

Spurensicherung –

Innere Sicherheit als zentrale Kategorie in Ministerialverwaltung und parlamentarischem Sprachgebrauch

Die in einem Teil der Fachtexte anzutreffende thematische Gleichsetzung – oder zumindest große Überschneidung – von Öffentlicher und Innerer Sicherheit soll anhand von Analysen der Organisationsstruktur im politisch-administrativen Bereich und des parlamentarischen Sprachgebrauchs überprüft werden. Falls es sich statt dessen um ein Verhältnis der Begriffsablösung oder -abfolge handelt, ist die Richtung (welcher der beiden Begriffe wurde abgelöst, welcher trat an die Stelle des anderen) und der Zeitpunkt bzw. die Zeitspanne zu ermitteln, in der diese Entwicklung stattfand.¹

1 Solche Zugänge wecken durchaus Widerspruch. So verliehen Funk und Werkentin bereits 1977 mit ihrer Feststellung „Die Neuprägung eines politischen Schlagwortes für sich allein genommen besagt wenig“ (Funk/Werkentin 1977: 190) einer gewissen Skepsis in Bezug auf die Aussagekraft von Wortkonjunkturen Ausdruck. Nichtsdestotrotz lässt sich heute sowohl aus diskursanalytischer Forschungsperspektive als auch aus dem Grund, dass mittlerweile durch zahlreiche Forschungsarbeiten belegt ist, wie sehr „sich hierin [im verstärkten Aufkommen der Begrifflichkeit; TK] eine neue Form staatlicher Sicherheitspolitik andeutete“ (ebd.), festhalten: Solche Neuprägungen sind wichtige Indikatoren und ihre genaue Beobachtung liefert höchst interessante Ergebnisse. Darüber hinaus ist der angesprochenen skeptischen Einschätzung von Funk und Werkentin eine Bewertung entgegenzuhalten, die sich im selben Sammelband aus dem Jahr 1977 findet: „Neben dem Wort ‚Reformpolitik‘ [...] ist ‚innere Sicherheit‘ einer der wichtigsten Begriffe der politischen Entwicklung zwischen 1969 und 1976. In den sechziger Jahren spielte der Ausdruck praktisch keine Rolle“ (Schiller/Becker 1977: 211 f.).

Ist die im Ansatz über rechtsgeschichtliche Bezüge und die mittels räumlich-geographischer Ableitungen behauptete Kontinuität (Innere Sicherheit bzw. die Politik zu deren Gewährleistung habe es im Grunde immer schon gegeben²) haltbar? Wenn dem so sei, müsste der Begriff Innere Sicherheit bereits seit längerem und kontinuierlich im politischen bzw. politisch-administrativen Bereich anzutreffen sein. Allein aufgrund der Existenz einer Kombination aus den Zeichenfolgen „innere“ und „Sicherheit“ auf dessen bis in vergangene Jahrhunderte zurückreichende historische Kontinuität zu schließen, verweist viel mehr auf das Interesse, dem, was sich seit Ende der 1960er-Jahre unter diesem Begriff etablierte, seine besondere Bedeutung abzusprechen, und das Bestehende wenn schon nicht als ewig, so doch als historisch relativ unspezifisch zu rechtfertigen.³ Diese Begründung bewegt sich nahe an Erklärungsversuchen, welche die Notwendigkeit des Staates im allgemeinen und seiner repressiven Organe im besonderen mit Vorliebe aus einer bestimmten Wesenhaftigkeit des Menschen abzuleiten versuchen: *homo homini lupus*.

Ein letzter Hinweis erscheint indes notwendig: Auch wenn in diesem Kapitel der Bereich Politik untersucht wird, ist zu bedenken, dass ein Schwerpunkt der Analyse auf dem politisch-administrativen Bereich liegt. Dies mag für Fragen zur Abteilungsstruktur des Bundesinnenmini-

- 2 Im übrigen ein interessanter Versuch, der im Gegensatz zum ansonsten im Sicherheitsdiskurs zu beobachtenden Hang zur Dramatisierung steht: Sofern es Innere Sicherheitspolitik schon seit längerer Zeit gebe, verlöre mit dieser Einsortierung in die Zeitläufte zugleich die ihr von den Kritikern zugerechnete historisch-spezifische Bedeutung ihre Grundlage. Wenn deren Bedeutung just in der Bedrohung und dem Abbau von Rechtsstaatlichkeit bestehe, relativiert dieser Kunstgriff der historisierenden Rückprojektion auch jene spezifische Bedrohlichkeit. Die Kontinuitätsbehauptung erweist sich somit m.E. als rhetorische Figur, die dem Konservativen Diskurs zuzurechnen ist. Es wird folglich später zu prüfen sein, inwieweit diese Argumentationsfigur im so genannten Kritischen Sicherheitsdiskurs auftaucht – oder eben nicht.
- 3 In einem der behandelten Lexika-Artikel wurde Innere Sicherheit beispielsweise bereits mittels der Überschrift „1. Traditionelle Schutzfunktion“ (Bredow 1981: 207) begriffsgeschichtlich rückprojiziert („traditionell“ = Tradition = Vergangenheit, Historie). Letztlich wird hierzu auf „die Bundesakte des Deutschen Bundes von 1815“ verwiesen, in welcher u.a. die „Erhaltung [...] der inneren Sicherheit Deutschlands“ (ebd.) als Zweck des Bundes bestimmt wurde. Diese Rückprojektion bedeutet zugleich eine Kontinuitätsbehauptung, mit der die Besonderheiten der aktuellen Entwicklung, die sich unter der Überschrift Innere Sicherheit zusammenfassen lassen, d.h. der vergangenen dreißig Jahre als eine *Episode* in der vorgeblich langen Geschichte Innerer Sicherheit relativiert werden. Die räumlich-geographische Angabe „innere Sicherheit“ ist freilich vom Terminus Innerer Sicherheit und dessen thematischer Rahmung zu unterscheiden.

steriums ohne weitere Erklärungen einleuchten. Der besondere Hinweis auf die Dimension *administrativ* ist jedoch wichtig, was die Reichweite der Aussagen hinsichtlich des Begriffsaufkommens im parlamentarischen Sprachgebrauch betrifft. Für gewöhnlich ist nämlich zu beobachten, dass der Bereich Politik aufgrund seiner Nähe zum Alltagsdiskurs besonders stark von Metaphern durchsetzt ist. Streng genommen ist aufgrund des gewählten Indikators (*Parlamentsspiegel*) die Analyse aber um eben diese Dimension reduziert. Das heißt, die zu erwartende Metaphernarmut ist *kein* Befund zum politischen Diskurs im allgemeinen, sondern den Spezifika des Untersuchungsmaterials geschuldet. Metaphern sind in den zu untersuchenden Fragmenten (diskursform-) typischerweise nicht anzutreffen, da die Register in der Regel *Sacheinträge* führen. Die Dimension der Metaphernverwendung im Sicherheitsdiskurs wird allerdings an anderer Stelle noch hervorgehoben behandelt. Im angesprochenen Abschnitt aber geht es – im nicht näher ausgeführten Anschluss an frühere Arbeiten (vgl. bspw. Schubert 1980; Bull 1984)⁴ – in erster Linie um eine aktualisierende Überprüfung und Präzisierung bezüglich des Aufkommens des Begriffes Innere Sicherheit und dessen Verhältnis zum bis dato gängigen Begriff Öffentliche Sicherheit.

Die Abteilung IS Innere Sicherheit – Aspekte des Abteilungsstrukturwandels im Bundesministerium des Innern (BMI)

In der Publikation *Bundesministerium des Innern. Geschichte, Organisation, Aufgaben* aus dem Jahr 1997 konstatiert der damalige Bundesminister des Innern, Manfred Kanther, zum aktuellen Aufgabenspektrum des BMI: „Kernstück ist und bleibt [...] die Gewährleistung der inneren Sicherheit und die Bekämpfung der Kriminalität in all ihren Erscheinungsformen“ (Bundesministerium des Innern 1997: 3; vgl. auch ebd.: 33). Eine Behörde, die, nicht zuletzt per Selbstdeklaration des ihr vorstehenden Ministers, so exponiert mit der Gewährleistung Innerer Sicherheit und folglich der Bekämpfung ihrer angenommenen Bedrohungen identifiziert wird, wird so selbst zum Untersuchungsgegenstand, da

4 Bull (1984) bezog sich seinerseits insbesondere auf eine Arbeit von Schubert (1980), der seine Bewertungen und Datierungen des Begriffsaufkommens und der -entwicklung auf Basis von Untersuchungen von Registerstrukturen und Plenarprotokollen vorgenommen hat. Die o.g. Analyse versucht, hierzu weitere Details beizutragen bzw. diese Dimension genauer zu untersuchen und Einschätzungen zu aktualisieren und gegebenenfalls zu revidieren.

deren Aufgaben(selbst)beschreibung sich aller Wahrscheinlichkeit in der Behördenstruktur unmittelbar niederschlägt.

„Die gestiegene Bedeutung von Fragen ‚innerer Sicherheit‘ auf Bundesebene zeigte sich schließlich auch bei der Ministerialverwaltung. Das Bundesministerium des Innern (BMI), bis 1968 ausschließlich eine Aufsichts- und Verwaltungsinstanz, wurde Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre zu einer (obersten) politischen Entscheidungsinstanz“ (Busch et al. 1988: 85).

Diese Einschätzung gegen Ende der 1980er-Jahre aufgreifend, ist zu fragen, wie sich diese gestiegene Bedeutung konkret in der Verwaltungs-, d.h. Organisationsstruktur des BMI niederschlägt. Hierzu sollen zunächst einige allgemeine Aspekte resümiert werden. Die Organisationsstruktur des Bundesministerium des Innern ist hierarchisch gegliedert. „An der Spitze stehen der Minister, die Parlamentarischen Staatssekretäre und die beamteten Staatssekretäre. Organisationseinheiten im Ministerium sind die Abteilungen, Unterabteilungen und Referate“ (Bundesministerium des Inneren 1997: 23). Die Aufzählung der Organisationseinheiten erfolgt in absteigender Reihenfolge, d.h.

„In einer Abteilung werden Unterabteilungen und Referate mit nach Möglichkeit sachlich zusammengehörigen Aufgaben zusammengefaßt [...] Unterabteilungen werden gebildet, um durch Zusammenfassung von Referaten mit möglichst sachlich zusammengehörigen Aufgaben eine bessere Koordination zu erreichen. [...] Das Referat ist die organisatorische Grundeinheit und Träger der Sacharbeit“ (ebd.: 30 f.).

Von Interesse sind in diesem Abschnitt Veränderungen in der Abteilungsstruktur im BMI. Wobei auch hier das Augenmerk auf der begrifflichen Umstellung von Öffentlicher auf Innere Sicherheit liegt. Das heißt, es geht bei Änderungen in Verwaltungsaufbau und -organisation des Ministeriums lediglich um diesen Teilaspekt. Dass es in dieser Bundesbehörde zu Veränderungen im o.g. Sinne kam, ist unstrittig und geht aus der bereits zitierten Broschüre hervor. Im Kapitel „Organisation“ wird mittels eines Organigrammes die Abteilungsstruktur im Jahr 1997 veranschaulicht. Diesem zu entnehmen, dass im Ministerium eine eigene „Abteilung IS“ existiert (vgl. ebd.: 28 f.), wobei „IS“ augenscheinlich gleichbedeutend mit Innere Sicherheit ist. In einem in der Broschüre ebenfalls abgebildeten „ersten Organisationsplan des Bundesministerium des Innern (1949-1951)“ (Bundesministerium des Inneren 1997: 19) ist jene Abteilung allerdings noch nicht aufgeführt. Vielmehr ist dort neben anderen von einer „Abteilung I. Verfassung, Verwaltung, öffentli-

che Sicherheit“ (ebd.) die Rede. Zur Abteilungsstruktur in den Anfängen des BMI heißt es hierzu weiter:

„Für den gesamten Bereich der öffentlichen Sicherheit war zum Beispiel nur ein Referat vorgesehen. Die Aufstellung des Bundesgrenzschutzes führte aber bereits am 2. August 1951 zur Errichtung einer Abteilung VI (Öffentliche Sicherheit)“ (ebd.: 20).

Es ist offensichtlich, dass es zwischen den Jahren 1949 und 1997 zu Veränderungen in der Organisationsstruktur des Ministeriums gekommen ist, die von der „Abteilung I. Verfassung, Verwaltung, Öffentliche Sicherheit“ über eine „Abteilung VI (öffentliche Sicherheit)“ zur heutigen „Abteilung IS. Innere Sicherheit“ führen. Wann diese Veränderungen jeweils stattfanden, geht aus der Publikation allenfalls bedingt hervor. Informationen, die eine Datierung zulassen, existieren nur hinsichtlich der früheren Abteilungen I bzw. VI (s.o.), die beide auf Öffentliche Sicherheit lauteten. Indes erscheint es interessant, zu untersuchen, ab wann bei der Abteilungsbezeichnung der Begriff Öffentliche Sicherheit zugunsten des Begriffes Innere Sicherheit fallengelassen wurde. Hierzu liefert die hauseigene Veröffentlichung zur Geschichte des BMI nur vage Angaben: „Die weiteren wesentlichen organisatorischen Änderungen ergaben sich daraus, daß fast jede Regierungsneubildung zu Veränderungen in der Aufgabenstellung des Ministeriums führte“ (ebd.). Wobei hier von mir unterstellt wird, dass die „organisatorischen Änderungen“ mit begrifflichen Umstellungen einher gingen. Um den Sachverhalt zu klären, erschien es naheliegend, direkt Kontakt mit dem Ministerium aufzunehmen. Hierbei waren drei forschungsrelevante Fragen leitend: Wann genau wurde die „Abteilung Innere Sicherheit“ gegründet? Welche Abteilung/-en gingen möglicherweise in ihr auf? Löste sie die „Abteilung VI (Öffentliche Sicherheit)“ ab? Laut Bundesministerium des Innern, d.h. aus der Sicht der Behörde, lässt sich die „Geschichte“ der Abteilung IS wie folgt rekonstruieren:

„Die Abteilung VI ‚Öffentliche Sicherheit‘ existierte von 1951 bis 1967 und umfaßte als Referate die heutigen Abteilungen ‚Innere Sicherheit‘ (IS), ‚Polizeiangelegenheiten‘ (P) sowie ‚Bundesgrenzschutz‘ (BGS). Von 1967 bis 1978 hieß die Abteilung nur noch ‚Öffentliche Sicherheit‘ (ÖS). Hierbei waren die Abteilungen P und IS bis 1977 als Referate in die Abteilung ÖS eingebunden und wurden 1978 eigenständige Abteilungen. Die Abteilung BGS wiederum gehörte bis 1968 der Abteilung ÖS an, war von 1969/1970 bis 1977 eigenständige Abteilung und von 1978 bis 1995 als Unterabteilung in die Abteilung P integriert. Seit 1995 gibt es drei eigenständige Abteilungen ‚Innere

Sicherheit‘ (IS), ‚Polizeiangelegenheiten‘ (P) und ‚Bundesgrenzschutz‘ (BGS)“ (Brief BMI vom 25. Mai 2000).

Nochmals ist zu betonen, dass es *nicht* um die Entwicklung der Abteilungsstruktur über die „Abteilung ÖS“ bzw. „IS“ hinaus geht. Deshalb wird auf die Entstehungsgeschichte und Entwicklung der Abteilungen „Polizeiangelegenheiten“ und „Bundesgrenzschutz“ nur insoweit eingegangen, als sie unmittelbar für eine Klärung der gestellten Frage von Belang sind. Dies ist insofern der Fall, als dass die Zuständigkeitsbereiche der zunächst auf Referatsebene in der damaligen Abteilung ÖS eingebundene spätere Abteilung P im Sicherheitsdiskurs unmittelbar als Innere Sicherheit verhandelt werden. Doch dazu später mehr. Zunächst sollen die Informationen des zitierten Briefes geordnet werden. Die Auskunft, die um so dürftiger erscheint wenn man berücksichtigt, dass zur Beantwortung der Fragen gar das eigene Organisationsreferat der Behörde eingeschaltet war, besagt dreierlei:

- Von 1951 bis 1967 existierte eine „Abteilung VI ‚Öffentliche Sicherheit‘“.
- Von 1967 bis 1978 hieß diese nur noch Abteilung „Öffentliche Sicherheit“.
- Die heutige Abteilung „Innere Sicherheit ‚IS‘“ war bis 1967 Referat der damaligen „Abteilung VI ‚Öffentliche Sicherheit‘“ bzw. bis 1977 Referat der „Abteilung ÖS“ und ab 1978 eigenständige Abteilung.⁵

5 Sind die Punkte 1 und 2 zumindest nicht falsch, lässt die Auskunft zu Punkt 3 drei Deutungsmöglichkeiten zu: 1. Die erste Möglichkeit besagt, dass der Begriff Innere Sicherheit bereits seit Anfang der 1950er-Jahre wenigstens zur Referatsbenennung geführt wird. Dies wäre ein durchaus überraschendes Forschungsergebnis und darf in Anbetracht der gängigen Auffassung, dass der Begriff seine Karriere erst Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre begann, in Zweifel gezogen werden. 2. Folgt man indes jener gängigen Auffassung, liegt die Deutung nahe, die Auskunft aus dem Ministerium schlichtweg als falsch einzustufen, zumal der Eindruck erweckt wird, dass bereits seit 1951 der Begriff Innere Sicherheit bzw. dessen Abkürzung IS zur Bezeichnung auf dieser Organisationsebene (Referatsebene) Verwendung gefunden hätte. Was bliebe, wäre die Irritation darüber, dass selbst die Behörde nicht über gesichertes und qualifiziertes historisches Wissen hinsichtlich ihrer Organisationsstrukturen verfügt. 3. Die letzte Deutungsmöglichkeit geht davon aus, dass die Auskunft zwar nicht korrekt, aber auch nicht gänzlich falsch ist. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass bei der Antwort die Begriffe Öffentliche und Innere Sicherheit bezogen auf Referatsebene synonym verwendet haben und man sich bloß an Daten der Abteilungsumstrukturierung orientierte. Allerdings bricht sich diese Deutung an der im Antwortschreiben bezogen auf die Abteilungsebene dennoch wahrgenommenen Differenzierung, welche zwi-

Auf jeden Fall verwertbar erscheinen zumindest die Daten, d.h. Jahresangaben bezüglich der Umbenennungen der Organisationseinheiten auf Abteilungsebene. Um den Begriffswechsel im Kontext der Behördenstruktur des BMI genauer zu rekonstruieren, ist es erforderlich, zusätzliches Quellenmaterial heranzuziehen.

Handbuch bzw. Staatshandbuch. Die Bundesrepublik Deutschland⁶

Das *Staatshandbuch* liefert, wie es seinerzeit der amtierende Bundesinnenminister Genscher in seinem Geleitwort zum *Staatshandbuch Stand 1973* formulierte, „ein vollständiges, getreues Abbild der Verwaltungswirklichkeit“ (Genscher 1974). Änderungen im Verwaltungsaufbau stellen nicht bloß ein quantitatives Merkmal behördlicher Entwicklung dar. Vielmehr sind die Änderungen des „Erscheinungsbildes des öffentlichen Dienstes“ auch in den Deutungen prominenter Exponenten qualitativ rückgebunden, indem sie auf sich ändernde „Staatsaufgaben“ zurückgeführt werden (vgl. ebd.). Mit anderen Worten: Die Aussagekraft des in den Staatshandbüchern enthaltenen Verwaltungswissens erstreckt sich über bloßes unmittelbares Indizieren von Verwaltungsveränderungen hinaus auf das mittelbare Anzeigen politischer Veränderungen.

Die Angaben einer jeden Ausgabe sind identisch gegliedert. Diese Übereinstimmung im Aufbau gewährleistet eine direkte Vergleichsmöglichkeit über alle Ausgaben hinweg. Die Abteilungsstruktur des BMI lässt sich aus dem *Staatshandbuch* bis hinab auf Referatsebene nachvollziehen (Ausnahme: das Jahr 1966). Es liefert zugleich die Namen der Leiter der Organisationseinheiten auf allen drei Hierarchieebenen, samt deren Rangbezeichnung.⁷ Da hier jedoch strukturelle und

schen der damaligen „Abteilung VI „Öffentliche Sicherheit“ und der heutigen „Abteilung IS Innere Sicherheit“ sehr wohl unterscheidet.

6 Das *Handbuch. Die Bundesrepublik Deutschland* (nachfolgend nur noch: *Staatshandbuch* mit nachgestellter Angabe *Stand Jahreszahl*) dient der Information der Öffentlichkeit über Aufbau und Wandel in der öffentlichen Verwaltung des Bundes, der Bundesländer, aber auch der Kommunen. Entsprechend finden sich dort auch detaillierte Informationen über das Bundesministerium des Innern. Das *Staatshandbuch* erscheint kontinuierlich. Für die vorgelegte Arbeit wurden vierzehn Ausgaben recherchiert, die jeweils den Stand von Verwaltungsaufbau und -organisation der Jahre 1966, 1970, 1973, 1977, 1980, 1982, 1983, 1985/1986, 1987, 1989, 1991, 1994 und 1997 dokumentieren.

7 In der Regel sind der Leiter einer Abteilung ein Ministerialdirektor, der Unterabteilungsleiter ein Ministerialdirigent und Referatsleiter ein Ministerialrat (vgl. Bundesministerium des Innern 1997: 30 f.).

nicht personelle Veränderungen interessieren, sollen Namensnennungen nicht weiter berücksichtigt werden.

Neben der bereits vorgestellten Abteilungsbezeichnung werden zwei weitere Bereiche berücksichtigt, an denen die beiden Sicherheitsbegriffe nachweislich Verwendung fanden/finden. Dank der gewährleisteten Vergleichbarkeit aller zu untersuchenden Staatshandbücher infolge ihres identischen Gliederungsaufbaus erstreckt sich die Analyse auch auf die Referatsbezeichnungen und die Aufzählung der Aufgabengebiete des BMI. Bereits dem *Staatshandbuch Stand 1970* ist zu entnehmen, dass neben der Abteilungsbezeichnung („Abt ÖS Öffentliche Sicherheit“ (Koehler/Jansen 1970: 112)) der Begriff auch auf Referatsebene anzutreffen ist: „*Ref ÖS 9: Paß- u Personalausweisrecht, Notstandsmaßnahmen auf dem Gebiet der ö Sicherheit* Bernhard Hensel MinR“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.; die Abkürzung „ö Sicherheit“ wird als Öffentliche Sicherheit gedeutet; TK). Das heißt, die Untersuchung der Staatshandbücher wird um die Referatsebene der Abteilung Öffentliche bzw. Innere Sicherheit erweitert. Schließlich liefert die Ersteindrucksanalyse der recherchierten Bände eine dritte Verwendungsebene. Die einleitenden Angaben zum „Bundesminister des Innern“ (später: „Bundesministerium des Innern“) eines jeden *Staatshandbuches* werden jeweils – nach Nennung der Anschrift des Ministeriums – von einer Aufzählung der „Aufgabengebiete“, die der „Geschäftsbereich des Bundesminister des Innern umschließt“ (Koehler/Jansen 1966: 99; vgl. auch Koehler/Jansen 1974: 121), eröffnet. Spätere Ausgaben sprechen zwar vom „Aufgabenkreis“ des Ministers bzw. des Ministeriums, es handelt sich jedoch um die gleiche Aufzählung (vgl. bspw. Schiffer 1992: 142; Schnapf 1997: 114).

Da im *Staatshandbuch Stand 1966* an zweiter Stelle der Aufgabengebiete die Themen „Verfassungsschutz, öffentliche Sicherheit, Bundesgrenzschutz“ (Koehler/Jansen 1966: 99; Hervorh. TK) genannt sind, erscheint es interessant, neben den Veränderungen hinsichtlich der Abteilungs- und Referatsbezeichnung, auch jene Aufzählungen der Aufgabengebiete/Aufgabenkreise in Hinblick auf eine begriffliche Verschiebung von Öffentlicher auf Innere Sicherheit zu beobachten. Das weitere Vorgehen orientiert sich an zwei Vorgaben: Die Angaben des eingangs zitierten Schreibens des BMI aus dem Mai 2000 sind mittels der Analyse der *Staatshandbücher* zu überprüfen und zu präzisieren.

Abteilungsebene

Inwieweit die „Abt VI: Öffentliche Sicherheit“ „als Referate die heutigen Abteilungen ‚Innere Sicherheit‘ (IS), ‚Polizeiangelegenheiten‘ (P)

sowie ‚Bundesgrenzschutz‘ (BGS)“ (Brief BMI vom 25. Mai 2000) umfasste, lässt sich dem *Staatshandbuch Stand 1966* (Koehler/Jansen 1966) nicht entnehmen. Hierin fehlen einzig bei den Abteilungen „Abt. VII: Zivile Verteidigung“ und der hier interessierenden Abteilung „Abt. VI: Öffentliche Sicherheit“ genaue Sachgebietsbezeichnungen für Unterabteilungen bzw. Referate. Statt dessen werden nur Namen von Mitarbeitern der Abteilung aufgeführt. Dass dort allerdings gemeinsam mit den Namen die Beamtendienstränge bzw. Offiziersränge der beschäftigten Unterabteilungs- und Referatsleiter angegeben werden, lässt Rückschlüsse zu: Der auffallend hohe Anteil an Offizieren des Bundesgrenzschutzes (BGS) bestätigt die Aussage, dass die spätere „Abt BGS“ der „Abt VI: Öffentliche Sicherheit“ zunächst untergliedert war. Da einer der Unterabteilungsleiter der „Abt VI“ im Range eines Brigadegenerals im BGS stand, ist allerdings anzunehmen, dass es sich damals nicht, wie im Schreiben des Ministeriums genannt, um ein Referat BGS, sondern um eine Unterabteilung BGS handelte (vgl. ebd.: 105).

Der Eintrag „Abt BGS Bundesgrenzschutz“ im *Staatshandbuch Stand 1970*, der in der Ausgabe von 1966 noch nicht vorfindbar, bestätigt die Angabe aus dem Ministerium, dass es Ende der 1960er-Jahre zu einer Umorganisation gekommen sein muss, in deren Verlauf das Sachgebiet Bundesgrenzschutz der Abt. ÖS ausgegliedert wurde (vgl. Koehler/Jansen 1970: 110). Zugleich ist zu vermuten, dass es zeitgleich mit der Ausgliederung, d.h. Umorganisation zu einer Umbenennung kam.

Im Jahr 1967 kam es zur Umbenennung der „Abt VI: Öffentliche Sicherheit“ in „Abt ÖS Öffentliche Sicherheit“. Dieser Name wurde lt. Auskunft des Ministeriums von 1967 bis 1978 beibehalten (vgl. Brief BMI vom 25. Mai 2000). Im Jahr 1978 erfolgte, so ist daraus zu schließen, die Auflösung der „Abt ÖS Öffentliche Sicherheit“ und zugleich die Gründung der „Abt IS Innere Sicherheit“.⁸

Referatsebene

Die begriffliche Umstellung betraf wie erwähnt nicht nur den Abteilungsnamen, sondern erstreckte sich darüber hinaus bis auf Referatsebene. Dadurch wird das Untersuchungsterrain zwar nicht unübersichtlicher, aber umfangreicher – sind hier doch im Vergleich zu nur *einer* Abteilungsbezeichnung eines Untersuchungsjahres bis zu zehn Referate

⁸ Kombiniert man die Angaben aus dem BMI mit den Informationen aus den *Staatshandbüchern*, lässt sich die zeitliche Entwicklung auf Abteilungsebene mittels einer Abbildung veranschaulichen (siehe *Abbildung 9* im Anhang).

zu berücksichtigen, mit womöglich entsprechenden bezeichnungs- und aufgabenspezifischen Umstellungen im Binnenverhältnis der Abteilung.

Liefert das *Staatshandbuch Stand 1966* noch keine verwertbaren Angaben (wegen Fehlens der Bezeichnungen unterhalb der Abteilungsebene), stößt man im *Staatshandbuch Stand 1970* auf das Referat 9 der Abteilung Öffentliche Sicherheit mit der Aufgabenbeschreibung: „**Ref ÖS 9: Paß- u Personalausweisrecht, Notstandsmaßnahmen auf dem Gebiet der ö Sicherheit**“ (Koehler/Jansen 1970: 112; Hervorh. i. Orig.).

Dem *Staatshandbuch Stand 1973* ist zu entnehmen, dass der Aufgabenkomplex um „SichtvermerksAngel“ (Koehler/Jansen 1974: 126; Kurzform gedeutet als „Sichtvermerksangelegenheiten“, TK) erweitert wurde und fortan vom Referat 5 (statt wie bisher 9) bearbeitet wird. Allerdings handelt es sich hierbei m.E. nicht um eine Aufgabenverlagerung von diesem zu jenem Referat, sondern um eine neue Nummerierung bestehender Referate. Was nicht zuletzt durch das Detail gestützt wird, dass auch der Referatsleiter („Hensel MinR“) derselbe geblieben ist. Möglicher Grund für diesen Vorgang könnte gewesen sein, dass sich hier die Ausgliederung verschiedener Referate, die für die spätere Abteilung P Polizeiangelegenheiten vorgesehen sind, organisatorisch ankündigt, zumal sich in der – laut Schreiben des Ministeriums – 1978 gegründeten Abteilung P u.a. gerade jene Aufgabenkomplexe wiederfinden lassen, die infolge der Umgruppierung im *Staatshandbuch Stand 1973* noch als Referate 6 bis 10 geführt werden. Insofern ist der Vorgang lediglich als verwaltungstechnische Umstellung zu bewerten, welche die Referate entsprechend ihrer später geplanten Aufteilung auf die Abteilungen Innere Sicherheit (Ref ÖS 1 bis 5) bzw. Polizeiangelegenheiten (Ref ÖS 6 bis 10) ordnete. Diese Aufteilung ändert sich laut *Staatshandbuch Stand 1977* nicht entscheidend (mit „**Ref ÖS 4: Waffen- u Sprengstoffrecht**“ wird ein weiteres Referat für die spätere Abt IS disponiert). Erneut ist eine Aufgabenerweiterung im Referat 5 zu beobachten: „**Ref ÖS 5: Paßrecht u Personalausweisrecht, Notstandsmaßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit, Mitwirkung beim Strafrecht u Strafverfahrensrecht**“ (Schiffer 1977: 112; Hervorh. i. Orig.).

Bemerkenswerter ist allerdings die Veränderung im Referat 1. Im *Staatshandbuch Stand 1973* wurde das Referat 1 noch geführt als „**Ref ÖS 1: Staatsschutz**“ (Koehler/Jansen 1974: 126; Hervorh. i. Orig.). Das *Staatshandbuch Stand 1977* gibt für das Referat jedoch folgende Bezeichnung an: „**Ref ÖS 1: Allg innerstaatliche u internationale Angel der öffentlichen Sicherheit**“ (Schiffer 1977: 112; Hervorh. i. Orig., Abkürzung „Angel“ gedeutet als „Angelegenheiten“, TK). Auszuschlie-

ßen ist, dass es sich hier um eine Veränderung im Sinne der o.g. Umgruppierungen handelt, da ein Referat „Staatsschutz“ zu diesem Zeitpunkt an keiner anderen Stelle der Abteilung mehr auftaucht.⁹ Als Erklärungsgründe bleiben entweder Auflösung und Neubildung eines Referates oder dessen Umbenennung. Dieser Frage soll hier jedoch nicht weiter nachgegangen werden. Entscheidend ist, dass nun (auch) das Referat 1 begrifflich Bezug auf Öffentliche Sicherheit nimmt. Dies zu einem Zeitpunkt, an dem die Umorganisation und Neubenennung der bisherigen Abt ÖS mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bereits detailliert geplant und vorbereitet war. Denn laut dem eingangs zitierten Brief des BMI sollte es nur ein Jahr später (1978) zu der im vorangegangenen Abschnitt besprochenen Bildung der Abteilung IS Innere Sicherheit kommen. Der Begriff Innere Sicherheit wird im Jahr 1978 also erstmals zur Abteilungsbenennung herangezogen und die Abteilung ÖS Öffentliche Sicherheit aufgelöst. Wie angedeutet, gehen deren Referate als Referate bzw. Unterabteilungen in den neuen Abt IS und Abt P auf.

Auf Referatebene der Abteilung Innere Sicherheit wird zeitgleich hingegen der Begriff Öffentliche Sicherheit verwendet, wie die Analyse des *Staatshandbuches Stand 1980* belegt. Für die Abteilung „Abt IS“ wird angegeben: „**Ref IS 1: Allgemeine u grundsätzliche innerstaatliche u internationale Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit**“ (Schiffer 1980: 114; Hervorh. i. Orig.). Dies ist auf den ersten Blick kein notwendiger Widerspruch. Schließlich kann es sich um eine bewußt differenzierte Verwendung beider Begriffe handeln. Dass dem jedoch nicht so ist, belegt wiederum die Umbenennung des Referates, die dem *Staatshandbuch Stand 1982* zu entnehmen ist und welche zeigt, dass hier der eine Begriff durch den anderen ersetzt wurde: „**Ref IS 1: Allgemeine u grundsätzliche innerstaatliche u internationale Angelegenheiten der inneren Sicherheit**“ (Schiffer 1982: 116; Hervorh. i. Orig.). 1982 erfolgt also die begriffliche Umstellung auch auf Referatebene,¹⁰

9 Da das *Staatshandbuch Stand 1977* (Schiffer 1977) keine Personennamen unterhalb der Abteilungs- bzw. Unterabteilungsleiterbene angibt, sind hier leider keine Rückschlüsse über den Umweg personeller Details zu ziehen. Dieser für die *Staatshandbücher* an sich untypische Umstand ist möglicherweise auf die innenpolitische Situation und die Einschätzung der Sicherheitsbehörden im Kontext der Aktivitäten der Rote Armee Fraktion im Jahr 1977 zurückzuführen. Es ist denkbar, dass der Verzicht auf Namensnennungen der Einschätzungen der Sicherheitsbehörden geschuldet war, da Namensnennungen Hinweise auf so genannte potenzielle Anschlagziele, d.h. die Identität von Angehörigen des Sicherheitsapparates in leitenden Positionen hätten liefern können.

10 Auch hier – auf Referatebene – kann die Entwicklung mittels einer Abbildung veranschaulicht werden (siehe *Abbildung 10* im Anhang).

gleichwohl erst vier Jahre *nach* Gründung der Abteilung Innere Sicherheit. Der Begriff Innere Sicherheit findet an dieser Stelle (Referat) bis einschließlich des letzten Jahres des Untersuchungszeitraumes (1997) Verwendung.

Erwähnenswert sind abschließend noch zwei Details, die die Jahre 1983 und 1994 betreffen. Ab dem *Staatshandbuch Stand 1983* wird das Referat 7 geführt: „**Ref IS 7: Analysen und geistig-politische Auseinandersetzung im Bereich der inneren Sicherheit** Dr Mensing MinR; Kurtz MinR“ (Schiffer 1983: 123; Hervorh. i. Orig.). Nicht zuletzt aufgrund personeller Kontinuitäten („Kurtz MinR“) ist zu vermuten, dass es sich hierbei um das vormalige und nun personell verstärkte „**Ref IS 7: Öffentlichkeitsarbeit gegen Terrorismus** Kurtz MinR“ (Schiffer 1982: 116; Hervorh. i. Orig.) handelt. Interessant ist hier auch das Ersetzungsverhältnis des Terminus Terrorismus zu dem Innerer Sicherheit. Ein Indiz für die Geltung des so genannten Terrorismus als dem Leitfeindbild der ersten Phase des Sicherheitsdiskurses, welches im historischen Verlauf zugunsten des vageren Begriffes Innere Sicherheit etwas (weil nicht in allen Verwendungsfällen) in den Hintergrund treten konnte.

Das zweite Detail, aus dem Jahr 1994, betrifft noch einmal das „Ref IS 1“. Dem *Staatshandbuch Stand 1994* lässt sich eine nochmalige Änderung der Referatsbezeichnung entnehmen, derzufolge auf den Zusatz „innerstaatliche und internationale“ fortan verzichtet wird: „**Ref IS 1: Allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten der inneren Sicherheit**“ (o.N. 1994: 146; Hervorh. i. Orig.). Die Analyse der Referatebene trägt einen erheblichen Teil zu der Neubewertung der Aussagen des Briefes aus dem BMI bei. Diese erweisen sich als missverständlich. Sie sind wie folgt zu präzisieren: Aus den *Staatshandbüchern* geht eindeutig hervor, dass während der Zeit, in der die Abteilungsbezeichnung auf Öffentliche Sicherheit lautete (bis ca. 1978), keine der Unterabteilungen oder der Referate mit „IS“ oder „Innere Sicherheit“ bezeichnet wurden. Vielmehr ergibt die Analyse der Organisationsstruktur mittels der *Staatshandbücher*, dass – wenn überhaupt – der Begriff Öffentliche Sicherheit auch unterhalb der Abteilungsebene Verwendung fand. Die Aussage des Briefes, die „Abteilung VI ‚Öffentliche Sicherheit‘ [...] umfasste als Referate die heutigen Abteilungen ‚Innere Sicherheit‘ (IS), ‚Polizeiangelegenheiten‘ (P) sowie ‚Bundesgrenzschutz‘ (BGS)“ (Brief BMI vom 25. Mai 2000), macht hingegen nur Sinn, wenn die dieser Aussage beigestellte Erklärung wie folgt ergänzt würde: „Hierbei waren [ein Teil der Referate] der [späteren] Abteilungen P und IS bis 1977 als Referate in die Abteilung ÖS eingebunden“ (Brief BMI vom 25. Mai 2000; eingefügte Ergänzungen hervorgehoben, TK). Dass (und vor allem: welche) Referate der Abt ÖS in den Folgereferaten P und IS – teils

unter Beibehaltung der alten Aufgabenbeschreibungen – aufgingen, konnte im Rahmen der hier geleisteten Detailanalyse gezeigt werden.

Aufgabengebiete bzw. Aufgabenkreis

Der terminologische Wechsel lässt sich auch auf Ebene der allgemeinen Definition des Aufgabenkreises bzw. der Aufgabengebiete des Bundesministeriums des Innern beobachten. In den *Staatshandbüchern* beginnen die Einträge zum BMI mit der Angabe der Postanschrift des Ministeriums gefolgt von der Aufzählung der Aufgabengebiete unter der Überschrift „Aufgabenkreis“ (vgl. bspw. Koehler/Jansen 1974: 121; Schiffer 1977: 108; ders. 1987: 111). Das *Staatshandbuch Stand 1966* nennt unter acht Aufgabengebieten bereits an zweiter Stelle: „2. Verfassungsschutz, öffentliche Sicherheit, Bundesgrenzschutz“ (Koehler/Jansen 1966: 99; Hervorh. TK). Diese Aufgabenbeschreibung findet sich nahezu identisch in jedem der hier recherchierten Handbücher bis zum Jahr 1987. Lediglich in den Jahren 1970 und 1983 kommt es zu Umformulierungen, welche die hier untersuchte Fragestellung allerdings nicht näher tangieren. Im *Staatshandbuch Stand 1970* wird der Aufzählung die Formulierung „die Angelegenheiten des“ vorangestellt. Der Aufgabenbereich lautet nun: „2. die Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, der öffentlichen Sicherheit, des Grenzschutzes“ (Koehler/Jansen 1970: 107).

Das *Staatshandbuch Stand 1983* weist aus, dass der Aufgabenbereich um „die Angelegenheiten des Bundesgrenzschutzes“ reduziert wurde. Letztere werden in dieser Ausgabe des *Staatshandbuches* als eigener Aufgabenbereich geführt (vgl. Schiffer 1983: 118). Für das Jahr 1987 liefert das *Staatshandbuch* erstmals den Zuständigkeitshinweis „3. Angelegenheiten der inneren Sicherheit“ (Schiffer 1987: 111; Hervorh. TK). Dies ist ein bemerkenswertes Detail, da auf Abteilungsebene die begriffliche Umstellung bereits für das Jahr 1978 festgestellt werden konnte. Das heißt, die Reformulierung der Aufgabenbestimmung, statt für „Angelegenheiten [...] der öffentlichen Sicherheit“ fortan für „Angelegenheiten der inneren Sicherheit“ zuständig zu sein, erfolgte erst annähernd zehn Jahre später.¹¹ Allerdings scheint auch hier das Auftreten der Terminologie im Zusammenhang mit den zeitgleich erstmals formulierten „4. Polizeiangelegenheiten“ zu stehen.

Es liegt nahe zu vermuten, dass die noch im *Staatshandbuch Stand 1982* genannten Aufgaben „2. die Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und der öffentlichen Sicherheit“ und „3. die Angelegenheiten

11 Siehe hierzu auch im Anhang die entsprechende *Abbildung 11*.

des Bundesgrenzschutzes“ *gemeinsam* reformuliert wurden und im *Staatshandbuch Stand 1987* als Bereiche „3. Angelegenheiten der Inneren Sicherheit“ und „4. Polizeiangelegenheiten“ variiert auftauchen. Naheliegend nicht zuletzt deshalb, weil die „Angelegenheiten des Bundesgrenzschutzes“ in Gestalt zweier Unterabteilungen der „Abteilung P Polizeiangelegenheiten“ angegliedert sind (vgl. Schiffer 1983: 123).

Die Reformulierung vollzieht sich, wenn auch zeitversetzt, analog zur Reorganisation der „Abteilung ÖS“ im Jahr 1978. Erneut zergliedert sich Öffentliche Sicherheit in Innere Sicherheit einerseits und Polizeiangelegenheiten andererseits (wenn man an die Aufteilung der Referate der Abt ÖS auf die neuen Abteilungen IS und P im Jahr 1978 denkt). Innere Sicherheit wird demnach verwaltungstechnisch über die Sachgebiete „Extremismus“ und „politisch motivierte Kriminalität“ inhaltlich gefüllt. „Polizeiangelegenheiten“ bezieht sich auf so genannte gewöhnliche Verbrechensbekämpfung und Grenzschutzangelegenheiten. Dies wäre eine bemerkenswerte organisatorische Differenzierung, zumal sie in der politischen Alltagssprache des Sicherheitsdiskurses nicht mitvollzogen wird. Vielmehr werden alle genannten Bereiche unter der Überschrift Innere Sicherheit be- und verhandelt. Es ist um so bemerkenswerter, da die Akteure, die diese Gleichsetzung vornehmen, Politiker oder Vertreter eben jener Behörde sind, in der auf organisationsorganisatorischer Ebene just diese Differenzierung Gültigkeit besitzt.

Abschließend ist zu konstatieren: Auf Ebene der Abteilungsstruktur des BMI spielt der Begriff Öffentliche Sicherheit bis 1977/78 eine tragende Rolle. Zu diesem Zeitpunkt erfolgte die Umstellung auf Innere Sicherheit durch Reorganisation der „Abt ÖS“. Darüber hinaus konnte ermittelt werden, dass die Begriffsverschiebung in drei Schritten stattfand. *Ende der 1970er-Jahre* (1978) durch vorgenannte Gründung der Abteilung IS, dann *Anfang der 1980er-Jahre* (1982) in Gestalt der spezifischen Umbenennung des „Ref IS 1“. Schließlich *Ende der 1980er-Jahre* (1987) durch Reformulierung des Aufgabenkreises des BMI. Auf Ebene der Verwaltungsstruktur ist also nicht Anfang der 1970er-Jahre, sondern erst Ende der 1970er-Jahre eine Begriffskonjunktur zu beobachten. Zudem markiert dieser Zeitpunkt erst den *Beginn* der begrifflichen Umstellung. Zeitversetzt folgen dann die Referatebene und die Bestimmung des Aufgabenkreises. Bis zum *Abschluss* dieses Prozesses vergehen also zehn Jahre.

Der Terminus Innere Sicherheit fand zwar vorher auch in der Behörde Verwendung, was nicht zuletzt das Jahr des Erscheinungsbegins (1969) des vom Ministerium herausgegebenen Periodikums *Innere Sicherheit* belegt (vgl. Bundesminister des Innern 1969). Dieser Befund

bestätigt zwar, dass Innere Sicherheit als Streitvokabel Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre eine wachsende Rolle spielte, allerdings schlug sich dies *nicht* explizit in der Organisationsstruktur des BMI nieder. Die Divergenz der Verwendungsweise der beiden Begriffe resultiert nicht zuletzt aus der Unbestimmtheit des Begriffes. Die Aussagen sind hier auf die Einführung des Begriffes Innere Sicherheit bezogen. Interessant ist, dass die Abteilung P Polizeiangelegenheiten mit Verbrechensbekämpfung im Allgemeinen in Verbindung gebracht wird (gerade weil hier Referate zu OK, Rauschgift und Terrorismus existieren), hingegen die Abt IS eher verfassungsschutzorientiert zu sein scheint. Die Wahrnehmung, dass in der politischen Alltagsauseinandersetzung beide Gebiete immer in eins gesetzt werden, ist also auf Ebene der Ministeriumsstruktur nicht eindeutig nachzuvollziehen. Vielmehr erscheint es so, dass der „Reglereffekt“ (je nachdem, was opportun erscheint, mal mehr *normale* Kriminalitätsbedrohung, mal mehr *politische*) direkt aus dem Bereich der Alltagsvermittlung herrührt. Mögliche Gründe hierfür: Der Alltagsdiskurs ist weniger streng geregelt als eine Fachdisziplin, Politik vermengt beide Bereiche in der Auseinandersetzung (Dramatisierungsabsicht). Hier wirkt sich das Schillernde des Begriffes Innere Sicherheit aus, er ist nicht eindeutig definiert, wird also mittels des Streites darum gefüllt.

Eine Erklärung für die Abweichung von der Wortkonjunktur Anfang der 1970er-Jahre mag darin liegen, dass der Bereich Politik eben nicht völlig in den Verwaltungsstrukturen aufgeht, d.h. von einem Beginn der Begriffsverwendung ab Anfang der 1970er-Jahre kann zwar gesprochen werden, jedoch ist zu präzisieren, dass sich dieser nur in Teilen des politischen Bereiches feststellen lässt. Entscheidende Teile folgten indes erst später. Grund hierfür mag eine gewisse Trägheit des politisch-administrativen Apparates sein, der nicht kurzfristig auf Wortkonjunkturen und -moden reagiert, sondern gewissermaßen erst, wenn sich ein Begriff *gesetzt* hat. Erst wesentlich später etablierte sich die Terminologie in diesem Kontext. Es lässt sich somit die These formulieren, dass die begrifflich-institutionelle Etablierung Innerer Sicherheit zeitlich in zwei Phasen erfolgte, zunächst Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre als politischer Kampfbegriff¹² und endgültig, sozusagen in „verfe-

12 Siehe auch Schiller/Becker 1977: „Freilich handelt es sich [bei dem Begriff Innere Sicherheit; TK] nicht um einen Rechtsbegriff [...], sondern im wesentlichen um ein *politisches Schlagwort*, das allerdings eindeutig zur offiziellen politischen Terminologie geworden ist. Als politische Vokabel vermag der Ausdruck indessen zusätzliche Verunklungungsdienste zu leisten“ (ebd.: 212; Hervorh. TK).

stiger Form“, ab den späten 1970er-Jahren als geeignete Dienststellenbezeichnung.

Almanach der Bundesregierung¹³

Der *Almanach der Bundesregierung* wird von seinen Herausgebern als „umfassendes Kompendium über alle Bereiche der Politik von A bis Z“ (vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1993, Klappentext) vorgestellt. Er bietet die Möglichkeit, „sich rasch über bestimmte Themen und Themenzusammenhänge zu informieren. Darüber hinaus enthält die Broschüre eine Überblick über Aufgaben und Arbeitsschwerpunkte der Bundesregierung“ (ebd.). Es ist somit anzunehmen, dass auch über den hier zu untersuchenden Gegenstand Innere Sicherheit informiert wird. Ein Blick in den *Almanach* des Jahres 1993/1994 bestätigt diese Annahme. Dort ist das Stichwort Innere Sicherheit im Register aufgeführt und verweist auf einen mehrseitigen Kurzbeitrag.

Der *Almanach* wird aufgrund der einleitend zitierten Selbstdeklaration und dem Ergebnis der Vorlektüre der Ausgabe 1993/1994 in die Untersuchung mit einbezogen. Das Vorgehen lehnt sich hinsichtlich des Erkenntnisinteresses an die vorangegangene Analyse des *Staatshandbuches* an. Der *Almanach* eignet sich aus drei Gründen: 1. Er wird vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegeben, d.h. *regierungsnah* erstellt. Somit ist ein regierungspolitischer Charakter der untersuchten Texte gewährleistet. Es braucht in diesem Fall nicht über organisatorische Aspekte (wie bspw. den Verwaltungsaufbau) auf Regierungspolitik rückgeschlossen werden. 2. Der *Almanach* hat Broschürencharakter. Der Anspruch, „ein kleines Handbuch zu sein“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1969: 3) bzw. das Ziel, durch „Stichworte und Übersichten [...] dem Benutzer das Verständnis der Absichten und Maßnahmen der Regierung [zu] erleichtern“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1973: 8), bedeutet zugleich, dass Einträge relativ kurz gehalten sind. Diese Kürze ist für die Untersuchung von Vorteil. Sie bedeutet Konzentration auf das Wesentliche – so wie es die Macher definieren. Das Medium ist also gerade deshalb vielversprechend, *weil* in einem Text, der relativ kurz gehalten werden muss, Schwerpunktsetzungen vorzunehmen sind. 3. Auch der *Almanach* garantiert durch seine Erscheinungskontinuität eine solide Abdeckung des

13 Bis zur Ausgabe 1993/1994: *Bonner Almanach*.

Zeitintervalls und hierüber eine entsprechende Beobachtung von Veränderungen.¹⁴

Zu beobachten ist bei allen recherchierten Werken ein ähnlicher Aufbau. Eine daran orientierte Voranalyse lieferte Hinweise auf vier Stellen, die jeweils untersuchenswert erscheinen. Hierbei sind drei Stellen *inhaltlich* und eine Stelle *diskursformspezifisch* interessant. Es ist von Vorteil, dass der *Almanach* der Diskursform Buch zuzurechnen ist. Er lässt sich weiter eingrenzend als Sachbuch bezeichnen. Diskursformtypisch sind zumeist ein Inhaltsverzeichnis und ein Sach- oder Stichwortregister. Beides ist im *Almanach* vorzufinden. Das (Sachwort-)Register bzw. Stichwortverzeichnis verweist auf Kurzartikel zu den jeweiligen Worteinträgen. Auch wenn die Register sich diskursformtypisch am Ende der Bücher befinden, rangieren sie hinsichtlich des Erkenntnisinteresses an erster Stelle. Sie besitzen diese höhere Priorität, da hierüber zu erschließen ist, ob und seit wann Innere Sicherheit explizit als Schlagwort im *Almanach* Aufnahme fand/findet und was unter diesem Eintrag jeweils vermerkt ist. Diese erste Stelle (Register) verweist also, sofern ein Eintrag Öffentliche oder Innere Sicherheit vorhanden ist, auf eine zweite, an welcher der Begriff inhaltlich entfaltet wird. Alle Verwendungsweisen, die sich nicht auf das Register erstrecken, sondern auf die anderen Fundstellen, nenne ich *implizite* Verwendungen.

Der dritte Ort, an welchem dem möglichen Auftauchen der Kategorie Innere Sicherheit nachgespürt wird, resultiert aus dem Faktum, dass im *Almanach* immer auch Angaben zu den Bundesministerien, d.h. dort tätigen Personen und der Behörde zugeordneten Aufgaben zu finden sind. Jedes Ministerium wird vorgestellt. In gewisser Weise handelt es sich hierbei um stark gekürzte Varianten der aus den *Staatshandbüchern* bekannten Daten, angereichert um biographische Angaben zum jeweils amtierenden Bundesinnenminister. Bei der Untersuchung dieser Stelle liegt das Augenmerk auf der Aufzählung der Aufgaben bzw. Zuständigkeiten des Ministeriums, d.h. darauf, ab wann in diesem Kontext der Begriff Innere Sicherheit auftaucht. Jedoch soll hiermit nur gewährleistet werden eine Kontrollmöglichkeit wahrzunehmen, um die Ergebnisse aus der Untersuchung des *Staatshandbuches* abzusichern.

Der vierte angesprochene diskursformspezifische Ort ist das in jedem *Almanach* vorfindbare Vorwort. Hier werden Selbstpositionierung

14 Für die Untersuchung konnten Ausgaben für die folgenden Jahre recherchiert werden: 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978/79, 1980/81, 1984/85, 1986/87, 1987/88, 1988/89 und 1993/94. In den Jahren 1982 bis 1983 und 1991 bis 1992 ist der *Almanach* laut Katalogauskunft der Stadt- und Universitätsbibliothek Frankfurt am Main nicht erschienen.

gen in Bezug auf die im *Almanach* enthaltenen Informationen vorgenommen. Diese Stelle wird bloß *en passant* berücksichtigt (wie bereits im einleitenden Teil dieses Untersuchungsabschnitts geschehen), um den (Eigen-)Anspruch der Publikation und die Selbstdeklarationen der Herausgeber zu berücksichtigen.

Die jeweiligen Ausgaben, d.h. die dortigen, eben vorgestellten Textstellen lassen sich entlang der folgenden Fragestellung untersuchen: Liefert auch die Untersuchung des Almanach ein Jahresdatum des erstmaligen Auftauchens des Begriffes Innere Sicherheit? Wenn ja, wie verhält es sich zu der bislang ermittelten Chronologie? Sofern Innere Sicherheit als Eintrag erst in späteren Ausgaben auftaucht, gibt es begriffliche Vorläufer in früheren Ausgaben (wie bspw. Öffentliche Sicherheit)? Was wird im Falle des Vorhandenseins eines Eintrages als Innere Sicherheit vorgestellt? Sind hier Veränderungen im zeitlichen Verlauf zu beobachten, d.h. inwieweit ändern sich die Texteinträge zu diesem Stichwort?¹⁵

Registerebene

Zur Verwendung bzw. zum Auftauchen der Begriffe Öffentliche und Innere Sicherheit lässt sich sagen, dass in den Ausgaben 1969 und 1970 weder Öffentliche noch Innere Sicherheit im Register des *Almanach* anzutreffen ist. Statt dessen findet der Eintrag „innerer Notstand“ Verwendung. In den Ausgaben 1971 und 1972 wird auf keine der drei Kategorien im Register verwiesen. In den Ausgaben 1973, 1974 und 1975 taucht der Begriff „Sicherheitsprogramm“ als Registereintrag auf. Erst ab 1976 (bis heute) wird Innere Sicherheit im Register geführt. Zwar ist der Begriff beispielsweise schon im *Almanach 1973* (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1973: 36, 58 und 273) im Text zu entdecken, dort wird er jedoch nicht sonderlich exponiert. Auf indexikalischer Ebene, d.h. als Stich- oder Verweiswort spielt er jedenfalls keine Rolle.

Kapitelebene

Hier muss bezüglich der im Almanach vorfindbaren Texte, welche die Registereinträge inhaltlich entfalten, insbesondere auf die Ausgabe 1984/85 hingewiesen werden. Mit dieser Ausgabe kam es zu einer merklichen Steigerung des Seitenumfanges des Textbeitrages zu Innerer Sicherheit, die in erster Linie auf die Zusammenlegung mit dem bis da-

15 Siehe zur Veranschaulichung der zeitlichen Begriffsentwicklung hinsichtlich der Jahrgangsbände des Almanach auch die *Abbildung 12* im Anhang.

hin an anderer Stelle befindlichen Text zum Eintrag „Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)“ zurückzuführen ist. Durch die Subsumtion des Eintrages zum BfV unter dem Eintrag Innere Sicherheit kam es zu einer verstärkten Politisierung, d.h. zu Beschreibung der Bedrohungsstrukturen unter Rückgriff auf die links-rechts-Skala. Der Texteintrag zu Innere Sicherheit wurde mit diesem Bezug m.E. zunehmend durch das mit dem BfV verbundene Konzept „streitbare Demokratie“ dominiert.

Verweisebene

Am Ende eines jeden Textbeitrages finden sich weitere Begriffsverweise. Hier kam es zunächst zum Weiterverweis auf den Eintrag „Polizei“. Dieser Begriff wurde in späteren Ausgaben ausdifferenziert, die Verweismenge wurde insgesamt umfangreicher. Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg kam es teils zu diskontinuierlichen Verweisen, zugleich kristallisierten sich aber auch einige relativ regelmäßig anzutreffende Kategorien heraus („Polizeiangelegenheiten“, „Verbrechensbekämpfung“). Ohne diese Begriffe auf ihre entsprechende inhaltliche Füllung hin zu untersuchen, bleibt dennoch zu bemerken, dass sie den Begriff Innere Sicherheit inhaltlich weiten bzw. unbestimmt lassen.

Gegen Ende des Untersuchungsintervalls (ab Ausgabe 1987/88) tauchen zudem vermehrt Verweise auf „Ausländer- und Asylpolitik“ auf, die über die bisherige Thematisierung in Gestalt des „Ausländerextremismus“ noch hinaus weisen und Ausländer und Asylbewerber als ein pauschales Problem oder gar eine Gefährdung Innerer Sicherheit erscheinen lassen. Und zwar ohne den Zusatz „extremistisch“, d.h. hier wird allein durch die Tatsache ihrer Anwesenheit ein Problemstatus begründet.

Zuständigkeitsebene

In dem jeweiligen Kapitel, welches die Struktur und die Aufgaben unter anderem auch des Bundesministerium des Innern beschreibt, wird mit der Ausgabe 1971 der Zuständigkeitsbereich von „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ in „Öffentliche Sicherheit“ umbenannt. Diese Bezeichnung wird bis zur Ausgabe 1978/79 beibehalten. Erst ab diesem Jahr wird auf Zuständigkeitsebene des BMI im *Almanach* von Innerer Sicherheit gesprochen. Generell ist über den gesamten Zeitraum eine zunehmende *Politisierung* der Bedrohungsstrukturen zu beobachten. Die Thematisierung Innerer Sicherheit schloss zu Beginn auch das

so genannte gewöhnliche Verbrechen mit ein.¹⁶ Im Zuge der beschriebenen Entwicklung, in der Innere Sicherheit unter dem Verdikt „streitbarer Demokratie“ – nicht zuletzt durch die thematische Zusammenlegung mit der Passage zum BfV – mehr und mehr politisch aufgeladen wurde, kam es dazu, dass jenes so genannte gewöhnliche Verbrechen fortan in den eigenständigen Themenbereichen „Polizeiangelegenheiten“ bzw. „Verbrechensbekämpfung“ angesiedelt wurde. Es handelt sich hierbei um eine Differenzierung, die durch Äußerungen auch von Politikern und Experten kontrastiert wird, die in öffentlichen Reden diese Unterscheidung aufheben, wenn explizit darauf hingewiesen wird, dass Innere Sicherheit besonders durch gewöhnliches Verbrechen bedroht sei bzw. durch Verbrechensbekämpfung hergestellt würde.

Parlamentsspiegel Jahresregister

Im Folgenden ist beabsichtigt, den besagten terminologischen Wechsel vom Begriff Öffentliche Sicherheit zum Begriff Innere Sicherheit im politisch-administrativen Sprachgebrauch am Beispiel der *Dokumentation – Parlamentsspiegel – Jahresregister* aus den Jahren 1954¹⁷ bis 1994/95¹⁸ zurückzuverfolgen. Insbesondere geht es um die Frage, ob diese Rekonstruktion die bisherigen Ergebnisse bestätigen kann. Nicht zuletzt hinsichtlich der aus den bisherigen Untersuchungen abgeleiteten These der Zweistufigkeit der begrifflichen Konjunktur Innerer Sicherheit. Darüber hinaus erweitert die Untersuchung des Mediums die Untersuchungsperspektive. Beim *Parlamentsspiegel* rücken zugleich die

16 „Schutz des einzelnen vor dem Verbrechen, aber auch [...] Schutz der Einrichtungen des Staates und seiner demokratischen Grundordnung“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1973: 273).

17 Obschon das Jahr 1972 den Beginn des Untersuchungsintervalls markiert, wird auch auf Ausgaben des *Parlamentsspiegel* aus den Jahren davor zurückgegriffen, um zu berücksichtigen, ob und inwieweit die fraglichen Kategorien vor 1972 verwendet wurden bzw. um auszuschließen, dass sie vorher auftauchen. Die These ist schließlich, dass die Konjunktur des Begriffes Innere Sicherheit auf den Beginn der 1970-er Jahre zu datieren ist.

18 Die Untersuchung schließt mit dem *Parlamentsspiegel* Jahrgang 37/38 für die Jahre 1994/1995, da mit diesem Band das Erscheinen der gedruckten und buchgebundenen Jahresregister aus Kostengründen eingestellt wurde. Die Dokumentation *Parlamentsspiegel* ist weiterhin als CD-ROM und über das Internet verfügbar (www.parlamentsspiegel.de). Allerdings eignen sich diese Medien nicht für eine Analyse im Sinne der vorgestellten, da die Begriffsverweisungen und -verknüpfungen aufgrund der medien-spezifischen, softwaregesteuerten Frage- und Suchmasken nicht – wie aus der Buchform bekannt – vorliegen bzw. nicht ersichtlich sind.

Dokumente, auf die das Jahresregister verweist in den Fokus der Beobachtung. Nicht bloß das Auftauchen des Begriffs auf indexikalischer Ebene, sondern zugleich seine Verwendung im Titel (beim Betiteln) von *Parlamentaria/Legalia* lässt sich hier im Ansatz erkennen und bewerten.

Zunächst werde ich kurz auf den Charakter des zu untersuchenden Mediums eingehen. Unter Bezugnahme auf die Arbeit *Parlament und Information. Die Geschichte der Parlamentsdokumentation in Deutschland* (Schröder 1998) sind sowohl der Erkenntniswert als auch die Aussagegrenzen des Indikators Parlamentsdokumentation auszuloten. Daran anschließend wird die Untersuchung näher bestimmt und vorgestellt, gefolgt von der konkreten Analyse der ausgewählten Register. Abschließend werden die Ergebnisse resümiert und bewertet.

Die Termini Öffentliche bzw. Innere Sicherheit lassen sich – bezogen auf ihren Entstehungs- oder doch zumindest ursprünglichen Verwendungskontext – maßgeblich dem Bereich Politik zuordnen. Um so mehr erscheint es deshalb aufschlussreich, zu untersuchen, seit wann beide Begriffe jeweils in diesem Bereich anzutreffen sind. Zugleich ist von Interesse, *wie* sie verwendet werden: Es ist zu bestimmen, ob und – wenn ja – ab wann welcher der beiden Ausdrücke den anderen ablöste bzw. inwieweit und seit wann sie synonym verwendet wurden/werden. Zu berücksichtigen wäre auch hier das Verweisungsverhältnis. Ab wann kehrt sich die Verweisung von Öffentlicher auf Innere Sicherheit bzw. von Innerer auf Öffentliche Sicherheit um und indiziert somit die Ablösung des einen Begriffes durch den anderen (als dem fortan geläufigeren von beiden).

Zwar bezogen sich die Untersuchungen des *Staatshandbuchs* und des *Almanachs* auch auf den Bereich Politik. Jedoch auf bestimmte Ausschnitte desselben. Ging es im ersten Teil um die Struktur der politischen Verwaltung der Behörde Bundesinnenministerium, stand im zweiten Teil Innere Sicherheit als Element von Regierungspolitik in Gestalt der öffentlichen (Selbst-)Darstellung der Bundesregierung im Zentrum der Analyse. Nun ist beabsichtigt, den bekannten Fragestellungen nachzugehen, in dem die Perspektive über spezifische Verwaltungsentwicklungen und Regierungspolitik hinaus geweitet wird. Hierzu ist es erforderlich, über einen Indikator zu verfügen, der zentrale begriffliche Kategorien des Bereichs Politik aufgreift und dokumentiert. Will man solchen Feinheiten des Sprachgebrauches im Bereich Politik, d.h. der politischen Rede nachspüren, bedarf es also einer *Aggregatsform*, welche jene Rede untersuchbar macht, d.h. es bedarf eines dokumentierenden Mediums. Da es sich um eine Untersuchung über einen Zeitraum von über fünfundzwanzig Jahren handelt, muss es sich des weiteren um ein kontinuierlich dokumentierendes Medium handeln.

Gleichzeitig geht es hier mitnichten um jedwede Äußerung, die sich selbst als irgendwie politisch versteht oder so verstanden werden möchte. Es geht im engeren Sinne um die Rede im politisch-institutionellen Bereich. Die politische Rede im engeren hat ihren institutionellen Ort in Gestalt des Parlamentes, was nicht zuletzt ein Blick ins etymologische Wörterbuch bekräftigt: Zum französischen *parler* (sprechen, reden) gehört die Bildung *parlement* (Gespräch, Unterhaltung, Erörterung) (vgl. Drosdowski 1989: 510). In der Bundesrepublik sind das konkret die Parlamente auf Länder- und Bundesebene. Hier präzisiert oder besser: Differenziert sich Politik gar entsprechend den Parteizugehörigkeiten aus, wird die politische Rede *partei*politische Rede. Die politische Rede im Zusammenhang mit Parlamentsarbeit (gleich ob Regierungs- oder Oppositionsarbeit) ist darüber hinaus institutionell detailliert geregelt und bestimmt. Beispielsweise wird in den Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages zwischen „großen Debatten“, wie z.B. den alljährlichen Debatten bei der Einbringung und Verabschiedung des Bundeshaushaltes und „Kurzdebatten“, „Aktuellen Stunden“, „Befragungen der Bundesregierung“, „Kurzinterventionen“, „Geschäftsordnungsanträgen“, „Erklärungen zur Aussprache“, „Erklärungen zur Abstimmung“ oder „Erklärungen außerhalb der Tagesordnung“ (Schick/Zeh 1999: 50 ff.) unterschieden.

Die Parlamentstätigkeit umfasst aber darüber hinaus auch Materialien, die nicht in Redeform vorliegen: Gesetzesvorlagen, verabschiedete Gesetze etc. Zu den Texten der Parlamentsdebatten kommen also noch die diesen zugrunde liegenden Beratungsgrundlagen bzw. -ergebnisse und Verabschiedungen. Diese haben einen amtlichen Charakter und werden zumeist von den Parlamentsverwaltungen offiziell verlegt und gedruckt (vgl. Schröder 1998: 24). Da es ungemein aufwendig wäre, alle oder einen Großteil der Debattenbeiträge, der Gesetzesblätter und stenographischen Berichte, der Drucksachen sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene aus den Jahren 1972 bis 1998 *en détail* zu untersuchen, wird die Analyse *mittelbar* vollzogen.

Vorausgesetzt wird zunächst die an anderer Stelle bereits thematisierte Auffassung, dass der Begriff Innere Sicherheit ein *politischer* „Kampfbegriff“ ist, welcher insbesondere in parteipolitischen Auseinandersetzungen bevorzugt Verwendung findet, im Sinne eines Politikfeldes, auf dem Parteien jedweder Couleur sich zu profilieren suchen. Folglich konzentriert sich dieser Untersuchungsabschnitt also auf Rede- bzw. Arbeitsdokumentation im Sinne von Parlamentsdokumentation. Es erscheint vielversprechend hierzu auf die Parlamentsdokumentation *Parlamentsspiegel* zurückzugreifen, zumal diese über eine lange Dokumentationskontinuität verfügt – sie erscheint seit 1964 (in Nachfolge des

so genannten *IPA-Parlamentsspiegels*, der bereits seit dem Jahr 1957 erschien) – und zugleich ob ihrer Vollständigkeit und wissenschaftlichen Genauigkeit gelobt wird (vgl. Schröder 1998: 115 ff.).

Das Jahresregister *Parlamentsspiegel* ist laut eigenem, vollständigen Titel eine

„Dokumentation über die Arbeit des Europäischen Parlaments, der Beratenden Versammlung des Europarates, der Versammlung der Westeuropäischen Union, der Bundes- und Landesparlamente der Bundesrepublik Deutschland und über die Gesetz- und Verordnungsblätter der Europäischen Gemeinschaften, der Bundesrepublik Deutschland und der Länder“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 1972: 1).

Es ist lexikographisch aufgebaut, d.h. liefert in alphabetischer Reihenfolge Schlagwörter, denen jeweils Wort-zu-Wort-Verweisungen (zu anderen Schlagwörtern) und/oder Dokumentverweisungen zugeordnet sind, mit dem Ziel, Parlamentaria und Legalia thematisch recherchierbar zu machen. Seine Entstehung legitimierte sich über das Ende der 1950er-Jahre artikulierte Bedürfnis bzw. Interesse von Bundestagsabgeordneten nach informationeller Übersicht über die Bundestagsarbeit und die thematisch vergleichbare Arbeit in den Landtagen. Im Zuge dieses Bedürfnisses erschien der *Parlamentsspiegel* erstmalig 1957. Er wurde von der so genannten Interparlamentarischen Arbeitsgruppe (IPA) veröffentlicht, einer fraktionsübergreifenden Arbeitsgemeinschaft von Bundestagsabgeordneten und erschien zunächst als wöchentliche wissenschaftliche Fachbibliographie (vgl. Schröder 1998: 115 f.). Auf weitere Hintergründe und historische Details der Entstehung des *Parlamentsspiegel* soll hier nicht weiter eingegangen werden, da sie für das in diesem Teil motivierende Erkenntnisinteresse nicht weiter relevant erscheinen.¹⁹

„Der parlamentarische Informationsbedarf erstreckt sich auf: Information über die lokale Parlamentsarbeit; Information über die Parlamentsarbeit auf Länder-, Bundes- und Europaebene; Sach- und Fachwissen; Öffentliche Meinung und Presseberichte; Informationen über die Absichten der Regierung“ (Schröder 1998: 11).

Der Informationsbedarf hinsichtlich der Parlamentsarbeit und -tätigkeit macht eine Aufbereitung der oben angesprochenen zahlreichen Materialien erforderlich. Hier geht es im wesentlichen darum, dass „Information [...] inhaltlich erschlossen werden [muss]“ (ebd.: 16), worunter Doku-

¹⁹ Zur Geschichte vgl. Schröder 1998: 115 ff.

mentation zu verstehen ist. Diese Sicht resultiert aus dem Doppelcharakter des Begriffs „Dokumentation“: Dieser „meint einmal ganz allgemein ‚etwas schriftlich niederlegen‘ und zum anderen die Inhaltserschließung von Dokumenten“ (ebd.: 7).

Bei den „Informationen“, die inhaltlich zu erschließen sind, handelt es sich, legt man die *Dokumentation Parlamentsspiegel* zugrunde, um alle Parlamentaria und Legalia eines jeweiligen Berichtszeitraumes. So enthält zum Beispiel der 14. Jahrgang des Jahresregisters der Zentraldokumentation *Parlamentsspiegel*

„die inhaltliche Erschließung aller vom 1. 1. bis zum 31. 12. 1971 [...] eingegangenen Drucksachen, Plenarprotokolle und Gesetzesblätter. Die Jahresregister sind folglich im Kern der Fundstellennachweis aller Drucksachen, Plenarprotokolle und Gesetzesblätter, die in einem Kalenderjahr veröffentlicht wurden“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 1972: X).

Register, Schlagwort, Verweisung

Register gelten als klassische, diskursformspezifische Instrumente der Inhaltserschließung. Sie sollen dem schnellen Finden von Informationen dienen. Dies gilt auch für die bereits untersuchten Stichwort-Register des *Almanach*. Womit die Gemeinsamkeiten aber auch erschöpft sein dürften. Das im Folgenden untersuchte Jahresregister ist wesentlich komplexer, wird sensibler gehandhabt und ist insofern weit höher geregelt, wenn es um Aufnahme und gar Löschung von Einträgen oder der Verweisung solcher Einträge untereinander geht. Hinzu kommt, das im Gegensatz zum Register des *Almanachs*, das Jahresregister nicht auf einen dem Verweis zugehörigen längeren Texteintrag verweist, der den Begriff inhaltlich entfaltet. Verwiesen wird auf andere Begriffe und am Ende auf eine Art Signatur, mittels derer ein hierüber klassifiziertes Dokument ausgewiesen wird – und welches dann beschafft werden kann. Der Begriff „Register“, der sich in Deutschland generell durchgesetzt hat, ist – in Bezug auf das zu untersuchende Jahresregister des *Parlamentsspiegel* – allerdings irreführend (vgl. Schröder 1998: 29). „Für systematisch aufgebaute Register, die mit Ober- und Unterbegriffen, Verweisen und Synonymen arbeiten, ist der Begriff eine Untertreibung. Vielmehr wäre hier der Begriff Index angebracht“ (ebd.). Der Begriff Dokumentation ist als übergeordnete Bezeichnung zum Begriff Index aufzufassen. „Dokumentation“ beinhaltet deshalb auch Tätigkeiten und Methoden, „die im Umfeld der Erschließung von Dokumenten vorkommen, etwa Klassifikationssysteme, Thesauri und Abstraktbildung“ (ebd.: 31).

„Der Begriff ‚Register‘ bezeichnet eigentlich nur ein geordnetes Verzeichnis wie z.B. das ‚Krebsregister der Bundesrepublik Deutschland‘, welches alle Namen von krebserkrankten Personen in alphabetischer Ordnung enthalten soll. Im Unterschied zum Register enthält der Index zu den Begriffen auch ein Ordnungssystem und Beziehungsgeflecht“ (ebd.).

Diese Ordnungen und Beziehungen werden *eingeführt*. So wird der Begriff Innere Sicherheit als Schlagwort nicht notwendigerweise deshalb ab einem bestimmten Zeitpunkt geführt, weil er in einem Dokument Erwähnung findet, sondern weil dieses Dokument im Rahmen seiner inhaltlichen Erschließung einem Themenkreis Innere Sicherheit *zugeordnet* wird. Es handelt sich in diesem Fall nicht um eine bloß formale Erschließung, sondern um eine inhaltliche Auswertung einer Debatte/Drucksache. Diese Erfassung vollzieht sich in vier Schritten, die verdeutlichen, inwieweit die Verwendung eines Registereintrages gewissermaßen auch eine gesellschaftspolitische Bewertung kundtut:

„Zuerst muß das **Thema genau erfaßt** werden. Im philosophischen Sinn muß man hierbei bereits ein Bewußtsein der Ungenauigkeit und Relativität der Begriffe haben. Auf der zweiten Ebene wird der **Begriff für das Thema**, den Gegenstand, gewählt. Entsprechend dem System der inhaltlichen Erfassung wird auf der dritten Ebene die Benennung, die **Bezeichnung für den Begriff** gewählt. Ein weiteres Element der Unschärfe kommt auf der vierten Ebene hinzu: der Dokumentar, der die inhaltliche Erschließung vornimmt, ist ein Mensch mit Meinungen, Urteilen und Vorurteilen, Wissen und Nichtwissen. Auch wenn er sich der ‚Anstrengung des Begriffs‘ stellt, kommt doch immer ein **subjektives Bewertungselement** hinzu“ (ebd.: 142 f.; Hervorh. i. Orig.).

Was nun nicht zu der Annahme verleiten sollte, die Aussagekraft, der aus der Untersuchung der Jahresregister abgeleiteten Erkenntnisse, in Frage zu stellen, als vielmehr den (be-)wertenden Charakter des Periodikums zu erkennen. Die Dokumentation *Parlamentsspiegel* ist in ihrer Erstellung und Verwendung eng dem politisch-institutionellen Bereich verbunden, ja Teil von selbigem und kann somit hinsichtlich der Fragen zur Begriffsgeschichte hilfreiche Antworten liefern. Die

„Zentraldokumentation Parlamentsspiegel‘ am Düsseldorfer Landtag [ist] das am besten geeignete Instrument, die deutschen Parlamentaria zu erschließen und übersichtlich darzustellen und so den Umgang mit diesen Materialien in Wissenschaft und Öffentlichkeit zu fördern“ (ebd.: 126).

In gewisser Weise ist es unerheblich, ob einer der Begriffe des Registers nun dessen tatsächliche Verwendung in einem Dokument bezeichnet

oder ein übergreifendes Schlagwort, welchem ein Debattentext zugeordnet ist. Ich bediene mich der Jahresregister, insofern sie Begriffskonjunkturen und Verwendungsweisen *indizieren*. So verstanden sind die Jahresregister Indizes im doppelten Sinne: Sie indizieren, laut Selbstdenkulation, Dokumente mittels aufbereitetem Informationsgehalt. Zugleich indizieren sie eine amtlich-institutionelle Verwendung der fraglichen Begriffe im Bereich Politik. Dokumentation, verstanden als inhaltliche Erschließung, verweist also darauf, ab wann der Begriff *offiziell* wurde, d.h. für wert oder wichtig befunden wurde, als Schlagwort oder Synonym, bzw. allgemeiner: als Registereintrag geführt zu werden. Somit ist davon auszugehen, dass das Jahresregister *Parlamentsspiegel* unabhängig davon, welcher Einschätzung man im Detail zuneigt, „als dokumentarische Publikation, die zeitbedingte Terminologie der politischen Diskussion“ für den jeweiligen Zeitraum²⁰ wiedergibt²¹ (vgl. ebd.: 7).

20 Vor Beginn der Untersuchung ist noch auf ein Detail zurückzukommen, welches auch bereits aus der Untersuchung des *Almanachs* bekannt ist. Wie verhält sich das Erscheinungsjahr des untersuchten Mediums zu dem Jahr der Verwendung des Begriffes, auf das in der Untersuchung ja eigentlich abgezielt wird? Dieses Problem betrifft in erster Linie die Ausgaben des *Parlamentsspiegel* bis einschließlich zum 13. Jahrgang. Die in diesem Intervall verwendeten Jahreszahlen entsprechen nicht unbedingt dem Erscheinungsjahr eines *Parlamentsspiegels*. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich der Berichtszeitraum bis zum Jahrgang 12 am Arbeitsrhythmus der Parlamente orientierte. Hierbei markierten die großen Parlamentsferien in der Mitte des Jahres einen Einschnitt, der den Anfang bzw. das Ende eines Berichtszeitraumes markierte. So kam es dazu, dass zum Beispiel der 3. Jahrgang „über die Tätigkeit des Deutschen Bundestages, der Länderparlamente und des Europäischen Parlaments sowie über entsprechende Verkündungen in den Gesetz- und Verordnungsblättern *von September 1959 bis September 1960*“ berichtete (vgl. Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft 1960: Vorwort; Hervorh. TK). Dieser jahresübergreifende Zeitabschnitt variierte in den Folgejahren zwar – dem 1966 herausgegebenen *Parlamentsspiegel* liegt beispielsweise der Zeitraum vom 17. Juli 1965 bis 15. Juli 1966 zugrunde (Landtag Nordrhein-Westfalen 1966: 1) –, doch erst mit dem 13. Jahrgang erfolgte eine maßgebliche Umstellung: „Der Berichtszeitraum des *Parlamentsspiegel*, der bisher den Arbeitsrhythmus eines Jahres mit Beginn der großen Parlamentsferien – etwa 15. Juli – umfaßte, wurde durch Beschluß der Konferenz der Parlamentsdirektoren vom 11. 6. 1970 aus einer Reihe von Gründen auf das Kalenderjahr umgestellt. Gleichzeitig wurde beschlossen, den 13. Jahrgang diesem neuen Publikationsintervall anzupassen und auf 1 ½ Jahre zu verlängern. Der 13. Jg. umfaßt demnach den Zeitraum vom 19. Juli 1969 bis 31. Dezember 1970“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 1971: VII). Eindeutig ist die Jahresangabe also im Grunde ab dem Jahrgang 14. Für den 13. Jahrgang, der 1971 erschien und der den Dokumentationszeitraum vom 19. Juli 1969 bis 31. Dezember 1970 abdeckt, ist in der Über-

Die daraus abzuleitenden Fragen lauten: Ab wann tauchen die Begriffe Öffentliche und Innere Sicherheit im Jahresregister der Dokumentation *Parlamentsspiegel* auf? Welches Ordnungssystem und Beziehungsgeflecht bestand, sofern deren gemeinsames Auftauchen in einem Jahresregister zu beobachten ist? Sind diesbezüglich im Verlauf Veränderungen und/oder Verschiebungen zu beobachten? Wie entwickelte sich zugleich die Quantität der unter einem jeweiligen Begriff verwiesenen Texte? Im Falle – und nur in diesem – das keiner der beiden Begriffe im *Parlamentsspiegel* auftaucht, wird noch geprüft, ob ein Registereintrag „Sicherheit“ vorhanden ist, welcher möglicherweise einen der beiden Begriffe durch Nachsatz („Sicherheit, öffentliche“ bzw. „Sicherheit, innere“) bearbeitet.

sicht in *Abbildung 13* (siehe Anhang) die Jahresangabe 1969/1970 angesetzt. Die vorhergehenden Ausgaben werden in der Analyse zwar berücksichtigt, tauchen jedoch in der die Ergebnisse akzentuierenden Grafik nicht auf, wodurch zeitliche Unschärfen ausgeschlossen sind.

- 21 An dieser Stelle möchte ich kurz auf das Verhältnis des Jahresregister *Parlamentsspiegel* zum Parlamentsthesaurus *PARTHES* eingehen. Dies erscheint angebracht, da *PARTHES* ab 1976 auch für die Erstellung der gedruckten Register des *Parlamentsspiegels* verwendet wird und Aussagen zum Verweisungsverhältnis von Registereinträgen somit die Verweisordnung des Wortgutes von *PARTHES* betreffen. „Der Thesaurus ist eine Sammlung von Elementen und von Zuordnungen jeweiliger Elemente zueinander unter begrifflichen, sprachlichen oder funktionalen Aspekten“ (Schröder 1998: 147). Die zu analysierenden gedruckten Jahresregister „bestehen aus Verweisen, die den Thesaurus betreffen, und aus Verweisen, die die Dokumente betreffen“ (ebd.: 152). Laut Schröder betreffen die Zusätze „siehe“, „siehe auch“, „siehe unter“ usw. den Bereich des Thesaurus (vgl. ebd.). Da die gegenseitigen Verweisungen der Einträge Öffentliche Sicherheit auf Innere Sicherheit (und umgekehrt) mittels dieser Zusätze Gegenstand der Untersuchung sind, ist das Ergebnis folglich auf den Thesaurus zu beziehen. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass der Parlamentsthesaurus seinerseits, neben verschiedenen Wörterlisten aus dem Sach- und Sprechregister im Bundestag, auf eine Wörterliste mit ca. 20.000 Begriffen zurückgeht, „die bei der Arbeit der ‚Zentralredaktion Parlamentsspiegel‘ entstanden war“ (ebd.: 146). Insofern ist der Erkenntniswert der Analyse unabhängig von der Frage, ob es sich um die gedruckten Register während der Nutzungsphase „Wörterliste der ‚Zentralredaktion Parlamentsspiegel‘“ oder *PARTHES*-gestützte Erschließung handelt. Beide repräsentier(t)en, nicht zuletzt durch die Überführung besagter Wörterliste in *PARTHES*, die parlamentarischen Dokumente von Bund und Ländern und ermöglichen so jeweils einen Weltausschnitt des parlamentarischen Geschehens (vgl. Schröder 1998: 145 f.; vgl. auch Hantsis 1985: 10).

1957 bis 1970

Für diesen Zeitraum ist folgendes zu beobachten: Einträge, die auf Innere Sicherheit lauten, sind nicht auffindbar. Der Begriff Öffentliche Sicherheit ist unregelmäßig anzutreffen. Er taucht zudem in den Jahrgängen 1, 2 und 7 nur als Kompositum „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ auf. Erst im Erscheinungsjahr 1965, d.h. ab dem 8. Jahrgang wird Öffentliche Sicherheit als eigenständiger Registereintrag geführt (im selben Jahrgang findet sich unter dem Buchstaben S umgekehrt der Eintrag „Sicherheit, öffentliche“). In den darauf folgenden Jahrgängen 9 bis 12 fehlt er wiederum. Ab dem 13. Jahrgang taucht der Begriff Öffentliche Sicherheit als eigenständiger erneut auf (und findet sich überdies seitdem kontinuierlich, d.h. ununterbrochen als Registereintrag im *Parlamentsspiegel*). Da in den Jahrgängen 3 bis 6 sowie 9 bis 12 Öffentliche Sicherheit weder als eigener Eintrag noch als Kompositum Öffentliche Sicherheit und Ordnung zu finden ist, wurden diese Jahrgänge auch auf das Vorhandensein eines Eintrages Sicherheit hin analysiert. Dieser taucht ab dem 3. Jahrgang fortlaufend (Ausnahme: Jahrgang 9) im *Parlamentsspiegel* auf. Hierbei findet er zum Teil in der Begriffskombination „Sicherheit und Ordnung“ Verwendung (vgl. bspw. Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft 1961: LXXXV) oder er verweist in anderen Jahrgängen als Haupteintrag unter anderem auf Dokumente, die diese Kombination enthalten: „Sicherheits- und – Ordnungsgesetz NDS 2001, – gurte in Kraftfahrzeugen BU 1372, 4827“²² (Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft 1963: LXXVII).

Zugleich lassen sich Jahrgänge finden, in denen keinerlei Kontextsetzungen im bisher beschriebenen Sinne vorgenommen wurden (Jge. 5, 10 bis 12), d.h. Zeiträume, in denen offensichtlich keine Dokumente vorlagen, die über diese inhaltlich-spezifische Auslegung des Grundbegriffes Sicherheit eindeutig kategorial zu erschließen waren und wo es zu Verwendungen in anderen Bedeutungskontexten kam, welche die Polysemie des Begriffes Sicherheit vor Augen führen: „**Sicherheit** > Kraftfahrzeugausrüstung • Westeuropa • Wehrpolitik“ (Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft 1967: LXXVII; Hervorh. i. Orig.). An diesem Beispiel wird zweierlei deutlich: Zum einen, inwieweit Sicherheit häufig zur Verweisung auf Dokumente aus dem – auch bereits aus der Diskussion um lexikalische Definitionen des Begriffs Sicherheitspolitik bekannten – Bereich „Wehrpolitik“, d.h. Äußerer Sicherheit verwendet wurde. Zum anderen handelt es sich bei der Verwendung im zitierten

22 Die Abkürzungen hinter den Einträgen verweisen auf Länderparlamente (hier „NDS“ für Niedersachsen) bzw. auf den Bundestag („BU“), die nachfolgende Nummer auf die Dokumentennummer.

Jahrgang bloß um eine „siehe unter“-Verweisung, d.h. es gibt an dieser Stelle gar keine expliziten Nennungen verwiesener Dokumente. Der Nutzer ist vielmehr aufgefordert, unter den aufgezählten Verknüpfungsbegriffen nachzuschlagen. Der 13. Jahrgang (für den Zeitraum vom 19. Juli 1969 bis zum 31. Dezember 1970) führt schließlich wieder beide Begriffe. Zunächst wird unter dem Registereintrag Sicherheit weiterverwiesen: „**Sicherheit** > Öffentliche Sicherheit“ (Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft 1971: 459; Hervorh. i. Orig.).

Unter Öffentliche Sicherheit gab es allerdings keine Dokumente, die für wert oder wichtig erachtet wurden, hier direkt verwiesen zu werden. Es kommt zur Weiterverweisung auf andere Registereinträge.²³ Allerdings verdeutlichen diese, inwieweit der Begriff Öffentliche Sicherheit hier bereits spezifisch gehandelt wird: „**Öffentliche Sicherheit** > Polizei • Polizeigesetz“ (ebd.: 214; Hervorh. i. Orig.).

Es bleibt somit abschließend festzuhalten: Der Begriff Innere Sicherheit fand bis zum 13. Jahrgang, d.h. dem Erscheinungsjahr 1971 in der Publikation *Parlamentsspiegel* keine Verwendung. Öffentliche Sicherheit bzw. Sicherheit – in einem mit Ersterer zu assoziierenden Zusammenhang – tauchen zwar auf, allerdings diskontinuierlich. Im Falle, dass es dazu kommt, ist die Zahl der damit erschlossenen Dokumente als äußerst gering einzustufen.

1971 bis 1980

Mit dem 14. Jahrgang wird der Terminus Innere Sicherheit in das *Parlamentsspiegel – Jahresregister* eingeführt. Er findet indes lediglich als weiterverweisender Eintrag Verwendung – indem er auf Öffentliche Sicherheit verweist. Es handelt sich um eine einseitige Verweisung. Da unter Innere Sicherheit keine Texte indiziert werden – was, wie noch zu zeigen sein wird, nicht bedeutet, dass zu diesem Zeitpunkt keine Dokumente existieren, die den Begriff Innere Sicherheit enthielten – wäre ein Rückverweis auch unnötig. Diese Verwendung (als Eintrag zwar vorhanden, aber bloß um auf Öffentliche Sicherheit weiterzuverweisen) bleibt über das gesamte Intervall von 1971 bis 1980 unverändert: „**Innere Sicherheit** > Öffentliche Sicherheit“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 1972: 518; Hervorh. i. Orig.). Was lässt sich im Gegensatz dazu hin-

23 Es handelt sich hierbei um „engere, bedeutungsverwandte oder sachrelevante Begriffe“ (Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft 1972: XII). Wobei deren Bedeutungsverwandtschaft oder Sachrelevanz nicht notwendigerweise aus dem Schlagwort, unter dem sie zu finden sind, hervorgehen. Vielmehr handelt es sich hier um Zuordnungsleistungen im Rahmen von Indexierungen, die darum bemüht sind, die parlamentarische Sprache möglichst weitgehend wiederzugeben.

sichtlich des Registereintrages Öffentliche Sicherheit für diesen Zeitraum beobachten? Auch dieser Begriff wird fortan kontinuierlich im *Parlamentsspiegel* geführt. Hier wird allerdings direkt auf Dokumente verwiesen. Zugleich finden sich immer auch Verweise auf weitere Registereinträge. Insbesondere auf „Polizei“ „Polizeigesetze“ und/oder die Kombinationsform „öffentliche Sicherheit und Ordnung“. Dies bestätigt die Wahrnehmung, dass der Terminus Öffentliche Sicherheit im Kontext seiner juristischen Engführung – und hier gerade im Gegensatz zu Innere Sicherheit –, als „zentraler Begriff des Sicherheits- und Polizeirechts“ diesem Themenkreis viel eindeutiger verpflichtet ist. Er fand/findet Verwendung in Rechtsnormen – was nicht heißt, verfassungsrechtlich unumstritten zu sein (vgl. Rupprecht 1995: 381). Eine Analyse der verwiesenen Dokumententitel fördert interessante Details zutage. So finden sich über die Jahre 1971 bis 1980 unter dem Eintrag Öffentliche Sicherheit regelmäßige Dokumente, die den Begriff Innere Sicherheit im Titel führen. Ist beispielsweise im ersten Jahr des Intervalls (1971) der Umfang der verwiesenen Dokumente noch relativ gering – er steigt in den Folgejahren allerdings eklatant an –, sind hier bereits zwei von drei Dokumenten auf Innere Sicherheit getitelt:

„Öffentliche Sicherheit > Polizei • Polizeigesetz. – VO zur Änd der GebührenO für Maßnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung **HBG** – GVBI 1971 Nr. 16 S. 73 (VO vom 06. 04. 71) – Innere Sicherheit in SH (Anstieg der Kriminalität, Stat über Deliktsarten und Tätergruppen, aufgeteilt in Regionen des Landes, Aufklärungsquote, Ermittlungsverfahren bei den Staatsanwaltschaften, Jugendkriminalität) **SH** – GrAnfr SPD Drs 7/99 • PlPr 7/11 7/12 – Innere Sicherheit (Entwicklung der Kriminalität in Bund und Ländern von 1963 bis 1970, Ursachen, Aufklärungsquote, Gesetzesinitiativen zur wirksameren Verbrechensbekämpfung) **SH** – GrAnfr CDU und Antw Drs 7/120 • PlPr 7/11 7/12“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 1972: 762; Hervorh. i. Orig.).

Dieser Sachverhalt setzt sich, wie schon angedeutet, kontinuierlich fort (einzige Ausnahme: der 17. Jahrgang). Man kann sogar sagen, dass er sich im Lauf der Jahre intensivierte. Denn: Ab dem 15. Jahrgang nimmt sowohl der Umfang der verwiesenen Dokumente als auch der Anteil der Dokumente, welche auf Innere Sicherheit lauten, spürbar zu (vgl. bspw. Landtag Nordrhein-Westfalen 1976: 589 f.). Dieser Befund wirkt zumindest irritierend: Innere Sicherheit wird als Registereintrag aufgenommen, verweist aber lediglich auf den Oberbegriff Öffentliche Sicherheit, unter dem allerdings Dokumente vorherrschen, welche wiederum den Begriff Innere Sicherheit im Titel führen.

Der scheinbare Widerspruch löst sich auf, wenn man berücksichtigt, dass die thesauruspflegenden Dokumentare nicht kurzfristig und abrupt auf Begriffskonjunkturen und Wortmoden reagieren.²⁴ Innere Sicherheit etabliert sich als gängiger Terminus in der innenpolitischen Auseinandersetzung, hierauf reagiert der *Parlamentsspiegel* mit Nennung als Registereintrag. Jedoch wird der bis dato gängigere bzw. historisch gebräuchlichere Begriff Öffentliche Sicherheit weiterhin als der relevante, d.h. als der gültige erachtet. Schließlich kann es sich mit dem Aufkommen des Wortpaares Innere Sicherheit auch um ein Modewort handeln, auf das zu reagieren, indem der Begriff Öffentliche Sicherheit verabschiedet wird, verfrüht wäre.

Der Worteintrag Innere Sicherheit wird in der Zeit zwischen 1971 bis 1980 auf Dokumentationsebene, d.h. im *Parlamentsspiegel Jahresregister* (noch) nicht als Verweisungsziel, sondern zunächst nur als Verweisungsquelle anerkannt. Unter dem Eintrag Innere Sicherheit finden sich zudem außer dem Verweis keine erschlossenen Dokumente. Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass sich der Begriff Innere Sicherheit mit Beginn der 1970er-Jahre aber eindeutig und umfangreich in der

24 Folgendes ist in Erinnerung zu rufen: Grundlage für die Erstellung des *Parlamentsspiegel Jahresregister* ist seit 1976 der Thesaurus für Parlamentsmaterialien *PARTHES*. Der Thesaurus ist hinsichtlich seines Bestandes und den (Verweisungs-)Beziehungen seiner Elemente nicht statisch, sondern dynamisch: „Thesaurus-Elemente als Bestandteile der lebendigen Sprache treten nicht nur neu auf, sondern treten ab, werden abgelöst oder durch die Thesaurus-Redaktion als im Ansatz nicht zweckmäßig oder als fehlerhaft erkannt. Solchen Entwicklungen muß im Thesaurus entsprochen werden“ (Hansis 1985: 48). Da der Parlamentsthesaurus keine „Weltbeschreibung des öffentlichen Lebens“ bietet, sondern nur beansprucht, die parlamentarische „Inselwelt“ abzubilden und ihren Zusammenhang untereinander nachzuweisen, gilt es, zu vermitteln zwischen ebenso ungleichmäßiger wie unvorhersehbarer parlamentarischer Themenstreuung einerseits und der Notwendigkeit, ein systematisches Gerüst, ein „Netz von Weltkoordinaten“ zu enthalten, „damit auftauchende und absinkende Themen rasch und sicher geortet und vernetzt werden können, ohne ihre weitere Umgebung ständig zu erschüttern oder zu verzerren“ (Belke 1982: 7). Das heißt, seine Einträge sind in Anwendungen eingebunden, können nicht einfach geändert werden. Hier interessiert freilich die Thesaurusverwendung *nur* hinsichtlich der Erstellung gedruckter Sachregister im Sinne des Jahresregister *Parlamentsspiegel*. Ein wichtiger Hinweis, denn die Verwendung und Funktion von *PARTHES* hinsichtlich EDV-gestützter Recherche ist wesentlich komplexer, das Beziehungsgeflecht reicher und spezieller. Vor diesem Hintergrund kann man nun festhalten, dass in Reaktion auf die Änderungen der parlamentarischen Sprache sowohl zu reagieren ist als auch Verweisungskontinuität über mehrere Jahrgänge hinweg gesichert sein muss.

parlamentarischen Praxis etabliert, was die Titel bzw. *abstracts* der unter dem Eintrag Öffentliche Sicherheit verwiesenen Dokumente belegen.

1981 bis 1994/95

Ab dem Jahr 1981 lautet der Eintrag im Jahresregister nicht mehr auf Öffentliche Sicherheit, sondern auf Öffentliche Sicherheit und Ordnung.²⁵ Die markantere Entwicklung, die zugleich den zeitlichen Beginn des Intervalls strukturiert, ist m.E. jedoch: Mit dem Jahr 1981 kehrt sich die Verweisungsrichtung im gedruckten *Parlamentsspiegel Jahresregister* um (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 1982: 540, 798). Für die gesamte Dauer des Intervalls, d.h. bis zum Jahr 1994/95, dem Einstellungsdatum der gedruckten Version des Jahresregisters, ist nunmehr Öffentliche Sicherheit und Ordnung die Verweisungsquelle und Innere Sicherheit das Verweisungsziel. Dieser Befund ist um einige Details zu ergänzen, die entlang folgender Fragen vorgestellt werden: 1. Gibt es – jeweils – weitere Verweisungsziele? 2. Wie entwickelt sich der Umfang an Dokumentenverweisen? Und, daran anschließend: 3. Was ist in Bezug auf das Untersuchungsergebnis für die Jahre 1971-1980 (unter Öffentlicher Sicherheit werden auch Dokumente angegeben, die Innere Sicherheit im Titel führen) zu beobachten?

Zu 1: Der Wechsel der Verweisungsrichtung geht nicht mit einem gleichzeitigen generellen Wechsel in der Art der Verwendung beider Einträge einher. Ich rekapituliere knapp: In den Jahresregistern des vorangegangenen Intervalls tauchte Innere Sicherheit auf, einzig um auf Öffentliche Sicherheit zu verweisen. Dies trug vermutlich dem Sachverhalt Rechnung, dass der Terminus Innere Sicherheit in der innenpolitischen bzw. parlamentarischen Auseinandersetzung spürbar gestiegene Verwendung fand.

Ab 1981 ist es nun gerade *nicht* so, dass sich die Verweisungsrichtung umkehrt und der bisher verwiesene Bestand (Registerbegriffe und Dokumente) fortan pauschal unter Innere Sicherheit statt unter Öffentliche Sicherheit und Ordnung angegeben wird. Die Verweisungsrichtung kehrt sich zwar um, allerdings ist Innere Sicherheit nicht einziges Verweisungsziel der Verweisungsquelle Öffentliche Sicherheit und Ordnung.²⁶ Diese behält vielmehr spezifische Verweisungsziele bei: „Öf-

25 Ausnahme: Jahrgang 28; hier findet sich zusätzlich der Eintrag Öffentliche Sicherheit.

26 Ein weiterer interessanter Aspekt: Innere Sicherheit verweist u.a. ab dem Jahr 1981 (und nahezu durchgängig bis 1994/95) auf den Eintrag „Terrorismus“. Ohne die Untersuchung um Nachforschungen zu diesem Eintrag erweitern zu wollen (etwa um die Frage, seit wann dieser Begriff im Jahresregister geführt wird o.ä.), erscheint mir dieses Detail deshalb erwäh-

Öffentliche Sicherheit und Ordnung s.a. Innere Sicherheit • Landesstraß- und Ordnungsgesetz • Ordnungsbehörde“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 1985: 401; Hervorh. i. Orig.).

Da es an dieser Stelle um das Verweisungsverhältnis beider Sicherheitsbegriffe zueinander geht, erwachsen hieraus aber keine Einschränkungen in der Aussagekraft des Befundes. Im Gegensatz zum vorhergehenden Intervall, in welchem Innere Sicherheit einzig auf Öffentliche Sicherheit verwies und darüber hinaus keine zusätzlichen, spezifischen Dokumente aufführte, verweist Öffentliche Sicherheit nun umgekehrt – wie das letzte Zitat belegt – *zusätzlich* auf andere Registereinträge und listet überdies spezifische Dokumente auf.

Zu 2: Es fällt auf, dass mit der begrifflichen Umstellung zugleich der Umfang der unter Öffentliche Sicherheit und Ordnung verwiesenen Dokumente, sofern man diese Komposition als Nachfolgerin vom Eintrag Öffentliche Sicherheit betrachtet, deutlich zurückgeht. Im Gegenzug verweist Innere Sicherheit ab 1981 nicht nur *auch* auf spezifische Dokumente, sondern verfügt, im Verhältnis der Verweismengen beider Begriffe, im untersuchten Intervall auch über den eindeutig höheren Umfang.

Zu 3: Diese Umgewichtung ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass Dokumente, auf die bislang unter dem Eintrag Öffentliche Sicherheit verwiesen worden wäre, jetzt dem Registereintrag Innere Sicherheit zugeschlagen werden. Hier kam es also gewissermaßen zu einer Bestandsübernahme, allerdings nur spezifischer Dokumente. Diese Verwendungsweise wird einschließlich bis zum Jahresregister für das Jahr 1992 beibehalten (Ausnahme: 24. Jahrgang): Unter Öffentliche Sicherheit und Ordnung finden sich keine Dokumentenverweise mehr, die auf

nenswert, weil in der innenpolitischen Auseinandersetzung die Verknüpfung von Innerer Sicherheit und dem Feindbild des so genannten Terrorismus spätestens seit Mitte der 1970er-Jahre vorherrschte – wie nicht zuletzt zahlreiche der zitierten Einschätzungen belegen. Diese Beobachtung bestätigt somit die schon geäußerte Annahme über die im Vergleich zur übrigen Verwendung diskursformspezifisch verzögerte Reaktion des Mediums *Parlamentsspiegel – Jahresregister*, welches zwar, mittels des zugrunde gelegten PARlamentarischen THESaurus, eine „Spiegelung der natürlichen Sprache“ versichert: „PARTHES bemüht sich, die parlamentarische Sprache möglichst weitgehend wiederzugeben“ (Belke 1982: 6). Auf Wortgutveränderungen und die hohe Dynamik des parlamentarischen Themenspektrums gilt es flexibel zu reagieren: „Häufiger Themenwechsel führt zu raschem Wachstum wie zu raschem Altern vieler Einzelthemen. Diese Dynamik erfordert einen o f f e n e n u n d b e w e g l i c h e n Thesaurus mit hohen update-Raten“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.). Diese Offenheit wurde im Fall der untersuchten Begrifflichkeit anscheinend nur sehr zurückhaltend ausgeübt.

Innere Sicherheit lauten, d.h. die dieses Wortpaar in Text und Titel führen. Erst in den letzten beiden gedruckten Jahresregistern (für das Jahr 1993 und den Doppeljahresband 1994/95) kommt es diesbezüglich wieder zu einer undifferenzierten Verwendung.

Abschließend ist für den Zeitraum 1981-1994/95 festzuhalten, dass sich Innere Sicherheit mit Beginn des Intervalls als der gängigere Begriff durchgesetzt hat und im Verlauf zugleich eine thematisch ausdifferenzierte Verwendung beider Begriffe zu beobachten ist. Das Untersuchungsergebnis dieses Teils bestätigt die These, dass sich Innere Sicherheit als zentraler Begriff in zwei Schritten in der innenpolitischen Auseinandersetzung bzw. den politisch-institutionellen Strukturen der Bundesrepublik etablierte.

Im *Parlamentsspiegel Jahresregister* taucht der Begriff Öffentliche Sicherheit als Registereintrag in Form des Bestandteils der Komposition „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ im Jahr 1958, d.h. ab dem 1. Jahrgang auf – andererseits muss darauf hingewiesen werden, dass dieses Auftauchen diskontinuierlichen Charakter hatte. Erst ab dem Jahr 1969/1970 wird der Begriff fortlaufend geführt; jedoch ohne auf spezifische Parlamentaria zu verweisen.²⁷ Vielmehr wurden Nutzer des Jahresregisters auf die Begriffe „Polizei“ und „Polizeigesetz“ weiterverwiesen.

Im darauf folgenden Jahr 1971 werden diese Weiterverweise zwar beibehalten, zugleich sind nun aber auch direkt unter dem Eintrag Öffentliche Sicherheit Dokumente aufgeführt. Im selben Jahr findet der Begriff Innere Sicherheit Aufnahme als Suchwort in das Jahresregister. Er verweist dort aber lediglich weiter auf Öffentliche Sicherheit. Besonders auffallend ist, dass unter Öffentliche Sicherheit Papiere verwiesen werden, welche die Kategorie Innere Sicherheit im Titel verwenden. Ab dem Jahr 1971 ist besagter Begriff in der politischen Rede also durchaus präsent, wird aber auf Eintragungsebene nicht herangezogen, um Dokumente zu erschließen. Vielmehr werden diesbezügliche Dokumente thematisch unter Öffentliche Sicherheit subsumiert. Sowohl Verweisungsrichtung als auch Subsumtion werden einschließlich bis zum Jahr 1980 beibehalten.

Ab 1981 kehrt sich das Verweisungsverhältnis in Richtung auf Innere Sicherheit um. Im Verhältnis beider Kategorien zueinander wird Innere Sicherheit somit der m.E. wichtigere Begriff. Unter ihm werden ab diesem Jahr sowohl Dokumente als auch Weiterverweise geführt. So ist u.a. „Terrorismus“ ab 1981 ein Eintrag, auf den Innere Sicherheit wei-

27 Siehe auch die grafische Umsetzung (*Abbildung 13*) der zeitlichen Dimension der einsetzenden Begriffsverwendung und des Verweisverhältnisses im Anhang.

terverweist und der vorher unter Öffentliche Sicherheit nicht anzutreffen war. Gleichzeitig mit der Verweisungsumkehr wird der Eintrag „Öffentliche Sicherheit“ in „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ geändert. Dessen ungeachtet ist nicht zu beobachten, dass „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ einzig auf Innere Sicherheit verweist. Vielmehr liefert der Eintrag auch andere Weiterverweise und führt zudem weiterhin eine nicht geringe Zahl an Dokumenten auf. Auch wenn sich die Verweisrichtung gedreht hat, ist damit also nicht verbunden, dass Öffentliche Sicherheit dieselbe (Minimal-)Funktion erfüllt, wie umgekehrt Innere Sicherheit vor 1981.

Kurzbericht zur Spurensicherung

Schubert (1980) kam auf Basis seiner Auswertungen des „Sachregister[s] der Verhandlungen des Bundestages“ zu dem Ergebnis, der Begriff Innere Sicherheit sei „erstmal 1973 zum Stichwort erhoben worden“ (Schubert 1980: 610). In der Analyse des *Parlamentsspiegel Jahresregister* zeigt sich, dass der Begriff dort bereits für die Erschließung von Parlamentaria des Jahres 1971 als Stichwort herangezogen wurde.

Als ein Ergebnis der in diesem Kapitel vorgenommenen Analyse ist also festzuhalten: Die These, dass der Begriff Innere Sicherheit auf den Begriff Öffentliche Sicherheit folgt, lässt sich bestätigen. Womit zugleich die Behauptung widerlegt ist, Innere Sicherheit sei ein seit langem existierender Begriff (Stichwort: *Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten*), dessen innenpolitische Bedeutung qua historischer Kontinuität zu belegen sei. Vielmehr ist es so, dass Innere Sicherheit erst seit Anfang der 1970er-Jahre ein gängiger Terminus der (innen-)politischen Auseinandersetzung ist und überdies mit merklicher zeitlicher Verzögerung zur offiziellen Bezeichnung und Funktionsbeschreibung von Institutionen (Behörden, Abteilungen von Ministerien etc.) herangezogen wird.

Hierbei gibt es vielfältige Beispiele, die das Nachfolgeverhältnis größtenteils als Übersetzungsverhältnis belegen. Es handelt sich jedoch nicht um ein völlig ungebrochenes. Der Gegenstandsbereich wird nicht einfach umbenannt. Wie schon im Abschnitt über Definitionsversuche in Kompendien, Lexika und Wörterbüchern angedeutet, ist der Begriff Öffentliche Sicherheit im Vergleich wesentlich enger, d.h. eindeutiger gefasst, da er dem Ordnungs- und Polizeirecht zugerechnet wird. Er ist also im Gegensatz zum Terminus Innere Sicherheit (relativ) rechtsverbindlich definiert.

Innere Sicherheit erweist sich in Gestalt der tendenziell dominanteren Ausrichtung unter einer Verfassungsschutzperspektive, die ab dem Anfang der 1980er-Jahre feststellbar ist, als von Öffentliche Sicherheit inhaltlich unterscheidbare Kategorie. Dies soll nicht heißen, vorher hätte dieser Aspekt keine Rolle gespielt. Es ist vielmehr so, dass solche Fragen immer schon eine Bedeutung im Sicherheitsdiskurs hatten. Die Vermutung liegt nahe, die angesprochene Ausrichtung zu jenem Zeitpunkt als Erfolg eines bestimmten Teils des Sicherheitsapparates zu deuten. Denn dessen Teile konkurrieren mittels spezifischer Deutungsangebote untereinander um die Deutungshoheit, die meist gleichbedeutend ist mit Problemzuständigkeiten, welche wiederum mit besserer Mittelausstattung, Ausbauplänen etc. honoriert werden – man wird gebraucht. Die Zuständigkeit für Fragen und Antworten in Bezug auf die Innere Sicherheit ist umkämpft. In dieser Arbeit geht es aber, wie eingangs erläutert, weniger um Details innerhalb des Sicherheitsapparates. Diese werden in anderen Arbeiten und der kontinuierlich erscheinenden Literatur zum Thema umfangreich gewürdigt. Da im vorliegenden Fall das Augenmerk stärker auf möglicherweise verbindenden Elementen, statt auf Abgrenzungen liegt, ist auf diese näher einzugehen.

Trotz aller Differenzierung sind die Befunde eindeutig. Zahlreiche Beispiele dokumentieren, dass das Auftauchen der einen Kategorie und das Schwinden der anderen zeitlich zusammenfallen. Am Beispiel des *Jahresregisters Parlamentsspiegel* kann der explizite gegenseitige Verweisungszusammenhang nachgewiesen werden. Hier ist Innere Sicherheit der inhaltlich weiter gefasste der beiden Begriffe, der den zweiten immer mit thematisiert. In diesem Sinne ist alles eine Frage der Inneren Sicherheit, gerade auch die Öffentliche Sicherheit. Dieser Paradoxie soll in der sich anschließenden Auseinandersetzung weiter nachgegangen werden.

Innere Sicherheit als exponiert verwendeter Begriff, der sowohl die politische Rede als auch die Verwaltungsstruktur der Sicherheitsbehörden prägt und darüber hinaus auch eine Funktion als ordnende Leitkategorie besitzt, ist erst ab Ende der 1970er-Jahre anzutreffen – im Sinne ihrer Dokumentation und Materialisierung in Gestalt von Behördenstrukturen.

Darüber hinaus lässt sich aber angesichts der Untersuchungen noch ein weiteres, den Begriff der Öffentlichen Sicherheit betreffendes Ergebnis festhalten: Selbst Öffentliche Sicherheit, verstanden als indexikalische Vorläuferkategorie von Innerer Sicherheit, scheint erst ab Mitte/Ende der 1960er-Jahre kontinuierlich verwendet worden zu sein. Dieser Befund legt nahe, dass nicht nur für Innere Sicherheit eine Wortkarriere und Bedeutungszunahme zu konstatieren ist, sondern – wenn auch

in weniger großem Umfange – *ebenso* für Öffentliche Sicherheit. Zwischen beiden Wortkonjunkturen scheint ein enges Verhältnis zu bestehen.

