

Christian Endreß

# Die Vernetzung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur

Das Politikfeld Innere Sicherheit  
im Spannungsverhältnis  
von politischen Interessen  
und sich wandelnden Bedrohungen



PETER LANG  
EDITION

## Die Vernetzung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur



Christian Endreß

# **Die Vernetzung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur**

**Das Politikfeld Innere Sicherheit  
im Spannungsverhältnis  
von politischen Interessen  
und sich wandelnden Bedrohungen**



PETER LANG  
EDITION

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Witten, Herdecke, Privatuniv., Diss., 2013

Gedruckt auf alterungsbeständigem,  
säurefreiem Papier.

E-ISBN 978-3-653-04143-9 (E-Book)

DOI 10.3726/978-3-653-04143-9

D 1018

ISBN 978-3-631-62959-8

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2013

Alle Rechte vorbehalten.

Peter Lang Edition ist ein Imprint der Peter Lang GmbH

Peter Lang – Frankfurt am Main · Berlin · Bruxelles · New York ·  
Oxford · Wien · Warszawa

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich  
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des  
Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages  
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für  
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die  
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

[www.peterlang.de](http://www.peterlang.de)

*„Ohne Sicherheit vermag der Mensch  
weder seine Kräfte auszubilden noch die  
Früchte derselben zu genießen; denn  
ohne Sicherheit ist keine Freiheit.“*

Wilhelm von Humboldt

Meiner lieben Andrea.



# Inhalt

1	Einleitung .....	13
1.1	Erkenntnisobjekt und wissenschaftliche Fragestellung .....	14
1.2	Vorgehensweise, Aufbau der Arbeit, methodische und theoretische Einordnung .....	16
1.3	Forschungsstand und Quellenlage .....	18
1.4	Begriffliche Grundlagen der Sicherheitsdiskussion .....	20
2	Innere Sicherheit als staatstheoretischer Diskurs .....	27
2.1	Staatstheorie und Legitimation .....	28
2.1.1	Thomas Hobbes .....	28
2.1.2	John Locke .....	30
2.1.3	Max Weber .....	32
2.2	Sicherheit als Ideal? .....	32
2.3	Freiheit und Sicherheit im rechtsstaatlichen Spannungsverhältnis ...	35
3	Theorie und Methodik .....	37
3.1	Politikfeldanalyse .....	37
3.2	Politikfeldanalyse Innere Sicherheit .....	39
3.3	Prozesse – der „Policy Cycle“ .....	42
3.3.1	Problemwahrnehmung und Agenda Setting .....	44
3.3.2	Politikformulierung und Entscheidungsfindung .....	46
3.3.3	Politikimplementierung .....	49
3.3.4	Evaluierung und Terminierung .....	50
3.4	Governance-Ansatz .....	53
3.5	Multilevel Governance und Security Governance .....	56
3.6	Akteurszentrierter Institutionalismus .....	57
3.7	Von der Theorie zur Methode .....	60
3.8	Methodische Grundlagen .....	60
3.8.1	Das narrative Interview .....	61
3.8.2	Das problemzentrierte Interview .....	62
3.8.3	Teilnehmende Beobachtung .....	63
3.8.4	Leitfadengestütztes (offenes) Experteninterview als methodische Grundlage .....	63

3.8.5 Gewinnung von Datenmaterial/ Expertenrekrutierung/Stichprobenumfang .....	64
3.8.6 Leitfadenzonzeption und Interviewdurchführung .....	65
3.8.7 Analyse/Auswertung/Datenaufbereitung .....	67
4 Prinzipien und Aufbau Innerer Sicherheit in Deutschland .....	69
4.1 Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland in der Bestandsaufnahme .....	70
4.1.1 Betrachtung der Sicherheitsarchitektur in der wissenschaftlichen Diskussion .....	71
4.1.2 Die Sicherheitsarchitektur aus der politisch-administrativen Betrachtung .....	72
4.2 Akteurs- und Institutionenanalyse .....	74
4.3 Staatliche Sicherheit .....	75
4.4 Bevölkerungs-, Zivil- und Katastrophenschutz sowie Brandschutz .....	100
4.4.1 Krisenmanagement auf Bundesebene .....	102
4.4.2 Akteure des Bevölkerungs- und Brandschutzes .....	103
4.4.3 Koordination staatlichen Verwaltungshandelns bei Schadensereignissen .....	109
4.4.4 Entscheidungsfindung bei Schadenslagen und Katastrophen .....	110
4.4.5 Koordinationsfunktion des Bundes im Bevölkerungsschutz .....	114
4.5 Kommunale Sicherheit .....	116
4.5.1 Akteure und Ansätze .....	116
4.5.2 Broken-Windows-Theorie .....	119
4.5.3 Community Policing .....	119
4.6 Private Sicherheitswirtschaft .....	120
4.6.1 Maritime Sicherheit als neuer Markt .....	122
4.6.2 Wahrnehmung privater Sicherheitsdienste .....	123
4.6.3 Privatisierung von Sicherheit – Fluch oder Segen? .....	124
4.7 Unternehmenssicherheit .....	126
4.7.1 Gefährdungspotenziale für Unternehmen .....	126
4.7.2 Schwachstelle kritische Infrastrukturen .....	128
5 Wandel des föderalen Sicherheitsverbundes seit 1945 .....	131
5.1 Institutioneller Wandel der Nachrichtendienste .....	132
5.1.1 Bundesnachrichtendienst .....	133
5.1.2 Bundesamt für Verfassungsschutz .....	135

5.1.3	Amt für Militärischen Abschirmdienst .....	137
5.2	Institutioneller Wandel der Polizeien .....	137
5.2.1	Bundeskriminalamt .....	141
5.2.2	Bundespolizei (vormals Bundesgrenzschutz) .....	143
5.3	Wandel des Zivil- und Katastrophenschutzes .....	145
6	Prozesse und Austauschbeziehungen im Netzwerk Innere Sicherheit ....	149
6.1	Netzwerk Innere Sicherheit .....	150
6.1.1	Zentralbereich .....	151
6.1.2	Politisch-institutionelles Umfeld .....	152
6.1.3	Korrespondierendes politisches Umfeld .....	153
6.2	Interaktions- und Steuerungsformen der Akteure im Politikfeld Innere Sicherheit .....	155
6.2.1	Staatliche Sicherheit .....	156
6.2.2	Polizei, Nachrichtendienste und weitere staatliche Akteure .....	156
6.2.3	Staatliche Institutionen und Wirtschaft – Sicherheitspartnerschaften .....	159
6.2.4	Sicherheitswirtschaft .....	161
6.2.5	Bevölkerungsschutz .....	163
6.3	Diskurse und parteipolitische Positionen innerhalb des Politikfelds .....	165
6.4	Beispiel eines Diskurses: Bundeswehreinsatz im Inneren .....	169
7	Anpassungsstrategien der föderalen Sicherheitsarchitektur – von der Problemdefinition bis zu den Implementierungsmaßnahmen ....	173
7.1	Bedrohungs- und Gefahrenpotenzial für die Bundesrepublik Deutschland .....	173
7.1.1	Islamistischer Terrorismus .....	174
7.1.2	Organisierte Kriminalität .....	175
7.1.3	Cybergefahren .....	176
7.1.4	Gesellschaftspolitische Entwicklungen .....	176
7.1.5	Komplexereignisse und sonstige Schadenspotenziale .....	177
7.2	Agenda-Setting im Politikfeld Innere Sicherheit .....	177
7.3	Entscheidungsprozesse und Einflussfaktoren .....	178
7.4	Kriterien zur Anpassung der Sicherheitsstrukturen .....	181
7.5	Ableitende Problemstellungen .....	183
7.6	Paradigmenwechsel 11. September 2001 .....	185
7.7	Zentralisierung und Vernetzung als Strategie der Politik der Inneren Sicherheit .....	188

7.7.1	Bundeszentralisierung und Reformwillen .....	189
7.7.2	Vernetzung- und Kooperationsformen .....	195
7.8	Wirkung staatlicher Sicherheitspolitik (Outcome) .....	207
8	Künftige Herausforderungen und Einflussfaktoren .....	211
8.1	Finanzielle und personelle Entwicklungen innerhalb des Politikfelds .....	211
8.1.1	Polizeien der Länder .....	213
8.1.2	Die Polizeien des Bundes und der Verfassungsschutz .....	216
8.1.3	Helferpotenziale im Bevölkerungsschutz .....	218
8.1.4	Ehrenamtliches Engagement und Helfergewinnung .....	220
8.2	Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Innere Sicherheit .....	223
8.2.1	Auswirkungen auf Kriminalität und Sicherheit .....	224
8.2.2	Auswirkungen auf die Personalgewinnung im Politikfeld Innere Sicherheit .....	229
8.2.3	Auswirkungen im Rettungswesen, Brand- und Bevölkerungsschutz .....	231
9	Diskussion und Fazit .....	233
9.1	Zusammenfassung .....	234
9.2	Generelle Erkenntnisse .....	240
9.3	Ausblick und Handlungsempfehlungen .....	247
10	Abbildungsverzeichnis .....	253
11	Abkürzungsverzeichnis .....	255
12	Literaturverzeichnis .....	261
	Anlage I Übersicht über die Experteninterviews .....	295
	Anlage II Experteninterviews des Forschungsprojektes „PRI-KATS“ .....	297

*Anmerkung:*

*Der Einfachheit halber werden in der gesamten Arbeit für Personen beiderlei Geschlechts ausschließlich maskuline Formen verwendet.*

# Vorwort

*„Ich hoffe, dieses Buch ohne  
Vorurteile geschrieben zu  
haben, behaupte aber nicht,  
ich hätte es ohne  
Leidenschaft geschrieben.“*

Alexis de Tocqueville

Diese Arbeit habe ich während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Sicherheitsforschung und Sicherheitsmanagement an der Universität Witten/Herdecke geschrieben. Sie wäre ohne die Hilfe und Unterstützung meines Betreuers Professor Dr. Hans-Jürgen Lange und die gute und kritische Beratung von Professor Dr. Bernhard Frevel und Professor Dr. Matthias Kettner nicht entstanden. Dafür spreche ich ihnen meinen Dank und meine Anerkennung aus. Auch möchte ich mich bei meiner Familie, meinen Freunden und meinen Kollegen in Witten und Bielefeld bedanken, die mich intensiv bei dieser Arbeit und dem von mir bearbeiteten BMBF-Forschungsprojekt unterstützt haben.

Wertvolle Informationen und wichtige Impulse verdanke ich den zahlreichen Experteninterviews. Sie hier alle namentlich zu nennen würde den Umfang sprengen. Sie sind in der Anlage aufgeführt. Ihnen allen danke ich für die Gesprächsbereitschaft, Offenheit und kritischen Diskussionen.



# 1 Einleitung

Nicht erst die Terroranschläge in den Vereinigten Staaten am 11. September 2001 haben die gesellschaftspolitische Problematik von Risiko und Sicherheit in westlichen Gesellschaftssystemen aufgezeigt. Für den Bereich der Äußeren Sicherheit spielten vor allem die Auflösung der Sowjetunion und das Ende des Ost-West-Konflikts sowie asymmetrische Kriegsformen eine bedeutende Rolle. Im Politikfeld der Inneren Sicherheit haben in den 1980er Jahren neue Erscheinungsbilder von Gewaltkriminalität für eine andere Blickrichtung gesorgt. Heute steht das Politikfeld Innere Sicherheit vor weiteren Herausforderungen. Neben dem Schutzbedarf hoch technisierter Anlagen besteht auch die Notwendigkeit, sich der Gefahr verstärkt auftretender Naturkatastrophen zu stellen, die enorme gesellschaftliche und auch ökonomische Folgen mit sich bringen (vgl. Münkler et al. 2010, 7). Hierunter fallen auch die sogenannten „*systemischen Risiken*“, die durch das Zusammentreffen verschiedener Faktoren eine ungeheure Komplexität entwickeln können (vgl. Meyer-Kramer 2007, 9).

Begriffsanalytisch lässt sich erkennen, dass die Begriffe „*Sicherheit*“ und „*Risiko*“ keinen statischen Formen humaner Daseinsanalytik, politisch vorgegebener Normsetzung oder wirtschaftlicher Kalkulationen unterliegen. Sie sind „*Reflexionsbegriffe*“ der geschichtlichen und sozialen Entwicklung der Menschheit. Sie betreffen auf der einen Seite individuelle Personen, haben aber auf der anderen Seite eine Kollektivwirkung auf das gesamte Gesellschafts- und Sicherheitssystem (vgl. Münkler et al. 2010, 7).

Auch sind Unsicherheiten und Bedrohungen keinesfalls neu. Sie gehören schon seit jeher zur Menschheit und deren Entwicklung. Bereits im Mittelalter wurden Menschen durch Seuchen und Krankheiten bedroht und getötet.

Risikothemen gewinnen im Vergleich zu Normthemen (Rechtssetzung) und Verteilungsthemen zunehmend an politischer Bedeutung. Das gilt auch für die öffentliche Meinungsbildung und die damit verbundene soziale Bewegung (vgl. Luhmann 1993b, 156). Um den Risiken und Bedrohungen innerhalb einer hoch entwickelten, demokratischen Gesellschaft entgegen zu treten, bedarf es einer permanenten Anpassung der Strukturen und Prozesse innerhalb des Politikfelds Innere Sicherheit. Der Wandel des politischen Systems geht einher mit einem grundsätzlichen Wandel von Staat und Demokratie. Wenngleich Innere Sicherheit einen Kernbereich staatlicher Machtbefugnis darstellt, ist dabei zu berück-

sichtigen, dass zur Produktion und Gewährleistung von Sicherheit schon seit einiger Zeit auch nicht-staatliche Akteure involviert werden. Sicherheit muss somit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden werden.

In Zeiten sich rapide wandelnder Risiken und Bedrohungen durch Terrorismus und rechtsextreme Gewalttaten, die eine ganze Nation erschüttern können, durch gehäuft auftretende Naturkatastrophen und eine zunehmende Abhängigkeit von kritischen Infrastrukturen müssen sich individuelle und kollektive Akteure diesen Herausforderungen stellen. Der Staat muss seine Strukturen, Politiken und Prozesse der Inneren Sicherheit an die Anforderungen anpassen. Gelingt ihm dies nicht, delegitimiert er sich selbst (vgl. Kloepfer 2012, 6).

Diese Arbeit untersucht die Komplexität des föderalen Sicherheitssystems der Bundesrepublik Deutschland sowie die notwendigen Anpassungsprozesse an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

## **1.1 Erkenntnisobjekt und wissenschaftliche Fragestellung**

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, den Wandel des föderalen Sicherheitsverbundes der Bundesrepublik Deutschland und die relevanten Einflussfaktoren zu untersuchen.

Somit werden dieser Arbeit folgende Forschungsfragen zugrunde gelegt:

*Inwieweit wandeln sich die Bedrohungsfaktoren und deren Wahrnehmung durch die Akteure in der Bundesrepublik Deutschland und wie passt sich die Sicherheitsarchitektur mit ihrer Akteurskonstellation diesem Wandel an? Welche Implikationen ergeben sich daraus für das Politikfeld Innere Sicherheit?*

Folgende Forschungshypothesen (unabhängige Variable) lassen sich hieraus ableiten:

*1. Bestimmen politische Interessen die Ausrichtung der Sicherheitsarchitektur, findet eine Anpassung an die existenten Bedrohungen nicht statt.*

Die Anschläge vom 11. September 2001 haben zwangsläufig den Fokus der politischen Entscheidungsträger auf den internationalen Terrorismus gelenkt (vgl. Endreß 2009a, 264 f.). Diese Ausrichtung der Sicherheitsarchitektur und der politischen Prioritäten ist nicht neu. Die letzten 20 Jahre haben verdeutlicht, dass es stets verschiedene „Fokusthemen“ im Politikfeld der Inneren Sicherheit gab.

In den achtziger Jahren konzentrierte sich die Sicherheitspolitik zunächst auf den RAF-Terrorismus und dann auf die organisierte Kriminalität, die als größte Bedrohung der nächsten Jahrzehnte angesehen wurde. Ab Mitte der neunziger Jahre rückte der Rechtsextremismus und ab dem 21. Jahrhundert der internationale Terrorismus ins Blickfeld der Sicherheitsbehörden (vgl. Lange 2008, 68).<sup>1</sup>

Neue Erkenntnisse über Gefahrenpotenziale, deren Intensität terroristische Anschläge bei Weitem übertreffen können, werden größtenteils politisch ausgeblendet (vgl. Endreß 2009a, 264 f.).

*2. Werden Risiken nicht einheitlich und übergreifend analysiert, sind sie auch nicht auf die gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur übertragbar.*

Die Analyse von Risiken erfolgt in jeder entwickelten Gesellschaft. Auch in Deutschland ist die Risikoanalyse kein Novum. In allen Bereichen der Industriegesellschaft lassen sich solche Analysen ausmachen:

Polizeiliche, nachrichtendienstliche, militärische und unternehmerische Risikoanalysen finden seit Jahrzehnten praktische Anwendung. Die Arbeit geht von der Annahme aus, dass es bislang nicht gelungen ist, eine einheitliche Analyse von Risiko- und Bedrohungsfaktoren aller Bereiche der Inneren Sicherheit zu erstellen, um so ein mögliches Schadenspotenzial bzw. Schadensausmaß für die Gesellschaft, die Strukturen der Inneren Sicherheit und Ordnung und die Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Deutschland zu untersuchen.

*3. Wandeln sich die Risiken und Bedrohungen, müssen die Strukturen, Prozesse und Politiken der Inneren Sicherheit an diesen Wandel angepasst werden.*

Resultierend aus der Forschungshypothese lässt sich die Schlussfolgerung ableiten, dass, wenn bislang keine qualitative Untersuchung von Bedrohungspotenzialen für die Bundesrepublik in einem fach- und ressortübergreifenden Ansatz stattgefunden hat, auch die Strukturen der Inneren Sicherheit und die notwendigen Handlungsoptionen bislang nicht adäquat ausgerichtet werden konnten.

*4. Wenn der islamistische Terrorismus nach dem 11. September 2001 den Fokus deutscher Sicherheitsproduktion auf sich gelenkt hat, wurden andere Bedrohungen mit geringerer Intensität bearbeitet.*

---

1 Die Ausrichtung der Sicherheitsarchitektur auf die Bedrohungspotenziale des Terrorismus hat einen erheblichen Strukturwandel hervorgerufen, der in dieser Arbeit näher betrachtet wird.

Dieser Hypothese liegt die Annahme zugrunde, dass der Politik und den Produzenten und Gewährleistern von Sicherheit immer nur begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Es soll untersucht werden, wie sich die Schwerpunkte deutscher Sicherheitspolitik verlagern, wenn sich die Bedrohungen wandeln. Zudem soll erörtert werden, welche Variablen einen Wandel der Prioritäten herbeiführen und die Entscheidungen politischer Akteure beeinflussen.

## 1.2 Vorgehensweise, Aufbau der Arbeit, methodische und theoretische Einordnung

Beschäftigt man sich mit Sicherheitsarchitekturen, bedarf es zunächst einer detaillierten Analyse, wer Bestandteil einer solchen Architektur ist und welche Mittel den Akteuren zur Verfügung stehen. Greift man an dieser Stelle nochmals auf die Fragestellung der vorliegenden Arbeit zurück – inwieweit sich die Strukturen der Inneren Sicherheit an die Bedrohungslagen anpassen – kann von der Annahme ausgegangen werden, dass ein Strukturwandel auch einen notwendigen (Sach-)Zwang voraussetzt.

Diese politikwissenschaftliche Arbeit hat den Anspruch, die Notwendigkeit möglicher (weiterer) Strukturveränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit aufzuzeigen. Die Defizite im Politikfeld Innere Sicherheit werden zudem analysiert und hierfür alle relevanten Ebenen des Mehrebenensystems mit dessen Politikverflechtungsstrukturen untersucht. Dabei bedient sich der Verfasser verschiedener theoretischer und methodischer Elemente. Aristoteles schrieb diesbezüglich zu Beginn seiner Nikomachischen Ethik<sup>2</sup>: *„Alle künstlerische und alle wissenschaftliche Tätigkeit [...], ebenso wie alles praktische Verhalten [...] und jeder Entschluss [...] hat nach allgemeiner Annahme zum Ziele irgendein zu erlangendes Gut [...].“*

Aristoteles zählte also die Theorie nicht zu den klassischen Tätigkeiten, durch die sich ein praktischer Wert erzielen lässt (vgl. Siedschlag 2006, 9), sondern verstand sie als *„interessenloses Wissenwollen, wie sich die Dinge an sich verhalten“* (Bien 1980, 124). Die Methode hingegen dient der Ursachensuche und Erkenntnisbildung und stellt somit in der Wissenschaft die Grundlage für das Vorgehen und Forschungsverfahren dar (vgl. Siedschlag 2006, 9). Systematische Vorgehensweisen innerhalb der Sicherheitsforschung benötigen eine besondere Aufmerksamkeit, da gerade in diesem Politikfeld eigene politische Auffassungen und persönliche Weltbilder eine besonders starke Rolle einnehmen und somit einer

---

2 Absatz I 1, in der Übersetzung nach Gigon 1967.

rationalen Analyse der Wirklichkeit im Wege stehen können. Es gilt sodann klare Analysemöglichkeiten aufzuzeigen und zu beschreiben (vgl. ebd.). Die Politikwissenschaft zeichnet sich dadurch aus bzw. muss den Anspruch bedienen, dass sie verschiedene methodische und theoretische Sichtweisen in einer systematischen und methodisch geleiteten „Zusammenschau“ verbindet und in Einklang bringt. Ein reines „Theoretisieren“ wird dem wissenschaftlichen Anspruch ohne eine „intersubjektive Nachvollziehbarkeit des jeweils eingeschlagenen Weges der Erkenntnisbildung und die Reproduzierbarkeit der dabei erzielten Ergebnisse“ (Siedschlag 2006, 11) nicht gerecht werden können. Die Methoden stellen demnach das Gütesiegel der wissenschaftlichen Analyse dar (vgl. ebd.).

Diese Arbeit gliedert sich in neun thematische Kapitel. In diesem 1. Kapitel finden sich die Herleitung zum Thema, die zugrunde liegende Fragestellung und die relevanten Definitionen. Im 2. Kapitel wird eine staatstheoretische Einordnung vorgenommen und die Perspektiven werden auf die Rolle des Staates in Bezug auf die Sicherheit dargestellt. Im 3. Kapitel dieser Arbeit legt der Verfasser die theoretischen und methodischen Grundlagen dar, die er sich zur Beantwortung der Forschungsfrage zunutze gemacht hat. Das 4. Kapitel erörtert kritisch die unterschiedlichen Betrachtungen der Sicherheitsarchitektur und stellt das Modell dieser Architektur mit ihren fünf relevanten Säulen deskriptiv vor. Im 5. Kapitel wird der Wandel, der sich aufgrund politisch veränderter Rahmenbedingungen vollzog, untersucht. Im 6. Kapitel werden die „Politics“, also die Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse, die informell oder formell die Politik der Inneren Sicherheit bestimmen, aufgegriffen. Doch nach welchen Kriterien werden diese Prozesse an die sich wandelnden Bedrohungen angepasst? Diese Frage wird in Kapitel 7 ausgiebig erörtert. Bevor der Verfasser in Kapitel 9 die Ergebnisse diskutiert und ein Fazit zieht, werden in Kapitel 8 die künftigen Herausforderungen innerhalb des Politikfeldes Innere Sicherheit untersucht.

Drei Determinanten<sup>3</sup> bestimmen, wie in allen Bereichen der Sozialwissenschaften, die Aufgaben der Risiko- und Sicherheitsforschung und somit auch dieser Arbeit:

1. „Der allgemeine Auftrag an die Wissenschaft und somit die gesellschaftspolitischen Voraussetzungen“ (Kaschner 2008, 20),
2. Aufgaben- und Problemstellung, deren Erkenntnisgegenstand Teil einer wissenschaftlichen Disziplin angehört ist und
3. die theoretischen Möglichkeiten aber auch Grenzen des Erreichens der wissenschaftlichen Aufgabe (vgl. ebd.).

---

3 So auch Kaschner 2008, 20.

Diese Arbeit hat Grenzen. Es wird nicht möglich sein, alle Perspektiven zu untersuchen und in die Arbeit einfließen zu lassen. Auch würde es den Rahmen sprengen, die ungeheure Komplexität des Politikfelds bis ins kleinste Detail darzustellen. Wenngleich der Verfasser einen möglichst guten Einblick in die Thematik bieten möchte, wird am Ende nochmals eine selbstreflektierende Einschätzung der Grenzen und Möglichkeiten abgegeben.

Neben den gängigen wissenschaftlichen Arbeitsweisen und Grundlagen hat der Verfasser sich qualitativer und quantitativer Daten bedient. Zur Gewinnung von qualitativen Daten wurden Interviews mit renommierten Experten und namhaften politischen Vertretern geführt. Bei der Gewinnung von quantitativen Daten greift der Verfasser u. a. auf eine von forsa (Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen) durchgeführte Befragung zurück, deren Forschungsdesign der Verfasser mitgestaltet hat. Eine detaillierte Ausführung der methodischen Arbeitsweisen findet sich in Kapitel drei.

### 1.3 Forschungsstand und Quellenlage

Innere Sicherheit ist Gegenstand juristischer, sozialwissenschaftlicher und soziologischer Forschung (vgl. Lange et al. 2008, 395). Die Quantität der verfügbaren Literatur in den spezifischen Bereichen der sozialwissenschaftlichen Sicherheitsforschung fällt sehr unterschiedlich aus. Diese Arbeit berührt mehrere wissenschaftliche Disziplinen und ist somit interdisziplinär ausgerichtet – sie berührt verschiedene Politikfelder und andere wissenschaftliche Disziplinen (u. a. durch einen historischen Rückblick, die Geschichtswissenschaft oder die rechtliche Einordnung von Sicherheitsakteuren und deren Befugnisse – die Rechtswissenschaft). Generell kann festgestellt werden, dass das Thema „Sicherheit“ in den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen eine sehr segmentierte Betrachtung findet (vgl. Endreß/Petersen 2012). So lässt sich auch weiterhin eine strikte Abgrenzung zwischen den Forschungsgebieten der Inneren (bspw. Lange et al. 2008; Knelangen 2001; Lange 1999) und Äußerer (bspw. Buzan et al. 1998) Sicherheit erkennen. Die Rechtswissenschaft spricht in der Regel von Öffentlicher Sicherheit und nimmt sich der Entwicklung des Sicherheitsrechts an (bspw. Kötter 2008). Bei der Kriminologie werden die veränderten Wahrnehmungen von Risikobewusstsein und Gefahren untersucht (bspw. Dinges/Sack 2000). Die Soziologie hinterfragt die Auswirkungen auf die Gesellschaften (bspw. Gronemeyer 2010).

Bei der Geschichtswissenschaft werden die Epochen der innen- und außenpolitisch relevanten Entwicklungen aufgegriffen (bspw. Conze 2009) (vgl. Daase 2011, 59 f.). Die Betrachtung von Risiken prägt seit jeher das menschliche Zusam-

menleben und wurde auch in den wissenschaftlichen Disziplinen einer ausführlichen Betrachtung unterzogen (bspw. Münkler et al 2010b; Beck 2007; Renn et al. 2007; Luhmann 1991; Luhmann 1993a, 1993b).

Auch wenn in den vergangenen 40 Jahren eine vorzeigbare Zahl von über 9.000 deutschen Titeln allein zum Politikfeld Innere Sicherheit veröffentlicht wurde (vgl. Ohly 2008, 377), fehlt es momentan noch an einer Perspektive, die den Wandel von Sicherheit als einen Prozess versteht, „*der die nationale und internationale Gesellschaft produziert, reproduziert und transformiert*“ (Daase 2011, 59).

Die aus den Politikwissenschaften entstammende Diskussion zum Themenfeld Innere Sicherheit konzentrierte sich oftmals auf die Analyse von Institutionen, wobei das Interesse in der Vergangenheit zumeist auf institutionenkritische Forschungsschwerpunkte gerichtet war (vgl. Lange 2011, 323). Dieser Prozess hat sich gewandelt und zwischenzeitlich führen auch diverse Forschungsprogramme zu einem transparenten Dialog zwischen Sicherheitseinrichtungen und Wissenschaft. Auch weiterhin – und vollkommen legitim – wird das Themenfeld *Sicherheit* einer kritischen Betrachtung unterzogen (bspw. durch die Humanistische Union 2003; die Gustav Heinemann-Initiative/die Humanistische Union 2009; durch Singelstein/Stolle 2006).

Wenngleich das Thema *Sicherheitsarchitektur* auch in der neueren Literatur (bspw. von Möllers/Ooyen 2012; Würtenberger et al 2012; Glawe 2009; Pitschas 2003) bearbeitet wird, ist es bislang noch nicht gelungen, die föderale Sicherheitsarchitektur nachvollziehbar darzulegen. Auch stehen einheitliche Definitionsansätze aus.

Betrachtet man die Sicherheitsarchitektur als ein Fünf-Säulen-Modell (staatliche Sicherheit, Bevölkerungsschutz, kommunale Sicherheit, private Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit),<sup>4</sup> das dem Verfasser schlüssig erscheint, fällt auf, dass die einzelnen „*Säulen*“ bzw. Subsysteme der Inneren Sicherheit in der Forschung unterschiedlich intensiv bearbeitet werden. Forschungen zu diesem Politikfeld rekurrieren zumeist auf politik- oder verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen. Wurde hingegen die Forschung zur Polizei<sup>5</sup> (bspw. Lange 1999, 2000) und zur kommunalen Sicherheit (bspw. Forschungsprojekt „*KoSiPol*“) in der Politikwissenschaft schon einer umfangreichen Betrachtung unterzogen, steht sie in den Bereichen der privaten Sicherheitswirtschaft, der Unternehmenssicherheit und des Bevölkerungsschutzes noch am Anfang, obgleich sich einzelne Forschungseinrichtungen und Wissenschaftler verschiedener Fragestellungen in

---

4 Eine detaillierte Darstellung findet sich in Kap. 4.

5 Eine intensive Forschung hierzu wird auch durch den Interdisziplinären Arbeitskreis Innere Sicherheit sowie den Arbeitskreis Empirische Polizeiforschung betrieben.

diesen Subsystemen angenommen und auch mit Publikationsbeiträgen wertvolle Erkenntnisse beigesteuert haben.<sup>6</sup> Das notwendige „*wissenschaftliche Handwerkszeug*“ für die Untersuchung von politisch-administrativen Zusammenhängen und Politikfeldern ist durchaus gegeben (bspw. durch Schubert/Bandelow 2003; Blum/Schubert 2009). Eine übergreifende Arbeit, die konkret alle beteiligten Akteure und das komplexe System Innere Sicherheit untersucht, ist nicht verfügbar oder dem Verfasser nicht bekannt. Eine Untersuchung der Entscheidungsprozesse im Bereich der bundesdeutschen Sicherheitspolitik steht noch aus (vgl. Gareis 2009, 80). Diese Arbeit hat den Anspruch, hierzu einen Beitrag zu leisten.

## 1.4 Begriffliche Grundlagen der Sicherheitsdiskussion

Wie in der Politikwissenschaft üblich, beginnt diese Arbeit mit der Definition von Begrifflichkeiten. Die Definition ist vor dem Hintergrund wichtig, da es den sicherheitspolitischen Diskursen oftmals an Klarheit fehlt, was zu einer unnötigen Polemisierung führt (vgl. Frevel/Bredthauer 2010, 11). Wenngleich der Verfasser in der hier vorliegenden Arbeit zahlreiche Fachbegriffe verwendet, die einer besonderen Untersuchung unterzogen werden müssten, beschränkt er sich auf die Untersuchung und Definition des „*Sicherheitsbegriffs*“. Im Folgenden sollen die verschiedenen begrifflichen Dimensionen und die damit verbundene Dynamik näher erörtert werden.

Sicherheit ist elementare Voraussetzung für alle Bereiche des öffentlichen Lebens und Grundlage von sozialen und natürlichen Systemen. Als konstitutiver Bestandteil ist Sicherheit grundlegendes Element des demokratischen Staatsauftrags und damit Kern von Planungsmustern politischer Handlungsprinzipien. Sicherheit zu gewährleisten ist nicht nur eine Herausforderung für all diejenigen, die sich Gefahren und Bedrohungen von Katastrophen oder Terrorismus stellen müssen. Sicherheit ist Bestandteil vieler Forschungsdisziplinen und Gegenstand zahlreicher Diskurse. Begrifflich bleibt sie allerdings eine unklare Größe, die einem permanenten Wandel ausgesetzt ist (vgl. Endreß/Schattschneider 2010, 8; Endreß/Petersen 2012). Der Politikwissenschaft ist es bislang nicht gelungen, eine abschließende bzw. zufriedenstellende Definition des Sicherheitsbegriffs zu erarbeiten. Besonders erstaunlich ist dies vor dem Hintergrund, dass er bereits in den 1960er Jahren durch den Begriff der „*Inneren Sicherheit*“ eine Konkretisierung erfuhr, was nicht heißen muss, dass die Ausweitung des Sicherheits-

---

6 Das laufende Bundessicherheitsforschungsprogramm der Bundesregierung sorgt derzeit für Abhilfe.

diskurses auf alle Bereiche des Lebens die Welt sicherer gemacht hat (vgl. Bonß 2010, 35).

Im angelsächsischen und amerikanischen Sprachgebrauch findet der Sicherheitsbegriff eine Differenzierung zwischen „*safety*“ (am ehesten mit „*technischer Sicherheit*“ gleichzusetzen) und „*security*“ (am ehesten mit „*gesellschaftlicher, öffentlicher oder innerer Sicherheit*“ gleichzusetzen). Im deutschen Sprachgebrauch gibt es diesbezüglich keine Abgrenzung. Eine rein begriffliche Abgrenzung reicht jedoch nicht aus, um der Vielfältigkeit des Begriffs und der einhergehenden Thematik gerecht zu werden (vgl. Endreß/Petersen 2012). Als dritte Dimension ist der Begriff der „*(un)certainties*“ zu nennen, der im Deutschen mit (Un-) Gewissheit übersetzt wird. Die „*uncertainties*“ beschreiben die kognitiven Aspekte eines Sicherheitsproblems. Diese Beschreibung ist nach Bonß notwendig, da die Behauptung, bei Unsicherheiten über Gewissheit zu verfügen, immer einen Widerspruch darstellt. Jedwede Unsicherheit zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich nicht aus einer kognitiven Betrachtung heraus erfassen und klären lässt, sondern lediglich mit Wahrscheinlichkeiten abgeschätzt werden kann. Oder im Umkehrschluss ausgedrückt: Wäre eine eindeutige Klärung abseits von Wahrscheinlichkeiten möglich, ließe sich die Ungewissheit in absolute Sicherheit verwandeln. Das Erreichen von „*absoluter Sicherheit*“ ist jedoch in modernen Gesellschaftssystemen nicht möglich (vgl. Bonß 2010, 35 f.).

Kategorie/ Begriff	SECURITY	SAFETY	CERTAINTY
Bedeutung	Gesellschaftliche, öffentliche bzw. Innere Sicherheit (im Sinne von politisch-sozialer Sicherheit)	Technische Sicherheit (im Sinne von Zuverlässigkeit technischer Systeme)	Kognitive Sicherheit (im Sinne von erkenntnisbezogener Gewissheit)
Beispiele	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Soziale Einbettung/ Kontextualisierung technischer Risiken</li> <li>2) Politische Sicherheit: Äußere und Innere Sicherheit</li> <li>3) Soziale Sicherheit: Social Security, Gesundheitssicherung</li> <li>4) Biographische Sicherheit: Erwartbarkeit und Überschaubarkeit des eigenen Lebenslaufs</li> </ol>	Safety belt, ASB, ESP oder allgemeiner: die technische Sicherheit von Einheiten, Kraftwerken, Bauteilen oder Gesamtsystemen (ohne soziale Einflüsse)	Die (Un-)Gewissheit speziell des wissenschaftlichen Wissens  Der systematische Zweifel als Kritik an der Gewissheit.

Abbildung 1: Sicherheitskonzeption (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bonß 2010, 35)

Sicherheit bzw. die Reduzierung von Unsicherheit ist sowohl ein individueller als auch ein kollektiver Anspruch. Die Definition von Sicherheit ist deshalb so schwierig, weil Sicherheit ein „*Catch-all-Begriff*“ (Münkler 2010a, 22) ist. Der Begriff suggeriert, dass es sich hierbei um einen gesellschaftlich erreichbaren Zustand handelt, der sich mit politischen Mitteln herstellen lässt und für dessen Nichterreichen spezifische Akteure zur Verantwortung gezogen werden können. Auch wenn dies in Einzelfällen zutreffen mag, „*so ist der mit diesem Begriff umrissene Erwartungshorizont doch eher im landläufigen Sinn utopisch, als dass er einen erreichbaren und in sich stabilen Zustand bezeichnen würde*“ (Münkler 2010a, 22).

In seinem Traktat über „*das Prinzip Sicherheit*“ stellt der Soziologe Wolfgang Sofsky hierzu Folgendes fest: „*Immer schon lebten die Menschen in einer gefährlichen Welt. Aber erst seit sie sich zu den Herren dieser Welt gekrönt haben, müssen sie sich alles Unglück selbst zuschreiben und darangehen, alle Unsicherheiten zu beseitigen.*“ (Sofsky 2005, 29)

Bei dem Sicherheitsbegriff verbinden sich gesellschaftliche, persönliche, soziale und ökonomische, ökologische und technologische Sicherheitsaspekte zu einem „*Kollektivsingular*“ (vgl. Münkler 2010a, 22).

Der Sicherheitsbegriff ist offensichtlich einer der umstrittensten Begriffe der (internationalen) Politik, da mit ihm sowohl über die Prioritäten politischer Ziele als auch die Wahl der adäquaten Mitteln entschieden wird bzw. in der Vergangenheit auch entschieden wurde (vgl. Daase 2002, 14 ff.).

Die Politik zur Sicherheit bzw. die Sicherheitspolitik zeichnet sich demnach dadurch aus, dass der Einzelne und die Gemeinschaft zum einen durch die unmittelbare Verteidigung, zum anderen durch aktives Handeln und durch die Beeinflussung der Umwelt weitgehend auf potenzielle Gefahren vorbereitet bzw. geschützt sind (vgl. Böckenförde 2009, 12), wenngleich durch den Sicherheitsbegriff ein Erwartungsüberschuss suggeriert wird, der niemals erfüllt werden kann (vgl. Münkler 2010a, 23). Sicherheit wird stets eine unklare Größe bleiben – schon allein deshalb, weil es sich hierbei nicht um ein empirisches, sondern um ein normatives Konzept handelt, das gesellschaftlich ausgehandelt werden muss (vgl. Jasch 2007).

## **Innere Sicherheit und Öffentliche Sicherheit**

Das Politikfeld Innere Sicherheit zeichnet sich explizit dadurch aus, dass neben den Akteuren des politisch-administrativen Systems auch zahlreiche Akteure aus dem gesellschaftlichen und politischen Raum integriert sind (vgl. Lange 2006b, 123 f.). Deskriptiv kann also Innere Sicherheit als ein System

„von staatlichen Institutionen und Einrichtungen, welches durch die Verfassung und Organe der demokratischen Willensbildung legitimiert ist, das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen kodifizierter Regeln exekutiv unter Anwendung auch von unmittelbarem Zwang auszuüben“,

verstanden werden (ebd.).

Eine besondere Bedeutung erhielt der Begriff der *Inneren Sicherheit* im politischen Raum, im Speziellen bei Wahlkämpfen (vgl. Bukow 2005, 43). Bis dahin konnte allerdings noch keinesfalls von einem expliziten *Politikfeld Innere Sicherheit* gesprochen werden. Mit der Notstandsgesetzgebung Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre wurde der entscheidende Schritt dazu unternommen. Die Begrifflichkeit blieb allerdings in den 1970er und 1980er Jahren hoch umstritten, da sie von den Gesellschaftskritikern als eine „*Kampferklärung*“ interpretiert wurde, die an die bürgerlichen Freiheitsrechte adressiert war (vgl. Lange 2006b, 127). Der Begriff hat sich dann insbesondere durch den periodischen Bericht „*Innere Sicherheit*“<sup>7</sup> (ab 1969, letztmalig 1994) des Bundesministeriums des Innern dennoch etablieren können. Eine klare rechtliche Definition gibt es allerdings nicht, wengleich sich einzelne Verweise im Strafgesetzbuch finden. Hier wird die Innere Sicherheit in einer nationalstaatlichen und traditionellen Perspektive als Element der „*staatlichen Sicherheit*“ neben der „*Äußerer Sicherheit*“ benannt. Der Begriff wird somit aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive heraus in einen strafrechtlichen Kontext gesetzt und bezieht sich auf die Kriminalitätsbekämpfung (vgl. Bukow 2005, 43). Zum einen umfasst *Innere Sicherheit* alle strafrechtlich sanktionierten und kriminellen Aktivitäten im „*Inneren der Bundesrepublik, genauer: ein möglichst weit gehendes Verhindern von Kriminalität*“ (ebd.), zum anderen ist sie ein eigenes Politikfeld mit wesentlichen Merkmalen.

Bei der „*Öffentlichen Sicherheit*“ handelt es sich um einen Terminus, der aus dem Polizei- und Ordnungsrecht stammt. Häufig werden die Begriffe *Öffentliche Sicherheit* und *Innere Sicherheit* synonym verwendet. Öffentliche Sicherheit jedoch kann als Oberbegriff verstanden werden, der die Aufrechterhaltung von Strukturen und Funktionen einer Gesellschaft impliziert (vgl. Reichenbach et al. 2008, 14).

## Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs

Der erweiterte Sicherheitsbegriff stammt ursprünglich aus dem militärischen und sicherheitspolitischen Bereich<sup>8</sup> (vgl. Lange/Heinrich 2008, 253). Der erwei-

---

7 Ab 2001 gab es dann wieder den „*Periodischen Sicherheitsbericht*“.

8 Im Kontext einer erweiterten Sicherheitskonzeption der NATO im Jahr 1991 (vgl. Lange 2006c, 288).

terte Begriff bezieht sich nicht länger auf die staatliche Ordnung, sondern auf veränderte Bedrohungslagen und mögliche Handlungsoptionen. Der Begriff schließt die Möglichkeit ein, dass sich künftig vollkommen neue Szenarien ereignen können. Neben dem Zerfall fragiler Staaten, asymmetrischer Bedrohungslagen durch den internationalen Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen werden in die Überlegung auch Schadensereignisse wie Katastrophen mit weltweiten Auswirkungen (z. B. Klimawandel, Wassermangel und Bodenerosion) einbezogen. Der erweiterte Sicherheitsbegriff möchte diesem Wandel der Sicherheitsszenarien Rechnung tragen; die einstige Trennung zwischen Innerer und Äußerer Sicherheit erscheint hierdurch obsolet. Die neuen und alten Akteure –staatliche Einrichtungen, NGOs, Industrie, Streitkräfte, Nachrichtendienste und private Sicherheitsdienste – werden angehalten, sich zu vernetzen und zu lernen, „*zusammenhängend*“ und „*ganzheitlich*“ zu denken und in einen zusammenfassenden Sicherheitsverbund einzutreten. Nicht zu vergessen sind die Bereiche von Entwicklungspolitik und Migration. Die Forderung nach einer Reformierung der Sicherheitsarchitektur geht mit der begrifflichen Diskussion einher (vgl. Lange 2006c, 287 f.).

Grundlegend haben sich der Sicherheitsbegriff und die sicherheitsrelevanten Probleme in den vergangenen 50 Jahren gewandelt. Die Bedeutung des Sicherheitsbegriffs hat sich nach Christopher Daase (2012, 24) sukzessiv um vier Dimensionen erweitert. Die erste Dimension stellt das Referenzprojekt dar. Es geht also um die Frage, wessen Sicherheit zu gewährleisten ist (Gesellschaft, Individuum, Staat). Bei der zweiten Dimension, der Sachdimension, geht es um die Frage, in welchem politischen Problembereich sich Sicherheitsgefahren feststellen lassen (humanitär, ökologisch, ökonomisch, militärisch). Die dritte Fragestellung greift die räumliche Dimension auf. Sie widmet sich der Frage, für welches räumlich-geografische Gebiet Sicherheit anzustreben ist (global, international, regional, national). Die letzte und vierte Frage stellt sich schließlich nach der Gefahren-dimension. Es soll erörtert werden, „*wie das Problem konzeptualisiert wird, auf das Sicherheitspolitik antworten soll*“ (Daase 2012, 25). Dabei werden die Faktoren Risiko, Verwundbarkeit und Bedrohungen miteinbezogen (vgl. ebd.).

Dass mit permanent ansteigender Vernetzung und Globalisierung die Komplexität der Anforderung an die Konzeption von Sicherheit zugenommen hat, ist eindeutig und kommt auch in der von Christopher Daase beschriebenen „*Vierdimensionalität*“ des erweiterten Sicherheitsbegriffs zum Ausdruck. Die Analyse von komplexen Einflüssen auf die Sicherheit ist gerechtfertigt, muss sich aber auch einer kritischen Betrachtung unterziehen lassen. Das ständige Suggestieren von ganzheitlichen Ansätzen (z. B. AA 2008, 81) und die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs dürfen nicht zur Folge haben, dass am Ende jedes Thema zum Sicherheitsthema wird (vgl. Chauvistré 2009, 60 ff.). Daraus ergibt sich nicht

zwingend, dass alles mit allem zusammenhängt und als Lösung alles mit allem vernetzt werden muss (vgl. Endreß/Feißt 2012, o. S.). Dies würde fälschlicherweise suggerieren, dass sich auf immer komplexere Fragen immer komplexere Antworten finden lassen. Tatsache ist jedoch, dass es Gefahren und Bedrohungen gibt, denen man prinzipiell nicht Herr werden kann (vgl. Münkler 2010a, 17). Wenn nun aber alle staatlichen, gesellschaftlichen und individuellen Bereiche unter dem Sicherheitsaspekt thematisiert werden, dann wird der „*Sicherheitspolitik*“ eine Allzuständigkeit übertragen, die sie nicht erfüllen kann und wird. Die strategische Ausrichtung, neue Probleme mit dem Sicherheitsbegriff in Verbindung zu bringen, um auf diese Weise Aufmerksamkeit zu erregen und außerordentliche Maßnahmen einzuleiten, macht es nahezu unmöglich, politische Prioritäten zu setzen (vgl. Daase 2012, 27). Da man sich dieser Überkomplexität nicht verweigern kann, gilt es einen Umgang mit dieser Situation zu finden (vgl. Endreß/Feißt 2012, o. S.).

## **Sicherheitskultur**

Ein Schritt in diese Richtung war die Einführung des Begriffs der „*Sicherheitskultur*“. Zwar hat sich der Begriff in der Sicherheitsforschung noch nicht durchgesetzt. Er kann aber potenziell dazu beitragen, dass Veränderungen von Ideen, Praktiken und Diskursen der Sicherheit aufgegriffen werden, ein Bild des gesellschaftlichen und staatlichen Wandels entsteht und ein Erkenntnisgewinn erzielt wird (vgl. Daase 2011, 59 f.).

Es stellt sich also die Frage, ob „*Sicherheitskultur*“ einen nachhaltigen Beitrag zur Sicherheitsdebatte leisten kann und welche Relevanz er für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft hat. Oder entstand dieser Begriff aus dem Trend heraus, alles zu einer „*Kultur*“ zu stilisieren? Sorgt er dafür, dass das, was eigentlich gemeint ist, noch undeutlicher wird (vgl. Malik 2000, 136)? Genau genommen ist in den Geistes- und Sozialwissenschaften nahezu kein Begriff so problembehaftet wie der Kulturbegriff. Der Grund liegt vermutlich in der nur oberflächlichen Konzeptualisierung sowie in dem „*häufig maßlosen Anspruch von Kulturtheorien, all die Dinge zu erklären, die andere Theorien nicht erklären können*“ (Daase 2012, 34).

Auch wenn der Kulturbegriff in der internationalen Politik nach einem kurzen Boom Ende der 1990er Jahre wieder untergegangen ist und präziseren und leichter definierbaren Begrifflichkeiten Platz gemacht hat, wurde ein Konzept verbannt, das bei weitem noch nicht ausgeschöpft war (vgl. ebd., 34). Während sich der bereits seit den 1970er Jahren vorhandene Begriff der „*strategischen Kultur*“ auch weiterhin auf den klassischen Bereich der militärischen Sicherheitspolitik bezieht, hebt die „*Sicherheitskultur*“ auf ein breites Aktionsfeld von Gesellschaft-

ten, Staaten und Individuen ab. Sie tut dies nicht, weil die Wissenschaft es so mag, sondern weil sich die Gesellschaft in einem Wandlungsprozess befindet und sich die gesellschaftliche Bedeutung von Sicherheit verändert hat (vgl. Daase 2012, 33).

*„Sicherheitskultur umfasst vor dem Hintergrund der Annahme, dass eine absolute Sicherheit nicht gewährleistet werden kann, sowohl die Art und Weise der Herstellung relativer Sicherheit als auch den Umgang mit den notwendigerweise bestehenden Unsicherheiten.“*  
(Endreß/Feißt 2012, o. S.)

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, nicht ausschließlich *den Begriff der Sicherheit*, sondern auch *den Blick auf Sicherheit* zu erweitern. Die Produktivität sowie der Erkenntnisgewinn dieser Betrachtung von „*Sicherheitskultur*“ lässt die Möglichkeit der gegenseitigen Bereicherung themenverwandter aber auch disziplin-fremder Sichtweisen zu. Dadurch eröffnen sich neue Formen und Möglichkeiten, spezifische Probleme anzugehen (vgl. ebd.).

Die Frage, ob „*Sicherheitskultur*“ eine unklare Größe in der pluralistischen Gesellschaft bleibt, lässt sich an dieser Stelle nicht abschließend beantworten. Dennoch ist deutlich geworden, dass „*Sicherheitskultur*“ über den „*erweiterten Sicherheitsbegriff*“ hinausgeht, da der Begriff der Sicherheitskultur nicht ausschließlich das Gegenstandsfeld erweitert, sondern auch nach gemeinsamen Dynamiken der Gegenstandsfelder sucht. Sicherheitskultur fragt nicht nur nach dem *Was*, sondern auch nach dem *Wie* und eröffnet dadurch neue Antwortmöglichkeiten (vgl. Endreß/Feißt 2012, o. S.).

## 2 Innere Sicherheit als staatstheoretischer Diskurs

Sicherheit in komplexen Gesellschaftssystemen ist grundsätzlich ein gefährdetes Gut. Menschen haben das berechnete Bedürfnis, sich in Sicherheit zu entfalten – sei dies in Lebenspartnerschaften, im sozialen und wirtschaftlichen Bereich oder im Rahmen der staatlichen Fürsorgepflicht. Es existiert eine enorme Erwartungshaltung der Bürger gegenüber dem Staat. Das Gewaltmonopol des Staates soll mit all seinen Mitteln vor Feinden schützen – durch innere Maßnahmen (Politikfeld Innere Sicherheit) oder durch den Schutz vor Angriffen (Verteidigungspolitik/Äußere Sicherheit). Im Gegenzug dazu ist die Gesellschaft bereit, sich verschiedenen Regeln und Normen zu unterwerfen. Auch stützt sie die staatlichen Verantwortungsträger mit den Kompetenzen aus, die für die Durchführung bestimmter Maßnahmen erforderlich sind. Schon seit jeher ist Sicherheit Aufgabe der staatlichen Ordnung (vgl. Glaeßner 2003, 9).

Bei der Politik der Inneren Sicherheit handelt es sich um eine staatlich geprägte Führungspolitik, über die es keinen politischen Dissens gibt (vgl. Reichertz 2011, 11). In der gesellschaftlichen Diskussion wird die Thematik Innere Sicherheit zumeist unter normativen Aspekten behandelt. Dabei ist Innere Sicherheit als ein Bereich zu verstehen, der einer unterschiedlichen politischen Bewertung unterliegt und der die Herstellung gesellschaftlicher „*Innere*“ Sicherheit verspricht. Aber auch die gesellschaftskritischen Diskussionen sind der normativen Sichtweise zuzuordnen (vgl. Lange 2003, 225). Je nach „*politisch-theoretischer Couleur*“ verweist Innere Sicherheit dann auf eine notwendige staatliche Aufgabe, den Schutz vor Übergriffen gegen die Bürger zu gewährleisten und den „*inneren*“ Frieden zu sichern. Hieraus ergibt sich eine normativ-affirmative Position (vgl. Lange 2000, 236). Eine normativ-kritische Position lässt sich aus den Meinungen ableiten, dass Innere Sicherheit den „*zu Übergriffen tendierenden Herrschaftsanspruch des Staates gegenüber seinen Bürgern*“ (ebd.) verkörpert. Während der normativ-affirmative Ansatz darauf abzielt, staatliche und rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Innere Sicherheit verbessern, konzentriert sich die normativ-kritische Position darauf, „*Herrschaftszusammenhänge aufzudecken und vor allem mit dem Mittel der Kritik als wünschenswert erachtete Korrektur durchzusetzen*“ (ebd.).

Im Hoheitsbereich der Inneren Sicherheit sind zwischenzeitlich zwei Trends zu erkennen, die mit den gesellschaftlichen Entwicklungen einhergehen (vgl. Kolbe 2005, 9):

### 1. Entthoheitlichung:

Die Interaktion zwischen Bürger und Staat hat sich gewandelt. Die staatlichen Funktionen finden nicht mehr auf der Grundlage von Befehlen und Anweisungen statt. Vielmehr werden Elemente substituierend oder ergänzend hinzugenommen, die durch Verträge oder kooperative Absprachen ihre Grundlage bilden.

### 2. Entgrenzung:

Die Wahrnehmung von Staatsfunktionen verschiebt sich. Staatliche Aufgaben wurden lange Zeit durch rein staatliche Akteure wahrgenommen. Diese Eindeutigkeit geht mehr und mehr verloren, da auch private Akteure zunehmend mit der Erfüllung von öffentlichen Funktionen betraut werden.

Beide Tendenzen verdeutlichen die Veränderung des Staatsverständnisses. Zum einen hat die Relevanz von staatlich hierarchischen Handlungsmustern abgenommen, zum anderen ist der Staat auch zwischenzeitlich bereit (und durch die Entwicklungslinie auch gezwungen), mit gesellschaftlichen Akteuren auf Augenhöhe zu interagieren (vgl. Kolbe 2005, 9 f.). Besonders deutlich wird dies durch den Wandel von „*Government*“ zu „*Governance*“<sup>9</sup>. D. h., Innere Sicherheit ist nicht länger als reine Aufgabe des Staates zu verstehen. Die verschiedenen theoretischen Tendenzen staatlichen Handelns sollen in diesem Kapitel untersucht werden.

## 2.1 Staatstheorie und Legitimation

Bereits Aristoteles hat einen eigenständigen Bereich des Politischen identifiziert (vgl. Porsche-Ludwig 2008, 26) und somit einen Grundstein für Überlegungen staatlichen Handelns gelegt. Gerade die Politik Innere Sicherheit ist eine Gratwanderung zwischen Sicherheitsbedürfnis und Freiheitsrechten. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, die politikwissenschaftliche Rolle und die Staatstheorien näher zu untersuchen. Von den zahlreichen Theoretikern werden in dieser Arbeit Hobbes, Locke und Weber einer näheren Betrachtung unterzogen.

### 2.1.1 Thomas Hobbes

Thomas Hobbes wollte naturwissenschaftliche Systematik und Empirie auf das politische und gesellschaftliche Leben anwenden, um methodische Maßstäbe

---

9 Der Governance-Ansatz wird in einem späteren Kapitel ausführlich behandelt.

anlegen zu können (vgl. Maier 1968, 268 ff.). Seiner Forschung legte er unter anderem als Kernpunkte das Verhältnis von Staat und kirchlichen Herrschansprüchen, die Handlungen des Staatsmannes und das öffentliche Leben mit seinen Gesetzmäßigkeiten zugrunde (vgl. Maier 1968, 267).

Hobbes wurde in ein Zeitalter hineingeboren, in dem sich die naturwissenschaftliche und auch die philosophische Disziplin in einer grundlegenden Umbruchphase befanden. Es fand eine Abkehr von alten scholastischen Lehren hin zu neuen, mathematischen und empirischen Lösungsansätzen statt, die auch im politischen Bereich Anwendung finden sollten (Maier 1968, 270 ff.).

Hobbes reduziert den menschlichen Antrieb allein auf den Trieb der Furcht bzw. den Selbsterhaltungswillen. Auf dieser Erkenntnis basierend, konzentriert er sich vollständig auf das irdische Leben und räumt dem Leben nach dem Tod, dem Jenseits, keine Bedeutung als treibende und impulsgebende Kraft im menschlichen Leben ein (vgl. ebd., 273). Er begrenzt den Menschen deutlich auf die Zeit zwischen Geburt und Tod. Diese radikal gegensätzliche Anschauung im Vergleich zu der christlich-theologischen Lehre führte zu einem Bruch mit der Kirche (vgl. ebd.).

Hobbes unterscheidet zwischen einem „*natürlichen*“ und einem „*bürgerlichen*“ Individuum. Unter „*natürlich*“ versteht er den ursprünglichen Zustand des Menschen (Anarchie), der vom Einzelnen selbst überwunden werden muss. Erst wenn sich mehrere Menschen zu dem künstlichen Konstrukt „*Staat*“ zusammenschließen, werden sie zum „*bürgerlichen*“ Menschen. Dadurch können sie den Zustand der Furcht und des Kampfes „*jeder gegen jeden*“ hinter sich lassen (vgl. ebd., 274). Hobbes distanziert sich damit ausdrücklich von den Auffassungen klassischer Philosophen wie Aristoteles, indem er den einzelnen Menschen und nicht die politische Gemeinschaft als natürliche Lebensform begreift (vgl. Chwaszcza, 2004, 215 f.; Fetscher 1966, XX).

Die Macht kann von den Einzelnen auf eine Person (Monarchie), eine kleine Gruppe von Menschen (Aristokratie) oder auf die Untertanen (Demokratie) übertragen werden (vgl. Fetscher 1966, XXX).

Nach Hobbes funktioniert ein Herrschaftssystem einzig und allein durch das Ausüben von Macht, die auf einem verbindlich gültigen Rechtssystem basiert, die eine realistisch umzusetzende Ordnung schafft und den Bürgern des Staates den notwendigen Respekt abnötigt, um die gegeneinander gerichteten aggressiven Triebe zu unterdrücken (vgl. Maier 1968, 274 f.).

Zwar übereignet sich der Einzelne dem Souverän, jedoch findet auch eine Begrenzung dieser absoluten Herrschermacht durch die „*natürlich*“ vorhandenen Rechte des Individuums statt. Sobald der Staat nicht mehr in der Lage ist, seiner Pflicht der Sicherung des Bürgers und Aufrechterhaltung der Ordnung nachzukommen – der Grund, aus dem das künstliche Produkt Staat aus der Anar-