

Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen

Bundespolizei

Politische Entwicklung – Verfassungsrecht – Forschung

Mit Gastbeiträgen von Rosalie Möllers und Irina van Ooyen

4., erweiterte Auflage

Jahrbuch Öffentliche Sicherheit – Sonderband 11

Frankfurt am Main 2020

ISBN 978-3-86676-618-1

Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers

**Die Polizei des Bundes:
Politische Entwicklung – Verfassungsrechtliche
Neuerungen – polizeiwissenschaftliche Forschungen**

Die Bundespolizei ist in Bewegung. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Aufgabenübertragung von Bahnpolizei und Luftsicherheit 1998 grundsätzlich das grenzpolizeiliche Gepräge betonte:¹ Insgesamt hat sich der alte, z. T. noch „paramilitärische“, innerdeutsche Grenzschutz längst zu einer „multifunktionalen Polizei des Bundes“ gewandelt,² die sich zudem internationalisiert – sei es im Rahmen des europäischen Grenzschutzes und internationaler Polizeimissionen³ oder sei, dass sich der Polizeidienst infolge der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland hierfür selbst, wenn auch sehr zögerlich, geöffnet hat.⁴ Formal bestätigt wurde diese Entwicklung schließlich durch die einfachgesetzliche Umbenennung von „Bundesgrenzschutz“ zu „Bundespolizei“, wenn auch eine Anpassung des verfassungsrechtlichen Wortlauts wegen der kompetenzrechtlichen Ländervorbehalte durch Änderung des Grundgesetzes ausblieb.⁵

-
- 1 Vgl. Möllers / van Ooyen (Hrsg.): Luftsicherheit, JBÖS-Sonderband 10, Frankfurt a.M. 2012.
 - 2 Schütte-Bestek, Patricia M.: Aus Bundesgrenzschutz wird Bundespolizei, Wiesbaden 2015; Winkler, Michael: Von der Grenzpolizei zur multifunktionalen Polizei des Bundes?, Frankfurt/M 2005; Möllers / van Ooyen / Spohrer, Hans-Thomas (Hrsg.): Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie, Opladen 2003.
 - 3 Vgl. insgesamt: Möllers / van Ooyen (Hrsg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei (3 Bde.), JBÖS-Sonderband 1, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 2012; Möllers / van Ooyen (Hrsg.): Migration: Europäische Grenzpolitik und Frontex, JBÖS-Sonderband 5.2, Frankfurt a.M. 2012; Möllers, Rosalie: Polizei in Europa. Die Sicherheitsagenturen Europa und Frontex im Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 2017.
 - 4 Möllers / van Ooyen (Hrsg.): Migration: Polizei und Integration, JBÖS-Sonderband 5.4, Frankfurt a.M. 2012; Hunold, Daniela u.a.: Fremde als Ordnungshüter. Die Polizei in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland, Wiesbaden 2010.
 - 5 So ist in den Artikeln 35, 87, 87a und 91 GG immer noch von „Bundesgrenzschutz“ bzw. „Grenzschutzbehörden“ die Rede, um die sonderpolizeiliche Kernaufgabe „Grenzschutz“ in Abgrenzung zur allgemeinen Polizeikompetenz der Länder zu betonen.

Parallel lässt sich beobachten, dass „Innere Sicherheit“ und „Polizei“ in der sozialwissenschaftlichen Forschung generell wieder zu einem Thema geworden ist,⁶ nachdem über Jahrzehnte fast nur der enge Blickwinkel spezialjuristischer Fragestellungen dominierte. Davon zeugen nicht nur Zeitschriften und Jahrbücher,⁷ Lexika und Kompendien,⁸ Verlage und Schriftenreihen,⁹ sowie diverse Forscher-Netzwerke und Arbeitskreise,¹⁰ sondern auch die Fülle der Publikationen zu Innerer Sicherheit und Polizei selbst,¹¹ die durch das Thema „Bürgerrechte / Terrorismusbekämpfung“ seit 9/11 noch einmal einen regelrechten Schub erhalten hat. Generell scheinen sich die „Polizeiwissenschaften“ nun daher auch in Deutschland als „neue“ wissenschaftliche Disziplin zu etablieren¹² – wenn auch nach der ersten Euphorie aktuell ein wenig Skepsis eingetreten ist.¹³

An dieser „Lage“ orientiert sich der vorliegende Band zur Bundespolizei:

-
- 6 Untrügliches Zeichen hierfür: In den letzten knapp 15 Jahren sind gleich drei Themenhefte in der von der Bundeszentrale für politische Bildung herausgegebenen Reihe „Aus Politik und Zeitgeschichte“ erschienen, nämlich: „Innere Sicherheit im Wandel“ (APuZ 12/2007); „Polizei“ (APuZ 48/2008) und „Polizei“ (APuZ 21-23/2019).
 - 7 Neben der schon lange bestehenden CILIP sind hier vor allem die im Jahr 2000 gegründete „Polizei & Wissenschaft“ und das seit 2002/03 erscheinende JBÖS zu nennen.
 - 8 Vgl. Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006; Groß, Hermann / Frevel, Bernhard / Dams, Carsten (Hrsg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008; Möllers (Hrsg.): Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl., München 2018.
 - 9 So der Verlag für Polizeiwissenschaft, die Schriftenreihe „Studien zur Inneren Sicherheit“ im Verlag Springer VS und die vorliegende Reihe der JBÖS-Sonderbände.
 - 10 So der Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS); der Arbeitskreis Empirische Polizeiforschung; zu den Netzwerken vgl. Ohly, H. Peter: Die Innere Sicherheit im Spiegel der deutschsprachigen Literatur; in: Lange, Hans-Jürgen / Ohly / Reichertz, Jo (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit, 2. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 377 ff.
 - 11 Statt vieler sei hier nur die schon Ende der 90er Jahre die Innere Sicherheit neu erschließende, politikwissenschaftliche Habilitationsschrift von Hans-Jürgen Lange genannt: Die innere Sicherheit als Politikfeld, Opladen 1999, sowie die sozialwissenschaftliche Dissertation zur Polizeikultur von Rafael Behr: Cop Culture, Opladen 2000.
 - 12 Vgl. Möllers / van Ooyen (Hrsg.): Polizeiwissenschaft (4 Bde.), JBÖS-Sonderband 7, 2. Aufl., 2., 3. bzw. 6. Aufl., Frankfurt a.M. 2012, 2013 bzw. 2019; Feltes, Thomas (Hrsg.): Polizeiwissenschaft. Von der Praxis zur Theorie, Frankfurt a.M. 2011; van Ooyen, Irina: Polizeiwissenschaft in Deutschland. Zwischen „Fehlanzeige“ und verspäteter Etablierung?, Frankfurt a. M. 2019.
 - 13 Vgl. Feltes, Thomas / Frevel, Bernhard (Hrsg.): Hat die deutsche Polizeiwissenschaft eine Zukunft? Eine Bestandsaufnahme, Themenheft P & W, 1/2015; Feltes: Ist die deutsche Polizeiwissenschaft schon am Ende, bevor sie angefangen hat sich zu etablieren?; in: JBÖS 2014/15, S. 457 ff.

Im ersten Teil ist dabei direkt endlich auch einmal von Forschungsarbeiten zu berichten, die sich im Rahmen von Dissertationsprojekten speziell und umfassend mit der Bundespolizei auseinandergesetzt haben: mit der Entwicklung vom Grenzschutz zur Polizei des Bundes aus organisationssoziologischer Sicht,¹⁴ mit dem historischen Prozess der Entstehung und Konsolidierung des Bundesgrenzschutzes bis Anfang der 70er Jahre¹⁵ und schließlich mit der Problematik der „ausufernden“ Unterstützungseinsätze für die Länder.¹⁶

Darüber hinaus geht es um politische Entwicklungen, die vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels einer Europäisierung der Grenzsicherheit¹⁷ und der Forcierung „Neuer Sicherheit“¹⁸ für die Bundespolizei und das BKA analysiert werden. „Innere Sicherheit“ hat längst „Wirtschaft“ als *den* zentralen Motor der europäischen Integration abgelöst – das zeigt sich von „Schengen“ bis hin zur „Flüchtlingskrise“.¹⁹ Seit den 1990er Jahren, beschleunigt durch die Integration der Polizeiarbeit in der EU und natürlich durch den Terrorismus seit 9/11, zuletzt durch den Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt 2016, ist daher eine stetige Aufgaben- und / oder Personalerweiterung zu verzeichnen. Und dieser Befund gilt relativ unabhängig von der politischen „Farbenlehre“ einer rot-grünen, schwarz-gelben oder schwarz-roten Bundesregierung; denn Sicherheit ist in *dem* Land der Versicherungen überhaupt populär.²⁰ Hinzu kommen die politischen Eigeninteressen von Bürokratien und Polizeigewerkschaften, die jederzeit an Behör-

14 Vgl. Schütte-Bestek, Patricia M.: Aus Bundesgrenzschutz wird Bundespolizei. Entwicklung einer deutschen Polizeiorganisation des Bundes aus organisationssoziologischer Perspektive, Wiesbaden 2015.

15 Vgl. Parma, David: Installation und Konsolidierung des Bundesgrenzschutzes 1949-1972. Eine Untersuchung der Gesetzgebungsprozesse unter besonderer Betrachtung der inneradministrativen und politischen Vorgänge, Wiesbaden 2016.

16 Vgl. Schmelzer, Alexander: Sicherheitsföderalismus im Ausnahmezustand. Einsatz der Bundespolizei zur Unterstützung der Länder am Maßstab der Bundestreue, Baden-Baden 2015.

17 Vgl. Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, Opladen 2001; Baumann, Mechthild: Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik, Baden-Baden 2006; Möllers, Rosalie: Frontex und die Flüchtlingskrise; in: JBÖS 2016/17, S. 85 ff.; sowie die Literatur in Fn 3.

18 Vgl. Möllers / van Ooyen (Hrsg.): Neue Sicherheit (3 Bde.), JBÖS-Sonderband 6, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 2012.

19 Vgl. Möllers / van Ooyen (Hrsg.): „Flüchtlingskrise“, JBÖS-Sonderband 20, Frankfurt a.M. 2017.

20 Vgl. allgemein Conze, Eckart: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009; auch Gusy, Christoph (Hrsg.): Evaluation von Sicherheitsgesetzen, Wiesbaden 2014.

den- und Bedeutungszuwachs interessiert sind.²¹ Speziell bei der noch unter Thomas de Maizière angestrebten Zentralisierung, die Sonderpolizeien des Bundes in einer neuen Sicherheitsarchitektur zu einer einheitlichen Bundespolizei zu bündeln (sog. „Werthebach-Kommission“), zeigte sich genau dieses Beharrungsvermögen von einmal geschaffenen Großbürokratien: Denn das Fusionsvorhaben scheiterte.

Im zweiten Teil geht es um aktuelle Bezüge und „Neuerungen“ des Verfassungsrechts; diese korrespondieren mit der aufgenommenen Dokumentation der vier zentralen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts („Aufgabenerweiterung BGS“; „Luftsicherheit II“; „Fraport“ und „Parlamentarische Kontrolle bei Unterstützungseinsätzen“) im letzten Teil. Denn zu einem nicht unerheblichen Teil haben sich Veränderungen infolge der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ergeben:

Mit „Fraport“ hat der Erste Senat das Demonstrationsrecht in Flughäfen und Bahnhöfen gestärkt. Nach der Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Abschusses eines Flugzeugs im Rahmen des 9/11-Szenarios hat das Bundesverfassungsgericht mit „Luftsicherheit II“ die vormalige Position des Zweiten Senats in entscheidenden Teilen revidiert und die Tür erstmals für militärische Einsätze in der inneren Sicherheit geöffnet. Damit hat das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz faktisch selbst geändert, obwohl politische Mehrheiten für eine Änderung des Grundgesetzes zuvor gerade nicht zustande kamen. Das ist nicht nur aus demokratischer Sicht problematisch, sondern auch rechtsstaatlich angesichts (nunmehr) unklarer Verfassungsbestimmungen, zumal diese menschen- und kompetenzrechtliche Gemengelage sich analog auch im Bereich der „Seesicherheit“ bei der – polizeilichen und strafrechtlichen – Bekämpfung von Terrorismus und Piraterie eröffnet. Eine Änderung des Grundgesetzes (Art. 35; 87a und ggf. 24), welche die (bundes-)polizeilichen Aufgaben und Befugnisse bzw. deren militärische Unterstützung durch die Bundeswehr verfassungsrechtlich regelte – und dann auch die grundsätzliche Problematik des Parlamentsvorbehalts einzubeziehen hätte²² –, ist daher überfällig. Aktuell hat das Bundesverfassungsgericht aber die parlamentarische Kontrolle der Bundespolizei durch den Bundestag in seiner Entscheidung „Unterstützungseinsätze“ sogar eher „geschwächt“.

21 Vgl. Schulze, Matthias: Die Sprache der (Un-)Sicherheit. Die Konstruktion von Bedrohung im Sicherheitspolitischen Diskurs, Marburg 2012.

22 Und zwar einschließlich der Auslandseinsätze; vgl. hierzu Thiel, Markus: „Parlamentarische Kontrolle der Bundespolizei“?. Zur Idee eines „Parlamentsvorbehalts“ für internationale Einsätze deutscher Polizeikräfte; in: JBÖS 2014/15, S. 591 ff.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist darüber hinaus in den letzten Jahren die Ausdehnung der Befugnisse in neuen Polizeigesetzen,²³ aber auch die alltägliche „Streifenpraxis“ der (Bundes-)Polizei stärker in den Blickpunkt und damit auch in die Kritik geraten: Phänomene wie „Racial profiling“, „Widerstandsbeamte“ und einzelne Skandale haben hier die Forderung nach zusätzlichen Institutionen externer Polizeikontrolle stärker werden lassen.²⁴

Schließlich lassen sich im Bereich der Polizeihochschulen ambitionierte Akademisierungs- und Verwissenschaftlichungstendenzen beobachten. Die Lage der von offizieller Seite initiierten und / oder unterstützten Forschungsbemühungen ist jedoch immer noch mehr als ernüchternd. Zwar hat es politischen Willen gegeben, den Polizeiberuf weiter zu akademisieren und dadurch endlich auch den „Polizeirat“ von seiner Ausbildung her auf dieselbe Anerkennungsstufe zu bringen wie die klassischen „Räte“. Aber an den hierfür notwendigen Ausstattungen und forschungsfreundlichen Rahmenbedingungen mangelt es immer noch erheblich:

Mit der Deutschen Hochschule der Polizei, die aus der alten Polizeiführungsakademie hervorgegangen und die primär für die Ausbildung des höheren Polizeivollzugsdienstes von Bund und Ländern zuständig ist, wurde zwar die Schaffung einer Einrichtung auf Universitätsniveau beabsichtigt. Allein Anzahl und Ausstattung der Studiengänge und Lehrstühle ist ursprünglich so minimalistisch ausgefallen, dass eine Zeitlang sogar die Promotionsrechte wegen mangelnder Wissenschaftlichkeit auf Eis lagen.²⁵ Peinlich – nicht so sehr für die dort Lehrenden, sondern vielmehr für die

23 Vgl. mit Blick auf die Länderpolizeigesetze: Hundert, Juliane / Lippmann, Valentin: Das neue sächsische Polizeirecht – ein Angriff auf die Freiheitsrechte; in: JBÖS 2018/19, S. 75 ff.; Möllers: Die Umsetzung des neuen Gefahrenbegriffs ‚drohende Gefahr‘ im Bayerischen Polizeiaufgabengesetz nach dem Urteil des BVerfG zum BKA-Gesetz; in: JBÖS 2018/19, S. 93 ff. Bei der Bundespolizei ist aktuell eine Novellierung des BPolG geplant; vgl. Der Spiegel: Über alle Grenzen. Das Innenministerium will der Bundespolizei mehr Befugnisse geben, 2/2020, S. 14 ff.

24 Zum Stand der Diskussion externer Kontrolle vgl. Buchallik, Philipp / Behschnitt, Benjamin: Die zentrale Beschwerdestelle der sächsischen Polizei im Kontext des polizeilichen Beschwerdemanagements der anderen Länder; in: JBÖS 2018/19, S. 393 ff.; van Ooyen, Irina: Kontrolle der Polizei durch Kommissionen?; in: Die Polizei, 11/2019, S. 327 ff.

25 Hintergrund sind u. a. gewesen: die zu geringe Anzahl von Professuren an einer Hochschule, die zudem nur einen Studiengang anbietet, die zu starke Ausrichtung an Praxis und nicht an Forschung, die unzureichende wissenschaftliche Qualifikation und Berufungspraxis des Teils des Lehrpersonals, das durch die Polizeien von Bund und Ländern selbst gestellt wird und die sog. polizeihandwerklichen Fächer unterrichtet („Einsatzlehre“; „Führungslehre“); vgl. Wissenschaftsrat: Stellungnahme zur Akkreditierung der Deutschen Hochschule der Polizei, Münster, Drs. 3843-13, Berlin 2013.

politisch verantwortlichen Institutionen, die glaubten einen Wissenschaftsbetrieb auf Sparflamme fahren zu können, indem man einfach (fast) nur die Schilder an den Gebäuden austauschte: hier jetzt DHPol, früher PFA.²⁶ Erst nachdem das Kind in den Brunnen gefallen war, besann man sich (Jahre später) darauf, endlich „richtig“ Hochschule zu machen, nicht zuletzt dadurch, indem man endlich einen akademisch ausgewiesenen und namhaften politikwissenschaftlichen Polizeiforscher als neuen Präsidenten berufen hat.

An den Hochschulen für Polizei aber ist die Situation bis heute nahezu unverändert, obwohl der Trend im allgemeinen Hochschulbetrieb etwa im Bereich der neuen W-Besoldung und der Einrichtung von Bachelor-Studiengängen in den letzten Jahren ja sogar in Richtung Gleichstellung von Lehrenden an Universtitäten und Fachhochschulen geht. Denn Leiter der Hochschulen sind nach wie vor i. d. R. „wissenschaftsferne“ Präsidenten aus dem Polizeidienst, die zudem mit der Übernahme als Endamt vor der Pensionierung häufig bloß ihre Karriere krönen. Zwar wurden Diplom- bzw. Bachelor-Arbeiten eingeführt – Forschung zur Inneren Sicherheit bzw. Polizei scheint hier jedoch nach wie vor nur „Privatsache“ der Lehrenden zu sein: Es gibt i. d. R. keine Entlastung, weder durch zumindest studentische Hilfskräfte noch beim Lehrdeputat²⁷ – schon gar nicht „Forschungssemester“, obwohl Forschung in den Rechtsgrundlagen formal-rechtlich verankert ist.²⁸ Wissenschaftliche Veröffentlichungen jenseits der inzwischen – bei den „zivilen“ Dozentinnen und Dozenten – regelmäßig geforderten Promotion spielen bei Berufungen / Beförderungen allenfalls eine marginale Rolle; gar keine sogar bei den „polizeilichen“, die sich auch selten überhaupt einem Berufungsverfahren mit hartem akademischem Wettbewerb durch externe öffentliche Ausschreibung stellen müssen. Hier qualifiziert für die Lehrtätigkeit an einer Hochschule vor allem: „Praxis“.

26 Und dabei hat man noch den an der alten PFA immerhin existierenden, im Fachverbund mit den Rechtswissenschaften gleich berechtigten Bereich der Sozialwissenschaften nahezu abgewickelt. In seinem Evaluierungsbericht forderte daher der Wissenschaftsrat insb. Professuren für Politikwissenschaft, Soziologie, Verwaltungswissenschaft, Kommunikationswissenschaft, Geschichte sowie Kriminologie / Kriminalpolitik.

27 Vgl. die Resolution Polizei und Forschung; www.empirische-polizeiforschung.de/resolution.php (Abruf: 5.8.2017); allgemein das Themenheft zur Polizeiforschung P & W, 3/2012.

28 Vgl. für den Fachbereich Bundespolizei: § 3 Abs. 3 Grundordnung der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (HS BundGrO), vom 21.8.2018 - Bek. d. BMI v. 21.8.2018 - D2-12100-3#3 -; https://www.hsbund.de/SharedDocs/Downloads/1_Rechtsvorschriften/1_Hochschulrechtliche_Vorschriften/1_Grundordnung-HS-Bund.html?nn=49410 (letzter Abruf: 5.1.2020).

Mit dem dritten Teil möchten wir daher auch unsere „privaten“ Forschungsleistungen zum Thema „Innere Sicherheit / Polizei“ als Lehrende in den Staats- und Gesellschaftswissenschaften des Fachbereichs Bundespolizei der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung dokumentieren; mit diesen schmückt sich der Jahresbericht der Hochschule zwar regelmäßig, da Forschung auch Aufgabe aller Fachhochschulen ist²⁹ – die aber tatsächlich (bisher) im Wesentlichen nur durch konsequente „Selbstausbeurteilung“ möglich werden.

Die hier vertretenen Meinungen spiegeln die persönlichen, wissenschaftlichen Auffassungen der Autorinnen und Autoren wider; alle Informationen sind aus öffentlich zugänglichen Quellen entnommen worden.

Robert van Ooyen / Martin Möllers – Lübeck, im Januar 2020

²⁹ Im Regelfall auf Landesebene sogar gesetzlich.