

Innere Sicherheit – bekanntes Thema, neue Perspektiven

Unter ausdrücklicher Berufung auf unterschiedlichste Bedrohungen „unserer“ Inneren Sicherheit werden seit Jahrzehnten Gesetze verabschiedet und umgesetzt, der staatliche Repressionsapparat ausgebaut, aufgerüstet und diversifiziert. Innere Sicherheit ist hierbei ein Terminus, der begrifflich ein äußerst heterogenes Feld abdeckt. Hierzu zählen Vollzugs-polizeien, Geheimdienste, Justiz, Ministerialverwaltungen, der Bereich Politik und Politiker,¹ Gesetze, diverse Fachwissenschaften, kritische Intellektuelle, Medien (vgl. Cremer-Schäfer 1993: 17 f.) und allerlei Phänomene, die in den genannten Bereichen bzw. von den genannten Akteuren als Bedrohungen verhandelt werden (z.B. „gewöhnliche Kriminalität“, „Chaoten“, „islamische Fundamentalisten“ etc.). Eine Aufzählung, die sich ohne weiteres noch fortsetzen ließe.

Mögen die angenommenen Gefährdungen Innerer Sicherheit auch selten in Zweifel gezogen werden, die Politik Innerer Sicherheit ist gleichwohl umstritten. Die Auseinandersetzung darum ist mitnichten nur Gegenstand von Expertenstreits in den akademischen Nischen entsprechender Fakultäten, sondern wird in Parlamenten ebenso geführt wie in den Medien. Sie findet seit jeher ihren Weg bis ins Feuilleton. Unstrittig bleibt somit fürs erste bloß eines: Innere Sicherheit ist kein neues Thema.

1 In dieser Arbeit wird in der Regel für Akteursgruppen die männliche Pluralform verwendet. Dies hat weniger mit Lesbarkeitserwägungen zu tun, als mit dem Befund, dass der Sicherheitsdiskurs nahezu ausschließlich von männlichen Akteuren bzw. Autor-Subjekten dominiert wird. Dieser Sachverhalt soll nicht durch eine vermeintlich politisch korrekte Schreibweise negiert werden.

Innere Sicherheit und ihre Feinde

Die Politik Innerer Sicherheit bzw. die Gefährdungen jener Sicherheit, die – geht es nach ihren Protagonisten – diese Politik überhaupt erst erforderlich mach(t)en, prägten und prägen hierbei entscheidend die innenpolitische Auseinandersetzung in der Bundesrepublik Deutschland. Im Zentrum jener Ein- und Ausschlüsse legitimierender Bedrohungsszenarien stehen Prozesse des Feindbildens (vgl. auch Frehsee 1997: 33). Ob explizit oder implizit, die Bedrohungen kleiden sich nicht zuletzt auch in alltagssprachlich kommunizierte Feindzuweisungen. Es handelt sich – wie es Peter Brückner und Alfred Krovoza schon 1972 nannten – um „innerstaatliche Feinderklärungen“ (Brückner/Krovoza 1972). Sie legen fest, wer der bedrohende Feind ist und wer umgekehrt dem Kollektiv der Bedrohten angehört. Und je mehr man von den bedrohlichen, nichtzugehörigen Feinden spricht, um so weniger ist es umgekehrt nötig, den Bezugspunkt der positiven Zugehörigkeitsversicherung explizit auszuführen. Vielmehr wird die Leerstelle, auf die sich das „Dazugehören“ bezieht, erst hierüber gefüllt.²

Allerdings, das soll der Verweis auf Brückner und Krovoza zugleich andeuten, rückten in den vergangenen Jahrzehnten je unterschiedliche Gruppen ins Zentrum jener repressiven Sicherheitspolitiken. Die beiden genannten Autoren kritisierten beispielsweise eine Situation Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre, in welcher davon auszugehen war, dass „die ‚gewaltförmige Regelung innerstaatlicher Verhältnisse‘ gerade die *Linke*“ (ebd.: 8; Hervorh. i. Orig.) traf. Spätestens für die Zeit seit Mitte der 1990er-Jahre kann demgegenüber behauptet werden, dass die Adressaten solcher *Regelungen* vorherrschend so genannte Fremde in Gestalt „krimineller Ausländer“ sind (vgl. Kunz 1998: 189 ff.; vgl. auch Funk 1991: 375; Prätorius 2000: 381; Liebhart et al. 2002). Diese Figur stellt in der gegenwärtigen Phase des Sicherheitsdiskurses³ zwar nicht das alleinige, aber doch das Hauptfeindbild dar – und ganz besonders bei diesem geht es um die Festlegung von Zugehörigkeit und Nicht-Zugehörigkeit.

Zugleich ist festzuhalten: Jene bislang genannten Feindbilder sind chronologisch nicht kurzzuschließen, d.h. es wäre völlig falsch, nach

2 Siehe hierzu Cremer-Schäfer/Steinert (1998), die feststellen, dass – trotz vorhandener Unterschiede zur Kriegspropaganda – „Law-and-order-Propaganda [...] eine analoge Polarisierung in ‚wir‘ und ‚sie‘“ benützt. „In beiden findet sich dieselbe Voraussetzung und Wirkung, daß ein homogenes Ganzes behauptet wird, zu dem ‚wir‘ gehören“ (ebd.: 51; vgl. auch Pilgram et al. 2000; Steinert 2000).

3 Die Bezeichnung Sicherheitsdiskurs wird hier alternativ für den Begriff Diskurs über Innere Sicherheit verwendet.

immanenten Gemeinsamkeiten oder Parallelen, die in ihrer Wesenhaftigkeit liegen könnten, zu suchen und mittels derer zu begründen wäre, weshalb beide die Bedrohungskarriereleiter erklimmen konnten. Zwischen den Phasen ihrer je historischen Exponiertheit im Sicherheitsdiskurs liegen nahezu 25 Jahre. Die Gemeinsamkeit zwischen ihnen besteht vielmehr darin, dass beide Gegenstand der Politik Innerer Sicherheit waren bzw. sind, d.h. im Schnittpunkt von Interessen bestimmter (Staats-) Apparate, Institutionen und Akteure liegen und mittels dieser als wirkungsmächtige bedrohliche Allgemeinkategorien überhaupt erst hergestellt wurden/werden. Diese Konstitutionsprozesse unterliegen einer Logik, die zum einen durch den offiziellen Auftrag besagter Apparate gegeben scheint (beispielsweise Strafverfolgung durch Polizei und Justiz) oder auch bloß durch (Fort-)Bestandsinteressen von Teileinheiten des so genannten repressiven Staatsapparates (z.B. von Abteilungen, deren Daseinsberechtigung seit nunmehr fast 30 Jahren darin besteht, vornehmlich mit „Terrorismusbekämpfung“ beschäftigt zu sein). Realhistorisch gehen beide Begründungszusammenhänge freilich ineinander über, weshalb sie sich im Einzelfall nur schwer auf einen ihrer Teilaspekte zurückführen lassen.

Innere Sicherheit als Gegenstand von Affirmation und Kritik

Ebensowenig wie die Politik Innerer Sicherheit ist die Kritik hieran eine neue Erscheinung. Auch dieser Sachverhalt deutete sich im o.g. Zitat der beiden Autoren Brückner und Krovoza bereits an. Zugleich ist zu konstatieren, dass Kritik an der herrschenden Politik Innerer Sicherheit als ein *eigener* Untersuchungsgegenstand in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung – bislang – kaum bzw. keine Berücksichtigung fand.⁴ Die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit dem Gegenstand Sicherheitsdiskurs darf folglich nicht bloß aus einer immanent kritischen Forschungsperspektive heraus unternommen werden, die in Texten, die sich

4 Im wissenschaftlichen Streit zwischen Vertretern der Fachdisziplin Kriminologie, hier insbesondere in Gestalt der so genannten Kritischen Kriminologie, sind deutliche Ansätze hierfür zwar erkennbar, allerdings konzentriert sich diese Auseinandersetzung m.E. weniger auf das Thema Innere Sicherheitspolitik als solches bzw. den Sicherheitsdiskurs im Allgemeinen, als auf (erkenntnistheoretische) Fragestellungen der Disziplin im Speziellen, d.h. die Auseinandersetzung wird aus soziologischer und nicht aus politikwissenschaftlicher Perspektive geführt – was gleichwohl einschließt, gesellschaftspolitische Implikationen exponiert zu berücksichtigen (vgl. hierzu Cremer-Schäfer/Steinert 1998 und Hess/Scheerer 1997).

im weitesten Sinne als kritisch verstehen, allenfalls einleitend vorgestellt oder benannt wird. Sie muss statt dessen die *Reflexion der Kritikmodelle* an jener Politik Innerer Sicherheit und die Kritiker im Sinne von zum Sicherheitsdiskurs zu zählenden politischen Akteuren selbst exponiert in den Forschungsblick rücken. Sie hat in diesem Sinne die Selbstvergewisserung über die häufig unausgesprochen mitlaufenden Vorannahmen kritischer Positionen als eigenen Gegenstand zu konstituieren.

Erforderlich ist also eine Erweiterung des Untersuchungshorizonts. Zwar wird der Sicherheitsdiskurs in der Bundesrepublik aus diesem Grund in diesem Buch *auch* entlang seiner für diesen Zeitraum feststellbaren jeweiligen Leitfeindbilder rekonstruiert – wobei beabsichtigt ist, Veränderungen und Verschiebungen zu benennen und zu bewerten. Zugleich sollen für den Untersuchungszeitraum 1972 bis 1998⁵ jedoch etwaige kritische Positionen hervorgehoben berücksichtigt werden. Es erscheint deshalb vielversprechend, den Sicherheitsdiskurs forschungspraktisch in einen so genannten *Konservativen* und einen so genannten *Kritischen Teil* auszudifferenzieren.

Konservativ sollen zunächst all jene Positionen heißen, die einen je aktuellen Stand und die hierzu erforderlichen Mittel an (staatlich-)repressiv gewährleisteter Innerer Sicherheit bzw. Innerer Sicherheitspolitik befürworten bzw. ein Mehr hiervon einfordern. *Kritisch* sollen zunächst all jene Positionen heißen, die im Gegenzug die jeweils herrschende Politik Innerer Sicherheit und den Bestand der hierzu eingesetzten Mittel umgekehrt als Bedrohung kommunizieren und/oder eine Zunahme staatlicher Repression als Gefahr thematisieren und zurückweisen bzw. die vordergründige Absicht und die Wirksamkeit solcher Inneren Sicherheitspolitik in kritisch-ablehnender Weise bezweifeln. Zum Kritischen Diskurs im hier zugrunde gelegten Sinne zählen *nicht* jene Positionen, welche herrschende Sicherheitspolitik dafür kritisieren, dass sie nicht weit genug gehe, etwa in dem Sinne, dass sie zu liberal sei. Solche Positionen werden dem Konservativen Teil des Sicherheitsdiskurses zugerechnet.

Das Gegensatzpaar konservativ-kritisch verfügt so verstanden über eine Implikation, nach der es auch als Pro-Kontra-Verhältnis in Bezug auf herrschende Innere Sicherheitspolitik gedeutet werden kann und die

5 Vereinzelt wird es auch zur Berücksichtigung neuerer Texte kommen. Dies dient vor allem der exemplarischen Verdeutlichung, dass die im Untersuchungszeitraum vorfindbaren Muster aktuell weiterhin zu beobachten sind. Der Sachverhalt, dass Fragmente, die außerhalb des Zeitraumes von 1972 bis 1998 liegen, nur ausnahmsweise herangezogen werden, rechtfertigt demnach, von der Konsistenz der in dieser Untersuchung vorgenommenen zeitlichen Eingrenzung auszugehen.

Begriffe konservativ und kritisch hierüber als politisch konservativ und politisch kritisch zu präzisieren sind. Zugleich wird als evident angesehen, dass die im Sicherheitsdiskurs vorfindbaren Positionen, die sich mittels des Gegensatzpaares zuordnen lassen, weitestgehend auch entlang dem im politischen Feld gültigen Rechts-Links-Schema abgebildet werden können. Die beiden o.g. Bezeichnungen und ihr jeweiliger Gehalt besitzen in der Untersuchung Modellcharakter. Ihre nähere inhaltliche Füllung wird im weiteren Verlauf vorgestellt und genauer behandelt.

Des weiteren ist an dieser Stelle vorbeugend einem möglichen Mißverständnis zu begegnen, das mit der Bezeichnung Kritischer Sicherheitsdiskurs einhergehen könnte. Das Erfordernis, darauf explizit hinzuweisen, resultiert aus einer gewissen thematischen, aber vor allem auch terminologischen Nähe zum Spezialdiskurs Kriminalsoziologie, d.h. hier insbesondere dem als *Kritische Kriminologie* bezeichneten, bei welchem das Adjektiv *kritisch* als entscheidender Zusatz, fast schon als ein Markenzeichen zu gelten hat. Das Thema Innere Sicherheit markiert nicht nur einen Berührungspunkt, sondern durchaus eine Schnittmenge beider, auf welches sie – wenn auch aus variierenden Perspektiven – referieren. Trotz der angesprochenen Nähe bezeichnen beide Termini aber letztlich unterschiedliche Gegenstandsbereiche bzw. stehen auch für unterschiedliche Themenzugänge. Wenn also in diesem Text fortan von Kritischem (Sicherheits-)Diskurs bzw. von dessen Akteuren als Kritikern die Rede ist, sind diese Bezeichnungen *nicht* mit der Kritischen Kriminologie bzw. den kritischen Kriminologen *gleichzusetzen*. Die Notwendigkeit dieses Hinweises indiziert allerdings zugleich, wie berechtigt der weiter oben formulierte Einwand ist, dass *kritische* Positionen just in der politikwissenschaftlichen Bearbeitung des Diskurses Innerer Sicherheit bis dato nicht als besonderer Untersuchungsgegenstand berücksichtigt wurden. Denn offensichtlich hat das Adjektiv kritisch, wenn es zur Differenzierung und Abgrenzung *in* bzw. *vom* Spezialdiskurs Kriminologie herangezogen wird (vgl. Sack 1993a) – trotz Einschränkungen (vgl. Cremer-Schäfer/Steinert 1998: 19) –, mittlerweile als selbstverständlich zu gelten, während dessen seine Inanspruchnahme zur politikwissenschaftlichen Differenzierung des Sicherheitsdiskurses besonders erklärungsbedürftig zu sein scheint.

Politik Innerer Sicherheit – Mythos Sicherheit

Innere Sicherheit ist seit den 1970er-Jahren ein „zentraler Terminus der Innenpolitik“ (Busch et al. 1988: 435). Dessen Wurzeln und Vorläufer reichen indes weiter zurück. Er besitzt eine Geschichte, die nur wenig jünger als die BRD ist (vgl. Schiller/Becker 1977). Sie erstreckt sich von den Auseinandersetzungen um die Verabschiedung der Notstandsgesetze (vgl. Schiller 1988: 39 ff.; Gössner 1988a; Seifert 1981: 145), über Radikalerlasse, Berufsverbote und Anti-Terrorgesetze (vgl. u.a. Funk/Werkentin 1977) und die verstärkte Auseinandersetzung mit Protestbewegungen (vgl. Reichel 1981: 187; Lederer 1988; Schöffmann 1988; Gössner 1988b) bis hin zur Etablierung der Bedrohungskonstruktion Ausländerkriminalität als dominierendem Feindbild im Sicherheitsdiskurs.

All diese Phänomene wurden bzw. werden unter dem Etikett Innere Sicherheit und ihrer Gefährdung subsumiert. Die Zeit Anfang der 1970er-Jahre markiert hierbei zugleich einen begrifflichen Wendepunkt. Der bis dahin vorherrschend gebrauchte Begriff Öffentliche Sicherheit tritt im Vergleich mit dem Ausdruck Innere Sicherheit in der öffentlichen Debatte zusehends in den Hintergrund (vgl. Funk/Werkentin 1977: 189 f.). Auch der Beantwortung der Frage, inwiefern hier von einer Ablösung gesprochen werden kann, geht diese Untersuchung nach.

Der Begriff Sicherheitsdiskurs findet zunächst Verwendung für jenes Bündel von Diskursfragmenten, in denen der Ausdruck Innere Sicherheit explizit genannt wird sowie für Diskursfragmente, die sich explizit mit Kriminalitätsentwicklung, Kriminalitätstheorien oder Kriminalität und deren gesellschaftlicher Be- und Verarbeitung auseinandersetzen. Hierbei ist zu vergegenwärtigen, dass im Verlauf des durchgeführten Forschungsvorhabens eine weitere Eingrenzung vorgenommen wird, um forschungspraktisch einen transparenten und relativ eindeutigen Materialzugriff zu ermöglichen.

Die Einschätzung, dass es sich bei dem Begriff Innere Sicherheit um einen Dreh- und Angelpunkt politischer Auseinandersetzung handelt, geht bereits seit den 1970er-Jahren mit der Vermutung einher, dass gerade dessen begriffliche Unbestimmtheit seine Geltungskraft begründe:

„Die öffentliche Diskussion um Politik in diesem Lande scheint heute ohne den Begriff der ‚inneren Sicherheit‘ kaum mehr möglich. Von vielen Politikern wird innere Sicherheit zur notwendigen Vorbedingung einer freiheitlichen Gesellschaft und der Existenz bürgerlicher Freiheiten erhoben. Und die Aufmerksamkeit des Publikums dürfte den Politikern angesichts der von Meinungsforschern immer wieder festgestellten Angst und Sorge um Sicherheit

bei rund zwei Dritteln der Bevölkerung gewiß sein. Doch vor was haben die Befragten Angst und welche ‚Sorge für die innere Sicherheit‘ bewegt die Politiker? Erklärt sich das bei Umfragen zutage tretende Angstpotential tatsächlich aus *einer* faßbaren, für alle Befragten identischen Befürchtung oder resultiert die abgefragte Sorge um innere Sicherheit nicht eher daher, daß wohl kaum ein Begriff in der politischen Diskussion so vielfältige Assoziationen auslöst und so widersprüchliche Bedeutungsinhalte umfaßt wie das Schlagwort innere Sicherheit?“ (ebd.: 189; Hervorh. i. Orig.).

Exponierte Verfechter einer Politik Innerer Sicherheit thematisierten den Zusammenhang – Innere Sicherheit sei Vorbedingung einer „freiheitlichen Gesellschaft“⁶ – indem sie, quasi im Umkehrschluss, aus Unsicherheit – meist gleichgesetzt mit anwachsender Kriminalität – die Gefährdung des „demokratischen Staates“ ableiteten: „Das Anwachsen der Kriminalität hat mancherorts Zweifel an der Fähigkeit des demokratischen Staates entstehen lassen, mit den Gefahren fertig zu werden“ (o.N. 1972: 3). Diese Einschätzung findet sich nicht irgendwo, sondern an einem prominenten Ort. Sie stammt aus dem *Programm für die innere Sicherheit*, das die Innenministerkonferenz am 17. Juni 1972 beschlossen hat. Sie gibt zu erkennen, was Innere Sicherheit eigentlich sei: „Die Innere Sicherheit ist ein zentrales Thema der politischen Gegenwart. Es geht dabei vorrangig um den Schutz des Einzelnen vor dem Verbrechen“ (Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren 1974: B1; vgl. auch kritisch Lehne 1993: 51). Diese Eingrenzung der Inneren Sicherheit – Schutz vor Verbrechen bzw. Kriminalität – provoziert eine staatstragende Sachzwanglogik (vgl. Cremer-Schäfer 1993: 15). Die als gegeben unterstellte Bedrohung des Einzelnen erfordert Instanzen, die dessen Sicherheit gewährleisten. Mögen die Hintergründe der Bedrohungskonstruktionen Anfang der 1970er-Jahre, die die zitierte Feststellung motivierten, auch andere gewesen sein als in den 1990er-Jahren, diese Allgemeinformel Innerer Sicherheit gilt im Kern bis heute. Der Inhalt Innerer Sicherheit stellt sich, auch heute, in erster Linie als Kriminalitätsbekämpfung dar und diese wird wiederum vornehmlich als Aufgabe der Polizei fixiert⁷: „Garant zur Gewährleistung der inneren Si-

6 Zum Teil spiegelt sich dieser Gedanke auch in einer Auffassung wieder, die Innere Sicherheit als den „Idealzustand einer vollkommenen Verwirklichung des Rechtsstaates, in dem die Bevölkerung keinen kriminellen Beeinträchtigungen, schweren Unfällen und Katastrophen ausgesetzt ist“ (Rupprecht 1995: 275), versteht.

7 Dieser Umstand erklärt auch den hohen Stellenwert, den Fragen zu Polizeistärke, Funktion und Befugnis von Polizei oder z.B. auch die Kritik an Polizeieinsätzen besitzen. Zugleich lenkt die Ausrichtung auf Polizei, sofern der Betrachter sie reproduziert, von anderen, nicht weniger wir-

cherheit im demokratischen Rechtsstaat [ist] in erster Linie die Polizei“ (Seiters 1993: 11; vgl. auch Geschäftsstelle der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren 1993: 4; Kanther 1993: o.S.; Kersten 1998: 9 f.).

Paradox erscheint, dass trotz der engen Auslegung Innerer Sicherheit – Schutzgarantie vor Verbrechen – ihr Gegenstand zugleich recht vage bleibt: Abwesenheit von Kriminalität. Vage deshalb, weil keine Handlung per se kriminell ist; vielmehr ist diese Zuschreibung das Ergebnis von historisch sich ändernden, gesellschaftlichen Auswahl-, Zurichtungs- und Verarbeitungsprozessen (vgl. Althoff/Leppelt 1995: 12 ff.). Diese Vagheit gewährleistet indes, dass der Sicherheitsdiskurs an andere Ausgrenzungsstrategien leicht anknüpfen kann. Sie stellt insofern dessen eigentliches Potenzial dar. Die Instrumente der Kontrolle und Repression schaffen in diesem Sinne gar erst die Verbrechen, die zu kontrollieren sie beabsichtigen. Sie geben die Raster vor, nach denen gefahndet und gefunden wird. So verstanden verfügt der Sicherheitsdiskurs über Ausgrenzungsressourcen ersten Ranges. Wer ihn dominiert, legt fest, wer als Feind der Inneren Sicherheit zu gelten hat und umgekehrt, wer zu den Bedrohten zu zählen ist. In diesem Sinne wirkt der Sicherheitsdiskurs, wie eingangs bereits angemerkt, sowohl aus- als auch eingrenzend.

Innere Sicherheit zwischen 1972 und 1998

Weder ist Innere Sicherheit ein neues Phänomen, noch endet der Sicherheitsdiskurs im Jahr 1998. Die in dieser Arbeit vorgenommene Festlegung des Untersuchungsintervalls stützt sich vielmehr auf die Annahme, dass die Jahre 1972 und 1998 Anhaltspunkte liefern, die eine forschungspraktisch wünschenswerte zeitliche Eingrenzung qualitativ begründen können.

Im Jahr 1972 erhielt die Politik Innerer Sicherheit mit dem „Schwerpunktprogramm Innere Sicherheit“ quasi Gesetzesrang. Zugleich ist in jenem Jahr ein für den Sicherheitsdiskurs besonders bedeutsames diskursives Ereignis zu verorten: Das so genannte Olympia-Attentat im September 1972 während der Olympischen Spiele in München. 1972 wird von mir aus den genannten Gründen als ein markantes Jahr im Sicherheitsdiskurs angesehen. Was nicht heißt, es hätte eine „Stunde Null“ der Inneren Sicherheit im Jahre 1972 gegeben. Zugleich orientiere ich

kungsmächtigen Teilen des Sicherheitsdiskurses ab. Umgekehrt lässt sich formulieren, dass der Sicherheitsdiskurs in seiner Polizeifixiertheit seinen stärksten Strang, seine gesellschaftlich hegemonial verankerte Position dokumentiert.

mich – wie im Laufe der Einleitung bereits angeklungen ist – mit dem Bezug auf den Anfang der 1970er-Jahre an einer in der Fachliteratur (auch und gerade der kritischen) mehrheitlich geteilten Auffassung, welche immer darauf hinwies und -weist, dass trotz dieser zeitlichen Wahl die Auseinandersetzung um Innere Sicherheit eine Geschichte hat, die bis in die 1960er- und sogar 1950er-Jahre zurückreicht. 1972 markiert also das erste Jahr des Untersuchungszeitraumes *ohne* in die Falle einer ahistorischen Betrachtungsweise zu laufen. Es versucht, den zeitlichen Rahmen der Untersuchung zu begrenzen, hierdurch die Materialmenge übersichtlich zu gestalten und sich dabei eines Datums zu bedienen, welches der Sicherheitsdiskurs selbst liefert.

Ebensowenig wie der Sicherheitsdiskurs im Jahr 1972 begann, fand er im Jahr 1998 sein Ende. Allerdings führten 1998 die Bundestagswahlen in Deutschland zu einem Regierungswechsel. Zwar zeigt sich mittlerweile, dass Innere Sicherheit gerade auch unter einer rot-grünen Bundesregierung nicht weniger umfangreich und repressiv gewährleistet wird, als unter den christdemokratisch geführten Vorgängerregierungen der Kohl-Ära. Angesichts des parteipolitischen Wechsels ist – paradoxerweise – aber gerade *wegen* dieser Kontinuitätsvermutung dafür zu plädieren, das Jahr 1998 als Einschnitt zu betrachten. Denn vor dem bislang nur grob umrissenen Hintergrund erscheint aus meiner Sicht für Innere Sicherheit seitdem ein maßgeblich anderer Bewertungsrahmen erforderlich.

Das Erfordernis eines *anderen* Bewertungsrahmen gründet auf einer gewissen „Irritation“ über jene Kontinuität Innerer Sicherheitspolitik. Der im Vorfeld der Wahl – je nach politischer *Couleur* – erhoffte oder befürchtete Regierungswechsel legte nahe, es käme mit ihm *auch* zu einem Politikwechsel im Bereich Innerer Sicherheit. Diese Erwartungen wurden durch zweierlei genährt: Begreift man Innere Sicherheit zunächst als originär konservatives Politikfeld – konservativ an dieser Stelle im Sinne einer Zuordnung in Bezug auf politische Parteien –, müsste im Allgemeinen ein Parteienbündnis, das sich programmatisch als nicht-konservatives für ein Regierungsamt empfiehlt, eine entsprechend unterschiedliche Sicherheitspolitik forcieren bzw. generell andere innenpolitische Schwerpunktsetzungen vornehmen.

Nun ist hinlänglich bekannt, dass das o.g. Programm für die Innere Sicherheit Anfang der 1970er-Jahre von einer sozial-liberalen Regierungskoalition unter SPD-Kanzler Willy Brandt verabschiedet wurde. Insofern wurden 1998 jene Erwartungen weniger durch die Regierungsambitionen der von Gerhard Schröder geführten SPD motiviert. Es war die bereits vor der Wahl in Aussicht gestellte Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen auf Bundesebene, die diesbezügliche Er-

wartungen weckte. Die Entstehungsgeschichte der Partei Bündnis 90/Die Grünen ist insbesondere mit der Entwicklung und Geschichte der Neuen Sozialen Bewegungen in der Bundesrepublik verbunden. Auch wenn sie fälschlicherweise häufig mit Zielen und Haltungen jenes heterogenen Bewegungsmilieus identifiziert wird, bleibt dennoch zu konstatieren, dass zwischen beiden durchaus Überschneidungen existieren. Da sich nun zurückliegende Aktivitäten jener Bewegungen unter anderem *auch* gegen die Innere Sicherheitspolitik richteten, dieses Spektrum teils gar selbst Ziel der angesprochenen repressiven Sicherheitspolitiken war, erschienen o.g. Erwartungen als durchaus begründet.

Innere Sicherheit im Zeichen des 11. September 2001

Mit der beschriebenen Bestimmung des Untersuchungszeitraumes geht einher, dass die im Sicherheitsdiskurs zu beobachtenden Entwicklungen im Gefolge der Ereignisse um den 11. September 2001 in dieser Arbeit keine hervorgehobene Berücksichtigung finden, d.h. nicht näher analysiert werden. Dies stellt aus meiner Sicht allerdings keinen Mangel dar – im Gegenteil.

Die Dynamik des Sicherheitsdiskurses, die seit jenem Datum vorherrscht, ist in ihren Grundzügen bereits seit längerem als Muster der Feindbildung und der sich als Reaktionen darauf gerierenden Inneren Sicherheitspolitiken zu beobachten. Dies gilt insbesondere auch für eine abnehmende Trennschärfe zwischen dem Innere Sicherheitsdiskurs und einem Diskurs über Äußere Sicherheit. Diese Entwicklung wird jedoch nur indirekt berücksichtigt, in Gestalt der Feindbildentwicklung, die jenen verstärkten Außenbezug widerspiegelt. Es ist im Sicherheitsdiskurs im Gefolge des 11. September 2001 vor allem eine Intensivierung von Feindbildbezügen zu konstatieren, die mehr noch als bisher auf der Betonung der Attribute fremd und ausländisch basieren, allein Umfang und Größenordnung der behaupteten Bedrohung scheint neu. Wer schon den bisherigen Sicherheitsdiskurs als maßgeblich neorassistisch geprägt begriff, muss erkennen, dass sich dieser Aspekt seitdem verstärkt hat. So gesehen hat der 11. September 2001 eher wie ein Verstärker ohnehin bereits vorhandener Tendenzen gewirkt (vgl. hierzu bspw. Lederer 2001). Er erweist sich – fokussiert man auf seine Effekte hinsichtlich des Prozesses der Feindbildung – als vorläufiger Kulminationspunkt, was zugleich impliziert, dass er diesbezüglich Bestandteil einer Entwicklung ist, deren Ursprung *vor* dem besagten Datum liegt. Er wird in dieser Arbeit folglich *nicht* als ein Ereignis betrachtet, welches den Sicherheits-

diskurs in seinen Grundmustern verändert, sondern als eines, welches bestimmte, vorhandene Tendenzen beschleunigt. Nicht der Bruch ist zu betonen, als viel mehr die Kontinuität, die zu beobachten ist.

Die hier angezielte Analyse besitzt dennoch eine enge thematische Bindung an dieses Ereignis, denn sie ist Teil der Voraussetzungen für eine Bewertung jener aktuellsten Entwicklungen im Sicherheitsdiskurs – Voraussetzung sowohl in Hinblick auf die konservativen Teile als auch auf die kritischen Teile des Sicherheitsdiskurses in der Bundesrepublik Deutschland anfangs der 2000er-Jahre. Wer den Sicherheitsdiskurs im Gefolge des 11. September 2001 interpretieren will, muss ihn zunächst *vor* diesem Datum deuten.

Anschlüsse

In dieser Arbeit wird unter Rückgriff auf Diskurstheorie und Diskursanalyse versucht, den Diskurs Innerer Sicherheit in Teilen zu rekonstruieren und hinsichtlich bestimmter, *weiterentwickelter* Fragestellungen zu untersuchen. Der Verweis auf eine Weiterentwicklung erscheint aus zwei Gründen angebracht: Einerseits ist das Thema Innere Sicherheit ein gerade auch wissenschaftlich umfangreich bearbeitetes Feld – wenn auch selten unter spezifisch diskurstheoretischer Perspektive –, so dass mit Weiterentwicklung diejenige der wissenschaftlichen Bearbeitung in einem allgemeinen Sinne gemeint ist. Zum anderen steht die vorgelegte Untersuchung aber auch speziell in der Kontinuität meiner Arbeit *Der aktuelle Diskurs über „Innere Sicherheit“ in der BRD. Gesellschaftliche Ursachen und Funktion* (Kunz 1995). Die Studie greift einzelne Ergebnisse jener Arbeit auf und versucht, ausgehend von den seinerzeit gewonnenen Erkenntnissen, eine Rekonstruktion und Überprüfung bisheriger Forschungen vorzunehmen, den Forschungsfokus entscheidend zu verändern und schließlich zentrale Teile der in der früheren Arbeit vorgenommenen Bewertungen auszuweiten und zu aktualisieren.

Die seinerzeit vorgenommene Bewertung des Sicherheitsdiskurses als einem funktionalen Bestandteil allgemeiner gesellschaftlicher Umstrukturierungsprozesse wird hierbei nicht erneut ausgeführt. Gleichwohl *unterlegt* sie die Analysen und ist bei deren Beurteilung folglich mitzudenken. Hierunter ist zu verstehen, dass der Sicherheitsdiskurs spezifisch verwoben ist mit der Transformation des so genannten fordistischen Sicherheitsstaates (vgl. ebd.: 89 ff.). Dies mag zugleich die Frage danach aufwerfen, inwieweit eine maßgeblich auf einen nationalstaatlich (hier: bundesdeutsch) gefassten Inneren Sicherheitsdiskurs aus-

gerichtete Untersuchung nicht eine zentrale, zu dessen Erklärung notwendige Dimension ausblendet? Das Wort der Globalisierung macht die Runde – warum also nicht auch hier?

Auch mit etwaigen Verweisen auf Globalisierungstendenzen erübrigt sich eine vorherrschend an nationalen Binnenverhältnissen orientierte Betrachtung Innerer Sicherheitspolitiken nicht. Schon deshalb nicht, weil die teils modische Rede von der Globalisierung nicht automatisch einen höheren Erklärungsgehalt für den hier zu untersuchenden Gegenstand besitzt (vgl. hierzu Hirsch 2002). Mag die so genannte neue Weltordnung auch geprägt sein von der Ablösung der alten Staatenordnung durch „ein neues und nun fast weltumfassendes ‚Empire‘ [...], das durch die USA in Verbindung mit den ihnen untergeordneten kapitalistischen Triadezentren wirtschaftlich und militärisch beherrscht wird“ (Hirsch 2001: o.S.), so folgt aus dessen Existenz doch „keineswegs eine grundsätzliche Schwächung oder gar Auflösung der Nationalstaaten“ (ebd.). Sogar die Feststellung, dass „die Vorstellung von einer einheitlichen ‚nationalen‘ Gemeinschaft zunehmend fiktiv [wird]“ (Hirsch 1995: 122), lenkt noch die Aufmerksamkeit auf den Sicherheitsdiskurs. Abgesehen davon, dass jene Vorstellung *immer* eine Fiktion gewesen ist, deren Geltendmachung lediglich mehr oder minder brachial erfolgte, rückt der Sachverhalt nämlich Prozesse in den Fokus der Beobachtung, die jene Gemeinschaftsvorstellungen evident werden lassen, die sie „wahr“ machen.

Beobachtbar sind insbesondere autoritär-populistische Strategien als Legitimations- und Herrschaftsmittel, mit dem Effekt, prekär gewordene politisch-soziale Einheit über Ausgrenzungsprozesse sicherzustellen (vgl. ebd.: 156 ff.). Der Sicherheitsdiskurs ist in diesem Zusammenhang in zweifacher Weise bedeutsam: Er markiert sowohl den *Ort*, an dem sich diese Prozesse manifestieren und ist zugleich selbst *Medium*, mittels dessen Einheit und Gemeinschaftsvorstellung hergestellt werden (vgl. Kunz 1998: 199 f.). Der aktuelle Sicherheitsdiskurs lässt sich so als *repressive Klammer des Postfordismus* deuten, ohne jedoch verschwörungstheoretisch als gesteuertes, simples Manipulationsinstrument missverstanden zu werden. Die in dieser Arbeit beabsichtigte Rekonstruktion von Veränderungen im Sicherheitsdiskurs in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1972 und 1998 folgt somit parallel dem Transformationsprozess vom fordistischen Sicherheitsstaat zum „nationalen Wettbewerbsstaat“ (Hirsch 1995).

Darüber hinaus beansprucht der erwähnte Anschluss an meine frühere Arbeit zum Thema, diesbezügliche Einwände und Kritiken aufzugreifen. Hier ist insbesondere die Einschätzung zu nennen, aufgrund des gewählten Theoriekonzeptes würde der Sicherheitsdiskurs als zu ein-

heitlich rekonstruiert, statt ihn als konflikthaft und historisch veränderbar aufzugreifen. Der Gefahr, dem Sicherheitsdiskurs eine totalisierende Geschlossenheit zu unterstellen, wodurch mögliche Widersprüche dem Blick entzogen seien, begegnet insbesondere die in der hier vorliegenden Studie gewählte Unterscheidung zwischen Konservativem und Kritischem Sicherheitsdiskurs. Zugleich ist allerdings auch zu betonen, dass bestehende Übereinstimmungen und Kontinuitäten im Sicherheitsdiskurs nicht aus dem Blick geraten dürfen. Mehr noch: Es wäre interessant zu klären, welche Funktion gerade das Beharren auf Unterschiede und Widersprüche – jenseits der Kritik am Theoriekonzept – womöglich *auch* haben könnte.

Fragestellung und Erkenntnisinteresse

Ausgangspunkt der Überlegungen bilden – auch in der Fachliteratur anzutreffende – Hinweise auf die Jahrzehntschwelle zwischen den 1960er- und den 1970er-Jahren, als dem zunächst recht unscharf bleibenden Zeitpunkt für das Aufkommen des Begriffes Innere Sicherheit. Jene Datierung verdient besondere Aufmerksamkeit, denn sie gibt nicht bloß ein zugegebenermaßen relativ vages Datum an. Jene Jahrzehntschwelle deckt sich zugleich mit einer innenpolitisch sehr bewegten Phase der bundesrepublikanischen Geschichte. Dieser Sachverhalt wird indes nicht als simple, zufällige Koexistenz aufgefasst. Viel mehr wird unterstellt, dass es sich hierbei um korrelierende Phänomene handelt, die in einem mehr oder weniger direkten Wechselverhältnis zueinander stehen. Untersuchungen zur Datierung entgehen vermittels dieses Zusammenhanges zugleich der Gefahr, einen lediglich zeitlich-formalen Aussagencharakter zu besitzen.

Über das Auftauchen des Begriffes hinaus wird seinem Verhältnis zu dem ihm nahestehenden Terminus Öffentliche Sicherheit nachgegangen. Dieser findet Berücksichtigung, weil im Alltagsdiskurs eine synonyme Verwendung beider Termini verbreitet ist. Die Auseinandersetzung mit dem Begriff Öffentliche Sicherheit hat allerdings nur nachgeordnete Bedeutung. Gleichwohl sind Untersuchungseinheiten auf beide Sicherheitsbegriffe hin zu prüfen bzw. zu präzisieren. Inwieweit lassen sich hierbei bereits existierende Datierungsversuche bestätigen bzw. revidieren?

Analog zu den Datierungsversuchen des Begriffes Innere Sicherheit werden die vorfindbaren Bezüge auf Feindbilder zeitlich verortet. Anhand dessen sollen Veränderungen im Sicherheitsdiskurs dokumentiert werden. Aussagen von Experten und Politikern werden hierzu entlang

der Differenzierung konservativ/kritisch und unter Rückgriff auf eine diskurstheoretisch fundierte Untersuchungsmethode auf verwendete Bilder, Metaphern, auf damit illustrierte Politikkonzepte und vorherrschende Feindbildbezüge, auf das ihnen zugrunde liegende Kriminalitätsverständnis und auf Schlussfolgerungen bzw. erhobene Forderungen hin analysiert. Hierzu greift die Untersuchung auf Fragmente zurück, welche die genannten Diskursstränge repräsentieren, d.h. diesen maßgeblich zuzuordnen sind. Dies hat ein Vorgehen zur Folge, nach dem zunächst eine diese Unterteilung anleitende Analyse diesbezüglich unspezifischer Texte erfolgt. Dem schließt sich die eingehendere Betrachtung des so genannten Konservativen Diskurses an. Die Bearbeitung des Kritischen Diskursstrangs komplettiert dann das Vorgehen, wenn auch mit verändertem Untersuchungsdesign.

Eine zentrale These ist hierbei, dass ein maßgeblicher Teil des so genannten Kritischen Diskurses die Gefährdung durch die herrschende Politik Innerer Sicherheit in Gestalt eines fortschreitenden Abbaus von Grund-, Bürger- und Menschenrechten sah und sieht und folglich deren Verteidigung als sein Hauptanliegen artikuliert. Diese Kritikperspektive ist zwar historisch begründet, muss jedoch angesichts aktueller Verschiebungen im Feindbildungsprozess – d.h. der hegemonialen, neorassistischen Mustern folgenden Ausgrenzung von Migranten im Sicherheitsdiskurs mittels des Themas Ausländerkriminalität – auf ihre Stichhaltigkeit oder zumindest ihren Weiterentwicklungsbedarf hin überprüft werden. Schließlich soll der Frage nachgegangen werden, ob zwischen Konservativem und Kritischem Diskurs implizit Überschneidungen, im Sinne von rhetorischen Mustern und gemeinsam geteilten Grundannahmen, bestehen und zwar *trotz* ihrer politisch gegenläufigen Bezugnahme. Hierbei wird erwartet, dass solche Überschneidungen nicht nur vorzufinden sind, sondern dass sie zudem Voraussetzung dafür sind, dass sich bestimmte Teile des Kritischen Diskurses überhaupt erst als ernstzunehmende und ansatzweise politisch wirkungsmächtige etablieren konnten/können. In diesem Zusammenhang ist das Verhältnis dieser Arbeit zur angesprochenen Kritiktradition selbst anzusprechen. Durch die Gegenüberstellung der Positionen konservativ und kritisch wird eine beiden gegenüber nur scheinbar unentschiedene Haltung eingenommen. Ziel dieser Arbeit ist indes *nicht* die Weiterentwicklung Innerer Sicherheitspolitik, als vielmehr die Weiterentwicklung der Kritik hieran. Denn: „Die herrschenden Ordnungen und ihre Selbstverständlichkeiten sorgen für sich selbst. Wir sind für den Widerspruch zuständig“ (Steinert 1998: 27). Gleichwohl sieht sich dieser Anspruch der Arbeit mit einer Schwierigkeit konfrontiert. Die Untersuchung rückt sich einerseits selbstdeklaratorisch in die Tradition des kritischen Strangs des Sicherheitsdiskur-

ses, beruft sich auf dessen Texte, will dessen Positionen weiterentwickeln und muss andererseits hierin zugleich ihre erkenntnistheoretische Fußangel entdecken: die Betrachtung der Kritik als Forschungsgegenstand durch die Brille der Kritik. Dieses Dilemma ist allerdings nicht aufzulösen, sondern nur zu vergegenwärtigen.

Aufbau der Arbeit

Die Untersuchung gliedert sich in acht Kapitel. Der Einleitung schließt sich in Gestalt des Kapitels „Innere Sicherheit als Gegenstand bisheriger Forschungen“ zunächst eine kritische Sichtung einzelner, möglicherweise konkurrierender Analysen an, mit der Absicht, die vorliegende Untersuchung in den Stand bisheriger sozial- bzw. politikwissenschaftlicher Forschungen zum Thema Innere Sicherheit einzurücken. Gleichzeitig wird der diesen gegenüber beabsichtigte erkenntnistheoretische Zugewinn der Arbeit umrissen.

Das darauf folgende Kapitel „Methodologisches und Methodisches“ dient der eingehenden Vorstellung des Theoriekonzeptes, der Erörterung damit verbundener erkenntnistheoretischer Fragestellungen und der Sondierung der Vorteile und der Grenzen des gewählten Ansatzes. Zugleich wird die forschungspraktische Umsetzung der Methode und die diskursanalytische Terminologie dargelegt. Es soll deutlich werden, dass sich das gewählte Verfahren in seiner konkreten Handhabung pragmatisch an der so genannten Kritischen Diskursanalyse orientiert.

Der im engeren Sinne empirische Teil der Untersuchung umfasst vier Kapitel. Ein am Ende des Buches befindlicher Anhang ergänzt einige der Analysen in Detailfragen. Auf ihn wird an den entsprechenden Textstellen hingewiesen.

Das Kapitel „*Erste Ermittlungen* – Innere Sicherheit in einschlägigen Fachlexika und Handwörterbüchern“ erschließt das Terrain thematisch vor. Am Beispiel von Beiträgen ausgewählter Lexika und Fachwörterbücher wird der Begriff Innere Sicherheit auf seine inhaltlichen Dimensionen hin untersucht. Besonderes Augenmerk liegt auf der näheren inhaltlichen Füllung, auf eventuell vorhandenen Feindbildbezügen und der Erwähnung von Kritik an Innerer Sicherheitspolitik. Die Berücksichtigung unterschiedlicher fachwissenschaftlicher Hintergründe der zu untersuchenden Werke dient zugleich dazu, diesbezüglichen Nuancen unterschiedlicher Begriffsfassungen nachzuspüren. Anhand der Berücksichtigung verschiedener Auflagen je untersuchtem Lexikon bzw. Wörterbuch wird gleichzeitig der Versuch einer Datierung der Begriffskonjunktur unternommen. Mit diesem Abschnitt ist zuvorderst

auch die thematische Sensibilisierung und Anleitung der weiteren Untersuchung beabsichtigt.

Das daran anschließende Kapitel „*Spurensicherung* – Innere Sicherheit als zentrale Kategorie in Ministerialverwaltung und parlamentarischem Sprachgebrauch“ setzt sich unter Rückgriff auf verschiedene Periodika (*Staatshandbuch der Bundesrepublik Deutschland*, *Almanach der Bundesregierung* und dem *Parlamentsspiegel Jahresregister*) mit der Datierung des Auftauchens des Begriffes Innere Sicherheit im politisch-administrativen Bereich und damit verbundenen Strukturveränderungen im Verwaltungsapparat auseinander, wendet sich dabei aber zugleich auch der Untersuchung der Feindbildentwicklung in diesem Bereich zu sowie dem Auftauchen des Begriffs Innere Sicherheit und seinem Verhältnis zum Terminus Öffentliche Sicherheit im parlamentarisch-politischen Sprachgebrauch.

In einem nächsten Schritt werden im Kapitel „*Lokaltermin* – Innere Sicherheit in Begrüßungs- und Eröffnungsreden von BKA-Jahrestagungen“ mit den Tagungsbänden zu den so genannten Jahrestagungen des Bundeskriminalamtes Diskursfragmente herangezogen, die insbesondere Hinweisen auf die Feindbildentwicklung nachgehen und der Analyse der im Konservativen Sicherheitsdiskurs anzutreffenden Topoi, der vorherrschenden Kollektivsymbole und Metaphern dienen. Auch in diesem Teil der Untersuchung – wie in den vorgenannten Kapiteln auch – läuft parallel die Frage mit, inwieweit Bezüge oder Hinweise auf Kritik bzw. Kritiker an Innerer Sicherheitspolitik vorzufinden sind.

Nachdem die ersten drei Kapitel des empirischen Teils somit erheblich zur Vorstrukturierung der Fragestellungen zum Kritischen Diskurs beitrugen, rückt im Kapitel „*Widerstand gegen die Staatsgewalt* – Vom Kampf gegen Fluten und Vampire“ die mitlaufende Frage in den Mittelpunkt und wird entsprechend ausgeweitet. Die besondere Bedeutung dieses Kapitels macht sich auch quantitativ bemerkbar, d.h. sie schlägt sich in einem entsprechend höheren Seitenumfang nieder. Die Unterscheidung zwischen Konservativem und Kritischem Diskurs wird in diesem Kapitel detailliert ausgeführt und diskutiert. In Anlehnung an das bis dahin zum Einsatz gekommene Analyseraster werden nun als kritisch bewertete Texte auf Metaphernverwendung bzw. Kollektivsymbolik, zentrale Argumentationsmuster und markante Topoi hin untersucht – und auf deren Implikationen. Vor dem Hintergrund der in den vorherigen Kapiteln ermittelten Befunde zur Feindbildentwicklung wird geprüft, ob und wie der Kritische Diskurs darauf reagiert hat bzw. welche Zusammenhänge dazu bestehen.

Ein Resümee beschließt die Arbeit und fasst die vorangehenden Analysen zusammen. Das Hauptgewicht liegt indes auf der Bewertung

der Ergebnisse zum sog. Kritischen Sicherheitssdiskurs – und zwar in zweifacher Hinsicht: Intendiert ist erstens eine Bewertung der in dieser Arbeit vorgenommenen Unterscheidung zwischen Kritischem und Konservativem Inneren Sicherheitsdiskurs. War diese Unterteilung ergiebig? Lassen sich mögliche Defizite benennen bzw. wo besteht Präzisierungsbedarf? Zweitens geht es um die Tragweite der Ergebnisse für das Verfechten so verstandener kritischer Positionen selbst. Welche Konsequenzen sind möglicherweise aus der Analyse zu ziehen? Was bedeutet es, jene vorgestellte kritische Politikposition aktuell einzunehmen? Wo besteht gegebenenfalls Weiterentwicklungsbedarf?