

A. Einführung

Der weit gefasste Titel des vorliegenden Werkes „Polizei und Föderalismus“ bedarf zunächst einer näheren Konkretisierung, um die andernfalls aus einer so generellen Themenbeschreibung resultierenden nahezu ausufernden Fragestellungen und Problemfelder im Sinne einer überschaubaren und in sich stringenten Abhandlung eingrenzen zu können.

Zudem ist ein grundlegendes Verständnis des Lesers für die im Rahmen dieser Abhandlung dargestellten einzelnen Teilproblemfelder und insbesondere für die konkret aufgeworfenen Fragestellungen notwendig, um eine zielführende Auseinandersetzung des Lesers mit dem solchermaßen umrissenen Themengebiet gewährleisten zu können.

Das Themenfeld „Polizei und Föderalismus“ hat seit Beginn der 1990er Jahre unter verschiedenen Aspekten sowohl in der politisch-gesellschaftlichen wie auch in der rechtswissenschaftlichen Diskussion zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Auf der Ebene der verfassungsrechtlichen Diskussion um die Festlegung von Kompetenzen auf dem Gebiet des Polizeirechts einerseits zu Gunsten der Länder und andererseits zu Gunsten des Bundes gilt grundsätzlich, dass im föderalen Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf dem Gebiet des Polizeirechts prinzipiell bei den Ländern liegen. Lediglich einzelne Kompetenzbereiche sind von diesem Prinzip nicht erfasst und dem Bund ausdrücklich durch die Verfassung zugewiesen. Namentlich sei hier die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Grenzschutzes hervorgehoben.

Vor diesem Hintergrund erschien es sinnvoll, im ersten Teil der Abhandlung zunächst darzustellen, welche Regelungen der Grundgesetzgeber auf dem Gebiet der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen getroffen hat, um eine klare Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern im Sinne des föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten. Neben einer prinzipiellen Darstellung der bisweilen komplexen in der Verfassung getroffenen Regelungen und der diffizilen Bezugnahmen und Wechselwirkungen zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen sollte vornehmlich auch die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Polizeirechts aufgezeigt werden.

Dies erschien insbesondere auch vor dem Hintergrund der am 01.09.2006 in Kraft getretenen Föderalismusnovelle geboten, welche nachhaltige Neuerungen bezüglich dieses Themenkomplexes nach sich gezogen hat.

Anschließend an diese prinzipiellen Ausführungen wird in einem zweiten Schritt in einer analysierenden Darstellung beleuchtet, wie die Legislative die grundgesetzlichen Leitentscheidungen bezüglich der Bund- Länderkompetenzen auf dem Gebiet des Polizeirechts auf die einfachgesetzliche Normebene transformiert hat. Insbesondere sollen die polizeilichen Kompetenzzuweisungen zu Gunsten des Bundes, namentlich der Bundespolizei, dargestellt und auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit hinterfragt werden. Dies gilt zunächst für solche exekutiv-polizeilichen Kompetenzen, welche dem Bund nicht ausdrücklich mit Verfassungsrang zugewiesen worden sind, heute gleichwohl der Bundespolizei in weitgehender Übereinstimmung zugestanden werden. Hervorgehoben seien hier die seit 1992 im BPolG festgeschriebenen Zuständigkeiten der Bundespolizei auf dem Gebiet der Luftsicherheit und der Bahnsicherheit.

In diesem Zusammenhang erschien eine kompakte darstellende Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bun-

desverfassungsgerichts zu diesem Problemkreis geboten, welches sich anlässlich eines Normenkontrollantrages der Landesregierung Nordrhein-Westfalen mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der durch das Aufgabenübertragungsgesetz von 1992 vorgenommenen Übertragung der bahn- und luftpolizeilichen Aufgaben auf die Bundespolizei auseinandersetzen hatte. In seiner Entscheidung vom 28.1.1998 erklärte es einerseits

eine Kompetenzzuweisung zu Gunsten der Bundespolizei prinzipiell für rechtmäßig, auch wenn diese nicht explizit im Grundgesetz vorgesehen sei. Andererseits benannte das Bundesverfassungsgericht Grenzen für eine solche Zuweisung und stellte klar, dass eine Kompetenzerweiterung auf Seiten der Bundespolizei insgesamt nur in einem begrenzten Rahmen erfolgen könne, da die Polizeiherrschaft der Länder gewahrt werden müsse. Dies sei nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts indes nur der Fall, soweit der Charakter der Bundespolizei klar erkennbar der einer Sonderpolizei des Bundes bleibe und eine Entwicklung der Bundespolizei hin zu einer „allgemeinen“ Polizei ausgeschlossen sei.

Im zweiten Teil erfolgt eine eingehende Darstellung der bundespolizeilichen Kompetenzen, wobei zunächst ein prägnanter historischer Abriss über die Entwicklung des ursprünglichen reinen Bundesgrenzschutzes (BGS) hin zur heutigen Bundespolizei vorangestellt ist, um so ein basales Verständnis für die Institution Bundespolizei auszubilden und deren Implementierung ins föderale Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland hinreichend nachvollziehen zu können.

Ausgehend vom Grundsatz, dass Polizei prinzipiell Ländersache ist, erfolgt dies mittels einer umfassenden Darstellung der einfachgesetzlich im BPolG festgeschriebenen Aufgabenfelder der Bundespolizei. Anders ausgedrückt wird der bundespolizeiliche Ausschnitt der ansonsten den Ländern obliegenden Aufgabe „Polizei“ dargelegt, was deutlich den Charakter

der Bundespolizei als einer Sonderpolizei des Bundes herausarbeitet.

Um die Komplexität dieses Neben- und Miteinanders von Bundes- und Landespolizeien hinreichend dokumentieren zu können, war es notwendig, einerseits die sachliche Sonderaufgabenfunktion der Bundespolizei zu beleuchten und andererseits die zusätzlichen räumlichen Beschränkungen dieser sonderpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung zu umreißen, um so auch insbesondere durch die Darstellung verschiedener Schnittstellenprobleme nicht nur ein am theoretischen Erkenntniswert, sondern vornehmlich an den Bedürfnissen der Praxis ausgerichtetes Analyseergebnis zu erzielen, welches als Grundlage für fruchtbare Diskussionen bezüglich der bundespolizeilichen Zuständigkeitsregelungen geeignet sein sollte.

Die Ausleuchtung dieser Schnittstellenproblematik zwischen Bundes- und Landespolizeien ist aktuell insoweit von herausgehobener Bedeutung, als am 21.12.2007 im Rahmen der Erweiterung des Schengenbinnenraumes die stationären Grenzkontrollen zu Polen und zur tschechischen Republik weggefallen sind. Im Ergebnis sind damit weitestgehend die Grenzkontrollen an den Außengrenzen der Bundesrepublik Deutschland entfallen. Für die Kräfte der Bundespolizei hat dies eine nachhaltige Verlagerung ihrer Aktivität weg von den Grenzübergängen bzw. vom unmittelbar grenznahen Raum zur Folge. Überwiegend findet die Bekämpfung unerlaubter Migration und sonstiger grenzüberschreitender Kriminalitätsformen nunmehr abgesetzt von den Grenzen auf den Hauptverkehrswegen innerhalb des der Bundespolizei als Zuständigkeitsraum zugewiesenen 30-km Raumes statt. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Bundespolizeibeamten im Rahmen dieser Tätigkeit vermehrt auch mit Sachverhalten konfrontiert werden, welche in die originäre Zuständigkeit der jeweiligen Landespolizei fallen.

Von daher ist zunächst notwendig, sauber abgrenzen zu können, welche Behörde zur Bearbeitung des konkreten Sachverhaltes originär zuständig ist. Weiter ist zu klären, ob die „an sich“ nicht zuständige Behörde im Rahmen einer Eilzuständigkeit tätig werden kann und auf welcher Rechtsgrundlage diese Tätigkeit stattfindet.

Probleme ergeben sich insbesondere im Rahmen der Konfrontation mit schlichten Ordnungswidrigkeiten, welche nicht in den originären Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei fallen. Für die Verfolgung solcher Ordnungswidrigkeiten wird der Bundespolizei aktuell keine repressive Zuständigkeit seitens des Gesetzgebers beigemessen, weshalb im Sinne einer möglichst umfassenden Handlungssicherheit des vor Ort tätigen Polizeivollzugsbeamten eine eingehende Darstellung auch dieses Problemfeldes geboten schien.

Eine kompakte zusammenfassende Schlussbetrachtung soll den Leser schließlich zu einer nochmaligen kritisch-reflektierenden Auseinandersetzung mit den dargestellten Problemfeldern anregen.

B. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen deutscher Polizeien

I. Einführung

Im föderalistischen Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland liegen die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf dem Gebiet der Polizei mit Ausnahme einzelner herausgelöster Bundeskompetenzen bei den Ländern. So räumt das Grundgesetz dem Bund beispielsweise die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für den Grenzschutz (Art. 73 I Nr. 5, 87 I 2 GG) und für die Wahrnehmung zentraler Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung durch das Bundeskriminalamt (Art. 73 I Nr. 10, 87 I 2 GG) ein, belässt jedoch im Übrigen die legislativen und exekutiven Kompetenzen in polizeilichen Angelegenheiten ganz überwiegend bei den Ländern.

Trotz der abschließenden Zuweisung von bestimmten Polizeiaufgaben an die Polizeibehörden des Bundes im Grundgesetz ist in den letzten Jahrzehnten ein deutlicher Zuwachs der durch die Bundesbehörden wahrgenommenen polizeilichen Aufgabenbereiche zu verzeichnen. Dies zeigt sich insbesondere an der zunehmenden polizeilichen Aufgabewahrnehmung durch die Bundespolizei. Deren einzige verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage ist, abgesehen von den Sonderbestimmungen für den Katastrophen-, Notstands- und Verteidigungsfall (Art. 35 II, III; 91; 115 f GG) die in Art. 87 I 2 GG geregelte Grenzschutzaufgabe. Gleichwohl nimmt die Bundespolizei zahlreiche weitere, grenzschutzunabhängige Aufgaben wahr - so z.B. den Schutz

von Bundesorganen (§ 5 BPolG), Ordnungsaufgaben auf See (§ 6 BPolG), Unterstützungsaufgaben für andere Bundesbehörden bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben (§ 9 BPolG), Eigensicherungsaufgaben (§ 1 III BPolG) und insbesondere die durch das „Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz“ vom 23. Januar 1992 (Aufgabenübertragungsgesetz)¹ übertragenen Aufgaben der Sicherheit des Flug- und des Eisenbahnverkehrs (§§ 3, 4 ff. BPolG).

Diese Zuweisung „sonstiger Sicherheitsaufgaben“ an die Bundespolizei und der damit einhergehende Einsatz der Bundespolizei als „Bahnpolizei“ und zum Schutz des Luftverkehrs hat in der Politik ebenso wie in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine nachhaltige verfassungsrechtliche Diskussion ausgelöst.² Wenngleich das BVerfG die Übertragung beider Aufgaben für zulässig erklärte, ist die Frage der Vereinbarkeit derartiger Aufgabenübertragungen mit dem

¹ BGBl. I, S. 178.

² Vgl. BVerfGE 97, 198 ff.; Burgi in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 87, Rn. 41 f.; Hecker, Rechtsfragen der Aufgabenübertragung an den Bundesgrenzschutz; in: NVwZ 1998, S. 707 ff.; Hermes in: Dreier, GG, Art. 87, Rn. 40 ff.; Jutzi, Organisationskompetenz des Bundes für Bahnpolizei und Luftverkehrssicherung; in: DÖV 1992, S. 650 ff.; Lerche in: Maunz/Dürig GG, Art. 87, Rn. 125; Lisken/Denninger in: Lisken/Denninger, HdbPolR, Abschn. C, Rn. 34, 148 ff.; Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 87, Rn. 4; Ohrband, Der Grenzschutz seit dem Deutschen Reich von 1871, S. 169 ff.; Papier, Polizeiliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern – Unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes; in: DVBl. 1992, S. 1 ff.; Riegel, BGSNeuRegG, Einl., Rn. 41 ff.; Ronellenfitsch, Der Bundesgrenzschutz als Bahn- und Flugplatzpolizei; in: VerwArch 1999, S. 139 ff.; Uerpmann in: v. Münch/Kunig GG, Art. 87 e, Rn. 6; Schreiber, Der Bundesgrenzschutz mit erweitertem Aufgabenspektrum; in: DVBl. 1992, S. 589 ff.; Stern, Staatsrecht II, § 41 VII 6 a).

Bundesstaatsprinzip und der Kompetenzordnung des Grundgesetzes bis heute Gegenstand kontroverser Diskussionen. Die ungebrochene Aktualität dieser Frage zeigt sich auch an den Kontroversen um die am 1.9.2006 in Kraft getretene Föderalismusnovelle,³ deren erklärtes Anliegen die Eindämmung unitarischer Fehlentwicklungen im Bund-Länder-Verhältnis und die Stärkung des föderalistischen Prinzips in Deutschland war.⁴ Gerade vor dem Hintergrund dieser beabsichtigten Stärkung des föderalistischen Prinzips stellt sich für den Bereich der Polizei die Frage, ob die gegenwärtige Verteilung der polizeilichen Aufgaben auf Bund und Länder der föderativen Grundordnung und dem Bundesstaatsprinzip noch entspricht oder aber eine Begrenzung der Bundeskompetenzen und Neujustierung der Bundes- und Länderkompetenzen erforderlich ist. Maßgeblich für die Beurteilung, welche Spielräume die Verfassung den Bundes- und Landespolizeibehörden im Einzelnen zuweist, sind das in Art. 20 I GG verankerte Bundesstaatsprinzip sowie die Kompetenzordnung der Art. 30, 70, 83 GG.

³ Enthalten im 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

⁴ Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 7 ff.; zu den Fehlentwicklungen im Verhältnis von Bund und Ländern und deren Korrektur durch die Föderalismusnovelle siehe auch Ipsen, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle; in: NJW 2006, S. 2801 ff.; zur Bedeutung der Föderalismusreform für die Polizei vgl. Peilert/Haghu, Die Bedeutung der Föderalismusreform für die Polizei; in: Die Polizei 2007, S. 59-62 (Teil 1), S. 95-98 (Teil 2).

II. Die Polizeien der Bundesrepublik Deutschland und das Bundesstaatsprinzip

Das Grundgesetz enthält in Art. 20 I GG eine ausdrückliche Festlegung auf das Bundesstaatsprinzip. Darin heißt es: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“.⁵ In einer Fülle von Vorschriften wird das Bundesstaatsprinzip durch die Verfassung näher präzisiert und ausgeformt⁶ und in Art. 79 III GG durch die sog. „Ewigkeitsgarantie“ abgesichert. Unbestritten zählt es damit zu den grundlegenden Leitprinzipien der Verfassungsordnung der Bundesrepublik.⁷

Nach dem herrschenden, auch vom BVerfG⁸ vertretenen zweigliedrigen Bundesstaatsbegriff wird der Bundesstaat durch den Zusammenschluss der Gliedstaaten (der einzelnen Länder) zum Gesamtstaat (Bund) gebildet. Diese staatsrechtliche Verbindung erfolgt dergestalt, dass sowohl der organi-

⁵ Durch die Bezeichnung als „Bundesrepublik Deutschland“ und die ausdrückliche Kennzeichnung als Bundesstaat ist das Bundesstaatsprinzip in Art. 20 I GG sogar zweifach verankert, vgl. Sommermann in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG, Art. 20, Rn. 20; Vogel, HdbVerfR, § 22 Rn. 1.

⁶ So z.B. in den Regelungen über die Verteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern auf den Gebieten der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Rechtsprechung und der auswärtigen Beziehungen sowie der Ordnung des Finanzwesens, Art. 30, 70 ff., 83 ff., 92 ff., 32, 104 a ff. GG, den Regelungen betreffend die Einflussrechte der Länder auf den Bund über den Bundesrat (Art. 50 ff.) und die Einflussrechte des Bundes auf die Länder (Art. 37, 84 III, IV, 85 III, das Homogenitätsprinzip (Art. 28) und die Kollisionsregel des 31 GG.

⁷ So auch BVerfGE 1, 14, 34: „Grundlage der Verfassung“; BVerfGE 11, 77, 85: „das bundesstaatliche Prinzip, auf dem die Verfassungsordnung der Bundesrepublik beruht“; vgl. auch Bauer in: Dreier, GG, Art. 20 (Bundesstaat), Rn. 17.

⁸ BVerfGE 13, 54, 77 f.