

## ***Erste Ermittlungen –***

### **Innere Sicherheit in einschlägigen Fachlexika und Handwörterbüchern**

---

Immer wieder wird in Texten zu Innerer Sicherheit entweder angesprochen, zum Begriff seien, obschon er häufig anzutreffen ist, in der Fachliteratur überhaupt nur wenige Versuche zu finden, ihn genau zu bestimmen (vgl. Kerner 1991: 140) oder es wird darauf verwiesen, dass der Terminus Innere Sicherheit – trotz seiner großen Bedeutung im öffentlichen Sprachgebrauch und der mit ihm bezeichneten Politik – ein nicht verbindlich geregelter Begriff sei (vgl. bspw. Jaschke 1991: 74; Kniesel 1996: 484 f.; Jesse 1997: 221).

Entgegen des beklagten Mangels an Definitionsversuchen wird bei Arbeiten, die sich im engeren Sinne mit dem Thema beschäftigen, nicht selten versucht, erste Eingrenzungen mittels eines Blickes in Konversations- oder Fachlexika vorzunehmen (vgl. bspw. Funk/Werkentin 1977: 189; Bull 1984: 157) – zum Teil sicherlich auch mit dem Ergebnis, dann o.g. Mangel erneut zu konstatieren. In Anlehnung an diese Vorgehensweise wird auch in dieser Untersuchung zunächst versucht, gängige Begriffsbestimmungen zu Innerer Sicherheit und deren Implikationen mittels Lektüre entsprechender Lexika und Lehrbücher zu rekonstruieren.

Die weitergehende Frage in Bezug auf angeblich fehlende Definitionsversuche lautet jedoch: Stimmt es, dass kaum Definitionsversuche vorgenommen werden? Falls die Frage zu verneinen ist, wäre zu klären, wie es zu dieser widersprüchlichen Einschätzung kommt. Einerseits wurde bereits angesprochen, dass es seit über dreißig Jahren eine theoretische, insbesondere auch sozialwissenschaftlich orientierte Auseinandersetzung mit dem Thema Innere Sicherheit gibt – die sich überdies zu intensivieren scheint – und die sich immer auch um Definitionen bemü-

hen musste/muss, da sie ihren Gegenstand näher zu bestimmen hatte/hat. Zum anderen ist zu überlegen, ob es sich statt um einen *Mangel an Definitionen* eher um *mangelhafte Definitionen* handelt? Wobei die Mangelhaftigkeit häufig aus einer vom Leser jeweils zugrunde gelegten Definitionserwartung resultiert.

Schließlich verweisen die Feststellung – Definitionen fänden sich selten – und einzelne Befunde, die diese Einschätzung relativieren, darauf, dass diesbezüglich eben auch Entwicklungen zu beobachten sind, wie zum Beispiel eine zunehmende Berücksichtigung des Begriffs in neueren Nachschlagewerken. Wobei die sich daran anschließende spannende Frage lautet, wie der Begriff dort inhaltlich gefüllt wird. Diese Entwicklung signalisiert nicht zuletzt Aktualisierungsbedarf. Der Versuch einer systematisierten Sichtung solcher Definitionen wurde meines Wissens bislang nicht unternommen.

In diesem Kapitel sollen die eben vorgestellte Bewertung und die damit verbundenen Fragen deshalb zum Anlass genommen werden, die weitere Diskursrekonstruktion mittels eines synoptischen Blickes in eben jene Nachschlagewerke zu realisieren. Es geht in diesem Teil allerdings *nicht* um die Suche nach einer, nach *der* richtigen Definition. Statt dessen wird ein ganzes Bündel weiterführender Fragen auf unterschiedlichen Untersuchungsebenen tangiert.

Es geht um Qualität und Inhalt von Definitionsversuchen unterschiedlicher Fachprovinienz und dies über einen längeren Zeitraum hinweg. Was wird unter Innerer Sicherheit verstanden? Wie ist das Bestimmungsverhältnis zum Begriff Öffentliche Sicherheit?<sup>1</sup> Sind besondere Unterschiede oder Gemeinsamkeiten über Experten- bzw. Spezialdiskurse hinweg anzutreffen? Wird Kritik an der Politik Innerer Sicherheit, werden Kritiker erwähnt? Finden zeitliche Zuordnungen statt? Welche Hinweise finden sich auf disziplin- und/oder akteursspezifische Schwerpunkte des Diskurses?

Darüber hinaus bezweckt die Analyse die Überprüfung methodisch-methodologischer Grundannahmen: Sind bei der getroffenen Auswahl von Untersuchungseinheiten die im Methodenkapitel angesprochenen Sättigungseffekte des Diskurses zu beobachten? Bestätigt die empirische Untersuchung die Erwartung vom exemplarischen Status einzelner Diskursfragmente?<sup>2</sup> Schließlich ist beabsichtigt, Erkenntnisse zu gewin-

---

1 Die zentrale Bedeutung dieses Verhältnisses resultiert aus einer im Alltagsdiskurs häufig anzutreffenden Überschneidung der Begriffe, die dort zum Teil gleichbedeutend verwendet werden.

2 Wonach das „Ganze“ eines Diskurses im „Kleinen“ enthalten ist: Das Allgemeine im Sinne vom so genannten *Typischen* eines Diskurses findet sich im Besonderen, d.h. seinen Fragmenten wieder.

nen, die der weiteren Materialanreicherung und Diskursrekonstruktion dienen. Welche weiteren Fragestellungen und Vorgehensweisen sind hieraus für den Fortgang der Untersuchung abzuleiten? Auf welche Materialien bzw. Bereiche des Sicherheitsdiskurses soll die weitergehende Untersuchung fokussiert werden? Hiermit wird auch der im Methodenteil angekündigte Anspruch, dass der Festlegungsprozess mit dem Erhebungsprozess einer Diskursanalyse ein wechselseitiges Verhältnis bildet, praktisch.

Die umrissene Vielschichtigkeit und große Bedeutung – gerade auch für das weitere Vorgehen – schlagen sich im Umfang der Analysen nieder. Perspektivisch gesehen führen die hier geleisteten Vorarbeiten jedoch dazu, dass die Folgekapitel tendenziell geringere Umfänge aufweisen. Die in diesem Teil noch recht breit angelegte Fragestellung ist – in Anlehnung an die *Grounded Theory* – Voraussetzung für eine zunehmende Engführung des Untersuchungsfokus und der weiteren Analyse des Sicherheitsdiskurses.

## **Auswahl der Untersuchungseinheiten, fachdiskursive Zuordnung und Diskursformbestimmung**

Scheint es auch naheliegend zu sein, zunächst einen Blick in Wörterbücher zu werfen, interessieren hier jedoch nicht Konversationslexika, sondern Nachschlagewerke, die den Fachdisziplinen angehören bzw. sich an den Akteuren orientieren, die mit dem Thema in besondere Verbindung zu bringen sind. In Anlehnung an das vorgestellte Diskursverständnis vollzieht sich die Auswahl der Untersuchungseinheiten *nicht* quantitativ-repräsentativ. Vielmehr gestatten die Annahmen von der Repräsentativität eines Diskursfragmentes und der Sättigung des Diskurses, sich auf einige exemplarische Texte zu beschränken.

### **Fachdiskursive Zuordnung**

Wie erwähnt wurde die Textauswahl entlang einer fach- bzw. spezialdiskursiven Struktur getroffen. Zugrunde gelegt wird an dieser Stelle zunächst eine (aktuell) existierende fachliche Binnenstruktur des (themenspezifischen) Sicherheitsdiskurses. Anhaltspunkte hierfür liefert das Untersuchungsfeld selbst: Im so genannten Interdisziplinären Arbeitskreis Innere Sicherheit, der sich Ende der 1990er-Jahre konstituierte, um eine „systematische Zusammenführung der Forschung zum Themenbereich ‚Innere Sicherheit‘“ zu leisten (vgl. Lange 2000: 7), versammeln

sich Wissenschaftler verschiedener Disziplinen. Deren Zusammensetzung liefert einen ersten Hinweis auf einen möglichen Fächerkanon: „Geschichtswissenschaft, Kriminologie, Politikwissenschaft, Soziologie, Rechtswissenschaft“ (ebd.). Dabei fällt auf, dass die Reihenfolge der Aufzählung, wohl um Befürchtungen vor einer damit einhergehenden Rangfolge der Fächer hinsichtlich ihrer Relevanz für die Themenbearbeitung zuvorkommen, ihrer alphabetischen Reihenfolge entspricht.

Eine Bestätigung dieser Konzentration aufs Wesentliche liefern die Diskursregeln indes höchstselbst. In einer in der *Frankfurter Rundschau* veröffentlichten Erklärung des o.g. Arbeitskreises zur Inneren Sicherheitspolitik in Folge des 11. September 2001 wird der Fächerkanon alltagsdiskursiv noch weiter reduziert: Dort lautet die Unterüberschrift nun „*Sozialwissenschaftler, Kriminologen und Juristen* warnen vor Tendenzen eines Überwachungsstaates“ (o.N. 2002; Hervorh. TK). Einzig die fachliche Zuordnung der „Sozialwissenschaftler“ wird nochmals etwas *verfeinert*, wenn im Vorspann des Artikels von „*Politikwissenschaftlern, Soziologen, Kriminologen und Juristen*“ (ebd.; Hervorh. TK) die Rede ist.

Der Zeitungsartikel ist darüber hinaus ein Beispiel für die Reduktion von Komplexität im Mediendiskurs: Aus dem Arbeitskreis Innere Sicherheit, der in Gestalt seiner Gründungserklärung das Themenfeld elaboriert umreißt, wird in der Tagespresse die Kurzformel „Forschung“, die sich mit „Sicherheit und Polizei“ befasste (ebd.). Nicht von „Innerer Sicherheit“, sondern von „Sicherheit“ ist dort die Rede. Hieran zeigt sich die alltagsdiskursive „Übersetzung“ des Themas bzw. des Begriffes Innere Sicherheit sehr plakativ – und liefert noch einmal ein Argument für die (Mit-)Berücksichtigung der Begriffe Öffentliche Sicherheit und Sicherheit bei der Bildung des semantischen Feldes.

Das Wichtigste am vorgestellten Beispiel ist und bleibt an dieser Stelle jedoch die Benennung von zur Bearbeitung des Themas besonders relevanten Fachdisziplinen. Die Aufzählung wird anhand des unterstellten unterschiedlichen Regelungsgrades der jeweiligen Diskursstränge geordnet. Je höher der Regelungsgrad, desto höher der Spezialisierungsgrad eines Diskursstranges.<sup>3</sup> Die fachdiskursive Dimension schlägt sich in Gestalt einer idealtypischen Grobgliederung der Untersuchungseinheiten entlang der folgenden drei Teilbereiche nieder (wobei die Reihen-

---

3 Der allgemein sozialwissenschaftliche Spezialdiskurs kann im Vergleich zum juristischen Spezialdiskurs als „interdiskursiv dominierter“ beschrieben werden (vgl. Link 1986 zit. nach Jäger 1999: 131) Ein abnehmender Regelungsgrad heißt *nicht*, der entsprechende Diskurs sei nicht geregelt (vgl. Jäger 1999: 132).

folge ihrer Aufzählung dem Anstieg des Regelungsgrades des Spezial- bzw. Fachdiskurses entspricht):<sup>4</sup>

- Allgemeine Sozialwissenschaften (Soziologie, Politologie)
- Spezielle Sozialwissenschaften (Kriminalsoziologie, Kriminologie) und Kriminalistik
- Rechtswissenschaft (Polizei- und Ordnungsrecht)

## Zweidimensionalität der Synopse

Im weiteren Verlauf werden also ausgewählte Handwörterbücher und Fachlexika bzw. Lehrbücher, die den drei genannten fachdiskursiven Teilbereichen zuzuordnen sind, d.h. diese repräsentieren, daraufhin untersucht, was dort jeweils unter dem Begriff Innere Sicherheit zu verstehen ist. Die Festlegung des Untersuchungszeitraumes (1972 bis 1998) und die soeben geschilderte fachdiskursive Zuordnung bedeuten eine Analyse entlang zweier Achsen: einer fachdiskursiven und einer historisch-zeitlichen.

Die historisch-zeitliche Dimension wird mittels der Berücksichtigung auflagenspezifischer Veränderungen der herangezogenen Werke<sup>5</sup> realisiert – vorausgesetzt im Untersuchungszeitraum sind mehrere Auflagen erschienen. Hierüber lassen sich Beginn der Verwendung, Begriffskonjunkturen und/oder -änderungen inhaltlich benennen und zeitlich bestimmen. Das Hauptaugenmerk liegt bei der Dimension Auflagenvergleich, d.h. der auflagenübergreifenden Untersuchung auf dem (erstmaligen) Auftauchen des Begriffs Innere Sicherheit und der Frage, ob vorher bzw. parallel Einträge zu verzeichnen sind, welche auf die

- 4 Bei der Unterteilung, die forschungspraktisch sinnvoll ist, darf nicht unterschlagen werden, dass faktisch zwischen den benannten Teilbereichen Überschneidungen existieren. Auch wenn die Unterteilung dem Diskurs selbst zu entnehmen ist, werden im thematischen Diskurs über Innere Sicherheit nähere Begründungen für die fachliche Abgrenzung der Fachdisziplinen vorgenommen. Der Überschneidung wurde insofern Rechnung getragen, als dass die Reihenfolge der o.g. Teilbereiche versucht, ihre fachliche Nähe zueinander zu verdeutlichen.
- 5 Der Begriff „Werk“ dient lediglich der Paraphrasierung, um innerhalb der Interpretation eines Buchtitels Begriffsredundanzen zu vermeiden. Er bezeichnet alle unter einem Titel erschienenen Auflagen. Soll präzisiert werden, welche Auflage gemeint ist, wird deren Erscheinungsjahr genannt bzw. von „Ausgabe“ gesprochen. Auf dieser Ebene ist auch der Begriff „Untersuchungseinheit“ angesiedelt. Beispiel: Das Werk *Lexikon zur Soziologie* umfasst vier Auflagen (1970, 1973, 1974, 1991), d.h. vier Untersuchungseinheiten. Sofern es im Auflagenverlauf zu Titeländerungen kam, werden diese angesprochen und – wenn eine Werkskontinuität inhaltlich begründbar ist – weiterhin von *einem* Werk ausgegangen.

Begriffe Öffentliche Sicherheit oder Sicherheit lauten, ob diese in späteren Auflagen weiterbestehen, abgelöst werden oder ob sich gegenseitige Verweisungsverhältnisse gegebenenfalls umkehren. Die Untersuchung der Vorgänger-Auflagen soll zugleich nicht zu umfangreich geraten. Die Interpretationen in Frage kommender Passagen haben ergänzenden Charakter zu den detaillierten Ausführungen, welche die jeweils aktuellsten, d.h. jüngste Auflagen der Werke betreffen.

Gliederung und Vorgehen

Die nachfolgende Tabelle liefert eine Übersicht, welche Handwörterbücher und Fachlexika bzw. Lehrbücher herangezogen wurden. Innerhalb der Teile „Allgemeine Sozialwissenschaften“, „Spezielle Sozialwissenschaften“ und „Rechtswissenschaft“ eröffnet die Auflistung jeweils mit dem Werk, welches die höchste Zahl an Auflagen aufweist.

| Allgemeine Sozialwissenschaften  | Spezielle Sozialwissenschaften   | Rechtswissenschaft  |
|--|--|---|
| <i>Lexikon zur Soziologie</i><br>Auflagen: 1973, 1978, 1988, <u>1994</u> *   | <i>Kriminologie Lexikon</i> (vormals <i>Taschenlexikon der Kriminologie</i> )<br>Auflagen: 1970, 1973, 1974, <u>1991</u> | <i>Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht</i><br>Auflagen: 1970, 1973, 1975, 1977, 1978, 1980, 1982, 1985, 1988, 1991, 1993, <u>1995</u> , (2001)** |
| <i>Wörterbuch zur Politik</i> (vormals <i>Sachwörterbuch der Politik</i> )<br>Auflagen: 1977, 1986, <u>1995</u>  | <i>Kleines Kriminologisches Wörterbuch</i><br>Auflagen: 1974, 1985, <u>1993</u>  | <i>Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland</i><br>Auflagen: 1995, <u>1997</u> , (2001)**   |
| <i>Lexikon der Politik</i> , Bd. 3 und Bd. 7 (vormals <i>Pipers Wörterbuch zur Politik</i> , Bd. 1 und Bd. 2)<br>Auflagen: <u>1992</u> Bd. 3, (1998)** Bd. 7, 1985 Bd. 1, 1983 Bd. 2   | <i>Polizei-Lexikon</i><br>Auflagen: 1986, <u>1995</u>  |   |
| <i>Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland</i><br>Auflagen: 1981, (2002)**  |  |   |
| <i>Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland</i><br>Auflagen: 1993, 1995, <u>1997</u>  |  |   |
| * Die unterstrichenen Zahlen bezeichnen die Erscheinungsjahre der Auflagen, welche die Basis der Untersuchungen der jeweiligen Werke bilden und diese eröffnen.  |  |   |
| ** Die Zahlen in Klammern bezeichnen die Erscheinungsjahre der neuesten Auflagen der entsprechenden Werke, welche jedoch bei der Untersuchung nicht berücksichtigt wurden, da sie außerhalb des zu erfordernden Zeitintervalls liegen. |  |   |

Tabelle 1: Übersicht der in diesem Kapitel untersuchten Werke

Bei den untersuchten Werken handelt es sich *nicht* um Periodika. Folglich ist auch nicht von einer untereinander jeweils identischen Anzahl von (Neu-)Auflagen auszugehen. Das heißt, die Ergebnisse sind untereinander von Werk zu Werk nur eingeschränkt vergleichbar. So erschienen im Zeitraum zwischen 1970 und 1998 beispielsweise zwölf Aufla-

gen des Werkes *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht* (vgl. Götz 1995), die allesamt als „neu bearbeitet“ ausgewiesen wurden. Demgegenüber liegt der dritte Band des *Lexikon der Politik* (Nohlen 1992), der einen längeren Fachaufsatz zu Innerer Sicherheit enthält, lediglich in einer ersten Auflage aus dem Jahr 1992 vor. Dies alles gilt es bei der Bewertung der Bedeutung von Eintragsänderungen zu berücksichtigen. Es macht einen Unterschied bei der Bewertung der Neuaufnahme eines Begriffes in eine Auflage aus dem Jahr 1995, ob zwischen dieser und der ihr direkt vorhergehenden Auflage zehn bis fünfzehn Jahre liegen oder ob über diesen Zeitraum in regelmäßigen Abständen Neuauflagen herausgebracht wurden.

## Diskursformbestimmung

Die Versuche, die Begriffe Öffentliche und Innere Sicherheit inhaltlich näher zu bestimmen bzw. zu definieren, arbeiten aufgrund der Diskursform (lexikalisch gegliederte, alphabetische Schlagwortordnung) mit Wortverweisen. In der Regel verfügen Fachwörterbücher und Lexika, aber auch rechtswissenschaftliche Kompendien über zusätzliche Inhaltsindikatoren: Inhaltsverzeichnisse finden sich meist auf den Anfangsseiten von Büchern. Sie enthalten die unterschiedlichen Gliederungsebenen des Buchtextes in Gestalt seiner Kapitel- und – sofern vorhanden – Unterkapitelüberschriften entsprechend ihrer Aneinanderreihung/ Abfolge im Buch. Sie sind insofern *Titelverzeichnisse* und geben die inhaltliche Ordnung eines Buchtextes wieder, versehen mit entsprechenden Seitenangaben. Sach-, Stichwort- und Schlagwortregister strukturieren den Zugriff auf den Haupttext meist am Ende der Bücher.

Fachwörterbücher und Lexika sind alphabetisch geordnete Nachschlagewerk für entsprechende Wissensgebiete. Sie beanspruchen, relativ knapp und gesichert über für die jeweilige Disziplin relevanten wichtigen Begriffe, Entwicklungshintergründe, Grundfragen und Problemlagen zu informieren. Insofern ist ihnen immer eines immanent: Sie beanspruchen, *common-sense*-Wissen, d.h. in der jeweiligen Disziplin approbiertes (Fach-)Wissen, wieder- und weiterzugeben. Diese Einschätzung ist wichtig für den Status der Fundstellen und Befunde. Sofern Definitionen vorzufinden sein werden, können sie als herrschendes Wissen, als Kanon der entsprechenden Fachrichtungen gelten. In Fällen, in denen ein Werk *keine* Fundstellen enthält, kann umgekehrt geschlossen werden, dass zum Zeitpunkt der Fertigstellung der redaktionellen Arbeiten am Werk der in Frage stehende Begriff aus Sicht der Redaktion/des Autor-Subjekts auch *nicht* zum relevanten (Fach-)Wissensbestand zählte oder als nicht wissenschaftlich galt.

Es lässt sich prüfen, welche Worte als relevante Schlagworte auftauchen („s.“, „s.a.“, „→“, „↑“). Hier wird sowohl auf den Synonymcharakter eingegangen (der eine Begriff verweist bereits in der Eingangssequenz auf den anderen bzw. nach Nennung des eigentlichen Schlagwortes) als auch darauf, mittels ausgewählter Werke das Auftauchen zeitlich zu verorten (evtl. über auflagenbedingte inhaltliche Veränderungen bei Fachwörterbüchern).

Als Suchbegriffe gelten: Sicherheit,<sup>6</sup> Öffentliche Sicherheit und Innere Sicherheit, d.h. bei Inhaltsverzeichnissen und Registern wird auf diese Begriffe geachtet. Tauchen sie auf, werden die entsprechend verwiesenen Textstellen (Lexikaartikel, Fachaufsätze etc.) ermittelt und untersucht. Manche Werke verfügen nicht über die Indikatoren Inhaltsverzeichnis oder Register. Dies liegt daran, dass bei Nachschlagewerken, welche in der Regel alphabetisch geordnet sind, unmittelbar und direkt im eigentlichen Werktext unter dem entsprechenden Buchstaben nach Einträgen gesucht werden kann. Bei solchen Werken entfällt die Analyse der o.g. Indikatoren und der Zugriff auf Definitionen erfolgt direkt.

Teilweise ist auch zu beobachten, dass Werke, die einen Begriff möglicherweise nur sehr knapp behandeln, entweder im Fachartikel selbst oder im auf diesen verweisenden Register, Weiterverweise zu anderen Begriffen vornehmen. Sofern im Verlauf der Untersuchung solche Beispiele auftauchen, werden die entsprechenden Begriffe erwähnt, aber die dazugehörigen Artikel nicht eigens vorgestellt und analysiert. In solch einem Falle gilt es dann zu berücksichtigen, dass beispielsweise ein kurzer Artikel zu „Sicherheit, innere“ mit einer womöglich nur knappen, oberflächlichen Definition, bloß ein – wenn auch zentraler – Erklärungsbaustein, in einem verzweigten Netz von Weiterverweisungen auf andere Fachartikel ist.

Zugleich kann in der Abfolge von Auflagen die Verwendung der Begriffe selbst, d.h. ihr Auftauchen und ihre Erstverwendung untersucht werden und wertvolle Erkenntnisse liefern. Bei Ko-Okkurenzen ist darüber hinaus die Frage nach einem etwaigen gegenseitigen Verweisungsverhältnis interessant bzw. nach dessen historischer Entwicklung, da dieses sich mit der Zeit auch umkehren kann. Dieser Fall wird gedeutet als Gewichtsverlagerung, d.h. der Begriff auf den verwiesen wird, gilt

---

6 Sofern ein Register unter dem Buchstaben S beispielsweise „Sicherheit, öffentliche“ ausweist, wird diese Fundstelle als „Öffentliche Sicherheit“ gewertet. Das heißt, der Suchbegriff „Sicherheit“ umfasst nur dieses eine Wort. Bei der Wortkombination „Öffentliche Sicherheit“ ist die Reihenfolge der einzelnen Bestandteile für die weitere Interpretation und Beurteilung nicht von Belang.



immer als der wichtigere, der *eigentliche*. Hier ist zu unterscheiden zwischen „siehe“ und „siehe auch“-Verweisungen. Während erste auf den eigentlichen Begriff verweisen, indizieren letztere zwar einen starken thematischen Zusammenhang, jedoch sind beide Begriffe hier nicht völlig deckungsgleich.

Die im Vorwort dieses Kapitel bereits formulierten Vorüberlegungen und Erkenntnisserwartungen wurden mittels folgender Leitfragen operationalisiert:

- Welche der Suchbegriffe (Innere Sicherheit, Öffentliche Sicherheit, Sicherheit) werden aufgeführt?
- Besteht ein Verweisverhältnis der Begriffe zueinander und wenn ja welches?
- Wie wird insbesondere der Begriff Innere Sicherheit mittels der Fachbeiträge inhaltlich gefüllt?
- Werden bestimmte Feindbilder oder Bedrohungsszenarien erwähnt?
- Gibt es in diesem Kontext (aber auch darüber hinaus) Hinweise auf zeitliche Zuordnungen, Phasen oder Ursprünge Innerer Sicherheit?
- Finden sich Hinweise auf eine differenzierte Sicht des Begriffs/des Themas Innere Sicherheit dergestalt, dass zwischen Verfechtern/Akteuren der Politik Innerer Sicherheit und Kritikern unterschieden wird? Wenn ja, wie bzw. worüber werden beide voneinander abgegrenzt?

## Exemplarische Detailanalysen „Allgemeine Sozialwissenschaften“

Im Verlauf dieses Abschnitts werden einige Werke mittels Detailanalysen genauer vorgestellt. Allerdings handelt es sich um Interpretationen unterschiedlicher Länge, die bestimmte Aspekte der recherchierten Diskursfragmente aufgreifen und näher vorstellen.

### Lexikon zur Soziologie

Unter dem Buchstaben S finden sich drei relevante Einträge, die zugleich allesamt auf derselben Doppelseite angeordnet sind: „Sicherheit“, „Sicherheit, innere“ und „Sicherheit, öffentliche“ (Fuchs-Heinritz et al. 1994: 600 f.). Ein *direktes Verweisungsverhältnis* der Begriffe untereinander bzw. der mit ihnen verbundenen Artikel in Gestalt von „→“, „↑“, „siehe“ oder „siehe auch“-Verweisen besteht nicht. Allerdings kann von einem *impliziten Verweisungsverhältnis* oder besser: einer *impliziten*

*thematischen Vernetzung* gesprochen werden, da zentrale Kategorien aus einem Fachartikel auch in den jeweils anderen Verwendung finden bzw. auftauchen. Auf die Frage nach der inhaltlichen Füllung des Begriffs Innere Sicherheit lautet die Antwort: das *Lexikon zur Soziologie* definiert ihn zuallererst als „politischen Alltagsbegriff“ (ebd.: 600). Diese Definition trifft in zweifacher Weise Aussagen zu Qualität und Inhalt des Begriffes: 1. Sie siedelt ihn in der Sphäre des Politischen, d.h. im politischen Feld an. 2. Die Bezeichnung „Alltagsbegriff“ deutet Unbestimmtheit und Vagheit an, da „Alltagsbegriff“ als Gegenteil zum Terminus „Fachbegriff“ gelten kann, der i.d.R. als klar definiert und wenig mehrdeutig zu verstehen ist.

Beispiele für Bedrohungen von Innerer Sicherheit finden sich lediglich in Gestalt einer Beschreibung, welche Innere Sicherheit allgemein mit Schutz gleichsetzt und zugleich aufzählt, wovor zu schützen sei: „Schutz der Bürger vor Verbrechen“, „Schutz staatlicher Einrichtungen vor Übergriffen“ und „Schutz der sozialen und politischen Ordnung schlechthin“. Die Formulierungen werden indes nicht weiter ausgeführt. Überhaupt wird die Existenz der über den Umweg des Schutzbedürfnisses angedeuteten Bedrohungen als solche nicht in Frage gestellt. Zu einer Konkretisierung der allgemeinen Bedrohungen in Gestalt von Bedrohungsszenarien kommt es nicht. Der Text enthält letztlich auch keine Hinweise auf personifizierte Feindbilder bzw. Feindbildkonstruktionen, welche klarer noch als Bedrohungsszenarien als wertend zu beurteilen wären (vgl. ebd.).

So wenig Akteure, von denen Bedrohung ausgehe, genannt werden, so sehr werden Akteure, d.h. ein Akteur, der Sicherheit garantieren soll, angesprochen. Die besondere Rolle der Polizei wird betont. Sie folgt nicht zuletzt aus der Art der erwähnten diffusen Bedrohungen. Gleichzeitig legt die Triade der Schutzbedürfnisse (individuelle Sicherheit bzw. Schutz der Bürger vor Kriminalität, Schutz staatlicher Einrichtungen sowie der Schutz sozialer und politischer Ordnung schlechthin) auch andere Akteure (bspw. Verfassungsschutzbehörden) nahe, genannt werde diese aber nicht.

Das *Lexikon zur Soziologie* unternimmt keinerlei Versuche, das Auftauchen des Begriffs Innere Sicherheit zeitlich oder historisch einzuordnen. Da, wie bereits analysiert, auch keine bestimmten Bedrohungen erwähnt werden, liegen hierzu ebensowenig zeitliche Zuordnungen, Phasenbildungen o.ä. vor. Zugleich finden sich Belege für eine im Ansatz differenzierende Sicht auf das Thema Innere Sicherheit in Gestalt der Erwähnung von „Kritiker[n] dieses traditionellen Verständnisses [von Innere Sicherheit, TK]“ (ebd.). Die Passage zu Kritik und Kritikern umfasst sogar etwas mehr als die Hälfte des Gesamtbeitrages – was be-

merkwürdig ist und auf einen entsprechenden Einfluss kritischer Positionen zum Zeitpunkt des Verfassens des Beitrages schließen lässt. Gleichwohl beschränkt sich die vorgestellte kritische Position auf die Feststellung, dass Innere Sicherheit, wenn es nach den dort angesprochenen Kritikern gehe, mehr sei, als der polizeiliche Schutz der Bürger vor Kriminalität, der Schutz des Staates und seiner Einrichtungen vor Übergriffen und der Schutz der sozialen und politischen Ordnung schlechthin (vgl. ebd.). Innere Sicherheit

„[beruhe] als sozialer Prozeß vielmehr auch auf der Herstellung des inneren Friedens durch Gewährung von Chancengleichheit, Lebenshilfe und sozialer Sicherheit. Gefährdungen der i.n S. [sic!] liegen demzufolge nicht nur in Rechtsbrüchen, sie erwachsen vielmehr auch aus der Verweigerung der sozialen Sicherung, aus der Bedrohung der Lebensqualität durch Schädigung der Umwelt, aus dem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht und aus der Unterwerfung von Belangen des Gemeinwohls unter private Interessen“ (ebd.).

Interessant ist, dass die bereits im Fachartikel zu Beginn angedeutete Mehrdeutigkeit und Unbestimmtheit des Begriffs Innere Sicherheit noch ausweitet wird. Innere Sicherheit sei mehr als verpolizeilichter Schutz, nämlich auch Schutz vor Umweltschäden, bedrohter Lebensqualität etc. Innere Sicherheit und soziale Sicherheit verschmelzen hier allerdings zu einer Gemengelage unterschiedlichster Bedrohungen, bzw. die Ungewissheiten und Risiken einer sozialen Lage werden zu einer Sicherheitsbedrohung. Die Definition im *Lexikon zur Soziologie* führt dieses Problem nicht weiter aus.

Es bleibt unklar, ob das Verständnis des Begriffes Innere Sicherheit in Gestalt der vorgestellten Kritik diesen Begriff nun auf weitere, bislang damit noch nicht identifizierte gesellschaftliche Bereiche und Phänomene ausweitet, ihn somit noch mehrdeutiger macht, oder ob gar tendenziell die Verpolizeilichung weiterer gesellschaftlicher Bereiche befördert wird. Dies wäre dann der Fall, wenn man die Geltung des Begriffs über die bislang bekannten Gefährdungen hinaus anerkennen würde, als Hauptakteur für Sicherheitsproduktion aber gleichzeitig die Polizei weiter favorisiert.

Eine fachliche oder institutionelle Zuordnung der „Kritiker“ wird nicht vorgenommen. Insofern fehlen zusätzliche Indikatoren, die Rückschlüsse auf die Kritik und deren Stoßrichtung zuließen. Zwischen Verfechtern/Akteuren von Innerer Sicherheit und deren Kritikern kann also hier nur äußerst grob unterschieden werden: einerseits – zumindest in Teilen – Politiker (Innere Sicherheit gilt dem Lexikon ja als „politischer Alltagsbegriff“) und die Polizei, als traditioneller Garant von Innerer Si-

cherheit, andererseits Kritiker, die reformpolitische Entwicklungen anmahnen oder zumindest miteinbeziehen, wenn es um die Definition von Innerer Sicherheit geht.

## Wörterbuch zur Politik

Das *Wörterbuch zur Politik* enthält sowohl zu Innere Sicherheit als auch zu Öffentliche Sicherheit Einträge (vgl. Schmidt 1995: 425 und 671). Auch ein Sachartikel zum Einzelwort „Sicherheit“ ist enthalten. Da zu allen relevanten Begriffen Einträge vorliegen, wird auf eine weiterführende Untersuchung indexikalischer Strukturen dieser Ausgabe des Werkes verzichtet. Die Analyse konzentriert sich auf die vorgefundenen Einträge unter Berücksichtigung der bekannten Fragestellungen.

Der Text zum Eintrag „Innere Sicherheit“ hat eine Länge von etwa einer Spalte zuzüglich den Angaben zu weiterführender Fachliteratur. Besondere Aufmerksamkeit verdient der Eröffnungssatz:

**„Innere Sicherheit** (öffentliche Sicherheit), mehrdeutige Bezeichnung für die institutionellen Bedingungen, den Prozeß, die Inhalte und Ergebnisse politischen Handelns, das nach Anspruch oder Funktion darauf gerichtet ist, Ordnungs- und Schutzaufgaben zugunsten der einzelnen Mitglieder der Gesellschaft sowie des politischen und gesellschaftlichen Systems zu erfüllen“ (ebd.: 425; Hervorh. i. Orig.).

Dieser Satz beantwortet die oben erwähnte erste Frage (Wie werden die Begriffe Innere Sicherheit und Öffentliche Sicherheit inhaltlich gefüllt?) – wenn auch indirekt – bereits zu Beginn: Öffentliche Sicherheit wird synonym zu Innerer Sicherheit verwendet. Dies bestätigt auch der entsprechende Eintrag zu Öffentliche Sicherheit (vgl. ebd.: 671). Des weiteren kann festgehalten werden: Beide Termini werden originär der Sphäre des Politischen zugerechnet („politisches Handeln“). Gleichzeitig wird präzisiert, auf wen oder was sich die „Ordnungs- und Schutzaufgaben“ beziehen. Hierbei folgt der Text des Wörterbuches einer auch in anderen Werken vertretenen Zweiteilung: Schutz des Einzelnen und Schutz des Systems. Wovor diese jeweils zu schützen seien, wird allerdings im *Wörterbuch zur Politik* nicht deutlich ausgeführt, d.h. bezüglich möglicher Bedrohungen oder Feindbilder liefert es allenfalls verdeckte Hinweise, wenn beispielsweise von „sicherheitspolitischen Ergebnissen“ (ebd.: 426) die Rede ist. Als solche werden die relativen Häufigkeiten von „kriminellen Delikten, Morden und Unruhen“ (ebd.) erwähnt. Eine Aufzählung, die bezogen auf Feindbilder unscharf bleibt. Es gibt keinerlei Textpassagen oder Hinweise auf zeitliche Zuordnun-

gen, Phasen oder Ursprünge eines Begriffes/einer Politik Innerer Sicherheit oder mit diesen in Verbindung gebrachten Bedrohungen.

Die bereits verschiedentlich angesprochenen Vagheit und Unbestimmtheit des Begriffs Innere Sicherheit wird auch im *Wörterbuch zur Politik*, in der oben zitierten Eingangssequenz, thematisiert – aber nicht ausdrücklich angesprochen – und kommt in der Verwendung der Formulierung „mehrdeutige Bezeichnung“ (ebd.: 425) zum Ausdruck. Diese Deutung wird noch verstärkt, wenn man den Anfang des Anschlussatzes mitberücksichtigt. Dort heißt es: „Die Spannweite der Verfassungswirklichkeit der Politik der Inneren Sicherheit ist groß [...]“ (ebd.). Die Bezeichnung „Spannweite“ dient üblicherweise dazu, die Entfernung von (ausgebreiteten) Flügeln eines Flugzeuges oder Vogels anzugeben und so über vergleichbare Größenangaben zu verfügen. Der sprachliche Ausdruck wird, wie das Beispiel zeigt, aber auch in anderen Bedeutungszusammenhängen verwendet. So auch häufig, um im Allgemeinen die Gesamtheit unterschiedlicher Positionen zu beschreiben, die von den äußeren, sich gegenüberliegenden Enden begrenzt werden. Bezieht man den Begriff auf gesellschaftspolitische Zusammenhänge, ist in der Regel davon auszugehen, dass die gegenüberliegenden Punkte als entgegengesetzte Positionen innerhalb politischer Koordinaten zu verstehen sind, d.h. – entsprechend der politischen Topographie – zwischen *links* und *rechts*. Für diese Schlussfolgerung spricht noch ein weiteres Argument: Gerade im genannten Bereich wird gerne von „politischen Flügeln“ gesprochen, um die Begriffe *links* und *rechts* zu paraphrasieren.

Die Konsequenz hieraus lautet: Die o.g. Passage thematisiert die Vagheit und Unbestimmtheit des Begriffes Innere Sicherheit und rückt sie in Zusammenhang mit politischer Auseinandersetzung. Eine weitergehende Definition findet sich im Text allerdings nicht. Der vorfindbare Definitionsversuch liefert aber implizit einen weiteren Hinweis auf den Charakter des Terminus Innere Sicherheit als politischen Begriff und v.a. als politisch umstrittenen Begriff. Mittels der Kontextualisierung mit „Verfassungswirklichkeit“ wird darüber hinaus ein Schlagwort aufgegriffen, welches direkt ins Zentrum der gesellschaftspolitischen Debatte führt, allerdings ohne dies weiter zu thematisieren. Vielmehr wird lediglich eine politische Bewertung vorgenommen, innerhalb derer „demokratischen Verfassungsstaaten“ eine „relativ milde Politik Innerer Sicherheit“ zugeschrieben wird und „autoritären Regime[n] [...] eine harte Überwachungs- und Repressionspolitik“.<sup>7</sup>

7 Indem der Autor aber darauf hinweist, die Unterscheidung zwischen „relativer milder Politik“ und „harter Überwachungs- und Repressionspolitik“ verlaufe zwischen unterschiedlichen Regimen, angeführt werden die USA,

## Lexikon der Politik

Das Inhaltsverzeichnis des *Lexikons der Politik* enthält einen Eintrag zu Innere Sicherheit, der auf einen Artikel des Autors Erhard Blankenburg verweist (vgl. Schmidt 1992: 5). Ein Eintrag zu Öffentliche Sicherheit ist nicht vorhanden, ebensowenig zu Sicherheit als Einzelwort. Die Eröffnungssequenz des Fachartikels indiziert zum einen den politischen Charakter Begriffes, wenn umstandslos von der „Politik der inneren Sicherheit“ (Blankenburg 1992: 162) gesprochen wird. Zum anderen wird auf eine euphemistische Funktion des Begriffs Innere Sicherheit hingewiesen (vgl. ebd.).

---

Großbritannien und die Bundesrepublik einerseits und die ehemalige DDR andererseits, macht er beide Ausprägungen zum Gradmesser der Liberalität einer Gesellschaft. Hiermit sind zugleich einige zentrale Stichworte geliefert, um auch die innenpolitische Kontroverse um Innere Sicherheit zu beschreiben, obschon der Text im *Wörterbuch* eine andere Deutung verfolgt. Just hierum dreht sich der gesellschaftspolitische Streit in der Bundesrepublik Deutschland: Die Verfechter der Politik Innerer Sicherheit wollen damit nach eigenem Bekunden den so genannten demokratischen Verfassungsstaat schützen (Stichwort: wehrhafte Demokratie), die Kritiker sehen hierin jedoch einen Schritt in einen so genannten Überwachungsstaat, beabsichtigen aber mit der Zurückweisung der herrschenden Politik Innerer Sicherheit gleichfalls den Schutz des liberalen Staates. Möglicherweise ist der Anspruch, selbst den Schutz des demokratischen Verfassungsstaates zu verfolgen, ein später Reflex auf die Ausgrenzungsversuche gegenüber der dezidiert linken Gesellschaftskritik in den 1960er- und 1970er-Jahren. Jenen linken Kritikern wurde immer wieder abverlangt, sich zum Staat und seiner Verfassung zu bekennen. Mit dem Ergebnis, dass diese Kritiker versuchten und versuchen, in einer Art vorausseilendem Gehorsam, ihre Kritik an der Politik Innerer Sicherheit immer vor dem Hintergrund ihres Bekenntnisses zumindest zum Verfassungsanspruch zu artikulieren und so die ihnen zugewiesene Position, potenzielle Verfassungsfeinde zu sein, in die Position der eigentlichen, der wahren Verfassungshüter und Rechtsstaatsschützer zu transformieren – und damit einen Retorsionseffekt bewirk(t)en, indem sie auch die Position derer, die ihnen vorwerfen Verfassungsfeinde zu sein, umkehren. Schmidt (1995), der diese Lesart freilich nicht intendiert, verfolgt eine gänzlich andere Spur: Die genannten Staaten bzw. Staatsformen im *Wörterbuch* werden – wohl nicht nur – in Bezug auf die Ausprägung *repressive* oder *liberale Sicherheitspolitik* als quasi statische Gebilde verstanden. Dass diese Ausprägungen im Gegenteil sehr dynamisch sind, sich ein stellvertretend genannter Staat/dessen Gesellschaft diesbezüglich wandeln kann, wird nicht anerkannt. Vielmehr scheint dieser Art von Beispielen eine Wahrnehmung zugrunde zu liegen, die an Vorstellungen aus der Zeit der Blockbildung anknüpft, wie die erst- („USA“) bzw. einzig genannten („DDR“) Beispiele belegen. Die USA als ideologischer Platzhalter für Demokratie, Freiheit und unbegrenzte Möglichkeiten, die DDR als Sinnbild realsozialistischer Knechtschaft und Totalitarismus.

Blankenburg präzisiert seinen Euphemismusvorwurf im weiteren Verlauf, indem er feststellt, dass mittels des Begriffs „Politik der inneren Sicherheit“ die „Auseinandersetzung mit inneren Widersprüchen“, mit der „Verteidigung gegen die Bedrohung durch äußere Feinde“ gleichgesetzt würde. Sofern an dieser Stelle auszuschließen ist, dass mit „inneren Widersprüche“ auf intrapersonelle Widersprüche (bspw. in einem psychologischen Sinne) abgehoben wird, bleibt nur die Interpretation, die Bezeichnung „innere Widersprüche“ meint (*inner-)* *gesellschaftliche* Widersprüche.<sup>8</sup> Die „Politik der inneren Sicherheit“ wäre demnach also eine Reaktion *auf* bzw. eine spezifische Form der Auseinandersetzung *mit* innergesellschaftlichen Widersprüchen. In Anbetracht der Tatsache, dass Innere Sicherheit in der Regel mit allgemeiner Kriminalitätsbekämpfung identifiziert wird, würde dies entweder bedeuten: Kriminalität ist Folge oder Effekt besagter innerer Widersprüche oder aber: Innere Widersprüche werden mit Mitteln, die eigentlich der Kriminalitätsbekämpfung dienen, bearbeitet bzw. bekämpft. Würden sich diese gesellschaftlichen Widersprüche in Gestalt (gesellschafts-)politischen Protestes artikulieren – was nicht ungewöhnlich wäre –, dann käme die „Politik der inneren Sicherheit“ gar der Kriminalisierung politischen Protestes gleich.

Mit der Referenz auf die „Verteidigung gegen die Bedrohung durch äußere Feinde“ spielt Blankenburg auf den Terminus Äußere Sicherheit an (den er an dieser Stelle zwar nicht ausdrücklich verwendet, auf den er aber später im Text zu sprechen kommt). Dessen Verständnis von „Verteidigung“ ist vor allem gekennzeichnet durch die Anwendung staatlicher Gewalt im Sinne von militärischer. Der Euphemismus, den Blankenburg kritisiert, besteht also in einer durch die Protagonisten Innerer Sicherheit erweckten Scheinlogik, deren Kern der unzulässige Rekurs auf (Gewalt-)Mittel sei, welche eigentlich aus einem anderen Politikfeld (Äußere Sicherheit) herrühren und die dem ihnen neu zugeordneten Zweck (Lösung innergesellschaftlicher Widersprüche) nicht nur nicht adäquat wären, sondern eine unverhältnismäßige Verschärfung bedeuteten.<sup>9</sup>

8 Dem ließe sich noch hinzufügen, dass gesellschaftliche Widersprüche zunächst *per se* nichts Bedrohliches an sich haben, sondern einer Gesellschaft immanent sind.

9 Ein bedenkenswerter Aspekt hierbei: Diese Tendenz ist nicht völlig dem Bereich Politik anzulasten. Bereits die Rote Armee Fraktion (RAF) trat kraft ihrer Selbstbezeichnung, eben eine Rote *Armee* Fraktion zu sein, in Vorlage und versuchte während der gesamten Dauer ihrer Aktivitäten den Status einer quasi-militärischen und politischen Kampfpartei geltend zu machen, was insbesondere auch für die gefangenen RAF-Mitglieder von Bedeutung gewesen wäre. Jedoch hat hier die Staatsmacht immer darauf

Es zeigt sich, bereits diese ersten Ergebnisse der Analyse der kurzen Eingangssequenz sind vielversprechend und deuten an, dass es sich bei dem Text offensichtlich um ein Fragment handelt, welches sich exponiert kritisch mit dem Thema Innere Sicherheit auseinandersetzt. Vor dem Hintergrund der mit dieser Arbeit angezielten Entwicklung einer Forschungsperspektive, die die kritischen Teile des Sicherheitsdiskurses angemessen berücksichtigt, erscheint eine genauere Untersuchung des Textes mit dem Ziel der Thesengenerierung gerade auch für das spätere Vorgehen erforderlich. Es ist folglich zu prüfen, ob die ersten Befunde sich im Textverlauf bestätigen bzw. weiter präzisiert lassen.

Der Lexikonbeitrag thematisiert die Rede von einer „ständig zunehmenden Kriminalität“ als Quintessenz von Sicherheitspolitik und bewertet diese Rede als *einen* von verschiedenen ähnlich gearteten „Slogans“, der unmittelbar zum Repertoire „konservativer Opposition gegen liberale Rechtspolitik“ zählt. Abseits der hier zum Tragen kommenden Entgegensetzung konservativ vs. liberal ist zudem bemerkenswert, dass der Autor die Glaubhaftmachung dieser „Slogans“ – und somit die Durchsetzung jener konservativen Politik – eng verknüpft mit den Aktivitäten der Medien sieht. So stellt Blankenburg den Wahrheitsgehalt der angesprochenen Slogans in Frage und spricht im Zusammenhang mit einer damit verbundenen (Presse-)Berichterstattung von deren nur „scheinbarer Bestätigung“ (ebd.) oder an anderer Stelle von der Lenkbarkeit der Medien (vgl. ebd.: 168). Verantwortlich dafür sei eine bestimmte Dynamik/Logik der Berichterstattung, die mit dem Schlagwort „Sensationsinteresse der Massenmedien“ (ebd.: 163) oder Verweisen auf die Marktabhängigkeit der Boulevardpresse illustriert wird (vgl. ebd.: 162 f.). Es kommt zu einer Art indirekter Manipulationsthese, denn die Medienkampagnen täuschten über die „tatsächliche Bedrohung“ hinweg und garantierten „plebiszitäre Unterstützung“, „wenn sie Bedrohung in das Umfeld der ‚Kriminalität‘ [...] verweisen“ (ebd.: 163). Die mit dem Begriff „plebiszitär“ erfolgte Kontextsetzung mit Plebiszit ist selbst ein rhetorischer Kunstgriff. Da es Volksentscheide zu Innerer Sicherheit bislang weder auf Bundes- noch auf Landesebene gegeben hat, steht zu

---

gepocht, diesen Kombattantenstatus zu verweigern. Um so mehr fällt auf, dass umgekehrt die Kriegssymbolik (in Gestalt massiver Anleihen aus dem Militärbereich) bei Bedrohungskonstruktionen bemüht wird, die sich nicht als solche Kombattanten selbstdeklarieren können (wie bspw. bei sogenannter Organisierter Kriminalität). Offensichtlich liegt es erheblich im Interesse der Staatsmacht, sich im Innenverhältnis nicht vorschreiben zu lassen, wer Feind ist. Es ist dies viel mehr umgekehrt ein Akt der Souveränität, diesen Status zuzuweisen oder abzusprechen und folgt der Carl Schmittschen Logik „innerstaatlicher Feinderklärung“ (Schmitt 1996: 45 ff.).



vermuten, der Autor meint Unterstützung im Sinne von allgemeiner Zustimmung des (Wahl-)Volkes zur konservativen Sicherheitspolitik. Wobei diese Zustimmung als Effekt der in ihrem Wahrheitsgehalt zu bezweifelnden Slogans und deren „scheinbarer Bestätigung“ durch die Massenmedien nahe gelegt wird. Insofern wird diese Kausalkette von mir als Manipulationsthese bewertet. Hier zeigt sich ein Verständnis von konservativer Sicherheitspolitik, welche im Verbund mit Teilen der Massenmedien die tatsächliche Situation verschleierte bzw. in ihrem Interesse verfälschte. Hieraus erwächst umgekehrt eine Verantwortung für eine sich dieser Dynamik widersetzen Politik in Gestalt eines Aufklärungsauftrages, der die objektive Lage geltend machen müsste. Es ist im weiteren Textverlauf darauf zu achten, ob sich hierfür Hinweise finden lassen.

Die von Blankenburg formulierte Kritik zählt zum Kernbestand des so genannten Kritischen Diskurses, der sich letztlich auf konkurrierende Kenntnis der Faktenlage beruft (bessere bzw. angemessenere Interpretation von Kriminalstatistiken, Diskrepanz zwischen objektiver Sicherheitslage und subjektivem Sicherheitsgefühl, manipulative Wirkung von Teilen der Medien und infolge dessen leicht zu erreichende plebiszitäre Unterstützung). Insofern liegt der Schluss nahe, Innere Sicherheit – als hierfür quasi synonym zu verwendender Begriff – sei ein konservativer politischer „Kampfbegriff“. Die Bedeutung, die Blankenburg in seinem Beitrag dieser Ausprägung von Sicherheitspolitik beimisst, macht darüber hinaus klar, dass es sich in den Augen des Autors um die *herrschende* Sicherheitspolitik handelt, sozusagen den Regelfall. „Konservative Sicherheitspolitik“ ist somit auch keine bloße Variante neben mehreren anderen, schon gar nicht gleichrangigen Ausprägungen von Sicherheitspolitik.

Als Gegenüber der konservativen Sicherheitspolitik, im Sinne eines politischen Widerparts bzw. eines Korrektives, benennt Blankenburg mehrfach „liberale Rechtspolitik“ bzw. „liberale Rechtspolitiker“. Im Text übersetzt sich dieses Verständnis akteursspezifisch wie folgt: Auf der einen Seite werden Polizei (sowohl repressiv als auch manipulativ tätig; vgl. ebd.: 163) und so genannte konservative Politiker zu den Verfechtern und Protagonisten der „konservativen Sicherheitspolitik“ gerechnet. Ihnen steht auf der anderen (politischen) Seite eine Ansammlung gegenüber, deren Charakteristikum und Manko es zu sein scheint, im Gegensatz zu den Konservativen über eine wenn überhaupt nur „wenig festgefügte Organisation“ zu verfügen. Die Gegenkraft setzt sich zusammen aus „liberaler Presse und Medien“, „Verteidigern der Bürgerrechte“, „Advokaten“, „politischer Strafverteidigung“ und „lokalen Kulturen“ (ebd.: 166 f.).

Der liberalen Position und ihren Akteuren wird ein defensiver Part zugeschrieben. Das macht sich zum einen an dem Hinweis auf „wenig festgefügte Organisation“ bemerkbar, zum anderen wird dieser Position im Umkehrschluss zu den bisherigen Ausführungen lediglich wenig plebiszitäre Unterstützung zuteil. Hier deutet sich an, dass der Kritische Diskurs zugleich der nichthegemoniale ist. Gleichzeitig beansprucht Blankenburg mit seiner parteinehmenden Schilderung implizit eine Sicht auf eine Faktenlage, die quasi nicht manipuliert sei. Es kommt zum Rekurs auf eine „objektive Kriminalitätsbedrohung“ (in Entgegensetzung zum subjektiven Sicherheitsgefühl, welches anscheinend die plebiszitäre Unterstützung konservativer Sicherheitspolitik fundiert). Blankenburg argumentiert somit wesentlich diskursimmanent. Es gäbe eine Faktenlage der Kriminalitätsbedrohung, die, wenn sie denn nur wahrheitsgemäß und der Bedrohung adäquat bearbeitet würde, einer qualitativ anderen Politik zur Geltung verhelfen könnte. Im Kern lautet die Kritik: Die herrschende konservative Sicherheitspolitik schieße über ihr Ziel hinaus, bekämpfe letztlich nicht das, was sie zu bekämpfen vorgäbe, nämlich eine Kriminalitätsbedrohung, sondern politischen Protest. Die oben vorgestellte Vermutung, die sich der konservativen Sicherheitspolitik widersetzende Politik kläre über die objektive Lage auf, lässt sich in dieser Hinsicht somit bestätigen.<sup>10</sup> Die „objektive Lage“ erfordere implizit angemessenere, d.h. adäquate Mittel. In diesem Sinne ist die liberale Position von einem sozialtechnokratischen Verständnis geprägt.

Diese Bezugnahme setzt sich in seiner Schilderung der Entwicklung der 1980er-Jahre in der BRD fort. Insbesondere für diese Dekade betont er: „In den 80er Jahren setzten die Länderinnenminister/-senatoren zunehmend auf massive Polizeieinsätze im Vorfeld von *Demonstrationen*, um Besetzungen und Eskalation frühzeitig zuvorzukommen“ (ebd.: 164 f.; Hervorh. TK). Der Autor schildert die zunehmende Flexibilität polizeilicher Einsatzkonzepte als Charakteristikum der Entwicklung der 1980er-Jahre zwar *auch* am Beispiel von Ereignissen wie „Geiselnahme, Entführungen und politische Erpressungen“ (ebd.: 165), welche dem für die 1970er-Jahre bestimmenden Feindbild des „Terrorismus“ am näch-

---

10 Dies ist zugleich ein entscheidender Befund, der in der späteren Analyse bestimmter Teile des Kritischen Diskurses aufgegriffen wird. Mittels des Pochens auf eine bessere bzw. korrektere Kenntnis der Faktenlage („objektive Kriminalitätsbedrohung“) und dem Verweis auf die Notwendigkeit einer anderen Sicherheitspolitik, um die eigentlichen (Kriminalitäts-) Bedrohungen zu bekämpfen, teilen Kritiker mit den konservativen Sicherheitspolitikern letzten Endes bestehende Kriminalitätskonstruktionen, so lange diese nicht in unangemessener Weise auf politischen Protest bezogen werden – unbestritten der zwischen beiden Lagern vordergründig bestehenden gegenläufigen politischen Bezugnahmen.

sten kommen bzw. dessen fortdauernde Geltung in den 1980er-Jahren indizieren. Im Vordergrund seiner illustrierenden Ausführungen für diese Dekade stehen jedoch Situationen wie „gewöhnliche Krawalle“, „Bürgeraktionen und demonstrativen Besetzungen“, „wilde Streiks oder Blockaden [...] bei wirtschaftlichen Kampfmaßnahmen“ (ebd.: 165). Dieses *Setting* fokussiert letztlich auf Protestverhalten breiter Bevölkerungsgruppen als Feindbild in den 1980er-Jahren. Diese Stoßrichtung favorisiert er auch im weiteren Verlauf, wenn die durch die „Politik innerer Sicherheit“ drohenden Gefahren benannt werden. Konservative Sicherheitspolitik berge ein großes Gefährdungspotenzial insbesondere durch „Präventivtätigkeit“ und damit verbundene „Informationsspeicherung, Datenverarbeitung“, „Datenaustausch zwischen Behörden“, „elektronische Beobachtungsmöglichkeiten“, „Rasterfahndung und Personensuche mit Hilfe von Massendaten“ (ebd.: 166). Ausgehend von der Schilderung des „Terrorismus“, als (Haupt-)Legitimationsfigur der 1970er-Jahre, über „Hausbesetzer“ (erwähnt werden Berlin und Hamburg, die in den 1980er-Jahren eine große Zahl an Hausbesetzungen zu verzeichnen hatten) endet die Schilderung schließlich bei „legalem politischen Protest“, der zum eigentlichen Objekt der (Wiss-)Begierde der Sicherheitsbehörden avanciert:

„Massenhafte Beobachtung (auch durch Geheimdienste) im Zusammenhang mit legaler politischer Betätigung und die Verwendung solcher Informationen noch nach Jahren im Zusammenhang mit Prüfungsverfahren für die Einstellung im öffentlichen Dienst haben der Furcht vor dem ‚Überwachungsstaat‘ ein realistische Basis gegeben“ (ebd.).

Gleichwohl gibt es Gegentendenzen, wenn auch wenig erfolgreich:

„Versuche, Polizei und Geheimdienste an die Kette von Datenschutznormen zu legen, sind nur teilweise erfolgreich, [...] hingegen werden Datenschutzargumente weitgehend mißbraucht, um Behörden vor kritischer Forschung abzuschotten“ (ebd.: 166).<sup>11</sup>

Resümierend hält Blankenburg fest: „Die 80er Jahre [...] waren [...] gekennzeichnet durch die Einschränkung von Demonstrationsrechten und den Abbau prozessualer Garantien der Strafverteidigung“ (ebd.). Die „Kriminalisierung der ‚Unterstützung einer kriminellen Vereinigung‘ (§129 s StGB)“, der „Volkszählungsboykott“, ein „erweitertes Recht

11 Das Beispiel ist zugleich ein erstes Indiz für die Verwendung von (hier: lexikalisierten, d.h. schwachen) Metaphern („an die Kette legen“) im Kritischen Sicherheitsdiskurs.

von Sicherheitsüberprüfungen“, die „Legalisierung der Schleppnetzfahndung“, „neuartige Demonstrationsdelikte“ etc. sind die Eckdaten, auf die Blankenburg sich in der Hauptsache bezieht.

Eines zeigt sich an den Schilderungen sehr deutlich: Es wird davon ausgegangen, es gebe gewisse Bedrohungen (in erster Linie den so genannten Terrorismus), allerdings würden, nach Blankenburg, konservative Sicherheitspolitik und staatlicher Sicherheitsapparat diese als Vorwand nutzen, um weite Teile der Bevölkerung ins Visier zu nehmen, die eigentlich als gesellschaftliches Protestpotenzial zu gelten hätten.

Nachdem der Lexikonbeitrag einen Abriss über die mit der konservativen Sicherheitspolitik verbundenen Tendenzen gegeben hat, die er durchweg ablehnend-kritisch kommentiert, versucht er zugleich, auch Ansätze für eine gegenläufige Politik zu benennen, obschon diese implizit immer schon durchschienen. Die ausdrücklich Bezugnahme ist allerdings besonders interessant, da es hier – wie verschiedentlich schon angedeutet – zu Präzisierungen in Hinblick auf die Opposition zur herrschenden Sicherheitspolitik kommt, d.h. Kritik und kritische Potenziale benannt werden.<sup>12</sup> Er spannt den Bogen zu den Kritikern, indem er gegen Ende des Beitrages versucht, „Politik der inneren Sicherheit“ über den Gehalt konservativer Sicherheitspolitik hinaus auszulegen:

---

12 Wobei der Fachartikel Blankenburgs selbst schon ein Beispiel für diese Position ist. Es kommt hierdurch zu einem Effekt, auf den eingangs bereits hingewiesen wurde und der auch diese Arbeit prägt: Auf der ersten Beobachterebene positioniert sich der Beitrag als kritischer, auf einer zweiten Beobachterebene thematisiert er eben jene Texte, Fragmente und (Diskurs-)Positionen, die sich als kritisch beobachtend ausweisen oder einordnen lassen. Das heißt, er befindet sich strenggenommen selbst immer in einer potenziellen Doppelrolle von Beobachter und Beobachtungsgegenstand. Diesem Ebenenmix ist schwer zu entgehen, will man (s)eine kritisch-wissenschaftliche Grundposition nicht von vornherein aufgeben. Ohnehin geht es nicht um die Frage, ob eine kritische Einfärbung der Beobachterbrille ganz zu vermeiden ist. Die Situation ist, bezogen auf den hier untersuchten thematischen Diskurs Innerer Sicherheit, lediglich ungewohnt, da entweder die Kritiker konservativer Sicherheitspolitik über eben die konservative Politik sich äußern und ihre Forschungsanstrengungen hauptsächlich auf diese ausrichten. Oder aber die Forscher im Dienst konservativer Sicherheitspolitik umgekehrt die Bedrohungen und die sie infrage stellenden Kritiker in den Fokus rücken, um gegen sie ihre Politikkonzepte zu rechtfertigen. Auch Blankenburg deutet diesen Sachverhalt an, wenn er in einem anderen Zusammenhang feststellt, „daß in der Wissenschaft der Streit zwischen konservativer und liberaler Sicherheitspolitik durch die Wahl ätiologischer Fragestellungen auf der einen [der konservativen; TK], Fragen nach den Bedingungen der Reaktion auf der anderen Seite [der liberal-kritischen; TK] ausgetragen wird“ (Blankenburg 1992: 167).

„Wäre Politik der inneren Sicherheit allein Wahren von Ruhe und Ordnung [also nach Blankenburg: konservative Sicherheitspolitik; TK], könnte ihre Optimierung als bestandsgefährdend für demokratische Auseinandersetzungen angesehen werden“ (ebd.: 167).

Die Befürchtung der Bestandsgefährdung von demokratischen Auseinandersetzungen bestätigt die bisherige Analyse, wer oder was in Blankenburgs Augen *eigentlich* von Sicherheitspolitik betroffen sei: Formen demokratischer Auseinandersetzung, die bei Blankenburg m.E. gleichbedeutend sind mit gesellschaftlichem Protest. Des weiteren: Der Satz „Wäre Politik der inneren Sicherheit allein Wahren von Ruhe und Ordnung“ betont an dieser Stelle vor allem, sie ist es *noch nicht* allein. Aber *was* ist sie dann mehr bzw. was sollte sie darüber hinaus sein? Der Beitrag plädiert hier in gewisser Weise für ein weiter zu fassendes Verständnis von Sicherheitspolitik. Bereits zu Beginn wurde schon einmal festgehalten, es gehe um

„Bereithalten und Begrenzen eines Potentials staatlicher Gewaltausübung sowie dessen Einsatz und Kontrolle bei Bedrohungen, die innerhalb eines Staatsgebietes ihren Ursprung nehmen“ (ebd.: 162).

Allerdings ist das „Begrenzen“ und die „Kontrolle“ des „Potentials staatlicher Gewaltausübung“, folgt man Blankenburgs bisherigen Ausführungen, die Sache konservativer Sicherheitspolitik nicht – im Gegenteil. Was zu der Frage führt, wer diese Aufgabe statt dessen übernehmen soll. Auch hier hat Blankenburg eine Antwort parat. Es bedarf eines politischen Gegengewichtes. Es geht um die Stärkung der bereits mehrfach erwähnten liberalen Rechtsposition, die diese Entwicklung garantieren könne/solle. Letztlich erwächst hieraus ein quasi arbeitsteiliges Arrangement Innerer Sicherheit, in welchem nun auch die Kritiker ihren Platz finden. Welche Akteure benennt er konkret? Zu den Wächtern und Verfechtern liberaler Sicherheitspolitik (im Sinne einer Sicherung liberaler Positionen) werden vor allem „lokale Kulturen zur Verteidigung von Bürgerrechten“ gezählt. Hierzu gehören

„Advokaten [...] ebenso wie politische Parteien, in Europa auch Gewerkschaften, international auch Bürgerinitiativen und Menschenrechtsbewegungen. Das Anwachsen internationaler Bürgerrecht-Komitees in den 70er Jahren zeigt, daß gleichzeitig mit dem Arsenal konservativer Sicherheitspolitik auch die Organisation des liberal-rechtsstaatlichen Widerstands gewachsen ist“ (ebd.: 167).

Unter anderem den Trägern politischer Protestpotenziale aus fast drei Jahrzehnten (Anti-Notstandsbewegung, Studentenbewegung, Anti-AKW-, Anti-Volkszählungs- und schließlich Friedensbewegung), die im Lexikonartikel bisher lediglich indirekt, in Gestalt der vom konservativen Sicherheitsdiskurs aufgebauten Bedrohungskonstruktionen und Feindbildszenarien zur Sprache kamen, fällt die Aufgabe zu, die liberale Position geltend zu machen.

Blankenburg gelingt hierüber ein interessanter Kunstgriff. Er greift sozusagen deren Selbstdeklaration auf und macht sie zum Garanten von Sicherheit (wohlgemerkt: entsprechend dem Sicherheitsverständnis Blankenburgs). Letztlich werden die bislang häufig als so genannte *Verfassungsfeinde* Kriminalisierten so zu *Verfassungsschützern* – sofern man eine strikt liberale, rechtsstaatsorientierte Betonung des Verfassungsanspruches (im Gegensatz zur herrschenden Verfassungswirklichkeit) als *Verfassungsschutz* interpretiert.

Diese Figur ist von nicht unerheblicher Bedeutung für weitere Analysen (politisch) kritischer Positionen im Sicherheitsdiskurs. Blankenburg reklamiert ein anderes, letztlich ein *erweitertes* Verständnis von „Politik innerer Sicherheit“.<sup>13</sup> Hierbei fällt auf, dass die bislang gegen herrschende Sicherheitspolitik vorgebrachte – und von dieser kriminalisierte – Kritik nun als Korrektiv zur konservativen Sicherheitspolitik in einer fast staatstragenden Absicht artikuliert wird. Das erfolgreiche *an-die-Kette-legen* wird zum Garanten einer neu verstandenen Inneren Sicherheit; ein rhetorischer Kunstgriff, der die ins Abseits gestellten Kritiker zu den eigentlichen Staatsschützern, den Rechtsstaatsschützern macht. Die Kritiker versuchen, mittels entschiedenem Eintreten für den liberalen Rechtsstaatsgedanken, aus der ihnen zugewiesenen Sympathisantenecke zu entkommen.

Blankenburg versucht, Sicherheit und Bedrohung umzudeuten: Bedroht sei aus Sicht der Kritiker der liberale Rechtsstaat und die demokratische Auseinandersetzung. Sicherheit verheiße nur die Verteidigung, die „Wahrung rechtsstaatlicher Verfahren“, die eine kleine Allianz (s.o.) betreibe, der zudem nur eine „– im Vergleich zu den Sicherheitsbehörden – wenig fest gefügte Organisation“ (ebd.: 168) zur Verfügung stünde. Dieser zuzurechnen sind durchaus *auch* Teile der Justiz, sofern es um deren Autonomie gegenüber den Sicherheitsbehörden geht, und Teile der zuvor von Blankenburg gescholtenen „liberalen Presse und Medien“, die unerlässlich seien, aber nur bedingt zuverlässig. Die den

---

13 Nichtsdestotrotz ist, folgt man weiteren Einschätzungen des sog. Kritischen Diskurses, auch das Einklagen einer *anderen* Sicherheitspolitik – insbesondere unter dem *Label* Innere Sicherheit – problematisch (vgl. hierzu bspw. Hassemer 1993: 54 f.).

Kritikern zugedachte Rolle wird also zugleich konterkariert durch die Schwäche, die Blankenburg dieser Strömung zurechnet. Es wird deutlich, dass der Kritische Diskurs, auch wenn er in dem Fachartikel als solcher nicht ausdrücklich gefasst wird, eine höchst defensive Position innehat.<sup>14</sup>

Die intensive Auseinandersetzung und die aus dieser Analyse sich ergebende Bedeutung des Fachartikels aus dem dritten Band des *Lexikons der Politik* machen ein kurzes Zwischenresümee erforderlich. Dieser Schritt weicht vom üblichen Vorgehen ab, lässt sich allerdings durch die große Bedeutung, die der Text inhaltlich und für das weitere Untersuchungsdesign besitzt, rechtfertigen.

Das Werk *Lexikon der Politik* liefert in seinem dritten Band einen mit sieben Seiten recht langen Fachaufsatz zu Innerer Sicherheit. Allein die Länge signalisiert, dass nicht der Versuch unternommen wird, den Begriff auf eine knappe Definitionsformel zu reduzieren. Vielmehr wird Innere Sicherheit als vielschichtiger Prozess mit teils widerstreitenden Anteilen und Entwicklungstendenzen begriffen. Die Kategorien „innere Sicherheit“, „Politik der inneren Sicherheit“ und „Sicherheitspolitik“ werden weitestgehend synonym verwendet. Wodurch von Beginn an die Zuordnung von Innerer Sicherheit zum Feld Politik deutlich wird. Die Zuordnung erfährt noch eine Verfeinerung, indem die „Politik innerer Sicherheit“ als vornehmlich konservativ beschrieben wird. Allerdings wird insbesondere auch die Polizei als zentraler Akteur hervorgehoben.

Zugleich grenzt sich der Fachartikel vom zu definierenden Begriff (und der mit diesem bezeichneten Politik) eindeutig kritisch ab. Er macht demgegenüber eine als politisch-liberal und bürgerrechtsorientiert zu charakterisierende Gegenposition geltend. „Kritisch“ ist dabei auf zwei Ebenen eine bedeutsame Kategorie: erstens als explizite Kategorie,

14 Solch ein Befund stützt das gewählte Design dieser Arbeit. Die defensive Position spiegelte sich darin wieder, dass kritische Experten in der Regel keine institutionelle Anbindungen an die Agenturen konservativer Sicherheitspolitik hatten. Der konstatierte Mangel an festgefügtter Organisation indiziert, wie wenig es klassische Fakultäten kritischer Bearbeitung gab. Hier waren insbesondere die allgemeinen Sozialwissenschaften Ort und Hort einer gerade erst beginnenden und sich im Verlauf der Jahrzehnte zunehmend etablierenden Forschungsrichtung. Die Begründung der Kritischen Kriminologie seit den 1960er-Jahren (vgl. Cremer-Schäfer/Steinert 1998: 19 f.; Kaiser et al. 1993: 329 ff.) und die Gründung eines eigenen Arbeitskreises „Politikfeldanalyse Innere Sicherheit“ in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft Ende der 1990er-Jahre seien hier als Einzelbeispiele illustrierend genannt. Die beiden genannten Ereignisse markieren in ihrer Unterschiedlichkeit indes Anfangs- und vorläufigen Endpunkt einer Entwicklung, die sich auch als Expertenkonkurrenz deuten lässt.

mit der Akteure benannt werden, die in die Auseinandersetzung um Innere Sicherheit involviert sind und zweitens als implizite Position des Artikels selbst.

Innere Sicherheit ist dem Autor zufolge ein gesellschaftspolitisch umstrittenes Politikfeld entlang den als politisch gegensätzlich verstandenen Positionen „konservative Sicherheitspolitik“ und „liberale Rechtspolitik“ (ebd.: 163). Der Artikel spricht in mittelbarem Zusammenhang auch von einem „Kampfbegriff“. Womit über die Feststellung des Prozesscharakters hinaus bereits ein ganz maßgebliches Kriterium benannt ist, welches den Beitrag im *Lexikon* von anderen Definitionsversuchen abhebt: Der Autor konstatiert nicht nur gesellschaftlich gegenläufige Interessen bzw. Positionen der beteiligten Akteure, sondern bewertet diese als politische (konservativ, liberal) und anerkennt diese Auseinandersetzung als eine beständig stattfindende und das Politikfeld ganz entscheidend prägende. Indem der Beitrag der Analyse dieses Prozesses den meisten Raum widmet – und somit auch die größte Bedeutung beimisst – unterscheidet er sich grundlegend von klassischen Versuchen politikwissenschaftlicher Formaldefinitionen.

Er illustriert die „Politik innerer Sicherheit“ anhand von prominenten Bedrohungsbeispielen, auf die sie bezogen wurde. Ausgehend vom so genannten Terrorismus der 1970er-Jahre, der für konservative Sicherheitspolitik über lange Zeit als Legitimationsfolie fungierte, beruft sich der Artikel hierbei vornehmlich auf Beispiele aus den 1980er-Jahren, die sich direkt oder indirekt damaligen Protestbewegungen zu rechnen lassen (Volkszählungsboykott, Anti-Kernkraftproteste, Umweltbewegung).

Innere Sicherheit, als konservative Sicherheitspolitik, erweist sich demnach über weite Strecken als die Anwendung staatlicher Gewaltmittel auf als Bedrohungen zugerichtete innergesellschaftliche Widersprüche. Hierüber wird eine Lesart unterlegt, Innere Sicherheit sei eigentlich die polizeiliche Bekämpfung von Protest und gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen, d.h. letztlich ungerechtfertigte Kriminalisierung von gerechtfertigtem gesellschaftlichem Widerstand. Sie wird dadurch als unverhältnismäßig und begrifflich irreführend konnotiert – letzten Endes würde sie dadurch selber zu einer Bedrohung.

Zugleich verharnt Blankenburg aber in der Beschreibung der (gesellschafts-)politischen Auseinandersetzung, die es aus seiner Sicht zugunsten der kritischen Position zu entscheiden gelte – und die, so ist zu folgern, entschieden werden könnte. Er macht die von ihm durchaus erkannte Kontroverse jedoch nicht zum Dreh- und Angelpunkt einer Definition, die just in der Auseinandersetzung um Innere Sicherheit mehr als ein bloß fortdauerndes Muster der jüngsten gesellschaftspolitischen



Entwicklung erkennt. Diese Auseinandersetzung markiert nämlich die Kernqualität des Sicherheitsdiskurses. Eine Dynamik die – im Gegensatz zu Blankenburgs Perspektive einer möglichen Entscheidung zugunsten einer *anderen* Sicherheitspolitik – nie abgeschlossen sein wird, weil das Potenzial des Sicherheitsdiskurses gerade darin besteht, *ad infinitum* abzulaufen, immer aufs Neue spezifische Deutungsmuster zu entwerfen und anzubieten und somit Gesellschaft als etwas Bedrohtes und zu Sicherndes, ihre Mitglieder als Bedrohte und Sichernde hierüber (mit) herzustellen. Der Beitrag ist der bislang umfassendste und prononcierteste. Ihm kommt hinsichtlich Länge und Qualität besondere Bedeutung zu. Er würdigt Innere Sicherheit über die Feststellung einer vagen Wortbedeutung hinaus entsprechend der genannten Dynamik und Implikationen. Nicht umsonst avancierte er zu einem in Lexika, Fach- und Wörterbüchern häufig verwiesenen Fachbeitrag.<sup>15</sup> Der Text liefert erste eindeutige Belege (Stichworte: „Kampfbegriff“, Kritiker, Bekämpfung von Protest) für das, was im weiteren Verlauf der Untersuchung als Kritischer Diskurs aufgefaßt wird. Die zentrale Bedeutung schlägt sich auch in der weiteren Untersuchung nieder.

### **Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland**

Das Stichwortverzeichnis des Werkes weist weder zu Öffentliche Sicherheit noch zu Sicherheit Einträge aus. Zu Innere Sicherheit liegt ein Artikel vor (vgl. Greiffenhagen et al. 1981: 9 ff.). Der Artikel umfasst ca. drei Buchseiten. Direkt zu Beginn befindet sich ein Hinweis auf „*unmittelbar angrenzende* Nachbarartikel oder auf solche, die dem Verständnis des Artikels dienen“ (vgl. ebd.: 13; Hervorh. i. Orig.). Hierdurch wird der auch schon durch die beschriebene Registerbehandlung mittelbar erweiterte thematische Rahmen noch ausgeweitet. Die kontextualisierten Themenfelder lauten: „→ *Grundgesetz, Legitimität, Linksextremismus, Rechtsextremismus, Rechtsstaat, Terrorismus*“ (Bredow 1981: 207; Hervorh. i. Orig.). Innere Sicherheit wird begriffsgeschichtlich rückprojiziert („traditionell“ = Tradition = Vergangenheit, Historie). Hierzu wird auf „die Bundesakte des Deutschen Bundes von 1815“ verwiesen, in welcher u.a. die „Erhaltung [...] der inneren Sicherheit

15 Regelmäßig wird er in Fachartikeln anderer Lexika als weiterführende Literatur angegeben. So zum Beispiel bei Schmidt 1995 und Andersen, Woyke 1997. Blankenburg hat 1980 zudem ein Buch unter dem Titel *Politik der inneren Sicherheit* (Blankenburg 1980) herausgegeben, welches gleichfalls des öfteren als Referenzquelle angegeben wird, beispielsweise bei Bredow 1981 oder Schmidt 1985.

Deutschlands“ (ebd.) als Zweck des Bundes bestimmt wurde. Diese Rückprojektion bedeutet zugleich eine Kontinuitätsbehauptung, mit der die Besonderheiten der aktuellen Entwicklung, d.h. der vergangenen dreißig Jahre als eine Episode in einer vorgeblich langen Geschichte Innerer Sicherheit relativiert werden. Die räumlich-geographische Angabe „innere Sicherheit“ ist freilich vom Terminus Innere Sicherheit und dessen thematischer Rahmung zu unterscheiden.

## **Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland**

Das *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (Andersen/Woyke 1997) beschließt den Abschnitt mit exemplarischen Detailanalysen aus dem Bereich „Allgemeine Sozialwissenschaften“. Das *Handwörterbuch* verfolgt den Anspruch, „kompakte, zuverlässige Informationen über den Zustand und die Probleme des politischen Systems“ zu liefern. Mit der Auswahl der Stichworte ist beabsichtigt, die wichtigsten Element des politischen Systems widerzuspiegeln (vgl. ebd.: VIII). Hierüber lassen sich seine Einträge als grundsätzlich dem politischen Feld zuzurechnende betrachten. Das Stichwortverzeichnis indexiert einen Artikel zu Innere Sicherheit. Öffentliche Sicherheit und Sicherheit werden nicht mittels eigener Artikel bearbeitet (vgl. ebd.: XII f.).

Der Beitrag zu Innere Sicherheit umfasst ca. zweieinhalb Seiten und gliedert sich in drei Unterpunkte: „1. Begriff und politische Praxis“, „2. Institutionen der i.S.: Polizei mit Bundesgrenzschutz“ und „3. Kriminalitätsentwicklung“ (Jesse 1997: 221 ff.). Er schließt mit Angaben zu weiterführender Literatur.<sup>16</sup> Auf Einzelheiten zu den Punkten 2 und 3 wird hier nicht weiter eingegangen. Es handelt sich um Beschreibungen spezifischer institutioneller Strukturen und deren Entwicklung hinsichtlich rechtlicher Kompetenzen und Zuständigkeiten (Punkt 2) sowie einem kurzen Abriss zur Kriminalitätsentwicklung in der Bundesrepublik entlang der Stichworte Polizeiliche Kriminalstatistik, Aufklärungsquote, Kriminalitätsrate, Dunkelziffer etc. (Punkt 3). Innere Sicherheit wird durch die thematische Unterteilung des Artikels letztlich als Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizeibehörden bestimmt.

---

16 Bei den am Ende des Artikels angegebenen Literaturempfehlungen handelt es sich in vier von sieben Fällen um Quellen, die auch im Rahmen dieser Arbeit behandelt wurden/werden: *Politik der inneren Sicherheit* (Blankenburg 1980; Blankenburgs Artikel aus dem *Lexikon der Politik. Band 3* (Blankenburg 1992), Hans-Gerd Jaschkes Arbeit *Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit* (Jaschke 1991) und das *Polizei-Lexikon* (Rupprecht 1995).

Bemerkenswert ist im dritten Abschnitt „Kriminalitätsentwicklung“ allerdings, dass dort zwar u.a. von unterschiedlichen Deliktbereichen die Rede ist, bezüglich der Personifikation von Kriminalität jedoch einzig so genannte tatverdächtige Ausländer besondere Erwähnung finden (vgl. ebd.: 223). Dies soll nicht überbewertet werden, ist aber allemal ein Indiz für eine subtile Verknüpfung des aufenthaltsrechtlichen Status „Ausländer“ mit Kriminalitätsentwicklung. Die Verknüpfung ist um so bemerkenswerter, weil sie direkt an eine Kurzpassage zur „Verunsicherung der Bürger“ anschließt, ohne das beide Stellen vom Autor in einen ausdrücklichen Zusammenhang gebracht werden. Der unterlegte Befund lautet gleichwohl: Bürger seien verunsichert, Ausländer seien tatverdächtig (vgl. ebd.).

Auf den ersten Abschnitt des Artikels („Begriff und politische Praxis“) soll genauer eingegangen werden, da er einige Hinweise auf die Wahrnehmung von Kritik und Kritikern Innerer Sicherheitspolitik liefert. Eingangs erwähnt Jesse zunächst, dass „der Begriff der inneren Sicherheit (i.S.) [...] in keinem Gesetz rechtsverbindlich geregelt [ist]“ (ebd.: 221). Im Anschluss daran leitet er aus einem allgemeinen Schutzbedürfnis des Staates „vor Kriminalität sowie vor → Extremismus“ (vgl. ebd.) zweierlei Maßnahmen ab, auf die sich Innere Sicherheit infolgedessen beziehe: 1. den Schutz der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ und 2. „den Schutz des Staates vor Gegnern im Innern und von außen“ (ebd.).

Im weiteren Verlauf, wenn er die aktuelle Entwicklung der Gesetzgebung seit Ende der 1960er-Jahre grob umreißt, bemüht sich der Autor um ‚Ausgewogenheit‘ in Form der Erwähnung von kritischen ebenso wie von befürwortenden Stimmen zur Politik Innerer Sicherheit. Mittels dieser Figur rückt der Autor sich selbst in eine Position der Neutralität bezüglich der Bewertung der Politik Innerer Sicherheit. Gleichwohl zeigt sich im weiteren Textverlauf, dass die Position der „Ausgewogenheit“ mehr rhetorisches Ornament ist. Zwar macht auch Jesse deutlich, dass die 1970er-Jahre eine besondere Phase markieren, die durch eine außergewöhnliche Schärfe der Auseinandersetzung zu charakterisieren sei. Dennoch liegt der Schluss nahe, dass der Autor die kritische Position, die er immerhin erwähnt, im Gegensatz zur befürwortenden deutlicher relativiert oder in Anbetracht auf die gegenwärtige Entwicklung nivelliert: So sei „die seinerzeitige Kritik [Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre; TK] – der Notstand könne die ‚Stunde der Exekutive‘ sein – [...] heute längst verstummt“ (ebd.: 221). Oder er nimmt Bezug auf „die These, die BRD sei zu einem unkontrollierbaren Sicherheitsstaat oder Polizeistaat denaturiert“, um festzustellen, dass diese These „wenig überzeugend und empirisch nicht belegbar [ist]“ (ebd.: 222). Demge-

genüber stellt er beispielsweise die aus Sicht der Befürworter von Innerer Sicherheitspolitik behauptete Notwendigkeit, dass „die internationale Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden [...] als unerlässlich [gilt], um die Kriminalität eindämmen zu können“ (ebd.), nicht in Frage. Er präsupponiert mit der Erwähnung, Kriminalität müsse eingedämmt werden, viel mehr zweierlei: 1. Es gebe eine Kriminalitätsentwicklung, die der *Eindämmung* bedarf (blasse Form der Kollektivsymbole Flut und Damm). 2. Da als Antwort darauf die „internationale Zusammenarbeit [...] unerlässlich“ sei, muss es sich offensichtlich um eine bedrohliche Zunahme *internationaler* Kriminalität handeln. Womit erneut ein Muster der Kontextsetzung von Kriminalitätsbedrohung und Ausland erkennbar wird.

Explizite politische Kodierungen vermeidet Jesse bis gegen Ende des ersten Abschnitts. Dort erwähnt er, anknüpfend an die o.g. These der Kritiker vom „unkontrollierbaren Sicherheitsstaat“, die bekanntlich nicht belegbar sei, dass sich

„beim Komplex der i.S. [...] die Auffassungen von (Links-)Intellektuellen, die die Gefahr eines Überwachungsstaates in der Tradition G. *Orwells* befürchten, und von mitunter populistisch gesinnten Bevölkerungskreisen mit ihrer *law-and-order*-Mentalität schroff gegenüber [stehen]“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.).

Der Autor legt an dieser Stelle seine bisherige Zurückhaltung ab. Jesse kodiert die Position der befürchteten Gefahr eines Überwachungsstaates mittels Verweis auf die „(Links-)Intellektuellen“ nicht nur politisch. Vielmehr weist er jenen Intellektuellen in der Gesellschaft zugleich eine politische Randposition zu. Der Eindruck der Randlage entsteht durch den gleichzeitigen Verweis auf die „populistisch gesinnten Bevölkerungskreise mit *law-and-order*-Mentalität“, die das (rechte) Gegenüber zur erstgenannten linken Position darstellen. Jesse impliziert hierüber zugleich eine scheinbar neutrale demokratische Mitte, die zwischen diesen stehe und welche die von ihm geschilderte Innere Sicherheitspolitik vertrete, womit diese Politik gleichzeitig als gemäßigt und demokratisch erscheint.<sup>17</sup> Der Verweis auf die Schroffheit des Sichgegenüberstehens der Rechten und Linken legt nahe, es handele sich um weit auseinanderliegende Minderheitenpositionen, wodurch deren politische Bedeutung relativiert wird. Die Mitte markiere folglich die gesellschaftliche Mehrheitsposition.

---

17 Mäßigung und Ausgeglichenheit sind die Attribute, die geeignet scheinen, den Hinweis auf die Schroffheit der sich gegenüberstehenden Extreme zu kontrastieren und die implizierte Position des Dazwischen zu illustrieren.

Jesse stellt die beiden erstgenannten Positionen hierüber zugleich als Gegensätze, d.h. als politische *Extreme* vor, die jedoch – entgegen ihrer unterschiedlichen politischen Vorzeichen – in eben dieser Eigenschaft (Extreme zu sein) eine Gemeinsamkeit besitzen, kraft derer die zwischen ihnen bestehenden eklatanten politischen Unterschiede egalisiert werden: rechts ist gleich links. Er erweckt schließlich den historisch falschen Eindruck, jene *Sicherheitspolitik der Mitte* und deren Verfechter seien nicht das eigentliche Ziel der linken Kritik an Innere Sicherheit gewesen, denn diese, so wird unterstellt, fanden ihren Widerpart in der „law-and-order-Mentalität“ und den damit verbundenen Politikvorschlägen (rechts-)populistischer Kreise.<sup>18</sup>

## Exemplarische Detailanalysen „Spezielle Sozialwissenschaften“

### Kriminologie Lexikon

Das 1991 erschienene *Kriminologie Lexikon* (Kerner 1991) orientiert sich „vorrangig an Wünschen und Bedürfnissen der Praxis“ (ebd.: V). Um welchen Praxisbezug es sich dabei handelt, präzisiert die einleitende Bemerkung des Herausgebers im „Vorwort“, zugleich verdeutlicht sie auch die Nähe des *Kriminologie Lexikons* zu anderen Spezialdiskursen.

18 Eckhard Jesse ist ein ebenso prominenter wie umstrittener Extremismusforscher, der u.a. gemeinsam mit Uwe Backes das Buch *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland* (Backes/Jesse 1996) verfasst hat. Die Lesart der oben zitierten Stelle deckt sich mit der bei Backes und Jesse in der Regel vorfindbaren und zu kritisierenden Tendenz der Gleichsetzung eines linken und rechten Randes. Hierbei wird häufig betont, dass die Extremismuskonzeption von Backes und Jesse den Positionen der Akteure im Sicherheitsapparat sehr nahe steht und dazu höchst kompatibel ist. Oder, um es mit anderen Worten zu sagen: „Wer die Einschätzungen des Verfassungsschutzes nicht bei diesem selbst nachlesen will [...], kann zu Backes/Jesse greifen“ (CILIP 1993: 102 f.). Auch Backes gilt als umstritten. In der Auseinandersetzung um einen höchst zweifelhaften Aufsatz über den Hitler-Attentäter Georg Elser hatte der Institutsleiter des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung, Dr. Klaus-Dietmar Henke, seinerzeit die Entlassung seines Stellvertreters Backes gefordert und ihn als „Geschichtsrevisionisten“ bezeichnet. Backes hatte sich – gegen den erklärten Willen Henkes – hinter den Institutsmitarbeiter Lothar Fritze gestellt. Dieser warf in einem in der *Frankfurter Rundschau* vom 8. November 1999 veröffentlichten Artikel dem Hitler-Attentäter Georg Elser moralische Verfehlung vor, weil der den „Tod Unbeteiligter billigend in Kauf genommen“ hätte. Seitdem wird in Wissenschaft und Politik erbittert über den „Fall Backes“ diskutiert.

Laut dem Herausgeber schließt es „an das ‚Polizei Lexikon‘ und an das ‚Kriminalistik Lexikon‘ an“ (ebd.). Es zeigt sich sehr deutlich, dass die Zielgruppe hauptsächlich Experten bzw. Akteure sind, die wesentlich dem Sicherheitsapparat zu zurechnen sind (vgl. ebd.).

In dritter Linie richtet sich das Buch zwar auch an Studierende, wobei jedoch zuvorderst eine fachspezifische Ausrichtung betont wird, die den o.g. Praxisfeldern nahe steht („Juristenausbildung (Wahlfachgruppe Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug)“ und erst im Anschluss daran die „Spezialisierung bei Pädagogen, Sozialarbeitern und -pädagogen, Psychologen, Soziologen, (Jugend-)Psychatern“ (ebd.).

Das Register enthält zwei relevante Einträge. Sucht man nach Öffentliche Sicherheit liefert das Register den Hinweis „Öffentliche Sicherheit; s. Innere Sicherheit“ (ebd.: 382). Zu Innere Sicherheit wird ausgewiesen: „**Innere Sicherheit** 140f.; s.a. 51, 191, 247, 248, 249“ (ebd.: 378; Hervorh. i. Orig.). Der Artikel zur Hauptfundstelle umfasst etwas über eine Seite. Er ist mit dem Autorenkürzel „(Ho)“ versehen.<sup>19</sup> Der Beitrag eröffnet mit der Feststellung, dass „obwohl seit einigen Jahren der Begriff ‚Innere Sicherheit‘ *Hochkonjunktur* hat, [...] man in der Literatur nur wenige Versuche [findet], ihn genau zu bestimmen“ (ebd.: 140; Hervorh. TK). Dem schließt sich ein Exkurs an, mittels dem der Autor die Wurzeln Innerer Sicherheit rechtsgeschichtlich auf die französische Verfassung zurückzuführen versucht. Er konstatiert zudem im Rahmen eines Rückgriffs auf rechtsphilosophische Traditionen eine Wende der inhaltlichen Bestimmung des Begriffes, die zunehmend polizeirechtlich fundiert sei. Dem Definitionsversuch im *Kriminologie Lexikon* zufolge, stehe Innere Sicherheit als „politischer Begriff [...] in der Tradition der bürgerlichen Gesellschaft [...] und taucht u.a. in der französischen Verfassung von 1793 auf“ (ebd.). Diese Rückbindung lädt Innere Sicherheit – im Gegensatz zur aktuellen, die polizeilich-repressive Komponente betonenden Geltung – fast schon emphatisch auf, als dem Wesen nach Freiheits- und Bürgerrechte betonend. Jene – in der Traditi-

---

19 Die gegen Ende des Lexikons angefügten Autorenangaben weisen das Kürzel „Ho“ dem Autor Frank Hofmann zu. Seines Zeichens unter anderem „Kriminalobererrat im Bundeskriminalamt, [...] Absolvent der Polizeiführungsakademie. Tätigkeiten als Lehrbeauftragter an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung für den Bereich Kriminologie. [...] Referent in der kriminalpolizeilichen Spezialausbildung, der polizeilichen Stabsarbeit und der Fahndung. Mitglied in Sonderkommissionen [...]“ (Kerner 1991: 370). Bei dem Artikel zu Innerer Sicherheit handelt es sich also ganz erheblich um die Beschreibung eines Akteurs, der unmittelbar in dem Feld, welches er beschreibt, tätig ist – und zwar auf theoretischer wie praktischer Ebene. Insofern ist der Artikel als Selbstbeschreibung zu werten.

onslinie der Menschenrechte stehende – Begriffsumschreibung wurde aber

„im Lauf der Zeit von einer polizeirechtlichen Bestimmung des Begriffs verdrängt, in dessen Mittelpunkt die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung stehen. Innere Sicherheit ist danach beschrieben in der Gefahrenabwehraufgabe, die bereits in das preussische Allgemeine Landrecht von 1794 Eingang gefunden hatte“ (ebd.: 140).

Interessant an dieser Beschreibung ist, dass zwar auch im Artikel des *Kriminologie Lexikons* Innere und Öffentliche Sicherheit gemeinsam verhandelt werden, jedoch *nicht* synonym. Zwar wird ein Zusammenhang beider thematisiert, aber ihr Verhältnis zueinander bestimmt, indem sie voneinander *abgesetzt* werden. Auf besondere innenpolitische Auseinandersetzungen der jüngeren Vergangenheit geht der Lexikonartikel nicht ein. Nähere Zeitangaben oder Phasenbildungen werden ebenso wenig vorgenommen. Allenfalls die Erwähnung des Verabschiedungsjahres 1974 des „Programmes für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ liefert hier einen – jedoch sehr schwachen – Hinweis.

### Kleines Kriminologisches Wörterbuch

Keine Haupteinträge – weder zu Innere Sicherheit noch zu Öffentliche Sicherheit oder zu Sicherheit – enthält das Nachschlagewerk *Kleines Kriminologisches Wörterbuch* (Kaiser et al. 1993). Dies ist insofern bemerkenswert, als dass das – trotz seines anders lautenden Titels – gar nicht so kleine *Wörterbuch* (Gesamtumfang: 615 Seiten) beansprucht,

„die Positionen und den Wissens- und Meinungsstand zusammenzufassen, die in den 80er Jahren die Erörterung von Kriminalität und Kriminalitätskontrolle bestimmen. In 92 Stichwörtern, die durch Querverweise und Verweisstichwörter verflochten und verknüpft sind, sind die zentralen Themen der Diskussion über Kriminalität und ihre gesellschaftliche Verarbeitung enthalten“ (ebd.: VII).

Da keine Haupteinträge vorhanden sind, erfolgt eine Untersuchung der kompletten, diskursformspezifischen Verweisstruktur und ggf. eine Analyse und Bewertung, sich daraus ergebender Fundstellen. Das *Wörterbuch* behandelt seine Einzelthemen jeweils in Gestalt längerer Fachartikel. Den Zugang zu den mehr als 90 Beiträgen erschließt ein „Stichwortverzeichnis“ am Anfang des Buches (vgl. ebd.: XI ff.). Zwischen den einzelnen, von unterschiedlichen Autoren verfassten Fachartikeln

finden sich zusätzlich so genannte Verweisstichwörter, diese „betreffen Themen, die nicht unter einem eigenen Stichwort bearbeitet, allerdings in einem der Hauptstichwörter angesprochen wurden“ (ebd.: VIII). Jene Verweisstichwörter sind *nicht* im Stichwortverzeichnis am Anfang des Buches aufgeführt. Allerdings werden alle Begriffe in einem „Sachregister“ am Ende des Buches zusammengeführt, wobei die Hauptstichwörter bzw. bei Komposita deren Bestandteile dort mittels Fettdruck hervorgehoben werden. Die Suche nach einem Eintrag Innere Sicherheit erfolgt somit diskursformspezifisch auf drei Ebenen, wobei die Wichtigkeit des Eintrages von Ebene zu Ebene sinkt. Ebene 1: „Einzelthema“ bzw. „Hauptstichwort“ (Bearbeitung in Gestalt eines Fachartikels); Ebene 2: „Verweisstichwort“ (zwischen den jeweiligen Fachartikeln); Ebene 3: „wichtiger Begriff“ im Sachregister (am Ende des Wörterbuches).

Mit dem Nachschlagewerk haben sich dessen Herausgeber, wie sie bereits im Vorwort zur Zweitaufgabe, welches in der 1993er-Auflage enthalten ist, vermerken, „die Abdeckung des gesamten Spektrums wissenschaftliche[r] Auseinandersetzung mit Kriminalität und Verbrechen zum Ziel gesetzt [...], nicht jedoch eine Glättung der inhaltlichen Darstellung [...]“ (ebd.: VIII). Zugleich sind Herausgeber und Autoren um eine differenzierte und durchaus kritische Kriminologie bemüht (vgl. ebd.: VII f.). Womit vor dem Hintergrund der Programmatik dessen, was als Kritische Kriminologie benannt wird (vgl. Cremer-Schäfer/Steinert 1998), zugleich auch eine (durchaus auch politische) Selbstpositionierung vorgenommen wird. Ohnehin liest sich das „Mitarbeiterverzeichnis“ streckenweise wie das *who-is-who* Kritischer Kriminologie (vgl. ebd.: 599; zu Kritischer Kriminologie siehe auch ebd.: 329 ff.). Das *Kleine Kriminologische Wörterbuch* verkörpert hierbei zugleich den Einfluss und die große Bedeutung, welche die „Kritik der Kriminologie“ (Cremer-Schäfer/Steinert 1998: 19) im kriminologischen Fachdiskurs (und teils auch darüber hinaus) besaß. Vergegenwärtigt man sich des weiteren sein Ersterscheinungsjahr (1984) läßt sich der Höhepunkt dieser Phase auch zeitlich verorten.

In der dritten Auflage des *Wörterbuches*, die auf die „Entfaltung kriminologischer Forschungsschwerpunkte und ihrer mutmaßlichen Fortentwicklung in den 90er Jahren“ (ebd.: V) abzielt, kam es sowohl zur Aufnahme zusätzlicher Begriffe als auch zur Streichung von Stichwörtern. Gleichzeitig wird betont, dass „Anspruch und Zielsetzung des Kleinen Kriminologischen Wörterbuchs“ (ebd.) trotz der angesprochenen Änderungen aufrechterhalten werden.

Das Fehlen Innerer Sicherheit als Einzelthema überrascht angesichts des o.g. Anspruches. Zwar wird der Begriff der Inneren Sicherheit, wie bislang auch schon verschiedentlich zu sehen war, häufig im Bereich



(gesellschafts-)politischer Auseinandersetzungen angesiedelt, jedoch steht diese Zuordnung einer Berücksichtigung auch in (fach-)wissenschaftlichen Publikationen, die anderen Spezialdiskursen, welche sich *nicht* vornehmlich mit gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen beschäftigen, zuzurechnen sind, nicht im Wege. Zudem ist der Begriff eines auf jeden Fall: ein zentrales Thema der Diskussion über Kriminalität und deren gesellschaftlicher Ver- und Bearbeitung. Der Begriff Öffentliche Sicherheit, der häufig ersatzweise bzw. zusätzlich anzutreffen ist, fehlt ebenfalls auf Ebene der Einzelthemen und der Verweisstichwörter. Statt dessen findet sich Innere Sicherheit als Eintrag im „Sachregister“ am Ende des Wörterbuches, in welchem „wichtige Begriffe“ zusammengefasst sind (vgl. Kaiser et al. 1993: VIII). Dort wird auf die Seiten 238 und 571 verwiesen (vgl. ebd.: 607). Einträge zu Öffentliche Sicherheit bzw. zum allgemeineren Begriff Sicherheit finden sich demgegenüber auch an dieser Stelle nicht. Der Verweis auf Seite 238 bezieht sich auf eine Passage im Fachartikel zu „Kriminalistik“. Dort heißt es:

„Die Kriminalistik wird aus einem Erkenntnisinteresse betrieben, welches als Kontrollperspektive bezeichnet werden kann. Sie ist insoweit ein Wissenssystem im Dienste der Polizei, der Kriminalitätsbekämpfung, der **inneren Sicherheit**. In dem sie in erster Linie an der – ‚repressiven und präventiven Kontrolle des Verbrechens‘ interessiert ist, verliert sie das Phänomen ‚Verbrechen‘ und seine politische Erzeugung und Zurichtung aus den Augen“ (Feest 1993: 238; Hervorh. TK).

Die Aussage, die Kriminalistik sei aufgrund der ihr von den Autoren zugrunde gelegten „Kontrollperspektive [...] ein Wissenssystem im Dienste der Polizei, der Kriminalitätsbekämpfung, der inneren Sicherheit“ kann entsprechend der an dieser Stelle interessierenden Fragestellung interpretiert werden, als die implizite (Grob-)Beschreibung, was Innere Sicherheit sei („Kriminalitätsbekämpfung“) bzw. wer deren Hauptakteur ist („Polizei“). Der Verweis auf die Seite 571 des *Wörterbuches* hat die Einleitungssequenz zum Fachartikel über „Verbrechenskontrolle und Verbrechensvorbeugung“ als Bezugspunkt:

„Die Aufgabenbewältigung der **inneren Sicherheit** kann man in Anlehnung an die angloamerikanische Terminologie (‘crime control’) unter der Bezeichnung der Verbrechenskontrolle zusammenfassen. Dieser *Begriff* meint alle gesellschaftlichen Einrichtungen, Strategien und Sanktionen, welche die Verhaltenskonformität im strafrechtlich geschützten Normbereich bezwecken. Über die Mittel und Wege der Kriminalpolitik greift er weit hinaus, indem er auch Vorkehrungen und Maßnahmen außerhalb des Kriminalrechts sowie im

vor- und außerstaatlichen Bereich (sogenannte informelle Sozialkontrolle) durch öffentliche Meinung (Massenmedien), Selbstschutz, Bürgerwehr und Privatjustiz (→ Private Verbrechenskontrolle) einbezieht. Damit steht er im Schnittpunkt zwischen allgemeiner Sozialkontrolle, → Kriminalpolitik und den polizeilichen Bestrebungen zur Verbrechensbekämpfung“ (Kaiser 1993: 571; kursiv i. Orig., fett TK).

Jene „Aufgabenbewältigung der inneren Sicherheit“ wird offensichtlich synonym für „Verbrechenskontrolle“ bzw. für das Begriffspaar „Verbrechenskontrolle und Verbrechensvorbeugung“ verwendet (vgl. ebd.). Das komplette Zitat ist somit auch als Inhaltsbeschreibung für den Begriff der Inneren Sicherheit anzusehen. Erneut begegnet dem Leser, wie schon im vorangegangenen Beispiel, eine Kontextsetzung von Innerer Sicherheit mit Kontrollperspektive. Hierbei erscheint es dem Autor nicht erklärungsbedürftig, dass bereits im ersten Satz von der „Aufgabenbewältigung der inneren Sicherheit“ die Rede ist, d.h. der Begriff als selbstverständlich eingeführt wird. Diese Selbstverständlichkeit bekräftigt auch noch einmal die eingangs bereits geäußerte Verwunderung darüber, dass der Begriff Innere Sicherheit nicht mit einem Haupteintrag im Wörterbuch vertreten ist. Zwar kann der Begriff durchaus als allgemein gebräuchlicher gelten. Allerdings prädestiniert ihn gerade seine häufige Verwendung zur genaueren Bearbeitung in einem thematisch nahestehenden Nachschlagewerk, dass sich einer kritischen Grundposition verpflichtet sieht.

Welche Erklärung gibt es dafür, dass er dennoch nicht als Haupteintrag bzw. Einzelthema Eingang ins Wörterbuch fand? Trotz des formulierten Anspruchs der Herausgeber, das gesamte Spektrum wissenschaftlicher Auseinandersetzung abzudecken – in welche bekanntlich auch der Terminus der Inneren Sicherheit Eingang fand, wie zahlreiche andere Fachpublikationen belegen – verzichtete man in der dritten Auflage möglicherweise auf eine Aufnahme, da es sich um einen diffusen, umstrittenen Begriff handelt, der vielmehr der Sphäre des Politischen (im Sinne von politischem Streit, parteipolitischer Auseinandersetzung) denn der fachlich-soliden, d.h. wissenschaftlichen Beschäftigung zugerechnet wird. Allerdings stellt sich dann die Frage, warum gerade dies nicht mittels einem eigenen Beitrag thematisiert wurde. Gleiches gilt für Öffentliche Sicherheit. Eine Erklärung hierfür wäre, dass es sich um Begriffe handelt, die anderen Spezialdiskursen zugerechnet werden (Politik- bzw. Rechtswissenschaft) und die im *Kleinen Kriminologischen Wörterbuch* deshalb nicht exponiert als Einzelthemen behandelt werden.

Dem Leser erschließt sich also implizit ein Bedeutungsraum, der Innere Sicherheit über die bekannte Kontextsetzungen mit zentralen Be-

griffen wie Polizei, Verbrechensbekämpfung, -kontrolle, -vorbeugung und Kriminalpolitik füllt. Es finden sich in Anbetracht der knappen Erwähnung keinerlei Informationen bezüglich zeithistorischer Daten/Phasen, Kritikern oder spezifischen Feindbildern.<sup>20</sup> Man muss allerdings zugestehen, dass das *Wörterbuch* als kriminologisches Fachwörterbuch Prozesse des Feindbildens und andere Aspekte, die den Diskurs Innerer Sicherheit ausmachen, grundlegend behandelt, diese jedoch nicht unter Innere Sicherheit subsumiert, sondern aus der spezialdiskursiven Perspektive auch anders benennt.

## Polizei-Lexikon

Auch die 1995 erschienene zweite Auflage des *Polizei-Lexikon* richtet sich – ähnlich dem *Kriminologie Lexikon* gezielt an maßgebliche Akteure, die im Feld Innere Sicherheit, d.h. auf praktischer Ebene tätig sind: Seine „Auswahl der Schlagworte, Inhalt und Umfang der Bearbeitung [orientieren sich] an dem zu erwartenden Nachschlagebedarf des Polizeibeamten und der Polizeibeamtin“ (Rupprecht 1995: V).<sup>21</sup> Insofern ist das *Polizei-Lexikon* in zweierlei Weise auf Polizei ausgerichtet. Zum einen am Tätigkeitsbereich Polizei und polizeirelevanten Rechtsgebieten als *Gegenstand* und zum anderen an Polizei als *Zielgruppe/Leserschaft*. Berücksichtigt man darüber hinaus den Hinweis, dass die „Bearbeitungen der Schlagworte [...] von Experten der einzelnen Funktionsbereiche [stammen]“ (ebd.), weckt das *Polizei-Lexikon* entsprechend hohe Erwartungen nach detaillierten und aussagekräftigen Begriffsklärungen, da hier ein hoher Grad an Fachwissen vorausgesetzt werden kann. Die eingangs erwähnte Parallele zum *Kriminologie Lexikon* resultiert nicht zuletzt daraus, dass auch das *Polizei-Lexikon* im Kriminalistik Verlag in derselben Verlagsreihe („Grundlagen“) erscheint.

Das Buch weist eine vergleichsweise hohe Zahl untersuchungsrelevanter Einträge auf: „Innere Sicherheit“ (ebd.: 275), „Öffentliche Si-

20 Zwar differenziert der Autor im weiteren Verlauf des Fachartikels seine Darstellung, da sich die Ausführungen jedoch auf den expliziten Haupteintrag „Verbrechenskontrolle und Verbrechensvorbeugung“ beziehen und ferner zu dem Seitenverweis des Sachregisterstichwortes „Innere Sicherheit“ ein Zusatz „ff.“ fehlt – der auch die folgende Seiten als thematisch inhaltlich zugehörig deklariert –, sind die angesprochenen Differenzierungen auf den Folgeseiten nicht einer Begriffsklärung von Innerer Sicherheit zuzurechnen.

21 Der Herausgeber Reinhard Rupprecht wird im Autorenverzeichnis am Ende des Buches als „Ministerialdirektor“ im Bundesministerium des Innern vorgestellt. Als Themen- bzw. Arbeitsschwerpunkte listet der Eintrag „Strategie und Politik der Inneren Sicherheit, Polizeiorganisation, Staats- und Verfassungsschutz, Allgemeines“ (Rupprecht 1995: 607) auf.

cherheit“ (ebd.: 380), „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (ebd.: 381) und „Öffentliche Ordnung“ (ebd.: 380).<sup>22</sup> Ein gegenseitiges, direktes Verweisungsverhältnis zwischen Innere Sicherheit und Öffentliche Sicherheit besteht nicht. Eine synonyme Verwendungsweise ist ebenfalls nicht zu beobachten. Dies ist bemerkenswert, zumal in Fällen, in denen beide Begriffe bislang anzutreffen waren, in der Regel eine gegenseitige Bezugnahme erfolgte, um wenigstens anzudeuten, dass zwischen beiden thematische Überschneidungen bestehen. Grund für die Abweichung im *Polizei-Lexikon* ist offensichtlich die dort durch den fachdisziplinären Hintergrund fundierte Annahme einer klaren Unterscheidungsmöglichkeit. Der zufolge handelt es sich beim Terminus Innere Sicherheit um die „Beschreibung des Idealzustandes einer vollkommenen Verwirklichung des Rechtsstaates, in dem die Bevölkerung keinen kriminellen Beeinträchtigungen, schweren Unfällen und Katastrophen ausgesetzt ist“ (ebd.: 275).

Demgegenüber sei die Bezeichnung Öffentliche Sicherheit, so wie sie im Kontext der Begriffspaarung „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ Verwendung findet, ein „zentraler Begriff des Sicherheits- und Polizeirechts“ (ebd.: 381). Jene Begriffspaarung findet in einer Reihe von Rechtsvorschriften Berücksichtigung, so dass – trotz der auch dort zu beobachtenden Schwierigkeit, zu benennen, was beispielsweise „öffentliche Ordnung“ eigentlich genau meint – hier von einer juristisch enggeführten Begriffsklärung ausgegangen werden kann. Jene Schwierigkeit manifestiert sich im verfassungsrechtlichen Streit darum, ob der Begriff der Öffentlichen Ordnung heute noch tragfähig ist. Er umfaßt

„im Sinne des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechtes **die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerläßliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Zusammenlebens betrachtet wird**; bei diesen Regeln handelt es sich *nicht um Rechtsnormen*“ (Götz 1995: 52; Hervorh. i. Orig.).

Hieraus ergeben sich Interpretations- und Ermessensspielräume. Der Übergang zu solch schwammigen Begriffen wie „Wertvorstellungen“ scheint fließend. Aktuell ist zu beobachten, dass als Konsequenz aus solchen Unschärfen die Bedeutung der „öffentlichen Ordnung“ als Schutzgut tendenziell hinter den Bereich der „öffentlichen Sicherheit“

22 Auf einige der Einträge wird im weiteren Verlauf nur am Rande eingegangen, da sie lediglich versuchen, die Wortkomposition „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ in ihre Bestandteile aufzulösen. Auf die Gründe hierfür und den hier interessierenden maßgeblichen Gehalt wird später nochmals Bezug genommen.

zurücktritt (vgl. ebd.: 53 ff.). Diese Problematik erwähnt auch der besagte Eintrag im *Polizei-Lexikon*: „Einige der neueren polizeilichen Kodifikationen verzichten insbesondere aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten auf den Begriff der öffentlichen Ordnung“ (Rupprecht 1995: 381; vgl. auch Lange 1999: 28)

Die Definition von Innerer Sicherheit als „Beschreibung eines Idealzustands“ verweist umgekehrt auf den Charakter eines politischen Begriffes, der höchst normativ ist. Zugleich kommt dieser Bestandteil der Definition Innerer Sicherheit, „Idealzustand“ zu sein, dem Bedürfnis von Sinnproduktion und positiver Selbstbeschreibung für das Handeln von Akteuren der Sicherheitsbehörden entgegen. Wobei das zitierte Werk seine Bezugnahme auf und seinen Nutzen für diese Zielgruppe im Vorwort ja bereits explizit formulierte. Grundannahme ist zunächst: Ein „Idealzustand“ ist zum einen ein positiv konnotierter Begriff (Ideal als Inbegriff von *Vollkommenheit*). Zum anderen impliziert der Begriff immer auch einen Prozess, der nicht abgeschlossen ist, da der Idealzustand – als Gegenbegriff zum Ist-Zustand – eigentlich nicht, oder nur sehr schwer zu erreichen ist (Idealzustand als ein erstrebenswertes *Ziel*). Die Beschreibung Innerer Sicherheit als „Idealzustand“, bezogen auf die Akteure, die mit ihrer Gewährleistung beauftragt sind (Sicherheitsbehörden, in der Regel die Polizei), gewährleistet positive Selbstbeschreibung (Dienst zum Erreichen des Idealzustandes) und wappnet gegen potenzielle Kritik. Polizeisichelte bezieht sich häufig auf zwei Kritikpunkte: unverhältnismäßige Anwendung des Gewaltmonopols („brutal“, Polizisten seien die „Prügelknaben der Nation“) und/oder die Erfolglosigkeit ihres Tuns („zu viel Verbrechen“, „zu niedrige Aufklärungsquote“). Im Falle des Bezweifeln in Anbetracht besonders harter Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols dient der Einsatz immerhin einer *guten Sache* (Idealzustand, keine „kriminellen Beeinträchtigungen, schweren Unfällen und Katastrophen“ für die Bevölkerung). Für den Fall nicht erfolgreicher Aktivität, d.h. falls dieser Idealzustand nicht realisiert werden kann, steht gleichfalls eine entlastende Erklärung bereit, denn: „[...] dieser Idealzustand ist in keiner Gesellschaftsform tatsächlich erreichbar“ (Rupprecht 1995: 275).

Dieser Verweis ist in der vorgestellten Definition des *Polizei-Lexikons* potenziell angelegt, d.h. nicht unmittelbar ausgeführt. Zum Charakter eines politischen Begriffes gehört des weiteren, entsprechend dem in dieser Arbeit zugrunde gelegten Verständnis, gesellschaftlich umstritten zu sein und darum – im Rahmen gesellschaftlicher Auseinandersetzung– erst näher gefüllt bzw. geltend gemacht zu werden. Diese Geltung ist nicht statisch, d.h. muss zudem immer wieder behauptet und neu hergestellt werden. Im Gegensatz dazu steht der Terminus „öffentli-

che Sicherheit und Ordnung“, welcher zwar in Teilen gleichfalls inhaltliche Unschärfen aufweist, aber dennoch formaljuristisch kodifiziert ist. Von der juristischen Kodifikation ist die Beschreibung eines Idealzustandes klar zu unterscheiden, zumal die Füllung besagten Idealzustandes ebensowenig eindeutig fixiert ist.

Darüber hinaus stellt das *Polizei-Lexikon* ernüchternd fest, dass „dieser Idealzustand in keiner Gesellschaftsform tatsächlich erreichbar ist“ (ebd.: 275). Folglich stelle der Begriff Innere Sicherheit letztlich bloß „eine Zielbeschreibung dar, mit Mitteln der Prävention wie der Repression ein Höchstmaß an I.S. zu erreichen“ (ebd.; Hervorh. i. Orig.). Eine Zielbeschreibung, welche freilich ebensowenig juristisch eindeutig bestimmt ist wie zum Beispiel der Begriff der öffentlichen Ordnung.

Der Beschreibungsversuch von Innerer Sicherheit als „Idealzustand“, gepaart mit „Vollkommenheitsphantasien“ von Rechtsstaatlichkeit und der Einschätzung, dass dieser „Idealzustand in keiner Gesellschaftsform tatsächlich erreichbar“ (vgl. ebd.: 275) sei, legt nahe, es handele sich um einen Begriff mit *utopischem* Charakter. Versteht man Utopie als Schilderung eines bloß erdachten positiven Staats- und Gesellschaftszustandes und berücksichtigt ferner, dass die Attributierung „utopisch“ zumeist Verwendung fand/findet, um gesellschaftskritische Vorstellungen einer politischen Linken als unrealistisch zu diskreditieren, birgt der von Rupprecht unterlegte Gehalt deshalb eine gewisse Ironie, weil just im Sicherheitsdiskurs, wenn politische Bewegungen „kriminalisiert“ wurden, diese immer auch dann besonders verdächtig waren, wenn es ihnen um gesellschaftliche Utopien ging. Demgegenüber trägt die Definition von Innerer Sicherheit im *Polizei-Lexikon* fast schon Züge einer Retorsionsstrategie, da hier umgekehrt ein konservativer Begriff utopisch, d.h. gesellschaftspolitisch progressiv aufgeladen wird.

Die bisherigen Ausführungen im *Polizei-Lexikon* lassen den Schluss zu, dass hier ein Beispiel für einen terminologisch differenzierten Umgang mit den o.g. Begrifflichkeiten vorliegt. Öffentliche Sicherheit und Innere Sicherheit werden nicht miteinander vermengt bzw. gleichgesetzt. Gleichwohl zeigt sich auch in diesem Fall, dass Innere Sicherheit ein Begriff ist, der sich einer präzisen inhaltlichen Füllung sperrt.

Die Ergebnisse der bisherigen Analyse der Einträge des *Polizei-Lexikons* stehen somit – trotz aller Unterschiede zu anderen bislang analysierten Beispielen – nicht im Widerspruch zur Feststellung, dass Innere Sicherheit ein politischer „Kampfbegriff“ ist, dessen Definition und Präzisierung erst mittels gesellschaftspolitischer Auseinandersetzung vorgenommen wird. Eine Definition und Präzisierung, welche, das kommt hinzu, gerade *nicht* statisch ist. Vielmehr weist auch die im vorliegenden Fall verwendete Terminologie („Idealzustand“, „Zielbeschrei-

bung“) einmal mehr auf eben jene Sphäre des Politischen hin, im Sinne einer Arena der (gesellschafts-)politischen Auseinandersetzung um die Begriffsfüllung. Als müsse der Schwierigkeit, Innere Sicherheit klar definieren zu können, begegnet werden, erfolgen im *Polizei-Lexikon* explizite Hinweise u.a. auf die „↑ Polizeiliche Kriminalitätsstatistik“ und auf die „↑ Strafverfolgungsstatistik“ im Sinne einer *harte-Fakten-Basis*. Die Erwähnung beider erfolgt quasi als Antwort im Anschluss an die Feststellung:

„Gemessen wird das Ausmaß an erreichter I.S. objektiv durch Zählung und strafnormbezogene Kategorisierung der Straftaten, subjektiv durch repräsentative Umfragen zur Feststellung des ↑ Sicherheitsgefühles“ (ebd.: 275).

Diese Formulierung ist äußerst interessant, zeigt sie doch, wie sehr die fortbestehende Unklarheit des Begriffes mittels Bezugnahmen auf Kategorien wie „objektiv“, „Zählung“ und „Kategorisierung“ in den Griff bekommen werden soll. Als deren geronnene Form dürfen Statistiken gelten. Ein Hinweis auf die Fragwürdigkeit des Objektivitätsstatus von Statistiken<sup>23</sup> wird im *Polizei-Lexikon* indes nicht gegeben. Zugespitzt lässt sich formulieren: Innere Sicherheit ist dem Lexikon zufolge ein nicht tatsächlich erreichbarer „Idealzustand“, eine „Zielbeschreibung“, gleichzeitig aber subjektiv und objektiv messbar.

Eine Bezugnahme auf die polizeiliche Kriminalitätsstatistik legt zugleich eine implizite Erwähnung von Feindbildern nahe, denn mittels der Statistik wird Kriminalität als allgemeine und diffuse Größe eingeführt, welche je nach Zahlenlage (prozentuales Ansteigen oder Sinken) mehr oder weniger bedrohlich ist. Konkreter wird das Lexikon bezüglich Feindbildern oder Bedrohungsszenarien an dieser Stelle jedoch nicht, da weder bestimmte Kriminalitätsarten, noch bestimmte Tätergruppen benannt oder herausgegriffen werden. Eine in diesem Sinne deutlichere Bezugnahme erfolgt hingegen im letzten Drittel des Lexikonartikels. Recht unvermittelt wird dort zunächst der Begriff „Äußere Sicherheit“ angesprochen:

„I.S. und Äußere Sicherheit sind nicht Gegensätze, sondern sich überschneidende Zustände und Funktionskreise. Unter Äußerer Sicherheit wird im allgemeinen die Sicherheit vor militärischen Angriffen verstanden. Sinnvoller erscheint es aber, auch die Sicherheit vor kriminellen Angriffen und vor Katastrophen hier mit zuzurechnen, die über die Staatsgrenzen eindringen und die Sicherheit der Bürger bedrohen. Dazu zählt dann nicht nur ‚importierte‘ inter-

23 Vgl. hierzu bspw. Kunz 1995: 24 ff.

nationale Kriminalität, sondern auch eine katastrophale Auswirkung von Luft- und Gewässerverunreinigungen einschließlich nuklearer Katastrophen“ (ebd.).

Die Präsupposition des ersten Satzes lautet: Es gebe eine Position, nach der Innere und Äußere Sicherheit Gegensätze seien. Eine Begründung zu Existenz und näherem Inhalt des Gegensatzes, um ihn anschließend argumentativ zu widerlegen, wird nicht vorgenommen, sondern einfach das Gegenteil behauptet.<sup>24</sup> Eine Abgrenzung der beiden Begriffe scheint laut *Polizei-Lexikon* bereits 1995 überholt.<sup>25</sup> Darüber hinaus fällt an der zitierten Passage auf, dass es zur Erwähnung „importierter“ Kriminalität<sup>26</sup> bei der Definition von Innerer Sicherheit kommt. Internationale, „importierte“ Kriminalität, Terrorismus und Rauschgiftschmuggel bedrohen Deutschland. Durch den Konnex mit Äußerer Sicherheit wird gleichzeitig unterstellt, die eben genannten Gefahren drohten von außen – und mit ihnen selbstverständlich auch die potenziellen Täter, Kriminellen, Terroristen oder wie auch immer die Personifizierung der Bedrohungen benannt wird. Parallel dazu werden Deutschland und dessen Bürger (im Sinne von Staatsbürgern) zu möglichen Opfern. Einerseits ist zu erkennen, wie hier klassische, fast schon als *traditionell* geltende Feindbilder herangezogen werden (allgemeine Kriminalität, Terrorismus, Rauschgiftschmuggel), andererseits erfahren diese eine Aktualisie-

24 Das *Polizei-Lexikon* war seiner Zeit 1995 offensichtlich erheblich voraus. Die Nachdrücklichkeit, mit der die Überschneidung von Fragen (und Antworten) der Inneren und der Äußeren Sicherheit dort behauptet wird, erinnert an die Begründungsversuche, mit der im Anschluss an die Ereignisse vom 11. September 2001 in New York und Washington der NATO-Verteidigungsfall ausgerufen und der so genannte weltweite Krieg der USA und ihrer Verbündeten gegen den so genannten Terrorismus zu einer Frage der Inneren Sicherheit deklariert wurde.

25 Diese Selbstverständlichkeit ist überraschend, da in den meisten anderen Fachlexika, d.h. politologischen oder soziologischen Wörterbüchern, auf jene Unterscheidung Wert gelegt wurde/wird, so beispielsweise im *Lexikon zur Soziologie* (Fuchs et al. 1988: 692) oder auch *Wörterbuch zur Politik* (Schmidt 1995: 865).

26 Der Begriff der „importierten Kriminalität“ versucht – eher umgangssprachlich – eine Bedrohung Innerer Sicherheit (hier: Kriminalität) als „ins Land geholt/gekommen“ (im vorliegenden Fall: in die Bundesrepublik Deutschland) nahezulegen und konstruiert hierüber eine Realität, welche subtil die Behauptung mitführt, die Bedrohung und deren Ursachen seien nichtdeutsch. Mit dem Effekt, dass die Besetzung der Positionen Opfer und Bedrohung/Feindbilder maßgeblich entlang der Achse deutsch/nichtdeutsch vorgenommen wird. Hierauf wird später noch genauer eingegangen. Diese Beurteilung wird auch durch Formulierungen wie „über die Staatsgrenzen eindringen“ und „die Sicherheit der Bürger bedrohen“ deutlich. Gerade hierin manifestiert sich das Verschränkungspotenzial des Sicherheitsdiskurses mit dem Zuwanderungsdiskurs.



rung, in dem die Ursprünge der Gefahren nun in ein (nationalstaatliches) Außen verlagert werden, von dem aus sie uns auflauern und bedrohen – mit entsprechender Transformation der Staatsbürger zum Opferkollektiv. So kurz die Passage im *Polizei-Lexikon* auch sein mag, so wichtig ist sie als Dokument, welches veranschaulicht, wie traditionelle Feindbilder des Sicherheitsdiskurses eine Aktualisierung erfahren, die zugleich eine neue Qualität des Sicherheitsdiskurses begründet.

Abschließend kann zu der Fragestellung nach Hinweisen auf zeitliche Zuordnungen, Phasen oder historische Ursprünge der Kategorie Innere Sicherheit festgehalten werden, dass der Fachartikel diesbezüglich keine Angaben enthält. Ebenso wenig wird auf mögliche nichtpolizeiliche Einwände oder Kritik an Innerer Sicherheit oder der zu ihrer Gewährleistung dienenden Politik eingegangen.

## **Exemplarische Detailanalysen „Rechtswissenschaft“**

Aus der bislang aufgezeigten Tendenz der Begriffsverwendung lässt sich die These ableiten, dass mit zunehmender Nähe zum rechtswissenschaftlichen Expertendiskurs der Begriff Innere Sicherheit kaum, dafür der Begriff Öffentliche Sicherheit vorherrschend eine Rolle spielt. Inwieweit diese These zutrifft, soll anhand der Untersuchung der folgenden rechtswissenschaftlich orientierten Werke geprüft werden.

### **Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht**

Um auch der Frage nach der inhaltlichen Bestimmung der Begriffe Öffentliche und Innere Sicherheit bezüglich ihrer aktuellen Behandlung im Rechtsgebiet des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechtes nachzugehen, wird das gleichnamige Lehrbuch *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht* (Götz 1995) aus dem Jahr 1995 herangezogen. Die Auswahl dieses Diskursfragmentes liegt ferner darin begründet, dass es keinen eigenständigen, einzelnen Gesetzestext zum Polizei- und Ordnungsrecht gibt, sondern dieses Gebiet sich aus Rechts- und Gesetzestexten sich überschneidender Rechtsgebiete (bspw. verschiedene Landes- und Bundesgesetze etc.) zusammensetzt.

Das Inhaltsverzeichnis enthält keine Nennungen des Begriffes Innere Sicherheit. Gleichzeitig gibt es ein eigenes, komplettes Kapitel, welches dem Thema „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (ebd.: 7) gewidmet ist. Es untergliedert sich in die Unterabschnitte „I. Die öffentliche Sicherheit“ (nochmals aufgeschlüsselt nach „A. Individualschutz“

und „B. Schutz von Gemeinschaftsgütern“) und „II. Öffentliche Ordnung“ (vgl. ebd.). Der erste Unterabschnitt beginnt erwartungsgemäß mit einer Definition des Begriffs „öffentliche Sicherheit“:

**„Öffentliche Sicherheit im Sinne der Gefahrenabwehraufgabe ist die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und der sonstigen Träger der Hoheitsgewalt“** (ebd.: 42; Hervorh. i. Orig.).

Auffällig ist die Nähe dieser Definition zu bereits vorgestellten Begriffsbestimmungen in anderen Werken, welche allerdings nicht eindeutig zwischen Innerer Sicherheit und Öffentlicher Sicherheit differenzieren. Dort wird zwar nur auf zwei Ebenen abgehoben, die zu schützen seien: Schutz des Einzelnen und Schutz des Systems (bspw. im *Wörterbuch zur Politik* (Schmidt 1995)), allerdings lassen sich unter der Beschreibung „Schutz des Systems“ durchaus sowohl die „Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung“ als auch „Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und der sonstigen Träger der Hoheitsgewalt“ verstehen.

Der Begriff „öffentliche Ordnung“ wird bei Götz in einem eigenen Unterkapitel behandelt und somit vom Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ inhaltlich deutlich abgesetzt. Das Sachregister am Ende des Buches führt im Gegensatz zum Inhaltsverzeichnis neben Öffentlicher Sicherheit auch Innere Sicherheit auf (vgl. ebd.: 249). Eine über die verwiesene Stelle hinausgehende Verwendung des Terminus Innere Sicherheit findet bei Götz nicht statt.

Zunächst kann festgehalten werden, dass an der besagten Stelle auf den ersten Blick eine synonyme Verwendungsweise der Kategorien Öffentliche Sicherheit und Innere Sicherheit vorliegt: „Gefahrenabwehr“ diene der Abwehr von Gefahren, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedrohen (vgl. ebd.: 39). Ein maßgeblicher Akteur dieser Abwehr sei die (Vollzugs-)Polizei. Deren Gefahrenabwehraufgabe sei wiederum ein „Teil der Staatsaufgabe der inneren Sicherheit“ (ebd.). Bei genauerer Lektüre wird deutlich, dass es sich hier um ein hyperonymes Verhältnis handelt, d.h. Innere Sicherheit steht in einer übergeordneten Beziehung zu Öffentlicher Sicherheit: Der Polizei und der Ordnungsverwaltung obliege die Aufgabe der Gefahrenabwehr, wobei für Gefahren, die die öffentliche Sicherheit bedrohen, die (Vollzugs-)Polizei zuständig sei und für Gefahren, die die öffentliche Ordnung bedrohen, die Ordnungsverwaltung (vgl. ebd.). Die Abwehraufgabe der erstgenannten (Vollzugs-)Polizei ist aber wiederum bloß *Teilaufgabe* der Inneren Si-

cherheit. Trotz der an dieser Stelle verhältnismäßig eindeutigen Relation ist die „Staatsaufgabe der inneren Sicherheit“ im vorliegenden – wie auch in anderen Texten – juristisch nicht *expressis verbis* fixiert.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Dass der Begriff Innere Sicherheit bei Götz über die diskursformspezifischen Instrumente zur Erschließung des Textes (Inhaltsverzeichnis und Register) und über die o.g. Stelle hinaus keine Verwendung findet, bestätigt den aus der Analyse anderer Werke zu ziehenden Rückschluss auf seinen Charakter als politischen „Kampfbegriff“ und liefert einen weiteren Beleg für die These, dass mit zunehmender Nähe zum rechtswissenschaftlichen Expertendiskurs der Begriff Innere Sicherheit kaum, dafür der Begriff Öffentliche Sicherheit vorherrschend eine Rolle spielt. Markante Hinweise auf bestimmte Feindbildkonstruktionen oder Bedrohungsszenarien liefert das Lehrbuch nicht. Zwar wird häufig auf Beispiele Bezug genommen, wenn etwa der Begriff „Gefahr“ erläutert wird, jedoch kann man hier nicht von einer Thematisierung sprechen, deren Analyse die o.g. Frage beantwortet.<sup>27</sup>

## Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland

Ergänzend soll zum Abschluss der Einzelanalysen noch das Werk mit dem Titel *Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland* (Avena-

27 Interessant erscheint indes eine lapidare Formulierung am Ende des Absatzes, auf den der Eintrag Innere Sicherheit verweist. Dort heißt es: „Die Bedeutung der Gefahrenabwehraufgabe geht nicht zurück, sondern nimmt zu“ (Götz 1995: 39). Zwar werden hier keine expliziten Feindbilder erwähnt, der Satz variiert aber potenziell einen gängigen Topos des Sicherheitsdiskurses. Demnach werde die Situation immer gefährlicher im Sinne einer zunehmenden Bedrohung von Sicherheit (unabhängig davon, ob der Begriff als Innere oder Öffentliche Sicherheit weiter ausdifferenziert wird). Die Feststellung, dass die „Bedeutung der Gefahrenabwehraufgabe“ zunehme, kann allerdings auf zweierlei Arten gelesen werden: Entweder gründet die Bedeutungszunahme, in einem Anwachsen von – nicht näher bezeichneten – Gefahren. Da „Gefahr“ oder „Bedrohung“ als eindeutig negativ besetzte Begriffe gelten dürfen, ist der Rückschluss auf den normativen Gehalt der Behauptung zulässig, es handele sich um eine Verschlimmerung der gesamtgesellschaftlichen Sicherheitslage. Es könnte aber auch von einer Bedeutungszunahme der Aufgabe gesprochen werden, die nicht notwendigerweise eine Gefahrenzunahme voraussetzt. Dies wäre dann im Kern eine, mit Blick auf mögliche Befürworter verstärkter Gefahrenabwehr, kritische Aussage. Da die zitierte Passage sich aber im direkten Anschluss an eine Aufzählung von Umweltgefahren bezieht, die zudem noch der Gefahrenabwehr durch die Ordnungsverwaltung unterliegen (vgl. ebd.), scheint dieser kritische Impetus an dieser Stelle jedoch nicht gegeben.

rius 1997) hinzugezogen werden. Dessen Erstauflage erschien erst 1995. Die Zweitaufgabe datiert auf das Jahr 1997. Die Publikation verfügt somit *nicht* über eine den anderen Werken ähnlich weit zurückreichende Auflagentradition. Genau dies ist jedoch der Grund, weshalb sie – flankierend – ausgewertet wird. Die aus der relativ kurz zurückliegenden Erstveröffentlichung resultierende Gegenwartsbezogenheit scheint besonders geeignet, den Befund aus der Analyse zum Werk *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht* zu stützen bzw. zu kontrastieren. Die zu stellende Frage lautet daran anschließend: Ist in einem neueren juristisch ausgerichteten Werk mit grundlegend einführendem Charakter der Begriff Innere Sicherheit anzutreffen? Da es sich nur um eine ergänzende Analyse handelt, wird die Schilderung weniger detailliert ausfallen, als bei den vorangegangenen Werken.

Inhaltlicher Anspruch der Veröffentlichung ist es, eine Einführung in die Rechtsordnung der Bundesrepublik anhand der Behandlung ihrer Grundelemente und entlang verschiedener Rechtsgebiete (Verfassungsrecht, Sozialrecht, Privatrecht etc.) zu leisten. Wie – um es vorwegzunehmen – zu sehen sein wird, treten bezüglich der zu untersuchenden Begriffe die Bereiche Verfassungsrecht und besonderes Verwaltungsrecht (hier: Polizeirecht) in den Vordergrund.

Beide Auflagen verfügen jeweils über ein Inhaltsverzeichnis und ein Register. Keines der Inhaltsverzeichnisse liefert Fundstellen zu den drei Suchbegriffen Innere Sicherheit, Öffentliche Sicherheit und Sicherheit. Anders verhält es sich mit den Registern. Ich beginne mit der Zweitaufgabe aus dem Jahr 1997. Deren Register weist einen Eintrag zu Öffentlicher Sicherheit aus: „Öffentliche Sicherheit und Ordnung 34, 43, 96, 99, **106**, 117“ (ebd.: 233; Hervorh. i. Orig.). Die per Fettdruck hervorgehobene Seitenangabe bezeichnet die Hauptfundstelle, d.h. die Seiten, auf denen der Begriff umfassender behandelt wird. Eine Lektüre der Seiten 34, 43, 96, 99 und 117 zeigt, dass dort „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ nur nachrangige Bedeutung hat, in dem Sinn, dass der Terminus mehr illustrativ aufgeführt und nicht näher erläutert wird. Dennoch fällt hierbei eine Stelle besonders auf. Die verwiesene Seite 43 hat die „Gewaltenteilung“ zum Gegenstand. Der Abschnitt eröffnet mit einer Betrachtung darüber, dass zu der Frage, „welche Aufgaben [der Staat] zu erfüllen hat“ (ebd.: 43), das Grundgesetz wenig sage. Muss es aber auch nicht, denn Avenarius stellt in Beantwortung seiner Frage des weiteren fest: „[...] das meiste versteht sich von selbst: Der Staat muß im Innern für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sorgen und das Land gegen Bedrohungen von außen schützen“ (ebd.).

Einmal mehr begegnet dem Leser in Bezug auf das Themenfeld Sicherheit und Bedrohung die Differenzierung innen/außen auf Basis na-

tionalstaatlicher Territorialgrenzen als scheinbare Selbstverständlichkeit. Wobei diese *Selbstverständlichkeit* vor dem Hintergrund der zurückliegend bereits mehrfach angetroffenen Figur schon als Gemeinplatz gelten kann. Bemerkenswert ist im vorliegenden Fall jedoch etwas anderes: Hinsichtlich der „Bedrohungen von außen“ müsste der nicht explizit genannte, aber implizierte diesbezügliche Sicherheitsbegriff *äußere* Sicherheit lauten. In der Logik der bisherigen Definitionen, die diesen Begriff – häufig einleitend und mit eben jener, fast schon nachlässig zu nennenden Art – ins Feld führen, dient er in der Regel dazu, aus dessen unhinterfragbarer Evidenz seinen Gegenpart, die Innere Sicherheit, abzuleiten. Aber genau dieser Terminus wird hier nicht verwendet. Meines Erachtens bestehen zwei Deutungsmöglichkeiten. Die erste lautet: Innere Sicherheit und Öffentliche Sicherheit werden synonym verwendet. Dagegen spricht jedoch, dass der Begriff an keiner Stelle erwähnt wird (auch nicht im Rahmen thematisch naheliegender Themen wie „Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ oder „Notstandsrecht“). Nicht einmal als Randbemerkung tauchen Hinweise darauf auf. Die Begrifflichkeit Innere Sicherheit existiert, folgt man Avenarius auf Ebene der Wortverwendung, schlicht und einfach nicht in der Rechtsordnung der Bundesrepublik.

Es bleibt eine zweite Interpretationsmöglichkeit: In Bezug auf Sicherheit im so genannten Inneren kann juristisch nur von „öffentlicher Sicherheit und Ordnung“ gesprochen werden. Das Zitat ist deshalb ein wichtiges Beispiel eines dem juristischen Spezialdiskurs zuzurechnenden Fragmentes, welches geeignet ist, die Fragwürdigkeit der oben erwähnten Ableitung – und vor allem der damit einhergehenden Kontinuitätsbehauptung von Innerer Sicherheit als Staatsaufgabe und als einem, seiner spezifisch-historischen Entstehungsphase entkoppelten Begriff – zu untermauern.

Der Text auf den Seiten der im Register verwiesenen Hauptfundstelle („106“) läßt eine Bestätigung dieser Lesart zu. Auf den Seiten 105 ff. wird der Begriff „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ entsprechend seiner besonderen Stellung im Polizeirecht behandelt. Hierbei kommt Avenarius auf die Gefahrenabwehraufgabe der Polizei zu sprechen (vgl. ebd.: 105 f.). Eine Kontextualisierung mit Innerer Sicherheit, wie zum Beispiel bei Götz (1995) anzutreffen, fehlt.

Die Erstauflage von *Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland* (Avenarius 1995) unterscheidet sich einzig in Bezug auf verwiesene Seitenzahlen: „Öffentliche Sicherheit und Ordnung 34, 38, 42, 94, 97, **104**, 115“ (Avenarius 1995: 231; Hervorh. i. Orig.). Die dortigen Textstellen sind weitgehend identisch mit denen der 1997er-

Auflage. Unterschiede, die eine gegenüber der bisherigen Analyse abweichende Einschätzung begründen könnten, finden sich nicht.

## Erste Ermittlungsergebnisse

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Generell widerlegt die Analyse spezifischer Nachschlagewerke die Einschätzung, zum Begriff Innere Sicherheit seien kaum Bestimmungsversuche zu finden. Da in Rechnung zu stellen ist, dass der zitierte Einwand aus dem Jahr 1991 datiert (vgl. Kerner 1991: 140), ist von einer zwischenzeitlichen Zunahme von Definitionsversuchen auszugehen, die hier als *Begriffskonjunktur* gedeutet wird. Es zeigte sich, mit einigen wenigen Ausnahmen, dass Innere Sicherheit in den aktuellsten Auflagen der zu Untersuchung ausgewählten Werke (bezogen auf den Untersuchungszeitraum) durchweg behandelt wird. Dieses Ergebnis lässt sich auch als *fachdisziplinäre Reaktion* präzisieren, nach der die verschiedenen, in Gestalt der Lexika- und Handwörterbuchbeiträge behandelten Fachdisziplinen der weiter zurückreichenden Institutionalisierung und Etablierung des Begriffes Innere Sicherheit im Politikfeld mit entsprechendem Zeitversatz folgen, indem sie den Terminus für relevant erachten, d.h. ihn jeweils als eigenen Worteintrag aufgreifen.<sup>28</sup>

Zwischen den Definitionsversuchen bestehen jedoch *qualitative* Unterschiede, die allerdings nicht notwendigerweise den – gleichfalls zu beobachtenden – differierenden Umfängen der Themenbehandlung geschuldet sind. Die Unterschiede stehen vielmehr im Zusammenhang mit Spezifika der jeweiligen Fachdisziplinen.

Aufschlussreich wird sein, zu beobachten, wie im Unterschied dazu das Thema bearbeitet wird, wenn es nicht in disziplinspezifisch Lexika subsumiert wird – als ein Begriff neben anderen –, sondern das verbindende, gemeinsame Oberthema eines eigenen Nachschlagewerkes bildet. So hat beispielsweise der Verlag Leske und Budrich seit längerem das Erscheinen eines eigenen, umfangreichen *Wörterbuches zur Inneren Sicherheit* angekündigt (vgl. o.N. 2002a). In dieser Form hat es eine Bearbeitung des Themas bislang nicht gegeben, was dem vorangekündigten *Wörterbuch* eine Exklusivstellung einräumt. Zudem ist solch eine Publikation selbst ein weiterer bemerkenswerter Beleg hinsichtlich der Begriffskarriere Innerer Sicherheit: zu Beginn der 2000er-Jahre scheint

---

28 Bezüglich der auflagenspezifischen Auswertung der zeitlichen Begriffstablierung in den untersuchten Werken siehe die Grafiken zum Kapitel „Erste Ermittlungen – Innere Sicherheit in einschlägigen Fachlexika und Handwörterbüchern“ im Anhang dieses Buches.

der Begriff seinen Status als ein (mittlerweile) bedeutsamer Terminus neben anderen – der von Kompendium zu Kompendium allerdings mal mehr, mal weniger umfangreich behandelt wird – zu ändern, um nunmehr sogar auch auf der Titel-Ebene von Fachlexika und -wörterbüchern anzukommen.

Das Erscheinen ist schließlich *auch* im Zusammenhang mit Anstrengungen um eine breitere Etablierung der Politikfeldanalyse Innere Sicherheit zu bewerten: Als Herausgeber wird der Politikwissenschaftler Hans-Jürgen Lange genannt (vgl. o.N. 2002a: 8) und als Autoren der Beiträge wird auf „rund 30 ausgewiesene Sicherheitsexperten aus dem Kreis des ‚Interdisziplinären Arbeitskreises Innere Sicherheit‘“ (ebd.; Hervorh. TK) hingewiesen, der sich aus „Politikwissenschaftlern, Rechtswissenschaftlern, Kriminologen, Soziologen und Historikern“ (ebd.) zusammensetzt. Die Publikation wird insofern der intendierten Bedeutungszunahme sicherlich entgegenkommen, mittels welcher der AKIS sich als *die* sozialwissenschaftliche Experteninstanz zum Thema zu positionieren versucht – nicht zuletzt mit Blick auf zukünftige Forschungsförderung. Laut Verlagsprospekt wird das *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit* „eine umfassende und kompakte Darstellung der aktuellen gesellschaftlichen und politischen Veränderungen der Inneren Sicherheit“ (ebd.) bieten. Als Schlagworte zur thematischen Einordnung nennt der Verlag „Innere Sicherheit, Polizei, Sicherheitsgesetze, Bürgerrechte“ (ebd.). Womit – zumindest auf den ersten Blick – einmal mehr die Quintessenz des Themas in einer Weise benannt zu sein scheint, die keine besonderen Unterschiede zu bisherigen Bearbeitungsweisen nahelegt, außer das hier verstreute Artikel unter einer gemeinsamen, thematisch verbindenden Überschrift zusammengeführt werden. Abschließend hierzu ist auf den *Kontrapunkt* „Bürgerrechte“ hinzuweisen, der in der o.g. Aufzählung der Schlagworte offensichtlich den Aspekt der Kritik an Innerer Sicherheitspolitik verkörpert.

Eine differenzierende Sichtweise Innerer Sicherheitspolitik, die im Ansatz auch (politisch) kritische Positionen oder gar kritische Akteure im Sicherheitsdiskurs berücksichtigt, ist in den untersuchten Werken selten und wenn, stärker im allgemein sozialwissenschaftlichen Teildiskurs angesiedelt. Hier ist, im Vergleich zu anderen Texten, auf den besonders umfangreichen Artikel Blankenburgs (1992) aus dem *Lexikon der Politik* hinzuweisen. Zwar taucht diese Figur auch in den Beiträgen von Bredow (1981) und von Jesse (1997) auf, wird aber bei weitem nicht so detailliert ausgebreitet.

Zugleich sind in diesem disziplinären Bereich aber auch synonyme oder zumindest diesbezüglich unklare Verwendungen der Begriffe Innere Sicherheit und Öffentliche Sicherheit vergleichsweise häufig anzu-

treffen, so beispielsweise im *Wörterbuch zur Politik* (Schmidt 1995) und im *Lexikon der Politik*, Band 7 (Nohlen et al. 1998). Es ist ein Charakteristikum der Definitionsversuche aus dem Bereich Allgemeine Sozialwissenschaften, mehr Bezug auf Akteure, auf Kritik, auf Phasenbildung, d.h. letztlich auf eine gesellschaftspolitische Dynamik Innerer Sicherheit zu nehmen, allerdings zum Teil um den Preis mangelnder Trennschärfe zwischen den Begriffen Innerer und Öffentlicher Sicherheit. Hiervon unterscheiden sich die Beispiele aus dem Bereich Spezielle Sozialwissenschaften merklich, in denen beide Begriffe zwar auch vorkommen, aber deutlicher voneinander abgesetzt werden. Die o.g. Bezüge treten in den Hintergrund, die Betonung der Verbindung zum Polizei- und Ordnungsrecht steht im Mittelpunkt.

Auch die zu Beginn gewählte Anordnung der teildiskursiven Bereiche (Allgemeine Sozialwissenschaften, Spezielle Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaft) lässt sich somit durch die Untersuchungsbefunde bestätigen. Die Beispiele aus dem Bereich Spezielle Sozialwissenschaften bestätigen die diesem Bereich zu Beginn zugewiesene Zwischenposition. Auch wenn die Unbestimmtheiten und die Vagheit des Begriffs Innere Sicherheit in den Beiträgen weiter zutage treten (vgl. Rupprecht 1995), weisen eine verstärkte Inanspruchnahme rechtshistorischer Bezüge (vgl. Kerner 1991) und – wenn es um Öffentliche Sicherheit geht – die oben erwähnte Behandlung des Polizei- und Ordnungsrechtes bereits auf die Nähe zum juristisch dominierten Teildiskurs.

Dieser wartet allerdings nicht mit einer Themenbehandlung auf, in der die rechtsverbindliche Begriffsbestimmung Innerer Sicherheit in Angriff genommen wird. Vielmehr taucht der Begriff in diesem Bereich nicht auf – und wenn doch, nur am Rande (vgl. Götz 1995). Statt dessen rückt hier der Begriff der Öffentlichen Sicherheit in dem Maße in den Vordergrund, wie Innere Sicherheit in den Hintergrund tritt. In der hier noch viel detaillierter behandelten Materie des Polizei- und Ordnungsrechts haben zugleich personifizierende Feind- und Bedrohungsbilder keinen Ort. Zwar besitzt die detaillierte Behandlung von Begriffen wie „Gefahr“ oder „Gefahrenabwehr“ große Bedeutung, sie bleibt aber – disziplinspezifisch – juristisch verklausuliert und insbesondere – in Anbetracht der Auflagenkontinuität eines Werkes (Götz 1970 ff.) – relativ unbeeinflusst von den bekannten Feindbildkonjunkturen Innerer Sicherheitspolitik.

Der Sachverhalt, den Begriff Innere Sicherheit im juristisch dominierten Teildiskurs nicht zum Gegenstand zu machen/zu haben, verweist – wenn auch indirekt – einmal mehr auf den Bereich der Politik, als dem entscheidenden Teilbereich, in welchem bezüglich Feindbildern Konkretisierungen und Zuspitzungen vorgenommen werden. In dem Ver-



weis auf den Bereich Politik liegt auch eine der beiden Gemeinsamkeiten der Definitionsversuche, über deren teildiskursive Unterschiede hinweg: Der Bereich Politik lässt sich, trotz voneinander abweichender Akzentuierungen, als der zentrale Bereich ausdeuten, in welchem der Begriff Innere Sicherheit originär anzusiedeln ist. Die zweite Gemeinsamkeit besteht in der, in unterschiedlicher Deutlichkeit zutage tretenden, Identifikation von Innerer Sicherheit mit Kriminalitätsbekämpfung und der damit verknüpften zentralen Rolle von Polizei als ihrem Hauptakteur.

Der Begriff Innere Sicherheit hat sich also mit einer Ausnahme (vgl. Avenarius 1997) in allen Werken etabliert. Die Ausnahme gründet m.E. in der Besonderheit des rechtswissenschaftlichen Teildiskurses.<sup>29</sup> Im Folgenden wird auf einzelne Aspekte noch einmal vertiefend eingegangen, so sie besondere Bedeutung für den Fortgang der Untersuchung haben.

### **Verwendungsweise bzw. Trennschärfe der Begriffe Innere Sicherheit und Öffentliche Sicherheit**

Bereits im Verlauf der Analyse des *Lexikons der Soziologie* (Fuchs-Heinritz et al. 1994) (aber ebenso im Verlauf der Analyse anderer Werke) deutete sich an, dass Kraft der Bewertung des Begriffes Innere Sicherheit als „politischem Alltagsbegriff“ seine Bestimmung der Definitionshoheit von Experten der Allgemeinen Sozialwissenschaften unterliege. Zugleich wurden die Begriffe Innere Sicherheit und Öffentliche Sicherheit in den dortigen Definitionen trennungsscharf behandelt, zum Teil sogar synonym.

Die Analyse der kriminologischen Nachschlagewerke (hier vor allem: das *Polizei-Lexikon*) lieferte Hinweise auf eine Differenzierung des Begriffsverhältnisses zwischen Innerer und Öffentlicher Sicherheit in Abhängigkeit von der fachdisziplinären Bestimmung des Teildiskurses. Zwar wurden beide Begriffe auch hier parallel behandelt, aber zugleich voneinander unterschieden. Öffentliche Sicherheit wurde als juristisch geprägter Begriff vorgestellt. Es liegt nahe, zu vermuten, dass über den Bezug auf den Akteur Polizei eine Überschneidung entsteht. Einerseits wird Innere Sicherheit in der o.g. alltagssprachlichen Verwendung als Kriminalitätsverfolgung präsentiert, die faktisch von der Polizei zu leisten sei. Die rechtliche Regelung und Ausgestaltung der konkreten Aufgabe erfolgt allerdings auf Basis von Gesetzestexten, in die der Begriff

29 Einen Überblick über vorgefundene bzw. in Gestalt von Artikeln behandelte Einträge liefert, in Anlehnung an die das Material vorstrukturierende Matrix vom Beginn des Kapitels, Tabelle 2 im Anhang.

Innere Sicherheit keinen präzisierenden Eingang gefunden hat. Das Begriffsverhältnis zwischen Innerer Sicherheit und Öffentlicher Sicherheit ist in diesem Bereich ein eher hyperonymes; d.h. Innere Sicherheit verhält sich zu Öffentlicher Sicherheit als ein übergeordneter Begriff, der aber inhaltlich viel allgemeiner und weniger stichhaltig ist. Im juristischen Spezialdiskurs ist eigentlich nur der Begriff der Öffentlichen Sicherheit gebräuchlich. Hier taucht der Begriff Innere Sicherheit – wenn überhaupt – erst sehr spät und nur marginal auf. Somit kann festgehalten werden: Im hochgeregelten juristischen Spezialdiskurs ist der Begriff Innere Sicherheit kaum anzutreffen, da er anscheinend ob seiner Unschärfen untauglich und nur schwer handhabbar ist. Mit abnehmendem Regelungsgrad des Diskurses steigt einerseits die Verwendung des Begriffs Innere Sicherheit und andererseits die Überschneidung mit dem gleichzeitig anzutreffenden Begriff Öffentliche Sicherheit. Im Alltagsdiskurs werden beide synonym verwendet (siehe hierzu *Abbildung 2* auf der nächsten Seite).

Die Art der Themenbehandlung im rechtswissenschaftlichen Spezialdiskurs kann zugleich nicht ohne Konsequenzen für Versuche bleiben, Innere Sicherheit rechtshistorisch abzuleiten. Letzteres Unterfangen ist um so fragwürdiger, als in einschlägigen juristischen Texten eigentlich nur auf den Begriff der Öffentlichen Sicherheit rekurriert wird. Eine rechtsverbindliche Regelung des Begriffs Innere Sicherheit existiert bis heute nicht. Zum anderen: Selbst wenn von *innerer* Sicherheit auf denotativer Ebene in historischen (Rechts-)Texten schon länger die Rede sein sollte, reichen Hinweise auf Ähnlichkeiten der Wortverbindung nicht aus, eine Kontinuität der Konnotation Innerer Sicherheit zu belegen. Ihnen kann man als *möglichen* Indizien zwar durchaus nachgehen, aber es muss mehr hinzutreten, um die Kontinuitätsbehauptung stichhaltig zu untermauern. Dies ist bislang nicht gelungen. Der Begriff ist deshalb weiterhin als in erster Linie politischer Begriff, mithin als „Kampfbegriff“ zu verstehen, dessen spezifische inhaltliche Qualität mit einer ganz bestimmten Phase innenpolitischer Entwicklungen in der Bundesrepublik verbunden ist und der zwar juristisch aufgeladen wird, sich aber immer dann, wenn es um juristische Detailklärungen geht, verflüchtigt. Weitergehend ließe sich sogar sagen, die strittigen Bemühungen um den Beleg einer rechtshistorischen Kontinuität sind ein Indiz für Strittigkeit des Geltungsanspruchs und insofern Beleg für den Begriffsstatus, „Kampfbegriff“ zu sein, da die Evidenz des zunächst politisch geltend gemachten Terminus erst im nachhinein hierüber abgesichert werden soll.<sup>30</sup>

---

30 Interessanterweise korreliert der historistische Verweis auf eine womöglich gar Jahrhunderte zurückreichende Tradition des Begriffs Innere Si-

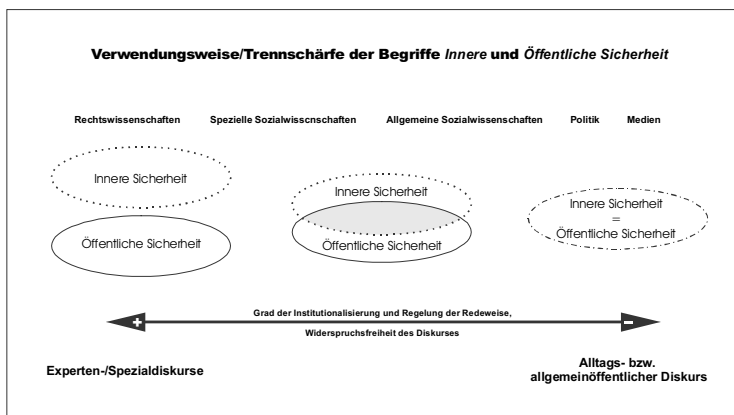


Abbildung 2: Verwendungsweise/Trennschärfe der Begriffe Innere und Öffentliche Sicherheit.

## Innere Sicherheit als politischer „Kampfbegriff“ und als Konflikt

Die Bewertung, beim Begriff Innere Sicherheit handle es sich um einen „politischen Kampfbegriff“, ist ob ihrer weiteren Bedeutung erläuterungsbedürftig. „Politischer Kampfbegriff“ ist eine begriffliche Zuspitzung, die auf Basis insbesondere eines der analysierten Diskursfragmente vorgenommen wird (Blankenburg 1992). Die Bezeichnung „Kampfbegriff“ wurde dort für Sicherheitspolitik im Kontext ihrer Beurteilungen als „konservativ“ oder „liberal“ bzw. „kritisch“ eingeführt.

Sofern dieser Ausdruck im weiteren meinerseits Verwendung findet, ist er wie folgt zu verstehen: Er charakterisiert Innere Sicherheit als einen Terminus, der im Feld politischer Auseinandersetzung originär und infolgedessen besonders häufig anzutreffen ist. Die Bezugnahme, die auf ihn in diesem Feld erfolgt, markiert in Gestalt seiner Befürwortung oder Ablehnung eine politische Position. Befürwortung und Ablehnung sind Bewertungen, die entsprechend der Topographie des politischen Feldes dem Rechts-Links-Schema zugeordnet werden können. Da sich die beiden Positionen als gegensätzliche aufeinander beziehen (politi-

---

cherheit mit der Zuordnung konservativ/kritisch: Bezugnahmen von Kritikern im Sicherheitsdiskurs auf dieses nivellierende Erklärungsmuster sind einerseits nicht zu beobachten und andererseits wird mit ihm gerade das Argument der Besonderheit der Phase gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen ab Ende der 1960er-Jahre zu relativieren versucht, welches kritische Positionen im Sicherheitsdiskurs gegen die Einschätzungen konservativer Protagonisten geltend machen.

sche Gegnerschaft) und sich das Feld durch die fortdauernde Auseinandersetzung um (gesellschafts-)politische Gestaltungsmacht auszeichnet, kann m.E. von „politischem Kampf“ gesprochen werden.

Geeigneter scheint mir jedoch der Begriff Konflikt zu sein. Blankenburgs Einschätzung, welche zunächst lediglich von „konservativer Sicherheitspolitik“ im Zusammenhang mit der Bezeichnung „Ruhe und Ordnung“ spricht, lässt sich thematisch zuspitzen, indem Innere Sicherheit fortan als „politischer Kampfbegriff“ aufgefasst wird.<sup>31</sup> „Kampf“ ist an dieser Stelle zwar *nicht notwendigerweise* in einem militärisch-physischen Sinne zu verstehen, sondern als Kontroverse bzw. Streit. Dennoch ist eine Dynamik zu erkennen, nach der ein (gesellschaftspolitischer, sozialer) Konflikt, dessen Protagonisten zunächst einmal als Konfliktparteien zu bezeichnen sind, durch die rhetorische Umwidmung des Konfliktes (hier: um Innere Sicherheitspolitik) in einen Kampf, seine Protagonisten zu Kombattanten im Sinne von Feinden transformiert. Diese Dynamik kulminiert z.B. in der im Sicherheitsdiskurs häufig anzutreffenden Kriegsmetapher. Begreift man die Auseinandersetzung um Innere Sicherheitspolitik als sozialen Konflikt, ist zugleich auf eine Bedeutung von Konflikten einzugehen, die sie als funktional im Sinne von integrativ in Bezug auf ihre gesellschaftliche Wirkung begreift. In Anlehnung an Cosers *Theorie sozialer Konflikte* (Coser 1965) sind gesellschaftliche Konflikte unter bestimmten Bedingungen ein Mittel des Ausgleiches, die eine Gesellschaft funktionsfähig erhalten (vgl. ebd.: 180). Konflikte können, entgegen der auf den ersten Blick dominanten Betonung konträrer Positionen der jeweiligen Konfliktparteien, eine stabilisierende und integrierende Funktion besitzen. Die Tolerierung und die Institutionalisierung von Konflikten erweisen sich hierbei zentral als stabilisierende Mechanismen für eine Gesellschaft (vgl. ebd.: 183).

## **Innere Sicherheit und Kritik**

Zugleich eröffnet die Beurteilung von Innerer Sicherheit als ein politischer Kampfbegriff auch eine interessante Perspektive auf den kritischen Teil des Sicherheitsdiskurses. Auch diesbezüglich ist der Beitrag Blankenburgs der mit Abstand detaillierteste und ergiebigste. Er nimmt sowohl zeitliche Zuordnungen vor (Betonung der Zeit Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre; Dekadenbildungen) und misst kritischen Positionen, im Vergleich zu den meisten anderen untersuchten Beiträgen, generell eine hohe Bedeutung zu. Darüber hinaus zeichnet sich eine Be-

---

31 Auch für diese Beurteilung liefert der Sicherheitsdiskurs selbst einen Beleg: Der Begriff der Inneren Sicherheit „ist nach seiner Entstehung ein *politischer Kampfbegriff*“ (Kniesel 1996: 484; Hervorh. TK).

zunahme auf Protest(-bewegung) ab. Diese wird sowohl als kritische Gegenposition zu einer „konservativen Sicherheitspolitik“ als auch als eines ihrer Hauptziele vorgestellt. Dennoch sind gewisse Einschränkungen hinsichtlich der Tragweite vorzunehmen, die Blankenburg der behandelten kritischen Position einräumt: Die dortige Berücksichtigung vermag zwar Kritik an herrschender Innerer Sicherheitspolitik als Bezugspunkt in der (gesellschafts-)politischen Auseinandersetzung zu registrieren. Die Bedeutungszuweisung bei Blankenburg manifestiert sich jedoch in erster Linie darin, sie als potenzielles politisches Korrektiv zu benennen, nicht aber als eigenständigen Bestandteil oder als Untersuchungsgegenstand.

Zum Veröffentlichungszeitpunkt der Erstfassung des Artikels (Blankenburg 1983) wäre es allerdings vermessen gewesen, bereits die Berücksichtigung von kritischen Positionen zu Innerer Sicherheitspolitik im Sinne etwa von „Kritiktraditionen“ und differenzierende Aspekte hinsichtlich ihres Binnenverhältnisses in Bezug auf „konservative Sicherheitspolitik“, möglicherweise in Gestalt einer Thematisierung als „von beiden Diskursteilen geteilten Positionen“, zu erwarten. Die Gelegenheit zu solch einer Fokussierung wurde allerdings auch nicht anlässlich der Überarbeitung des Beitrages für die Veröffentlichung im Nachfolgewerk (Blankenburg 1992) wahrgenommen.

Das Textbeispiel zeigt dem entsprechend sensibilisierten Leser dennoch sehr deutlich, inwieweit Diskursfragmente selber Hinweise auf die Evidenz der beabsichtigten Einführung der Unterscheidung *Konservativer* und *Kritischer Sicherheitsdiskurs* liefern. Die geschilderten Aspekte werden wieder aufgegriffen, wenn es darum geht, den Kritischen (Sicherheits-)Diskurs als eigenen Forschungsgegenstand zu konturieren.

## Metaphernverwendung, Feindbilder, Bedrohungsszenarien

In den untersuchten Texten ist in der Regel so gut wie keine Metaphernverwendung zu beobachten. Dies gilt über alle Teildisziplinen hinweg und liegt wohl an einem, man könnte sagen *diskursfomspezifischen Sachlichkeitsgebot* von Handbuch- und Lexikabeiträgen. Einzige bemerkenswerte Ausnahmen: das *Polizei-Lexikon* und das *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*.

In ersterem finden sich im Kontext einer Aufzählung von Feindbildern und Bedrohungsszenarien Bezugnahmen, die eine subtile Verbindung zu Katastrophenmetaphern aus Biologie und Natur nahelegen. Interessanter ist aber in diesem Zusammenhang der Gebrauch des Begriffs „importierte Kriminalität“, der den Ursprung einer angenommenen Kri-

minalitätsdrohung ins Ausland verlagert – mit der entsprechenden Implikation eines bedrohten Nationalkollektives.

Als zugespitzter muss diesbezüglich der Beitrag im *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (vgl. Jesse 1997) angesehen werden, in welchem so genannte tatverdächtige Ausländer Erwähnung finden. Es handelt sich um die einzige personifizierende Darstellung von Kriminalitätsdrohungen, so dass in diesem Beispiel von einer besonderen Betonung des Status ausländisch hinsichtlich Kriminalitätsentwicklung ausgegangen werden muss.

## **Die Unbestimmtheit Innerer Sicherheit als deren eigentliches Potenzial**

Innere Sicherheit bleibt in den meisten der vorgestellten Artikel ein schillernder, unklarer Begriff. Mehr noch: Die Beiträge in den Fachlexika merken diesen Sachverhalt in unterschiedlicher Deutlichkeit durchaus selber an und benennen oder kritisieren gar ihrerseits die Unbestimmtheit und Vieldeutigkeit als ein Manko, das die Fragwürdigkeit des Begriffes, seiner häufigen Inanspruchnahme und der mit ihm verbundenen Politik belege.

Allerdings wird keine Bewertung vorgenommen, die daraus den Umkehrschluss zieht, gerade hierin das Potenzial des Begriffes, den Grund seines Erfolges und schließlich die ureigene Qualität Innerer Sicherheit auszumachen. Der zufolge markiert der Begriff Innere Sicherheit in erster Linie ein Terrain, mittels welchem eine ganz bestimmte Möglichkeit zur Beschreibung von Gesellschaft geltend gemacht wird. Dies setzt eine bestimmte thematisch verbindliche Rahmung ebenso voraus, wie umgekehrt seine fortdauernde Anpassungsfähigkeit und d.h. Unbestimmtheit. Ihre Eignung und Durchsetzungsfähigkeit behält Innere Sicherheit nur in dem Maße bei, wie die nähere Begriffsbestimmung notwendig diffus bleibt. Was nicht heißt, sich nicht gleichzeitig mit der Begriffsbestimmung auseinanderzusetzen. Allerdings ist letztere in nicht unbeträchtlichem Umfang zugleich Teildisziplinen und Experten überantwortet, die ihrerseits Bestandteil des Komplexes der Inneren Sicherheit sind, so dass hierüber immer auch Selbstlegitimationseffekte in die Bestimmungsversuche eingehen.

Hieraus lässt sich folgende These ableiten: In seiner Mehr- bzw. Vieldeutigkeit, im Assoziativen besteht die eigentliche Qualität des Begriffes. Innere Sicherheit markiert einen Raum gesellschaftlicher Auseinandersetzung, in dem Problemgeltungen (Kriminalität, Gefahr) und die Existenznotwendigkeiten von Akteuren (vor allem: Polizei) begründet werden – und deren Problemzuständigkeit. Innere Sicherheit dient

der Sinn- und Zweckstiftung. Die Unbestimmtheit ist damit zugleich die Grundlage ihrer anhaltenden Konjunktur. Insofern ist auch einsichtig, wieso dieser Begriff faktisch nicht näher rechtsverbindlich geregelt werden kann. Er bleibt somit originär der Sphäre des Politischen zugeordnet, in welcher mittels gesellschaftspolitischer Auseinandersetzung je nach Kräfteverhältnissen festgelegt wird, wie der Begriff – und seine Bestandteile Bedrohung und Sicherheitsgaranten – in einer jeweiligen historisch-konkreten Situation gefüllt werden. Diese Unbestimmtheit garantiert Flexibilität und Anpassungsfähigkeit hinsichtlich der Zurichtung vergangener, gegenwärtiger und vor allem zukünftiger Objekte als Bearbeitungsgegenstände von Innerer Sicherheit im Sinne von abzuwehrenden Bedrohungen (die häufig als „Feindbilder“ kommuniziert werden) – und sichert über das darüber hergestellte Bedrohtenkollektiv Gewissheiten der Zusammengehörigkeit. Insofern ist Innere Sicherheit ein *Passe partout*, mittels dem voneinander unterschiedliche gesellschaftliche Phänomene zu *Fällen* Innerer Sicherheit werden können. Es geht somit um Definierbarkeit und um die Durchsetzung sozialer Gültigkeit von Zuschreibungen.

Dies wirft die Frage nach dem Apsekt auf, ob und wie sich als Bedrohung Zugerichtete eventuell gegen diese Zurichtung verwahren oder zur Wehr setzen können. Die Heterogenität der Bedrohungspalette ermöglicht zwar, sofern die als Bedrohung Kodierten in der Lage sind, sich als Akteure zu artikulieren, Zurückweisungsversuche, die auf die einzelne Bedrohungskonstruktion bezogen aussichtsreich erscheinen mögen, die aber im Kern nicht aus der Logik des Sicherheitsdiskurses ausbrechen (können). Der Zurückweisung „ungerechtfertigte Kriminalisierung“ ist beispielsweise ein Konformgehen mit dem *Mainstream* des Sicherheitsdiskurses immanent, demzufolge „echte Kriminelle“ existieren und zudem verfolgt, verhaftet, verurteilt etc. gehören. Im Anschluss an dieses Muster wird zu untersuchen sein, inwieweit in Kritiken bzw. bei Kritikern der Inneren Sicherheit Anhaltspunkte hierfür zu finden sind.

## Forschungspraktische Konsequenzen

Die deutlich gewordene zentrale Bedeutung des Bereichs Politik rückt in den kommenden Kapiteln in den Mittelpunkt. Die Ergebnisse der Analysen dieses Kapitels begründen eine Konzentration auf folgende Untersuchungsfelder:

- Der Etablierung des Begriffs wird in Gestalt von Veränderungsprozessen auf der Ebene institutioneller Strukturen genauer nachgegangen (Abteilungsentwicklung im Bundesinnenministerium), aber auch

im Kontext seiner inhaltlichen Füllung und seines Niederschlags in regierungspolitischen Verlautbarungen und seiner Wortkonjunktur im parlamentarischen Sprachgebrauch.

- Hinsichtlich der Untersuchung der Metaphernverwendung und gängiger Topoi des Sicherheitsdiskurses sollen möglichst Dokumente herangezogen werden, die nahe am politischen Diskurs angesiedelt sind, aber auch dem Befund Rechnung tragen, dass der Akteur Polizei in bisherigen Definitionsversuchen eine exponierte Rolle zugewiesen bekam.
- Drittens ist eine Untersuchung von Fragmenten zu leisten, die sich kritisch mit Innere Sicherheit auseinandersetzen. Fokussiert werden soll hier auf möglicherweise existierende Ähnlichkeiten mit und Differenzen zu den vorangehend genannten Teilbereichen bezüglich der dort erörterten Aspekte. Insbesondere soll der gegen Ende des vorangegangenen Abschnitts formulierten Fragestellung nachgegangen werden (die angenommene Überschneidung der Positionen von Verfechtern Innerer Sicherheit und ihren Kritikern).