

BGH, Urt. v. 25. Februar 1999 - III ZR 155/97 - OLG Frankfurt am Main
LG Frankfurt am Main

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 11. Februar 1999 durch den Vorsitzenden Richter Dr. Rinne, die Richter Dr. Wurm, Streck, Schlick und Dörr

für Recht erkannt:

Auf die Rechtsmittel der Beklagten werden das Urteil des 1. Zivilsenats des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main vom 17. Juli 1997 aufgehoben und das Urteil der 4. Zivilkammer des Landgerichts Frankfurt am Main vom 4. Oktober 1995 abgeändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Rechtsstreits zu tragen mit Ausnahme der durch die Streithilfe entstandenen Kosten. Diese hat der Streithelfer zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Die Klägerin, die Betreiberin des Flughafens Frankfurt am Main, die beklagte Bundesrepublik und das Land Hessen, der Streithelfer der Klägerin, streiten darüber, wer die Kosten für die vorübergehende Unterbringung von Asylsuchenden auf dem Flughafengelände zu tragen hat.

Auf dem Luftwege über den von der Klägerin betriebenen Flughafen einreisende Ausländer, die sich nach dem Verlassen des Flugzeugs und vor dem Passieren der Grenzübergangsstelle (Transitbereich) als Asylsuchende zu erkennen geben, wurden bzw. werden vor der Entscheidung über die Einreise von den Beamten des Bundesgrenzschutzes (auch) zu den Fluchtgründen angehört. Nachdem Mitte der achtziger Jahre die Zahl der asylbegehrenden Fluggäste erheblich angestiegen und die Wartezeit bis zur "Erstbefragung" auf bis zu fünf Tagen angewachsen war, sah sich die Klägerin gezwungen, das im Transitbereich befindliche und eigens zu diesem Zwecke umgebaute Gebäude C 183 für die Unterbringung der Asylbewerber zur Verfügung zu stellen. Nachdem mit Wirkung vom 1. Juli 1993 die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen worden waren, daß eine Außenstelle des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im Transitbereich des Flughafens ein reguläres Asylverfahren durchführen konnte, verlängerte sich der Aufenthalt der Asylbegehrenden auf bis zu 19 Tage. Der dadurch entstandene erhöhte Raumbedarf veranlaßte die Klägerin zu weiteren Aus- und Umbaumaßnahmen.

Die Klägerin verlangt von der Beklagten für den Zeitraum vom 3. November 1988 bis zum 30. Juni 1994 Erstattung der ihr für die Unterbrin-



gung der Asylsuchenden entstandenen Aufwendungen von mehr als 10 Mio. DM (Umbaukosten, "Grundmiete" und weitere Betriebskosten). Weiterhin begehrt sie festzustellen, daß die Beklagte verpflichtet ist, ihr alle (weiteren) Aufwendungen zu erstatten, die ihr im Zusammenhang mit der Unterbringung von Asylsuchenden auf dem Flughafengelände entstehen, mit Ausnahme der Verpflegungskosten und sonstiger Kosten, die vom Land Hessen oder Dritten übernommen werden.

Das Landgericht hat das Zahlungsbegehren dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt und der Feststellungsklage stattgegeben. Die Berufung der Beklagten ist ohne Erfolg geblieben. Mit der Revision verfolgt die Beklagte ihren Antrag auf Abweisung der Klage weiter.

Entscheidungsgründe

Die Revision der Beklagten hat Erfolg.

I.

Die "Erstbefragung" von Asylsuchenden und das "Flughafenverfahren" stellen sich nach den für den maßgeblichen Zeitraum ab November 1988 einschlägigen Bestimmungen wie folgt dar:

1. Nach der Konzeption des Asylverfahrensgesetzes ist das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge die für die Beurteilung von Asylanträgen speziell zuständige und sachkundige Behörde, deren Bedienstete in einem rechtlich geregelten Prüfungsverfahren weisungsungebunden entscheiden und hierzu einer bestimmten Qualifikation bedürfen (§ 5 AsylVfG). Die Grenzbehörde darf einem asylsuchenden Ausländer die Einreise in das Bundesgebiet nur unter bestimmten Voraussetzungen verweigern. Diese sind insbesondere dann erfüllt, wenn sich nach der Erstbefragung eindeutig feststellen läßt, daß der Asylbegehrende vor Verfolgung bereits sicher war, etwa weil er aus einem sicheren Drittstaat (vgl. Absatz 2 des durch Änderungsgesetz vom 28. Juni 1993, BGBl. I S. 1002, in das Grundgesetz eingefügten Art. 16 a sowie den durch Gesetz vom 30. Juni 1993, BGBl. I S. 1062, eingefügten § 26 a AsylVfG) einreisen will. Dies ergab bzw. ergibt sich - wobei die einzelnen Vorschriften inhaltlich gewisse, im vorliegenden Zusammenhang nicht interessierende Unterschiede aufweisen - aus § 9 AsylVfG vom 16. Juli 1982 (BGBl. I S. 946) i.d.F. des Gesetzes vom 6. Januar 1987 (BGBl. I S. 89), § 18 AsylVfG i.d.F. des Gesetzes vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1126) und § 18 AsylVfG i.d.F. des Gesetzes vom 30. Juni 1993.

Zweck der von den Beamten des Bundesgrenzschutzes durchgeführten Erstbefragung war bzw. ist es zu klären, ob dem Ausländer trotz des gestellten Asylantrags die Einreise zu verweigern oder ob das Asylverfahren fortzusetzen ist.

2. Durch das Gesetz vom 30. Juni 1993 wurde in das Asylverfahrensgesetz eine spezielle, das Asylverfahren bei Einreise des Antragstellers auf dem Luftwege regelnde Vorschrift aufgenommen (§ 18 a AsylVfG). Diesem besonderen

Verfahren unterliegen alle bei der Grenzbehörde um Asyl Nachsuchende, die aus einem sicheren Herkunftsstaat (vgl. Art. 16 a Abs. 3 GG sowie den durch das Gesetz vom 30. Juni 1993 eingefügten § 29 a AsylVfG) kommen oder sich nicht mit einem gültigen Paß oder Paßersatz ausweisen. Bei diesem Personenkreis ist das Asylverfahren vor der Entscheidung über die Einreise durchzuführen, soweit die Unterbringung auf dem Flughafengelände während des Verfahrens möglich oder (Änderungsgesetz vom 29. Oktober 1997, BGBl. I S. 2584) lediglich wegen einer erforderlichen stationären Krankenhausbehandlung nicht möglich ist (§ 18 a Abs. 1 Satz 1 und 2 AsylVfG).

Liegen die Voraussetzungen des § 18a Abs. 1 Satz 1 oder 2 AsylVfG vor, stellt die Grenzbehörde die Entscheidung über die Einreise zurück. Sie gibt dem Ausländer unverzüglich Gelegenheit zur Stellung eines Asylantrages bei der Außenstelle des Bundesamtes. Dort ist unverzüglich eine persönliche Anhörung durchzuführen und dem Ausländer Gelegenheit zu geben, mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl Verbindung aufzunehmen (§ 18 a Abs. 1 Satz 3 bis 5 AsylVfG).

Teilt das Bundesamt der Grenzbehörde mit, daß es nicht kurzfristig entscheiden könne, oder hat es über den Asylantrag nicht binnen zwei Tagen entschieden, so darf der Asylsuchende einreisen (vgl. § 18 a Abs. 6 Nr. 1 und 2 AsylVfG). Gleiches gilt, wenn das Bundesamt den Antragsteller als Asylberechtigten anerkennt oder feststellt, daß einer Abschiebung § 51 Abs. 1 AuslG entgegensteht, oder wenn es den Asylantrag für nicht offensichtlich unbegründet hält.

Lehnt das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet ab, droht es dem Asylbewerber vorsorglich für den Fall der Einreise die Abschiebung an (§ 18 a Abs. 2 AsylVfG). Die Grenzbehörde verweigert anschließend dem Antragsteller die Einreise und stellt ihm den ablehnenden Asylbescheid und den Bescheid über die Einreiseverweigerung zu (§ 18 a Abs. 3 Satz 1 und 2 AsylVfG). Innerhalb einer Frist von drei Tagen nach Zustellung hat der Asylsuchende die Möglichkeit, einen Antrag an das Verwaltungsgericht auf vorläufigen Rechtsschutz zu stellen (§ 18 a Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 AsylVfG). Wird der Antrag rechtzeitig gestellt, darf die Einreiseverweigerung nicht vor einer ablehnenden gerichtlichen Entscheidung vollzogen werden (§ 18 a Abs. 4 Satz 7 AsylVfG). Hat das Gericht nicht innerhalb von 14 Tagen über den Eilantrag entschieden, so ist dem Antragsteller die Einreise zu gestatten (§ 18 a Abs. 6 Nr. 3 AsylVfG).

Die Sonderregelung des § 18 a AsylVfG läßt die sich aus § 18 Abs. 2 AsylVfG ergebenden asylrechtlichen Kompetenzen der Grenzbehörde unberührt (§ 18 a Abs. 1 Satz 6 AsylVfG). Danach sind die zuständigen Beamten des Bundesgrenzschutzes ungeachtet der Einführung des Flughafenverfahrens nach wie vor in der Lage, einem asylbegehrenden Ausländer, der aus einem sicheren Drittstaat einreisen will (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG), auch ohne Einschaltung der Außenstelle des Bundesamtes die Einreise zu verweigern (streitig ist allerdings, ob die Grenzbehörde in einem solchen Fall zwingend die Einreise verweigern muß, oder ob sie dann, wenn der aus einem sicheren Drittstaat einreisende Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt oder nicht im Besitze gültiger Ausweispapiere ist, auch die Möglichkeit hat, von einer Verweigerung der Einreise zunächst abzusehen und das Flughafenverfahren bei der Außenstelle des Bundesamtes einzuleiten; verneinend

Grün/Liebetanz, GK-AsylVfG [Stand: Dezember 1998], § 18 a Rn. 19 f m.w.N.; bejahend Kanein/Renner, Ausländerrecht, 6. Aufl., § 18 a AsylVfG Rn. 6).

3. Die Besonderheit des Flughafenverfahrens nach § 18 a AsylVfG besteht vor allem darin, daß das Asylverfahren vor der Entscheidung über die Einreise durchgeführt wird. Zwar hat der asylsuchende Ausländer bereits mit dem Verlassen des Flugzeugs das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland erreicht und ist jedenfalls von diesem Zeitpunkt an in der Lage, einen wirksamen Asylantrag zu stellen (vgl. nur Kanein/Renner aaO § 13 AsylVfG Rn. 16). Gleichwohl ist er vor dem Passieren der Grenzübergangsstelle im Rechtssinne noch nicht in das Bundesgebiet eingereist (§ 59 Abs. 2 Satz 1 AuslG). Gelingt es, das Asylverfahren durchzuführen, solange sich der Antragsteller noch im Transitbereich des Flughafens aufhält, so kann er, wenn der Antrag abgelehnt wird, unverzüglich - unter Ausnutzung von Rücktransportverpflichtungen der Fluggesellschaften und völkerrechtlichen Rücknahmepflichten der Abflug- oder Herkunftsstaaten - in den Staat des Abflughafens zurückgeführt werden (vgl. BVerfGE 94, 166, 197 f; vgl. auch BT-Drucks. 12/4450 S. 16). Auf diese Weise den Aufenthalt von Asylbewerbern, die offensichtlich nicht politisch verfolgt sind, in kürzestmöglicher Frist zu beenden, um ihre Rücknahme durch den Herkunftsstaat zu erleichtern und um zugleich die - notwendig beschränkten - staatlichen Kapazitäten an sozialer Fürsorge und effektiver Rechtsgewährung für Personen einsetzen zu können, deren Asylbegehren nicht offensichtlich unbegründet ist und daher längerer Prüfung bedarf, ist Regelungszweck der §§ 18, 18 a AsylVfG (vgl. BVerfG aaO S. 208).

II.

Das Berufungsgericht, dessen Entscheidung veröffentlicht (DVBl. 1998, 352; NVwZ-RR 1998, 138) und von Studenroth (DVBl. 1998, 306) und Hain (JZ 1998, 693) besprochen worden ist, ist der Auffassung, daß der Klägerin ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch gegen die Beklagte zustehe. Hierzu hat es ausgeführt:

1. In der Überlassung der Räumlichkeiten zur Unterbringung Asylbegehrender und der Übernahme der Betriebskosten für diese Räumlichkeiten durch die Klägerin liege eine Vermögensverschiebung zu ihren Lasten, da die Möglichkeit, ein fremdes Gebäude nutzen zu können, eine vermögenswerte Rechtsposition darstelle und der Nutzer entsprechende Aufwendungen erspare. Die Vermögensverschiebung sei auch ohne Rechtsgrund erfolgt. Die Klägerin sei nicht verpflichtet, Unterkünfte auf eigene Kosten bereitzustellen; eine solche Pflicht ergebe sich auch insbesondere nicht aus § 74 a AuslG.

2. Durch die Leistungen der Klägerin sei die Beklagte bereichert worden, da diese Leistungen der Erfüllung von Aufgaben der Beklagten gedient hätten.

a) Die Unterbringung der Asylbegehrenden auf dem Flughafen der Klägerin werde durch die Aufgabenerfüllung des Bundesgrenzschutzes verursacht und nicht infolge der Durchführung des oder eines Teils des Asylverfahrens. Der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes, der dem Bundesgrenzschutz obliege, umfasse insbesondere die Einreisekontrolle. In diesem Rahmen sei es Aufgabe des Bundesgrenzschutzes, eine unerlaubte Einreise von

Ausländern zu verhindern. Diese Amtstätigkeit des Bundesgrenzschutzes werde durch das nach § 18 a AsylVfG durchzuführende Asylverfahren nicht unterbrochen; bis zur Entscheidung über die Einreise stehe der Asylbegehrende unter der Kontrolle des Bundesgrenzschutzes.

b) Das dem Bundesgrenzschutz obliegende Einreisekontrollverfahren könne ordnungsgemäß nicht ohne die Unterbringung der Asylbewerber durchgeführt werden. Die Unterbringung habe so zu erfolgen, daß eine Einreise im Rechtssinne - durch Passieren der Grenzkontrollstelle - verhindert werde. Dies zu leisten sei allein der Bundesgrenzschutz in der Lage, da die Polizei der Länder grenzpolizeiliche Aufgaben nicht wahrnehmen dürfe. Daraus folge, daß die Beklagte eine Annex-Zuständigkeit für die Unterbringung asylberechtigter Ausländer auf einem Flughafen habe. Dieses Ergebnis werde durch die Kostenhaftungsregelungen der §§ 83, 63 Abs. 4 AuslG bestätigt, woraus sich ergebe, daß in Fällen der vorliegenden Art Leistungsbescheide, mit denen die Beförderungsunternehmen für die entstandenen Kosten haftbar gemacht werden, von Bundesbehörden erlassen werden.

c) Der Annahme einer Annex-Zuständigkeit stünden auch nicht die Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes und - seit dem 1. November 1993 - des Asylbewerberleistungsgesetzes entgegen. Diese von den Ländern auszuführenden Bestimmungen unterfielen dem Bereich der öffentlichen Fürsorge, der vom Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe geprägt sei. Die sachnähere Zuweisung zum Aufgabenbereich des Bundesgrenzschutzes verdränge die - zudem systemwidrige - Einordnung der Unterbringungsleistung in den Bereich der öffentlichen Fürsorge.

Diese Ausführungen halten der rechtlichen Nachprüfung nicht stand.

III.

Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch, der seit langem anerkannt ist und dessen Anspruchsvoraussetzungen denen des zivilrechtlichen Bereicherungsanspruchs entsprechen, dient dazu, Leistungen ohne Rechtsgrund und sonstige rechtsgrundlose Vermögensverschiebungen auch im öffentlichen Recht rückgängig zu machen (vgl. nur BVerwGE 100, 56, 59 f).

1. Zutreffend ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, daß die Klägerin die von ihr im Zusammenhang mit der Unterbringung der Asylsuchenden aufgewendeten Kosten nicht selbst tragen muß, diese "Vorleistungen" vielmehr im Verhältnis zur öffentlichen Hand ohne Rechtsgrund erbracht worden sind. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem durch Gesetz vom 30. Juni 1993 mit Wirkung vom 1. Juli 1993 in das Ausländergesetz eingefügten § 74 a, wonach der Unternehmer eines Verkehrsflughafens auf dem Flughafengelände geeignete Unterkünfte zur Unterbringung von Ausländern, die nicht im Besitz eines erforderlichen Passes oder Visums sind, bis zum Vollzug der grenzpolizeilichen Entscheidung über die Einreise bereitzustellen hat.

Diese Vorschrift, die auf Asylbewerber nicht ausdrücklich Bezug nimmt und, ausgehend vom Wortlaut, jedenfalls nicht alle dem Flughafenverfahren unterliegenden Personen erfaßt - etwa solche nicht, die aus einem sicheren Herkunftsstaat einreisen wollen und im Besitz der erforderlichen Einreisepapie-

re sind (vgl. eingehend hierzu Studenroth aaO S. 310; Hain aaO S. 695) -, enthält keine Regelung über die Tragung der Unterbringungskosten. Daß diese Kosten endgültig nicht den Flughafenunternehmer treffen dürfen, ist schon von Verfassungs wegen geboten. Es wäre unverhältnismäßig, wenn der Unternehmer, der weder Einfluß darauf hat, welche Personen seinen Flughafen anfliegen, noch darauf, wie lange das Einreise- bzw. das Flughafen(Asyl-)Verfahren andauert, diese Kosten selbst tragen müßte (vgl. Goebel/Zimmermann, Asyl- und Flüchtlingsrecht [1994], in: Huber, Handbuch des Ausländer- und Asylrechts, Rn. 156).

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, daß die für die Bereitstellung von angemessenen Unterkünften der Ausländer anfallenden Kosten letztlich die Luftverkehrsgesellschaften treffen würden, die die Ausländer auf den Flughafen befördert hätten (BT-Drucks. 12/4450 S. 34). Abgesehen davon, daß die entsprechenden Kostenhaftungstatbestände (§ 73 Abs. 1 und 2, § 82 Abs. 3 Satz 1, § 83 Abs. 2 Nr. 2 AuslG) von vornherein nicht alle Unterbringungskosten abdecken - etwa solche nicht, die durch Ausländer entstehen, deren Asylantrag entsprochen wird (eingehend hierzu Hain aaO S. 695 f) -, können diese Kosten nur durch Leistungsbescheid der zuständigen Behörden geltend gemacht werden. Ein unmittelbarer "Kostenausgleich" zwischen dem Flughafenbetreiber und den Luftverkehrsgesellschaften scheidet aus. Insbesondere ist es dem Flughafenunternehmer verwehrt, die ihm im Zusammenhang mit der Unterbringung der Asylbewerber entstehenden Kosten im Wege einer privatrechtlichen Entgeltregelung auf die Luftfahrtunternehmen abzuwälzen (BGH, Urt. v. 17. Juni 1993 - VII ZR 243/91 - WM 1993, 2054, 2055).

§ 74 a AuslG steht daher einer Inanspruchnahme der öffentlichen Hand durch die Klägerin nicht entgegen. Die Revision, die an der von der Beklagten in den Vorinstanzen geäußerten abweichenden Rechtsauffassung nicht festhält, sieht das nicht anders.

2. Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch kann sich vorliegend nur gegen diejenige Behörde bzw. Gebietskörperschaft richten, die infolge des Tätigwerdens der Klägerin die Aufwendungen für die Unterbringung der Asylsuchenden (vorläufig) erspart hat, also diejenige Behörde oder Gebietskörperschaft, die für die Unterbringung der Asylbewerber zuständig ist bzw. ohne das Handeln der Klägerin diese Aufgabe mit eigenen Mitteln hätte erfüllen müssen. Dies ist entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts nicht die beklagte Bundesrepublik, sondern das Land Hessen, der Streithelfer der Klägerin.

Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt. Ist danach die Verwaltungskompetenz der Länder gegeben, so haben sie auch, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt, die sich aus der Wahrnehmung der Aufgabe ergebenden Ausgaben zu tragen (Art. 104 a Abs. 1 GG). Abweichend vom Grundsatz des Art. 83 GG zählt die Wahrnehmung des Grenzschutzes, insbesondere die polizeiliche Überwachung der Grenzen und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs, durch den Bundesgrenzschutz (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 und 2 des Bundesgrenzschutzgesetzes - BGSG - i.d.F. des Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetzes vom 19. Oktober 1994, BGBl. I S. 2978)

sowie die Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge über Asylanträge (Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, § 5 Abs. 1 AsylVfG) zum Bereich der bundeseigenen Verwaltung. Allerdings ist eine Kompetenz der jeweils zuständigen Bundesbehörde zur Unterbringung von Flughafen-Asylbewerbern im Transitbereich des Flughafens nirgends festgelegt. Eine Verwaltungskompetenz des Bundes für diese Aufgabe könnte sich daher - wovon im rechtlichen Ansatz zutreffend auch das Berufungsgericht ausgeht - nur aufgrund einer "ungeschriebenen" Verwaltungskompetenz ergeben. Indes läßt sich eine solche Zuständigkeit weder im Verhältnis zum Bundesgrenzschutz noch gegenüber dem Bundesamt begründen.

a) Eine Verwaltungskompetenz des Bundes aus der "Natur der Sache" scheidet von vornherein aus. Diese käme nur in Betracht, wenn der Gesetzesvollzug durch Bundesbehörden begriffsnotwendig bzw. zur Erzielung sachgerechter Lösungen unter Ausschluß anderer Möglichkeiten zwingend erforderlich wäre (vgl. BVerfGE 11, 6, 17 f; 11, 89, 99; 22, 180, 217). Davon kann keine Rede sein. Weder die Errichtung von Bundesgrenzschutzbehörden noch die Errichtung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge werden vom Grundgesetz vorgeschrieben. Sie gehören zum Bereich der fakultativen Bundesverwaltung; ihre Aufgaben könnten daher nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes genauso gut durch Landesbehörden wahrgenommen werden (vgl. auch § 2 Abs. 1 BGG, wonach ein Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes mit eigenen Kräften wahrnehmen kann).

Besteht aber bereits für den eigentlichen Tätigkeitsbereich des Bundesgrenzschutzes und des Bundesamtes keine, der Art nach stets ausschließliche

(vgl. nur Jarass/Pieroth, GG, 3. Aufl., Art. 83 Rn. 6, Art. 70 Rn. 8), Verwaltungskompetenz des Bundes aus der Natur der Sache, so kann dies erst recht nicht für die mit diesem Tätigkeitsbereich zusammenhängende Aufgabe "Unterbringung von Asylbewerbern auf dem Flughafengelände" gelten.

b) Auch eine vom Berufungsgericht angenommene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs bzw. Annexes ist nach Auffassung des Senats zu verneinen.

Eine Verwaltungs-Annexkompetenz des Bundes wäre vorliegend nur anzunehmen, wenn die Unterbringung von Asylbewerbern auf dem Flughafengelände untrennbar mit der dem Bundesgrenzschutz zugewiesenen Aufgabe "Grenzschutz, insbesondere Personenkontrolle bzw. Entscheidung über die Einreise" oder der der Außenstelle des Bundesamtes übertragenen Aufgabe "Durchführung des Flughafen(Asyl-)Verfahrens" verbunden wäre, also die Wahrnehmung auch der ersteren Verwaltungsaufgabe (der Unterbringung) unerläßliche Voraussetzung für die sachgerechte Erledigung der letzteren wäre (vgl. Gubelt, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2 3. Aufl. Art. 30 Rn. 19; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 9. Aufl., Art. 30 Rn. 7; vgl. auch zur Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs BVerfGE 3, 407, 421; 12, 205, 237; 15, 1, 20).

Diese - engen - Voraussetzungen für die Annahme einer Annex-Verwaltungskompetenz des Bundes sind nicht erfüllt.

aa) Nach der Grundkonzeption des Ausländergesetzes (vgl. § 60 Abs. 5 Satz 2) und des Asylverfahrensgesetzes (§ 55 Abs. 1) ist einem um Asyl nach-

suchenden Ausländer zur Durchführung des Asylverfahrens grundsätzlich der Aufenthalt im Bundesgebiet gestattet (Recht auf Einreise und Aufenthalt, vgl. Remmel, GK-AsylVfG [Stand: Mai 1994] § 55 Rn. 7, Kanein/Renner aaO § 55 AsylVfG Rn. 2 ff). Da über den Asylantrag in vielen Fällen nicht kurzfristig entschieden werden kann und der Asylbewerber regelmäßig außerstande ist, für seinen Unterhalt selbst aufzukommen, ist es Aufgabe des Staates, ihn in menschenwürdiger Weise unterzubringen, zu verpflegen und sonst zu versorgen. Obwohl sich diese besondere Verwaltungsaufgabe allein deshalb stellt, weil der (bedürftige) Ausländer einen Asylantrag gestellt hat und die Durchführung des Asylverfahrens längere Zeit dauert, ist der Zusammenhang mit der dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge obliegenden Aufgabe, über den Asylantrag zu entscheiden, nicht so eng, daß deshalb das Bundesamt auch für die Unterbringung und Verpflegung der Asylsuchenden zu sorgen hätte. Vielmehr bestimmt § 44 Abs. 1 AsylVfG, daß die Länder verpflichtet sind, die für die Unterbringung Asylbegehrender erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten. Daß durch diese ausdrückliche Inpflichtnahme der Länder, die durch das Gesetz vom 26. Juni 1992 in das Asylverfahrensgesetz aufgenommen wurde, die Erfüllung der Aufgaben des Bundesamtes erschwert würde oder diese Aufgabenverteilung auch nur unzweckmäßig wäre und deshalb möglicherweise im Hinblick auf die grundgesetzliche Kompetenzordnung Bedenken bestünden, ist nicht ersichtlich.

bb) Die Unterbringung von Asylsuchenden auf dem Flughafengelände weist demgegenüber keine so gravierenden Besonderheiten auf, daß ein Abgehen von der für das "normale" Asylverfahren gültigen Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten geboten wäre. Dabei kann dahinstehen, ob die von der Klägerin für die Unterbringung der Asylsuchenden zur Verfügung gestellten

Räumlichkeiten als Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 44 AsylVfG, die im allgemeinen auf eine Verweildauer des Ausländers von bis zu sechs Wochen, längstens drei Monaten ausgerichtet ist (vgl. § 47 Abs. 1 AsylVfG), angesehen werden könnten (verneinend Hain aaO S. 696 f; Grün/Liebetanz aaO § 18 a Rn. 14; Goebel/Zimmermann aaO Rn. 156; bejahend Studenroth aaO S. 310 f).

(1) Die Besonderheit des Flughafenverfahrens, das ungeachtet aller Abweichungen vom "normalen" Verfahren ein "reguläres" Asylverfahren darstellt (Kanein/Renner aaO § 18 a AsylVfG Rn. 18), besteht - wie erwähnt - vor allem darin, daß die Außenstelle des Bundesamtes das Asylverfahren nach Möglichkeit vor der Entscheidung der Grenzbehörde (Bundesgrenzschutz) über die Einreise zum Abschluß bringt. Das Flughafenverfahren beginnt mit der Stellung des Asylantrags bei der Grenzbehörde und endet, je nach Verlauf dieses Verfahrens, damit, daß die Grenzbehörde dem Ausländer die Einreise gestattet oder verweigert. Dessen ungeachtet geht die eigentliche Grenzkontrolle, also die Prüfung, ob der Ausländer die zur Einreise erforderlichen Papiere vorweisen kann (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 a BGSG), nach der Feststellung des Berufungsgerichts in der Regel zügig von statten. Auch ist nicht ersichtlich oder vorgetragen, daß die Rückführung eines Ausländers, der nicht im Besitze der zum Grenzübertritt notwendigen Papiere ist und kein Asyl beantragt, in den Staat des Abflughafens besondere Probleme bereitere. Vielmehr ist unstreitig, daß die von der Klägerin erbrachten Aufwendungen, die sie von der Beklagten erstattet wissen will, allein darauf zurückzuführen sind, daß die Zahl der asylsuchenden Fluggäste Mitte der achtziger Jahre erheblich zugenommen hat. Deshalb ist der Revision darin beizupflichten, daß die durch die Unterbringung der Asylbewerber auf dem Flughafengelände aufgewendeten Kosten durch das besondere Flughafen(Asyl-)Verfahren und nicht das Einreiseverfahren, in das

es "eingebettet" ist, veranlaßt worden sind (ebenso Studenroth aaO S. 308 f; a.A. Kanein/Renner aaO § 74a AuslG Rn. 6; Kloesel/Christ/Häußer, Deutsches Ausländerrecht, § 74 a Rn. 14).

Für die vom Bundesgrenzschutz vor der Einführung des § 18 a AsylVfG durchgeführte Erstbefragung nach (zunächst) § 9 AsylVfG a.F. bzw. (später) § 18 AsylVfG, die durch das Flughafenverfahren nach § 18 a AsylVfG nicht obsolet geworden ist, gilt im Ergebnis nichts anderes. Die durch § 9 AsylVfG a.F. bzw. § 18 AsylVfG den Grenzbehörden eingeräumte Kompetenz, unter bestimmten Voraussetzungen einem asylbegehrenden Ausländer auch ohne Einschaltung des Bundesamtes die Einreise zu verweigern, geht über die eigentliche Grenzschaufgabe des Bundesgrenzschutzes (§ 2 Abs. 1 und 2 BGSG) hinaus. In diesem Rahmen wird die Grenzbehörde als "Asylbehörde" tätig, was etwa daran deutlich wird, daß die Grenzbehörden im Interesse der Sicherung des Asylgrundrechts (vgl. BGH, Urteil vom 17. Juni 1993 aaO S. 2055) die allgemeinen asylverfahrensrechtlichen Vorschriften (insbesondere die §§ 24, 25 AsylVfG) zu beachten haben (Kanein/Renner aaO § 18 AsylVfG Rn. 32).

Im übrigen steht auch hinsichtlich der in Zusammenhang mit der Erstbefragung entstandenen Kosten der Klägerin außer Streit, daß die Unterbringung der Ausländer sich allein deshalb als notwendig erwiesen hat, weil diese beim Bundesgrenzschutz um Asyl nachgesucht haben.

(2) Zwar ist dem Berufungsgericht darin zuzustimmen, daß die dem Bundesgrenzschutz obliegende allgemeine Aufgabe des Grenzschaufes von der Unterbrechung des (auch) von der Grenzbehörde durchzuführenden Einreiseverfahrens durch das (Flughafen-)Asylverfahren unberührt bleibt. Dem

entspricht es, daß nach der Feststellung des Berufungsgerichts der Bundesgrenzschutz die Ein- und Ausgänge der Gebäude kontrolliert, in denen sich die Asylbewerber aufhalten, um das unbefugte Verlassen des Transitbereichs des Flughafens zu verhindern. Daraus kann aber nicht der Schluß gezogen werden, daß sich die auf dem Flughafengelände untergebrachten Asylsuchenden in der "Obhut" des Bundesgrenzschutzes befänden (so aber Grün/Liebetanz aaO § 18 a Rn. 14; Goebel/Zimmermann aaO Rn. 156; Witte, GK-AuslR [Stand: April 1998], § 74 a Rn. 12).

Dem steht schon entgegen, daß die besondere polizeiliche Grenzschutzaufgabe noch nicht einmal die allgemeine polizeiliche Gefahrenabwehraufgabe mit umfaßt. Vielmehr ist es nach § 1 Abs. 7 BGSg Sache der Polizei des jeweiligen Bundeslandes, also hier des Landes Hessen, auch im Transitbereich die zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung notwendigen Maßnahmen zu treffen. Der vom Bundesrat im Rahmen der Novellierung des Bundesgrenzschutzgesetzes gerade im Hinblick auf die Besonderheiten des Flughafenverfahrens gemachte Versuch, diese eng an der Grenzschutzaufgabe ausgerichtete gesetzliche Kompetenzbeschreibung dahin zu erweitern, daß die Grenzbehörde im Bedarfsfalle die beim Grenzübertritt zu überprüfenden Personen unterzubringen und zu versorgen hat, ist gescheitert. Die Bundesregierung ist dem dahingehenden Vorschlag des Bundesrats unter Hinweis auf die grundgesetzliche Verteilung der Verwaltungskompetenzen mit Erfolg entgegengetreten (BT-Drucks. 12/8047 S. 5, 6 und 12).

Die dem Bundesgrenzschutz bei Durchführung des Asylverfahrens verbleibende sonderpolizeiliche Aufgabe, das Verlassen des Transitbereichs seitens nicht einreiseberechtigter Personen in Richtung Inland zu unterbinden,

läßt sich auch dann noch sachgerecht erfüllen, wenn er sich nicht selbst um deren - menschenwürdige - Unterbringung kümmert (so zutreffend Hain aaO S. 700).

cc) Der Annahme, daß die Unterbringung der Asylsuchenden auf dem Flughafengelände der Verwaltungskompetenz der Länder unterfällt, steht nicht entgegen, daß hierdurch die Länder, auf deren Gebiet sich internationale Flughäfen befinden, über Gebühr finanziell belastet werden (vgl. zu diesem Gesichtspunkt Goebel/Zimmermann aaO Rn. 156; Grün/Liebetanz aaO § 18a Rn. 14). Selbst wenn die auf dem Flughafengelände befindlichen Asylbewerberunterkünfte nicht als Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 AsylVfG angesehen werden könnten, bliebe es den Ländern unbenommen, bei der Vereinbarung der Aufnahmequoten (§ 45 AsylVfG) der Sonderbelastung der über internationale Flughäfen verfügenden Länder angemessen Rechnung zu tragen (vgl. Studenroth aaO S. 310 f). Im übrigen liegt es auf der Hand, daß der Umstand, daß die Erfüllung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe die sachlichen und personellen Mittel der Länder in unterschiedlichem Maße in Anspruch nimmt, nicht von selbst eine Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs zu begründen vermag.

dd) Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts läßt sich für eine Annex-Kompetenz des Bundes auch nichts daraus herleiten, daß ein gegen den Beförderungsunternehmer gerichteter Leistungsbescheid, mit dem nach § 83 Abs. 2 Nr. 2 AuslG (u.a.) auch die bis zum Vollzug der Entscheidung über die Einreise entstehenden Verwaltungskosten und Ausgaben für die Unterbringung, Verpflegung und sonstige Versorgung des Ausländers erhoben werden

können, nach § 84 Abs. 4 i.V.m. § 63 Abs. 4 AuslG von der Grenzbehörde erlassen wird.

Die streitgegenständlichen Unterbringungskosten sind mit den den Beförderungsunternehmern nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen in Rechnung zu stellenden Kosten nicht deckungsgleich (eingehend hierzu Stuenroth aaO S. 309; Hain aaO S. 695 f). Auch ist die Verwaltungskompetenz, Leistungsbescheide zu erlassen, nicht notwendigerweise der Behörde zugewiesen, bei der die Kosten entstanden sind oder der die erhobenen Gelder letztlich zugute kommen sollen. Im übrigen ist es durchaus sachgerecht, auch in Fällen einer "Kostengemengelage" die Kostenerhebung einer Behörde zu überlassen, so daß sich der Kostenschuldner im Streitfall nur mit dieser und nicht mit mehreren unterschiedlichen Behörden oder Stellen auseinandersetzen muß.

ee) Nach alledem kann dahinstehen, ob sich, wie die Revision meint, aus den Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 1074) hinsichtlich der Frage der Verwaltungskompetenz für die Unterbringung der Asylsuchenden auf dem Flughafengelände Entscheidendes herleiten läßt. Die Frage ist eher zu verneinen (im Ergebnis ebenso Hain aaO S. 697). Zwar ist das Asylbewerberleistungsgesetz durch Gesetz vom 26. Mai 1997 (BGBl. I S. 1130) dahin geändert worden, daß nunmehr auch solche Ausländer zum Kreis der Leistungsberechtigten gehören, die über einen Flughafen einreisen wollen und denen die Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG; damit wurde eine Regelungslücke geschlossen, die - dem Gesetzeszweck zuwider - zur Folge gehabt hatte, daß die dem Flughafenverfahren unterliegenden Asylbewerber die höheren Leistungen

nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten hatten, vgl. BT-Drucks. 13/2746 S. 15). Auch gehört zu den Grundleistungen des Gesetzes der notwendige Bedarf an Unterkunft (§ 3 Abs. 1 AsylbLG). Indes legt § 9 AsylbLG ausdrücklich fest, daß Leistungen, die ein Leistungsberechtigter nach anderen Vorschriften erhält, vorrangig sind. Hierzu gehört nach Absatz 2 insbesondere auch die Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 Abs. 1 AsylVfG. Von daher wäre es konsequent anzunehmen, daß auch eine kraft Sachzusammenhangs bestehende Unterbringungsverpflichtung des Bundesgrenzschutzes einem Rückgriff auf die Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes bzw. (zuvor) des Bundessozialhilfegesetzes entgegenstünde. Indes läßt sich, wie ausgeführt, eine solche Annex-Kompetenz nicht begründen.

IV.

Das Berufungsurteil stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar. Ein - vom Landgericht bejahter - Aufwendungsersatzanspruch der Klägerin aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag scheitert daran, daß die Beklagte mangels Verwaltungskompetenz für die Unterbringung der Asylsuchenden auf dem Flughafengelände nicht zuständig ist und demzufolge die Klägerin kein Geschäft der Beklagten erledigt hat. Ein Schadensausgleichs-Anspruch nach § 51 Abs. 3 Nr. 1 BGG kommt nicht in Betracht, weil die Klägerin dadurch, daß sie die zur Unterbringung der Asylbewerber dienenden und eigens zu diesem Zwecke umgebauten Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt hat, nicht bei der Erfüllung von Aufgaben des Bundesgrenzschutzes mitgewirkt hat.

Das angefochtene Urteil ist aufzuheben. Mangels Anspruchsgrundlage ist die Klage abzuweisen.

Rinne

Wurm

Streck

Schlick

Dörr