

**Hans-Jürgen Lange (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Band 1 der Studien zur Inneren Sicherheit, Opladen (Leske + Budrich) 2000, 436 S., DM 64,-**

„Innere Sicherheit“ bzw. deren Gefährdung ist politische Argumentationsfigur für den Ausbau des justiziellen und materiellen Repressionspotentials gegenüber dem jeweiligen (historisch variablen), den Staat vermeintlich in seiner Existenz bedrohenden „inneren Feind“. Die unter dem Stichwort *Innere Sicherheit* sich sammelnde wissenschaftliche sowie „kriminaljournalistische“ Literatur lässt sich danach unterscheiden, ob sie die innerstaatlichen Feinderklärungen durch publizistische Inszenierung gewalt(tät)iger Bedrohungen stützt oder sie zu relativieren versucht. Neben Arbeiten, die vornehmlich die Frage nach dem Ausmaß der Bedrohung der Inneren Sicherheit behandeln, existieren Arbeiten, die auch das *Wie* der Bewältigung der Gefährdung diskutieren. Ein deutlicher Mangel herrscht jedoch an Arbeiten, die sich dem *Wer* annehmen und damit die in eine Politik der Inneren Sicherheit involvierten Akteure zum Gegenstand wissenschaftlichen Interesses machen. Das hier zu besprechende, von Hans-Jürgen Lange im Kontext der Arbeit des 1996 gegründeten *Interdisziplinären Arbeitskreis Innere Sicherheit* herausgegebene Buch stellt einen verdienstvollen Beitrag zur Ausfüllung dieser Lücke dar. Lange und den 25 weiteren Autoren gelang es, einen Sammelband zu publizieren, dessen Strukturierung den Schemata „vom Historischen zum Jetztzeitigen“ und „vom Allgemeinen zum Speziellen“ entspricht. Auf eine Einzelwürdigung der 22 Einzelbeiträgen muss angesichts dieser Komplexität leider verzichtet werden.

Das erklärte Ziele der Publikation, die das institutionelle System kennzeichnenden wesentlichen Entwicklungsmuster aufzuzeigen, grenzt den zu behandelnde Kreis institutioneller Akteure der „Inneren Sicherheit“ ein auf die „politisch Bediensteten“ der Inneren Sicherheit bzw. deren Institutionen: Länderpolizeien, Bundeskriminalamt, Bundesgrenzschutz, Bereitschaftspolizeien und deren Inspekture, die Hausinspektion des deutschen Bundestages, Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, Militärischer Abschirmdienst und Bundesnachrichtendienst bzw. deren historischen Vorläufer.

Wie in der Realität, so kommt der Polizei auch in der Darstellung besonderes Gewicht zu. Damit stellt das Buch ebenfalls einen Beitrag zur Polizeiforschung dar. Von Staat, Demokratie und Innerer Sicherheit statt von Polizei, Staat und Demokratie zu sprechen ist jedoch adäquat, da es u.a. ein zentraler Inhalt der Publikation ist, die Vernetztheit der mit Sicherheitsbelangen beauftragten Akteure aufzuzeigen. Dementsprechend beschränkt sich die Darstellung auch nicht auf das Feld der Polizei, die Liste der (bundesrepublikanischen) Akteure wird ergänzt um die politischen Amtsträger, (Bundes- und Landes-) Innenminister bzw. -senatoren und der Ministerialbürokratie.

Zeitlich wird die Auseinandersetzung mit der „Inneren Sicherheit“ in Deutschland auf 1871 bis zur Jetztzeit begrenzt. Manchem mag dies eher als Ent- denn als Begrenzung erscheinen, aber gerade diesem sei die Lektüre der ersten 86 Seiten besonders anempföhlen. In den Kapiteln I und II („Historische Entwicklung“ und „Nachkriegszeit“) verbergen sich die in der Darstellung gekonnt verdichteten Ergebnisse der soziologisch-historischen Forschung zur Entwicklung der Polizei, beginnend bei der „Entstehung der Exekutivpolizei im Kaiserreich“ (A. Funk) über die mühevollen und konfliktträchtige Heranbildung einer „Polizei im demokratischen Rechtsstaat“ der Weimarer Republik, dargestellt am Beispiel Preußens (P. Leßmann-Faust), bis zur Übernahme einer diktatorischen Schlüsselfunktion durch die „Polizei im NS-System“ (P. Nitschke). Von einer Lektüre des ersten Kapitels können auch „Nicht-Historiker“ profitieren, so verdeutlichen die Beiträge u.a. eine der soziologisch am schwersten zu fassenden Einflussgrößen auch der heutigen Entwicklung der Polizei und der Inneren Sicherheit: ihre Abschottung nach außen, dem Bürger gegenüber, und ihre Verhaftung in einer Tradition, die Polizei in erster Linie als ein Machtinstrument der jeweils Herrschenden begreift. Mit welcher Beharrlichkeit sich diese Tradition auch entgegen der Demokratisierungsbestrebungen von alliierter Seite in der Nachkriegszeit durchsetzte, zeigt Kapitel II mit seinem Beitrag zur „Polizei-Politik in Deutschland unter alliierter Besatzung“ von H. Reinke und G. Fürmetz. Die nach Besatzungszonen unterscheidende Darstellung der Entwicklung sowie das differenzierte Fazit leiten mit dem Hinweis auf die Umformung der Polizei der Sowjetischen Besatzungszone „zu einem Instrument der Sicherung der diktatorischen Einparteienherrschaft“ über zum Kapitel III, das die deutsche Volkspolizei (Th. Lindenberger) und die Staatssicherheit (J. Gieseke) als Institutionen der Inneren (Un-)Sicherheit in der DDR behandelt.

Das Kapitel mit der schlichten Überschrift „Bundesrepublik Deutschland“ schließt mit vier Beiträgen („Entwicklung der Länderpolizeien“ von R. Haselow/S. Noethen/K. Weinbauer; „Die Polizeien des Bundes“ von H. Liskan/H.-J. Lange; „Die Inlandsnachrichtendienste des Bundes und der Länder“ von M. Ostheimer/H.-J. Lange; „Der innenpolitische Einfluß des Bundesnachrichtendienstes“ von E. Schmidt-Eenboom) die entwicklungsgeschichtliche Analyse der Herausbildung des institutionellen Systems der Inneren Sicherheit ab. Kritisch analysiert wird hier der Wandel der polizeilichen Tätigkeitsfelder wie auch der organisatorische Wandel, u.a. unter den Stichworten Professionalisierung, Technisierung, Bürgerorientierung, politische Polizei, Kompetenzen der Inlandsnachrichtendienste und Kompetenzerweiterung des BGS zur Vollpolizei des Bundes sowie des BKAs zur Bundes-Strafermittlungsbehörde und der polizeilichen Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Die Beschreibungen und Analysen sind ausgerichtet auf eine weitere übergeordnete Fragestellung des Sammelbandes: Inwieweit hat das bundesdeutsche System der Inneren Sicherheit angesichts seiner historischen Wurzeln ein den verfassungsrechtlich gestellten Ansprüchen Genüge tuendes demokratisches Institutionengefüge herausgebildet?

In der Struktur der Darstellung findet sich hier ein leichter Bruch. Im zweiten Abschnitt von Kapitel IV wird mit den Beiträgen von M. Winter zur „Polizeiphilosophie und Protest policing in der Bundesrepublik Deutschland – von 1960 bis zur staatlichen Einheit 1990“ und R. Behr zu den „Paradoxien gegenwärtiger Polizeiarbeit in Deutschland“ das (speziellere) Thema „Polizeiliche Selbstverständnisse“ aufgegriffen, um dann im dritten Abschnitt mit drei Beiträgen zu „Entscheidungsprozesse[n] und demokratische[r] Kontrolle“ wieder zu einer für die Gesamtstruktur des Buches grundlegenden Thematik zurück zu kehren. Mit dem vierten Abschnitt des vierten Kapitels, „Europäisierung der Inneren Sicherheit“, wird von A. Funk mit seinem Beitrag zum „deutsche[n] System der Inneren Sicherheit im Prozeß der Europäisierung“ und von A. Maurer und J. Monar mit ihrem Beitrag über die „Parlamentarische Kontrolle

und Innere Sicherheit im Prozeß der Europäisierung“ eine oft vernachlässigte Thematik aufgegriffen. Auch hier fokussieren Darstellung und Analyse die Ebene der Akteure (u.a. wird die Prägekraft des deutschen Systemdenkens für die von den deutschen Exekutivvertretern auf europäischer Ebene eingenommenen Positionen und Handlungsoptionen dargestellt). Der Beitrag von A. Maurer und J. Monar über die „Parlamentarische Kontrolle und Innere Sicherheit im Prozeß der Europäisierung“ führt beim Leser u.a. zur Erkenntnis, dass der vermeintlichen Gefährdung der Sicherheit durch eine europaweit operierende Kriminalität eine de-facto-Gefährdung der Freiheit und Demokratie durch die sich nur unwillig kontrollieren lassende Innen- und Justizpolitik der EU gegenübersteht.

Das abschließende Buchkapitel trägt die Überschrift „Wandlungsprozesse von Staatlichkeit und Innere Sicherheit in Deutschland“. C. Gusy und G. Nitz schlagen mit Blick auf den „Legitimationswandel staatlicher Sicherheitsfunktion“ im Konstitutionalismus, in der Weimarer Republik, im Nationalsozialismus und im sozialen Rechtsstaat gekonnt eine Brücke zu den das Buch einleitenden Darstellungen der historischen Herausbildung des institutionellen Systems der Inneren Sicherheit. M. Kutscha bearbeitet im zweiten Beitrag zur „Inneren Sicherheit und informellen Selbstbestimmung“ die Statuierung des neuen Grundrechts auf informelle Selbstbestimmung als eine Reaktion auf die Herausforderungen der Informationsgesellschaft und weist unter verschiedenen Stichwörtern (z.B. Steuerversagen des Rechts) deutlich die noch bestehenden und sich mehrenden Gefahren eines unzureichenden Datenschutzes auf.

Der Beitrag von R. Prätorius fällt aus dem Gesamtbild dieses Kapitels etwas heraus. Unter der Überschrift „Leitideen in der institutionellen Ausdifferenzierung der Inneren Sicherheit“ bemüht er sich im expliziten oder impliziten Rückgriff auf das vorher Geschriebene und darüber hinausgehend, die Frage nach der Prägekraft der Leitbilder für den institutionellen Rahmen der Staatsaufgabe „Innere Sicherheit“ zu beantworten. Der Beitrag von H. Beste, „Kommodifizierte Sicherheit. Profitorientierte Sicherheitsunternehmen als Raumpolizei“, beschreibt anschaulich den Markt, das Personal, die Funktion und Arbeitsweise privater Sicherheitsunternehmer. Besonderes Schwergewicht liegt dabei auf der Analyse des Vordringens der privaten Ordnungshüter in den öffentlichen Raum und die von diesen durchgesetzten Ausschließungen von „Randgruppen“.

Abschließend setzt sich H.P. Bull mit der Frage nach der „Politische[n] Steuerung im Politikfeld Innere Sicherheit“ auseinander und liefert damit wertvolle Innenansichten zum Politikfeld. Mit seinem Beitrag, sozusagen der Bonustrack der Publikation, wird die rein akademische Perspektive des Bandes um die Praxiskomponente bereichert.

Bemängeln lässt sich an der Publikation wenig. Neben „Formalia“ (Formatierungsfehlern) ist zu kritisieren, dass etwas fehlt, das angesichts der selbst gestellten Ansprüche nicht fehlen dürfte: Sowohl Einleitung als auch Klappentext fragen, ob das bundesdeutsche System Innerer Sicherheit und sein Leitbild den verfassungsrechtlich gestellten Ansprüchen Genüge tut. Nicht das Fehlen eines abschließenden Beitrags, der die Frage explizit beantwortet, wird hier bemängelt. Was fehlt, ist eine eigenständige Darstellung der institutionalisierten Formen (demokratischer) Kontrolle über das System der Inneren Sicherheit und dem Handeln seiner Akteure. Sicher, der Bereich der Kontrolle wird nicht ausgelassen, ein Abschnitt des Buchs trägt die Überschrift „Entscheidungsprozesse und demokratische Kontrolle“ und sowohl A. Hirsch wie N. Pütter behandeln den Aspekt Kontrolle aus wichtigen Blickwinkeln heraus. Auch an anderen Stellen, gleichsam als „Randnotizen“, lassen sich Hinweise auf man-

gelhafte Kontrolle und unzureichende Kontrollfähigkeit finden (am ausführlichsten im Beitrag von C. Gusy und G. Nitz, hier allerdings in Bezug auf die polizeistaatliche Realität im Konstitutionalismus, wenngleich das Geschriebene in großen Teilen – erschreckend genug – für die Jetztzeit ebenfalls zutrifft).

Vernachlässigt wird die Frage nach der Kontrolliertheit und Kontrollierbarkeit auf der Ebene, auf welcher in der Regel die direkte Konfrontation des Bürgers mit dem System der Inneren Sicherheit erfolgt (und das ist hoffentlich nicht die akustische Wohnraumüberwachung), also die Frage nach der Kontrolle polizeilichen „Alltagshandelns“. Es bleibt dem ehemaligen Innenminister H.P. Bull überlassen, in einem Absatz die Begriffe „polizeiliche Übergriffe“, „Corpsgeist“ und „Polizeiskandal“ zu erwähnen!

Diese Auslassung ist bedauerlich, da sich die Thematik in die Struktur des Sammelbandes eingefügt hätte. Auch die Kontrolle der Polizei kann unter entwicklungsgehistorischem Fokus betrachtet werden, sie bedient sie sich spezieller Institutionen und auch für das polizeiliche Selbstverständnis (Stichwort „Schwarze Schafe“) ist die Thematik relevant.

Abschließend darf man den Sammelband ohne weitere Einschränkungen als eine herausragende Arbeit zum institutionellen System der Inneren Sicherheit in Deutschland bezeichnen. Sie erschöpft sich nicht darin, einzelne gesetzliche Entwicklungen im Bereich der Inneren Sicherheit kritisch zu hinterfragen, sondern spannt in gelungener Verbindung von Deskription und Analyse einen weiteren Bogen.

*Kurt H. G. Groll, Düsseldorf*