

20. Zum Wandel der Institutionen und Steuerungsformen des staatlichen Sicherheitssystems

HANS-JÜRGEN LANGE

20.1 WANDEL DER INSTITUTIONEN

Angesichts der fortschreitenden europäischen Integration und der zunehmenden internationalen Verflechtung erscheint die »Globalisierung der Staatlichkeit« evident. Die Staaten verlieren demzufolge ihre Fähigkeit, die für sie zentralen Voraussetzungen und Entwicklungen nachhaltig beeinflussen und steuern zu können. Der Sicherheitsdiskurs steht dafür stellvertretend. Die organisierte Kriminalität und der internationale religiös motivierte Terrorismus unterstreichen, dass der einzelne Nationalstaat weder auf die Ursachen noch auf die Verläufe, geschweige denn auf die »Bekämpfung« bzw. Lösung dieser Probleme wirkungsvoll Einfluss nehmen kann.

Zwei sehr gegensätzliche Szenarien lassen sich denken, die die möglichen Konsequenzen dieser Entwicklungen aufzeigen:

20.1.1 Das optimistische Szenario

Demzufolge wird es den Staaten gelingen, diese Veränderungen zu bewältigen. Sie werden die Kontrolle und die Steuerungsfähigkeit über das Sicherheitssystem behaupten und ihren Bürgern eine weitgehende Sicherheit vor Kriminalität und Terrorismus erhalten können. Sie erreichen dies vor allem dadurch, dass sie in Fragen der Sicherheitspolitik sehr eng zusammenarbeiten und supranationale Sicherheitsagenturen einrichten. Im Rahmen der Europäischen Union bedeutete dies, ein eigenständiges europäisches System an Sicherheitsbehörden zu schaffen, die eine Fülle von Spezialaufgaben wahrnehmen, zu nennen ist gerade die international angelegte Ermittlungsarbeit gegen organisierte Kriminalität, einschließlich zollpolizeilicher und grenzpolizeilicher Zuständigkeiten an den EU-

Außengrenzen. Eng damit verbunden wäre der Aufbau eines europäischen Strafrechtssystems, bestehend aus Staatsanwaltschaften, Strafgerichten, Strafrecht usw. Auch die anderen Logiken bisheriger nationalstaatlicher Sicherheit zögen nach: die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste bis hin zu einem eigenständigen europäischen Dienst. Ganz entscheidend geprägt wäre dieser europäische Sicherheitsverbund aber dadurch, dass sich eine europäische Armee herausbilden wird, die, wahrscheinlich eingebunden in die NATO, der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sowohl Gesicht als auch Instrumente bieten würde. Spätestens hier auf der europäischen Ebene werden sich dann die Trennungen zwischen Innen(sicherheits)politik und Außen(sicherheits)politik auflösen und eine wie auch immer konkret ausgestaltete »integrierte« Sicherheitspolitik wird an die Stelle des ehemals streng getrennten Systems treten.

Optimistisch ist dieses Szenario zu nennen, weil es die funktionale Zielsetzung erfüllt, die Sicherheit der beteiligten Staaten in einem Staatenverbund zu organisieren und zu behaupten. Angesichts einer denkbaren Alternative, die von Staatszerfall, korrumpierten Institutionen und bürgerkriegsähnlichen Zustände gekennzeichnet sein könnte, was heute in vielen Regionen der Erde bereits brutale Realität ist, wird diese Perspektive selbst unter Vertretern eher strukturkonservativer Staatsverständnisse schnell an Zustimmung gewinnen. Für die EU ist es zudem ein konkreter Entwicklungspfad, der längst beschritten ist. In anderen Regionen der Welt wird es Vorbild sein, wenngleich in der Praxis wesentlich schwerer zu realisieren, weil eben eine Integrationskultur des Gebens und Nehmens, der Kompromisse und Zugeständnisse ausgebildet sein muss, wie es die EU in beinahe 60 Jahren mühsam lernen musste.

Dieses Szenario verliert an Optimismus, wenn es mit der demokratischen Frage gekoppelt wird. Und hier besteht keinerlei Kausalität. Dieses Szenario kann funktional optimistisch verlaufen, indem es das Sicherheitsproblem löst. In demokratischer Hinsicht kann es sehr wohl bedeuten, dass das komplexe Sicherheitssystem, welches es hervorbringt, nicht mehr durch demokratisch vermittelte Willensbildung, sprich Wahlen, Abstimmungen und Parlamentsentscheidungen, gesteuert und kontrolliert wird, sondern sich durch eine eigenständige, rein funktionale Eigenlogik entwickelt und ausdifferenziert. Dies muss keinesfalls mit einer repressiven Staatlichkeit, die ihre Entscheidungen mit Zwangsmitteln gegen die eigene Bevölkerung durchsetzt, verbunden sein. Es kann sehr wohl mit Duldung der Mehrheit geschehen, die als abstrakt empfundene individuelle Bürgerrechte bereitwillig gegen mehr oder weniger garantierten Schutz vor Unsicherheit tauscht, zumal dann, wenn dabei die Freiheit des Alltagshandelns unangetastet bleibt, wie überhaupt die demokratischen Grundprinzipien nicht in Frage gestellt werden. Es ist aber zugleich eine Gesellschaft, die die Grenzen des Normalen und Erlaubten eng formuliert und mit Härte gegen Formen des nicht-normalen und des abweichenden Verhaltens vorgeht. Beide Waagschalen in Balance zu halten, die der Sicherheitsfunktion und die der Freiheitsrechte, ist schon in der national-

staatlich geprägten Demokratie ein alltägliches Kunststück; es in einem supranationalen Staatenverbund, der ohnehin von einer funktionalen Logik zusammengehalten wird, institutionell zu garantieren, wird einen enormen politischen Kraftakt voraussetzen und vor allem erfordern, das Erlahmen des demokratischen Ethos zu überwinden, wie es in nahezu allen etablierten demokratischen Gesellschaften zu beobachten ist.

20.1.2 Das pessimistische Szenario

Hierbei entgleitet dem Staat die Fähigkeit, das Sicherheitssystem der Gesellschaft zu steuern und zu kontrollieren. Dies muss keinesfalls den Weg in die Anarchie bedeuten. Im Gegenteil. Die Sicherheitsfunktion lässt sich durchaus genauso umfassend, wenn nicht noch tiefgreifender, realisieren. Es ist die Perspektive einer Sicherheitsgesellschaft,¹ die sich zeigt. Der Staat ist nach wie vor tätig, auch im Sicherheitsbereich. Sämtliche Sicherheitsbedürfnisse bedienen zu wollen, maßgeblicher Akteur zu sein, Sicherheitsgarant in allen relevanten Feldern zu sein, all das hat er in dieser Perspektive aufgegeben. Er reduziert, nicht zuletzt aus Kostengründen, sein Tätigkeitsfeld auf bestimmte Formen der Schwerekriminalität und des Terrorismus, kooperiert in diesen Fragen mit anderen Staaten. Er ist aber nicht mehr Zentrum eines Sicherheitssystems. Geradezu prägend für die Sicherheitsgesellschaft ist vielmehr, dass es gar kein Zentrum mehr gibt. Die Sicherheitserbringung hat sich »diversifiziert«. Große Unternehmen organisieren ihre Sicherheit in einem weiten Verständnis selbst, sie überwachen, kontrollieren und ermitteln bei vermuteten Straftaten der Mitarbeiter notfalls auch außerhalb des Unternehmens. Hochgradig professionalisierte Sicherheitsdienstleister bieten für alle Bedürfnisse und für alle, die es sich leisten können, entsprechende Sicherheitsangebote. Kommunen unterhalten eigene Polizeien, arbeiten eng mit Sicherheitsunternehmen zusammen, organisieren in diesem Verbund die gesamte Alltagssicherheit. Der öffentliche Raum ist eine Restgröße, vorherrschend sind privatrechtlich organisierte Sicherheitszonen, die Zugänge reglementieren. Sicherheit wird zum Standortfaktor, nicht nur für Unternehmen, sondern auch für die private Wohnortfrage. Sicherheit ist allgegenwärtig, zumindest in den Zonen des »Normalen«, die Sicherheitsfunktion somit für die Mehrheit optimal organisiert. Alles Nicht-Angepasste ist auf bestimmte Areale begrenzt, mit denen der Normalbürger nicht mehr in Kontakt gerät. Die Sicherheitsgesellschaft wird durchaus eine demokratisch organisierte sein, mitsamt den vertrauten Institutionen – zumindest in den sicheren Zonen des Normalen. Sie wird nicht auf Willkür basieren, sie wird Rahmengesetze kennen, an denen sich die diversen Anbie-

1 | Zur Thematik »Sicherheitsgesellschaft« siehe: Tobias Singelstein/Peer Stolle: Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, 2. Aufl., Wiesbaden 2008 sowie die Beiträge in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Heft 2/2007.

ter von Sicherheit zu halten haben, aber sie wird unterschiedliche Grade der Auslegung, des »Ermessens«, kennen. Sie wird stark segmentiert und gerade in Phasen ökonomischer Knappheit immer davon bedroht sein, von sozialen Konflikten und Verwerfungen gesprengt zu werden. In der Sicherheitsgesellschaft wird die Mehrheit nicht mehr von der Angst vor Kriminalität und Übergriffen getrieben, sondern vielmehr von der Angst verfolgt sein, aufgrund eines sozialen Abstiegs, beispielsweise durch Arbeitslosigkeit oder Altersarmut, auch die Exklusivität des normalen, sprich: sicheren Raumes zu verlieren.

Beide Szenarien sind letztlich hinsichtlich ihrer Wünschbarkeit zweifelhaft. Sie mögen auch zugespitzt formuliert sein. Tendenzen beider Verläufe sind vorzufinden. Zu fragen ist, an welchen Punkten des *jetzigen* Sicherheitssystems ist anzusetzen, um denkbare unerwünschte Entwicklungen zu vermeiden? Und, es schließt sich der Kreis, ist es überhaupt möglich, steuernd einzugreifen angesichts der offenkundigen Globalisierung der Staatlichkeit im Allgemeinen, des Sicherheitssystems im Besonderen?

Ein wichtiger Klärungspunkt für diese Frage liegt darin, worauf Jachtenfuchs² hinweist: Wenngleich Staatlichkeit sich auch globalisiert bzw. genauer: internationalisiert oder konkreter: europäisiert, so bleiben dennoch die Staaten maßgebliche Lenker des unmittelbaren Gewalteinsatzes. Darin liegt ihre tatsächliche Kompetenz, trotz faktischer Entgrenzung staatlichen Handelns die Steuerungsfähigkeit eines komplexer werdenden Sicherheitssystems zu erhalten bzw. dieses sogar zu revitalisieren. Ob dies tatsächlich demokratisch gewollt wird, so schon im ersten Szenario angesprochen, ist eine genuin politische Frage. Es nicht zu wollen, kann sich zumindest nicht einfach mit der Sachzwangthese legitimieren, wonach in einer vernetzten Welt ohnehin keine große Chance mehr bestehe, nationale Traditionen, wie die einer demokratischen Bürgergesellschaft, in der eigentlichen Konsequenz zu bewahren.

Dass der Staat auch innerhalb seines nationalen Zuständigkeitsbereiches nicht einfach mehr mittels hierarchischer Steuerung »lenken« kann, sich auch im Sicherheitsbereich ein komplexes Neben- und Miteinander von hierarchischen, kooperativen, marktförmigen und anderen Steuerungsformen entwickelt hat, dürfte unbestritten sein. Finden diese Governanceformen im Modell des Gewährleistungsstaates eine geeignete Folie, einerseits die erforderliche Eindeutigkeit rechtsstaatlicher und demokratisch verträglicher Steuerungsansprüche zu garantieren, andererseits die notwendige Flexibilität für supranationale Formen der Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten? Anhand des sich ausdifferenzierenden Systems der inneren Sicherheit in Deutschland sollen diese Fragen geprüft werden.

2 | Siehe dazu den Beitrag von Eva Herschinger, Markus Jachtenfuchs und Christiane Kraft-Kasack in diesem Buch.

20.2 VERÄNDERUNGEN IM POLITIKFELD

Die von Politikwissenschaftlern in der Vergangenheit vorgelegten Arbeiten zum Themenfeld innere Sicherheit folgten zumeist einem institutionenanalytischen, in der Regel institutionenkritischen Forschungsinteresse.³ Bei aktuelleren Arbeiten lässt sich beobachten, dass verstärkt institutionentheoretische Überlegungen im weitesten Sinne, ebenso wie integrationstheoretische Ansätze im Zusammenhang mit der Europäisierung der inneren Sicherheit, rezipiert werden.⁴ Auch beleuchten handlungstheoretische Sichtweisen die Entscheidungsprozesse innerhalb der Institutionen neu. Aus politikwissenschaftlicher Sicht bietet der Zugang über eine Politikfeldanalyse die Möglichkeit, diese und andere vorliegende Forschungsansätze aufzugreifen und zu einem breiteren Forschungsprogramm weiterzuentwickeln, ohne sich auf einen eng umrissenen theoretischen und methodischen Ansatz oder Fragenkatalog festzulegen.

Die Politikfeldanalyse innere Sicherheit knüpft in diesem Sinne an die jüngere Diskussion innerhalb der Politikfeldanalyse an, die vor allem durch eine stärkere Rezeption handlungs- und systemtheoretischer Ansätze gekennzeichnet ist und den bis in die 1990er Jahre vorherrschenden, oftmals theorielosen empirischen Zugang überwinden will.⁵ Innere Sicherheit bildet in der politikwissenschaftlichen Perspektive ein handlungs- wie systemtheoretisch bestimmbares Politikfeld, welches durch ein Netzwerk miteinander interagierender und in regelmäßigen Austauschbeziehungen stehender (individueller und kollektiver) Akteure gekennzeichnet und dadurch von der Systemumwelt abgrenzbar ist.

Das Politikfeld innere Sicherheit steht per Definition für den Teilbereich des politischen Systems, welcher die Handelnden (Akteure), die Strukturen bzw. Institutionen (Polity), die Entscheidungsprozesse (Politics) und die materiellen Inhalte bzw. Programme (Policy) enthält, die an der Herstellung der Politik der inneren Sicherheit beteiligt sind und diese kennzeichnen.⁶ Innere Sicherheit lässt sich in diesem Sinne beschreiben als ein Politikfeld, an dem neben den Akteuren des politisch-administrativen Systems auch eine Reihe weiterer politischer und gesellschaftlicher Akteure beteiligt ist. Innere Sicherheit ist infolgedessen deskriptiv

3 | Zur Übersicht vgl. Thomas Kunz: Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheit und ihre Kritik, Bielefeld 2005.

4 | Vgl. Gert-Joachim Glaeßner/Astrid Lorenz (Hg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005.

5 | Vgl. Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993; Volker Schneider/Frank Janning: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden 2006; Sonja Blum/Klaus Schubert: Politikfeldanalyse, Wiesbaden 2009.

6 | Vgl. Hans-Jürgen Lange: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S. 109.

zu definieren als ein System von staatlichen Institutionen und Einrichtungen, welches durch Verfassung und Organe der demokratischen Willensbildung legitimiert ist, das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen kodifizierter Regeln exekutiv unter Anwendung auch von unmittelbarem Zwang auszuüben. Innere Sicherheit als Politikfeld weist darauf hin, dass an der zugrunde liegenden Politikproduktion neben den exekutiven Institutionen und Einrichtungen (vor allem Polizei und Staatsanwaltschaften) weitere Akteure beteiligt sind, zu nennen sind die Innenministerien, parlamentarische Institutionen (Ausschüsse), Parteien und Verbände (Polizeigewerkschaften, Verbände der privaten Sicherheitswirtschaft, Bürgerrechtsgruppen) sowie föderale Verhandlungsgremien (Innenministerkonferenz, Ausschüsse des Bundesrates).

Das Akteurshandeln ist dabei auf der Grundlage der drei genannten analytischen Ebenen Polity (Institutionen), Politics (Prozesse) und Policy (Programme) beschreibbar. Die Politikfeldanalyse innere Sicherheit bietet von daher einen konzeptionell breiten Zugriff auf das Thema, welches nicht nur unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten geeignet sein dürfte, einen theoretisch wie methodologisch begründeten Ansatz (oder auch: Ansätze) zu entwickeln, sondern diesen potenziell auch anschlussfähig werden zu lassen für die theoretischen und methodischen Herangehensweisen der übrigen an der Forschungsarbeit beteiligten Disziplinen. Im Vordergrund sollen hier steuerungstheoretische Überlegungen stehen:

Für die politikwissenschaftliche *Institutionenanalyse* lässt sich beispielsweise anknüpfen an staats-, verwaltungs- und polizeirechtliche Diskussionen.⁷ Ebenso ist die Berücksichtigung der historischen Polizeiforschung notwendig, die sich ebenfalls sehr stark auf die institutionelle Ausdifferenzierung konzentriert.⁸ Der politikwissenschaftliche Beitrag liegt insbesondere in einer handlungstheoretisch aufzubereitenden Institutionenanalyse in Verbindung mit koalitions-, korporatismus- und föderalismustheoretischen Überlegungen.⁹ Der Beitrag einer Politik-

7 | Vgl. Klaus Lenk/Rainer Prätorius (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung, Baden-Baden 1998; Hans Lisken/Erhard Denninger (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, München 1996, 2. Aufl.; Christoph Gusy: Polizeirecht, Tübingen 1994, 2. Aufl.

8 | Vgl. Alf Lüdtke (Hg.): ›Sicherheit‹ und ›Wohlfahrt‹. Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jh., Frankfurt a.M. 1992; Herbert Reinke (Hg.): »... nur für die Sicherheit da ...«? Zur Geschichte der Polizei im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 1993.

9 | Vgl. Paul A. Sabatier: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24/1993), Opladen 1993, S. 116-148; Wilhelm Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen 2001.

feldanalyse liegt darin begründet, das institutionelle System der inneren Sicherheit (Sicherheitsbehörden u.a.) rekonstruierbar werden zu lassen als ein Teilsystem bzw. Netzwerk, in welchem die institutionellen Akteure in festen Interaktionsbeziehungen mit anderen politischen Institutionen (z.B. Parlamente, Ministerien) sowie gesellschaftlichen Akteuren (z.B. organisierten Interessen) stehen.

Eine solche theoretisch ausgerichtete Institutionenanalyse ist untrennbar mit der politikwissenschaftlichen *Prozessanalyse* verbunden. Institutionelles Handeln lässt sich verstehen und erklären in Rückbezug auf Aushandlungsprozesse, wie sie sich in der Wechselwirkung vollziehen zwischen individuellen (Wahl-)Handlungen der involvierten Akteure und handlungsbegrenzenden Systembedingungen, denen sie unterliegen. Solche Prozessanalysen in einem weitergehenden Verständnis werden anschlussfähig für Arbeiten beispielsweise der Polizeisozioologie,¹⁰ weil hier inhaltliche Anknüpfungen bestehen für die Rekonstruktion von Problemlösungsrationaltäten (z.B. Handlungsmuster, Leitbilder) der an den Handlungssystemen beteiligten Akteursgruppen. Der Beitrag einer Politikfeldanalyse liegt darin, diese Fragestellungen auszuweiten auf die in dem gesamten Politikfeld agierenden Akteure, seien es nun die über die Polizei hinausreichenden Institutionen (z.B. Nachrichtendienste, Staatsanwaltschaften), oder privatwirtschaftliche Organisationen (z.B. private Sicherheitsdienste), ebenso wie die politischen Entscheidungsträger (z.B. ministerielle Leitung, Parlamentsausschüsse).

Die politikwissenschaftliche *Policy (Programm)-Analyse* bildet in diesem weitergehenden Verständnis von Politikfeldanalyse nicht die zentrale Untersuchungsperspektive, sondern eine neben der institutionellen und der prozessbezogenen. Die Policy-Analyse beinhaltet in diesem Verständnis die Analyse aller politischen Programme, die im Politikfeld ausgehandelt werden und der Politik der inneren Sicherheit zugrunde liegen. Die Policy-Programme im Politikfeld innere Sicherheit lassen sich in drei Typen unterscheiden: Programme im Bereich der Polizeipolitik, im Bereich der Kriminalpolitik und im übergreifenden Bereich der (inneren) Sicherheitspolitik. Als *Polizeipolitik* wären die Programme zu verstehen, die die grundsätzlichen Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation zum Inhalt haben, die sich auf Einsatz und Verwendung von Personal und Ressourcen der polizeilichen Behörden richten sowie die Art und Weise der polizeilichen Kompetenzen zum Gegenstand haben. Vergegenständlicht sind diese Programme im Polizeirecht (Polizeigesetze, Polizeiorganisationsgesetze u.a.) sowie in den Erlassen der Innenministerien. Als *Kriminalpolitik* lassen sich solche Programme zusammenfassen, die Strategien der Straftatenverhütung und Straftatenermittlung zum Inhalt haben. Ver-

10 | Vgl. Ronald Hitzler/Helge Peters (Hg.): Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse, Opladen 1998; Rafael Behr: Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols, Opladen 2000; Rafael Behr: Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, Wiesbaden 2006.

gegenständlicht sind diese Programme vor allem in der Strafprozessordnung, im Strafrecht ebenso wie in den Präventionsprogrammen beispielsweise gegen Drogenmissbrauch etc., des Weiteren Gesetzesprogramme, die sich gegen Organisierte Kriminalität, Geldwäsche u.a. richten, ebenso wie sonstige gesetzliche Veränderungen, die das Ziel einer verbesserten Strafermittlung und -verfolgung zum Inhalt haben. Die übergreifende *innere Sicherheitspolitik* umfasst einerseits die Strukturen, Kompetenzen und Strategien zur Anwendung staatlicher und gesellschaftlicher Kontrolle insgesamt, bei der in der Regel staatliche Einrichtungen legitimiert sind, Zwangsmittel einzusetzen. Diese sind vergegenständlicht in den entsprechenden Behördengesetzen (z.B. der Polizei, der Nachrichtendienste u.a.). Sofern sie polizeiliche Behörden betreffen, sind sie weitestgehend deckungsgleich mit polizeipolitischen Programmen, im Gegensatz zu diesen sind sie aber breiter angelegt. So können sie auch zum Gegenstand haben, neue Formen der Aufgabenabgrenzungen zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, ebenso zwischen den Einrichtungen der Länder, des Bundes und zunehmend der Europäischen Union zu bestimmen. Vergleichbar kann es um gesetzliche Novellierungen gehen, die das Verhältnis zwischen Staat und Privaten, also insbesondere zwischen staatlichen Sicherheitsbehörden und privaten Sicherheitsdiensten, neu festlegen. Zur inneren Sicherheitspolitik müssen aber andererseits ebenso solche Policy-Programme zählen, die die Rechte der Bürger vor Missbrauch von Eingriffsbefugnissen der Sicherheitsbehörden wie überhaupt Fragen des bürgerlichen Rechtsschutzes (z.B. Datenschutz) zum Gegenstand haben. In der öffentlichen Debatte wird oft nur der erste Aspekt behandelt, der andere entsprechend vernachlässigt.

Die politikwissenschaftliche Policy-Forschung kann in diesem Bereich insgesamt anknüpfen an Diskussionen, wie sie unter anderem in der Rechtswissenschaft, zum Teil auch in der Kriminologie sowie in der Polizeiforschung geführt werden.¹¹ Die Policy-Analyse fragt danach, wie diese Programme zustande kommen und welche Akteure bzw. Akteurskoalitionen sich hier maßgeblich im politischen Entscheidungsprozess durchsetzen. Wie wirkungsmächtig ist beispielsweise das Eigeninteresse der Sicherheitsbehörden, um bestimmte politische Programmaspekte (z.B. »Großer Lauschangriff«) durchzusetzen; wie sehr beeinflusst das Eigeninteresse der Sicherheitsbehörden die konkrete Ausgestaltung der zunehmenden kriminalpolizeilichen Kooperationen in der Europäischen Union? Setzen sich in solchen Aushandlungen von Policy-Programmen ausschließlich die Funktionseleiten durch, die an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, oder inwieweit besteht in der Phase des Agenda-Setting und auch der Problem-Definition ein Einfluss beispielsweise der Medien bzw. inwieweit können gesellschaftliche Akteure (Verbände,

11 | Zur Übersicht vgl. Thomas Feltes: Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft? PDF-Paper, Ruhr-Universität Bochum 2003.

Bürgerrechtsgruppen) über Prozesse des Agenda-Setting die Programmformulierung beeinflussen? Ebenso wichtig (und noch wenig erforscht) ist die Frage, wie groß der Einfluss der Rechtsprechung, namentlich des Bundesverfassungsgerichtes, auf die Ausgestaltung politischer Programme in der inneren Sicherheit ist.

Der politikwissenschaftliche Beitrag kann darin liegen, die unterschiedlichen Aspekte der Policy-Programme stärker rückzubinden mit entsprechenden Entscheidungsprozessen in den institutionellen Zusammenhängen des Politikfeldes insgesamt. Neben der Implementation eines politischen Programms, wie z.B. eines gegen die Organisierte Kriminalität, gewinnen gerade in der inneren Sicherheit die Belange der Evaluation von Policy-Programmen an Bedeutung: Lassen sich also konkrete Wirkungen (Output, Outcome) eines Programms messen bzw. bewerten? Und wenn sich die Wirkungslosigkeit eines Programms herausstellt, wäre zu untersuchen, welche Gründe hierfür zu benennen sind.

Innere Sicherheit als Politikfeldanalyse bildet in diesem Sinne ein breit angelegtes Forschungsprogramm, nicht aber eine Einengung auf eine ganz bestimmte theoretische oder methodologische Perspektive bzw. Anwendungsweise. Politikfeldanalyse innere Sicherheit ist darauf angelegt und auch darauf angewiesen, in Kooperation mit anderen Forschungsdisziplinen, die bereits wesentlich länger am Themenfeld arbeiten, eine tiefergehende theoretische und empirische Aufarbeitung des staatlichen wie gesellschaftlichen Sicherheitskomplexes zu erreichen.

20.3 SÄULEN DER INNEREN SICHERHEIT

Das Politikfeld der inneren Sicherheit hat sich in den zurückliegenden Jahren zunehmend ausdifferenziert.¹² Bestand es ursprünglich im Wesentlichen aus den Polizeien der Länder und des Bundes, flankiert von staatlichen Einrichtungen wie den Nachrichtendiensten und einigen Spezialbehörden, ist es heute ein umfassendes System, welches sich in fünf Säulen manifestiert:

- die staatlichen Sicherheitsbehörden, insbesondere Polizei und Nachrichtendienste;
- die kommunale Sicherheit;
- der Katastrophenschutz;
- die Sicherheitswirtschaft und
- die Unternehmenssicherheit.

Die *staatlichen Sicherheitsbehörden* dominieren zumindest in Deutschland nach wie vor das Sicherheitssystem. Zu nennen sind zuallererst die Poli-

12 | Vgl. die Beiträge in: Hans-Jürgen Lange/H. Peter Ohly/Jo Reichertz (Hg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden 2009, 2. Aufl.

zeien der Länder und des Bundes.¹³ Hier haben sich zahlreiche Verwaltungsreformen, technische Modernisierungen sowie eine wirkungsvolle Professionalisierung in der Aus- und Weiterbildung vollzogen. Innerhalb des föderalen Verbundes sind ebenso deutliche Verschiebungen zu beobachten. Der Bund, der bis in die 1980er Jahre nur einige eng gefasste spezialpolizeiliche Befugnisse besaß (vollzogen vor allem in Gestalt des Bundesgrenzschutzes und des Bundeskriminalamtes), hat gerade im Zuge der deutschen Wiedervereinigung enorme Kompetenzzuwächse verzeichnen können. In Gestalt der Weiterentwicklung vom Bundesgrenzschutz zur Bundespolizei ist er heute insbesondere durch seine bahnpolizeilichen Aufgaben flächendeckend präsent. Das Bundeskriminalamt wuchs einerseits durch die europäische Integration in eine sehr starke Position als nationale Zentralstelle, wurde andererseits infolge des Anwachsens des neuen internationalen Terrorismus sehr wirkungsvoll mit neuen Aufgaben, erweiterten Kompetenzen, mehr Personal und neuen technischen Anwendungen ausgestattet. Die Nachrichtendienste des Bundes und der Länder, nach Wegfall des Ost-West-Konfliktes durchaus vor einer Legitimationskrise stehend, haben sich ebenfalls reorganisiert und sich auf neue international vernetzte Formen des Terrorismus ausgerichtet. Der Zoll, ein eher unbemerkter Riese, hat sich nach Wegfall der europäischen Binnengrenzen ebenfalls neu formiert und nimmt heute vielfältige Aufgaben wahr – von steuerrechtlichen Tätigkeiten bis hin zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Neue Einrichtungen wie das Terrorismus-Abwehrzentrum haben durch ihre Koordinierungs- und Auswertungsfunktion den staatlichen Sicherheitsbereich insgesamt gestärkt, vor allem aber die Position des Bundes innerhalb des Sicherheitsverbundes noch weiter hervorgehoben.

Die *kommunale Sicherheit* hat sich unmerklich zu einer sehr eigenständigen Sicherheitssäule entwickelt.¹⁴ Dies ist nicht geschehen durch eine Rückkehr zu kommunalen Polizeien, wie sie in Deutschland bis in die 1970er Jahre bestanden haben und dann im Sinne einer »Verstaatlichung« in die Landeszuständigkeiten überführt wurden. Die kommunale Sicherheit wird eher durch zwei Veränderungen sichtbar: Zum einen kleiden die Kommunen die Mitarbeiter ihrer Ordnungsämter wieder bevorzugt in Uniformen bzw. setzen wieder einen uniformierten Außendienst ein. Dieser soll Präsenz zeigen, der allgemeinen Verwahrlosung Einhalt gebieten und somit insgesamt dazu beitragen, dass die Bevölkerung ein Gefühl des Gesichertseins bewahren kann. In manchen Großstädten

13 | Vgl. Hans-Jürgen Lange (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Opladen 2003; Hermann Groß/Bernhard Frevel/Carsten Dams (Hg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden 2008.

14 | Vgl. Gisbert van Elsbergen (Hg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren, Wiesbaden 2004; ders.: Chancen und Risiken kommunaler Kriminalprävention, Wiesbaden 2005; Henning van den Brink: Kommunale Kriminalprävention. Mehr Sicherheit in der Stadt? Frankfurt a.M. 2005.

nähert sich diese Ordnungspolizei im Auftreten so sehr der staatlichen Polizei an, dass ein genaueres Hinschauen nötig ist, um die Unterschiede zu bemerken. Viel deutlicher als diese symbolisierte quasi-polizeiliche Präsenz fällt zum anderen für die kommunale Sicherheit die Aufgabe ins Gewicht, zunehmend Träger präventiver Sicherheitskonzepte zu werden. Kriminalpräventive Räte, Ordnungspartnerschaften und viele andere Bezeichnungen und Formen haben sich herausgebildet. Ihnen gemeinsam ist, vorsorgend und vorbeugend mögliche Gefahren- und Bedrohungsherde zu erkennen und diese durch Einbezug der verschiedensten Behörden, vor allem aber bürgerschaftlicher Gruppen, ebenso Verbände, lösen zu wollen – in letzter Konsequenz in enger Zusammenarbeit mit der Polizei. Gingen die Initiativen anfangs noch stark von der Polizei aus, gehen sie nun mehr und mehr in die Koordination der Kommunen über. Damit etablieren sich die Kommunen aber auch als eigenständige Träger einer Sicherheitskonzeption, die sehr stark auf Alltagssicherheit und der Aufrechterhaltung »normaler« Räume ausgerichtet ist.

Der *Katastrophenschutz* vollzieht einen strukturellen und strategischen Wandel. In den Zeiten des Ost-West-Konfliktes wurde dieser insbesondere unter dem Gesichtspunkt des »Zivilschutzes« als Teil eines verteidigungspolitischen Gesamtkonzeptes betrachtet. Nach 1990 wurden die damit verbundenen Infrastrukturen und Ressourcen umfangreich abgebaut. In den letzten zehn Jahren vollzieht sich ein stiller Wandel in diesem Bereich. Zum einen findet unter dem Konzept des »Bevölkerungsschutzes« eine Neuausrichtung statt, die insbesondere die Aspekte des klassischen auf Naturkatastrophen ausgerichteten Katastrophenschutzes und des eher verteidigungspolitisch angelegten »Zivilschutzes« zusammenführt. Zum anderen wird Bevölkerungsschutz in diesem Sinne als eine integrale Säule des Politikfeldes innere Sicherheit betrachtet. Sicherheitsgesichtspunkte, vor allem in der Abwehr der Folgen möglicher Terroranschläge, werden zum entscheidenden Maßstab für die Reorganisation und den Ausbau des Bevölkerungs-, Katastrophen- und Zivilschutzes, wobei die konkrete Zielrichtung angesichts der Bund-Länder-Konkurrenz offen ist. Neuere Entwicklungen wie die Fragen nach den Folgen des Klimawandels und davon ausgehende mögliche »Großschadensereignisse« verkomplizieren die strukturelle und strategische Neuausrichtung.

Die *Sicherheitswirtschaft* hat sich in eine breite Palette an Angeboten ausgefächert.¹⁵ Sie bietet nahezu für jede Anforderung spezialisierete Dienstleistungen an. Sofern es sich nicht um den Niedrigpreissektor handelt (Ordnerdienste, Objektschutz usw.), hat sich auch eine Professionalisierung der Ausbildung und Beschäftigung herausgebildet. An den Fachhochschulen werden Studiengänge für »Sicherheitsmanagement« angeboten, die auf die Bedürfnisse der Sicherheitswirtschaft zugeschnit-

15 | Vgl. Jürgen J. Glavic (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, Stuttgart 1995; Benno Kirsch: Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, Wiesbaden 2003.

ten sind. Ebenso hat sich das Verhältnis zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen entspannt. Einige Fachhochschulen der Polizei bieten Studiengänge an, die sich an spätere Beschäftigte der privaten Sicherheitswirtschaft richten. Entsprechend »normal« wird auch die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sicherheitsunternehmen in vielfältigen Sicherheits-, Ordnungs- oder sonstigen Netzwerkpartnerschaften. Die Sicherheitswirtschaft ist zu einem dauerhaften Bestandteil des inneren Sicherheitssystems geworden, wodurch sich allerdings schwerwiegende Fragen einer systematischen Abgrenzung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Raum ableiten. In der Praxis kristallisiert sich immer mehr ein »Zwischenraum« heraus (versinnbildlicht im Bahnhofsbereich, aber auch im Einkaufspark auf der grünen Wiese), bei denen die Grenzziehung immer schwerer fällt. Wenn Polizei originär für den öffentlichen Raum zuständig sein soll (so immer noch das Verständnis des zugrunde liegenden Rechtssystems), stellt sich wiederum die Frage, ob dieser öffentliche Raum tatsächlich auch weiterhin der dominierende sein soll oder durch einen quasi-privatrechtlichen (Zwischen-)Raum so auf eine Restgröße reduziert wird, dass er damit auch nur noch ein Resteinsatzgebiet für eine staatliche Polizei legitimiert.

Die *Unternehmenssicherheit* hat sich in den letzten Jahren zu einer eigenständigen Säule im Sicherheitssystem entwickelt.¹⁶ Im Gegensatz zur privaten Sicherheitswirtschaft, die Sicherheit als Dienstleistung anbietet, gehören zur Unternehmenssicherheit alle die Tätigkeiten, die ein Unternehmen für die eigene Sicherheit unternimmt. Diese haben in den großen Unternehmen schon lange nichts mehr mit dem eher betulichen Werkschutz vergangener Zeiten zu tun. Schutz vor Diebstahl, Spionage und Sabotage, IT-Sicherheit, Risikomanagement im Falle von Katastrophen, Erpressungen und Entführungen von Mitarbeitern in Krisengebieten, Betriebssicherheit, Objektschutz, Risikoanalysen über Absatzmärkte, Maßnahmen gegen Produktpiraterie – dies sind nur einige Stichworte, die die Bandbreite der Unternehmenssicherheit beschreiben. Die Übergänge zur Sicherheitswirtschaft sind oftmals fließend, weil Unternehmen diese Aufgaben zum Teil auch ausgründen und sie wiederum anderen Unternehmen offerieren oder sie per Auftragsverfahren delegieren. Dennoch handelt es sich um ein eigenständiges Segment, verbunden mit einer eigenen Handlungslogik, vor allem aber noch viel stärker als die Sicherheitswirtschaft der öffentlichen Diskussion und Kontrolle entzogen, weil es hier originär um privaten Raum geht, der sich im allgemeinen Verständnis allein schon deshalb nicht rechtfertigen muss. Der Übereifer einiger Unternehmen bei der Überwachung der eigenen Mitarbeiter, wie er in den letzten Jahren publik geworden ist, zeigt aber sehr deutlich, dass hier sehr wohl und sehr schnell schützenswerte Rechte von Personen innerhalb und außerhalb von Unternehmen angesprochen sind.

16 | Vgl. Klaus-Rainer Müller: Handbuch Unternehmenssicherheit, Wiesbaden 2005.

Streng genommen ließe sich eine weitere sechste Säule des Sicherheitssystems benennen, die der bürgerschaftlichen Sicherheit. Immer deutlicher appelliert der Staat, vor allem aber auch die staatlichen Sicherheitsbehörden, an die Bürger, sich für die Sicherheit insbesondere ihres Eigentums selbstständig verantwortlich zu fühlen und entsprechende präventive Maßnahmen umzusetzen. Zu nennen ist die eigene Absicherung von Haus, Hof und Wohnung, die des Autos sowieso, die des Computers unbedingt. Versicherungen für und gegen alles und jedes, Vorsorge gegen Unfälle, Krankheiten und Alter, die Appelle an die Wachsamkeit in der Nachbarschaft, das Misstrauen gegenüber auffälligen Personen, das Melden von Vorfällen, die Anzeige von Schwarzarbeit und Sozialmissbrauch, die Stärkung der Zivilcourage, um bei Vandalismus oder Übergriffen gegenüber anderen Personen einzugreifen. Die Liste an sinnvollen und weniger sinnvollen, an unsinnigen bis bedenklichen Tätigkeiten, zu der die Bürger aktiviert werden sollen, ist lang. Aus Sicht zumindest der Politikfeldanalyse wäre dies alles aber noch keine Begründung einer weiteren Säule innerhalb des Sicherheitssystems, weil hier Bürger als einzelne angesprochen sind, keine politisch (organisierten) handlungsfähigen Akteure, so wie es in den Fällen der anderen Säulen gegeben ist. Bürgeraktivierung wäre in diesem Sinne als ein Policy-Programm der inneren Sicherheitspolitik zu klassifizieren.

20.4 STEUERUNGSFORMEN IN DER INNEREN SICHERHEIT

Durch die Ausdifferenzierung von relativ autonomen Subsystemen (»Säulen«) innerhalb des Politikfeldes innere Sicherheit verändern sich die Steuerungsformen. Traditionell war dieser Kernbereich von Staatlichkeit durch ausgeprägte hierarchische Steuerung gekennzeichnet. Organisationen wie die Polizei, die bis in die 1970er Jahre hinein auch intern durch »Befehl und Gehorsam« geführt wurden, denen keine gesellschaftlichen Interessengruppen gegenüberstanden, die Einfluss zu nehmen versuchten und mit denen die Polizei in Aushandlungsprozesse treten musste, die auch in der Wahrnehmung der Bürger unangefochten als der strenge Arm des Staates angesehen wurde, solche Organisationen ließen sich nur und ausschließlich mit Hierarchie steuern. Seit den 1970er Jahren veränderten sich diese festgefügt Strukturen stetig, aber unmerklich. Erst die neuere Polizeiforschung in den 1990er Jahren stellte fest, dass die Polizei, überhaupt das Politikfeld innere Sicherheit, äquivalente Interessenvermittlungsprozesse aufweist, wie dies für andere Politikfelder wie Wirtschafts-, Sozial-, Kulturpolitik und andere mehr auch gilt.¹⁷ Im Ver-

17 | Vgl. Karlhans Liebl/Thomas Ohlemacher (Hg.): Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Herbolzheim 2000; Hans-Jürgen Lange (Hg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen 2000.

gleich zu diesen bestehen im Politikfeld innere Sicherheit dennoch große Unterschiede. So geht hier beispielsweise der Einfluss sehr stark von Polizeigewerkschaften aus, die als faktische Berufsverbände sowohl die Behördenstrukturen, Personalfragen sowieso, aber auch inhaltliche sicherheitspolitische Programme beeinflussen. Eng damit sind wiederum die Steuerungsinstrumente verbunden. Regulative Instrumente dominieren. Beides, hierarchische Steuerung nach innen, regulative Steuerung nach außen, wird aber auch in diesem staatlich reglementierten Politikfeld stetig komplizierter. Viele Gründe wären zu nennen. Befehl und Gehorsam funktioniert in einer sich akademisierenden Polizei immer weniger, die Ehrfurcht der Bevölkerung ist einer Skepsis gegenüber allen Autoritäten gewichen, vor allem aber: es formieren sich immer mehr gesellschaftliche Gruppen heraus, die entweder Kritik an den Sicherheitsorganen formulieren (Bürgerrechtsgruppen u.a.) oder versuchen, ihre Interessen in das Politikfeld einzubringen, beispielsweise solche der privaten Sicherheitswirtschaft, die um die Übernahme von Tätigkeitsbereichen in diesem Feld ringen.

In diesem Sinne ist »Hierarchie« für das staatliche System der inneren Sicherheit nicht mehr die adäquate Bezeichnung, um die charakteristische Steuerungsform zu beschreiben. Allein schon innerhalb des föderalen Sicherheitsverbundes von Ländern und Bund geht es mit »Hierarchie« nun gar nicht. Ein mitunter langwieriges, auf maximale rechtliche Angleichung bei gleichzeitig politischer Selbstständigkeit angelegtes kooperatives Verfahren ist hier prägend. Die Innenministerkonferenz, ein sehr wichtiges Abstimmungsgremium, vermeidet jede Form von KampfAbstimmungen oder sonstige Festlegungen, die nur mit Mehrheit zustande kommen. Konsens und Einstimmigkeit, wenngleich zwangsläufig oftmals auf der kleinsten gemeinsamen Basis, sind stilbildend. Auch innerhalb einer Organisation, beispielsweise einer Landespolizei, findet eine feine Gratwanderung zwischen den dienstrechtlichen Möglichkeiten, mit Anweisungen zu regieren, also Hierarchie zu nutzen, und den faktischen Notwendigkeiten statt, zwischen den einzelnen Berufsgruppen, den jeweiligen Behörden, den politischen Einflüssen moderierend zu vermitteln und zu überzeugen, möglichst Konsens zu finden. Die Beschreibung einer »kooperativen Steuerung mit Instrumenten hierarchischer Führung« käme der Steuerungsrealität in den staatlichen Sicherheitsbehörden wohl am nächsten.

Die Steuerungsform im Bereich der kommunalen Sicherheit ist auf Konsens ausgerichtet. Insbesondere die zahlreichen Präventionsräte, auf dem Freiwilligkeitsprinzip begründet, können nur durch permanente Kommunikation und Abstimmung handlungsfähig bleiben. Auch dort, wo sie mit den Kommunalverwaltungen oder auch mit den Polizeibehörden zusammenarbeiten, sind Vorgaben, Anweisungen, selbst die Argumentation mit Sachzwängen, wenig wirkungsvoll. Nicht von ungefähr haftet den vielen Präventionsgremien gerade bei den hauptamtlich tätigen Personen in den Sicherheitsbehörden der Verdacht an, »Laberrunden«

zu sein. Dort, wo dies zutrifft, liegen die Gründe oftmals in einem zu diffus bestimmten Teilnehmerkreis. Wirkungsvoll können Präventionsräte dann werden, wenn sie einerseits solche Akteure bündeln, die auch tatsächlich eine Problemlösungskompetenz mitbringen, andererseits der Kreis möglichst überschaubar gefasst wird – und vor allem: im Falle einer tatsächlichen Problemlösung dann auch beendet und aufgelöst wird. Präventionsräte, die krampfhaft nach neuen Problemen suchen, sind der sicherste Weg, deren Arbeit insgesamt in Frage zu stellen.

Im Bereich des Katastrophenschutzes liegen ausgeprägt kooperative Steuerungsformen vor. Hier ist ein hoher Abstimmungsbedarf zwischen Einrichtungen auf den Ebenen der Kommunen, der Länder und des Bundes erforderlich. Einbezogen sind staatliche und nicht-staatliche Organisationen. Der Druck, im Einsatzfall schnell und bestmöglich zu handeln, erzeugt in operativen Fragen einen gewissen Druck, sich zu einigen. In grundsätzlichen Fragen, wie z.B. die Aufgaben auf den föderalen Ebenen besser aufeinander abzustimmen, liegen jedoch ausgeprägte Verhärungskräfte vor ebenso wie traditionelle Animositäten zwischen den beteiligten Organisationen.

Völlig anders zeigt sich wiederum die Steuerungsform im Bereich der Sicherheitswirtschaft. Hier herrscht eine harte marktökonomische Steuerung vor. Staatliche Vorgaben liegen in unmittelbar operativen Sicherheitsfragen nur wenige vor. Wichtige Rahmungen gehen vielmehr vom Gewerbe-, Arbeits- und Steuerrecht aus. Der starke Wettbewerb zwischen den Anbietern steuert maßgeblich Fragen von Rekrutierung, Ausbildung und Qualitätsbildung. Noch so gute Absichten, letztere zu verbessern, bleiben wirkungslos, wenn die Konkurrenz diese nicht mitträgt und die Angebote entsprechend preisgünstiger kalkuliert. Nicht zuletzt aus diesem Grunde haben gerade die wenigen großen Anbieter ein auf den ersten Blick irritierendes Interesse daran, dass der Staat stärker regulierend eingreift, beispielsweise bei denkbaren Reglementierungen der Gewerbezulassung. Hier besteht seitens der professionellen Anbieter die Hoffnung, die vielen Billiganbieter und »schwarzen Schafe« der Branche aus dem Markt drängen zu können.

Marktökonomie ist in diesem Sinne auch die Steuerungsform im Bereich der Unternehmenssicherheit, doch mit anderen Vorzeichen. Die Wettbewerbsfähigkeit bezieht sich hier auf das gesamte Unternehmen, Unternehmenssicherheit kann dabei ein entscheidender Faktor sein, diese zu erhalten oder zu verbessern. Betroffen sind davon zum einen international tätige Unternehmen, die sehr deutlich ihre Risiken gerade in krisenanfälligen Regionen kalkulieren müssen, zum anderen Unternehmen im Bereich der Hochtechnologie. Gerade bei diesen entwickelt sich eine intensive Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und staatlichen Verfassungsschutzämtern, die jenseits der öffentlichen Diskussion in Fragen der Spionageabwehr beraten.

Diese nur kursorischen Skizzierungen der unterschiedlichen Steuerungsformen, die sich in den einzelnen Säulen des Sicherheitssystems

herauskristallisieren, zeigen, wie schwierig es aus Sicht des Staates geworden ist, die Politik der inneren Sicherheit steuern und rechtsstaatlich kontrollieren zu wollen. Gerade die Diskussion über eine neue »Sicherheitsarchitektur« wird diesen Umstand berücksichtigen müssen. Wenn gerade die Ausdifferenzierung sowohl der Sicherheitsanbieter als auch die der neuen Sicherheitsaufgaben das zentrale Argument dafür sein soll, eine neue »Architektur« in das bestehende Sicherheitssystem einzuziehen, können hierbei nicht nur die beteiligten Akteure und die anzustrebenden Strukturen in den Blick genommen werden, sondern es muss zuallererst gefragt werden, welche spezifischen Steuerungslogiken vorliegen und inwieweit diese überhaupt beeinflusst werden können?

20.5 EUROPÄISIERUNG DER INNEREN SICHERHEIT

Die Europäisierung führt dazu, das Politikfeld der inneren Sicherheit durch neue Akteure zu ergänzen und damit ggf. auch weitere Steuerungslogiken berücksichtigen zu müssen. Zu verweisen ist auf die zahlreichen Institutionen und Gremien, die im Verlaufe der zurückliegenden Integrationsschritte im Rahmen der EU, aber auch im Rahmen von Nebenabkommen hinzugekommen sind. Zu nennen sind die entsprechenden Gremien im Rahmen des dritten Pfeilers des EU-Vertrages ebenso wie die umfangreichen Koordinations- und Lenkungsausschüsse im Rahmen des Schengener-Abkommens. Zu nennen ist ebenfalls Europol als eine in Ansätzen vorhandene europäische Polizeieinrichtung, bei der sich im Verlaufe der nächsten Integrationsschritte zeigen wird, inwieweit hier eine supranationale Polizeiorganisation geschaffen oder ob es auf längere Sicht bei einer Koordinationsstelle bleiben wird.

Mit Hilfe des Politikfeldansatzes lässt sich gut illustrieren, dass bereits die Frage, wo die neu geschaffenen europäischen Institutionen und Gremien anzusiedeln sind, im institutionellen Zentralbereich oder im politisch-institutionellen Umfeld, analytisch noch vollkommen offen ist. Werden diese Institutionen und Gremien für die bundesdeutschen Akteure im Politikfeld innere Sicherheit lediglich einen korrespondierenden Einfluss ausüben oder werden sie zu einem integralen Bestandteil eines dann dreigeteilten (strenggenommen einschließlich der Kommunen eines viergeteilten) föderativen Systems der inneren Sicherheit, also auf den Ebenen Länder, Bund und EU? Der Kompetenz-Schwerpunkt innerhalb des jetzigen Systems liegt in einem fein ausbalancierten Gleichgewicht zwischen Ländern und Bund. Angesichts des fortschreitenden Integrationsprozesses wird von Seiten der Länder befürchtet, dass vor allem die Kompetenz der Rahmengesetzgebung kontinuierlich in neue Verhandlungsgremien übergeht, die vorrangig vom Bund und den übrigen EU-Mitgliedsstaaten und den entsprechenden EU-Gremien bestellt werden. Die Länder versuchen, durch eine Reihe von Initiativen ihre »Polizeihoheit« zu wahren,

indem sie vor allem darauf drängen, an den entsprechenden Verhandlungsgremien beteiligt zu werden.

Die Europäisierung der inneren Sicherheit ist vor allem dadurch gekennzeichnet,

- dass die institutionelle Ausdifferenzierung sich nahezu ausschließlich in Expertengremien der Sicherheitsbehörden selbst vollzieht;
- die Akteure deshalb die Europäisierung nicht als Beschränkung ihrer bislang national begrenzten Perspektiven wahrnehmen, sondern dadurch, dass ihnen eine weitgehend autonome Definitionsmacht zufällt, sie die eigenen Handlungsmuster (Schemata, Frames, Habits) fortzuschreiben und die Constraints ihres eigenen Handlungssystems systematisch auf die europäische Ebene erweitern können;
- daraus die integrationspolitische Folgewirkung resultiert, dass alternative Europakonzeptionen wie die eines »dualen Föderalismus« (getrennte Zuständigkeiten mit je eigenen Vollzugsbehörden) kaum durchsetzungsfähig, weil gegen die institutionspolitischen Interessen der involvierten Akteure gerichtet sind – zu erwarten ist eher eine Fortschreibung des »kooperativen Föderalismus« mit allseits verschränkten Beteiligungs- und Steuerungsformen, wie dies vor allem für die Inkongruenz der bundesdeutschen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten typisch ist.

Die Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Justiz ist noch sehr weit davon entfernt, eindeutige und transparente Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auszuweisen. Vor diesem Hintergrund würde der Reformvertrag von Lissabon, welcher zurzeit durch die Ablehnung einiger Mitgliedsstaaten im Rahmen des Ratifizierungsprozesses blockiert ist, eine neue Integrationsphase einleiten. Er würde alle Vertragstexte zusammenfassen, zumindest die intergouvernementale Säule im Bereich Polizei und Justiz aufheben, die parlamentarischen Kontrollrechte ausdehnen und die Entscheidungsprozesse innerhalb der Union vereinfachen. Denn auch ohne den Reformvertrag differenziert sich der Sicherheitsbereich immer weiter aus, obwohl er damit immer mehr in die Kernbereiche nationaler Souveränität hineinwächst.¹⁸ So werden Agenturen und Gremien geschaffen, die den europäischen Grenzschutz koordinieren sollen, ebenfalls vollzieht sich im Bereich der Nachrichtendienste eine Formalisierung der Zusammenarbeit der nationalen Dienste. Europol soll ausgebaut werden. Eine europäische Staatsanwaltschaft muss zwingend geschaffen werden, was wiederum die Frage nach einem europäischen Strafrecht und einem Strafgericht aufwirft.

18 | Vgl. Christoph Gusy/Christoph S. Schewe: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 173-180.

Die europäische Integration bildet aufgrund ihres föderalen Charakters stetig ein politisches System heraus, welches von administrativ bestimmten Verhandlungssystemen geprägt ist.¹⁹ Die Politikproduktion vollzieht sich hierbei vor allem in politikfeldbezogenen Netzwerken.²⁰ Mit Integration auch der Innen- und Rechtspolitik im Zuge des Maastrichter Vertrages entstand in allen Politikbereichen ein faktisches Drei-Ebenen-Föderalmodell, ohne dass es hierzu noch eines verfassungsetzenden Aktes bedürfte.²¹ Die Europäisierung vollzieht sich dabei aber nicht als ein exogenes Ereignis, welches auf die Akteure niedergeht. Europäisierung bedeutet vielmehr, wie der Implementationsverlauf der europäischen »inneren« Sicherheit zeigt, dass es die Eigenlogiken von Verhandlungssystemen und die handlungsleitenden Orientierungen der Akteursgruppen sind, die in ihnen um Einfluss, Definitionsmacht und Beteiligungsrechte ringen, die die Ausdifferenzierung, das »Wachstum« und damit auch die Zunahme der Integrationsdichte in dem Mehrebenen-Sicherheitsverbund wesentlich vorantreiben.

20.6 PERSPEKTIVEN DER STAATLICH »GEWÄHRLEISTETEN« INNEREN SICHERHEIT

Wie soll ein solchermaßen kompliziertes Mehrebenensystem, jeweils horizontal zudem mehrfach segmentiert, noch ansatzweise staatlich gesteuert werden? Und wie kann dabei auch nur der bisherige Standard parlamentarischer Beteiligung und Kontrolle garantiert, geschweige denn erhöht werden? Sollte der Anspruch auf Steuerung und Kontrolle fallen gelassen werden, sind die beiden eingangs skizzierten Szenarien, das der rein funktionalen Lösung des Sicherheitsproblems und das der selbstreferentiellen Sicherheitsgesellschaft, nicht mehr so fern, wie es auf dem ersten Blick erscheint.

Mit dem Modell des »Gewährleistungsstaates« ist eine denkbare Lösungsoption formuliert. Dieser hielte den staatlichen Anspruch, Sicher-

19 | Siehe die Beiträge in: Michael Kreile (Hg.): Die Integration Europas (PVS-Sonderheft 23/1992), Opladen 1992; Beate Kohler-Koch (Hg.): Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992; Ingeborg Tömmel (Hg.): Die Europäische Union (PVS-Sonderheft 40/2007), Wiesbaden 2007.

20 | Vgl. Wolfgang Schumann: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse. Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24/1993), Opladen 1993, S. 394-431; Diana Panke/Tanja Börzel: Policy-Forschung und Europäisierung, in: Frank Janning/Katrin Toens (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden 2008, S. 138-156.

21 | Vgl. Hartmut Aden: Polizeipolitik in Europa, Opladen 1998; Martin H. W. Möllers/Robert van Ooyen (Hg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Frankfurt a.M. 2006.

heit zu gewährleisten, aufrecht, würde den Vollzug (im Sinne von »Leistungstiefe«) aber nicht mehr als umfassende Vollzugsaufgabe staatlicher Einrichtungen sehen, sondern diese in Kooperation mit anderen Akteuren realisieren. Der Staat übernimmt es hierbei, die Rahmenbedingungen der öffentlichen Sicherheit aufrechtzuerhalten, das staatliche Gewaltmonopol – verstanden als grundsätzliches Rechtsprinzip – einzufordern,²² Strafverfolgung und Rechtsprechung zu garantieren sowie den militärischen Schutz der Gesellschaft zu erhalten.

Mehrere Konsequenzen wären für das Staatsverständnis im Sicherheitsbereich zu ziehen: Die klassische Vorstellung, wonach Sicherheitspolitik beinahe ausschließlich »Staatspolitik« ist, bei denen gesellschaftliche Gruppen keine maßgebliche Rolle spielen, ist obsolet. Zukünftig werden organisierte Interessen eine wachsende Rolle einnehmen in Fragen der inneren Sicherheit. Deren Zielsetzungen und deren strategische Interessen werden sich sehr unterschiedlich auf die einzelnen politischen Ebenen von Bund und Ländern verteilen, vor allem daran ausgerichtet, wo Ansätze bestehen, entsprechende rechtliche Rahmungen beeinflussen oder wie auf der kommunalen Ebene direkt gestalten zu können.

Im Vordergrund des Gewährleistungsstaates in der inneren Sicherheit stehen rechtliche Rahmungen, nicht so sehr Detailregelungen. Insbesondere in den Bereichen der Sicherheitswirtschaft, aber zum Teil auch der Unternehmenssicherheit, nehmen Fragen von Marktzulassungen, Lizenzierungen von Spezialtätigkeiten, Verleihungen von Vollzugskompetenzen, Qualitätsstandards in der Aus- und Weiterbildung, technische Normierungen (z.B. von Überwachungstechniken), Evaluierungen von Leistungserbringungen eine zentrale Rolle ein. Vor allem aber wären gesetzliche Normierungen des Datenschutzes, wie überhaupt das Thema der informationellen Selbstbestimmung, nicht mehr vorrangig von der Situation staatlicher Institutionen her zu denken, sondern ebenso auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Anwendungen hin zu erweitern.

Im Bereich der kommunalen Sicherheitserbringung könnte dies bedeuten, Standards für die Arbeit präventiver Gremien vorzugeben, um so einerseits deren Verfransung, andererseits aber auch deren Entkopplung von Gremien der kommunalen Selbstverwaltung zu verhindern.

Die unbedingte politische Voraussetzung für eine solche »weiche Lenkung« der Rahmungen läge in einem Aufbau einer komplexen Governancestruktur, die auf Instrumente wie wissenschaftliche Berichterstattung zu den Entwicklungen in den einzelnen Segmenten des Sicherheitsbereiches, auf Gesetzesfolgenabschätzungen und Gesetzesevaluierungen zurückgreifen könnte. Die Voraussetzung für eine solche politische Neu-

22 | Siehe dazu auch: Peter Nitschke: Das Gewaltmonopol in der Defensive. Zur Veränderung von Staatlichkeit im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Polizei & Wissenschaft, Heft 1/2004, S. 46-51; zum Staatsbegriff: Robert van Ooyen: Der Staat – und kein Ende? Ein Literaturbericht, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 54/2006, S. 151-166.

ausrichtung der politischen Steuerung läge allerdings in einem mentalen Wandel der sicherheitsrelevanten Akteure: Die Handlungslogik, die unabhängig von der Parteipräferenz vorherrscht (und im Ergebnis eine permanente Große Koalition in der inneren Sicherheit bedeutet), ist eine rein funktionsbezogene. Sicherheit gilt hierbei als eine in der Zielsetzung statische Aufgabe, die in ihren aktuellen Anforderungen von exogenen Entwicklungen bestimmt wird. Auf diese neuen Entwicklungen hat sich dem tradierten Verständnis folgend die Sicherheitspolitik einzustellen. Im Ergebnis bedeutet dies aber, dass die tatsächlichen oder vermeintlichen Sachzwänge die Zielrichtung bestimmen. Diese werden gegenwärtig als eine neue international verursachte Herausforderung erfahren, die beispielsweise zur Aufhebung der Trennung von Innen und Außen zwingt, ohne dabei ausreichend zu berücksichtigen, dass mit Aufhebung dieser traditionellen Trennlinien zugleich auch rechtsstaatliche, verfassungsrechtliche, bürgerrechtliche, parlamentarische und demokratische Schutzgüter insgesamt erodieren.²³ In der Konsequenz entwickelt sich das Sicherheitssystem inkrementalistisch, wird von einem Ereignis zum nächsten getrieben, von einer Notwendigkeit zur anderen hin reformiert, umgruppiert, erweitert, ergänzt und umgebaut. Mit Steuerung hat dies im doppelten Sinne der Bedeutung nichts zu tun – weder bezogen auf die Ursachen, noch auf die institutionellen Anpassungen, schon gar nicht auf die eigentliche Zielsetzung hin, die erreicht werden soll. Sofern also der Gewährleistungsstaat tatsächlich die Blaupause für eine neu ausgerichtete Sicherheitsarchitektur werden sollte, muss das gesellschaftliche, vor allem aber das politische Verständnis gewonnen werden dafür, dass der Wandel des Systems der inneren Sicherheit untrennbar verbunden ist mit dem Wandel von Staat und Demokratie insgesamt. Innere Sicherheit als Kernbereich staatlicher Macht ist in besonderem Maße sensibilisiert für die Auswirkungen, die von den zahlreichen Neuausrichtungen ausgehen. Letztlich geht es darum, das Verhältnis von Staat, Sicherheit, Freiheit und Demokratie in einer durch Europäisierung, Internationalisierung und Globalisierung bestimmten Welt neu zu gewichten – ohne die erreichten rechtsstaatlichen und demokratischen Standards des Nationalstaates aufzugeben.

LITERATUR

- Aden, Hartmut 1998: Polizeipolitik in Europa, Opladen.
 Behr, Rafael 2000: Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols, Opladen.
 Behr, Rafael 2006: Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, Wiesbaden.

23 | Vgl. Hans-Jürgen Lange: Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik, in: Polizei & Wissenschaft, Heft 4/2005, S. 52-75.

- Blum, Sonja/Schubert, Klaus 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden.
- Brink, Henning van den 2005: Kommunale Kriminalprävention. Mehr Sicherheit in der Stadt? Frankfurt a.M.
- Elsbergen, Gisbert van (Hg.) 2004: Wachen, kontrollieren, patrouillieren, Wiesbaden.
- Elsbergen, Gisbert van 2005: Chancen und Risiken kommunaler Kriminalprävention, Wiesbaden.
- Feltes, Thomas 2003: Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft? PDF-Paper, Ruhr-Universität Bochum.
- Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (Hg.) 2005: Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden.
- Glavic, Jürgen J. (Hg.) 1995: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, Stuttgart.
- Groß, Hermann/Frevel, Bernhard/Dams, Carsten (Hg.) 2008: Handbuch der Polizeien Deutschlands, Wiesbaden.
- Gusy, Christoph 1994: Polizeirecht, Tübingen, 2. Aufl.
- Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S. 2004: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden, S. 173-180.
- Héritier, Adrienne (Hg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen.
- Hitzler, Ronald/Peters, Helge (Hg.) 1998: Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse, Opladen.
- Kirsch, Benno 2003: Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, Wiesbaden.
- Knelangen, Wilhelm 2001: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) 1992: Staat und Demokratie in Europa, Opladen.
- Kreile, Michael (Hg.) 1992: Die Integration Europas (PVS-Sonderheft 23/1992), Opladen.
- Kunz, Thomas 2005: Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheit und ihre Kritik, Bielefeld.
- Lange, Hans-Jürgen 1999: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen (Hg.) 2000: Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen (Hg.) 2003: Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen 2005: Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik, in: Polizei & Wissenschaft, Heft 4/2005, S. 52-75.

- Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichert, Jo (Hg.) 2009: Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden, 2. Aufl.
- Lenk, Klaus/Prätorius, Rainer (Hg.) 1998: Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung, Baden-Baden.
- Liebl, Karlhans/Ohlemacher, Thomas (Hg.) 2000: Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Herbolzheim.
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hg.) 1996: Handbuch des Polizeirechts, München, 2. Aufl.
- Lüdtke, Alf (Hg.) 1992: ›Sicherheit‹ und ›Wohlfahrt‹. Polizei, Gesellschaft und Herrschaft im 19. und 20. Jh., Frankfurt a.M.
- Möllers, Martin H. W./van Ooyen, Robert (Hg.) 2006: Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Frankfurt a.M.
- Müller, Klaus-Rainer 2005: Handbuch Unternehmenssicherheit, Wiesbaden.
- Nitschke, Peter 2004: Das Gewaltmonopol in der Defensive. Zur Veränderung von Staatlichkeit im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Polizei & Wissenschaft, Heft 1/2004, S. 46-51.
- Ooyen, Robert van 2006: Der Staat – und kein Ende? Ein Literaturbericht, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 54, S. 151-166.
- Panke, Diana/Börzel, Tanja 2008: Policy-Forschung und Europäisierung, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden, S. 138-156.
- Reinke, Herbert (Hg.) 1993: »... nur für die Sicherheit da ...«? Zur Geschichte der Polizei im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M.
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24/1993), Opladen, S. 116-148.
- Schneider, Volker/Janning, Frank 2006: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden.
- Schumann, Wolfgang 1993: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse. Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24/1993), Opladen, S. 394-431.
- Singelstein, Tobias/Stolle, Peer 2007: Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, Wiesbaden, 2. Aufl.
- Tömmel, Ingeborg (Hg.) 2007: Die Europäische Union (PVS-Sonderheft 40/2007), Wiesbaden.
- Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Nr. 179, Heft 2/2007. Vom Rechtsstaat zur Sicherheitsgesellschaft.