

Berichte der Hochschule für öffentliche Verwaltung,  
Band 39

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

## Politik – Verfassung – Polizei

Publikationsbericht Nr. 1 aus den Staats- und  
Gesellschaftswissenschaften des Fachbereichs BPOL

Brühl / Rheinland 2015

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

ISBN 978-3-938407-71-4  
ISSN 0946-2988

Impressum:  
Hochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung  
Willy-Brandt-Str. 1  
50321 Brühl

[www.hsbund.de](http://www.hsbund.de)



## Inhalt

<i>Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers</i> Politik – Verfassung – Polizei: Publikationsbericht Nr. 1 aus den Staats- und Gesellschaftswissenschaften des Fachbereichs BPOL	11
--	----

### **1. Grundlagenwerke zur (Bundes-)Polizei**

<i>Martin H. W. Möllers (Hrsg.)</i> Wörterbuch der Polizei. C. H. Beck Verlag, München 2001	15
---	----

<i>Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen / Hans-Thomas Spohrer (Hrsg.)</i> Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie Verlag Leske und Budrich, Opladen 2003	21
--	----

### **2. Publikationen zu den Staats- und Gesellschaftswissenschaften**

<i>Martin H. W. Möllers</i> Neue Mittelstädte im suburbanen Raum. Kommunale Neugliederung, wirtschaftlicher Wandel und politisch-administrative Stadtentwicklungssteuerung, untersucht am Beispiel von Erfstadt und Sankt Augustin Dortmunder Vertrieb für Bau und Planungsliteratur, Dortmund 1996	29
---	----

<p><i>Martin H. W. Möllers</i>          Beiträge zur Stadtgeschichte, Heft 27:          20 Jahre Stadtrechte und Stadtzentrum Sankt Augustin          Rheinlandia Verlag, Siegburg 1997</p>	35
<p><i>Heribert Schatz / Robert Chr. van Ooyen / Sascha Werthes</i>          Wettbewerbsföderalismus.          Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs          Nomos Verlag, Baden-Baden 2000</p>	40
<p><i>Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers (Hrsg.)</i>          Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand:          11. September und NPD-Verbot          Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a. M. 2002</p>	44
<p><i>Robert Chr. van Ooyen</i>          Der Staat der Moderne.          Hans Kelsens Pluralismustheorie          Verlag Duncker &amp; Humblot, Berlin 2003</p>	51
<p><i>Robert Chr. van Ooyen</i>          Der Begriff des Politischen des Bundesverfassungsgerichts          Verlag Duncker &amp; Humblot, Berlin 2005</p>	67
<p><i>Martin H. W. Möllers</i>          Business-Knigge.          Internationales Lexikon des guten Benehmens          Verlag Ludwig, Kiel 2005</p>	83

### **3. Herausgegebene Zeitschriften / Jahrbücher**

*Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.)*  
Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003  
Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a. M. 2003 89

*Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.)*  
Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005  
Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a. M. 2005 95

### **4. Lehrbücher**

*Martin H. W. Möllers*  
Lehren und Prüfen bei der Polizei.  
Ein Lehrbuch der Didaktik mit Entwürfen und Material  
für polizeifachspezifische Unterrichte einschließlich Tipps  
für erfolgreiches Lernen  
Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a. M. 2005 101

*Tilmann Schott / Martin H. W. Möllers*  
Strafrecht in der Sozialarbeit.  
Ein Leitfaden zur Praxis des Strafens, der Strafzumessung  
und des Strafverfahrens  
Verlag Walhalla, Regensburg 2005 104

## **5. Publikationen in der Schriftenreihe Bundesgrenzschutz**

- Martin H. W. Möllers (Hrsg.)*  
Deutsche und Polen, Nachbarn in Europa  
Politische und rechtliche Aspekte zu  
grenzpolizeilichen Einsätzen  
Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 1, Lübeck 1996 111
- Dietrich Heesen / Hans-Georg Lison /  
Martin H. W. Möllers (Hrsg.)*  
Der Bundesgrenzschutz im Spannungsfeld  
gesellschaftlicher Entwicklungen  
Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 2, Lübeck 1997 115
- Martin H. W. Möllers (Hrsg.)*  
Veränderungen bei den Vollzugsaufgaben des  
Bundesgrenzschutzes durch Politik und Recht  
Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 5, Lübeck 1999 118
- Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers (Hrsg.)*  
Öffentliche Sicherheit am Ende des 20. Jahrhunderts  
Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 6, Lübeck 1999/2000 122
- Anke Borsdorff / Martin H. W. Möllers (Hrsg.)*  
Der Einfluss internationaler Entwicklung  
auf die Arbeitsfelder der Polizei  
Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 7, Lübeck 2001 125

<i>Martin H. W. Möllers (Hrsg.)</i> Bundespolizei als Teil der Gesellschaft: Interdependenzen der Aufgabenwahrnehmung Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz Band 9, Lübeck 2003	128
<i>Martin H. W. Möllers (Hrsg.)</i> Grenzüberschreitende Polizeiarbeit Vernehmungen – Eilfälle – Kooperationen – Terrorbekämpfung Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz Band 10, Lübeck 2004	137
<i>Hans-Thomas Spohrer / Rosalie Möllers (Hrsg.)</i> Rechtsprobleme exekutiver Befugnisweiterungen / Internationale polizeiliche Entwicklungen Arbeiten zu Studium und Praxis in der Bundespolizei Band 11, Lübeck 2006	140
<i>Autorenhinweise</i>	145



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

**Politik – Verfassung – Polizei:  
Publikationsbericht Nr. 1 aus den Staats-  
und Gesellschaftswissenschaften  
des Fachbereichs BPOL**

**Vorwort**

Der Publikationsbericht gibt die Forschungsleistungen wieder, die wir als Lehrende für „Staats- und Gesellschaftswissenschaften“ am Fachbereich Bundespolizei der FH Bund publiziert haben. Die hier von uns vertretenen Fächer sind:

- Politik der inneren Sicherheit
- Staats- und Verfassungsrecht
- Politischer Extremismus
- Internationale Politik und Völkerrecht
- Europäische Union
- Didaktik

Als „Lehrende *und* Forschende“ möchten wir in unregelmäßigen Zeitabständen – aber kontinuierlich – über die Gegenstände und Fragestellungen unserer Arbeiten informieren. Der Bericht Nr. 1 umfasst dabei nur die Buch- und Buchreihen-Publikationen der Jahre 1995-2005; spätere Monografien und publizierte Fachaufsätze sind nachfolgenden Berichten vorbehalten. Jedes Buch wird separat inhaltlich kurz vorgestellt, zumeist anhand der jeweiligen Einleitung. Die Breite der Forschungen streut dabei von Arbeiten zu den klassischen Inhalten der Staats- und Gesellschaftswissenschaften (z. B. Staatstheorie, Verfassungsgerichtsbarkeit) über Grundlagenwerke speziell für die Polizeiarbeit und -ausbildung (z. B. Polizeilexikon, Lehrbuch) bis hin zu

Aufsatzsammlungen und Periodika zu den ganz aktuellen Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit.

Auf zwei Reihen sei vorab gesondert hingewiesen: 1995 wurde vom Fach Staats- und Gesellschaftswissenschaften die Schriftenreihe „Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz“ (ASPiBGS – jetzt: Schriften zur Bundespolizei [SzB]) gegründet, die in unregelmäßiger Folge erscheint. Diese Plattform steht bis heute nicht nur allen Lehrenden des Fachbereichs offen, sondern bietet auch den Studierenden die Möglichkeit zur Publikation ihrer Abschlussarbeiten (Haus- bzw. Diplomarbeit).

Und seit 2002 erscheint als Periodikum im zweijährigen Turnus das JBÖS (Jahrbuch Öffentliche Sicherheit – [www.JBÖS.de](http://www.JBÖS.de)), mit dem uns inzwischen eine auch international ausgerichtete und beachtete Vernetzung von Forscherinnen und Forschern an Universitäten, Fachhochschulen, Instituten und Behörden zum Thema „Öffentliche Sicherheit“ gelungen ist.

Robert van Ooyen / Martin Möllers, Juni 2014

## **1. Grundlagenwerke zur (Bundes-)Polizei**



# **Wörterbuch der Polizei**

**Herausgegeben von  
Martin H. W. Möllers**

**Verlag C. H. Beck**

Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Wörterbuch der Polizei**

C. H. Beck Verlag, München 2001

## **Vorwort**

Das „Wörterbuch der Polizei“ (WdP) hat weit mehr als 10 000 Stichworte aufgenommen. Es integriert Rechts-, Polizei-, Kriminal- und Gesellschaftswissenschaften und richtet sich sowohl an den Wissenschaftler wie an den Praktiker, dem das WdP im Berufsalltag Hilfeleistung geben will. Trotz des einengenden Namens schließt das WdP auch den Themenbereich anderer Behörden ein, mit denen die Polizei – soweit erlaubt – zusammenarbeitet. Zu nennen sind hier z. B. die Verfassungsschutzbehörden, die Zollverwaltung sowie das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Zudem ist das WdP auf dem neuesten Stand: Voll integriert sind die umfänglichen Reformwerke der letzten Jahre, z. B. 6. StrRG, StVÄG 1999, PDV 100, Amsterdamer Vertrag, Rechtschreibreform etc. Auch zukunftsweisende Stichworte (z. B. „Deutsche Hochschule der Polizei“) sind fundiert erläutert.

Den Schwerpunkt des WdP bildet – der Praxis entsprechend – das Einsatzrecht, welches nicht nur von Hochschullehrern, sondern auch von Juristen aus der Praxis, hier insbesondere Staatsanwälten, bearbeitet worden ist. Außerdem ist der Bereich der Einsatz- und Führungslehre sowie der Kriminalistik umfassend berücksichtigt und von Fachleuten bearbeitet worden. Daneben bietet das WdP aber auch die Möglichkeit, waffentechnische Begriffe und kriminologische Stichworte sowie solche aus dem Bereich der polizeilichen und der forensischen Psychologie sowie der polizeirelevanten Politik (z. B. Extremismus) und der Didaktik (z. B. Methoden der Lehre) nachzulesen.

Die 50 Mitarbeiter kommen aus der Praxis (vom Kommissar bis zum Präsidenten) sowie aus der Wissenschaft (vom Oberkommissar mit Universitätsabschluss bis zum Professor), und zwar sowohl aus den Natur- (Medizin, Chemie etc.) als auch aus den Geisteswissenschaften (Rechts-, Sozial-, Politik-, Erziehungswissenschaften, Psychologie etc.) und dem Bereich der Technik (Ingenieurwissenschaften wie z. B. Maschinenbau). Zusätzlich sind für spezielle Themenbereiche Experten gewonnen worden: z. B. für die internationalen Polizeieinsätze der ehem. Assistent des UN-Generalsekretärs, General Manfred Eisele, der dort für diesen Bereich tätig war, und für internationa-

le Polizeiorganisationen der Präsident der Union Internationale des Syndicats de Police, Hermann Lutz, lange Jahre Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei.

Das Anliegen der Autoren des WdP geht dahin, den einzelnen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten mit diesem Buch ein Nachschlagewerk an die Hand zu geben, das dazu beitragen will, in Einzelfragen eine rasche Entscheidung zu ermöglichen, und schnelle Informationen zu allen Bereichen bereitzustellen, mit denen die Polizeien in Bund und Ländern konfrontiert sind. Die meisten bearbeiteten Stichworte enthalten außerdem umfängliche Literaturhinweise, um den Lesern die Möglichkeit zu geben, sich in das Thema weiter zu vertiefen.

Das Manuskript wurde am 31. Januar 2001 geschlossen.

## **Bearbeiterverzeichnis**

Borsdorff, Prof. Dr. Anke	AB
Brandl, ORR Diplom-Finanzwirt Hans- Joachim	HJB
Brauns, RechtsAss. PRA'in Miriam	MB
Bülow, Vicco von - alias Lorient	VvB
Claßen, KHM Christian	CC
Dechow, PHK Thomas	TD
Dose, LOStA a.D. Norbert	ND
Eisele, Assistant UN Secretary General (Ret) Manfred	ME
Engelbrecht, PD Hans-Otto	HOE
Fehn, Rechtsanwalt Dr. Karsten	KF
Frühauf, POR Martin	MF
Glade, PR z.A. Carsten	CG
Göres, Rechtsanwalt Michael	MG
Grosch, PD Jochen	JG
Heese, ORR Burkhard	BHe
Heesen, Prof. Dietrich	DH
Holtmann, EPHK Dipl.-Verwaltungswirt Volker	VH
Hoppe, POR im BGS Friedrich-Alexander	FAH
Huzel, Prof. Dr. Erhard	EH
Karioth, PR Detlef	DfK
Kastner, RD Martin	MK
Kluwe, EPHK Detlef	DeK
Krauß, OStA a.D. Florentin	FK
Laskowski, PD Rainer	RL
Lutz, Präsident der UISP Hermann	HL
May, Rechtsanwalt Dr. Olaf	OM
Möllers, Prof. Dr. Martin H.W.	MM
Möllers, Rosalie	RM
Monhemius, Prof. Dr. Jürgen	JM
Motsch, Dr. rer. nat. Stephan Rainer	SRM
Müller, ZAM Diplom-Finanzwirt Volker	VM

Ooyen, Dr., Vertr. einer Universitätsprof. Robert Chr. van	RvO
Peilert, Prof. Dr. Andreas	AP
Pein, EPHK Hans-Jürgen	HJP
Pieper, Dr. med. Hans	HP
Pietzner, EPHK a.D. Dipl.-Ing. Wolfgang	WP
Raimer, Diplom-Übersetzer KOK Norbert	NR
Schäfers, MinR a.D. Michael	MS
Selen, RR z.A. Sinan	SiS
Spahn, KOK Adalbert W. □	AS
Speis, KHK Johannes-Peter	JPS
Spohrer, ORR Dipl.-Psych. Thomas	TS
Staffen, PD im BGS Sigward	SS
Steiner, PAA for Asylum and Refugee Affairs Wolfgang	WS
Stomprowski, RD Eckhard	ES
Torp, PR z.A. Stephan Franz	SFT
Walter, BGSP-Präsident a.D.	BW
Wieschendorf, EPHK Günter	GW
Wilksen, PR Michael	MW
Zündorf, Prof. a.D. Dr. Dieter	DZ





Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen /  
Hans-Thomas Spohrer (Hrsg.)

**Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen  
pluralistischen Demokratie**

Verlag Leske und Budrich, Opladen 2003

## **Einleitung: Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie**

Auch wenn sich die Arbeiten über den Bereich der Inneren Sicherheit in den letzten Jahren mehren – in der Polizeiforschung gilt der BGS immer noch als der „blinde Fleck“; bestenfalls wurde er in der bisherigen Literatur als Annex etwa in Arbeiten über die Landespolizeien wahrgenommen. Dabei ist diese seit über 50 Jahren bestehende, sich zur „Polizei des Bundes“ wandelnde Organisation mit ihren rund 40.000 Mitarbeitern wirklich keine Randerscheinung. In den letzten Jahren hat sich zudem ihr Aufgabenfeld erheblich erweitert und infolge der allgemeinen Entwicklung der „Inneren Sicherheit“ zunehmend europäisiert und internationalisiert.<sup>1</sup> Der vorliegende Band untersucht daher wesentliche Aufgaben- und Organisationsbereiche des BGS anhand sozial- und rechtswissenschaftlicher Fragestellungen. Natürlich beinhaltet die getroffene Auswahl der Themen immer ein erhebliches Maß an subjektiver Entscheidung der Herausgeber:<sup>2</sup> Der Anlass des 25-jährigen Bestehens der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich BGS<sup>3</sup> legt es dabei nahe, den Blick zunächst einmal auf den zumeist in seiner Bedeutung unterschätzten Bereich der Fachhochschulausbildung zu richten. Polizei in einer pluralistischen rechtsstaatlichen Demokratie ist nichts besonderes, sie darf es ja gar nicht sein, weil mit dem Verständnis einer „besonderen“, aus der Gesellschaft herausge-

- 
- 1 Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Die Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999; Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen 2001.
  - 2 Für einen Überblick der kaum noch zu überschauenden Bereiche, die mit dem Thema „Polizei“ verbunden sind, vgl. insgesamt Möllers, Martin H. W. (Hg): Wörterbuch der Polizei, München 2001.
  - 3 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Spohrer, Hans-Thomas: 25 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung – Entwicklung und Standortbestimmung.

hobenen Stellung der Polizei<sup>4</sup> immer bald vordemokratische Politikverständnisse impliziert sind, die mit einer pluralistischen, offenen Gesellschaft unvereinbar sind. Die Polizeiausbildung, ob nun in den Ländern oder beim BGS, muss daher vermitteln, dass Polizeiarbeit sich grundsätzlich nicht von anderen, funktionell ausdifferenzierten Verwaltungstätigkeiten unterscheidet. In dieser Hinsicht ist die jetzt beim BGS eingeführte Diplomarbeit der richtige, wenn auch längst überfällige Schritt.<sup>5</sup> Er wird das Studium an einer (Polizei-)Verwaltungsfachhochschule<sup>6</sup> den Ausbildungsstandards „freier“ Hochschulen angleichen und die Berufsausbildung des gehobenen BGS-Polizeivollzugsdienst in Richtung einer „normalen“ Hochschulbildung modernisieren. Die Stärkung der Elemente eines selbstverantwortlichen Studiums ist nicht nur das probate Mittel, um auf den auch im Bereich der Polizeiausbildung diskutierten „Pisa-Schock“ adäquat zu reagieren.<sup>7</sup> „Akademisierung“ ist nicht nur der schon seit Jahren in der Gesellschaft allgemein zu beobachtende Trend, sondern gerade auch im Kontext der in der Polizeiausbildung geführten Kontroverse um „Theorie“ und „Praxis“<sup>8</sup> die Voraussetzung für die Umsetzung des hier selbst formulierten Leitbildes von selbstständig und eigenverantwortlich handelnden Kommissaren und Kommissarinnen in einer zunehmend differenzierten und komplexeren Welt.

---

4 Zu den Begriffen „Pluralismus“ und „offene Gesellschaft“ vgl. van Ooyen, Robert Chr.: Der Staat der Moderne. Hans Kelsens Pluralismustheorie, Berlin 2003 bzw. Popper, Karl: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 2 Bde., 7. Aufl., Tübingen 1992; zum Thema „Polizei und Gesellschaft“ vgl. insgesamt Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Opladen 2002.

5 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Möllers, Martin H. W.: Vom Nutzen einer Diplomarbeit für den Polizeiberuf – ein Essay zur Einführung der Diplomarbeit an der Hochschule des BGS.

6 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Krems, Burkhardt: Perspektiven einer Ausbildungsreform.

7 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Möllers, Martin H. W.: Nach der PISA-Studie – Didaktische Konzepte an Fachhochschulen nach finnischem Vorbild?

8 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Spohrer, Hans-Thomas: Der Theorie-Praxis-Streit am Beispiel des Hochschulstudiums der Polizei – ein Beitrag aus sozialwissenschaftlicher Sicht.

Jenseits hiervon thematisieren zwei weitere Blöcke von Beiträgen die inhaltlichen Aspekte der Polizeiarbeit beim BGS. Auch hier konnte im Rahmen der Konzeption einer solchen Festschrift wiederum „nur“ eine Auswahl aufgenommen werden, die sich – so hoffen die Herausgeber – durch ihren exemplarischen Charakter und/oder ihre Aktualität rechtfertigen:<sup>9</sup> In dem einen Themenblock werden die europäischen und internationalen Aufgabenbereiche der „Polizei des Bundes“ vorgestellt: mit einem grundsätzlich-perspektivischen Blick auf die „Europäisierung“ grenzpolizeilicher Aufgaben<sup>10</sup> und zum anderen in einem individuell-konkreten Erfahrungsbericht, der die Arbeit des BGS bei einem aktuellen internationalen Polizeieinsatz unter dem Dach der UN beleuchtet.<sup>11</sup> Beide Tätigkeitsfelder verbindet, dass sie spätestens seit dem „Maastricht-Vertrag“ zur Gründung der „Europäischen Union“ bzw. seit der Aufgabenerweiterung zu Auslandsverwendungen im BGS-Gesetz in den nächsten Jahren die Arbeit des BGS weiter – und zwar in erheblichem Maße – prägen werden. Und beiden ist gemeinsam, auch wenn aus jeweils unterschiedlichen Blickwinkeln wahrgenommen, dass internationale/europäische Polizeiarbeit sich immer in einem Kontext von Pluralismus vollzieht, angefangen von den Sprachen bis zu den verschiedenen Traditions- und Verständnishorizonten der nationalen „Behördenkulturen“.

Der zweite Themenblock ist von seiner grundsätzlichen Ausrichtung stärker normativ orientiert. Er betrifft „klassische“ BGS-Themata und verdeutlicht die enge Bindung polizeilicher Arbeit an rechtsstaatliche Standards: so beim Grundrecht Asyl vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,<sup>12</sup> bei der

---

9 Zu den aktuellen Entwicklungen in den Bereichen „Innere Sicherheit/Terroranschläge in den USA“ und „Rechtsextremismus/Fremdenfeindlichkeit“, die hier grundsätzlich ausgespart worden sind, vgl. van Ooyen, Robert Chr. / Möllers, Martin H. W. (Hg.): Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand: 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt/M. 2002.

10 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Walter, Bernd: Grenzschutz in einem zusammenwachsenden Europa – Ein Paradigmawechsel.

11 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Mainzinger, Christian: Aufbau des Grenzschutzes in Bosnien und Herzegowina im Auftrag der Vereinten Nationen.

12 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von van Ooyen, Robert Chr.: Rechtsprechung, politische Philosophie oder bloße Macht der Dezsision? Das Bundesverfassungsgericht und das Asylrecht.

Strafverfolgung im komplizierten föderalen „Geflecht“ von Bund- und Länderkompetenzen<sup>13</sup> und beim Einsatz von Sprachmittlern im Verfahren polizeilicher Ermittlung,<sup>14</sup> schließlich bei der „Sicherheitskooperation“ mit der privatisierten Bahn<sup>15</sup> und dem Einsatz des BGS im Rahmen der sog. „Notstandsverfassung“.<sup>16</sup> Diesen Beiträgen ist gemeinsam, dass es zunehmend hochkomplexe normativ-politische, rechtliche und funktionelle Bezüge sind, in denen sich die Befugnisse und Aufgaben des BGS in einer demokratischen Gesellschaft entfalten. Dies hat einerseits Implikationen im Hinblick auf das eingangs vorgestellte Thema einer modernen Fachhochschulausbildung. Es hat zum anderen aber auch Folgen für die Organisationsstrukturen und das Selbstverständnis des BGS im Sinne einer „Dienstleistungseinrichtung“.

Mit der Modernisierung von Verwaltung verbunden ist die seit einigen Jahren breit geführte Diskussion um die Einführung und Implementierung von Elementen der sog. „Neuen Steuerungsmodelle“. Wie in anderen Verwaltungszweigen zeigt sich auch im Bereich der Polizei dabei eine gewisse, seit Max Webers Bürokratieforschung<sup>17</sup> bekannte Ambivalenz – setzte doch ein durchschlagender Erfolg betriebswirtschaftlicher Steuerungskonzepte marktwirtschaftliche Strukturen des Wettbewerbs und schon insofern eine grundsätzliche Reform des öffentlichen Dienstes voraus, um nicht einerseits immer an die Grenzen des Beamtenrechts zu stoßen und andererseits langfristig eine „Verwaltungskultur“ der „Selbstständigkeit“ zu schaffen, die nicht

---

13 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Kastner, Martin: Strafverfolgungskompetenzen des BGS – Zur Problematik der Abgrenzung zwischen Bundes- und Landeszuständigkeiten.

14 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Raimer, Norbert: Sicherheit beim Einsatz von Sprachmittlern in polizeilichen Ermittlungsverfahren.

15 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Peilert, Andreas: Rechtliche Parameter der Ordnungspartnerschaft zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Bahn AG.

16 Vgl. hierzu den vorliegenden Beitrag von Kowalczyk-Schaarschmidt, Anneliese: Der Bundesgrenzschutz im Notstands- und Verteidigungsfall.

17 Vgl. Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen 1980; Anter, Andreas: *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung*, 2. Aufl., Berlin 1996.

mehr von den nachgeordneten Ebenen unterlaufen zu werden droht.<sup>18</sup> Im Hinblick auf den Bereich der Polizei ist dabei hervorzuheben, dass traditionell eingeübte und informell hoch gehaltene Verhaltensmuster sich bisher als besonders „reformresistent“ erwiesen haben.<sup>19</sup> Gleichwohl: Auch der BGS bildet längst keine „Insel“ mehr, die sich den Forderungen nach „Effizienz“, „kooperativem Personalmanagement“, „flachen Hierarchien“, „Leistungsprinzip“, „Verwaltungsautonomie“ und – angesichts angespannter öffentlicher Haushaltslagen – nach Kostenreduktion hat verschließen können.<sup>20</sup>

---

18 So werden z. B. die eher moderaten Ansätze der jüngsten Reform im Bereich der dienstlichen Beurteilung nach Leistungskriterien schon dadurch konterkariert, dass in den Behörden de facto dann doch nach dem „Altersprinzip“ beurteilt wird. Zur Thematik vgl. aktuell Bull, Hans-Peter: Die Notwendigkeit der Modernisierung des öffentlichen Dienstes; in: Recht und Politik (RuP), 1/2003, S. 15 ff.; Bull ist Vorsitzender der von der NRW-Landesregierung eingesetzten Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ gewesen, die jetzt ihren Bericht vorgelegt hat.

19 Vgl. insgesamt Behr, Rafael: Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, Opladen 2000.

20 Vgl. hierzu die vorliegenden Beiträge von Uhlendorff, Wolfgang: Organisationsentwicklung in Form eines umfassenden Qualitätsmanagements (TQM) und kooperative Führung; Kösling, Willy: Neue Steuerung im Bundesgrenzschutz – Von der Erforderlichkeit zur Umsetzung, von der Implementierung bis zur Wirkungsphase.

## **2. Publikationen zu den Staats- und Gesellschaftswissenschaften**





Martin H. W. Möllers

**Neue Mittelstädte im suburbanen Raum.  
Kommunale Neugliederung, wirtschaftlicher  
Wandel und politisch-administrative  
Stadtentwicklungssteuerung, untersucht am  
Beispiel von Erfstadt und Sankt Augustin**

Dortmunder Vertrieb für Bau und  
Planungsliteratur, Dortmund 1996

## Einleitung

Die hier vorgelegte Abhandlung untersucht und thematisiert Möglichkeiten und Grenzen politisch-administrativer Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen in suburbanen Gemeinden des Köln-Bonner-Ballungsraumes mit 40.000 bis 60.000 Einwohnern. Unter Stadtentwicklung werden insbesondere die sozioökonomischen und baulich-räumlichen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozesse verstanden. Die Arbeit will dabei einerseits möglichst gesamtstädtische Entwicklungsverläufe aufzeigen und sich nicht auf Teilaspekte wie etwa stadtökologische Fragen beschränken und damit einen Beitrag zur Stadtentwicklungsdiskussion leisten.<sup>21</sup> Andererseits will sie mit der Untersuchung, die kommunalpolitisches Handeln in den Mittelpunkt stellt und die politisch-administrativen Maßnahmen in den ausgewählten Gemeinden analysiert, einen Beitrag zur Politischen Geographie leisten.

In der Vergangenheit waren Arbeiten zu politisch-ökonomischen Prozessen der Stadtentwicklung in erster Linie darum bemüht, die Herausbildung und Veränderung von städtischen Strukturen aus allgemeinen Gesetzmäßigkeiten und Grundstrukturen der kapitalistischen Gesellschaft abzuleiten.<sup>22</sup> Inzwischen konzentriert sich das Erkenntnisinteresse politisch-administrativer, ökonomischer Stadtforschung überwiegend auf die „besonderen Einflußfaktoren für die Ent-

---

21 Die „Rethematisierung der Stadtentwicklungsdiskussion“ fordern z. B. Bodenschatz, H.: Zur Aktualität der Stadt-Planungsgeschichte heute. In: Die alte Stadt. Zeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie und Denkmalpflege, 14 (1987), Bd. 4, S. 329ff., hier S. 340; Leimbrock, H. / Roloff, W.: Zum Zusammenhang von städtischen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozessen und kommunaler Planung unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Mittelstädten. Mit Falluntersuchungen fünf ausgewählter Mittelstädte (Forschungsbericht). Bielefeld 1986; veröffentlicht als H. Leimbrock / W. Roloff: (Mittel-) Stadtentwicklung – (Mittel-)Stadtplanung. Mit Falluntersuchungen fünf ausgewählter Mittelstädte. 2 Bde. Frankfurt am Main 1991, S. 1).

22 Z. B. Läßle, D.: Gesellschaftlicher Reproduktionsprozeß und Stadtstrukturen. In: Maier / Roth / Brandes (Hg.), Stadtkrise und soziale Bewegungen. Frankfurt am Main 1978; Evers, A.: Agglomerationsprozeß und Staatsfunktionen. In: R.-R. Grauhan (Hg.): Lokale Politikforschung 1. Frankfurt am Main 1975, S. 41 ff.

wicklung von Raumgefügen und Stadtstrukturen.“<sup>23</sup> Dabei behandelte die Stadtforschung überwiegend großstädtische Entwicklungen,<sup>24</sup> während die Raumforschung verstärkt die Probleme des ländlichen Raums thematisierte.<sup>25</sup> Allerdings beinhaltete bereits die Untersuchung von Leimbrock und Roloff Ende der achtziger Jahre,<sup>26</sup> die vor allem marktwirtschaftliche Aspekte analysierte, die Erforschung von Stadtentwicklungsprozessen in Mittelstädten. Sie erarbeiteten unter Einschluß politisch-administrativer Steuerungssysteme und unter Bezug auf die Methodik der qualitativen Sozialforschung ein theoretisches Konzept zur Erforschung komplexer Stadtentwicklungsprozesse in Mittelstädten zwischen 40.000 und 160.000 Einwohnern, wobei ihre Fallstudien sich auf Detmold, Hameln, Herten, Marburg und Unna bezogen.

Das spezielle Interesse dieser Untersuchung gilt jedoch Gemeinden mit 40.000 bis 60.000 Einwohnern in oder an Ballungsrandzonen, die erst infolge der kommunalen Neugliederung per Gesetz zu Mittelzentren wurden und deren Stadtentwicklungen bisher kaum wissenschaftlich untersucht worden sind. Durch diese gesetzlichen Vorgaben, die zu einem Stichtag den Zusammenschluß mehrerer Gemeinden zu einer Gemeinde bedingten, entstanden für diese Kommunen besondere Stadtentwicklungsprobleme insbesondere bezüglich der baulich-

---

23 Krätke, S.: Strukturwandel der Städte. Städtesystem und Grundstücksmarkt in der »post-fordistischen« Ära. Frankfurt am Main 1991, S. 3.

24 Vgl. Naßmacher, H / Naßmacher, K.-H.: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen. Leverkusen 1979, S. 2; Leimbrock / Roloff, a. a. O. (Fn. 21).

25 Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Forschungen über den ländlichen Raum. Ergebnisse eines Forschungskolloquiums im Rahmen der Europäischen Kampagne für den ländlichen Raum (EKL) – veranstaltet am 23. und 24. September 1987 vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Schriftenreihe „Forschung“ des BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, H. 464). Bonn 1988.

26 Zum Zusammenhang von städtischen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozessen und kommunaler Planung unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Mittelstädten. Mit Falluntersuchungen fünf ausgewählter Mittelstädte (Forschungsbericht). Bielefeld 1986; veröffentlicht als H. Leimbrock / W. Roloff (1987): (Mittel-)Stadtentwicklung – (Mittel-)Stadtplanung. Mit Falluntersuchungen fünf ausgewählter Mittelstädte. Frankfurt am Main 1987.

räumlichen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozesse. Für deren Lösung kamen – schon aus zeitlichen Gründen – in erster Linie politisch-administrative Steuerungssysteme in Betracht. Ohne aber die marktprozessualen Einflußfaktoren und die Auswirkungen des langfristigen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Wandels für die Stadtentwicklung auszuklammern, stehen somit in dieser Untersuchung vor allem die politisch-administrativen Maßnahmen im Mittelpunkt des Interesses.

Der Erkenntnis- und Wissensbereich der Politischen Geographie ist natürlicherweise interdisziplinär ausgewiesen, weil sich in ihm politikwissenschaftliche und geographische Disziplinen überschneiden. Auch die Raumplanung versteht ihren Auftrag überwiegend darin, verschiedene traditionelle Fachbereiche und/oder Disziplinen einzubeziehen.<sup>27</sup> Hintergrund für diese Sichtweise ist die Erfahrung, daß die unterschiedlichsten Tätigkeiten und Interessen nicht – wie ursprünglich von der Wissenschaft angenommen – isoliert nebeneinander existieren, sondern letztlich originär, also an Ort und Stelle, aufeinandertreffen und bei zunehmender Aktivitätsdichte und -intensität zu vermehrten Zielkonflikten führen.<sup>28</sup> Das Thema dieser Arbeit beinhaltet deshalb einen über den geographisch-fachlichen Bereich hinausgreifenden interdisziplinären Ansatz, der auch politisch-sozialwissenschaftliche, ökonomische und juristische Aspekte mit einschließt.

Das Forschungsinteresse stellt den Einfluß örtlicher Bedingungen auf die städtischen Veränderungs- und Umstrukturierungsprozesse in den Mittelpunkt und unterstellt, daß der zu untersuchende Stadttypus nicht denselben Bedingungen wie Großstädte oder historisch gewachsene Mittelstädte unterliegen und deshalb ein besonderes Forschungsinteresse begründet ist.<sup>29</sup> Aber auch die überörtlichen, auf die kom-

---

27 Vgl. Lendi, M. / Elsasser, H.: Raumplanung in der Schweiz. Zürich 1985, S. 2 ff.

28 S. Boesch, M.: Engagierte Geographie. Zur Rekonstruktion der Raumwissenschaft als politik-orientierte Geographie (Erdkundliches Wissen. Schriftenreihe für Forschung und Praxis. Hrsgg. von Gerd Kohlhepp, Adolf Leidlmair und Emil Meynen. H. 98). Stuttgart 1989, S. 7.

29 Vgl. dazu Habermann-Nieße, K. / Nieße, B. / Preis, R.: Stadtentwicklung. In: W. Pohl u. a. (Hrsg.), Handbuch für Alternative Kommunalpolitik. Bielefeld 1985, S. 128 ff.

munale Ebene durchschlagenden Bedingungen werden in die Untersuchung mit einbezogen.

Die Forschungsarbeiten könnten ergeben, daß trotz der besonderen Entstehungsgeschichte die Veränderungs- und Umstrukturierungsprozesse in Gemeinden dieses Stadttyps auch solche Veränderungen und Umstrukturierungen beinhalten, die bereits auf gesamtgesellschaftlicher, Groß- und/oder Mittelstadtebene historisch gewachsener Gemeinden festgestellt und analysiert wurden. Diese Erkenntnisse sind dann aber nicht – weil bereits bei anderen Stadttypen bekannt – zu verwerfen, sondern vielmehr als Ergebnis der Forschung für Gemeinden dieses Typs anzusehen.<sup>30</sup>

Aufbauend auf ein theoretisches Konzept, das ökonomische und politisch-administrative Steuerungssysteme von Stadtentwicklungsprozessen sowie Zusammenhänge des langfristigen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Wandels erklärt, will die Arbeit bei der Bearbeitung der Fragestellung verschiedene quantitative und qualitative Untersuchungsmethoden anwenden. Dazu zählen erstens die empirische Gewinnung von Daten und Informationen aus staatlichen und städtischen Quellen, Dokumenten der öffentlichen Meinung und durch eigene Beobachtungen, zweitens die Auswertung von Literatur, Karten, statistischen und sonstigen Materialien sowie drittens Experteninterviews als qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung. Dabei bedient sie sich des Fallstudienansatzes durch problemorientierte Auswahl lehrreicher Fälle. Diese Kombination verschiedener Untersuchungsmethoden zur vergleichenden Analyse mehrerer problemorientiert ausgesuchter Fallbeispiele optimiert das Ziel, zu wissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen zu gelangen.<sup>31</sup>

Die Anwendung quantitativer und qualitativer Forschungsmethoden und die Wahl des Fallstudienansatzes bedingen keine Zufallsstichprobe, sondern die bewußte Entscheidung für eine problemorientierte Fallauswahl. Für die vergleichenden Gemeindeanalysen habe ich deshalb zwei Städte mit knapp 50.000 bzw. 60.000 Einwohnern in oder an der Ballungsrandzone ausgewählt, die erst infolge der kommunalen Neugliederung mittelzentrale Funktionen erhielten und sich in Größe, Lage, Funktion, Struktur und Entwicklung unterscheiden. Mit

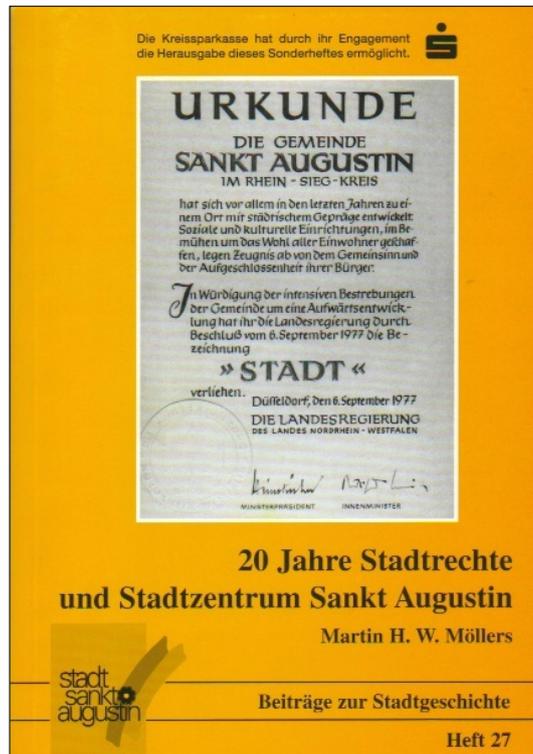
---

30 Vgl. Leimbrock / Roloff, a. a. O. (Fn. 21), S. 3.

31 Vgl. Leimbrock / Roloff, a. a. O. (Fn. 21), S. 7.

dieser Auswahl will ich auf der einen Seite darlegen, daß sich die einzelnen Gemeinden dieses Typs durchaus erheblich voneinander unterscheiden können, und auf der anderen Seite herausarbeiten, daß es trotz der Unterschiede Gemeinsamkeiten gibt, die eine Verallgemeinerung der aus den Einzelfällen gewonnenen Ergebnisse insbesondere bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen politisch-administrativer Steuerungen zulassen. Am Ende des gesamten Forschungsprojekts werden dann Aussagen über Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsphänomene stehen, die für diese im besonderen Maße unter der Einwirkung der kommunalen Neuordnung stehenden Gemeinden zwischen 40.000 und 60.000 Einwohnern allgemein typisch erscheinen. Dabei sollen vor allem die Möglichkeiten und Grenzen politisch-administrativer Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen suburbaner Gemeinden in oder an Ballungsrandzonen erklärt werden.

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen könnten dann für die in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen anstehenden bzw. bereits eingeleiteten Neugliederungsprozesse vielleicht hilfreich sein.



Martin H. W. Möllers

**Beiträge zur Stadtgeschichte, Heft 27:  
20 Jahre Stadtrechte und Stadtzentrum  
Sankt Augustin**

Rheinlandia Verlag, Siegburg 1997

## Vorwort

Am 6. September 1977 erhielt Sankt Augustin die Stadtrechte, weil die Gemeinde sich, wie die Urkunde dazu aussagt, „zu einem Ort mit städtischem Gepräge“ entwickelt hatte. Dabei war die Gemeinde zum Zeitpunkt der Stadterhebung gerade erst acht Jahre alt. Denn sie wurde 1969 aus einzelnen, eher dörflichen Gemeinden per Gesetz zur Gesamtstadt neu gegliedert und zur Mittelstadt erhoben.

1994, ein Vierteljahrhundert nach Gründung Sankt Augustins, habe ich im Rahmen einer Doktorarbeit im Fach Geographie an der Gerhard-Mercator-Universität - Gesamthochschule Duisburg begonnen, die Stadtentwicklungen Sankt Augustins und Erftstadts, eine Mittelstadt gleichen Typs, zu untersuchen. Ziel war es festzustellen, ob für neugegliederte Mittelstädte des Köln-Bonner-Ballungsraumes mit 40.000 bis 60.000 Einwohnern die Stadtentwicklungsprozesse ähnlich verlaufen sind. Untersuchungsgrundlage waren u.a. die Sichtung sämtlicher Ratsprotokolle seit der kommunalen Neugliederung 1969, Auswertung von Zeitungsberichten und statistischen Materialien sowie sogenannte Experteninterviews mit Personen, die die Stadtentwicklung maßgeblich mitgestaltet haben. Die Ende 1995 zusammengetragenen Ergebnisse sind unter dem Titel „Neue Mittelstädte im suburbanen Raum. Kommunale Neugliederung, wirtschaftlicher Wandel und politisch-administrative Stadtentwicklungssteuerung, untersucht am Beispiel Erftstadt und Sankt Augustin“ als Band 16 der Duisburger Geographischen Arbeiten, Dortmund 1996 veröffentlicht worden. Das Buch ist im Buchhandel erhältlich oder beim Stadtarchiv Sankt Augustins ausleihbar. Die hier vorliegende Abhandlung, die sich ausschließlich mit den Stadtentwicklungsprozessen in Sankt Augustin befaßt, stützt sich maßgeblich auf meine Forschungen aus den Jahren 1994/1995.

Besonderen Wert habe ich in den nachfolgenden Ausführungen auf größtmögliche Objektivität gelegt. Angeführte Ereignisse, Beschlüsse der Ratsmitglieder, Maßnahmen der Verwaltung sind deshalb regelmäßig entsprechend belegt. Die häufigen in Klammern gesetzten Nachweise an Satzenden können im anhängenden Quellen- und Literaturverzeichnis (ab S. 108) näher bestimmt und von skeptischen Leserinnen und Lesern selbst überprüft werden. Die meisten Quellen

finden sich nämlich im Stadtarchiv. An dieser Stelle darf ich mich deshalb nochmals für die sehr gute Unterstützung bei der Materialsammlung durch die Mitarbeiter der Stadtverwaltung, insbesondere der Stadtarchivarin, Frau Petra Langel, bedanken.

Aus beruflichen Gründen bin ich zusammen mit meiner Familie nach Schleswig-Holstein gezogen. Meinen Schwiegereltern, Erika und Martin Ritter aus Menden, möchte ich die vorliegende Arbeit widmen. Sie sind - neben anderen Familienmitgliedern - vor allem unser Bindeglied zu Sankt Augustin und halten uns über die dortigen Ereignisse auf dem Laufenden; zum Beispiel darüber, daß die Stadt im September dieses Jahres zwei miteinander verbundene Ereignisse feiert: 20 Jahre Stadterhebung und Eröffnung des Stadtzentrums. Mit Verleihung der Stadtrechte am 6. September 1977 begann nämlich auch der „Run auf das neue Stadtzentrum“ mit einer „Sternfahrt zu HUMA“. Ein 10tägiges Zentrumsfest feierten damals 50.000 Besucher, das waren mehr Menschen, als Sankt Augustin vor 20 Jahren Einwohner hatte, - so stand es in der Rhein-Sieg Rundschau am 4. November 1977.

### **Einleitung zum Thema**

Vor der kommunalen Neugliederung 1967 bis 1975, die nicht nur Gemeinde-, sondern auch Kreis- und Regierungsbezirksgrenzen veränderte, hatte Nordrhein-Westfalen 2.297 Gemeinden. Dabei bestimmte der zufällige historische Zuschnitt der Gemeinden mit ihrem großen Gefälle untereinander die Lebensansprüche ihrer Bürger. In den sechziger Jahren wurde zunehmend prognostiziert, daß die kommunalen Körperschaften in ihrer damals bestehenden Ausdehnung nicht mehr in der Lage sein würden, die wachsenden örtlichen und überörtlichen Aufgaben optimal zu erfüllen und den gesteigerten Ansprüchen aller Bürger an den modernen Sozialstaat gerecht zu werden. Zeitgleich mit der kommunalen Neugliederung erfuhr das System der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen seine „wesentliche inhaltliche

und organisatorische Ausgestaltung.“<sup>32</sup> Konzeptionelle Grundlagen der Neuordnung waren zum einen verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisse, die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bestimmte Größen und Organisationen der Verwaltungseinheiten vorgaben, und zum anderen Grundlagen der Raumordnung und Landesplanung.

Die Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes NW hatte unter Berücksichtigung von Zielen der Landesplanung für Gemeinden der ländlichen Zonen zwei Grundtypen von Gemeinden entwickelt. Dazu zählte der „Grundtyp A“ mit einer Mindesteinwohnerzahl von 8.000 Einwohnern, der mit einer eigenen hauptberuflichen Verwaltung alle Verwaltungsaufgaben der örtlichen Ebene erfüllen sollte. Zur Grundausstattung dieses Typs A gehörten danach die vollausgebaute Volksschule mit Lehrschwimmbecken und Turnhalle, Wasserversorgung, Kanalisation und Kläranlage, Müllabfuhr, Bücherei, Sportplatz, Freibad, Kindergarten, Kinderhort, Kinderspielplätze, Jugendheim, Gemeindepflegestation, Altenheim, Feuerwehr, Friedhof mit Leichenhalle und die Verwaltungsgebäude. Der „Grundtyp B“ mit einer Mindesteinwohnerzahl von 30.000 Einwohnern sollte über die Aufgaben des Grundtyps A hinaus weitere Einrichtungen höherer Art bereitstellen. Als Beispiele dazu wurden das zweizügige Gymnasium und die zweizügige Realschule, Sonderschule, Hallenbad, Schlachthof und ein größerer Raum für kulturelle und andere Veranstaltungen [Stadthalle] angeführt.<sup>33</sup>

Maßstab für die kommunale Neugliederung waren nur Überlegungen, die ausschließlich nach der Effektivität der Reformmaßnahmen

---

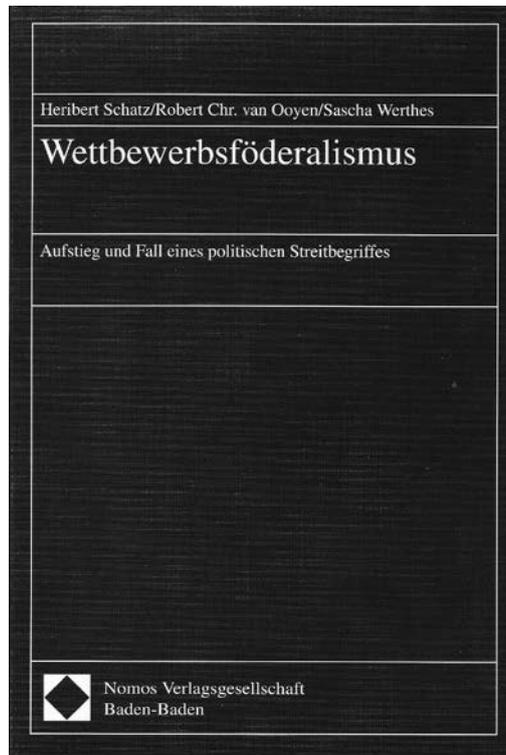
32 Blotvogel, Hans Heinrich: Kommunale Neugliederung und Landesplanung. Zur Interdependenz ihrer Ziele in Nordrhein-Westfalen seit 1967; in: Schöller, P. (Hrsg.), Auswirkungen der kommunalen Neugliederung, dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen (Materialien zur Raumordnung, Bd. XXVIII), Bochum 1984, S. 1-65, hier S. 2.

33 Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen. Siegburg 1966, S. 26 f.

fragten.<sup>34</sup> Die Reform war deshalb Übergang von geschichtlich gewordenen Verwaltungseinheiten zu rational geplanten, also erdachten, möglichst effektiven Versorgungskörperschaften. So wurden in Nordrhein-Westfalen aus den 2.297 Gemeinden nach der Neugliederung nur noch 396. Allein in die Stadt Sankt Augustin gingen 7 Gemeinden bzw. Gemeindeteile ein. Welche Entwicklung sie in den folgenden 25 Jahren genommen haben, insbesondere, welche Maßnahmen Rat und Verwaltung für die Stadtentwicklung ergriffen, ist Gegenstand der folgenden Untersuchung.

---

34 Sachverständigenkommission für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise. Siegburg 1968, S. 10.



Heribert Schatz / Robert Chr. van Ooyen /  
Sascha Werthes

**Wettbewerbsföderalismus.  
Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs**

Nomos Verlag, Baden-Baden 2000

## **Einleitung**

Die Finanzverfassung eines föderalen Systems ist immer dann besonders konfliktrichtig, wenn sie das Steueraufkommen von Gesamtstaat und Gliedstaaten so weitgehend wie in der Bundesrepublik Deutschland als Gemeinschaftssteuern definiert (rd. 70 %) und nur einen relativ geringen Anteil den Gebietskörperschaften belässt, bei denen dieses Aufkommen anfällt. Die Frage der Aufteilung der Verbundsteuern und die des Ausgleichs unterschiedlicher Steuerkraft wird dann unvermeidlich zum Dauerthema, vor allem bei einer sich dynamisch und different entwickelnden Wirtschaft.

In der Bundesrepublik Deutschland war es durch die große Finanzreform von 1969 gelungen, die in den Jahren zuvor immer heftiger aufbrechenden Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander über die Verteilung des Steueraufkommens zu beenden. Begünstigt durch ein kräftiges Wirtschaftswachstum nach der vorangegangenen Rezession mit entsprechend erhöhten Steuerzuflüssen konsolidierte sich die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, bis sie durch die deutsche Vereinigung 1990 vor neue, große Herausforderungen gestellt wurde. Massive Finanztransfers in die neuen Bundesländer und anfänglich schnell ansteigende Wachstumsraten in diesen Ländern ließen die Hoffnung aufkommen, die Wirtschaftskraft der neuen Gliedstaaten könne sich zügig der der westlichen Bundesländer angleichen.

Diese Hoffnung ist inzwischen gründlich geschwunden. Damit wird der Finanzausgleich zwischen aufkommensstarken und -schwachen Bundesländern erneut zu einem Streitthema, und zwar weit über die anfangs vorgestellten Zeiträume hinaus. Unter diesen Umständen ist es denn auch nicht überraschend, dass die Diskussion über das „angemessene“ Volumen des Finanzausgleichs im Bundesstaat und das „sachgemäße“ Verfahren hierzu in jüngster Zeit, genauer: seit etwa zwei Jahren, wieder aufgeflammt ist. Offenbar zusätzlich stimuliert durch den Wahlkampf zur Bundestagswahl 1998 haben sich die Fronten so verhärtet, dass sich die Länder Bayern und Baden-Württemberg veranlasst sahen, Ende Juli 1998 beim Bundesverfassungsgericht einen Normenkontrollantrag einzureichen.

In der Begründung ihres Antrages spielt der Begriff „Wettbewerbsföderalismus“ eine zentrale Rolle, verbunden mit der These, der gegenwärtige Finanzausgleich sei in seiner Wirkung bezüglich des den einzelnen Bundesländern letztlich zur Verfügung stehenden Finanzvolumens so „übernivellierend“, dass er für die aufkommensschwachen Bundesländer keine „Anreize“ mehr biete, ihr Steueraufkommen durch eigene Bemühungen, insbesondere in der Wirtschaftspolitik, zu verbessern und andererseits leistungsstarke, innovativ handelnde Bundesländer „bestrafe“.

Zielsetzung und Begründung dieses Antrages veranlassten die Freie und Hansestadt Hamburg über ihre Finanzbehörde das Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung (RISP), Forschungsinstitut an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, in Absprache mit fünf weiteren Bundesländern, um eine gutachterliche Stellungnahme zu bitten, die durch eine empirische Untersuchung Antworten auf folgende Fragen geben sollte:

1. Von wem und zu welchem Zeitpunkt ist der Begriff „Wettbewerbsföderalismus“ bzw. „Konkurrenzföderalismus“ in die öffentliche Diskussion eingeführt worden? Über welche publizistischen Aktivitäten ist der Begriff zu einem Leitbegriff in der politischen Debatte des Länderfinanzausgleichs geworden?
2. Welche wissenschaftliche Grundlage und damit welchen Geltungsanspruch hat die insbesondere in der Wirtschaftswissenschaft vertretene These, dass Länderregierungen ihr Handeln nach Anreizen ausrichten, die von einem bestimmten Nivellierungsniveau des Finanzausgleichs ausgehen?

Die vorliegende Studie versucht diese Fragen zu beantworten und stützt ihre Ergebnisse dabei auf folgende Erkenntnisgrundlagen:

- eine überblicksartige Sichtung der einschlägigen Fachpublikationen seit Anfang der 80er Jahre, um einen ersten Eindruck von der „Karriere“ des Themas „Wettbewerbs-“ bzw. „Konkurrenz-Föderalismus“ zu gewinnen (Teil A. 1 des Gutachtens);
- eine quantitative und qualitative Inhaltsanalyse ausgewählter deutscher Qualitätszeitungen und -zeitschriften ab Januar 1997, um das Wechselspiel zwischen fachöffentlicher und öffentlicher Diskussion zum Thema Wettbewerbsföderalismus nachzeichnen und daran

Beobachtungen zur möglichen Verstärkerwirkung der öffentlichen Meinungsbildung und ihrer spezifischen Argumente-Selektion anknüpfen zu können (Teil A. 2);

- eine erkenntnis- und wissenschaftstheoretische Bewertung der „Anreizthese“ im Rahmen einer Kritik der „ökonomischen Theorie des Föderalismus“ (Teil B).

Als Ergebnis ihrer Untersuchungen glauben die Verfasser belegen zu können, dass der – mit Hilfe der Massenmedien – zum Leitbild hochstilisierte Begriff des „Wettbewerbsföderalismus“ und die in diesem Zusammenhang formulierte „Anreizthese“ theoretisch wie empirisch nur schwach fundiert sind. Die Bezugnahme auf die ökonomische Theorie ist deshalb wenig geeignet, den Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Baden-Württemberg argumentativ zu stützen.



Robert Chr. van Ooyen / Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand:  
11. September und NPD-Verbot**

Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a. M. 2002

## Einleitung: Extremismus, Freiheit und öffentliche Sicherheit

„11. September“ und „NPD-Verbot“ – der vorliegende Sammelband setzt zwei Themenbereiche miteinander in Bezug, die auf den ersten Blick scheinbar nichts verbindet: hier der Terroranschlag einer „islamistischen“ Gruppe auf die USA mit folgender Intervention der westlichen Verbündeten<sup>35</sup> unter deutscher Beteiligung in Afghanistan, dort die extremistische NPD und das laufende Parteiverbotsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 GG. Gleichwohl: Man kann durchaus darüber streiten, ob es sich bei der Errichtung von sog. „national befreiten Zonen“ durch Rechtsextremisten nicht auch schon um „Terror“ handelt, nämlich – im Sinne Robbespieres – um die Verbreitung von „Furcht und Schrecken“ als Kampfmittel der Politik. Und es ließe sich zudem erst recht darüber streiten, ob pseudoreligiöser „islamistischer“ Terrorismus und nazistisch aufgeladener Rechtsextremismus nicht ohnehin nur „Spielarten“ des viel umfassenderen Phänomens der sog. „politischen Religionen“ sind:<sup>36</sup> „weltliche“ Heilslehren, die in einer Art „Religionsersatz“ oder auch „Pseudoreligion“ auf „Erlösung“ nicht erst im Jenseits sondern im Diesseits zielen.<sup>37</sup> Denn mit der Vorstellung, schon hier und jetzt auf Erden die Welt von allen „Übeln“ zu befreien, gehen die bei beiden offen zu Tage tretenden Konzeptionen von „Endlösung“ einher – nämlich im Sinne der physischen Vernichtung des „Feindes“ als dem „Bösen“ schlechthin. So verstanden handelte es sich sowohl bei „Al Qaida“ als auch der NPD trotz aller inhaltlich ideologischen Verschiedenheit dann doch nur um „Variationen“ ein- und desselben politischen Phänomens. Der Rechtsextremismus erwiese sich dann genauso als ein Fall „politischer Theologie“ – oder in einer etwas anderen Terminolo-

---

35 Vgl. den vorliegenden Beitrag: Beck, Thomas, USA und Deutschland: neue Ansätze im Transatlantischen Verhältnis nach dem 11. September.

36 Zu denen dann auch noch der Linksextremismus/Marxismus zu zählen wäre.

37 So die These von Eric Voegelin in seiner schon 1938 grundsätzlich entwickelten Totalitarismustheorie, die zurzeit wieder breiter rezipiert wird. Vgl. Voegelin, Die politischen Religionen, 2. Aufl., München 1996; hierzu m.w.N. van Ooyen, Robert Chr., Totalitarismustheorie gegen Kelsen und Schmitt: Eric Voegelins „politische Religionen“ als Kritik an Rechtspositivismus und politischer Theologie; in: ZfP, 1/2002, S. 56 ff.

gie: als „Fundamentalismus“<sup>38</sup> – wie der „islamistische“ Terrorismus.<sup>39</sup>

Kann dieser These hier nicht weiter nachgegangen werden, so liegt jedoch ohne Zweifel beiden Fällen die für den politischen Extremismus überhaupt typische „Freund-Feind-Konzeption“ zu Grunde.<sup>40</sup> In der Auseinandersetzung hiermit stehen liberal-demokratisch verfasste Gesellschaften wie die Bundesrepublik dann immer wieder vor demselben Problem. Ob zur Zeit der Hochphase des deutschen Linksextremismus und der Anschläge / Flugzeugentführungen seitens palästinensischer Gruppen oder ob nun angesichts des spätestens mit Beginn der 90er Jahre drastisch zunehmenden Rechtsextremismus<sup>41</sup> und des sich vor allem seit der „Iranischen Revolution“ international ausbreitenden pseudoreligiösen „islamistischen“ Extremismus<sup>42</sup> – es bleibt das in den zentralen politischen Dualismus von Freiheit und Ordnung eingebettete Dilemma, das in dem verkürzenden Slogan „Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit“ in aller Paradoxie zum Ausdruck gelangt. Also – wie sollen die Institutionen einer liberal-demokratischen Gesellschaft den politischen Extremismus bekämpfen, ohne selbst der „politischen Theologie“ von „Freund-Feind“ aufzusitzen – und in einem „fundamentalistisch“ geführten „Kreuzzug“ gegen das „Böse“

---

38 Vgl. Jaschke, Hans-Gerd, *Fundamentalismus in Deutschland, Gottesstreiter und politische Extremisten bedrohen die Gesellschaft*, Hamburg 1998.

39 Es sei daran erinnert, dass die rechtsextremistische „politische Theorie“ von „Freund-Feind“ des Carl Schmitt nicht zufällig sondern vielmehr ausdrücklich als „politische Theologie“ konzipiert war; vgl. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 6. Aufl., Berlin 1996 und Schmitt, *Politische Theologie, Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, 7. Aufl., Berlin 1996.

40 Vgl. m.w.N. van Ooyen, Robert Chr., *Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Integration*; in: *Recht und Politik*, 2/2001, S. 97 ff; zum „Islamismus“ – wenn auch mit überzogener Interpretation auf den gesamten Islam – vgl. Hansen, Hendrik, *Globaler Dschihad? Die Freund-Feind-Unterscheidung im Islam und in der Theorie des Gesellschaftsvertrags*; in: *APuZ*, 18/2002, S. 17 ff.

41 Vgl. Gessenharter, Wolfgang / Fröchling, Helmut (Hg.), *Rechtsextremismus und Neue Rechte, Neuvermessung eines politisch-ideologischen Raumes?*, Opladen 1998; Schubarth, Wilfried / Stöss, Richard (Hg.), *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland, Eine Bilanz*, Bonn 2000.

42 Vgl. den vorliegenden Beitrag: Peilert, Andreas, *Islamistischer Terrorismus – eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft*.

genau die Freiheiten einer „offenen Gesellschaft“<sup>43</sup> aufzugeben, die man zu verteidigen sucht?

Erweist sich diese Aufgabe der Bewährung „offener Gesellschaften“ in ihrem Grundsatz als konstant, so sind die jeweiligen aktuellen Bedingungen des politischen Systems, die Erscheinungsformen des politischen Extremismus und die Reaktionsmechanismen der Institutionen öffentlicher Sicherheit selbstverständlich immer wieder verschieden: Selbst Fachleuten wäre es noch Mitte des Jahres 2001 nicht im Traum eingefallen, dass die Bundeswehr als Teil einer multilateralen Truppe in Afghanistan im Kampf gegen Terrorismus „out of area“ zum Einsatz kommt.<sup>44</sup> Und dass neuerlich ein Verbotsverfahren beim Verfassungsgericht läuft,<sup>45</sup> überraschte – nach den alten Parteiverboten der 50er und zweier „gescheiteter“ Verfahren in den 90er Jahren<sup>46</sup> – ebenso, wie die dabei zutage tretenden und vom Verfassungsgericht schon gerügten „Pannen“ im Rahmen der sog. „V-Mann-Problematik“. Die im Kampf gegen den Extremismus verschärfte Handhabung der Instrumente öffentlicher Sicherheit gehört daher sine ira et studio auf den „Prüfstand“ – und zwar gerade auch jenseits der juristischen Dimension, die zudem manche Schwierigkeit erst im Detail der konkreten rechtlichen Analyse offenbart.<sup>47</sup> Nicht jede angesichts des öffentlichen Erwartungsdrucks schnell in Kraft gesetzte Maßnahme mag sich in der konkreten Situation als zwecktauglich erweisen. Ob nun die „Rasterfahndung“ gerade im Hinblick auf das Erkennen von „Schläfern“ wirklich das geeignete Mittel ist<sup>48</sup> oder das Verbotsver-

---

43 Zum Begriff vgl. Popper, Karl, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 2 Bde., 7. Aufl., Tübingen 1992.

44 Vgl. den vorliegenden Beitrag: van Ooyen, Robert Chr., Die neue Welt des Krieges und das Recht: Out-of-Area-Einsätze der Bundeswehr im verfassungsfreien Raum.

45 Vgl. die vorliegenden Beiträge: Brauns, Miriam / Fehn, Karsten, Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG und NPD-Verbotsantrag; Meyer, Willy, Pflicht zur Gegenwehr? – Der Druck von rechts und der NPD-Verbotsantrag.

46 Vgl. den vorliegenden Beitrag: van Ooyen, Robert Chr., Kaltes Parteiverbot – das NPD-Verfahren im rechtspolitischen Rückblick des FAP-Beschlusses.

47 Vgl. den vorliegenden Beitrag: Borsdorff, Anke, Das gemeinsame Aktionsfeld von Flugsicherheitsbegleitern und Luftfahrzeugführer im Blickpunkt des neuen § 4a BGSg und der Bordgewalt.

48 Vgl. hierzu z. B. die in der Dokumentation auszugsweise abgedruckten Gerichtsentscheide.

fahren allein gegen die NPD – und nicht zugleich gegen weitere rechtsextremistische Parteien – lässt sich schließlich schon mit Fug und Recht kontrovers diskutieren, ohne überhaupt die Legitimität dieser Mittel prinzipiell infrage zu stellen. Skepsis und konstruktive Kritik werden zudem durch die Erfahrung gerechtfertigt, dass selbst die in einer bestimmten Situation einmal sinnvoll eingeführten und bewährten Beschränkungen der Freiheit sich mitunter aus ihrem Kontext „verselbständigen“ und bald unabhängig hiervon zählebig, weil irgendwann fast unbemerkt, fortexistieren. Denn hat man sich an ursprünglich nur vorübergehend beabsichtigte Einschränkungen der Freiheit erst gewöhnt, wird ein Zurück zum status quo ante fast unmöglich. Und: Wie jedes andere Politikfeld ist das der „Öffentlichen Sicherheit“ definiert durch politische Akteure, die in einem politischen Entscheidungsprozess um Durchsetzungsmacht zur Wahrung ihrer Interessen ringen.<sup>49</sup> Dabei handelt es sich nicht nur um unterschiedliche sicherheitspolitische Konzepte der jeweiligen Parteien und Regierungen in Bund und Ländern, deren öffentliche Vermittlung mitunter in Form von „Aktionismus“ in den Bereich bloß symbolischer Politik abzurutschen droht.<sup>50</sup> Spätestens mit Max Weber wissen wir auch um die beharrlich verfolgten Eigeninteressen der jeweiligen Bürokratien, die im Bereich der Sicherheit infolge der sog. „Politikverflechtung“<sup>51</sup> längst in einer kaum noch überschaubaren Kooperation und Durchdringung von Behörden in die europäische Ebene ragen und die tradierte Trennung von „innerer“ und „äußerer“ Sicherheit, Polizei und Militär durchbrechen.<sup>52</sup> Diese Erkenntnis zu ignorieren, hieße einen wesentlichen Teil der Fragestellung, wie öffentliche Sicherheit „funktioniert“, von vornherein auszublenden und so gar nicht

---

49 Vgl. grundlegend aus politikwissenschaftlicher Sicht: Lange, Hans-Jürgen, *Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1999.

50 Vgl. m.w.N. Sarcinelli, Ulrich (Hg.), *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*, Bonn 1998.

51 Zum Begriff vgl. einführend: Möllers, Martin H.W. (Hg.), *Wörterbuch der Polizei*, München 2001, S. 1192 f.

52 Vgl. die vorliegenden Beiträge: Lange, Hans-Jürgen, *Konturen des neuen Sicherheitsbegriffs. Zur These des Zusammenwachsens von globaler, äußerer und innerer Sicherheit*; Möllers, Martin H.W. / van Ooyen, Robert Chr., *Europäisierung, Internationalisierung und Militarisierung von Polizeiaufgaben?*

mehr mit den normativen Vorgaben von bürgerlicher Freiheit und demokratischer Ordnung in Bezug zu setzen. Der vorliegende Band beginnt daher ganz bewusst mit dem Abdruck einer Erklärung, in der der „Arbeitskreis Innere Sicherheit“ 10 Thesen zur aktuellen Sicherheitspolitik formuliert.<sup>53</sup> Die AKIS-Thesen sind aber nicht nur Ausdruck der politischen Position eines angesehenen wissenschaftlichen Verbands, der so selbst als Akteur im Politikfeld „Öffentliche Sicherheit“ agiert, sondern mögen zugleich dem Leser dienlich sein, sich vor dem Einstieg in die dann folgenden konkreten Abhandlungen einen kritischen Überblick zu den aktuellen sicherheitspolitischen Implikationen zu verschaffen. Gerade auch aus diesem Grunde haben sich die Herausgeber zudem dafür entschieden, eine umfangreiche Dokumentation aufzunehmen,<sup>54</sup> die die in den Aufsätzen behandelten Entwicklungen um einschlägige Quellen ergänzt.

Bei aller hitzigen Debatte um Freiheit und Ordnung durch die zurzeit zu beobachtenden Veränderungen im Bereich der Sicherheitspolitik angesichts der Herausforderungen des politischen Extremismus: Nicht aus dem Auge zu verlieren bleibt die Frage nach den Ursachen des Extremismus und damit nach den theoretischen Konzepten, die das Phänomen einer Erklärung zuführen. Die Herausgeber standen hier vor einem Dilemma: Sie sind sich natürlich bewusst, dass schon ein auch nur punktueller Überblick ganze Bände füllen könnte und damit den vorliegenden Rahmen einer – sowieso bloß ausschnittsweise zu führenden – Analyse der aktuellen Entwicklungen von Öffentlicher Sicherheit um den „11. September“ und das NPD-Verfahren mehr als nur sprengt.<sup>55</sup> Will man auf der anderen Seite auf diese Di-

---

53 Vgl. AKIS, 10-Punkte-Erklärung zu den gesellschaftlichen und politischen Folgen des 11. Septembers. Seit seiner Gründung 1996 hat der interdisziplinär ausgerichtete Zusammenschluss von ca. 160 Wissenschaftlern wiederholt zur Sicherheitspolitik Stellung bezogen; vgl. z. B.: Lange / Behr / Gusy / Kutscha / Liebl / Nitschke / Prätorius, AKIS-Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, Regensburg 1998.

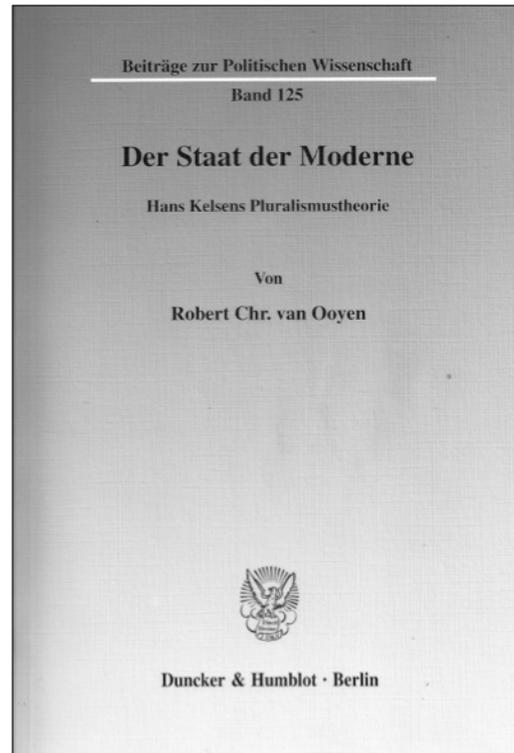
54 Vgl. hierzu insgesamt die im zweiten Teil von Martin H.W. Möllers zusammengestellte Dokumentation zum „11. September“ bzw. zum NPD-Verfahren.

55 Es sei nur noch einmal allein auf das eingangs genannte Phänomen der „politischen Theologie“ verwiesen; zu den Erklärungsansätzen vgl. aus deutscher Sicht einführend z. B. Backes, Uwe / Jesse, Eckhard, Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bonn 1993.

mension des Themas aber keinesfalls verzichten, so bleibt hier eben nur die Möglichkeit einer exemplarischen Darstellung. Die Wahl fiel dabei auf das seinerzeit um Adorno mit Blick auf den Nationalsozialismus entwickelte Konzept der „autoritären Persönlichkeit“ – nicht zuletzt deshalb, weil es (bei aller ursprünglichen „Beschränktheit“) längst zu den auch über Fachgrenzen hinweg diskutierten „klassischen“ Erklärungsansätzen für Extremismus überhaupt zählt und sich inzwischen auch einer neuerlichen Rezeption erfreut.<sup>56</sup>

---

56 Vgl. den vorliegenden Beitrag: Spohrer, Hans-Thomas, Die autoritäre Persönlichkeit als Erklärungsansatz für Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus – ein aktuelles Konzept?



Robert Chr. van Ooyen

**Der Staat der Moderne.**  
**Hans Kelsens Pluralismustheorie**  
Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2003

## Einleitung

„Jurist des Jahrhunderts“<sup>57</sup> – das ist es, was man mit Hans Kelsen, dem Begründer der „Reinen Rechtslehre“<sup>58</sup> und „Wiener Schule“ assoziiert. Die Leistung seiner Rechtslehre sei in einem Atemzug zu nennen mit dem „bahnbrechenden Charakter der Psychoanalyse Sigmund Freuds oder der Relativitätstheorie Albert Einsteins“<sup>59</sup>. Fast kaum noch zu überblickende Arbeiten beschreiben daher sein rechtswissenschaftliches Werk: von der ersten Festschrift noch zur Weimarer Zeit<sup>60</sup> über die Schriftenreihe des Kelsen-Instituts<sup>61</sup> bis hin zu zahlreichen Monografien und Sammelbänden über einzelne Werkab-

---

57 Dreier, Horst, Hans Kelsen (1881-1973): „Jurist des Jahrhunderts“?; in: Heinrichs, Helmut/Franzki, Harald/Schmalz, Klaus/Stolleis, Michael (Hrsg.), Deutsche Juristen jüdischer Herkunft, München 1993, S. 705 ff.

58 Vgl. Kelsen, Reine Rechtslehre, 2. Aufl. (1960), Nachdr. Wien 1992.

59 So Leser, Norbert, Wertrelativismus, Grundnorm und Demokratie, in: Ders., Sozialismus zwischen Relativismus und Dogmatismus, Aufsätze im Spannungsfeld von Marx und Kelsen, Freiburg 1974, S. 137.

60 Vgl. Verdross, Alfred (Hrsg.), Gesellschaft, Staat und Recht, Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre, FS Hans Kelsen zum 50. Geburtstag gewidmet (1931), Nachdr. Frankfurt/M. 1967; zuletzt: California Law Review (Hrsg.), Essays in Honor of Hans Kelsen, Celebrating the 90th Anniversary of His Birth, South Hackensack 1971 und Merkl, Adolf J. u. a. (Hrsg.), FS für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag, Wien 1971; zur Person Kelsens vgl. Métall, Rudolf Aladár, Hans Kelsen, Leben und Werk, Wien 1969; Walter, Robert, Hans Kelsen – Ein Leben im Dienst der Wissenschaft (mit chronologischem und systematischen Werksverzeichnis), Schriftenreihe Hans Kelsen-Institut, Bd. 10, Wien 1985; Kojá, Friedrich (Hrsg.), Hans Kelsen oder die Reinheit der Rechtslehre, Wien u. a. 1988; Ladavac, Nicoletta B., Hans Kelsen (18881-1973), Biographical Note and Bibliography; in: EJIL, 1998, S. 391 ff.

61 Vgl. z. B. Paulson, Stanley/Walter, Robert, Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre, Ergebnisse eines Wiener Rechtstheoretischen Seminars 1985/86, Schriftenreihe Hans Kelsen-Instituts, Bd. 11, Wien 1986; Walter, Robert, Rechtstheorie und Erkenntnislehre gegen Reine Rechtslehre, Eine Buchbesprechung und eine Erwiderung, Schriftenreihe Hans Kelsen-Institut, Bd. 15, Wien 1990 (in Erwiderung auf: Winkler, Rechtstheorie und Erkenntnislehre, s. Fn 8).

schnitte<sup>62</sup>, rechtstheoretische Grundfragen und Rezeptionslinien – zum Teil vergleichend<sup>63</sup> und bis heute nicht abbreißend<sup>64</sup>. Das legt den Schluss nahe, über die Kelsensche Lehre ließe sich nun wirklich nichts Neues mehr sagen – und das mag auch für die gängigen, ganz

- 
- 62 Vgl. z. B. Schmitz, Georg, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung, Hans Kelsen – Institut, Schriftenreihe Bd. 6, Wien 1981; allein zu den völkerrechtlichen Arbeiten vgl. aktuell die beiden Monografien: Rub, Alfred, Hans Kelsens Völkerrechtslehre, Versuch einer Würdigung, Zürich 1995 und von Bernstorff, Jochen, Der Glaube an das universale Recht, Zur Völkerrechtstheorie Hans Kelsens und seiner Schüler, Baden-Baden 2001; zu Aspekten des Spätwerks der Allgemeinen Theorie der Normen vgl. z. B.: Opalek, Kazimierz, Überlegungen zu Hans Kelsens „Allgemeiner Theorie der Normen“, Schriftenreihe Hans Kelsen-Institut, Bd. 4, Wien 1980; Weinberger, Ota, War Kelsen Antipsychologist?, in: Rechtstheorie, 26/1995, S. 563 ff.
- 63 Vgl. z. B. Hans Kelsen-Institut (Hrsg.), Schriftenreihe Bd. 2, Der Einfluß der Reinen Rechtslehre auf die Rechtstheorie in verschiedenen Ländern, Wien 1978; darin zur schwierigen deutschen Rezeption: Achterberg, Norbert, Die Reine Rechtslehre in der Staatstheorie der Bundesrepublik Deutschland, S. 7 ff; Hebeisen, Michael, W., Souveränität in Frage gestellt, Die Souveränitätslehren von Hans Kelsen, Carl Schmitt und Hermann Heller im Vergleich, Baden-Baden 1995.
- 64 Vgl. z. B.: Vonlanthen, Albert, Zu Hans Kelsens Anschauung über die Rechtsnorm, Berlin 1965; Weinberger, Ota, Normentheorie als Grundlage der Jurisprudenz und Ethik, Eine Auseinandersetzung mit Hans Kelsens Theorie der Normen, Berlin 1981; Winkler, Günther, Rechtstheorie und Erkenntnislehre, Kritische Anmerkungen zum Dilemma von Sein und Sollen in der Reinen Rechtslehre aus geistesgeschichtlicher und erkenntnistheoretischer Sicht, Wien – New York 1990; ders., Rechtswissenschaft und Rechtserfahrung, Methoden- und erkenntniskritische Gedanken über Hans Kelsens Lehre und das Verwaltungsrecht, Wien – New York 1994; Weinberger, Ota/Krawietz, Werner (Hrsg.), Reine Rechtslehre im Spiegel ihrer Fortsetzer und Kritiker, Wien – New York 1988; Carrino, Agostino/Winkler, Günther (Hrsg.), Rechtserfahrung und Reine Rechtslehre, Wien – New York 1995; Heidemann, Carsten, Die Norm als Tatsache, Zur Normentheorie Hans Kelsens, Baden-Baden 1997; aktuell m. w. N.: Walter, Robert, Hans Kelsens Rechtslehre, Baden-Baden 1999; Lippold, Rainer, Recht und Ordnung, Statik und Dynamik der Rechtsordnung, Wien 2000.
- Auf zwei neue Monografien sei zudem wenigstens hingewiesen, auch wenn sie bei der vorliegenden Arbeit wegen Abschlusses des Manuskriptes nicht mehr berücksichtigt werden konnten: Jabloner, Clemens/Stadler, Friedrich (Hrsg.), Logischer Empirismus und reine Rechtslehre, Beziehungen zwischen dem Wiener Kreis und der Hans Kelsen-Schule, Wien 2001; Somek, Alexander, Hans Kelsen und die Legitimität demokratischer Herrschaft, 2001.

überwiegend der juristischen Sicht folgenden Interpretationsmuster zutreffen.

Nur eher vereinzelt finden sich aber Beiträge, die Kelsen überhaupt als politischen Theoretiker thematisieren<sup>65</sup>. Außer Arbeiten aus österreichischer Perspektive im ideengeschichtlichen Kontext<sup>66</sup> von Austromarxismus und Kelsenscher Marxismuskritik<sup>67</sup> sind es vor allem zwei Sammelbände in den 80er Jahren gewesen, die Kelsens ideologiekritische und demokratietheoretische Leistungen endlich breiter analysierten<sup>68</sup>. Zu Beginn der 80er Jahre wurde auch in einem kurzen Beitrag erneut auf die oft unterschlagene Modernität Kelsens aufmerksam gemacht<sup>69</sup>. Diese liege nicht nur in der Abgrenzung von „Teilsystemen“<sup>70</sup> der Gesellschaft wie Recht, Politik und Moral, sondern gerade auch in ihrer individualistischen Konzeption. Kelsen habe

---

65 Die erste Monografie, die sich so mit Kelsen auseinandersetzt, ist die Arbeit von Reinhold Horneffer noch aus den 20er Jahren: Hans Kelsens Lehre von der Demokratie, Ein Beitrag zur Kritik der Demokratie, Erfurt 1926.

66 Hier ist vor allem Norbert Leser zu nennen, der sich in einer ganzen Reihe von Aufsätzen mit Kelsen auseinandergesetzt und auch Arbeiten neu herausgegeben hat; vgl. z. B. Leser, Sozialismus zwischen Relativismus und Dogmatismus bzw. Kelsen, Demokratie und Sozialismus, Ausgewählte Aufsätze, hrsgg. von N. Leser, Wien 1967.

67 Vgl. z. B. Hans Kelsen-Institut (Hrsg.), Reine Rechtslehre und marxistische Rechtstheorie, Schriftenreihe Band. 3, Wien 1978.

68 Krawietz, Werner/Topitsch, Ernst/Koller, Peter (Hrsg.), Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen, Reihe Rechtstheorie, Beiheft 4, Berlin 1982 und Krawietz, Werner/Schelsky, Helmut (Hrsg.), Rechtssystem und gesellschaftliche Basis bei Hans Kelsen, Reihe Rechtstheorie, Beiheft 5, Berlin 1984; vgl. auch schon zuvor Topitsch, Hans Kelsen als Ideologiekritiker; in: Engel, Salo/Métall, Rudolf A. (Hrsg.), Law, State and International Legal Order, Essays in Honor of Hans Kelsen, Knoxville 1964, S. 330 ff.

69 Roehrssen, Carlo, Die Kelsensche Auffassung vom Recht als ein Ausdruck der modernen sozio-politischen Struktur; in: Der Staat, 1982, S. 231ff; auf den modernen, rationalistischen Impetus des älteren, „konservativen“ Positivismus von Carl Friedrich von Gerber hatte schon aufmerksam gemacht: von Oertzen, Peter, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, Frankfurt/M. 1974.

70 So auch aktuell beiläufig Walter Pauly: „Stark an das, was Luhmann später ausarbeiten wird, erinnert an das Konzept ausdifferenzierter sozialer Systeme, das Kelsen in diesem Zusammenhang ausgehend von der Scheidung bestimmter geistiger Sphären entwirft“; Die Identifizierbarkeit des Staates in den Sozialwissenschaften, Ein Beitrag zur Kritik der Staatssoziologie bei Hans Kelsen und Niklas Luhmann; in: ARSP, 4/1999, S. 117.

damit etwas radikal infrage gestellt, was gerade in der Tradition der deutschen Staatslehre undenkbar schien zu hinterfragen: nämlich den „Staat“ als existierend vorausgesetzte, als eine überindividuelle „apriori vorhandene Wesensheit“<sup>71</sup>. Einige weitere Beiträge stellen bis zur aktuellen Rezeption immer wieder heraus, Kelsen überhaupt als bahnbrechenden politischen Denken der Moderne des 20. Jahrhunderts zu begreifen<sup>72</sup>. So sieht man ihn im Kontext einer demokratietheoretischen Moderne, die nicht zufällig in Wien entsteht<sup>73</sup>. In der Tat, selten bündelt sich der „Geist“ einer Epoche wie durch ein „Brennglas“ an einem Punkt. Es ist das Wien des beginnenden 20. Jahrhunderts als einer der zentralen Orte, an dem die „Moderne“ sich einerseits neuerlich Bahn bricht: von der Begründung der Psychoanalyse durch Freud über den neopositivistischen „Wiener Kreis“ und Ludwig Wittgenstein, vom radikalen Umbruch in der Architektur noch vor dem Bauhaus durch – „Ornament und Verbrechen“ – Adolf Loos über die neue Musik Arnold Schönbergs, von der liberalen Nationalökonomie des mit Kelsen befreundeten Ludwig von Mises schließlich bis zur „Reinen Rechtslehre“ der „Wiener Schule“ selbst<sup>74</sup>. Es ist aber anderer-

---

71 Roehrssen, S. 232.

72 Horneffer hat dies – wenn auch eher beiläufig – schon in seiner gegen Kelsen gerichteten Schrift 1926 thematisiert. Kelsens Relativismus sei typisch für den „modernen Sophismus“ (S. 80) und „Subjektivismus“, dessen Folgen „Zerstörung, Zersetzung, Auflösung“ bedeuteten (S. 79). Am weitesten in dieser Richtung ist aktuell sicherlich Agostino Carrino vorgedrungen. In seiner kritischen Analyse stehen die für die Moderne typischen Ambivalenzen im Vordergrund, nicht aber die hier akzentuierten pluralismustheoretischen Implikationen; vgl. Carrino, *Die Normenordnung, Staat und Recht in der Lehre Kelsens*, 2. Aufl., Wien – New York 1998.

73 So Günther, Klaus, *Hans Kelsen (1881-1973), Das nüchterne Pathos der Demokratie*; in: *Kritische Justiz* (Hrsg.), *Streitbare Juristen, Eine andere Tradition*, Baden-Baden 1988, S. 367 ff; vgl. zu den Verbindungen zum Wiener Kreis und Freud auch Jabloner, *Kelsen and his Circle: The Viennese Years*; in: *EJIL* 1998, S. 368 ff.

74 Daher zu weitgehend die Einschätzung Kelsens als juristischer „Dekonstruktivist“ in der Denkrichtung von Derrida bei Winkler, *Die Reine Rechtslehre als Dekonstruktivismus? Geistesgeschichtliche Notizen zu einer grundlegenden Kontroverse zwischen Kelsen und Voegelin*; in: Burmeister, Joachim (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit, FS für Klaus Stern*, München 1997, S. 124. Bei aller „zerstörerischen Kraft“ der Lehre Kelsens gegenüber den tradierten Lehren seiner Zeit ist er zur „klassischen“ Moderne zu rechnen.

seits auch das Wien der Jahrhundertwende, in dem der Antisemitismus gegen diese Moderne rebelliert. Zu Recht wurde daher bemerkt, dass Kelsens theoretische Leistung umso höher einzuschätzen ist, eine „durchdringende Analyse des Funktionierens einer modernen Demokratie in einer Epoche zu liefern, die an allen Ecken und Enden die augenscheinliche Widerlegung solcher Ideen zu bieten schien“<sup>75</sup>.

Auch wenn sich die Beiträge über Kelsens politische Theorie in den letzten Jahren häufen<sup>76</sup> – in Anlehnung an die Diktion von Max Weber wird sogar jüngst festgestellt, dass „Kelsens Analyse der Demokratie... Entzauberung des Politischen (leistet)“<sup>77</sup> – zugleich ist jedoch in merkwürdiger Weise zu beklagen, dass der „demokratische Impuls“ seiner Lehre, dass Kelsens „nüchterne(s) Pathos der Demokratie“ noch der Rezeption harret<sup>78</sup>. Möglicherweise hat diese Forschungslücke mit den zunehmenden Scheuklappen ausufernder Spezialisierung der Disziplinen zu tun:

Die juristischen Lesarten interessierten sich wenig für den politischen Gehalt der Kelsenschen Theorie. Hier war Kelsen ein bis zur „Weißglut“ provozierender radikal-positivistischer Rechts theoretiker und allenfalls am Rande nahm man zur Kenntnis, dass er sich auch mit Demokratie beschäftigt hat. Richtig führte daher nach Hans

---

75 Prisching, Manfred, Hans Kelsen und Carl Schmitt, Zur Konfrontation zweier staats-theoretischer Modelle; in: Weinberger/Krawietz, S. 82.

76 Vgl. außerdem: Walter, Robert/Jablonek, Clemens (Hrsg.), Hans Kelsens Wege sozialphilosophischer Forschung, Schriftenreihe Hans Kelsen-Institut Bd. 20, Wien 1997; ansatzweise auch bei der juristischen Arbeit von Carrino, Die Normenordnung, hier Kap. „Politische Formen und Weltanschauungen“, S. 127 ff und bei der ebenfalls juristischen Diss. von Schneider, Wilfried, Wissenschaftliche Askese und latente Wertpräferenz bei Hans Kelsen, Freiburg 1996.

77 Kick, Karl G., Politik als Kompromiß auf einer mittleren Linie: Hans Kelsen; in: Lietzmann, Hans J. (Hrsg.), Moderne Politik, Politikverständnisse im 20. Jahrhundert, Opladen 2001, S. 68; zuvor schon bei Topitsch, Hans Kelsen – Demokrat und Philosoph; in: Krawietz/Topitsch/Koller, S. 26.

78 So Günther, S. 367 ff; auch Günter Heffler stellt im Gegensatz zur Rezeption von Schmitt fest: „wer nicht an seinen juristischen Arbeiten interessiert ist, nimmt (bis heute) von Kelsen keine Notiz“; Wissenschaftlichkeit als Einsatz, Methodologie als politische Strategie bei Carl Schmitt und Hans Kelsen; in: Pircher, Wolfgang (Hrsg.), Gegen den Ausnahmezustand: Zur Kritik an Carl Schmitt, Wien 1999, S. 280.

Boldt<sup>79</sup> jüngst Detlef Lehnert aus, „dass die Studien Kelsens zur Demokratie... beharrlich unterschätzt worden (sind): als ob sie bloße Gelegenheitsschriften neben seinen Hauptwerken geblieben seien“<sup>80</sup>. Umgekehrt musste den Politikwissenschaftlern Kelsen ohnehin als „zu juristisch“ erscheinen. So setzte man sich dann hier doch „lieber“ mit den „politischeren“ Juristen der Weimarer Zeit wie Hermann Heller und Carl Schmitt auseinander – überhaupt vergessend, dass deren Werke als Reflex hierauf ohne Kelsens Staatstheorie wohl kaum entstanden wären<sup>81</sup>. Und: Kelsens „normative Staatslehre“, die in ihrem Impetus der Freiheit eigentlich als in der Tradition der politischen Philosophie stehend zu begreifen<sup>82</sup> ist<sup>83</sup>, musste angesichts der bald herrschenden politikwissenschaftlichen Ansätze – ob nun marxistischer, systemtheoretischer oder empirisch-analytischer Art – sowieso als „obskur“ erscheinen.

Umso erfreulicher war es, dass Horst Dreier am Ende seiner umfangreichen Monografie dann doch zu einer Sicht Kelsens durchdrang, die zumindest den einen traditionellen, juristischen Blickwinkel

---

79 Boldt spricht von einer der „großen Demokratiebegründungsschriften überhaupt“, Schumpeter vorwegnehmend; *Demokratiethorie zwischen Rousseau und Schumpeter, Bemerkungen zu Hans Kelsens „Vom Wesen und Wert der Demokratie“*; in: Kaase, Max (Hrsg.), *Politische Wissenschaft und politische Ordnung, Analysen zu Theorie und Empirie demokratischer Regierungsweise*, FS zum 65. Geburtstag von Rudolf Wildenmann, Opladen 1986, S. 217 ff.

80 Lehnert, Detlef, *Der Beitrag von Hans Kelsen und Hugo Preuß zum modernen Demokratieverständnis*; in: Gusy, Christoph (Hrsg.), *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, Baden-Baden, 1999, S. 224; vgl. auch Kick.

81 Es mag auch hinzukommen, dass Kelsen nach seiner Emigration in den USA blieb, so dass mit Ausnahme der stärkeren Rezeption in Österreich – Kelsen als „Vater“ der österreichischen Verfassung – in Deutschland nach 1945 andere juristische „Schulen“ (z. B. die von Smend und Schmitt) dominierten.

82 Richtig daher: Marcic, René, *Die Reine Staatslehre: Der Hintergrund der Kelsen-Renaissance im deutschsprachigen Raum*; in: Engel/Métall, S. 206; Topitsch, Hans Kelsen – Demokrat und Philosoph, S. 14.

83 Kelsen auch nur auch kurz erfasst bei Mayer-Tasch, Peter C., *Politische Theorie des Verfassungsstaates (!), Eine Einführung*, München 1991, S. 102; selbst ein Autor wie Häberle, der sich als Jurist mit der Verfassungstheorie des Pluralismus profund beschäftigt hat, nennt hinsichtlich pluralistischer Vorarbeiten „nur“ u. a. Fraenkel, Loewenstein, Popper, nicht aber Kelsen; vgl. Häberle, Peter, *Verfassung als öffentlicher Prozess, Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft (!)*, 2. Aufl., Berlin 1996, S. 143 ff.

Kelsenscher Staatslehre durchbrochen<sup>84</sup> hat<sup>85</sup>. Denn die Reine Rechtslehre sei „die aufgeklärte Rechtsanschauung der Moderne“<sup>86</sup> – in „pointierter Formulierung“ – sogar sei die „Reine Rechtslehre... die der Demokratie adäquate Rechtstheorie“<sup>87</sup> – eine Feststellung, die im übrigen Kelsen und seine „Anhänger“ bisweilen auch selbst hervorgehoben haben<sup>88</sup>. Während Dreier aber – insoweit wieder typisch juristisch akzentuiert – genau hier aufhört, soll diese zur politischen Theorie hin akzentuierte Sicht zum Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit genommen werden. Kelsen ist daher genau „anders herum“, gegen den „Strich“ bisheriger Interpretation zu lesen – nicht als Rechts-theoretiker, der auch ein bisschen über Demokratie gearbeitet hat, sondern als bahnbrechender Demokratietheoretiker.

Dann zeigt sich – und das ist die zentrale These der Arbeit:

Kelsens positivistische Rechts- und Staatstheorie ist eine politische Theorie der pluralistischen Demokratie. In ideengeschichtlicher Perspektive ist sie – über Fraenkel hinaus aber zeitlich sogar weit vor ihm

---

84 Dreier, Horst, Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie bei Hans Kelsen, 2. Aufl., Baden-Baden, 1990; sowie ders., Kelsens Demokratietheorie: Grundlegung, Strukturelemente, Probleme; in: Walter/Jablonek, S. 79 ff. In diesem Aufsatz sieht Dreier richtig bei Kelsen eine „moderne Konzeption“, auf der „Basis des Interessenpluralismus“, die in Schmitt das „Gegenmodell“ findet (S. 88 bzw. 89).

85 In Bezug auf den in dieser Hinsicht ebenfalls wenig beachteten Thoma ist das in analoger Weise auch schon gelungen in der Arbeit von Rath, Hans-Dieter, Positivismus und Demokratie, Richard Thoma 1874-1957, Berlin 1981; vgl. neuerlich: Schönberger, Christoph, Elitenherrschaft für den sozialen Ausgleich: Richard Thomas „realistische“ Demokratietheorie im Kontext der Weimarer Diskussion; in: Gusy, Demokratisches Denken in der Weimarer Republik, S. 156 ff.

86 Dreier, Horst, Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie, S. 245 (kursive Hervorhebung im Original).

87 Ebd., S. 286.

88 Vgl. z. B. kurz Marcic, Die Reine Staatslehre, S. 200; zu Kelsen selbst vgl. das von Métall überlieferte Zitat: Hans Kelsen, Leben und Werk, S. 42; zitiert in § 3 Kap. 1 der vorliegenden Arbeit.

– überhaupt die erste voll durchformulierte und theoretisch abgesicherte „deutsche“<sup>89</sup> Pluralismustheorie.

In ideengeschichtlicher Perspektive ist damit kein geringerer Anspruch verbunden, den Nachweis darüber zu erbringen, dass die Geschichte der Pluralismustheorie in Deutschland „neu“ geschrieben werden muss. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich jedoch „nur“ auf die politische Theorie Kelsens; eine etwa in der Spur der Arbeit von Adolf Birke<sup>90</sup> noch zu schreibende Geschichte der Pluralismustheorie in Deutschland hätte jedoch noch eine ganze Reihe weiterer Kontexte einzubeziehen, die hier allenfalls am Rande thematisiert werden können: so etwa den Beitrag von Gustav Radbruch, Hugo Preuß, Richard Thoma, Karl Loewenstein aber auch von Ernst Cassirer und Leo Wittmayer<sup>91</sup> – nicht zu vergessen schließlich die Rezeptionslinien der staatsrechtlichen Arbeiten des holländischen Frühpluralisten Hugo Krabbe und des „Verfassungsrealismus“ von Ferdinand Lassalle. Dabei muss es schon befremden, dass angesichts der Bedeu-

---

89 Hier im Sinne von deutschsprachig; Kelsen hat ja zudem selbst einige Jahre in Köln gelehrt, bis er dann nach Lehrtätigkeiten in Genf und Prag schließlich in die USA emigrierte. Die Staatsrechtler hatten sich Anfang der 20er Jahre zur Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zusammengeschlossen. Hierzu zählten nach damaligem „großdeutschem“ Verständnis auch die Universitäten Österreichs und die deutsche Universität zu Prag; den Lehrenden der deutschsprachigen Schweiz stand die Vereinigung ebenfalls offen; vgl. Stolleis, Michael, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 3, *Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914-1845*, München 1999, S. 186 ff.

90 *Pluralismus und Gewerkschaftsautonomie in England, Entstehungsgeschichte einer politischen Theorie*, Stuttgart 1978.

91 Früh hierauf kurz hinweisend schon Marcic, Gustav Radbruch und Hans Kelsen; in: Kaufmann, Arthur (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Gustav Radbruch*, Göttingen 1968, S. 90 f; zu Radbruch liegen in dieser Hinsicht nunmehr einzelne Beiträge vor: vgl. Dreier, Ralf, *Gustav Radbruchs rechtsphilosophische Parteienlehre*; in: ARSP, 1999, S. 497 ff; Poscher, Ralf, *Vom Wertrelativismus zu einer pluralistischen Demokratietheorie – Gustav Radbruchs rechtsphilosophisch begründete Parteienstaatslehre*; in: Gusy, *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, S. 191 ff. Zu Preuß vgl. Lehnert, *Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft, Politisches Denken, Öffentliches Recht und Geschichtsdenken bei Hugo Preuß*, Beiträge zur demokratischen Institutionenlehre in Deutschland, Baden-Baden 1998; zu Thoma vgl. Fn 29; zu Loewenstein vgl. van Ooyen, *Ein moderner Klassiker der Verfassungstheorie: Karl Loewenstein (1891-1973)*, in: ZfP i. E.

tung der Pluralismustheorie für die Politikwissenschaft Kelsen in dieser Hinsicht nicht „entdeckt“ worden ist und man sich in der deutschen Pluralismusforschung mit der riesigen Lücke zwischen den zaghaften Ansätzen bei Otto von Guericke und dem späteren bundesdeutschen Neo-Pluralismus von Ernst Fraenkel einfach begnügt<sup>92</sup> hat<sup>93</sup>.

---

92 Vgl. z. B. keine oder nahezu keine Hinweise zu Kelsen als Pluralismustheoretiker bei: Nuscheler, Franz/Steffani, Winfried (Hrsg.), *Pluralismus, Konzeptionen und Kontroversen*, 3. Aufl., München 1976; Kremendahl, Hans, *Pluralismustheorie in Deutschland, Entstehung, Kritik, Perspektiven*, Leverkusen 1977; Püttner, Günter, *Toleranz als Verfassungsprinzip, Prolegomena zu einer rechtlichen Theorie des pluralistischen Staates*, Berlin 1977; Hirsch-Weber, Wolfgang, *Pluralismustheoretiker und ihre Kritiker*; in: Kaase, S. 202 ff; Oberreuter, Heinrich (Hrsg.), *Pluralismus, Grundlegung und Diskussion*, Opladen 1980; Steffani, Winfried, *Pluralistische Demokratie, Studien zur Theorie und Praxis*, Opladen 1980; Erdmann, Heinrich, *Neopluralismus und institutionelle Gewaltenteilung, Ernst Fraenkels pluralistische Parteienstaatstheorie als Theorie parlamentarisch-pluralistischer Demokratie*, Opladen 1988 (zumindest aber je ein Kap. über Schumpeter und Loewenstein); Sandkühler, Hans J., *Pluralismus und Goldschmidt, Werner, Pluralistische Gesellschaft und partizipatorische Demokratie*; beide in: Abel, Günter/Sandkühler, Hans J. (Hrsg.), *Pluralismus – Erkenntnistheorie, Ethik und Politik*, Hamburg 1996, S. 23 ff bzw. S. 135 ff; Plümacher, Martina/Schürmann, Volker/Freudenberger, Silja (Hrsg.), *Herausforderung Pluralismus, FS für Hans J. Sandkühler*, Frankfurt/M. u. a. 2000. Auch nicht bei Schmidt, Manfred G., *Demokratietheorien*, 2. Aufl., Opladen 1997; dabei beschreibt Schmidt mustergültig, was auf Kelsen zutrifft: „In der frühen Pluralismustheorie gilt der Stachel der Kritik vor allem den Souveränitätsansprüchen des Staates, insbesondere eines nichtdemokratischen Staates. Zum Antiliberalismus und Anti-Etatismus kommt die Frontstellung gegen den autoritären Staat und den Totalitarismus kommunistischer und nationalsozialistischer Prägung“, S. 152 f. Ebenfalls fehlend in neueren Kompendien zur politischen Theorie des 20. Jahrhunderts, etwa bei Brodacz, André/Schaal, Gary S. (Hrsg.), *Politische Theorien der Gegenwart*, 2 Bde., Opladen 2001 bzw. 2002.

---

In aller Regel auch nicht unter dem Stichwort „Pluralismus“ in den Handbüchern, vgl. z. B. Eisfeld, Rainer, Pluralismus; in: Fetscher, Iring/Münkler, Herfried (Hrsg.), Pipers HB der politischen Ideen, Bd. 5, Vom Zeitalter des Imperialismus bis zu den neuen sozialen Bewegungen, München – Zürich, S. 421ff; Schubert, Klaus, Pluralismus versus Korporatismus; in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 1, Politische Theorien, Frankfurt/M. 1995, S. 407 ff; Ausnahme aber auch hier nicht mit direktem Bezug zur Pluralismustheorie: Fenske, Hans, Hans Kelsen: Wertrelationismus als Grundlage der Demokratie; in: Lieber, Hans J. (Hrsg.), Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart, Wiesbaden 2000, S. 712 ff sowie Römer, Peter, Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, in: Stammen, Theo/Richter, Gisela/Hofmann, Wilhelm (Hrsg.), Hauptwerke der politischen Theorie, Stuttgart 1997, S. 261 ff. Klarer hingegen bei so manchem „Kritiker“ der Pluralismustheorie, vgl. z. B. von Amim, Hans Herbert, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt/M. 1997, etwa S. 6 mit Bezug der Kritik am Gemeinwohlbegriff durch Bentley, Truman und Kelsen.

- 93 In einigen kürzeren Beiträgen/Passagen blitzt der Zusammenhang, dass Kelsen eine Demokratietheorie vorgelegt hat, die mit der modernen Pluralismustheorie im direktem Kontext steht, immer mal wieder – am Rande oder auch etwas ausführlicher thematisiert – auf; vgl. z. B.: Bauer, Wolfram, Wertrelativismus und Wertbestimmtheit im Kampf um die Weimarer Demokratie, Zur Politologie des Methodenstreits der Staatsrechtslehrer, Berlin 1968, S. 114 ff; Achterberg, Rechtsnorm und Rechtsverhältnis in demokratietheoretischer Sicht; in: Krawietz/Topitsch/Koller, S. 134 f; Somek, Alexander, Politischer Monismus versus formalistische Aufklärung, Zur Kontroverse zwischen Carl Schmitt und Hans Kelsen; in: Paulson, Stanley L./Walter, Robert, Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre, Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts Bd. 11, Wien 1986, S. 109 ff; Lenk, Kurt, Freiheit und Kompromißbildung: Zum Demokratiekonzept Hans Kelsens; in: Münkler, Herfried (Hrsg.), Die Chancen der Freiheit, Grundprobleme der Demokratie, München – Zürich, 1992, S. 114 ff; Luthard, Woldgang, Politiktheoretische Aspekte im „Werk“ von Hans Kelsen; in: Saage, Richard (Hrsg.), Solidargemeinschaft und Klassenkampf, Politische Konzeptionen der Sozialdemokratie zwischen den Weltkriegen, Frankfurt/M. 1986, S. 156; der schon genannte Aufsatz von Boldt (s. Fn 23); Dyzenhaus, David, Legality and Legitimacy, Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar, Oxford 1997, S. 148; Lehnert, „Staatslehre ohne Staat“? Zum kritischen Auftrag der rechts- und demokratietheoretischen Konzeption von Hans Kelsen gegenüber deutschen Staatsvorstellungen, Reihe IFS-Nachrichten, Institut für Staatswissenschaften der Universität der Bundeswehr München, Nr. 6, Neubiberg 1998; Baldus, Manfred, Hapsburgian Multiethnicity and the „Unity of the State“ – On the Structural Setting of Kelsen’s Legal Thought; in: Diner/Stolleis, S. 13 ff; Llanque, Marcus, Die politische Differenz zwischen absoluter Gerechtigkeit und relativem Rechtsstaat bei Hans Kelsen; in: Münkler/Ders., Konzeptionen der Gerechtigkeit, Baden-Baden 1999, S. 221: „Daher

Und zwar dies umso mehr, wenn man sich vor Augen führt, dass Kelsens Antagonist Carl Schmitt, der seine „politische Theorie“ überhaupt in Gegnerschaft zu Kelsen entwickelt hat, der politikwissenschaftlichen Forschung – und gerade auch der „Fraenkel-Schule“ – zu Recht als Inbegriff rechter Pluralismuskritik gilt<sup>94</sup>. So gesehen lässt sich die zwischen Kelsen und seinem „Herausforderer“ Schmitt geführte staatstheoretische Kontroverse überhaupt als paradigmatisch geführter „Kampf“ auffassen – nämlich zwischen moderner, pluralistischer Demokratietheorie und antimoderner, antipluralistischer „Resakralisierung“ von Politik in der Form der „politischen Theologie“<sup>95</sup>. Fraenkel selbst hat ja seine Pluralismus-Konzeption als „Negation“ der Schmittschen Pluralismuskritik gewonnen, die ihrerseits als „Anti-Kelsen“ konzipiert war. Wie leicht hätte man da auf Kelsen stoßen müssen.

Der Nachweis der These erfolgt in drei Schritten:

1. Im ersten Teil wird die Demokratietheorie Kelsens unmittelbar rekonstruiert. Es wird gezeigt, dass seine normative Staatstheorie als Konsequenz eines radikal-pluralistischen Verständnisses von Gesellschaft zu begreifen ist. Zurückgeführt auf die für die Moderne typische politisch-anthropologische Prämisse des „Machtrealismus“ sowie einem hiermit korrespondierenden liberalen Verständnis von Freiheit und „wertfreiem“ rationalistischen Konstruktivismus erschließt sich dann konkret Kelsens „realistische“ Theorie der Demokratie: Sie begreift Demokratie in einer pluralistischen Gesellschaft als Verfahren – angefangen von Wettbewerb, Mehrheitsprinzip und Kompromiss über den Parteienpluralismus und Parlamentarismus bis zur erstmalig theoretisch hergeleiteten Funk-

---

war er (Franz Neumann, RvO) nicht wenig verblüfft, den seinerzeit führenden englischen Theoretiker des Pluralismus, Harold Laski in deutlicher Nähe zur Identitätsthese des Rechtsstaats bei Kelsen zu sehen“.

94 Auch die aus der „Fraenkel-Schule“ stammende Arbeit von Joachim Detjen sieht diesen Zusammenhang und die Anleihen Fraenkels bei Kelsen nicht, obwohl sie ein kleines Kapitel über Kelsen enthält: Neopluralismus und Naturrecht, Zur politischen Philosophie der Pluralismustheorie, Paderborn u. a. 1988, Kap. „Die neukantische Position Kelsens“, S. 360 ff und Kap. „Ernst Fraenkels Auseinandersetzung mit dem Neukantianismus“, S. 377 ff.

95 Vgl. hierzu dann ausführlich Teil II der Arbeit, insb. § 12.

tion der Verfassungsgerichtsbarkeit als zentralem Instrument des demokratischen Minderheitsschutzes (Abschnitte A und B).

2. Der mittlere Teil der Arbeit bringt einen „indirekten Beweis“ der These derart, dass Kelsens scharfe Kritik antipluralistischer Konzeptionen herausgestellt wird. Als Kritiker der Pluralismuskritiker hat er sich sowohl mit der Pluralismuskritik von „links“ als auch mit der von „rechts“ immer wieder ausführlich ideologiekritisch auseinandergesetzt und so früh ein regelrecht antitotalitäres Konzept gegen Formen von „politischer Theologie“ entwickelt. Bei der Analyse seiner Kritik am Marxismus (Abschnitt C) und an den autoritären/totalitären Implikationen der deutschen Staatslehre (Abschnitt D) steht letztere – und hierbei „natürlich“ die Kontroverse mit Schmitt – im Vordergrund, weil ja vor allem von dieser Seite eine regelrechte „Rebellion“ gegen Kelsens Staatstheorie erfolgte<sup>96</sup>.
3. Der Schlussteil verfolgt zur weiteren Erhärtung der These zwei politikwissenschaftliche Rezeptionslinien, die dann selber schulengebend wurden. Es wird der Nachweis gebracht, dass Kelsens Pluralismustheorie einerseits in einer „rechten“ Rezeption für die Totalitarismustheorie von Eric Voegelin von Bedeutung ist. Kelsens ideologiekritische Dekonstruktion der antipluralistischen Konzepte politischer Einheit werden von Voegelin in seinem Konzept der „politischen Religion“ adaptiert (Abschnitt F). Und von „links“ kommend ist es Ernst Fraenkel selbst, dessen Neo-Pluralismus auf Kelsens Pluralismustheorie rekurriert – und zwar bis in den Wortlaut der Diktion hinein. Dabei wird herausgearbeitet, dass Fraenkel erst nach seinen Arbeiten zur Weimarer Zeit überhaupt an den pluralismustheoretischen Diskussionsstand hat anknüpfen können, der

---

96 Der Abschnitt über die Parteienstaatslehre von Leibholz fällt dabei ein wenig aus dem Rahmen, weil Kelsen sich im Unterschied zu Triepel, Smend und Schmitt hiermit nicht direkt auseinandergesetzt hat – wohl aber natürlich Leibholz mit Kelsen. Leibholz ist aber im Kontext der Arbeit deshalb interessant, weil sein Scheitern – wie beim frühen Fraenkel – aufzeigt, dass es eine „mittlere“ theoretische Position zwischen pluralistischer Demokratie und monistischer politischer Einheit nicht gibt.

mit Kelsen in den 20er Jahren schon längst erreicht und ausformuliert gewesen ist<sup>97</sup> (Abschnitt G)<sup>98</sup>.

Das Interesse an Kelsens „Staatstheorie“ als Theorie pluralistischer Demokratie erschöpft sich nicht in der rein ideengeschichtlichen Perspektive. Wer den politischen Diskurs beobachtet, dem fällt auf: Angesichts der vermeintlichen pluralistischen „Zerfaserung“ und zunehmender „Globalisierung“ häufen sich die Fragen nach dem „Zusammenhalt“, nach „Sinnstiftung“ und der „Einheit“ in der Vielheit, nach dem, was die Menschen in einer modernen Gesellschaft überhaupt miteinander verbindet<sup>99</sup>. Damit ist immer auch der mythische Ruf nach heimeliger „Gemeinschaft“ im Sinne einer Identifikation der mit Substanz aufgeladenen Kollektive<sup>100</sup> („Staat“, „Volk“, „Klasse“, „Kultur“ etc.) verbunden, die die „offene Gesellschaft“ gefährden<sup>101</sup>. Das weckt offensichtlich seit einigen Jahren nicht nur das neuerliche Interesse an der Kontroverse von Kelsen und Schmitt sowie überhaupt

---

97 Um schon hier Missverständnissen vorzubeugen: Das schmälert Fraenkels Leistung im Kampf um die Weimarer Demokratie und auch später um eine „offene Gesellschaft“ in keiner Weise. Im Gegenteil, der Verfasser ist der Ansicht, dass Fraenkel einer der letzten großen Repräsentanten eines auf die Freiheit zentral bezogenen Politikverständnisses gewesen ist – ein Impetus, den die zeitgenössische Politikwissenschaft schon längst verloren hat.

98 Soweit es Kelsen betrifft, konzentriert sich die Analyse daher vor allem auf die von ihm zur Zeit der Weimarer Republik verfassten Schriften. Seine späteren Arbeiten bleiben, weil für den hier interessierenden ideengeschichtlichen Zusammenhang seiner zu dieser schon Zeit voll ausformulierten Pluralismustheorie grundsätzlich unberücksichtigt.

99 Vgl. z. B. Vorländer, Hans, Der ambivalente Liberalismus, Oder: Was hält die liberale Demokratie zusammen?; in: ZfP 3/1995, S. 250 ff; Gebhardt, Jürgen/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.), Demokratie, Verfassung, Nation, Die politische Integration moderner Gesellschaften, Baden-Baden 1994; Göbel, Andreas/van Laak, Dirk/Villinger, Ingeborg (Hrsg.), Metamorphosen des Politischen, Grundfragen politischer Einheitsbildung seit den 20er Jahren, Berlin 1995; Berger, Peter L./Luckmann, Thomas, Modernität, Pluralismus und Sinnkrise, Gütersloh 1995; Teufel, Erwin (Hrsg.), Was hält die moderne Gesellschaft zusammen?, Frankfurt/M. 1996.

100 Vgl. z. B. Schwarz, Hans-Peter, Identifikation mit Kollektiven; in: Teufel, S. 139 ff; Meyer, Thomas, Identitäts-Wahn, Die Politisierung des kulturellen Unterschieds, 2. Aufl., Berlin 1998; Herzinger, Richard, Republik ohne Mitte, Ein politischer Essay, Berlin 2001.

101 Das ist wenigstens zum Teil beim sog. „Kommunitarismus“ der Fall.

an der Weimarer Diskussion<sup>102</sup>, die mit den an ihr beteiligten „Klassikern“ fast alle diejenigen theoretischen Bahnen vorgezeichnet hat, in denen wir uns auch heute noch bewegen<sup>103</sup>. Sondern gerade Kelsen bleibt daher über den ideengeschichtlichen Kontext hinaus „brandaktuell“. Denn er hat mit seiner normativen Staatstheorie, die den „Staat“ gleich „ausgeblasenen Eiern“<sup>104</sup> auf die bloße Form des Rechts reduziert und die „Einheit“ in der Vielheit nur über das gemeinsame Gesetz begründet, ohne Zweifel die „modernste“ Verfassungstheorie der deutschen „Staatslehre“ vorgelegt<sup>105</sup>. Und „hierhinter“ kann man nicht einfach zurück – bei aller Ambivalenz der Moderne und inzwischen längst erfolgter „Entzauberung“ klassisch mo-

---

102 Und zwar sowohl in der deutschen wie auch internationalen Forschung, vgl. z. B.: Mehring, Reinhard, Staatsrechtslehre, Rechtslehre, Verfassungslehre: Carl Schmitts Auseinandersetzung mit Hans Kelsen; in: ARSP, 1994, S. 191 ff; Song, Seog-Yun, Politische Parteien und Verbände in der Verfassungsrechtslehre der Weimarer Republik, Berlin 1996; Dyzenhaus, Legality and Legitimacy; Kolb, Eberhard/Mühlhausen, Walter (Hrsg.), Demokratie in der Krise, Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik, München 1997; Caldwell, Peter, C., Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law, The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism, Durham – London 1997; Chennoufi, Ridha, Demokratie oder Autokratie: die Debatte zwischen Carl Schmitt und Hans Kelsen; in: Schriftenreihe der Wittgenstein Gesellschaft, Bd. 25, 1997, S. 293 ff; Englard, Izhak, Nazi criticism against the normativist Theory of Hans Kelsen: Its intellectual basis and post-modern tendencies; in: Israel Law Review, 2/1998, S. 183 ff; Diner, Dan/ Stolleis, Michael (Hrsg.), Hans Kelsen und Carl Schmitt, A Juxtaposition, Gerlingen 1999; Gusy, Demokratisches Denken in der Weimarer Republik; zur aktuellen Schmitt-Rezeption vgl. die Literaturnachweise in § 12.

103 In diesem Kontext richtig Hans Boldt, der noch einmal darauf aufmerksam macht, dass der Ruf nach sicherer „Einheit“, „Sinnerfüllung“ und dem „Absoluten“ schon im politischen Diskurs der relativistischen, pluralistischen Weimarer Republik dauernd ertönte; Demokratie in krisengeschüttelter Zeit; in: Gusy, ebd., S. 625 f.

104 So die – eher von völligem Unverständnis zeugende – Polemik von Heller, Die Krisis der Staatslehre; in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 1926, S. 301.

105 Diese Konzeption ist natürlich in allgemeiner Hinsicht uralte; vgl. schon das auf Aristoteles und Cicero Bezug nehmende Motto der Arbeit und die noch folgenden Verweise.

derner „Entzauberer“<sup>106</sup>. Zu Recht wird daher behauptet: „Der Punkt, an dem Kelsen vor mehr als einem halben Jahrhundert angelangt war, ist der an dem wir uns noch heute befinden“<sup>107</sup>.

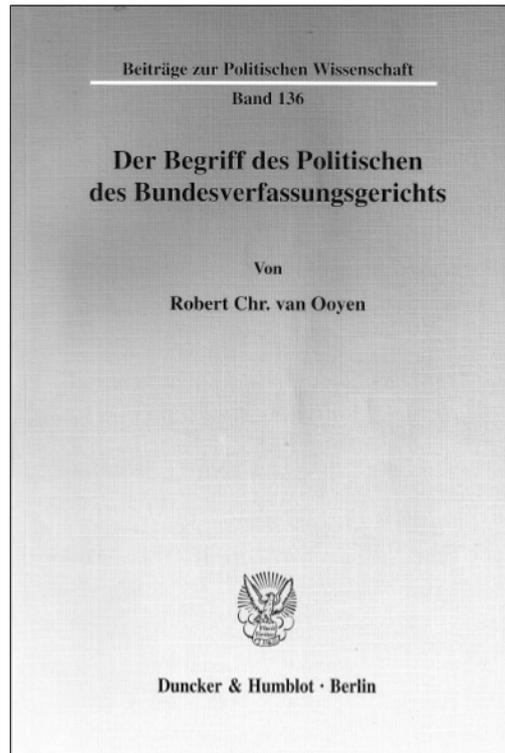
Doch im Gegenteil, ohne selbst „Kelsianer“ zu sein, muss man feststellen, dass manch ein Bereich des bundesdeutschen Diskurses über Politik und Recht insoweit noch gar nicht beim „Stand“ von Kelsen – oder allgemeiner formuliert: in der Moderne des letzten Jahrhunderts – „angekommen“ ist. Das zeigt sich z. B. an der auch in theoretischer Hinsicht rätselhaften Debatte um „Staatsangehörigkeit“, „politische Einheit“ und „Integration“<sup>108</sup>. Um die aktuelle „Modernität“ Kelsens etwas ausführlicher herauszuarbeiten wird daher in einem Exkurs die von ihm radikal kritisierte, aber bis heute so erfolgreiche antipluralistische Integrationslehre von Smend in einer Rezeptionslinie exemplarisch dargestellt: anhand der sog. Integrationsfunktion des Bundespräsidenten im Verständnis von Roman Herzog (Abschnitt E).

---

106 Vgl. Glaser, Hermann, Deutsche Kultur 1945-2000, Lizenzausgabe, Frankfurt/M. – Wien 1999, S. 404; vgl. hierzu aber auch Voegelins Kritik an Kelsen in Abschnitt F; zum Kontext der Postmoderne-Diskussion vgl. Welsch, Wolfgang, Unsere postmoderne Moderne, 4. Aufl., Berlin 1993.

107 Carrino, Die Normenordnung, S. 4.

108 Vgl. hierzu z. B. van Ooyen, Das neue Staatsangehörigkeitsrecht, Ein Rekurs auf Hans Kelsen; in: RuP, 2/2000, S. 125 ff; ders., Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Integration; in: RuP, 2/2001, S. 97 ff.



Robert Chr. van Ooyen

**Der Begriff des Politischen  
des Bundesverfassungsgerichts**

Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2005

## Einleitung

„Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik“?<sup>109</sup>, „Hüter der Verfassung oder Ersatzgesetzgeber?“<sup>110</sup> und „Justizialisierung von Politik“<sup>111</sup> – das sind die plakativen Entgegensetzungen von Recht und Politik, die mit der Kritik an der Verfassungsgerichtsbarkeit einhergehen. Ob nun Hegel, Bismarck oder Schmitt – in Deutschland ist diese Kritik an der Verfassungsgerichtsbarkeit so alt wie die Idee selbst<sup>112</sup>. Die Aussage, dass das Bundesverfassungsgericht ein Machtfaktor in der Politik sei, ja Politik gar „mache“, wird daher noch heute im staatsrechtlichen Diskurs nicht selten als Provokation empfunden<sup>113</sup> – selbst knapp 80 Jahre nach Hans Kelsens bahnbrechendem Vortrag

---

109 Guggenberger, Bernd / Würtenberger, Thomas (Hrsg.), *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik?*, Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit, Baden-Baden 1998.

110 Scholz, Rupert, *Das Bundesverfassungsgericht: Hüter der Verfassung oder Ersatzgesetzgeber?*; in: APuZ, 16/1999, S. 3 ff; Karpen, Ulrich (Hrsg.), *Der Richter als Ersatzgesetzgeber*. 23. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung im Bundesverfassungsgericht Karlsruhe, Baden-Baden 2002; vgl. auch, anspielend auf ein Diktum von Böckenförde: Knies, Wolfgang, *Auf dem Weg in den „verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat“?*; in: Joachim Burmeister (Hrsg.), *Verfassungsstaatlichkeit*. FS für Klaus Stern, München 1997, S. 1155 ff.

111 Landfried, Christine, *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität*. Baden-Baden 1984, S. 10.

112 Vgl. insgesamt Fricke, Carsten, *Zur Kritik an der Staats- und Verfassungsgerichtsbarkeit im verfassungsstaatlichen Deutschland*. Geschichte und Gegenwart, Frankfurt a. M. u.a. 1995; vgl. auch Stern, Klaus, *Außenpolitischer Gestaltungsspielraum und verfassungsrechtliche Kontrolle*. Das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld zwischen Judicial Activism und Judicial Restraint, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft Mittelfranken zu Nürnberg, Heft 4, Regensburg 1994, S. 6.

113 Vgl. Limbach, Jutta, *Das Bundesverfassungsgericht als politischer Machtfaktor*, Reihe Speyerer Vorträge der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Heft 30, 1995, S. 12.

auf der Wiener Tagung der Staatsrechtslehrer<sup>114</sup>. Denn als Instrument der Machtkontrolle *teilt* sich ja das Gericht vor allem durch seine Normenkontrollkompetenz als *ein* Hüter der Verfassung die politische Macht der Gesetzgebung mit den anderen, hieran beteiligten Verfassungsorganen<sup>115</sup>. Es ist daher selbstverständlicher Teil eines pluralistisch organisierten Regierungssystems und Herrschaftsprozesses, andernfalls, so schon die Schlussfolgerung Kelsens, man sich überhaupt von der Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit zu verabschieden hat<sup>116</sup>. Und dabei ist es ja ‚nicht das ‚Recht‘, das hier einfach aus sich

---

114 Vgl. Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Wien 1928; in: VVDStRL, Bd. 5, Berlin – Leipzig 1929, S. 30 ff.; vgl. ders., Wer soll Hüter der Verfassung sein? (1931); jetzt in: Klecatsky, Hans / Marcic, René / Schambeck, Herbert (Hrsg.), Die Wiener Rechtstheoretische Schule. Ausgewählte Aufsätze von Hans Kelsen, Adolf Merkl und Alfred Verdross, 2 Bde, Wien u.a. 1968, S. 1873 ff.; hierzu auch Christoph Gusy: „Normenkontrolle ist so zugleich Ausprägung der Gewaltenteilung. Sie erscheint geradezu als Resultante aus pluralistischem Demokratiekonzept, Vorrang der Verfassung und Gewaltenteilung“; Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht, Berlin 1985, S. 32; vgl. zum Teil mit explizitem Rückgriff auf Kelsen: Römer, Peter, Im Namen des Grundgesetzes. Eine Streitschrift für die Demokratie, Hamburg 1989, Kap. „Demokratische Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit“, S. 127 ff.; klar die politische Rolle begreifend ebenso die amerikanische Sichtweise: „The Federal Constitutional Court is part of the German political system“; Kommers, Donald P., Judicial Politics in West Germany. A Study of the Federal Constitutional Court, Beverly Hills – London 1976, S. 55; in rechtsvergleichender Perspektive vgl. auch Brünneck, Alexander von, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien. Ein systematischer Verfassungsvergleich, Baden-Baden 1992.

115 Kelsen, vielleicht der „Begründer“ der modernen Verfassungsgerichtsbarkeit im deutschsprachigen Raum, hatte genau das in seiner These vom Verfassungsgericht als dem „negativen Gesetzgeber“ formuliert – und zwar in demokratietheoretischer und rechtsstaatlicher Absicht gegen die seinerzeitige, vor allem von Carl Schmitt vertretene und bis heute, in modifizierter Form, hartnäckig vorgebrachte Meinung einer Unvereinbarkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit mit Demokratie bzw. Gewaltenteilung.

116 Insofern war dann Schmitts „Hüter“ tatsächlich der konsequente Gegenentwurf zu Kelsen; vgl. hierzu Abschnitt G Kap. 1.  
Die gerade auch von Staatsrechtlern immer wieder beklagte Machtfülle des BVerfG ist daher aus dieser Sicht unsinnig; soweit man der Kritik an der „Judicialisierung“ der Politik aber folgen will, muss nach meiner Auffassung ein ganz anderes, fundamentales Problem in der deutschen politischen Kultur ins

selbst herrscht, sondern... bestimmte Menschen, die bestehendes Recht interpretieren, anwenden, auch fortentwickeln“<sup>117</sup>. Ein Blick in die Gründerzeit der Republik schon genügt, um gerade die erhebliche politische Rolle des Gerichts bei der Implementierung der neuen Verfassung zu belegen – und zwar schon beginnend mit der ganz bewussten Auswahl einer ersten Generation von Persönlichkeiten als Verfassungsrichter, die im Unterschied zur übrigen Justiz nicht durch die NS-Diktatur belastet waren.<sup>118</sup>

Doch gern sitzt man dem eigenen juristischen Mythos auf, nur wissenschaftlich objektiv Recht zu sprechen und nicht Politik, keinesfalls aber gar „Parteipolitik“ zu treiben: Prominente Richter behaupten wie selbstverständlich, dass die wirkliche Funktion des Verfassungsgerichts die der staatlichen „Integration“ sei, da es – wie sonst nur noch der Bundespräsident – die „Gesamtheit des Volkes“ darstellen könne<sup>119</sup>; oder, dass man sicherstellen müsse, „nur solche Personen zu Richtern zu bestellen, die... von vornherein gegen die Versuchung gefeit sind, in diesem Amt, statt den rechtlichen Rahmen für die Politik zur Geltung zu bringen und zu wahren, Politik mit anderen Mitteln,

---

Auge gefasst werden, das sich natürlich auch in der Verfassungsrechtsprechung niederschlägt – nämlich die mit der ausufernden „Verrechtlichung“ einhergehende Kultur, jeden Gegenstand einer juristischen Regelung zuzuführen und jeden, noch so geringfügigen Streit hierüber den Juristen und den Gerichten zu überlassen. Kein Land der Welt hat wohl soviel Juristen, Richter und Rechtsschutzversicherungen je Einwohner. Dies ist Folge des wenig pragmatischen „Prinzipiendenkens“ genauso wie Folge eines „antipolitischen“, obrigkeitstaatlichen Affekts (vgl. hierzu auch Kap. E 3b); zu diesen Traditionslinien vgl. m.w.n. Sontheimer, Kurt / Bleek, Wilhelm, Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 11. Auflage, München 1999, S. 182 ff.

117 Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Verfassungsgerichtsbarkeit. Strukturfragen, Organisation, Legitimation; in: Ders., Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2000, S. 176.

118 Vgl. Bryde, Brun-Otto, Integration durch Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Grenzen; in: Vorländer, Hans (Hrsg.), Integration durch Verfassung, Wiesbaden 2002, S. 334.

119 Herzog, Roman, Das Bundesverfassungsgericht als Hüter der Ordnung, Referat vom 17.07.1987 anlässlich einer Tagung der Evang. Akademie Tutzing, Typskript, Bibliothek des Bundesverfassungsgerichts, S. 15. Zu den antipluralistischen Implikationen der Integrationslehre von Smend, auf die Herzog – und zuvor schon Gerhard Leibholz – hier zurückgreift, vgl. dann Abschnitt E.

dem Mittel der Verfassungsinterpretation zu machen“<sup>120</sup>. So „ringen die Bundesverfassungsrichter immer wieder darum, den ‚Makel des Politischen‘ loszuwerden“<sup>121</sup>. Das Gericht und seine Richter sozusagen losgelöst von den pluralistischen Interessen der Gesellschaft, der niederen Politik entrückt und wie früher der Kaiser das „Gemeinwohl“ repräsentierend – eine „unpolitische“, ja antipolitische Vorstellung, die man mit dem Rechtsphilosophen Gustav Radbruch zu Recht als die „Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“<sup>122</sup> bezeichnen muss<sup>123</sup>. Denn schon den politisch versierten Verfassungsjuristen der Weimarer Zeit war bewusst, dass sogar die Auffassung vom rein rechtlichen, „unpolitischen“ Charakter des Privatrechts ein konservativer Mythos gewesen ist, der Herrschaftsverhältnisse verschleiert, indem er sie vom Bereich des Öffentlichen in den des Privaten einfach verlagert. Und zu den frühen Erkenntnissen politischer Soziologie gehörte die, dass Richter Werthaltungen, politische Grundüberzeugungen und Interessen eben

---

120 Böckenförde, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 182.

121 Rasehorn, Theo, Aus einer kleinen Residenz. Zum Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts; in: Däubler, Wolfgang / Küsel, Gudrun (Hrsg.), Verfassungsgericht und Politik. Kritische Beiträge zu problematischen Urteilen, Reinbek 1979, S. 153; richtig auch Römer: „Das Bundesverfassungsgericht befriedigt die alte Sehnsucht der Deutschen, unpolitisch Politik zu treiben. Das war und ist ein zutiefst antidemokratischer Wunsch“, S. 136.

122 Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts; in: Anschütz, Gerhard / Thoma, Richard, HBDtStR, Bd. 1, Tübingen 1930, S. 289.

123 Vgl. hierzu die schon in den 70er Jahren von Bernd Eisenblätter vorgelegte Analyse der Verfassungsgerichtsentscheidungen zu Art. 14 GG: Die Überparteilichkeit des Bundesverfassungsgerichts im politischen Prozess, Mainz 1976.

nicht einfach an der Garderobe abgeben<sup>124</sup>. Eine „unpolitische“ Rechtsprechung also „läßt sich weder aus dem Treueverhältnis des Richters zur vorgegebenen Norm noch aus irgendwelchen Varianten der berühmten Sprachrohranalogie Montesquieus ableiten“<sup>125</sup>; sie ist ein Mythos, dessen tieferer Grund „in einem fest verwurzelten Mißtrauen gegenüber der Politik (liegt)“<sup>126</sup> – und im besten Fall eine Selbsttäuschung, die zeigt, „daß der Richter nicht bereit ist, seine eigene Rolle im gesellschaftlichen Geschehen zu begreifen“<sup>127</sup>. Daher gilt: „Nur ein anspruchsvollerer Begriff des Politischen kann die Nacht aufhellen, in der Politiker und Verfassungsrichter gleichermaßen grau sind“<sup>128</sup>.

---

124 So schon Ernst Fraenkel, *Zur Soziologie der Klassenjustiz* (1927); jetzt in: Ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. 1, *Recht und Politik in der Weimarer Republik*, Baden-Baden 1999, S. 177 ff; zu Fraenkel vgl. einführend Buchstein, Hubertus / Göhler, Gerhard (Hrsg.), *Vom Sozialismus zum Pluralismus. Beiträge zu Leben und Werk Ernst Fraenkels*, Baden-Baden 2000; zu den rechtssoziologischen Arbeiten der 70er Jahre vgl. insb. Kaupen, Wolfgang / Rasehorn, Theo, *Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie. Ein empirischer Beitrag zur Soziologie der deutschen Justizjuristen*, Neuwied – Berlin 1971 sowie neuerlich Rasehorn, *Der Richter zwischen Tradition und Lebenswelt. Alternative Justizsoziologie*, Baden-Baden 1989; kritisch und m.w.N. Richter, Walther, *Zur Bedeutung der Herkunft des Richters für die Entscheidungsbildung*, Berlin 1973; vgl. auch mit Blick auf die berufliche Sozialisation: Schütte, Wolfgang, *Die Einübung des juristischen Denkens. Juristenausbildung als Sozialisationsprozess*, Frankfurt a. M. – New York 1982; Dahrendorf, Ralf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1966, S. 260 ff.

125 Kirchheimer, Otto, *Politische Justiz. Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken*, Hamburg 1993, S. 278; wenngleich die Analyse Kirchheimers nicht speziell auf die Verfassungsgerichtsbarkeit zielt, sondern auf die politische Instrumentalisierung der Justiz zur Ausschaltung von systemfeindlicher Opposition im Sinne eines Schmittschen „Freund-Feind-Verhältnisses“; vgl. ebd. S. 21 ff; vgl. auch Kirchheimer, *Politische Justiz*; in: Ders., *Funktionen des Staats und der Verfassung. 10 Analysen*, Frankfurt a. M. 1972, S. 143 ff.

126 Haltern, Ulrich R., *Demokratische Verantwortlichkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit. Nachbemerkungen zur Diskussion um das Kruzifix-Urteil*, 1996; <http://www.jeanmonnet-programm.org/papers/96/9604ind.html>, Abfrage vom 29.7.03, S. 2.

127 Ebd.

128 Eckertz, Rainer, *Die Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts und die Eigenheit des Politischen*; in: *Der Staat*, 1978, S. 201.

Es ist aber weniger das Phänomen einer vermeintlichen „Klassenjustiz“, die aus heutiger Sicht die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen bestimmt. Zu Recht wird mit Blick auf die rechtssoziologischen Arbeiten inzwischen bemerkt, dass dagegen der „Ausbildung des Juristen... eine sehr viel größere Bedeutung als der Herkunft zu(kommt)“<sup>129</sup>. Deshalb darf man gerade „den politischen Einfluß des wissenschaftlichen Umfelds nicht unterschätzen“<sup>130</sup> – und hierbei vor allem nicht die Traditionsbestände der deutschen Staatslehre, die „in ihrer Mehrheit und in ihren Autoritäten konservativ geprägt (ist)“<sup>131</sup>. So deutet das Gericht Begriffe über die „stille Selbstverständlichkeit der historischen Vorgegebenheit von Wortbedeutungen hinaus... und inkorporiert auf diese Weise einen vorverfassungsmäßigen... Unterbau in die Verfassung“<sup>132</sup>. In seiner Spruchpraxis wird zwar an der „Oberfläche... ein Einzelfall durch eine herkömmliche Problemlösung pragmatisch entschieden“; hintergründig aber „formuliert das BVerfG, in der Übernahme der Vergangenheit... grundlegende Mythen über die Gestaltung der sozialen Ordnung“<sup>133</sup>.

---

129 Richter, S. 47. Auch der – zweifellos nicht zu vernachlässigende – Einfluss parteipolitischer Nominierung und Orientierung im Rahmen der Richterwahl scheint bisweilen eher überschätzt zu werden; vgl. hierzu z. B. Jäger, York, Entscheidungsverhalten und Hintergrundfaktoren der Bundesverfassungsrichter; in: ZRP, 10/1987, S. 360 ff.; Landfried, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber, S. 15 ff und S. 20: „Die Probleme zum Thema ‚Recht und Politik‘ fangen jenseits der parteipolitischen Komponente erst richtig an“; zur Thematik vgl. auch Pieper, Stefan Ulrich, Verfassungsrichterwahlen. Die Besetzung des Bundesverfassungsgerichts und die Besetzung des Europäischen Gerichtshofes sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Internationalen Gerichtshofes mit deutschen Kandidaten, Berlin 1998; Wassermann, Rudolf, Nichtjuristen als Verfassungsrichter; in: Ders., Politik und Justiz im demokratischen Verfassungsstaat. Aus Reden und Schriften 1989-1999, Berlin 2000, S. 66 ff.

130 Wesel, Uwe, Die Hüter der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht: seine Geschichte, seine Leistungen und seine Krisen, Frankfurt a. M. 1996, S. 50.

131 Ebd., S. 51.

132 Blankenagel, Tradition und Verfassung. Neue Verfassung und alte Geschichte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 1987, S. 43.

133 Ebd., S. 158; wenn auch nicht mit Blick auf die hier zu diskutierende etatistische Tradition.

Einer dieser zentralen Mythen der deutschen „Staatsrechtslehre“ ist der „Staat“<sup>134</sup>.

Natürlich hat es schon früh ein gewisses Maß an „Verwestlichung“, ein Öffnen für das pluralistische Verständnis von Politik, Gesellschaft und Verfassung in Teilen der Staatsrechtslehre gegeben, die den tradierten antidemokratischen Begriff des Staates zu überwinden suchte<sup>135</sup> – wenn auch wohl nur mit mäßigem Erfolg<sup>136</sup>. Und selbstverständlich gibt es eine „liberale“ Seite der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht. Mit Brun-Otto Bryde kann man durchaus das paradoxe Ergebnis festhalten, dass das Gericht, profitierend von einer

---

134 Zu Staatsbegriff und Staats(rechts)lehre vgl. Kelsen, Gott und Staat (1923); jetzt in: Ders., Staat und Naturrecht. Aufsätze zur Ideologiekritik, hrsgg. von Ernst Topitsch, 2. Aufl., München 1989, S. 29 ff; Kelsen, Der soziologische und der juristische Staatsbegriff, 2. Neudr. der 2. Aufl. 1928, Aalen 1981; Casirer, Ernst, Vom Mythos des Staates, Nachdr. der Ausgabe von 1949, Hamburg 2002; Weinacht, Paul-Ludwig, Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert, Berlin 1968; Bärsch, Claus-Ekkehard, Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen, Berlin 1974; Lietzmann, Hans J., Staatswissenschaftliche Abendröte. Zur Renaissance der Staatsorientierung in Deutschland; in: Gebhardt, Jürgen / Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.), Demokratie, Verfassung und Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften, Baden-Baden 1994, S. 72 ff.; Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2, Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, München 1992; Bd. 3, Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914-1945, München 1999; Friedrich, Manfred, Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft, Berlin 1997; Möllers, Christoph, Staat als Argument, München 2000; van Ooyen, Der Staat der Moderne. Hans Kelsens Pluralismustheorie, Berlin 2003; Roth, Klaus, Genealogie des Staates. Prämissen des neuzeitlichen Politikdenkens, Berlin 2003; zum Gegenkonzept des „Rechtsppluralismus“ vgl. aktuell Vesting, Thomas, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung; in: VVDStRL, Bd. 63, Berlin 2004, S. 42ff.

135 Man denke an die „Freiburger Schule“, die, obwohl selbst in der Tradition stehend (Horst Ehmke und Konrad Hesse waren ja „Schüler“ von Smend), so konsequenterweise Lehrbücher des Verfassungsrechts und nicht mehr des „Staatsrechts“ vorlegte.

136 So Günther, Frieder, „Staatsrechtslehre“ Between Tradition and Change. West-German University Teachers of Public Law in the Process of Westernization 1949-1970, Conference at the German Historical Institute Washington, March 25-27, 1999, Conference Papers on the Web, [www.ghi-dc.org/conpotweb/westernpapers/guenther.pdf](http://www.ghi-dc.org/conpotweb/westernpapers/guenther.pdf), Abfrage vom 10.7.2003, S. 15 ff.

autoritätsgläubigen politischen Kultur, die ihm Autorität verlieh, gerade in den Anfangsjahren viel zur Durchsetzung der liberalen Werte einer offenen Gesellschaft gegen „obrigkeitsstaatliche und vormoderne Traditionen..., die noch tief verwurzelt waren“, beigetragen hat<sup>137</sup>. Und insofern mag man dem Mythos eines nur auf Recht und die Wahrheit verpflichteten, dem Politischen entrückten Verfassungsgericht bis heute sogar eine gegenüber dem Demos „zivilisierende“ Funktion zusprechen, die im Glauben an Rationalität und Experten-sachverstand vor dem berüchtigten „Volksempfinden“ schützt<sup>138</sup>. Doch setzte selbst das Gelingen eines solch paternalistischen Konzepts voraus, dass das Bundesverfassungsgericht dem „Volk“ in Sachen pluralistischer Demokratie noch immer – oder vielleicht auch schon wieder – in erheblichem Maße voraus wäre. Mit Blick auf die Grundrechtsprechung hält Gary S. Schaal angesichts der erneuten „Prozesse der sozial-ethischen Schließung“ und „Renaissance gemeinschaftsbezogener Werte“ zwar zu Recht fest: „Liberale, die Abwehrrechte stärkende Urteile, die in den 70er Jahren vermutlich auf breite gesellschaftliche Zustimmung gestoßen wären, provozieren in den 90er Jahren vor allem Konflikt“<sup>139</sup>. „Ein wenig paradox erscheint es schon, wenn das Gericht in den 90ern mit einer grundrechtsorientierten Rechtsprechung, seit den 70ern von der politischen Gesellschaft eingefordert, in die größte Krise seit seiner Gründung gerät... Fast hat es an Anschein, als habe das Gericht... das emanzipatorische Niveau der Gesellschaft überholt“<sup>140</sup>.

Aber: Schon das energische Festhalten am Begriff des Staates lässt hier mehr als Zweifel aufkommen und zeigt vielmehr, dass die „Staatstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts – im besten Falle – im

---

137 Bryde, Integration durch Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Grenzen, S. 332.

138 Vgl. Haltern, Demokratische Verantwortlichkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 13; zu diesem Spannungsverhältnis von „Rationalismus“ und „Demos“ vgl. grundsätzlich und ausführlich Haltern, Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Mißtrauen. Das Bundesverfassungsgericht in einer Verfassungstheorie zwischen Populismus und Progressivismus, Berlin 1998.

139 Schaal, Gary S., Die Karlsruher Republik? Das Bundesverfassungsgericht und die Entwicklung der Demokratie; in: vorgänge, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, 2/2000, S. 50.

140 Ebd., S. 54.

liberalen Etatismus des 19. Jahrhunderts hängen geblieben ist<sup>141</sup>, wenn nicht sogar bisweilen die „deutsch-nationale... Demokratietheorie in der Tradition Carl Schmitts“<sup>142</sup> fortführt. Ihre Fixiertheit auf die „Souveränität“ von „Staat“ und „Volk“ ist dabei eben kein Phänomen, das sich auf die unmittelbare Nachkriegszeit und dem hiermit verbundenen besonderen Problem der – auch personellen – Kontinuität in der Staatsrechtslehre beschränkt<sup>143</sup>; es beschränkt sich auch nicht auf wenige Bereiche der Verfassungsrechtsprechung, sondern durchzieht alle Materien, die mit dem Begriff des Politischen als dem Begriff des Staates in irgendeiner Berührung stehen. Und es ist auch kein Charakteristikum allein des konservativ orientierten politisch-juristischen Denkens<sup>144</sup>, sondern findet sich z. B. auch beim „linke(n) Vertrauen in Steuerungschancen einer souveränen Staatlichkeit“<sup>145</sup>. Über die je-

---

141 Vom „19. Jahrhundert geprägte(s) Honoratiorenbewusstsein“, „staatlich paternalistische(s) Verständnis“; „Vulgärhegelianismus und Kleinbürgerattitüden“, so mit Blick auf die ältere Judikatur und bisweilen polemisch schon Raschorn, *Aus einer kleinen Residenz*, S. 158, 161 bzw. 155.

142 Bryde, *Integration durch Verfassungsgerichtsbarkeit und ihre Grenzen*, S. 338.

143 Vgl. hierzu von Bülow, Birgit, *Die Staatsrechtslehre der Nachkriegszeit (1945-1952)*, Berlin – Baden-Baden 1996.

144 „Inthronisation von Staatsreligion, Staatsideologie und Staatswissenschaft“, so schon bissig Ridder, Helmut, „Das Menschenbild des Grundgesetzes“. Zur Staatsreligion der Bundesrepublik Deutschland; in: *Demokratie und Recht*, 1979, S. 123; vgl. auch aktuell zur Thematik: Graser, Alexander, „Demoikratie“? Konsistenzängste im deutschen Staatsrecht sowie Brunkhorst, Hauke, *Der lange Schatten des Staatswillenspositivismus. Parlamentarismus zwischen Untertanenrepräsentation und Volkssouveränität*; beide in: *Leviathan*, 2003, S. 345 ff bzw. S.362 ff.

145 Greiffenhagen, Martin, *Politische Legitimität in Deutschland*, Lizenzausgabe BZpB, Bonn 1998, S. 318; ja überhaupt in den Politikentwürfen einer (sozial)staatlich organisierten besseren Welt, die die mit der „Erschöpfung utopischer Energien“ einhergehende „Neue Unübersichtlichkeit“ nur schwer rezipiert; vgl. hierzu schon Habermas, Jürgen, *Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*; jetzt in: Ders., *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V*, Sonderausgabe, Frankfurt a. M. 1996, S. 141 ff. Direkt mit Blick auf das BVerfG hält Karl-Heinz Ladeur in den 80er Jahren fest: „Das Gericht ist eine Institution, die stark von einem spezifisch deutschen – aber auch sozialdemokratischen – Etatismus geprägt ist: Eine Krise des Staates muß durch den Staat selbst bearbeitet werden“; *Das Bundesverfassungsgericht und die Entwicklung des Verfassungssystems der Bundesrepublik Deutschland*; in: *Demokratie und Recht*, 1983, S. 11.

weils parteipolitisch instrumentalisierte Kritik hinaus, die auf der einen Seite in den 70er Jahren im Verfassungsgericht schon die „Notbremse der CDU/CSU-Fraktion“ sah und auf der anderen Seite in den 90er Jahren „rote(n) Richter“ und „fortschrittsversessene Alt-68er am Werke“<sup>146</sup> glaubte, zeigt sich hier vielmehr ein grundsätzliches Verharren in einem undemokratischen Politikverständnis.

Die zentrale These der Arbeit lautet daher:

Der Begriff des Politischen des BVerfG ist der Begriff des Staates, der zusammen mit dem Begriff des „Volkes“ („Staatsvolk“) in einer antipluralistischen Tradition der deutschen Staats- und Verfassungslehre steht. „Staat“ und „Volk“ werden dabei als politische Einheit verstanden und als handelndes Kollektivsubjekt von eigener Substanz ontologisiert<sup>147</sup>. Dabei ist zu zeigen, dass das Politikverständnis des BVerfG sich auf eine eigentümliche Mischung von Hobbes, Rousseau

---

146 Limbach, Missbraucht die Politik das Bundesverfassungsgericht?, hrsgg. vom Arbeitgeberverband der Metall- und Elektroindustrie, Gesellschaftspolitische Schriftenreihe, 53, Köln 1997, S. 9; vgl. hierzu kritisch schon Wever, Götrik, Das Bundesverfassungsgericht – eine Gegenregierung? Argumente zur Revision einer überkommenen Denkfigur; in: Blanke, Bernhard / Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Reform, Sonderheft des Leviathan, Opladen 1991, S. 310 ff.; vgl. auch Reissenberger, Michael, Wer bewacht die Wächter? Zur Diskussion um die Rolle des Verfassungsgerichts; in: APuZ, 15/1997, S. 11 ff.; Helms, Ludger, Entwicklungslinien der Verfassungsgerichtsbarkeit in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland; in: Jesse, Eckhard / Löw, Konrad (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 155 ff.

147 Zur Pluralismustheorie vgl. einführend Fraenkel, Ernst, Deutschland und die westlichen Demokratien, erw. 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1990; Oberreuter, Heinrich (Hrsg.), Pluralismus. Grundlegung und Diskussion, Opladen 1980; Steffani, Winfried, Pluralistische Demokratie, Opladen 1980; immer noch lesenswert der Reader von Nuscheler, Franz / Steffani, Winfried, (Hrsg.), Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen, 3. Aufl., München 1976; Eisfeld, Rainer, Pluralismus; in: Fetscher, Iring / Münkler, Herfried (Hrsg.), Pipers HB der politischen Ideen, Bd. 5, Vom Zeitalter des Imperialismus zu den neuen sozialen Bewegungen, München 1987, S. 421 ff.; m.w.N.: van Ooyen, Der Staat der Moderne; zum Staatsbegriff des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf die Rechtsprechung zu „Gebiet – Volk – Gewalt“, zur Staatlichkeit während der deutschen Teilung, zum Bundesstaat und zur EU vgl. insbesondere Alshut, Jörg, Der Staat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1999.

und Hegel zurückführen lässt, die vor allem über die direkte Rezeption von Schmitt, Smend, Triepel und Leibholz vermittelt wird. Diese haben allesamt in ihren höchst einflussreichen Staats- und Verfassungslehren an Hobbes, Hegel und / oder Rousseau orientierte „politische Theologie“ betrieben<sup>148</sup> – sei es in der Form der „Souveränität“ des „Staates“ oder der des „Volkes“. Bei allem Respekt vor der liberalen Rechtsprechung im Einzelfall<sup>149</sup>: Diese Rezeption bewirkt, dass das BVerfG bis heute nicht vollständig bei einem pluralistischen, „modernen“ Verständnis von Bürger und Verfassung einer „offenen Gesellschaft“ angekommen ist<sup>150</sup>.

Die These erhält ihre besondere Relevanz vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht durch seine Kompetenzfülle gerade im Regierungssystem der Bundesrepublik ein ganz außerordentlicher politischer Machtfaktor ist. Doch merkwürdigerweise: Die deut-

---

148 Zum Begriff vgl. einfürend m.w.N.: Böckenförde, Politische Theorie und politische Theologie; in: Taubes, Jacob (Hrsg.), Religionstheorie und Politische Theologie, Bd. 1, Der Fürst dieser Welt. Carl Schmitt und die Folgen, 2. Aufl., München u.a. 1985; van Ooyen, Totalitarismustheorie gegen Kelsen und Schmitt: Eric Voegelins „politische Religionen“ als Kritik an Rechtspositivismus und politischer Theologie; in: ZfP, 2002, S. 56 ff.; Brokhoff, Jürgen / Fohrmann, Jürgen (Hrsg.), Politische Theologie. Formen und Funktionen im 20. Jahrhundert, Paderborn 2003; mit Blick auf Augustinus: Maier, Hans, Politische Theologie – neu besehen (Augustinus, De civitate Dei VI, 5-12); in: ZfP, 2003, S. 363 ff.

149 Vgl. z. B. Jaeger, Renate, Fünfzig Jahre Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts bei der Durchsetzung des Gleichberechtigungsgebotes; in: Vormbaum, Thomas (Hrsg.), JB Juristische Zeitschichte, Bd. 4 (2002/2003), Berlin 2003, S. 110 ff.

150 Lietzmanns Kritik („Reflexiver Konstitutionalismus“ und Demokratie. Die moderne Gesellschaft überholt die Verfassungsrechtsprechung; in: Guggenberger / Würtenberger, S. 233 ff.), dass ein Verfassungsgericht trotz Einführung der Verfassungsbeschwerde und der „dissenting votes“ letztendlich mit der pluralistisch-demokratischen Konzeption von Gesellschaft nicht vereinbar sei, schießt daher über das Ziel hinaus und schüttet das Kind mit dem Bade aus. Bei aller Vorzüglichkeit seiner Kritik gerade an den obrigkeitstaatlichen Traditionen, die ja auch den Gegenstand der vorliegenden Arbeit ausmacht: es ist nicht die Verfassungsgerichtsbarkeit selbst ein Gegensatz von pluralistischer Demokratie – das hat ja die demokratiethoretische Begründung der Verfassungsgerichtsbarkeit bei Kelsen gegen Schmitts Hüter gezeigt (vgl. hierzu Kap. G 1) – sondern unvereinbar sind die vom Gericht rezipierten antipluralistischen Staatsrechtslehren.

sche Politikwissenschaft untersucht inzwischen so ziemlich alles, was irgendwie „politisch“ bedeutsam sein könnte – nur eher selten hingegen das BVerfG<sup>151</sup>. Zu Recht beklagte jüngst von Beyme, dass die Darstellung des Verfassungsgerichts in politikwissenschaftlichen Einführungen eher „pflichtgemäß...“, aber meist ganz am Ende“ abgehandelt wird<sup>152</sup>. Dies gilt nicht nur für die machtanalytische Beschreibung des Gerichts im politischen Prozess, die immerhin manchmal in der Literatur anhand der Begrifflichkeit des sog. „Veto-Spielers“ – oder im Skandalisierungszusammenhang massiver Urteilsschelten<sup>153</sup> – erfolgt. Politikwissenschaftliche Entscheidungsanalysen jedoch, die ideologiekritisch sich mit verfassungsrechtlichen Argumentationsmustern auseinandersetzen, kann man dagegen fast an einer Hand aufzählen – nicht zuletzt, weil „Politikwissenschaftler.. verlernt haben, sich in juristische Materien einzuarbeiten“<sup>154</sup>. Der Mangel gilt umgekehrt im übrigen auch für die juristische Entscheidungsanalyse: befangen in den Traditionen der deutschen „Staatslehre“ wird hier die häufig mit dem Staatsbegriff vorausgesetzte „Hegelei“ gar nicht erst bemerkt.

- 
- 151 So findet sich in den renommierten, fachgebietsübergreifenden politikwissenschaftlichen Zeitschriften PVS, ZPol und ZfP in den letzten Jahren nur selten ein Aufsatz zum Thema, etwa: Lhotta, Roland, Vermitteln statt Richten: Das Bundesverfassungsgericht als judizieller Mediator und Agenda-Setter im LER-Verfahren; in: ZPol, 2002, S. 1073 ff; Schöbener, Burkhard, Menschliche Existenz als Schaden? Bemerkungen zur aktuellen Kontroverse innerhalb des Bundesverfassungsgerichts; in: ZfP, 1998, 326 ff.
- 152 Beyme, Klaus von, Das Bundesverfassungsgericht aus der Sicht der Politikwissenschaften; in: Badura, Peter / Dreier, Horst (Hrsg.), FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 1, Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungsprozeß, Tübingen 2001, S. 493.
- 153 So um die Beschlüsse zu „Sitzblockade“, „Kruzifix“ und „Soldaten-sind-Mörder“ Mitte der 90er Jahre; vgl. hierzu: Lamprecht, Rolf, Zur Demontage des Bundesverfassungsgerichts. Beweissicherung und Bestandsaufnahme, Baden-Baden 1996; Schulze-Fielitz, Helmuth, Das Bundesverfassungsgericht in der Krise des Zeitgeists. Zur Metadogmatik der Verfassungsinterpretation, in: AöR, 1997, S. 2 ff.
- 154 von Beyme, Das Bundesverfassungsgericht aus der Sicht der Politikwissenschaften, S. 494; ähnlich auch Seibel, Wolfgang: „Verfassungsfragen gelten in Deutschland allerdings als Juristenfragen, in der Politikwissenschaft wird dies in der Form partieller Selbstentmündigung weitgehend hingenommen“; Suchen wir immer an der richtigen Stelle? Einige Bemerkungen zur politikwissenschaftlichen Forschung nach dem Ende des Kalten Krieges; in: PVS, 2003, S. 221.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist also ein genuines Forschungsfeld geräumt worden, das es zurückzugewinnen<sup>155</sup> gilt<sup>156</sup>.

- 
- 155 Daher zu Recht als eigenständige Teildisziplin „Rechtspolitologie“ eingefordert von Voigt, Rüdiger, Rechtsprechung und politische Entscheidungen. Bundesverfassungsgericht und Gerichtswesen in der Regierungslehre; in: von Bandermer, Stephan / Wewer, Göttrik (Hrsg.), Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte, Forschungsstand, Opladen 1989, S. 168.
- 156 In der eher mageren politikwissenschaftlichen und in der kaum noch zu überblickenden rechtswissenschaftlichen Literatur zum BVerfG finden sich aber immer wieder Ansätze einer solchen integrativen Analyse; soweit noch nicht genannt z.B. bei: Rust, Ursula, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur garantierten Gleichberechtigung; in: APuZ, 37-38/2001, S. 26 ff.; Kritische Justiz (Hrsg.), Demokratie und Grundgesetz. Eine Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, Sonderheft, Baden-Baden 2000; Schuppert, Gunnar F. / Bumke, Christian (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens, Baden-Baden 2000; Schaal, Integration durch Verfassung und Verfassungsrechtsprechung? Über den Zusammenhang von Demokratie, Verfassung und Integration, Berlin 2000; Menzel, Jörg (Hrsg.), Verfassungsrechtsprechung. Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive, Tübingen 2000; Schild, Wolfgang, Das Problem eines Hüters der Verfassung. Philosophische Anmerkungen zu einem juristischen Topos; in: Guggenberger / Würtenberger, S. 13 ff.; Bull, Hans Peter, Hierarchie als Verfassungsgebot? Zur Demokratietheorie des Bundesverfassungsgerichts; in: Greven, Thomas / Münkler, Herfried / Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.), Bürgersinn und Kritik. FS für Udo Bernbach, Baden-Baden 1998, S. 241 ff.; Oeter, Stefan, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz, Tübingen 1998; Stüwe, Klaus, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht. Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit, Baden-Baden 1997; Haltern, Integration als Mythos. Zur Überforderung des Bundesverfassungsgerichts, 1996; <http://www.jeanmonnetprogramm.org/papers/96/9604ind.html>, Abfrage vom 14.07.03; Becker, Ulrich, Das ‚Menschenbild des Grundgesetzes‘ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1996; Piazzolo, Michael (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht. Ein Gericht im Schnittpunkt von Recht und Politik, Tutzinger Schriften zur Politik, Bd. 3, Mainz – München 1995; Freudiger, Kerstin, Selbstbestimmung der Frau und Verfassung. Die Auseinandersetzung um die Reform des § 218 vor dem Bundesverfassungsgericht, Reihe Diskussionsbeiträge des Instituts für Politische Wissenschaft der Universität Hannover, Hannover 1995; Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie; in: SuS, 1994, S. 305 ff.; Häußler, Richard, Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung. Ein Beitrag zu Geschichte und Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1994; Piazzolo, Verfassungsgerichtsbarkeit und politische Fragen. Die Politi-

Der Nachweis der These erfolgt vor allem über die exemplarische Analyse der folgenden inhaltlichen Bereiche, die mit dem Staatsbegriff Schnittstellen aufweisen:

- Grundrechte
- Parteien
- Beamtentum
- Demokratie und pluralistische Gruppen

---

cal Question Doktrin im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Supreme Court der USA, Schriften der Hochschule für Politik München, Bd. 5, München 1994; Biehler, Gerhard, Sozialliberale Reformgesetzgebung und Bundesverfassungsgericht. Der Einfluß des Bundesverfassungsgerichts auf die Reformpolitik – zugleich eine reformgesetzliche und – programmatische Bestandsaufnahme, Baden-Baden 1990.

An älteren Arbeiten sind – soweit noch nicht zitiert – insb. zu nennen: Lietzmann, Das Bundesverfassungsgericht. Eine sozialwissenschaftliche Studie über Wertordnung, Dissenting Votes und funktionale Genese, Opladen 1988; Ebsen, Ingwer, Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung – Eine pluralistische Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen Verfassungsstaat, Berlin 1985; von Beyme, Verfassungsgerichtsbarkeit und Policy-Analysis; in: Broda, Christian u.a. (Hrsg.), FS für Rudolf Wassermann zum sechzigsten Geburtstag, Neuwied 1985, S. 259 ff.; Dopatka, Friedrich Wilhelm, Das Bundesverfassungsgericht und seine Umwelt. Zur Analyse der Entwicklung des Bundesverfassungsgerichts und der adressatenspezifischen Bezüge seiner Rechtsprechung, Berlin 1982; Ely, John Hart, Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review, Cambridge – London 1980; Hase, Friedhelm / Ladeur, Karl-Heinz, Verfassungsgerichtsbarkeit und Politisches System. Studien zum Rechtsstaatsproblem in Deutschland, Frankfurt a.M. – New York 1980; Wehler, Wolfgang, Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Die politische Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Zeit der Weimarer Republik, Bonn 1979; Fromme, Friedrich Karl, Gesetzgebung und Bundesverfassungsgericht. Interessenkonflikte bei der Novellierung des Gesetzes; in: Lehmbruch / von Beyme / Fetscher (Hrsg.), Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik, FS für Theodor Eschenburg, 1971, S. 202 ff.; Häberle, Peter (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, Berlin 1976; ders., „Gemeinwohlsjudikatur“ und Bundesverfassungsgericht. Öffentliche Interessen, Wohl der Allgemeinheit in der Rechtsprechung des BVerfG; in: AöR, 1970, S. 86 ff. und S. 260 ff.; Wildenmann, Rudolf, Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts und der Deutschen Bundesbank in der politischen Willensbildung. Ein Beitrag zur Demokratietheorie, Veröffentlichungen der Universität Mannheim, Bd. 23, 1969, S. 3 ff.; Laufer, Heinz, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß. Studien zum Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1968.

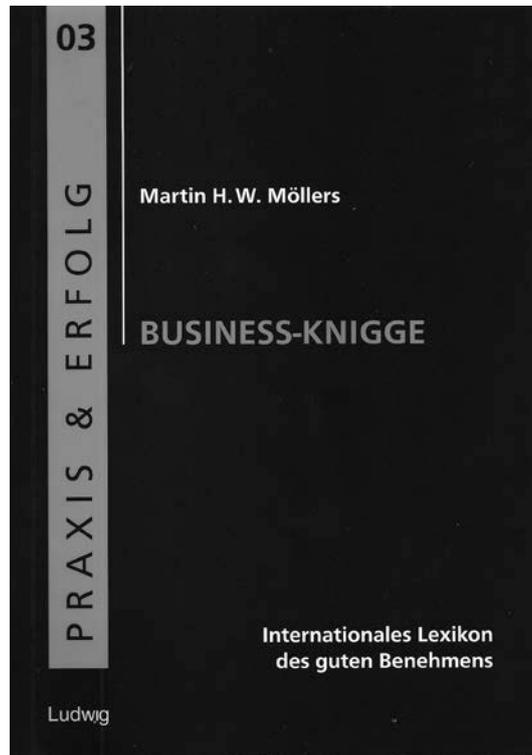
- Einheit und Integration
- Europa
- Verfassungsgerichtsbarkeit

Im Wesentlichen wird dabei die aktuelle Verfassungsrechtsprechung seit den 90er Jahren auf die ideengeschichtlichen Rezeptionslinien hin analysiert<sup>157</sup>. Da aber den juristischen „Staatslehren“ die höchst problematischen – weil totalitären Implikationen – oft gar nicht bewusst sind<sup>158</sup>, ist es zugleich erforderlich, die einflussreichen „politischen Theorien“ insbesondere von Schmitt, Smend und Leibholz selbst ausführlicher darzustellen. Über diese Entscheidungsanalyse hinaus sind die Staats- und Verfassungslehren einzelner Verfassungsrichter von Interesse. Dabei bieten sich insbesondere die Arbeiten von Roman Herzog und Ernst-Wolfgang Böckenförde an: Beide waren nicht nur prominente Verfassungsrichter, sondern haben auch umfang- und einflussreiche Beiträge zur Staats- und Verfassungslehre vorgelegt, die so den Begriff des Politischen des Bundesverfassungsgerichts bis in den Wortlaut einzelner Entscheidungen hinein mitgeprägt haben.

---

157 Vereinzelt werden dabei aber auch zeitlich weiter zurückliegende Rezeptionslinien rekonstruiert.

158 Nur so ist es offensichtlich zu erklären, dass z.B. ein kritischer Jurist wie Uwe Wesel etwa Smend den demokratischen Traditionslinien zuordnet (Die Hüter der Verfassung, S. 68) und sich Böckenförde ohne weiteres auf den Demokratiebegriff von Carl Schmitt beziehen kann (vgl. hierzu dann Kap. D).



Martin H. W. Möllers

**Business-Knigge.**  
**Internationales Lexikon des guten Benehmens**

Verlag Ludwig, Kiel 2005

## Forschungszusammenhang und Entstehungsgeschichte des Buchs

Am 11. März 2002 verabschiedete die Verwaltung des Europäischen Parlaments einen „Leitfaden für die Pflichten der Beamten und Bediensteten des Europäischen Parlaments“.<sup>159</sup> In ihm wurden allgemeine und Dienstpflichten der Beamten und ihre Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern geregelt mit der Schlussfolgerung:

„Gemäß dem Statut und dem Willen der EG-Gründungsväter verleiht der Dienst an der Europäischen Gemeinschaft dem Beamten bzw. Bediensteten eine besondere Würde, unabhängig von der Art seiner Tätigkeit, der Bedeutung seiner Verantwortung oder seinem dienstlichen Rang. Im Gegenzug werden ihm dadurch Pflichten auferlegt und ein Verhalten angemahnt, das dieser Würde Rechnung trägt. Die Person, die in den europäischen öffentlichen Dienst tritt, muss sich dieser Anforderungen bewusst sein, die im ausschließlichen Interesse der Gemeinschaft aufgestellt wurden, und verstehen, dass die durch das Statut gewährten Garantien (sicherer Arbeitsplatz, Karriereaussichten, Dienstbezüge, soziale Sicherheit für den Beamten bzw. Bediensteten und seine Familienangehörigen, auch nach seinem Ableben, Unterstützungs- und Fürsorgepflicht des Organs) nicht nur dazu dienen, eine Arbeit und Fähigkeiten zu vergüten, sondern als Ausgleich gewährt werden für die Pflichten zur Unabhängigkeit, zur Uneigennützigkeit und zur Zurückhaltung sowie für den dem Organ geschuldeten Einsatz.“<sup>160</sup>

Gleichzeitig wurde unter den Lehrenden am Fachbereich Bundespolizei festgestellt, dass von den Studierenden erwartete Verhaltensregeln nicht mehr im ausreichenden Maße beachtet wurden. Dieser Eindruck wurde verstärkt durch Meldungen in der Presse, dass gerade im Jugendalter deviantes und risikoreiches Verhalten festzustellen sei. In den medialen Fokus gerieten vor allem Flatrate-Parties oder All-You-Can-Drink-Parties, kommerzielle Veranstaltungen, bei denen alkoholische Getränke ohne Begrenzung der Menge zu einem Pauschalpreis ausgedient werden.<sup>161</sup> Motive für diese Normbrüche, die sich nicht nur in exzessivem Alkohol- und Drogenkonsum erschöpfte, sondern

---

159 Leitfaden DV\465429DE.doc / PE 282.872/BUR/ENDG.2 / PV BUR 11.03.2002 / ANLAGE; in: [http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/465429\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/465429_DE.pdf) (Abruf: 9.3.2013).

160 Leitfaden, a. a. O. (Fn. 159), S. 20.

161 Erst ab 2007 wurden die Flatrate-Parties verboten: vgl. Financial Times Deutschland (Hrsg.): Innenminister bekämpfen Killerspiele, Sauf-Partys und Spielzeugwaffen; FTD.de vom 1.6.2007; in: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/innenminister-bekaempfen-killerspiele-sauf-partys-und-spielzeugwaffen/207489.html> (Abruf: 9.3.2013).

sich auch in verbaler und nonverbaler Gewalt gegenüber anderen zeigte (z. B. Mobbing, Bullying, Beschimpfungen und Beleidigungen, Erpressungen, Androhungen körperlichen Zwangs, sexuelle Belästigungen, Rangeleien im Schulbus), waren vor allem Protestverhalten, Abenteuerlust, Ausloten von Grenzen, Erleben von Grenzerfahrungen, Gruppenzwang, negativen Einfluss medialer Bilder und Handlungen, Bindungslosigkeit und eine geringe sprachliche Kompetenz. Seitens der Hochschulverwaltung wurde daher ein kleiner Verhaltensleitfaden anvisiert, der allen Studierenden an die Hand gegeben werden sollte. Aus diesem Ansinnen entwickelte sich die Idee, ein umfassendes Kompendium mit Verhaltensregeln zu erstellen und dabei auch die zunehmenden Auslandseinsätze der Polizei zu berücksichtigen.

## **Vorwort**

Private Unternehmen – aber auch Spitzenbehörden in Bund und Ländern – operieren heute und in Zukunft weltweit. Sprachkenntnisse allein reichen für eine berufliche Karriere daher nicht mehr. Einen beruflichen Fortschritt bis hin zu den Führungsetagen von Unternehmen, Behörden und Organisationen können nur Menschen erreichen, die gute Umgangsformen aus dem Effeff beherrschen.

Dieses Buch will dazu einen Beitrag leisten und konzentriert sich deshalb vor allem auf die Umgangsformen im internationalen Geschäftsverkehr, ohne allerdings auf einen gelegentlichen Blick ins Privatleben gänzlich zu verzichten. Was genau gutes Benehmen ist, z. B. welche Kleiderordnung zu welchen Gelegenheiten passend ist und welche Tischmanieren mindestens gefordert wird, ist nicht etwa abhängig von gesetzlichen Vorschriften oder Richtlinien, die eine Organisation im staatlichen Auftrag aufgestellt hat. Vielmehr sind „Knigge-Regeln“ ständig im Fluss. Je nach dem, wo sich jemand in der Welt aufhält, ob bei Geschäftspartnern aus den USA, zur Geschäftsanbahnung in Japan oder Korea oder in einem europäischen Nachbarland, immer variieren die landsmannschaftlichen Umgangsformen – manchmal nur ganz fein, aber immer mit Einfluss auf die geschäftlichen Beziehungen.

Dieser Ratgeber ist konzipiert als ein Nachschlagewerk, das im Taschenformat ständiger Begleiter bei den Geschäftsreisen ist und problemlos Platz in der Handtasche oder im Aktenkoffer findet. Die lexikalische Darstellungsform hat den Vorteil, dass bestimmte Begriffe, die z. B. auf Visitenkarten stehen, bei schriftlichen geschäftlichen Einladungen aufgeführt sind oder sich in Speisekarten eines Business-Diners befinden, sofort erläutert werden und nicht erst umständlich gesucht werden müssen. Die vorhandenen Begriffe sind miteinander durch Verweisungspfeile (\*) verknüpft. Das Stichwort \* „Etiketteregeln“ zum Beispiel leitet unter anderem auf die \* „Business-Kleidung“ weiter, auf \* „Anreden“ und \* „Titel“ sowie \* „Rangordnungen“, \* „Tischmanieren“ (einschließlich der Frage wie und mit welchem \* „Besteck“ z. B. \* „Eier“ und andere Speisen gegessen werden) und weist auch auf das Verhalten bei \* „ausländischen Gästen“ hin. Außerdem kann man erfahren, wer \* „Vortritt“ z. B. beim „Treppensteigen“ hat.

### **3. Herausgegebene Zeitschriften / Jahrbücher**





Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.)

**Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003**

Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a. M. 2003

## Editorial – Das neue Jahrbuch Öffentliche Sicherheit (JBÖS)

Wer sich mit dem Themenfeld „Öffentliche Sicherheit“ beschäftigt, stellt fest: Sicherheit hat erstens Konjunktur und lässt sich zweitens, was die Fülle der einschlägigen Publikationen angeht, bald kaum noch mehr überblicken. Dabei tritt die Komplexität des Gegenstands immer deutlicher hervor: die klassischen Bereiche der inneren und der äußeren Sicherheit gehen mit vielfältigen Wechselwirkungen längst ineinander über und zahlreiche neue, als sicherheitsrelevant empfundene Faktoren erodieren das dem Begriff der Sicherheit zu Grunde liegende hergebrachte Verständnis<sup>162</sup> – und zwar nicht erst seit den Anschlägen vom 11. September.<sup>163</sup> Zugleich lässt sich beobachten – die im vorliegenden Band geführte Diskussion um die „Polizeiwissenschaft“ ist hierfür nur ein Beispiel<sup>164</sup> –, dass die fachliche Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Disziplinen, die sich wissenschaftlich mit Sicherheit beschäftigen, weiter zunimmt.

Das JBÖS versucht, dieser „neuen Unübersichtlichkeit“ – in einem zweijährigen Turnus<sup>165</sup> – Herr zu werden. Damit sind auch schon drei wichtige Intentionen vorgegeben, die mit der Reihe verfolgt werden: nämlich die Beschreibung der aktuellen, für die „öffentliche Sicherheit“ bedeutsamen Phänomene und Entwicklungen, deren begrifflich-theoretische Reflexion – und das in einem umfassenden Sinne, also gerade auch unter Einbezug der Schnittstelle von öffentlicher und pri-

---

162 So etwa durch die Diskussion um den sog. „erweiterten Sicherheitsbegriff“; vgl. hierzu Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.), *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff*, Hamburg 2001.

163 Vgl. hierzu m. w. N. van Ooyen / Möllers: *Die öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand: 11. September und NPD-Verbot*, Frankfurt a. M. 2002.

164 Vgl. hierzu die Beiträge von Jo Reichertz: *Hermeneutische Polizeiforschung*; Hans-Jürgen Lange: *Polizeiforschung, Polizeiwissenschaft oder Forschung zur Inneren Sicherheit? Über die Etablierung eines schwierigen Gegenstandes als Wissenschaftsdisziplin*; Hans-Gerd Jaschke/Klaus Neidhardt: *Polizeiwissenschaft an der Polizeiführungsakademie*.

165 Eine jährliche Herausgabe ist grundsätzlich geplant, zur Zeit aber auf Grund des hohen Lehrdeputats, das die Herausgeber als Dozenten an der Fachhochschule des Bundes zu leisten haben, nicht möglich.

vatisierter Sicherheit.<sup>166</sup> D. h., das JBÖS wird sich von Anfang an nicht auf einen Bereich von Sicherheit (z. B. „Polizei“ oder „Extremismus“) innerhalb eines bestimmten Institutionenbezugs (z. B. „Innere Sicherheit“, „NATO“, oder „UN“) beschränken:<sup>167</sup> Das Thema „Korruption“<sup>168</sup> findet sich daher in diesem Band ebenso wie „Bundeswehrreform“<sup>169</sup> und „Schleierfahndung“<sup>170</sup>, die Analyse der „Skinhead-Szene“<sup>171</sup> ebenso wie „community policing“<sup>172</sup> und Fragen der Polizeiausbildung angesichts des „Pisa-Schocks“.<sup>173</sup> Denn die Schwierigkeit liegt inzwischen längst in der mangelnden Bündelung und „Vernetzung“ der in den jeweiligen Gebieten erreichten Informations- und Diskussionsstandards. Die Herausgeber hoffen, mit der Initiierung der Reihe JBÖS ein Forum zu schaffen, das diese Lücke schließen wird. Der erste Band stellt daher außer der schon genannten Debatte um die Frage der akademischen Etablierung der „Polizeiwissenschaft“ vier weitere Themenkomplexe vor, die dann auch die Struktur der weiteren Konzeption grundsätzlich prägen werden: Ex-

---

166 Vgl. hierzu den Beitrag von Christoph Gusy / Christoph S. Schewe: Aktuelle Entwicklungen im Sicherheitsgewerberecht.

167 Diese werden ja z. T. durch spezielle Jahr- und Handbücher schon erfasst; vgl. z. B. Uwe Backes / Eckhard Jesse (Hg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, Baden-Baden 1989 ff.; Martin H. W. Möllers (Hg.): Wörterbuch der Polizei, München 2001.

168 Vgl. hierzu den Beitrag von Britta Bannenber: Gesamtgesellschaftliche Strategien gegen Korruption.

169 Vgl. hierzu den Beitrag von Sven Bernhard Gareis: Die neue Bundeswehr. Deutschlands erweiterte Sicherheitsaufgaben und die Reform seiner Streitkräfte.

170 Vgl. hierzu den Beitrag von Bernd Walter: Verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen der Polizeien des Bundes und der Länder in der Praxisbewährung. Eine erste Bestandsaufnahme aus rechtlicher, polizeipraktischer und sicherheitspolitischer Sicht.

171 Vgl. hierzu den Beitrag von Armin Pfahl-Traughber: Die Skinhead-Szene als länderübergreifend aktive rechtsextremistische Subkultur. Besonderheiten und Entwicklung am Beispiel der Situation in der Bundesrepublik Deutschland.

172 Vgl. hierzu den Beitrag von Robert Chr. van Ooyen: Community policing: Der Bürger zwischen Partizipation, Gemeinschaft und Instrumentalisierung.

173 Vgl. hierzu den Beitrag von Martin H. W. Möllers: PISA und Polizei. Zur Lesekompetenz im Fachhochschulstudium als Schlüsselqualifikation für den Polizeiberuf.

tremismus – Öffentliche Sicherheit in Deutschland – Europäische Sicherheitsarchitektur – Internationale Sicherheit.

Im Fokus „Extremismus“ bleibt einerseits die theoretische Verarbeitung und Auseinandersetzung mit den Anschlägen vom 11. September dominant: Ist der „Islamismus“ eine neue Form totalitärer politischer Religion?<sup>174</sup> Was lässt sich in diesem Kontext über Selbstmordattentäter aus psychologischer Sicht aussagen?<sup>175</sup> Erfordert die Diskussion nicht auch, eine – hier vorgelegte – praktisch handhabbare und präzise Definition des „schillernden“ Terrorismusbegriffs?<sup>176</sup> Fragen, die auch auf die „Öffentliche Sicherheit in Deutschland“ durchschlagen und hier die rechtspolitische Debatte durch das ambivalente und dialektische Verhältnis von Freiheit und Sicherheit prägen,<sup>177</sup> schließlich auch eine Kontroverse über die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Innern ausgelöst haben.<sup>178</sup> Auf der anderen Seite war im innenpolitischen Bereich das Thema „Rechtsextremismus“ nach wie vor beherrschend.<sup>179</sup> Das „NPD-Verfahren“ vor dem Bundesverfassungsgericht scheiterte dann doch wegen der sog. „V-Mann-Problematik“ – in einer Weise, die hier kritisch hinterfragt wird.<sup>180</sup>

Die Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus bleibt darüber hinaus ein europäisches Problem. Die EU hat vor einigen Jahren eine unabhängige Einrichtung zur „Beobachtung von Rassismus und

---

174 Vgl. hierzu den Beitrag von Bassam Tibi: Die unterstellte Einheit von Staat und Religion ist der Inhalt der Politisierung des Islam: Islamismus als Spielart des religiösen Fundamentalismus.

175 Vgl. hierzu den Beitrag von Hans-Thomas Spohrer: Zur Persönlichkeit islamistischer Selbstmordattentäter.

176 Vgl. hierzu den Beitrag von Uwe Backes: Auf der Suche nach einer international konsensfähigen Terrorismusdefinition.

177 Vgl. hierzu die Beiträge von Erhard Denninger: Fünf Thesen zur „Sicherheitsarchitektur“ insbesondere nach dem 11. September 2001; Hans Peter Bull: Freiheit und Sicherheit angesichts terroristischer Bedrohung. Bemerkungen zur rechtspolitischen Diskussion.

178 Vgl. hierzu den Beitrag von Dieter Wiefelspütz: Bundeswehr und innere Sicherheit – der Einsatz der Streitkräfte im Innern.

179 Vgl. hierzu den Beitrag von Armin Pfahl-Traughber: Rechtsextremistische Parteien in der Bundesrepublik Deutschland.

180 Vgl. hierzu den Beitrag von Hans Peter Bull: Verfehltes Verfahren, Niederlage der abwehrbereiten Demokratie oder Sieg der Toleranz? Zur Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens.

Fremdenfeindlichkeit“ geschaffen, die inzwischen aufgebaut und voll arbeitsfähig ist. Das ist hervorzuheben, weil das Verständnis von „Sicherheit“ gerne schnell auf die staatlich-repressiven Maßnahmen und den Ausbau von klassischen Sicherheitsbehörden reduziert wird. Die Herausgeber freuen sich daher besonders darüber, dass die Direktorin der EUMC die Tätigkeit ihrer Behörde im JBÖS vorstellt.<sup>181</sup> Im Bereich der „Europäischen Sicherheitsarchitektur“ steht zudem aktuell die Frage der Organisation und Kooperation von Sicherheit nach innen und außen auf der Agenda: angefangen von der Implementierung einer effektiven Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)<sup>182</sup> über die Rolle von Europol<sup>183</sup> bis hin zu Fragen der „Inneren Sicherheit“ angesichts der unmittelbar bevorstehenden „Osterweiterung“ der EU.<sup>184</sup>

Der Abschnitt „Internationale Sicherheit“ öffnet schließlich den Blick dafür, dass deutsche und europäische Sicherheit zugleich immer mit den Entwicklungen internationaler Sicherheit verknüpft sind. Konnte man vor ein paar hundert Jahren sich noch desinteressiert abwenden, wenn – wie es dann zum geflügelten Wort wurde – „weit hinten in der Türkei, die Völker aufeinander schlagen“, so käme eine solche Haltung angesichts der „Globalisierung“ heute einer Realitätsverweigerung gleich. Ob das Anhalten des weltweiten Konflikts zwischen armer und reicher Welt (und dem damit verbundenen gefährlichen Nährboden von Armutregionen)<sup>185</sup> oder ob das Phänomen der „Entstaatlichung“ von Kriegen<sup>186</sup> – der „Westen“ sieht sich mit viel-

---

181 Vgl. hierzu den Beitrag von Beate Winkler: Die Arbeit der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC): Perspektiven und Entwicklungen.

182 Vgl. hierzu den Beitrag von Rainer Schuhwirt: Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

183 Vgl. hierzu den Beitrag von Jürgen Storbeck/Harald Felgenhauer: Kooperation im Bereich Innere Sicherheit in Europa.

184 Vgl. hierzu die Beiträge von Hermann Lutz: 15 + 10 und die innere Sicherheit; Bernd Walter: Gewährleistung von Grenzsicherheit – Stellenwert und Umsetzung im System der inneren Sicherheit der Europäischen Union und ihrer Nachbarstaaten.

185 Vgl. hierzu den Beitrag von Franz Nuscheler: Der Nord-Süd-Konflikt: Vom Kampfbegriff zur Leerformel?

186 Vgl. hierzu den Beitrag von Sven Bernhard Gareis: Die neuen Gesichter des Krieges. Wesensmerkmale, Reaktionsformen und erforderliche Strategien.

fältigen sicherheitsrelevanten Problemen konfrontiert, auf die er schon aus eigenem Interesse konzeptionell reagieren muss: Wird die NATO noch gebraucht – wenn ja, mit welchen Aufgaben und wie vielen Mitgliedern?<sup>187</sup> Stehen wir angesichts der zunehmenden Zahl von „Bürgerkriegen“ und sog. „failing states“ vor einem grundsätzlichen Wandel vom militärischen „peacekeeping“ zum „policekeeping“ durch Polizei?<sup>188</sup> Und wie lassen sich erfolgreich Regelungen und Institutionen implementieren, die im internationalen Bereich öffentliche Sicherheit, Freiheit und Ordnung garantieren – ob nun zur Verhinderung von Tankerhavarien<sup>189</sup> oder zum (straf)gerichtlichen Schutz von Menschenrechten?<sup>190</sup>

Die Bandbreite der hier behandelten und in Zukunft zu „beackern- den“ Themen ist also weit gespannt. Die Herausgeber sind sich darüber bewusst, dass dabei der Gefahr eines „Sammelsuriums“ letztendlich nur dadurch entgegengewirkt werden kann, wenn die – bis zu einem gewissen Grad immer willkürliche – Auswahl der Beiträge in ihrer Kompetenz und aktuellen Relevanz zu überzeugen weiß. Sie bedanken sich daher an dieser Stelle bei allen mitwirkenden AutorInnen, die nicht nur ausnahmslos rasch ihre Mitarbeit am ersten JBÖS signalisiert, sondern auch zugleich einen Standard gesetzt haben, den es in den nächsten Bänden der Reihe zu halten gilt. Besonderer Dank gilt darüber hinaus Frau Leutheusser-Schnarrenberger, die einen Essay zum Thema „Möglichkeiten und Bedingungen europäischer Weltfriedenspolitik“ beigesteuert hat. Mit diesem startet eine innerhalb des JBÖS selbst vorgesehene Reihe unter der Rubrik „Gastbeiträge“.

---

187 Vgl. hierzu den Beitrag von Thomas Beck: Die NATO vor dem Beitritt neuer Mitglieder.

188 Vgl. hierzu den Beitrag von Manfred Eisele: „Policekeeping“. Anmerkungen zu internationalen Polizeieinsätzen.

189 Vgl. hierzu den Beitrag von Hans-Jörg Nafzger: Die Problematik der Definition und Durchsetzung eines einheitlichen Schiffssicherheitsstandards.

190 Vgl. hierzu den Beitrag von Robert Chr. van Ooyen: Neue Bausteine von Global Governance: Internationaler Strafgerichtshof und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte.



Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.)

**Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005**

Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a. M. 2005

## Editorial

Öffentliche Sicherheit hat weiterhin „Hochkonjunktur“ – also auch ihre kritische Begleitung und Reflexion durch die Literatur. Der vorliegende Jahresdoppelband 2004/2005 hat daher noch einmal hinsichtlich Anzahl der Beiträge erheblich zugenommen. Trotzdem musste eine Reihe von aktuellen Entwicklungen und spannenden Themen im Bereich „Öffentliche Sicherheit“ unbesetzt bleiben – sei es, weil sie noch (oder auch schon wieder) zu sehr im Fluss sind und ein weiteres Abwarten sich schon von daher empfahl – oder sei es, weil man infolge des redaktionellen Vorlaufs die Konzeption des JBÖS und damit die Liste der zu behandelnden Themen zu irgendeinem Zeitpunkt dann doch schließen musste.<sup>191</sup>

Die für das JBÖS im letzten Band vorgestellte Grundstruktur der vier „Kernbereiche“ und eines Gastbeitrags wurde beibehalten:

- Extremismus
- Öffentliche Sicherheit in Deutschland
- Europäische Sicherheitsarchitektur
- Internationale Sicherheit

Wir freuen uns besonders darüber, dass wir mit Frau Cornelia Sonntag-Wolgast wiederum eine Persönlichkeit des politisch-öffentlichen Lebens für den eröffnenden Gastbeitrag gewinnen konnten.

Im letzten JBÖS hatten wir uns mit der Diskussion um die „Poli-zeiwissenschaft“ dafür entschieden, diese Grundstruktur von Zeit zu Zeit zu durchbrechen und um einen weiteren „Themenschwerpunkt“ fallweise zu ergänzen. Beim aktuellen Band haben sich nun schon gleich zwei zusätzliche Rubriken ergeben, die sich hierum gruppieren. Aus dem Bereich „Internationale Sicherheit“ wurden drei Beiträge am Ende des Bandes zu einem eigenständigen, neuen Themenbereich zusammengefasst:

- Herausforderungen globaler Sicherheit

---

191 Das betrifft z. B. die Themen „Rechtsterrorismus“, „Erfahrungen mit dem neuen Zuwanderungsgesetz“, „Rückkehr der Piraterie“ und „Verbreitung von Atomwaffen“, die wir daher für das nächste JBÖS schon fest ins Visier genommen haben. Interessierte Autoren nehmen bitte über die am Schluss des Editorials aufgeführten Mails Kontakt zu uns auf.

An den Anfang ist darüber hinaus als weitere Rubrik der folgende Schwerpunkt vorgeschaltet:

– Menschenwürde und Sicherheit

Dies ergab sich vor dem Hintergrund der kürzlich nun auch in der breiteren Öffentlichkeit mit dem „Fall Daschner“ losgetretenen „Folterdebatte“, auf die wir schließlich reagieren mussten. Gestatten Sie uns hierzu ein persönliches Wort:

Als Dozenten für Politikwissenschaft bzw. Staats- und Verfassungsrecht an einer Polizeihochschule warnen wir nicht nur ausdrücklich vor der Rechtswidrigkeit von Folter,<sup>192</sup> sondern überhaupt vor der auch noch so „geringen“ Verletzung dieses Tabus einer zivilisierten, offenen Gesellschaft. Wir weisen daher mit Nachdruck darauf hin, welche ungeheuren und schädlichen Folgen allein schon das Lostreten der „akademisch-staatsrechtlichen“ Diskussion auf den Bereich der praktisch orientierten Polizeiausbildung gehabt hat. Wir halten bereits das Eröffnen dieser „Diskussion“ mit Blick auf die Ausbildung in Sicherheitsbehörden für unverantwortlich. In diesem „Fahrwasser“ wurde uns als Dozenten – um nur ein Beispiel zu nennen – von Studierenden schon bei der Themensuche für Diplomarbeiten Vorschläge wie „Folter und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“ angetragen – „natürlich“ mit „praxisrelevanter Zielrichtung“. Dieser Dambruch droht daher nicht nur die langjährige Arbeit von Lehrenden an Polizeihochschulen – Stichwort: „Menschenrechte“ – mit einem Federstrich zu vernichten, sondern das ganze Ausbildungsziel einer demokratischen, rechtsstaatlichen Polizei zu konterkarieren.

---

192 Und zwar auf allen rechtlichen Ebenen: vom Völkerrecht über das Verfassungsrecht bis hin zu den einfachgesetzlichen Regelungen.



## **4. Lehrbücher**





Martin H. W. Möllers

**Lehren und Prüfen bei der Polizei.  
Ein Lehrbuch der Didaktik mit Entwürfen und  
Material für polizeifachspezifische Unterrichte  
einschließlich Tipps für erfolgreiches Lernen**

Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a. M. 2005

## **Einführendes Vorwort**

In kaum einer Organisation spielt die Didaktik<sup>193</sup> eine so große Rolle wie bei der Polizei. Denn zum einen nehmen Aus- und Fortbildung hier auf allen Ebenen vom Mittleren über den Gehobenen bis hin zum Höheren Dienst einen breiten Raum ein. Deshalb gibt es bei der Polizei sehr viele Fachlehrerinnen und Fachlehrer. Zum anderen stellt aber auch jede Anweisung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und erst recht alle Arten von Einweisungen in fachliche Zusammenhänge eine didaktische Situation dar. Denn in allen diesen Fällen gilt es, einen Lernerfolg zu erzielen.

„In Schulen und Hochschulen der Polizei lernen Polizisten von Polizisten, was diese von Polizisten gelernt haben!“

Dieses provozierende Zitat stellt die Behauptung auf, dass sich die Polizeiausbildung in einem geschlossenen Kreislaufsystem befindet mit der Folge, dass sich kaum etwas ändert, weil eine positive „Befruchtung“ von außen fehlt. Tatsächlich ist immer wieder zu beobachten, dass lehrende Polizeibeamte häufiger als andere Lehrende Arbeitsmaterial von anderen Fachlehrerinnen und Fachlehrern einfordern und in ihrem eigenen Unterricht verwenden.

Dieses Buch will Eigeninitiative und den Blick nach außen fördern. Es will in leicht verständlicher Weise seinen Leserinnen und Lesern den Aufbau von Unterricht allgemein erläutern und dabei speziell die Fächer der verschiedenen Ebenen der polizeilichen (Hoch-)Schulbildung in den Mittelpunkt stellen. Deshalb werden die Beispiele auch aus dem polizeilichen Fächerkanon entnommen und Themen von Einsatzlehre, Einsatzrecht, aber auch gesellschaftswissenschaftliche Fächer, zu denen u. a. die Politologie gehört, mit einbezogen.

Das Buch zielt auf die Praxis und reduziert daher die theoretischen Grundlagen auf ein notwendiges Minimum. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen allein die Lernenden. Denn sie sollen auf Grund der didaktischen Grundlagen einen möglichst optimalen Lernerfolg erzielen. Deshalb wird hier nur der Ansatz der „Schülerorientierten Didak-

---

193 Zum Begriff siehe schon Möllers, Martin H. W.: Didaktik. In: Ders. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 384 f. mit weiterführender Literatur.

tik“ nach Hilbert MEYER<sup>194</sup> vertreten, auf andere Didaktiktheorien verzichtet und daher auch nicht die Unterschiede in den Wissenschaftstheorien erläutert.

Da die Lernenden im Mittelpunkt stehen, ist es nur konsequent, auch die biologischen Voraussetzungen und Zusammenhänge zu behandeln, die nach Frederik Vester<sup>195</sup> das Lernen maßgeblich bestimmen. Sie fließen unmittelbar in das didaktische Konzept der „Zwölf Grundformen des Lehrens“ nach Hans Aebli<sup>196</sup> ein.

Da alle Ausbildungsgänge bei der Polizei mit einer Prüfung enden, ist ein Kapitel der Vorbereitung und Durchführung von schriftlichen und mündlichen Prüfungen gewidmet. Hier wird nicht nur die Sicht der Aufgaben stellenden Lehrenden sowie der Prüferinnen und Prüfer thematisiert, sondern auch den Lernenden Hilfen gegeben, sich auf die Prüfung optimal vorzubereiten und die Prüfung sicher zu bestehen. Da sich das Buch insgesamt an die lehrenden Praktiker – vor allem – bei der Polizei wendet, werden abschließend konkrete Unterrichtsabläufe zu Themen aus polizeilichen Lehrplänen entworfen sowie eine mündliche Laufbahnprüfung.

Schaubilder, Beispielfälle und ein umfangreicher Apparat im Anhang u. a. mit Glossar und ausführlichem Sachregister sollen den Leserinnen und Lesern das Studium der Didaktik mit Hilfe dieses Buchs erleichtern.

---

194 Hilbert Meyer: Leitfaden zur Unterrichtsvorbereitung. 13. Aufl., Frankfurt am Main 1999.

195 Vester, Frederic: Denken, Lernen, Vergessen. Was geht in unserem Kopf vor, wie lernt das Gehirn, und wann lässt es uns im Stich? 30. Aufl., München: Deutscher Taschenbuch Verlag (dtv) 2004.

196 Aebli, Hans: Zwölf Grundformen des Lehrens. Eine allgemeine Didaktik auf psychologischer Grundlage. Medien und Inhalte didaktischer Kommunikation, der Lernzyklus. 12. Aufl., Stuttgart: Klett-Cotta 2003.



Tilmann Schott / Martin H. W. Möllers

**Strafrecht in der Sozialarbeit.  
Ein Leitfaden zur Praxis des Strafens, der  
Strafzumessung und des Strafverfahrens**

Verlag Walhalla, Regensburg 2005

## Forschungszusammenhang und Entstehungsgeschichte des Buchs

Es ist nicht zu bestreiten, dass es bei Polizei und Sozialarbeit vielfältige Aufgabenüberschneidungen gibt, indem sie sich Hilfe und Kontrolle teilen.<sup>197</sup> Deshalb gab es bereits in den 1980er Jahren erste Ansätze für eine Kooperation zwischen Polizei und Sozialarbeit. In Hannover wurde das Modellprojekt „Präventionsprojekt Polizei – Sozialarbeit (PPS)“ eingerichtet vor dem Hintergrund, dass die Polizei viele Problemlagen außerhalb von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu bewältigen hatte, wie z. B. Opferhilfe, Familienberatung, Krisenintervention und Betreuung von Menschen in psychischen Notsituationen, die faktisch jedoch sozialarbeiterische Arbeitsfelder sind.<sup>198</sup> Das Modellprojekt wurde 2005 wieder eingestellt mit der Begründung, dass „die Schnittstelle zwischen Polizeiarbeit und Sozialarbeit auch anderweitig gut“ organisiert werden kann. „Maßgeblich ist der schnelle Kontakt zu den regionalen Netzwerken mit professionellen Einrichtungen, die den Betroffenen nicht nur kurzfristig Hilfestellungen geben können“.<sup>199</sup>

Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Polizei wird aber durch Probleme mit Randgruppen in besonderer Weise belastet. Die Sozialarbeit muss daher – und ihre Institutionen sind auch darauf eingestellt – Wohnungslose, Alkohol- und Drogenabhängige sowie andere Randgruppen in ihr Beratungs- und Hilfsprogramm aufnehmen. Daher haben fast alle Wohlfahrtsverbände Einrichtungen für Wohnungslose, stellen Räumlichkeiten für die „Anonymen Alkoholiker“ zur Verfügung und unterhalten Drogenberatungsstellen. Damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Einrichtungen die strafrechtliche Lage besser einschätzen können, die insbesondere bei Drogendelikten komplex ist, entstand die Idee dieses Buch zu machen.

---

197 Vgl. Feltes, Thomas: Soziale Arbeit und Polizei; in: Otto, Hans Uwe / Thiersch, Hans (Hrsg.), Handbuch Sozialarbeit / Sozialpädagogik, 3. Aufl., München 2005, S. 1389-1393.

198 Vgl. Schünemann, Uwe: Präventionsprogramm Polizei-Sozialarbeit. Rede zum Antrag der Fraktion der SPD zum TOP 40 in der Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 20. Mai 2005; in: [http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=14797&article\\_id=61433&psmand=33](http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=61433&psmand=33).

199 Schünemann, a. a. O. (Fn. 187).

## **Editorial**

Mit dem Strafrecht haben nicht nur Juristen wie Richter, Staatsanwälte und Strafverteidiger etwas zu tun. Das Strafrecht trifft vor allem auch Straftäter, Opfer von Straftaten sowie die jeweiligen Bezugspersonen, die – wie z. B. Sozialarbeiter und Sozialpädagogen – Opfern oder Tätern beistehen. Sie alle haben überwiegend kein rechtswissenschaftliches Studium absolviert, müssen aber mit juristischen Methoden und ihrer Fachsprache zu Recht kommen. Es liegt daher nahe, diesen „Nichtjuristen“ die Systematik des Strafens von der Straftat über das Ermittlungsverfahren bis hin zum Strafvollzug darzustellen.

Dieses Buch folgt methodisch daher nicht der klassischen Aufbau- und Vorgehensweise, wie es Strafrechtslehrbücher für Studentinnen und Studenten der Rechtswissenschaft im Allgemeinen vorsehen: Sie lernen im Studium fast ausnahmslos etwas über die Voraussetzungen der Strafbarkeit mit allen Streitständen zwischen Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Lehrmeinung, die in der Literatur niedergelegt ist. Erst im Rechtsreferendariat werden die Juristen mit den Rechtsfolgen bei Gericht vertraut gemacht; mit den Einzelheiten der Strafzumessung aber oft erst in der Berufspraxis als Richter, Staatsanwalt oder Strafverteidiger.

Dieses Buch ist bewusst umgekehrt aufgebaut. Denn in der Berufspraxis der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, der Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer, der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger sowie der Rechtsanwaltsfachangestellten geht es um Vorgänge, die in erster Linie mit der Rechtsfolgenseite zu tun haben: Bewährungsaufsicht, Bewährungswiderruf, Gestaltung des Strafvollzugs bis zur Entlassungsvorbereitung, Vollstreckungsreihenfolge und Zuständigkeiten, Verteidigerbestellung und Kosten.

Auch für Vollzugsbeamte im Politikfeld Öffentliche Sicherheit, insbesondere Polizei und Feuerwehr, ist das Rechtsfolgensystem als Einstieg interessanter und anschaulicher, zumal die Strafe im Spannungsfeld zwischen Verhältnismäßigkeit, Schuldausgleich und Prävention gerade das Wesen des Strafrechts bestimmt. Zwar müssen die Polizeibeamten auch die Voraussetzungen der Strafbarkeit kennen, sodass diese auch in einem Strafrechts-Lehrbuch für Nichtjuristen ihren Stellenwert haben, in der Berufspraxis spielt aber das Strafansys-

tem eine größere Rolle. Vor Gericht wird es selten zweifelhaft sein, ob Raub oder Erpressung, Diebstahl oder Unterschlagung tatbestandlich erfüllt sind. Den Verfahrensbeteiligten – vor allem dem Angeklagten – geht es darum, wie der Strafausspruch ausfallen wird: Geld- oder Freiheitsstrafe, Bewährung oder Gefängnis für welche Dauer.

Nach den kriminalwissenschaftlichen Grundlagen des 1. Teils, in denen die soziologischen von den juristischen Kriminalitätsbegriffen abgegrenzt werden, folgt im 2. Teil die Geschichte des Strafens sowie ein Überblick über die Systematik des Strafrechts ins deutsche Rechtssystem. Hier wird aufgezeigt, welchen Regelungen die Strafzumessung folgt.

Im 3. Teil werden die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Straftat durch Erfüllung des Tatbestands sowie durch Vorliegen von Rechtswidrigkeit und Schuld ausführlich dargelegt. Schwerpunkt der Ausführungen ist der 4. Teil, der sich mit dem Ermittlungs- und dem Strafverfahren auseinandersetzt.

Der 5. Teil, der Grundlagen des Strafvollzugs und die staatsanwaltschaftlichen Maßnahmen bei der Strafvollstreckung behandelt, und vor allem der 6. Teil, in dem das Betäubungsmittelstrafrecht ausführlich vorgestellt wird, berücksichtigen die Berufspraxis der im Sozialwesen Beschäftigten. Ihnen werden auch überblicksmäßig im 8. Teil die Organisation der Polizei und ihre Hauptaufgaben erläutert.

Übersichten, Schaubilder, Beispielfälle und ein umfangreicher Apparat im Anhang mit ausführlichem Sachregister sollen den Leserinnen und Lesern das Studium erleichtern.



## **5. Publikationen in der Schriftenreihe Bundesgrenzschutz**





Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Deutsche und Polen, Nachbarn in Europa –  
Politische und rechtliche Aspekte zu  
grenzpolizeilichen Einsätzen**

Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 1, Lübeck 1996

## **Vorwort**

Mit dem wirtschaftlichen Zusammenbruch der Ostblockstaaten, seit Perestroika und Glasnost Mitte der 80er Jahre, die letztlich die Wiedervereinigung Deutschlands ermöglichten, steht das politische System der Bundesrepublik vor sehr großen Herausforderungen. Außenpolitisch rückt das „Nord-Süd-Problem“ mit allen seinen Facetten ebenso in den Mittelpunkt wie die enormen Anpassungsprobleme der Staaten Mittel- und Osteuropas. Diese gewaltigen Entwicklungen wirken mittel- und unmittelbar auf die Innenpolitik Deutschlands ein:

Fundamentalismus, Terrorismus, innen- und zwischenstaatliche Kleinkonfliktherde sowie Bandenkriege und hohe Kriminalitätsraten in den Staaten außerhalb Westeuropas, die die Volkswirtschaften dieser Länder zerstören, sind Ursache legaler und illegaler Zuwanderung aus Süd und Ost. Die Beachtung der Menschenwürde als oberster Grundsatz (Art. 1 GG) und das Staatsziel „Sozialstaat“ (Art. 20 I GG) begründen die soziale und wirtschaftliche Verantwortung für alle Bewohner Deutschlands. Die enormen Zuwanderungsströme vor allem seit 1989, die - wenn auch seit Mitte 1993 durch gesetzliche Neuregelung zurückgegangen - nach wie vor bestehen, bringen aber große Probleme, will die Bundesrepublik ihrer sozialen und wirtschaftlichen Verantwortung gerecht werden. Mit der vor allem illegalen Zuwanderung geht auch ein Anstieg der Kriminalität durch In- und Ausländer einher. Organisierte Einbruchs- und Drogenkriminalität sowie Terrorismus und Spendengelderpressungen ausländischer Fundamentalisten auf deutschem Boden zur Durchsetzung eigener Interessen in ihren Heimatländern verstärken eine latent vorhandene Ablehnung des Fremden bis zur Fremdenfeindlichkeit. Diese führt teilweise in der Bevölkerung bis zur Radikalisierung, Brutalisierung und Haß und belastet damit nicht nur das Zusammenleben im Innern, sondern auch die Beziehungen zu den Nachbarstaaten im höchsten Maße.

Die Eindämmung und Verhinderung solcher kriminellen Aktionen ist Aufgabe des Bundesgrenzschutzes, dessen Aufgabenfelder sich seit der Wiedervereinigung stetig erweitern und der entgegen dem allgemeinen Trend im öffentlichen Dienst personell weiter verstärkt werden muß. In dieser Zeit innenpolitischer Herausforderungen benötigt

der BGS den Rückhalt der Bevölkerung umso mehr. Deshalb ist es erforderlich, daß er selbst für ein positives Image sorgt.

Diese neue Schriftenreihe „Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz“ will dazu einen kleinen Beitrag leisten. In loser Folge sollen herausragende Hausarbeiten von Studierenden, wissenschaftliche Fachbeiträge von Dozenten, Projektergebnisse aus Wissenschaft und Praxis sowie anderes, das einen Beitrag für die Bewältigung der vielfältigen Aufgaben des Bundesgrenzschutzes leisten kann, veröffentlicht werden. Einen Schwerpunkt sollen allerdings die wissenschaftlichen Leistungen der Fachhochschule bilden, die nicht nur die Ausbildung des gehobenen Dienstes im BGS durchführt, sondern auch an der des höheren Dienstes erheblich mitwirkt.

Die einzelnen Ausgaben, für die eine Auflage von etwa 300 Exemplaren vorgesehen ist, sollen darüber hinaus auch für nicht unmittelbar dem BGS angehörige Personen offen stehen. Dadurch wird auf der einen Seite, da eine aktive Mitwirkung ermöglicht wird, bei Außenstehenden Interesse für den BGS geweckt so daß dies zur Imagewerbung beiträgt. Auf der anderen Seite hält der BGS u.a. auch durch die Mitarbeit externer Autoren die Verbindung nach außen, was durchaus zur „Befruchtung“ im ständigen Erneuerungsprozeß beitragen kann und das „Schmören im eigenen Saft“ zu verhindern hilft.

Dieser erste Band der „Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz“ soll inhaltlich die vielfältigen Ansprüche erfüllen und enthält deshalb auch trotz eines einheitlichen Oberthemas „Deutsche und Polen, Nachbarn in Europa. Politische und rechtliche Aspekte zu grenzpolizeilichen Einsätzen“ Aufsätze zu gesellschaftswissenschaftlichen, rechtswissenschaftlichen und polizeiführungswissenschaftlichen Themen.

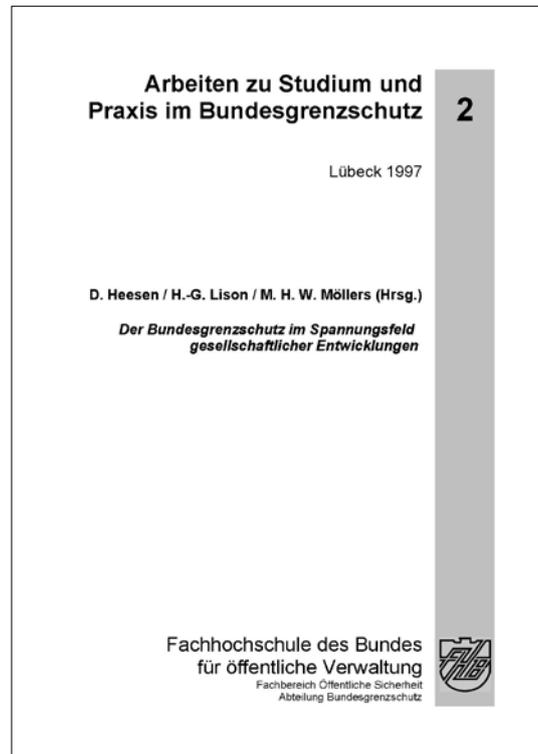
In den Aufsätzen „Grenzüberschreitende Gewalt von Fußballanhängern“ von POR Peter-Michael Kessow, und „Rechtliche Grundlagen für das Ergreifen entwichener Gefangener durch den Bundesgrenzschutz“ von RD Martin Kastner, spiegelt sich die Aufgabenvielfalt des Bundesgrenzschutzes wider.

Die Beiträge aus dem Ausbildungsbereich der Fachhochschule „Lage der 3. Dienstgruppe der Grenzschutzstelle Sassnitz am 0615 161095 – Beispiel einer Klausur im Fach Einsatzlehre des Studienbereichs Polizeiführungswissenschaften“ von PD Hans-Georg Lison

(Themensteller) und POK Sven Jahn (Themenbearbeiter) sowie die Hausarbeit „Auswirkungen deutsch-polnischer Beziehungen auf grenzpolizeiliche Aufgaben, untersucht an ausgewählten völkerrechtlichen Verträgen“ von PM Hans-Detlef Matzat, Student im Studienabschnitt III der FHB, geben Beispiele für die Leistungsfähigkeit der Ausbildung.

Schließlich enthält der 1. Band mit dem Aufsatz „Wirtschaftskriminalität und illegale Einwanderung - Gegenmaßnahmen in der Praxis. Eine nächtliche Streifenfahrt mit Beamten des BGS an der deutsch-polnischen Grenze“ auch einen kleinen Beitrag aus der Praxis.

Beteiligt ist mit dem Thema „Die deutsch-polnischen Beziehungen: Vom Zweiten Weltkrieg über den Warschauer Vertrag zum Nachbar- und Freundschaftsvertrag von 1991“ als externer Autor Dr. Robert Chr. van Ooyen, langjähriger Dozent am Zentralbereich der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.



Dietrich Heesen / Hans-Georg Lison /  
Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Der Bundesgrenzschutz im Spannungsfeld  
gesellschaftlicher Entwicklungen**

Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 2, Lübeck 1997

## Vorwort (Dietrich Heesen)

Nunmehr liegt der zweite Band dieser Schriftenreihe aus der Abteilung Bundesgrenzschutz des Fachbereichs Öffentliche Sicherheit der FHB vor. Die Erstausgabe ist durchweg auf positive Resonanz gestoßen, was uns Autoren ermutigt und in der Annahme bestätigt hat, diese „eigene“ Fachpublikation fortzusetzen.

Das Erscheinen dieser Ausgabe fällt mit dem Eintritt in den Ruhestand des Leiters der Abteilung Bundesgrenzschutz, Herrn Direktor im BGS Horst Windisch, zusammen. Er leitet seit dem 1. September 1991 in Personalunion auch die Grenzschutzschule und tritt mit Ablauf des Monats Februar 1998 in den Ruhestand. Sein vordringliches Ziel war es, die Auswahl sowie die Aus- und Fortbildung aller Führungskräfte des Bundesgrenzschutzes im eigenen Verantwortungsbereich zu konzentrieren. Sichtbaren Ausdruck findet dies in dem zentralen Auswahldienst für Eignungsprüfungen, der Organisation des Studiums für den höheren und gehobenen Polizeivollzugsdienst und der systemischen Vernetzung der Ausbildung mit der Fortbildung. Ein umfangreiches Bauprogramm zum Ausbau der Liegenschaft Grenzschutzschule von einer „Kaserne“ zu einem modernen Bildungsinstitut hat diesen Vorgang begleitet. Die Voraussetzungen in der Personalwirtschaft werden von Polizeien der Länder und Verwaltungsbehörden als vorbildlich angesehen.

Wie vielfältig die Aufgaben des Bundesgrenzschutzes sind, auf welche die Dozenten der Abteilung BGS der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung die Studenten/innen in ihren Lehrveranstaltungen vorbereiten müssen und die auch in den Fortbildungsstätten des BGS thematisiert werden, spiegelt sich ansatzweise auch in dieser Ausgabe der *Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz* wider. Veränderte politische und rechtliche Rahmenbedingungen wirken in die Aufgabenvielfalt ein; der Bundesgrenzschutz steht also - so der Titel dieser Ausgabe - „im Spannungsfeld gesellschaftlicher Entwicklungen“ und „schmort nicht“ - wie gelegentlich behauptet wird - „im eigenen Saft“.

An dieser Ausgabe haben nicht nur Dozenten aller Studienbereiche, sondern - mit der Arbeit von Ingrid Zellner - auch die Studenten der FHB, Abt. BGS, mitgewirkt. Außerdem konnten mit Jürgen Sa-

ligmann, Professor an der Katholischen Universität in Lima (Peru), Robert van Ooyen von der Uni Duisburg und Thomas Kiefer, Dienststellenleiter der BAFI-Außenstelle Lübeck, wiederum externe Autoren gewonnen werden.



Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Veränderungen bei den Vollzugsaufgaben des  
Bundesgrenzschutzes durch Politik und Recht**

Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 5, Lübeck 1999

## Vorwort

Seit der Wiedervereinigung Deutschlands steht das politische System der Bundesrepublik vor sehr großen Herausforderungen. Außenpolitisch rückt das „Nord-Süd-Problem“ mit allen seinen Facetten, verstärkt durch den Krieg in Jugoslawien, dem Flüchtlingselend infolge der sog. „ethnischen Säuberung“ im Kosovo ebenso in den Mittelpunkt wie die enormen Anpassungsprobleme der Staaten Mittel- und Osteuropas. Diese gewaltigen Entwicklungen wirken mittelbar und unmittelbar auf die Innenpolitik Deutschlands ein und verändern auch die Anforderungen der Problembewältigung durch den Bundesgrenzschutz:

Die Entwicklungen in aller Welt, Fundamentalismus, Terrorismus, innen- und zwischenstaatliche Kleinkonfliktherde sowie Bandenkriege und hohe Kriminalitätsraten vor allem in den Staaten außerhalb Westeuropas, welche die Volkswirtschaften dieser Länder zerstören, sind Ursache legaler und illegaler Zuwanderung aus Süd und Ost. Die Beachtung der Menschenwürde als oberster Grundsatz (Art. 1 GG) und das Staatsziel „Sozialstaat“ (Art. 20 I GG) begründen die soziale und wirtschaftliche Verantwortung für alle Bewohner Deutschlands. Die enormen Zuwanderungsströme seit Ende der 80er Jahre sind zwar seit Mitte 1993 durch gesetzliche Neuregelung und Änderung des Grundgesetzes zurückgegangen, erhielten und erhalten aber durch die Ereignisse auf dem Balkan neuen Auftrieb. Sie bringen Deutschland große Probleme. Denn der sich auf die Menschenwürde stützende soziale Anspruch der Zuwanderer trifft auf wirtschaftliche Grenzen, wenn kein Bundesbürger bereit ist, Verzicht eines Teils seines Wohlstands hinzunehmen.

Mit der vor allem illegalen Zuwanderung geht auch ein Anstieg der Kriminalität durch In- und Ausländer einher. Organisierte Einbruch- und Drogenkriminalität sowie Terrorismus und Spendengelderpressungen ausländischer Fundamentalisten auf deutschem Boden zur Durchsetzung eigener Interessen in ihren Heimatländern verstärken eine latent vorhandene Ablehnung des Fremden bis zur Fremdenfeindlichkeit. Diese führt teilweise in der Bevölkerung bis zur Radikalisierung, Brutalisierung und Hass. Damit wird nicht nur das Zusammen-

leben im Innern belastet, sondern auch im höchsten Maße die Beziehungen zu den Nachbarstaaten.

Die Eindämmung und Verhinderung solcher kriminellen Aktionen ist Aufgabe des Bundesgrenzschutzes, dessen Aufgabenfelder sich seit der Wiedervereinigung stetig entsprechend der weltpolitischen Situation erweitern. Entgegen dem allgemeinen Trend im öffentlichen Dienst wird der BGS personell weiter verstärkt werden müssen.

Den Veränderungen bei den Vollzugsaufgaben des Bundesgrenzschutzes durch Politik und Recht will diese Ausgabe der ASPiBGS Rechnung tragen.

Es hat einige Strukturveränderungen gegeben, die den BGS insgesamt und speziell auch die hochschulmäßige Ausbildung vor allem des gehobenen – aber auch des höheren<sup>200</sup> – Dienstes anbelangt: Die ehemalige „Abteilung Bundesgrenzschutz“ des Fachbereichs Öffentliche Sicherheit der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung ist – unter Beibehaltung des FB Öff. Sicherheit – zum „Fachbereich Bundesgrenzschutz“ erhoben worden. Da sich die ASPiBGS, die von den Dozenten der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundesgrenzschutz herausgegeben wird, als Forum hochschuleigener Angelegenheiten versteht, soll sie für die – wenigen – internen Rechtsvorschriften sozusagen das „Amtsblatt“ sein; entsprechend wird in dieser Ausgabe die „Vorläufige Geschäftsordnung des Fachbereichsrates (GO-FBR-BGS)“ abgedruckt, die der FBRat in seiner konstituierenden Sitzung verabschiedet hat.

Die danach folgenden drei Beiträge, „Urkundendelikte – unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes“ von Martin Heyne, „Sozialer Wandel in Deutschland in den 80er und 90er Jahren: Gibt es einen Zusammenhang zur Entwicklung der Kriminalität?“ von Heiko Neumann und „Polizeiliche Maßnahmen bei Leichensachen“ von Georg Münks, sind Hausarbeiten von drei Studierenden, die besondere Anerkennung verdienen und wegen ihrer Aktualität einem breiteren Leserkreis zugänglich gemacht werden sollen.

Mit dem Aufsatz „Bargeldkontrollen und Verdachtsunabhängige Fahndung. Die neuen verdachtslosen Eingriffsbefugnisse für den Bun-

---

<sup>200</sup> Die Ratsanwärter absolvieren das erste Jahr ihrer im Regelfall zweijährigen Ausbildung an der FHB/BGS und gehen für das zweite Jahr an die PFA in Münster, die Universitätsstatus erhalten soll.

desgrenzschutz“ von Dr. Anke Borsdorf wird ein immer noch politisch wie rechtlich brisantes Thema aufgegriffen, das in der politischen Diskussion noch nicht sein Ende, aber bereits seine rechtliche Umsetzung gefunden hat. Das schwierige Rechtsproblem wird umfanglich unter Verdeutlichung aller rechtlichen Probleme dargestellt und daher für die polizeiliche Praxis sehr hilfreich sein.

Der Aufsatz „Die Funktion der Volkssouveränität im nächsten Jahrtausend“ von mir selbst und der Beitrag „Staat oder Verfassung - politische Einheit oder pluralistische Gesellschaft? Der Begriff des Staatsvolks aus verfassungstheoretischer Sicht“ von Dr. Robert Christian van Ooyen stehen in einer gewissen Beziehung. Die Hinterfragung des Begriffs „Staatsvolk“ aus einer anderen, in der öffentlichen Diskussion bisher vernachlässigten Perspektive bei Dr. van Ooyen und die von mir gestellte Frage, welche Funktion die Volkssouveränität im 21. Jahrhundert tatsächlich (noch) haben wird, stehen schon begrifflich in einem engen Zusammenhang. Während ich allerdings alle gesellschaftlichen Bereiche in das Thema einzubinden versuche, geht es im Wesentlichen bei Dr. van Ooyen um das immer noch aktuelle Thema der doppelten Staatsbürgerschaft, das lediglich infolge des Balkankrieges in den Hintergrund getreten ist.<sup>201</sup> mit der Folge einer Relativierung der politisch aufgebauten Brisanz.

Die ASPiBGS will auch den in Ausbildung stehenden Polizeivollzugsbeamten des BGS und den Praktikern weitere Hilfestellung und Information geben. Zum Abschluss sind deshalb sehr ausführliche Besprechungen einer CD-ROM und dreier Bücher aufgenommen worden. Die nach den einzelnen Beiträgen geordnete Literaturliste rundet diesen Band 5 der ASPiBGS ab.

---

201 Wie im übrigen viele andere Themen auch, z. B. der Kurdenkonflikt.

**Arbeiten zu Studium und  
Praxis im Bundesgrenzschutz**

**6**

Lübeck 1999 / 2000

Robert Chr. van Ooyen / Martin H.W. Möllers (Hrsg.)

**Öffentliche Sicherheit am Ende des 20. Jahrhunderts**

- Widerstand (van Ooyen / Möllers)
- Medien und Gewalt (Rackl)
- Polizei und Politikfeldanalyse (Möllers)
- Entwicklungshilfe (Weber)
- Zerfall Jugoslawiens (Keller)
- Krieg, Frieden und GG (van Ooyen)
- Absprachen im Strafprozess (Korisch)
- Polizei und Versammlungen (Moser)
- Bericht PFA-Seminare (Fiedler)
- Sport und BGS (Rieger)
- Rezession Ausländerrecht (Huse)

Fachhochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung  
Fachbereich Bundesgrenzschutz



Robert Chr. van Ooyen /  
Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Öffentliche Sicherheit am Ende  
des 20. Jahrhunderts**

Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 6, Lübeck 1999/2000

## Vorwort (Robert Chr. van Ooyen)

Mit dem hier vorgelegten sechsten Band „*Öffentliche Sicherheit am Ende des 20. Jahrhunderts*“ geht die ASPiBGS nunmehr in das fünfte Jahr des Erscheinens. Die Reihe hat sich innerhalb dieser kurzen Zeit recht gut etablieren können – das zeigt zumindest die Größe des inzwischen erreichten Verteilers und die anhaltend starke Nachfrage, die schon wiederholt zum Nachdruck einzelner Bände geführt hat. Ein Umstand, der hierfür mitverantwortlich gemacht werden kann, mag in der Konzeption der ASPiBGS zu suchen sein: Die Bände bieten sowohl den Lehrenden, den angehenden Polizeikommissaren als Absolventen des Fachbereichs BGS und auch den Praktikern ein Forum fachlicher Diskussion. Ebenso ist die ASPiBGS offen für externe Gastbeiträge. Schließlich bietet jeder Band – abgesehen von vereinzelt Schwerpunktheften zu ausgewählten Themata – eine breite inhaltliche Palette, die in der Regel mit hochaktuellem Bezug fast alle Tätigkeitsfelder des Bereichs Öffentliche Sicherheit / BGS behandeln.

Auch der sechste Band folgt dieser Konzeption. Am Ende des 20. Jahrhunderts gilt es an dieser Stelle jedoch nicht, historische „Bilanz“ zu ziehen. Dies würde den Rahmen der ASPiBGS weitaus sprengen – selbst wenn der erste Beitrag von den Herausgebern selbst zunächst einmal an den vor 55 Jahren gescheiterten Versuch des militärischen Widerstands gegen Hitler erinnert.

An der Schwelle zum neuen Jahrhundert – oder wer gern in biblischen Zeitkategorien denkt: des Jahrtausends – liegt es nahe, innezuhalten und sich anhand ausgewählter Themata zu vergegenwärtigen, mit welchen Entwicklungen und Problemen sich die Öffentliche Sicherheit (im weiten Begriffsverständnis) zur Zeit und wohl auch noch in den nächsten Jahren des neuen Jahrhunderts konfrontiert sieht. Zum Teil handelt es sich hier um Bereiche und strukturelle Veränderungen, die für eine „Polizei-Wissenschaft“<sup>202</sup> etwa des 19. Jahrhunderts, ja

---

202 An dieser Stelle sei an den „Polizei-Wissenschaftler“ erinnert: Robert von Mohl (1799-1875), *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, 2 Bde., Tübingen 1832 und 1833.

Zur Übersicht mit vielen Quellenverweisen vgl. Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2, *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914* und Bd. 3, *Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914-1945*, München 1992 bzw. 1999.

selbst bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts jenseits der Vorstellungskraft lagen. In diesem Kontext ist zu verweisen auf den Beitrag von PHK Rückl zum Thema „Medien und Gewaltbereitschaft bei Kindern“ und auf den Aufsatz von Dr. Möllers zum Thema „Innere Sicherheit und Politikfeldanalyse“. Drei Aufsätze behandeln diesmal die aktuelle aussenpolitische Dimension der öffentlichen Sicherheit: Der Beitrag des Politikwissenschaftlers PKA Keller analysiert den „Zerfall Jugoslawiens“, PKA'n Weber bearbeitet die „Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungshilfe“, Dr. van Ooyens Beitrag „Krieg, Frieden und Grundgesetz“ schließlich diskutiert die verfassungspolitischen Implikationen der „humanitären Intervention“ im Kosovo. Ebenfalls drei Beiträge widmen sich eher juristischen Problemfeldern: Der Aufsatz „Absprachen im Strafprozess“ des Juristen und Ratsanwärters PHK Karioth ist mit Blick auf das „plea bargaining“ im anglo-amerikanischen Strafprozess rechtsvergleichend angelegt. ORR Mantel diskutiert den ersten Teil „Versammlungsrechtlicher Probleme im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich des Bundesgrenzschutzes“ - einem nach wie vor „klassischen“ Gebiet polizeilicher Aufgaben. Die Rubrik schließt mit einem Bericht von Prof. Peilert über ein kürzlich von der PFA veranstaltetes Seminar zum Thema „Beamten- und disziplinarrechtliche Probleme in Polizeibehörden“. Last – but not least – ist der Aufsatz „Sportverhalten von Beamten des BGS“ von Diplom-Sportlehrer und PKA Rieger hervorzuheben, der die Einstellungen zu sportlichen Aktivitäten untersucht. Am Ende des Bandes findet sich wieder der Rezensionsteil – diesmal nur mit einem einzigen Beitrag, nämlich der Rezension von Prof. Huzel zum Lehrbuch „Ausländerrecht“. Alle Interessenten sind daher aufgefordert, für den nächsten Band Rezensionen zur Verfügung zu stellen.

Der „Millenniums-Band“ der ASPiBGS hat mit rund 200 Seiten Text schließlich einen stattlichen Umfang erreicht. Dies hätte nicht geschehen können, wenn sich nicht die Autoren auch diesmal wieder bereit erklärt hätten, ihre Beiträge unentgeltlich zur Verfügung zu stellen – eine Geste, die für eine kostenlos zu beziehende Publikationsreihe Voraussetzung ist. Allen bisherigen Autoren sei daher hierfür gedankt. Die Herausgeber möchten an dieser Stelle daher nochmals darauf hinweisen, dass Gastbeiträge für die folgenden Bände ausdrücklich erwünscht sind.

**Arbeiten zu Studium und  
Praxis im Bundesgrenzschutz**

**7**

Lübeck 2001

Anke Borsdorff / Martin H.W. Möllers (Hrsg.)

**Der Einfluss internationaler Entwicklung  
auf die Arbeitsfelder der Polizei**

- Pelzeleiche Schusswaffenentwicklung (*Pfeper*)
- Befugnisse der Polizei (*Kauer*)
- Anwendung 2. DV LuftBO durch Hubschrauberbesatzungen (*Lischke*)
- Polygraf - Lügendetektor (*Grasser*)
- Internationale Strafgerichtsbarkeit und Friedenssicherung (*Möllers*)
- Höchstgerichtliche Rechtsprechung im Völkerrecht (*Möllers*)
- EXPO 2000 - Rechtliche Problemlöse für den BGS (*Borsdorff / Lange*)
- Focus USA: Programs for Young People at Risk - dt. / engl. (*Karisch*)
- Rezension: Crenkels Rechts Wörterbuch (*Möllers*)
- Rezension: Wappen und Flaggen der BRD (*Möllers*)
- Rezension: Staatsorganisationsrecht (*Möllers*)

Fachhochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung  
Fachbereich Bundesgrenzschutz



Anke Borsdorff / Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Der Einfluss internationaler Entwicklung  
auf die Arbeitsfelder der Polizei**

Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 7, Lübeck 2001

## **Vorwort (Anke Borsdorff)**

Der Einfluss internationaler Entwicklung auf die Arbeitsfelder der Polizei soll Thema dieses Heftes der ASPiBGS sein, womit zugleich hervorgehoben werden soll, von welcher Bedeutung die gegenseitige Kenntnis der internationalen Entwicklungen sowie deren Grundlagen für die Arbeit der Polizei ist. Angesichts des nicht nur europäischen Integrationsprozesses, sondern auch des immer deutlicher werdenden Erfordernisses der internationalen Annäherung von polizeilicher Zusammenarbeit insbesondere zur Bekämpfung Organisierter Kriminalität, aber auch zur Lösung von ähnlichen oder übergreifenden präventivpolizeilichen Lagen, zeigt sich, dass das Kennen und Wissen von internationalen Entwicklungen hierfür unentbehrlich ist. Aber auch die Grundvoraussetzungen und Grundlagen einer jeden Entwicklung sind für das Verständnis und die Umsetzung im polizeilichen Handeln von besonderer Wichtigkeit.

Diesem Anspruch gerecht zu werden, hat dieses Heft Inhalte aufgenommen, wie die Entwicklung einer effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit als Instrument zur Friedenssicherung und die Darstellung von Präventionsprogrammen zur Kriminalprävention für gefährdete Jugendliche in den USA „Programs for Young People at Risk“. Letzterer Beitrag wird der Gewichtung und Bedeutung des gegenseitigen internationalen Einflusses gemäß sowohl in deutscher als auch in englischer Sprache abgedruckt. Damit soll zugleich darauf hingewiesen werden, dass die ASPiBGS längst nicht nur in den Grenzen des Zuständigkeitsbereiches des Bundesgrenzschutzes gelesen wird, sondern bereits Aufnahme auch im internationalen Bereich gefunden hat. Daher hat dieser Band ebenso grundsätzliche Problemkreise aufgenommen, die auch im internationalen Vergleich auf Interesse stoßen werden und als Diskussionsgrundlage einer gegenseitigen Rechtsgestaltung dienen könnten, wie Entwicklungstendenzen von polizeilichen Schusswaffen und Munition, Befugnisse der Polizei, die Zulässigkeit des Polygrafen, sowie die Flugzeitenregelung für Hubschrauberbesatzungen insbesondere im polizeilichen Einsatz und im Rettungsdienst. Abschließend werden die rechtlichen Problemfelder des EXPO 2000 Einsatzes des Bundesgrenzschutzes dargestellt, als Grundlage sowohl für die Zusammenarbeit mit der Landespolizei als

auch für das internationale Zusammentreffen der unterschiedlichen Polizeien und Sicherheitskräfte anlässlich dieser Großveranstaltung.

In einer Zeit der durch immer neuere und technische Entwicklungen verkürzten Entfernungen, durch den Fortschritt ständiger in schnelleren Abschnitten geprägten Neuentwicklungen müssen die Arbeitsfelder der Polizei sich internationalen Einflüssen öffnen und dürfen sich derer nicht dadurch entziehen, dass sie sich lediglich in ihr eigenen Gebieten zurückziehen.

Der neue Band der ASPiBGS hat mit mehr als 200 Seiten Text schließlich einen stattlichen Umfang erreicht. Dies hätte nicht geschehen können, wenn sich nicht die Autoren auch diesmal wieder bereit erklärt hätten, ihre Beiträge unentgeltlich zur Verfügung zu stellen – eine Geste, die für eine kostenlos zu beziehende Publikationsreihe Voraussetzung ist. Allen bisherigen Autoren sei daher hierfür gedankt. Die Herausgeber möchten an dieser Stelle daher nochmals darauf hinweisen, dass Gastbeiträge für die folgenden Bände ausdrücklich erwünscht sind.



Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Bundespolizei als Teil der Gesellschaft:  
Interdependenzen der Aufgabenwahrnehmung**

Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 9, Lübeck 2003

## **Einleitung: Bundespolizei als Teil der Gesellschaft**

Direktor im BGS a. D. *Wolfgang Uhlendorff* wurde am 30. April in einer Feierstunde von Bundesminister des Innern *Otto Schily* in den Ruhestand verabschiedet. Während seiner vierzigjährigen Dienstzeit im BGS hatte *Wolfgang Uhlendorff* zahlreiche Verwendungen in Führungs-, Ausbildungs- und Stabsfunktionen inne und war die letzten Jahre Fachbereichsleiter der Hochschule sowie in Doppelfunktion auch Schulleiter der Grenzschutzschule. Der Fachbereich Bundesgrenzschutz der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Lübeck verdankt ihm vor allem die Fortentwicklung der Qualität der Lehre sowie die Einbindung des Fachbereichs BGS in die Hochschullandschaft Lübecks. Unter *Wolfgang Uhlendorffs* Leitung ist der Bundesgrenzschutz zu einem eigenen Fachbereich erstarkt, der sich in der Polizeihochschullandschaft sehen lassen kann. Maßgeblich hat er – selbst Autor des Lehr- und Lernbuchs: Führungslehre, das 2003 inzwischen in der 4. Auflage erschienen ist<sup>203</sup> – auch die Publikationstätigkeit der Lehrenden gefördert.

*Diese Ausgabe der ASPiBGS ist daher Wolfgang Uhlendorff gewidmet.*

Anlässlich der Verabschiedung eröffnete Bundesminister *Otto Schily* den anwesenden Gratulanten am 30. April 2003<sup>204</sup>, dass der Bundesgrenzschutz in „Bundespolizei“ umbenannt wird. Damit soll – 25 Jahre nach Inkrafttreten des „Vorläufigen Erlasses über die Errichtung einer Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung“<sup>205</sup> – auch der Name klarstellen, dass die ursprünglich militärische Ausrichtung des BGS mit verbandsmäßiger Organisation, die zunächst nur der Überwachung der innerdeutschen Grenze (als Teil des sog. Eisernen

---

203 Damit das Buch, erschienen beim Boorberg Verlag in Stuttgart, auch für nachfolgende Generationen von PolizeikommissaranwärterInnen zur Verfügung stehen kann, hat *Wolfgang Uhlendorff* als Mitautoren die jungen Kollegen *Willy Kösling* von der Fachhochschule und *Michael Jäger* von der Grenzschutzschule – wie er sich ausdrücken würde – „mit ins Boot genommen“.

204 S. dazu im Anschluss an diese Einleitung die Rede von Bundesinnenminister *Otto Schily* ab S. 15.

205 VEE – Bek. des BMI vom 3.10.1978 – Z II 5 – ASt FHS – 261 811/2 – (GMBI. S. 582).

Vorhangs) diene, seit der Neuorganisation in den 1990er Jahren sich zu Gunsten des polizeilichen Einzeldienstes als Polizei des Bundes gewandelt hat<sup>206</sup>. Dies macht deutlich, dass der BGS ein Teil der Gesellschaft ist und seine Aufgabenwahrnehmung von gesellschaftlichen Veränderungen abhängt.

Das deutsche föderative System, das die Verabschiedung von Zustimmungsgesetzen – z. B. das Zuwanderungsgesetz – in der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition erheblich erschwert, die Mängel in der Lesekompetenz, wie PISA Deutschland bescheinigte, oder die Kronzeugenregelung sind Beispiele für die Einflussnahme der Gesellschaft auf die Aufgabenfelder des BGS. Umgekehrt wirken aber auch die präventiven und repressiven Maßnahmen der künftigen Bundespolizei auf die Mitglieder der staatlichen Gesellschaft ein, z. B. dadurch, wie der BGS vom Mittel des Verbringungs-gewahrsams Gebrauch macht oder wie erfolgreich er zur Bekämpfung von Cyberterrorismus und Internetkriminalität beiträgt. Eben weil der BGS als Bundespolizei zur Gesellschaft gehört, ergibt sich daraus eine Interdependenz der Aufgabenwahrnehmung.

Am 9. Mai 2003 wurde der in der vorherigen Legislaturperiode bereits verabschiedete Entwurf des „Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz<sup>207</sup>)<sup>208</sup>“ in unveränderter Form im Deutschen Bundestag erneut mit der Mehrheit der Koalitionsabgeordneten verabschiedet. Das Inkrafttreten dieses Gesetzes wird für die Aufgabenwahrnehmung des Bundesgrenzschutzes erhebliche Auswirkungen haben, sodass mit Spannung die Entscheidung des Bundesrates erwartet wird. Das Abstimmungsverfahren vom 22. März 2002 im Bundesrat hatte großes

---

206 Vgl. dazu Möllers, Martin H. W.: Bundesgrenzschutz/BGS. In: Drechsler, Hanno/Hilligen, Wolfgang/Neumann, Franz (Hg.), Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 10. Aufl., München 2003 (i. E.).

207 Vgl. dazu Duchrow, Julia: Die flüchtlingsrechtlichen Profile des Zuwanderungsgesetzes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) 2002, S. 269-277; Beneicke, Gudrun: Das Zuwanderungsgesetz, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2002, S. 339-345; Lipski, Reinhard: Die Neugestaltung des Vertriebenenrechts durch das Zuwanderungsgesetz, in: Das Standesamt (StAZ) 2002, S. 292-293.

208 Zum Wortlaut s. Bundestag-Drucks. 14/7987 vom 14.1.2002.

öffentliches Aufsehen erregt und viele „Experten“ ermuntert, in Fachzeitschriften ihre Meinung über – je nach Standpunkt – die Verfassungsgemäßheit oder -widrigkeit kund zu tun<sup>209</sup>. Die durch den Bundesratspräsidenten (SPD) getroffene Feststellung der ordnungsgemäßen Zustimmung des Landes Brandenburg zu diesem Gesetz – trotz unterschiedlichen Abstimmungsverhaltens von Ministerpräsident (SPD) und Innenminister (CDU) Brandenburgs<sup>210</sup> wurde durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts am 18.12.2002 gekippt.<sup>211</sup> Obwohl

---

209 Vgl. z. B.: Fritz, Roland/Hohm, Karl-Heinz: „Szenen einer Abstimmung“ – Das neue Zuwanderungsgesetz und das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat, in: Schnelldienst Ausländer- und Asylrecht (AuAS) 2002 Sonderausgabe, S. 2-20; Dörr, Dieter/Wilms, Heinrich: Verfassungsmäßigkeit der Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz? In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2002, S. 265-268; Gröschner, Rolf: Das Zuwanderungsgesetz im Bundesrat, in: Juristenzeitung (JZ) 2002, S. 621-627; Jekewitz, Jürgen: Der Streit um das Zuwanderungsgesetz. Willensbildung und Entscheidungsfindung im Bundesrat, in: Recht und Politik (RuP) 2002, S. 83-92; Lamprecht, Rolf: Der Bundespräsident in Geiselschaft – ein Rechtsgutachten aus Karlsruhe hätte ihn befreien können! (betr. Bundesrat und Zuwanderungsgesetz), in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2002, S. 2686-2688; Lerche, Peter: Bemerkungen zur Abstimmung im Bundesrat über das Zuwanderungsgesetz, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 2002, S. 577-578; Burkiczak, Christian: „Verfassungsbruch“ im Bundesrat? Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG, die Entscheidung des Bundesrates über das Zuwanderungsgesetz und die Gesetzesausfertigung durch den Bundespräsidenten, in: BayVBl. 2002, S. 578-584; Starke, Thomas: Die uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat. Zum verfassungsmäßigen Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes, in: Sächsische Verwaltungsblätter (SächsVBl.) 2002, S. 232-235; Fischer-Lescano, Andreas/Spengler, Peter: Colère publique politique im Bundesrat. Und ob das Zuwanderungsgesetz zum 01.01.2003 in Kraft treten wird, in: Kritische Justiz (KJ) 2002, S. 337-346; Odendahl, Kerstin: Das Erfordernis der einheitlichen Stimmabgabe im Bundesrat (Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG): Der Fall des Zuwanderungsgesetzes, in: Juristische Schulung (JuS) 2002, S. 1049-1053.

210 S. dazu im Anschluss an die Rede von Minister Schily den Beitrag von Nicole Scholl: Die Abstimmung im Bundesrat zum Zuwanderungsgesetz – ein Verfassungsbruch?, ab S. 19.

211 Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 113/2002 vom 18.12.2002: „Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat heute sein Urteil in dem Normenkontrollverfahren über das Zuwanderungsgesetz verkündet und festgestellt, dass das angegriffene Gesetz mit Art. 78 GG unvereinbar und daher nichtig ist. Damit tritt das Gesetz nicht am 1. Januar 2003 in Kraft. Von der Nichtigkeitsfolge werden auch die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes erfasst, die am 26. Juni und 1. Juli 2002 wirksam geworden sind.“.

derselbe Gesetzestext erneut dem Bundesrat zugeleitet wird, stimmt „im Streit um das Zuwanderungsgesetz ... Innenminister Schily die Koalition auf Kompromisse ein. »Wir werden hundert Prozent nicht erreichen«, sagte er der „Süddeutschen Zeitung“. Die Union will das Gesetz im Bundesrat erneut ablehnen.<sup>212</sup> Die „Kompromisse“, die sich unmittelbar auf die Aufgabenwahrnehmung des Bundesgrenzschutzes auswirken, werden im Vermittlungsausschuss zwischen Regierung und Opposition ausgehandelt.

Cyberterrorismus<sup>213</sup> und Internetkriminalität<sup>214</sup> sind weitere Gesellschaftsfelder, deren Entwicklung neue Aufgaben für die Polizeien in Bund und in den Ländern bringen werden<sup>215</sup>. Denn sie sind eine spürbare Bedrohung der Informationsgesellschaft, nicht nur wenn staatliche Einrichtungen manipuliert werden und schon allein dadurch die öffentliche Sicherheit gefährdet ist,<sup>216</sup> sondern auch, wenn es Anschläge auf Firmennetzwerke gibt. Inzwischen werden Horrorszenarien rund um diese Art von Kriminalität entwickelt, z. B. planen angeblich Cyber-Terroristen der al-Qaida Anschläge übers Internet auf lebenswichtige Infrastrukturen in den USA, wie Staudämme oder Pipe-

---

212 Videotext der ARD auf Tafel 135 vom 10.5.2003.

213 Vgl. dazu Drechsler, Karl-Heinz/Lünstedt, Gerd/Lacroix, Bernhard: Informations-Operationen, „Cyberterrorismus“ und die Bundeswehr, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 2000, S. 130-135; Ruhmann, Ingo: Cyberterrorismus – das Internet unter Kriegsrecht? In: S+F 2000, S. 144-149.

214 Zu einzelnen Problemfeldern vgl. Schwarzenegger, Christian: Der räumliche Geltungsbereich des Strafrechts im Internet. Die Verfolgung von grenzüberschreitender Internetkriminalität in der Schweiz im Vergleich mit Deutschland und Österreich, in: ZStR 2000, S. 109-130; Krader, Gabriela: Kampf gegen die Internetkriminalität, in: Datenschutz und Datensicherung (DuD) 2001, S. 344-347; Sidler, Oliver: Schweiz: Kampf gegen die Internetkriminalität, in: Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (IRIS) 2002, S. 13; Beital, Norbert: Bundesdeutsche Strafgewalt und grenzüberschreitende Internetkriminalität, in: Die Polizei (DP) 2002, S. 269-278.

215 S. dazu den in diesem Band vorliegenden Beitrag von Christian Klein und Olaf Nitsch: Grenzen polizeilicher Möglichkeiten der präventiven und/oder repressiven Bekämpfung von Cyberterrorismus und Internetkriminalität, ab S. 33.

216 Vgl. die Definition des Bundesverfassungsgerichts zur öffentlichen Sicherheit: BVerfGE 69, 315-372, 352.

lines.<sup>217</sup> Nicht umsonst hat die EU-Kommission inzwischen einen Rahmen für die Strafverfolgung bei Internetkriminalität entwickelt.<sup>218</sup>

Obwohl in § 13 des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes (MEPolG) der Verbringungsgewahrsam noch nicht aufgeführt ist, enthalten die modernen Polizeigesetze vielfach die Regelung, dass die Ingewahrsamnahme einer Person auch dann zulässig ist, wenn diese Maßnahme unerlässlich ist, um eine Platzverweisung durchzusetzen. Es handelt sich dabei um die – untypische – Konstruktion, eine bestimmte polizeiliche Standardmaßnahme, nämlich den Platzverweis, ausnahmsweise mittels einer anderen Standardmaßnahme, nämlich der Ingewahrsamnahme,<sup>219</sup> durchzusetzen. Da diese ihrerseits unter Umständen mit unmittelbarem Zwang<sup>220</sup> gegen den Widerstand des Betroffenen durchgesetzt werden muss, ist in der Literatur umstritten,<sup>221</sup> ob der Verbringungsgewahrsam eine polizeirechtlich rechtmäßige Eingriffsmaßnahme ist<sup>222</sup>. Beim Verbringungsgewahrsam ist in besonderer Weise der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten: So kann sich etwa die polizeiliche Verbringung von Wohnungslosen von der Stadt „aufs Land“ – insbesondere bei kalter Witterung und/oder zu

---

217 Vgl. dazu den Beitrag von Patalong, Franz: Cyber-Terrorismus: Al-Qaida, Hacker-Netzwerk? In: Spiegel-online, <http://www.spiegel.de/netzwelt/politik/0,1518,202850,00.html> (Abruf 30.5.2014).

218 Vgl. dazu die Meldung in: DuD 2002, S. 376.

219 Vgl. dazu Kastner, Martin: Gewahrsam. In: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 689 mit weiterführender Literatur.

220 Vgl. zum Begriff Monhemius, Jürgen: Unmittelbarer Zwang. In: Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, a.a.O., S. 1683.

221 Vgl. etwa Leggereit, Rainer: Der Verbringungsgewahrsam – ein generell rechtswidriges Instrument der Vollzugspolizei? (Anmerkung zu: LG Hamburg, B. v. 14.6.1996 - 608 Os 18/96 -), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1999, S. 263-265; Köbschall, Thomas: Der Verbringungsgewahrsam aus rechtlicher Sicht, in: DP 1997, S. 263-268; Kappeler, Ann-Marie: Der Verbringungsgewahrsam im System vollzugspolizeilicher Eingriffsbefugnisse, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2000, S. 227-234; Hasse, Lutz/Mordas, Karsten: Thüringen: Verbringungsgewahrsam. Zur Rechtmäßigkeit einer probaten, aber umstrittenen polizeilichen Maßnahme, in: Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.) 2002, S. 101-107 u. S. 130-136; vgl. auch BayObLG, Beschluss vom 6.7.1989 - BReg. 3 Z 22/89 - (Festhaltebefugnis und Verbringungsgewahrsam nach Auflösung einer Versammlung), in: NJW 1990, S. 917.

222 S. dazu den in diesem Band vorliegenden Beitrag von Dieter Lindt: Der Verbringungsgewahrsam als polizeirechtliche Eingriffsmaßnahme, ab S. 59.

nächtlicher Stunde – durchaus als unzulässig darstellen, mit der Folge, dass dann sogar eine strafbare Freiheitsberaubung in Betracht kommt. Die Innehabung der Amtsstellung auf Seiten der handelnden Polizeibeamten kann sich dabei zusätzlich strafscharfend auswirken.<sup>223</sup>

Die Regelung über die Gewährung von Straffreiheit oder Strafmilderung für denjenigen Täter oder Teilnehmer von Straftaten, der sich den Strafverfolgungsbehörden als sog. Kronzeuge<sup>224</sup> zur Verfügung stellt, wurde zunächst im Juni 1989 in das deutsche Strafverfahrensrecht eingeführt und trat automatisch am 31.12.1999 wegen seiner Befristung durch dasselbe „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten“<sup>225</sup> wieder außer Kraft. Die Kronzeugenregelung war von Anfang an politisch umstritten.<sup>226</sup> Ob sie in der zehn Jahre lang geregelten Form er-

---

223 Vgl. dazu LG Mainz, in: Monatsschrift für Deutsches Recht (MDR) 1983, S. 1044.

224 Zu den Begriffen vgl. Kastner, Martin: Kronzeuge und Kronzeugenregelung. In: Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, a.a.O., S. 936 f. mit weiterführender Literatur.

225 Gesetz vom 9.6.1989 (BGBl. I 1989, S. 1059), das am 16.6.1989 in Kraft trat.

226 Vgl. dazu z. B.: Steinke, Wolfgang: Kommentar: Sondergesetz "Legge Pentiti" aufgehoben. Ein Plädoyer gegen Kronzeugenregelungen? In: Kriminalistik (Kri) 1983, S. 240; Ders.: Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten, in: Kri 1986, S. 580; Hassemer, Winfried: Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten. Thesen zu Art. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Strafverteidiger (StV) 1986, S. 550-553; Bernsmann, Klaus: Kronzeugenregelungen des geltenden Rechts. Dogmatische Anmerkungen zu einer (kriminal-) politischen Auseinandersetzung, in: JZ 1988, S. 539-545; Hilger, Hans: Die „Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten“, in: NJW 1989, S. 2377-2378; Lammer, Dirk: Terrorkämpfung durch Kronzeugen. Neuanlauf für eine Kronzeugenregelung durch Art. 4 des Artikelgesetzes zur Bekämpfung terroristischer Gewalttaten, in: ZRP 1989, S. 248-252; Widmaier, Gunter: Das Dilemma der Kronzeugenregelung, in: ZRP 1991, S. 148; Schlüchter, Ellen: Erweiterte Kronzeugenregelung? In: ZRP 1997, S. 65-71; Fischötter, Werner/Wrage-Molkenthin, Heidi: Brauchen wir eine Kronzeugenregelung im deutschen Kartellrecht? In: Niederleithinger, Ernst/Werner, Rosemarie/Wiedemann, Gerhard (Hg.), Festschrift für Otfried Lieberknecht zum 70. Geburtstag, München 1997, S. 321-331; Fezer, Gerhard: Kronzeugenregelung und Amtsaufklärungsgrundsatz, in: Eser, Albin/Schittenhelm, Ulrike/Schumann, Heribert (Hg.), Festschrift für Theodor Lenckner zum 70. Geburtstag, München 1998, S. 681-697; Schulz, Karl Peter: Artikelgesetz. Gesetz zur Änderung des

folgreich war, lässt sich ebenfalls nicht mit einem klaren „Ja“ beantworten.<sup>227</sup> Ihre Wiedereinführung wird derzeit nach dem 11. September 2001 von allen Parteien gefordert.<sup>228</sup>

Das erste Teilergebnis des »Programme for International Student Assessment« (PISA)<sup>229</sup> bescheinigt jungen Leuten in Deutschland eine schwache Lesekompetenz.<sup>230</sup> Ein Teil dieser Jugendlichen werden die Polizeien in Bund und Ländern übernehmen. Soll – entsprechend

---

Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten vom 9.6.1989, in: Fortbildung Aktuell (FA-BGS) 1990, S. 27-30; Lammer, Dirk: Kronzeugenregelung und Strafzumessung, in: JZ 1992, S. 510-517; Hamacher, Hans-Werner: In Zukunft eine Kronzeugenregelung? Eine stille und im ganzen traurige Beerdigung, in: Kri 1999, S. 795-796; Schaefer, Hans Christoph: Zu einer möglichen Neuauflage der Kronzeugenregelung, in: NJW 2000, S. 2325-2326; Peglau, Jens: Überlegungen zur Schaffung neuer „Kronzeugenregelungen“, in: ZRP 2001, S. 103-105; Kleineidam, Roswitha A./Lehmann, Markus A.: Das Problem der Altlastenentdeckung. Anreize zur Informationsenthüllung durch eine Kronzeugenregelung? In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU) 2001, S. 475-495; Schnorr, Stefan/Wissing, Volker: Vorfeld der Gesetzgebung: Neuregelung des Stasi-Unterlagengesetzes? / Kronzeugenregelung ade! In: ZRP 2002, S. 239-240.

227 Vgl. zu den Erfahrungen: Breucker, Matthias/Engberding, R. O.: Die Kronzeugenregelung. Erfahrungen – Anwendungsfälle – Entwicklungen, München 1999.

228 S. dazu den in diesem Band vorliegenden Beitrag von Martin Kastner: Kronzeugenregelungen im deutschen Strafrecht – Eine kurze Bestandsaufnahme, ab S. 73; vgl. auch Wüterich, Christoph/ Breucker, Matthias: Plädoyer für eine Kronzeugenregelung zur Dopingbekämpfung, in: Sport und Recht (SpuRt) 2002, S. 133-137.

229 Vgl. dazu Baumert, Jürgen/Klieme, Eckhard/Neubrand, Michael/Prenzel, Manfred/Schiefele, Ulrich/Schneider, Wolfgang/Stanat, Petra/Tillmann, Klaus-Jürgen/Weiß, Manfred – Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): PISA 2000 – Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001 sowie Baumert, Jürgen/Artelt, Cordula/Klieme, Eckhard/Neubrand, Michael/Prenzel, Manfred/Schiefele, Ulrich/Schneider, Wolfgang/Tillmann, Klaus-Jürgen/Weiß, Manfred – Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 2002.

230 Vgl. dazu ausführlich Möllers, Martin H. W.: PISA und Polizei – Zur Lesekompetenz im Fachhochschulstudium als Schlüsselqualifikation für den Polizeiberuf. In: Ders./van Ooyen (Hg.), Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2002/2003, Frankfurt am Main 2003 sowie Möllers, Martin H. W.: Nach der PISA-Studie – Didaktische Konzepte an Fachhochschulen nach finnischem Vorbild? In: Ders./van Ooyen/Spohrer (Hg.), Die Polizei des Bundes in der rechtsstaatlichen pluralistischen Demokratie, Opladen 2003.

dem Ergebnis von PISA im Ländervergleich – die Bundespolizei ihren Bedarf an leistungsfähigen Mitarbeitern nur aus südwestlichen Bundesländern rekrutieren? Ein hoher Leistungsstand gilt als eine Bedingung der Erhaltung des bisher erreichten Entwicklungsniveaus und des weiteren wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlich-gesellschaftlichen Fortschritts.<sup>231</sup> Angesichts des unterschiedlichen Niveaus der einzelnen Bundesländer mit Gefälle von Nord nach Süd sowie West nach Ost stellt sich die Frage, ob die Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft nur eine Ideologie ist.<sup>232</sup>

---

231 Vgl. Klafki, Wolfgang: Leistungsbegriff. In: Lenzen, Dieter (Hg.), Pädagogische Grundbegriffe, Bd. 2, Reinbek, 2001, S. 983.

232 S. dazu den in diesem Band vorliegenden Beitrag von Rosalie Möllers: Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft – eine Ideologie?, ab S. 81.



Martin H. W. Möllers (Hrsg.)

**Grenzüberschreitende Polizeiarbeit –  
Vernehmungen – Eilfälle – Kooperationen –  
Terrorbekämpfung**

Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz  
Band 10, Lübeck 2004

## Einleitung: Grenzüberschreitende Polizeiarbeit

Das Themenfeld „Öffentliche Sicherheit“ hat Konjunktur. Dies ergibt sich einerseits aus den politischen Diskussionen in Funk und Fernsehen, andererseits aber auch aus der Fülle der einschlägigen Publikationen, die kaum noch überblickt werden können.<sup>233</sup> Dieses Politikfeld wird immer komplexer: Die klassischen Bereiche der inneren und der äußeren Sicherheit gehen mit vielfältigen Wechselwirkungen längst ineinander über. Zahlreiche neue, als sicherheitsrelevant empfundene Faktoren stellen das hergebrachte Verständnis für den Begriff „Sicherheit“ in Frage<sup>234</sup> – und zwar nicht erst seit den Anschlägen vom 11. September.<sup>235</sup> Zugleich lässt sich eine fachliche Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Disziplinen, die sich wissenschaftlich mit Sicherheit beschäftigen, beobachten.

Für die Bundespolizei<sup>236</sup> bedeutet dies, dass sie sich nicht nur mit im engen Sinne polizeilichen Arbeitsmethoden wie zum Beispiel Vernehmungen von Beschuldigten<sup>237</sup> oder Eilfallzuständigkeiten<sup>238</sup> wissenschaftlich auseinandersetzen muss. Vielmehr rücken mehr und mehr gesellschaftswissenschaftliche Fragestellungen ins Blickfeld, die

---

233 Vgl. dazu aber die Reihe „Jahrbuch Öffentliche Sicherheit“, die von Martin H. W. Möllers und Robert Chr. van Ooyen im Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main, herausgegeben wird.

234 So etwa durch die Diskussion um den sog. „erweiterten Sicherheitsbegriff“; vgl. hierzu Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg 2001.

235 Vgl. hierzu m. w. N. van Ooyen / Möllers: Die öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand: 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt a. M. 2002.

236 Derzeit im Gesetzverfahren steht die Namensänderung: Wegen der inzwischen größeren Komplexität und Vielfalt der Aufgaben soll der „Bundesgrenzschutz“ in „Bundespolizei“ umbenannt werden. Vgl. dazu die Rede des Bundesministers Otto Schily in der ASPiBGS Band 9, S. 15-18, hier S. 15.

237 Vgl. dazu den Beitrag von Holger Kraschutzki: Die Abgrenzung zwischen verbotener Täuschung und erlaubter List im Rahmen des § 136a StPO an Hand ausgewählter Fallbeispiele unter besonderer Berücksichtigung des so genannten Telefonmithörens durch Polizeibeamte.

238 Vgl. dazu den Beitrag von Martin Kastner: Repressive Eilfallzuständigkeiten des Bundesgrenzschutzes bei sog. Fremdstrafaten – Handlungsermächtigungen nach Bundesrecht und nach Landesrecht.

– wie zum Beispiel die islamistisch geprägten Selbstmordattentate<sup>239</sup>  
– in der Vergangenheit vor dem 11. September aus deutscher und auch europäischer Sicht eher im Hintergrund standen, obwohl sie global bereits „Alltag“ waren.

„Die internationale, grenzüberschreitende Kriminalitätsentwicklung verlangt von den Polizeien immer schnellere Lern- und Anpassungsprozesse. Polizeiliche Fortbildung muss sich deshalb darauf einstellen, in immer kürzerer Zeit wissens- und handlungsbezogene Qualifikationen zu erzeugen und auf immer spezialisiertere Aufgaben vorzubereiten.<sup>240</sup>“

Die Globalisierung entwickelt sich auch in der Kriminalität. Eine wesentliche Rolle zur Bekämpfung grenzüberschreitender Verbrechen wird daher nicht nur das supranationale Recht der Europäischen Union – etwa im Zusammenhang mit Europol<sup>241</sup> – sondern auch das Völkerrecht spielen, das immer mehr in den Vordergrund rücken wird. Ein besonderes Augenmerk gilt dafür insbesondere den grenzüberschreitenden Polizeikooperationen<sup>242</sup> – auch außerhalb der Schengen Übereinkommen.

---

239 Vgl. dazu den Beitrag von Berengar Pawlik: Geschichte und Entwicklung islamischer Selbstmordattentate im Nahostkonflikt.

240 Otto Schily: Ansprache aus Anlass der Verabschiedung des Leiters der Grenzschutzschule, Herrn Direktor im BGS Wolfgang Uhlendorff, Fachbereichsleiter des Fachbereichs Bundesgrenzschutzes der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, am 30. April 2003 in Lübeck. In: ASPiBGS Band 9, S. 17.

241 Vgl. dazu den Beitrag von Maik Hübner: EUROPOL – eine Chance in der Kriminalitätsbekämpfung.

242 Vgl. dazu den Beitrag von Franz Vogl: Grenzüberschreitende Polizeikooperation auf der Grundlage des deutsch-schweizerischen Polizeivertrags.



Hans-Thomas Spohrer / Rosalie Möllers (Hrsg.)

**Rechtsprobleme exekutiver  
Befugnisserweiterungen / Internationale  
polizeiliche Entwicklungen**

Arbeiten zu Studium und Praxis in der Bundespolizei  
Band 11, Lübeck 2006

## Editorial zum Doppeltitel

Der vorliegenden Band der Arbeiten zu Studium und Praxis in der Bundespolizei trägt den Doppeltitel „Rechtsprobleme exekutiver Befugnisserweiterungen – Internationale polizeiliche Entwicklungen“. Dieser Doppeltitel trägt den beinhalteten Beiträgen Rechnung, die sich einerseits vor aktueller staatrechtlicher Problematik mit Befugnisserweiterungen der Exekutive – allen voran die Polizei – in der Bundesrepublik Deutschland auseinandersetzen und andererseits die polizeilichen Entwicklungen auf internationalem Felde berücksichtigen, die letztlich auch Befugnisserweiterungen sind.

Das Themenfeld „Öffentliche Sicherheit“ hat vor allem seit den Anschlägen vom 11. September Konjunktur, die durch Diskussionen in der Öffentlichkeit und durch Aufsehen erregende Ereignisse – wie etwa der „Fall Daschner“, der die Diskussion um Folter bei der Polizei neu entfachte, und die versuchten Kofferbombenanschläge von Koblenz und Dortmund, die wieder einmal den Ruf nach „schärferen Gesetzen“ auslösten. Nicht nur wurde in politischen Diskussionen in Funk und Fernsehen darüber berichtet, es entwickelte sich auch eine Fülle einschlägiger wissenschaftlicher Publikationen, die kaum noch überblickt werden kann.<sup>243</sup> Das Politikfeld „Öffentliche Sicherheit“ wird immer komplexer: Die klassischen Bereiche der inneren und der äußeren Sicherheit gehen mit vielfältigen Wechselwirkungen längst ineinander über. Zahlreiche neue, als sicherheitsrelevant empfundene Faktoren stellen das hergebrachte Verständnis für den Begriff „Sicherheit“ in Frage<sup>244</sup> – und zwar nicht erst seit den Anschlägen vom 11. September.<sup>245</sup> Zugleich lässt sich eine fachliche Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Disziplinen, die sich wissenschaftlich mit Sicherheit beschäftigen, beobachten.

---

243 Vgl. dazu aber die Reihe „Jahrbuch Öffentliche Sicherheit“, die von Martin H. W. Möllers und Robert Chr. van Ooyen im Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main, herausgegeben wird.

244 So etwa durch die Diskussion um den sog. „erweiterten Sicherheitsbegriff“; vgl. hierzu Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg 2001.

245 Vgl. hierzu m. w. N. van Ooyen / Möllers: Die öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand: 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt a. M. 2002.

Für die Bundespolizei bedeutet dies, dass sie sich vor den gesellschaftlichen Themen nicht verschließen kann. Deshalb müssen auch an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundespolizei, Diplomarbeiten aktuelle Diskussionen aufgreifen und eigenständig beleuchten. Zwei Themen dieses Bandes widmen sich dieser Problematik: Zum einen wird das Verhältnis von Folter und Rechtsstaat aufgegriffen,<sup>246</sup> das längst nicht abgeschlossen ist: Die derzeit jüngste Ausgabe der Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), greift das Thema „Folter und Rechtsstaat“ wieder auf.<sup>247</sup> Auch in ihr tritt wieder einmal Winfried Brugger auf (S. 9-15), der in geradezu missionarischem Eifer der Polizei ein „Folterrecht“ zubilligen und vom absoluten, in Art. 104 Abs. 1 GG verankerten Folterverbot abrücken will. Die „wissenschaftliche“ Grundlage ist – wie immer<sup>248</sup> – ein extremer (und auch nicht schlüssiger) Sachverhalt, mit dem allen Ernstes die Folterbefugnis begründet wird!<sup>249</sup>

Auch die Speicherung von Genmaterial als zukünftiger Standard bei erkenntnis- dienstlichen Maßnahmen der Polizei<sup>250</sup> steht aufgrund der Hochzeit islamistisch geprägter Selbstmordattentate in öffentlicher Diskussion. Es ist festzustellen, dass ein neuer „Wohnzimmer-Terrorismus“ entstanden ist, der mit Anleitungen aus dem Internet und Zutaten aus Baumärkten oder „aus der Drogerie um die

---

246 Vgl. dazu den Beitrag von Christian Forster: Das Für und Wider eines *absoluten* Folterverbots für die Polizei.

247 Heft 36/2006 vom 4. September 2006.

248 Vgl. um Beispiel auch Starck, Christian, in: von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Strack, Christian (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz in 3 Bänden, 5. Auflage, München 2005, Art. 1 Abs. 1 GG, Rn. 79.

249 Vgl. dazu Kap. 3.1 „Wertungs- und Abwägungsoffenheit bei der Unantastbarkeit der Menschenwürde im Zusammenhang mit Misshandlungen zur Aussageerzwingung bei der Polizei“ bei Möllers, Martin H. W.: Polizei und Grundrechte. Alternatives Grundrechte-Lehrbuch für die Polizei auf rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Basis. Blaue Reihe: Studienbücher für die Polizei. Verlag für Polizeiwissenschaft : Frankfurt am Main 2006, S. 78 ff.

250 Vgl. dazu den Beitrag von Oliver Przybilski: Bedeutet die Speicherung von Genmaterial als zukünftiger Standard bei erkennungsdienstlichen Maßnahmen der Polizei einen schwerwiegenden Eingriff von Grundrechten?

Ecke“<sup>251</sup> gewaltbe- reite Islamisten in die Lage versetzt, ohne große finanzielle Mittel ihre Anschläge zu verüben.<sup>252</sup> Um Anschläge des internationalen Terrorismus abzuwehren, entstehen internationale polizeiliche Kooperationen, zum Beispiel die Europäische Grenzschutzagentur (EGA).<sup>253</sup> Um zu mehr Befriedung in Ländern mit kriegerischen Auseinandersetzungen zu bekommen, trägt auch die Polizei mit ihren Auslandseinsätzen in erheblichem Maße bei.<sup>254</sup>

Trotz der Globalisierung von Terrorismus und Kriminalität darf der Blick auf innerdeutsche Rechtsprobleme nicht verloren gehen. Hier gilt es vor allem auch, in den Studiengängen die Polizei weiter zu qualifizieren, weil politisch das Ziel eines höheren Anteils von Führungskräften festgesetzt ist. Dazu will auch diese Schriftenreihe der Hochschule beitragen und anhand eines konkreten Beispiels eine rechtswissenschaftliche Hausarbeit vorstellen.<sup>255</sup> Sie soll insbesondere Teilnehmerinnen und Teilnehmern der sog. A-Lehrgänge und der Praxisaufstiegslehrgänge das wissenschaftliche Arbeiten näher bringen.

An diesem Band der ASPiBPOL hat Rosalie Möllers, die ihr Masterstudium für Politikwissenschaft, Öffentliches Recht und Erziehungswissenschaften fast abgeschlossen und ihren Studiumsschwer-

---

251 So der Vizepräsident des Bundesnachrichtendienstes (BND), Rüdiger Freiherr von Fritsch, in seinem Vortrag auf der Tagung des Landtags Rheinland-Pfalz und dem Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier zum Thema: „Antworten auf den internationalen Terrorismus – Gewährleistung der Inneren Sicherheit durch Bund und Länder“ am 13. und 14. September 2006 im Plenarsaal des Landtags. S. dazu Möllers, Martin H. W.: Innere Sicherheit in Deutschland und Europa: Politische Absichten und rechtliche Grundlagen. In: JBÖS 2006/2007, Frankfurt am Main 2007.

252 Vgl. dazu die Meldung vom 13.9.2006 über einen 17-jährigen Gymnasiasten in Augsburg, der den hochexplosiven Sprengstoff Acetonperoxid (TATP), Grundstoff für Dynamit und gefährlicher als Nitroglyzerin, selbst hergestellt haben soll und bei den Großeltern auf dem Dachboden hortete. Vgl. dazu <http://n-tv.de/710124.html> (17.09.2006).

253 Vgl. dazu den Beitrag von Sven Jahn: Die Europäische Grenzschutzagentur (EGA).

254 Vgl. dazu den Beitrag von Franz-Xaver Vogl: Wiederaufbauhilfe für Afghanistans Polizei.

255 Vgl. dazu den Beitrag von Rosalie Möllers: Die Verfassungsgemäßheit der Änderung des Bundeswahlgesetzes – Beispiel für eine rechtswissenschaftliche Hausarbeit.

punkt auf den Bereich der Sicherheitspolitik gelegt hat, in erheblicher Weise mitgewirkt. Sie hat nicht nur dankenswerter Weise die zeit-aufwändigen redaktionellen Arbeiten übernommen, sondern selbst auch drei Beiträge für diesen Band 11 beigesteuert, sodass sie zu Recht als Mitherausgeberin genannt wird.

## Autorenhinweise

**Möllers, Martin H. W.** Professor Dr. phil. (Duisburg); Dipl. Soz. Wiss.; Studienassessor  
Studium der Rechtswissenschaften, Geschichte, Geografie, Pädagogik und Politikwissenschaft  
an den Universitäten Münster, Bochum, Duisburg und Köln; Studienreferendariat in Köln; juris-  
tisches und pädagogisches Staatsexamen; Diplom in Sozialwissenschaften; Promotion zum Dr.  
phil. bei Hans Heinrich Blootevogel.

1987-1995 Hochschullehrer für Zivilrecht, Staatsrecht und Politik an der Fachhochschule des  
Bundes, Köln; seit 1995 Hochschullehrer für Staatsrecht, Politik und Didaktik an der Fachhoch-  
schule des Bundes, FB Lübeck im Studienbereich Staats- und Gesellschaftswissenschaften.

**van Ooyen, Robert Chr.**, Dr. phil. (Bonn), ORR  
Studium der Politikwissenschaft, Philosophie sowie der Rechts- und Staatswissenschaften in  
Wien, Duisburg, Basel und Bonn; danach Postgraduate-Stipendiat des Europarats am Institut für  
internationales Recht und internationale Beziehungen der Universität Basel bei Luzius Wildha-  
ber; Promotion zum Dr. phil. bei Hans-Peter Schwarz.

1992-1995 Hochschullehrer für Politik und Staatsrecht an der Fachhochschule des Bundes, Köln;  
1998-2001 Professor für Politikwissenschaft (Vertretung) an der Universität Duisburg, seit 2001  
Hochschullehrer für Staats- und Gesellschaftswissenschaften an der Fachhochschule des Bundes,  
FB Lübeck, zudem Lehrbeauftragter an der FU Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft,  
und TU Dresden, Masterstudiengang Politik und Verfassung.