
Aus Bundesgrenzschutz wird
Bundespolizei

Patricia M. Schütte-Bestek

Aus Bundesgrenzschutz wird Bundespolizei

Entwicklung einer deutschen Polizei-
organisation des Bundes aus organi-
sationssoziologischer Perspektive

Mit einem Vorwort von Bernd Walter
Präsident eines Grenzschutzpräsidiums a.D.

Patricia M. Schütte-Bestek
Ruhr-Universität Bochum
Deutschland

Dissertation Ruhr-Universität Bochum, 2014

ISBN 978-3-658-09069-2 ISBN 978-3-658-09070-8 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-09070-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Diese Arbeit widme ich meinem Mann.

Danksagung

Die vorliegende Dissertation ist das Ergebnis eines vierjährigen Forschungsprozesses, der im Herbst 2009 startete und im Herbst 2013 endete. Sie stellt für mich somit das Ende eines wichtigen, aber auch langen Weges dar, der mich hin und wieder über unwegsames Gelände führte. Dabei war ich nie alleine. Viele Menschen begleiteten, unterstützten mich und sorgten dafür, dass ich mein Ziel nicht aus den Augen verliere. Diesen Menschen danke ich.

Zu allererst bedanke ich mich bei meinen Doktorvätern Prof. Dr. Heiner Minssen und Prof. Dr. Rolf G. Heinze. Prof. Dr. Heiner Minssen hat mich immer unterstützt und begleitet. Insbesondere in schwierigen Zeiten hat er mir notwendige Freiräume geschaffen, mein Dissertationsprojekt weiterzuverfolgen. Prof. Dr. Rolf G. Heinze hat mir bei Bedarf immer engagiert und in unkomplizierter Weise geholfen. Beide haben mir mit wichtigen Hinweisen, Anregungen und kritischen Anmerkungen geholfen und in meiner Forschung vorangebracht. Mein Dank gilt außerdem der Research School. Deren Angebote, mich mit anderen Doktorand_innen über meine Arbeit auszutauschen, haben mir oft neue Ideen gebracht. Mit einem Stipendium der Research School wurden mir finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt, mit denen ich einen großen Teil der Reisen zu meinen Interviewpartnern finanzieren konnte. Des Weiteren habe ich wichtige Unterstützung von Prof. Dr. Gerhard Bosch erfahren, der mich als Mentor bei meinem Dissertationsprojekt begleitet und bei schwierigen Themen immer geduldig beraten hat. Mein Projekt wäre auch niemals ohne die Hilfe von Angehörigen des ehemaligen Bundesgrenzschutzes bzw. der Bundespolizei möglich gewesen. Ich danke insbesondere Bernd Walter und Hans-Jürgen Schmidt, die mir ihre Bücher über eine lange Zeit zur Verfügung gestellt und wichtige Hinweise auf weitere Quellen gegeben haben. Einen besonderen Dank möchte ich auch allen meinen 42 Interviewpartnern aussprechen, die ich hier nicht alle nennen kann. Ein herzlicher Dank gilt ebenso Dr. Lena Lehmann, Dr. Christian Riese und Dr. Janina Wolf, die mich während meiner Schreibphase auf wichtige Fährten und Irrwege aufmerksam gemacht haben. Ebenfalls danke ich Frau Barbara Willmann, die immer ein offenes Ohr für mich hatte und mich bei der Organisation aller Formalitäten tatkräftig unterstützte, sowie allen meinen Kolleginnen und Kollegen des Lehrstuhls für Arbeitsorganisation und Arbeitsgestaltung, die

mir in der gesamten Zeit Rückhalt und Unterstützung vermittelten, aber auch mit konstruktiver Kritik nie zurückhaltend waren.

Meinen Eltern danke ich ganz besonders dafür, dass sie es mir ermöglicht haben, meinen eigenen Weg zu gehen. Sie haben mich darin immer bestärkt und unterstützt. Auch meinen engsten Freundinnen und Freunden bin ich zu großem Dank verpflichtet. Sie waren für mich da und gaben mir auch in schwierigen Zeiten das Gefühl, dass sie hinter mir stehen. Der größte Dank aber gilt meinem Mann Arne. Er war es, der mich motiviert hat, diesen Weg zu beginnen. Er war ein verständnisvoller, geduldiger und liebevoller Begleiter, der mir immer eine Richtung weisen konnte, wenn ich nicht mehr weiter wusste. Er war derjenige, der mir geholfen hat, meinen Weg zu Ende zu gehen und diese Dissertation abzuschließen.

Düsseldorf, im Dezember 2014

Patricia Schütte-Bestek

Vorwort eines Zeitzeugen

Die Biographie der Bundespolizei ist in besonderer Weise mit den jeweiligen historischen, politischen, gesellschaftlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen Nachkriegsdeutschlands verbunden. Seit ihrer Gründung als Bundesgrenzschutz im Jahre 1951 befand und befindet sie sich in einem permanenten Anpassungsprozess an den Wandel dieser Rahmenbedingungen, wobei der gesetzliche Auftrag, die Organisation und das Selbstverständnis ihrer Bediensteten immer wieder auf den Prüfstand gestellt wurden. Obwohl die Bundespolizei zwischenzeitlich zu einer der größten Polizeiorganisationen in unserem Lande herangewachsen ist und in ihrer Struktur, ihren Handlungsrationitäten sowie mit ihrem ständigem Wandel unterworfenen Funktionalitäten eigentlich von hohem wissenschaftlichen Reiz für unterschiedliche Disziplinen sein müsste, war ihre Erforschung – von wenigen juristischen Dissertationen abgesehen – eher randständig. Ausführliche organisationssoziologische Untersuchungen, die diesen Namen verdienen, fehlen vollends. Insoweit hat die Dissertation bereits jetzt ein Alleinstellungsmerkmal, zumal die Verfasserin Mittel und Wege gefunden hat, trotz offensichtlichen Desinteresses der Ministerialbürokratie und nur geringen Impetus der Bildungseinrichtungen der Bundespolizei nicht nur eine Männer dominierte Bastion zu stürmen, sondern auch einen sozialwissenschaftlichen Zugang zu den Erfahrungen und Wissensbeständen der Organisationsmitglieder zu finden.

Der Reiz der Dissertation für die Angehörigen der Bundespolizei, aber auch für Außenstehende, liegt darin, dass die organisationale Geschichte der Bundespolizei und die Entwicklung ihrer Legitimität über eine längere Zeitspanne untersucht und aus Sicht der handelnden Akteure rekonstruiert wird. Die Verfasserin verknüpft dabei die Entwicklung von Legitimitätsannahmen mit der Historie der Organisation als Subjekt und Objekt im Felde der Inneren Sicherheit und gibt erstmalig den Betroffenen selbst die Gelegenheit, jenseits von Unterstellungen, Behauptungen, unreflektierten Vorannahmen und unbewiesenen Mythen ihre Sicht der Dinge darzustellen.

Auch wenn der anspruchsvolle Theorieansatz des soziologischen Neoinstitutionalismus mit seinem Kernkonzept der organisationalen Legitimität und die für die Untersuchung ausgewählten qualitativen Datenerhebungs- und Auswertungsmethoden nicht unbedingt jedem Interessierten ohne nähere Befassung ge-

läufig sind, wird er die Arbeit mit Gewinn lesen. In ihr wird nicht nur deutlich, in welchem Umfang die Entwicklung einer Polizeiorganisation in den jeweiligen verfassungspolitischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Kontext eingebunden ist, sondern auch dargestellt, dass neben Effizienz auch Akzeptanz, Anerkennung und das Eingehen auf die Interessen von Anspruchsgruppen als besondere Ausprägungen von Legitimität das Überleben einer Organisation und ihr Fortbestehen sichern.

Die Dissertation liefert mit ihrem reichen Material zur Stellung der Bundespolizei im Felde der Inneren Sicherheit, zu ihren Bewährungsproben bei kritischen Ereignissen sowie bei Veränderungen der Sicherheitslage und zu ihren Reaktionen auf politische Neuorientierungen ein in dieser Form zurzeit einmaliges Kompendium, dessen Qualität auch dadurch nicht geschmälert wird, dass sich die Aussagen der Experten zuweilen in Teilbereichen widersprechen und nicht jede Schlussfolgerung der Verfasserin von den jeweilig Betroffenen geteilt werden wird. Letzteres dürfte aber auch nicht Absicht der Untersuchung gewesen sein. Gleichwohl hat sie den Charakter einer Pflichtlektüre für jeden, der sich um einen authentischen Zugang zur Bundespolizei bemüht. Auch wird diese Pionierarbeit es künftig weiteren interessierten Jungwissenschaftlern nicht erlauben, hoffnungsvolle wissenschaftliche Projekte ähnlicher Provenienz unter Hinweis auf angebliche Zugangsbarrieren von vornherein als hoffnungslos zu deklarieren. Selbst der Nachwuchs der Bundespolizei – wie die Mehrzahl der Jugendlichen von heute – nicht nur in der allgemeinen Geschichte nicht sonderlich sattelfest – wird staunend das facettenreiche Repertoire an Handlungs- und Veränderungsmöglichkeiten seiner Stammorganisation zur Kenntnis nehmen müssen, zumal diese entlang einer langen, nicht jedem geläufigen Zeitlinie dargestellt werden.

Traditionalisten und Neuerer in der Bundespolizei wird das zu unterstreichende Fazit der Autorin einen, wonach „ohne das Dasein, das Ansehen und die Leistungen des ‚alten BGS‘ als eine solide Grundlage sich die Organisation nicht zur Bundespolizei hätte entwickeln können.“ Der Verfasser hätte sich zwar gewünscht, dass die Bundespolizei selbst schon zu einem früheren Zeitpunkt mit eigenen Ressourcen eine vergleichbare Untersuchung als Korrektiv zu oberflächlichen Sekundärliteratur über die Bundespolizei initiiert hätte, wertet aber die Untersuchung der engagierten Autorin, mit der nunmehr auch die Bundespolizei in der Organisationssoziologie und damit in den Sozialwissenschaften angekommen ist, als besonderen Beweis für Legitimität.

Bernd Walter
Präsident eines Grenzschutzpräsidiums a.D.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	11
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1 Einleitung	19
2 Kontextuelle Verortung des BGS/der BPOL – Bestimmungen, Abgrenzungen, Entwicklungen	25
2.1 Die Organisation BPOL	25
2.2 BGS/BPOL im zeitlichen Kontext der Sicherheitslage- und Polizeientwicklung seit 1949	30
2.3 Forschungsgegenstand BGS/BPOL – Rekurs auf Bekanntes und „blinde Flecke“	39
3 Organisationale Legitimität als Ansatzpunkt zur Erklärung der Entwicklung des BGS zur BPOL	45
3.1 Organisationale Legitimität im soziologischen Neo-Institutionalismus	46
3.2 Inhaltliche Bestimmung von organisationaler Legitimität und Legitimation	51
3.3 Indikatoren und Gründe organisationaler Legitimität	59
3.4 Entwicklungsmöglichkeiten organisationaler Legitimität	71

4	Methodische Vorgehensweise.....	87
4.1	Leitfadengestützte Experteninterviews als Erhebungsmethode	87
4.2	Ausrichtung und Ablauf der qualitativen Auswertung.....	94
5	Vom BGS zur BPOL – Empirische Untersuchung der wichtigsten Entwicklungspunkte der Organisation zwischen 1951 und 2012.....	99
5.1	Der BGS zwischen 1951 und 1989 – Aufstellung, Bewährung, Etablierung.....	99
5.1.1	Aufstellungs- und Bewährungsphase des BGS.....	100
5.1.2	Weiterentwicklung und Etablierung des BGS als Polizei des Bundes	127
5.2	Aus BGS wird BPOL – „Wende“ und Neugestaltung zwischen 1988 und 2012.....	152
5.2.1	Wende und Neugestaltung des BGS	153
5.2.2	Neuorganisation und weitere Positionierung als Polizei des Bundes	199
5.3	Bilanz zum Wandel des BGS zur BPOL und zur Entwicklung seiner Legitimität zwischen 1951 und 2012.....	230
5.3.1	Drei relevante Entwicklungslinien des BGS im Wandel zur BPOL	230
5.3.2	Phasen der Entwicklung organisationaler Legitimität des BGS/der BPOL	242
6	Fazit.....	247
7	Literatur- und Quellenverzeichnis	253
8	Anhang.....	267

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

<i>Abbildung 1:</i> Legitimitätsdimensionen innerhalb der Entwicklung einer Polizeiorganisation	85
<i>Abbildung 2:</i> Schritte der empirischen Untersuchung;	95
<i>Abbildung 3:</i> Zeitstrahl zur Entwicklung des BGS/der BPOL anhand von Beispielen	248

Tabellen

<i>Tabelle 1:</i> Legitimitätstypologie	60
<i>Tabelle 2:</i> Legitimationsstrategien	74
<i>Tabelle 3:</i> Darstellung der interviewten Experten nach Laufbahn und dienstlichem Status	89
<i>Tabelle 4:</i> Interviewte Experten differenziert nach Laufbahn und Altersgruppenverteilung	90
<i>Tabelle 5:</i> Interviewte Experten differenziert nach Laufbahn und Eintritt in den BGS	91
<i>Tabelle 6:</i> Ereignisse und Entwicklungspunkte des BGS/der BPOL in Verbindung mit möglichen Legitimitätsaktivitäten	92
<i>Tabelle 7:</i> Aktivitäten in der Bewährungsphase des BGS zwischen 1951 und 1971	126
<i>Tabelle 8:</i> Aktivitäten in der Etablierungsphase des BGS zwischen 1972 und 1989	151
<i>Tabelle 9:</i> Aktivitäten in der Phase der Neugestaltung des BGS zur BPOL zwischen 1988 und 2005	197
<i>Tabelle 10:</i> Aktivitäten in der Phase der Positionierung und Etablierung der BPOL zwischen 2006 und 2012	229

<i>Tabelle 11:</i>	Veränderung der Indikatorkategorien organisationaler Legitimität des BGS/der BPOL zwischen 1951 und 2012	231
<i>Tabelle 12:</i>	Entwicklungsphasen der organisationalen Legitimität des BGS/der BPOL	243

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
a.D.	außer Dienst
ähnl.	ähnlich
AK	Arbeitskreis
AKIS	Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit
ATP	Antiterrorpaket(e)
BAL	Beamte(r) auf Lebenszeit
BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSG	Bundesgrenzschutzgesetz
BGSAusbV	Verordnung über die allgemeinberufliche Ausbildung der Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz
BGSLV	Bundesgrenzschutz-Laufbahnverordnung
BGSNeuRegG	Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz
BGSPersG	Gesetz über die Personalstruktur des Bundesgrenzschutzes
BGV	Bundesgrenzschutzverband
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern/Bundesinnenministerium
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BP	British Petrol
Bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BPOL	Bundespolizei
BPOLAK	Bundespolizeiakademie
BOPLD	Bundespolizeidirektion
BPOLG	Bundespolizeigesetz

BPOLP	Bundespolizeipräsidium
bspw.	beispielsweise
BverfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
DBB	Deutscher Beamtenbund
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d.h.	das heißt
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
DpolG	Deutsche Polizeigewerkschaft
dt.	deutsch
ED	Einzeldienst
engl.	englisch
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
f./ff.	folgende/die folgenden
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gD	gehobener Dienst
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GG	Grundgesetz
GS	Grenzschutz
GSE	Grenzschatzeinzeldienst
GSG 9	Grenzschutzgruppe 9
GSK	Grenzschutzkommando
GSP	Grenzschutzpräsidium
GSV	Grenzschutzverwaltung
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
hD	höherer Dienst
HOD	Hausordnungs- und Objektschutzdienst
IEE	Internationale Einsatzeinheit
IMK	Innenministerkonferenz

INPOL	Polizeiliches Informationssystem
Kap.	Kapitel
KatS	Katastrophenschutz
KriPo	Kriminalpolizei
KSK	Kommando Spezialkräfte
KVP	Kasernierte Volkspolizei
LaPo	Landespolizei(en)
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
LKA/LKÄ	Landeskriminalamt/Landeskriminalämter
mD	mittlerer Dienst
MEK	Mobiles Einsatzkommando
MEPoLG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
MKÜ	Mobile Kontroll- und Überwachungseinheit(en)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
ÖA	Öffentlichkeitsarbeit
OB	Oberbehörde
ÖTV	Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
OK	Organisierte Kriminalität
o.a.	oben angeführt(e/n)
o.Ä.	oder Ähnliche(s)
o.J.	ohne Jahr
PVB	Polizeivollzugsbeamte(r)
Sab	Schengener Abkommen
SchuPo	Schutzpolizei
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SEK	Spezialeinsatzkommando
SEKM	Spezialisierte Einsatzkräfte Marine
SIP	Sozialdemokraten in der Polizei
SIS	Schengener Informationssystem
s.	siehe
S.	Seite
s.o./s.u.	siehe oben/siehe unten
Tab.	Tabelle

UMB	Unter- und Mittelbehörden
UN	United Nations/Vereinte Nationen
USBV	Unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtung
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
VB	Verband
VfS	Verfassungsschutz
vgl.	vergleiche
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel