beschlossen:

1. Die Bestimmungen des § 1 Nummer 3 Buchstabe I und des § 2a Absatz 1 und Absatz 3 des Bundesgrenzschutzgesetzes vom 18. August 1972 (Bundesgesetzblatt I Seite 1834) in der Fassung des Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992 (Bundesgesetzblatt I Seite 178) waren mit dem Grundgesetz vereinbar.
2. Die Bestimmungen der §§ 3, 4 und des § 12 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 Nummer 5 des Bundesgrenzschutzgesetzes in der Fassung des Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz - BGSNeuRegG) vom 19. Oktober 1994 (Bundesgesetzblatt I Seite 2978) einschließlich der Worte "oder der Verdacht eines Verbrechens nach § 315 Absatz 3 Nummer 1 des Strafgesetzbuches" in Halbsatz 2 derselben Vorschrift sind mit dem Grundgesetz vereinbar.
3. Die Bestimmung des § 31 Absatz 2 Nummer 19 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992 (Bundesgesetzblatt I Seite 178) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob und inwieweit das Grundgesetz es zuläßt, Aufgaben der Bahnpolizei und der Sicherung der Flughäfen dem Bundesgrenzschutz zu übertragen. 1

I.

1. Seit dem 1. April 1992 nimmt der Bundesgrenzschutz die Aufgaben der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn sowie des Schutzes der Flughäfen vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs wahr. Dies beruht auf dem "Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz" vom 23. Januar 1992 (BGBl I S. 178 - im folgenden: "Aufgabenübertragungsgesetz"); es ergänzt durch Art. 1 das Bundesgrenzschutzge- 2

setz vom 18. August 1972 (BGBl I S. 1834 - im folgenden: "BGSG 1972"), ändert durch Art. 2 das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981 (BGBl I S. 61) und paßt durch Art. 3 die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) vom 8. Mai 1967 (BGBl II S. 1563) der Aufgabenübertragung an.

Nach der Gesetzesbegründung der Bundesregierung verfolgt das Aufgabenübertragungsgesetz das Ziel, die polizeiliche Sicherung von Bahnanlagen und Flughäfen im Bundesgebiet zu vereinheitlichen und damit die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu stärken. Weiterhin werde die Attraktivität einer vollzugspolizeilichen Laufbahn bei den Bundesgrenzschutzbehörden - insbesondere im Vergleich zur Landespolizei - durch die Einrichtung zweier neuer einzeldienstlicher Aufgabenzweige verbessert. Schließlich entlaste die Aufgabenübertragung die Deutsche Bundesbahn in finanzieller Hinsicht und ermögliche es ihr, sich auf ihre wirtschaftlichen Aufgaben als Verkehrsbetrieb zu konzentrieren (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks 12/1091, S. 6 f.).

Die für das Verfahren bedeutsamen Vorschriften des BGSG 1972 in der Fassung des Aufgabenübertragungsgesetzes lauten:

§ 1 5

Allgemeines 6

Dem Bundesgrenzschutz obliegen 7

... 8

3. die Aufgaben, die ihm durch 9

a) ... k) 10

l) § 31 Abs. 2 Nr. 19 des Luftverkehrsgesetzes, soweit die dort genannten Aufgaben in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, 11

zugewiesen sind, 12

... 13

§ 2a 14

Bahnpolizeiliche Aufgaben 15

(1) Der Bundesgrenzschutz hat die Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Bundeseisenbahnen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die 16

1. den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen oder 17

2. beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen. 18

(2) Der Bundesgrenzschutz nimmt die bahnpolizeilichen Aufgaben mit Kräften des 19

Einzelienstes wahr. Erfordert die Abwehr einer Gefahr den Einsatz geschlossener Verbände oder Einheiten des Bundesgrenzschutzes, trifft er die erforderlichen Maßnahmen im Benehmen mit der Polizei des Landes.

(3) Der Bundesgrenzschutz nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (§§ 161, 163 der Strafprozeßordnung) wahr, soweit der Verdacht eines Vergehens (§ 12 Abs. 2 des Strafgesetzbuches) besteht, das 20

1. auf dem Gebiet der Bahnanlagen begangen worden ist und 21

2. gegen die Sicherheit eines Benutzers, der Anlagen oder des Betriebes der Bahn gerichtet ist oder das Vermögen der Bahn oder ihr anvertrautes Vermögen betrifft. 22

Der Bundesminister des Innern trifft nähere Bestimmungen über die unter Satz 1 fallenden Straftaten durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Justiz und mit Zustimmung des Bundesrates. 23

(4) Sind Ermittlungshandlungen außerhalb des Gebietes der Bahnanlagen erforderlich, trifft der Bundesgrenzschutz seine Maßnahmen im Benehmen mit der Polizei des Landes. Die Befugnisse der Staatsanwaltschaft nach § 161 der Strafprozeßordnung bleiben unberührt. 24

(5) Die Zuständigkeit der Polizei des Landes auf dem Gebiet der Bahnanlagen bleibt unberührt. 25

Das Aufgabenübertragungsgesetz ergänzt ferner § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG um die Sätze 2 und 3; es ermöglicht dem Bund, die den Ländern zur Auftragsverwaltung zugewiesenen Aufgaben der Sicherung des Luftverkehrs auf den Flughäfen auf Antrag eines Landes insoweit zurückzunehmen. Die Vorschrift lautet in der Fassung des Aufgabenübertragungsgesetzes: 26

Die Länder führen nachstehende Aufgaben dieses Gesetzes im Auftrage des Bundes aus: 27

1. ... 18. 28

19. den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29c, 29d). Auf Antrag eines Landes kann der Bund diese Aufgaben in bundeseigener Verwaltung ausführen. In diesem Fall werden die Aufgaben von der vom Bundesminister des Innern bestimmten Bundesgrenzschutzbehörde wahrgenommen; § 29c Abs. 1 Satz 3 bleibt unberührt. 29

2. Durch das am 1. November 1994 in Kraft getretene Gesetz zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz - BGSNeuRegG) vom 19. Oktober 1994 (BGBl I S. 2978) wurde das Gesetz über den Bundesgrenzschutz neu gefaßt (im folgenden: "BGSG 1994"). Dabei ist der durch das Aufgabenübertragungsgesetz bewirkte Rechtszustand übernommen und - was die Aufgaben des Bundesgrenzschutzes betrifft - erweitert worden; der Bundesgrenzschutz nimmt als Bahnpolizei polizeiliche Aufgaben auch auf dem Gebiet der Straf- 30

verfolgung (§§ 161, 163 StPO) wahr, soweit der Verdacht eines Verbrechens nach § 315 Abs. 3 Nr. 1 StGB besteht, das auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes begangen wurde (§ 12 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BGG 1994). Die für das Verfahren bedeutsamen Vorschriften des BGG 1994 lauten:

§ 3	31
Bahnpolizei	32
Der Bundesgrenzschutz hat die Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die	33
1. den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen oder	34
2. beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen.	35
§ 4	36
Luftsicherheit	37
Dem Bundesgrenzschutz obliegt der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29c, 29d des Luftverkehrsgesetzes), soweit diese Aufgaben nach § 31 Abs. 2 Nr. 19 des Luftverkehrsgesetzes in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden. Der Schutz durch den Bundesgrenzschutz beschränkt sich insoweit auf das jeweilige Flugplatzgelände.	38
§ 12	39
Verfolgung von Straftaten	40
(1) Der Bundesgrenzschutz nimmt die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (§§ 161, 163 der Strafprozeßordnung) wahr, soweit der Verdacht eines Vergehens (§ 12 Abs. 2 des Strafgesetzbuches) besteht, das	41
1. ... 4.	42
5. auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes begangen wurde und gegen die Sicherheit eines Benutzers, der Anlagen oder des Betriebes der Bahn gerichtet ist oder das Vermögen der Bahn oder ihr anvertrautes Vermögen betrifft,	43
6. ...,	44
darüber hinaus, soweit der Verdacht eines Verbrechens nach Nummer 2 oder nach § 315 Abs. 3 Nr. 1 des Strafgesetzbuches besteht sowie in Fällen der Nummer 6. Das Bundesministerium des Innern bestimmt das Nähere über die unter Satz 1 fallenden Straftaten durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz und mit Zustimmung des Bundesrates. Soweit Satz 1 Nr. 4 betroffen ist, ist auch das Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen herzustellen.	45

(2) Der Bundesgrenzschutz ist vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Zuständigkeitsregelungen für die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung in den Fällen des Absatzes 1 örtlich zuständig, wenn die Straftat in seinem räumlichen Zuständigkeitsbereich (§ 1 Abs. 7) begangen wurde. Im übrigen bleibt die Zuständigkeit anderer Polizeibehörden für die Strafverfolgung auch in den Fällen des Absatzes 1 unberührt. Die Staatsanwaltschaft kann im Benehmen mit dem Bundesgrenzschutz die Ermittlungen einer anderen sonst zuständigen Polizeibehörde übertragen.

46

(3) Bei Straftaten, die nicht dem Absatz 1 unterfallen, ist die Sache unverzüglich an die zuständige Strafverfolgungsbehörde abzugeben. Die Verpflichtung des Bundesgrenzschutzes nach § 163 Abs. 1 der Strafprozeßordnung, alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten, bleibt unberührt. Die Sätze 1 und 2 gelten für Straftaten im Sinne des Absatzes 1 entsprechend, wenn diese im Zusammenhang mit weiteren Straftaten stehen und das Schwergewicht der Straftaten insgesamt außerhalb der Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes liegt oder wenn bei Straftaten außerhalb des Küstenmeers nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 6 oder Absatz 1 Satz 1 letzter Halbsatz Ermittlungshandlungen im deutschen Hoheitsgebiet erforderlich sind. Die Staatsanwaltschaft kann in Zweifelsfällen die zuständige Polizeibehörde bestimmen.

47

(4) Sind Ermittlungshandlungen außerhalb der in § 1 Abs. 7 bezeichneten Bereiche erforderlich, trifft der Bundesgrenzschutz seine Maßnahmen im Benehmen mit der Polizei des Landes.

48

(5) Die Beamten im Polizeivollzugsdienst des Bundesgrenzschutzes, die mindestens vier Jahre dem Polizeivollzugsdienst angehören, sind Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft (§ 152 des Gerichtsverfassungsgesetzes) und haben die Rechte und Pflichten der Polizeibeamten nach der Strafprozeßordnung. In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 und des Absatzes 1 Satz 1 letzter Halbsatz gelten auf See außerhalb des deutschen Küstenmeers bei der Verfolgung von Straftaten zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse die Vorschriften der Strafprozeßordnung entsprechend.

49

II.

1. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG die Überprüfung der Vorschriften beantragt, durch welche dem Bundesgrenzschutz polizeiliche Aufgaben auf den Bahnanlagen und der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf Flugplätzen übertragen werden. Sie hält die Bestimmungen der §§ 1 Nr. 3 Buchstabe I, 2a Abs. 1 und 3 BGS 1972 in der Fassung des Aufgabenübertragungsgesetzes, der §§ 3, 4 und 12 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Nr. 5 sowie § 12 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz BGS 1994, soweit er Verbrechen nach § 315 Abs. 3 Nr. 1 StGB einbezieht, und die Vorschrift des § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG für unvereinbar mit dem Grundgesetz. Diese Bestimmungen verletzen die gemäß Art. 30, 70, 83 GG den Ländern zustehenden Kompetenzen zur Abwehr

50

allgemeiner Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und zur Strafverfolgung. Die Nichtigkeit der die Aufgabenübertragung betreffenden Regelungen führe zur Nichtigkeit weiterer in den Anträgen bezeichneter Vorschriften über Befugnisse der Bundesgrenzschutzbeamten, Unterstützungspflichten von Verkehrsunternehmen und Behörden sowie über die Organisation der Bundesgrenzschutzbehörden, soweit sich diese auf die Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit bezögen.

2. Zur Begründung trägt die Antragstellerin im wesentlichen vor: 51

a) Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 73 Nr. 5 GG ermächtigte den Bund nur zur Errichtung von "Bundesgrenzschutzbehörden". Der Begriff "Grenzschutz" schließe zwar die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben ein, beschränke die Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes aber von Verfassungs wegen auf den Schutz der Grenze. Die historische Auslegung bestätige dieses Ergebnis. Die Vorschrift des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG gehe zurück auf den sogenannten "Polizeibrief" der westalliierten Militärgouverneure an den Parlamentarischen Rat vom 14. April 1949. Darin hätten die Besatzungsmächte dem Bund die Einrichtung von bestimmten "Bundespolizeibehörden" gestattet, u. a. für die "Überwachung des Personen- und Güterverkehrs bei der Überschreitung der Bundesgrenzen". Der Parlamentarische Rat habe den Bundesgrenzschutz unter strikter Beachtung dieses besatzungsrechtlichen Vorbehalts auf den polizeilichen Schutz der Grenze, insbesondere der Zonengrenze beschränken wollen. 52

Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe dem Bundesgrenzschutz zwar in den Jahren 1968 und 1972 weitere Aufgaben gemäß Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG, Art. 91 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG übertragen; dabei handele es sich jedoch allein um Verwendungen und Aufgaben des Bundesgrenzschutzes in Fällen des inneren Notstandes und des Verteidigungsfalles. Eine systematische Auslegung des Grundgesetzes belege mithin, daß der Bundesgrenzschutz andere Aufgaben als den Schutz der Grenze nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung wahrnehmen dürfe. Soweit der Bundesgrenzschutz demgegenüber in der Praxis Aufgaben erfülle, ohne hierzu von Verfassungs wegen ausdrücklich ermächtigt zu sein, wie etwa den Objektschutz von Bundesorganen nach § 4 BGS 1972 und nach § 5 BGS 1994, beständen hiergegen mangels einer Kompetenzgrundlage erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. 53

b) Selbst wenn man davon ausgehe, daß Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG einer Übertragung der genannten Aufgaben nicht im Wege stehe, ließen jedenfalls Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F. sowie Art. 87e Abs. 1 GG eine Übertragung der Aufgaben der ehemaligen Bahnpolizei und der Aufgaben des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn auf den Bundesgrenzschutz nicht zu. 54

aa) Die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes für die Bahnpolizei gemäß Art. 73 Nr. 6 GG und Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG - jeweils a.F. - beruhen auf dem Gedanken der engen sachlichen Verknüpfung von Bahnpolizei und Bundeseisenbahnverwaltung. Nur die vor Inkrafttreten des Aufgabenübertragungsgesetzes 55

mit den bahnpolizeilichen Aufgaben betrauten Bediensteten der Bundesbahn verfügten über die notwendigen bahntechnischen und -betrieblichen Kenntnisse, um Gefahren für die Sicherheit und Ordnung auf den Bahnanlagen abwehren zu können. Hinzukomme, daß die Bediensteten der Bahn mittels der Eisenbahnen rascher als die allgemeine Vollzugspolizei in der Lage seien, an potentiellen Störungsplätzen zur Stelle zu sein. Mit der organisationsrechtlichen Herauslösung der Bahnpolizei aus der Bahnverwaltung und der Übertragung ihrer Aufgaben auf den Bundesgrenzschutz entfalle die sachliche Rechtfertigung für die Existenz einer eigenen Bahnpolizei des Bundes.

bb) Jedenfalls aber lasse sich die Übertragung kriminalpolizeilicher Aufgaben auf den Bundesgrenzschutz gemäß § 2a Abs. 3 und § 12 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Nr. 5 und letzter Halbsatz BGSG 1994 verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. Nach den für die Auslegung von Kompetenzbestimmungen maßgeblichen Kriterien des "Herkömmlichen" und "Traditionellen" trage die Kompetenz des Bundes gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F. zur Errichtung und Unterhaltung einer Bahnpolizei nur präventiv-polizeiliche und solche Maßnahmen der Strafverfolgung, die die Behörden und Beamten eines jeden Polizeidienstes im Rahmen des ersten Zugriffs gemäß § 163 Abs. 1 StPO zu treffen hätten. Alle darüber hinausgehenden Ermittlungsmaßnahmen hätten stets im Verantwortungsbereich der Länder und nicht des Bundes gelegen. Mit der Wahrnehmung von bahnkriminalpolizeilichen Maßnahmen sei allein der Fahndungsdienst der Deutschen Bundesbahn befaßt gewesen. Seine Beamten seien von den Ländern zu Hilfspolizeibeamten oder zu Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft bestellt worden. Erst dadurch sei es den Fahndungsbeamten möglich gewesen, polizeiliche Anordnungen auf dem Gebiet der Strafverfolgung zu treffen. Eine eigene Kompetenz des Bundes für bahnkriminalpolizeiliche Aufgaben scheide unter diesen Umständen aus.

56

cc) Auch durch die Änderung der Art. 73 Nr. 6 und 87 Abs. 1 Satz 1 GG und die Einfügung der Art. 73 Nr. 6a und 87e in das Grundgesetz im Zuge der Eisenbahnstrukturreform sei dem Bund keine Zuständigkeit für die Wahrnehmung bahnpolizeilicher Aufgaben durch den Bundesgrenzschutz erwachsen. Die Verwaltungskompetenz des Bundes nach Art. 87e Abs. 1 GG für die "Eisenbahnverkehrsverwaltung" umfasse nur diejenigen hoheitlichen Aufgaben, mit denen das neu errichtete Eisenbahn-Bundesamt gemäß § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung vom 27. Dezember 1993 (BGBl I S. 2378, 2394) beauftragt worden sei. Dazu zählten alle hoheitlichen Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen, nicht aber die hergebrachten Aufgaben der Bahnpolizei. Auch die - systematisch gesehen - vergleichbaren Vorschriften im Bereich der Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d GG), der Verwaltung der Bundeswasserstraßen (Art. 89 GG) und der Verwaltung der Bundesfernstraßen (Art. 90 Abs. 2 GG) eröffneten dem jeweiligen Verwaltungsträger nicht die Aufgabe der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung im Rahmen seines Kompetenzbereichs durch eine eigene Sonderpolizei.

57

c) Darüber hinaus habe der Bund infolge der Neufassung des Art. 73 Nr. 6a GG seine Gesetzgebungskompetenz für Regelungen über die Bahnpolizei verloren. Diese Vorschrift knüpfe von ihrem Wortlaut und ihrer Entstehungsgeschichte her an die Regelung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG an, die vorsehe, daß der Bund das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung für den "Straßenverkehr" sowie "den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr" besitze. Aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG lasse sich jedoch anerkanntermaßen eine allgemeine und umfassende Bundeszuständigkeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung auf dem Gebiete des "Straßenverkehrs" nicht herleiten. Im übrigen gehe es nicht an, daß der Bund ein Unternehmen des privaten Rechts wie die Deutsche Bahn AG durch eine staatlich getragene Sonderpolizei in der Durchführung und Abwicklung ihres Eisenbahnverkehrs unterstütze.

58

d) Die Übertragung der luftsicherheitsrechtlichen Aufgaben gemäß §§ 29c, 29d LuftVG auf den Bundesgrenzschutz verstoße gegen Art. 87d Abs. 2 GG. Zwar werde nach Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung geführt. Die in Rede stehenden Aufgaben seien jedoch - auf der Grundlage des Art. 87d Abs. 2 GG - durch die bundesgesetzliche Regelung des § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 1 LuftVG den Ländern als Auftragsangelegenheit übertragen worden. Wenn nunmehr nach § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 2 LuftVG der Bund auf Antrag eines Landes diese Aufgaben wieder in bundeseigene Verwaltung übernehme, gingen Verwaltungskompetenzen nicht durch ein Gesetz, sondern durch ein bloßes einvernehmliches Handeln des Bundes und des jeweiligen Landes auf den Bund über. Dies übergehe nicht nur den in Art. 87d Abs. 2 GG angeordneten Gesetzesvorbehalt, sondern widerspreche auch der Rechtslogik, weil eine Rückübertragung der Aufgabe in derselben Rechtsform wie die Übertragung selber, mithin durch ein Gesetz erfolgen müsse ("actus contrarius"). Die Folge wäre dann auch, daß die Aufgaben des Schutzes der Flughäfen vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs gemäß §§ 29c, 29d LuftVG in einigen Ländern der Bundesgrenzschutz, in den anderen hingegen die Landespolizei im Auftrage des Bundes wahrnehme. Eine solche Mischverwaltung widerspreche dem Grundgesetz und verstoße gegen den Grundsatz bundesstaatlicher Gleichheit. Eine Ausnahme von dem Gebot der Einheit des Verwaltungsvollzugs, wie es etwa in Art. 89 Abs. 2 Sätze 3 und 4 GG für die Verwaltung der Bundeswasserstraßen oder in Art. 90 Abs. 3 GG für die Bundesfernstraßenverwaltung vorgesehen sei, finde sich in Art. 87d GG nicht.

59

e) Die Übertragung von Aufgaben der Bahnpolizei und der Sicherung des Luftverkehrs auf Flughäfen auf den Bundesgrenzschutz lasse sich auch nicht damit rechtfertigen, daß hierdurch eine einheitliche Rechtslage im Bundesgebiet erreicht werde. Die im Einigungsvertrag für das Gebiet der ehemaligen DDR vorgesehene Heranziehung des Bundesgrenzschutzes als Bahnpolizei und zum Schutz für die Sicherheit der Flughäfen sei zwar als Übergangsregelung bis zum 31. Dezember 1995 gemäß Art. 143 Abs. 2 GG in der Fassung des Art. 4 Nr. 5 EV verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Nach diesem Zeitpunkt aber hätte die Rechtslage in den neuen Län-

60

dern an diejenige in den alten Ländern vor Inkrafttreten des Aufgabenübertragungsgesetzes angepaßt werden müssen.

III.

Von den nach § 77 BVerfGG zur Äußerung Berechtigten hat die Bundesregierung Stellung genommen. Sie hält die angegriffenen Bestimmungen für mit dem Grundgesetz vereinbar. 61

1. a) Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG verbiete es dem Gesetzgeber nicht, die Wahrnehmung der ehemaligen Aufgaben der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn sowie der Aufgaben zum Schutze vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs gemäß §§ 29c, 29d LuftVG auf den Bundesgrenzschutz zu übertragen. Der Bundesgrenzschutz sei nämlich als eine "Bundespolizei" zu verstehen, deren Aufgaben im wesentlichen den polizeilichen Schutz der Grenzen betreffen, aber auch andere Tätigkeitsfelder umfassen könnten. Die Entscheidung über die Zuweisung solcher Aufgaben liege im Organisationsermessen der Bundesregierung, das sich einer verfassungsrechtlichen Überprüfung entziehe. 62

b) Die Erweiterung des polizeilichen Aufgabenspektrums des Bundesgrenzschutzes durch die Regelungen in Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3, 91 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG unterstreiche den Charakter des Bundesgrenzschutzes als einer Bundespolizei. Die darin bezeichneten Aufgaben des Bundesgrenzschutzes in Katastrophen-, Unglücks- oder Notstandsfällen überlagerten die den Ländern gemäß Art. 30, 70, 83 GG zustehenden Kompetenzen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und hätten daher einer ausdrücklichen Ermächtigung im Grundgesetz bedurft. Davon unberührt bleibe jedoch die Rechtsmacht des Bundes, auf den Bundesgrenzschutz weitere sonderpolizeiliche Aufgaben außerhalb des Grenzschutzes zu übertragen, soweit der Bund hierfür eine Verwaltungskompetenz besitze. 63

c) Darüber hinaus belege die Staatspraxis, daß Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG der Übertragung von sonderpolizeilichen Aufgaben auf den Bundesgrenzschutz keine Schranken setze. Seit seiner Errichtung im Jahre 1951 erfülle der Bundesgrenzschutz über den polizeilichen Schutz der Grenze hinaus zahlreiche andere sonderpolizeiliche Aufgaben, darunter namentlich den polizeilichen Schutz von Einrichtungen wichtiger Bundesorgane gemäß § 4 BGS 1972 und § 5 BGS 1994. 64

2. Die Verwaltungskompetenz des Bundes für die Aufgaben der Bahnpolizei einschließlich des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn habe sich bei Inkrafttreten des Aufgabenübertragungsgesetzes auf Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Art. 73 Nr. 6 GG a.F. stützen können und beruhe nunmehr auf der Kompetenz des Bundes für die "Eisenbahnverkehrsverwaltung" gemäß Art. 87e Abs. 1 GG i.V.m. Art. 73 Nr. 6a GG. 65

a) Nach Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Art. 73 Nr. 6 GG a.F. obliege dem Bund hinsichtlich der "Bundesbahn" sowohl die Verwaltungs- als auch die Gesetzge- 66

bungskompetenz. Diese Kompetenz erstreckte sich traditionell auf die Aufgaben der Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn. Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F. stehe einer Herauslösung der Bahnpolizei aus der Bahnverwaltung nicht entgegen. Die Bahnpolizei gehöre nicht zum integralen Bestandteil der Bahnverwaltung, sondern lasse sich ohne Friktionen auf den Bundesgrenzschutz übertragen. Mit den besonderen technischen und betrieblichen Besonderheiten des Bahnwesens könnten sich die Beamten des Bundesgrenzschutzes rasch vertraut machen, zumal über 90 % der ehemaligen Bahnpolizeibeamten und Mitarbeiter des Fahndungsdienstes im Zuge der Aufgabenübertragung in den Bundesgrenzschutz übernommen worden seien.

b) Der Beitritt der neuen Länder habe es zudem erforderlich gemacht, schnellstmöglich die bahnpolizeilichen Aufgaben - mangels einer eigenen Bahnpolizei der Reichsbahn in der DDR - auf den Bundesgrenzschutz zu übertragen. Es sei daher für den Bundesgesetzgeber naheliegend gewesen, eine vergleichbare organisatorische Entwicklung in den alten Bundesländern mit dem Ziel der Rechtsvereinheitlichung in die Wege zu leiten.

67

c) Was insbesondere die Wahrnehmung der bahnkriminalpolizeilichen Aufgaben gemäß § 2a Abs. 3 BGS 1972 durch den Bundesgrenzschutz betreffe, seien diese nach Übergang der Länderbahnen auf das Reich stets beim Reich und später beim Bund gelegen. Diese Entwicklung lasse sich bis zum Ende des Ersten Weltkrieges zurückverfolgen. Die mit den bahnkriminalpolizeilichen Aufgaben nach §§ 161, 163 StPO schwerpunktmäßig beauftragten Beamten des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn seien zwar in Anknüpfung an die Organisationsstruktur des Fahndungsdienstes der Reichsbahn-Gesellschaft in der Weimarer Republik von den Ländern zu Hilfspolizeibeamten oder Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft bestellt und dadurch mit polizeilichen Befugnissen ausgestattet worden. Daraus könne jedoch nicht auf eine verfassungsrechtliche Kompetenz der Länder für die Bahnkriminalpolizei geschlossen werden, zumal bei Inkrafttreten des Grundgesetzes die damalige Bahnkriminalpolizei in die Bahnpolizei integriert gewesen sei und deren Aufgaben erst 1953 auf den Fahndungsdienst der Deutschen Bundesbahn übertragen worden seien. Die nähere Abgrenzung der bahnkriminalpolizeilichen Aufgaben des Bundesgrenzschutzes und dessen Zusammenarbeit mit den Polizeien der Länder sei zudem in den Gesetzgebungsverfahren zum Aufgabenübertragungsgesetz und zur Neuregelung des Bundesgrenzschutzgesetzes intensiv beraten und einvernehmlich zwischen Bund und Ländern gelöst worden.

68

3. Die im Zuge der Eisenbahnstrukturreform vorgenommene Einfügung der Art. 87e und 73 Nr. 6a in das Grundgesetz habe die Kompetenz des Bundes für die vollzugs- und kriminalpolizeilichen Aufgaben des Bundesgrenzschutzes auf dem Gebiete der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes bestätigt.

69

a) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die "Eisenbahnen des Bundes" nach Art. 73 Nr. 6a GG knüpfe zwar nicht mehr an die Organisationsstruktur, sondern

70

an das Eigentum an den jeweiligen Eisenbahnen an. Eine materielle Beschränkung der Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Teilaufgabe "Bahnpolizei" sei jedoch damit ausdrücklich nicht verfolgt worden und könne dem verfassungsändernden Gesetzgeber auch nicht unterstellt werden.

b) Die mit der Strukturreform einhergehende Neuregelung der Verwaltungskompetenz des Bundes für die Eisenbahnverkehrsverwaltung nach Art. 87e Abs. 1 Satz 1 GG bekräftige diesen Befund. Der Begriff der "Eisenbahnverkehrsverwaltung" bezeichne alle dem Bund auf dem Gebiet des Eisenbahnwesens traditionell zugewiesenen hoheitlichen Aufgaben. Hierzu gehörten nach dem aus den Materialien erkennbaren Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers auch die bahnpolizeilichen Aufgaben. Schließlich habe sich die staatliche Aufgabe, für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf den Bahnanlagen zu sorgen und Gefahren für die Allgemeinheit abzuwehren, mit der Privatisierung der Bundeseisenbahnen nicht erledigt.

71

4. Die Zuständigkeit des Bundes für den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs beruhe auf Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG.

72

a) Es könne dahinstehen, ob die Rückübertragung der Aufgaben der Luftsicherheit gemäß §§ 29c, 29d LuftVG von den Ländern auf den Bund einem in Art. 87d Abs. 2 GG verankerten Gesetzesvorbehalt unterliege. Die in § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 2 LuftVG getroffene Regelung, wonach auf Antrag eines Landes der Bund die in Rede stehende Aufgabe wieder in bundeseigene Verwaltung übernehmen dürfe und durch den Bundesgrenzschutz ausführen könne, wahre gerade einen solchen Vorbehalt des Gesetzes. Im übrigen könne es dem Bundesgesetzgeber nicht verwehrt sein vorzusehen, daß die in Art. 87d Abs. 2 GG zugelassene Übertragung der Aufgaben nach §§ 29c, 29d LuftVG auf Antrag eines Landes wieder rückgängig gemacht werde. Genau dies sei durch das Aufgabenübertragungsgesetz - lediglich in modifizierter Weise durch die "Antragslösung" - geschehen.

73

b) Die "Antragslösung" verstoße auch nicht gegen ein Verfassungsgebot einheitlichen Verwaltungsvollzugs in Bund und Ländern. Das Grundgesetz selbst verzichte in den Verwaltungsbereichen der Bundeswasserstraßen (Art. 89 Abs. 2 Sätze 3 und 4 GG) und der Bundesfernstraßen (Art. 90 Abs. 3 GG) ersichtlich auf die Einheitlichkeit der Vollzugsorganisation. Erst recht könne nicht angenommen werden, daß die Verfassung in dem begrenzten Bereich der Flughafensicherung eine bundeseinheitliche Organisationsform der Verwaltung fordere.

74

IV.

Das Bundesverfassungsgericht konnte ohne mündliche Verhandlung entscheiden, da die Antragstellerin auf sie gemäß § 25 Abs. 1 BVerfGG verzichtet hat.

75

B.

Der Normenkontrollantrag ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Nr. 1 BVerfGG zulässig.

76

Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle wird der Prüfungsgegenstand durch den Antrag bezeichnet, der im Hinblick auf die im einzelnen vorgebrachten Beanstandungen auszulegen ist (vgl. BVerfGE 86, 148 <210 f.>; 93, 37 <65>). Prüfungsgegenstand des Verfahrens sind danach diejenigen Vorschriften des Aufgabenübertragungsgesetzes und des BGS 1994, die dem Bundesgrenzschutz polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Bahnanlagen und Aufgaben zum Schutze der Luftsicherheit auf den Flugplätzen nach den §§ 29c, 29d LuftVG zuweisen. Es handelt sich um die §§ 1 Nr. 3 Buchstabe I, 2a Abs. 1 und Abs. 3 BGS 1972 in der Fassung des Aufgabenübertragungsgesetzes, §§ 3, 4 und 12 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Nr. 5 BGS 1994 einschließlich der Worte "oder der Verdacht eines Verbrechens nach § 315 Abs. 3 Nr. 1 des Strafgesetzbuches" in Halbsatz 2 derselben Vorschrift sowie § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG. Die übrigen im Antrag bezeichneten Vorschriften des Bundesgrenzschutzgesetzes greift die Antragstellerin hingegen nur insofern an, als sie Regelungen enthalten, die an die Zuweisung polizeilicher Aufgaben anknüpfen und den Bundesgrenzschutz insoweit in organisations- und befugnisrechtlicher Hinsicht ausstatten.

Trotz des Außerkrafttretens der zum Prüfungsgegenstand erhobenen §§ 1 Nr. 3 Buchstabe I und 2a Abs. 1 und Abs. 3 BGS 1972 gemäß Art. 3 BGSNeuRegG zum 1. November 1994 besteht das Rechtsschutzinteresse an einer Klarstellung der Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtsvorschriften fort. Sie entfalten weiterhin Rechtswirkungen. Auf ihrer Grundlage wurden die Aufgaben der Bahnpolizei einschließlich des Fahndungsdienstes der Deutschen Bundesbahn sowie die Aufgaben zum Schutze vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf den Bundesgrenzschutz übertragen; ihr materieller Normgehalt fand unter anderer Paragraphenbezeichnung Eingang in das BGS 1994.

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem dargelegten Rahmen die Gültigkeit des angegriffenen Regelungskomplexes im Ganzen und jeder einzelnen seiner Bestimmungen unter allen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten - mithin ohne an die Rügen der Antragstellerin gebunden zu sein - zu prüfen (vgl. BVerfGE 37, 363 <396 f.>; 86, 148 <211>; 93, 37 <65>).

C.

Die zur Prüfung gestellten Vorschriften sind mit dem Grundgesetz vereinbar. 80

I.

1. a) Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigt den Bund, durch Gesetz Bundesgrenzschutzbehörden einzurichten. Der Bundesgesetzgeber darf mithin - in Abweichung von der Regelzuständigkeit der Länder gemäß Art. 30, 70, 83 GG - Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes schaffen und den polizeilichen Schutz der Grenze durch diese Kräfte gewährleisten. Für die Gesetzgebungskompetenz findet sich eine Entsprechung in Art. 73 Nr. 5 GG. Die Verwaltungskompetenz des Bundes für den Grenzschutz gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG umfaßt sowohl die polizeiliche Überwachung

der Grenzen einschließlich der Abwehr von Gefahren für die Grenzen als auch die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs (vgl. Rengeling, in: HStR, Bd. IV, § 100, Rn. 89). Außerdem erfordert der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes nicht nur die Überwachung der unmittelbaren Bundesgrenzen, sondern auch die Kontrolle des anliegenden Hinterlandes sowie des grenzüberschreitenden Verkehrs auf den Flughäfen und Grenzbahnhöfen (vgl. Lerche, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art. 87, Rn. 124; Bull, in: AK-GG, 2. Auflage 1989, Art. 87, Rn. 79).

b) Auf dem Boden der durch die Art. 30, 70, 83 GG vorgegebenen Teilung der Kompetenzen und Staatsaufgaben zwischen dem Bund und den Ländern erschöpft sich der Gehalt des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG nicht darin, den Schutz der Bundesgrenzen als Verwaltungsaufgabe des Bundes zu benennen. Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG macht darüber hinaus deutlich, daß die Kompetenz des Bundes zur Errichtung einer bundeseigenen Verwaltung im Bereich der Polizei begrenzt ist. Dies belegt auch die Entstehungsgeschichte des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Norm ist die Reaktion des Verfassungsgebers auf den sogenannten "Polizeibrief" der westalliierten Militärgouverneure vom 14. April 1949 (vgl. Willich, Historische und aktuelle Probleme der Rechtsstellung des Bundesgrenzschutzes, seiner Aufgaben und Befugnisse, Diss. Hamburg 1978, S. 5 ff.; Doemming/Füsslein/Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR Bd. 1 n.F. <1951>, S. 651). In diesem Brief gestatteten die Besatzungsmächte dem Bund ("Federal Government") die Errichtung von bestimmten "Bundespolizeibehörden" unter anderem "zur Überwachung des Personen- und Güterverkehrs bei der Überschreitung der Bundesgrenzen" (abgedruckt bei E. R. Huber, Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Bd. 2, 1951, S. 216).

82

c) Im Zuge der Einarbeitung einer Notstandsverfassung in das Grundgesetz durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl I S. 709) und weiterhin durch das 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1972 (BGBl I S. 1305) hat der verfassungsändernde Gesetzgeber später weitere polizeiliche Aufgaben für den Bundesgrenzschutz in bestimmten Ausnahmesituationen vorgesehen. Seine Kräfte und Einrichtungen dürfen gemäß Art. 35 Abs. 2 und 3, 91 Abs. 1 und 2 sowie 115f Abs. 1 Nr. 1 GG zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in Fällen von besonderer Bedeutung auf Anforderung eines Landes oder - auch auf Anordnung der Bundesregierung - zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe, bei einem besonders schweren Unglücksfall, bei einer Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes sowie im Verteidigungsfall eingesetzt werden. Soweit diese verfassungsrechtlichen Aufgaben tragen, hat sich der Bundesgrenzschutz von einer reinen Grenzpolizei zu einer multifunktional einsetzbaren "Polizei des Bundes" gewandelt (vgl. Bull, in: AK-GG, 2. Auflage 1989, Art. 87, Rn. 79; Jutzi, DÖV 1992, S. 650 f.; Blümel, in: HStR, Bd. IV, § 101, Rn. 102).

83

2. a) Von der Ermächtigung des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG hatte der Bund durch das Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden vom 16. März 1951 (BGBl I S. 201) Gebrauch gemacht. Es hat den Bundes-

84

grenzschutzbehörden die Aufgabe zugewiesen, das Bundesgebiet gegen verbotene Grenzübertritte und gegen sonstige, die Sicherheit der Grenzen gefährdende Störungen der öffentlichen Ordnung im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km zu sichern (§ 2). Dazu gehörte insbesondere die Paßnachscha. Bis heute ist dies die Hauptaufgabe des Bundesgrenzschutzes geblieben (vgl. § 2 BGS 1972 und § 2 BGS 1994).

b) Die Behörden des Bundesgrenzschutzes haben nach und nach eine Reihe von Tätigkeiten übernommen, die mit dem Grenzschutz nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen. So nehmen die Beamten des Bundesgrenzschutzes gemäß § 5 BGS 1994 (§ 4 BGS 1972) die Aufgabe wahr, Verfassungsorgane des Bundes und Bundesministerien gegen Gefahren zu schützen (Objektschutz), wenn diese darum ersuchen und Einvernehmen zwischen dem Bundesminister des Innern und dem beteiligten Land besteht, daß deren angemessene Sicherung anderweitig nicht gewährleistet ist. Weiterhin hat der Bundesgrenzschutz gemäß § 6 BGS 1994 (§ 6 BGS 1972) auf hoher See außerhalb des Küstenmeers die Maßnahmen zu treffen, zu denen die Bundesrepublik Deutschland nach dem Völkerrecht befugt ist. Diese Aufgaben umfassen die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die Abwehr von Gefahren für das Wasser und Abwehrmaßnahmen gegen die von der Seeschifffahrt ausgehenden Gefahren und schädlichen Umwelteinwirkungen (vgl. § 1 Nr. 3 des Seeaufgabengesetzes vom 27. September 1994 <BGBl I S. 2802>, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 1997 <BGBl I S. 1832>, i.V.m. § 1 Abs. 1 der Seeschifffahrtsaufgaben-Übertragungsverordnung vom 23. Juni 1982 <BGBl I S. 733>, zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Dezember 1994 <BGBl I S. 3744>). § 8 BGS 1994 weist dem Bundesgrenzschutz ferner polizeiliche Aufgaben im Ausland zu. Die Vorschriften der §§ 9, 10 und 67 Abs. 1 BGS 1994 gestatten die Verwendung des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung anderer Bundesbehörden bei der Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben.

85

3. Die Vorschriften der Art. 83 ff. GG über die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern regeln nicht in allen Einzelheiten, wie die Verwaltung organisatorisch auszugestalten ist; dies gilt auch im Blick auf die bundeseigene Verwaltung. Das Grundgesetz beläßt den zuständigen Organen des Bundes einen Spielraum für die organisatorische Ausgestaltung der in seine Zuständigkeit fallenden Verwaltungseinrichtungen. Dieses weiten Spielraums bedarf es, um den - verschiedenartigen und sich ständig wandelnden - organisatorischen Erfordernissen Rechnung zu tragen und damit eine wirkungsvolle und leistungsfähige Verwaltung gewährleisten zu können (BVerfGE 63, 1 <34>).

86

Für die in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG vorgesehenen sonderpolizeilichen Behörden des Bundes stellt sich allerdings die Frage eines Trennungsgebotes. Das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte können es verbieten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu betrauen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind. So werden die Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nach-

87

richtendienstes - angesichts deren andersartiger Aufgaben und Befugnisse - nicht mit einer Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürfen (vgl. schon "Polizeibrief" der westalliierten Militärgouverneure vom 14. April 1949). Diese Frage bedarf jedoch hier keiner abschließenden Entscheidung. Jedenfalls läßt es die Verfassung - auch vor dem Hintergrund der Kompetenz der Länder für die vollzugspolizeilichen Aufgaben gemäß Art. 30, 70, 83 GG - nur unter den nachstehenden Voraussetzungen zu, dem Bundesgrenzschutz Bundesaufgaben zu übertragen, die das Grundgesetz ihm nicht ausdrücklich zuweist.

a) Dies kommt von vornherein nur für Aufgaben in Betracht, für deren Wahrnehmung der Bund sich auf eine Kompetenz des Grundgesetzes stützen kann. Diese Aufgaben dürfen nicht ihrerseits von Verfassungen wegen einem *bestimmten* Verwaltungsträger vorbehalten sein. 88

b) Die Entscheidung der Verfassung, die Polizeigewalt in die Zuständigkeit der Länder zu verweisen und aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, der Bundesstaatlichkeit und des Grundrechtsschutzes den Ausnahmefall einer Bundespolizei in der Verfassung zu begrenzen, macht es erforderlich, das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 73 Nr. 5 GG) und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen (Art. 35 Abs. 2 und 3, 91, 115f Abs. 1 Nr. 1 GG) zu wahren. Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren. 89

II.

Nach dem dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstab durften die traditionell dem Bund zugehörigen polizeilichen Aufgaben der ehemaligen Bahnpolizei (1.) den Bundesgrenzschutzbehörden übertragen werden (2.), wie dies in § 2a Abs. 1 und 3 BGSG 1972 in der Fassung des Aufgabenübertragungsgesetzes und in §§ 3 und 12 BGSG 1994 vorgesehen ist. 90

1. Der Bund hat seit jeher für die Aufgaben der Bahnpolizei die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz. 91

a) Bis zur Änderung des Grundgesetzes durch Gesetz vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2089) wurden die Bundeseisenbahnen gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F. in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt. Art. 73 Nr. 6 GG a.F. wies dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der "Bundeseisenbahnen" zu. Der Zuständigkeitsbereich erstreckte sich auf die herkömmlich von der Bundesbahn und der Reichsbahn (vgl. Art. 26 EV) betriebenen Dienste und auf alle für ihre Aufrechterhaltung und Durchführung unerläßlichen Fragen (vgl. BVerfGE 26, 281 <298>). Zur näheren Konkretisierung des Kompetenzbereichs "Bundeseisenbahnen" kann auf das Verständnis der Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung über die Reichseisenbahnen zurückgegriffen werden; 92

die Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die "Bundeseisenbahnen" nach Art. 87 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 73 Nr. 6 GG a.F. ist im Hinblick auf die Kompetenz des Reichs für die Reichseisenbahnen formuliert worden (vgl. BVerfGE 26, 281 <299>; 26, 338 <370, 374 f.>). Es kommt mithin dem historisch gewachsenen Kompetenzbestand, d.h. den Auslegungsmerkmalen des "Traditionellen" und "Herkömmlichen" eine wesentliche Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 3, 407 <415>; 7, 29 <44>; 12, 205 <226>; 33, 52 <61>; 33, 125 <152 f.>; 41, 205 <220>; 42, 20 <29>; 48, 367 <373>; 67, 299 <320>). Danach umfaßte die Regelungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes für die Bundeseisenbahnen (Art. 73 Nr. 6 GG a.F. und Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F.) auch die Bahnpolizei.

aa) Die Weimarer Reichsverfassung sah in Art. 7 Nr. 19 vor, daß dem Reich die konkurrierende Gesetzgebung über "die Eisenbahnen" zustehe. Art. 89 Abs. 1 WRV bestimmte ferner, daß es Aufgabe des Reiches sei, die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen in sein Eigentum zu übernehmen und als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten. Demgemäß gingen die Staatseisenbahnen der Länder aufgrund eines zwischen dem Reich und den Ländern geschlossenen Staatsvertrags (Gesetz vom 30. April 1920 - RGBI I S. 773) mit Wirkung zum 1. April 1920 in das Eigentum des Reiches über. Mit dem Übergang der Eisenbahnen übernahm das Reich gemäß Art. 90 Satz 1 WRV alle staatlichen Hoheitsrechte der Länder, die sich auf das Eisenbahnwesen bezogen. Hierzu gehörten schon damals auch die Aufgaben der Bahnpolizei:

93

(1) Die Geschichte der Bahnpolizei läßt sich bis auf die Anfänge der Eisenbahnen in Deutschland zurückverfolgen. Bereits bei der Inbetriebnahme der ersten Eisenbahnstrecke Deutschlands im Jahre 1835, der "königlich-privilegierten Ludwigs-Eisenbahn" zwischen Nürnberg und Fürth, wurden die Beamten der Eisenbahngesellschaft mit polizeilichen Aufgaben betraut (vgl. Pottgießer, Die Bundesbahn 1967, S. 461). Die Länder erließen in der Folgezeit für jede Bahnstrecke gesondert sogenannte "Bahnpolizei-Reglements". Diese sahen vor, daß bestimmte Bahnbeamte der Staatsbahnen oder Gesellschaftsbeamte der Privatbahnen für die Ordnung und Sicherheit auf der Bahn, auf den Bahnhöfen und während der Bahnfahrten zu sorgen hätten (vgl. die Quellennachweise bei Ungerbieler, Die Wahrnehmung materiell- und kriminalpolizeilicher Aufgaben durch Bedienstete der Deutschen Bundesbahn, Diss. Hamburg 1983, S. 14 ff. und S. 320 ff.).

94

(2) Die Reichsverfassung von 1871 bestimmte in Art. 43, daß die Rechtsgrundlagen für den Betrieb der Eisenbahnen einschließlich der Bahnpolizei in ganz Deutschland zu vereinheitlichen seien. Schon im Jahre 1870 war ein einheitliches "Bahnpolizei-Reglement" für alle Eisenbahnen im Norddeutschen Bund geschaffen worden ("Bahnpolizei-Reglement für die Eisenbahnen im Norddeutschen Bunde" vom 3. Juni 1870 <Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes, S. 461>); es galt mit geringfügigen Änderungen seit dem 1. Januar 1872 für das gesamte Reichsgebiet mit Ausnahme Bayerns (vgl. Art. 46 Abs. 2 RV 1871) als "Bahnpolizei-Reglement für die Eisenbahnen Deutschlands" (RGBI 1871 S. 34). § 72 dieses Reglements sah vor, daß

95

die bahnpolizeilichen Aufgaben der Gefahrenabwehr auf den Bahnanlagen nebenamtlich von Bahnbediensteten wahrzunehmen seien.

(3) Das "Bahnpolizei-Reglement" von 1871 wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1893 zunächst durch die "Betriebsordnung für die Haupteisenbahnen Deutschlands" vom 5. Juli 1892 (RGBl S. 691) und die "Bahnordnung für die Nebeneisenbahnen Deutschlands" vom 5. Juli 1892 (RGBl S. 764) ersetzt. Bereits im Jahre 1904 wurde diese Aufteilung allerdings wieder aufgegeben und die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung - EBO - vom 4. November 1904 (RGBl S. 387) mit einheitlicher Geltung für alle Eisenbahnen in Deutschland erlassen. Die Regelungen über die Bahnpolizei blieben dabei im Vergleich zu dem "Bahnpolizei-Reglement" von 1871 - jeweils im Kern - unverändert. Die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung 1904 legte den Kreis der Eisenbahnpolizeibeamten auf bestimmte Eisenbahnbetriebsbeamte fest (§ 74 Abs. 1 i.V.m. § 45 Abs. 1 Nr. 1 bis 11) und sah weiter vor, daß den Bahnpolizeibeamten durch die Vereidigung oder eidliche Verpflichtung die Rechte des öffentlichen Polizeibeamten verliehen werden (§ 74 Abs. 2). 96

bb) Die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung - neugefaßt im Jahre 1928 (RGBl II S. 541) - bildete auch nach dem Übergang der Staatseisenbahnen der Länder in das Eigentum und in die Verwaltung des Reichs zum 1. April 1920 die Grundlage der präventiv-polizeilichen Aufgaben der Bahnpolizeibeamten. Durch § 25 des Staatsvertrags vom 30. April 1920 wurden die Eisenbahnbediensteten der Länder allerdings Reichsbedienstete. Die Aufgabe der Bahnpolizei lag fortan allein beim Reich. 97

cc) Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nahmen die Beamten der Deutschen Bundesbahn die in der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung 1928 bezeichneten bahnpolizeilichen Aufgaben, die gemäß Art. 124 und Art. 125 GG fortgalt, nunmehr in ihrer Eigenschaft als Bundesbeamte wahr (vgl. § 19 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951 <BGBl I S. 955>). Mit der Änderung des § 74 Abs. 1 EBO 1928 durch die Verordnung vom 22. August 1957 (BGBl II S. 1258) traten erstmals zu den bisher nur nebenamtlich tätigen Bahnpolizeibediensteten "hauptamtlich im Bahnpolizeidienst tätige Bedienstete" hinzu. Auch als die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung im Jahre 1967 neu gefaßt wurde (BGBl II S. 1563), blieben die bahnpolizeilichen Aufgaben im wesentlichen unberührt. 98

b) Auch die Neugestaltung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen im Zuge der Neuordnung des Eisenbahnwesens durch verfassungsänderndes Gesetz vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2089) beließ dem Bund mit der Kompetenz zur Eisenbahnverkehrsverwaltung gemäß Art. 73 Nr. 6a, 87e Abs. 1 Satz 1 GG die Aufgaben der Bahnpolizei auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes. 99

aa) Nach Art. 73 Nr. 6a GG übt der Bund die ausschließliche Gesetzgebung aus über den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von 100

Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege. Die Kompetenzvorschrift schließt auch Regelungen über die traditionell dem Bund zukommende Aufgabe der Abwehr von konkreten Gefahren für die Sicherheit und Ordnung auf den Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes mit ein (vgl. ebenso Pestalozza, in: von Mangoldt/Klein/Pestalozza, Das Bonner Grundgesetz, 3. Auflage, 1996, Art. 73, Rn. 391; Jarass/Pieroth, GG, 4. Auflage, 1997, Art. 73, Rn. 15; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Auflage, 1996, Art. 73, Rn. 22a; Kunig, in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, 3. Auflage, 1996, Art. 73, Rn. 29). Der verfassungsändernde Gesetzgeber bezweckte mit der Neuregelung des Eisenbahnwesens in Art. 73 Nr. 6a GG im Vergleich zur alten Regelung des Art. 73 Nr. 6 GG eine ausführlichere und stärker gegliederte Beschreibung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Eisenbahnen des Bundes; eine materielle Änderung dieser Regelungskompetenz lag dem Gesetzgeber fern (vgl. BTDrucks 12/5015, S. 6 f.). Die vom Wortlaut her ähnlich formulierte Kompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Nr. 22 GG für den Straßenverkehr und den Bau sowie die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr kann entgegen der Auffassung der Antragstellerin schon aufgrund der besonderen historischen Entwicklung der Bahnpolizei in Deutschland nicht als Beleg dafür dienen, daß der Bund mit der Neuordnung des Eisenbahnwesens seine Regelungskompetenz für die polizeiliche Gefahrenabwehr auf dem Gebiet der Bahnanlagen verloren habe.

bb) Die Verwaltungskompetenz für die Wahrnehmung der bahnpolizeilichen Aufgaben leitet sich aus Art. 87e Abs. 1 Satz 1 GG her. Der dort gebrauchte Begriff der Eisenbahnverkehrsverwaltung umfaßt alle hoheitlichen Ordnungs- und Steuerungsaufgaben, die das Eisenbahnwesen einschließlich des Baus und des Betriebs der Eisenbahnen betreffen (vgl. Uerpmann, in: von Münch/Kunig, Kommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage, 1996, Art. 87e, Rn. 3). Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift belegt, daß die bahnpolizeilichen Aufgaben der Abwehr von konkreten Gefahren für die Sicherheit und Ordnung auf den Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes von dieser Kompetenz des Bundes umschlossen werden. Wie die Bundesregierung in der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zu Art. 87e Abs. 2 GG bemerkt hat, soll diese Verfassungsbestimmung als Grundlage dienen, um die von der Verwaltungskompetenz nach Art. 87e Abs. 1 Satz 1 GG erfaßten Aufgaben der Bahnpolizei dem Bund auch für solche Eisenbahnen vorzubehalten, die infolge einer Änderung der Eigentumsverhältnisse nicht mehr zu den Eisenbahnen des Bundes im Sinne von Art. 73 Nr. 6a GG gehören (vgl. BTDrucks 12/5015, S. 7). Zum Begriff der Eisenbahnverkehrsverwaltung findet sich in den Gesetzgebungsmaterialien die Erläuterung, daß er so zu verstehen und auszulegen sei wie der in Art. 87d GG verwendete Begriff der Luftverkehrsverwaltung (vgl. BTDrucks 12/5015, S. 7). Zur Verwaltungskompetenz des Bundes für die Luftverkehrsverwaltung nach Art. 87d Abs. 1 GG zählt indes die sonderpolizeiliche Aufgabe der Abwehr von Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs durch die Luftfahrtbehörden gemäß §§ 29c, 29d LuftVG (vgl. BVerwGE 95, 188 <191>). Die in den Materialien niedergelegten Erwägungen, denen Bundestag und Bundesrat im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht entgegengetreten sind, haben besonderes Ge-

101

wicht, weil zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs das Normenkontrollverfahren gegen § 2a BGG 1972 in der Fassung des Aufgabenübertragungsgesetzes bereits beim Bundesverfassungsgericht anhängig war. Es war mithin bekannt, daß seitens der Antragstellerin die Wahrnehmung der Aufgaben der Bahnpolizei und des Schutzes der Luftsicherheit durch den Bundesgrenzschutz verfassungsrechtlich in Frage gestellt war.

cc) Die Aufgaben der Bahnpolizei unterscheiden sich - entgegen der Auffassung der Antragstellerin - von den Verkehrssicherungspflichten der Eisenbahnunternehmen des Bundes, die gemäß Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG in privat-rechtlicher Form zu führen sind. Die privat-rechtliche Verkehrssicherungspflicht umfaßt die Verantwortung für die Sicherheit der Betriebsanlagen. Hingegen ist es Aufgabe des Staates, konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf den Bahnanlagen abzuwehren. 102

c) Dieser kompetentielle Befund ändert sich auch nicht vor dem Hintergrund der schon bei der Neuordnung des Eisenbahnwesens beabsichtigten Veräußerung von Gesellschaftsanteilen an den Eisenbahnunternehmen des Bundes und einem damit möglicherweise einhergehenden Kompetenzverlust des Bundes für die Eisenbahnen des Bundes (vgl. Art. 73 Nr. 6a GG). Art. 87e Abs. 3 Satz 3 Halbsatz 2 GG verbietet dem Bund von vornherein eine Veräußerung der Mehrheitsanteile an seinen Eisenbahnunternehmen, die mit dem Bau, der Unterhaltung und dem Betreiben von Schienenwegen befaßt sind. Soweit sich die bahnpolizeilichen Aufgaben auf diesen Bereich erstrecken, verbleiben sie - mit Ausnahme des Schienennahverkehrs (vgl. Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG) - von Verfassungs wegen beim Bund. Allein die Stilllegung einer Schienenstrecke der Eisenbahnen des Bundes oder die Übertragung der bahnpolizeilichen Aufgaben auf die Länder gemäß Art. 87e Abs. 1 Satz 2 GG setzt der Tätigkeit der BGS-Bahnpolizei eine Kompetenzgrenze. Soweit der Bundesgrenzschutz darüber hinaus bahnpolizeiliche Aufgaben im Bereich der Verkehrsbetriebe der Eisenbahnen des Bundes wahrnehmen soll, kann diese Kompetenz auch nach einer Veräußerung der Mehrheitsanteile an den Verkehrsbetrieben aufgrund eines Gesetzes gemäß Art. 87e Abs. 2 GG dem Bund übertragen werden. 103

2. a) Das Grundgesetz behält die Aufgabe der Bahnpolizei nicht einem bestimmten Verwaltungsträger vor. Es verlangte unter der Geltung des Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F. nicht, daß bahnpolizeiliche Aufgaben ausschließlich durch Bahnbedienstete erfüllt werden. Auch Art. 87e GG fordert nicht, die Zuständigkeit für die Abwehr von konkreten Gefahren auf den Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes einer bestimmten Bundesbehörde, etwa dem Eisenbahn-Bundesamt (vgl. §§ 2 und 3 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes vom 27. Dezember 1993 <BGBl I S. 2378, 2394>) zu übertragen. Es gilt auch hier die Regel, daß die Einrichtung der Bundesbehörden im einzelnen im Organisationsermessen des Bundes liegt (vgl. Art. 86 GG und BVerfGE 63, 1 <34>). In diesem Rahmen ist es sachgerecht, wenn der Bund den bundesweit organisierten Bundesgrenzschutz, dem bestimmte Teilbereiche der Abwehr von - Gebiet oder Kraft eines Landes überschreitenden - 104

Gefahren übertragen sind, auch für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei dem bundesweiten Betrieb des Massenverkehrsmittels Eisenbahn in Anspruch nimmt.

b) Die Übertragung der Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen, bei dem Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen, wahrt das Gepräge der dem Bundesgrenzschutz in der Verfassung zugewiesenen Aufgaben. Es handelt sich um auf die Bahnanlagen begrenzte und auch sachlich eingeschränkte Zuständigkeiten. Sie nehmen derzeit nicht mehr als etwa 1/6 des Personals des Bundesgrenzschutzes in Anspruch (vgl. Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 1998, Einzelplan 06, Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, Anlage zur BTDrucks 13/8200, S. 338 f.).

105

c) An dieser Beurteilung ändert nichts, daß die Behörden und Beamten des Bundesgrenzschutzes in ihrer Eigenschaft als Bahnpolizei polizeiliche Aufgaben der Strafverfolgung wahrzunehmen haben. Herkömmlicherweise - jedenfalls seit den Zeiten der Weimarer Republik - wurden Bedienstete der Bahn - Bahnpolizei oder Fahndungsdienst - gemäß §§ 161, 163 StPO für polizeiliche Aufgaben der Strafverfolgung in Anspruch genommen (vgl. Ungerbieler, a.a.O., S. 39 ff. und S. 61 ff.). Die Regelungen in § 2a Abs. 3 BGG 1972 in der Fassung des Aufgabenübertragungsgesetzes und in § 12 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Nr. 5 BGG 1994 einschließlich der Worte "oder der Verdacht eines Verbrechens nach § 315 Abs. 3 Nr. 1 des Strafgesetzbuches" in Halbsatz 2 dieser Vorschrift begrenzen diese Befugnisse und wahren so das Gepräge der in der Verfassung vorgesehenen Aufgaben des Bundesgrenzschutzes. Sie schließen eine Umwandlung des Bundesgrenzschutzes in eine mit Landespolizeien konkurrierende allgemeine Bundespolizei aus.

106

III.

1. Die Vorschriften des § 1 Nr. 3 Buchstabe I BGG 1972 in der Fassung des Aufgabenübertragungsgesetzes und des § 4 BGG 1994 erweisen sich nach dem oben unter C. I. dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstab ebenfalls als mit dem Grundgesetz vereinbar. Durch diese Vorschriften ist der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs gemäß §§ 29c, 29d LuftVG dem Bundesgrenzschutz zugewiesen worden, wenn diese Aufgaben in bundeseigener Verwaltung wahrzunehmen sind. Dafür begründet Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG für den Bund die Verwaltungskompetenz. Die Zuweisung der Verwaltungsaufgaben an den Bundesgrenzschutz überschreitet nicht die durch Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG gesetzten Schranken für die Übertragung von Aufgaben an den Bundesgrenzschutz. Der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs gemäß §§ 29c, 29d LuftVG ist polizeilicher Natur und steht auch angesichts seines begrenzten Umfangs mit den originären Aufgaben des Bundesgrenzschutzes als einer Grenzpolizei im Einklang.

107

2. Der Bund hat durch die Regelung des § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 1 LuftVG, die mit Zustimmung des Bundesrates zustandegekommen ist, Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung gemäß §§ 29c und 29d LuftVG auf die Länder als Angelegenheiten der Auftragsverwaltung übertragen. Es handelt sich um den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten durch Personen- und Gepäckkontrollen auf den Flugplätzen. Damit hat der Bund von der ihm durch Art. 87d Abs. 2 GG zugewiesenen Kompetenz Gebrauch gemacht, Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung, die nach Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG in bundeseigener Verwaltung geführt werden, den Ländern als Auftragsverwaltung zu übertragen. Diese Kompetenz erschöpft sich aber nicht in der Übertragung von Aufgaben an die Länder, sie umfaßt auch die Befugnis, die übertragenen Aufgaben völlig oder teilweise zurückzunehmen. Eine verfassungsrechtliche Kompetenzregelung, nach der bestimmte Angelegenheiten primär in bundeseigener Verwaltung geführt werden, jedoch nach gesetzgeberischer Entscheidung auch den Ländern zur Auftragsverwaltung übertragen werden können, steht jedenfalls einer Wiederherstellung der verfassungsrechtlichen Ausgangslage - bundeseigene Verwaltung - nicht entgegen.

Diesem verfassungsrechtlichen Regelungsprogramm gemäß hat der Bundesgesetzgeber durch § 31 Abs. 2 Nr. 19 Sätze 2 und 3 LuftVG vorgesehen, daß auf Antrag eines Landes die Aufgaben nach den §§ 29c, 29d LuftVG in bundeseigene Verwaltung zurückgenommen und durch den Bundesgrenzschutz ausgeführt werden. Die von der Antragstellerin dagegen erhobenen Bedenken greifen nicht durch:

a) Die Landesregierung beanstandet zu Unrecht, daß die Rückübertragung als *actus contrarius* ihrerseits eines Gesetzes bedürfe, das mit Zustimmung des Bundesrates zustandekommt. Die mit Zustimmung des Bundesrates beschlossene Regelung des § 31 Abs. 2 Nr. 19 Sätze 2 und 3 LuftVG sieht indes ein Handeln des Bundesministers des Innern vor, das im Gesetz bereits nach Inhalt, Zweck und Ausmaß vorgezeichnet ist und durch den Antrag eines Landes ausgelöst wird. Damit ist sowohl speziellen Anforderungen des Art. 87d Abs. 2 GG wie generellen Voraussetzungen rechtsstaatlicher Delegation von Rechtssetzungsbefugnis, die Art. 87d Abs. 2 GG nicht ausschließt, genügt. Dem normativen Gehalt der Entscheidung des Bundesministers des Innern entspricht die in § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 4 LuftVG ausdrücklich vorgesehene Publikation.

b) Die vom Gesetz vorgesehene partielle Rücknahme von Aufgaben in die bundeseigene Verwaltung im Rahmen der "Antragslösung" führt - entgegen der Auffassung der Antragstellerin - auch nicht zu einer verfassungswidrigen "Mischverwaltung". Das Grundgesetz kennt kein Gebot, wonach der Vollzug von Bundesgesetzen im Bereich der Verkehrsverwaltungen stets einheitlich entweder vom Bund oder von den Ländern ausgeübt werden müßte. Art. 89 Abs. 2 Sätze 3 und 4 GG und Art. 90 Abs. 3 GG erlauben vielmehr für die Bereiche der Bundeswasserstraßen- und -fernstraßenverwaltung Durchbrechungen der bundeseinheitlichen Verwaltung. Die Vorschriften der Art. 89 Abs. 2 Sätze 3 und 4 GG und Art. 90 Abs. 3 GG sind allein

dadurch bedingt, daß die dort in Bezug genommenen Verkehrsverwaltungen jeweils obligatorisch entweder dem Bund (Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GG) oder als Auftragsverwaltung den Ländern (Art. 90 Abs. 2 GG) zugewiesen sind. Nach Art. 87d Abs. 2 GG trifft die Entscheidung über die Übertragung von Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung auf die Länder als Bundesauftragsverwaltung hingegen der Bundesgesetzgeber. Er kann sich daher auch für einen von Land zu Land unterschiedlichen Verwaltungsvollzug der Luftverkehrsregelungen entscheiden. § 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 2 LuftVG ermöglicht zudem allen Ländern in gleichem Maße, von der Rückübertragung Gebrauch zu machen. Der Erst-Recht-Schluß der Antragstellerin, wonach weitere, über diese beiden Vorschriften hinausgehende Ausnahmen von dem Grundsatz der bundeseinheitlichen Verkehrsverwaltung unzulässig seien, geht mithin schon im Ansatz fehl. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der bundesstaatlichen Gleichheit der Länder scheidet unter diesen Gesichtspunkten aus.

Limbach	Graßhof	Kruis
Kirchhof	Winter	Sommer
Jentsch		Hassemer

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 28. Januar 1998 -
2 BvF 3/92**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 28. Januar 1998 - 2 BvF 3/
92 - Rn. (1 - 111), http://www.bverfg.de/e/fs19980128_2bvf000392.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1998:fs19980128.2bvf000392