

Martin H. W. Möllers

**Polizei und Verfassungsschutz
und die deutsche Bevölkerung**

Jahrbuch Öffentliche Sicherheit – Sonderband 25

ISBN 978-3-86676-XXX-X

Frankfurt am Main 2024

Inhalt	Seite
Vorwort	13
„PISA-Schock“ und Polizei	
1 Einleitung zur Thematik	19
2 Das „Programme for International Student Assessment“	20
2.1 Auftraggeber und Ziele von PISA	20
2.2 Methodische Grundlagen der PISA-Studie	21
3 Die Lesekompetenz als Grundlage des Polizeiberufs, insbesondere auf Führungsebene	23
3.1 Die Definition der Lesekompetenz	23
3.2 Die Bedeutung des Lesens für das Studium an einer Hochschule für die Polizei	24
3.2.1 Die Lesekompetenz als notwendiger Teil der beruflichen Sozialisation	25
3.2.2 Die Lesekompetenz als notwendiger Teil des beruflichen Aufgabenfeldes	28
4 Förderung und Entwicklung der Lesekompetenz als didaktisches Konzept für das Fachhochschulstudium	30
4.1 Das Konzept der „Schülerorientierten Didaktik“ als Basis der Didaktik an Polizeihochschulen	30
4.2 Förderung der Leselust als didaktisches Konzept	32
5 Die politischen Rahmenbedingungen der Hochschulen für Polizei in Bezug auf die Zulassung einer Stärkung der Lesekompetenz	35
6 Zusammenfassung	39

„Lebensrettende Folter“ bei der Polizei?

1	Einleitung	43
2	Ausgangslage: Internationaler Terrorismus und das ‚Grundrecht auf Sicherheit‘	43
3	Zur Frage der Unantastbarkeit der Menschenwürde in Kommentierungen des Grundgesetzes	47
3.1	Die Unantastbarkeit der Menschenwürde nach Dürig	48
3.2	Die Unantastbarkeit der Menschenwürde nach Herdegen	51
4	Wertungs- und Abwägungsoffenheit bei Grundrechten mit besonderer Bedeutung der Menschenwürde	53
4.1	Wertungs- und Abwägungsoffenheit bei der Unantastbarkeit der Menschenwürde im Zusammenhang mit Misshandlungen zur Aussageerzwingung bei der Polizei	53
4.1.1	Untersuchung der theoretischen Beispiele in Bezug auf präventiv-polizeiliche Folter zur Gefahrenabwehr	54
4.1.2	Konsequenzen für die Polizei, wenn präventiv-polizeiliche Folter zur Gefahrenabwehr gesellschaftlich anerkannt wäre	55
4.1.3	Plädoyer für ein absolutes Folterverbot – auch präventiv-polizeilich zur Gefahrenabwehr	56
4.2	Zum Verhältnis Menschenwürde und ‚Lauschangriff‘ in Rechtsprechung und Lehre	56
4.2.1	Menschenwürde und Abhörmaßnahmen in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	57
4.2.2	Menschenwürde und Abhörmaßnahmen in der politischen Diskussion bis zur Gesetzesänderung	59
4.3	Die Entscheidung des BVerfG zum ‚Großen Lauschangriff‘	62

„Neonazis“ und Parteiverbotsverfahren

1	Einleitung	71
2	Das Parteiverbotsverfahren gemäß Art. 21 Abs. 2 GG	73

2.1	Das Verhältnis von Art. 21 Abs. 2 GG zu Art. 9 Abs. 2 GG	74
2.2	Die Voraussetzungen eines Parteiverbotsverfahrens	75
2.2.1	Der Begriff der politischen Partei	75
2.2.2	Der verfassungswidrige Zweck im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG	77
2.2.3	Die Zielsetzung des verfassungswidrigen Zwecks bzw. die Zurechnung des Verhaltens der Parteianhänger	80
2.3	Der Ablauf des Parteiverbotsverfahrens	81
2.4	Die unmittelbaren Rechtswirkungen der Entscheidung zum Parteiverbot	84
2.5	Die mittelbaren Rechtswirkungen der Entscheidung zum Parteiverbot und seine Vollstreckung	85
2.6	Bisherige Parteiverbotsverfahren in Deutschland	87
3	Das Verfahren zu Vereinsverboten gemäß Art. 9 Abs. 2 GG	91
3.1	Die Voraussetzungen eines Vereinsverbotsverfahrens	91
3.1.1	Der Begriff der Vereinigung	92
3.1.2	Die Voraussetzungen eines Vereinigungsverbots	93
3.2	Der Ablauf des Vereinsverbotsverfahrens	97
3.3	Die unmittelbaren Rechtsfolgen im Vereinsverbotsverfahren	99
3.4	Die mittelbaren Rechtsfolgen im Vereinsverbotsverfahren	100
3.5	Bisherige Vereinsverbotsverfahren auf Bundesebene	101
4	Das Verfahren zur Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG	104
4.1	Die Voraussetzungen des Verfahrens zur Verwirkung von Grundrechten	105
4.1.1	Die ‚Adressaten‘ der Grundrechtsverwirkung	106
4.1.2	Der ‚Kampf‘ gegen die FdGO	107
4.1.3	Der ‚Missbrauch‘ der FdGO	108
4.2	Der Ablauf des Verfahrens zur Grundrechtsverwirkung	109
4.3	Die Rechtsfolgen eines Verfahrens zur Grundrechtsverwirkung	110
4.4	Bisherige Verfahren zur Grundrechtsverwirkung	113

Inhalt	Seite	
5	Bewertung der Verfahren von Partei- und Vereinsverboten und zur Grundrechtsverwirkung	116
„Kofferbomben“ in Regionalexpresszügen und Sicherheitsarchitektur		
1	Einleitung	123
2	Antworten auf den internationalen Terrorismus – Tagung im Landtag Rheinland-Pfalz	124
3	Gewährleistung der Inneren Sicherheit durch Bund – Tagung am Mittwoch, 13. September 2006	125
3.1	Eröffnung und Begrüßung durch den Landtagspräsidenten Joachim Mertes	125
3.2	Einführung in das Thema durch Professor Dr. Gerhard Robbers vom Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier	126
3.3	Vortrag „Der internationale Terrorismus und die neuen Herausforderungen an die Sicherheitsstruktur Deutschlands“ von Rüdiger Freiherr von Fritsch, Vizepräsident des Bundesnachrichtendienstes	126
3.4	Referate zum „Reformbedarf aus Sicht der Koalitionsparteien (Bundesebene)“ von Wolfgang Bosbach, MdB (CDU) und Dr. Dieter Wiefelspütz, MdB (SPD)	129
3.4.1	Referat von Wolfgang Bosbach	129
3.4.2	Referat von Dr. Dieter Wiefelspütz	131
3.5	Diskussion mit den Referenten unter der Moderation von Dr. Thomas Leif vom SWR	133
3.6	Vortrag „Nationale und internationale Kooperation in Fragen der Polizeiarbeit“ von Professor Dr. Manfred Baldus, Universität Erfurt	134
3.7	Vortrag „Die Bundesländer und die Gewährleistung der Inneren Sicherheit“ von Professor Dr. Heinrich Amadeus Wolff, Europa-Universität Frankfurt/Oder	136

3.8	Diskussion mit den Vortragenden unter der Moderation von Professor Dr. Gerhard Robbers	137
4	Gewährleistung der Inneren Sicherheit durch die Bundesländer sowie durch Maßnahmen auf supra- und internationaler Ebene – Tagung am Donnerstag, 14. September 2006	138
4.1	Vortrag ‚Kanada und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus‘ von Paul Dubois, Botschafter von Kanada in Deutschland	139
4.2	Podiumsdiskussion	141
4.3	Vortrag ‚Gemeinsame Schritte zur Bekämpfung des Terrorismus in Europa‘ von Wolf Plesmann, Koordinator Terrorismusbekämpfung in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union	143
5	Zusammenfassung	147
	Autorenhinweis	148

Vorwort

Der 11. September 2001 in den USA bildet auch mehr als zwanzig Jahre später für die Gesellschaft eine Zäsur. Die Anschläge von 9/11 lassen in ihrer Dimension diejenigen Eingriffe in die öffentliche Sicherheit verblassen, die sich durch den linksextremistischen Terror der RAF in den 1970er und 1980er Jahren unmittelbar in Deutschland selbst ereigneten.

Während der Terroranschlag einer „islamistischen“ Gruppe auf die USA erfolgte und eine Intervention der westlichen Verbündeten¹ unter deutscher Beteiligung in Afghanistan auslöste, bedrohten in Deutschland vor allem rechtsextremistische Gruppierungen die öffentliche Sicherheit durch gewalttätige Aktionen gegen Ausländer und Minderheiten. Sie brüsteten sich mit der Errichtung von sog. „national befreiten Zonen“ und verbreiteten als Kampfmittel der Politik „Furcht und Schrecken“. Dies ist – im Sinne Robbespieres – ebenfalls als „Terror“ zu bewerten und bewirkte ein Parteiverbotsverfahren gegen die neonazistische NPD vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 GG. Das Parteiverbot fand allerdings aufgrund der V-Leute-Problematik, die dem „Staatsfreiheitsgebot“ zuwiderlief, keine notwendige qualifizierte Mehrheit bei den Richtern des Bundesverfassungsgerichts.² Ein zweites Verfahren gegen die NPD auf Antrag des Bundesrats endete am 17. Januar 2017 beim BVerfG mit dem Urteil des Zweiten Senats³, das alle Anträge zurückwies im Wesentlichen mit der Begründung, dass zwar die NPD verfassungswidrig sei und planvoll und qualifiziert auf die Erreichung ihrer gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichteten Ziele hinarbeitet, dass es jedoch an konkreten Anhaltspunkten von Gewicht fehle, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass dieses Handeln zum Erfolg führt.⁴

Pseudoreligiöser „islamistischer“ Terrorismus und nazistisch aufgeladener Rechtsextremismus erscheinen ohnehin nur als „Spielarten“ des Phänomens sog. „politischer Religionen“, zu denen außerdem noch der Linksextremismus/Marxismus zu zählen ist. Es handelt sich dabei um „weltliche“ Heilslehren, die in einer Art „Religionersatz“ oder auch „Pseudoreligion“ auf „Erlö-

1 Vgl. Beck, Thomas, USA und Deutschland: neue Ansätze im Transatlantischen Verhältnis nach dem 11. September; in: van Ooyen, Robert Chr. / Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand: 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt a. M. 2002, S. 37-56.

2 Vgl. dazu Bull, Hans Peter: Verfehltes Verfahren, Niederlage der abwehrbereiten Demokratie oder Sieg der Toleranz? – Zur Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens; in: JBÖS 2002/03, S. 203-226.

3 BVerfGE 144, 20-367.

4 Leitsatz 9, BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017, - 2 BvB 1/13 -, Rn. 1-1010, https://www.bverfg.de/e/bs20170117_2bvb000113.html (letzter Abruf: 15.2.2024).

sung“ nicht erst im Jenseits, sondern im Diesseits zielen.⁵ Grundlage ist bei sämtlichen Extremisten die Vorstellung, die Welt von allen „Übeln“ zu befreien, indem sie den auserkorenen Feind zu dem „Bösen“ schlechthin machen und ihn physisch vernichten wollen. So verstanden ging es sowohl bei Al-Qaida⁶ als auch bei der NPD – trotz aller inhaltlich ideologischen Verschiedenheit – um „politische Theologie“. Diese erscheint als „Fundamentalismus“⁷ oder Terrorismus, der mal „islamistisch“, mal – wie den Sicherheitsbehörden erst im Jahre 2011 bewusst wurde – „rechtsextremistisch“ oder mal „linksextremistisch“ ausgeprägt war. Vor letzterem warnen nicht nur die Sicherheitsbehörden permanent, linksextremistischer Terrorismus zeigte sich auch durch die Briefbomben der italienischen Anarchistengruppe FAI,⁸ die diese in verschiedene Länder der Europäischen Union versandte.⁹

In Deutschland machte den Sicherheitsbehörden vor allem der islamistisch geprägte internationale Terrorismus Sorge, der von Al Qaida ausging, längst aber weltweit viele Ableger produzierte. Während die Sicherheitsbehörden bis 2011 rechten Terror eher als Kriminalität einzelner Personen abtat, wurde schließlich durch den Suizid von zwei Terroristen aus der rechtsextremistischen Szene bekannt, dass zahlreiche, minutiös geplante Anschläge vor allem gegen Ausländer mit zahlreichen Todesopfern jahrelang unentdeckt geblieben sind. Die Verbindungen dieser Terrorzelle, die sich den Namen „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU)¹⁰ gab und bundesweit Tathelfer hatte, reichten bis in die Parteispitze der NPD, sodass ein erneutes Parteiverbotsverfahren gegen die NPD von den Innenministern in Bund und Ländern im Dezember 2011 beschlossen wurde (s. o.).¹¹ Der NSU beschäftigte den Deutschen Bundestag

5 So die These von Eric Voegelin in seiner schon 1938 grundsätzlich entwickelten Totalitarismustheorie, die zurzeit wieder breiter rezipiert wird. Vgl. Voegelin, Eric: 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.

6 Vgl. Wöhler-Khalfallah, Khadija Katja: Al-Qaida; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl., München 2018, S. 69-76.

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

8 S. Kleinjung, Tilmann: Anarchisten-Gruppe FAI: Extrem, gewaltbereit, vernetzt, Meldung von 9.12.2011 auf tagesschau.de; in: <https://www.tagesschau.de/inland/ackermann228.html> (letzter Abruf 10.12.2011).

9 Die rechtsextremistische „politische Theorie“ von „Freund-Feind“ des Carl Schmitt war nicht zufällig, sondern vielmehr ausdrücklich als „politische Theologie“ konzipiert; vgl. Schmitt, Carl: Der Begriff des Politischen, 6. Aufl., Berlin 1996 und Schmitt, Carl: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 7. Aufl., Berlin 1996.

10 Vgl. Pfahl-Traughber, Armin: „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU); in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl., München 2018, 1530-1531.

11 Vgl. Gusy, Christoph: Verfassungswidrig, aber nicht verboten! In: Möllers, Martin H. W. /

und den Thüringer Landtag. Beide Parlamente haben in Reaktion auf den NSU-Terrorismus jeweils Untersuchungsausschüsse mit dem Auftrag eingesetzt, die Pannen und strukturellen Mängel in Polizei und Verfassungsschutz bei der Nicht-Aufdeckung der NSU-Morde herauszuarbeiten, einschließlich des Verhaltens der Behörden im Nach- bzw. Umgang mit dem Skandal (Stichwort: „Aktenvernichtung“).¹²

Die NPD hatte in der Zwischenzeit vermehrt Demonstrationen veranstaltet, in denen sie sich entweder an für Rechtsextremisten symbolträchtigen Orten¹³ – wie zum Beispiel am Grab des Nationalsozialisten Rudolf Heß in Wunsiedel von August 2005 – oder zu symbolträchtigen Ereignissen – wie etwa die in Bielefeld vom 27. Januar bis zum 17. März 2002 gezeigte Ausstellung „Verbrechen der Wehrmacht. Dimensionen des Vernichtungskrieges 1941-1944“ – zusammenfand und den Staat gegen sich aufbrachte.

Parallel zu den Maßnahmen gegen den Terrorismus wurde auch permanent nach Veränderungen in der Sicherheitsarchitektur gesucht, um noch mehr Effizienz und Synergieeffekte aus dem vorhandenen Apparat herauszuholen. Zum Beispiel wurde nach der Einsetzung der Projektgruppe „Neuorganisation der Bundespolizei“ in den Jahren 2006 und 2007, die zu umfangreichen Reformen führte, 2010 die sog. Werthebach-Kommission eingesetzt, um „die bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern unter Wahrung der bewährten föderalen Sicherheitsarchitektur [zu] evaluieren.“¹⁴

Inzwischen wurde das Sicherheitsgefühl der deutschen Bevölkerung durch die Corona-Pandemie¹⁵, die nach anfänglichen Beschwichtigungen nationaler Politikerinnen und Politiker ab März 2020 durch die Notstandserklärung¹⁶ der Präsidentin der Kommission der Europäischen Union (EU), Ursula von der Leyen, politische Fahrt aufnahm, und den brutalen, völkerrechtswidrigen Überfall russischer Soldaten auf die Ukraine seit Februar 2022 und jüngst

van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), Parteiverbotsverfahren, 5. Aufl., Frankfurt am Main 2017, S. 109-116.

12 Siehe dazu Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr.: NSU-Terrorismus: Ergebnisse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse und Empfehlungen für die Sicherheitsbehörden, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2018.

13 Vgl. dazu Lehmann, Jens: Der Schutz symbolträchtiger Orte vor extremistischen Versammlungen. Sicherheit und Gesellschaft Band 4, Baden-Baden 2012.

14 Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 26. Oktober 2009, S. 98.

15 Vgl. dazu Lemke, Matthias / Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr.: Pandemie und „Ausnahmestand“?, Frankfurt am Main 2021.

16 von der Leyen, Ursula: Erklärung zu Notmaßnahmen in den Mitgliedstaaten, Brüssel, Statement/20/567 vom 31.3.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_20_567 (letzter Abruf 20.10.2023).

durch die kriegesischen Terroranschläge der islamistischen Terrororganisation „HAMAS“¹⁷ im Oktober 2023 überschattet.

In diesem Sonderband werden frühere Ereignisse untersucht, die sicherheitspolitische Debatten auslösten. Die vorliegenden Aufsätze aus den Jahren 2002-2015 entstanden nicht zuletzt aufgrund der extremistischen Vorkommnisse, die – wie zu befürchten ist – auch nach Beendigung der Kriege weiterhin bleiben werden, und der weiteren sicherheitspolitischen Maßnahmen in ihrer Folge.

Ereignisse im Zusammenhang mit der „politischen Theologie“ von Islamisten¹⁸ und Rechtsextremisten¹⁹ ließen die Politik, die Sicherheitsbehörden sowie die Wissenschaft gemeinsam nach Antworten auf den internationalen Terrorismus suchen. Auch andere Ereignisse lösten ein großes Medien-Echo aus, unerheblich ob sie einen kriminellen Hintergrund hatten, wie die Kindesentführung und Ermordung eines elfjährigen Bankierssohn²⁰ oder ob sie oberflächlich betrachtet gar keinen Bezug zur öffentlichen Sicherheit herleiten, wie die Veröffentlichung der PISA-Studie. Die Ergebnisse der PISA-Studie kurz nach 9/11 führten in den Sicherheitsbehörden zu Diskussionen über die Lesekompetenz als Schlüsselqualifikation für den Polizeiberuf.²¹ Sie waren nur ein Anlass von vielen, die Evaluation und Neuorganisation der Sicherheitsbehörden zu fordern. Das Bundesverfassungsgericht versuchte gleichzeitig in verschiedenen Entscheidungen, unter Wahrung der Grundrechte den Sicherheitsbehörden Entscheidungshilfen etwa zum Versammlungsverbot an die Hand zu geben.²²

Heringsdorf, im Februar 2024

17 Vgl. dazu Wöhler-Khalfallah, Khadija Katja: HAMAS; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 3. Aufl., München 2018, S. 1044-1052.

18 Ende Juli 2006 wurden in Dortmund und Koblenz in zwei Regionalexpresszügen Kofferbomben entdeckt. S. dazu den Beitrag: „Kofferbomben‘ in Regionalexpresszügen und Sicherheitsarchitektur“, ab S. 123.

19 2003 stellte das Bundesverfassungsgericht ein Parteiverbotsverfahren gegen die NPD ein. S. dazu den Beitrag „Neonazis‘ und Parteiverbotsverfahren“, ab S. 71.

20 Im Oktober 2002 wurde dem Kindesentführer Schmerzzufügung angedroht und ihm dafür von einem Gericht 2011 ein Schmerzensgeld in Höhe von 3.000 € zugesprochen; vgl. Brenner, Jochen: Gericht spricht Kindermörder Gäfgen Entschädigung zu; Spiegel online vom 4.8.2011; in: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,778343,00.html> (letzter Abruf 10.12.2019). S. dazu den Beitrag „Lebensrettende Folter‘ bei der Polizei?“, ab S. 43

21 Ende 2001 wurden die ersten PISA-Ergebnisse bekannt, die Deutschlands Schülerinnen und Schüler in ein schlechtes Licht rückten. sodass die Ergebnisse als „Bildungs-Schock“ wahrgenommen wurden. S. dazu den Beitrag: „PISA-Schock‘ und Polizei“, ab S. 19.

22 Vgl. dazu Gerlach, Julia: Vereinsverbotspraxis der streitbaren Demokratie: Verbieten oder Nicht-Verbieten? In: Extremismus und Demokratie, Bd. 22, Baden-Baden 2012.