

Lokaltermin – Innere Sicherheit in Begrüßungs- und Eröffnungsreden von BKA-Jahrestagungen

In diesem Kapitel ist beabsichtigt, die Analyse des Sicherheitsdiskurses unter Rückgriff auf Diskursfragmente in Gestalt von Auszügen aus Tagungsbänden des Bundeskriminalamtes (BKA) sowohl hinsichtlich der bereits umrissenen Fragestellungen weiter zu vertiefen als auch den analytischen Blick in eine neue Richtung zu lenken. Ein besonderes Augenmerk liegt auf dem vorbereitenden Charakter für die Untersuchung des so genannten Kritischen Sicherheitsdiskurses. So wird der Frage nachgegangen, ob und welche Topoi in den Diskursfragmenten vorfindbar sind. Des Weiteren wird gefragt, inwieweit uns im Konservativen Sicherheitsdiskurs Beispiele für Metaphernverwendung begegnen und worin möglicherweise deren Spezifika bestehen. Dieser Zugang und die damit beabsichtigte Vorbereitung implizieren freilich, dass die Diskursfragmente den so genannten Konservativen Sicherheitsdiskurs repräsentieren.

Diese Zuordnung resultiert maßgeblich aus der Bewertung der Institution BKA und der ihr zugerechneten Fragmente. Hierbei liegt der Fokus weniger auf der Rekonstruktion einer spezifischen „BKA-Politik“ Innerer Sicherheit, als viel mehr auf einer im weiteren zu begründenden Leit- und Schnittstellenfunktion des BKA. Schnittstellenfunktion soll heißen, dass das BKA im Zusammenhang mit noch näher zu bestimmenden Aktivitäten den Sicherheitsdiskurs personell wie inhaltlich erheblich prägt und strukturiert. Die Schnittstellenfunktion wird hierbei in Anlehnung an das im Methodenteil vorgestellte Diskursverständnis (vgl. insbesondere Keller 1997) – und wie die gerade genannte Dimension „personell“ schon nahelegt – eben auch „akteursspezifisch“ ausgelegt.

Besonders diese akteursorientierte Betrachtung ermöglicht einen Zugriff auf Diskursfragmente in Gestalt von Reden oder Diskussionsbeiträgen, die üblicherweise als namentlich gekennzeichnete Beiträge von Einzelpersonen eingeführt werden und infolgedessen bevorzugt als persönliche oder subjektive Äußerungen bewertet werden. Zugleich handelt es sich aber bei jenen hierüber hergestellten Sprecher- bzw. Autor-Subjekten immer auch um Funktionsträger bzw. Repräsentanten aus Institutionen. Indem nun diese Autor-Subjekte einer jeweiligen Institution zuzuordnen sind bzw. sich dieser selbst zuordnen, können die Diskursfragmente über den Status eines je individuellen Redeereignisses hinaus in einem institutionellen Kontext gedeutet werden. Es handelt sich deshalb bei der angesprochenen Schnittstellenfunktion des BKA *nicht* um eine in Bezug auf Einzelpersonen, *sondern* in Bezug auf die von diesen vertretenen Institutionen bzw. gesellschaftlichen Bereichen oder Interessengruppen.¹

In den vorangehenden Kapiteln lag das Gewicht hauptsächlich auf der Untersuchung der Qualität des Begriffes Innere Sicherheit, d.h. seiner inhaltlichen Füllung und Etablierung als Fachterminus in relevanten wissenschaftlichen (Teil-)Disziplinen und im politisch-administrativen Bereich. Nun rücken die Äußerungen zentraler Akteure, d.h. von Bundesinnenministern und BKA-Präsidenten, in den Mittelpunkt.

Anvisiert ist insbesondere über die BKA-Dokumente eine inhaltliche und ergänzende Zugriffsmöglichkeit auf den so genannten politischen Diskurs (bereichsspezifisch) im Sicherheitsdiskurs (themenspezifisch) zu eröffnen, die für den Untersuchungszeitraum Aussagekontinuität sowohl in zeitlicher Hinsicht (regelmäßig stattfindende jährliche Tagung) als auch akteurspezifisch (es spricht u.a. jedesmal der Bundesinnenminister und der BKA-Präsident) garantiert.²

-
- 1 Jene besondere Bedeutung – in Gestalt der Schnittstellenfunktion – wird dem BKA auch ausdrücklich von seinen Protagonisten beigemessen. Anlässlich der Arbeitstagung des Jahres 1980 bemerkte der damalige BKA-Präsident Horst Herold bereits im ersten Satz seiner Begrüßungsrede: „Im Gefüge der Polizei nimmt das Bundeskriminalamt viele Funktionen einer Schnittstelle zur Kriminalpolitik wahr; über diese Schnittstelle dringen kriminalpolitische Impulse auch in das polizeiliche Gesamtsystem ein“ (Herold 1981: 5).
 - 2 An dieser Stelle soll kurz resümiert werden, welche Vorgehensweisen zunächst beabsichtigt waren und aus welchen Gründen sie verworfen werden mussten. Die Schilderung dokumentiert die Veränderungen, denen ein Forschungsvorhaben während des konkreten Untersuchungsprozesses permanent unterworfen ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass solch eine Offenheit für Modifikationen einen Forschungsprozess nachgerade auszeichnen muss. Der Versuch, zum o.g. Zweck direkt auf Bundestagsreden von Politikern und hier in erster Linie der Bundesinnenminister seit dem Jahr 1972 zurückzugreifen, erschien naheliegend, erwies sich jedoch vor dem

Diese Kontinuität führt indes *nicht* dazu, dass nun jede der BKA-Jahrestagungen einer Detailanalyse unterzogen wird. Dies würde den Rahmen der Untersuchung sprengen und ist auch mit Blick auf methodisch bedingte Sättigungseffekte nicht nötig. Statt dessen werden exemplarisch Detailinterpretationen am Beispiel der ersten beiden Tagungsände durchgeführt. Darüber hinaus wird in Gestalt des Bandes 48 der „BKA-Forschungsreihe“ (vgl. Bundeskriminalamt 1998) ein Diskursfragment herangezogen, welches das andere zeitliche Ende des Untersuchungsintervalls markiert. Dazwischen liegende Tagungsände werden lediglich kurSORisch berücksichtigt.

Im Anschluss an die einführenden Überlegungen dieses Kapitels geht es zunächst darum, den dem BKA in Hinsicht auf den Sicherheits-

Hintergrund der Fülle des (Rede-)Materials – wie bereits die Untersuchung des *Parlamentsspiegel* andeutete – als wenig praktikabel, wenn auch diese Datenbasis vielversprechend gewesen wäre. Im Anschluss daran wurde eine alternative Zugriffsvariante mit dem so genannten Antrittsredenkonzept verfolgt. Es war beabsichtigt, die jeweiligen Antrittsreden oder zumindest ersten Bundestagsreden der Bundesinnenminister der vergangenen 26 Jahre der Analyse zugänglich zu machen. Hier lag das Problem im systematisierenden Zugriff: Beispielsweise ist der Begriff „Antrittsrede“ – soweit zu ermitteln war – kein Begriff der Verschlagwortung von Parlamentaria. Eine Anfrage beim Bundesinnenministerium in Berlin wurde abschlägig beantwortet. Man verfüge weder über eine systematische Aufstellung solcher Beiträge, noch über eine Übersicht ihrer genauen zeitlichen Daten, schon gar nicht für die betreffende Zeitspanne von über 25 Jahren. Ein über Archivmaterialien des Ministeriums in dieser Weise systematisierter Zugriff konnte demnach ebensowenig erfolgen. Weshalb auch dieses Konzept verworfen wurde. Dies führte zu der Überlegung, zunächst nur Amtsantrittsdaten (und Amtszeiten) zu recherchieren – was schnell und unproblematisch möglich war –, woran zugleich die Annahme gekoppelt war, hieraus ergeben sich zugleich die Zeitpunkte der Antrittsreden. Bedauerlicherweise ist es aber nicht so, dass das Antritts- oder Vereidigungsdatum eines Ministers auch mit dem Zeitpunkt eines ersten (großen) Redeauftrittes zusammenfällt. Erneut war eine Modifikation notwendig. Es sollten also mittels einem chronologisch geordneten Index/Nachweis der Redeauftritte alle in Frage kommende Reden *um das ermittelte Amtsantrittsdatum herum* recherchiert werden. Doch auch diese Kombination aus Rekonstruktion der Antritts- bzw. Vereidigungsdaten und die geplante, sich daran anschließende Ermittlung der zeitlichen Daten von Redebeiträgen der Innenminister mittels des Rednerregisters des Deutschen Bundestages, führte zu Unschärfen. Einerseits werden nämlich auch zahlreiche kleinere Redebeiträge ausgewiesen, so dass in den wenigen Fällen „große Antrittsreden“ recherchiert werden konnten, zum anderen existieren diese schlichtweg nicht. Es gibt in der Regel keine Rede zum Amtsantritt. Manchmal nimmt ein Minister zwar die Gelegenheit war, um kurz nach Amtsantritt Positionsbestimmungen vorzunehmen, sich etwa vom Amtsvorgänger abzugrenzen oder in dessen Tradition zu rücken, allerding nicht immer.

diskurs beizumessenden hohen spezifischen Stellenwert zu begründen und vertiefend darzulegen. Dem schließt sich über den Zwischenschritt der Schilderung der Tagungsaktivitäten des BKA die Auswahlbegründung der so genannten Jahrestagungen bzw. der sie dokumentierenden Tagungsbände an. Diese Auswahl führt schließlich zur näheren Bestimmung der formalen Tagungsbändestruktur. Es zeigt sich, dass diese über den gesamten Zeitraum von 1972 bis 1998 nahezu unverändert blieb und somit einen einheitlichen Zugriff auf alle Bände ermöglicht. Konkret werden diskursformspezifische Charakteristika des Mediums vorgestellt, die eine gezielte Textauswahl aus dem Informationsangebot der Bände ermöglichen und die weitere Analyse systematisieren. Die Analyse erreicht hierbei allerdings nicht die materiale Tiefe, die angesichts der großen Zahl an Tagungsbänden mögliche gewesen wäre. Deren Fülle lässt es wünschenswert erscheinen, in zukünftigen Forschungen umfassender berücksichtigt zu werden. In dieser Arbeit geht es jedoch nicht um eine endliche Auswertung jener Bände, als vielmehr um die Ermittlung wesentlicher Aspekte des Konservativen Sicherheitsdiskurses, welche die spätere Analyse des Kritischen Diskursstrangs anleiten soll.

Insofern erfüllt die Berücksichtigung der BKA-Jahrestagungen (bzw. besagter Bände) gewissermaßen eine *Filterfunktion*. Sie ermöglicht es, als ein vom Untersuchungsfeld selbst gelieferter Filter, Rekonstruktionen des Sicherheitsdiskurses (und hierin besonders: des politischen Diskurses) vorzunehmen.

Die Bedeutung des BKA

Die Bedeutung des BKA³ lässt sich näherungsweise wie folgt bestimmen: Es ist zunächst eine *große* Bedeutung, die dieser Behörde im Sicherheitsdiskurs beizumessen ist. Diese Besonderheit entfaltet sie spezifisch mittels unterschiedlicher Aktivitäten, weshalb die große Bedeutung im weiteren Verlauf entsprechend jener Aktivitäten präzisiert werden kann. Um welche Aktivitäten handelt es sich im Detail?

Dem BKA kommt im Verbund der Sicherheitsbehörden eine Sonderrolle zu. Zwar fallen Polizeiangelegenheiten und Innere Sicherheit, folgt man der verbreiteten Einschätzung, derzufolge in erster Linie die Polizei der Garant Innerer Sicherheit ist, in den Kompetenzbereich der Bundesländer: Unter *der Polizei*⁴ sind, rechtlich gesehen, zunächst die voneinander formell unabhängigen Länderpolizeien zu verstehen. Dem-

3 Vgl. hierzu Busch et al.: 83 ff. und Götz 1995: 179.

4 Unter Polizei wird in erster Linie Vollzugspolizei verstanden. Zum Polizeibegriff vgl. Götz 1995: 13 ff.

gegenüber hat bzw. hatte das BKA unter dem hoheitlichen Aspekt der Entscheidungsgewalt „einen untergeordneten, ergänzenden Charakter“ (Busch et al. 1988: 82) Gleichwohl muss von einer exponierten Rolle des BKA ausgegangen werden. Dem war allerdings nicht immer so, d.h. es ist für diese Bundesbehörde ein Funktionswandel zu konstatieren.

Zunächst eine reine zentrale Sammelstelle bundesweit relevanter Informationen der Landeskriminalämter, wurde das BKA im Laufe der Jahre zur nunmehr „wichtigsten kriminalpolizeilichen Behörde im bundesdeutschen System der Inneren Sicherheit“ (Lange 1999: 212). Einen in der Entwicklung hervorstechenden Zeitpunkt markiert auch hier das Ende der 1960er- und der Beginn der 1970er-Jahre. Ein Befund, der vor dem Hintergrund der andernorts vorzufindenden gleichlautenden Ergebnisse besonders hervorzuheben ist. Die unter bestimmten Umständen ermöglichte Beauftragung mit polizeilichen Ermittlungen (seit 1969), die Installation des Inpol-Fahndungssystem und dessen Ansiedlung beim BKA (seit 1972), Zuständigkeitserweiterungen in Bezug auf so genannte international organisierte Rauschgift-, Waffen- und Falschgelddelikte sowie zudem für die Aufklärung so genannter terroristischer Anschläge gegen Verfassungsorgane des Bundes (seit 1973) und schließlich die Funktionsübernahme als Koordinierungsstelle im Bereich der Bekämpfung so genannter politisch motivierter Gewalttaten (seit 1975) umreißen grob, wie sich dieser Kompetenz- und Einflusszuwachs ausgestaltete (vgl. Lange 1999: 212; vgl. auch Merk/Werthebach 1986: 52 f.). Er ging zugleich einher mit einem erheblichen materiellen und personellen Ausbau. Das am 1. August 1997 in Kraft getretene sog. BKA-Gesetz und die damit verbundenen Aufgabenerweiterungen sowie die im Zuge der zunehmenden Europäisierung der Inneren Sicherheit gewonnene „zentrale Bedeutung des BKA als nationale Zentralstelle sowohl im Bund-Länder-Verhältnis als auch im europäischen Sicherheitsverbund“ (Lange 1999: 216) markieren hierbei relevante Veränderungen in Bezug auf das Ende des in dieser Arbeit angesetzten Untersuchungsintervalls.⁵ Diese Entwicklung begründet im allgemeinen die

5 Bekanntlich führten die Bedeutungs- und Verantwortlichkeitszuwächse auch zu Kompetenzstreitigkeiten im föderativ organisierten Sicherheitsbehördenverbund (Stichwort: konkurrenztes sicherheitspolitisches Verhältnis von Bundes- und Länderbehörden). Die Betonung des angesprochenen thematisch vereinheitlichenden BKA-Einflusses soll darüber nicht hinweg täuschen. Zugleich beeinflusst eine Entwicklung, die mit dem Stichwort „Europäisierung der Inneren Sicherheit“ hier nur sehr knapp angerissen werden soll, dieses Verhältnis untereinander. Der Aspekt der Europäisierung wurde in dieser Arbeit bewusst ausgeblendet. Lange macht das Konkurrenzverhältnis unter Einfluss dieser Tendenz zu einem entscheidenden Bezugspunkt in seiner Analyse (vgl. Lange 1999: 75 ff., 409 f.).

große Bedeutung, die dem BKA zugeschrieben wird. In der vorliegenden Untersuchung rücken jedoch damit gleichzeitig einhergehende Bedeutungszuwächse in Bezug auf einen *mittelbaren* Einfluss des BKA in den Mittelpunkt des Interesses. Für die Untersuchung werden aus dem vielfältigen Aufgaben- und Zuständigkeitsfächern des BKA bestimmte Ebenen und Bereiche ausgewählt: Dieser *mittelbare* Einfluss manifestiert sich m.E. nicht in Gestalt des BKA als Strafverfolgungsbehörde, sondern vielmehr in Gestalt seiner Stabsstellenfunktion und hierbei insbesondere seiner Regulierungseinflüsse auf politischer bzw. politikberatender Ebene und im Bereich Theoriebildung/Forschung.⁶

Insbesondere die Eigenschaft des BKA Bundesbehörde zu sein macht erwartbar, dass diese Einrichtung Kraft besagter Funktion Diskursstränge sozusagen auf Bundesebene bündelt und so den thematischen Diskurs Innerer Sicherheit forschungspraktisch auf einen gewissermaßen *allgemeinen Kern* zuspitzt. Ein Effekt, der nicht als intendiert misszuverstehen ist. Es ist vielmehr anzunehmen, dass beispielsweise Bundesländer spezifika zwar nicht völlig de-thematisiert werden, jedoch zugunsten überregional bedeutsamer Themen Innerer Sicherheit in den Hintergrund treten bzw. die Thematisierung der Konsensbildung, dem Formieren gemeinsamer oder zumindest ähnlicher Positionen dient.

Diese Positionen lassen sich entlang der Bereiche Fachdisziplin/-wissenschaft und (Bundes-)Politik differenzieren, was auf Akteurs-Ebene *Experten* und *(Bundes-)Politikern* (hierbei v.a. dem Bundesinnenminister) entspricht. Der große Einfluss des Bundesinnenministers gründet nicht zuletzt darin, dass er dem BKA, einer Bundesbehörde, als oberster Dienstherr vorsteht. Das BKA markiert also auch eine institutionelle Schnittstelle der Bereiche Experten/Fachwissenschaft und Politik.

Zugleich ist dem Missverständnis vorzubeugen, dass BKA sei so verstanden bloß Rede- und Diskussionsforum. Vielmehr erfüllt es etwa Kraft Redner-, Expertenauswahl und Themensetzungen eine durchaus aktive, diskursregulierende Funktion, etwa im Sinne einer Fachautorität, die sanktioniert, was fachlich sag- und diskutierbar ist, was als *state-of-the-art* Innerer Sicherheit zu gelten habe – nicht zuletzt auch in Bezug auf das, was als akzeptierte Kritik gilt. Bereits in einer früheren Arbeit

6 Einen ersten groben Überblick verschafft hierzu die Publikation *Veröffentlichungen der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe des Bundeskriminalamtes. Gesamtverzeichnis* (Bundeskriminalamt 1998a), die alle Titel von Forschungspublikationen auflistet. Die Übersicht ließe sich auch in zukünftigen Forschungen zum Kritischen Sicherheitsdiskurs heranziehen, da sie die Möglichkeit böte, Funktionsweise und Umfang von Einbindungsprozessen von Kritik bzw. Kritikern zu beobachten, da aus ihr die Autoren und Ko-Autoren der BKA-Publikationen hervorgehen.

wurde diese Funktion angesprochen (vgl. Kunz 1995: 22 ff.). Die seinerzeit an dieser Stelle in Bezug auf die Rolle und das Zustandekommen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) entwickelten Überlegungen lassen sich allerdings auch in einem weiteren Zusammenhang heranziehen.

So war die „Mobilisierung von Intelligenz“ (Werkentin 1984), z.B. die systematische Vergabe polizeibezogener und -kontrollierter Forschung an Hochschulwissenschaftler, fester Bestandteil der Modernisierung des polizeilichen Instrumentariums in den 1970er-Jahren (vgl. ebd.: 200). Auch wenn, wie Busch et al. (1988) feststellen, polizeirelevante Forschung häufig von „polizeifremden Instituten und Wissenschaftlern“ unternommen wurde, „initiiert, finanziert und kontrolliert“ wurde sie in der Regel „durch wissenschaftliche Stäbe der polizeilichen Forschungseinrichtungen“ (ebd.: 172). Auch hier begegnet uns die bisher an mehreren Stellen der Untersuchung anzutreffende Zeitangabe „Ende der 60er-, Anfang der 70er Jahre“ wieder. Auch in Bezug auf die Dimension Verwissenschaftlichung (als Ressource Innerer Sicherheit) wird ihr entscheidende Bedeutung beigemessen:

„Innerhalb weniger Jahre hat sich, gemessen an der Zahl der Projekte am Anfang der siebziger Jahre, das Bild gewandelt. Eine Reihe von polizeieigenen Forschungsinstitutionen ist geschaffen worden. In beachtenswertem Umfang wurden externe Forschungseinrichtungen und externe Wissenschaftler in den Versuch eingebunden, ‚Politik innerer Sicherheit‘ zu verwissenschaftlichen“ (ebd.: 171).

Diese Verwissenschaftlichung, d.h. die Konjunktur polizeirelevanter Wissenschaft und Forschung, orientierte sich an einer Vorstellung, die der damalige BKA-Vizepräsident Heinl 1969 exemplarisch formulierte:

„Es bedeutet, daß die Aufgabenstellung bzw. Fragestellung in erster Linie Angelegenheit von Praktikern sein muß, während bei der Durchführung einzelner Projekte durchaus Wissenschaftler gegenüber Praktikern tonangebend sein können. Unsere Absicht geht jedenfalls dahin, die Wissenschaft in den Dienst der Kriminalpolizei, nicht aber die Kriminalpolizei in den Dienst der Wissenschaft zu stellen“ (Heinl zit. n. Busch et al. 1988: 170).

Die Funktion des Redners Heinl im Sicherheitsapparat bindet die allgemeinen behördenspezifischen Ausführungen zur Verwissenschaftlichung zugleich wieder an Überlegungen zur Bedeutung des BKA zurück. Gerade auch die Verwendung des Personalpronomens „uns“ („Unsere Absicht“) verweist auf den repräsentativen Charakter der Heinl-Aussage. Er spricht nicht für sich, sondern für „uns“ – womit wohl Poli-

zei im Allgemeinen und BKA im Speziellen gemeint sind. So scheint dem Bundeskriminalamt bei der vorangetriebenen Verwissenschaftlichung eine gewichtige Rolle zugekommen zu sein, wie auch folgende Aufzählung von Mitteln und Wegen der Initiierung und Kontrolle polizeirelevanter Forschung zeigt. Dazu zählen insbesondere

„die Anregung von Forschungsprogrammen; die Vergabe von Forschungsmitteln durch die Polizei bzw. die Innenministerien, aber auch über das BMFT [Bundesministerium für Forschung und Technologie; TK]; die Durchführung regelmäßiger Forschungssymposien, *insbesondere vom BKA organisiert; die Forschungskooperation, z.B. zwischen dem BKA und dem Max-Planck-Institut für Kriminologie in Freiburg/Br.*; Zugangserlaubnis bzw. -verbot für bestimmte Wissenschaftler, die im Rahmen kriminologischer Forschung mit Datenbeständen der Polizei arbeiten möchten bzw. die in Form teilnehmender Beobachtung etc. die Polizei selbst zum Gegenstand der Forschung machen wollen“ (ebd.: 172; Hervorh. TK).

Gerade auch die Passage über „Zugangserlaubnis bzw. -verbot für bestimmte Wissenschaftler“ kann als deutliches Indiz für die im vorangegangenen Abschnitt angesprochene Schnittstellenfunktion angesehen werden. Die Erteilung einer „Zugangserlaubnis“ oder eines „-verbotes“ setzt hierbei die Bewertung der Wissenschaftler im Sinne einer bewussten Entscheidung durch das BKA oder entsprechende Behörden voraus. Berücksichtigt man in diesem Kontext die o.g. Bemerkung des ehemaligen BKA-Vizepräsidenten Heinl, „die Wissenschaft in den Dienst der Kriminalpolizei [...] zu stellen“, liegt es nahe, zu vermuten, dass es sich bei Wissenschaftlern, denen ein Zugang verwehrt wird, durchaus um als ausdrücklich BKA-kritisch wahrgenommene handeln kann bzw. um solche, deren Forschungsergebnisse dem Interesse der Polizei wenig dienstbar sind oder gar ihrer öffentlichen Wahrnehmung schaden (wie z.B. besonders polizeikritische Forschung).⁷ Durch die Kooperation polizeieigener und polizeifremder Forschungsträger und die beschriebenen Modi der Förderung kam und kommt es zugleich zu einer Verschränkung von polizeiinternen und externen Expertenstäben.

7 Eine Einschätzung, die diese Deutung stützt, liefert der bereits analysierte Lexikonbeitrag Erhard Blankenburgs, der im Zusammenhang mit vergeblichen Bemühungen um Datenschutznormen feststellt: „[...] hingegen werden Datenschutzargumente weitgehend mißbraucht, um Behörden vor der Einsicht *kritischer* Forschung abzuschotten“ (Blankenburg 1992: 166; Hervorh. TK).

Der Einfluss des BKA als Fremd- und Selbstzuschreibung

Das BKA profitiert von einem fremd wie selbst zugeschriebenen Expertenstatus. Diese Deutungen der Behörde sind zwar immer auch von der Annahme politischer Ambitionen unterlegt – beispielsweise wenn es um Kompetenzrivalitäten zwischen BKA und Länderpolizeien geht (vgl. hierzu Lisken/Lange 2000: 160 ff., insbes. Seite 165) –, werden aber viel mehr noch von der Anerkennung einer überparteilichen und vor allem wissenschaftlich fundierten sicherheitspolitischen Fachkompetenz überlagert. Verbürgt wird hierüber politisch unverdächtige Objektivität in Sachfragen Innerer Sicherheit – worüber das BKA qua Expertenstatus zu einer Art nationaler Diskursregulierungsbehörde Innerer Sicherheit *par excellence* avanciert.

Dieser Aspekt ist auch wichtig bezogen auf die in dieser Arbeit beabsichtigte Einschätzung des Kritischen Sicherheitsdiskurses und dessen Etablierung. Wer beim BKA explizit als Kritiker geladen wurde/wird, kann demzufolge als (von diesem) *anerkannter* Kritiker gelten. Was nicht notwendig dessen polizeikritische Ambitionen in Abrede stellt. Vielmehr ist hierbei einer Ambivalenz Rechnung zu tragen, die für Kritik im Allgemeinen gilt: sie reibt sich am Bestehenden, zieht es gewissermaßen in Zweifel. Beim Bestehenden handelt es sich allerdings um etwas, das sie (die Kritik) zugleich verändern will. Kritik verfängt sich so zumeist im „dagegen sein“ und zugleich „mitmachen“ (müssen/wollen) – will sie als Kritik ernst-, d.h. angenommen werden, denn, immer den Veränderungswunsch unterstellend: Kritik impliziert zugleich eine nicht-hegemoniale Position, sie ist höchst reaktiv. In einer sich mittels Liberalität, Toleranz, schließlich: Meinungsfreiheit selbstdefinierenden Gesellschaft ist Kritik als *unterschiedliche*, d.h. *abweichende* Meinung jedoch bereits programmatic vorgesehen und somit Bestandteil herrschender Verhältnisse. Insofern ist Kritik, sofern sie sich bestimmten Regeln unterwirft, immer schon eingemeindet. Aus diesem Paradoxon kann Kritik also kaum ausbrechen. Diese Selbstdefinition übersetzt sich zugleich in Inszenierungen, die sich häufig entlang den Zuordnung *konstruktive Kritik* – manchmal auch als *Reformpolitik* bezeichnet – und *radikale Kritik* – teils als *Fundamentalopposition* bezeichnet – ritualisieren. Letztere wird in der Regel dergestalt desavouiert, dass ihren Verfechtern etwa die jeweils nötige Fachkompetenz, z.B. ein Expertenstatus nicht zugestanden oder abgesprochen wird und somit die Legitimation, zum thematischen Gegenstand eines Diskurses reden

zu können („Sie haben keine Ahnung“, „das ist ja utopisch“).⁸ Das heißt nichts anderes, als dass aus herrschender Sicht „ernstzunehmender“ Kritik zweierlei immanent ist: Sie markiert potenziell eine Partizipationsform und diese Partizipation wird entlang der oben vorgestellten Differenzierung klassifikatorisch zu- oder aberkannt, sie muss ernst *genommen* werden, wobei es sich um einen Prozess handelt, an dem sowohl Kritiker als auch Kritisierte beteiligt sind. Allerdings wird hier aufgrund der unterstellten Nicht-Hegemonialität von Kritik von einer strukturell asymmetrischen Machtposition zu Ungunsten der Kritiker ausgegangen und – sofern ihnen insbesondere an der Anerkennung gelegen ist – mit dementsprechend größerem Erfordernis, sich auf die herrschenden Spielregeln einzulassen.

Aufgrund der weiter oben beschriebenen Bündelung auf nationaler Ebene eröffnet das BKA bzw. eröffnen Dokumente des BKA einen zuverlässigen Zugriff auf Positionen der Bundespolitik im Allgemeinen und von Regierungspolitik/-ern im Besonderen, allen voran der Positionen der jeweiligen Bundesinnenminister. Diese Funktion *kann* auch in Selbstbeschreibungen der Behörde auftauchen – muss aber nicht. Allerdings wird diese Dimension in der weiteren Detailanalyse abgefragt, in dem auf Kategorien zur Beschreibung von Meinungsbildung, -prägung etc. geachtet wird.

Die BKA-Jahrestagung

Seit seinem Bestehen, d.h. seit 1951 veranstaltet das Bundeskriminalamt Fach- und Arbeitstagungen. Sinn und Zweck dieser Tagungen sind sowohl fachlicher Austausch zwischen Angehörigen des Sicherheitsapparates untereinander als auch mit nicht institutionengebundenen Experten, Agenda-Setting gegenüber der Öffentlichkeit und in gewisser Weise auch die Einbindung von Kritik und Kritikern. Die Tagung führt in diesem Sinne die vorangehend beschriebenen Funktionen in einem (Tagungs-)Ereignis zusammen, weshalb sie sich zur Untersuchung besonders empfiehlt. Die genannten Aspekte kommen in Gestalt eines Zitates zum Ausdruck, welches zugleich exemplarisch belegt, dass sich dieser Einfluss nicht erst in jüngster Zeit entwickelte, sondern bis in die frühen 1970er-Jahre zurückverfolgen lässt:

8 Ein Beispiel hierfür ist die Differenzierung des ehemaligen Innenministers Baum, der zwischen „berechtigter“ und „unsachlicher“ Kritik unterschied (vgl. Baum 1979: 7).

„In diesem Sinn heiße ich Sie alle, die Sie unserer Einladung gefolgt sind, herzlich willkommen. Mein besonderer Gruß gilt dabei den Damen und Herren, die sich als Referenten und Diskussionsteilnehmer zur Verfügung gestellt haben. Gleichermaßen gilt mein Dank den Vertretern der Presse, des Rundfunks und des Fernsehens, die mit ihrer Anwesenheit das kritische Interesse der Öffentlichkeit an dieser Tagung bekunden“ (Heinl 1972: 8).⁹

Die so genannte BKA-Jahrestagung findet meist im Herbst eines jeden Jahres statt. Zu jährlich wechselnden Themen werden Experten aus den Sicherheitsbehörden des Bundes, der Länder wie aus dem Ausland eingeladen. Diese Schnittstellen- bzw. Vernetzungsfunktion und deren Kontinuität dokumentiert sich auch in der medialen Wahrnehmung der Tagungen:

„Die Tagung, die seit 50 Jahren ein fester Bestandteil der Sicherheitsdiskussion ist, vernetzt alljährlich Polizeipraktiker und Wissenschaftler, Nachrichtendienstler, Politiker, Wirtschaftler und Gewerkschafter zum Gedankenaustausch. Immer zur Eröffnung dabei – der Bundesinnenminister“ (Grabenstroer 2004).

9 Als weitere Belege für die Vermittler- bzw. Schnittstellenfunktion des BKA sollen nachfolgende Zitate aus den 1980er- bzw. 1990er-Jahren angeführt werden. Auf der Arbeitstagung des Jahres 1982 bemerkt der Parlamentarische Staatssekretär Carl-Dieter Spranger in seiner stellvertretend für den Bundesinnenminister Zimmermann gehaltenen Eröffnungsansprache: „Die jährlichen Arbeitstagungen des Bundeskriminalamtes finden nicht nur in Fachkreisen, sondern auch in der Öffentlichkeit breite Resonanz“ (Spranger 1982: 9). Spranger betont hierbei den wirkungsvollen „Erfahrungs- und Meinungsaustausch zwischen Praktikern von Polizei und Justiz, Wissenschaftlern, Publizisten und Politikern“ (ebd.). Die Wirkung bestehe insbesondere darin, dass „in vielen Fällen [...] wertvolle Anregungen für die Fortentwicklung der Kriminalpolitik, ja der Rechts- und Innenpolitik auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit, gegeben worden [sind]“ (ebd.). Im Jahr 1991 äußert der damalige Abteilungspräsident des Kriminalistischen Institutes des BKA, Edwin Kube, im Vorwort eines Sonderbandes der BKA-Forschungsreihe: „Als Maßnahme zur Umsetzung dieser Forderung hat das Bundeskriminalamt mit dem Symposium ‚Vorbeugung des Mißbrauchs illegaler Drogen‘ am 22. und 23. Januar 1991 in Wiesbaden die Tradition seiner wissenschaftlichen Veranstaltungen fortgesetzt. Dabei ging es vor allem darum, ein Forum für die fachliche Diskussion namhafter Experten aus Wissenschaft, Polizei, Politik, Medien und privaten Organisationen zu bieten. [...] Als besonders erfreulich hervorzuheben ist dabei, daß es bei allen unterschiedlichen Ansätzen und kontroversen Meinungen gelungen ist, einen gemeinsamen Thesen- und Forderungskatalog zur Vorbeugung des Mißbrauchs illegaler Drogen aufzustellen“ (Kube 1991: o.S.).

Zu jeder Tagung erscheint ein vom BKA herausgegebener Tagungsband. Dieser enthält sowohl alle Beiträge als auch (seit 1980) ein Verzeichnis der Referenten. Das Referentenverzeichnis kann wertvolle Hilfe leisten, wenn es darum geht, die oben geschilderten Ziele der Veranstaltungen/Tagungen anschaulich zu illustrieren. Die personelle Zusammensetzung der Tagungen gibt immer auch Aufschluss über die Absicht, Kritiker einzubinden – und deren Bereitschaft, sich einbinden zu lassen.

Die Themenpalette ist, über die Jahre hinweg betrachtet, recht vielfältig. Die Arbeitstagung ist einerseits zwar jedes Jahr thematisch spezifisch ausgerichtet, andererseits bieten sich deren Tagungsbände aber an, um für den Zeitraum zwischen 1972 und 1998 Veränderungen und Kontinuitäten in der Einschätzung exponierter Vertreter (des BMI und des BKA) hinsichtlich der Inneren Sicherheit und ihrer Bedrohungen zu untersuchen. Erneut verfügt man – diesmal in Gestalt der Tagungsbände – über ein Untersuchungsobjekt, dass den gesamten Zeitraum gleichmäßig abdeckt.¹⁰

10 Im Untersuchungszeitraum von 1972 bis 1998 fanden mit Ausnahme des Jahres 1973 und des Jahres 1977 jährlich Arbeitstagungen statt. Die Deutung, möglicherweise seien zwei Tagungen bzw. Tagungsbände übersehen bzw. nicht recherchiert worden, lässt sich mit Verweis auf die fortlaufende Numerierung der Tagungsbände, die bis 1994 in der Vortragsreihe des BKA erschienen (siehe auch weiter unten), ausräumen. So folgt auf den Vortragsreihen-Band 20 der 1972er-Tagung „Datenverarbeitung“ (Bundeskriminalamt 1972) der Band 21 der 1974er-Tagung „Organisiertes Verbrechen“ (Bundeskriminalamt 1975). Ähnliches gilt für das Jahr 1977. Die Tagung im Oktober 1976 „Polizei und Justiz“ wurde im Band 23 veröffentlicht (Bundeskriminalamt 1977), der Folgeband mit der Nummer 24 dokumentiert die Tagung „Der Sachbeweis im Strafverfahren“ (Bundeskriminalamt 1979), die im Herbst des Jahres 1978 stattfand. Einzig mögliche Erklärung: In den Jahren 1973 und 1977 wurden keine Arbeitstagungen veranstaltet. 1994 erfolgte eine Änderung der Numerierungsweise der Bände aufgrund der geänderten Publikationspraxis des BKA: Die „BKA-Vortragsreihe“, die erstmals 1954 herausgegeben wurde und „in der die Referate und Diskussionsbeiträge der alljährlich im Bundeskriminalamt stattfindenden Arbeitstagungen enthalten waren“ (Bundeskriminalamt 1998a: 5), wurde nach Erscheinen des Bandes 38 eingestellt: „Im Herbst 1994 wurde die Zahl der Reihen reduziert [...]“ (ebd.). Seitdem werden die Tagungsbände in der „BKA-Forschungsreihe“ publiziert (ebd.: 6), in der allerdings auch andere Inhalte veröffentlicht werden (wissenschaftliche Ergebnisse, Symposien des BKA), was erklärt, warum die Tagungsbände nicht mehr fortlaufend numeriert sind. Auch für diesen Teil der Untersuchung ist ein Detail wichtig, dass aus der Analyse des *Staatshandbuchs*, des *Almanach* und des *Parlamentsspiegel* bekannt ist: Die Jahresangaben der zitierten Tagungsbände beziehen sich auf das Erscheinungsjahr des Bandes, der Zeitpunkt der jeweiligen Tagung war in der Regel ein Jahr früher. Relevant für die zeitliche Einordnung sind deshalb die

Um diese Aspekte und die erwähnten Stellungnahmen zur Sicherheitslage zu untersuchen, ist es erforderlich, die Textpassagen zu bestimmen, die womöglich über das jeweilige engere Thema einer Tagung hinaus Aussagen zur je aktuellen Sicherheitslage enthalten. Denn trotz der erwarteten Aussagekraft gilt es anzuerkennen, dass, da die Tagungen – wie bereits angedeutet – spezifisch themenbezogen sind, der Großteil der dort gehaltenen Vorträge sich auf das jeweils anstehende Tagungsthema konzentriert. Dieser Umstand ist gewissermaßen in *Abzug zu bringen*, wenn bestimmte Aussagen betrachtet werden. Er steht in engem Zusammenhang mit einer weiteren Besonderheit: Da es sich bei den Referenten um Experten handelt, ist erwartbar, dass die Diskursfragmente wesentlich spezieller, d.h. inhaltlich und formal höher geregelt sind. Beides zusammen genommen bedeutet, die Aussagen der Experten und Politiker dahingehend zu relativieren, dass ihr Themenbezug zunächst der Agenda der Tagung geschuldet ist und nicht einer allgemeinen Einschätzung.

Vorträge aus dem Tagungsband der Tagung „Organisiertes Verbrechen“ werden sich erwartungsgemäß mit dieser Bedrohungskonstruktion befassen und lassen eine Verallgemeinerung diesbezüglicher Aussagen nur bedingt zu. Hierzu ein fiktives Beispiel: Aussagen wie „Neue Kriminalitätsformen wie etwa die Organisierte Kriminalität geben Anlass zur Besorgnis“ sind unterschiedlich zu beurteilen, je nachdem ob sie auf der Jahrestagung des Jahres 1974 mit dem Titel „Organisiertes Verbrechen“ oder etwa auf der 1993er-Tagung mit dem verhältnismäßig weiten Titel „Standortbestimmung und Perspektiven der polizeilichen Verbrechensbekämpfung“ gemacht wurden. 1974 dürfte solch eine Aussage schon deshalb erwartbar gewesen sein, weil das Tagungsthema den Bezug explizit vorgab.¹¹ Unter der Themenstellung des Jahres 1992, „Standortbestimmung und Perspektiven der polizeilichen Verbrechensbekämpfung“ (Bundeskriminalamt 1993) würde sich die Aussage hingegen als durchaus interessanter Beleg dafür erweisen, wie die Bedro-

Jahreszahlen der Tagungen und *nicht* die Erscheinungsjahre der Tagungsbände.

11 Ein Umstand, der nicht nur für BKA-Tagungen gilt. Bekanntlich richten geladene Redner, Experten oder Referenten einen Beitrag üblicherweise am Tagungsthema aus. Hinzu kommt, dass man, wenn man sich eines vorgegebenen Themas annimmt, diesem auch entsprechende Aktualität beimisst. Mithin scheint Aktualität – im Sinne einer zeitlich bedingten Notwendigkeit, sich eines Themas anzunehmen – geradezu ein Charakteristikum von Diskursen zu sein, die Bedrohungen und Gefahren zum Gegenstand haben, wie im Sicherheitsdiskurs am Beispiel der Rhetorik des Drängens deutlich wird. Letzten Endes würde kein Referent gerne zugeben, ein Thema zu bearbeiten, dass aktuell nicht bedeutsam ist oder es wenigstens noch wird.

hung Innerer Sicherheit inhaltlich *ad hoc* gefüllt wird, zumal diese Einschätzung nicht durch Tagungstitel/-thema vorstrukturiert wurde, wie es umgekehrt für das Jahr 1974 der Fall war.

Eine etwaige, daraus resultierende *generelle* Skepsis, hinsichtlich der eng an einem Jahrestagungsthema orientierten Fragmente, kann indes relativiert werden. So ist es durchaus möglich, aus der Tagungsthemenabfolge Feindbildkonjunkturen zu rekonstruieren. Allerdings ist hierbei eine gewisse Behutsamkeit erforderlich. Nicht zuletzt in Anbetracht der weiter oben angesprochenen Selbstzuschreibungen von hohen BKA-Vertretern, ihrer Behörde – und hierüber auch sich selber – eine sicherheitspolitische Vorreiterrolle zuzurechnen, lassen sich diesbezügliche Aussagen m.E. nur mit der nötigen Vorsicht verallgemeinern. Ausnahmen stellen allerdings Tagungen dar, die relativ weitgefasste Titel tragen oder solche, die von vornherein recht nah an der hier untersuchten Fragestellung liegen, wie beispielsweise die Tagung des Jahres 1980 „Polizei und Kriminalpolitik“ (Bundeskriminalamt 1981), die im Jahr 1981 veranstaltete Tagung „Bestandsaufnahme und Perspektiven der Verbrechensbekämpfung“ (Bundeskriminalamt 1982), die Tagung „Kriminalitätsbekämpfung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ (Bundeskriminalamt 1988) oder auch die 1997 durchgeführte Herbsttagung „Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen. Aktuelle Kriminalitätsformen und Bekämpfungsansätze“ (Bundeskriminalamt 1998).

Die Themen aller Tagungen lassen sich grob in drei Gruppen unterteilen: Einerseits Tagungen, die explizit delikt- bzw. kriminalitätsartbezogen sind, wie beispielsweise „Organisiertes Verbrechen“ (Bundeskriminalamt 1975), „Wirtschaftskriminalität“ (Bundeskriminalamt 1984) oder „Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland“ (Bundeskriminalamt 1989). Zum zweiten eine Gruppe mit Themen, die (Teil-)Aspekte der Arbeit von Strafverfolgungsbehörden, im Sinne von Arbeitsmitteln oder Verfahrensfragen, zum Gegenstand haben, wie die Tagungen „Der Sachbeweis im Strafverfahren“ (Bundeskriminalamt 1979) oder „Technik im Dienste der Straftatenbekämpfung“ (Bundeskriminalamt 1990). Drittens schließlich Tagungsthemen, die Verbrechensbekämpfung und -verfolgung im Kontext mit Nachbardisziplinen behandeln, hier seien die Tagungen „Polizei und Justiz“ (Bundeskriminalamt 1977) und „Polizei und Kriminalpolitik“ (Bundeskriminalamt 1981) genannt, oder in einen eher allgemeinen, zum Teil (gesellschafts-)politischen Rahmen rücken, wie „Bestandsaufnahme und Perspektiven der Verbrechensbekämpfung“ (Bundeskriminalamt 1982).

Dem Forscher kommt bei der Untersuchung der ritualisierte Ablauf der jährlich stattfindenden Tagung entgegen. Zum Auftakt einer jeden Arbeitstagung richtet der Präsident des BKA ein Grußwort an die Ta-

gungsteilnehmer. Dieser Beitrag beinhaltet oftmals Bezüge auf an der Tagung beteiligte Personen und Gruppen sowie die Ziele bzw. Absichten der regelmäßig stattfindenden Arbeitstagungen. Im Anschluss daran hält der jeweils amtierende Bundesinnenminister traditionell eine Eröffnungsansprache. Von Fall zu Fall, z.B. bei Verhinderung aufgrund anderer wichtiger politischer Geschäfte, hält diese Ansprache vertretungsweise einer der Staatssekretäre des BMI. Dies ist durchaus nicht ungewöhnlich. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass der Stellenwert der Äußerungen der Bundesinnenminister durch solche Vertretungen nicht in Frage gestellt ist.¹²

Diskursformspezifisch lässt sich bei allen Eröffnungsansprachen ein ähnlicher Aufbau feststellen. Auf eine kurze Einleitung, die häufig die Tradition der Tagung behandelt, folgt meist der Versuch, die Aktualität des Tagungsthemas zu betonen. In fast jeder Rede findet sich auch eine Passage, welche die aktuelle Kriminalitätsentwicklung und Schilderungen je gegenwärtiger Bedrohungslagen zum Gegenstand hat. Gesichtet werden die Texte also zum einen nach Feindbildern und Bedrohungen (um eventuelle Veränderungen/Konjunkturen im Zeitablauf festzustellen) und zugleich Äußerungen, welche eine Dynamik des „mehr und härter“ unterstellen bzw. den Topos drängender Zeit und sich daraus ableitenden Handlungsdrucks verwenden.

12 Vielmehr bleibt aufgrund der Besonderheit des Amtes der Staatssekretäre die angezielte Aussagekontinuität gewahrt. Bei den Staatssekretären ist zwischen so genannten Parlamentarischen und so genannten beamteten Staatssekretären zu unterscheiden. Erstere werden auf Vorschlag vom Bundeskanzler und im Einvernehmen mit dem Bundesminister vom Bundespräsidenten ernannt: „Sie haben die Aufgabe, den Minister bei der Erfüllung seiner politischen Aufgaben zu unterstützen [...] Der Minister bestimmt, welche Aufgaben der jeweilige Parlamentarische Staatssekretär für ihn wahrnehmen soll. In diesen Aufgabenbereichen sowie in den vom Minister bestimmten Einzelfällen erfolgt die *Vertretung des Ministers* durch den oder die Parlamentarischen Staatssekretäre“ (Bundesministerium des Innern 1997: 27; Hervorh. TK). Die Modalitäten der Ernennung und der Aufgabenbestimmung belegen, dass ein *enges Vertrauensverhältnis* zwischen Minister und Parlamentarischem/n Staatssekretär/en besteht. Ähnliches gilt für die so genannten beamteten Staatssekretäre, den ranghöchsten Beamten im Innenressort. Sie sind verantwortlich für Leistungsfähigkeit und Arbeit des Ministeriums (vgl. ebd.: 30). Sie tragen diese Verantwortung „im Sinne der Richtlinien und Weisungen des Ministers und vertreten den Minister als den Leiter der obersten Bundesbehörde nach innen und außen“ (ebd.). Für diese Tätigkeiten der Staatssekretäre ist „ein besonderes Maß an Übereinstimmung mit den fachlichen und politischen Zielsetzungen des Ministers notwendig [...]“ (Bundesministerium des Innern 1997: 30).

Ergänzende Bemerkung zur Bedeutung von Politikeraussagen

Da ich mich in diesem Teil der Analyse der Tagungsbände insbesondere auf Diskursfragmente der jeweils amtierenden Bundesinnenminister der Jahre 1972 bis 1998 beziehe,¹³ scheint es angebracht, an dieser Stelle kurz auf den Status von Reden der Bundesinnenminister einzugehen. Ich greife bei der Statuszuweisung der Texte der Bundesinnenminister auf einen Ansatz zurück, der sich bereits in einer zurückliegenden Arbeit als praktikabel und tragfähig erwiesen hat (vgl. Kunz 1995). Demzufolge ist der politische Diskurs „in einem engen Sinne als Corpus von Texten und Reden von Politikern [zu] verstehen“ (Dijk 1991: 34). Gegen dieses Vorgehen ließe sich einwenden, dass es sich hierbei womöglich um eine Überbewertung einzelner Äußerungen von Politikern handele. Diese Bedenken greift Dijk auf, wenn er einwendet, „daß wir den ‚politischen Diskurs‘ nicht einfach mit den persönlichen Ansichten der Politiker oder politischer Organisationen, wie sie in Texten und Reden zum Ausdruck kommen, gleichsetzen können“ (ebd.: 33 f.). Das heißt, diese Texte und Reden stellen nicht bloß persönliche Ansichten dar. Vielmehr ist mit Diers (1997) zu betonen, dass

„die Rede, das Halten von Ansprachen zu den vornehmlichen und vornehmsten Formen politischen Handelns [zählt]. Politik als diplomatisches Geschäft ist vor allem ein Metier des gesprochenen oder geschriebenen Wortes. Diskussionen, Debatten, Aussprachen, Unterredungen, Beratungen, Konsultationen, Konferenzen, Vorträge und Interviews bestimmen ebenso wie Akten, Niederschriften, Protokolle, Depeschen, Briefe, Verträge, Abkommen, Kontrakte oder Artikel ihren Alltag“ (Diers 1997: 187).

Hieraus folgt, dass solche Redepositionen in ein gesamtgesellschaftliches diskursives Dispositiv eingebunden sind bzw. ein solches beträchtlich ausmachen. Darüber hinaus ist dafür zu plädieren, Äußerungen von Politikern als Äußerungen von politischen Repräsentanten – im Wortsinne – ernst zu nehmen. Wenn ein Bundesinnenminister sich zu The-

13 Folgende Minister amtierten innerhalb des Untersuchungsintervalls (in Klammern die jeweilige Parteizugehörigkeit): Hans-Dietrich Genscher (FDP) bis 16. 5. 1974, Werner Maihofer (FDP) vom 16. 5. 1974 bis 8. 6. 1978, Gerhart Baum (FDP) vom 8. 6. 1978 bis 17. 9. 1982, Jürgen Schmude (SPD) interimweise vom 17. 9. 1982 bis 1. 10. 1982, Friedrich Zimmermann (CSU) vom 4. 10. 1982 bis 21. 4. 1989, Wolfgang Schäuble (CDU) vom 21. 4. 1989 bis 26. 11. 1991, Rudolf Seiters (CDU) vom 26. 11. 1991 bis 7. 7. 1993, Manfred Kanther (CDU) vom 7. 7. 1993 bis Oktober 1998 (vgl. Bundesministerium des Innern 1997: 26 f.).

men wie Verbrechensbekämpfung, Kriminalitätsentwicklung, Öffentliche oder Innere Sicherheit äußert, spricht gerade er immer auch das aus, was herrschende Politik ist oder zu sein beansprucht. Und eben in solch einem Moment vertritt er die Position eines „Machtblocks“ (Poulantzas 1980: 229 ff.), der ihn trägt, d.h. welcher seine Position als Minister letztlich ermöglicht und sichert – und den er umgekehrt repräsentiert.

Konkretes Vorgehen, Frageraster

Die Analyse der ausgewählten Passagen der exemplarisch zu untersuchenden Tagungsbände gliedert sich entlang der Zwischenüberschriften *Begrüßungsrede* und *Eröffnungsansprache*. Diese Unterteilung folgt der von den Tagungsbänden vorgegebenen Gliederung. Es wird jeweils danach gefragt, ob und wie der Begriff Innere Sicherheit explizit auftaucht. Zudem orientiert sich die Analyse der Dokumente an folgenden Fragekomplexen: Einerseits an Fragestellungen zur bisher geleisteten Beurteilung des BKA. Diese zielen in Richtung auf Bestätigung (oder Widerlegung) der im Einleitungsteil erarbeiteten BKA-Spezifik und auf den Aspekt, inwiefern in den Reden Einbindungen oder Berücksichtigungen von Experten, Kritikern oder Medien vorgenommen werden (Stichworte: besondere Rolle des BKA, Zentralstelle, Schnitt- bzw. Vermittlungsstelle qua Einbindung). Die zweite Fragestellung hat vorhandene Feindbildbezüge und die Metaphernverwendung bzw. Kollektivsymbolik zum Gegenstand. Darüber hinaus soll, sensibilisiert durch die bislang angeführten Beispiele, auf den Topos des Handlungs- und Zeitdrucks in Verbindung mit einer besonderen Gefährlichkeit oder Bedrohungszunahme geachtet werden.

Der eingeführte Fragenkatalog strukturiert die Analyse vor. Es ist jedoch *nicht* beabsichtigt, sich starr und unflexibel daran zu halten, sondern vielmehr offen für nicht vorhersehbare Funde und Ergebnisse zu bleiben. Diese Offenheit und Flexibilität ist überdies auch wegen einer zu erwartenden Mehrdimensionalität der Fragmente ratsam, die mit sich bringt, dass deren Zuordnung zu mehreren der o.g. Komplexe möglich erscheint. So ließe sich die Rede von einer „Verbrechensflut“ sowohl unter der Überschrift *Feindbilder* einordnen als auch unter *Metaphern/Topoi*.¹⁴ In solchen Fällen wird die Zuordnung zu einem der bei-

¹⁴ Der Grund hierfür liegt darin, dass beide Komplexe, auch wenn sie auf unterschiedlichen Ebenen liegen, Überschneidungen aufweisen. Mit der Zuordnung *Feindbild* ist nicht notwendigerweise ausgeschlossen, dass es sich hierbei zugleich um einen metaphorischen Begriff handelt und umgekehrt.

den Punkte vorgenommen und auf eine mögliche Relevanz für den anderen nur kurz hingewiesen.

Sofern zum vorgestellten Fragenkatalog keine Fundstellen vorliegen, kann auf andere interessant erscheinende Textstellen eingegangen oder die Analyse von fundstellenarmen Texten entsprechend kurz gehalten werden. Dieser abschließende Hinweis ist wichtig, da es sich bei den angezielten Analysen um eingegrenzte Interpretationen der Begrüßungen und Eröffnungsreden handelt und der Fragenkatalog zugleich eine gewisse Offenheit bieten soll, um auf im Zeitverlauf zu beobachtende Veränderungen reagieren zu können.

Prinzipiell bringt das gewählte Vorgehen einen entsprechend hohen Umfang der exemplarischen Analysen mit sich. Dieser resultiert allerdings nicht aus einem ausführlicheren Fragenkatalog, sondern aus der detaillierteren Interpretation fraglicher Zitate. Die Detailfülle der exemplarischen Interpretationen soll nicht den Umkehrschluss nahelegen, die anderen, bloß kurSORisch hinzuziehenden Tagungstexte seien qualitativ weniger bedeutsam, weswegen ihnen entsprechend weniger Raum zugeschanden wird. Es ist vielmehr so, dass der Umfang von vornherein zu begrenzen ist, will man nicht die gesamte Forschungsarbeit den BKA-Tagungen widmen. Die Detailanalysen ausgewählter Tagungsbände führen gewisse Lesarten exemplarisch vor und im Anschluss daran typische Argumentationsfiguren ein. Es ist somit für die spätere Analyse nicht erforderlich, jene anfangs plausibilisierten Deutungen jedesmal aufs Neue umfangreich zu begründen. Es genügt, stichwortartig auf sie zu verweisen. In Anbetracht der Gesamtzahl von 24 Tagungen erschien ein den Umfang begrenzendes Vorgehen ohnehin angemessen.

Tagungsbände des BKA

Datenverarbeitung

**Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes in Wiesbaden
vom 13. bis 17. März 1972¹⁵**

Begrüßungsrede

Die Begrüßungsrede hielt, stellvertretend für den damals verhinderten BKA-Präsidenten, der damalige BKA-Vizepräsident Werner Heinl (vgl. Bundeskriminalamt 1972: 279). Der Begriff Innere Sicherheit wird in der Begrüßung nicht ausdrücklich verwendet. Eine Bestätigung der These, dass ein jeder Redner die Aktualität bzw. Relevanz des Themas zu begründen versucht, deutet sich bereits im ersten Satz der Begrüßungsrede Heinls an: „Die Polizei hat nie etwas anderes getan, als Daten verarbeitet“ (ebd.: 7). Mit dieser eröffnenden Bemerkung verallgemeinert Heinl Polizeiarbeit zu Datenverarbeitung. Insofern hätte der Tagungstitel ebensogut „Polizeiarbeit“ lauten können. In Heinls anschließenden Ausführungen wird der zunehmende Einfluss und die zunehmende Bedeutung der so genannten automatischen Datenverarbeitung konstatiert. Der implizite Schluss lautet: Wenn Polizeiarbeit nichts anderes ist als Datenverarbeitung und automatische Datenverarbeitung aktuell einen immer entscheidenderen Einfluss und an Bedeutung gewinnt, so sind Fragen der automatischen Datenverarbeitung für die Polizei und ihre Aufgabe – entsprechend einer zwingenden Logik – äußerst evident und bedürfen eigentlich keiner weiteren Begründung. In der Begrüßungsrede findet sich auch ein indirekter Hinweis auf die markante Zeitschwelle Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre, wie sie bislang bezogen auf die Frühphase des Innere Sicherheitsdiskurses verhandelt wurde und die im zitierten Beispiel mit dem konstatierten Um- und Ausbau des BKA zusammenfällt:

„Das Bundeskriminalamt kann sich in dieser Zeit des Auf- und Umbruchs glücklich schätzen; kann es doch der vollen Unterstützung und Förderung seines obersten Dienstherrn sicher sein. Er hat nicht nur in erstaunlich kurzer Zeit der Verbrechensbekämpfung in unserem Lande den ihr gebührenden Stellenwert zugewiesen und dies durch Gewährung personeller und materieller Sub-

¹⁵ Der Titel der Tagung verweist nicht auf aktuelle Bedrohungsszenarien oder Feindbilder. Die Arbeitstagung „Datenverarbeitung“ lässt sich der Gruppe der Veranstaltungen zuordnen, die (Teil-)Aspekte der Arbeit der Sicherheitsbehörden zum Gegenstand haben. Der Umfang des Tagungsbandes beträgt 280 Seiten, die Länge des Begrüßungstextes knapp zwei Seiten und die Länge der Eröffnungsansprache ca. drei Seiten.

strate auch sichtbar gemacht, sondern er hat zugleich bezüglich unseres gemeinsamen Anliegens, der automatischen Datenverarbeitung, die Grundlagen für den entscheidenden Durchbruch nach vorn geschaffen“ (ebd.).

Der Zeitbezug im Zitat ist rückblickend bis gegenwärtig, d.h. mit „der Zeit des Auf- und Umbruchs“ ist das Jahr 1972 gemeint, allerdings nicht als Zeitpunkt, sondern als Phase („in erstaunlich kurzer Zeit“), was die nahe Vergangenheit mit einschließt, womit einmal mehr die Jahrzehntschwelle in Verbindung mit einschneidenden Veränderungen (besagter „Aus- und Umbruch“) im Sicherheitsapparat zu bringen ist. Die „gebührende Stellung [der Verbrechensbekämpfung; TK]“ meint hier letztlich die gebührende Stellung der mit Verbrechensbekämpfung beauftragten Behörden. Deren Stellung wurde in Form ihres Ausbaus („Gewährung personeller und materieller Substrate“) aufgewertet. Das Zitat ist somit ein Beleg für den für die Zeit Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre konstatierten Ausbau der Sicherheitsbehörden insbesondere auf Bundesebene, d.h. des BKA.

Auch auf der Suche nach Metaphern und Topoi wird man in dem Text fündig. In seinem Grußwort mahnt der BKA-Vizepräsident an, dass die im Zusammenhang mit der automatischen Datenverarbeitung „erfaßten Nachrichten und Informationen [...] totes Kapital [wären], wenn sie nicht über ein weitverzweigtes Verbundnetz einem größtmöglichen Kreis von Benutzern zugänglich gemacht werden könnten“ (ebd.: 8). Hierfür erforderlich es ein Zusammenspiel aller Anwender. Dieses zu gewährleisten versteht Heinl als aktuelle Aufgabe des BKA:

„Die Klänge in diesem Zusammenspiel sind zwar manchmal noch sehr zaghaft. Auch schleichen sich hier und da bisweilen Dissonanzen ein, die aber – so hoffen wir – in absehbarer Zeit in reine Akkorde übergeleitet werden können. Dem Bundeskriminalamt steht sicherlich nicht der Sinn danach, in diesem Konzert die erste Geige zu spielen. Auch die Bratsche ist für denjenigen, der sie kennt, ein recht wohlklingendes Instrument, wie Eugen Roth schon einmal in einem Vers über die Bescheidenheit festgestellt hat. Uns kommt es im Interesse einer weiteren gedeihlichen Entwicklung nur darauf an, daß nach einer klar geschriebenen Partitur musiziert wird, zu der diese Tagung einen Beitrag leisten soll“ (ebd.).

Die Metapher ist dem Bereich Musik entnommen. Die „Dissonanzen“ spielen auf das an anderer Stelle angesprochene Konkurrenzverhältnis zwischen Bundes- und Länderbehörden an. Es handelt sich um eine Negativattributierung: „Dissonanz“ meint Missklang. Dieser Teil der metaphorischen Schilderung thematisiert Kompetenzstreitigkeiten und/oder differente Strategievorstellungen zwischen Teilen des Sicherheitsappa-

rates als Konflikt. Zugleich stellt die Beschreibung einen Katachresenmäander (Bildbruch) dar. Mittels Bildbruch werden im Zitat Bilder unterschiedlicher Bereiche sinnhaft verknüpft, denn: „Anwender“ ist (und war anscheinend damals bereits) die Bezeichnung von Personen, die EDV-Geräte nutzen oder bedienen. „Anwender“ bezieht sich also auf den Bereich automatische Datenverarbeitung, EDV. „Klänge“, im metaphorisch hier zugrunde gelegten Bereich Musik, werden demgegenüber nicht von „Anwendern“ erzeugt, sondern von Musikern oder zumindest von Instrumenten.

Die Feststellung des Missklangs impliziert die Absicht, selbigen abzustellen. Üblicherweise ist es die Figur des Dirigenten, die dafür Sorge trägt, Missklänge zu vermeiden und den harmonischen Gleichklang von Musikern bzw. eines Orchesters lenkend und leitend zu gewährleisten. Mit der Kritik des Missklangs und der beschriebenen Implikation verbunden ist die Einschätzung des BKA als Zentralstelle. Heinl versucht zwar, die Sonderrolle des BKA, d.h. dessen Führungsanspruch zu relativieren: Dem BKA stehe nicht der Sinn danach, „die erste Geige zu spielen“. Zugleich macht er jedoch dessen besonderes Gewicht geltend, in dem er mittels Rekurs auf einen Vers Eugen Roths „über die Bescheidenheit“, das BKA mit einer „Bratsche“ vergleicht und hierüber, trotz des Bemühens um einen relativierenden Eindruck der „Bescheidenheit“, die Wirkung des „Instrumentes“ BKA besondert und aus dem Kreis anderer Orchesterinstrumente heraushebt. Im Unterschied zur ersten Geige, die ein Soloinstrument ist, gilt die Bratsche als Begleitinstrument.

Die Formulierung „so hoffen wir“ verwendet das Personalpronomen der ersten Person Plural, womit das BKA gemeint ist. Die Figur unterstreicht den Leitanspruch, da sie verdeutlicht, der Redner (Heinl) und mit ihm die von ihm vertretene Institution befinden sich in einer Position, aus der heraus stellvertretend für den Gesamtkomplex Sicherheitsapparat Erwartungen an andere adressiert werden können. Doch was „hofft“ das BKA? Dass die „Dissonanzen [...] in absehbarer Zeit in reine Akkorde übergeleitet werden“. Die Vorstellung vom Gleichklang erfüllt sich also nicht von selbst, es muss „übergeleitet“ werden. Das BKA beansprucht zwar nicht explizit die Dirigentenrolle – um im Bild zu bleiben –, aber es gibt unmissverständlich vor, „daß nach einer klar geschriebenen Partitur musiziert wird“. Hier fixiert Heinl auch sehr deutlich den Charakter der Tagung, die zu eben dieser Partitur¹⁶ „einen Beitrag leisten soll“. Unausgesprochen bleibt indes, wer Dirigent sei bzw. eine solche Rolle übernehmen könnte. Hierdurch kommt der Protagonist

¹⁶ *Partitur*: Übersichtliche, Takt für Takt in Notenschrift auf einzelnen übereinanderliegenden Liniensystemen angeordnete Zusammenstellung aller zu einer vielstimmigen Komposition gehörenden Stimmen.

des BKA, der mit seiner metaphorischen Beschreibung eine Sonderrolle des BKA zwar durchaus betont, recht elegant einer möglichen Kritik zuvor, nach der dass BKA diese Rolle für sich selber beanspruche. Auch wer denn die besagte „Partitur“ schreibe, bleibt offen. Das BKA erscheint statt dessen als *Primus inter pares*. Die so genannten Dissonanzen werden präsupponiert. Insofern ist die zitierte Passage Bestandteil einer Legitimationsstrategie, nach der bestehende Dissonanzen die Einsicht in die Notwendigkeit einer „Partitur“ und „reiner Akkorde“ als gegeben voraussetzen, d.h. aus ungenannten Sachzwängen ableiten und mit ihr die Existenz und die Rolle des BKA.

Auch zum Komplex *Einbindung von Experten, Kritik und Presse* wird man im vorliegenden Diskursfragment fündig. Zum Ende seiner Begrüßung wendet sich Heinl, neben den „Damen und Herren, die sich als Referenten und Diskussionsteilnehmer zur Verfügung gestellt haben“ (ebd.: 8), auch an die Vertreter „der Presse, des Rundfunks und des Fernsehens, die mit ihrer Anwesenheit das Interesse der Öffentlichkeit an dieser Tagung bekunden“ (ebd.). Er schließt mit einem *Bonmot*, das er dem Bereich Datenverarbeitung/EDV entnimmt und welches auf den beabsichtigten Verlauf und das Ergebnis der Tagung abzielt:

„Uns allen wünsche ich, daß die Arbeitstagung in Verlauf und Ergebnis einen Eindruck vermitteln möge, der sich in Anlehnung an das Thema auf die kurze Formel bringen läßt: ‚Richtig programmiert‘“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.).

Interessant ist bei diesem, dem Bereich EDV entnommenen Terminus, dass Programmierung assoziativ einen gewissermaßen einseitigen Prozess meint: Ein Computer/Rechner wird programmiert. Übertragen auf Personen bedeutet „zu programmieren“ deren Beeinflussung und bewegt sich recht nahe an Manipulationsvorstellungen. Nun ist Heinl sicher nicht zu unterstellen, er intendiere eine Manipulation der Adressaten seiner Grußbotschaft. Viel mehr lenkt diese Interpretation das Augenmerk auf die Schnittstellen- und Vermittlungsfunktion des BKA, die es mittels Tagung und Teilnehmerzusammensetzung (Experten und Medienvertreter) zu erfüllen sucht: Die Tagung dient letztlich (auch) der „richtigen Programmierung“ in diesem Sinne.

Eröffnungsansprache

Die Eröffnungsansprache der Tagung hielt der damalige Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Wolfgang Rutschke, der den verhinderten Minister Genscher vertrat (vgl. Rutschke 1972: 9) In der Eröffnungsansprache wird der Begriff „innere Sicherheit“ verwendet. Sein Sinngehalt

erweist sich allerdings sehr allgemein als „Bekämpfung der Kriminalität“ (ebd.: 10).

Der Staatssekretär betont eingangs, ebenso wie sein Vorrredner Heinl, die Aktualität des Themas „Datenverarbeitung“ (ebd.: 9). Meines Erachtens ein weiterer Beleg dafür, wie sehr die Betonung der Aktualität (des Tagungsthemas) Bestandteil der formalen Struktur der Diskursfragmente „Begrüßung“ und „Eröffnungsansprache“ ist. In seiner Rede illustriert Rutschke detailliert das Fortschreiten bereits vor der Tagung aufgenommener Aktivitäten zur Errichtung und Einführung eines datenverarbeitungsgestützten „Fahndungssystems“. Hierbei sind zwei Punkte besonders hervorzuheben: zum einen die Einzelheiten zu den Zielen und Absichten, die mit der Errichtung eines „Datenfernverarbeitungsnetzes“ (ebd.) verbunden sind. Zum anderen die Thematisierung von diesbezüglichen Differenzen zwischen Länder- und Bundesbehörden.

Das geplante „Datenfernverarbeitungsnetz“ wurde verstanden als „Fahndungsverbundnetz“. Es diene „der Befriedigung sämtlicher Informationsbedürfnisse der Polizei“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.) Was „sämtliche“ hierbei meint, bleibt unbestimmt und lässt das Feld der so genannte Informationsbedürfnisse um so umfassender erscheinen. Es ist dies ein Beleg für Machbarkeitsphantasien der Sicherheitsbehörden, die mit der Einführung von EDV-Systemen zu Beginn der 1970er-Jahre einhergingen und die eng mit dem Namen Herold in Verbindung zu bringen sind, was seinerzeit auch Rutschke – allerdings in positiv-anerkennender Absicht – schon tat (siehe unten). Es wurden hohe Erwartungen mit der EDV-Einführung verbunden, beabsichtigt war die möglichst unbegrenzte Erfassung aller nur irgendwie verfügbaren Informationen. Das BKA sollte in diesem Verbund die Funktion einer „Zentralstelle“ übernehmen (vgl. ebd.). Doch nicht nur die zukünftige Sonderrolle des BKA wird in der Eröffnungsansprache umrissen. Auch in den bisherigen Plannungen kam dem BKA, laut Rutschke, ein besonderes Gewicht zu: Schließlich hatte dessen „Präsident Dr. Herold [...] die Zielrichtung und den Inhalt des Konzeptes wesentlich mitbestimmt“ (ebd.). Dem Netz sollten, Rutschke zufolge, aber nicht nur „das Bundeskriminalamt und die Polizeidienststellen der Länder“ angehören. Vielmehr würden

„auch die zentralen Register des Bundes – ich nenne hier nur das Ausländerzentralregister und das Kraftfahrt-Bundesamt – [...] in dem Verbundnetz ihren Platz haben. Nicht zuletzt werden auch die Grenzdienststellen einbezogen werden, denn sie haben bereits heute einen wesentlichen Anteil am Fahndungsaufkommen“ (ebd.).

Rutschke ging umfangreich und deutlich auf die bei Heinl bloß metaphorisch angedeuteten unterschiedlichen Einschätzungen zwischen Bundes- und Länderpolizeien bzw. zwischen den Ländern ein, wobei er versuchte, die Differenzen bloß auf Ebene der materiellen Realisierbarkeit des besagten Datennetzes anzusiedeln: „Ich weiß, daß einige Länder hier [= bei der Sicherung der finanziellen Basis; TK] die größte Schwierigkeit bei der Realisierung des Projektes sehen“ (ebd.). Dennoch schienen auch Unterschiede auf Sachebene zu bestehen:

„Am zweiten Tag dieser Arbeitstagung werden Vertreter sämtlicher Länder über den Sach- und Planungsstand der Datenverarbeitung bei der Kriminalpolizei berichten. Es wird interessant sein, dabei zu hören, ob und wie sich die einzelnen Planungen unterscheiden und wodurch Unterschiede veranlaßt sind. *Noch wichtiger erscheint mir aber eine anschließende Aussprache darüber, ob und in welchem Maße die Unterschiede den Verbund erschweren oder teilweise sogar verhindern können*“ (ebd.: 10; Hervorh. TK).

Das bekundete Interesse an der Ermittlung der Gründe für Unterschiede relativiert Rutschkes Versuch, Unterschiede vor allem über die Finanzmitteldimension zu erklären. Die Formulierung lässt durchblicken, es könne durchaus auch andere Gründe als finanztechnische geben. Schließlich deutet die Betonung des Erfordernisses einer „Aussprache“ weiter in Richtung auf inhaltliche Differenzen, denn auf divergente Länderfinanzlagen.

Zum Thema *Feindbilder* ist festzuhalten: Es finden sich keine expliziten Feindbilder im Sinne spezifischer Delikts- und Kriminalitätsarten. Rutschke spricht lediglich allgemein von „der Bekämpfung der Kriminalität“ oder „gemeinsamer Verantwortung für die innere Sicherheit“ (ebd.). Zugleich redet er bei der Begründung des Erfordernisses eines EDV-Verbundsystems von einer „anwachsenden Kriminalität“ (ebd.) und deren „Zurückdrängen“. Diese Argumentationsfigur bezweckt, mittels der Drohkonstruktion des Anwachsens eine umfassende, präventive Datenerfassung als deren Gegenmittel zu begründen.

Ein weiterer indirekter Hinweis ist die o.g. Erwähnung des Ausländerzentralregisters, mittels welcher der Aufenthaltsstatus „Ausländer“ zu einer bedeutsamen Bedrohungskategorie erhoben wird. Da in dem entsprechenden Zitat das Register in Bezug zum Aufbau eines Fahndungssystems gesetzt wird, liefert es hierüber einen Hinwies auf Personen, nach denen zu fahnden sei, d.h. auf so genannte Ausländer als fahndungsrelevantem im Sinne von verdächtigem Personenkreis. Als Objekte der sicherheitspolitischen Aktivitäten werden im Verlauf seiner Rede des weiteren benannt:

„Primäres Ziel ist es, den Exekutivbeamten beim ersten Einschreiten gegen verdächtige Personen, Sachen, Kraftfahrzeugen, Waffen usw. die erforderlichen Daten, zwar in Kurzform, aber sofort und auf aktuellstem Stand zur Verfügung zu stellen“ (ebd.: 9; Hervorh. TK).

Auf den ersten Blick erscheint eine klare Bewertung dieser Unbestimmtheit schwierig. Einerseits liegt der bislang einzige Hinweis, den man heranziehen könnte, in der Erwähnung des Ausländerzentralregisters, der die unbestimmten Personen in erster Linie als *ausländische* Personen erscheinen lässt. Andererseits gibt es keine ausdrücklichen vereindeutigenden Attributierungen, beispielsweise ethnifizierende Hinweise, wie sie den aktuellen Sicherheitsdiskurs maßgeblich dominieren. So verstanden könnte diese Variante der Benennung von Bedrohungskonstrukten schlagwortartig als *sachorientiert-liberal* umschrieben werden, was mit der parteipolitischen Zusammensetzung der damaligen Bundesregierung (SPD-FDP-Koalition) und der Parteizugehörigkeit des damals amtierenden Bundesinnenminister Genscher (FDP) korreliert. In ihrer Allgemeinheit sind die Angaben aber auch als Verallgemeinerung des Verdachtsmomentes zu deuten, als ein Indiz, potenziell alle „Personen“, „Sachen“ und „Kraftfahrzeuge“ einer Verdachtsvermutung auszusetzen, je nachdem, was das als Verbundnetz organisierte Datenverarbeitungssystem als relevant ausgibt. Was voraussetzt, alle nur verfügbaren Daten in dieses auch einzuspeisen.

Vordergründig läuft diese zweite Lesart zwar der ersten Deutung zuwider. Jedoch gibt es zwischen beiden einen Berührungs punkt. Dieser besteht in der pauschalen Ausweitung des die Dateneinspeisung begründeten Relavanzkriteriums. Jene fast schon fortschrittsgläubig zu nennende Periode des Sicherheitsdiskurses war gekennzeichnet von einem emphatischen Bezug auf die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung und daraus resultierenden Anstrengungen zur umfassenden „Anhäufung von Daten“ (Herold zit. n. Myrell 1984: 188) – gerade auch hinsichtlich Sachen und Personen, die vorderhand nicht direkt mit Kriminalität oder Verbrechen in Verbindung zu bringen waren. Durch geschickte Nutzung und ausgekügelte Auswertungsroutinen der verwendeten Rechnersysteme aber seien – so die Hoffnungen der damaligen Befürworter – Rückschlüsse zu ziehen, welche aus der Masse der scheinbar Unverdächtigen bislang nicht fassbare Verdächtige herausfiltern würden und somit eine effektivere Kriminalitätsbekämpfung ermöglichten. Die Kehrseite dieses Daten-Optimismus manifestierte sich umgekehrt in der kritischen Position einer Befürchtung des „gläsernen Bürgers“ oder dem „Feindbild Bürger“, aufgrund der diesem Datensystem vorausgesetzten ausgedehnten Datenerfassung.

Hieraus lässt sich die These ableiten, das Konzept eines solch umfassenden Datenverarbeitungssystems markiere zugleich einen – wenn auch sicherheitspolitisch transformierten, regressiven – Reflex gerade auch auf kritisch-sozialwissenschaftliche Ansätze während jener Zeit (Anfang der 1970er-Jahre), welche „Kriminalität“ und ihre Bearbeitung in einen umfassenden gesellschaftlichen (Konstruktions-)Kontext einbetteten (vgl. hierzu Sack 1993; ders. 1993a; vgl. auch Bommes et al. 1991: 94). Womit nicht gesagt ist, die Berücksichtigung vollzog sich explizit-einsichtig auf diese Ansätze. Vielmehr variierte sie die gesellschaftliche Weitung entsprechend polizeilicher Erfordernisse. Man könnte es umschreiben als die verkürzte Modifikation soziologischer Kriminalitätstheorien zu kriminalistischen Zwecken. Kriminalistik wird hierbei als „Wissenssystem im Dienste der Polizei, der Kriminalitätsbekämpfung, der inneren Sicherheit“ (Feest 1993: 238) verstanden, betrieben „aus einem Erkenntnisinteresse [...], welches als Kontrollperspektive bezeichnet werden kann“ (ebd.). Beachtenswert ist an dieser Stelle also, dass bereits die Modernisierung des Sicherheitsapparates qua Computertechnologie in den frühen 1970er-Jahren Elemente einer Einbindung oder wenigstens einen indirekten Reflex auf kritische Theorieansätze barg. Letztere Ansätze standen ihrerseits im Zusammenhang mit einem Bedeutungsgewinn der Gesellschaftswissenschaften, der sich im Zuge der studentischen Protestbewegung Ende der 1960er-Jahre und deren Theorierezeption vollzog, freilich *ohne* dass der angedeutete Reflex den Impetus dieser Kritik beibehielt.

Da die Analyse beabsichtigt, hegemoniale Feindbilder und Bedrohungsszenarien aus der Zeit zwischen 1972 und 1998 zu rekonstruieren und später die zunächst mittels der Kategorisierung *Konservativ* und *Kritisch* als unterschiedlich vorgestellten Bewertungen aufeinander zu beziehen, erscheint es vielversprechend, dieses Bild auch im Fortgang der Analyse zu berücksichtigen. Es ist zu vermuten, bei der kritischen Position handelt es sich um eine grundlegende Haltung des Kritischen Teils des Sicherheitsdiskurses, der bis heute immer noch maßgeblich auf dieser Position aufbaut und der daraus seine Gegenstrategien ableitet – mit all den bekannten Dramatisierungen, um Betroffenheit zu erzeugen und hieraus weitere Kritik zu motivieren und zu mobilisieren.

Ein weiterer Hinweis auf unterlegte Feindbilder ist der weiter oben bereits aufgeführten Schilderung Rutschkes zu entnehmen, wer im Verbundnetz „seinen Platz haben wird“. Er geht an dieser Stelle sehr ausführlich auf Aspekte von Grenzsicherung ein. Demzufolge spielte „Grenze“ offensichtlich schon zu Beginn der 1970er-Jahre eine auffallend große Rolle bei der Begründung des Erfordernisses des raschen Datenzugriffs (vgl. Rutschke 1972: 9). Die Feststellung, die Grenz-

dienststellen hätten „bereits heute einen wesentlichen Anteil am Fahndungsaufkommen“ (ebd.), leitet folgende längere Passage ein:

„Sie [die Grenzdienststellen; TK] werden die Möglichkeit erhalten, sich in Sekunden darüber zu informieren, ob bestimmte Personen oder Sachen, die die Grenze überqueren wollen oder sollen, zur Fahndung ausgeschrieben sind. Entsprechendes gilt für Auskünfte über Personen, denen die Einreise verwehrt werden muß. Die Bundesregierung unterstützt nach wie vor alle Bestrebungen, die zu einer über die Staatsgrenzen hinausgehenden Freizügigkeit führen. Der Übergang über unsere Grenzen wird daher auch künftig nicht mit besonders zeitraubenden und lästigen Grenzkontrollen verbunden sein. Je liberaler wir die Grenzkontrolle aber handhaben, um so griffiger müssen die Mittel sein, die verhindern, daß Liberalität mit Schwäche verwechselt wird. Das Datenverbundsystem wird den Grenzdienststellen dabei wesentliche Hilfe leisten“ (ebd.).

Die Schilderung ist geprägt von einem Spannungsverhältnis zwischen Freizügigkeit und Kontrolle. Betont wird sowohl die Garantie eines uneingeschränkten und vor allem zeitlich kurzen Grenzübertritts (keine „zeitraubenden und lästigen Grenzkontrollen“) als auch, dass diese Freizügigkeit der Grenzpassage – im Zitat übersetzt als „Liberalität“ – nicht im Widerspruch zu einem Kontrollzugriff auf die Grenzpassagiere stünde („griffige [...] Mittel“). Die Versöhnung beider sich widerstreitender Anliegen würde durch das Datenverbundsystem ermöglicht. Ein besonders wichtiger Aspekt in den bisher zitierten Fragmenten besteht darin, dass mit den positiven Erwartungen, die an die Einführung und Nutzung jenes Datenverbundsystems geknüpft werden, insbesondere die Hinweise auf Zeiter sparnissen bzw. eine Verkürzung von Bearbeitungszeiten und – infolge dessen – eine Beschleunigung von Strafverfolgung verbunden werden. Dies ist als eine Variation des Zeittopos zu deuten (s.a. unten).

Die ausführliche Bezugnahme auf Grenze bzw. Grenzkontrolle rückt insbesondere deshalb ins Blickfeld, weil mittlerweile durch Untersuchungen umfassend belegt ist, wie sehr der aktuelle Sicherheitsdiskurs maßgeblich durch Fragen zu Grenzpolitik und -kontrolle (vgl. Busch 1995) und Feindbildern wie „importierte Kriminalität“ und „ausländische Kriminelle“ geprägt wird (vgl. Leuthardt 1994; Kunz 1998). Aus diesem Grund verdienen Bezugnahmen, die aus einer früheren Phase des Diskurses datieren, besondere Aufmerksamkeit, da sie darauf hinweisen, dass diese Feindbilder nicht neu sind, sondern allenfalls deren Anteil am jeweils herrschenden gesellschaftlichen Bedrohungsszenario zugenommen hat.

Die Thematisierung des Grenzübergangs Verdächtiger („bestimmte Personen oder Sachen“, die „zur Fahndung ausgeschrieben sind“) erfolgt allerdings im Unterschied zum Diskurs in den 1990er-Jahren richtungsspezifisch nicht eindeutig. Im Gegensatz zu aktuellen Drohkonstruktionen, die fast durchweg auf Grenze Bezug nehmen, um Kriminalität als von außen in die Bundesrepublik kommend zu schildern, wurden damals noch Ein- und Ausreise gleichermaßen in den Kontext gerückt.

Die Verwendung der Deklinationen des Personalpronomens der ersten Person Plural („uns“, „wir“), die stellvertretend für Namen und Bezeichnungen von Personen oder Sachen stehen, changieren zwischen zwei Verwendungen: einerseits „uns“ Deutschen („unsere Grenzen“) und andererseits den Angehörigen der Grenzdienststellen, der Polizei und/oder der Sicherheitsbehörden im weiteren Sinn („Je liberaler wir die Grenzkontrolle aber handhaben“). Dennoch ist die Verknüpfung mit der Nationalitätszugehörigkeit als relativ schwach und subtil zu beurteilen, wenn man die entsprechende Eindeutigkeit aktueller Bedrohungsszenarien berücksichtigt.

Bezüglich Metaphernverwendung, Kollektivsymbolik und Topoi liefert die Analyse folgende Ergebnisse: Rutschkes Text ist relativ arm an Metaphern. Freilich ist das „Datenfernverarbeitungsnetz“ bereits eine solche, soll hier jedoch nicht eingehender thematisiert werden. Es genügt, darauf hinzuweisen, dass die Netz-Metapher Bezugs-/Anknüpfungsmöglichkeiten zu mehreren Bereichen ermöglicht: zum einen die Referenz auf das Tierreich (Spinnennetz), zum anderen ein eher technischer Bezug, wenn man an das Netz als Werkzeug (Fischfang) denkt bzw. das Netz als Beschreibungsform versorgungs- oder verkehrstechnischer Zusammenhänge (Stromnetz, Straßennetz). Letzterer Bezug (technisch) muss hierbei allerdings als Anwendungsbereich der aus dem Tierreich herrührenden Netz-Metapher aufgefasst werden. Eine Netz ist zunächst ein aus Fäden, Schnüren oder ähnlichem geknüpftes oder geflochtenes Maschenwerk. Am Bedeutsamsten erscheint in diesem Kontext jedoch: Mit einem Netz fängt man etwas, seien es Fliegen, Fische oder so genannte Verbrecher. Erwähnenswert ist darüber hinaus die Rede von „der Front der Verbrechensbekämpfung“ (Rutschke 1972: 9), die dem militärischen Sprachschatz entnommen ist und die Verbrechensbekämpfung hierüber als „Krieg gegen Verbrechen“ kodiert. Eine weitere Metapher verwendet Rutschke, wenn er sein Plädoyer für eine umfassende, präventive Datenspeicherung begründet, die notwendig sei „um noch besser die Bedingungen zu erfassen, unter denen Kriminalität entsteht“: „Unsere Aufgabe ist es nicht, nur dem Verbrechen *hinterherzu-*

laufen, nur den Einzelfall aufzuklären. Dies ist schwierig genug“ (ebd.: 10; Hervorh. TK).

Das Hinterherlaufen (hinter dem „Verbrechen“) legt nahe, die Sicherheitsbehörden hätten einen Rückstand aufzuholen und umgekehrt das „Verbrechen“ den Behörden gegenüber einen Vorsprung. Die Metapher selbst ist dem Bereich Sport bzw. Spiel zuzuordnen. Der Rückstand, der dem bloß reaktiven Agieren geschuldet ist, könne jedoch durch Datenverarbeitung nicht nur aufgeholt, sondern sogar in sein Gegen teil verkehrt werden: Die Sicherheitsbehörden könnten das Verbrechen quasi überholen. Freilich nur, indem das Verfolgungskonzept seiner Qualität nach ebenfalls umgekehrt würde: Die Behörden agierten nicht länger reaktiv, sondern (datentechnisch) präventiv, d.h. als aktive Kontrolleure im Vorfeld von Handlungen, die als Kriminalität gelten.

Im Kontext mit der Thematisierung starker Unterschiede bei „EDV-Organisation“ und „Gliederung der Datenbestände in den einzelnen Ländern“, die eine Realisierung des Datenverbundes zwar nicht verhindern würden, aber einen höheren Aufwand und einen Zeitverlust bedeuten, vertritt Rutschke die Auffassung, dass „wir uns [diesen Zeitverlust; TK] nicht leisten können“. Denn: „Die Zeit drängt“ (ebd.). Neben einem erneuten Beispiel für die Verwendung von Personalpronomina der ersten Person Plural findet sich hier der Topos des Drängenden, der knappen Zeit, die kostbar ist, ansonsten drohe eine Niederlage im Kampf gegen das Verbrechen.¹⁷ Hierzu zählt gleichfalls die im o.g. Zitat zu den Grenzdienststellen erwähnte Möglichkeit, „sich in Sekunden zu informieren“ (ebd.: 9) bzw. der Appell Rutschkes, an „alle an diesem Projekt Beteiligten“, sich u.a. darum zu bemühen, dass die anvisierte EDV-Einführung „rasch verwirklicht werden kann“ (ebd.: 10; Hervorh. TK). Der Topos, der auf knappe Zeitlichkeit abhebt und auf den zu Beginn dieses Kapitels kurz hingewiesen wurde, begegnet dem Leser somit bereits im ersten Tagungsband des Untersuchungsintervalls – was meines Erachtens die Bedeutung, die diesem Topos beizumessen ist, unterstreicht.

Rutschke befürchtet weiter, dass ein „nicht umfaßender Einsatz der EDV bei der Verbrechensbekämpfung“ zu Zweifeln daran führen würde, „ob wir alle gegebenen Möglichkeiten nutzen, um der anwachsenden Kriminalität Herr zu bleiben“ (ebd.: 10; Hervorh. TK). Das „Herr zu

¹⁷ Ohnehin ist die Rede vom Hinterherlaufen (siehe oben), die sich dem Bereich Sport zuordnen lässt, hochgradig zeitlich aufgeladen. Der Bereich Sport (und in ihm der Wettkampf) ist geradezu prototypisch für zeitbezogene Erfolgsmessung, wobei der Erfolg um so größer ist, je niedriger die Zeitspanne ist, um eine bestimmte Leistung zu erbringen – unabhängig von der sportlichen Disziplin.

bleiben“ ist eine weitere Sprachmetapher, die eine gegenwärtig kontrollierte Situation behauptet (Herr *sein*, im Sinne von bereits *beherrschen*), aber diese Kontrolle zumindest als prekär unterstellt. Das Prekär-Sein ergibt sich aus dem Handlungsdruck, der durch die Knappheit der verbleibenden Zeit schon nahegelegt wurde und der durch die Aufforderung Rutschkes an „alle an diesem Verbundprojekt Beteiligten“, sich um eine „Verbundregelung zu bemühen, [...] die rasch verwirklicht werden kann“ (ebd.) noch verstärkt wird. Da Kriminalität bzw. Verbrechen drohende Gefahren darstellen, bedeuten alle Positionen, die die rasche Verwirklichung des EDV-Einsatzes verhindern, eine Gefährdung der Inneren Sicherheit. So gesehen delegitimiert der Staatssekretär in der Eröffnungsansprache mittels unterstelltem drohendem Zeitdruck bzw. drohender Zeitknappheit alle Positionen, die der von ihm favorisierten raschen Umsetzung entgegenstehen, als dem Verbrechen zuarbeitend. Dies gilt um so mehr für kritische Positionen, die die Einführung der EDV nicht nur nicht so rasch verwirklichen wollen, sondern gänzlich ablehnen.

In der Eröffnungsansprache Rutschkes finden sich darüber hinaus relevante Passagen zum Thema *Einbindung von Experten, Kritik und Presse*. Es ist sowohl der Versuch zur Einbindung von Experten als auch von Kritik zu beobachten. Ich komme zunächst auf die Experten zu sprechen und möchte hierzu noch einmal das oben angesprochene präventive Konzept aufgreifen. Das „Zurückdrängen der Kriminalität“, das Rutschke letztlich als Ziel formuliert, lässt sich allein durch das Hinterherlaufen, durch Einzelfallaufklärung also nicht erreichen. Vielmehr müsse

„dem ‚Fahnden und Finden‘ [...] das *Forschen* hinzugefügt werden. Die EDV wird uns das in viel stärkerem Maße als bisher ermöglichen. Die umfassende Speicherung kriminologisch bedeutsamer Daten wird helfen, noch besser die Bedingungen zu erkennen, unter denen Kriminalität entsteht“ (ebd.; Hervorh. TK).

Die Experten bleiben fachlich unbestimmt, es ist vielmehr das „*Forschen*“, die Wissenschaft im Allgemeinen, die hier in Anspruch genommen wird: „Der Wissenschaft wird endlich ein im Umfang ausreichendes Material für die kriminologische Ursachenforschung geliefert werden können“ (ebd.). Zugleich ist die Stelle ein Beleg für die verstärkte Inanspruchnahme von Wissenschaft durch die Sicherheitsbehörden, wie sie für den Anfang der 1970er-Jahre bereits in den vorangehenden Teilen angesprochen wurde. Erneut wird in diesem Zusammenhang gerade das BKA ins Gespräch gebracht und dessen diesbezügliche Sonderrolle

herausgestellt: „Hier liegen insbesondere für die zentrale Nachrichtensammelstelle, das Bundeskriminalamt, in der Zukunft große Aufgaben“ (ebd.: 11).

Gegen Ende seiner Rede greift der Staatssekretär Kritik an den Plänen zur EDV-Einführung ausdrücklich auf. Die kritische Position, auf die er sich bezieht und die er zu entkräften versucht, ist allerdings keine allgemein gesellschaftspolitische bzw. bürgerrechtsorientierte, es handelt sich vielmehr um berufsständische Bedenken. Jene Bedenken gegen die „Nutzbarmachung automatischer Datenverarbeitung im polizeilichen Bereich“ gingen in Richtung von Rationalisierungs- und Routinisierungsbefürchtungen im Sinne von *Modernisierungssängsten*, die von den Beschäftigten im Polizeiapparat geteilt und angesprochen wurden (vgl. ebd.). Im Mittelpunkt steht die Besorgnis über erhebliche Veränderungen des Berufsbildes des Kriminalbeamten, die mit einer Schwächung dessen Kernkompetenzen verbunden seien: „Die in der Sensibilität begründeten Berufseigenschaften können unter bestimmten Umständen im ständigen Umgang mit dem Computer notleiden“ (ebd.).

Zum Zeitpunkt der Tagung (1972) war eine am so genannten Datenschutz orientierte kritische Position, wie sie aktuell etabliert ist, gesellschaftspolitisch offensichtlich noch wenig verankert, so dass der BKA-Vizepräsident es nicht für nötig halten musste, hierauf wenigstens *pro forma* einzugehen – um etwaige Bedenken zu zerstreuen. Vielmehr prägten Machbarkeitsphantasien die Diskussion. Solch eine Einschätzung darf nicht zu dem Fehlschluss leiten, 1972 gab es keine kritischen Positionen, die sich explizit gegen die Politik Innerer Sicherheit wandten.¹⁸ Allerdings sind hier sowohl die bisherigen Befunde in Rechnung zu stellen, denen zufolge der Begriff Innere Sicherheit den Sicherheitsdiskurs zwar zu durchsetzen begann, aber noch nicht zu der Prominenz aufgestiegen war, die er zukünftig, d.h. heute besitzen sollte.

Kritische Positionen – im Sinne von politisch-kritischen, jenseits kritischer Fach- bzw. Spezialdiskurse – lagen zwar seinerzeit durchaus vor, vorherrschend jedoch zu *Querschnittsthemen* wie Polizeireaktionen auf Demonstrationen, so genannter Sympathisantenhetze und so genannter Gesinnungsschnüffelei sowie zu repressiven Reaktionen auf die Protest- und/oder Studentenbewegung. Die später sich entwickelnde

18 Das schließt nicht aus, dass zum gleichen Zeitpunkt in wissenschaftlichen Spezialdiskursen – in Bezug auf herrschende Sicherheitspolitik – durchaus kritisch zu verstehende Ansätze existierten. Gleichwohl indiziert die o.g. Nichterwähnung ein seinerzeit herrschendes gesellschaftspolitisches Kräfteverhältnis, mit dem auch verbunden war, dass entsprechende Ansätze damals gesellschaftlich nicht in einem Umfang geltend gemacht werden konnten, die eine wie auch immer geartete Bezugnahme innerhalb einer Eröffnungsansprache darauf unumgänglich gemacht hätten.

kritische Position zum Computereinsatz hantiert mit der Angst vor dem umfassenden Datenzugriff auf die Allgemeinheit, d.h. *die Bürger*. Sie manifestiert sich in der Rede vom „Alle können erfasst werden“, vom *gläsernen Bürger*, von der Angst vor der so genannten Rasterfahndung, die jede und jeden zur/zum potenziell Verdächtigen macht. Dies waren/sind deren bekannteste, sich aus dem kritischen Reflex auf die Datenvernetzungspläne der Polizeibehörden entwickelnden Muster. Sie bilden bis heute einen markanten Grundstein der kritischen Position.

So gesehen indiziert Rutschkes Nicht-Erwähnung einer solchen Kritik also lediglich eine Machtposition, die es gestattet, direkt und explizit auf diesen Themenkomplex gerichtete kritische Positionen nicht erwähnen zu müssen. Zugleich ist davon auszugehen, dass solch eine Kritik beispielsweise an Präventionsphantasien – denenzufolge durch umfassende Datensammlung quasi Kriminalitätsbekämpfung im Vorfeld möglich würde (Stichwort: Kriminalität bekämpfen, bevor sie entsteht) – sich erst mit einiger Zeitverzögerung artikulierte.

**Organisiertes Verbrechen
Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes in Wiesbaden
vom 21. bis zum 25. Oktober 1974¹⁹**

Begrüßungsrede

Zentrales Anliegen der Begrüßungsrede ist die Begründung des Erfordernisses einer Klärung des Begriffs „Organisiertes Verbrechen“. Grundsätzlich ist an dieser Stelle zu betonen, dass die relativ frühe Behandlung dieses Gegenstandes in Gestalt einer eigenen Jahrestagung ein Indiz für den Sachverhalt ist, dass eine Vielzahl von Feindbildern schon

19 Auf den Tagungsband Nummer 20 aus dem Jahr 1972 folgte erst 1975 der Tagungsband Nummer 21. Zwischen der Arbeitstagung im Oktober 1974 – die mit dem 1975 erschienenen Band 21 dokumentiert wurde – und der davor stattgefundenen Tagung liegen somit ca. zweieinhalb Jahre. 1973 wurde offensichtlich keine Jahrestagung durchgeführt. Hinweise auf Gründe für die zeitliche Unterbrechung bzw. den „Ausfall“ finden sich weder in der Begrüßungs- noch in der Eröffnungsrede des Jahres 1974. Im Unterschied zum Jahr 1972, in welchem die Tagung im Frühjahr abgehalten wurde, liegen die Termine der BKA-Arbeitstagungen seit 1974 im Herbst eines jeden Jahres. Die seitdem in der Regel am Ende eines Jahres liegenden Tagungstermine bringen u.a. mit sich, dass das jeweilige Veröffentlichungsjahr eines Tagungsbandes vom Tagungsjahr abweicht. Die Tagung hatte die Bedrohungskonstruktion „Organisiertes Verbrechen“ zum Titel, lässt sich also der Gruppe der explizit kriminalitätsartbezogenen Veranstaltungen zuordnen. Der Umfang des Bandes beträgt 230 Seiten. Die Länge des Begrüßungstextes umfasst ca. anderthalb Seiten, die Länge der Eröffnungsansprache ca. zwei Seiten.

seit längerem im Sicherheitsdiskurs verhandelt werden.²⁰ Es ist ein Hinweis auf Karrieren von Feindbildern, die zu so genannten Leitbedrohungen aufsteigen, in diesem Sinne also nicht *neu* sind, d.h. quasi aus dem Nichts auftauchen, sondern im Sicherheitsdiskurs häufig seit geraumer Zeit kursieren. Sie können im Rahmen einer spezifischen diskursiven Dramatisierung an Bedeutung gewinnen – wobei der Eindruck entsteht, es handele sich um neue, bislang nicht bekannte und folglich besonders gefährliche Bedrohungsszenarien. Dieses beobachtbare Muster geht in der Regel einher mit der Betonung besonderen Handlungsdrucks, der sich unmittelbar aus der Plötzlichkeit des Eintritts der Bedrohung und der nahegelegten Exklusivität des Bedrohungspotenzials ableitet.

Gleichzeitig mit dem Tagungstitel und dem zentralem Anliegen der exakten Begriffsklärung wird also ein Leit-, d.h. Hauptfeindbild benannt. Hierbei fällt eine gewisse Paradoxie auf. Einerseits wird „Organisiertes Verbrechen“ qua Betitelung der Tagung zu einem exponierten und öffentlich besonders wahrnehmbaren Feindbild erhoben, zugleich relativiert Herold die faktische Bedrohungslage in seiner Rede erheblich:

„Für den Bereich der Bundesrepublik wird, wie in einem Referat zu erörtern, die Frage [wie weit die Syndikatisierung des Verbrechens international bereits fortgeschritten sei; TK] derzeit kategorisch zu verneinen sein. Mit der Beschränkung auf das Wort ‚derzeit‘ soll angedeutet werden, daß die Gefahr des Auftretens syndikatisierter Verbrechensformen in der Bundesrepublik keineswegs für immer ausgeschlossen scheint“ (Herold 1975: 5).

Im Zitat wird unausgesprochen eine Schwellen-Situation der „Gefahr“ nahegelegt. Die Situation der „Syndikatisierung des Verbrechens“ sei in der Bundesrepublik zwar *noch nicht* in solch einem Maße fortgeschritten, wie in anderen Ländern („kategorisch zu verneinen“). Zugleich signalisiert dies aber keine Situation der Sicherheit, denn „die Gefahr“ ist „keineswegs für immer ausgeschlossen“. Auch wenn keine Angabe zur implizit mitschwingenden Frage, wann es denn zu einer Zunahme der Gefährdung komme, gemacht wird, in Kombination mit dem an anderer Stelle analysierten Zeittopos ist davon auszugehen, dass dies bald der Fall sei. Die Notwendigkeit der eingeforderten Klärung des Begriffs „organisiertes Verbrechen“ leitet sich aus einer Wahrnehmung ab, diese sei binnen kurzem erforderlich, um rechtzeitig eine Bekämpfungsstrate-

20 Auch das Thema „Ausländerkriminalität“, welches in der gegenwärtigen Phase des Sicherheitsdiskurses, d.h. seit Mitte der 1990er-Jahre zu einem Leitfeindbild avancierte, wurde schon Ende der 1980er-Jahre mit einer eigenen Tagung gewürdigt (vgl. Bundeskriminalamt 1989).

gie zu entwickeln. Die Dringlichkeit der Klärung ist hierüber notwendig rückgekoppelt an das unmittelbare Bevorstehen der Gefahr. Explizit bestreitet Herold die akute Bedrohung durch das Feindbild „syndikatisiertes Verbrechen“, implizit legt er sie nahe.

Während der Begriff Innere Sicherheit in der Begrüßungsrede nicht explizit auftaucht, lassen sich, für alle anderen die Analyse leitenden – und in den Fragmenten des ersten Tagungsbandes auch schon vorgefundenen – Themenkomplexe, Belege in den Fragmenten der 1974er-Tagung finden. Sowohl Zentral- bzw. Leitstellenanspruch als auch die Schnittstellenfunktion und schließlich der Zeittopos sind in der Begrüßungsrede anzutreffen. Alle drei Aspekte werden bereits sehr früh und in einem einzigen Absatz verdichtet:

„Es gibt wohl kein Gebiet im Bereich der Kriminalität, das der Begriffsbestimmung so sehr bedarf wie das sog. organisierte Verbrechen. Zwar fehlt es keineswegs an sorgfältigen wissenschaftlichen Analysen und Vorarbeiten, die sich um exakte Beschreibungen bemühen. Doch können alle diese Versuche wegen der zwangsläufigen Isoliertheit und Regionalität ihrer Bemühungen sich nicht auf jenes Maß an *Autorität* berufen, das zur allgemeinen und internationalen Anerkennung erforderlich wäre. Mehr denn je – und mehr als anderswo – erscheint es an der Zeit, die Erscheinungsformen in einem internationalen Gespräch von Praktikern und Wissenschaftlern *allseitig* zu betrachten, um die gültigen Begriffe und Aussagen herauszufiltern, die die Basis einer Definition von allgemeiner Verbindlichkeit liefern“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.).

Der Zentral- und Leitstellenanspruch artikuliert sich, indem zunächst die „zwangsläufige Isoliertheit und Regionalität“ von bisherigen Versuchen zur Begriffsbestimmung kritisiert wird. Herolds Kritik mündet in einem Plädoyer für die Überwindung jener „Isoliertheit“ und „Regionalität“. Der BKA-Präsident setzt hierbei auf ein „zur allgemeinen und internationalen Anerkennung“ erforderliches „Maß an Autorität“. „Isoliertheit“ und „Regionalität“ verfügen an dieser Stelle über eine spezifische Mehrdeutigkeit. Sie können in Hinblick auf einen *nationalen* ebenso wie auf einen *internationalen* Bezug gelesen werden. Auch wenn mit dem späteren Verweis auf „internationale Anerkennung“ die *nationale Lesart* in den Hintergrund tritt, ließen sich „Isoliertheit“ und „Regionalität“ ebenso als Kritik an unterschiedlichen oder gar konkurrierenden Konzepten und Begriffsbestimmungen auf Bundesländerebene (bspw. auf Ebene der Landeskriminalämter) auffassen. Angestrebt wird in jedem Falle eine „Definition von allgemeiner Verbindlichkeit“, auch deren Lesart unterliegt der eben angedeuteten Offenheit. Die BKA-Tagung als ein „internationales Gespräch von Praktikern und Wissenschaftlern“ soll diese allgemeine Verbindlichkeit erbringen oder zumindest die Basis da-

für liefern. Womit gleichzeitig von Herold beansprucht wird, das BKA verfüge über just jenes „Maß an Autorität“, das für die Anerkennung, für das Gültigmachen einer bestimmten Begriffsbestimmung erforderlich sei.

Die Feststellung, dass es „der Begriffsbestimmung so sehr bedarf“ und die Formulierung „Mehr denn je – und mehr als anderswo – erscheint es an der Zeit“ stellen Verwendungsformen des Zeittopos dar. Zeitliches Erfordernis und nicht näher bestimmte inhaltliche Notwendigkeit simulieren eine Situation des Handlungsdrucks. Dieser wurde auch schon am Beispiel der Widersprüchlichkeit der Gefährdungslage aufgezeigt. Zugleich fällt auf, dass der Zeittopos, d.h. die Figur des Drängens immer *auch* der Betonung der Aktualität des Themas zu dienen scheinen. Was bedeutet, dass auch diese rhetorische Figur, die ritualisierte Betonung der Aktualität des Tagungsthemas, im obigen Absatz enthalten ist.

Gleichzeitig ist das Fragment ein Beleg für die Einbindungs- und Schnittstellenfunktion des BKA: es werden „Praktiker und Wissenschaftler“ zusammengebracht. Die Verweise auf Wissenschaft und wissenschaftliche Analyse belegen überdies die gestiegene Bedeutung des Wissenskomplexes. Herold verwendet im weiteren Verlauf seiner Rede ausdrücklich den Begriff der Verwissenschaftlichung. Er tut dies zudem in einem Atemzug mit Ausbau- und Modernisierungstendenzen im Polizeiapparat und liefert somit eine unzweideutige Selbstdeklaration für die zur Jahrzehntwende der 1960er-, 1970er-Jahre diagnostizierten strukturellen Veränderungen im Sicherheitsapparat:

„Je mehr die Polizei [...] die kriminalistischen Arbeitsweisen verwissenschaftlicht, desto mehr trägt sie *tendenziell* zur Intellektualisierung und Technisierung des Verbrechens bei. [...] Zwangsläufig rücken damit weitere Fragen nach vorn, etwa: wie bereits in den Ausbau-, Modernisierungs- und Verwissenschaftlichungsprozeß der Polizei Konstruktionselemente einzuplanen sind, die von vornherein die Organisation krimineller Gegenmacht erschweren [...]“ (Herold 1975: 5 f.; Hervorh. i. Orig.).

Gleichwohl fällt auf, dass Herold diesen Hinweis auf Verwissenschaftlichung in einem Kontext verwendet, der zunächst die Dynamik der Gefährlichkeitszunahme des Verbrechens betont, denn: Mit der Verwissenschaftlichung ihrer Arbeit betreibe die Polizei, wenn auch ungewollt, auch die Intellektualisierung und Technisierung des Verbrechen. Es handelt sich hierbei um eine Variation, die der Figur der so genannten Rüstungsspirale bzw. des -wettkaufs nahesteht. Jeder Fortschritt oder Vorsprung, den die Polizei gegenüber dem so genannten Verbrechen zu

erlangen versucht, wird egalisiert durch die dem Verbrechen unterstellten Versuche, sich gleichfalls der neuesten Mittel und Methoden zu bedienen, die zum Zwecke der Bekämpfung eingesetzt werden. Die Einbindungs- und Schnittstellenfunktion des BKA im Allgemeinen und von dessen Arbeitstagungen im Besonderen dokumentiert paradigmatisch der Schlussabsatz der Begrüßungsrede:

„Wie groß das Interesse an der Lösung aller dieser schwierigen Probleme ist, zeigt die Beteiligung von Politikern, Hochschullehrern, leitenden Polizeibeamten, Vertretern der Ministerien, von europäischen und internationalen Institutionen, der Staatsanwaltschaften und Gerichten aus aller Welt. Sie alle, meine Damen und Herren, heiße ich zu dieser Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes herzlich willkommen. Das Bundeskriminalamt und seine Mitarbeiter wünschen der Tagung einen vollen Erfolg“ (Herold 1975: 6).²¹

Die Begrüßungsrede des BKA-Präsidenten enthält schließlich auch ein sehr subtiles Beispiel für die Einbindung/Berücksichtigung einer kritischen Diskursposition, wenn Herold bei einer Aufzählung von seines Erachtens zwangsläufigen Fragen im Kontext neuer Abwehr- und Verfolgungsstrategien u.a. „die wichtige Frage“ erwähnt,

„die tief in die Bereiche unseres rechtsstaatlichen Selbstverständnisses hineingreift: ob und in welchem Umfang die Gesellschaft zu ihrem eigenen Schutz die Polizei befähigen muß, die Überwachung und Bekämpfung des syndikatisierten Verbrechens bereits weit im Vorfeld von Straftaten – gleichsam nachrichtendienstlich – vorzunehmen“ (ebd.: 6).

Herold antizipiert an dieser Stelle unausgesprochene Einwände, die eine Gefährdung oder zumindest erhebliche Beeinflussung des Rechtstaatsgedankens durch zunehmende Ermittlungsbefugnisse der Polizei befürchten. Er expliziert diese Problematik als Frage des „grundätzlichen Überganges von der Repression zur Prävention“. Mit dieser Formulierung greift Herold einen Gedanken auf, welcher im Ansatz auch bereits in Passagen der Eröffnungsansprache des Staatsekretäres Rutschke aus dem Jahre 1972 identifiziert wurde (vgl. Rutschke 1972). Die Thematisierung erfolgt bei Herold indes deutlicher als bei Rutschke. Es ist zu vermuten, dass die zunehmende Deutlichkeit, wie bei der Interpretation des 1972er-Textes schon erwartet, mit der generell verstärkten gesell-

21 Die Aufzählung im Zitat, die im ersten Moment als bloße Abfolge der Berugruppenzugehörigkeiten anwesender Tagungsteilnehmer erscheint, ist ferner ein geeigneter Beleg für die Berücksichtigung der akteursspezifischen Diskursperspektive in dieser Untersuchung.

schaftlichen Artikulation der Thematik in Zusammenhang steht. Mit anderen Worten: dem Aufkommen einer diesbezüglich kritischen Position.

Die Begrüßung enthält keine relevanten Metaphern. Dies kann allerdings gleichfalls als Befund gelten. Es liegt die Vermutung nahe, dass BKA-Präsident Herold, der die Begrüßungsrede zu dieser Tagung – im Vergleich zur vorherigen Tagung – selbst hielt, ganz besonders um Wissenschaftlichkeit bzw. Sachlichkeit bemüht war, was einerseits durch seine häufigen Bezüge auf Wissenschaft in seiner Rede selbst und andererseits durch seine auch in anderen Quellen belegte Ambition, die Kriminalitätsbekämpfung zu verwissenschaftlichen, gestützt wird (vgl. bspw. Zachert 1992: 11; vgl. kritisch Gössner 1982: 252 ff.).²²

Eröffnungsansprache

Im Gegensatz zu seinem Vorrredner Herold verwendete Bundesinnenminister Maihofer in der Eröffnungsansprache den Begriff Innere Sicherheit ausdrücklich: „[...] Es [bedarf] der europäischen und internationa- len Zusammenarbeit aller für die innere Sicherheit ihrer Staaten Verant- wortlichen“ (Maihofer 1975: 8). Der Satz findet sich erst gegen Ende der Rede. Der Begriff wird hierbei allerdings nicht näher erläutert, wes- wegen davon auszugehen ist, dass er implizit durch die in der Rede zur Sprache gekommenen Bedrohungsszenarien bestimmt sein muss. Als solche fungieren „Organisierte Kriminalität“ bzw. „Organisiertes Ver- brechen“. Beide Begriffe werden von Maihofer synonym benutzt und inhaltlich wie folgt gefüllt:

„Zu dieser Waffengleichheit des Reaktionsapparates im Verhältnis zu den heutigen kriminellen Organisationen bedarf es zugleich auch der *international organisierten Reaktion* auf solche Verbrechen, sei es der international organi- sierten Rauschgiftkriminalität oder Vermögenskriminalität, sei es gar jener Gewaltkriminalität terroristischer Aktionen aus politischer oder pseudopoliti- scher Motivation“ (Maihofer 1975: 8; Hervorh. i. Orig.).

22 Ihre Entsprechung besitzen die Metaphernarmut der Begrüßung und jene Feststellungen in einer spezifischen Verwendungweise von Metaphern. Dieser liegt eine Auffassung zugrunde, die „Metaphern als devianten, von einer Norm abweichenden suggestiven Sprachgebrauch, als semantische und kognitiv irrelevante Anomalie, als rhetorisch-stilistisches Ornat“ (Pielenz 1993: 59) deutet, welches gerade „als Mittel objektiver wissen- schaftlicher Beschreibung jedoch untauglich“ (ebd.: 60) sei. Das würde bedeuten: In wissenschaftlichen, d.h. Fach-/Spezialdiskursen, die als dis- kursiv besonders formalisiert und hoch geregelt zu gelten haben oder die Wissenschaftlichkeit beanspruchen, sind Metaphern seltener oder – wenn – nur in schwachen Ausprägungen anzutreffen.

Einleitend betont Maihofer in seiner Rede zunächst den Zusammenhang zwischen Erscheinungsformen von Verbrechen in Abhängigkeit vom Grad der industriellen Entwicklung einer Gesellschaft. Illustriert wird dieser Zusammenhang mit Bezügen auf das Mittelalter – im Sinne eines „vorindustriellen Zeitalters“ – und auf die Zeit Anfang der 1970er-Jahre, die stellvertretend für das industrielle Zeitalter steht. Die Einleitungssequenz mit ihrer rudimentären Bezugnahme auf ein an technischer Entwicklung – man ist fast geneigt zu sagen: Produktivkraftentwicklung – orientiertem Erklärungsmodell gesellschaftlicher Veränderungen, kann hierbei durchaus auch als Beispiel für die Bedeutsamkeit sozialwissenschaftlicher Erklärungsansätze in dieser Zeit gelten (vgl. ebd.: 7), was sich darin niederschlug, dass diese Anfang der 1970er-Jahre offensichtlich sogar bis in Sicherheitskreise hinein *en vogue* waren.²³ Überdies besitzen solche Erklärungsmuster eine hohe assoziative Nähe zu Begriffspaaren wie technischer Fortschritt/Rückschrittlichkeit, Moderne/Tradition o.ä. Es wird im Verlauf der Maihofer-Rede zu prüfen sein, ob Hinweise darauf vorliegen, dass von einem Topos gesellschaftlicher Entwicklung gesprochen werden kann, der präziser mit Fortschritts- oder Modernisierungstopos zu bezeichnen wäre.

Bei dem Versuch, „das Spezifische und Typische der *Organisationsstruktur der Kriminalitätsphänomene* herauszuarbeiten“, zählt Maihofer bereits zu einem früheren Zeitpunkt seiner Rede ausgewählte Deliktarten auf, „die uns als sogenannte ‚organisierte Verbrechen‘“ begegnen: „Eigentumsdelikte oder [...] Fälschungsdelikte, [...] Rauschgiftdelikte oder [...] Waffendelikte“ (ebd.: 7; Hervor. i. Orig.). Interessant hieran ist, dass offensichtlich bereits für das Jahr 1974 eine ähnliche Verwendungsweise der Kategorien „Organisiertes Verbrechen“ oder „Organisierte Kriminalität“ zu beobachten ist, wie nahezu zwanzig Jahre später. In einer 1995 durchgeföhrten Analyse der 1994 im Bulletin der Bundesregierung veröffentlichten Polizeilichen Kriminalstatistik des Jahres 1993 konnte gezeigt werden, dass der Begriff Organisierte Kriminalität zum einen entgegen der weiter oben geschilderten, zu diesem Zeitpunkt zwanzig Jahre zurückliegenden Bemühungen des BKA-Präsidenten Heßbold und der anderen Tagungsteilnehmer anscheinend immer noch nicht befriedigend definiert werden kann (vgl. Kunz 1995: 28) und zum anderen statt dessen weiterhin inhaltlich gefüllt wird, indem die Sicherheitsbehörden in ihren Beschreibungen lediglich unterschiedliche Deliktbereiche zu einem diffusen Großbereich Organisierte Kriminalität aggregieren.

23 Dies ist keine Kritik an Ansätzen, die sich auf solche sozialwissenschaftlichen angeleiteten Definitionsversuche beziehen, als vielmehr eine Kritik an deren vulgarisierender Indienstnahme.

gieren (vgl. ebd.: 30; vgl. auch Pütter 1998) und einen daraus hervorgehenden besonderen Bedrohungseindruck qua Kumulierung bewirken.

Besondere Aufmerksamkeit verdient schließlich die Paraphrase eines in der Analyse der Rede Herolds schon angesprochenen Motivs: Maihofers Plädoyer für „Waffengleichheit“, die für die Zukunft herzustellen sei, markiert die Nähe zur Rede vom Rüstungswettlauf zwischen Polizei und Verbrechen/Verbrechern. Das Plädieren präsupponiert, da Maihofer im Interesse der Sicherheitsbehörden spricht, dass eben diese Gleichheit zum Zeitpunkt seiner Rede für die Polizei nicht gegeben sei, also eine Unterlegenheit der Sicherheitsbehörden unter das Verbrechen bestehe. Auf den metaphorischen Gehalt des Musters wird später noch einmal gesondert einzugehen sein. An dieser Stelle steht der im Beispiel implizit erzeugte Handlungsdruck im Vordergrund: Die Polizei *müsste* Waffengleichheit herstellen, ansonsten könne sie das Verbrechen nicht erfolgreich bekämpfen.

Das erstgenannte längere Zitate (siehe oben) verdeutlicht letztendlich auch eine bestimmte Art und Weise, mit der ein Bild von Organisierter Kriminalität gezeichnet wird, indem von der Unterschiedlichkeit der Drohkonstruktionen abstrahiert wird. Die aufgezählten Wortschöpfungen sind Komposita des Wortbestandteils „Kriminalität“ mit verbotenen Substanzen (Rauschgift), mit einem von Kriminalität bedrohtem Gegenstand (Vermögen) bzw. den adjektivierten Akteuren, die bestimmte inkriminierte Handlungen begehen (terroristisch). Den einzigen Hinweis auf eine Gruppe oder einen Personenkreis liefert hierbei also die „Gewaltkriminalität terroristischer Aktionen aus politischer oder pseudopolitischer Motivation“. Dieser Aspekt ist von Bedeutung, da die Frage nach vorherrschenden Feindbildern auch der Ermittlung der mittels je zeitgenössischem Feindbild identifizierten und somit zur Bedrohung gemachten Personen oder Personengruppen dient. 1974 rückt Maihofer so genannte Terroristen als Feindbild in den Fokus des Interesses einer Tagung zu Organisierter Kriminalität. Legt man allerdings die Definition des BKA-Präsidenten Herold für „Syndikatisiertes Verbrechen“ aus dessen Begrüßungsrede zu Grunde, fiele diese Bedrohungskonstruktion einmal mehr aus dem Rahmen, soll heißen: aus der Kategorie „Organisiertes Verbrechen“ heraus, denn der so genannte politische Terrorismus ließe sich nur schwerlich als „unternehmensmäßig betriebenes System wirtschaftlicher Gewinnerzielung und ökonomischer Machtgewinnung“ (Herold 1975: 5) deuten. So betrachtet hätte dieses Feindbild unter dem Tagungsthema eigentlich keine Erwähnung finden dürfen, was seine Erwähnung um so bedeutungsvoller macht und wohl der Tat sache geschuldet ist, aktuelle Feindbilder der 1970er-Jahre bei der Be-

handlung des relativ abstrakten Tagungsgegenstandes „Organisiertes Verbrechen“ einzubeziehen, d.h. dem Thema anzupassen.

Eine von Maihofer aus der Betonung einer Internationalisierung des Verbrechens abgeleitete Notwendigkeit einer „*international organisierten Reaktion* auf solche Verbrechen“ (Maihofer 1975: 8; Hervorh. i. Orig.) fügt sich konsistent in das zentrale Muster der Rede vom oben bereits angesprochenen Handlungsdruck, der aus der Waffengleichheit abgeleitet werden kann. Der in diesem Zusammenhang von Maihofer ausgerufene unausweichliche Schritt zu einer „Weltinnenpolitik“ verdient angesichts aktueller Entwicklungen im Sicherheitsapparat und populärer Stellungnahmen im öffentlichen Diskurs besonderer Beachtung. Die Ausrufung eines weltweiten Kampfes gegen den „Terrorismus“, der Krieg gegen eine „Achse des Bösen“ im Sinne einer quasi weltpolizeilichen Bekämpfung eines Bedrohungsbildes, welches bislang als Bezugspunkt mittels in der Regel nationalstaatlich organisierten Inneren Sicherheitspolitiken bearbeitet wurde, wird im gegenwärtigen Sicherheitsdiskurs als besondere, neue Qualität betont. Dort zeichnen sich Konturen einer höchst repressiven, supranationalen Inneren Sicherheitspolitik ab, welche die Grenzen zwischen binnensorientierter Innerer Sicherheitspolitik und militärisch fundierter Außenpolitik durchlässig erscheinen lassen. Allerdings belegt das zitierte Beispiel aus dem Jahr 1974, dass mit diesen Mustern seit je hantiert wird und sie – wenn auch unter Rekurs auf von den heutigen abweichenden, historisch-spezifisch geltend gemachten Feinden – auch schon früher bemüht wurden.

Auch Maihofer artikuliert, wenn auch indirekt, den Zentral- bzw. Leitstellenanspruch des BKA, wenn er mit Blick auf die seines Erachtens notwendigen Veränderungen des Polizeiapparates feststellt:

„Hier ist in der Tat in den letzten Jahren, nicht zuletzt in diesem unseren Bundeskriminalamt in Wiesbaden, Entscheidendes geschehen, was nicht nur meinem Vorgänger, Hans-Dietrich Genscher, sondern auch Ihnen, Herr Präsident Herold, zum bleibenden Ruhme gereicht“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.).

Wie zuvor angekündigt, ist auf die Äußerungen des Bundesinnenministers auch hinsichtlich Metaphernverwendung, Kollektivsymbolik und Topoi einzugehen. Das längere Maihofer-Zitat enthält eine bereits angesprochene Metapher („Waffengleichheit“), die sich durch die gesamte Eröffnungsrede zieht. Der Begriff „Waffengleichheit“ zielt jedoch nicht primär auf Fragen nach der polizeilichen (Schuss-)Bewaffnung im engeren Sinn ab, sondern wird vielmehr in einem übertragenen Sinne verwendet. Das Motiv taucht an mehreren Stellen auf. Seine Tragweite umfasst den „gesamten Reaktionsapparat“ der Polizei:

„Die Polizei hat [...] nur dann eine reale Chance, wenn sie diesen kriminellen Organisationen mit einem Reaktionsapparat entgegentritt, der ihr zumindest *Waffengleichheit* sichert. Davon sind wir heute bei der stürmischen Entwicklung in einigen Bereichen noch weit entfernt. Denn dazu gehört nicht nur eine dieser organisierten Kriminalität waffengleiche und damit ebenbürtige oder gar überlegene Ausstattung und Ausbildung des polizeilichen Apparates“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.).

Die Rede von der „realen Chance“ ist als Dramatisierung zu werten. Denn von der „Waffengleichheit“, die diese Chance erst ermöglicht, seien „wir heute [...] weit entfernt“. Die Polizei habe zudem im Moment *keine „reale Chance“*, in der Auseinandersetzung gegen diese „kriminellen Organisationen“ und darüber hinaus „nur dann eine“, wenn eben diese Waffengleichheit hergestellt sei. Das „nur dann“ indiziert eine extrem limitierte Chancenlage. Auch hier deutet sich unausgesprochen an: Jegliche Kritiken und Einwände gegen einen entsprechenden Ausbau „des polizeilichen Apparates“ machen – folgt man Maihofers Logik – diese Chance zunichte, sabotieren quasi die Möglichkeit, so genannten kriminellen Organisationen erfolgreich entgegenzutreten und betreiben gewollt oder ungewollt das Geschäft jener Verbrecher, die es eigentlich zu bekämpfen gelte.

Im Beispiel ist zugleich auch eine Katachrese enthalten: Die „Waffengleichheit“ stellt eine Metapher aus einem technisch-militärischen Bereich dar, die „stürmische Entwicklung“ nimmt hingegen Anleihen im Bereich Natur (-katastrophen) und betont im Allgemeinen eine besondere Intensität sowohl in zeitlicher Hinsicht (schnell ablaufendes und/oder plötzlich eintretendes Geschehen) als auch in Hinblick auf Kraft bzw. Leistung (kräftig, ungestüm). Der Aspekt der hohen Geschwindigkeit des ablaufenden Geschehens und die Bemühungen um das *Aufholen* des immer mitgemeinten Rückstandes in der Bewaffnung weisen Analogien zum Sprachbild vom „Rüstungswettlauf“ auf. Ohnehin rückt die Rede von der „Waffengleichheit“ die Verbrechensverfolgung durch die Polizeibehörden in einen kämpferischen, kriegerischen Kontext. Ein Zusammenhang, der durchaus nicht überinterpretiert ist, wenn man Maihofers Bemerkung gegen Ende seiner Ansprache berücksichtigt. So heißt es im vorletzten Absatz:

„Dennoch stehen wir gerade an der *Front der Kriminalität* unausweichlich vor dem unserer heutigen Weltgesellschaft auch in Hinsicht auf die Erscheinungen des Verbrechens entsprechenden Schritt zur Weltinnenpolitik. Ohne ihn ist ein wirklicher Fortschritt nicht nur im repressiven sondern vor allem auch im *präventiven Kampf gegen das „organisierte Verbrechen“* nicht zu erreichen“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.).

Auch Maihofer hebt mehrfach eine Verwissenschaftlichung des Verbrechens hervor, die er, unter expliziter Bezugnahme auf seinen Vorredner Herold, als ein Charakteristikum des im Zentrum der 1974er-Tagung stehenden „Organisierten Verbrechens“ vorstellt. Bei „syndikalisierter Kriminalität“ gehe es „zugleich aber auch weithin um *wissenschaftlich* organisierte Kriminalität, auch das klingt ja in Ihren Worten [Herolds Worten; TK] schon an“ (ebd.: 7; Hervorh. i. Orig.).

Ein weiteres Charakteristikum des so genannten Organisierten Verbrechens sei dessen Internationalität. In diesem Zusammenhang kommt es zu einer weiteren Metaphernverwendung, die sowohl mit der unterstellten bestehenden Waffengleichheit verbunden wird als auch einen weiteren Hinweis auf die Evidenz eines so genannten Fortschritts- bzw. Entwicklungstopos liefert:

„Solcher heute bei dem *Kriminaltourismus* kreuz und quer durch die Welt zunehmend *international organisierten Kriminalität*, auch dies eine Kehrseite jener Vorderseite, die wir Heraufkommen einer ‚Weltgesellschaft‘ nennen, ist unser traditioneller Reaktionsapparat immer weniger gewachsen“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.).

Unter Tourismus ist nicht nur Reisen größeren Ausmaßes in einem allgemeinen Sinne, d.h. als Massenphänomen zu verstehen, sondern eine spezifische Erscheinung, welche als Besonderheit so genannter moderner Gesellschaften gilt. Die Assoziation mit Massentourismus liegt nahe. Das Bild vom „Kriminaltourismus“ unterstellt somit dreierlei: einen großen Umfang an Reiseaktivitäten von Personen, die kriminelle Handlungen begehen bzw. damit ursächlich in Zusammenhang zu bringen seien, des weiteren einen entsprechend großen Umfang an bedrohlicher Kriminalität, die gleichsam an jedem Ort drohe, da ein Charakteristikum modernen Reisens ist, große Entfernungen in kurzer Zeit zu überbrücken und dabei nicht nur einem kleinen Personenkreis vorbehalten zu sein und drittens schließlich sei diese Entwicklung notwendiger Bestandteil gesellschaftlicher Entwicklung hin zu einer „Weltgesellschaft“ im Sinne ihrer Modernisierung. Demgegenüber wird der „Reaktionsapparat“, der für die gesellschaftliche Bearbeitung von Kriminalität vorgesehen ist, als „traditionell“ charakterisiert. So verstanden erscheint er rückschrittlich im Vergleich zu den Erscheinungsformen der Kriminalität dieser Zeit. Der Hinweis auf „heute“ signalisiert die Aktualität der Maihoferschen Beschreibungen. Der Reaktionsapparat müsse sinngemäß seine Modernisierung erst durchlaufen, um – will man im Bild (-bruch) bleiben – die angemahnte Waffengleichheit erst herzustellen. Die Feststellung, dass er der beschriebenen Entwicklung „immer weniger gewachsen“ sei, unter-

streicht die Dringlichkeit hierzu anstehender, notwendiger Entscheidungen. Im Fortgang des oben zitierten Textes verdichten sich die Indizien für einen Fortschrittstopos, der sich kategorial an sozioökonomische Beschreibungen anlehnt. So stellt Maihofer fest:

„Auch hier erleben wir so wie auf der Vorderseite der Wirtschaftsgesellschaft (der Ökonomie) unserer Zeit auch auf der Kehrseite der Verbrechensbegehung (der Kriminalität) unserer Zeit so etwas wie internationale Konzerne (oder Syndikate) organisierter Kriminalität. Um es einmal kurzgefaßt zu sagen: Organisierte Kriminalität ist im industriellen Zeitalter nicht mehr Verbrechenshandwerk, sondern Verbrechensindustrie“ (ebd.: 7 f.).

Der Zeittopos taucht schließlich in einer Variante auf, die ihn mit dem Fortschrittstopos verbindet. Der Bundesinnenminister schließt seine Rede mit dem Satz: „Die Zeit ist in dieser für uns alle überlebensnotwendigen Sache reif für gemeinsamen Fortschritt!“ (ebd.: 8). Er verdichtet in seinem Schlussatz unterschiedliche Dimensionen zu einem dramatisierenden Appell. Es gehe um das Überleben von „uns allen“, die Zeit sei reif und es gelte, einen gemeinsamen Fortschritt herbeizuführen. Die Verbindung einer zu treffenden Entscheidung mit dem Adjektiv „überlebensnotwendig“ legt unmittelbare Dringlichkeit nahe. Dieses Drängen gibt die Richtung der zu treffenden Entscheidung vor. Gegen eine Überlebensnotwendigkeit gibt es keine Einwände, sie ist zwingend, denn andernfalls drohe das Gegenteil von (Über-)Leben, d.h. Tod oder Untergang. Durch die gleichzeitige Kontextsetzung mit den Personalpronomina „uns“ und „alle“ wird unterstellt, keiner sei von der Bedrohung ausgenommen. Die Deutung, hier werde eine Zwangsläufigkeit sowohl der Entwicklung als auch der aus ihr abzuleitenden Konsequenzen konstruiert, kann unter Berücksichtigung einer anderen Textstelle als durchgängiges Muster bewertet werden: Bereits in der Passage, in der von der „Front der Kriminalität“ die Rede war – und die im Redetext kurz vor dem oben zitierten Schlussappell steht –, wurde der „Schritt zur Weltinnenpolitik“ als „unausweichlich“ beschrieben.

Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen
Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes in Wiesbaden
vom 18. bis 21. November 1997²⁴

Begrüßungsrede

Die Begrüßungsrede dieser Tagung wurde von BKA-Präsident Ulrich Kersten gehalten. Der Text folgt erkennbar einer bestehenden Zweiteilung: Nahezu die komplette erste Hälfte der Rede ist der Begrüßung der unterschiedlichen Tagungsteilnehmer in ihrer Funktion als Akteure im Sicherheitsapparat bzw. als Repräsentanten anderer Institutionen und Einrichtungen gewidmet. Insofern dokumentiert die Aufzählung der unterschiedlichen Einzelpersonen und Gruppen den Umfang und die Zielsetzung der Einbindung von Experten, Kritik und Presse (siehe unten). Die zweite Hälfte des Redetextes ist hingegen inhaltlichen Ausführungen zum Tagungsthema gewidmet. Die Begriffe Innere Sicherheit und Öffentliche Sicherheit werden im gesamten Redetext nicht verwendet (vgl. Kersten 1998).

Bezüglich der Fragestellung zur Einbindung von Experten, Kritik, und Presse lässt sich festhalten: Nacheinander begrüßt Kersten den Bundesinnenminister (vgl. ebd.: 9), „Mitglieder des Deutschen Bundestages“ (ebd.), „Vertreter aus dem Bereich der Justiz“ (ebd.), „Kolleginnen und Kollegen, die aus der Polizei oder als Sachwalter der Polizei [...] gekommen sind“ (ebd.), „Kolleginnen und Kollegen ausländischer Polizeibehörden“ (ebd.: 10), „Vertreter des Datenschutzes“ (ebd.), „Gäste aus Forschung und Lehre“ (ebd.) und schließlich „Vertreter der Medien“ (ebd.).

Auf zwei dieser Gruppen lohnt es sich genauer einzugehen. Zum einen fällt auf, dass „Datenschutz“ gegenüber früheren Tagungen im Tagungsjahr 1997 gesellschaftlich soweit etabliert und institutionalisiert scheint, dass der BKA-Präsident die „Vertreter des Datenschutzes“ – zumindest in seiner Begrüßungsrede – ausdrücklich willkommen heißt

24 Die Ende 1997 durchgeführte und mit entsprechendem Tagungsband 1998 veröffentlichte Tagung schließt das Untersuchungsvorhaben ab. Die allgemeine thematische Ausrichtung des Tagungstitels ist Zufall, lässt diese Tagung allerdings auch unabhängig vom zeitlichen Aspekt als besonders geeignet bzw. interessant erscheinen. Die Tagung trägt den vollen Titel *Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen. Aktuelle Kriminalitätsformen und Bekämpfungsansätze* (ebd.) und ist der Gruppe der Tagungen zuzurechnen, die Verbrechensbekämpfung und -verfolgung stärker in einen allgemeinen, zum Teil (gesellschafts-)politischen Rahmen rücken. Der Umfang des Bandes beträgt 286 Seiten. Die Begrüßungsrede hat einen Umfang von vier Seiten, die Eröffnungsansprache einen Umfang von zehn Seiten.

und gar die Notwendigkeit zu einem „intensiven Dialog“ betont (Kersten 1998: 10), „wenn es um neue Wege der Kriminalitätskontrolle und um Abwägung mit den schutzwürdigen Interessen der Bürger und ihrer Privatadressen geht“ (ebd.). Zum anderen ist auf das Interesse an verwertbarer Wissenschaft zum Nutzen der Polizei einzugehen. Diese wird als Innovationsgarant in Anspruch genommen und umworben. Die Erwähnung der „sehr verehrten Gäste aus Forschung und Lehre“ dokumentiert somit einmal mehr die Kontinuität der Ambitionen des BKA, das von Kersten an dieser Stelle dem Bereich Praxis zugerechnet wird, einen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis zu forcieren, der dazu dient, die nötige „Basis für neue Konzepte“ zu schaffen. Hierbei spiegelt die knapp beschriebene Aufgabe die Ziele und Grenzen des Austausches indirekt wider. Das BKA erwartet einen Austausch, der sich funktional zu seiner Aufgabe und seinem Bestehen verhält oder, wie es an anderer Stelle heißt: „effektive Bekämpfungsansätze zu gewinnen“, „das ist ein wesentliches Ziel unserer Tagung“ (ebd.: 9). Ob in diesem Rahmen grundsätzliche, gar radikale Kritik einen Platz hat, darf getrost bezweifelt werden. In welcher Form sich die Einbindung von Kritik manifestiert, zeigt auch ein Blick in das Inhaltsverzeichnis des Tagungsbandes. Auf der Tagung fand unter dem Titel „Ist der moderne Rechtsstaat dem modernen Verbrechen gewachsen?“ eine Podiumsdiskussion statt (Bundeskriminalamt 1998: 265). Mit auf dem Podium saßen unter anderem der damalige stellvertretende Chefredakteur der *Frankfurter Rundschau* Hans-Helmut Kohl (vgl. ebd.: 280) und der Frankfurter Hochschulprofessor und Soziologe Heinz Steinert. Erster ist als Repräsentant einer der großen linksliberalen Qualitätszeitungen, die Innere Sicherheitspolitik seit langem kritisch kommentiert, dem Bereich Medien zuzurechnen. Zweiterer als Vertreter des Bereichs Wissenschaft ist als dezidierter Verfechter kritischer Positionen ausdrücklich dem so genannten Kritischen Sicherheitsdiskurs zuzurechnen (vgl. ebd.: 285; vgl. auch Cremer-Schäfer/Steinert 1998).

Auch dieses Diskursfragment ist aufschlussreich in Hinsicht auf Metaphernverwendung, Kollektivsymbolik und Topoi. Ein interessantes Muster lässt sich in der Begrüßungsrede in Gestalt eines Hinweises auf ein Stagnieren der statistisch erfassten Entwicklung von Kriminalität entdecken (vgl. Kersten 1998: 11). In der Regel wird auf statistische Anstiege (so genannte steigende Kriminalitätsrate) verwiesen, um anhaltenden Handlungsbedarf und weiteren Ausbau des Sicherheitsapparates zu begründen. Was passiert nun, wenn die Statistik nicht als deutliche Legitimationsfolie funktionalisiert werden kann? Zum ersten erfolgt der Hinweis darauf, dass die „Zahl der Straftaten [...] auf hohem Niveau [verharre]“ (ebd.; Hervorh. TK). Hierbei handelt es sich um den Kunst-

griff, den statistischen Wert („Zahl der Straftaten“) trotz eines nicht zu beobachtenden Ansteigens heranzuziehen, um dennoch eine drängende Situation zu behaupten.²⁵ Jener statistische Index, so wird impliziert, sei also weiterhin hoch, d.h. bedrohlich hoch. Dieses Muster ist dem Topos des Drängens eng verwandt, denn es wird eine Situation beschrieben, die ein Handeln der Sicherheitsbehörden unmittelbar erforderlich mache. Und wenn schon nicht – wie im beschriebenen Beispiel – die Kriminalitätsrate steigt, wird auf eine „steigende Kriminalitätsangst der Menschen“ verwiesen. Doch auch auf „steigende Drogen- und Jugendkriminalität“ wird entgegen dem statistischen Gesamtrend hingewiesen.

Womit ich gleichzeitig auf die verwendeten Feindbildbezüge zu sprechen komme. In dieser Hinsicht ist die Begrüßungsrede wenig ergebnisig. Allein in umgekehrter Richtung finden sich Bezugnahmen. Der bzw. die Bürger werden als von Kriminalität bedrohte oder in ihrem Sicherheitsgefühl beeinträchtigte Personen erwähnt. Kersten formuliert die Schlagworte des Tagungstitels in seiner Begrüßungsrede kurz aus. Hierbei erscheinen die „neuen Risiken“ besonders interessant, da es sich gegenüber „neuen Chancen“²⁶ und „neuen Freiheiten“²⁷ um den einzigen

25 In einem thematisch an ökonomischen Fragestellungen orientierten Diskurs wäre diese Deutungsvariante sehr unwahrscheinlich. Zum einen ist die Bewertung des dortigen Äquivalents, der Steigerungsrate des so genannten Bruttosozialproduktes, gegenläufig (je höher die Steigerung, desto positiver die Situation). Zum anderen haben dort geringe Zu- oder Abnahmen jedoch auch unterschiedliche Bewertungen zur Folge. Auf kleinste Veränderungen wird sensibel reagiert. Diese Sensibilität für statistische Schwankungen ist im Sicherheitsdiskurs indes nicht zu beobachten. Dies führt zu dem Schluss, dass letzten Endes die abzuleitenden Konsequenzen unabhängig von einer statistisch begründbaren Entwicklung feststehen. Dass die Statistik dennoch gerne herangezogen wird, ist vielmehr auf ihren Status, scheinbar neutraler und bestimmten berufsständischen Interessen gegenüber unverdächtiger Indikator zu sein, zurückführbar. Im vorliegenden Fall der Bewertung der statistischen Entwicklung durch den BKA-Präsidenten wird deutlich, wie sehr letztlich unabhängig von der statistischen Entwicklung ein Handlungsbedarf nahegelegt wird. Steigt die so genannte Kriminalitätsrate wird daraus abgeleitet: Es besteht erhöhter Handlungsbedarf. Stagniert sie, wird ebenfalls gefolgert, es bestehe erhöhter Handlungsbedarf. Selbst bei rückläufiger Tendenz lautet das Resultat: erhöhter Handlungsbedarf. Bestätigen lässt sich diese Bewertung, wenn man in Rechnung stellt, dass die für das Tagungsjahr 1997 relevante Polizeiliche Kriminalstatistik 1996 gegenüber dem Vorjahr einen Rückgang um 0,3 Prozent aufwies (vgl. Kanther 1997a: 2).

26 „Chance“ als günstige Gelegenheit oder gute Aussicht.

27 Der Freiheits-Begriff kann grundsätzlich als positiv besetzt gelten, solange er nicht in Form von Komposita (Beispiel: die Freiheit, andere auszubeuten o.ä.) negativ vereindeutigt wird.

Begriff handelt, der von vornherein gewisse Negativimplikationen²⁸ besitzt. „Neue Risiken“ sieht der BKA-Präsident infolge „moderner Informations- und Kommunikationstechnologie“ und der „Zunahme der Finanzströme“ drohen (ebd.). Kerstens weitere Ausführungen bleiben diesbezüglich zwar relativ dürfsig, allerdings weist die Formulierung im Ansatz auf den so genannten Fortschritts- oder Modernisierungstopos hin, der uns schon in früheren Texten begegnet ist. Gegen Ende seiner Rede tauchen zudem mehrfach Hinweise auf, die in diese Richtung gehen. Etwa das während der Tagung ein „Einblick in den Stand der modernen Technik und das entsprechende Entwicklungsniveau der Sicherheitsbehörden im Kommunikationszeitalter“ (ebd.: 12; Hervorh. TK) gewährt werde. Verweise auf technische Entwicklungsstufen („Entwicklungs niveau“) in Verbindung mit epochenbildenden Kategorien („Kommunikationszeitalter“) können als Bestandteile dieses Topos angesehen werden. Nicht zuletzt der in einem anderen Zusammenhang angesprochene Titel der Podiumsdiskussion, die auf der Tagung geführt wurde, variiert diese Figur ein weiteres Mal: „Ist der moderne Rechtsstaat dem modernen Verbrechen gewachsen?“ (ebd.: 265).

Eröffnungsansprache

Bundesinnenminister Kanther verwendet in seiner Ansprache zur BKA-Jahrestagung 1997 den Begriff der Inneren Sicherheit bereits unmittelbar zu Beginn. Das Tagungsthema lenkt, laut Kanther,

„den Blick auf die aktuellen Entwicklungen im Bereich der *Inneren Sicherheit* und bringt treffend zum Ausdruck, dass es sich bei der Kriminalität und der Kriminalitätsbekämpfung nicht um statistische Phänomene handelt, sondern um dynamische Prozesse“ (Kanther 1998: 13; Hervorh. TK).

Einmal mehr zeigt sich an diesem Beispiel – und ebenso an späteren Stellen –, wie sehr die Kategorie geprägt ist von floskelhaftem Gebrauch und im Grunde nur der allgemeinen Umschreibung von Kriminalität und deren Bekämpfung sowie der Artikulation von Nachbarthemen dient, die sich im weitesten Sinne damit beschäftigen, als der Benennung präzise zu umreißender Sachverhalte. Die unscharfe Verwendung ermöglicht – wie auch zahlreiche andere Beispiele, die im Laufe dieser Arbeit zur Sprache kamen, bereits belegten –, dass völlig heterogene Phänomene als Bedrohungen Innerer Sicherheit zugerichtet und hierüber überhaupt erst zum Bearbeitungsgegenstand des repressiven Staatsapparates

²⁸ „Risiko“ im Sinne von Wagnis, einer Gefahr oder der Verlustmöglichkeit bei einer Unternehmung mit unsicherem Ausgang.

gemacht werden können. Besonders deutlich zeigt sich dies an einer Passage in der Mitte der Ansprache. Nachdem der Bundesinnenminister die Notwendigkeit einer großangelegten „Aktion ‚Sicherheitsnetz‘“ (ebd.: 17) betont, formuliert er als deren Ziel, „durch ein konsequentes Vorgehen auch gegen kleine Vergehen und Störungen der öffentlichen Ordnung bereits den Anfängen der Kriminalität und des *störenden Sozialverhaltens* zu begegnen“ (ebd.; Hervorh. TK). Was immer auch „störendes Sozialverhalten“ sein mag, der Redner bleibt eine Definition schuldig. Aber selbst wenn eine solche vorfindbar wäre, zeigt sich an dieser Aussage doch viel mehr, wie sehr die Grenzen der Konstruktion von Kriminalitätsbedrohungen fließend und mittels der vagen Kategorie Innere Sicherheit in der Lage sind, vom sozial Normierten abweichendes Verhalten generell einzuschließen und dem Gutdünken des sicherheitspolitischen Mainstreams auszuliefern.

Bemerkenswert ist auch Kanthers Betonung, „Kriminalität und [...] Kriminalitätsbekämpfung“ seien „dynamische Prozesse“ und seine im Gegenzug vorgenommene negativ-kritische Bewertung ihrer Behandlung als „statistische Phänomene“. Bemerkenswert deshalb, weil für gewöhnlich just der Bundesinnenminister eben jener Statistik, die er im Zitat gering achtet, eine ganz hervorgehobene Rolle bei der öffentlichen Inszenierung von Bedrohungsszenarien und beim Werben um mehr finanzielle Mittel und Befugniserweiterungen für die Sicherheitsbehörden beimisst (vgl. bspw. Kanther 1996a; Kanther 1997a; Kanther 1998a).

Insofern lassen sich die relativierenden Äußerungen Kanthers im Zusammenhang mit den bereits bei seinem Vorredner Kersten vorfindbaren Reaktionen auf eine zum damaligen Zeitpunkt rückläufige Kriminalitätssteigerungsrate deuten. Ungeachtet der kritischen Einschätzung zu Beginn seiner Ansprache weist nämlich der Bundesinnenminister im weiteren Verlauf mehrfach auf statistische Anstiege hin, wenn es das Ziel – die Begründung einer besonders bedrohlichen Gefährdungslage – opportun erscheinen lässt (vgl. Kanther 1998: 14, 21).²⁹

29 Entgegen dem rückläufigen Trend der PKS des Jahres 1996, die während der Tagung des Jahres 1997 aktuelle statistische Grundlage gewesen sein muss, liefert eine Bildunterschrift zu einem Foto, das Kanther während der Tagung zeigt, den Text: „Bundesinnenminister Kanther: Staat und Gesellschaft müssen gemeinsam – unter Nutzung aller Chancen – den alten und neuen Risiken der *steigenden Kriminalität* entgegentreten“ (ebd.: 16; Hervorh. TK). Der Hinweis auf dieses Zitat verfolgt allerdings nicht die Absicht, den Stellenwert und die Aussagekraft der PKS aufzuwerten, als vielmehr auf die Widersprüchlichkeit der Argumentation von Akteuren im Sicherheitsapparat selbst hinzuweisen, die offenkundig macht, wie bevorzugt dieser Indikator betont wird, solange er nur einen so genannten Kriminalitätsanstieg ausweist – und das er ignoriert wird, sobald ein allge-

Die von ihm als statistisch gesichert eingeführten Bedrohungen werden dabei in dramatisierender Weise ausgekleidet: Er hebt an erster Stelle die „*atemberaubende Geschwindigkeit*, mit der sich die Organisierte Kriminalität ausbreitet“ (ebd.; Hervorh. TK), hervor. Nicht genug damit, dass dieses Szenario bereits ein hohes Maß an Bedrohung suggeriert, erfolgt der steigernde Hinweis: „Und die Bedrohung wird voraussichtlich weiter anwachsen“ (ebd.). Die Textpassage erweist sich im weiteren Verlauf als Kette solcher Steigerungen. Im unmittelbaren Anschluss ist von einem „*viel zu hohen Niveau*“ der Alltags- und Massenkriminalität (ebd.: 14; Hervorh. TK), von einem „*besonders alarmierenden Anstieg* der Kinder- und Jugendkriminalität“ (ebd.; Hervorh. TK) die Rede. „*Besorgniserregend* ist auch die *zunehmende Gewaltbereitschaft*“ (ebd.: 14 f.; Hervorh. TK).

Die dauernden Verweise auf Anstiege und Zunahmen, gepaart mit der Betonung ihrer besonders hohen Geschwindigkeit, fundieren einen Handlungsdruck, der als wichtiger Bestandteil des mehrfach beschriebenen Zeittopos zu werten ist. Die Konsequenzen aus dem geschilderten Szenario lauten folgerichtig: „Wir können uns *weiteren Zeitverzug* nicht leisten“ (ebd.: 19; Hervorh. TK). Es komme darauf an, „*rechzeitig* die Risiken zu erkennen, [...] um *so früh wie möglich* geeignete Gegenmaßnahmen zu treffen“ (ebd.: 22; Hervorh. TK). Auf die Verwendung des Personalpronomens „*wir*“ soll an dieser Stelle nicht erneut eingegangen werden. Von größerer Bedeutung sind jedoch die Parallelen zu Passagen der Maihofer-Ansprache aus dem Tagungsjahr 1974, insbesondere was die Verwendung des Zeittopos und des Fortschrittstopos anbelangt. Erneut lässt sich dieses Muster als tragendes in einer Rede entdecken.

Der zweite Absatz der Eröffnungsansprache führt beide Topoi zusammen und ähnelt der bereits bei Bundesinnenminister Maihofer vorfindbaren Argumentationsfigur. Zunächst wird von Kanther ein bestimmter Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher (Fort-)Entwicklung und Erscheinungsformen von Kriminalität behauptet (Fortschrittstopos), der zum Ende des Absatzes mit Hinweisen auf dessen zeitlichen Ablauf (Zeittopos) als besonders bedrohlich zugespitzt wird:

„Die Erscheinungsformen der Kriminalität haben sich zu allen Zeiten den sich ändernden Bedingungen angepaßt. Sobald sich in einer Gesellschaft neue Handlungsmöglichkeiten ergeben, werden diese sofort auch von Kriminellen für ihre Zwecke genutzt. Dies gilt für politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Änderungen ebenso wie für technische Neuerungen. Das *Tempo*

meiner Anstieg statistisch nicht begründet werden kann, aber dennoch behauptet werden soll.

dieses Prozesses hat sich jedoch in heutiger Zeit *in rasanter Weise erhöht*. Die Gefährdungslagen *wandeln sich weitaus schneller* als in der Vergangenheit – und *radikaler*“ (Kanther 1998: 13; Hervorh. TK).³⁰

Im Fortgang der Schilderung kommt es zu einer Verknüpfung mit einem Muster, das gleichfalls einem bereits bekannten Bild, dem der Waffengleichheit bzw. des Rüstungswettkaufs, ähnelt. Die Tempoerhöhung erneut aufgreifend, wird mittels der Variation des Fortschrittstopos gleichzeitig ein dem Verbrechen gegenüber drohender Entwicklungsrückstand betont:

„Und die *immer rascher voranschreitende* technische Entwicklung eröffnet nicht nur neue Chancen für Wirtschaft und Gesellschaft, sondern bringt immer wieder auch neue Risiken für die Inneren Sicherheit mit sich. Dies stellt *enorme Anforderungen* an die Sicherheitsarbeit. Sie muß mit der Dynamik des Verbrechens *Schritt halten*. Es hat keinen Sinn, mit *veralteten Methoden* das *moderne Verbrechen* bekämpfen zu wollen. Vielmehr muß man auf die neuen Herausforderungen schnell und flexibel reagieren, um nicht ins *Hintertreffen* zu geraten“ (ebd.: 13; Hervorh. TK).³¹

Auffallend ist schließlich die Redundanz, mit der die Kopplung von Zeit- und Fortschrittstopos im Text vorgenommen wird. Immer wieder tauchen ähnlich lautende Formulierungen auf. Hierbei kommt es schließlich zu einer Formulierung, die den Fortschrittstopos explizit ausführt:

„Eine weitere *ständig wachsende* Gefahr stellt die Nutzung des *technischen Fortschritts* für kriminelle Zwecke dar – sowohl im Bereich der Organisierten Kriminalität als auch im Bereich der allgemeinen Kriminalität“ (ebd.: 14; Hervorh. TK).

30 Die fragliche Passage der Maihofer-Ansprache, die – ähnlich wie das o.g. Zitat bei Kanther – dort den zweiten Absatz bildet, lautet: „*Aber auch jede Zeit hat ihre Verbrechen.* So wie das Verbrechen im vorindustriellen Zeitalter des mittelalterlichen Handwerks zünftische Züge trägt, wie wir das an den kriminalistischen Kuriositäten mittelalterlicher Diebeszünfte und Gaunerbanden studieren können, so trägt das Verbrechen im industriellen Zeitalter von heute ebenso die Züge seiner Zeit. Nicht nur die *Perfektion der Technik* bei der Begehung von Verbrechen, sondern auch die *Organisation der Kriminalität* ist Ausdruck des anderen technischen Niveaus und der anderen organisatorischen Struktur“ (Maihofer 1975: 7; Hervorh. i. Orig.).

31 Das Zitat belegt auch die eingangs der Analyse zur Tagung des Jahres 1997 angenommene Bedeutung des Risiko-Begriffes. Dieser fungiert als Gegenbegriff zu „Chance“ und wird im o.g. Zitat als Risiko Innerer Sicherheit präzisiert.

Die zahlreichen Fundstellen bedeuten besonders eines: Sie sind als deutliche Belege für die These von der Existenz der beschriebenen Topoi als Charakteristika des hier analysierten Teils des Sicherheitsdiskurses anzusehen – und für deren Kontinuität über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg.

Die Ansprache von Bundesinnenminister Kanther ist verhältnismäßig reich an Metaphern. Ob sich hierin eine anhaltende, quantitative Veränderung in diesem Teil des Sicherheitsdiskurses andeutet, kann erst unter Hinzuziehung der kurSORisch berücksichtigten anderen Redetexte abschließend beurteilt werden. Gleichwohl eignen sich die fraglichen Beispiele, um bereits jetzt gewisse Kontinuitäten *auch* in der Metaphernverwendung im Sicherheitsdiskurs belegen zu können.

So bemüht Kanther das Bild von einer „entschlossenen Front zur Abwehr von Straftaten“ (ebd.: 17). Dieser Metapher wird in diesem Abschnitt der Analyse die größte Bedeutung beigemessen, was es rechtfertigt, auf sie noch einmal genauer einzugehen. Die „Front“ sollen alle „an der Sicherheitsarbeit beteiligten staatlichen und kommunalen Behörden“ gemeinsam „mit Bürgern und privaten Sicherheitsdiensten“ bilden. Die Front-Metapher, die dem militärischen Sprachschatz entstammt und welche die gesellschaftliche Bearbeitung von Kriminalität als kriegerische oder kriegsähnliche Auseinandersetzung kodiert, gehört auch schon in den vorher analysierten Tagungsbänden zum Repertoire der Eröffnungsansprachen (vgl. Rutschke 1972: 9; vgl. Maihofer 1975: 8). Sie erfährt im vorliegenden Beispiel jedoch eine Ausweitung. Die Beteiligten einer kriegerischen Auseinandersetzung verfügen in der Regel über einen so genannten Kombattantenstatus, der sie von der Zivilbevölkerung absetzt. Selbst wenn dieses Sprachbild auf die polizeiliche Bearbeitung von Kriminalität übertragen wird, gelten die „Bürger“ gemeinhin als Unbeteiligte, als „Zivilisten“, die allenfalls Opfer sind und Sicherheit beanspruchen, diese aber nicht selbst gewährleisten müssen. Durch die Einbeziehung der „Bürger“ im o.g. Beispiel wird nun aber eine sprachbildliche Ausweitung vorgenommen, die die Assoziation weckt, es bedürfe zum Kampf eines letzten Aufgebotes, einer Miliz bzw. einer Bürgerwehr. Der Appell, eine solch breite „Front“ aufzubauen erscheint einerseits nur dann gerechtfertigt wenn eine ungeheure Bedrohung unmittelbar bevorsteht, wirkt also auf die Bedrohungskonstruktion zurück, und erinnert andererseits subtil an eine Rhetorik, die an den Kampfeswillen einer Zivilbevölkerung appelliert und die einen Schulterschluss *regulär* kämpfender Verbände (Polizei, Sicherheitsbehörden) mit quasi *irregulär* kämpfenden (Bürger, das Volk etc.) fordert. Wohlgemerkt: Mit der Deutung dieser Metapher ist nicht gemeint, Kanther riefe die

„Bürger“ tatsächlich zu den Waffen, allerdings wird die sprachbildliche Kriegserklärung an das Verbrechen um diese Gruppe erweitert.

Darüber hinaus lassen sich weitere Metaphernbeispiele nennen, die nachfolgend summarisch behandelt werden. Erneut begegnet dem Leser die Netz-Metapher. Auch sie spielte in der vorangehend bezüglich der Front-Metapher schon erwähnten Eröffnungsansprache des Staatssekretärs Rutschke im Tagungsjahr 1972 eine, wenngleich untergeordnete Rolle (vgl. Rutschke 1972: 9). Sie wird in der Eröffnungsansprache der 1997er-Tagung allerdings in zweifacher Weise herangezogen. Sowohl zur Beschreibung von Aktivitäten bzw. Maßnahmen, die der Kriminalitätsbekämpfung dienen, in Gestalt des „Sicherheitsnetzes“ (ebd.: 17) als auch zur Beschreibung der Kriminalitätsdrohung selbst, wenn vom „Netz der Organisierten Kriminalität“ (ebd.: 20) die Rede ist.

Mehrfach bezeichnet Kanther verschiedene Akteure des Sicherheitsapparates als „Baustein“, so zum Beispiel die Justiz (vgl. ebd.: 17) und eine erst noch zu schaffende „europäische Polizeibehörde“ (vgl. ebd.: 19). Im letzten Drittel seiner Ansprache fügt er diese dann – eine weitere, dem „Baustein“ sprachbildlich eng verwandte Metapher verwendend – in einem doppelten Sinne zusammen, wenn er feststellt: „Es gibt nur eine Möglichkeit, ein aus vielen *Bausteinen* bestehendes *Mosaik* zusammenzusetzen, das in der Gesamtschau die Bündelung aller Kräfte zur Verbrechensbekämpfung wiedergibt“ (ebd.: 20; Hervorh. TK).

Weitere Beispiele für Metaphernverwendung sind Formulierungen wie „ein ständiger *Nährboden* für eine negative Kriminalitätsentwicklung“ (ebd.: 15; Hervorh. TK), das Plädoyer für Verhinderung von „Kriminalität an der Wurzel“ (ebd.: 20) oder die Rede von „galoppierenden Fallzahlen“ (ebd.: 21). Tier- und Pflanzenmetaphern, die generell dem Bereich Natur oder, in einem noch weiteren Sinne, Biologie zuzurechnen sind, und die damit verbundenen Implikationen werden an späterer Stelle noch genauer behandelt.

Davon ausgehend, dass den im Verlauf der Ansprache erstgenannten Feindbildbezügen auch der größte Stellenwert beizumessen ist, ließ sich bereits festhalten: Die so genannte Organisierte Kriminalität spielt im Feindbildszenario von Bundesinnenminister Kanther die Hauptrolle. Aber auch hierfür liefert der Text selbst eine ausdrückliche Bestätigung: „Diese [die Organisierte Kriminalität; TK] gehört wohl zu den größten Herausforderungen, die an die gegenwärtige und zukünftige Sicherheitsarbeit gestellt werden“ (ebd.).

Allerdings ist in diesem Zusammenhang eine höchst interessante und im Ansprachetext singuläre Konkretisierung zu beobachten, was die Personifizierung der im Text bis dato akteursunspezifisch verwendeten Kriminalitätsbedrohungen angeht. Um die Dramatik der eben aufge-

stellten Behauptung von der „größten Herausforderung“ fassbar zu machen, illustriert Kanther diese im Folgesatz – einmal mehr – mit statistischem Zahlenmaterial: „1996 gab es 845 Ermittlungsverfahren mit über 8.000 Tatverdächtigen, denen zusammen fast 48.000 Einzeldelikte zur Last gelegt wurden“ (ebd.).³² Doch nicht genug damit, dass diese Zahlen bereits einen imposanten Eindruck von Größe und Umfang der Bedrohung vermitteln, es folgt eine weitere Ergänzung, die eine bislang unberücksichtigte Dimension der Bedrohung offensichtlich machen soll: „Nur ein gutes Drittel von ihnen waren Deutsche, knapp zwei Drittel hingegen Ausländer und mehr als drei Viertel aller Verfahren wiesen internationale Bezüge auf“ (ebd.).³³

Die Eskalation der Kantherschen Bedrohungsbeschreibungen der Organisierten Kriminalität endet also mit dem Hinweis darauf, dass der mit Abstand größte Teil der in Deutschland laufenden Ermittlungsverfahren, der Tatverdächtigen und der Einzeldelikte in Zusammenhang mit so genannten Ausländern zu bringen sei. Ein weiterer interessanter Aspekt der oben zitierten Formulierung besteht hierbei in der Synonymie, die offensichtlich zwischen den Kategorien „ausländisch“ und „international“ besteht. Dies ist deshalb von besonderem Interesse, weil Hinweise auf die Internationalität von Verbrechen bereits in den Analy-

-
- 32 Ein nicht intendierter aber gleichwohl beachtenswerter Nebeneffekt des Vergleiches der Begrüßungsreden und Eröffnungsansprachen über die gesamte Dauer des Untersuchungsintervalls ist die Möglichkeit, am Rande auch etwaige Wiederverwertungen zurückliegender Redetexte oder stellenweise auffällige Ähnlichkeiten zu registrieren – oder zumindest Andeutungen, die in diese Richtung weisen. In der Eröffnungsansprache während der Tagung des Vorjahres 1996 – übrigens zum Thema Organisierte Kriminalität (vgl. Bundeskriminalamt 1997) –, die ebenfalls von Bundesinnenminister Kanther gehalten wurde, findet sich an ähnlicher Stelle im Text folgende Passage: „Organisierte Kriminalität ist längst keine kriminalistische Spezialität mehr. Allein ihre quantitative Dimension macht das deutlich: Im Jahr 1995 gab es 787 Ermittlungskomplexe in Deutschland, fast 8.000 Tatverdächtige, über 50.000 Einzeldelikte“ (Kanther 1997: 40; Hervorh. TK).
- 33 Auch zu dieser Stelle findet sich ein Pendant zu der Ansprache Kanthers auf der Tagung des Vorjahres: „Organisierte Kriminalität ist internationale, transnationale Kriminalität. Ausländische Täter und Tätergruppierungen spielen eine herausragende Rolle. Die Tatverdächtigen in Deutschland kommen aus 87 verschiedenen Nationen. Nur ein gutes Drittel von ihnen sind Deutsche, knapp zwei Drittel Ausländer. Damit liegt der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen mehr als doppelt so hoch wie bei allgemeiner Kriminalität“ (Kanther 1997: 40; Hervorh. TK). Überdies liefert dieses Zitat nochmals einen nachdrücklichen Beleg für die oben angesprochene Negativbewertung, die mit der Attributierung „ausländisch“ im Sicherheitsdiskurs vorgenommen wird und deren Austauschbarkeit mit den Begriffen „international“ oder „transnational“.

sen der früheren Redetexte vorzufinden waren und ein dementsprechender Zusammenhang mit der Attributierung „ausländisch“ folglich schon vermutet wurde. Das oben genannte Zitat liefert nun einen expliziten Beleg für diese Annahme.

Folgt man der Einschätzung, dass sich Kanther im Text aufeinanderfolgender, negativer Steigerungen bedient, kann der Hinweis auf den Status ausländisch nur als Kulminationspunkt des Bedrohungsszenarios gewertet werden. Die Zusatzinformation, es handele sich mehrheitlich um so genannte ausländische Tatverdächtige, läuft der Dramatisierung und der negativen Wertigkeit des vorgestellten Kriminalitätsszenarios offensichtlich nicht zuwider, sondern verhält sich kongruent. Die Kategorien „kriminell“ und „ausländisch“ werden somit zu austauschbaren Begriffen, welche thematisch verbunden scheinen und entsprechend negativ besetzt sind. Wenn man den Ausgangssatz des zitierten Absatzes noch einmal heranzieht, lautet die perfide Logik demnach: So genannte Ausländer gehören „wohl zu den größten Herausforderungen, die an die gegenwärtige und zukünftige Sicherheitsarbeit gestellt werden“. Die an verschiedenen Stellen der Ansprache darüber hinaus vorfindbare Bedeutung des Grenzschutzes bzw. von grenzüberschreitender Kriminalitätsbekämpfung fügt sich konsistent in dieses Bild ein (vgl. ebd.: 18, 20).

Der Hinweis, der die Nationalitätszugehörigkeit zu Erklärung und Beschreibung von Kriminalität sozial geltend macht, d.h. so genannte Ausländer als Kern der besonderen Bedrohung erscheinen lässt, wirkt sich umgekehrt auch auf die Vorstellung aus, wer die Bedrohten seien. In Zusammenhang mit einem Appell zur Bildung einer „entschlossenen Front“, an der sich auch die Bürger beteiligen sollen (vgl. ebd.: 17) oder dem vereinzelten Hinweis auf die „Sorge vieler Mitbürger“ (ebd.: 22) erfolgt hier eine In-Oppositionsetzung von „uns“, „den Bürgern“, „Deutschen“, als in der Regel von Kriminalität Bedrohten und demgegenüber den „Ausländern“ als potenziell Kriminellen. Selbst im Falle, dass „Deutsche“ als „Tatverdächtige“ erwähnt werden, erfolgt indirekt der relativierende und diese Nationalitätszugehörigkeit entlastende Hinweis, dass diese „*nur* ein gutes Drittel“ (ebd.: 14; Hervorh. TK) der Gesamtzahl der Tatverdächtigen ausmachen.

Die Rekonstruktion des Sicherheitsdiskurses anhand von BKA-Tagungsbänden – Fazit

Abschließend sollen die bisher vorgestellten Interpretationen zusammenfassend gewürdigt werden. Entsprechend der ankündigten Vorgehensweise werden die Detailanalysen der Reden der Tagungen aus den

Jahren 1972, 1974 und 1997 ergänzt durch die kurorische Berücksichtigung weiterer Tagungsbände aus der Zeit zwischen 1972 und 1998. Die nachfolgenden Interpretationen besitzen in Orientierung an den zuvor beobachteten Mustern einen diesbezüglich lediglich ergänzenden, zusammenfassenden Charakter, was sich auch in deren geringerem Umfang bemerkbar macht. Vorweg erscheint es angebracht darauf hinzuweisen, dass es bezüglich der verschiedenen Feindbilder, Topoi und Metaphern weniger um möglichst exakte Datierungsversuche geht, als vielmehr darum, zu ermitteln, ob die in den exemplarisch analysierten Reden und Ansprachen bisher vorfindbaren Figuren auch in anderen Bänden anzutreffen sind. Beabsichtigt ist eine Bewertung, ob es sich hierbei um verallgemeinerbare Grundmuster handelt oder um Einzelfälle. Nichtsdestotrotz ist bei dieser Gelegenheit gleichermaßen auf im Zeitverlauf zu beobachtende Gemeinsamkeiten wie auch Unterschiede zu achten – ansonsten liefe man Gefahr, Entwicklungen im Sicherheitsdiskurs zu nivellieren.

Innere Sicherheit als Begriff

Der Begriff Innere Sicherheit ist durchweg, d.h. in den Fällen, in denen er anzutreffen ist, eine diffus verwendete Kategorie. Die in den Analysen in anderen Kapiteln mehrfach kritisierte Vagheit und Unschärfe wird durch die vorgefundene Beispiele einmal mehr bestätigt. Indes lässt sich für die Fragmente des untersuchten Intervalls kein verspätet einsetzender Gebrauch des Begriffes beobachten. Er ist bereits im ersten Dokument aus dem Jahr 1972 anzutreffen. Ebensowenig ist eine differenzierte Verwendung, etwa in Bezug auf bestimmte Tagungsthemen, zu beobachten.

Umfang der Reden und Ansprachen

Ebenfalls ein Bestandteil der Analyse ist die Berücksichtigung der Seitenumfänge der fraglichen Beiträge in den jeweiligen Tagungsbänden. Der Umfang der Begrüßungsreden der BKA-Präsidenten bleibt während der Tagungsjahre 1972 bis 1994 im Zeitverlauf in etwa gleich (mit Ausnahme der Tagungsjahre 1983 und 1984). Ab Mitte der 1990er-Jahre ist eine leichte, anhaltende Zunahme zu beobachten. Demgegenüber ist im Durchschnitt seit Anfang der 1980er-Jahre ein deutlich erhöhter Seitenumfang der Eröffnungsansprachen der Bundesinnenminister im Verhältnis zu den Begrüßungsreden zu registrieren. So eingeschränkt Aussagen auf Basis des recht schlichten Indikators *Seitenumfang* auch sein mögen,

kann man hier durchaus von einer signifikanten Zunahme sprechen.³⁴ Die angesprochene Entwicklung indiziert eine Veränderung der Bedeutung der Eröffnungsansprache. Sie verliert ihren anfänglichen Reden- bzw. Ansprachencharakter und gewinnt immer mehr den Stellenwert eines eigenständigen Eröffnungsreferates. Hierbei zeichnet sich als allgemeines Muster ab, dass jeweils thematisch relevantes statistisches Basismaterial, d.h. aus der Polizeilichen Kriminalstatistik abgeleitete Tendenz entwicklungen mit zum Teil recht weitschweifigen gesellschaftspolitischen Betrachtungen kombiniert wird, um auf ein Tagungsthema einzustimmen bzw. auf eine Kriminalitätsentwicklung hinzuweisen, die verstärkten Handlungsbedarf der Sicherheitsbehörden angemessen erscheinen lässt. Hierunter lassen sich also durchaus Legitimationsmuster verstehen, die den Fortbestand und den Ausbau des Sicherheitsapparates rechtfertigen helfen. Inwieweit diese auf eine verstärkte öffentliche, womöglich sogar kritische Aufmerksamkeit schließen lassen, die entsprechende Argumentationen erforderlich macht, lässt sich an dieser Stelle nicht beantworten, ist aber in Erwägung zu ziehen.

Verstärkt finden sich auch Aussagen, die eine allgemeine Rückbindungen von so genannter Kriminalitätsentwicklung an eine gesellschaftliche Werteentwicklung vornehmen (siehe auch weiter unten). Es wird gegenüber den Ansprachen zu Beginn des Untersuchungsintervalls viel deutlicher der Versuch unternommen, mit der Eröffnungsansprache eine umfangreiche politische Stellungnahme abzugeben. Beispielhaft zeigt sich diese Tendenz in Reden des damaligen Bundesinnenministers Kanther. Ein formales Indiz für die beschriebene Entwicklung ist überdies, dass die Ansprachen nicht länger lediglich mit der Überschrift „Eröffnungsansprache“ betitelt sind, sondern darüber hinaus mit eigenen thematischen Titeln versehen werden, die sich zumeist zwar am Tagungsthema orientieren, jedoch den Eindruck der Eröffnungsansprache als einem eigenständigen inhaltlichen Beitrag erheblich verstärken (vgl. bspw. Kanther 1998; ders. 1997; Schelter 1995; Seiters 1993).

34 Der auffällig niedrige Umfang der Eröffnungsansprache von ca. anderthalb Seiten im Jahr 1994 (zudem das einzige Jahr, in welchem der Umfang einer Eröffnungsansprache unter dem der Begrüßungsrede liegt) ist nicht geeignet, diese Einschätzung zu relativieren. Hierbei handelt es sich um einen *Ausreißer*, der dem Sachverhalt geschuldet ist, dass im entsprechenden Tagungsband nicht die Ansprache im Wortlaut abgedruckt ist, sondern lediglich eine Kurzzusammenfassung, die mutmaßlich von Mitarbeitern der Tagungsbandredaktion verfasst wurde. Gründe für dieses Vorgehen sind im Tagungsband nicht angegeben (vgl. Schelter 1995).

Schnittstellenfunktion, Einbindung von Experten und Berücksichtigung von Kritik bzw. Kritikern

Die Analysen bestätigen die einleitende Beurteilung des BKA und seiner Rolle als Zentralstelle. Eine „Schnittstellenfunktion“ (Herold 1981: 5) des BKA wird in fast allen Reden betont. Unterschiede bestehen lediglich darin, inwieweit dieser Aspekt ausdrücklich hervorgehoben wird oder eher indirekt oder am Rande auftaucht. Es wird sowohl auf die Einbindung anderer (Sicherheits-)Experten abgehoben als auch auf die Bemühungen um Beteiligung von externen Wissenschaftlern bzw. Forschern. Medien bzw. Berichterstattung werden gleichfalls ausdrücklich adressiert, wobei deutlich wird, inwieweit das BKA deren Arbeit als notwendig erachtet, um der Öffentlichkeit die Aktualität der auf den Tagen verhandelten Bedrohungsbilder und den daraus abzuleitenden Erfordernissen zu deren Bekämpfung zu vermitteln.

Eine *Berücksichtigung von Kritik und Kritikern* in Gestalt expliziter Erwähnung oder Bezugnahme ist anfänglich, d.h. in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre nicht üblich. Erst ab Ende dieser Dekade sind solche erkennbar. Allerdings bleiben sie sehr marginal. Sie indizieren lediglich eine gestiegene gesellschaftspolitische Bedeutung einer Kritik an Innerer Sicherheit, der dadurch Rechnung getragen wird, dass Kritik zumindest einer Erwähnung für wichtig befunden wird, um möglichen Einwänden an Innerer Sicherheitspolitik zu begegnen bzw. zuvorzukommen. So wird in Reden verschiedentlich auf „Datenschutz“ eingegangen (Ermissch 1980: 5), zwischen berechtigter und unsachlicher Kritik differenziert (Baum 1979: 7) oder das Schlagwort vom „gläsernen Mensch[en]“ aufgegriffen (vgl. Boge 1990: 10).

Neben der Berücksichtigung von Kritik auf Ebene der Reden selbst, ist auch eine Einbindung von Kritikern auf Tagungsebene zu beobachten. Dieser Art der Einbindung, die für die Zeit ab Mitte der 1980er-Jahre registriert werden kann, wurde nicht systematisch nachgespürt. Je doch nahmen, laut den jeweiligen Referenten-Verzeichnissen der Tagungsbände, im Tagungsjahr 1987 Falco Werkentin (vgl. Bundeskriminalamt 1988: 246), im Tagungsjahr 1994 Fritz Sack (vgl. Bundeskriminalamt 1995: 303) und im Tagungsjahr 1997 Heinz Steinert (vgl. Bundeskriminalamt 1998: 285) teil. Es handelt sich dabei um Wissenschaftler, die durch ihre Arbeiten und Publikationen dem so genannten Kritischen Strang des Sicherheitsdiskurses zugerechnet werden können und diesem auch mehr oder weniger organisatorisch verbunden sind. Sie sind in ihrer fachdiziplinären Zuordnung Exponenten polizeikritischer Forschung bzw. der sog. kritischen Kriminologie. Was indiziert allerdings besagte Einbindung? Hier lässt sich die These formulieren, dass

zunächst der im Sicherheitsapparat zu beobachtende Feindbildwandel auch zu einer Neu- bzw. Umbewertung kritischer linker Intellektueller als nunmehr kritische Sicherheitsexperten führte. Da die Adressaten repressiver Sicherheitspolitik wechselten, werden jene kritischen Intellektuellen – die noch in den 1970er-Jahren direkt von der Auseinandersetzung um Feindbildungsprozesse betroffen waren – nicht mehr als Gefahr wahrgenommen, sondern zum Teil sogar eingebunden, zumal ein Effekt dieser Phase nicht zuletzt auch die Akademisierung bzw. die Professionalisierung (sozial-)wissenschaftlich angeleiteter Kritik in Gestalt so genannter kritischer Sicherheitsexperten war.

Topoi

Die zentralen Topoi (Zeittopos und Fortschrittstopos), samt ihren Implikationen (Handlungsdruck, Delegitimierung von Kritik) sind in einem Großteil der Ansprachen und Reden in den anderen Tagungsbänden vorfindbar (vgl. Maihofer 1976: 7; Herold 1979: 5; Spranger 1983: 15; Zachert 1991: 8; ders. 1995: 9; Kanther 1997: 39). Hierbei lässt sich der Zeittopos³⁵ durchaus auch als Dramatisierungstopos bezeichnen. Eine quantitative Zunahme der Kriminalität, an sich schon ein Hinweis, der Bedrohung nahlegt, verknüpft mit Hinweisen auf zeitliche Erfordernisse (Handlungsdruck), legt eine schicksalhafte Situation der Entscheidung nahe. Letztere, so wird impliziert, könne nur zugunsten der geplanten Gesetzesvorhaben etc. getroffen werden, ansonsten drohe die weitere Zunahme des Verbrechens über einen nicht näher explizierten, aber qualitativ bedeutsamen Punkt hinaus. Das Überschreiten jenes Punktes ist gleichbedeutend mit dem Verlust des staatlich garantierten Sicherheitsversprechens.

Gegen Ende des Untersuchungsintervalls ist darüber hinaus zu beobachten, dass sich in den Reden Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen Kriminalitätsentwicklung und gesellschaftlichem Wertebewusstsein intensivieren (vgl. Spranger 1988: 13, 22; Lintner 1994: 15 f.; Kanther 1997: 50). Art und Umfang der Verwendung reichen hin, hier vom Aufkommen eines so genannten Wertetopos zu sprechen, der ab Ende der 1980er-Jahre regelmäßig und exponiert auftaucht. Dessen we-

35 Zum Zeittopos siehe auch Cremer-Schäfer (1993), die auf die „Kriminalitätsuhr“ hinweist. Hierbei handelt es sich um die metaphorische Umsetzung des Zeittopos – und somit zugleich um ein Beispiel, dass belegt wie nahe sich die Zuordnungen Topos und Metapher sein können bzw. verschränken. Die Kriminalitätsuhr ist eine prominente Metapher im konservativen Sicherheitsdiskurs. Sie „bietet das Gefühl an, mit jedem Schlag der eigenen Bedrohung näher zu kommen“ (Cremer-Schäfer 1993: 27; vgl. auch Kunz 1994: 206 f.).

sentlicher Bestandteil ist der Versuch, einen angeblich in Folge der Studentenbewegung und ihrer Nachwirkungen entstandenen gesellschaftlichen Werte- oder Tugendverlust für Kriminalitätsanstiege verantwortlich zu machen.

Somit ist diesbezüglich abschließend festzuhalten: Zeit- und Fortschrittstpos sind ein durchgängiges Motiv im Sicherheitsdiskurs. Eskalation und Dramatisierung über Hinweise auf eine pauschale Ansteigen einer Kriminalitätsgefährdung, anscheinend kurz bevorstehende Bedrohungen und daraus abzuleitender sofortiger Entscheidungs- und Handlungsbedarf prägen den Diskurs über das gesamte Untersuchungsintervall entscheidend. Sie sind die allgemeine Legitimationsbasis für daraus abzuleitende sicherheitspolitische Aktivitäten. Ab Ende der 1980er-Jahre tritt ein als Wertetopos zu bezeichnendes Muster hinzu.

Feindbilder

Bezüglich der Feindbildentwicklung sind hingegen, neben der Fortdauer bestimmter Motive, deutliche Unterschiede zu konstatieren. Allerdings sind hier Differenzen und Kontinuitäten spezifisch miteinander verwoben. Zunächst lässt sich mit Blick auf Unterschiede feststellen, dass in den 1970er-Jahren die Bezugnahme auf das Feindbild Terrorismus dominant ist (vgl. Maihofer 1976: 7; Baum 1979: 8; ders. 1980: 8 f.). Gleichwohl wird darauf auch in den 1980er-Jahren rekurriert (vgl. Spranger 1983: 16; Zimmermann 1986: 8 ff.). Allerdings in einer Weise, die vorherrschend darum bemüht ist, auf einen unmittelbaren Zusammenhang zum Leitfeindbild der 1980er-Jahre zu verweisen, hier ist insbesondere die Figur des/der so genannten Sympathisanten zu erwähnen.

Bestimmend für diese Dekade sind indes Bezugnahmen auf „Kernkraftgegner“ (Baum 1981: 8), „Protest“ und „Verweigerungsverhalten“ (Boge 1982: 5; vgl. auch Spranger 1988: 11 ff.), „Demonstranten und Gewalttäter“ (Spranger 1983: 15), „gewaltsame Demonstrationen“ und „Vermummung“ (Zimmermann 1986: 9; vgl. auch Boge 1988: 7). In den Mittelpunkt rückt also verstärkt gesellschaftliches Protestverhalten.³⁶ Für diese Deutung liefert der Sicherheitsdiskurs selbst eine Bestätigung. Auf der Tagung des Jahres 1993 nimmt der damalige Parlamentarische Staatssekretär im BMI, Eduard Lintner, zum Thema „Aktuelle

³⁶ Dieser Befund bestätigt auch diesbezüglich gewonnene Ergebnisse aus der Analyse des *Almanachs*. Der dortige Hinweis auf die so genannte Lagezentrale Innere Sicherheit mit der Aufgabe der „Bewältigung von Großlagen“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1984: 171) ließ sich als Indiz für das unterlegte Feindbild Protest- bzw. Alternativbewegung deuten.

Phänomene der Gewalt“ rückblickend eine ähnliche Dekadenbildung vor. Er siedelt „die gewalttätigen Studentenrevolten in den 60er Jahren“ (Lintner 1994: 12) an, spricht vom „Terrorismus der 70er“ (ebd.) und charakterisiert die 1980er-Jahre mittels Hinweis auf „die Hausbesetzungszenze und die diversen Anti-Bewegungen“ (ebd.). Der Anfang der 1980er-Jahre behauptete Zusammenhang zwischen „Protest“ und „Verweigerungsverhalten“ (Boge 1982: 5) lässt sich hierbei durchaus auch als Vor- bzw. Frühform des o.g. Wertetopos deuten, wurde aber damals noch nicht so präzise vertreten, wie in den 1990er-Jahren.

Als Hauptfeindbilder etablieren sich in den 1990er-Jahren schließlich das Organisierte Verbrechen bzw. die Organisierte Kriminalität (OK) und Ausländerkriminalität (vgl. Schäuble 1990: 11 f.; Spranger 1991: 15 ff.; Zachert 1993: 9; Schelter 1995: 13; Kanther 1997: 43, 48). Wobei beide Feindbilder letztlich synonym verwendet werden, so dass von deren getrennter Behandlung abzusehen ist.

Zugleich ist gerade bezüglich des Attributes „ausländisch“ im Zusammenhang mit Feindbildungen eine besondere Kontinuität im Sicherheitsdiskurs erkennbar. Das erst seit den 1990er-Jahren so auffallend prominente Attribut unterlegt bereits seit den 1970er-Jahren – gewissermaßen als Subthema – auch die Feindbilder der Vordekaden. Es begegnet dem Leser in den Reden der Tagungsbände in Gestalt gleichsetzbarer Begriffe. Kontinuierliche Hinweise auf die Internationalität (vgl. Maihofer 1976: 7) oder Transnationalität von Verbrechen und Verbrechern im Allgemeinen, auf durchlässige Grenzen, auf bestimmte Nationalitäten, auf eine Globalisierung des Verbrechens oder den „Import von Kriminalität“ (vgl. Kanther 1997: 39) bilden ein Repertoire sich inhaltlich höchst nahestehender Zuschreibungen, dass über die gesamte Dauer des Untersuchungsintervalls zur ergänzenden Beschreibung von Kriminalitätshöfen in Anspruch genommen wird. Markantes Merkmal für die 1990er-Jahre ist zweifelsohne die Intensivierung dieser Inanspruchnahme. Während somit eine Zurechnung der Ursachen der behaupteten Kriminalitätsgefahr(en) auf „uns“ im Sinne eines Nationalkollektives „Deutsche“ letztlich negiert wird, entsteht umgekehrt der Eindruck, es handele sich um ein national eindeutiges, d.h. homogenes Opfer-Kollektiv.

Die oben angedeutete Kontinuität und die Intensivierung lässt sich auch auf der Ebene der Tagungsthemen erkennen. Das BKA führte im Untersuchungszeitraum insgesamt drei Tagungen allein zum Thema Organisierte Kriminalität durch, hiervon eine Mitte der 1970er-Jahre (vgl. Bundeskriminalamt 1975) und alleine zwei in den 1990er-Jahren (vgl. Bundeskriminalamt 1991; Bundeskriminalamt 1997). Außerdem fand 1988 eine Jahrestagung zum Thema „Ausländerkriminalität“ (Bundes-

kriminalamt 1989) statt. Berücksichtigt man ferner, dass unter Tagungstiteln wie „Internationale Verbrechensbekämpfung“ (Bundeskriminalamt 1985) und „Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen“ (Bundeskriminalamt 1998) vor allem Organisierte Kriminalität und letzten Endes so genannte kriminelle Ausländer als Bedrohungen verhandelt wurden, lässt sich ermessen, welch traditionell großen Stellenwert dieses Feindbild im Sicherheitsdiskurs besitzt. Sowohl für die Austauschbarkeit der Begriffe als auch für die zeithistorische Kontinuität des Feindbildes liefert der Sicherheitsdiskurs einen ausdrücklichen Beleg:

„Auf ‚Organisierte Kriminalität‘ kamen wir in den zurückliegenden Arbeitstagen immer wieder zu sprechen; ob es nun um die ‚Kriminalitätsbekämpfung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe‘ oder um ‚Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland‘ ging“ (Zachert 1991: 7).

Metaphern und Kollektivsymbolik

Für die untersuchten Fragmente bleibt festzuhalten, dass sie relativ viele Beispiele für Metaphernverwendung lieferten. Wenngleich es sich häufig um vergleichsweise *schwache* Metaphern handelte. Das Metaphern verwendet werden, ist als Befund für sich genommen wenig bedeutsam. Hier gilt es auch, die Ergebnisse in einer Hinsicht zu relativieren: Da Metaphern ein durchaus allgemein gebräuchliches sprachliches Mittel sind, sind sie an sich nichts Besonderes. Allerdings sind sie etwas Besonderes, sofern sie in Spezial- und Expertendiskursen häufig Verwendung finden, die eigentlich strenger diskursiv geregelt sind. Es steht zu vermuten, dass Spezialdiskurse, die dem Alltagsdiskurs nahestehen, metaphorfreicher sind, wie das Beispiel des politischen Diskurses zeigt. Gerade die „Schnittstellenfunktion“ des BKA – und mit diesem der BKA-Jahrestagungen – markiert indes fast schon programmatisch einen solchen Schnittpunkt. Untersuchungsergebnis bezüglich dieses Teils des Sicherheitsdiskurses ist *nicht* die Metaphernverwendung an sich, sondern verschiedene Aspekte derselben. Abseits der vorgestellten konkreten Beispiele gilt es zu erkennen, dass im Vergleich zu den in den vorangehenden Kapiteln untersuchten Fragmenten die Häufigkeit der Metaphernverwendung größer ist.³⁷ Neben vereinzelten Beispielen, die die Zentral- oder Schnittstellenfunktion des BKA zum Gegenstand haben, sind nahezu durchgängig metaphorische bzw. kollektivsymbolische Be-

37 Auf Metaphernverwendung, auch im so genannten Konservativen Sicherheitsdiskurs, wird im anschließenden Kapitel noch einmal gesondert eingegangen.

züge anzutreffen, die die Bearbeitung von Kriminalität militärisch aufladen. Hierzu zählt insbesondere die Front-Metapher, die schon recht früh auftaucht (Rutschke 1972: 9), aber auch der recht häufige Verweis auf „Waffengleichheit“ (vgl. bspw. Maihofer 1976: 7).³⁸

Ansonsten sind Metaphern/Kollektivsymbole zu beobachten, die Anleihen im Bereich Biologie bzw. Natur nehmen. Diese werden verstärkt herangezogen, um die Feindbilder selbst zu illustrieren. Im Zusammenhang mit Rauschgiftkriminalität war von einer „Überschwemmung Westeuropas“ (Fröhlich 1985: 11) die Rede. An anderer Stelle deutet die Formulierung „es reicht nicht aus, nur die Symptome zu kurieren“ (Spranger 1991: 17) implizit daraufhin, dass die Organisierte Kriminalität als Krankheit, dass Kriminalitätsbekämpfung als ärztliche Behandlung und die bedrohte Gesellschaft als erkrankter Körper, den es zu heilen bzw. gesundheitlich wiederherzustellen gelte, kodiert werden. Oder aber die Sprache ist von „Wurzeln und Auswüchsen der Kriminalität“ (Schelter 1995: 14). Diese Art der Verwendung verdient im Gegensatz zu den o.g. schwachen Metaphern größere Aufmerksamkeit. Ein Beispiel für eine krankheitsmetaphorische Zuspitzung ist in den 1990er-Jahren zu verzeichnen. Interessanterweise gerade im Kontext mit Organisierter Kriminalität. Zum Thema „verbrecherische Einflußnahme Organisierter Kriminalität auf Entscheidungsträger in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat“ äußerte der damalige Bundesinnenminister Kanther: „Sie ist eine Krankheit, die sich nur zu Beginn bewältigen lässt, bevor sie sich als zersetzendes Gift im gesellschaftlichen Körper festgesetzt hat“ (Kanther 1997: 42).

Abschließend ist nochmals darauf hinzuweisen, dass es bei der Untersuchung der auf den BKA-Jahrestagungen gehaltenen Begrüßungsreden und Eröffnungsansprachen *nicht* um eine jeweilige Differenzierung hinsichtlich der Politiken der jeweiligen BKA-Präsidenten oder Bundesinnenminister untereinander ging – etwa mit Blick auf die politische Provenienz der jeweils amtierenden Bundesregierungen.

Zwar birgt das Ausblenden dieser Dimension das Risiko, Strategiewchsel und Nuancen von Richtungsänderungen infolge von Wechseln an der Führungsspitze der Organisation oder auf politischer Ebene zugunsten von Kontinuitätsannahmen unterzubewerten. Allerdings zeigte die zurückliegende Analyse, dass Veränderungen in diesem Teil des Sicherheitsdiskurses durchaus nachvollzogen werden konnten, ohne auf diese Wechsel gezielt einzugehen. Zum anderen ist zu bedenken, dass

38 Hierzu zählen freilich auch implizit auf Waffengleichheit abzielende Vergleiche, wie die Frage danach, ob die Polizei angesichts so genannter neuer Kriminalitätsformen für das *gerüstet* sei, was auf sie zukomme (vgl. Zachert 1993: 9).

die besondere Betonung jener Wechsel und Änderungen umgekehrt immer auch Gefahr läuft, ein Bild jener Einrichtung zu konstruieren, bei welchem unbestreitbar existierende Kontinuitäten ignoriert werden. Hier wäre es eventuell hilfreich, der Frage nachzugehen, aus wessen Sicht bzw. für wen die o.g. Wechsel Änderungen und aus wessen Sicht bzw. für wen sie Kontinuitäten bedeuteten/bedeuten. Aus Sicht ehemals kriminalisierter Protestbewegungen und kritischer Bürger hat sich für diese sehr wohl etwas verändert.

Letzten Endes mag sich die Polizei im Vergleich zur Zeit Ende der 1960er-Jahre liberalisiert und – wie es gerne heißt – (etwas) *bürgernäher* geworden sein. Wobei Hinweise auf Liberalisierungsprozesse, die eine positive Konnotation im Sinne einer Orientierung an Freiheitlichkeit bzw. freiheitlicher Gestaltung nahelegen und möglicherweise gar als Abnahme repressiver Potenziale gedeutet werden, irreführend sind. Liberalisierung ist hier vielmehr als Befreiung von einschränkenden Vorschriften und traditionellen Konzepten zu verstehen. In diesem Sinne meint *Liberalisierung der Polizei* deren technische, einsatzkonzeptionelle und organisatorische Modernisierung im Sinne einer Effizienzsteigerung. Solch eine Entwicklung ist zugleich Bestandteil und Terrain der Feindbildentwicklung im Sicherheitsdiskurs selbst und lässt auch den Begriff Bürgernähe in einem anderen Licht erscheinen. Denn die oben angesprochene positive Konnotation hat durchaus ihren Platz im Modernisierungsprozess. An dieser Stelle ist die These zu formulieren, dass das *Näherrücken* von Bürgern und Polizei lediglich eine Seite der Medaille ist, deren Kehrseite die Frontstellung von Bürgern und „ihrer“ Polizei gegenüber so genannten Fremden und Ausländern bildet, welche hauptsächlich als feindlich drohende kriminelle Ausländer im Sicherheitsdiskurs ihren Platz zugewiesen bekommen und denen vermittels dieser Zuweisung ein Bürgerstatus weder staatsbürgerrechtlich noch zivilgesellschaftlich zugestanden wird. So gesehen schließen sich also Bürgernähe des Sicherheitsapparates und Verschärfung einer ethnisierenden Feindbildrhetorik keineswegs aus – im Gegenteil.

