
Installation und Konsolidierung des Bundesgrenzschutzes 1949 bis 1972

David Parma

Installation und Konsolidierung des Bundesgrenzschutzes 1949 bis 1972

Eine Untersuchung der
Gesetzgebungsprozesse
unter besonderer Betrachtung
der inneradministrativen und
politischen Vorgänge

 Springer

David Parma
Neubiberg, Deutschland

Zugl.: Dissertation, Universität der Bundeswehr München, 2015

ISBN 978-3-658-10927-1 ISBN 978-3-658-10928-8 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-10928-8

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

Springer

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

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)

Vorwort

Die Entwicklungsgeschichte der Bundespolizei (ehemals Bundesgrenzschutz) war für mich seit dem Beitritt zu dieser Behörde von besonderem Interesse. Die hier vorgelegte Untersuchung ist ein vorläufiges Ergebnis meiner Beschäftigung mit der Thematik, wie sich der Bundesgrenzschutz im föderalen Sicherheitssystem zur Bundespolizei gewandelt hat.

Die Arbeit wurde im Februar 2015 von der Universität der Bundeswehr München als Dissertation angenommen. Rechtsentwicklung und Literatur sind bis Ende Oktober 2014 berücksichtigt.

Mein ganz besonderer Dank gilt an dieser Stelle meiner Doktormutter Frau Universitätsprofessorin Dr. jur. habil. Kathrin Groh für die umfassende fachliche Betreuung, für ihr wissenschaftliches Vorbild und nicht zuletzt für die Gewährung der notwendigen Freiheiten, ohne welche diese Arbeit nicht hätte entstehen können. Sie hat meine Tätigkeit stets kritisch und zugleich wohlwollend begleitet.

Bedanken möchte ich mich bei Herrn Universitätsprofessor Dr. jur. habil. Daniel-Erasmus Khan für die Übernahme und Anfertigung des Zweitgutachtens sowie für seine wertvollen Hinweise und Anregungen.

Mein herzlicher Dank geht außerdem an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Benutzungsteams im Referat B1a des Bundesarchivs. Diese haben mich bei der Suche von Archivgut und der Reproduktion tatkräftig unterstützt. Ferner an die Mitarbeiter des Archivs der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, des Instituts für Zeitgeschichte München, des Parlamentsarchivs des Deutschen Bundestages, des Bayerischen Hauptstaatsarchivs und der Konrad-Adenauer Stiftung für die zuverlässige Beschaffung, bzw. Bereitstellung des von mir benötigten Archivgutes.

München

David Parma

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
Erster Teil: Theorie und Entstehungsgeschichte	9
§ 1 <i>Polizei und Staatlichkeit</i>	10
§ 2 <i>Ursprung der Polizeikompetenzen des Bundes im Grundgesetz</i>	49
Zweiter Teil: Errichtungsphase 1949-1954	113
§ 3 <i>Gesteigertes Sicherheitsbedürfnis im Zuge politischer Ereignisse</i>	114
§ 4 <i>Die Bundespolizei-Kontroverse im Jahr 1949/50</i>	139
§ 5 <i>Erstes Gesetz über den Bundesgrenzschutz</i>	186
§ 6 <i>Der Bundesgrenzschutz als neuer Akteur im föderalen Sicherheitssystem</i>	207
Dritter Teil: Zwischenphase 1954-1966	243
§ 7 <i>Zweites Gesetz über den Bundesgrenzschutz</i>	244
§ 8 <i>Kombattantenstatus für den Bundesgrenzschutz</i>	288
Vierter Teil: Konsolidierungsphase 1966-1972	347
§ 9 <i>Einführung der Grenzschutzdienstpflicht</i>	348
§ 10 <i>Bundesgrenzschutzgesetz 1972</i>	377
Zusammenfassende Bewertung	429
Dokumente	439
Literaturverzeichnis	459
Quellenverzeichnis	503
Personen- und Sachverzeichnis	511

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
Erster Teil: Theorie und Entstehungsgeschichte	9
§ 1 Polizei und Staatlichkeit	10
A. Historische Entwicklung des Polizeibegriffs	10
B. Aufspaltung des Polizeibegriffs	16
I. Polizei im materiellen Sinn	18
II. Polizei im institutionellen Sinn	21
III. Polizei im formellen Sinn	23
IV. Einordnung des Bundesgrenzschutzes	23
C. Polizei als Attribut des Staates	24
D. Historische Betrachtung der Polizeiorganisation	35
I. Deutsches Kaiserreich	35
II. Weimarer Republik	38
III. NS-Zeit	46
E. Zusammenfassung	48
§ 2 Ursprung der Polizeikompetenzen des Bundes im Grundgesetz	49
A. Einleitung	49
B. Polizei auf Bundesebene in Entwürfen für die neue deutsche Verfassung	49
C. Einflüsse der Alliierten Hohen Kommission	54
I. Memoranden	56
1. Memorandum vom 22. November 1948	57
2. Memorandum vom 2. März 1949	58
3. Memorandum vom 14. April 1949 (Polizeibrief)	60
II. Genehmigungsschreiben vom 12. Mai 1949	65
D. Beratungen im Parlamentarischen Rat	65
I. Streit um Kompetenzverteilungen im Bereich Bundeskriminalwesen ...	66
II. Polizeiliche Exekutivbefugnisse für den Bund	70
III. Die Grenzschutz-Kompetenz als Nachtrag	74
IV. Bundeseigene Verwaltung im Bereich Bundesgrenzschutz	77

<i>E. Weitergehende Interpretation des Regelungsbereiches Polizei auf Bundesebene</i>	78
I. Begriffsbestimmung „Grenzschutz“	78
II. Bundesgrenzschutzbehörden gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG.....	81
III. Weitere Polizeiaufgaben in bundeseigener Verwaltung.....	84
1. Bahnpolizei	85
a) Historische Entwicklung.....	85
b) Einordnung der Bahnpolizei in der Entstehungsphase des GG....	89
c) Verfassungsrechtliche Verankerung der Bahnpolizei	90
aa) Entwicklung des Bahnpolizeirechts bis 1992.....	91
bb) Begrenzung der Aufgabe Bahnpolizei.....	94
2. Strom- und Schifffahrtspolizei	97
3. Hauspolizei des Bundestages	100
4. Bundeskriminalamt	102
5. Bundeszollverwaltung.....	106
<i>F. Fazit</i>	107

Zweiter Teil: Errichtungsphase 1949-1954..... 113

§ 3 Gesteigertes Sicherheitsbedürfnis im Zuge politischer Ereignisse	114
A. Einleitung	114
B. Kalter Krieg	115
C. Deutsche Teilung	121
D. Koreakrieg	123
E. Folgen für Innen- und Sicherheitspolitik	125
I. Innere Sicherheit	126
II. Äußere Sicherheit	129
III. Präzedenzlose Ausnahmesituation geteiltes Deutschland	132
§ 4 Die Bundespolizei-Kontroverse im Jahr 1949/50	139
A. Einleitung	139
B. Erste Rechtsfindungsphase	140
C. Erste Initiativphase der Bundesregierung	152
D. Zweite Rechtsfindungsphase.....	158
E. Erste Reaktionsphase der Alliierten	162
F. Zweite Initiativphase der Bundesregierung	166
G. Zweite Reaktionsphase der Alliierten.....	168
H. Parlamentarische Debatte um die Bundespolizei	172
I. Streitpunkt Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei	174
II. Verfassungsmäßigkeit des Verwaltungsabkommens	175
III. Scheitern der Bundespolizei.....	179
I. Entscheidung der Bundesregierung für den Bundesgrenzschutz.....	183
J. Fazit	184

§ 5 Erstes Gesetz über den Bundesgrenzschutz	186
A. Einleitung.....	186
B. Begründung des Gesetzentwurfes.....	187
C. Bayerische Gegenposition.....	191
D. Lesungen im Gesetzgebungsverfahren.....	195
I. Erste Verhandlung des Bundesrates.....	196
II. Erste Beratung des Bundestages.....	199
III. Zweite und Dritte Beratung des Bundestages.....	201
IV. Zweite Verhandlung des Bundesrates.....	202
E. Bewertung des Gesetzgebungsvorgangs.....	203
§ 6 Der Bundesgrenzschutz als neuer Akteur im föderalen Sicherheitssystem	207
A. Einleitung.....	207
B. Polizei oder Militär?.....	207
I. Charakter der zugewiesenen Aufgabe.....	208
II. Bedeutung der Kasernierung.....	209
III. Militärische Bewaffnung.....	210
C. Aufstellung der ersten Grenzschutzeinheiten.....	216
D. Konflikt um die Polizeihochheit im Raum Bonn.....	219
E. Politischer Schlagabtausch um den Passkontrolldienst.....	222
F. Erhöhung der Sollstärke des Bundesgrenzschutzes.....	228
G. Heranziehung zu polizeilichen Aufgaben in den Ländern.....	234
H. Fazit.....	240
Dritter Teil: Zwischenphase 1954-1966	243
§ 7 Zweites Gesetz über den Bundesgrenzschutz	244
A. Einleitung.....	244
B. Wiederbewaffnung und die Folgen für den Bundesgrenzschutz.....	245
I. Memorandum von Graf Schwerin.....	250
II. Ablehnung des Bundesgrenzschutz durch das Amt Blank.....	256
III. Entscheidung der Bundesregierung.....	258
C. Gesetzgebungsverfahren.....	262
I. Ausschusssitzung zu allgemeinen Fragen.....	263
II. Begründung des Gesetzentwurfs.....	266
III. Erste Verhandlung im Bundesrat.....	269
IV. Erste Beratung im Bundestag.....	272
V. Ausschusssitzung zum Bundesgrenzschutzgesetz.....	274
VI. Abschließende Behandlung in Bundestag und Bundesrat.....	275
D. Konsequenzen aus der Aufbauhilfe für die Bundeswehr.....	278
E. Fazit.....	279

§ 8 Kombattantenstatus für den Bundesgrenzschutz	288
A. Einleitung.....	288
B. Kriegsvölkerrechtlicher Bezugspunkt.....	288
C. Vorentwürfe für ein Gesetz.....	292
D. Kombattantenstatus für die Polizeien der Länder.....	295
E. Erste Parlamentarische Debatte.....	297
F. Widerstand gegen den Gesetzentwurf.....	299
I. Rechtsgutachten Berber.....	301
II. Rechtsgutachten Ermacora.....	306
III. Rechtsgutachten Hamann.....	308
IV. Rechtsgutachten Scheuner.....	313
V. Erwiderung Berber auf Scheuner.....	317
G. Modifizierter Gesetzesentwurf.....	319
H. Parlamentarische Behandlung und Entscheidung.....	321
I. Widerstand nach Inkrafttreten des BGSErgG.....	330
I. Rechtsgutachten Zippelius.....	331
II. Verfassungsbeschwerde.....	333
J. Fazit.....	338
 Vierter Teil: Konsolidierungsphase 1966-1972	347
 § 9 Einführung der Grenzschutzdienstpflicht	348
A. Einleitung.....	348
B. Erste Entwürfe für eine Grenzschutzdienstpflicht.....	349
I. Pläne zur verfassungsrechtlichen Verankerung.....	353
II. Aufgabenakkumulation durch die Notstandsverfassung.....	354
1. Art. 35 GG.....	356
2. Art. 91 GG.....	363
3. Art. 115f GG.....	365
C. Umsetzung der Grenzschutzdienstpflicht.....	366
D. Fazit.....	370
 § 10 Bundesgrenzschutzgesetz 1972	377
A. Einleitung.....	377
B. Konsolidierungsbedarf des BGSG.....	378
C. Veränderte Lage im Bereich der inneren Sicherheit.....	379
D. Gesetzentwurf.....	382
I. Vorüberlegungen.....	383
II. Entwurf.....	389
III. Begründung.....	392
E. Parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfs.....	395
I. Erste Behandlung im Bundesrat.....	396
II. Erste Behandlung im Bundestag.....	405

<i>III. Ausschüsse Bundestag</i>	408
<i>IV. Abschließende Behandlung im Bundestag</i>	414
<i>V. Abschließende Behandlung im Bundesrat</i>	415
<i>F. Gewerkschaftliche Stellungnahmen</i>	416
<i>G. Synoptische Darstellung</i>	418
<i>H. Fazit</i>	427
Zusammenfassende Bewertung	429
Dokumente	439
Literaturverzeichnis	459
Quellenverzeichnis	503
Personen- und Sachverzeichnis	511

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Auffassung
a.F.	alte Fassung, alte Folge
AA	Auswärtiges Amt
ABl. BB	Amtsblatt für Brandenburg
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung
AdG	Archiv der Gegenwart (Zeitschrift)
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung
AHK	Alliierte Hohe Kommission
AJIL	American Journal of International Law
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten 1794
Alt.	Alternative
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AnwBl	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APO	Außerparlamentarische Opposition
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“
ArchEBW	Archiv für Eisenbahnwesen
Art.	Artikel
ASOG Bln.	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
Az.	Aktenzeichen
BADW	Bayerische Akademie der Wissenschaften
BArch	Bundesarchiv
BArch-MA	Bundesarchiv-Militärarchiv
BayHStA	Bayerisches Hauptstaatsarchiv
BayORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
BBAW	Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften
bearb.	Bearbeitet

BePo	Bereitschaftspolizei
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSergG	Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden v. 11. Juli 1965
BGSg 1951	Gesetz über den Bundesgrenzschutz v. 16. März 1951
BGSg 1956	Zweites Gesetz über den Bundesgrenzschutz v. 30. Mai 1956
BGSg 1972	Gesetz über den Bundesgrenzschutz v. 18. August 1972
BGSZ	Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes
BGV	Bundesgrenzschutz-Verband e.V. im DBB
BHP	Bundshaushaltsplan
BKAmt	Bundeskanzleramt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BO 1928	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (BO) v. 17. Juli 1928
BP	Bayernpartei
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-Prot.	Plenarprotokoll Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVP	Bayerische Volkspartei
BVW	Bundeswehrverwaltung (Zeitschrift)
BW	Bundeswehr
DA	Dienstanweisung
DB	Die Bundesbahn (Zeitschrift)
DBB	Deutscher Beamtenbund
DBP	Die Bahnpolizei (Zeitschrift)
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DFI	Deutsch-Französisches Institut

DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGVR	Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht
DKK	Deutsche Kriminalpolizeiliche Kommission
DÖD	Der öffentliche Dienst (Zeitschrift)
Dok.	Dokumente
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift für Verwaltungsrecht)
Drs.-PR	Drucksachen des Parlamentarischen Rates
DV	Deutsche Verwaltung (Zeitschrift für Verwaltungsrecht)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWJ	Deutsches Waffen-Journal
DzD	Dokumente zur Deutschlandpolitik
ebd.	Ebenda
EBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung
EG	Europäische Gemeinschaften
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
f.	folgende
FdK	Freie demokratische Korrespondenz
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FRUS	Foreign relations of the United States by the Department of State
FS	Festschrift
GA I	I. Genfer Abkommen v. 12.08.1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde
GA II	II. Genfer Abkommen v. 12.08.1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See
GA III	III. Genfer Abkommen v. 12.08.1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen
GA IV	IV. Genfer Abkommen v. 12.08.1949 zum Schutze von Personen in Kriegszeiten
GB/BHVE	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GBl. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GBl. HB	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen

GDA	Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GMBL. SL	Gemeinsames Ministerialblatt Saarland
GMH	Gewerkschaftliche Monatshefte des DGB
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GS	Preußische Gesetzessammlung
GVBl. BW	Gesetz- und Verordnungsblatt für Baden-Württemberg
GVBl. BY	Gesetz- und Verordnungsblatt Bayern
GVBl. HE	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
GVBl. Nds.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl. SH	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
h.L.	herrschende Lehre
HChE	Entwurf eines Grundgesetzes (Verfassungskonvent Herrenchiemsee)
HLKO	Haager Landkriegsordnung
HPR	Die Zeitschrift der hessischen Polizei
HuV-I	Humanitäres Völkerrecht, Informationsschriften
i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
IFZ	Institut für Zeitgeschichte
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
JfAP	Jahrbuch für Auswärtige Politik
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, neue Folge
JR	Juristische Rundschau
KJ	Kritische Justiz , Vierteljahresschrift für Recht und Politik
LAV NRW	Landesarchiv Nordrhein-Westfalen
LDP	Liberal-Demokratische Partei Hessen (Vorläufer der FDP)
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MBL. NRW	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MBliV	Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes

MGFA	Militärgeschichtliches Forschungsamt
MGM	Militärgeschichtliche Mitteilungen
MhAP	Monatshefte für Auswärtige Politik
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Neue Kriminalpolitik (Zeitschrift)
NVA	Nationale Volksarmee
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZZ	Neue Züricher Zeitung
o. V.	ohne Verfasser
OMGUS	Office of Military Government for Germany (USA)
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr
PA-DBT 4000	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bestand 4000: Gesetzesdokumentation
PAG BY	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei
PDV	Polizeidienstvorschrift
PersR	Der Personalrat, Zeitschrift für das Personalrecht im öffentli- chen Dienst
PK	Polizeikurier, Zeitschrift der Hauptabteilung Polizei der ÖTV
PrMDI	Preußisches Ministerium des Inneren
RAF	Rote Armee Fraktion
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGSt.	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RHO	Reichshaushaltsordnung
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RT-Drs.	Drucksachen des Reichstages
RuP	Recht und Politik (Zeitschrift)
RV	Verfassung des Deutschen Reiches von 1871
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
Slg	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtsho- fes und des Gerichts Erster Instanz
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
SMBl. NRW	Sammlung geltender Erlasse Land Nordrhein-Westfalen
SP	Sozialdemokratischer Pressedienst

StAB	Staatsarchiv Bremen
StAH	Staatsarchiv Freie und Hansestadt Hamburg
StBA	Statistisches Bundesamt
StBKAH	Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus Rhöndorf
StW	Steuer-Warte (Zeitschrift)
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes v. 10.03.1961
VdM	Verfassungsausschuss der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen
VerkMitt	Verkehrsrechtliche Mitteilungen
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung v. 21.01.1960
WK	Europäische Wehrkunde (Zeitschrift)
WPfIG	Wehrpflichtgesetz v. 21.07.1956
WRV	(Weimarer-)Verfassung des Deutschen Reiches v. 11.08.1919
WStG	Wehrstrafgesetz v. 30.03.1957
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDdVMEV	Zeitung des Vereins Mitteleuropäischer Eisenbahnverwaltungen
ZfG	Zeitschrift für Geschichtswissenschaft
ZfH	Zentrale für Heimatdienst
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfVR	Zeitschrift für Völkerrecht
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZK	Zentralkomitee
ZP I	I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen v. 12.08.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte v. 08.06.1977
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Zielsetzung der Arbeit ist es, einen Beitrag zur rechtshistorischen Entwicklung des Bundesgrenzschutzes unter Berücksichtigung der geschichtlich-politischen Gesamtsituation zu leisten. Besondere Betrachtung finden hierbei die Gesetzgebungsprozesse sowie die internen Vorgänge der Bundesadministration.

Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf den Zeitraum bis in das Jahr 1972. Die Errichtungsphase von der Inkraftsetzung des Grundgesetzes 1949 bis zur Verabschiedung des Bundesgrenzschutzgesetzes 1972 bildet einen geschlossenen Themenkomplex, der die Installation und Festigung einer Bundespolizei im föderalen Sicherheitssystem der Bundesrepublik beschreibt. Mit dem Bundesgrenzschutzgesetz 1972 wurde der Bundesgrenzschutz zur „Polizei des Bundes“ mit erweitertem Aufgabenspektrum sowie einer bedeutenderen Stellung in der deutschen Sicherheitsarchitektur. Zudem versucht die Arbeit dem Anspruch gerecht zu werden, die Gesetzgebungsprozesse und inneradministrativen Vorgänge so genau wie möglich zu rekonstruieren und zu untersuchen, was nur unter Zuhilfenahme freigegebener Aktenbestände der Parlaments-, Bundes- und Landesarchive möglich ist. Hierfür bildet der Zeitraum bis 1972 eine geeignete Grundlage, da zahlreiche Dokumente, die diese Zeitspanne betreffen, zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit einsehbar und freigegeben waren¹.

Einen Schwerpunkt der Arbeit liegt in den detaillierten Untersuchungen zu den internen Vorgängen der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Errichtung und Konsolidierung der geplanten Bundespolizei. In diesem Kontext wurden umfangreiche Aktenbestände im Bundesarchiv, dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv, dem Institut für Zeitgeschichte, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung und verschiedener sonstiger Landesarchive ausgewertet. Die Verwendung dieser Dokumente, die teilweise erst vor wenigen Jahren freigegeben wurden und zum Teil zur damaligen Zeit der Geheimhaltung unterlagen, soll nicht nur eine höchstmögliche Transparenz der inneradministrativen Vorgänge gewährleisten, sondern neue Erkenntnisse in Bezug auf die Entwicklungsgeschichte des Bundesgrenzschutzes (heute Bundespolizei) liefern.

¹ Die Nutzung von Archivgut des Bundes aus einer mehr als 30 Jahre zurückliegenden Zeit ist auf Antrag möglich, vgl. § 5 Abs. 1 BArchG; die Schutzfristen können im Einzelnen jedoch bis zu 60 Jahre betragen, vgl. § 5 Abs. 2 BArchG.

Besonders für die Darstellung der Vorgänge im Jahr 1949/50, als *Adenauer* versuchte, bei den Alliierten die Genehmigung für eine Bundesexekutivtruppe zu erhalten, war die Auswertung der Aktenbestände des Bundeskanzleramtes und des Bundesinnenministeriums im Bundesarchiv sehr ergiebig. Die Untersuchung wird in diesem Zusammenhang einerseits zeigen, dass die Installation des Bundesgrenzschutzes als Bundespolizei und nicht als Grenzpolizei beabsichtigt war sowie andererseits, dass erhebliche verfassungsrechtliche und politische Differenzen zu überwinden waren, um überhaupt den Bund im Bereich der inneren Sicherheit mit polizeilichem Vollzugspersonal ausstatten zu können.

Ferner wird sich herausstellen, dass sich die Installation sowie die weiteren Entwicklungsschritte des Bundesgrenzschutzes in Korrelation mit bedeutsamen politischen Ereignissen befinden – mit anderen Worten, die Evolution des Bundesgrenzschutzes durch Ereignispolitik bestimmt wurde. Ereignispolitik beschreibt hier die politische Umsetzung von Prozessen kausal nachweisbar zurückgehend auf ein bestimmbares politisches Ereignis.

Das Bundesverfassungsgericht hatte auf Antrag der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. § 13 Nr. 6 BVerfGG zu überprüfen, ob die Vorschriften, durch welche dem Bundesgrenzschutz polizeiliche Aufgaben auf den Bahnanlagen und der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf Flugplätzen übertragen wurden, mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Am 28. Januar 1998 entschied der zweite Senat, dass die Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit verfassungskonform gewesen war. Die sogenannte Geprägeformel („Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.“²) war eindeutig, hatte den Zuwachs der Aufgaben Bahnpolizei und Luftsicherheit gerade noch geduldet und schien einem weiteren Ausbau den Riegel vorgeschoben zu haben. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat sich der Bundesgrenzschutz jedoch in vielfacher Form verändert. Beginnend von der Übertragung neuer Aufgaben³

² BVerfGE 97, 198 (218) = NVwZ 1998, 495 (495 Ls. 2, 497).

³ U.a. Änderung § 2 BGSg, Einfügung § 4a BGSg, vgl. Art. 6 TerrorBekämpfung (BGBl. I 2002, S. 365).

und der Übernahme neuer internationaler Engagements⁴ bis hin zur Umbenennung in „Bundespolizei“⁵ erfuhr die Bundespolizei tiefgreifende Veränderungen. Maßgeblich beeinflusst wurde diese Forcierung durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz von 2002, welches eine Reaktion auf den internationalen Terrorismus und die Anschläge vom 11. September 2001 war. Die Übertragung der Aufgaben „Bahnpolizei“ und „Luftsicherheit“ wurde im Zuge der deutschen Wiedervereinigung vollzogen⁶. Die nachfolgenden Untersuchungen werden zeigen, dass bereits die Forderung *Adenauers* nach einer Bundespolizei, die Überführung von Teilen des Bundesgrenzschutzes in die Bundeswehr, die Einführung des Kombattantenstatus und der Grenzschutzdienstpflicht sowie letztlich die Verabschiedung des Bundesgrenzschutzgesetzes 1972 ohne bestimmte politische Ereignisse schwer denkbar gewesen wären. Es besteht ein sichtbarer Zusammenhang zwischen signifikanten politischen Ereignissen wie dem Ost-West-Konflikt, der Frage nach der Wiederbewaffnung, der Notstandsgesetzgebung 1968 und dem Auftreten des linksgerichteten Terrorismus in Deutschland mit der Errichtung und Konsolidierung des Bundesgrenzschutzes im Zeitraum von 1949 bis 1972.

Die Wirkungszusammenhänge zwischen politischer Dimension als Ursache und praktischer Umsetzung in Form von Gesetzen werden mithilfe des Verfahrens der historischen Prozessanalyse untersucht. Die historische Prozessanalyse sucht „nach Evidenz für einen möglichst lückenlosen Verursachungsprozess zwischen den korrelierten Variablen und für den von der Theorie behaupteten Verursachungsmechanismus“⁷. Die Prozessanalyse erklärt „das Phänomen als Endpunkt einer konkreten Verursachungskette“⁸.

⁴ Entsendung von grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten und Dokumentenberatern, vgl. *Wagner*, Die Polizei 2011, 97 (104); Beteiligung im Rahmen operativer FRONTEX-Einsätze (franz. Frontières extérieures, Gemeinschaftsagentur der Europäischen Union für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen), vgl. *Mrozek*, DÖV 2010, 886 ff.

⁵ Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei (BGBl. I 2005, S. 1818).

⁶ Vgl. Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz v. 23.01.1992 (BGBl. I 1992, S. 178).

⁷ *Schimmelfennig*, in: *Behnke/Gschwend/Schindler/Schnapp*, Methoden der Politikwissenschaft, S. 263.

⁸ Ebd., S. 265.

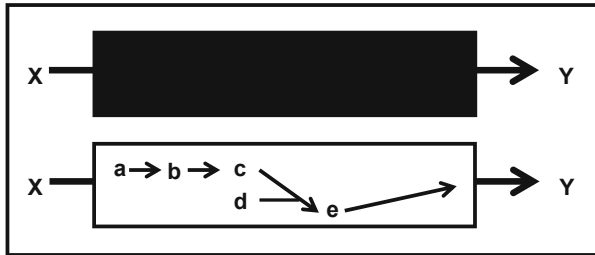


Abbildung 1: Prozessanalyse öffnet die Black Box⁹

Der „kausale Mechanismus“, der von X ausgeht und Y hervorbringt, wird durch die Prozessanalyse mit den Zwischenschritten a bis e offengelegt. Es werden hierbei mehrere Variablen, wie etwa die politischen Akteure und deren Handlungen sowie die rechts- und verwaltungswissenschaftliche Perspektive im Zeitverlauf analysiert. In Bezug auf die vorliegende Untersuchung ist die Ursache das gesteigerte Sicherheitsbedürfnis Westdeutschlands (X), welches den Erlass des ersten Bundesgrenzschutzgesetzes (Y) zur Folge hatte. Der Anspruch der Arbeit besteht darin, mithilfe der bisher ungenutzten Archivmaterialien eine möglichst detaillierte und theoriestende Analyse vorzulegen, die den bisherigen Forschungsstand vervollständigt sowie den Blick auf die politischen und inneradministrativen Aktionen in Zusammenhang mit dem vorliegenden Forschungsgegenstand freilegt. Die Arbeit folgt einem historisch-chronologischen Aufbau. Der Analyse und Offenlegung der Gesetzgebungsvorgänge kommt hierbei besondere Bedeutung zu; diese bilden den Kernpunkt der Arbeit.

Zusammenfassend werden in Bezug auf den vorliegenden Forschungsgegenstand folgende Thesen formuliert:

- Der Ost-West-Konflikt äußerte sich in Form einer virulent gewordenen Bedrohung für die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik, was zu dem Erlass des ersten Bundesgrenzschutzgesetzes führte.
- Der Bundesgrenzschutz war nicht als Vorläufer oder Kader einer Armee errichtet worden. Grund für den Erlass des zweiten Bundesgrenzschutzgesetzes waren organisatorische Schwächen während des Wiederbe-

⁹ Abbildung nach *Schimmelfennig*, in: *Behnke/Gschwend/Schindler/Schnapp*, Methoden der Politikwissenschaft, S. 265.

waffnungsprozesses. Die Begründung des Gesetzes basierte nicht auf einer Argumentation bezugnehmend zur inneren Sicherheit.

- Die Eingliederung der DDR-Grenzpolizei in die NVA führte zu dem Vorhaben, dem Bundesgrenzschutz den Kombattantenstatus zu verleihen und entzündete damit eine wirkungsmächtige Debatte um die Frage, ob dem Bundesgrenzschutz noch polizeilicher Charakter zukommt.
- Die Ursache für die Einführung der verfassungsrechtlich bedenklichen Grenzschutzdienstpflicht lag ausschließlich im Personalmangel beim Bundesgrenzschutz begründet.
- Die Ausflüsse der Notstandsgesetzgebung und die Bedrohung der inneren Sicherheit durch den linksgerichteten Terrorismus führten zum Erlass des Bundesgrenzschutzgesetzes 1972.

Mit der Prozessanalyse verknüpft ist die generelle Fragestellung, inwieweit sich die einzelnen Entwicklungsschritte auf den polizeilichen Charakter des Bundesgrenzschutzes ausgewirkt haben. Hierzu wird die These formuliert, dass dem Bundesgrenzschutz der polizeiliche Charakter nicht abgesprochen werden kann. Dies gilt auch im Zusammenhang mit der Verleihung des Kombattantenstatus und der Einführung der Grenzschutzdienstpflicht. Es wird darüber hinaus in Anknüpfung an Vorgesagtes die Hypothese aufgestellt, dass der Bundesgrenzschutz mit dem Gesetz 1972 seine Entwicklung zur Polizei des Bundes materiell abgeschlossen hat. Der Maßstab hierfür sind der im Gegensatz zum Zeitpunkt der Gründung 1951 gewachsene originäre Aufgabenbereich sowie die gewonnene Bedeutung des Bundesgrenzschutzes für die Gewährleistung der inneren Sicherheit im föderalen Polizeisystem.

Der Untersuchung vorangestellt ist ein theoretischer Teil, der Aufschluss darüber geben soll, was unter „Polizei“ zu verstehen ist und welche Bedeutung diese für den modernen (Bundes-)Staat hat. Da der Bundesgrenzschutz eine Polizeibehörde des Bundes ist, wird zudem die historische Entwicklung der Polizeigeschichte auf Bundesebene knapp dargestellt. Diese Prämissen sind von Bedeutung dafür, wie der Verfassungsgeber 1948/49 die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vorgenommen hat. Schwerpunktmäßig wird hier zu untersuchen sein, wie die Gesetzgebungskompetenz über den Grenzschutz und andere Polizeikompetenzen im Grundgesetz Verankerung gefunden haben.

Für die erste These, dass der Ost-West-Konflikt ursächlich für die Errichtung des Bundesgrenzschutzes war, ist eine umfangreiche Analyse der Bedrohungsperzeption einschließlich der theoretischen Anbindung, was unter innerer und äußerer Sicherheit zu verstehen ist, erforderlich. Anschließend folgt die Untersuchung der hier als „Bundespolizei-Kontroverse“ bezeichneten Vorgänge im Jahr 1949/50. Die Analyse der Interaktion der politischen Akteure soll die Prozessstationen herausarbeiten, die von der Bedrohungsperzeption zur Vorstellung von eigenen Sicherheitskräften auf Bundesebene geführt haben. Zentraler politischer Akteur im beschriebenen Prozess war Bundeskanzler *Konrad Adenauer*. Seine Initiativen und Forderungen nach einer Bundespolizei werden den Ursache-Wirkung-Zusammenhang zwischen dem Ost-West-Konflikt und der geplanten Bundespolizei bestätigen. Es wird sich jedoch weiter zeigen, dass der Wirkungsmechanismus nicht zur gewünschten Bundespolizei führt, sondern die Kausalkette aufgrund einer Vielzahl von darzulegenden Einzelereignissen im Erlass des ersten Gesetzes über den Bundesgrenzschutz endet.

Für die zweite These, dass der Bundesgrenzschutz nicht als Kader für eine westdeutsche Armee gedacht war und die Ursache für die Überführung in die Bundeswehr organisatorische Schwierigkeiten beim Streitkräfteaufbau waren, ist primär die knappe Betrachtung des Remilitarisierungsprozesses von Bedeutung. Es wird sich nicht nur zeigen, dass der Bundesgrenzschutz nicht als Vorläufer einer Streitkraft beabsichtigt war, sondern vielmehr, dass das Amt Blank einer Übernahme des Bundesgrenzschutzes in die Bundeswehr ablehnend gegenüberstand. Die Darstellung der kausalen Mechanismen, welche ausgehend von dieser ablehnenden Haltung dennoch eine Überführung in die Bundeswehr ermöglichten, ist geknüpft an die hier als „Prioritätstheorie“ bezeichnete Argumentation des zentralen politischen Akteurs, Bundesinnenminister *Gerhard Schröder*. Die Prioritätstheorie, eine auf Opportunität und Bündnispolitik gründende Argumentationslinie der Bundesregierung, wird die Hypothese bestätigen, dass nicht Überlegungen der inneren Sicherheit die Überführung in die Bundeswehr notwendig machten, sondern grundsätzliche sicherheitspolitische Überlegungen – losgelöst von der Frage nach polizeilichen Notwendigkeiten.

Die dritte These geht davon aus, dass militärorganisatorische Umgliederungen in der DDR zu einer Neubewertung von fürsorgerechtlichen Gesichtspunkten in Bezug auf den Status der Bundesgrenzschutzbeamten führten. Diese Überlegungen mündeten darin, dass dem Bundesgrenzschutz der Kombattantenstatus

verliehen werden sollte, was ihm auf den ersten Blick den polizeilichen Charakter entzieht und ihn in den paramilitärischen Sektor drängt. Hierbei wird die Annahme vorangestellt, dass es gesellschaftliche Gruppen geben wird, die Einfluss auf die Entscheidung nehmen wollen, ob dem Bundgrenzschutz der Kombattantenstatus rechtswirksam verliehen werden kann. Zu denken ist hierbei besonders an Berufsvertretungsverbände. Die Untersuchung wird zeigen, dass unterschiedliche Berufsvertretungsverbände, einmal diejenigen, welche schwerpunktmäßig die Landespolizeibeamten und andererseits diejenigen, welche überwiegend die Bundesgrenzschutzbeamten vertreten, divergierende Zielsetzungen verfolgten und maßgeblich Einfluss auf die Prozesse und die Gestaltung des Gesetzgebungsvorganges nahmen. Die Gewerkschaften bedienten sich mehrerer renommierter Völkerrechtsexperten, welche in Form von Gutachten Gegenstandspunkte zur Auffassung der Bundesregierung herausarbeiteten. Im Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung, die den Nachlass der mittlerweile aufgelösten Gewerkschaft ÖTV verwaltet¹⁰, fanden sich diesbezüglich zahlreiche wichtige, bisher unveröffentlichte Dokumente, die in der Arbeit Verwendung finden. Es wird sich ferner herausstellen, dass die Verleihung des Kombattantenstatus dem Bundesgrenzschutz den polizeilichen Charakter nicht abgesprochen hat.

Fortgang findet die Gesamtuntersuchung in der Analyse der Vorgänge um die Einführung der Grenzschutzdienstpflicht sowie der verfassungsändernden Gesetze im Rahmen der Notstandsgesetzgebung. Die Vorgänge um die Einführung der Grenzschutzdienstpflicht können mithilfe zahlreicher Dokumente aus dem Bundesarchiv, Abteilung Bundeskanzleramt und Bundesinnenministerium, hinreichend rekonstruiert werden. Die vierte These geht davon aus, dass die Grenzschutzdienstpflicht ausschließlich deswegen eingeführt wurde, weil der Bundesgrenzschutz nicht die erforderliche Sollstärke erreichte. Es wird sich zeigen, dass diese Argumentation erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken aufwirft und schwer in Einklang mit dem Sinn und Zweck von Art. 12a Abs. 1 GG zu bringen ist. Darüber hinaus wird sich zeigen, dass die Grenzschutzdienstpflicht, ebenso wenig wie die Verleihung des Kombattantenstatus, Einfluss auf den polizeilichen Charakter des Bundesgrenzschutzes hatte.

¹⁰ Im Jahr 2001 fusionierte die ÖTV mit mehreren anderen Gewerkschaften zur Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), vgl. *Kruber*, in: *May*, Handbuch zur ökonomischen Bildung, S. 169.

Abschließend wird der Gesetzgebungsprozess um das Bundesgrenzschutzgesetz 1972 untersucht. Die fünfte These geht davon aus, dass Veränderungen im Lagebild der inneren Sicherheit zu einem gesteigerten Bedürfnis an Polizeikräften führten. Es wird sich herausstellen, dass der Bundesgrenzschutz eine Neu-Neuorientierung im föderalen Sicherheitssystem der Bundesrepublik erfuhr. Das neue Bundesgrenzschutzgesetz bildet einen Abschlusspunkt in der Entwicklung hin zur Polizei des Bundes. Besonderes Augenmerk liegt in diesem Zusammenhang auch auf der Darstellung des Widerstandes der Landesregierungen und von Seiten der Gewerkschaft der Polizei gegen eine Verpolizeilichung des Bundesgrenzschutzes. Abschließend werden die Ergebnisse der Arbeit in einer zusammenfassenden Bewertung dargestellt.