

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

12/2007 · 19. März 2007



## Innere Sicherheit im Wandel

*Bernhard Frevel*

Sicherheit gewähren – Freiheit sichern

*Henning van den Brink · André Kaiser*

Kommunale Sicherheitspolitik

*Lars Normann*

Sicherheitspolitische Reformergebnisse zur Terrorprävention

*Peter Stegmaier · Thomas Feltes*

Vernetzung als neuer Effektivitätsmythos für innere Sicherheit

*Jo Reichertz*

Die Medien als selbständige Akteure

*Herbert Schubert · Holger Spieckermann · Katja Veil*

Sicherheit durch präventive Stadtgestaltung

## Editorial

Das Politikfeld „innere Sicherheit“ unterliegt seit dem Zerfall des kommunistischen Herrschaftssystems in Mittel- und Osteuropa einem deutlichen Wandel. Mit dem Wegfall der alten Feindbilder entfielen zwar bisherige Bedrohungen, aber die Globalisierung brachte neue Gefahren, auf die es sich einzustellen gilt: die Internationalisierung des Verbrechens und den weltweit agierenden Terrorismus. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington haben in starkem Maße zur Veränderung der staatlichen Sicherheitspolitik beigetragen. Damit wurden und werden weit reichende Veränderungen nicht nur der internationalen, sondern auch der nationalen, regionalen und kommunalen Sicherheitspolitik legitimiert. Die Berichterstattung der Medien trägt dazu bei, dass weite Teile der Bevölkerung dem stärker werdenden staatlichen Zugriff wenig entgegenzusetzen.

Kritische Beobachterinnen und Beobachter warnen vor einer Entwicklung des deutschen Rechtsstaates zum Präventionsstaat mit der Folge einer Aushöhlung der Bürgerrechte. Mit der Zunahme staatlicher Kompetenzen und Ansprüche gehe eine spürbare Einschränkung der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger einher. Datenschützer sehen das Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit gefährdet.

Wie viel Sicherheit verträgt die Freiheit und wie viel Freiheit die Sicherheit? Diese Frage stellt sich immer wieder neu. Der Diskurs muss – gerade unter veränderten äußeren Rahmenbedingungen – verantwortungsvoll geführt werden. Sonst ist die Gefahr groß, dass Sicherheitsmaßnahmen die Freiheit, die sie doch schützen sollen, letztendlich gefährden oder gar beseitigen.

*Katharina Belwe*

Bernhard Frevel

# Sicherheit gewähren – Freiheit sichern

## Essay

Das hört sich doch aus dem Mund des Bundesinnenministers ganz gut an, wenn er bei der Präsentation des Zweiten Periodischen Sicherheitsberichts der Bundesregierung im November 2006 feststellt, „dass die Bundesrepublik

**Bernhard Frevel**  
Dr. rer. soc., geb. 1959; Dozent für Sozialwissenschaften an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Abt. Münster, Nevinghoff 8–10, 48147 Münster.  
bernhard.frevel@fhoev.nrw.de

Deutschland – insbesondere im europäischen Vergleich – zu den sichersten Ländern gehört“. Damit schließt er an das an, was er schon bei der Vorstellung der „Polizeilichen Kriminalstatistik 2005“ im Mai desselben Jahres formuliert hatte: „Wir können für das Jahr 2005 einen deutlichen Rückgang der polizeilich registrierten Kriminalität verzeichnen. Gleichzeitig ist die Aufklärungsquote noch einmal leicht angestiegen. Dies zeigt: Deutschland ist per se und im internationalen Vergleich eines der sichersten Länder der Welt.“

Glaubt ihm das Volk, wenn er die Erfolge der Sicherheitspolitik und der Polizei so lobt? Augenscheinlich wohl, denn die Kriminalitätssorgen der Bürgerinnen und Bürger gehen zurück, das Sicherheitsempfinden verbessert sich. Sowohl bei expliziten Kriminalitätsfurchtstudien als auch bei den Untersuchungen zu den „Ängsten der Deutschen“ werden seit 1993 stetige Verbesserungen des Sicherheitsempfindens gemessen. Da ließ sich das Volk auch durch den Terror 9/11 in New York nicht groß bange machen.

Aber wo kämen wir denn hin, wenn sich das Volk zu sicher fühlte, seiner Polizei in

großem Vertrauen Beifall klatschte und sich beim Nachdenken über den Zusammenhang von Freiheit und Sicherheit wieder stärker der Gestaltung der Freiheitsrechte zuwenden würde? Es muss wohl nicht so weit gehen, das „Angst essen Seele auf“-Prinzip zu fördern, aber ein bisschen Furcht und Sorge darf schon sein, damit sich die Bürgerinnen und Bürger an den Schutz versprechenden Staat anlehnen. Die Sicherheitspolitiker werden nicht müde zu betonen, die Bedrohungen seien vielfältiger, unberechenbarer geworden. Und der Bundesinnenminister formuliert neue Sachzwänge: „Aus ermittlungstaktischen Gründen ist es unerlässlich, dass die Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit haben, eine Online-Durchsuchung nach entsprechender richterlicher Anordnung verdeckt durchführen können.“ Das hohe Gefährdungs- und Anschlagspotenzial stellt an die Sicherheitsbehörden neue und komplexe Anforderungen.

Das hört sich nun etwas schizophrener an, als es tatsächlich ist. Denn sicherlich haben sich Qualität und Quantität von Kriminalität und Terror gewandelt, werden neue Anforderungen deutlich, sind die rechtlichen Kompetenzen der Strafverfolger und Gefahrenabwehrer den technischen Fähigkeiten der Täter irgendwie anzupassen. Aber die Art und Weise des staatlich geführten Diskurses lässt gleichwohl stutzen.

Polizei und Sicherheitspolitik versuchen dem Volk mit der Beschreibung der mal nur „latenten“ und dann wieder „konkreten“ Gefahr und mit einem lauten Bedauern der in der Strafprozessordnung aufgestellten Begrenzungen der polizeilichen Befugnisse zu suggerieren, dass zwar die Sicherheit insgesamt gewährleistet sei, aber das Damoklesschwert der Gefahr an doch schon arg gespanntem Rosshaar über den Köpfen hänge. „Gebt uns mehr Befugnisse, da wir sonst nicht mehr für eure Sicherheit garantieren können!“ lautet der staatliche Ruf – hoffend, dass die verschreckten Bürgerinnen und Bürger der Lebenslüge des Obrigkeitsstaates auf den Leim gehen: Wer sich nichts zuschulden kommen lässt, braucht doch auch keine Angst vor der Verwanzung der Wohnung, vor der Videoüberwachung auf dem Rathausplatz, dem Trojaner im PC, vor der Speicherung seiner DNA und der verdachtsunabhängigen Personenkontrolle am Bahnhof zu haben.

Von solch jahrelangem Beschall mürbe geworden, sind inzwischen große Teile der Bevölkerung bereit, diesem Drängen nachzugeben. Andererseits machen sie die Erfahrung, dass die Sicherheits- und Ordnungslage in ihrem sozialen Nahraum nicht ganz ihren Wünschen entspricht. Es ist wohl nicht eine richtige Kriminalitätsfurcht, aber doch mehr als ein Unwohlsein, das sich beim Anblick von Graffiti an Häuserwänden, von Gruppen obdachloser und Alkohol trinkender Menschen am Marktplatz, von nach dem Disko-besuch laut streitenden Jugendlichen oder dumpf pöbelnden Neonazis einstellt. Droht auch dieses Rosshaar zu reißen, und enthaup-tet uns dann das Damoklesschwert?

Kann der Staat uns denn schützen? Gibt es hinreichend Polizeikräfte? Wie können wir uns der Bedrohung erwehren? – fragen viele. Und mit der liberal-konservativen Programmaussage „Privat vor Staat“ im Kopf wird zunehmend die Hilfe bei der Sicherheitswirtschaft gesucht – und zum Teil gefunden. Schwarze Sheriffs in der Fußgängerzone und im Wohnviertel, geleaste Kaufhausdetektive, aufgeschaltete Einbruchsmeldeanlagen oder auch der Bodyguard für den Manager sind Teile eines expandierenden Marktes, der inzwischen mehr Personen umfasst als die Polizei. Teilweise sind die „Securities“ gar über Private-public-partnerships in die Gewährung der öffentlichen Sicherheit eingebunden.

Beide Tendenzen – sowohl die Aufrüstung des Staates als auch die Privatisierung von Sicherheit – sollten uns unter dem Aspekt des Rechtsstaates nachdenklich machen. Die Bürger haben mit dem Verzicht auf die „Macht des Stärkeren“ und das alte Prinzip der Rache dem Staat das Gewaltmonopol übertragen. Hierdurch sollen die individuellen und kollektiven Persönlichkeits- und Freiheitsrechte gesichert werden. Diese Aufgabe ist eine zentrale Pflicht des Staates. Sicherheit darf weder ein käufliches – und damit sozial ungleich verteilt – Gut sein, noch darf die Betonung der Sicherheit dazu führen, das einzuschränken, was gesichert werden soll: die Freiheit.

Henning van den Brink ·  
André Kaiser

# Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Expan- sion, Delegation und Kooperation

Die Gewährleistung *innerer Sicherheit* steht im Zentrum des politischen Selbstverständnisses des modernen Staates. Es gehört zu dessen Kerngeschäft, eine objektiv stabile und subjektiv als stabil wahrgenommene soziale Ordnung zu garantieren. Die Sicherung des Gemeinwesens gegenüber inneren und äußeren Bedrohungen als Ziel des Regierens war von grundlegender Bedeutung bei der Herausbildung des Nationalstaates. Innere Sicherheit spielte als politischer Begriff auch eine maßgebliche Rolle bei der Formierung der bürgerlichen Gesellschaft und fand bereits Eingang in die französische Verfassung von 1793. Thomas Hobbes machte die Lösung des Sicherheitsproblems im „Naturzustand“ zum Prüfstein für die Frage nach der Herrschaftslegitimation.<sup>1</sup> Allein das Versprechen, eine „öffentliche Ordnung“ dauerhaft aufrechtzuerhalten, verhalf dem Leviathan zu

## Henning van den Brink

geb. 1975; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Duisburg-Essen, Forsthausweg 2, 47048 Duisburg. henning.vandenbrink@uni-due.de

## André Kaiser

Dr. phil., geb. 1960; Professor für Vergleichende Politikwissenschaft am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln, Postfach 41 10 20, 50870 Köln. andre.kaiser@uni-koeln.de

<sup>1</sup> Vgl. Thomas Hobbes, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates* (hrsg. von Iring Fetscher), Neuwied–Berlin 1966.

seiner Geburt und sicherte ihm das „Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit“.<sup>12</sup> Die sicherheitspolitische Gewährleistung individueller Handlungsfreiheit blieb auch für die nachfolgenden liberalen Vertragstheoretiker von John Locke bis Immanuel Kant ein zentrales Motiv für die Rechtfertigung der Ausübung staatlichen Zwangs.<sup>13</sup> Die Ausweitung dieser Legitimationsfigur auf den Bereich der sozialen Sicherheit vollzog sich erst mit einigem Abstand.<sup>14</sup>

Die Übertragung von Sicherheitsaufgaben an halbstaatliche und private Akteure ist daher ein qualitativ anderer Vorgang als der in vielen Politikfeldern der modernen Daseinsfürsorge – etwa der Sozial- und Wirtschaftspolitik – zu beobachtende Wandel von einem hierarchischen *Steuerungs-* zu einem kooperativen *Netzwerkmodus*, in dem der Staat sich auf *Regulierungsaufgaben* konzentriert.<sup>15</sup> Gleichwohl scheint sich im Politikfeld Innere Sicherheit eine ähnliche Entwicklung hin zu kooperativen Strukturen anzubahnen, und die Entstaatlichung von Sicherheitsaufgaben wird offenbar mit ähnlichen Effektivitäts- und Effizienzargumenten begründet.<sup>16</sup> Politik kann im Zeichen des Übergangs vom *Interventionsstaat* zum *kooperativen Staat* nicht mehr als Entscheidung dazu befugter staatlicher Akteure betrachtet werden, sondern muss aus der Interaktion zahlreicher Beteiligter aus Staat und Gesellschaft heraus rekonstruiert werden.<sup>17</sup> „Das politische System, zugespitzt: die Regierung, ist keineswegs das souveräne Steuerungszentrum, das von oben her und auf direkte Weise die Geschicke der Gesellschaft lenkt. Das politische System wird vielmehr von einer Fülle von Institutionen, Organisationen und Funktionssystemen begrenzt, die

ihrer eigenen Logik folgen und nicht den Vorgaben der staatlichen Direktiven.“<sup>18</sup> Die Steuerungsfähigkeit im Sinne eines unbeschränkten Zugriffs des Staates auf die gesellschaftlichen Akteure, Teilsysteme und Prozesse nimmt ab.<sup>19</sup> Dieser neue politische Steuerungsmodus macht den Einsatz neuer Anreiz-, Regulierungs- und Interventionsinstrumente erforderlich.

Dementsprechend ist die gegenwärtige Situation gekennzeichnet durch eine Neu- und Umverteilung staatlicher Sicherheitsaufgaben. Ohne dass sich der Staat aus dem Prozess der Herstellung von Sicherheit und Sicherheitsgefühl völlig zurückzieht, überträgt er doch zunehmend Aufgaben an private Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Verbände und Vereine. Auch die Medien und die Bürgerinnen und Bürger sind längst nicht mehr bloße „Resonanzkörper“ eines gesellschaftlichen Sicherheitsdiskurses, sondern aktiv gestaltende Akteure, die – bewusst und unbewusst – in den Prozess der Sicherheitsgewährleistung eingreifen.<sup>10</sup> Dadurch verändert sich der Kontrollmodus über und die Verantwortung für die Bereitstellung und Erbringung von Sicherheitsleistungen. Sich wechselseitig beeinflussende Prozesse der De-, Re- und Neuregulierung vollziehen sich mit unterschiedlichen Vorzeichen, in unterschiedlichen Richtungen, mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme und das Gesamtsystem.

Vieles von dem kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht eindeutig identifiziert und interpretiert werden. Und wo Diagnosen schon schwierig zu stellen sind, lassen sich Prognosen bekanntlich noch schwieriger

<sup>12</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen 1980<sup>5</sup>, S. 822.

<sup>13</sup> Vgl. Wolfgang Kersting, *Der große Mensch und das kleine Gemeinwesen. Der Begriff der Person in der politischen Philosophie*, in: Dieter Sturma (Hrsg.), *Person*, Paderborn 2001, S. 401–443.

<sup>14</sup> Vgl. John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge 1971; ders., *Political Liberalism*, New York 1993.

<sup>15</sup> Siehe den Beitrag von Thomas Feltes und Peter Stegmaier in diesem Heft.

<sup>16</sup> Vgl. Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen 2000.

<sup>17</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen 2000; Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?*, Baden-Baden 1995.

<sup>18</sup> Helmut König, *Orientierung Politikwissenschaft. Was sie kann, was sie will*, Reinbek 1999, S. 23.

<sup>19</sup> Vgl. Edgar Grande, *Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime – Staatliche Steuerungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung*, in: Ulrich Beck/Christian Lau (Hrsg.), *Entgrenzung und Entscheidung*, Frankfurt/M. 2004, S. 384–401; David Held, *Regulating Globalization? The Reinvention of Politics*, in: *International Sociology*, 15 (2000) 2, S. 394–408; Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2, Oxford 2000; Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State – Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge 1998.

<sup>10</sup> Siehe den Beitrag von Jo Reichertz in diesem Heft.

abgeben. Aus der Vielzahl der unterschiedlichen Entwicklungen sollen hier diejenigen herausgegriffen und näher beleuchtet werden, die am ehesten als Vorboten eines sich abzeichnenden Paradigmenwechsels betrachtet werden können. In diesem Beitrag soll es weniger darum gehen, ein Gesamtbild dieser Veränderungs- und Anpassungsprozesse zu zeichnen als vielmehr darum, die Vielschichtigkeit, Verflochtenheit und Dynamik der momentan ablaufenden Umwälzungen zu skizzieren und Verbindungslinien zu ziehen. Es soll gezeigt werden, dass sich die Prozesse der Delegation, Expansion und Kooperation, die die aktuelle Sicherheitspolitik maßgeblich kennzeichnen, sich ihrerseits wiederum innerhalb einer zum Teil diffusen und ambivalenten Gemengelage von unterschiedlichen Entwicklungen vollziehen.

## Expansion: Zwischen Entgrenzung und Entstrukturierung

Nach dem Fall des Eisernen Vorhanges und der Berliner Mauer ist das politische Handlungsfeld der inneren Sicherheit unzweifelhaft in – teils hektisch-hysterische – Bewegung geraten. Denn damit verbunden verschwanden auch alte politische Feindbilder und institutionelle Selbstverständnisse. Militär und Geheimdienste mussten sich nach jahrzehntelang feststehender Aufgabenbeschreibung plötzlich völlig neu orientieren. Gleichzeitig galt es, sich auf neue Bedrohungen einzustellen, die mit der politischen und ökonomischen Öffnung der Grenzen nach dem Kalten Krieg auf den Nationalstaat zukamen und sich parallel zum rasanten Tempo der einsetzenden Globalisierung ausbreiteten. Wie die westliche Wirtschaft, die sich neue Vertriebswege, Produktionsstätten, Absatz- und Kapitalmärkte vorwiegend im osteuropäischen und südostasiatischen Raum erschloss, globalisierte sich auch das Verbrechen.<sup>11</sup>

Und so scheinen die einst getrennten Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit miteinander zu verschmelzen, um – so die politische Argumentation – dem international agierenden Terrorismus und Schwarzhandel

<sup>11</sup> Vgl. Moises Naim, *Das Schwarzbuch des globalisierten Verbrechens. Drogen, Waffen, Menschenhandel, Geldwäsche, Markenpiraterie*, München–Zürich 2005.

etwas entgegensetzen zu können.<sup>12</sup> Diese Diskussion erhielt durch die Terroranschläge am 11. September 2001 in New York und Washington freilich eine völlig neue Dimension. Die Symbolkraft dieses Terroraktes reichte aus, um damit weit reichende Veränderungen der Sicherheitspolitik zu legitimieren.<sup>13</sup>

Die aus rechtsstaatlichen Gründen gezogenen und institutionell abgesicherten Grenzen zwischen Bundes- und Landespolizei, Verfassungsschutz und Geheimdienst werden mit dem gleichen Argumentationsmuster aufgeweicht, um den inter- und intrainstitutionellen Informations- und Datenaustausch zu verbessern und zu verstetigen. Diese sprichwörtliche Entgrenzung der Sicherheitskategorien führt dazu, dass zwischen nach Kompetenzen separierten Staatsaufgaben und Eingriffsmaßstäben nicht mehr trennscharf unterschieden wird. In der öffentlichen Debatte taucht der Begriff der „erweiterten Sicherheit“, hinter dem sich eine Entgrenzung des militärischen Rollenverständnisses versteckt, immer häufiger auf. Es wird darüber diskutiert, ob das Militär zu Kampfhandlungen, die nicht mit der Landesverteidigung, ihren Pflichten innerhalb des NATO-Bündnisses oder der UNO-Mitgliedschaft in Zusammenhang stehen, ebenso eingesetzt werden soll wie zur Unterstützung von Polizeimaßnahmen bei Großereignissen wie der Fußball-WM 2006. Dieser normativ und politisch-psychologisch aufgeladene Begriff steht stellvertretend dafür, dass im Sicherheitsdiskurs unterschiedliche Bedrohungspotenziale wie Terrorismus, Umweltkatastrophen, organisierte Kriminalität oder politischer Radikalismus miteinander vermengt und primär mit sicherheitspolitischen – und nicht etwa mit entwicklungs-, umwelt-, wirtschafts- oder sozialpolitischen – Forderungen und Ansprüchen verknüpft werden.

Wie hilflos der Staat aber tatsächlich gegenüber diesen neuen, netzwerkartig operieren-

<sup>12</sup> Vgl. Patricia Bauer, *Die politische Entgrenzung von Innerer und Äußerer Sicherheit nach dem 11. September 2001*, in: Gisbert van Elsbergen (Hrsg.), *Wachen, kontrollieren, patrouillieren – Kustodialisierung der Inneren Sicherheit*, Wiesbaden 2004, S. 49–73; Jörg Calließ (Hrsg.), *Die Verflochtenheit von äußerer und innerer Sicherheit*, Rehburg–Loccum 2003.

<sup>13</sup> Vgl. Ronald Hitzler/Jo Reichertz (Hrsg.), *Irritierte Ordnung. Die gesellschaftliche Verarbeitung von Terror*, Konstanz 2003.

den und flaggenlosen nichtstaatlichen Feinden ist, zeigt die Reaktion der Weltmacht USA, die sich ungeachtet dieser Kenntnisse für einen Krieg gegen Nationalstaaten entschied.<sup>14</sup> Dieser Krieg – von Abu Ghraib bis Guantánamo – macht auch deutlich, welche gewaltige legitimatorische Kraft 9/11 inne- wohnt und dass diese Kraft ebenso stark an den Grundfesten der Werte zu rütteln vermag, auf denen demokratische Gesellschaften fußen, wie deren Feinde. Paradoxerweise werden die drastischen Abwehrmaßnahmen gegen die Terrorgefahr nicht nur als Beweis für die vermeintliche Bedrohung von außen angeführt, wie der Schriftsteller Peter Schneider kritisiert,<sup>15</sup> sondern auch für die Gefährdung der Demokratien im Innern.<sup>16</sup>

Bei der Bereitstellung von Sicherheitsleistungen rückt – neben den erwähnten Kosten-Nutzen-Überlegungen – auch die Notwendigkeit einer Erweiterung der staatlichen Kontroll- und Überwachungsfunktionen wieder stärker in den Vordergrund. Dabei lässt sich nicht nur eine intensivierte Anwendung des traditionellen Instrumentariums des Staates konstatieren, sondern auch eine Extensivierung der Überwachung und Kontrolle durch „Kustodialisierung“.<sup>17</sup> Dieser Begriff fasst die Einführung und Etablierung neuartiger Formen der inneren Sicherheit zwischen klassischer Polizeiarbeit und sozialer Kontrolle zusammen, die das herkömmliche, rechtlich verankerte Gefüge des staatlichen Gewaltmonopols aufbrechen und entstrukturieren. Die neuen Verbindungen von staatlich-öffentlichen, privatwirtschaftlichen und kommunitären Institutionen ergeben eine Allianz aus Sicherheitsherrschaft und Lebensformkontrolle.<sup>18</sup> Sind die einzelnen Verbindungen noch konkret erlebbar, ist die Gesamtheit aufgrund der Vielzahl der Konzepte und der Vielfalt der Institutionalisierung kaum fassbar und damit rechtlich und politisch weniger angreifbar. Die Kustodialisie-

rung der inneren Sicherheit ist somit Motor einer „Entstrukturierung und Extensivierung kriminalistischer Verhaltenskontrolle“.<sup>19</sup>

## Delegation: Zwischen Kommunalisierung und Kommunitarisierung

Die Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit spätestens seit 9/11 lassen sich auch als „Re-Organisation“ fassen.<sup>20</sup> Sie ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass es zu Verschiebungen und Verabschiedungen von staatlicher Verantwortung und Zuständigkeit kommt.

Ein wesentlicher Bestandteil dieser Re-Organisation ist die Re-Kommunalisierung der Polizeiarbeit.<sup>21</sup> Die Polizei als zentraler Akteur im Politikfeld der inneren Sicherheit befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel. Das Zielspektrum polizeilicher Tätigkeit umfasst nicht mehr nur Strafverfolgung und Gefahrenabwehr – als die klassischen Aufgabefelder der Polizei –, sondern zunehmend auch Kriminalprävention und Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Die Gewährleistung von Sicherheit wird immer mehr als Dienstleistung und damit einhergehend immer weniger als hoheitliche Aufgabe verstanden. Dazu gehören neue, lokal orientierte Service- und Moderationsfunktionen, die die Polizei übernimmt, um zum Beispiel bei den steigenden Nutzungs- und Kulturkonflikten im öffentlichen Raum deeskalierend eingreifen und vermitteln zu können. Zeugen dieser Entwicklung sind auch die zahlreichen Präventions-

<sup>14</sup> Vgl. M. Naim (Anm. 11), S. 343.

<sup>15</sup> Vgl. Peter Schneider, *Kultur der Angst*, in: *Die Zeit* vom 24. 2. 2005, S. 47.

<sup>16</sup> Vgl. Michael Ignatieff, *Das kleinere Übel. Politische Moral in einem Zeitalter des Terrors*, Berlin 2005.

<sup>17</sup> G. van Elsbergen (Anm. 12).

<sup>18</sup> Vgl. Trutz von Trotha, *Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols*, in: Brigitta Nedelmann (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*, Opladen 1995, S. 129–166.

<sup>19</sup> Vgl. Detlev Frehsee, *Entstrukturierung und Extensivierung kriminalistischer Verhaltenskontrolle*, in: Hubert Rottleuthner (Hrsg.), *Armer Rechtsstaat*, Baden-Baden 2000.

<sup>20</sup> Werner Lehne, *Präventionsräte, Stadtteiforen, Sicherheitspartnerschaften. Die Reorganisation des Politikfelds „Innere Sicherheit“*, in: Trutz von Trotha (Hrsg.), *Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsdiskurse*, Baden-Baden 1996, S. 299–319.

<sup>21</sup> Vgl. Peter Nitschke, *Rekommunalisierung der Polizei? Chancen und Probleme für die postmoderne plurale Gesellschaft*, in: Fritz Sack/Michael Voss/Detlev Frehsee/Albrecht Funk/Herbert Reinke (Hrsg.), *Privatisierung staatlicher Kontrolle – Befunde, Konzepte, Tendenzen*, Baden-Baden 1995, S. 261–274; Rafael Behr, *Rekommunalisierung von Polizeiarbeit: Rückzug oder Dislokation des Gewaltmonopols? Skizzen zur reflexiven Praxisflucht der Polizei*, in: Rainer Prätorius (Hrsg.), *Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent*, Baden-Baden 2002, S. 90–107.

projekte, die auf Initiative der Polizei hin entstanden sind. Die Themen reichen von der Drogenaufklärung über die Jugendgewalt bis zum Städtebau. All diese neuen Tätigkeitsfelder haben einen deutlichen lokalen Zuschnitt. In Anlehnung an neue Dezentralisierungs- und Steuerungskonzepte wie New Public Management, die die öffentliche Verwaltung in den vergangenen Jahren erfasst haben, hat auch die Polizei in jüngster Zeit wieder verstärkt Entscheidungskompetenzen auf die Kreispolizeibehörden übertragen.<sup>122</sup>

Auch die Kommune als Ort der politischen Entscheidung und des unmittelbaren Umsetzungsbezuges erfährt bei der Erledigung von Sicherheitsaufgaben eine völlig neue Bedeutung. Das Bewusstsein, dass die Polizei als alleiniger Akteur sowohl im Hinblick auf die ihr tatsächlich zugewiesenen Aufgaben als auch bezüglich ihrer rechtsstaatlich verankerten Handlungschancen überfordert ist, schuf die Voraussetzungen für eine (Neu-)Etablierung kommunaler Sicherheitspolitik. In den Großstädten als den verdichteten Räumen sozialen Wandels wird dieser Vorgang besonders sichtbar. Hier ist der sicherheits- und ordnungspolitische Handlungsbedarf kontinuierlich angestiegen, und es lastet ein größerer Problemdruck hinsichtlich der Bekämpfung und Vorbeugung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht auf den Entscheidungsträgern als in Mittel- und Kleinstädten. Allein aufgrund des Umfangs der Aufgaben existieren zudem viel mehr Anknüpfungspunkte für Um- und Neuregulationen. Im Wettbewerb um finanzkräftige Bürger und Investoren, auf welche die Kommunen angewiesen sind, gewinnt der Standortfaktor der öffentlichen Sicherheit und Ordnung an Stellenwert. Ausgaben für die öffentliche Sicherheit und Ordnung werden als notwendige Investitionen für die Attraktivitätssteigerung und Imagepflege der Stadt verstanden. Die kommunale Sicherheitspolitik wird Teil einer postmodernen Standortpolitik.

Somit ist unschwer zu erkennen, dass die Herstellung von Sicherheit in zunehmendem Maße lokal kontextabhängig wird. Das bedeutet, dass sich die polizeiliche Arbeit dem Pro-

duktionsmodus „Sicherheiten statt Sicherheit“ durch eine forcierte kommunale Einbindung immer weiter annähert.<sup>123</sup> So wie die Großstädte sich in ihren finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten immer stärker voneinander unterscheiden und die intra- und interkommunale sozioökonomische Polarisierung weiter voranschreitet (Düsseldorf versus Duisburg, Köln-Chorweiler versus Köln-Marienburg), entwickeln sich – häufig entlang dieser Grenzen – unterschiedlich sichere Räume.<sup>124</sup>

Weiterhin ist auffällig, dass der Diskurs über die Deregulierungsstrategien sowohl mit den neoliberalen Diskursen zur individuellen Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger für ihren Selbstschutz und zur Entlastung von traditionellen Ansprüchen an den Staat verbunden wird als auch mit den kommunitaristischen Diskursen nach sozialer Gerechtigkeit und gemeinschaftsbezogener Verantwortung. Kriminalität und die zur Verunsicherung der Bürgerschaft ebenfalls beitragenden, aber unterhalb der Strafbarkeitsgrenze liegenden Unzivilisiertheiten des täglichen Umgangs miteinander im öffentlichen Raum werden von den Kommunitaristen auch als Folge von Entsolidarisierung, Werteverfall, Legitimations- und Sinnkrisen gewertet. Die Rückbesinnung auf die Bedeutung und den Wert der Gemeinschaft ist das zentrale Anliegen des Kommunitarismus, der für die Überwindung der Krise auf eine gemeinwohlorientierte Politik und auf die Selbstheilungskräfte der „Community“ setzt.<sup>125</sup> Forderungen nach mehr bürgerlichem Engagement und der Stärkung der Zivilgesellschaft gehen einher mit solchen nach Dezentralisierung staatlicher Aufgaben, um die Anonymität des administrativ-bürokratischen Systems zu brechen und lokale Gemeinschaften und direkte Demokratie zu för-

<sup>123</sup> Rainer Prätorius, Lokaler Staat und öffentliche Sicherheit, in: ders. (Hrsg.), *Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent*, Baden-Baden 2002, S. 7–21 (13).

<sup>124</sup> Siehe den Beitrag von Herbert Schubert, Holger Spieckermann und Katja Veil in diesem Heft.

<sup>125</sup> Vgl. Amitai Etzioni, *Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*, Stuttgart 1995; Hartmut Rosa, *Integration, Konflikt und Entfremdung – Die Perspektive des Kommunitarismus*, in: Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), *Konflikt in modernen Gesellschaften*, Frankfurt/M. 1998, S. 202–244.

<sup>122</sup> Vgl. Hans-Jürgen Lange/Jean-Claude Schenck (Hrsg.), *Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung*, Wiesbaden 2004.

dern. Kommunitaristische Ideen bekommen bei der „Rückeroberung der Allmende“<sup>126</sup> wieder Aufwind und schlagen sich in zahlreichen Konzepten kommunaler Sicherheit nieder.

## Kooperation: Zwischen Verflechtung und Vereinnahmung

Über die Appelle an die Selbst- und Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger hinaus werden diese vermehrt als Co-Produzenten bei der staatlichen Erbringung von Sicherheit herangezogen. Die eher konservativ geprägte bayrische „Sicherheitswacht“ und die eher kommunitaristisch geprägte brandenburgische „Sicherheitspartnerschaft“ sind zwei Modelle, die – wie schon am Namen deutlich wird – unterschiedliche Formen der Bürgereinbindung realisieren. Während dem Sicherheitswächter, der als „Hilfspolizist“ weisungsgebunden ist, lediglich ein institutionell-eingekapselter Handlungsrahmen zur Verfügung steht, kann der Sicherheitspartner, der ohne Anbindung an die Polizei und das Legalitätsprinzip autonom agieren kann, intermediär-vielgestaltig aktiv werden.<sup>127</sup>

In Deutschland spielt die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Sicherheitsbereitstellung jedoch eine eher untergeordnete Rolle. Dafür rückt die Kooperation der einzelnen Akteure immer stärker ins Blickfeld. Sie ist kein Nebenprodukt, sondern vielfach intendierte Folge von Delegationsmaßnahmen, die damit die durch die Entregulierung aufgerissene Lücke wieder schließt. So sind im Laufe der vergangenen Jahre zahlreiche Kooperationsmodelle in die Praxis umgesetzt worden – von Bundesland zu Bundesland, von Kommune zu Kommune mit sehr unterschiedlichem Konzept und Erfolg. Das Kooperationsprinzip ist inzwischen zur neuen Leitlinie kommunalen Verwaltungshandelns avanciert. Die Stadtverwaltung ist

<sup>126</sup> Uwe Volkmann, Die Rückeroberung der Allmende, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 19 (2000) 4, S. 361–368.

<sup>127</sup> Vgl. Jens Wurtzbacher, Sicherheit durch Gemeinschaft? Bürgerschaftliches Engagement für öffentliche Sicherheit. Opladen 2004; Ronald Hitzler, Der in die Polizeiarbeit eingebundene Bürger. Zur symbolischen Politik mit der bayerischen Sicherheitswacht, in: Jo Reichertz/Norbert Schröer (Hrsg.), Qualitäten polizeilichen Handelns. Studien zu einer verstehenden Polizeiforschung, Opladen 1996, S. 30–47.

bemüht, die Koordination der Maßnahmen und die Verflechtung der Akteure gezielt voranzutreiben, und wandelt sich so zu einer aktiv vermittelnden Instanz zwischen Staat und Bürger. Damit steht auch die Vorstellung von traditionellen Ressortgrenzen innerhalb der Verwaltung und vom klassischen Rollenverhältnis Bürger-Staat zunehmend zur Disposition.

Für den Bereich der kommunalen Sicherheit ist das amerikanische Konzept des „community policing“ Vorbild für diesen Wandel. Um der steigenden Kriminalität und Kriminalitätsfurcht effizient und präventiv begegnen zu können, ist – so der Kern von „community policing“ – eine zielgerichtete *Co-Produktion* von Sicherheit durch gezielte *Kooperation* der Polizei mit der Bürgerschaft, aber auch mit der Kommunalverwaltung notwendig. Neben den Sicherheitspartnerschaften haben sich zwischen Polizei und Ordnungsamt – allein in Nordrhein-Westfalen inzwischen rund 1 000 – „Ordnungspartnerschaften“ gebildet, die sich gegenseitig über Vorfälle informieren, ihre Maßnahmen abstimmen und gemeinsame Aktionen planen und durchführen.

Auch diese Entwicklung ist Teil der Reorganisation des Politikfeldes Innere Sicherheit. Vor dem Hintergrund der schrecklichen Erfahrungen des Dritten Reiches, wo Gestapo, Polizei, SS, SA und Wehrmacht eine verheerende Symbiose eingingen, nahmen die Alliierten im Zuge des Wiederaufbaus von Deutschland eine „Gewaltenteilung in der Sicherheitsverwaltung“ vor.<sup>128</sup> Ebenso wie sie polizeiliche und nachrichtendienstliche Sicherheitsaufgaben trennten, entzogen sie den Städten die Zuständigkeit für polizeiliche Angelegenheiten – während die Ordnungsbehörden weiterhin in kommunaler Hand blieben – und verlagerten sie auf die Ebene der Bundesländer. Die damalige Trennung von Polizei- und Ordnungsbehörden führte dazu, dass ihre Zusammenarbeit fortan nicht mehr eine intrabehördliche Kooperation, sondern Amtshilfe über Behördengrenzen hinweg darstellte. Zur effizienteren Problembearbeitung und -bewältigung sind diese Ressortgrenzen durchlässig geworden, was von Poli-

<sup>128</sup> Christoph Gusy/Gerhard Nitz, Vom Legitimationswandel staatlicher Sicherheitsfunktionen, in: Hans-Jürgen Lange (Anm. 6) S. 335–354, hier S. 347.

tik, Verwaltung und Wissenschaft nicht nur positiv, sondern durchaus kritisch gesehen wird.

Eine Schlüsselrolle innerhalb der kommunalen Sicherheitspolitik nehmen kommunale Präventionsgremien ein, in denen die Akteure ihre Maßnahmen abstimmen und bündeln, in denen „kurze Dienstwege“ gefunden und genutzt werden, in denen aber auch alte konkurrierende Arrangements und institutionelle Ressentiments fortbestehen und sich neue Asymmetrien in den Kooperationsbeziehungen und bei der Problemdefinition und -lösung einstellen können.<sup>129</sup> Trotzdem ziehen die Akteure aus diesem Netzwerk persönlicher Bekanntschaften innerhalb eines Kreises von Einfluss- und Entscheidungsträgern in der kommunalen Behörden- und Verbändestruktur soziales Kapital, das sie als Ressource im Alltagsgeschäft des Verwaltens einsetzen können.

Diese „innerbürokratischen Konsultationsgremien“, die die institutionalisierte Ordnungsidee der kommunalen Kriminalprävention repräsentieren, sind – wie auch die meisten anderen genannten präventiven Institutionen – mit politischer Symbolik aufgeladen.<sup>130</sup> Die politischen Akteure wollen mit der Einrichtung und Etablierung von kommunalen Präventionsgremien häufig ihren Handlungswillen, ihre Handlungsfähigkeit und ihre Handlungskompetenz signalisieren, etwas gegen die Kriminalität, vor allem aber gegen die Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung zu tun.<sup>131</sup> Ebenso häufig werden diese präventiven Einrichtungen, die in der Mehrzahl eine starke Selektivität und Exklusivität hinsichtlich ihrer personellen Zusammensetzung und inhaltlichen Themenauswahl aufweisen, als Foren der kommunalpolitischen Artikulation missbraucht und vereinnahmt. Der Kriminalitäts- und der daran gekoppelte Präventions- und Interventionsdis-

kurs ist deshalb auch besonders anfällig für politische Vereinnahmungen, weil er sowohl durch *Anlehnung* als auch durch *Abgrenzung* zu medial wirksamen „law and order“-Perspektiven erfolgreich genutzt und bestimmt werden kann, wie der Wahlerfolg der Schill-Partei in Hamburg vor Augen führte.<sup>132</sup>

## Fazit: Fortschreitende Hybridisierung staatlicher und privater Sicherheitspolitik

Innere Sicherheit kann somit durchaus als eine im stetigen Wachsen und Wandel befindliche Hybride angesehen werden. Bei der Produktion und Gewährleistung von Sicherheit wirken in den vergangenen Jahren immer mehr Akteure mit. Die Grenze zwischen öffentlichen und privaten, staatlichen und gesellschaftlichen Tätigkeitsfeldern wird durchlässiger. Prozesse von De- und Neuregulierung sind ebenso zu beobachten wie Steuerungsversuche von oben nach unten neben solchen in umgekehrter Richtung. Das Produkt des teils kollektiven, teils separaten Zusammenwirkens von privater und staatlicher Seite stellt immer mehr das dar, was zuvor als Kernaufgabe des hoheitlichen Staates betrachtet wurde.

Es ist allerdings fraglich, ob durch das Zusammenfügen der hier nur kursorisch aufgezählten Doppel- und Mehrfachlösungen für die gleiche Funktion (nämlich Sicherheit) tatsächlich mehr erwünschte als unerwünschte Innovationen hervorgebracht werden. Fraglich ist auch, wie die verstärkte und neuartige Präsenz des Nationalstaates trotz seiner offensichtlich abnehmenden Steuerungsfähigkeit zu interpretieren ist. Ist er nur noch ein Akteur unter vielen, ist er immer noch der zentrale Akteur oder vielleicht eine Art „Dompteur“ eines Netzwerks von Akteuren? Oder spiegelt sich darin bereits der „Trend von der staatlichen Gesellschaftsstabilisierung zur staatlich garantierten gesellschaftlichen Selbststabilisierung“<sup>133</sup> wider?

Eine Beantwortung solcher Fragen ist derzeit schwierig und allenfalls vorläufig. Die

<sup>129</sup> Vgl. Henning van den Brink, Kommunale Kriminalprävention. Mehr Sicherheit in der Stadt? Eine qualitative Studie über kommunale Präventionsgremien, Frankfurt/M. 2005; Stefan Hornbostel, Die Konstruktion von Unsicherheitslagen durch kommunale Präventionsräte, in: Ronald Hitzler/Helge Peters (Hrsg.), Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse, Opladen 1998, S. 93–111.

<sup>130</sup> Vgl. S. Hornbostel (Anm. 29), S. 109; R. Hitzler (Anm. 27), S. 30.

<sup>131</sup> Vgl. W. Lehne (Anm. 20), S. 308.

<sup>132</sup> Vgl. Frank Berner/Axel Groenemeyer, „... denn sie wissen nicht, was sie tun“ – Die Institutionalisierung kommunaler Kriminalprävention im Kriminalpräventiven Rat, in: Soziale Probleme, 11 (2001) 1/2, S. 83–115, hier: S. 107.

<sup>133</sup> C. Gussy/G. Nitz (Anm. 28), S. 351.

vielen Veränderungen hinsichtlich der Kommunizierung, der Institutionalisierung und der Legitimierung von innerer Sicherheit haben dazu geführt, dass die Struktur und Kultur der Sicherheitsherstellung und -gewährleistung neue Formen und Farben angenommen haben. Noch schimmern und schillern diese Formen und Farben sehr unterschiedlich und ambivalent, und es sind viele Unschärfen der Entwicklungsrichtung zu finden.<sup>134</sup>

So zeichnet sich etwa im Bereich des Jugend- und Erwachsenenstrafrechts eine Divergenz zwischen einerseits zunehmender formeller Kriminalisierung und Strafverschärfung und andererseits informeller Entkriminalisierung ab. Bisherige informelle Beziehungen zwischen den Akteuren im Handlungsfeld der inneren Sicherheit werden an einer Stelle institutionalisiert, an anderer Stelle entformalisieren sich die Arbeits- und Kooperationsbeziehungen. Delegationsprozesse können zunächst einen Verlust von staatlicher Kontrolle bedeuten, aber auch neue Kooperationserfordernisse auslösen, die wiederum der Sicherheitspolitik neue Expansionsmöglichkeiten eröffnen. Die beiden Entwicklungsstränge – „mehr Staat“ auf der einen, „weniger Staat“ auf der anderen Seite – bilden keine Gegenpole, sondern ergänzen und verdichten sich vielmehr zu einer „oligopolistisch-präventiven Sicherheitsordnung“.<sup>135</sup> Oftmals lassen sich bestimmte Entwicklungen gar nicht eindeutig als Expansion, Delegation oder Kooperation identifizieren. Ob nun Kooperation durch Delegation oder Expansion durch Kooperation – Kustodialisierung scheint derzeit der Begriff zu sein, mit dem man die aktuelle Umbruchsituation im Politikfeld der inneren Sicherheit am ehesten adäquat umschreiben könnte. Gerade weil aber – wie eingangs festgestellt – die Gewährleistung von Sicherheit und Freiheit das Kerngeschäft staatlichen Handelns ausmacht, müssen diese Prozesse mit besonderer Intensität und Wachsamkeit verfolgt werden.

<sup>134</sup> Vgl. Anja Mensching, Ist Vorbeugen besser als heilen?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2005) 46, S. 17–23; H. van den Brink (Anm. 29), S. 45 ff.

<sup>135</sup> T. von Trotha (Anm. 18), S. 154.

Lars Normann

# Neueste sicherheitspolitische Reformergebnisse zur Terrorprävention

Seit der Epochenäsur 1989 und dem damit verbundenen Ende der bipolaren Welt manifestierten sich zahlreiche Sicherheitslücken durch einen globalen islamistisch motivierten Terror. Auf diese neuen Herausforderungen war die westliche Sicherheitspolitik nicht vorbereitet gewesen. Dass die mit modernsten Mitteln asymmetrisch kämpfenden jungen Antimodernisten

**Lars Normann**

M.A., geb. 1972; Politikwissenschaftler, Doktorand und Publizist, Schleidener Straße 19, 53121 Bonn. [Lars.Normann@web.de](mailto:Lars.Normann@web.de).

aus den europäischen Westen nachhaltig gefährden, zeigte zuletzt eine aktuelle Statistik des Bundeskriminalamtes (BKA), die auf der BKA-Herbsttagung 2006 bekanntgegeben wurde. Danach mussten bis zu diesem Zeitpunkt 220 Ermittlungsverfahren mit einem islamistisch-terroristischen Hintergrund eingeleitet werden. Die totalitäre Gefährdungslage entwickelte sich somit von einer vormals vom ehemaligen Bundesinnenminister Otto Schily lediglich als „abstrakt“ eingestuften zu einer sehr konkreten Gefahr nun auch für die Bundesrepublik Deutschland und das europäische Ausland. Diese Einschätzung wird im Übrigen durch die bislang bekannt gewordenen Anschlagversuche auf nationale Verkehrseinrichtungen unterstrichen.

Wie die neuesten Beschlüsse zur Gewaltprävention zeigen, wirkt diese Gefahr nach Meinung des Gesetzgebers auch weiterhin fort. Besonders seit dem Anschlag am 11. März 2004 in Madrid und dem vereitelten Anschlag im August 2006 auf Passagierflugzeuge in London, welche für die gesamteuropäische

Sicherheitsarchitektur eine Zäsur darstellten, wurde ein umfassender und beschleunigter sicherheitspolitischer Reformprozess eingeleitet. Die Versäumnisse einer kohärenten Einwanderungs- und Integrationspolitik werden in diesem Zusammenhang aber nach wie vor wenig diskutiert, obwohl sich diese gegenwärtig als ein massives Zugangsproblem für die Sicherheitsbehörden etwa zu Moscheegemeinden oder so genannten „Kulturvereinen“ erweisen. Seitens der Verfassungsschutzbehörden wird nun versucht, diese Zugangsbarrieren durch Aufrufe an die muslimische Bevölkerung zur Mitarbeit aufzuheben. Aus der „integralistischen muslimischen Parallelgesellschaft“ ergeben nämlich – nach Bundesverfassungsschutzpräsident Heinz Fromm – so gut wie keine Hinweise auf terrorverdächtige Personen oder Netzwerke.<sup>1</sup> Anstatt sich zunächst dieser Problemlagen anzunehmen, werden in den Reformdiskussionen der politischen Feuilletons Befürchtungen geäußert, die neuen sicherheitspolitischen Maßnahmen würden zunehmend die allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte einschränken. Damit wird aber von den ursächlichen Fragen abgelenkt: nämlich der zu analysierenden beunruhigenden Ausgangslage, dass weder quantitative noch qualitative Daten zu der heterogenen muslimischen Bevölkerung in Deutschland vorhanden sind, so dass es schwierig bis unmöglich ist, eine gelenkte Ansprache für präventive Maßnahmen durch Kontakt zu implementieren.

Tatsächlich wurden als Reaktionen auf die Anschläge seit dem 11. September 2001 eine ganze Reihe von unterschiedlichen Instrumenten in den so genannten „Anti-Terror-Paketen“ I und II („Otto-Kataloge“) zeitlich befristet von der damaligen rot-grünen Bundesregierung verabschiedet. Diese zielen in ihrer Gesamtheit maßgeblich darauf, eine bessere Koordination, Kooperation und einen verbesserten Informationsfluss unter den 38 Sicherheitsbehörden zu erreichen und die gewonnenen Informationen hiernach auch multilateral, etwa dem Schengener Informationssystem (SIS), zur Verfügung zu stellen.

Die beiden noch Ende 2006 vom Gesetzgeber endgültig auf den Weg gebrachten maß-

geblichen Entschlüsse verdienen es, unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten genauer beleuchtet zu werden. Kritisch untersucht werden soll in diesem Aufsatz zudem, ob die erweiterten Reformen dem schwerpunktmäßig diskutierten Trennungsgebot entgegenstehen, und wie der Datenschutzbeauftragte als unabhängige Kontrollinstanz zukünftig in diese Konzeptionen eingebunden ist.

## Die „Anti-Terror-Datei“

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz und die so genannte „Anti-Terror-Datei“ stellen bislang die letzten Reformansätze innerhalb der deutschen Sicherheitsarchitektur dar. Seit den Empfehlungen der Innen- und Justizminister aller EU-Mitglieder im Jahre 1997 ist eine EU-weite Harmonisierung aller sicherheitspolitischen Belange automatisch mitzudenken, da sich die Gefährdungsräume in diesem Fall multilateral erstrecken, insbesondere vor dem Hintergrund einer instabilen palästinensischen Regierung, der fortgesetzten Auseinandersetzungen zwischen Israel und der Hisbollah, der Unruhen in Afghanistan, einer lockeren Organisationsstruktur von Al-Quaida und eventueller Gefährdungspotenziale aus den eigenen muslimischen Bevölkerungsteilen. Das aktuelle nationale Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) passt hierzu die bereits ab 2001 beschlossenen Sicherheitspakete an. Im Klartext bedeutet dies, dass besonders die Kompetenzen der Geheimdienste erweitert und diese dann nach ihrer „Evaluierung“ für weitere fünf Jahre verlängert wurden.

Im Übrigen fand anstelle der 2001 beschlossenen umfassenden und vor allem unabhängigen Evaluierung lediglich eine verkürzte hausinterne Bewertung durch das Bundesinnenministerium statt. Diese vorerst letzte Stufe der Erweiterung lässt nach Ablauf einer erneuten Fünfjahresfrist auf eine wissenschaftliche Überprüfung hoffen, denn die Regelungen laufen zunächst einmal unweigerlich aus. Weiterhin wurde das dritte Sicherheitspaket an die Kontrollmechanismen der G-10-Kontrolle angeschlossen, so dass vier Mitglieder des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKG) monatlich einen Bericht an das Bundesinnenministerium senden müssen, und zwar vor Vollzug der einzelnen Maßnahmen. Diese enthalten Stellungnah-

<sup>1</sup> Dirk Hautkapp, Verfassungsschutz bittet Muslime um Mithilfe, in: NRZ vom 28. 11. 2006, S. 2.

men über Zulässigkeit und Notwendigkeit jeder angeordneten Beschränkungsmaßnahme des Art. 10 Abs. 1 GG. Bedeutende Eingriffe in den Datenschutz wurden durch die Erteilung von Auskunftsrechten besonders dem Bundesnachrichtendienst ermöglicht, denn im Inland durfte bislang lediglich der Verfassungsschutz Daten folgender Sektoren analysieren und weitergeben: Banken, Luftverkehr, Kommunikation, Post, Vereine und Ausländerbehörden. Bezüglich der Migrationsentwicklung wurde das Ausländerzentralregister beim Bundesverwaltungsamt zu einem umfassenden Informationssystem ausgebaut und mit dem administrativen Verfassungsschutz vernetzt. Weiterhin wurde ein „Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration“ (GASiM) eingerichtet, in dem Polizei und Geheimdienste Informationen austauschen.

Die gemeinsame „Anti-Terror-Datei“, welche nach einem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 4. September 2006 in der heutigen Form als Kompromiss zwischen einer Volltext- und Indexdatei beschlossen und vier Monate später von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde, stellt demgegenüber ein echtes Reformnovum dar. Sie soll das veraltete „Nachrichtendienstliche Informationssystem“ (NADIS) ersetzen, welches als Datenverbundsystem in Form einer reinen „Indexdatei“ lediglich einige Grunddaten beinhaltete und vom Verfassungsschutz sowie den Abteilungen des BKA genutzt wurde. Damit wird diese „Datei“ die wesentlichste inhaltliche Änderung in der Sicherheitsarchitektur seit der organisatorischen Implementierung des „Gemeinsamen Terrorismus Analyse Zentrums“ (GTAZ) in Berlin darstellen. Die neue Speichermöglichkeit lediglich eine „Datei“ zu nennen, wird aber ihrem Umfang und ihrer Bedeutung innerhalb der zukünftigen Sicherheitsarchitektur nicht gerecht. Man sollte in diesem Zusammenhang besser von einer umfassenden Datenbank sprechen. Denn war bei den am Reformprozess beteiligten Akteuren vormals noch von einer hinsichtlich ihres Ausmaßes beschränkten „Islamistendatei“ die Rede, welche ebenfalls als „Indexdatei“ aufgebaut werden sollte, ist eine solche „Datei“ der Sicherheitsbehörden nun deutlich um weitere Dimensionen ergänzt worden. Geplant ist, ähnlich den Erweiterungen im TBEG, die Erfassung aller in Deutschland zu analysierenden extremistischen Erschei-

nungsformen zu speichern und bei Bedarf in einem abgestuften Prozess umfassend abrufbar zu halten. Eine ursprünglich geplante Zweckbindung der „Anti-Terror-Datei“, die einen konkreten internationalen terroristischen Tathorizont voraussetzt, ist in diesen Beschlüssen nicht mehr ersichtlich. Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip müsste die mit einer erweiterten nachrichtendienstlichen Arbeitsweise verbundene Grundrechtseinbuße aber durch einen Zugewinn an innerer Sicherheit ausgeglichen werden. Letzteres ist jedoch nicht festzustellen, da nach den Erkenntnissen des Verfassungsschutzes zurzeit weder von einem Rechts- noch von einem Linksterrorismus eine institutionalisierte Terrorgefahr ausgeht. Aus einem ehemals zweckgebundenen Antiterrorinstrument mit Ausnahmecharakter ist somit eine Regelbefugnis des Alltags geworden.

## Trennungsgebot von Verfassungsschutz und Polizeibehörden

Wie bereits angedeutet, liegt ein Schwerpunkt der derzeitigen Debatte über den Selbstschutz des Staates auf dem Trennungsgebot von Verfassungsschutz und Polizeibehörden in Verbindung mit dem Recht zur vorverlagerten Ermittlungsmöglichkeit in Verdachtsfällen. Folgt man einer engen Auslegung des Trennungsgebotes, lässt sich in der Tat ein Spannungsfeld zwischen administrativem Verfassungsschutz und den Polizeibehörden analysieren, welches sich aber nicht auf eine informationelle Zusammenarbeit bezieht. Zur besseren Orientierung scheint ein kurzer geschichtlicher Überblick zur Genese des Trennungsgebotes angebracht.

Die Möglichkeit eines Missbrauchs durch eine Übermacht der Nachrichtendienste soll, so die Meinung zum Zeitpunkt der Gründung der Bundesrepublik, durch eine weitestgehende Dezentralisierung der Sicherheitsbehörden ausgeschlossen werden, so wie wir sie bislang in einem föderalen Aufbau der Exekutiven mit ihren jeweils unterschiedlichen Aufgaben kennen. Eine spezielle, im Vergleich zum europäischen Ausland einzigartige, rechtliche Ausgestaltung der deutschen Nachrichtendienste zeigt sich im so genannten Trennungsgebot. Insbesondere der Wirkungskreis des administrativen Verfassungsschutzes soll hier seine Grenzen finden. Als

Grundlage dieser ausdrücklichen Trennung wird gern ein Polizeibrief der alliierten Militärgouverneure vom 14. April 1949 bemöh: „Der Bundesregierung wird es ebenfalls gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Vorbereitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnisse haben.“<sup>12</sup> Daher werden dem Verfassungsschutz polizeiliche Befugnisse im Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) ausdrücklich verwehrt. Nach § 8 Abs. 3 und § 2 Abs. 1, 3. Satz BVerfSchG sind *erstens* dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) polizeiliche Befugnisse versagt, *zweitens* stehen ihm Weisungsbefugnisse gegenüber anderen, vor allem polizeilichen Dienststellen nicht zu und *drittens* ist es untersagt, das BfV einer polizeilichen Dienststelle anzugliedern.

Diese expliziten Einschränkungen der verfassungsschützerischen Tätigkeit sind eine Konsequenz aus den historischen Erfahrungen des „Dritten Reiches“. Die „Gestapo“ vereinte in sich Exekutiv- und Überwachungsfunktionen, wodurch sie willkürlich und ohne jede Beschränkung im Namen des diktatorischen Regimes tätig werden konnte. Vergleichbare Kompetenzen hatte das Ministerium für Staatssicherheit (MfS), der Geheimdienst der DDR. Nach dem historischen Grundprinzip war das Trennungsgebot vor den Terroranschlägen längst zu einem wichtigen gewohnheitsrechtlichen Element des Selbstverständnisses unserer rechtsstaatlichen Ordnung geworden, obwohl eine explizite Vorschrift gemäß dem Polizeibrief weder im Deutschlandvertrag von 1955 noch im Einigungsvertrag von 1990 (bundes-)verfassungsrechtlich normiert worden ist. Entgegen häufig vertretenen Auffassungen besitzt das Trennungsgebot somit keinen ausdrücklichen Verfassungsrang, zudem stellt es auch keinen Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips dar. Es gilt derzeit kraft schlichten Parlamentsrechts und unterliegt damit der Disposition des Bundestages. Eine weitere Einschränkung erfährt das Trennungsgebot in den meisten Bundesländern, denn soweit die Länder das Gebot nicht in ihre jeweiligen Landesverfassungsschutz-

gesetze aufgenommen haben – wie etwa NRW –, unterliegen diese Verfassungsschutzbehörden nach dem BVerfSchG nicht dem Trennungsgebot. In einzelnen Bundesländern erhalten die Verfassungsschutz- und Polizeibehörden somit theoretisch die Befugnis, sich organisatorisch miteinander zu verbinden; dem Geheimdienst könnte sogar das Recht eingeräumt werden, selbst zu ermitteln bzw. Zwangsmittel anzuwenden.

Diese Überlappung der Befugnisse erscheint aber auch aus ermittlungspraktischen Gründen wenig geeignet. Schon bisher zeigte sich in gemeinsam bearbeiteten Fällen ein Kompetenzgerangel zwischen den beteiligten Behörden, welches zu einem eher unglücklichen Vorgehen und damit zu Ermittlungsverzögerungen beispielsweise im Fall des „Hasspredigers“ Metin Kaplan und seiner Gruppierung „Kalifatstaat“ im Jahr 2002 führten. Grundsätzlich ist eine mögliche Zusammenarbeit zwischen den Behörden auch aus allgemeinen ermittlungspraktischen Gründen nicht immer reibungslos durchzuführen, denn die Behörden behindern sich in bestimmten Fällen aufgrund unterschiedlicher Zielverfolgung gegenseitig in ihrer Arbeit. So ist bekannt, dass der Verfassungsschutz zum Teil deshalb der Polizei keine Mitteilungen über mögliche Straftaten macht, weil er durch deren sofortige Strafverfolgungsmaßnahmen die Möglichkeit gefährdet sieht, an weitere Informationen zu gelangen. Eine Kooperation wird außerdem durch den gesetzlichen Quellenschutz und die oftmals fragwürdige Quellenqualität erschwert. Zudem entstehen nicht selten Irritationen beim „Sich berühren“ von V-Leuten von Verfassungsschutz und Polizeibehörden im Einsatz. Diese Missstände führten unter anderem zu der Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismus Analyse Zentrums (GTAZ) in Berlin, welches seine Hauptaufgabe darin sieht, den Informationsfluss zwischen den Behörden zweckgebunden zum Thema totalitärer Islamismus zu koordinieren.

Das Trennungsgebot ist also nicht als Verbot jeglicher Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden zu verstehen, es zwingt jedoch zu Regelungen über die Ausgestaltung der Kooperation. Diese bezieht sich nach heutiger Gesetzeslage auf die organisations- und kompetenzrechtliche Behördenausgestaltung. Folgendermaßen lässt sich das praktisch angewandte Gebot auf einen

<sup>12</sup> Zit. bei: Herrmann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Pestalozzo, Bonner Grundgesetz, Kommentar zu Art. 73 Nr. 10 GG, München 1996, Rdnr. 584, S. 429.

Nenner bringen: Wer (fast) alles weiß, soll nicht alles dürfen; und wer (fast) alles darf, soll nicht alles wissen. Fraglich bleibt aber, ob eine gänzlich einheitliche Behördenstruktur nicht dem Grundsatz des Trennungsgebotes widerspricht. Befürchtungen, das GTAZ könnte eine solche „Mammutbehörde“ darstellen, sind jedoch nicht begründet. Auch wenn eine räumliche Trennung aufgrund zunehmenden Handlungsdruckes in einzelnen Fällen aufgehoben wird, liegt erstens eine Konzentration auf ein bestimmtes Gefährdungsfeld und zweitens eine Kooperation lediglich einzelner Vertreter der einzelnen Behörden vor.

Grundsätzlich ist der administrative Verfassungsschutz bei Anhaltspunkten für eine eventuelle bestehende Bedrohung nach wie vor präventiv tätig (Opportunitätsprinzip). Im Gegensatz hierzu wirken konkrete Polizeieinsätze stets gefahrenbezogen und punktuell am Tatort (Legalitätsprinzip). Nach dem Grundsatz des Trennungsgebotes sammelt und wertet der Verfassungsschutz Informationen lediglich aus und leitet die analysierten Lagebilder dann an die zuständigen Ermittlungsbehörden wie Polizei und Staatsanwaltschaften weiter. Die Arbeit des Verfassungsschutzes beginnt folglich weit im Vorfeld von Straftaten, während die polizeilichen Aufgaben zwar erst später einsetzen, dann aber einen Schritt weiter gehen. Im Gegensatz zum Verfassungsschutz, der darauf ausgerichtet ist, Informationen zu sammeln, hat die Polizei zugleich die Aufgabe, festgestellte Gefahren selbst abzuwehren oder durch anderweitig zuständige Behörden bereinigen zu lassen. Ein wichtiges Unterscheidungskriterium ist dabei, dass die Arbeit der Polizei, anders als die des Verfassungsschutzes, grundsätzlich für die Bürgerinnen und Bürger überwiegend transparent bleibt. Wie bereits dargestellt, mangelte es in der Vergangenheit besonders in der Auseinandersetzung mit der neuen Gefährdungslage oftmals aufgrund eines „Kompetenzwirrwarrs“ an einem schnellen Informationsfluss.

Mit dieser Unterscheidung von Aufgaben sind die Kompetenzen und Grenzen der verfassungsschützerischen Tätigkeit klar umrissen. Gefahren für die Trennung entstanden bis zu den Diskussionen der neuen Sicherheitspakete auch nicht originär durch eine Kompetenzerweiterung des Verfassungsschutzes,

sondern durch Reformansätze der Polizeibehörden bereits seit den 1980er Jahren.

Eine erste Vermischung von Kompetenzen durch die Polizeibehörden deutete sich zunächst in den Bereichen der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Rechtsextremismus an. Bis zum Volkszählungsurteil vom 15. Dezember 1983 war die Aufgabentrennung weitestgehend klar. Dieses Urteil stellte jedoch eine Zäsur für die präventiven Ermittlungsmöglichkeiten der Polizei dar. Pikanterweise unterliegen die deutlich intensiveren Eingriffsmöglichkeiten der Polizei in der Vorfeldermittlung nicht wie die des Verfassungsschutzes erheblichen Kontrollmechanismen, sondern lediglich einem Behördenleiter- oder Richtervorbehalt. Die mit den „Vorbeugungsmethoden“ einhergehende Heimlichkeit widerspricht zudem tendenziell dem Gebot der Offenheit und Erkennbarkeit polizeilichen Handelns. An dieser Stelle sind also Aushöhlungen des Trennungsgebotes nicht von Seiten des Inlandsgeheimdienstes Verfassungsschutz, sondern vielmehr von Seiten einer politisch gewollten Kompetenzerweiterung der Polizei zu analysieren. Hier scheint sich – auch durch die aktuelleren Entwicklungen und europäischen Homogenisierungen – ein Kulturwandel im praktischen Behördenalltag abzuzeichnen, welcher nicht zu den in diesem Beitrag aufgezeigten ermittlungshindernden Elementen durch Konkurrenzverhältnisse führen darf. Ein genereller Bestandsschutz muss für beide Behörden auch weiterhin gelten.

Das sich hier abzeichnende Dilemma ist in einem zeitlich und themenbezogen beschränkten Wissens- und Informationstransfer zwischen den bereits eingerichteten Schnittstellen der Behörden zu sehen. Dieser Transfer als präventive Antwort auf die neuen Herausforderungen – welche auch hervorgehoben wurden durch eine progressiv erweiterte Entsendung deutscher Streitkräfte – stellt eine nachholende Reform zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der veralteten Sicherheitsstruktur dar. Sie ist durch eine praktische Konkordanz ins Verhältnis zu setzen, wobei sowohl der behördlichen Trennung als auch einer sinnvollen und geforderten Zusammenarbeit Rechnung zu tragen sein wird. Wie bereits angedeutet, scheint der Fehrschein „islamistischer Terror“ genutzt worden zu sein, um den legitimen Wunsch

nach einer „Sonderdatei Islamismus“ in die problematisch zu bewertende Forderung nach einer universellen und zentralen Ermittlungsdatenbank im abgestuften Volltextformat zu transformieren. Allgemein wird es auch in Zukunft gewisse Dopplungen von Ermittlungsergebnissen zumindest auf nationalstaatlicher Ebene geben. Sie entstehen aufgrund des rechtsstaatlich sinnvollen Trennungsgebotes zur Behörden- und Kompetenzstruktur in Bezug auf die Ermittlungsbefugnis und nicht auf den fallbezogenen, zeitlich begrenzten Informationsaustausch. Diese beschriebene Trennung wird auch weiterhin eingefordert werden müssen.

## Institutionalisierter Datenschutz

Es könnte viel von der vorherrschenden Reformskepsis genommen werden, würde die Politik nicht nur auf Effizienzsteigerung und Offenlegung von einzelnen Ermittlungserfolgen, sondern auch auf eine überfällige Reform der mannigfachen Kontrollmechanismen (PKG, G10-Kommission, Auskunftsrecht, Kontrolle durch Gerichte, Datenschutz) setzen. Die Rolle des institutionalisierten Datenschutzes als einer wirklich unabhängigen Kontrollinstanz wird bereits seit zehn Jahren – im Übrigen auch auf EU-Ebene – vernachlässigt.

Die Tätigkeit des Beauftragten für den Datenschutz von Bund und Ländern ist zur verwaltungswirtschaftlichen Kontrolle zu rechnen, womit er auf derselben Ebene wie die behördlichen Dienst- und Fachaufsichten einzuordnen ist. Hierbei weckt die Kenntnis der unterschiedlichen Behörden über eine Vielzahl von Informationen – auch aus dem sicherheitsrelevanten Bereich – das besondere Interesse der Datenschützer. Dass die Antiterrormaßnahmen maßgeblich im Geheimen ablaufen, wurde bereits problematisiert. Somit bildet dieses Vorgehen auch einen gesetzlich abgesicherten Eingriff gegen das Recht auf informationale Selbstbestimmung, welches aus dem Grundgesetz auch in Bezug auf persönliche Daten abgeleitet wird. Die Aufgabe der Datenschutzbeauftragten besteht darin, zu prüfen, ob die Bearbeitung der Daten etwa durch den Verfassungsschutz innerhalb der gesetzlichen Vorgaben erfolgt. Zudem sind die Datenschutzbeauftragten vor dem Erlass einer Datenanordnung anzuhören. Weiterhin obliegt ihnen ein Beanstan-

dungs- und Vorschlagsrecht zur Verbesserung des Datenschutzes, zur Bereinigung, Berichtigung oder Löschung von Datenbeständen. Überprüfungen von möglichen Eingriffen können sowohl auf Eingaben von Bürgern zurückgehen als auch auf Initiative der Datenschutzbeauftragten selber stattfinden.

Ein Vorteil der Datenschutzbeauftragten ist, dass ihre Arbeit unabhängig von den übrigen Behörden durchgeführt wird. Im Gegensatz zur parlamentarischen Kontrolle, welche nach Proporz der Bundestagsfraktionen besetzt wird, lassen sich Datenschutzbeauftragte nicht so leicht von einzelnen Sicherheitsbehörden beeindrucken. Sie haben bereits in der Vergangenheit in den offiziellen Berichten oder auch durch Indiskretionen eine Reihe von zumindest rechtlich fragwürdigen Dateien aufgedeckt, die dann nicht weiter fortgeführt worden sind. Aber auch ihre Kontrollmöglichkeiten finden ihre Grenzen in der Geheimnispflicht der Ämter. Nach der Rechtsprechung genießt der Geheimnisschutz eindeutig Vorrang vor dem Informationsrecht der Bürgerinnen und Bürger und den Kontrollrechten der Datenschutzbeauftragten. Alle zwei Jahre erscheint der bereits erwähnte Tätigkeitsbericht, der die Kontrolltätigkeit der Datenschutzbeauftragten der Öffentlichkeit zugänglich macht. In Interviews und Stellungnahmen begleitete der amtliche Datenschutz die neuesten sicherheitspolitischen Reformen mit einer dezidiert kritischen Haltung. Mit drastischen Worten warnte zuletzt auf einer Expertenanhörung zu den nun beschlossenen Maßnahmen der Bundesbeauftragte Peter Schaar vor einer „Überwachungsgesellschaft“.<sup>13</sup>

## Reformbemühungen

Der Inhalt der Reformbemühungen lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:<sup>14</sup> Zum einen verlängerte das TBGE die bestehenden Antiterrorgesetze, die erweiterte Befugnisse für alle Geheimdienste unter einer Absenkung juristischer Hürden bei Eingriffen in den Datenverkehr beinhalten, für weitere fünf Jahre – ohne zuvor eine vorgesehene unabhängige

<sup>13</sup> Peter Carstens, Ein hinnehmbares Instrument. Fachleute bewerten die vorgesehene Antiterrordatei gleichwohl recht kritisch, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 11. 2006, S. 12.

<sup>14</sup> Vgl. BT-Drucksachen 16/3642, 16/3292, 16/2921.

und gründliche Evaluierung durchzuführen. Weiterhin wurde eine zentrale Datenbank implementiert, welche dem Trennungsgebot zwar nicht entgegensteht, da Letzteres sich nicht auf den Informationsaustausch bezieht, wohl aber unter Gesichtspunkten des Datenschutzes eine unangemessene, nichtzweckgebundene Vorratsdatenspeicherung aller Sicherheitsbehörden darstellt. Den Behörden stehen damit Daten in einem abgestuften System als Quasi-Volltextdatei zur Verfügung. Angehängt wurde die Möglichkeit einer Einrichtung weiterer, nicht spezifisch zweckgebundener und in ihrer Anzahl nicht begrenzter gemeinsamer „Projektdateien“. Nach Befürchtungen des amtlichen Datenschutzes besteht durch diese Maßnahmen auch weiterhin die Gefahr, dass unbescholtene Bürger zum „Risikofaktor“ erklärt werden: In der Quasi-Volltextdatei könnten – im Gegensatz zu einer von Datenschützern geforderten klar definierten und fallbezogen begrenzten gemeinsamen „Indexdatei“ – Informationen aus ungesicherten Hinweisen enthalten sein. Die Gefahr einer Stigmatisierung von Kontakt- und Begleitpersonen wäre zudem durch die Aufnahme in eine solche Datenbank – auch nach den gesetzlichen Ergänzungen – nicht auszuschließen.

Es stellt sich also letztendlich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit. Bundes- und Landeskriminalämter (BKA und LKA), die Verfassungsschutzämter (BfV und LfV), Militärischer Abschirmdienst (MAD), Bundesnachrichtendienst (BND) und Zollkriminalamt (ZKA) bündeln zukünftig in einem abgestuften Verfahren zunächst – im Vergleich zum NADIS – erweiterte Grunddaten: Namen, Falschnamen, alle Anschriften, Geschlecht, Geburtsdatum, -ort, -staat, aktuelle und frühere Staatsangehörigkeiten, Merkmale, Sprachen, Lichtbilder, Fallgruppen und Pässe. Bei „tatsächlichen Anhaltspunkten“ werden dann mit Angabe der jeweiligen Behörde die uneingeschränkten Daten abrufbar gehalten: Herkunft, alle Kommunikationsmöglichkeiten/ -anschlüsse, Konten, Reisebewegungen, Arbeitsstelle, Bildung, Familienstand, Religionszugehörigkeit, Schließfächer, Fahrzeuge, Einschätzungen und Bewertungen der jeweiligen Behörde (Freitextfeld) bis hin zu arglosen Kontakt- und Begleitpersonen und Mitgliedschaften in Vereinigungen, Gruppierungen, Stiftungen oder Unternehmen. Im Eilverfahren einer konkreten Ge-

fährdungssituation, die nach der eingangs erläuterten BKA-Studie für den internationalen Terrorismus häufig vorliegt, soll der unmittelbare Zugriff auf alle Daten gewährt werden. Durch eine nachrangige Bedeutung des Religionskriteriums und durch die Aufnahme potenziell unbeteiligter Dritter ist eine zeitlich beschränkte Falbezogenheit der beschlossenen Konzeption auf den internationalen Terrorismus auch weiterhin nicht ersichtlich.

## Schlussbemerkungen

Aus Gründen des Datenschutzes und in Anerkennung einer konkreten Gefährdungslage, der mit höchstmöglicher Effizienz und Effektivität begegnet werden muss, wäre daher nur eine zeitlich befristete Datei zu implementieren, welche einen ausschließlichen Bezug zum internationalen Terrorismus hat. Darin sollten lediglich Namen, Religionszugehörigkeit, Geburtsdatum, Adresse und Nationalität erfasst werden, jedoch nicht die vollständigen Ermittlungsdaten, subjektive Einschätzungen und Lageanalysen. Weiterhin ist jeder Datensatz mit einer Information darüber zu versehen, von welcher Behörde die Daten stammen, um gegebenenfalls, unter Berücksichtigung des Quellenschutzes, Informationen nachfassen zu können. Anschließend kann diese spezielle Projektdatei auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene vernetzt werden.

Diese Sonderdatei würde weit über das hinausgehen, was bisher als gemeinsame Informationsgrundlage existiert, und so zu einem beschleunigten Informationsfluss führen, ohne die Gefahr von verfassungs- und datenschutzrechtlichen Problemen in sich zu bergen oder sogar in ermittlungspraktischen Konsequenzen wie dem thematisierten Kompetenzwirrwarr oder Quellenschutzproblemen zu gipfeln. Sollte sich in Zukunft eine andere nachhaltige Gefährdungslage einstellen, welche in ihrem Ausmaß vergleichbar mit dem internationalen Terrorismus wäre, könnte bedarfsabhängig und flexibel über die Einrichtung von weiteren projektgebundenen und befristeten Dateien nachgedacht werden. Um die analysierten Zugangsbarrieren innerhalb einer kohärenten Sicherheitsarchitektur zu beseitigen, sollte eine gründliche Beschäftigung mit den Themenfeldern Integration und Einwanderung kein Desiderat bleiben.

# „Vernetzung“ als neuer Effektivitätsmythos für die „innere Sicherheit“

Ob Terror in Madrid oder London, Kof-ferbomben in deutschen Bahnhöfen und Zügen, Fußball-WM oder letztlich „9/11“ – alle sich bietenden symbolträchtigen Anlässe werden ergriffen, um das Feld der Sicherheit neu zu ordnen und diese Veränderungen zu legitimieren. Gegenwärtig fin-

## Peter Stegmaier

Dr. phil., geb. 1969; Soziologe, Mitarbeiter am Center for Society and Genomics an der Radboud Universiteit Nijmegen, Postbus 9010, NL 6500 GL Nijmegen. stegmaier@society-genomics.nl

## Thomas Feltes

Dr. iur., M.A., geb. 1951; Professor für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum, Juristische Fakultät, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum. Thomas.Feltes@rub.de

det ein Perspektivenwechsel in der Kriminal- und Innenpolitik statt, der mit einer Umorganisation der Institutionen, die für die Herstellung und Erhaltung „innerer Sicherheit“ zuständig sind, einhergeht. Der bisherige Kontrollmythos der nationalstaatszentrierten Moderne ist zerbrochen. Der einzelne Staat kommt immer schneller an die Grenzen seiner Regierungs- und Regulierungsmöglichkeiten. Nach großtechnischen sind es nun terroristische Risiken und Gefahren, welche die Handlungsfähigkeit von Staaten herausfordern.

Die globalisiert organisierte Kriminalität stellt die globalisiert organisierte Wirtschaft und die einzelnen Staaten hinsichtlich der Effektivität ihrer supranationalen Kooperationen auf den Prüfstand. „Innere Sicherheit“ als rein *innere* und rein staatliche Angelegenheit wird zunehmend undenkbar. Vielmehr wird Sicherheit vermehrt primär dort hergestellt, wo einflussreich danach verlangt wird bzw. wo für sie gezahlt werden

kann, also immer weniger unter Gemeinwohlaspekten. Das gilt überall dort, wo private Sicherheitsdienste engagiert werden und der Staat spart. Kooperationen zwischen dem Staat und privaten Konzernen werden forciert.<sup>1</sup> Das kriminalpräventive Interesse verlagert sich von der tat- und täterbezogenen Reaktion hin zur möglichst risikoarmen Gestaltung von Alltag. Das Strafrecht wird zunehmend zum Mittel gegen allgemeine gesellschaftliche Verunsicherung und das „subjektive Sicherheitsgefühl“ gewinnt dabei weiter an Legitimationskraft für „law and order“-Kampagnen.

In diesem Szenario kommen auf die Institutionen sozialer Kontrolle neue Aufgaben und Probleme zu. Sie müssen mit *berkömmlichen* Mitteln *neuartige* Probleme unter *veränderten* Bedingungen bearbeiten und deswegen ihr Instrumentarium modifizieren. Umgekehrt sind gerade eingeführte Mittel oftmals nur bedingt geeignet, Schwachstellen zu beseitigen, müssen die Mittel doch erst entwickelt (oder aus anderen Bereichen übertragen), ausprobiert und verbessert werden. Auch sind neue Bereiche des Wissens und Handelns zu erschließen, insbesondere durch die Verknüpfung von bislang eher separiert arbeitenden Einrichtungen, durch den Umgang mit neuartigen Ermittlungsdaten sowie durch neue Kommunikations- und Organisationsformen. Damit einher geht die Verheißung, durch die „Vernetzung der Sicherheitsakteure“ ließen sich Effizienz und Effektivität weiter steigern und soziale Prozesse ungeachtet verschärften Wandels auch weiterhin im Prinzip steuern. Kann diese Politik der „vernetzten inneren Sicherheit“ gelingen, oder wird viel Aufhebens um etwas gemacht, das auch nicht das alleinige Heil bringen wird?

Zu fragen ist *erstens*: Wie arrangieren sich all die „Sicherheitsagenturen“ untereinander und mit den sich wandelnden gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen? Was kann *zweitens* Sicherheit in Zeiten der Unsicherheit eigentlich sein? Kann *drittens* das paradoxe Versprechen eingelöst werden, unter den Bedingungen wachsender Unsicherheit und zunehmend begrenzter Gestaltbar-

<sup>1</sup> Vgl. Thomas Feltes, Akteure der inneren Sicherheit, in: Stefan Jakowatz/Hans-Jürgen Lange/Peter Ohly/Jo Reichertz (Hrsg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden 2007.

keit überhaupt Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, und zwar speziell mit einem sicherheitspolitischen Netzwerkansatz?

## Transinstitutionales Polizieren: Vernetzung auf allen Ebenen

Auf der politischen Agenda steht das Ziel, die Sicherheitsbehörden enger miteinander zu verknüpfen, als dies formal und praktisch bislang vorgesehen war.<sup>12</sup> Ein Leitspruch des ehemaligen Innenministers Otto Schily lautete: „Wir müssen die Netzwerke des Terrors mit unseren eigenen Netzwerken bekämpfen.“<sup>13</sup> Unter dem derzeitigen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble wird diese Strategie fortgesetzt, wenngleich er den Begriff des „Netzwerks“ weniger oft als Schily im Munde zu führen scheint. Ein Beispiel ist die Fußballweltmeisterschaft 2006: Anlässlich dieses Großereignisses war eine breit angelegte Kooperation zu beobachten, auch mit „ausländischen Partnerpolizeien“.<sup>14</sup> Auffällig war, dass das Organisationsmuster hierbei nicht nur auf die kommunale Kooperations-ebene beschränkt war, wie man es aus der „kommunalen Kriminalprävention“ kennt. Vielmehr wurde über mehrere Ebenen hinweg agiert: Innenministerien und -senatsverwaltungen der Länder und des Bundes, Länderpolizeien, die zwölf Spielortbehörden, die Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze ZIS, das BKA, die Bundespolizei sowie die Justiz und auch private Sicherheitsdienste kooperierten in bis zu diesem Zeitpunkt unbekanntem Ausmaß.<sup>15</sup> Präventive und repressive Maßnahmen wurden eng miteinander verknüpft, etwa auf den öffentlichen Plätzen und beim „Public Viewing“.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Vgl. BKA, *Neue Allianzen gegen Kriminalität und Gewalt*, München 2006; BKA, *Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror*, München 2005.

<sup>13</sup> Otto Schily, *Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror*, in: BKA (Anm. 2) 2005, S. 7; vgl. auch ders., *Die Bildung von Allianzen gegen Kriminalität und Gewalt als nationale und internationale sicherheitspolitische Herausforderung*, in: BKA (Anm. 2) 2006, S. 7 ff.

<sup>14</sup> Wolfgang Schäuble/Eckart Lohse/Markus Wehner, *Party ist auch in Ordnung*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 25. 6. 2006, S. 4.

<sup>15</sup> Vgl. Thomas Feltes, *Zusammenarbeit zwischen privaten Sicherheitsdienstleistern und Polizei bei der FIFA WM 2006* (in Vorbereitung).

<sup>16</sup> Otto Adang/Martina Schreiber, *Crowd dynamics, policing and hooliganism at FIFA World Cup 2006*. Paper presented at the Cepol Course „Public Order and

In der besonderen Art von Ticketverkauf und -kontrolle, Datenerfassung und -überprüfung wurden sicherheitspraktische mit wirtschaftlichen Interessen verknüpft, in enger „Sicherheitskooperation mit dem Veranstalter und Ausrichter“,<sup>17</sup> wobei sich in der Umsetzung beispielsweise der Kontrolle der VIP-Tickets durchaus eine Kluft zwischen Theorie und Praxis auftat.

Was bedeutet es, Sicherheit netzwerkförmig zu organisieren? Das „Netzwerk“ steht nicht mehr nur für elektronische Datennetze, sondern für tiefer und breiter angelegte Kooperationen von Sicherheitsinstitutionen, die zumindest ansatzweise netzwerkförmig organisiert sind (wie etwa das „Nationale Informations- und Kooperationszentrum“ NICC zur FIFA Fußball-Weltmeisterschaft 2006, „Colpofer“ zur Kooperation von Bahnpolizei, Eisenbahngesellschaften und privaten Sicherheitsdiensten oder die seit 1976 bestehende europäische TREVI-Kooperation in der Terrorismusbekämpfung bzw. die sog. „Sicherheitspartnerschaften“ auf lokaler Ebene). Die Informationstechnik spielt dabei eine wichtige Rolle. Die Vernetzung erschöpft sich aber nicht in Dateien und Datennetzen (wie etwa die „zentrale Anti-Terror-Datei“, INPOL, SIS II). Organisation ist ein sozialer Prozess, in dem Strukturen konstruiert werden. Akteure müssen ihr Verhalten ändern, Wissen kommt in andere Bezüge, wenn andere Organisationsstrukturen aufgebaut werden sollen, Abhängigkeiten werden geschaffen und genutzt.

Sollen die Strukturen der Kooperation und Konkurrenz zwischen den einzelnen Behörden und anderen Akteuren fortentwickelt werden, dann kommt es darauf an, welche Akteure mit staatlich legitimer Gewaltlizenz einbezogen werden. Gert-Joachim Glaesner definiert Institutionen der „inneren Sicherheit“ konventionell als „Einrichtungen, die legitimiert sind, öffentliche Gewalt im Rahmen der Verfassung und anderer rechtli-

*Crowd Management – Security during Major Events*, Deutsche Polizeihochschule Münster, November 2006; Stephanie Bach, *Kooperation zwischen staatlichen und privaten Sicherheitsunternehmen bei der WM 2006* (Bochum, Dissertation, in Vorb.).

<sup>17</sup> BMI, *Nationales Sicherheitskonzept zur WM 2006*. Sonderkonferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder (IMK), Stuttgart, 25. Mai 2005 – Zusammenfassung, S. 3.

cher Regelungen exekutiv auszuüben, wenn nötig auch durch die Anwendung von Zwangsmitteln“.<sup>18</sup> Fasst man den Begriff der „Gewalt“ weiter, so dass auch Formen „struktureller Gewalt“ berücksichtigt werden können, dann sind Institutionen wie etwa die Innenausschüsse der Parlamente oder eher informelle Gremien wie „Polizeichefrunden“ oder der AK II der Innenministerkonferenz mit in Betracht zu ziehen.

Spannt man auch den Horizont der „Legitimierung“ weiter, müssen auch private – nicht unmittelbar demokratisch-staatlich legitimierte – Sicherheitsakteure im Netzwerk der „inneren Sicherheit“ in den Blick genommen werden, so dass die *tatsächliche*, nicht nur die normativ-präskriptive Realität des Politikfeldes „innere Sicherheit“ greifbar wird: Danach kooperieren die in jedem Gemeinwesen vorzufindenden Sicherheitsbehörden intensiv miteinander, werden von dazu legitimierten Institutionen politisch geleitet und kontrolliert, von politischen Gruppen zu beeinflussen versucht und stehen sowohl mit den politischen Institutionen als auch den Einflussgruppen in prinzipiell kompromissbereiten Beziehungen.<sup>19</sup>

Zu den Besonderheiten der Vernetzung der Sicherheitsbehörden gehört die spezifische (Arbeits-)Logik der Netzwerkkooperation, nach der auf mehreren Ebenen polyarchisch und polyzentrisch kooperiert wird mit Hilfe der Mischung dezentraler und zentraler, vertikaler und horizontaler, regionaler, nationaler und transnationaler Organisation, während im Rahmen von traditionellen Strukturen viel stärker hierarchisch und national oder gar lokal gearbeitet wird.

Die Umstellung der Sicherheitsinstanzen auf die Netzwerkarbeit (etwa im „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ in Berlin, aber auch in so genannten „Hilfenetzwerken“, wie sie etwa im Bereich innerfamiliärer Gewalt bereits bestehen) ist nicht leicht zu bewältigen.<sup>10</sup> Organisationskulturen kann man nicht „per Knopfdruck“ und auch nur

bedingt durch Anweisungen von oben ändern. Wandel muss wachsen und gedeihen in der alltäglichen Praxis aller Beteiligten. Wenn von „Netzwerk“ die Rede ist, sind gerade die Beziehungen zwischen Akteuren bezeichnet, die durch eine spezifische Form der koordinierten Interaktion gekennzeichnet sind.

Für die soziale Koordination in Netzwerken werden die auf Wechselseitigkeit beruhenden Faktoren Kooperation und Vertrauen als konstitutiv erachtet, daneben die verteilte Verfügung über Machtmittel (wie Ressourcen, Kompetenz zur Definition von Problemen und Lösungen, Leitungsfunktion). Zugleich verfügen die Akteure über Autonomie und Freiwilligkeit, und es gibt zumeist Vermittlungsinstanzen.<sup>11</sup>

Im Bereich der kommunalen Kriminalprävention und bei den Sicherheitspartnerschaften besteht eine besondere Kooperationsdichte; damit einher geht eine Veränderung der Arbeitsweisen der Beteiligten – allen voran der Polizei –, vielerorts schon seit geraumer Zeit, wenn auch noch nicht überall.<sup>12</sup> Parallel dazu wird die Politik der Verknüpfung von höher gelagerten und grenzüberschreitenden Behörden entwickelt. Nach der kommunalen geht es nunmehr um die regionale, nationale und transnationale Zusammenarbeit. Man könnte dies eine Politik zur Etablierung „transinstitutionaler Kriminalprävention“ nennen. Es ist jedoch zu kurz gegriffen, nur die Prävention anzusprechen. Prävention gibt es – ebenso wie Repression – nie in Reinform, immer ist auch die andere Dimension und sind damit die Akteure in verschiedenen Rollen einbezogen. Die Ausweitung der (horizontal und vertikal) institutionenübergreifenden Ansätze zur Prävention und Repression kann man daher als *transinstitutionales Polizieren* bezeichnen.

„Polizieren“ steht dabei als Dachbegriff für das gesamte staatliche, private, von Verbänden und Bürgerinitiativen getragene Handeln, das auf die Erreichung und Erhaltung von

<sup>18</sup> Gert-Joachim Glaeßner, *Sicherheit in Freiheit*, Opladen 2003, S. 154.

<sup>19</sup> Vgl. Hans-Jürgen Lange, *Innere Sicherheit als Netzwerk*, in: ders. (Hrsg.), *Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen 2000, S. 237 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Peter Waldmann, *Islamischer Terrorismus*, in: BKA (Anm. 2) 2005, S. 42.

<sup>11</sup> Vgl. Friedhelm Hellmer/Christian Friese/Heike Kollros/Wolfgang Krumbein, *Mythos Netzwerke*, Berlin 1999, S. 59–66; Jörg Sydow/Arnold Windeler/Michael Krebs/Achim Loose/Bennet van Well, *Organisation von Netzwerken*, Opladen 1995, S. 13 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Peter Kolbe, *Staatlichkeit im Wandel am Beispiel der Kriminalprävention*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2005) 46, S. 9 ff.

„innerer Sicherheit“ zielt: ein Ringen der beteiligten Akteure um die Rechtfertigung, Verankerung und Durchsetzung solcher Handlungsstrategien innerhalb einer bestimmten Gruppe oder bestimmter Netzwerke, welche geeignet sind, die soziale Ordnung zu kontrollieren. Zum Polizieren gehören Repression wie Prävention, das öffentliche Warnen und Aufklären, das Erstellen von Ratgebern ebenso wie das Herausgeben von Kriminalstatistiken, die Ausbildung in Kampfsportarten wie der Besitz von Waffen, das Beobachten von öffentlichen Plätzen mit Videokameras wie die Ausstrahlung von Fernsehsendungen, die auf Ordnung und Sicherheit zielen. Dazu zählen auch alle Maßnahmen zur Erschwerung von Geldwäsche, das systematische Scannen des *World Wide Web* nach strafbaren Inhalten und der Bau von *Panic-Rooms*, die unterschiedlichen Bewegungen zur Aufwertung der Innenstädte durch die Beseitigung von Müll sowie die Ausgrenzung von Bettlern, Drogenabhängigen und Prostituierten, die Beratungen von Drogenkonsumenten in den „Locations“, die Bürgerbeteiligung bei Betreuungsaufgaben, die bewachende Nachbarschaftshilfe und etwa die geschützten Wohngebiete für Ältere und Wohlhabende,<sup>13</sup> alle wissenschaftlichen Debatten über die „innere Sicherheit“, das plötzliche Erstarken des *Broken-Window-Ansatzes*,<sup>14</sup> die Übernahme des *Zero-Tolerance*-Konzepts durch eine Reihe von bundesdeutschen Städten<sup>15</sup> und die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen über einen steigenden Bedarf an verhaltensorientierten Traditionen und Werten.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Vgl. Jan Wehrheim, Kontrolle durch Abgrenzung, in: *Kriminologisches Journal* 32 (2000) 2, S. 108–128; ders., *Die überwachte Stadt*, Opladen 2002.

<sup>14</sup> Vgl. James Q. Wilson/George L. Kelling, Polizei und Nachbarschaftssicherung, in: *Kriminologisches Journal*, 27 (1996) 2, S. 121–137.

<sup>15</sup> Vgl. Gunter Dreher/Thomas Feltes (Hrsg.), *Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘*, Holzkirchen 1997; Thomas Feltes, Null Toleranz in Deutschland, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), *Kriminalpolitik*, Wiesbaden 2007.

<sup>16</sup> Diese Definition (nicht gleichbedeutend mit dem ‚policing‘-Begriff) stammt aus dem Konzeptpapier zum Antrag auf Förderung einer Forschergruppe „Polizieren – Über den Wandel bei der Erreichung und Erhaltung von ‚innerer Sicherheit‘“ vom September 2005, verfasst vom Autorenkollektiv Thomas Feltes, Jo Reichertz, Peter Stegmaier, André Kaiser, Henning van den Brink, Cay Folkers, Jürg Weißgerber, Martin Morlok und Julian Krüper.

Auf allen Ebenen des Polizierens bestehen sowohl per Gesetz institutionalisierte als auch über langjährige Praxis gefestigte Kulturen der Eigenständigkeit bis hin zur Konkurrenz – man denke an Länderpolizeien untereinander, an das Verhältnis von Landes- zu Bundesbehörden oder zwischen verschiedenen nationalen Behörden oder auch an die konkurrierenden Kompetenzansprüche verschiedener Behörden beim Thema „Organisierte Kriminalität“ (BKA vs. BND). „Weiche Kooperationsstrukturen“ sind im derzeitigen verwaltungsrechtlichen und politisch-administrativen Kontext der Bundesrepublik aber nur im Schatten „harter Strukturen“ denkbar.<sup>17</sup> Das gilt insbesondere für die Arbeit der staatlichen Sicherheitsagenturen. Sie fußen auf einem hierarchischen Denkmodell staatlicher und behördlicher Organisation und Bürokratie.

## Krise von Sicherheit und Wissen

Hinter dem Trend zur Netzwerkorganisation steht die Annahme, dass die herkömmlich strukturierte Sicherheitsbürokratie keine adäquate und effektive Antwort mehr auf die netzwerkartigen Organisationsstrukturen von Vereinigungen und Zusammenschlüssen des globalisierten Verbrechens in Form des internationalen Terrorismus, der Organisierten Kriminalität (z. B. „Netzwerke professionell-organisierter Täter“, „Netzwerke organisierter Wirtschaftskriminalität“<sup>18</sup>) oder – wenn auch weniger dramatisch – etwa auch der Hooligan-Szene sein kann. Dabei gäbe es durchaus auch Ansätze, den Ursachen des internationalen Terrorismus auf lokaler Ebene nachzugehen.<sup>19</sup>

Im „age of uncertainty“ (John Kenneth Galbraith) und in der „Weltrisikogesellschaft“ (Ulrich Beck) entgrenzt sich zunehmend auch das Feld der „inneren Sicher-

<sup>17</sup> Wolfgang Knapp/Klaus R. Kunzmann/Peter Schmitt, *Die Region RheinRuhr*, Dortmund 2001, S. 34.

<sup>18</sup> Vgl. 2. Periodischer Sicherheitsbericht (Kurzfassung), Bundesministerium des Innern, Berlin 2006, S. 69.

<sup>19</sup> Vgl. Thomas Feltes, Kommunale Kriminalprävention gegen weltweiten Terrorismus?, in: Thomas Feltes/Christian Pfeiffer, *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen*, Heidelberg 2006, S. 825–839.

heit“.<sup>120</sup> Es gibt keine klar kalkulierbaren Margen von Verdacht, Prävention, Intervention, Repression, Risiko und Gefahr mehr. Die Wissensgrundlagen auf diesem Feld unterliegen vielfältigen Definitions-, Entdeckungs- und Aushandlungsprozessen.<sup>121</sup> Was als Wissen und als Nichtwissen – beispielsweise für Lagebeschreibungen, Entscheidungen und Problemlösungen – gilt, ist ebenso umstritten und umkämpft wie die damit verbundenen politischen und praktischen Konsequenzen sowie zuvor schon die Ursachen. Anschläge, die niemand vorausahnte, von Gruppen oder Einzelpersonen (wie den „Kofferbomben“), die zuvor niemand kannte, sind nicht als Risiko (das man berechnen, zu dem man sich entscheiden kann), sondern als Gefahr aufzufassen (die man eben nicht kalkulieren kann).

In dieser Lage zerbröckelt der Kontrollmythos der (national-)staatszentrierten Moderne auch für die „innere Sicherheit“. Zugleich werden mit „neuen Steuerungsmodellen“ auch jene Institutionen umgebaut, die Sicherheit garantieren sollen – mit dem Versprechen immer größerer Effizienz und Effektivität unter Annahme einer zumindest begrenzten Steuerungsfähigkeit sozialer Prozesse. Der alltägliche Widerspruch zwischen Nichtwissen und Unvorhersehbarkeiten einerseits sowie Steuerungsanspruch und Organisationsbedarf andererseits ist eklatant. Das bedeutet dennoch keine Handlungsunfähigkeit des Staates, denn er verfügt über nicht unerhebliche institutionelle Anpassungsreserven, die Chance der Nutzung neuer Steuerungsinstrumente und die Möglichkeit zur Ausnutzung von Kooperationszwängen.

Mit dieser Diagnose ist zugleich festzustellen, dass sich sowohl Informationen über die immer komplexer werdenden gesellschaftlichen Verhältnisse immer schwieriger gewinnen lassen als auch die Möglichkeiten abnehmen, sicheres Wissen zur Verfügung zu haben. Damit nehmen unklare, nicht oder schwer zu entscheidende Situationen zu – sowohl im Bereich der Wissenschaft als auch in dem der Politik. Von dieser Krise des Wissens

<sup>120</sup> John Kenneth Galbraith, *The Age of Uncertainty*, Boston 1977; Ulrich Beck, *Risikogesellschaft*, Frankfurt/M. 1986; ders., *Weltrisikogesellschaft*, in: *Internationale Politik*, (1995) 8, S. 13–20.

<sup>121</sup> Vgl. die Beiträge in Ronald Hitzler/Helge Peters (Hrsg.), *Inszenierung: Innere Sicherheit*, Opladen 1998.

ist die Innen- und Sicherheitspolitik nicht ausgenommen. So wies August Hanning als Präsident des Bundesnachrichtendienstes darauf hin, dass die „aktuellen und perspektivischen Bedrohungspotentiale [...] durch eine enorm gestiegene Komplexität und Vielfalt“ gekennzeichnet seien, die er nur für bewältigbar hält, wenn mit „integrierten und interdisziplinären“ Arbeitsweisen „die neuen Informationsbedürfnisse“ befriedigt würden und die nationale wie auch die internationale Kooperation verbessert werde. Erforderlich sei ein „globales sicherheitspolitisches Denken“.<sup>122</sup>

Es ist also festzustellen, dass Problem und Herangehensweise, oder anders ausgedrückt: die Organisation des Wissens und die Organisation der Sicherheitsakteure zusammenhängen. In klassischen Kategorien – wie staatlich vs. privat, innere vs. äußere Sicherheit, Organisierte Kriminalität vs. Terror, politische Steuerung vs. begrenzt oder gar nicht steuerbare Ereignishaftigkeit, politisches vs. sportliches Großereignis usf. – nicht (mehr) greifbare Phänomene erfordern sowohl andere Wissensstrategien als auch andere Strategien der Organisation des Handelns. Das sind die zwei Seiten der Komplexität von Sicherheitsaufgaben.

Die Wissensgrundlagen im Feld der „inneren Sicherheit“ unterliegen vielfältigen Definitions- und Aushandlungsprozessen. Was als Wissen und als Nichtwissen – etwa für polizeiliche Lagebeschreibungen, Entscheidungen und Problemlösungen – gilt, ist ebenso umstritten und umkämpft wie die damit einhergehenden politischen und praktischen Konsequenzen sowie zuvor schon die Ursachen.<sup>123</sup>

Es ändern sich nicht nur die Bedingungen und Ausdrucksformen, wie das begriffliche Konstrukt „Sicherheit“ mit Sinn und Praxis gefüllt wird, sondern auch die Arbeitsteilungen, Wahrnehmungskategorien und Metho-

<sup>122</sup> August Hanning, *Neue Herausforderungen für den Bundesnachrichtendienst – Beitrag zur Konferenz „Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung“* der Friedrich-Ebert-Stiftung, 21.–22. Mai 2001.

<sup>123</sup> Vgl. u. a. Klaus P. Japp, *Zur Beobachtung von Nichtwissen*, in: *Soziale Systeme*, 2 (1997), S. 289–312; Peter Wehling, *Jenseits des Wissens?*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 30 (2001) 6, S. 465–484.

den der Herstellung und Erhaltung von Sicherheit. Drei inhaltliche Dimensionen sind zu beachten: *erstens* das elementare Bedürfnis nach Selbstgewissheit und Sicherheit bezüglich künftigen fremden Verhaltens; *zweitens* der Anspruch auf die soziale Verfügbarkeit von ausreichend vielen und hinlänglich zufriedenstellenden Verhaltensweisen; *drittens* das Vertrauen in den Sinn und Zweck der gesellschaftlichen Verfahren zur Lizenzierung, Kontrolle und Stabilisierung dieser Verfahrensmuster.<sup>124</sup> Die weitere Entwicklung wird zeigen, auf welche Weise die verschiedenen Sicherheitsinstitutionen diese Dimensionen in ihren Kooperationen umsetzen, ergänzen oder verkürzen.

Wolfgang Bonß empfiehlt bereits seit längerem einen Perspektivwechsel sowohl für die Sicherheitsforschung als auch für die Sicherheitspolitik: Nachdem die Konzepte additiver und absolut-rationaler Sicherheit nicht mehr tragbar seien, könne man nicht mehr davon ausgehen, dass die Ideale absoluter Rationalität und vollständiger Sicherheit aus zeitlichen, finanziellen oder sonstigen Gründen *noch nicht* realisiert worden seien, sondern man müsse nach der Maxime arbeiten, dass sie *grundsätzlich nicht* realisierbar sind. Wichtig sei es zu untersuchen, wie (Erwartungs-)Sicherheit jenseits absoluter Rationalitäts- und Informationsideale tatsächlich produziert wird und insbesondere, welche Abkürzungsstrategien und sonstige Verfahren jenseits dieser absoluten Ideale dabei zum Tragen kommen.<sup>125</sup>

Sicherheit in Zeiten der Krise von Sicherheit und sicherem Wissen stellt sich dar als eine Aufgabe, die individuell-kreativer und zugleich breiter denn je verteilt gelöst werden muss, und als eine Aufgabe, bei der man es aushalten muss, keine absolut verlässlichen Garantien mit auf den Weg nehmen zu können. Paradox an der Situation ist, dass sich sowohl Institutionen als auch einzelne Gesellschaftsmitglieder stärker auf sich selbst verlassen müssen. Zugleich müssen sie aus ihrer Autonomie heraus (welche sie durch die re-

duzierte Absicherung ja umgekehrt gewinnen) flexibel mit anderen kooperieren und sich dabei fortwährend selbst verwandeln.

## Potenziale und Grenzen von Netzwerken der Sicherheit

Die Organisation der Inneren Sicherheit in der Netzwerkperspektive zu betrachten, findet in der jüngeren Organisations-, Policy- und Technikforschung Vergleichsfolien, insbesondere dort, wo es um so genannte „Unternehmensnetzwerke“ und „Innovationsnetzwerke“ geht. Im Wirtschaftsleben entwickelte Organisationsformen („Neues Steuerungsmodell“, „Outsourcing“ u. v. a.) werden regelmäßig als Reformwege für die öffentliche Verwaltung propagiert und implementiert.

Die Netzwerkbildung gilt in der Wirtschaft als probate Strategie, Engpässe und Mangel an Ressourcen einzelner Organisationen zu überwinden, indem der Zugang zu externem Wissen ermöglicht werde.<sup>126</sup> Neue Handlungsfelder könnten so erschlossen und Größen- wie Spezialisierungsvorteile für den Gesamtverbund realisiert werden. Die prinzipielle Unsicherheit von komplexen und auf eine begrenzt prognostizierbare Zukunft gerichteten Prozessen werde für die beteiligten „Partner“ reduzierbar und kalkulierbar. Flexibilität und Offenheit in Kooperation und Kommunikation müssten dabei gewährleistet sein – eine schwierige Herausforderung für bürokratische Organisationen, seien es Wirtschaftskonzerne oder Behörden.

Solche Netzwerke können definiert werden als eine Koordinationsform von spezifischen Aktivitäten, die formal selbständige, praktisch indes mehr oder weniger abhängige Institutionen und Organisationen durch komplexe und wechselseitige, eher kooperative denn kompetitive und relativ stabile Beziehungen relativ dauerhaft miteinander verbindet.<sup>127</sup> Sie dienen *erstens* als das organisatorische Mittel für einen Rationalisierungszugriff auf die gesamte Handlungskette und damit für die Nutzung neuer Potenziale zur Kostenminimierung und Leistungssteigerung,

<sup>124</sup> Vgl. Udo Zelinka, Sicherheit – ein Grundbedürfnis des Menschen?, in: Ekkehard Lippert/Andreas Prüfert/Günther Wachtler (Hrsg.), Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, Opladen 1997, S. 43 ff.

<sup>125</sup> Vgl. Wolfgang Bonß, Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit, in: E. Lippert u. a. (Anm. 24), S. 21 ff.

<sup>126</sup> Vgl. Hartmut Hirsch-Kreinsen, Wirtschafts- und Industriesoziologie, Weinheim–München 2005, S. 202.

<sup>127</sup> Vgl. Jörg Sydow, Strategische Netzwerke, Wiesbaden 1992, S. 82.

*zweitens* zur Bewältigung immer schnelleren und unüberschaubareren Wandels und der Verkürzung von Innovationszeiten; *drittens* zielt die Netzwerkbildung auf die Ausweitung der Aktivitäten der beteiligten Akteure.<sup>128</sup>

Trotz des allgemeinen „Netzwerk-Hypes“ kann man feststellen, dass in der Wirtschaft nicht grundsätzlich eine positive Netzwerkorientierung herrscht. Bei weitem nicht überall besteht zwischen Firmen oder zwischen Abteilungen eine netzwerkförmige Kooperation. Die Bedeutung und Funktionalität von nicht-kooperativen Handlungsformen wird nicht selten höher eingeschätzt. Zumindest kann man allerorts höchst unterschiedliche und in ihren Kontexten auch funktionale Mischformen von Organisation und Steuerung finden. Kooperationen können gemischt strategisch, partnerschaftlich, marktorientiert, regional, policyorientiert, innovations- oder diffusionsorientiert, umfassend oder projektorientiert sein. Vor allem, wenn es sich um illegale, teil-legale oder sich im Graubereich abspielende Aktivitäten handelt (beispielsweise die VW-Hartz-Affäre, die Siemens-Korruptions- und die Preisabsprachen-Affäre), werden eher kleinräumige, informelle und intern abhängig gemachte „Netzwerke“ geknüpft.

Hinzu kommt oft eine instrumentelle Komponente, wonach ein Netzwerkansatz gar keinen Selbstzweck darstellt, sondern zur Erreichung etwa eines Restrukturierungsziels vorübergehend eingesetzt wird, um bestehende Strukturen aufzubrechen, dann aber wieder anders zu stabilisieren. Auch können die Motive und Erfolgskriterien der Akteure erheblich divergieren, die gewachsenen Kulturen und Technologien der beteiligten Akteure inkompatibel sein, wechselseitiges Vertrauen kann mitunter zu langsam wachsen. Die Spannung zwischen Autonomie und Abhängigkeit im Netzwerk ist zu bewältigen.<sup>129</sup>

Dabei ist freilich noch zu überprüfen, *inwieweit* es sich im Sicherheitsbereich von Fall zu Fall überhaupt um Netzwerkstrukturen

oder um andere Formen von Verbindungen handelt – inwieweit diese in der Industrie und Ökonomie zu beobachtenden Vernetzungstendenzen und -formen auch auf bzw. für die „innere Sicherheit“ übertrag- und feststellbar sind. Netzerkbildungen und vernetztes Handeln in Wirtschaft und Staat müssen erst noch grundständig verglichen werden, denn Rahmenbedingungen und Begleiterscheinungen, Handlungsweisen und institutionelle Strukturen sind jeweils unterschiedlich gewachsen. Es wäre spannend, Klarheit zu darüber bekommen, ob die Rede von „Vernetzung“ nicht sozusagen „unter der Hand“ Netzwerkstrukturen nur suggeriert, wo sie empirisch gar nicht gegeben oder nicht handlungsfähig sind.

Ein klarer Bedarf zeichnet sich hiermit für sozialwissenschaftliche Forschung über Institutionen, Handeln und Wissen im Bereich der „inneren Sicherheit“ ab. Es wird in Zukunft darum gehen, die Netzwerk-Rhetorik in der Sicherheitspolitik als Selbstbeschreibungsformel zu analysieren und zu prüfen, welche tatsächlichen Struktureffekte und alltäglichen Praxisformen auftreten.

## Fazit und Ausblick

Die Idee des „Netzwerks“ und des „Netzes“ wird landläufig sowohl mit produktiver Innovation (in der Ökonomie) als auch mit Sicherheit (im Sozialstaatsdenken und bei der Gefahrenabwehr) assoziiert. Diese Vorstellung muss um eine „negative“ Dimension ergänzt werden: der des bedrohlichen, kriminellen, terroristischen Netzwerks. Daneben könnte sich die ganz anders gelagerte Vorstellung, lediglich Individuen seien dem neoliberalen Trend zur De-Sozialisierung – heraus aus der Geborgenheit vorsorgestaatlicher Absicherung – ausgesetzt, als Illusion erweisen.

Auch Institutionen kann das Schicksal ereilen, dass zusehends ihre Potenziale als aktive Agenten des eigenen Schicksals betont werden und quasi unternehmerische Eigeninitiative und marktorientierte Kooperationsbereitschaft erwartet wird. Damit werden die Sicherheitsinstitutionen, aber auch die Inhaber deren politischer Steuerung umzugehen haben. Nicht immer ist klar, ob die Konsequenzen der relativen Freisetzung und Vernetzung von Institutionen gänzlich *intendiert* sind.

<sup>128</sup> Vgl. H. Hirsch-Kreinsen (Anm. 26), S. 98 f.

<sup>129</sup> Vgl. F. Hellmer u. a. (Anm. 11), S. 245 ff., mit Beispielen aus Regionalnetzwerken; J. Sydow u. a. (Anm. 11), S. 447 ff., mit dem Beispiel der Versicherungnetzwerke.

Mit dem Begriff des *transinstitutionalen Polizierens* haben wir den Trend zur institutionenübergreifenden, Prävention wie Repression, Exekutive wie Legislative, Staat wie Wirtschaft bis hin zur Zivilgesellschaft umfassenden, relativ dauerhaft koordinierten Kooperation bezeichnet, deren Ziel es ist, „Sicherheit“ zu erreichen und zu erhalten.

Je nachdem, wie die Kooperation angelegt ist und wirkt, kann das Ziel womöglich nicht mehr „innere Sicherheit“ im herkömmlichen Sinne heißen, sondern andere Maßstäbe betreffen. Dabei kann es um die Beeinflussung des „Sicherheitsgefühls“ einzelner gesellschaftlicher Gruppen ebenso gehen wie um Abschreckung durch immensen Sicherheitsaufwand (wie bei der Fußballweltmeisterschaft) oder um die Verschiebung des Verhältnisses von bürgerlichen Freiheiten und „innerer Sicherheit“, durch Polizei, Militär und Geheimdienste (wie durch das so genannte „Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz“). Den Maßstab verändern kann indes auch heißen, mit der neuen Gefahrenangst so umzugehen, dass der Sicherheitsanspruch an den Staat reduziert wird.<sup>30</sup>

Sowohl ökonomische als auch gesellschaftsdiagnostische Argumente werden angeführt, um die netzwerkförmige Re-Organisation der „Sicherheit“ zu legitimieren: Effizienz und Effektivität, Risikogesellschaft und Entgrenzung. Vernetzung bedeutet, Strukturen *und* Handeln auf besondere Weise zu verknüpfen: aufeinander abzustimmen. Wie nicht anders zu erwarten, ist das Feld der „inneren Sicherheit“ im strengen Sinne bislang nur ansatzweise vernetzt. Ob das Netzwerk *die* Organisationsform der Zukunft schlechthin werden wird, ist völlig offen.

<sup>30</sup> Vgl. Wolfgang Sofsky/Sonja Zekri, „Wir kehren zurück in historisch normale, gefährliche Zeiten“, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. 8. 2006, S. 11.

Jo Reichertz

## Die Medien als selbständige Akteure

Die Verfasser sozialwissenschaftlicher Zeitdiagnosen sind sich im Wesentlichen – unabhängig davon, ob sie unter dem Label Risiko-, Wissens- oder Kommunikationsgesellschaft oder anderen firmieren – darüber einig, dass die deutsche Gesellschaft (und nicht nur diese) (a) durch einen massiven und umfassenden, alle gesellschaftlichen Bereiche beeinflussenden *Globalisierungsschub*, (b) durch eine tief greifende *Herauslösung des Einzelnen* aus angestammten Gruppen bei gleichzeitiger Angewiesenheit auf neue gesellschaftliche Institutionen, (c) durch weiter anwachsende und noch bedeutsamer werdende *Interkulturalität* und (d) durch die zentrale Rolle von *Wissen* und *Kommunikation* bei der Bearbeitung und Bewältigung der aus den Besonderheiten moderner Gesellschaften resultierenden Integrationsprobleme gekennzeichnet ist.<sup>1</sup>

### Jo Reichertz

Dr. phil., geb. 1949; Professor an der Universität Duisburg-Essen, Campus Essen, FB Geisteswissenschaften, 45117 Essen.  
jo.reichertz@t-online.de

Für solche Gesellschaften ist der Kampf der Perspektiven konstitutiv: Unterschiedliche und oft heftig miteinander konfligierende Sitten, Normen und Interessen müssen immer wieder neu aufeinander abgestimmt und in ein ‚Gleichgewicht‘ gebracht werden. Bei diesem Prozess spielen mediale Kommunikation und die Medien auch deshalb eine wichtigere Rolle, weil immer mehr, immer öfter und immer begründeter Geltungsansprüche und Legitimationen ausgehandelt werden müssen.

<sup>1</sup> Vgl. Ulrich Beck/Edgar Grande, *Das kosmopolitische Europa*, Frankfurt/M. 2004; Anthony Giddens, *Der Dritte Weg*, Frankfurt/M. 1999; Richard Sennett, *Der flexible Mensch*, Berlin 2000.

*Die deutsche Gesellschaft ist aus dieser Sicht eine Gesellschaft,*

- in der das individuelle Leben immer stärker und immer häufiger durch die Notwendigkeit kommunikativen (Aus-)Handelns gekennzeichnet ist;<sup>12</sup>
- in der staatliche, wirtschaftliche und private Organisationen personale wie mediale Kommunikation als ein Steuerungsmittel erster Güte ansehen und zunehmend kompetent zur Erreichung ihrer Ziele einsetzen;<sup>13</sup>
- in der die lokale, nationale wie internationale Öffentlichkeit sich im Wesentlichen mit Hilfe der Massenmedien informiert und durch sie auch irritieren bzw. animieren lässt;<sup>14</sup>
- in der die Medien sich nicht mehr auf die Rolle von Informationsspeichern und Informationsträgern reduzieren lassen, sondern, vor allem aus ökonomischen Notwendigkeiten, eigenständige Interessen artikulieren und als gesellschaftliche Akteure auftreten;<sup>15</sup> und
- in der Probleme des Wissens und der Kommunikation von Kommunikationstechnologien übernommen werden und diese Medien deshalb als Bedingung, Mittel und Akteure erfolgreichen Regierens und Wirtschaftens nicht mehr wegzudenken sind.<sup>16</sup>

Seit der Öffnung des Rundfunkmarktes für private Anbieter ist eine tief greifende Verlagerung des gesellschaftlichen und politischen Geschehens in den öffentlichen Diskurs hinein zu verzeichnen: Medien und der damit verbundene Mediatisierungsprozess stellen nicht mehr nur die ‚Begleitmusik‘ zum eigentlichen politischen Geschehen dar, sondern sind ein wesentlicher Teil der Politik.<sup>17</sup>

Die Herstellung von „Öffentlichkeit“ hat sich durch die mit der Privatisierung des Rundfunks einhergehende sprunghafte Vermehrung der Medien und die neuen Konkur-

renzbedingungen, denen sich auch die öffentlich-rechtlichen Sender nicht entziehen können, quantitativ wie qualitativ in entscheidender Weise verändert: Die Vermehrung der Medien hat zur Folge, dass (auf der Suche nach „Content“) immer mehr Bereiche immer intensiver beobachtet werden, so dass kaum mehr ein Bereich der Gesellschaft von ihrer Beobachtung ausgespart bleibt. Die Konkurrenz der Medien und vor allem: die persönliche Konkurrenz der in den Medien Arbeitenden hat die Art der Berichterstattung (Kampf um Aufmerksamkeit) in wesentlichen Punkten verändert: Es geht vor allem um Quoten und Auflagenhöhe. Diese qualitativen wie quantitativen Veränderungen der Erreichung gesellschaftlicher Öffentlichkeit mit Hilfe der Medien, die ich hier mit dem Begriff *Mediatisierung* bezeichnen möchte, sind von den Sozialwissenschaften bislang weder hinreichend erfasst noch hinreichend auf ihre Folgen hin untersucht worden.

Der Begriff *Mediatisierung*, der meist synonym mit dem Begriff *Medialisierung* benutzt wird, ist in der Medienwissenschaft schon mehrfach zu Recht wegen seiner Missverständlichkeit kritisiert worden. Wenn ich ihn gleichwohl bewusst weiterhin verwende, dann deshalb, weil damit ein neues Phänomen angesprochen werden soll, das über die Medialisierung hinausgeht. Medialisierung besagt nämlich nur, dass alles Wichtige und alles, was als wichtig gelten will, in den Medien auftauchen muss. Mediatisierung meint darüber hinaus auch den Prozess der Ausrichtung und Gestaltung des Handelns von gesellschaftlichen Akteuren auf die Medien und deren Berichterstattung hin. All das ist in modernen Demokratien allgegenwärtig,<sup>18</sup> auch weil jede Politik an Legitimation gebunden ist. Deshalb müssen alle gesellschaftlichen Akteure sich darum bemühen, den Glauben an die Legitimität der eigenen Perspektive und Position zu erzeugen.<sup>19</sup> Dies versuchen politische Akteure zunehmend dadurch zu erreichen, dass sie allen „Stakeholders“ eine Visualisierung oder „Versinnbildlichung“ ihrer Politik anbieten, die ihnen die Erzeugung dieser Legitimität ermöglicht bzw. nahe

<sup>18</sup> Vgl. Hans Mathias Kepplinger, *Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft*, Freiburg 1998.

<sup>19</sup> Vgl. Otfried Jarren/Patrick Dongers, *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung*, 2 Bde., Wiesbaden 2002.

<sup>12</sup> Vgl. Hubert Knoblauch, *Kommunikationskultur*, Konstanz 1995.

<sup>13</sup> Vgl. Manuel Castells, *Das Informationszeitalter*, Bd. 2, Opladen 2002.

<sup>14</sup> Vgl. Richard Münch, *Dialektik der Kommunikationsgesellschaft*, Frankfurt/M. 1991.

<sup>15</sup> Vgl. Christiane Eilders/Friedhelm Neidhardt/Barbara Pfetsch, *Die Stimme der Medien*, Wiesbaden 2004; Jo Reichertz, *Die frohe Botschaft des Fernsehens*, Konstanz 2000.

<sup>16</sup> Vgl. Jürgen Wilke, *Massenmedien und Zeitgeschichte*, Konstanz 1999.

<sup>17</sup> Vgl. R. Münch (Anm. 4), S. 17.

legt. Politik und Politiker – obwohl schon immer auf Inszenierung angewiesen und deshalb darin ausgewiesen – müssen in erheblich gesteigertem Maße inszeniert werden, wobei sich alle beteiligten Akteure immer mehr darauf ausrichten, Ereignisse zu *dramatisieren* oder allgemeiner: zu *theatralisieren*.<sup>10</sup>

Mediatisierung meint darüber hinaus, dass Politik in den Medien *stattfindet*. Die Medien berichten nämlich nicht nur über die für sie inszenierte Politik und darüber, was in der Politik entschieden wird, sondern sie ermöglichen und unterstützen bzw. erschweren oder unterlaufen die politische Entscheidung – nicht nur und nicht allein durch einen politischen Kommentar, Sondersendungen, Talkshows und Politikmagazine. Sie stellen vielmehr die Arena, in der Politik – zumindest ein Teil davon – betrieben wird. Die Medien sind wie selbstverständlich in politische Steuerungsprozesse (*Governance*) eingebunden, und sie stellen nicht nur die Rennbahn zur Verfügung, sondern sie sind selbst Akteure in dieser Konkurrenz um die „Angemessenheit“ von Politik. Vor allem deshalb wird hier bewusst der Begriff der Mediatisierung verwendet. In den Medien spielt sich also ein öffentlicher Kampf um die (Be-)Deutung und Durchsetzung von Politik ab, der über die rein symbolische Politik hinausgeht und der eine qualitativ neue Form besitzt, die Hans-Georg Soeffner und Dirk Tänzler *figurative* Politik genannt haben.<sup>11</sup>

Mit „figurativer Politik“ ist ausdrücklich *nicht* „symbolische Politik“ gemeint.<sup>12</sup> Der letztere Begriff geht auf eine Debatte in den Rechtswissenschaften zurück, denn seit Joseph R. Gusfield<sup>13</sup> und Paul Noll<sup>14</sup> nennt

man scheinbar folgenlose Gesetzestexte auch „symbolische Gesetze“. Diese sind Teil eines symbolischen *Rechts*, welches seinerseits Ausdruck einer symbolischen *Politik* ist. Eine beliebte Metapher für symbolische Politik: „Es wird politisch viel Wind gemacht und erreicht wird nichts.“

Der Begriff „Mediatisierung“ meint hier sehr viel mehr und anderes als symbolische Politik: Die Berichterstattung in und durch die Medien ist für alle gesellschaftlichen Akteure enorm wichtig, nicht nur, weil alle, die wahrgenommen und berücksichtigt werden wollen, in den Medien vorkommen müssen, sondern weil die Medien Teil der praktischen Politik geworden sind. Deshalb drängt alles und jeder in die Medien – nicht weil sie gesehen werden wollen, sondern weil sie *beteiligt* sein wollen. *Medien sind deshalb wirksam, und die Darstellungspolitik, so sehr sie auch mit Symbolen arbeitet, ist keine symbolische Politik, sondern praktische Politik mit Symbolen.*

## Polizieren und der Mediatisierungsprozess

Diese allgemeinen Bestimmungen zur figurativen Politik gelten noch sehr viel mehr, wenn es darum geht, eine Neuausrichtung gesellschaftlicher Herstellung und Verantwortung „innerer Sicherheit“ zu erreichen, durchzusetzen und zu verankern – geht es doch hier nicht um die Fortschreibung eines bereits vorhandenen Handlungskonsenses, sondern um die Veränderung alter Muster und Zuständigkeiten. Es entsteht ein erhöhter Bedarf an Erklärung und Legitimation, was reflexartig zur verstärkten Mediennutzung führt. Auch hier müssen *alle* Akteure im Feld des „Polizierens“, so sie denn wirken und ihr Handeln legitimieren wollen, mit den Medien „umgehen“ – das gilt nicht nur für die überregional präsenten Akteure, sondern auch und gerade für die nur regional und/oder lokal präsenten.

Mit *Polizieren* (nicht zu verwechseln mit *policing*) ist also das gesamte staatliche, private, von Verbänden und Bürgerinitiativen getragene Handeln gemeint, das überregional, regional oder lokal auf die Erreichung und Erhaltung von Sicherheit zielt. Ausdrücklich sind damit zwei Prozesse angesprochen: die jeweils historisch fundierte und in die jeweilige Kultur eingebundene *Herstellung* von „in-

<sup>10</sup> Vgl. auch Thomas Meyer, Inszenierte Politik und politische Rationalität, in: Karl-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld (Hrsg.), Deutschland Trend Buch, Opladen 2001, S. 547–571.

<sup>11</sup> Hans-Georg Soeffner/Dirk Tänzler, Figurative Politik. Prolegomena zu einer Kultursoziologie politischen Handelns, in: dies. (Hrsg.), Figurative Politik. Zur Performanz der Macht in der modernen Gesellschaft, Opladen 2002, S. 17–34.

<sup>12</sup> Vgl. Ulrich Sarcinelli, (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998.

<sup>13</sup> Vgl. Joseph R. Gusfield, Symbolic crusade: Status politics and the American temperance movement, Urbana 1998.

<sup>14</sup> Vgl. Paul Noll, Symbolische Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, (1981) 1, S. 347–364.

nerer Sicherheit“ durch bestimmte Institutionen und Personen einerseits und die *Deutung* und *Akzeptanz* der Leistungsfähigkeit dieser Institutionen und Personen durch die Öffentlichkeit, die Medien und die Bürger andererseits. Allerdings können Herstellung und Deutung nur analytisch voneinander getrennt werden, gibt es im gesellschaftlichen, kommunikativ vermittelten Prozess doch keine strikte Arbeitsteilung zwischen aktiven *Produzenten* auf der einen und passivem *Publikum* auf der anderen Seite. Denn die in interpersonalen wie medialen Diskursen vorgenommene Deutung von Sicherheit beeinflusst ihrerseits Wahrnehmungs- und Verhaltensmuster und kann als solche an der „Herstellung“ von „innerer Sicherheit“ durchaus beteiligt sein. *Öffentlichkeit, Medien und Bürgerschaft* können daher nicht nur als „Resonanzkörper“, sondern müssen ebenfalls als aktiv gestaltende Akteure betrachtet werden.

Medien (regionale wie überregionale) und der Prozess der Mediatisierung spielen also – da sich alle Beteiligten ihrer bedienen wollen – zunehmend eine wichtige und auch qualitativ neue Rolle. Besonders markante, medial gut vermittelbare, weil dramatische Großereignisse wie die Anschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington oder jene vom 11. März 2004 in Madrid dienen dazu, Prozesse der Neuorientierung anzustoßen bzw. bereits laufende zu deuten und zu rechtfertigen. So gaben die Terroranschläge in New York in fast allen westlich orientierten Staaten (für alle Akteure) den symbolischen Katalysator ab, mit dem teils weit reichende Veränderungen der Politik der inneren Sicherheit legitimiert wurden und immer noch werden.<sup>15</sup>

An dem aktuell zu beobachtenden Sicherheitsdiskurs, der durch die Entwicklung der Deregulierung bei gleichzeitiger Neuregulierung des Polizierens maßgeblich bestimmt ist, sind zunächst die unmittelbar für die Gesetzgebung verantwortlichen Sicherheitspolitiker beteiligt. An ihm nehmen aber auch die Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen teil, die für die Gewährleistung von innerer Sicherheit verantwortlich sind bzw. die sich dafür verantwortlich wännen. So kommt es zu einem hochkomplexen, in sich widersprüchli-

chen und unübersichtlichen Verständigungsprozess, mit dem sicherheitspolitische Selbstverständlichkeiten zur Disposition gestellt und durch neue Entwürfe ersetzt werden.

Die am Diskurs Beteiligten sind ganz im Sinne der „Reflexiven Moderne“<sup>16</sup> immer wieder von neuem zu einem Überdenken und Modifizieren ihrer Positionen gezwungen. Dieser Verständigungsprozess über die innere Sicherheit und die mit ihm einhergehenden machtpolitischen Auseinandersetzungen sind heute ohne die Beteiligung der Medien nicht mehr denkbar. Politische Akteure müssen, wollen sie und ihre Positionen im öffentlichen Diskurs auftauchen, das Treiben der Journalisten (teils mit professioneller Hilfe) beobachten: So produzieren sie Ereignisse, damit über sie berichtet wird, sie müssen mit ihren PR-Beratern oder Spin Doctors<sup>17</sup> Strategien entwickeln, in welchen Medien und in welchen Sendungen in welchem Outfit über welches Thema etwas gesagt werden sollte.

Diese Einflussnahme auf die Medien ist aber nicht ungebrochen möglich, hat sich doch das moderne Mediensystem aufgrund politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen zunehmend zu einem eigenständigen gesellschaftlichen Subsystem entwickelt, das nach eigenen Logiken und Zwängen verläuft. Damit entzieht es sich weitgehend dem unmittelbaren Zugriff politischer Akteure. Das Mediensystem hat sich eigene Spielregeln geschaffen, gemäß derer Berichterstattung funktioniert.

Medien – so sie denn um sich herum eine soziale Organisation gebildet haben, und das sind in modernen Gesellschaften all die, die auf massenhaften Verkauf angewiesen sind – beobachten nämlich in der Regel die Welt gemäß eigener Relevanzen, also auch das Wirken der politischen Akteure.<sup>18</sup> Sie setzen die Prioritäten dabei auf das, was ihren Käufern wichtig ist, etwa über das politische Handeln der unterschiedlichen Akteure nicht mit offiziellen Verlautbarungen informiert zu wer-

<sup>15</sup> Vgl. Ronald Hitzler/Jo Reichertz (Hrsg.), *Irritierte Ordnung*, Konstanz 2003; Uwe Kemmesies, *Terrorismus und Extremismus*, München 2006.

<sup>16</sup> Anthony Giddens, *Konsequenzen der Moderne*, Frankfurt/M. 1995; ders., *Der Dritte Weg*, Frankfurt/M. 1999.

<sup>17</sup> Vgl. Frank Esser, *Spin doctoring*, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, (2000) 3, S. 17–24.

<sup>18</sup> Vgl. Thymian Bussemer/Alexander Cammann (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft*, in: *Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, (2002) 158.

den. Für die „Hofberichterstattung“ sind die jeweiligen Regierungs- bzw. Pressesprecher zuständig. Deshalb dürfen sich (in demokratischen Gesellschaften) die Medien – wollen sie noch Käufer finden, also überleben – nicht von den politischen Akteuren instrumentalisieren lassen. Weil politische Akteure und die Medien sich bei ihrem Handeln an unterschiedlichen Interessen orientieren und dennoch immer aufeinander verwiesen sind, werden von beiden „Parteien“ immer ausgefeiltere Praktiken entwickelt, die jeweils andere Seite für die eigenen Zwecke zu nutzen. Dieses Bestreben ist dann besonders intensiv, wenn Gewichtiges auf dem Spiel steht. Und wenn es um die Sicherheit geht, steht Gewichtiges auf dem Spiel.

Der öffentliche Kampf um die ‚innere‘ Sicherheit findet mittlerweile zu wesentlichen Teilen in den Massenmedien statt (ausdifferenzierter Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt, aber vor allem öffentlich-rechtliches und privates Fernsehen, Rundfunk, Internet: Homepages/Mails/Chats). Die parlamentarische Debatte, die lange Zeit die Bühne der öffentlichen Auseinandersetzung war, hat an Bedeutung verloren, erlangt jedoch dann wieder etwas mehr Gewicht, wenn sie in *Phoenix* live übertragen wird. Deshalb ist jede politische Debatte in eine an Personen gebundene „Ökonomie der Aufmerksamkeit“<sup>19</sup> und die damit einhergehenden Inszenierungschancen und Inszenierungszwänge von Personen eingebunden.<sup>20</sup>

Neu ist, dass die Medien, durchaus in Verfolgung ökonomischer Interessen, immer mehr selbst zu politischen Akteuren werden.<sup>21</sup> Sie haben und wollen zu allem etwas Eigenes (zu) sagen – auch zur inneren Sicherheit.<sup>22</sup> Die Medien (Zeitungen wie Fernsehsender) entwickeln mittels eigener Deutungen und Kommentierungen ein eigenes Profil (*Corporate Identity*), das sich von der Konkurrenz abgrenzt. Sie werden dadurch unterscheidbar. Medien, die sich zum einen von

ihren direkten (Medien)Konkurrenten und zum anderen von den anderen Akteuren im Handlungsfeld voneinander unterscheiden, indem sie eine eigene Position liefern oder gar Eigenes selbst veranlassen oder tun, liefern möglichen Käufern einen Nutzen, der – wenn er groß genug erscheint – den Kauf des Mediums bzw. dessen Nutzung zur Folge hat.

Wichtig für die eigene „Medienidentität“ sind Auswahlentscheidungen und Präsentationselemente, nach denen Ereignisse und Angebote erfasst, selektiert und dargestellt werden. Dieser Auswahlprozess unterliegt verschiedenen Rahmenbedingungen, die erstens von *außen* (Ökonomie), zweitens durch das *journalistische Feld*<sup>23</sup> auf das Mediensystem einwirken und drittens aus der Arbeit der *Journalisten* selbst resultieren. Als wichtigste externe Faktoren können hier ökonomische, politische und technologische Einflüsse genannt werden, während die Stellung im journalistischen Feld, das Selbstverständnis der einzelnen Journalisten, der vermeintliche Nachrichtenwert und die Darstellungszwänge der Medien die bedeutendsten internen Faktoren ausmachen.<sup>24</sup>

Es ist davon auszugehen, dass die Medien innerhalb der politischen Kommunikation im Allgemeinen und des sicherheitspolitischen Diskurses im Besonderen in konkreter – teils durch persönliche Beziehungen gesicherter – Wechselbeziehung zu den einzelnen Akteuren stehen und dass dadurch mehr oder weniger etablierte Netzwerke existieren bzw. aufgebaut werden. Sie sind deshalb – wie auch die am Prozess des Polizierens Beteiligten und ihre Agenturen – wechselseitig sowohl Akteure als auch Instrumente im sicherheitspolitischen Diskurs.

Und genau auf diesen Sachverhalt richten die Akteure im sicherheitspolitischen Diskurs zunehmend ihr Verhalten aus. Sie entwickeln auf allen Ebenen (überregional, regional und lokal) Strategien und Konzepte für den Umgang mit den Medien und für eine mediengerechte Präsentation. Sie richten innerhalb ihrer Behörden Abteilungen ein, die entsprechende Konzepte ausarbeiten und die relevanten Kontakte herstellen. Dabei nutzen sie

<sup>19</sup> Georg Franck, *Ökonomie der Aufmerksamkeit*. Ein Entwurf, München 1998.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu Ronald Hitzler/Helge Peters (Hrsg.), *Inszenierung: Innere Sicherheit*, Opladen 1998, sowie H.-G. Soeffner/D. Tänzler (Anm. 11); Andreas Dörner, *Politische Kultur und Medienunterhaltung*, Konstanz 2000.

<sup>21</sup> Vgl. J. Reichertz (Anm. 5).

<sup>22</sup> Vgl. C. Eilders/F. Neidhardt/B. Pfetsch (Anm. 5).

<sup>23</sup> Vgl. Pierrre Bourdieu, *Über das Fernsehen*, Frankfurt/M. 1998.

<sup>24</sup> Vgl. auch Achim Baum/Siegfried J. Schmidt (Hrsg.), *Fakten und Fiktionen*, Konstanz 2002.

auch eine mittlerweile entstandene medienpolitische Beraterbranche und stellen sie in ihre Dienste – und das alles, um die eigene sicherheitspolitische Position in den Medien öffentlichkeitswirksam zum Tragen zu bringen und durchzusetzen.

## Die Bedeutung der Medien in der Debatte um mehr Sicherheit

Deshalb muss, will man den Diskurs in Zukunft differenzierter führen, aus meiner Sicht sehr viel mehr Aufmerksamkeit (a) dem Diskurs in den Medien und (b) den Feldaktivitäten der Medienvertreter geschenkt werden. Für die Untersuchung des öffentlichen Kampfes um die „richtige“ Politik des Polizierens sind zwei Untersuchungsbereiche bedeutsam: zum einen die Inhalte der Medien, zum anderen die Rolle der Medien als eigenständige Akteure.

**Die Medien und ihre Inhalte:** Wenn die *Diskursinhalte und die Diskursakteure* im Fokus der Untersuchung stehen sollen, dann muss zum einen geklärt werden, wer was wo zu wem mit welchen Argumenten sagt, zum anderen aber auch, wie die Akteure miteinander vernetzt sind, sich aneinander orientieren und füreinander/gegeneinander arbeiten. Wichtige Orientierungspunkte für die Analyse sind dabei durchgängig die Dimensionen „Handlungen – Strukturen“ (Was ist neu, was bewährt?) und „Effizienz – Legitimation“ (Was wirkt wie – was wird wie legitimiert?).

Grundlegend ist die Klärung der Fragen, welche *Diskursinhalte*, also welche Argumente, Themen und Metaphern im Diskurs um innere Sicherheit von welchen Akteuren ins Spiel gebracht und genutzt werden. Hier sollte es in erster Linie um die Rekonstruktion der im Gebrauch der Medien kursierenden sicherheitspolitischen Diskursinhalte und der Diskursdynamik gehen: Welche Akteure beteiligen sich mit welchen Themen an dem Diskurs, welche Positionen tauchen auf und wie beziehen sie sich aufeinander? Welche Wechselbeziehungen und Diskursentwicklungen ergeben sich aus den Bezugnahmen? In welche Darstellungs- und Inszenierungsformen ist die Diskursdynamik gekleidet, und welchen Wandlungsformen unterliegt sie? Im Kern müsste es darum gehen, die Struktur der in den Medien repräsentierten Diskursentwick-

lung im Falle des sicherheitspolitischen Diskurses zu beschreiben.<sup>125</sup> Und: Wie hat sich im Zuge der Neuregulierung des Polizierens das Verhältnis der einzelnen Akteure zu den Medien und zur Außen-/Selbstdarstellung insgesamt gewandelt (z. B. Wandel bei der Ausbildung und Besetzung der Pressesprecher bei der Polizei, Öffnung der Polizei für *Auf Streife*-Dokumentationen/-Serien etc.)?

Wichtig erscheint mir, sich bei solchen Analysen auf ‚führende‘ Medien zu konzentrieren, also auf die *Printmedien* und auf das *Fernsehen*. Das Internet wird als eigenständiges Diskursmedium gewiss beachtlich an Bedeutung gewinnen, aber dessen Untersuchung hat noch Zeit, weil zum einen seine Bedeutung (qualitativ wie quantitativ) noch nicht ins Gewicht fällt und weil zum anderen die einzelnen Formate und Gattungen (Mails, Chats, Homepages, Online-Zeitungen, Boards) sich noch zu stark im Wandel befinden, als dass sich mittelfristige Aussagen treffen ließen. Wichtig ist allerdings, dass nicht allein die so genannten *anspruchsvollen* Medien und Formate (also solche, von denen sich Intellektuelle oder gar der „wohl informierte Bürger“ angesprochen fühlen) untersucht werden sollten, sondern auch die *weniger* ‚anspruchsvollen‘, da davon ausgegangen werden kann, dass diese Medien und Formate von großen Teilen der Bevölkerung genutzt werden.

Parallel dazu sollte der Frage nachgegangen werden, wie das *Zusammenspiel bzw. die Konkurrenz der Feldakteure*, der politischen, privaten und medialen Akteure organisiert ist bzw. war, ob und gegebenenfalls wie sie einander beobachten und sich in ihren Handlungsstrategien wechselseitig aufeinander beziehen,<sup>126</sup> ob sie im Diskurs Koalitionen eingehen oder alle einzeln agieren.

Hier gilt es, das Handeln auf der „Hinterbühne“ auszuleuchten (Feld, Netzwerk, Klügel), das maßgeblich an der Gestaltung des Sicherheitsdiskurses beteiligt ist. Wie gehen die verschiedenen Akteure beim Zugriff auf die Medien vor? Wie managen sie die Themen, die sie für relevant halten oder die ihnen durch externe Ereignisse auferlegt wer-

<sup>125</sup> Vgl. auch Bernhard Frevel, *Polizei, Politik und Medien und der Umgang mit dem bürgerschaftlichen Sicherheitsgefühl*, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), *Die Polizei der Gesellschaft*, Opladen 2003, S. 321–336.

<sup>126</sup> Vgl. P. Bourdieu (Anm. 23).

den? Welche Ressourcen (Geld, PR-Berater, Spin Doctors, Presseabteilungen) stehen ihnen dabei zur Verfügung? Welche Interessen verfolgen die Vertreter der Medien bei der Bearbeitung sicherheitspolitischer Themen? Wie gestalten sie den Umgang mit den Akteuren? Wie unterscheidet sich die PR-Arbeit der NGOs von jener der Privatunternehmen oder Institutionen?

Ziel sollte sein, am Fall des Diskurses die Struktur der Wechselbeziehung zwischen den Akteuren und den Vertretern der Medien (also das Netzwerk) zu beschreiben – und zwar in ihrer Bedeutung für das Resultat: der Sinnstruktur des in den Medien repräsentierten sicherheitspolitischen Diskurses. Dabei sollte durchaus an die Ergebnisse der Nachrichtenwerttheorie, der Gatekeeper- und Redaktionsforschung angeknüpft werden,<sup>127</sup> doch gilt es auch, die relevanten, in der Region und am Ort gewachsenen *Mikropolitiken* im journalistischen Feld und die *ökonomischen Verflechtungen* und *Zwänge*, die immer mehr das Handeln der Medien durchdringen und bei der Selektion und Konstruktion von „Nachrichten“ bestimmen, in den Blick zu nehmen.

Die Medien als Akteure: Das gesamte Feld des öffentlichen Kampfes über die „richtige“ Form des Polizierens wird aber erst sichtbar, wenn man die *Medien als eigenständige Akteure* selbst in den Blick nimmt und hier vor allem das Leitmedium, also das Fernsehen.<sup>128</sup> Besonders gut sichtbar wird die aktive Politik der Medien im regionalen und lokalen Bereich. Hier ist zu fragen: Welche Ereignisse werden von den lokalen, regionalen und überregionalen Medien aufgegriffen, ausgearbeitet, verbreitet und verfolgt, und welche Bedeutung/welche Folgen erlangt/erzeugt die Medienthematisierung auf der regionalen/lokalen Ebene? Medien stellen, so die These, nicht nur für Akteure ein Verbreitungsmittel bereit, sondern ergreifen selbst die Initiative – auch im Diskurs über die richtige Form und die gültige Legitimierung innerer Sicherheit. Dies tun sie *implizit* und *explizit*.

<sup>127</sup> Vgl. Georg Ruhrmann, Ereignis, Nachrichten und Rezipient, in: Klaus Merten/Siegfried J. Schmidt/Siegfried Weichenberg (Hrsg.), Die Wirklichkeit der Medien, Opladen 1994, S. 237–256.

<sup>128</sup> Vgl. C. Eilders/F. Neidhardt/B. Pfetsch (Anm. 5).

**Implizit** geschieht dies (in Deutschland) mit der Ausstrahlung von fiktionalen Filmen und Serien (aus Ost und West), in denen der Prozess des Polizierens offen oder verdeckt thematisiert wird. Dazu zählt der *Tatort* genauso wie *Hinter Gittern*, *Das Schweigen der Lämmer* ebenso wie *Auf der Flucht*, *Wolffs Revier* ebenso wie *Helicops*, *Großstadtrevier* und *Post Mortem*.<sup>129</sup>

Interessant sind dabei weniger so allgemeine Fragen wie etwa das Bild des Polizisten oder die möglicherweise durch Krimis evozierte Kriminalitätsfurcht; im Vordergrund sollte vielmehr die Klärung der Frage stehen, wer in der fiktionalen Deutung (also den Krimis) für das Polizieren zuständig ist, welche Mittel von den Akteuren eingesetzt werden, welche Konflikte zwischen den Akteuren auftauchen, welchen Sinn das Zusammenspiel der Akteure ergibt, was auf Altes zurückgreift, was an Neuem eingeführt wird und: wie effizient die dargestellten Maßnahmen sind und wie sie legitimiert werden.

**Explizit** beteiligen sich die Medien auch mit Eigenproduktionen am Sicherheitsdiskurs. Dies sind im Einzelnen: (a) halbdokumentarische Sendungen und Serien über Institutionen des Polizierens – so z. B. *Gerichtsshow*s, Polizeisoaps wie *Toto und Harry*, *K 11*, *Lenßen und Partner* –, hier auch: Polizeiarbeit im Stile von Big Brother; (b) Magazine, in denen die Arbeit der Sicherheitsakteure gedeutet, kommentiert und bewertet wird – so beispielsweise in *Focus TV*, *Spiegel TV*, *Extra*, *Akte X/05*, *Monitor*, *Panorama*; (c) Formate, in denen über den Alltag der Arbeit der Polizei, der Sozial- und Jugendämter oder anderer Institutionen des Polizierens informiert wird – so etwa in *exklusiv. die reportage*; (d) Formate, in denen die Medien die Arbeit der Polizei aktiv unterstützen – z. B. *XY-ungelöst*,<sup>130</sup> und (e) Nachrichtensendungen, welche die Bürgerinnen und Bürger über Sicherheitslagen informieren und in Sicherheitsfragen beraten.<sup>131</sup> Alle diese Formate sollen in Ermangelung eines eingeführten Begriffs hier erst einmal unter *Ordnungs-TV* gefasst werden.

Darüber hinaus soll insbesondere im lokalen Bereich erhoben werden, ob sich die Medien oder Medienangehörige in kommunalen Sicherheitsinitiativen engagieren, sie tragen oder sponsern und über sie berichten.

<sup>129</sup> Vgl. Vgl. Reinhold Viehoff, Der Krimi im Fernsehen, in: Jochen Vogt (Hrsg.), Medien Morde München 2005, S. 89–110, sowie Ingrid Brück, Alles klar, Herr Kommissar?, Bonn 2002; allgemein zum Fernsehkrimi siehe J. Vogt (in dieser Anmerkung).

<sup>130</sup> Vgl. Ina-Maria Reize, TV/Medienarbeit am Beispiel von *Aktenzeichen XY*, München 2006.

<sup>131</sup> Vgl. Joachim Kersten, Mediale Polizeibilder, Konstanz–Villingen 2005.

Herbert Schubert ·  
Holger Spieckermann · Katja Veil

# Sicherheit durch präventive Stadtgestaltung – Deutschland und Großbritannien

Der Wandel von Steuerungsfunktionen des Wohlfahrtsstaates, dessen Versorgungsarrangements unter Druck geraten sind, tangiert auch die

**Herbert Schubert**

Dr. phil. Dr. rer. hort. habil., geb. 1951; Professor an der Fachhochschule Köln, Mainzer Str. 5, 50678 Köln. herbert.schubert@fh-koeln.de www.sozial-raummanagement.de

**Holger Spieckermann**

M.A., geb. 1964; Geschäftsführer des Instituts für Management und Organisation in der Sozialen Arbeit e.V. Köln (mano), Mainzer Str. 5, 50678 Köln. holger.spieckermann@mano-koeln.de www.mano-koeln.de

**Katja Veil**

Dipl.-Ing., geb. 1974; Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fachhochschule Köln, Mainzer Str. 5, 50678 Köln. katja.veil@fh-koeln.de www.sozial-raummanagement.de

Herstellung der inneren Sicherheit. Mit der Rückführung des Staates auf seine „Kernaufgaben“ im Rahmen der Übertragung des angelsächsischen „New Public Management“ in den deutschen Städten und Gemeinden im Laufe der 1990er Jahre treten Funktionen des Regulierens und der Steuerung von Rahmenbedingungen in den Vordergrund. Die Rolle des öffentlichen Trägers verschiebt sich vom versorgenden Organisator und Anbieter zum ermöglichenden Koordinator. Staatliche und kommunale Agenturen behalten zwar die Gesamtverantwortung für und die Steuerungshoheit über eine angemessene Versorgung, versuchen aber die Aufgaben wieder verstärkt nach den klassischen Maximen des Subsidiaritätsprinzips zu organisieren. Soziale Leistungen müssen folglich zu-

nehmend zivilgesellschaftlich, also von der Bürgerschaft selbst erbracht werden.

Dies gilt sowohl für den Bereich der Sicherheit als auch für jenen der Prävention.<sup>1</sup> War es bisher allein die Aufgabe staatlicher Behörden, durch hoheitliche soziale Kontrolle für „Sicherheit“ zu sorgen, so wird diese Aufgabe vermehrt auf zivile Akteure und Sachsysteme übertragen. Die daraus hervorgehenden Sicherheitskonzepte werden in der Stadtforschung seit einiger Zeit kritisch beobachtet.<sup>2</sup> Die Kritik bezieht sich auf den zunehmend privaten Charakter sozialer Kontrolle, der zur Durchsetzung partikularer Vorstellungen von Sicherheit und sozialer Ordnung führen kann, weil die Modernisierung nach Kriterien betriebswirtschaftlicher Rationalität erfolgt und das traditionelle staatliche Kontrollmonopol an Bedeutung verliert. Bekannte Beispiele dafür sind private Sicherheitsdienste in Shopping Malls und Bahnhöfen oder auch abgeschlossene Wohnviertel („gated communities“).

Sicherheit vor Kriminalität und Delinquenz stellt eine grundsätzliche Qualität urbanen Zusammenlebens dar und ist einem gesamtgesellschaftlichen Ziel verpflichtet, das individuelle Rechte nicht einschränkt, sondern fördert. Kriminalprävention wird daher zunehmend als zivilgesellschaftliches Projekt formuliert, bei dem die Bürgerschaft mehr Pflichten, aber auch Rechte an der Herstellung innerer Sicherheit erhält. Die zivilgesellschaftliche Restrukturierung von sozialer Kontrolle basiert auf mentalen Modellen und Praxisansätzen, die im Folgenden erläutert werden.

## Die Entwicklung der situativen Kriminalprävention

Die Grundlagen der städtebaulich und sozialräumlich ausgerichteten Kriminalprävention wurden vor allem von der so genannten „situativen Kriminalprävention“ (SCP) in den 1990er Jahren geschaffen.<sup>3</sup> Es handelt sich

<sup>1</sup> Vgl. David Garland, *Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford–New York 2001.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. Jan Wehrheim, *Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung*, Opladen 2002.

<sup>3</sup> Vgl. Ronald Clarke (Ed.), *Situational Crime Prevention: Successful case studies*, New York 1992.

um ein Bündel von Maßnahmen, das unerwünschtes Handeln zu behindern und die Risiken der Bestrafung zu erhöhen versucht. Neben der formellen Überwachung ist insbesondere das soziale Umfeld für die Beeinflussung des Handelns entscheidend, wenn es auf „natürlichem“ Weg Kontrolle ausübt.

Zur Operationalisierung einer „situativen Strategie“ der städtebaulichen Kriminalprävention wurden drei Handlungsansätze formuliert: *erstens* die Erhöhung des Aufwandes bzw. die Erschwerung der physischen Möglichkeiten einer kriminellen Handlung, *zweitens* die Erhöhung des Risikos der Beobachtung als Beeinflussung der Kosten und Risiken und *drittens* die Verminderung des möglichen „Ertrags“. Im Blickpunkt des situativen Präventionsverständnisses steht folglich nicht der potenzielle Täter, sondern die Tat Gelegenheit. Markus Felson und Ronald Clarke halten diese Form der Prävention der bisherigen Praxis einer sozialen Kriminalprävention ethisch für überlegen, weil letztere auf Vorannahmen über Verhaltensdispositionen beruhe und in der Regel bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminiere.<sup>14</sup>

## Präventive Stadtgestaltung

Einer der ersten, der sich gezielt mit der räumlichen Gestaltung der Sicherheit im Stadtquartier beschäftigte, war Oscar Newman.<sup>15</sup> Er prägte den Begriff des „Defensible Space“ (zu verteidigender bzw. verteidigungsfähiger Raum). Die Proportionen und Dimensionen des Stadtquartiers werden an Sichtbarkeit und Überschaubarkeit orientiert. Vier grundsätzliche Ansatzpunkte werden dabei hervorgehoben:<sup>16</sup>

**Erstens:** Mit der *Territorialität* wird eine *Zonierung* (privater, halbprivater, halböffentlicher, öffentlicher Raum) angestrebt, die gegenüber Fremden Barrieren schafft und den Bewohnerinnen und Bewohnern die

<sup>14</sup> Vgl. Markus Felson/Ronald Clarke, The ethics of situational crime prevention, in: Graeme Newman/Ronald Clarke/Giora Shoham (Eds.), Rational Choice and Situational Crime Prevention, Aldershot 1997.

<sup>15</sup> Oscar Newman, Crime prevention through town-planning and architecture, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Städtebau und Kriminalität, Wiesbaden 1979, S. 103–134.

<sup>16</sup> Vgl. Barry Poyner, Design against crime: beyond defensible space, London 1983; ders./Barry Webb, Crime free housing, Oxford–Boston 1989.

soziale Kontrolle erleichtert. Insbesondere im halbprivaten/halböffentlichen Bereich benutzen Bewohner Symbole und Zeichen, um Ansprüche des Eigentums oder der Einflussnahme an einen Raum zu stellen (Gestaltung von Grenzen durch reale Barrieren wie Mauern, Zäune und Türen; Markierung des Übergangs zum öffentlichen Raum durch symbolische Barrieren wie offene Tore, Treppen, Bepflanzungen und Bodentextur).

**Zweitens:** Auch die *natürliche Überwachung* in der Nachbarschaft lässt sich mit planerischen Mitteln erzeugen. An vorderster Stelle steht die Ausrichtung der Fenster auf den öffentlichen Raum der Straße.

**Drittens:** Mit der *Imageförderung* durch städtebauliche und architektonische Mittel wird das Ziel verfolgt, ein negatives Stigma durch ästhetisch ansprechende und akzeptierte Gebäudeformen und Umfeldgestalten zu vermeiden. In einem Wohngebiet mit gutem Image wird privates Investment und immaterielles Engagement der Bewohnerschaft stimuliert.

**Viertens:** Die Schaffung von *Milieus* erfolgt durch eine städtebauliche Anordnung der Gebäude. Soziale Kontrolle wird durch einheitliche städtebauliche Rahmenbedingungen gefördert (z. B. Haustypen, Hausgrößen, Vorgärten, Baumaterialien, Architekturstil). Bei Mehrfamilienhäusern soll ein Verhältnis von relativ wenigen Haushalten je Hauseingang bestehen.

Das *CPTED-Modell* (*Crime Prevention Through Environmental Design*) führte das Programm fort, Sicherheit durch die architektonische, freiraumplanerische sowie städtebauliche Gestaltung von Siedlungen und durch die Organisation einer Verbundenheit in der Nachbarschaft zu erzeugen.<sup>17</sup> Durch Planung und Gestaltung soll die physische Umwelt so strukturiert werden, dass das menschliche Verhalten im Raum durch Zugangskontrolle, Übersichtlichkeit und Beleuchtung beeinflusst und gegenseitige soziale Kontrolle informell generiert wird.

Das *Crime Lifecycle* Modell der englischen Universität von Salford repräsentiert eine aktuelle Weiterentwicklung, indem die Entstehung von Kriminalität und die Produktion städtebaulicher Gestalten integriert betrachtet werden.<sup>18</sup> Das Ziel ist es, den Entwurfs- und

<sup>17</sup> Vgl. Gerda R. Wekerle/Carolyn Whitzman, Safe cities: guidelines for planning, design, and management, New York 1995.

<sup>18</sup> Vgl. Stephen Town/Caroline Davey/Andrew Wootton, Design against Crime. Secure urban envi-

Gestaltungsprozess in allen Entwicklungsstadien auch auf die Relevanz für Sicherheit zu überprüfen und dabei möglichst viele gestalterische Möglichkeiten zu berücksichtigen. Dadurch kündigt sich der Paradigmenwechsel an, nicht mehr Leitsätze der kriminalpräventiven städtebaulichen Gestaltung auf Pläne anzuwenden, sondern Sicherheitsaspekte als integralen Bestandteil eines interdisziplinären Planungs- und Gestaltungsprozesses aufzufassen. Dies wird auch bei der Betrachtung der institutionellen Entwicklung der Initiativen zur städtebaulichen Kriminalprävention deutlich.

## Sicherheit und Stadtgestaltung in Deutschland

Um die Stadtentwicklung unter Sicherheits Gesichtspunkten konstruktiv zu unterstützen, wird seit einigen Jahren auch in Deutschland für einen räumlich ausgerichteten Handlungsansatz der städtebaulichen Kriminalprävention – als Alternative zu rein technischen Mechanismen des Überwachens – plädiert.<sup>10</sup> § 1 Abs. 5 Nr. 1 BauGB bietet einen Ansatzpunkt dafür; es heißt dort: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen 1. die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die *Sicherheit* der Wohn- und Arbeitsbevölkerung.“ In der kommunalen Planungspraxis wird dieses Gebot fast ausschließlich auf die Verkehrssicherheit bezogen. Obwohl das Planungs- und Baurecht für die Schaffung sicherer Siedlungen genutzt werden kann, werden z. B. Nutzungsfestlegungen, städtebauliche Gebote oder die Regelung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen für kriminalpräventive Ziele kaum aus geschöpft.

ronments by design. Guidance for the design of residential areas, Salford 2003.

<sup>10</sup> In Niedersachsen hat das Landeskriminalamt in den Jahren 2004/2005 in drei Städten in Zusammenarbeit mit den örtlichen Ämtern für Stadtplanung Modellvorhaben der städtebaulichen Kriminalprävention durchgeführt. Vgl. auch Niedersächsisches Innenministerium (Hrsg.), *Sicheres Wohnquartier – Gute Nachbarschaft, Kriminalprävention im Städtebau* und bei der Wohnungsbewirtschaftung, Hannover 2002; *Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes* (Hrsg.), *Städtebau und Kriminalprävention – eine Broschüre für die planerische Praxis*, Stuttgart 2004.

Nach dem Leitbild der präventiven Stadtgestaltung sollen menschliches Verhalten im Raum positiv beeinflusst und kritische Verhaltensweisen oder Ereignisse verhindert werden. Unter der Bewohnerschaft von Wohnquartieren wird durch städtebauliche, architektonische und freiraumarchitektonische Planungen, die Sichtachsen, Transparenz und Blickbeziehungen im öffentlichen und halböffentlichen Raum einen hohen Stellenwert einräumen, die informelle (d. h. „natürliche“) soziale Kontrolle gefördert. Weitere Ziele sind eine moderate Belegung des Wohnumfeldes, Vermeidung großflächiger Monostrukturen der Zwischenstadt, eine kleinteilige Gliederung des Siedlungsraums und eine hohe Aufenthaltsqualität durch ansprechende Gestaltungsmuster. Über begleitende Partizipationsprozesse wird angestrebt, dass Bewohnerinnen und Bewohner sich in nachbarschaftlichen Kontakten engagieren und mehr Verantwortung im öffentlichen und halböffentlichen Raum übernehmen.<sup>11</sup>

Anders als in den angelsächsischen Ländern – wie z. B. Großbritannien und USA – wurde das Modell der situativen Prävention in Deutschland nicht eng geführt übernommen. Denn im Kontext der langen Tradition der „Sozialpolitik“ genießt die soziale Prävention in Deutschland einen hohen Stellenwert. Der Schwerpunkt liegt hier traditionell auf der sozialen Prävention, die beispielsweise dem kommunalen sowie wohnungswirtschaftlichen Belegungsmanagement und der sozialpädagogischen Integration einen hohen Stellenwert einräumt. Der situative und der sozialpolitische Ansatz wurden daher in Deutschland auf mehreren Handlungsebenen zum umfassenden Präventionsansatz ISIS integriert.<sup>11</sup>

### ISIS-Modell der präventiven Stadtgestaltung:

#### Integrationsmaßnahmen

Im Zentrum – auf der mikrosozialen Ebene – stehen sozialpädagogische Präventionsansätze zur Integration und Aktivierung gefährdeter Personen und Personengruppen.

<sup>10</sup> Vgl. Anna Brassard, *Integrating the Planning Process and Second-Generation CPTED*, in: *The CPTED-Journal*, (2003) 2, S. 46–53.

<sup>11</sup> Vgl. Herbert Schubert (Hrsg.), *Sicherheit durch Stadtgestaltung: Städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Kriminalprävention*, Köln 2005, S. 59

## Sozialmanagement

Auf dieser Ebene ist die Belebung der Nachbarschaften wichtig, damit eine natürliche, d. h. informelle soziale Kontrolle entstehen kann. Wenn beispielsweise die Wohnbevölkerung vom Sozialmanagement der Wohnungsgesellschaften aktiviert und beteiligt wird, stabilisieren sich Sicherheit fördernde Kräfte im Wohnumfeld.

## Intermediäre Kooperation

Auf der korporativen Ebene entwickelt sich aus der Zusammenarbeit zwischen Professionellen, Organisationen und Institutionen ein präventives Milieu im Wohnquartier und im Stadtteil. Exemplarisch sind hier kommunale Präventionsräte, aber auch Netzwerke zwischen Polizei, Wohnungswirtschaft und Stadtplanung zu nennen.

## Städtebauliche Gestaltung

Diese Ebene bezieht sich auf den gesamten Siedlungsraum. Nach dem situativen Präventionsansatz kommt es hier darauf an, den städtischen Raum so zu gestalten, dass Tatgelegenheiten minimiert und Angst erzeugende Bereiche planerisch ausgeschlossen werden.

Insgesamt ist das ISIS-Modell durch eine konzentrische Bündelung der Maßnahmen gekennzeichnet. Der Ansatz deckt sich mit Erkenntnissen, nach denen die Wirksamkeit von Kriminalprävention bei integrierten Programmsätzen besonders günstig ausfällt, weil mehrere Maßnahmen und Ebenen komplementär ineinander greifen.<sup>12</sup>

Sicherheitsgefühle werden auf den Ebenen vermittelt durch: (a) Bekanntheit und Kontakte der Nutzer im Raum; (b) koordiniertes Handeln korporativer Akteure; (c) zeitnahe Intervention bei Regelverletzungen; (d) Wert symbolisierendes Material und Image fördernde Gestaltung; (e) verträgliche Mengen/Frequenzen durchlaufender Nutzungen; (f) Gewährleistung von Ordnung und Sauberkeit; und (g) Signale der Identifikation und Verantwortlichkeit.

Soziale Kontrolle in der städtischen Umwelt wird durch folgende Faktoren begünstigt: (a) Induzierung von Lebtheit . . . ; (b) Ausgestaltung von Sichtachsen zur Sicherung von Blickbeziehungen . . . ; (c) Transparenz/Übersichtlichkeit der Nahräume . . . , (d) hin-

<sup>12</sup> Vgl. Dieter Rössner/Britta Bannenberg/Marc Coester, Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen, Gutachten für die Landeshauptstadt Düsseldorf, Marburg–Düsseldorf 2001.

reichende Orientierung im Siedlungsraum . . . ; (e) Zonierung und Grenzlinien zur Markierung sozialer Ansprüche im Raum . . . ; (e) Gelegenheiten zur personalisierten Verantwortung für Territorien bzw. Teilräume im Wohnumfeld und (f) gute Belichtung des öffentlichen Raums zu Tages- und Nachtzeiten.

Initiativen zur Implementierung von Maßnahmen der präventiven Stadtgestaltung gehen in Deutschland vor allem von den Bundesländern und Kommunen aus. Folglich sind unterschiedliche Ansatzpunkte der Kriminalprävention entwickelt worden. In einem Sachstandsbericht des schleswig-holsteinischen Innenministeriums scheint als „roter Faden“ der präventiven Strategie durch, einerseits eine Kooperation zwischen Polizei und Stadtplanung zu institutionalisieren und andererseits Bürgerverantwortung in präventiven Räten zu aktivieren. Folgende Ergebnisse lassen sich besonders herausstellen:<sup>13</sup>

**Baden-Württemberg** hat im Jahr 2000 eine Checkliste zur städtebaulichen Kriminalprävention entwickelt. Die städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Kriminalprävention soll durch Leitbilder und zu entwickelnde Verfahren implementiert werden. So wurde das Themenfeld „Kriminalprävention“ in die Ausschreibungen des Programms „Soziale Stadt“ integriert. Damit ein Stadtteil Fördergelder aus dem Bundesländer-Programm „Soziale Stadt“ beantragen kann, ist auch eine Stellungnahme der örtlichen Polizeidirektion notwendig. Auf der Ebene der Polizeidirektionen bzw. Landkreise wurden Ansprechpartner für das Thema „Städtebauliche Kriminalprävention“ benannt. Es wurde ein Fortbildungskonzept für den Bereich „Städtebauliche Kriminalprävention“ entwickelt und in Seminaren mit Polizeibeamten und Vertretern aus Kommunen und Landkreisen umgesetzt. Im Jahr 2005 fand ein Fachsymposium mit 120 Architekten, Stadtplanern und Vertretern der Polizei statt.

**Niedersachsen** hat im Jahr 2002 die Handreichung „Sicheres Wohnquartier – gute Nachbarschaft“ herausgegeben,<sup>14</sup> die zur Grundlage des Modellvorhabens „Sicheres Wohnen ist planbar“ geworden ist. Das Landeskriminalamt entwickelte ein praxistaugliches Verfahren zur Berücksichtigung von kriminalpräventiven

<sup>13</sup> Vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Landeskriminalamt, Zentralstelle Polizeiliche Kriminalprävention, Sachstandsbericht Kriminalprävention im Städtebau „Soziale und sichere Stadt – Sozialraum-Management“, Kiel 2006.

<sup>14</sup> Niedersächsisches Innenministerium (Anm. 9).

Aspekten im Städtebau. Das Vorhaben wurde von einer Lenkungsgruppe begleitet, der die zuständigen Landesministerien, Wissenschaftler sowie Vertreterinnen und Vertreter der Wohnungswirtschaft, der Polizei und der beteiligten Kommunen angehörten. Die Umsetzung erfolgte in den Jahren 2004 bis 2006 in ausgewählten Bau- und Planungsvorhaben von drei niedersächsischen Städten. Im 2005 wurde eine „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau“ zwischen den beteiligten Ministerien, den Polizeibehörden, dem Landespräventionsrat, einschlägigen Berufs- und Fachverbänden des Planungsbereiches sowie Forschungs- und Bildungseinrichtungen unterzeichnet.

In **Nordrhein-Westfalen** hat das Landeskriminalamt im Jahr 2000 ein Handbuch „Städtebauliche Kriminalprävention“ für die Polizeiinspektionen erarbeitet. In fünf Städten werden Modellvorhaben zur Kooperation von Kommunen, Wohnungsgesellschaften und Polizei bei städtebaulichen Projekten durchgeführt. In 46 Kreispolizeibehörden gibt es direkte Ansprechpartner zur Kriminalprävention. Der Landespräventionsrat hat eine Reihe von Informationsveranstaltungen und Workshops<sup>15</sup> durchgeführt sowie Leitfäden herausgegeben.<sup>16</sup> Das Institut für Aus- und Fortbildung der Polizei NRW führt seit Jahren Fortbildungskurse für Polizeibeamte durch.

In **Rheinland-Pfalz** wurde der Leitfaden „Städtebau und Kriminalprävention“ flächendeckend an alle Kommunen verteilt. Im Jahr 2005 wurde vom Landeskriminalamt ein Seminar durchgeführt, um die Leitungen von Polizei- und Kriminalinspektionen mit dem Modell der präventiven Stadtgestaltung vertraut zu machen und für Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft und kommunalen Fachbereichen für Stadtplanung vorzubereiten.

In **Schleswig-Holstein** gibt es keine landesweiten Initiativen, aber punktuelle lokale Kooperationen in Einzelvorhaben mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen. Zum Thema Städtebau und Prävention wurden 2004 und 2005 zwei Informationsveranstaltungen durchgeführt. Weitere Aktivitäten und Tagungen beziehen sich überwiegend auf den Bereich Sicherheitstechnik.

<sup>15</sup> Z. B. Landespräventionsrat Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Sicherheit durch Gestaltung der Städte, Dokumentation einer Fachtagung mit der Fachhochschule Köln, Düsseldorf 2005.

<sup>16</sup> Z. B. Landespräventionsrat Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention, Ein Leitfaden zur Planung, Durchführung und Evaluation kriminalpräventiver Projekte, Düsseldorf 2004.

In **Hamburg** wurde 2006 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die systematische Beteiligung der Polizei an verkehrs- und städtebaulicher Prävention initiieren soll. 2005 hat die Tagung „Kriminalprävention für die wachsende Stadt“ einen Impuls für die Kooperation zwischen der Planungsbehörde, der Wohnungswirtschaft und der Polizei gegeben.<sup>17</sup>

Diese Beispiele verdeutlichen, dass in vielen Bundesländern Initiativen zur Institutionalisierung der städtebaulichen Kriminalprävention im Gange sind. Die Thematik wird über ein Marketing wie die Veranstaltung von Tagungen und die Verbreitung von Informationsbroschüren multipliziert. Die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein beschäftigen sich seit Jahren intensiv mit dem Thema und haben bereits organisatorische Strukturen geschaffen, um eine Kultur der städtebaulichen Kriminalprävention langfristig zu etablieren.

Seit Anfang der 1990er Jahre wurden acht Landespräventionsräte und ca. 2000 kommunale Präventionsgremien in Deutschland gegründet.<sup>18</sup> Die kommunalen Präventionsräte leisten die Vernetzungsarbeit zwischen den professionellen Akteuren im Stadtteil und gelten als geeignetes Instrument für den Wissens- und Informationstransfer zwischen Wissenschaft und Praxis auf der lokalen Ebene.<sup>19</sup> Andererseits werden diese Vernetzungspotenziale auf der kommunalen Ebene noch nicht ausreichend ausgeschöpft. Da Präventionsräte freiwillige Initiativen repräsentieren und demokratisch nicht legitimiert sind, besitzen sie keine Handlungsbefugnisse und können die Bürgerschaft nur begrenzt aktivieren.

<sup>17</sup> Kriminalprävention für die „Wachsende Stadt“. Dokumentation der Fachveranstaltung am 17. 11. 2005 in der bahrena Hamburg, hrsg. v. Bezirksamt Hamburg-Altona, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Hansestadt Hamburg und Polizei Hamburg 2005.

<sup>18</sup> Vgl. Verena Schreiber, Regionalisierung von Unsicherheit in der Kommunalen Kriminalprävention, in: Georg Glasze/Robert Pütz/ Manfred Rolfes (Hrsg.), Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und Kritischer Kriminalgeographie, Bielefeld 2005, S. 59–103, hier S. 66.

<sup>19</sup> Vgl. Henning van den Brink, Kommunale Kriminalprävention, Mehr Sicherheit in der Stadt? Eine qualitative Studie über kommunale Präventionsgremien, Frankfurt/M. 2005, S. 101 ff.

## Sicherheit und Stadtgestaltung in Großbritannien

Eine gesetzliche Grundlage für die Verankerung von kriminalpräventiven Aspekten in der britischen Stadtplanung bietet der *Crime and Disorder Act* von 1998. Durch diesen sind Gemeinden und Kommunen in Großbritannien dazu verpflichtet, jede Planung auf kriminalpräventive Aspekte hin zu überprüfen. Durch dieses Gesetz wurde Kriminalprävention zur verbindlichen Aufgabe der Kommunen, wobei an dieser Aufgabe alle relevanten öffentlichen Träger teilhaben müssen. Mit dem Ziel der Übertragung der Kriminalprävention auf andere Akteure als das Justizsystem und die Polizei sollte einerseits eine Entlastung dieser Akteure, zum anderen aber auch eine bessere Ausschöpfung der öffentlichen Ressourcen erfolgen. In welcher Form die Gemeinden dabei auf städtebauliche Maßnahmen zurückgreifen, bleibt jedoch weitgehend unbestimmt. Die Initiative für die Sicherung von gebauten Strukturen durch Gestaltung wird trotz des Gesetzes weiterhin eher von den Polizeibehörden und nicht von den Planungsbehörden getragen. Dafür wurden so genannte *liaison officers* geschult, welche bei Bauvorhaben beratend tätig werden.

Zusätzlich zu diesen Bemühungen, am Prozess des Planungsverfahrens beratend mitzuwirken, entwickelte sich aus der polizeilichen Arbeit heraus eine Initiative, das Projekt der städtebaulichen Kriminalprävention auf einem weiteren Weg zu fördern. *Secured by Design* (SCB) lautet das entwickelte Produkt, mit dem das Ziel verfolgt wird, das Baugewerbe anzuregen, Wohngebäude und städtebauliche Strukturen unter Berücksichtigung von Sicherheitskriterien zu planen und zu implementieren. Dabei werden Wohngebäude und andere gebaute Strukturen nach festgelegten Kriterien überprüft, und gegebenenfalls wird ein SCB-Zertifikat ausgestellt. Die Ziele, die dabei berücksichtigt werden sollen, sind die Reduktion von Tatgelegenheiten, die Verbesserung des Sicherheitsempfindens und allgemein die Planung von sicheren und robusten städtebaulichen Strukturen. *Secured by Design* ist ein Label, das Eigentum der *Association of Chief Police Officers* (ACPO) ist und sowohl vom Innenministerium als auch dem

für Planung zuständigen Ministerium unterstützt wird.<sup>120</sup>

Das SCB-Label findet vor allem bei Versicherungen Beachtung und bietet indirekte Anreize, den Marktwert der Immobilie zu erhöhen. Durch die polizeiliche Initiative wurde einerseits ein Schwerpunkt auf Gestaltungsfragen im Rahmen der Kriminalprävention gelegt, andererseits wurden dabei jedoch Elemente der situativen Kriminalprävention und der städtebaulichen Gestaltung nicht aufgegriffen, denn der Fokus von SCB konzentriert sich weitgehend auf die technischen Aspekte der Sicherung von Gebäuden, etwa durch geeignete Türen, Fenster oder auch Alarmanlagen. Diese relativ direkten und effizienten Möglichkeiten der Sicherung von Gebäuden decken jedoch weder das Spektrum der situativen Kriminalprävention noch das der städtebaulichen Gestaltung ab. Die Stadtplanung wurde dabei kaum integriert.

Seit dem Bericht der Urban Task Force *Towards an Urban Renaissance* im Jahr 2000 und der darauf aufbauenden nationalen Planungsstrategie ist die Stärkung der Wohn- und Lebensqualität in urbanen Bereichen auch zu einem Ziel der britischen Planung erklärt worden.<sup>121</sup> Dabei wurde die objektive und subjektive „Sicherheit“ als ein Merkmal der Attraktivität und damit im weiteren Sinne auch der sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit erfasst. Dies gab der aus der polizeilichen Kriminalprävention stammenden städtebaulichen Kriminalprävention neue Impulse. Die Initiative, Sicherheitsaspekte in die Planung aufzunehmen, erhielt dadurch einen neuen politischen Stellenwert. Damit veränderte sich jedoch auch der Zielfokus; es ging nicht mehr um die Entlastung des Justizsystems durch situative Kriminalprävention, sondern um die Nutzungsqualität und die Wertigkeit der gebauten Strukturen. Unter gemeinsamer Leitung des Home Office, des britischen Innenministeriums, des Design Councils und des Departments of Trade and Industry wurde die Forschungsinitiative *Design against Crime* (DAC) initiiert. Dabei

<sup>120</sup> Vgl. ACPO, *Secure by Design Principles*, [www.securedbydesign.com/guides](http://www.securedbydesign.com/guides), Stand 2004.

<sup>121</sup> Vgl. DETR, *Our Towns and Cities: The Future – Delivering an Urban Renaissance* (The Urban White Paper), London 2000; DETR, *Towards an urban renaissance: final report of the Urban Task Force*, London 1999.

wurde das Potenzial von Planung in eine umfassendere Perspektive gestellt und vor allem als Gestaltungsprozess aufgegriffen. Das Ziel von DAC ist bisher vor allem das Sammeln von guten Beispielen, die dann zur Erzeugung von Lernprozessen veröffentlicht werden.<sup>122</sup>

*Design against Crime* versteht sich als ein Forschungsprojekt, das durch die Qualifizierung von Designern und Architekten Sicherheitsaspekte in die Planung einbringen will. Vielversprechend ist, dass dieser Ansatz im Denken und Handeln des Gestaltens verankert ist, was es ermöglicht, ein verbessertes interdisziplinäres Verständnis zu entwickeln und zugleich neue innovative Wege zu gehen. Feste Gestaltungsvorgaben erwiesen sich in den kreativen Disziplinen bisher als wenig durchsetzungsfähig. Das Aufzeigen von guten Beispielen und das Offenhalten von Wegen, die zur Lösung führen, entsprechen der Idee von Gestaltung besser. DAC versucht in dieser Hinsicht junge Designer durch Wettbewerbe zu ermutigen, kreativ mit dem Thema „Sicherheit“ zu arbeiten. Um die Sensibilität für dieses Thema zu erhöhen, wird weniger Wert auf Gestaltungsregeln gelegt, sondern in der Ausbildung von Designern vermittelt, auch Verantwortung für die soziale Wirkung von Produkten zu übernehmen – so genanntes „*socially responsible design*“.

## Resümee

Sicherheitsaspekte werden in Großbritannien zu einem „Mainstream“-Aspekt der Planung. Damit werden die zivilgesellschaftlichen Potenziale zur Ausübung sozialer Kontrolle unterstützt. Getragen wird diese Entwicklung durch die verpflichtende Verankerung der Kriminalprävention auf der kommunalen Ebene seit dem *Crime and Disorder Act*. Alle relevanten Akteure werden einbezogen, auch die Planungsbehörden. Kennzeichnend für die Entwicklung der städtebaulichen Kriminalprävention in Großbritannien ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen polizeilichen Behörden und den Organisationen, die für die Steuerung, Planung und Architektur

relevant sind. Die Entwicklung der städtebaulichen Kriminalprävention weist dabei in Richtung zunehmend flexibler Instrumente. Diese werden durch einen ständigen Prozess der wissenschaftlichen Forschung und der Evaluation von Praxisbeispielen weiterentwickelt.

Während sich in Großbritannien die städtebauliche Kriminalprävention vor allem an dem Prinzip der Kriminalprävention durch soziale Kontrolle orientiert hat, erfolgt in Deutschland der Zugang auch über ein wohlfahrtsstaatliches Interventionsverständnis. In Deutschland gibt es auf der Bundesebene keine Initiativen, hier sind die Bundesländer federführend. Die wesentlichen Anstöße zur Beachtung städtebaulicher Kriminalprävention sind aus einzelnen Bundesländern gekommen, die Handbücher und Gestaltungsrichtlinien entwickelt haben sowie Erfahrungen in Modellprojekten sammeln. In den meisten Bundesländern ist präventive Stadtgestaltung jedoch noch kein Qualitätsstandard des Planungsprozesses. Im Vergleich zu Großbritannien wird in Deutschland vor allem die Verbindung planerischer Maßnahmen und sozialer Maßnahmen als zukunftsweisend betrachtet. Zur Anwendung eines integrierten Modells sind Infrastrukturen der Steuerung notwendig, die in Deutschland in Form von Quartiermanagement teilweise bereits vorhanden sind.

Ansatzpunkte für einen deutschen Weg des Mainstreaming von präventiver Stadtgestaltung bestehen in einer stärkeren Berücksichtigung des Themas „Sicherheit“ in den Programmen der Stadterneuerung (wie dem Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“), in einer entsprechenden Organisationsentwicklung der kommunalen Fachbereiche für Stadtplanung und Stadtentwicklung und einer gezielten Kooperation mit der Polizei sowie einer strategischen Aufnahme dieser Perspektive in den Kanon der Qualifizierung und Weiterbildung.

<sup>122</sup> Vgl. Stephen Town/Caroline Davey/Andrew Wootton, *Design against Crime. Secure urban environments by design. Guidance for the design of residential areas*, Salford 2003.

# APuZ

Nächste Ausgabe

13/2007 · 26. März 2007

## Soziale Marktwirtschaft

*Hans-Jürgen Papier*

Wirtschaftsordnung und Grundgesetz

*Bodo Gemper*

Ludwig Erhard revisited

*Eckhard Hein · Achim Truger*

Die deutsche Wirtschaftspolitik am Scheideweg

*Heinz-J. Bontrup*

Wettbewerb und Markt sind zu wenig

*Richard Senti*

Die WTO im gesellschaftspolitischen Dilemma

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
Sabine Klingelhöfer  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

# Innere Sicherheit im Wandel *APuZ* 12/2007

*Bernhard Frevel*

## 3-4 **Sicherheit gewähren – Freiheit sichern**

Rings um Sicherheitsgefährdungen und das staatliche Sicherheitsversprechen werden sowohl die sicherheitstechnische Aufrüstung des Staates als auch die Privatisierung der Sicherheit als Lösung präsentiert. Rechtsstaatlich betrachtet können hier jedoch Gefährdungen des hohen Rechtsguts der Freiheit entstehen.

*Henning van den Brink · André Kaiser*

## 4-11 **Kommunale Sicherheitspolitik**

Auch bei der Gewährleistung innerer Sicherheit wird die Steuerungsfähigkeit des Staates von nichtstaatlichen Organisationen ergänzt. Das macht neue Handlungsstrategien erforderlich, bringt neue Kooperationsformen hervor, verändert das Institutionengefüge und stellt die Akteure vor neue Herausforderungen.

*Lars Normann*

## 11-17 **Sicherheitspolitische Reformergebnisse zur Terrorprävention**

Die aktuellen sicherheitspolitischen Reformergebnisse stehen im Spannungsfeld zwischen Trennungsgebot und Datenschutz. Die Kompetenzen werden immer weiter ausgedehnt und nicht mehr nur auf internationale Terrorverdächtige beschränkt. Es stellt sich die Frage nach Eignung und Verhältnismäßigkeit.

*Peter Stegmaier · Thomas Feltes*

## 18-25 **Vernetzung – neuer Effektivitätsmythos für die innere Sicherheit**

Netzwerke stehen für Sicherheit, Innovation, Kommunikation und Kooperation. Bei der Organisation von ‚innerer Sicherheit‘ geht die Vernetzung neuerdings mit dem Konzept des ‚ebenen- und institutionenübergreifenden Polizierens‘ einher. Sicherheitsakteure werden dabei auch dem Wettbewerb ausgesetzt.

*Jo Reichertz*

## 25-31 **Die Medien als selbständige Akteure**

Staatliche Sicherheitsaufgaben werden zurzeit gesellschaftlich neu verteilt und legitimiert. Hier wird dargelegt, dass den Medien bei dem aktuellen öffentlichen ‚Kampf‘ um die ‚richtige‘ Politik des Polizierens eine eigenständige Bedeutung zukommt.

*Herbert Schubert · Holger Spieckermann · Katja Veil*

## 32-38 **Sicherheit durch präventive Stadtgestaltung**

Der Beitrag betrachtet den Ansatz einer situativen Kriminalprävention durch Stadtgestaltung im Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien. In Deutschland wird der situative Ansatz stärker mit wohlfahrtsstaatlichen Interventionen kombiniert, exemplarisch repräsentiert durch das ISIS-Modell.