

Die POLIZEI

FACHZEITSCHRIFT FÜR DIE ÖFFENTLICHE SICHERHEIT MIT BEITRÄGEN AUS DER DEUTSCHEN HOCHSCHULE DER POLIZEI

Schwerpunkt 70 Jahre Bundespolizei

HERAUSGEBER

Hans-Jürgen Lange
Joachim Laux
Holger Münch

REDAKTION

Dieter Müller (Schriftleitung)
Ralph Berthel
Michael Knappe
Sabrina Schönrock

AUS DEM INHALT

Aufsätze

Martens

70 Jahre am Puls von Republik und Rechtsstaat – Die Bundespolizei S. 417

Schmelzer

Bundesbereitschaftspolizei – Sieben Dekaden Bundestreue im Sicherheitsföderalismus S. 432

Pfau

Polizeiliche Kooperation S. 437

Bitzigeio/Gasch

Das Schattenreich der Pädosexualität als Herausforderung für die grenzpolizeiliche Gefahrenabwehr – Überstellung eines rückfallgefährdeten pädosexuellen Straftäters – S. 443

Schönherr

Digitalisierung in der inneren und äußeren Sicherheit – Quo Vadis? S. 449

Parma

30 Jahre »Kienbaum-Gutachten« – eine Betrachtung der Studienergebnisse sowie der aktuellen Dienstpostenstruktur der Bundespolizei (BPOL) S. 453

Heft 10
Oktober 2021
Seiten 417–464
112. Jahrgang
Art.-Nr. 56244110
PVSt 5624

10

Carl Heymanns Verlag

INHALT 10 · 2021

Editorial

Liebe Leserinnen u. Leser,

das Oktoberheft legt den thematischen Schwerpunkt auf die facettenreiche Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei (BPOL), die im Jahr 2005 aus dem Bundesgrenzschutz (BGS) hervorging. Das 70-jährige Gründungsjubiläum der personalstärksten Polizeiorganisation Deutschlands stellt einen hinreichenden Anlass dar, sich nicht nur mit deren wechselhafter Geschichte u. ihrer Entwicklungsperspektive zu befassen, sondern einen weiteren Fokus auf die besondere Rolle der BPOL im Verbund der Sicherheitsbehörden von Bund u. Ländern der inneren Sicherheit zu legen. In den für das Heft ausgewählten Beiträgen findet die von der Bewältigung von herausragenden Bedrohungslagen für die innere Sicherheit geprägte Wirkungsbeziehung zwischen BPOL u. Bundespolitik umfassende Berücksichtigung. Im ersten Aufsatz »70 Jahre am Puls von Republik u. Rechtsstaat – Die Bundespolizei« zeichnet *Martens* die sieben Jahrzehnte von BGS u. BPOL an Hand von – nicht nur unkritischen – Zitaten aus verschiedenen sicherheitspolitischen Epochen Deutschlands nach. Er stellt hierbei den einzigartigen Charakter der BPOL heraus, deren Gründung im Jahr 1951 in Ermangelung historischer Vorläuferorganisationen den Grundstein für eine neue Polizeitradition des Bundes gelegt hat. Dessen Ausführungen lassen zudem erkennen, dass die Angehörigen der BPOL vielfach ihre persönlichen Belange im Interesse einer schnellen Reaktion auf eine sich wandelnde Sicherheitslage zurückstellen, die zu einer rechtssicheren Befugnisanwendung erforderlichen Gesetzesänderungen aber regelmäßig in einem von politischer Kritik begleiteten Prozess errungen werden mussten. *Dr. Schmelzer* untersucht in seinem Beitrag »Bundesbereitschaftspolizei – Sieben Dekaden Bundestreue im Sicherheitsföderalismus« die Rolle der BPOL als BP für verbandspolizeiliche Lagen zur Unterstützung der Länder. Nach der Herleitung des verfassungsrechtlich verankerten Prinzips der Bundestreue unternimmt er eine kritische Würdigung der Zusammenarbeit von Bund u. Ländern bei der gegenseitigen Unterstützung durch Einheiten der BP.

Die enge Verzahnung auf Ebene der regional zuständigen Einsatzbehörden zeigt *Pfau* in seinem Beitrag »Kooperativ durch den Föderalismus – Entwicklung der operativen Zusammenarbeitsformen der Bundespolizei mit den Polizeien der Länder seit den 1990igern« auf. Mit einer speziellen Herausforderung bei der grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung der BPOL beschäftigen sich *Bitzigeio* u. *Dr. Gasch* in ihrem Beitrag »Das Schattenreich der Pädosexualität als Herausforderung für die grenzpolizeiliche Gefahrenabwehr – Überstellung eines rückfallgefährdeten pädosexuellen Straftäters«. Sie beschreiben unter rechtlichen u. kriminologischen Aspekten die Maßnahmen, die sich aus der Wiedereinreise eines im Ausland verurteilten Sexualstraftäters ergeben. Im Fokus des Beitrags »Digitalisierung in der inneren und äußeren Sicherheit – Quo Vadis?« wagt *Schönherr* eine Prognose über die Digitalisierung der Polizeiarbeit u. skizziert insoweit die notwendigen Entwicklungsschritte hin zu einer »Smart Police«. Die Auswirkungen des sog. »Kienbaum-Gutachtens« aus dem Jahr 1991 auf die Binnenstruktur der deutschen Polizeibehörden können wohl kaum überschätzt werden. In der Konsequenz der Untersuchung über die Bewertung von Dienstposten in der Polizei entschieden sich mehrere Bundesländer zur Einführung der zweigeteilten Laufbahn im Polizeivollzugsdienst. *Dr. Parma* unterzieht die Studie in seinem Aufsatz »30 Jahre Kienbaum-Gutachten – eine Betrachtung der Studienergebnisse sowie der aktuellen Dienstpostenstruktur der Bundespolizei« zunächst einer methodischen Prüfung, um hieran anknüpfend die auch für die BPOL zu konstatierende Tendenz zur ständigen Höherbewertung von Dienstposten unter Berücksichtigung beamtenrechtlicher u. personalwirtschaftlicher Argumente kritisch zu diskutieren. Zwei Entscheidungen des BVerfG, eine Entscheidung des BVerwG, zwei ebenfalls polizei- und sicherheitsrelevante Pressemeldungen aus NRW und dem Bund u. eine Buchbesprechung von *Dr. Müller* runden diese Ausgabe ab.

Herzlichst Ihr

Michael Knappe

Aufsätze

- 70 Jahre am Puls von Republik und Rechtsstaat – Die Bundespolizei
von Helgo Martens, Hamburg **S. 417**
- Bundesbereitschaftspolizei – Sieben Dekaden Bundestreue im Sicherheitsföderalismus
von Dr. Alexander Schmelzer, Magdeburg **S. 432**
- Polizeiliche Kooperation
von Markus Pfau, Leipzig **S. 437**
- Das Schattenreich der Pädosexualität als Herausforderung für die grenzpolizeiliche Gefahrenabwehr – Überstellung eines rückfallgefährdeten pädosexuellen Straftäters –
von Christian Bitzigeio, Weil am Rhein & Dr. Ursula Gasch, Tübingen **S. 443**
- Digitalisierung in der inneren und äußeren Sicherheit – Quo Vadis?
von Tobias Schönherr, Berlin **S. 449**
- 30 Jahre »Kienbaum-Gutachten« – eine Betrachtung der Studienergebnisse sowie der aktuellen Dienstpostenstruktur der Bundespolizei (BPOL)
von Dr. David Parma, München **S. 453**

Aktuelles

- Pressemitteilung BVerfG vom 15.01.2021 **S. 461**
- Pressemitteilung BVerfG vom 20.05.2021 **S. 461**
- Pressemitteilung BVerwG vom 29.04.2021 **S. 462**
- Presseinformation des Ministeriums des Innern NRW vom 09.04.2021 **S. 462**
- Pressemitteilung »Deutschland sicher im Netz« vom 17.06.2021 **S. 463**

Buchbesprechungen

- Strafprozessrecht, Bierschenk/Koranyi/Weikinger
Prof. Dr. Dieter Müller **S. 464**
- Impressum **III**

Beilagenhinweis:

Mit dieser Ausgabe verteilen wir Beilagen folgender Unternehmen:
Verlag für Polizeiwissenschaft
Wir bitten freundlich um Beachtung.



**Jetzt
einfach
digital
arbeiten.**



wolterskluwer-online.de

ALLES, WAS EXPERTEN BEWEGT.

Redaktion

Prof. Dr. Dieter Müller, Hochschule der Sächsischen Polizei (FH), Rothenburg/O. L. und Bad Dürrenberg (Schriftleitung) · Ltd. Kriminaldirektor a.D. Prof. Ralph Berthel, Frankenberg · Direktor beim Polizeipräsidenten a.D. Prof. Michael Knape, Fachhochschule der Polizei Brandenburg, Oranienburg · Prof. Dr. Sabrina Schönrock, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

Aufsätze

70 Jahre am Puls von Republik und Rechtsstaat – Die Bundespolizei

von Helgo Martens, Hamburg*

Die Bundespolizei (BPOL) nimmt seit nunmehr 70 Jahren die besonderen Polizeiaufgaben des Bundes wahr und ist insofern ein wesentlicher Träger der staatlichen Sicherheitsgarantie. Der spezifische Sicherheitsauftrag der BPOL war hierbei im Verlauf ihrer Organisationsgeschichte einem ständigen Wandel unterworfen, so dass die Behörde sich wie ein polizeiliches Chamäleon an die jeweils neuen Rahmenbedingungen ihrer Aufgabenwahrnehmung anpassen musste. Gleichwohl war die BPOL regelmäßig wiederkehrend – wie keine andere Polizei des Landes – erheblichen Vorbehalten ausgesetzt, die sich sowohl auf ihre grundsätzliche Daseinsnotwendigkeit als auch auf ihren Charakter als Polizeiorgan bezogen. Die im Jahr 2005 durch den Bundesgesetzgeber verfügte Umbenennung des Bundesgrenzschutzes (BGS) in »Bundespolizei« war demnach nicht nur den veränderten Aufgabenschwerpunkten geschuldet, sondern ist als besonderer politischer Vertrauensbeweis zu verstehen. Neben dem von Loyalität und Pflichterfüllung getragenen beruflichen Selbstverständnis der Angehörigen von BGS und BPOL bedurfte die Heranbildung der Organisation aber zudem prägender Persönlichkeiten in der Bundespolitik, die sich im föderalistischen Ringen um die Polizeikompetenz des Bundes mit sicherheitspolitischer Weitsicht für die Belange der BPOL verwendeten. Der Beitrag zeichnet diesen Entwicklungsprozess unter besonderer Berücksichtigung von – nicht nur unkritischen – Zitaten aus verschiedenen sicherheitspolitischen Epochen der Bundesrepublik nach.

1. Die Bestimmung der Bundespolizei

»In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland spiegelt sich auch die Geschichte der Bundespolizei. Mir ist keine Organisation bekannt, die so eng mit dem Schicksal dieses Landes verbunden ist, wie wir.«

Dr. Dieter Romann

Mit diesen Worten unterstrich der Präsident des Bundespolizeipräsidiums, Dr. Romann, in seiner an die Beschäftigten der BPOL gerichteten Rede¹ aus Anlass des 70-jährigen Gründungsjubiläums am 16.03.2021 die besondere historische Rolle von BGS und BPOL für die politische Entwicklung der Bundesrepublik zu einem souveränen, modernen und kri-

senfesten Staat. Die Analyse der Entwicklung des BGS in der Gründungsphase zur heutigen BPOL zeigt tatsächlich keinen linearen und absehbaren Verlauf, sondern belegt vielmehr die hohe Abhängigkeit der Organisationsentwicklung von besonderen Bedrohungslagen für die innere Sicherheit. In seiner tiefgreifenden Untersuchung zur Installation und Konsolidierung des BGS zwischen den Jahren 1949 und 1972 gelangt Parma in diesem Zusammenhang zu dem Ergebnis, dass die »Evolution des Bundesgrenzschutzes« in erster Linie durch die politische Reaktion auf bestimmte Ereignisse der Zeitgeschichte beeinflusst wurde.² Die hiermit verbundenen Prozesse führten bis zum heutigen Zeitpunkt mehrfach zu einer erheblichen Erweiterung des gesetzlich übertragenen Auftrags und erforderten typischerweise den unverzüglichen Erwerb weiterer taktischer Fähigkeiten. In der Konsequenz standen die Angehörigen von BGS und BPOL mehrfach vor der persönlichen Herausforderung, sich beruflich in neue Aufgabefelder eigenständig einzuarbeiten zu müssen, ohne hierbei auf Erfahrungswerte oder die Möglichkeit von Fachlehrgängen zurückgreifen zu können. Hierbei wurde den Polizeibeamtinnen und -beamten des Bundes im Zuge einschneidender Organisationsreformen nicht zuletzt abverlangt, ihre persönlichen Verhältnisse auf die geänderten Bedürfnisse des Dienstherrn einzustellen und ggf. die Versetzung zu einem neuen und heimatfernen Dienstort zu akzeptieren. Die professionelle, kurzfristige und von der Opferbereitschaft aller Beschäftigten getragene Übernahme neuer Polizeiaufgaben dürfte daher epochenübergreifend zur besonderen »DNA« der BPOL zu zählen sein.

2. Eine anständige Bundespolizei?

»Ich könnte mir vorstellen, dass eine Bundesgrenzpolizei bereits die Grundlage einer anständigen Bundespolizei selbst sein könnte.«

Dr. Max Becker, MdB

* Der Verfasser leitet als Polizeidirektor die Bundespolizeiinspektion Kriminalitätsbekämpfung Hamburg. Im Nebenamt ist er als Dozent in der gemeinsamen Ratausbildung von BPOL und BKA eingesetzt. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

1 Rede v. 16.03.2021, abrufbar für Angehörige der BPOL über die WebApp der BPOL unter www.bundespolizei.de/webapp.

2 Parma, Installation und Konsolidierung des Bundesgrenzschutzes 1949 bis 1972, 2. Aufl. (2019), S. 2 ff.

Das Zitat aus dem Jahr 1950 entstammt der parlamentarischen Debatte um die Rolle der zukünftigen Bundespolizei.³ Auf diese recht prägnante Weise befürwortete der Abgeordnete *Dr. Becker* (FDP) die verfassungsrechtlich nach Maßgabe des Art. 87 GG dem Bund zugewiesene Kompetenz zur Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden als Keimzelle einer ausbaufähigen Bundespolizei zu nutzen. Die zunächst vorgenommene Beschränkung auf den grenzpolizeilichen Schutz des Bundesgebiets einschließlich der Entscheidung über die hiermit korrespondierende Organisationsbezeichnung erweist sich vor diesem Hintergrund als ein pragmatischer Verfassungskompromiss, der in erster Linie den Vorbehalten der Länder ggü. einer Bundespolizei mit umfassenden Zuständigkeiten maßgeblichen Tribut zollte. Es ist anzunehmen, dass *Becker* bei seiner Äußerung eher die Implementierung einer Bundesbereitschaftspolizei vor Augen hatte, die bei größeren und länderübergreifenden Lagen in der Verantwortung des Bundes zum Einsatz gebracht werden sollte. Die Betrachtung der im aktuellen Jahresbericht der Bundespolizei⁴ manifestierten Ergebnisse der mittlerweile breit gefächerten polizeilichen Aufgabenwahrnehmung lassen aus der Retrospektive jedoch unschwer erkennen, dass sich die zum damaligen Zeitpunkt politisch gewagte und umstrittene Prognose des Abgeordneten *Becker* als wegweisendes Vorzeichen für die Entwicklung des BGS zu einer modernen und eben »anständigen« Bundespolizei erwiesen hat.

So nimmt die BPOL mit ihren derzeit 50.000 Beschäftigten neben den gesetzlich zugewiesenen Kernaufgaben Grenzschutz, Bahnpolizei, Luftsicherheit, dem Schutz von Bundesorganen sowie der aufgabenbezogenen Kriminalitätsbekämpfung zahlreiche weitere Spezial- und Unterstützungsaufgaben im In- und Ausland wahr. Die Einsatzbilanz weist für das Jahr 2019 u.a. die Feststellung von 217.237 unerlaubten Einreisen sowie 50.620 unerlaubten Aufenthalten, die Durchführung von 25.031 Rückführungen, die Sicherstellung von 448.334 verbotenen Gegenständen zum Schutz der Luftsicherheit und die Feststellung von 576.696 Straftaten auf. Der Charakter der BPOL als Fahndungspolizei wird in besonderer Weise an der Feststellung von 173.374 Personenfahndungstreffern und 28.162 Sachfahndungserfolgen deutlich. Hierbei konnten 11.729 Haftbefehle vollstreckt werden. Darüber hinaus konnten die im Zuge der grenzpolizeilichen Vorverlagerungsstrategie an 34 Standorten im Ausland eingesetzten 70 Dokumenten- und Visumsberater durch ihre präventive Tätigkeit in 36.902 Fällen die beabsichtigte unerlaubte Einreise nach Deutschland verhindern. Des Weiteren ist der herausragende Einsatzwert der Direktion Bereitschaftspolizei hervorzuheben, die im Jahr 2019 insgesamt 2.605.227 Einsatzstunden zur Unterstützung der einsatzführenden Bundespolizeibehörden sowie für die Polizeibehörden der Bundesländer erbrachte. Neben diesen an Zahlen messbaren Einsatzerfolgen stehen weitere bundespolizeiliche Maßnahmen, die aufgrund ihres Charakters unauffällig oder verdeckt erfolgen müssen, aber gleichwohl für die Sicherheitslage von hoher Priorität sind. Hierzu zählen besondere Maßnahmen zum Schutz des Luftverkehrs an Bord deutscher Flugzeuge, der Personenschutz für Botschafter in Krisengebieten, der Schutz der deutschen Auslandsvertretungen und nicht zuletzt die Bereithaltung der Spezialkräfte von GSG 9 und BFE+ für die Bewältigung von bundesweiten Einsatzlagen zur Bekämpfung von Terror-

ismus und schwerer Gewaltkriminalität. Zudem unterhält der Flugdienst der BPOL 94 Einsatzhubschrauber, um auf Anforderung von Dienststellen der BPOL, des BKA oder der Länder polizeiliche Maßnahmen aus der Luft zu unterstützen oder den schnellen Transport von Einsatzkräften zu gewährleisten. Die BPOL See gewährleistet weiterhin als Teil der Küstenwache des Bundes die maritime Erfüllung grenzpolizeilicher Kontroll- und Fahndungsaufgaben sowie die Ausübung von strafprozessualen und völkerrechtlichen Befugnissen außerhalb des deutschen Küstenmeers. Schließlich nimmt die personelle Unterstützung von polizeilichen Auslandsmissionen der UN oder EU sowie von FRONTTEX-Einsätzen zum Schutz der europäischen Außengrenzen eine besondere Rolle in der bundespolizeilichen Aufgabenlast ein.

Der dargelegte kursorische Überblick über die Aufgabenvielfalt und Leistungsfähigkeit der heutigen BPOL belegt zum einen den hohen Sicherheitsgewinn durch die vollzogenen Einsatzmaßnahmen, unterstreicht aber zum anderen, dass die BPOL bei ihrer Aufgabenwahrnehmung nicht in evidente Konkurrenz zu den Polizeibehörden der Bundesländer tritt. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit ist vielmehr in den gesetzlich zugewiesenen und von einem hohen Spezialisierungsgrad geprägten Polizeiaufgaben des Bundes zu erkennen. Zudem hält die BPOL nach Maßgabe ihres verfassungsrechtlichen Auftrags Einsatzkräfte sowie Führungs- und Einsatzmittel vor, um die innere Sicherheit im Fall von Krisen und anderen fordernden Einsatzlagen gewährleisten zu können. Zusammenfassend gesagt liegt der spezifische bundespolizeiliche Auftrag dementsprechend in Aufgabenfeldern, in denen die allgemein-polizeilich zuständigen Landespolizeibehörden nur mit einem unvertretbar hohen Ressourcen- und Koordinationsaufwand den erforderlichen Mindeststandard einer professionellen Sicherheitsgewährung garantieren könnten.

3. Die Polizei des Kanzlers

»Der Bundesgrenzschutz besteht jetzt zehn Jahre. Es ist fast vergessen, wie viele Widerstände zu überwinden waren, bis im Mai 1951 die ersten Verbände aufgestellt werden konnten. Heute zweifelt niemand mehr ernsthaft daran, dass der Bundesgrenzschutz eine wichtige Funktion in unserem Staat zu erfüllen hat.«

Konrad Adenauer, Bundeskanzler

Die Worte des ersten Kanzlers der Bundesrepublik in seiner Ansprache an den BGS aus Anlass des zehnjährigen Bestehens im Jahr 1961⁵ deuten sein persönliches Engagement für die Einrichtung einer personalstarken und verbandsmäßig strukturierten Polizei des Bundes nur an, denn tatsächlich wären ohne die politische Durchsetzungskraft *Adenauers* wohl allenfalls kleinere Grenzschutzbehörden zu realisieren gewesen, deren Ausstattung mit Führungs- und Einsatzmitteln sich auf Kontroll- und Fahndungsaufgaben im Einzeldienst an den deutschen Grenzen konzentriert hätte. *Adenauer* sah es jedoch von vornherein als politische Selbstverständlichkeit an,

3 BT-StB, 97. Sitzung v. 07.11.1950, S. 3553; vgl.: *Bastian*, Westdeutsches Polizeirecht unter alliierter Besatzung (1945–1955), Tübingen 2010, S. 180 f.; *Parma*, a.a.O., S. 185 f.; *Ritter* Polizeipraktische Notwendigkeit und rechtliche Zulässigkeit des Aufbaus einer Bundespolizei im föderativen Deutschland, Münster 1999, S. 107; *Werkentin*, Die Restauration der deutschen Polizei, Frankfurt 1984, S. 89 f.

4 Jahresbericht der BPOL 2019, Bundespolizeipräsidium (Hrsg.).

5 Abdruck in: *Die Parole*, 10 Jahre BGS, Sondernummer v. 28.05.1961, S. 1.