

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Innere Sicherheit

*Bernhard Frevel · Bernhard Rinke*

INNERE SICHERHEIT ALS  
THEMA PARTEIPOLITISCHER  
AUSEINANDERSETZUNG

*Andrea Kretschmann*

EINE WISSENS-  
SOZIOLOGISCHE PERSPEKTIVE  
AUF DEN „GEFÄHRDER“

*Simon Egbert*

PREDICTIVE POLICING IM  
DEUTSCHSPRACHIGEN RAUM

*Thomas Wiegold*

DIE DEBATTE UM EINEN  
BUNDESWEHREINSATZ  
IM INNERN

*Armin Pfahl-Traughber*

AUTONOME UND GEWALT.  
DAS GEFAHRENPOENZIAL  
IM LINKSEXTREMISMUS

*Dina Hummelsheim-Doss*

OBJEKTIVE UND  
SUBJEKTIVE SICHERHEIT  
IN DEUTSCHLAND

*Dominik Rigoll*

STREIT UM DIE STREITBARE  
DEMOKRATIE.  
EIN RÜCKBLICK AUF DIE  
ANFANGSJAHRZEHNTE  
DER BUNDESREPUBLIK

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Innere Sicherheit

## APuZ 32–33/2017

**BERNHARD FREVEL · BERNHARD RINKE**

**INNERE SICHERHEIT ALS THEMA  
PARTEIPOLITISCHER AUSEINANDERSETZUNG**

Im „Superwahljahr 2017“ stehen die Parteien vor der Herausforderung, sich in den Augen ihrer potenziellen Wählerschaft als Sicherheitsgaranten zu profilieren. Kontrovers diskutiert werden Mittel und Wege, mit denen der Staat Sicherheit möglichst effektiv gewährleisten kann.

**Seite 04–10**

**ANDREA KRETSCHMANN**

**SOZIALE TATSACHEN. EINE WISSENSSOZIOLOGISCHE PERSPEKTIVE AUF DEN „GEFÄHRDER“**

Nach 9/11 entsteht innerhalb der deutschen Polizeien die Figur des „Gefährders“. In dem Beitrag wird wissenschaftlich erschlossen, wie mit ihrer Institutionalisierung polizeiliche Praktiken entstehen, die über ein klassisches Verständnis liberaler Rechtsstaatlichkeit hinausgehen.

**Seite 11–16**

**SIMON EGBERT**

**SIEGESZUG DER ALGORITHMEN? PREDICTIVE POLICING IM DEUTSCHSPRACHIGEN RAUM**

Predictive Policing ist eines der polizeipolitischen Themen der Gegenwart. Obgleich bis dato wichtige Erkenntnisse zu Nutzen und Effekten polizeilicher Prognosesoftware fehlen, werden mit ihrem Einsatz erhebliche Sicherheitsgewinne verbunden.

**Seite 17–23**

**THOMAS WIEGOLD**

**AUSNAHMEFALL DEUTSCHLAND.  
DIE DEBATTE UM EINEN EINSATZ  
DER BUNDESWEHR IM INNERN**

Das Grundgesetz setzt dem Einsatz des Militärs im Inland enge Grenzen. Doch angesichts der terroristischen Bedrohung gerät die politische Debatte darüber, ob und unter welchen Umständen die Bundeswehr mehr als bisher im Innern eingesetzt werden darf, immer wieder neu in Fahrt.

**Seite 24–27**

**ARMIN PFAHL-TRAUGHBER**

**AUTONOME UND GEWALT. DAS GEFAHREN-  
POTENZIAL IM LINKSEXTREMISMUS**

Das Erschrecken über die Gewalt bei den Ausschreitungen am Rande des G20-Gipfels in Hamburg im Juli 2017 geht einher mit Irritationen über das Phänomen Autonome. Womit hat man es hier zu tun? Welche Ziele verfolgen die Autonomen? Und wie gefährlich sind sie?

**Seite 28–33**

**DINA HUMMELSHEIM-DOSS**

**OBJEKTIVE UND SUBJEKTIVE SICHERHEIT  
IN DEUTSCHLAND. EINE WISSENSCHAFTLICHE  
ANNÄHERUNG AN DAS SICHERHEITSGEFÜHL**

Statistisch gesehen ist Deutschland ein weitgehend sicheres Land mit abnehmender Gesamtkriminalität, in dem die Bürgerinnen und Bürger eher selten unmittelbar von Straftaten bedroht sind. Doch in welchem Verhältnis steht dieser Befund zur „gefühlten“ Sicherheit?

**Seite 34–39**

**DOMINIK RIGOLL**

**STREIT UM DIE STREITBARE DEMOKRATIE.  
EIN RÜCKBLICK AUF DIE ANFANGSJAHREZEHNT  
DER BUNDESREPUBLIK**

Die sicherheitspolitische Ausgestaltung des Grundgesetzes nach innen war hart umkämpft. Einen Kern dieser Auseinandersetzungen bildete die Frage, inwiefern angesichts personeller Kontinuitäten zur NS-Zeit die Sicherheitsbehörden selbst die Demokratie gefährden konnten.

**Seite 40–45**

# EDITORIAL

Sicherheit ist als Bedingung für körperliche und seelische Integrität ein Grundbedürfnis des Menschen. Angesichts der immer schnelleren Entwicklungen und Umbrüche der Moderne spielt der Wunsch nach Sicherheit eine zunehmend wichtigere Rolle. Dadurch wachsen die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an den Staat, zu dessen Kernfunktionen die Gewährleistung von Sicherheit nach innen und außen zählt. Auf welchem Wege, mit welcher Prioritätensetzung und zu welchem Preis er diese Aufgabe erfüllen soll, ist besonders mit Blick auf das Inland eine zentrale Kontroverse in der politischen Auseinandersetzung.

Auch im „Superwahljahr 2017“ prägen diese Fragen den öffentlichen Diskurs. Zwar ist die Bundesrepublik statistisch gesehen ein sehr sicheres Land mit sinkender Gesamtkriminalität. Aber seit eine islamistisch motivierte Anschlagsserie 2016 mit den Angriffen von Würzburg, Ansbach und Berlin auch Deutschland erreicht hat, ist die Angst vor Terrorismus in der Bevölkerung größer denn je: Vier von fünf Deutschen fürchten, dass es in nächster Zeit weitere Anschläge auf deutschem Boden geben könnte. Vor diesem Hintergrund bemühen sich die Sicherheitsakteure, Handlungsfähigkeit zu beweisen und Vertrauen wiederherzustellen, und die Parteien suchen im Wahlkampf ihr Profil auf dem Politikfeld der inneren Sicherheit zu schärfen.

Dabei zeichnet sich die Dominanz der Vorstellung eines starken Staates mit weit reichenden Kontroll- und Eingriffsbefugnissen ab. So können seit Neuestem sogenannte Gefährder zum Tragen einer elektronischen Fußfessel veranlasst und in Bayern sogar de facto unbefristet vorbeugend in Haft genommen werden, obwohl sie keine Straftat begangen haben. Indes darf in einer liberalen Demokratie auch in Zeiten einer angespannten Sicherheitslage eine weitere staatliche Kernaufgabe nicht ins Hintertreffen geraten: der Schutz der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger. Dieser Balanceakt ist es, der die Komplexität des Politikfelds innere Sicherheit ausmacht.

*Anne-Sophie Friedel*

# INNERE SICHERHEIT ALS THEMA PARTEIPOLITISCHER AUSEINANDERSETZUNG

*Bernhard Frevel · Bernhard Rinke*

Im „Superwahljahr 2017“ mit den Landtagswahlen im Saarland, in Schleswig-Holstein und in Nordrhein-Westfalen sowie der anstehenden Bundestagswahl hat sich die innere Sicherheit zu einem zentralen Thema entwickelt. Einmal mehr stehen die politischen Parteien damit vor der Herausforderung, auf diesem Politikfeld Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit zu beweisen und sich in den Augen ihrer potenziellen Wählerschaft als glaubhafte Sicherheitsgaranten zu profilieren.<sup>01</sup>

Vordergründig scheint dabei weitgehend Einigkeit darüber zu herrschen, dass Sicherheit im Wesentlichen durch den Staat gewährleistet werden soll und die Sicherheitsbehörden zur effektiven Wahrnehmung ihrer Aufgaben über hinreichend Personal, Ausstattung und Kompetenzen verfügen müssen. Die Bewertungen der Gefahren und Risiken, die Einschätzungen der Ursachen und Wirkungen von Kriminalität sowie der Anforderungen an die staatliche Sicherheitsgewährung und die Aufgaben von Polizei, Nachrichtendiensten und Justiz gehen im politischen Spektrum jedoch stark auseinander. Kontroversen gibt es insbesondere über die Mittel und Wege, mit denen Sicherheit möglichst effektiv gewährleistet werden kann: Braucht es mehr Kontrolle und härtere Strafen oder mehr Ursachenbekämpfung und Prävention? Darf der berechtigte Wunsch der Menschen nach Sicherheit dazu führen, dass Freiheitsrechte eingeschränkt oder Minderheiten stigmatisiert werden?

In diesem Beitrag wird zunächst der politische Handlungsbedarf im Bereich der inneren Sicherheit betrachtet. Anschließend werden die ideologischen Grundlagen der Parteien im Hinblick auf das jeweilige Staatsverständnis und die Vorstellung von Sicherheit analysiert, bevor erörtert wird, auf welchen sicherheitspolitischen Problemfeldern welche parteispezifischen Differenzen auszumachen sind.

## SICHERHEITSLAGE UND SICHERHEITSEMPFINDEN

Den Ausgangspunkt jeglicher politischer Auseinandersetzung bilden Art, Umfang und Relevanz eines Problems, bestimmen diese Faktoren doch den Regelungsbedarf in einem spezifischen Politikfeld. Im Bereich der inneren Sicherheit stellt sich also die Frage, wie sicher es sich in Deutschland eigentlich lebt, welche Gefahren bestehen und welche Herausforderungen sich stellen. Zur Erfassung der Sicherheitslage im Innern können einerseits verschiedene Daten zu Ausmaß und Verfolgung von Straftaten herangezogen werden. Diese werden von den Sicherheitsbehörden im Rahmen von Statistiken, Berichten und Lagebildern präsentiert, die auch beispielsweise kriminologische Interpretationen enthalten. Andererseits kann die Einschätzung des Problemdrucks betrachtet werden, indem etwa das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung gemessen wird.<sup>02</sup>

Betrachten wir zunächst die offiziellen Statistiken: Jedes Jahr im Mai stellen die Innenminister von Bund und Ländern die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) vor, die seit 1953 vom Bundeskriminalamt (BKA) herausgegeben wird. Für das jeweilige Land beziehungsweise den Bund werden die Erkenntnisse der Polizei zu Taten, Tatverdächtigen, Opfern und Schäden differenziert aufbereitet. Allerdings zeigt die PKS einen begrenzten Ausschnitt des Kriminalitätsgeschehens, denn sie bildet nur das sogenannte Hellfeld ab, also die von Bürgerinnen und Bürgern zur Anzeige gebrachten oder von der Polizei selbst erfassten und ermittelten Delikte.

Dessen unbenommen lassen sich aus der PKS für die vergangenen Jahre insgesamt keine gravierenden Veränderungen des Kriminalitätsgeschehens ablesen.<sup>03</sup> Das gilt sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl von Straftaten als auch mit Blick auf

die Tatverdächtigenstruktur. 2016 registrierte die Polizei etwa 6,37 Millionen Straftaten. Das war gegenüber 2015 ein geringer Anstieg, liegt aber noch unter dem Niveau der Jahre 2002 bis 2005. Große öffentliche Aufmerksamkeit erfährt das Delikt des Wohnungseinbruchs, obwohl es mit rund 150 000 Fällen „nur“ etwa 2,4 Prozent der Gesamtkriminalität ausmacht – 2015 war die Anzahl der Fälle mit rund 167 000 in den vergangenen Jahren am höchsten, 2006 mit rund 106 000 am niedrigsten. Bei der Gewaltkriminalität zeigt die PKS für 2016 gegenüber dem Vorjahr eine deutliche Steigerung von dramatisch anmutenden 6,7 Prozent, doch die absolute Zahl von rund 193 500 Taten liegt deutlich unter den Werten von 2006 oder 2010, als über 200 000 Taten verzeichnet wurden. Die sogenannte Straßenkriminalität, zu der etwa Taschendiebstahl, Raub oder Sachbeschädigung gehören, ist seit 2007 fast durchgängig rückläufig und von über 1,5 Millionen auf rund 1,3 Millionen Fälle gesunken.

Für die deutschen Tatverdächtigen sind in den vergangenen 15 Jahren moderate Rückgänge festzustellen. Die Zahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen war von 2002 bis 2004 ebenfalls rückläufig, stieg zwischen 2010 und 2013 moderat und von 2014 bis 2016 wieder deutlicher. Hier müssen jedoch neben der Tatsache, dass bestimmte Delikte wie beispielsweise illegale Einreise oder Verstöße gegen das Asylrecht nur von „Nichtdeutschen“ begangen werden können, andere Faktoren berücksichtigt werden. Denn hohe Kriminalitätsbelastungen zeigen Jüngere im Vergleich zu Älteren, Männer im Vergleich zu Frauen, Ärmere im Vergleich zu Reicheren, großstädtische Räume im Vergleich zu ländlichen, und die Sozialstruktur von Migrantinnen und Migranten ist männlicher, jünger, ärmer und urbaner als die der deutschen Kernbevölkerung. Zudem ist die informelle und formelle soziale Kontrolle von Migranten intensiver, was zu einer höheren Entdeckung kriminellen Verhaltens in dieser Bevölkerungsgruppe führt.

Über politisch motivierte Kriminalität sowie Aktivitäten und Entwicklungen, die sich wie politischer Extremismus gegen die freiheitlich-de-

mokratische Grundordnung richten, informieren die ebenfalls jährlich erscheinenden Verfassungsschutzberichte.<sup>04</sup> Insbesondere der Rechtsextremismus wurde in den vergangenen Jahren intensiv beobachtet. Die öffentliche Inszenierung rechter Gesinnung, die Verzahnung mit populistischen Demonstrationen (Pegida) und die gesuchte Nähe zur AfD rückten diesen Bereich in den Fokus. Hinzu kommt die deutliche Zunahme der aus diesem Spektrum begangenen politisch motivierten Straftaten – 2016 waren es rund 22 500. Mit etwa 12 100 gewaltorientierten Rechtsextremisten wurde 2016 der höchste Stand erreicht, seitdem diese Zahl erhoben wird. Gewaltorientierte Linksextremisten zählten die Sicherheitsbehörden 2016 rund 8500. Zwar entsprach das einer massiven Zunahme um zehn Prozent im Vergleich zum Vorjahr, aber bei den von ihnen ausgehenden politisch motivierten Straftaten wurden 2016 mit rund 5200 Fällen weniger gezählt als 2015 (5600).

Die größte Bedrohung für die innere Sicherheit sehen die Behörden im islamistisch motivierten Terrorismus, der 2016 mit den Attacken in einem Regionalzug in Würzburg und auf einen Berliner Weihnachtsmarkt erstmals auch Deutschland traf. Innerhalb der islamistischen Szene, für die 2016 von einem Personenpotenzial von rund 24 400 ausgegangen wurde, stellen die Verfassungsschützer eine Verschiebung hin zum gewaltorientierten Spektrum fest. 680 „Gefährder“ werden derzeit genauer beobachtet, um Anschlagsvorbereitungen frühzeitig zu erkennen und Terrorakte zu verhindern – das sind so viele wie nie zuvor. Dass darunter sowohl konvertierte Deutsche und hier aufgewachsene Migranten als auch jüngst Zugewanderte sind, rückt insbesondere den Prozess der Radikalisierung in den Fokus, der sich mitunter sehr schnell über soziale Medien vollzieht.

Bei der Vorstellung der Kriminalstatistiken und Verfassungsschutzberichte versuchen die Innenminister meist zwei grundsätzliche Botschaften zu vermitteln: Einerseits sei Deutschland weiterhin ein sicheres Land, in dem sich Politik und Sicherheitsbehörden erfolgreich um die Gewährung von Sicherheit und Schutz bemühen. Andererseits bestehen Gefahren und Risiken, die mit Sorge betrachtet werden und die Kompetenz des

**01** Vgl. exemplarisch Benjamin-Samuel Kreitz, *Innere Sicherheit – Das ideale Wahlkampfthema?*, Göttingen 2012.

**02** Siehe auch den Beitrag von Dina Hummelsheim-Doss in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

**03** Vgl. hier und im Folgenden Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2016*, Berlin 2017.

**04** Vgl. im Folgenden *dass.*, *Verfassungsschutzbericht 2016*, Berlin 2017.

Staates und seiner Organe fordern, Kriminellen, Extremisten und Terroristen mit aller Entschiedenheit entgegenzutreten. Die Darstellung der Sicherheitslage durch die Politik changiert also zwischen Beschwichtigung einerseits und Gefahrenbeschwörung andererseits.

Die Parteien versuchen ihrerseits aus der Interpretation der Daten zur Sicherheitslage politisches Kapital zu ziehen. Je nach politisch-ideologischem Standort und ihrer Rolle in Regierung oder Opposition wird kritisch hinterfragt oder gelobt. So sagte der AfD-Vorsitzende Alexander Gauland mit Verweis auf die PKS 2016: „Die von den Altparteien verantwortete Massenzuwanderung hat zu einer eklatanten Erosion der inneren Sicherheit in Deutschland geführt. Mancherorts ist das Gewaltmonopol des Staates faktisch nicht mehr existent.“<sup>05</sup> Derweil reklamierte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, dass „sich eindrucksvoll [zeige], dass die Union in all den Jahren stets für starke Sicherheitsbehörden und effektive Befugnisse stand und steht“<sup>06</sup> während der SPD-Vorsitzende und Kanzlerkandidat Martin Schulz für einen „umfassenden Ansatz“ warb: „Sicherheit entsteht erst im Zusammenspiel von Prävention, Stärkung des inneren Zusammenhalts der Gesellschaft und der Arbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz.“<sup>07</sup>

Gerade weil die Parteien stets um Wählerstimmen konkurrieren, müssen die politischen Akteure jenseits der Darlegung des politischen Handlungsbedarfs auf Grundlage offizieller Statistiken immer auch auf die gesellschaftliche Wahrnehmung der Sicherheitslage antworten. Dies gilt momentan umso mehr, als diese bei den Bürgerinnen und Bürgern von gesteigener Sorge und wachsendem Unsicherheitsempfinden geprägt ist. Entsprechende Studien zeigen deutlich gestiegene Unsicherheitswerte mit Blick auf Terrorismus, Extremismus, Spannungen durch den Zuzug von Ausländern und eine Überforderung

von Behörden und Gesellschaft durch Asylsuchende,<sup>08</sup> obwohl es dafür kriminalstatistisch keinen Anlass gibt. Die deutliche Diskrepanz zwischen den berechenbaren Risiken, Opfer einer Straftat oder eines Terrorangriffs zu werden, und der „gefühlten“ Sicherheit lässt sich zwar schon seit Jahrzehnten in kriminologischen Studien nachweisen, es fällt jedoch auf, dass sie in den vergangenen Jahren immer größer geworden ist.

Insofern ist der Ruf nach „Mehr Sicherheit“ eine von den Bürgerinnen und Bürgern formulierte Reaktion auf die „Unsicherheit als Begleiterscheinung der Moderne“<sup>09</sup> die wiederum von politischen Entscheidungsträgern und Sicherheitsakteuren aufgegriffen wird. Eine zunehmende Betrachtung sozialer Phänomene wie Migration, Armut sowie Alkohol- und Drogenkonsum aus der Sicherheitsperspektive verändert die Welt- und Wirklichkeitsdeutung der Bürgerinnen und Bürger, erzeugt wachsende Erwartungen an den Staat und beeinflusst die Auswahl der politischen und administrativen Wege zur Behandlung der Probleme – häufig zugunsten polizeilicher Maßnahmen der Kontrolle und zunehmender Kriminalisierung.

#### IDEOLOGISCHE GRUNDLAGEN DER PARTEIPOSITIONEN ZUR INNEREN SICHERHEIT

Vor dem Hintergrund der Sicherheitslage, dem wachsenden Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung und einer veränderten Wertigkeit von Sicherheit stehen die Parteien also unter dem Druck, sich zu Fragen der inneren Sicherheit zu positionieren. In den jeweils gefundenen Antworten spiegeln sich in besonderem Maße stets auch die politischen Ideologien wider, mit denen spezifische Staats- und Menschenbilder verbunden sind. Diese prägen nach wie vor die Grundausrichtungen der Parteien in Deutschland und wirken sich auf deren Verständnis der Methoden staatlicher Sicherheitsgewährung aus.

In durchaus starker Vereinfachung lassen sich folgende Strömungen typologisieren: Der Konservatismus ordnet den Staat, der das Gemein-

**05** Alexander Gauland, Innere Sicherheit erodiert – Schluss mit Vertuschung und Beschönigungen, 25. 4. 2017, [www.alternativ-fuer.de/alexander-gauland-innere-sicherheit-erodiert-schluss-mit-vertuschung-und-beschoenigungen](http://www.alternativ-fuer.de/alexander-gauland-innere-sicherheit-erodiert-schluss-mit-vertuschung-und-beschoenigungen).

**06** CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Vorwürfe Oppermanns sind ein billiges Ablenkungsmanöver, 27. 4. 2017, [www.cdusu.de/presse/pressestatement/vorwurfe-oppermanns-sind-ein-billiges-ablenkungsmanoever](http://www.cdusu.de/presse/pressestatement/vorwurfe-oppermanns-sind-ein-billiges-ablenkungsmanoever).

**07** Gespräch mit Martin Schulz, Bedürfnis nach sozialdemokratischer Politik ist groß, in: Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte 5/2017, S. 56.

**08** Vgl. etwa R+V Versicherung, Ergebnisse der Ängste-Studie 2016, 12. 7. 2016, [www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen/presseinformation-aengste-der-deutschen-2016](http://www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen/presseinformation-aengste-der-deutschen-2016); Renate Köcher, Diffuse Ängste, Institut für Demoskopie Allensbach, 17. 2. 2016, [www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_reportsdocs/FAZ\\_Februar016.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/FAZ_Februar016.pdf).

**09** Gert-Joachim Glaebner, Freiheit und Sicherheit. Eine Ortsbestimmung, Bonn 2016, S. 37.

wohl kennt und verfolgt, der Gesellschaft über. Da die Menschen tendenziell geneigt seien, sich abweichend zu verhalten, bedürfe es eines gewissen Maßes an Kontrolle und Sanktion, um das geordnete Gemeinwesen zu erhalten. In eher konservativen Positionen treten die individuellen Rechte also häufig hinter den kollektiven Rechten der Gemeinschaft zurück, und der Polizei werden weitreichende Eingriffs- und Kontrollrechte zuerkannt.

Der Liberalismus stellt hingegen die Freiheit des Individuums sowie die Selbstregelungskräfte der Gesellschaft in den Mittelpunkt und zeichnet sich durch eine kritische Haltung gegenüber dem Obrigkeitsstaat aus. Der Staat soll in erster Linie eine Schutzfunktion erfüllen, die dem durch die Gesellschaft formulierten Schutzbedürfnis entspricht, und der Wahrung der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger dienen. Durch umfassende rechtsstaatliche Vorkehrungen soll staatlichem Machtmissbrauch vorgebeugt werden.

Der Sozialismus betont die Wechselbeziehung von Staat und Gesellschaft und schließt aus der sozialen Fürsorgefunktion des Staates auf seine allgemeine, relativ weitgehende Steuerungsfunktion. Entsprechend wird in eher sozialdemokratischen Vorstellungen abweichendes Verhalten häufig als Folge sozialer Probleme und Ungleichheiten aufgefasst, die der Staat bekämpfen muss. Der politische Ansatz auf dem Feld der inneren Sicherheit basiert daher auf einer präventiven und intervenierenden Sozialpolitik, flankiert von einer repressiven Polizeistrategie, die Täter jedoch nicht stigmatisieren und ausgrenzen soll.

Die ökologisch-demokratische Denkrichtung paart eine liberale Sicht auf das bürgerschaftliche Freiheits- und Partizipationsbedürfnis sowie auf den Obrigkeitsstaat mit einem sozialdemokratischen Reform- und Regelungsverständnis. Abweichendes Verhalten wird auch hier häufig als Folge sozialer Schieflagen interpretiert, die jedoch nur bedingt durch polizeiliches Handeln zu bekämpfen sind.

Der Nationalismus schließlich kombiniert konservative Positionen mit Vorstellungen einer (vermeintlich) ebenso klar definierbaren wie homogenen kollektiven Identität und der Betonung nationaler Selbstbestimmung, was zu einer teils latenten, teils manifesten Ausgrenzung des „Fremden“ mit einer besonderen Kriminalisierung von Zuwanderern führt.

In der politischen Ordnung der Bundesrepublik schlägt sich keine dieser Strömungen eins zu eins nieder, vielmehr sind sie in den Tendenzen der Justiz- und Polizeipolitik erkennbar. Das liegt unter anderem an der Grundgesetzbindung, der Entwicklungsgeschichte des Politikfelds innere Sicherheit, den sich wandelnden Sicherheitsansprüchen der Bürgerschaft, der teilweisen Anfälligkeit des Themas für populistische Zungenschläge sowie an den vielfältigen Koalitionsbindungen auf Bundes- und Landesebene. Insgesamt ist auf der (partei)ideologischen Ebene eine größere Nähe zwischen CDU/CSU und SPD festzustellen, die aus teils unterschiedlichen Gründen auf einen starken, intervenierenden Staat setzen, als zwischen den Volksparteien und ihren kleineren Koalitionspartnern, die die bürgerlichen Freiheitsrechte stärker betonen. Das zeigt sich auch an den programmatischen Vorschlägen der Parteien zur inneren Sicherheit im Vorfeld der Bundestagswahl 2017, von denen einige im Folgenden schlaglichtartig beleuchtet werden.

#### VORSCHLÄGE FÜR MEHR SICHERHEIT

Ein Fokus der aktuellen sicherheitspolitischen Diskussion richtet sich auf die Polizei als die überall präsent und weithin anerkannte Sicherheitsbehörde, die (auch bewaffnet) Schutz gewährt. Ihr kommt die besondere Funktion zu, sowohl in der Gefahrenabwehr als auch in der Strafverfolgung eine bürgernahe Sicherheitsarbeit zu leisten. Die besondere Belastung der Polizei durch zahlreiche Einsätze zum Schutz von Veranstaltungen und Gebäuden sowie bei Fußballspielen und Demonstrationen wird von allen politischen Akteuren gewürdigt. So gibt es eine große grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Parteien bei der Forderung nach „mehr Polizei“, der sich nun auch die bislang eher polizeikritischen Grünen und Linken angeschlossen haben. Betont wird die notwendige Entlastung der Polizei von anderen Aufgaben wie der Begleitung von Schwerlasttransporten oder leichteren Amtshilfen, um sie effektiver einsetzen und ihre Präsenz im öffentlichen Raum erhöhen zu können.

Deutliche Unterschiede zwischen den Parteipositionen gibt es hingegen mit Blick auf die Befugnisse der Polizei, wie etwa an den Po-

sitionen zur Videoüberwachung des öffentlichen Raumes deutlich wird. Der traditionellen Rechts-Links-Dichotomie des politischen Spektrums folgend, zeigen sich an diesem Beispiel Abstufungen von der völligen Zustimmung über Zurückhaltung bis hin zur offenen Ablehnung. So fordert die AfD die Möglichkeit, an kriminalitätsneuralgischen Orten eine Überwachung mit Gesichtserkennungssoftware einsetzen zu können.<sup>10</sup> Die CDU beklagt die ihrer Ansicht nach bisher mangelhafte Videokontrolle: „Es kann und darf nicht sein, dass die Polizei bei Amokläufen und Terroranschlägen auf Handyvideos und -fotos von Zeugen angewiesen ist, um Täter zu identifizieren und den Ablauf der Ereignisse zu rekonstruieren.“<sup>11</sup> Auch die SPD und die FDP lehnen das Instrument der Videoüberwachung des öffentlichen Raumes nicht ab. Rhetorisch etwas zurückhaltender positionieren sich derweil die Grünen, die dem Instrument bescheinigen, eine „unterstützende Maßnahme“ sein zu können.<sup>12</sup> Lediglich Die Linke wendet sich mit Verweis auf den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gegen deren Einsatz.<sup>13</sup> Bürgerrechtsorientiert stellen sich FDP, Grüne und Linke gegen die Ausweitung der sogenannten Vorratsdatenspeicherung, während die CDU diese weiterhin fordert und die SPD ihr zustimmt – ergänzt allerdings um den Wunsch nach Schutzmaßnahmen für die Privatsphäre.<sup>14</sup>

**10** Vgl. AfD, Programm für die Wahl zum Deutschen Bundestag, 1.6.2017, [https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01\\_AfD-Bundestagswahlprogramm\\_Onlinefassung.pdf](https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf), S. 24.

**11** Berliner Erklärung der Innenminister und -senatoren von CDU und CSU zu Sicherheit und Zusammenhalt in Deutschland, 19.8.2016, [www.regierung-mv.de/serviceassistent/\\_php/download.php?datei\\_id=1577972](http://www.regierung-mv.de/serviceassistent/_php/download.php?datei_id=1577972), S. 2.

**12** Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht. Entwurf Wahlprogramm 2017, 18.6.2017, [www.gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/BUENDNIS\\_90\\_DIE\\_GRUENEN\\_Bundestagswahlprogramm\\_2017\\_barrierefrei.pdf](http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017_barrierefrei.pdf), S. 138.

**13** Vgl. Die Linke, Die Zukunft, für die wir kämpfen: Sozial. Gerecht. Frieden. Für alle, 11.6.2017, [www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die\\_linke\\_wahlprogramm\\_2017.pdf](http://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf), S. 113.

**14** Vgl. FDP, Schauen wir nicht länger zu. Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017, 25.7.2017, [www.fdp.de/wahlprogramm](http://www.fdp.de/wahlprogramm), S. 77; Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 12), S. 136; Die Linke (Anm. 13), S. 113; Berliner Erklärung (Anm. 11), S. 4; SPD, Beschlüsse des Parteikonvents 2015, 20.6.2015, [www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/ParteiKonvent/20150626\\_beschlussbuch\\_konvent.pdf](http://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/ParteiKonvent/20150626_beschlussbuch_konvent.pdf), S. 55 ff.

Weit auseinander gehen die Einschätzungen der Parteien zur Rolle der Nachrichtendienste sowie der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, die in den zurückliegenden Jahren in Skandale verstrickt waren. So wies der NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestages den Verfassungsschutzämtern im Zusammenhang mit ihren jahrelangen erfolglosen Ermittlungen schwere Fehler nach;<sup>15</sup> und 2013 wurde bekannt, dass der Bundesnachrichtendienst ohne Kenntnis des Geheimdienstkoordinators der Bundesregierung und des zuständigen parlamentarischen Kontrollgremiums in großem Umfang Daten aus der eigenen Fernmeldeaufklärung an die National Security Agency der Vereinigten Staaten übermittelte.

Die SPD betont vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit rechtsstaatlich legitimer, leistungsfähiger Nachrichtendienste mit umfassender parlamentarischer Kontrolle.<sup>16</sup> Einen ganz anderen Akzent setzen die Grünen, die nichts Geringeres als einen Neustart beim Verfassungsschutz fordern: „Statt des Bundesamtes für Verfassungsschutz in seiner ineffektiven aktuellen Form wollen wir ein personell und strukturell völlig neues Bundesamt zur Gefahrenerkennung und Spionageabwehr gründen, das mit nachrichtendienstlichen Mitteln klar abgegrenzt von polizeilichen Aufgaben arbeitet.“<sup>17</sup> Hingegen möchte die Union die Kompetenzen der Verfassungsschutzämter auch auf bislang polizeiliche Felder wie die Kontrolle der organisierten Kriminalität ausweiten,<sup>18</sup> während Die Linke die Abschaffung der Geheimdienste als „Fremdkörper in einer Demokratie“ fordert.<sup>19</sup>

Eine weitere sicherheitspolitische Baustelle ist die Ausgestaltung beziehungsweise Neuordnung der komplexen, unübersichtlichen Sicherheitsarchitektur, die inzwischen weithin als reformbedürftig angesehen wird. So führen die sich teils überlappenden, teils strikt voneinander getrennten Strukturen und Kompetenzen der Sicherheitsakteure, die sich etwa in der föderalismusbedingten Pluralität der Polizei, der Trennung von

**15** Vgl. Bundestagsdrucksache 17/14600, 22.8.2013.

**16** Vgl. SPD, Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, 26.6.2017, [www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD\\_Regierungsprogramm\\_BTW\\_2017\\_A5\\_RZ\\_WEB.pdf](http://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/SPD_Regierungsprogramm_BTW_2017_A5_RZ_WEB.pdf), S. 71 f.

**17** Vgl. Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 12), S. 142.

**18** Vgl. Berliner Erklärung (Anm. 11), S. 4.

**19** Die Linke (Anm. 13), S. 113.

Polizei und Nachrichtendiensten sowie der Unterscheidung von innerer und äußerer Sicherheit niederschlagen, zu Kompetenzstreitigkeiten und Zuständigkeitslücken, die eine effektive Kriminalitätsbekämpfung be-, wenn nicht gar verhindern. Das verdeutlichte etwa der Fall des Tunesiers Anis Amri, der trotz frühzeitiger Warnungen und zwischenzeitlicher Festnahme 2016 beim Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt 13 Menschen tötete. Wie eine effektivere und effizientere Sicherheitsarchitektur erreicht werden kann, ist unter den Parteien jedoch umstritten.

Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) etwa forderte Anfang 2017 unter anderem die Stärkung des BKA und die Weiterentwicklung der Bundespolizei zu einer „echten Polizei“ sowie die Abschaffung der Landesverfassungsschutzämter. Der Bund brauche eine Steuerungskompetenz über alle Sicherheitsbehörden.<sup>20</sup> Auch möchten die Unionsparteien das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum stärken und ausbauen.<sup>21</sup> Eine Verlagerung von Länderkompetenzen auf den Bund beziehungsweise eine Stärkung der Bundesbehörden wird von der AfD mit der Forderung nach der Überführung der Bereitschaftspolizeien der Länder in die Bundespolizei unterstützt. Demgegenüber lehnen die anderen Parteien eine solche Verlagerung ab. Stattdessen plädieren sie für eine verbesserte Koordination der Sicherheitsbehörden. Hier betont die SPD beispielsweise die Rolle des BKA, während die FDP eine engere Zusammenarbeit, einen leichteren Informationsaustausch sowie den Abbau von Doppelzuständigkeiten fordert.<sup>22</sup> Für den Einsatz der Bundeswehr im Innern setzen sich bislang nur die Unionsparteien ein, während die anderen Parteien die Trennung der Zuständigkeiten der Bundeswehr für die äußere und der Polizei für die innere Sicherheit beibehalten wollen.<sup>23</sup>

Auffällig ist bei der Betrachtung der parteipolitischen Diskurse zur inneren Sicherheit, dass für die „harten“ Aspekte wie Kompetenzen und

Ausstattung der Sicherheitsbehörden die Konflikt- und Argumentationslinien relativ klar sind. Deutlich blasser sind hingegen die Haltungen zur Prävention. In der Berliner Erklärung der Innenminister der Union erscheint der Begriff nur einmal und wird nicht weiter ausgeführt, im Bundestagswahlprogramm kommt er im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Fluchtursachen einmal vor. Die AfD verwendet ihn gar nicht. Die FDP verweist auf die Präventionsbedarfe unter dem Aspekt der Radikalisierung, aber nicht zu anderen Feldern der inneren Sicherheit, und Die Linke fordert sie bei der Drogenpolitik und der internationalen Sicherheit. Lediglich die Grünen und die SPD stellen in fast allen Bereichen der inneren Sicherheit, also Alltagskriminalität, Terrorismus, Radikalisierung, Extremismus, Gewalt und Diskriminierung immer wieder auch die Notwendigkeit von Prävention heraus.<sup>24</sup>

Im tagespolitischen Geschäft wird in diesem Zusammenhang bei aufsehenerregenden Straftaten häufig der parteiübergreifende Ruf nach härteren und höheren Strafen laut, wie etwa nach Unfällen durch illegale Straßenrennen im Frühjahr 2017. Dieser Verweis auf die legislative Kompetenz soll Handlungswillen dokumentieren, doch nur in wenigen Fällen werden entsprechende Gesetzesinitiativen eingeleitet. Vielfach scheitern solche Ansätze an den Argumenten, dass die existierenden Strafmaßrahmen von der Justiz nicht ausgeschöpft werden und eine Verbrechensbekämpfung durch höhere Strafandrohungen rational handelnde Täter voraussetzt, sodass die angestrebte Generalprävention bei Affekttaten sowie bei Einfluss von Drogen und Alkohol nicht greift.

Jenseits solcher anlassbezogenen kriminalpolitischen Auseinandersetzungen sind in diesem Teilbereich der Politik der inneren Sicherheit deutliche Unterschiede zwischen den Parteien auszumachen. So will die AfD etwa mit der Herabsetzung der Strafmündigkeit auf zwölf Jahre das Jugendstrafrecht verschärfen,<sup>25</sup> während die anderen Parteien auf erzieherische Maßnahmen setzen. Die Linke setzt sich für eine deutliche Verschärfung des Wirtschaftsstrafrechts ein und fordert eine konsequente Verfolgung etwa

**20** Thomas de Maizière, Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten, 3.1.2017, [www.faz.net/-14601852.html](http://www.faz.net/-14601852.html).

**21** Vgl. Berliner Erklärung (Anm. 11), S. 5; CDU/CSU, Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021, 3.7.2017, [www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf](http://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf), S. 61.

**22** Vgl. SPD (Anm. 16), S. 69.

**23** Siehe auch den Beitrag von Thomas Wiegold in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

**24** Vgl. Berliner Erklärung (Anm. 11), S. 2; CDU/CSU (Anm. 21), S. 7; FDP (Anm. 14), S. 114; Bündnis 90/Die Grünen (Anm. 12),

S. 136–145; SPD (Anm. 16), S. 68–74; Die Linke (Anm. 13), S. 120.

**25** Vgl. AfD (Anm. 10), S. 23.

bei Behinderungen von Betriebsräten oder Steuerdelikten, die FDP hingegen will den Trend des „ständig wachsenden Verwaltungs- und Wirtschaftsstrafrechts“ stoppen.<sup>26</sup> Die eher justizpolitischen Debatten um Strafformen schlagen sich wahlprogrammatisch nicht nieder.

## FÜR EINEN RATIONALEN DISKURS

In der politischen Auseinandersetzung zu Fragen der inneren Sicherheit bewegen sich die Parteien nicht nur im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, das zumindest in liberalen Demokratien letztlich nicht aufhebbar ist, sondern auch vor dem Hintergrund des Paradoxes, dass der Staat im Kampf gegen Kriminalität offenbar „Opfer der eigenen Erfolge wird. Indem er für grundlegende Sicherheit sorgt und somit seiner hoheitlichen Aufgabe gerecht wird, schafft er weiter reichende Sicherheitsbedürfnisse der Gesellschaft. Der Staat erscheint immer weniger in der Lage, diese komplexen Bedürfnisse zu befriedigen. Er kann sie allerdings auch nicht abweisen, ohne die eigene Legitimationsgrundlage, also explizit die Gewährleistung von Sicherheit, zu untergraben.“<sup>27</sup>

So sind es auch gerade die verstärkten Sicherheitsbemühungen, die neue Unsicherheiten hervorrufen. Denn im Falle einer schweren, öffentliches Aufsehen erregenden Straftat oder eines Terroranschlags werden die Signale an die Bevölkerung, dass der Staat sie schützt, umso heftiger konterkariert. Vor allem rechtspopulistische Parteien wie aktuell die AfD und früher die Schill-Partei sowie manche Medien greifen gerne Gelegenheiten auf, um den staatlichen Schutz als „unzureichend“ zu bewerten und den Eindruck zu vermitteln, allein durch hartes Durchgreifen lasse sich Kriminalität effektiv bekämpfen. Auf diesem Wege werden Ängste instrumentalisiert und geschürt und „Sündenböcke“ identifiziert – zum Nachteil der Bürgerinnen und

Bürger, der Gesellschaft und letztlich auch des Staates. Ein sicherheitspolitisches „Hinterherhecheln“ muss also geradezu scheitern. Doch getrieben von bürgerschaftlichen Erwartungen und im Zugzwang des politischen Konkurrenzkampfs folgen insbesondere Politiker der CDU/CSU, aber auch der SPD, der Idee einer staatlichen Sicherheitsgewährung durch Polizei und andere Sicherheitsbehörden.

Zweifellos ist Sicherheit ein Grundbedürfnis des Menschen – aber auch ein unstillbares Grundbedürfnis. Zweifellos ist die Gewährung von Sicherheit eine originäre Aufgabe des Staates – aber auch ein unerfüllbares Versprechen. Wie in kaum einem anderen Politikfeld bleiben die bereits vor gut hundert Jahren von Max Weber formulierten Anforderungen an den Politiker daher so aktuell wie in der Sicherheitspolitik: einerseits Verantwortungsgefühl und Augenmaß zu beweisen sowie andererseits „sine ira et studio, ohne Zorn und Eingenommenheit‘ (...) seines Amtes [zu] walten“.<sup>28</sup>

Ein rationaler Diskurs über Bedrohungen, Risiken und Gefahren in Verbindung mit einer nüchternen Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen der Sicherheitsgewährung ist unverzichtbar. In einer zunehmend kurzatmigen „Aufregungsdemokratie“<sup>29</sup> mag der Ruf nach Rationalität für sich genommen bereits irrational erscheinen. Wenn wir jedoch daran festhalten wollen, dass Politik auch und gerade im Feld der inneren Sicherheit mehr leisten muss, als im Ringen um Macht Schlagworte für zugkräftige Kampagnen zu liefern und damit einer weiteren „Versicherheitlichung“ Vorschub zu leisten, scheint uns das Plädoyer für einen rationalen Diskurs dennoch alternativlos.

### BERNHARD FREVEL

ist Professor für Sozialwissenschaften mit Schwerpunkt Polizei- und Sicherheit an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. [bernhard.frevel@fhoev.nrw.de](mailto:bernhard.frevel@fhoev.nrw.de)

### BERNHARD RINKE

ist promovierter Politikwissenschaftler. Er ist Mitglied des Zentrums für Demokratie- und Friedensforschung an der Universität Osnabrück sowie Lehrbeauftragter an der Universität Osnabrück und an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen. [brinke@uni-osnabrueck.de](mailto:brinke@uni-osnabrueck.de)

<sup>26</sup> Die Linke (Anm. 13), S. 20, S. 77; FDP (Anm. 14), S. 79.

<sup>27</sup> Christian Endreß/Nils Petersen, Dimensionen des Sicherheitsbegriffs, 16.6.2012, [www.bpb.de/76634](http://www.bpb.de/76634).

<sup>28</sup> Max Weber, Politik als Beruf, in: Wolfgang J. Mommsen et al. (Hrsg.), Max-Weber-Studienausgabe, Bd. 1, Tübingen 1994, S. 53.

<sup>29</sup> Karl-Rudolf Korte, Auswege aus der Aufregungsdemokratie: Regieren und Wählen in Zeiten der Großen Koalition, in: Diether Döring (Hrsg.), Auf der Suche nach der richtigen Ordnung, Frankfurt/M. 2016, S. 15–36.

# SOZIALE TATSACHEN

## Eine wissenssoziologische Perspektive auf den „Gefährder“

*Andrea Kretschmann*

Seit einigen Jahren wird in Deutschland die Figur des „Gefährders“ als polizeilicher Arbeitsbegriff verwendet, um Personen zu benennen und zu identifizieren, von denen in Zukunft möglicherweise eine terroristische Gefahr ausgehen könnte.<sup>01</sup> Derart Kategorisierte können heimlich überwacht, an bestimmten Orten festgesetzt oder unter Rücknahme des Aufenthaltstitels abgeschoben werden. Nach dem Terroranschlag auf einen Weihnachtsmarkt an der Berliner Gedächtniskirche im Dezember 2016 haben Justiz, Innenministerium und auch einige Bundesländer eine Intensivierung dieser Maßnahmen beschlossen. Unter anderem werden Abschiebungen für Gefährder weiter vereinfacht, und ihnen kann das Tragen einer elektronischen Fußfessel angeordnet werden. Damit sind exekutive Maßnahmen benannt, die entschieden weiter als bisher im Vorfeld von Straftaten eingreifen, insofern sie Menschen auch ganz ohne konkrete Anhaltspunkte für eine künftige Straftat und teilweise allein auf Grundlage legaler Handlungen kriminalpolizeilich überwachen und kontrollieren. In ihrer Struktur schießen die Befugnisse über ein klassisches Verständnis liberaler Rechtsstaatlichkeit hinaus, etwa über die Prinzipien der Unschuldsvermutung bis zum rechtskräftigen Urteil und der alleinigen Strafbarkeit versuchter oder vollendeter pönalisierter Handlungen.

Was bedingt diese auch innerpolizeilich nicht unumstrittene Entwicklung,<sup>02</sup> und wie ist sie zu charakterisieren? Um sich dieser Frage anzunähern, rekonstruiert der vorliegende Beitrag auch auf Grundlage einer empirischen Untersuchung die dem Gefährder als Wissenskategorie inhärente Logik und zeigt auf, wie ihr eine besondere sozialkonstitutive Qualität zukommt.<sup>03</sup> Es wird argumentiert, dass Gefährder nicht an sich existieren, sondern innerhalb eines spezifischen kriminalpolitischen Kontextes – einer vorausschauend am *worst case* orientierten Politik der inneren Sicherheit – durch polizeiliche Praktiken erst denk-

bar gemacht werden. Der Figur des Gefährders kommt dabei die kognitive Funktion zu, kriminalpolizeilich nicht Gewusstes auf spezifische Weise polizeilich operationalisierbar zu machen. Zwar ist der Gefährder bis heute kein Rechtsbegriff,<sup>04</sup> aber dieser Kontext ist es, der eine Relativierung rechtsstaatlicher Prinzipien mit sich bringt.

Anders als mit Blick auf politische Entwicklungen in der sozialwissenschaftlichen Debatte verbreitet, rekurriert dieser Beitrag damit analytisch nicht auf Fragen konkreter Interessen und mächtiger Akteure. Auf sozialkonstruktivistische Theoriebildung abzustellen, bedeutet in diesem Fall, eine wissenssoziologische Betrachtungsweise anzulegen. Diese konzipiert Gegebenes nicht als an sich mit Bedeutung versehen, sondern als in seiner Bedeutung in sozialen Dynamiken durch menschliches Sagen und Tun hervorgebracht. Auf ganz bestimmte Art sozial denk- und auch sichtbar wird Bestehendes erst, weil es auf spezifische Weise bezeichnet, bewertet und zu anderen sozialen Sachverhalten in Relation gesetzt wird. Auf den staatlich-exekutiven Kontext übertragen heißt das, dass jede noch so instrumentell erscheinende institutionelle Rationalität auch durch ein kulturelles Verständnis dessen geprägt ist, was jeweils als Gegenstand institutioneller Bearbeitung gilt, und von dort aus, welche Bearbeitung als richtig, effektiv oder ethisch korrekt betrachtet wird.<sup>05</sup> In diesem Sinne lässt sich durch einen wissenssoziologischen Zugang untersuchen, wie Phänomene, die Gegenstände politischer Regulierung werden, ihrerseits erst Effekte staatlichen Denkens und Handelns sein können.

### VOM RISIKO ZUR KATASTROPHE

Die Entstehung des Gefährders als Begriff in seiner hier untersuchten Bedeutung ist im Kontext von 9/11 anzusiedeln,<sup>06</sup> also im Zuge der Nachbar-

arbeitung eines Phänomens, das in der westlichen Welt als alles veränderndes, schreckliches Ereignis historischen Ausmaßes – kurz: als Katastrophe – rezipiert und behandelt wird. Die Kriminaljustizsysteme hatten sich in den Dekaden zuvor zunehmend präventiv ausgerichtet und, um Kriminalität und Störungen der öffentlichen Ordnung zuvorkommen, diese und ihre Akteure als abschätz- und berechenbare Risiken beziehungsweise Risikogruppen rekonzeptualisiert. Als zweites Standbein neben der Strafverfolgung zielt die Kriminalpolitik seither zusätzlich auf die systematische Früherkennung von Kriminalität. Um Schäden so gering wie möglich zu halten, sind die Praktiken der Polizei nicht mehr allein reaktiv, sondern auch systematisch auf eine anhand von Risikofaktoren antizipierbare Zukunft ausgerichtet.<sup>07</sup>

Die Anschläge von 9/11 fielen durch dieses präventive Erkennungsraster: Trotz ihrer außergewöhnlichen Größenordnung hatten die Sicherheitsbehörden sie nicht vorhergesehen, da sie schlichtweg aus Kalkulationen des bisher Geschehenen nicht ableitbar waren – Größe, Struktur und Anschlagziel erwiesen sich als zu andersartig und unwahrscheinlich.<sup>08</sup> Dies machte die

Fehlbarkeit polizeilicher und geheimdienstlicher Überwachungs- und Kontrollstrategien evident und löste Irritationen über die Effizienz polizeilicher Arbeit aus. Zwar bedeutete die sicherheitspolitische Verarbeitung von 9/11 keinen Bruch mit den bisherigen kriminalpolitischen Denkweisen und Strategien,<sup>09</sup> aber ihr kann durchaus eine Katalysatorwirkung zugeschrieben werden, die dominante Entwicklungen in der Kriminalpolitik zuzuspitzen vermochte.

Der Gefährder als polizeilicher Arbeitsbegriff, wie er in dieser Zeit in deutschen Sicherheitsbehörden entstanden ist, stellt eine Antwort auf die Notwendigkeit dar, unterminierte Gewissheiten wiederherzustellen und Handlungsfähigkeit neu zu erarbeiten: Ganz im Sinne des präventiven Standbeins innerhalb der Kriminalpolitik ist sein Gebrauch mit der Zielsetzung verbunden, wieder „vor die Lage“ zu kommen, also einzugreifen, bevor ein Verbrechen geschehen kann. Dem zugrunde liegt jedoch kein Risikomanagement wie im Bereich herkömmlicher Kriminalität, bei dem Kriminalitätsraten lediglich möglichst niedrig gehalten werden sollen. Vielmehr geht es darum, das Anschlagrisiko auf null zu setzen, da die Schadenshöhe terroristischer Anschläge als inakzeptabel hoch angesehen wird.<sup>10</sup>

Im Bereich des Terrorismus erweitert der Gefährder deshalb den klassischen Rechtsbegriff des „Tatverdächtigen“, der in der Polizeiarbeit zuvor handlungsleitend war. Um jegliches Risiko auszuschließen, sind die Praktiken der Kriminalpolizeien nunmehr bereits im extremistischen Vorfeld angesiedelt<sup>11</sup> – jener weite, inhaltlich schwach bestimmte Bereich, der ursprünglich allein vom Verfassungsschutz abgedeckt und bearbeitet werden soll. Gezielt wird so nicht mehr allein auf konkrete Gefahren, sondern auf Gefahren in ihrer Potenzialität, wenn sich eine „Gefahr noch nicht derart ver-

**01** Da der Gefährderbegriff in deutschen Sicherheitsbehörden ausschließlich in der männlichen Form verwendet wird, verwende ich in diesem Beitrag der Einheitlichkeit halber entgegen meiner üblichen Vorgehensweise keine geschlechtergerechte Schreibweise und verweise darauf, dass jeweils alle Geschlechter gemeint sind.

**02** Die Gewerkschaft der Polizei etwa bezeichnete die Maßnahmen 2006 als teilweise verfassungswidrig. Vgl. Mehr Polizei statt scheinheiliger Vorschläge, in: Die Kriminalpolizei 1/2006, S. 35. Heute sieht sie die Maßnahmen skeptisch hinsichtlich ihrer Effektivität. Vgl. Gewerkschaft sieht Fußfesseln für Gefährder zwiespältig, 9.1.2017, [www.welt.de/article160995150.html](http://www.welt.de/article160995150.html).

**03** Es handelt sich um 14 problemzentrierte Interviews, die ich 2011/12 mit Beamten des Bundeskriminalamtes und verschiedener Landeskriminalämter zum Thema geführt und diskurs- und inhaltsanalytisch ausgewertet habe.

**04** Vgl. Maria L. Böhm, Der Gefährder und das Gefährdungsrecht, Göttingen 2011, S. 227.

**05** Vgl. Jörg Schönert, Zur Einführung in den Gegenstandsbereich und zum interdisziplinären Vorgehen, in: ders. (Hrsg.), Erzählte Kriminalität, Tübingen 1991, S. 11–55, hier S. 31.

**06** Zu unterscheiden ist der hier verwendete Gefährderbegriff von der seit den 1980er Jahren bestehenden Praxis der Gefährderansprache. Letztgenannte betrifft insbesondere Bereiche der Gewaltkriminalität und folgt einer anderen sicherheitskulturellen – nämlich abschreckenden – Logik.

**07** Vgl. Henning Schmidt-Semisch, Kriminalität als Risiko, München 2002.

**08** Vgl. Andrea Kretschmann, Das Wuchern der Gefahr, in: Juridikum 3/2012, S. 320–333, hier S. 326.

**09** Vgl. Tobias Singelstein/Peer Stolle, Die Sicherheitsgesellschaft, Wiesbaden 2008.

**10** Seit einigen Jahren vertreten die Sicherheitsbehörden jedoch die Auffassung, dass sie Terrorismus nicht vollständig verhindern können. Vgl. etwa De Maizière: Absoluten Schutz vor Terror gibt es nicht, 28.10.2014, [www.sueddeutsche.de/news/panorama/-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-141028-99-07611](http://www.sueddeutsche.de/news/panorama/-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-141028-99-07611).

**11** Vgl. Manfred Klink, Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Zusammenhang mit den Anschlägen am 11.9.2001 in den USA – aus Sicht des Bundes, in: Die Kriminalpolizei 3/2002, [www.die-kriminalpolizei.de/downloads/ausgabe-september2002.pdf](http://www.die-kriminalpolizei.de/downloads/ausgabe-september2002.pdf), S. 1–8.

dichtet hat, dass sich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststellen ließe, ob in näherer Zukunft eine Gefahr vorliegt oder nicht“.<sup>12</sup>

Um Personen der Kategorie des Gefährders zuordnen zu können, werden „Gefahrenermittlungen“ durchgeführt, um das Gefahrenpotenzial bestimmter Personen festzustellen.<sup>13</sup> Systematisch praktizieren die Polizeien diese Einstufungen seit 2002 im Rahmen eines „Gefährderprogramms“. Die Ermittler interessieren sich hierbei für Personen, denen eine Nähe zu islamistischen Positionen oder islamistisch ausgerichteten Personen zugesprochen wird; die ein persönliches Naheverhältnis zu anderen Gefährdern oder verurteilten Islamisten haben; die sich an radikalislamischen Veranstaltungen beteiligen; die zum Islam konvertiert sind. Ebenfalls können Personen, die im Zusammenhang mit kleineren Delikten auffällig wurden, ins polizeiliche Raster geraten.<sup>14</sup>

Die Einführung des Gefährders steht in diesem Sinne nicht einfach für eine Intensivierung des herkömmlichen präventiven Gedankens, sondern für eine neuartige Denkweise, die auf ein grundsätzlich unbegrenztes Möglichkeitsfeld von Gefahren rekurriert. Dem zugrunde liegt die Auffassung, dass es nicht ausreicht, das durchschnittlich Erwartbare zu antizipieren – nach 9/11 gilt das innerhalb der westlichen Polizeien als fast schon konservative Herangehensweise. Polizeien versuchen deshalb stärker, auch das Unwahrscheinliche zu berücksichtigen und stets vom Schlimmsten auszugehen, um auf alles vorbereitet zu sein. Nicht mehr allein gesicherte Informationen und berechenbare Risiken sind seitdem einzubeziehen, sondern auch unkalkulierbare Gefahren.<sup>15</sup> So wird von der Existenz einer Reihe von Gefahrenpotenzialen ausgegangen, über die bislang noch kein polizeiliches Wissen existiert. Die mit 9/11 entstandene Unsicherheit

wird insofern in ein Problem polizeilich noch zu ermittelnden Wissens übersetzt.<sup>16</sup>

Es ist dabei nur folgerichtig, dass der Gefährder den nach 9/11 zunächst so prominenten Begriff des „Schläfers“ ablöst: Dieser wurde von meinen Interviewpartnern immer wieder entschieden als ungeeignet und als nach 9/11 nur kurzzeitig in Verwendung begriffen zurückgewiesen. Als Bezeichnung für Agenten, die „unauffällig unter uns leben, jedoch für Anschläge jederzeit aktivierbar sind“,<sup>17</sup> scheint der Schläfer zunächst nur zur Klärung dessen dienen zu können, was den Behörden in Bezug auf 9/11 entgangen war; einen Interventionsraum eröffnet er mit seiner perfekten Tarnung im Konformen noch nicht. Der Gefährder hingegen suggeriert mit seiner Nähe zum Verb „gefährden“ eine Operationalisierung jenes stets offenen Ereignisraums, in dem kriminalpolizeilich relevantes Nichtwissen vermutet wird – und damit einen Rückgewinn der nach 9/11 kurzzeitig irrierten polizeilichen Handlungsfähigkeit.

#### VOM DELINQUENTEN ZUM LEGALEN VERHALTEN

Welche Daten werden nun von Gefährdern erhoben, und welche weiteren Maßnahmen sieht die Polizei für derart Kategorisierte vor? Zunächst wird ein Personogramm erstellt. „Mittlerweile 14 Seiten“ werden dafür „mit Leben gefüllt“, wie es ein Interviewpartner formuliert, indem Familienstand, Staatsangehörigkeit, aktuelle und frühere Wohnsitze, Konten und Kontobewegungen, Kraftfahrzeugbesitze, persönliche Telefonnummern und das persönliche Umfeld erfasst werden, gegebenenfalls auch der Asylstatus und der Weg der Einreise nach Deutschland. Auf dieser Basis werden „Standardmaßnahmen“ angelegt. Auf Länderebene, in einer Verbunddatei oder qua Ausschreibung zur stillen Fahndung werden zum Beispiel Observationen vorgenommen. Die Informationen aus dem Personogramm werden auch eingesetzt, um Gefährder im Fall eines Terroranschlags als Täter ausschließen zu können, sofern durchgeführte Verbleibskontrollen sie an einem anderen als dem Anschlagsort lokalisieren. Unterschieden werden muss dabei zwischen Gefährdern, die punktuell heimlich überwacht werden, und solchen, bei denen dies rund um die Uhr der Fall ist. Mit den Maßnahmen wird die Zielsetzung verfolgt, eine Gefahr entwe-

<sup>12</sup> Frank Thiede, Entwurf des BKA-Gesetzes, in: Kriminalistik 10/2008, S. 539–542, hier S. 541.

<sup>13</sup> Charles von Denkowski, Einstufung als (islamistische) Gefährder und (heimliche) Folgeingriffe, in: Kriminalistik 5/2007, S. 325–332, hier S. 325.

<sup>14</sup> Vgl. Dieter Schneider, Bekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus nach dem 11. September – eine Daueraufgabe aus Sicht eines Landes, in: Die Kriminalpolizei 3/2002, [www.die-kriminalpolizei.de/downloads/ausgabeseptember2002.pdf](http://www.die-kriminalpolizei.de/downloads/ausgabeseptember2002.pdf), S. 9–15.

<sup>15</sup> Vgl. Sven Opitz/Ute Tellmann, Katastrophale Szenarien, in: Leon Hempel/Susanne Krasmann/Ulrich Bröckling, Sichtbarkeitsregime, Wiesbaden 2010, S. 27–52, hier S. 28.

<sup>16</sup> Vgl. Tiqqun, Kybernetik und Revolte, Zürich–Berlin 2007.

<sup>17</sup> Klink (Anm. 11), S. 7.

der auszuschließen oder aber diese, sofern strafrechtlich ein Verdacht gegen einen Gefährder vorliegt, in ein Strafverfahren zu überführen.

Brachten schon die bisherigen präventiven Praktiken der Kriminalitätsbekämpfung eine „forward projection of potential harm“ mit sich,<sup>18</sup> durch die nicht allein Delinquenz, sondern auch gewisse Formen von Devianz stärker in den Fokus der polizeilichen Kontrolle rückten, zeigt sich im Zuge der Etablierung des Gefährders als polizeilicher Arbeitsbegriff eine Zuspitzung dieser Logik: Der Fokus auf das Gefahrenpotenzial bedingt eine Aufhebung der Unterscheidung von legalem und illegalem Verhalten. Denn in der niedrigschwelligsten Variante werden nicht mehr die begangene Tat oder der konkrete Verdacht als notwendiger Ausgangspunkt für das polizeiliche Handeln gesetzt, vielmehr interessieren bereits Faktoren, die für eine nicht näher konkretisierbare und sich nur möglicherweise in der Zukunft ausbildende diffuse Gefährlichkeit einer Person sprechen könnten. Als Gefährder einzustufen ist laut der Arbeitsgemeinschaft der Leiter des Bundeskriminalamtes (BKA) und der Landeskriminalämter in diesem Sinne jede Person, „bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung, begehen wird“,<sup>19</sup> oder, in den Worten polizeilicher Ermittler, bei der „man einfach von der Nähe einer konkreten Gefahr ausgeht“.

Es wird hier schnell ersichtlich: Gefährder sind keine Täter, sie haben sich strafrechtlich nichts zuschulden kommen lassen. Gefährder sind aber auch keine herkömmlichen Verdächtigen, da für die Ermittlungen der Polizei nicht mehr beweiskräftige Tatsachen, sondern bereits Indizien ausreichen.<sup>20</sup> Gefährder müssen noch keine Handlungen getätigt haben, die einen Zu-

sammenhang mit einer Straftat beweiskräftig untermauern könnten.<sup>21</sup> Vielmehr gilt auch – oder gerade – das legale Verhalten als verdächtig. So unterscheiden die befragten Ermittler Gefährder teilweise von Kleinkriminellen qua ihrer besonderen Konformität: Anders als etwa Drogendealer würden sie im Vorfeld von Anschlügen nicht durch anderweitige Delikte auffallen. Es lässt sich vor diesem Hintergrund festhalten, dass auf Ebene der Gefahrenabwehr polizeiliche Maßnahmen etabliert werden, die auf Basis bloßer Vermutungen ansetzen, bei einem Verdacht auf einen Verdacht. Nicht nur unterscheidet sich ein derartiger diffuser Gefahrenvorgriff erheblich von der auf konkrete Gefahren ausgerichteten Gefahrenabwehr klassisch-liberaler Tradition. Ein weiterer Effekt ist eine erleichterte Verdachtsgenerierung, die die Erweiterung des Verdachts als Kategorie mit sich bringt.<sup>22</sup>

Nicht zuletzt etabliert die Polizei mit ihren Ermittlungen einen Mechanismus, der keinen Zustand der Sicherheit mehr kennt, sondern sich nur noch auf einem Kontinuum verschiedener Unsicherheitszustände bewegt. Denn da die präventiven Praktiken von der Frage des Rechtsbruchs weitgehend gelöst werden und weit vor ihm einsetzen, kann die „Nähe einer konkreten Gefahr“ nie ganz ausgeschlossen werden, weil keine rechtlichen Kriterien für das Entkräften eines Gefährderstatus gegeben sind. Auch wenn die Ermittler in den Interviews erzählen, dass sie einer Person den Status des Gefährders wieder aberkennen, sobald die Überwachungen ohne Ergebnisse verlaufen, entspricht es der skizzierten Logik, dass Observationen, wie sie ebenfalls berichten, mehrere Jahre dauern können. Nicht nur der Anfangs- sondern auch der Endpunkt der heimlichen Überwachungen fallen so gänzlich

<sup>18</sup> Alan Hunt, *Risk and Moralization in Everyday Life*, in: Richard V. Ericson/Aaron Doyle (Hrsg.), *Risk and Morality*, Toronto 2003, S. 165–192, hier S. 173.

<sup>19</sup> Laut Bundesverfassungsgericht muss eine „Straftat von erheblicher Bedeutung (...) mindestens dem Bereich der mittleren Kriminalität zuzurechnen sein, den Rechtsfrieden empfindlich stören und dazu geeignet sein, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung empfindlich zu beeinträchtigen“; BVerfG NJW 2001, S. 879. Für Straftaten im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung siehe auch die Bundestagsdrucksachen 16/3570, 21. 11. 2006, und 16/3965, 22. 12. 2006.

<sup>20</sup> Vgl. Schneider (Anm. 14), S. 11.

<sup>21</sup> Vgl. Andrea Kretschmann, *Facets of Control*, in: *Interdisciplines* 2/2013, S. 1–28, hier S. 12.

<sup>22</sup> Das BKA stellte am 2. Februar 2017 mit RADAR-iTE ein neues Instrument zur Risikobewertung von potenziellen Gewaltstraftätern vor und betonte, dass hierbei „beobachtbares Verhalten – und nicht etwa (...) Merkmale wie die Gesinnung oder Religiosität einer Person“ polizeilich relevant würden. Doch auch bei RADAR-iTE geht es mit Blick auf die Gefährdereinstufung weiterhin um Kategorisierungen im Rahmen des Verdachts auf einen Verdacht, denn eine solche erfolgt, „wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich eine Person in unterschiedlicher Art und Weise an politisch motivierten Straftaten beteiligen wird oder eine bestimmte Rolle in der Szene einnimmt.“ Siehe [www.bka.de/DE/Presse/Listenseite\\_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202\\_Radar.html](http://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202_Radar.html).

in das Ermessen der Ermittler – ihre Entscheidung orientiert sich letztlich an außerrechtlichen Maßstäben.

### EXKURS: VON DER UNSCHULDSVERMUTUNG ZUR BEWEISLASTUMKEHR

Weil viele als Gefährder Kategorisierte keine deutschen Staatsangehörige sind, werden Maßnahmen auch mit Bezug auf das Aufenthaltsgesetz getroffen. Dieses ist in seiner Struktur für die skizzierte Logik prädestiniert, da Betroffene in ihm rechtsstaatlich keinem so strengen Schutz wie im Strafrecht unterliegen. Als Verwaltungsrecht kennt das Aufenthaltsgesetz keine Unschuldsvermutung, vielmehr kehrt sich in ihm die Beweislast teilweise um. Probleme, die die Ermittler in Zusammenhang mit den Gefährdereinstufungen benennen, weil sie, wie es ein Interviewpartner ausdrückt, oft mit „recht weichen, schwachen Daten“ zu tun haben und „Mutmaßungen“ anstellen müssen, die vor Gericht oft nicht als „Fakten“ anerkannt werden, tauchen im Aufenthaltsgesetz nur abgeschwächt auf. Das Aufenthaltsgesetz nimmt hier eine substitutive Funktion zum Strafrecht ein, weil sich Gefährder so einfacher „verfolgen“ lassen.

Um Gefährder außer Landes zu weisen, werden Ausreiseverfügungen beziehungsweise Abschiebungen eruiert.<sup>23</sup> Für Gefährder, die aus humanitären Gründen nicht abgeschoben werden können oder bei denen die über sie erhobenen Informationen nicht für eine Anklage ausreichen, versuchen die Behörden, entweder deren Handlungsspielraum einzuschränken oder diese zu einer freiwilligen Ausreise zu bewegen.<sup>24</sup> Gefährdern wird unter anderem der Aufenthaltsstatus auf das Niveau der Duldung herabgestuft, unter Umständen einhergehend mit täglichen oder wöchentlichen Meldeauflagen bei der Ausländerbehörde sowie einem Arbeitsverbot. Die Bewegungsfreiheit kann generell auf die Grenzen des

Bezirks einer Ausländerbehörde beziehungsweise eines Gemeindebezirks eingeschränkt werden; als Wohnsitz kann anstatt der eigenen Wohnung eine Gemeinschaftsunterkunft vorgesehen werden.<sup>25</sup> Um den Betroffenen das Wirken zu erschweren, können Gefährder in möglichst weiter Entfernung von ihrem sozialen Umfeld untergebracht werden. Die räumliche Separierung kann weiter von dem Verbot begleitet sein, öffentliche Medien und Kommunikationsmittel oder -dienste zu nutzen.<sup>26</sup>

Mit Etablierung des Gefährders als Begriff und Praxis erfolgt auf Basis einer erleichterten Verdachtsgenerierung mithin kein allein heimlicher Zugriff auf Personen. Sofern der Status einer Person eine Anwendung des Aufenthaltsgesetzes erlaubt, werden als Gefährder Kategorisierte auch offen weitreichenden präventiven Maßnahmen unterzogen. Auch wenn diese rechtlich gesehen keine Bestrafungen darstellen, reichen die mit ihnen einhergehenden Grundrechtseinschränkungen in ihrer Qualität nah an den Charakter einer Bestrafung heran. Die Einschränkungen der Bewegungs- und Kommunikationsfreiheit etwa lassen sich de facto als unterhalb der Ebene der Verurteilung und unter Aussparung des Prinzips der Unschuldsvermutung zustande kommende „Verdachtsstrafe“ betrachten. Dieser Charakter manifestiert sich besonders deutlich in der unbefristeten vorbeugenden Haft für Gefährder, die Bayern kürzlich eingeführt hat,<sup>27</sup> sowie in der aktuellen Gesetzesnovelle des BKA-Gesetzes, auf deren Grundlage Gefährder zum Tragen einer elektronischen Fußfessel veranlasst werden können. Ursprünglich für verurteilte Straftäter als Strafe konzipierte beziehungsweise später auf die Überwachung rückfallgefährdeter Gewalt- und Sexualverbrecher nach Verbüßung ihrer Haftstrafe ausgeweitete Maßnahmen können nun auch Nichtverurteilte treffen.

**23** Dies gemäß § 54 Abs. 5 und 5a AufenthG, § 54a AufenthG sowie seit 2017 auch in praktischer Umsetzung § 58a AufenthG. Für die aufenthaltsrechtlichen Überprüfungen gibt es seit 2004 auf Landes- und seit 2005 auf Bundesebene unter Federführung der mit ausländer- und asylrechtlichen Angelegenheiten befassten Polizeien Arbeitsgruppen, die als Bindeglied zwischen Ausländer- und Sicherheitsbehörden eigenständig Ermittlungen übernehmen.

**24** Vgl. Walter Buggisch/Walter Knorz, Terrorismusbekämpfung einmal anders, in: Kriminalistik 4/2006, S. 226–233, hier S. 230ff.

**25** Vgl. etwa die Bundestagsdrucksachen 16/3429, 16.11.2006 und 18/3232, 12.11.2014. Für eine vollständige Auflistung aller möglichen Maßnahmen siehe Bundesministerium des Innern (BMI), Praktiker-Erfahrungsaustausch im Rahmen der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes am 30. und 31. März 2006 im BMI in Berlin, Berlin 2006, S. 66f.

**26** Vgl. Buggisch/Knorz (Anm. 24), S. 229ff.

**27** Siehe Artikel 20 Nummer 3 des Polizeiaufgabengesetzes Bayern. Vgl. auch Christoph Elzer, CSU verschärft Gefährder-Gesetz, 20.7.2017, [www.abendzeitung-muenchen.de/inhalt.jeder-kann-drohende-gefahr-sein-csu-verschaerft-gefaehrder-gesetz-knast-fuer-alle.6ea62e4f-4456-4283-8064-34b0b9a80f83.html](http://www.abendzeitung-muenchen.de/inhalt.jeder-kann-drohende-gefahr-sein-csu-verschaerft-gefaehrder-gesetz-knast-fuer-alle.6ea62e4f-4456-4283-8064-34b0b9a80f83.html).

## VOM DISKURS ZUR SOZIALEN INSTITUTION

Einzelne Begriffe werden dann populär, wenn der Eindruck entsteht, dass sie bestimmte Phänomene besser als die bislang etablierten Begriffe bezeichnen oder bisher unbekannte Probleme erkennbar machen können. Aus einer sprechakttheoretischen Perspektive, der zufolge Sprache nicht nur als Äußerung, sondern als eine Effekte zeitigende Sprechhandlung betrachtet wird, repräsentieren Begriffe gesellschaftliche Sachverhalte nicht nur, sie bringen diese selbst mit hervor.<sup>28</sup> Die oben beschriebenen Formen geregelten Zusammenwirkens haben die anfänglich vor allem diskursive Figur des Gefährders in diesem Sinne nach und nach zu einer „Institution“ werden lassen, wie ein Interviewpartner es formuliert; als Ergebnis neuer Sinngebungen ist der Gefährder als ein soziales Phänomen entstanden, dem es polizeilich zu begegnen gilt.

Sichtbare Evidenz entwickelte der Gefährder im Institutionalisierungsprozess dabei nach kurzer Zeit nicht nur bedingt durch innerpolizeiliche Praktiken. So führten zunächst Aktivitäten parlamentarischer Kontrolle zur oben zitierten Definition des Begriffs durch die Polizei, als im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage nach Kriterien für Gefährdereinstufungen gefragt wurde. 2007 erfolgte dann für den Gefährder der erste – nicht unumstrittene – Wikipedia-Eintrag.<sup>29</sup> 2008 nahm der wissenschaftliche Dienst des Bundestages eine „Begriffsklärung“ vor,<sup>30</sup> und 2009 wurde der Gefährder ins „Neue Wörterbuch der Szenesprachen“ des Duden aufgenommen. Da als Gefährder Kategorisierte in polizeilichen Pressemitteilungen spätestens seit 2013 immer wieder mit terroristi-

schen Anschlagsvorbereitungen oder Anschlägen in Zusammenhang gebracht werden, ist der Begriff mittlerweile medial eine feste Größe.<sup>31</sup>

Die Analyse macht deutlich, dass die Polizei, anders als die klassische Rechtstheorie es vorsieht, das Recht nicht einfach bloß anwendet. Es sind hier gerade polizeiliche Praktiken, durch die kriminalpolitische Tatsachen erst generiert werden, die dann im Weiteren sogar rechtliche Maßnahmen nach sich ziehen. Dabei ist zweitrangig, dass der Gefährder im Recht begrifflich nicht institutionalisiert wird. In der polizeilichen Fachliteratur, aber auch von meinen Interviewpartnern, wird dies im Übrigen immer wieder explizit als nicht notwendig erachtet. Denn es ändert nichts daran, dass Kontakte zu anderen Personen, Bewegungsprofile und Verhalten fortan polizeilich oder aufenthalts-gesetzlich verfolgt- und de facto sanktionierbar werden.

Besondere Voraussetzungen für derart weitreichende sozialkonstitutive Akte scheinen dabei vor allem gegeben, wenn Kriminalpolitiken einen besonderen Fokus auf Prävention entwickeln. Die zu ermittelnden Sachverhalte werden dann so weit von konkreten Gefahren oder festgestellten Rechtsbrüchen gelöst, dass Polizeien zunehmend aus außerrechtlichen Normen schöpfen. Da der polizeiliche Umgang mit den antizipierten Gefahren damit aber weniger eine kausale als eine operative Logik hat, ist der Gefährder möglicherweise nur der vorläufige Endpunkt einer derart vorausschauenden Entwicklung. Angesprochen ist an dieser Stelle nicht nur die Übertragung des Begriffs auf den Bereich des Links- und Rechtsextremismus seit 2005, sondern auch die Entstehung weiterer polizeilicher Arbeitsbegriffe. So beschreibt ein Interviewpartner, wie Personen erfasst werden, die dem Umfeld eines Gefährders zuzurechnen sind: „Relevante Person“ ist ein ganz neuer Begriff. Der ist jetzt mit dem Begriff ‚Gefährder‘ entstanden, aber es gibt im Bereich der polizeilichen Betrachtung von Personen, Personengruppen und auch im Bereich der Strafverfolgung solche Begriffe, die unterstützt werden. Das kennen Sie ja auch.“ Vielleicht handelt es sich dabei um den potenziell-potenziellen Täter von morgen – im Vor-vor-vorfeld.<sup>32</sup>

### ANDREA KRETSCHMANN

ist promovierte Soziologin und forscht am Centre Marc Bloch der Humboldt-Universität Berlin schwerpunktmäßig zu Rechts- und Kriminalsoziologie.  
kretschmann@cmb.hu-berlin.de

<sup>28</sup> Vgl. John L. Austin, *Zur Theorie der Sprechakte*, Stuttgart 1972.

<sup>29</sup> In Zusammenhang mit dem Eintrag entstand eine Diskussion um dessen Löschung, unter anderem, weil es sich beim Gefährder um einen „konstruierten Begriff“ handle. Vgl. [www.subfrequenz.net/fraktallog/?p=784](http://www.subfrequenz.net/fraktallog/?p=784).

<sup>30</sup> Vgl. Steffi Menzenbach, „Gefährder“, in: *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff 36/2008*.

<sup>31</sup> Für die Implementierung des Gefährders als sozialem Phänomen nicht unwesentlich ist auch die Quantifizierbarkeit von Gefährdern als Risikogruppe in polizei-internen Papieren, polizeilichen Fachjournalen sowie der Presse. Vgl. etwa AG BIRGit, 54 islamistische Gefährder mussten Bayern verlassen, Pressemitteilung, 5.8.2008.

<sup>32</sup> Siehe hierzu auch die Pressemitteilung des BKA (Anm. 22), aus der hervorgeht, dass momentan 360 Menschen als „relevante Personen“ eingestuft sind.

# SIEGESZUG DER ALGORITHMEN?

## Predictive Policing im deutschsprachigen Raum

*Simon Egbert*

In zahlreichen Polizeibehörden im deutschsprachigen Raum werden derzeit softwaregestützte Prognosetechnologien zur Umsetzung vorhergesagtebasierter Polizeiarbeit (Predictive Policing) erprobt oder eingeführt. Gegenwärtig werden in sechs deutschen Bundesländern sowie in der Schweiz Systeme pilotiert beziehungsweise bereits im Regelbetrieb verwendet, die Verbrechen – meistens handelt es sich einzig um das Delikt des Wohnungseinbruchdiebstahls – vorhersagen sollen. Mit ihrer fest implementierten polizeilichen Nutzung in Bayern (München und Mittelfranken), Zürich, Aargau und Basel-Landschaft sowie ihrer derzeitigen Erprobung in Baden-Württemberg ist dabei die kommerzielle Prognosesoftware „PRECOBS“ (Pre Crime Observation System) hiesiger Marktführer.<sup>01</sup> Daneben entwickeln die Landeskriminalämter sowohl in Nordrhein-Westfalen mit dem Programm „SKALA“ (System zur Kriminalitätsauswertung und Lageantizipation) als auch in Berlin mit dem System „Krim Pro“, in Niedersachsen mit dem Programm „PreMAP“ und in Hessen mit der Software „KLB-operativ“ (Kriminalitätslagebild-operativ) prognosebasierte Eigenkreationen.<sup>02</sup>

Seien sie nun käuflich erworben oder selbst entwickelt, mit den Prognosystemen ist die Erwartung verbunden, durch eine intelligenteren Verknüpfung und Nutzung polizeilichen Wissens effizienter operieren zu können.<sup>03</sup> Die systematische Auswertung der durchaus üppigen und lange Zeit weitgehend unangetasteten landespolizeilichen Datenbestände verspricht die Möglichkeit, potenzielle Taten im Vorfeld zu erkennen und Streifenkräfte gezielt in die als riskant identifizierten Räume zu senden. Relevante Lageinformationen für die strategische Einsatzplanung könnten künftig durch die algorithmische Analyse in Echtzeit vorliegen,<sup>04</sup> sodass die Polizei mit den Prognoseprogrammen letztlich „vor die Lage kommt“ und fähig ist, einzugreifen, bevor

ein Verbrechen geschehen kann.<sup>05</sup> Zudem besteht die Hoffnung, auf diesem Wege deutlich weniger personelle Ressourcen für die Lageanalyse einsetzen zu müssen als bisher, denn stetigen Budgetkürzungen stehen mindestens gleichbleibende Anforderungen gegenüber. So sagt etwa Günter Okon vom Bayerischen Landeskriminalamt: „Diese Arbeit müssten sich sonst 25 Kollegen in allen Präsidien machen, so rechnet ein Programm für alle.“<sup>06</sup>

Über die neuen technischen Möglichkeiten und den ökonomischen Druck hinaus ist ein weiterer Grund für das aktuell starke Interesse an polizeilichen Prognoseverfahren ein genuin politischer: Das derzeit hauptsächlich prognostizierte Delikt, der Wohnungseinbruchdiebstahl, ist aufgrund anhaltend steigender Fallzahlen in den vergangenen Jahren und gleichzeitiger Stagnation ohnehin niedriger Aufklärungs- und Verurteilungsquoten zu einem Politikum geworden. Die deutschen Sicherheitsbehörden, so der einschlägige Tenor, müssten neue, kreative Maßnahmen gegen die zunehmende Bedrohung durch professionelle Einbrecherinnen und Einbrecher und insbesondere reisende Serientäterinnen und Serientäter einsetzen.<sup>07</sup> Zugleich eignet sich die Einführung vielversprechender Technologien hervorragend, um Entschlossenheit und Aktionsfähigkeit gegen kriminelle Auswüchse zu demonstrieren und damit Handlungsstärke beim Einsatz für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu beweisen. So versuchten sich etwa im nordrhein-westfälischen Landtagswahlkampf 2017 sowohl die CDU als auch die SPD mit dem Versprechen eines landesweiten Einsatzes von Predictive Policing beziehungsweise des Prognoseprogramms „SKALA“ zu profilieren.<sup>08</sup>

Zwar ist die Kontextualisierung von Predictive Policing als wirksames *techno-fix* für Kriminalitätsprobleme durchaus keine gewagte politisch-rhetorische Strategie, wird die Pilotie-

rung und Einführung von Predictive Policing in Deutschland doch durchaus von einem insgesamt eher wohlwollenden medialen Diskurs begleitet. Gleichzeitig ist dieser Prozess aber auch von erheblichen Missverständnissen über Methodik und Erfolgsaussichten von polizeilicher Prognosesoftware geprägt. Ziel dieses Beitrags ist es, einen grundlegenden Überblick über die Funktionsweise und den möglichen Nutzen der derzeit im Rahmen von Predictive Policing genutzten Prognosetechnologien zu geben.

### „THIS IST NOT MINORITY REPORT“: GRUNDLAGEN DES PREDICTIVE POLICING

Insbesondere die gleichsam unvermeidbare mediale Referenz zu Philip K. Dicks Kurzgeschichte „Minority Report“ von 1956 beziehungsweise deren Verfilmung von Steven Spielberg aus dem Jahr 2002, in der die Polizeieinheit „Precrime“ im Washington, D.C. des Jahres 2054 zukünftige Morde voraussieht und die Täter präventiv in Gewahrsam nimmt, hat in den Köpfen vieler Menschen falsche Vorstellungen von der tatsächlichen Präzision und den Gegenständen polizeilicher Prognosen geschaffen. Diese werden zum Teil auch von einschlägigen An-

biotern selbst provoziert: Als „deutungsleitend“ gilt beispielsweise der für den US-Markt produzierte Werbespot des IT-Unternehmens IBM von 2012, in dem ein Polizist unter Rückgriff auf eine Prognosesoftware den genauen Ort und Zeitpunkt eines Raubüberfalls vorher sieht und diesen durch seine Präsenz vor eben jenem Supermarkt, den der Täter anvisiert hatte, verhindert.<sup>09</sup> Auch der Anbieter von „PRECOBS“ spielt nicht zuletzt durch den Namen seiner Software mit der Assoziation „Minority Report“, der jenem der hellseherischen Instanzen aus Dicks Erzählung – der „Precognitives“ („Precogs“) – auffällig ähnlich ist.<sup>10</sup>

Schaut man sich aber die genaue Funktionsweise und die hinter den Programmen liegenden Methodiken an, wird schnell augenfällig, dass es im Gegensatz zu der Polizeieinheit „Precrime“ aus „Minority Report“ bei der gegenwärtigen Nutzung von polizeilicher Prognosesoftware nicht um die präzise Vorhersage konkreter Taten samt Täter, Tatort und Tatzeit geht, sondern deutlich abstrakter um die Prognose von möglichen Risikogebieten (zum Beispiel einer Wohnquartiersebene mit rund 400 Haushalten) in einem spezifischen Zeitraum (zum Beispiel für sieben Tage).<sup>11</sup> Deshalb gilt: „This is not Minority Report.“<sup>12</sup> Weil es sich stets um statistisch fundierte Analysen handelt, operieren die Systeme mit

**01** Vgl. Thomas Schweer, Musterbasierte Tatortvorhersagen am Beispiel des Wohnungseinbruchs, in: Die Kriminalpolizei 1/2015, S. 13–16; ders., Predictive Policing – Straftaten erkennen und verhindern, bevor sie passieren, in: Deutsches Polizeiblatt 1/2016, S. 25 ff.; Dominik Balogh, Near Repeat-Prediction mit PRECOBS bei der Stadtpolizei Zürich, in: Kriminalistik 5/2016, S. 335–341.

**02** Vgl. Lucia Sommerer, Geospatial Predictive Policing – Research Outlook & A Call for Legal Debate, in: Neue Kriminalpolitik 2/2017, S. 147–164, hier S. 153 ff. Die Gründe für die Entwicklung eigener Prognosesoftware sind neben finanzieller vor allem operativer Art: Man sorgt sich um die Hoheit über die eigenen Kriminalitätsdaten und fürchtet eine mangelnde Nachvollziehbarkeit der prognostischen Entscheidungsfindung, da die Algorithmen bei externen Produkten etwa aufgrund von anbieterseitig gepflegten Geschäftsgeheimnissen nicht vollends nachvollziehbar sind. Vgl. Alexander Gluba, Predictive Policing – eine Bestandsaufnahme, in: Kriminalistik 6/2014, S. 347–352, hier S. 352.

**03** Vgl. etwa Charlie Beck/Colleen McCue, Predictive Policing: What Can We Learn from Wal-Mart and Amazon about Fighting Crime in a Recession?, in: Police Chief 11/2009, S. 18–24.

**04** Vgl. Balogh (Anm. 1), S. 337.

**05** Dieter Schürmann, „SKALA“ Predictive Policing als praxisorientiertes Projekt der Polizei NRW, 24. 6. 2015, [www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/ForumKI/ForumKI2015/kiforum2015SchuermannPositionspapier.html](http://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/ForumKI/ForumKI2015/kiforum2015SchuermannPositionspapier.html).

**06** Zit. nach Daniel Wolf, Kommissar Computer. So will Bayerns Polizei Einbrüche vorhersagen, 9. 9. 2014, [www.focus.de/\\_id\\_4118919.html](http://www.focus.de/_id_4118919.html).

**07** Vgl. Tillman Bartsch et al., Phänomen Wohnungseinbruch – Taten, Täter, Opfer, in: Kriminalistik 8–9/2014, S. 483–490, hier S. 483. Exemplarisch für die korrespondierende mediale Debatte vgl. Torsten Krauel, Der Staat versagt bei seinem Kernauftrag, 15. 5. 2013, [www.welt.de/article116223952.html](http://www.welt.de/article116223952.html).

**08** Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/122344, 28. 6. 2016, S. 5; CDU Nordrhein-Westfalen, Zuhören. Entscheiden. Handeln. Regierungsprogramm der CDU für Nordrhein-Westfalen 2017–2022, 1. 4. 2017, [www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/2017-04-01\\_regierungsprogramm\\_cdu\\_fuer\\_nrw\\_2017-2022.pdf](http://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/2017-04-01_regierungsprogramm_cdu_fuer_nrw_2017-2022.pdf), S. 5; Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, NRW-Einbruchszahlen gehen im ersten Quartal 2017 30 % zurück, 2017, [www.mik.nrw.de/startseite/kampf-gegen-einbrueche/skala.html](http://www.mik.nrw.de/startseite/kampf-gegen-einbrueche/skala.html).

**09** Vgl. Gluba (Anm. 2), S. 347. Für den Werbespot siehe [www.youtube.com/watch?v=iY3WRvXVogo](http://www.youtube.com/watch?v=iY3WRvXVogo).

**10** Ein erster, bewusst in Anlehnung an „Minority Report“ gewählter Arbeitstitel der Software war in der Tat „PRECOGS“. Vgl. Balogh (Anm. 1), S. 336.

**11** Vgl. Schweer 2015 (Anm. 1), S. 15.

**12** Walter L. Perry et al., The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations, Santa Monica 2013, S. 8.

Wahrscheinlichkeiten und eben nicht mit festen Gewissheiten. Derzeitige Verfahren des Predictive Policing arbeiten folglich mit probabilistisch hergeleiteten Risikoerwartungen. Im Falle von „PRECOBS“ wird beispielsweise ein Hochrisikogebiet für einen Einbruch mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit desselben von mindestens 75 Prozent verbunden.<sup>13</sup>

Predictive Policing ist also zu verstehen als die polizeiliche Anwendung von analytisch-technischen Verfahren, um wahrscheinliche Ursprünge beziehungsweise Zeiten und/oder Orte zukünftiger Kriminalität zu prognostizieren. Aus Gründen terminologischer Präzision macht es zunächst Sinn, die Begriffskombination „Predictive Policing“ mit „vorhersagebasierter Polizeiarbeit“ und nicht mit „vorausschauender Polizeiarbeit“ zu übersetzen. Denn auch viele andere polizeiliche Praktiken, wie etwa alle kriminalpräventiven Maßnahmen, sind vorausschauend motiviert, operieren aber nicht mit technisch generierten Prognosen. Zudem eignet sich eine solche Begriffsverwendung besser, um das probabilistische Fundament der Prognosen zu unterstreichen, als die gängige Bezeichnung „vorhersagen- de Polizeiarbeit“.

Gleichzeitig sollte die Definition nicht per se auf die Nutzung einer eigenständigen Prognosesoftware limitiert werden, da auch weitere technische Möglichkeiten für vorhersagebasierte Polizeiarbeit existieren, etwa per intelligenter Videoüberwachung mit Kameras, die verdächtiges Verhalten registrieren und mögliche Risikopersonen vorab identifizieren sollen.<sup>14</sup> Eine technologisch offene Begriffsbestimmung scheint auch gerade deshalb sinnvoll, da in Zukunft mit einer substantziellen Erweiterung des technologischen Prognoseportfolios von vorhersagebasierter Polizeiarbeit zu rechnen ist. Denn eine Erweiterung der jeweils adressierten Prädiktionsreferenzen und der dabei genutzten Daten ist technisch relativ problemlos möglich.

So wird bereits jetzt an einem Ausbau der prognostischen Deliktpalette gearbeitet, damit in Zukunft – so die Hoffnung – neben Wohnungs-

einbruchdiebstählen auch zum Beispiel Kfz-Einbrüche, -Diebstähle und Raubdelikte vorhergesagt werden können.<sup>15</sup>

Gleichermaßen gibt es international bereits Bestrebungen, nicht nur räumlich gebundene Prognosen zu erstellen, sondern auch personenbezogene Vorhersagen zu generieren (Predictive Profiling).<sup>16</sup> Dies gilt zum Beispiel für die „Strategic Subject List“ der Polizei Chicago, in deren Rahmen Personen etwa gemäß ihrer Vorstrafen, Gangmitgliedschaften und gewaltsamer Todesfälle im Bekanntenkreis ein Risikoscore bezüglich der Wahrscheinlichkeit zugeordnet wird, dass sie Opfer oder Täter eines Tötungsdeliktes werden.<sup>17</sup>

Auch in Deutschland gibt es bereits ähnliche Bemühungen: So hat Anfang 2017 das Bundeskriminalamt sein Prognose-System „RADAR-iTE“ (Regelbasierte Analyse potenziell destruktiver Täter zur Einschätzung des aktuellen Risikos – islamistischer Terrorismus) vorgestellt, das die individuellen Risikopotenziale islamistischer „Gefährder“ beziehungsweise „Relevanter Personen“ auf Basis ihres beobachtbaren Verhaltens konkretisieren soll.<sup>18</sup> Noch einen Schritt früher will das Projekt „X-Sonar“ (Analyse extremistischer Bestrebungen in sozialen Netzwerken) ansetzen, das aktuell vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wird und die Programmierung eines softwaregestützten Instruments zur Identifizierung von Radikalisierungsmustern in sozialen Medien zum Ziel hat.<sup>19</sup>

## VARIANTEN DES PREDICTIVE POLICING

Trotz dieser Bestrebungen, die Möglichkeiten des Predictive Policing weiter auszubauen und

**13** Vgl. etwa Kai Biermann, Noch hat niemand bewiesen, dass Data Mining der Polizei hilft, 29.3.2015, [www.zeit.de/digital/datenschutz/2015-03/predictive-policing-software-polizei-precobs/komplettansicht](http://www.zeit.de/digital/datenschutz/2015-03/predictive-policing-software-polizei-precobs/komplettansicht).

**14** Vgl. Joseph Scheppach, Kamera mit Blick fürs Böse, in: Technology Review 6/2015, S. 76f., hier S. 76.

**15** Vgl. etwa Balogh (Anm. 1), S. 340.

**16** Zu den beiden raum- beziehungsweise personenbezogenen Grundformen des Predictive Policing vgl. Sommerer (Anm. 2), S. 149.

**17** Vgl. Chicago Data Portal, Strategic Subject List, 2.5.2017, <https://data.cityofchicago.org/Public-Safety/Strategic-Subject-List/4aki-r3np>.

**18** Vgl. Bundeskriminalamt, Neues Instrument zur Risikobewertung von potenziellen Gewaltstraftätern, Pressemitteilung 2.2.2017, [www.bka.de/DE/Presse/Listenseite\\_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202\\_Radar.html](http://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202_Radar.html). Siehe auch den Beitrag von Andrea Kretschmann in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

**19** Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Analyse extremistischer Bestrebungen in sozialen Netzwerken (X-SONAR), o. D., [www.sifo.de/files/Projektumriss\\_X-SONAR.pdf](http://www.sifo.de/files/Projektumriss_X-SONAR.pdf).

auf Personen zu beziehen, sind raumbezogene Verfahren die derzeitige Hauptform vorhersagebasierter Polizeiarbeit. Dabei wird spezielle Prognosesoftware genutzt, um auf Grundlage von statistisch fundierten, algorithmisch prozessierenden Analysen polizeilicher und zunehmend auch weiterer Daten – wie beispielsweise zur örtlichen Infrastruktur und zu sozioökonomischen Aspekten – zukünftige Risikoorte und -zeiträume von Wohnungseinbruchdiebstählen zu prognostizieren. In allen Regelanwendungen im deutschsprachigen Raum wird (bislang) rein auf polizeiliche Daten zurückgegriffen, während im baden-württembergischen Modellversuch mit „PRECOBS“ bereits mit sozioökonomischen und infrastrukturellen Daten experimentiert wurde.<sup>20</sup> Dies wird auch im nordrhein-westfälischen Projekt „SKALA“ getan, in dessen Rahmen das dortige Landeskriminalamt zusätzlich zu den polizeilichen Daten öffentlich zugängliche infra- und soziostrukturelle sowie sozioökonomische Daten käuflich erworben hat.<sup>21</sup>

Bei den raumbezogenen Verfahren des Predictive Policing können drei Varianten unterschieden werden. Die Strategie des **Hotspot-Policing** ist eine altbekannte Methode, räumlich zuordenbare Kriminalitätsschwerpunkte gezielt mit polizeilichen Interventionen zu bedenken.<sup>22</sup> Dabei werden geocodierte polizeiliche Falldaten genutzt, um vergangene und zeitlich stabile, also mindestens mehrere Wochen andauernde, Kriminalitätscluster zu dokumentieren. Sobald ein robustes Muster aus der Vergangenheit extrahiert werden kann, ist dieses problemlos auf die Zukunft übertragbar, indem die sogenannten Hotspots schlicht in die Zukunft fortgeschrieben werden. Damit haben wir es hier also mit einer denkbar einfachen Variante des Predictive Policing zu tun. Tatsächlich ist es so, dass in einigen Polizeibehörden diese prognostizierten räumlichen Ballungen von Kriminalität gar nicht an die örtlichen Kräfte weitergeleitet werden, da die Stärke von Predictive Policing – wie mehrere Anwenderinnen und Anwender berichten – gerade

in der Vorhersage bisher unbekannter Tatorte gesehen und davon ausgegangen wird, dass sich die örtlichen Polizeikräfte ohnehin in die bekannten Brennpunkte begeben.

Beim *Near-repeat-Ansatz* basiert die Prognose auf der Annahme, dass vorherige beziehungsweise gegenwärtige Viktimisierung ein guter Prädiktor für Wiederholungstaten ist, die im unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Kontext der Ersttat auftreten. Die wesentlichen kriminologischen Thesen, auf denen diese Methodik fußt, der zum Beispiel die Software „PRECOBS“ bis dato im Wesentlichen folgt,<sup>23</sup> beruhen auf der *Rational-choice*-Theorie und dem verwandten *Routine-activity*-Approach sowie auf dem Postulat der *near repeats*.<sup>24</sup> Während die ersten beiden Ansätze von streng rational denkenden Täterinnen und Tätern ausgehen, die ihr Handeln an Kosten-Nutzen-Kalkulationen orientieren, besagt letzterer, „dass geografische Bezirke, in denen ein Einbruch erfolgt ist, häufig in kurzer Zeit und im direkten Umfeld mit Folgedelikten rechnen müssen“.<sup>25</sup> Dieser Gedankengang basiert auf der These, dass bestimmte Tattypen überdurchschnittlich häufig nach spezifischen Wiederholungsmustern vorgehen, die sich aus der (statistisch erhobenen) Vergangenheit in die Zukunft fortschreiben lassen. Auf den Wohnungseinbruchdiebstahl bezogen, sind mit diesen Tattypen insbesondere professionelle und/oder reisende Täterinnen und Täter sowie organisierte Diebesbanden gemeint. Diese würden, so die These, wenn sie denn einmal erfolgreich eingebrochen sind und dabei ein Gebiet ausgekundschaftet haben, im dortigen Umfeld abermals zuschlagen, da sie mögliche Risiken besser einschätzen könnten (auch als *Boost*-Hypothese bezeichnet).<sup>26</sup> Die alleinige Fokussierung auf rationales, hochgradig kalkulierendes Vorgehen impliziert, dass Gelegenheits- und Affekttaten auf Basis dieser Methodik nicht vorhersagbar sind.

<sup>20</sup> Vgl. Balogh (Anm. 1), S. 340.

<sup>21</sup> Vgl. Schürmann (Anm. 5), S. 5.

<sup>22</sup> Vgl. Cody W. Telep/David Weisburd, *Hot Spots and Place-Based-Policing*, in: Gerben Bruinsma/David Weisburd (Hrsg.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, New York 2013, S. 2352–2363.

<sup>23</sup> Vgl. Schweer 2015 (Anm. 1), S. 13; Balogh (Anm. 1), S. 335f.

<sup>24</sup> Vgl. Lawrence E. Cohen/Marcus Felson, *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, in: *American Sociological Review* 4/1979, S. 588–608; Michael Townsley/Ross Homel/Janet Chaseling, *Infectious Burglaries. A Test of the Near Repeat Hypothesis*, in: *British Journal of Criminology* 3/2003, S. 615–633.

<sup>25</sup> Schweer 2015 (Anm. 1), S. 14.

<sup>26</sup> Vgl. Gluba (Anm. 2), S. 348.

Bei der *Risk-terrain-Analyse* werden zukunftsbezogene räumliche Risikoprofile nicht nur auf Basis polizeilicher Falldaten kreiert, sondern zusätzlich mit Rückgriff auf etwa sozioökonomische und infrastrukturelle Daten wie Einkommensverteilung, Bausubstanz, Hauptverkehrsstraßen, Bars, Klubs oder Einkaufsmöglichkeiten erstellt.<sup>27</sup> Gleichzeitig ist hierbei keine alleinige Fokussierung auf die Annahme der *near repeats* gegeben, sondern es lassen sich prinzipiell alle als brauchbar wahrgenommenen (kriminologischen) Theorien beziehungsweise Thesen integrieren, um auf dieser Basis bislang unbekannte Risikozusammenhänge zwischen unterschiedlichen räumlichen Variablen abzuleiten. Tendenziell folgt diese Herangehensweise der klassischen Data-Mining-Maxime, wonach es nur genug Daten benötige, um bis dato „hidden patterns and relationships“ zu entdecken.<sup>28</sup> Hierbei ist allerdings zwischen rein datengetriebenen und zumindest partiell theoriegestützten Ansätzen zu unterscheiden. Beispielfür letztere ist das Vorgehen des Landeskriminalamts in Nordrhein-Westfalen mit dem Projekt „SKALA“. Hier wurden zahlreiche kriminologische Theorien in algorithmische Befehle übersetzt und neben den eigenen polizeilichen Daten weitere Informationen unter anderem zur Sozialstruktur und zur Einkommensverteilung in das System importiert, um daraus multifaktorielle Risikozusammenhänge für Wohnquartiere vorherzusagen.<sup>29</sup> International gibt es bereits Bestrebungen, Daten aus sozialen Netzwerken in solche Analysen zu integrieren.<sup>30</sup>

Die Unterteilung verschiedener Varianten des Predictive Policing gemäß der Art der Prognoseerstellung soll nicht überdecken, dass Predictive Policing als ganzheitliche polizeiliche Praxis zu verstehen ist und keineswegs nur die Prognoseerstellung selbst umfasst.<sup>31</sup> So muss die Polizei etwa streng darauf achten, dass die in die jeweiligen Vorgangsbearbeitungssysteme eingepflegten Falldaten zu den Einbruchsde-

likten korrekt sind. Denn auch der beste Algorithmus generiert keine nutzbaren Prognosen, wenn die zugrunde liegenden Daten fehlerhaft sind.

Und auch wenn die Prognose noch so präzise ist – wird sie nicht adäquat vor Ort umgesetzt, indem beispielsweise nicht die geeignete Interventionsstrategie gewählt oder zu wenige Kräfte in das prognostizierte Risikogebiet geschickt werden, ist der gewünschte Effekt nicht erzielbar.<sup>32</sup> Die Polizei hat hierbei insbesondere zwei operative Möglichkeiten: Zum einen kann sie einem präventiven Ansatz folgen und uniformierte Streifenkräfte in den prognostizierten Risikogebieten patrouillieren lassen, um geneigte Täterinnen und Täter durch erhöhte polizeiliche Präsenz abzuschrecken. Zum anderen kann ein repressives Vorgehen gewählt werden, was die Entsendung von zivilen Kräften impliziert und die Festnahme in flagranti zum Ziel hat. Derzeit dominiert an den meisten Anwendungsorten ein präventiver Ansatz, da weniger die Steigerung der Aufklärungsquote als die Reduktion der Fallzahlen im Zentrum der Nutzung steht.<sup>33</sup>

## WELCHE WIRKUNG HAT PREDICTIVE POLICING?

Versuche, die erhofften präventiven und effizienzsteigernden Effekte von Predictive Policing empirisch zu untermauern, sind bislang ebenso vereinzelt wie umstritten. So gibt es mit Blick auf den tatsächlichen Nutzen der Prognosetechnologien derzeit noch „(m)ehr Fragen als Antworten“.<sup>34</sup> Viele Verantwortliche in den Sicherheitsbehörden warten deshalb gespannt auf den Evaluationsbericht des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht zum „PRECOBS“-Modellversuch in Baden-Württemberg, von dem konkrete, in politische Entscheidungen übersetzbare Aussagen über die Wirksamkeit von Predictive Policing erwartet werden. Allerdings ist fraglich, ob solche aus dem Bericht hervorgehen werden, da aufgrund der Kontextbedingungen des Evaluationsprojekts – es handelte sich zum Beispiel nicht um ein experimentelles Forschungsdesign und auch der Be-

<sup>27</sup> Vgl. Perry et al. (Anm. 12), S. 50 ff.

<sup>28</sup> Colleen McCue/Andre Parker, Connecting the Dots: Data Mining and Predictive Analytics in Law Enforcement and Intelligences Analysis, in: *The Police Chief* 10/2003, S. 115–122.

<sup>29</sup> Vgl. Schürmann (Anm. 5), S. 2, S. 4, S. 7.

<sup>30</sup> Vgl. Bernd Belina, Predictive Policing, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 2/2016, S. 85–100, hier S. 90.

<sup>31</sup> Vgl. Alexander Gluba, Mehr offene Fragen als Antworten, in: *Die Polizei* 2/2016, S. 53–57, hier S. 56.

<sup>32</sup> Vgl. Perry et al. (Anm. 12), S. 14.

<sup>33</sup> Vgl. etwa Balogh (Anm. 1), S. 340.

<sup>34</sup> Gluba (Anm. 31).

wertungszeitraum war mit sechs Monaten recht kurz – eine eindeutige Bewertung zur Effektivität erschwert wird.<sup>35</sup>

Die grundsätzliche Frage, wie erfolgreich Predictive Policing als polizeiliche Strategie wirklich ist, ist ohnehin sehr schwer zu beantworten, da über die Treffergenauigkeit der generierten Prognosen keine Aussage getroffen werden kann: Prognostiziert die Software einen Einbruch in einem klar definierten Gebiet und Zeitraum und findet dieser nicht statt, ist hinterher unklar, ob die Software fehlging oder die Streifenkräfte die Tat erfolgreich verhindert haben. Die von den Anbietern kommerzieller Prognosesoftware oft prominent herausgestellten Trefferquoten sind ohne mitgelieferte Kontextinformationen nur sehr eingeschränkt aussagekräftig, da es beispielsweise erheblich auf die Größe des Referenzraumes und den Zeitraum der Vorhersagen ankommt, mit welcher Wahrscheinlichkeit sie tatsächlich einzutreffen vermögen.

Ohnehin gilt für die bislang genutzten polizeilichen Prognosesysteme, die allesamt nach statistischen Maßgaben operieren, die Maxime, dass eine hinreichend große Anzahl an Fällen notwendig ist, um robuste Prognosen generieren zu können. Eine solche findet sich vor allem in dicht besiedelten Gebieten und kaum im ländlichen Raum, wo die Systeme also (derzeit) kaum sinnvoll einsetzbar sind.

Ferner gilt es bei der Verarbeitung polizeilicher Daten stets zu berücksichtigen, dass die polizeilich registrierte Kriminalität („Hellfeld“) von der tatsächlich existierenden Kriminalität abweicht und dabei durchaus strukturelle und raumbezogene Verzerrungen zum Tragen kommen können. Denn an jenen Orten, die die Polizei stark kontrolliert, werden auch zahlreiche Straftaten dokumentiert.<sup>36</sup> Diese Verzerrungen werden sodann durch die Prognosen reproduziert, was prinzipiell die Gefahr einer nachhaltigen räumlichen Stigmatisierung birgt.<sup>37</sup> Jedoch ist eine wesentliche und freilich unumgängliche Arbeitshypothese vorhersagebasierter Polizeiarbeit, dass das registrierte und folglich in

die Prognosesoftware importierte Bild der Einbruchskriminalität eine Repräsentation der tatsächlichen Kriminalitätswirklichkeit sei.<sup>38</sup>

Gleichermaßen kann zwischen der (kurzfristigen) Senkung der Deliktzahlen, wie sie in zahlreichen Polizeibehörden vermeldet werden,<sup>39</sup> und dem Einsatz einer Prognosesoftware kein kausaler Zusammenhang hergestellt werden: Zum einen sind die Fallzahlen beim Wohnungseinbruchdiebstahl ohnehin recht schwankend; zum anderen ist kriminelles Verhalten immer multifaktoriell bedingt und kann nicht per se einigen wenigen (Kontroll-)Faktoren zugerechnet werden; und schließlich stellt der Einsatz von polizeilicher Prognosesoftware oft nur eine Einzelmaßnahme in einem entsprechenden Bündel dar, sodass eine exklusive Erfolgzuschreibung ausgeschlossen ist.<sup>40</sup> Zudem bleibt unklar, ob eine Reduktion der Fallzahlen des Wohnungseinbruchdiebstahls auf eine tatsächlich geringere Kriminalitätsbelastung hindeutet oder lediglich räumliche oder deliktische Verdrängungseffekte markiert.<sup>41</sup>

Unstrittig ist jedoch, dass polizeiliche Prognosesoftware nicht als exklusives Allheilmittel zu begreifen ist, sondern – wenn überhaupt – als zusätzliches Hilfsmittel für die alltägliche polizeiliche Arbeit. Zu beachten ist hierbei auch, dass die meisten Vorhersagesysteme nicht nur Kriminalitätsprognosen erstellen, sondern gleichzeitig Werkzeuge für die erweiterte statistische Analyse von Kriminalitätsdaten sind – eine Tätigkeit, die in deutschen Polizeibehörden bisweilen erstaunlich wenig verbreitet ist.

Letztlich darf bei der Wirkungsfrage nicht vergessen werden, dass wir es hier mit einer kom-

**35** Vgl. Dominik Gerstner, Predictive Policing als Instrument zur Prävention von Wohnungseinbruchdiebstahl. Evaluationsergebnisse zum Baden-Württembergischen Pilotprojekt P4, Freiburg/Br. (i. E.).

**36** Vgl. Karl-Ludwig Kunz/Tobias Singelstein, Kriminologie. Eine Grundlegung, Bern 2016, S. 199f.

**37** Vgl. Kristian Lum/William Isaac, To Predict and Serve?, in: Significance 13/2016, S. 14–19.

**38** Vgl. Lyria Bennett Moses/Janet Chan, Algorithmic Prediction in Policing: Assumptions, Evaluation, and Accountability, in: Policing and Society, 8. 11. 2016 (online), [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10439463.2016.1253695](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10439463.2016.1253695). Erleichternd kommt bei diesem Punkt allerdings zum Tragen, dass die Anzeigebereitschaft bei den Opfern von Wohnungseinbrüchen aufgrund von Auflagen seitens der Hausratversicherungsgeber recht hoch ist.

**39** So sind etwa in der Stadt München die Einbruchszahlen 2015 – im Jahr der „PRECOBS“-Einführung – im Vorjahresvergleich um 17 Prozent zurückgegangen, in den „PRECOBS“-Bezirken um 58 Prozent. Auch in Nürnberg, wo 2014 noch ein Anstieg der Einbruchdelikte von 24,3 Prozent zu verzeichnen war, gingen die Taten 2015 um 19,1 Prozent zurück.

**40** Vgl. etwa Felix Bode/Florian Stoffel/Daniel Keim, Variabilität und Validität von Qualitätsmetriken im Bereich von Predictive Policing, 4. 4. 2017, [https://bib.dbvis.de/uploadedFiles/Bode\\_0402496.pdf](https://bib.dbvis.de/uploadedFiles/Bode_0402496.pdf); Balogh (Anm. 1), S. 340.

**41** Vgl. Belina (Anm. 30), S. 93.

merziell vertriebenen und politisch instrumentalisierbaren, symbolisch durchaus leicht aufladbaren Sicherheitstechnologie zu tun haben, deren Einsatz auch schlicht dadurch legitimiert werden kann, dass sich daraus politisches und/oder kommerzielles Kapital schlagen lässt.

### POLIZEIARBEIT DER ZUKUNFT?

Obgleich Predictive-Policing-Software bereits in mehreren deutschsprachigen Städten von den dortigen Polizeien eingesetzt wird, ist bislang noch weitestgehend unklar, was diese Technologien tatsächlich für praktische Effekte haben, inwieweit sie in die polizeilichen Routinen eingreifen und diese wirklich zu verbessern helfen. Trotzdem – oder gerade deshalb? – verspricht man sich von ihrer Einführung weitreichende Sicherheitsgewinne, da die Hoffnung aufkeimt, Straftaten bereits vor ihrem Begehen detektieren und abwenden zu können. Die Faszination gegenüber Predictive Policing lässt sich auch damit erklären, dass entsprechende Softwarepakete als avancierte Technologien wahrgenommen werden und mit dieser Attribuierung diskursiv wirkmächtige Zuschreibungen verbunden sind.<sup>42</sup>

Der wesentliche Neuigkeitswert, den die vorhersagebasierte Polizeiarbeit mit sich bringt, ist deshalb vor allem mit Bezug auf den Faktor Zeit und die erheblichen Ressourcen- beziehungsweise Kostenersparnisse zu sehen. In diesem Sinne ist Predictive Policing vor allem ein Mittel zur Effektivitätssteigerung polizeilicher Arbeit und eine Ergänzung bisheriger kriminalistischer Strategien.

Mit dem Aufkommen von Predictive Policing ist letztlich das Potenzial einer technologischen Zäsur verbunden, das sich auf die Türöffnerfähigkeit der Prognosetechnologien bezieht: Wird ein solches Programm einmal implementiert, ist es aufgrund technischer und organisationaler Parameter etwa mit Blick auf institutionelle Pfadabhängigkeiten ein Leichtes, das prognostische Deliktportfolio sukzessive zu erweitern. Hierbei ist ebenso zu bedenken, dass die meisten Prognosepakete zusätzlich die Möglichkeit bie-

ten, mit dem üppigen polizeilichen Datenfundus zu „spielen“, deskriptive und explorative Datenanalysen durchzuführen und damit die Programme noch stärker in den polizeilichen Alltag zu integrieren.

So ist es in der Tat nicht unwahrscheinlich, dass die algorithmisch mediatisierte (Prognose-)Arbeit hiesiger Polizeien mit den gegenwärtig bereits genutzten und entwickelten Systemen einen qualitativen Sprung macht und deren Einführung retrospektiv als Meilenstein zu betrachten sein wird.

Für Anregungen und Kommentare danke ich den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops „Der Einsatz von Prognosetechnologien durch die Polizei, Gerichte und im Strafvollzug“ am 16./17. März 2017 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

### SIMON EGBERT

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kriminologische Sozialforschung der Universität Hamburg und arbeitet dort im Forschungsprojekt „Predictive Policing. Eine ethnografische Studie neuer Technologien zur Vorhersage von Straftaten und ihrer Folgen für die polizeiliche Praxis“, das von der Fritz Thyssen Stiftung gefördert wird.  
simon.egbert@wiso.uni-hamburg.de

<sup>42</sup> Vgl. Aldo Legnaro/Andrea Kretschmann, Das Polizieren der Zukunft, in: *Kriminologisches Journal* 2/2015, S. 94–111, hier S. 105ff.

# AUSNAHMEFALL DEUTSCHLAND

## Die Debatte um einen Einsatz der Bundeswehr im Innern

*Thomas Wiegold*

Nach jeder Terrorwarnung im europäischen Ausland bestimmen Soldaten das Bild der staatlichen Reaktion in den Medien: Im Kampfanzug und mit dem Sturmgewehr stehen sie vor dem Eiffelturm in Paris, sichern die Grand Place in Brüssel oder das Kolosseum in Rom. In Deutschland dagegen wird die Bundeswehr zur militärischen Absicherung von Großereignissen, zur Bewachung von Einrichtungen oder zur Terrorbekämpfung nicht eingesetzt – auch wenn seit Jahren die innenpolitische Debatte darüber läuft, ob und unter welchen Umständen die Bundeswehr, mehr als bisher schon, im Inland eingesetzt werden darf.

Das Grundgesetz (GG) gibt dafür einen Rechtsrahmen vor, der sich von jenem in fast allen anderen Ländern unterscheidet: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt“, bestimmt die Verfassung in Artikel 87a, Absatz 2. Der Grund dafür liegt in der deutschen Geschichte – und dabei nicht nur in der Zeit des Nationalsozialismus. Schon in Preußen und im Deutschen Kaiserreich wurde das Militär immer wieder dazu genutzt, im Inland staatliche Gewalt durchzusetzen – auch und gerade gegen politische Demonstrationen. „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten“, schrieb der preußische König Friedrich Wilhelm IV. 1849.<sup>01</sup> In der Weimarer Republik ließ der SPD-Politiker Gustav Noske als Reichswehrminister den Einsatz der Truppe gegen lokale Aufstände und zur Niederschlagung des Spartakusaufstandes 1919 zu. Berühmt wurde der Satz, den er dazu in seinen Memoiren zitierte: „Einer muss den Bluthund machen.“<sup>02</sup>

Nun ist die Bundesrepublik nicht das Deutsche Reich, und das Verhältnis der Bevölkerung zu den Streitkräften hat sich ebenso gewandelt wie die politische Situation. Das ist auch das Kernargument derjenigen, die immer wieder darauf pochen, dass in einem demokratischen Rechtsstaat die Sicherheit in bestimmten Fällen auch im Inland durch die Streitkräfte gewährleistet werden müsste.

### ZÄSUR 9/11

Die Debatte nahm vor allem nach den Angriffen mit entführten Zivilflugzeugen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington am 11. September 2001 an Fahrt auf. Diese Art terroristischer Angriffe müsse zu einer Neubewertung des Einsatzes von Militär im Inland führen, lautete die Forderung.

Im Luftraum schien das zunächst nicht nur unstrittig, sondern geradezu zwingend: Allein die Bundeswehr verfügt über Flugzeuge und Raketen zur Flugabwehr, die einen entführten Airliner stoppen können. Das Luftsicherheitsgesetz von 2005, mit dem das geregelt wurde, erfuhr allerdings recht bald eine Einschränkung durch das Bundesverfassungsgericht: Der Abschuss einer solchen Maschine, in der auch Unbeteiligte sitzen und eben nicht nur Terroristen, sei nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.<sup>03</sup>

Die Alarmrotten der Luftwaffe, die innerhalb von Minuten aufsteigen, um ein verdächtiges Flugzeug zu überprüfen, dürfen deshalb auch eine entführte Passagiermaschine nur abdrängen, aber weiterhin nicht abschießen. Offen bleibt jedoch, ob sich ein Bundeswehripilot wirklich strafbar macht, wenn er durch einen Abschuss eines Flugzeugs zum Beispiel dessen gezielten Absturz über einem voll besetzten Fußballstadion verhindert. Auch die Politik hat darauf keine abschließenden Antworten gefunden: Der frühere Verteidigungsminister Peter Struck (SPD) erwog öffentlich, in einem solchen Fall den Abschussbefehl zu geben und dann seinen Rücktritt zu erklären. Sein Nachfolger Franz-Josef Jung (CDU) dachte darüber nach, für dieses Szenario den Verteidigungsfall anzuwenden – was aber nie rechtlich umgesetzt wurde.

An den Differenzen zwischen Union und SPD über den Einsatz der Bundeswehr im Innern scheiterte auch der Plan, nach dem Luftsicherheits- ein Seesicherheitsgesetz zu verabschieden:

Auch auf See, zum Beispiel vor der Elbmündung, hat nur die Bundeswehr mit den Mitteln der Marine die nötigen Fähigkeiten, einen als Terrorwaffe gekaperten Tanker zu stoppen. Eine entsprechende rechtliche Regelung war zwischen den beiden Parteien schon weitgehend vereinbart, der Kompromiss scheiterte aber dennoch im letzten Moment.

### RAHMEN DES MÖGLICHEN

Das heißt allerdings keineswegs, dass die Bundeswehr – jenseits eines Krieges oder einer kriegerischen Bedrohung im sogenannten Verteidigungsfall – im Inland nicht eingesetzt werden dürfte. Das Grundgesetz sieht dazu einige Regelungen vor, die wiederum durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts präzisiert und, nach Ansicht vor allem der Unionsparteien, auch ausgeweitet wurden.

Auf der niedrigsten Ebene besteht das Recht von Landesbehörden, die Bundeswehr zur – technischen – Amtshilfe anzufordern. Das betrifft die bekannten Beispiele der Soldaten, die bei einem Hochwasser Sandsäcke stapeln, oder der Hubschrauber von Heer und Luftwaffe, die bei Naturkatastrophen Rettungskräfte einfliegen oder in Not geratene Personen bergen. Eine solche Anforderung war zwar 1962 rechtlich umstritten, als der damalige Hamburger Innensenator Helmuth Schmidt bei der schweren Sturmflut in der Hansestadt Bundeswehr-Hubschrauber anforderte und einsetzte; inzwischen ist das aber rechtlich wie praktisch kein Problem mehr.

Ebenso weitgehend unstrittig, aber auch eher theoretisch, ist der Einsatz der Soldaten beim sogenannten „inneren Notstand“ – und dann auch mit dem Einsatz „militärischer Mittel“, im Klartext: militärische Waffen. Artikel 87a GG, der den Einsatz der Streitkräfte begrenzt, legt in Absatz 4 fest: „Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraus-

setzungen des Artikels 91 Absatz 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen.“<sup>04</sup>

### GRETCHENFRAGE TERRORBEKÄMPFUNG

Doch die aktuellen Bedrohungen sind aus Sicht der für die innere Sicherheit zuständigen Politiker und Beamten nicht „organisierte und militärisch bewaffnete Aufständische“, auch nicht eine „drohende Gefahr für den Bestand der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ – sondern Anschläge von Terroristen, gezielt an einem oder mehreren Orten. Darf die Bundeswehr eingesetzt werden, um solche Anschläge zu stoppen?

Kernpunkt dieser Überlegungen ist ein Satz in Artikel 35 GG: „Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.“ Die Befugnisse, die die Bundeswehr in einem solchen Fall bekommt, werden seit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Juli 2012 unter anderen Vorzeichen diskutiert. In einer seiner seltenen Plenarentscheidungen, also einem gemeinsamen Beschluss beider Senate, verkündete das Gericht abweichend von früheren Entscheidungen eine neue Interpretation, die nach Auffassung vor allem der Union mehr Möglichkeiten für einen Einsatz der Bundeswehr im Inland eröffnet: Bei besonders schweren Unglücksfällen „katastrophischen“ Ausmaßes dürften die Streitkräfte auch im Inland „spezifisch militärische Mittel“ einsetzen – und im Unterschied zur technischen Amtshilfe auch hoheitliche Aufgaben übernehmen.<sup>05</sup>

Zu solchen Unglücksfällen werden von der Großen Koalition auch Terrorangriffe gerechnet. Mit dieser Entscheidung aus Karlsruhe wurde in Einzelfällen erlaubt, was der Bundeswehr im In-

**01** Zit. nach Wolfram Siemann, *Die deutsche Revolution von 1848/49*, Frankfurt/M. 1985, S. 203.

**02** Gustav Noske, *Von Kiel bis Kapp. Zur Geschichte der deutschen Revolution*, Berlin 1920, S. 68.

**03** Vgl. BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 115, 118 (Luftsicherheitsgesetz), 15.2.2006.

**04** Artikel 91 Absatz 2 GG erlaubt „zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ den Einsatz von anderen Länderpolizeien und der Bundespolizei.

**05** Vgl. BVerfGE 132, 1 (Luftsicherheitsgesetz), 12.7.2012.

land bislang verwehrt war: Schon das Sperren einer Straße mussten die Soldaten sonst der Polizei überlassen; ein bewaffneter Objektschutz zum Beispiel vor einem als mögliches Terrorziel eingeschätzten Kernkraftwerk kam nicht infrage.

Allerdings muss in solchen Katastrophensituationen die vorhandene oder befürchtete Gefährdung weit über eine gewöhnliche Gefahrensituation hinausgehen. Allein die Befürchtung, dass die Polizei überfordert sein könnte, reicht nicht aus. Auch den Einsatz der Bundeswehr gegen gewalttätige Demonstranten schloss das Verfassungsgericht aus: In solchen Fällen sei entscheidend, ob die beim inneren Notstand geltende Erlaubnis für die Bekämpfung von Aufständischen, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung gefährden, angewandt werden könne.

Für einen Einsatz der Bundeswehr mit hoheitlichen Befugnissen und notfalls auch mit militärischen Waffen muss deshalb eine „terroristische Großlage“ in der Tat so weitgehend sein, dass eine ungewöhnliche Ausnahmesituation anzunehmen ist. Die wird dann allerdings durch die Bundesregierung und die Länder definiert. Entscheidend ist dabei, dass die Bundeswehr in solchen Fällen nicht eigenständig handeln kann – sondern immer nur auf Anforderung und damit auch unter dem Befehl des jeweiligen Bundeslandes (oder mehrerer Länder), das die Streitkräfte zur Unterstützung anfordert. Was Soldaten konkret tun sollen, entscheidet also nicht ein militärischer Kommandeur, sondern der zivile Einsatzleiter der Polizei oder des Landesinnenministeriums.

Bei der Erstellung des „Weißbuches zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“, das sicherheitspolitische Grundlagendokument der Bundesregierung aus dem Jahr 2016, hatte die Union diese Bestimmungen ausweiten und den Einsatz der Streitkräfte zur Terrorbekämpfung leichter ermöglichen wollen. Das scheiterte jedoch am Koalitionspartner SPD. Im Weißbuch wurde dann als Kompromissformulierung vereinbart: „Ausdrücklich zugelassen in Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 des Grundgesetzes ist der Einsatz der Streitkräfte im Innern zur Hilfe bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen (Katastrophennotstand) auf Anforderung eines Landes oder auf Anordnung der Bundesregierung. Das Vorliegen eines besonders schweren Unglücksfalls kommt auch bei terroristischen Großlagen in Be-

tracht. Durch das Bundesverfassungsgericht wurde dabei bestätigt, dass die Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte bei der wirksamen Bekämpfung des Unglücksfalls unter engen Voraussetzungen auch hoheitliche Aufgaben unter Inanspruchnahme von Eingriffs- und Zwangsbefugnissen wahrnehmen können.“<sup>06</sup>

## ERLAUBTES WILL GEÜBT SEIN

Die Möglichkeiten, die Bundeswehr bei Katastrophen, vor allem bei Terroranschlägen, innerhalb Deutschlands einzusetzen, sollen also nicht ausgeweitet werden. Aber was bereits jetzt erlaubt ist, soll auch geübt werden – denn aufseiten der Länder und der Polizei, aber auch aufseiten der Bundeswehr, herrscht ziemliche Unklarheit, was möglich ist und was nicht. Auch die Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen sind nicht eingespielt.

Eine erste solche Übung unter dem Namen GETEX (Gemeinsame Terrorismusabwehr-Exercise) fand im Februar 2017 statt. Mehrere sowohl unions- als auch SPD-regierte Bundesländer probten das Zusammenspiel mit der Bundeswehr in einem Szenario, bei dem die Polizei durch zeitgleiche Terrorangriffe in mehreren Städten an ihre Grenzen kam. Die Übung fand nur in den Lagezentren und am Computer statt, es wurden – bis auf kleinere Tests vor Ort – weder Polizisten noch Soldaten in Marsch gesetzt.

Allerdings, so zeigte sich bei dieser Übung, bestand der Bedarf der Länder an Hilfe der Bundeswehr vor allem in herkömmlicher technischer Amtshilfe. Nach Angaben von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen wurde die Bundeswehr 46 mal um Unterstützung gebeten – davon in 30 Fällen um rechtlich unstrittige Hilfe wie den Transport von Verletzten oder die Entschärfung von Sprengsätzen; in 16 Fällen um einen Einsatz von Soldaten für hoheitliche Aufgaben. Die Bundeswehr habe etliche dieser Anträge ablehnen müssen: Baden-Württemberg hatte den Einsatz des Bundeswehr-Kommandos Spezialkräfte (KSK) für eine Geiselnbefreiung angefordert, obwohl ein Sondereinsatzkommando der Polizei das übernehmen konnte. Auch die Anfrage Bay-

<sup>06</sup> Bundesregierung, Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, [www.baks.bund.de/sites/baks010/files/weissbuch2016\\_barrierefrei\\_0.pdf](http://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/weissbuch2016_barrierefrei_0.pdf), S. 110.

erns, Soldaten für den Objektschutz vor Konsulaten bereitzustellen, wurde aus rechtlichen Gründen abgelehnt.<sup>07</sup>

## AUSBLICK

Der Einsatz bewaffneter Soldaten im Inland ist zwar seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 2012 wahrscheinlicher geworden, und angesichts der terroristischen Bedrohung stellt sich die Politik auch darauf ein, auf diese Möglichkeit zurückzugreifen. Doch in Deutschland werden wir auch auf absehbare Zeit nicht wie in Frankreich und anderen europäischen Ländern Soldaten in Tarnuniform und mit Sturmgewehr durch die Straßen der Großstädte patrouillieren sehen, und vor dem Reichstagsgebäude wird so schnell keine Fallschirmjägerkompanie zur Sicherung aufziehen. Die öffentliche Haltung dazu, vor allem aber die rechtlichen Grenzen, bleiben hierzulande andere als in unseren Nachbarstaaten.

Hinzu kommt: Der Bundeswehreinsatz im Innern wird nicht allein durch Recht und Grundgesetz begrenzt. Die deutschen Streitkräfte sind in den vergangenen Jahren weiter reduziert worden. Allein seit dem Großeinsatz der Soldaten beim Hochwasser an der Elbe 2013 ist die Truppe um 15 000 Männer und Frauen geschrumpft. Und auch die Zahl der Standorte ist deutlich verringert worden. Als Verteidigungsministerin von der Leyen beim Amoklauf in München 2016 vorsorglich Bundeswehrsoldaten in Alarmbereitschaft versetzte, richteten sich einige von ihnen auf einen langen Anmarsch ein: Von Stetten am kalten Markt in Baden-Württemberg wären die Soldaten mehr als 200 Kilometer unterwegs gewesen.

Dennoch wird die Debatte über den Bundeswehreinsatz im Innern weitergehen – und der Verlauf wird nicht zuletzt vom Ausgang der Bundestagswahl 2017 abhängen. Bereits im Januar 2017, noch vor der Prüfung der Zusammenarbeit von Bundeswehr und Polizei im Rahmen der GETEX-Übung, hatte die Bayerische Staatsregierung einen erneuten Vorstoß zur Ände-

rung des Grundgesetzes erwogen: Der Einsatz der Streitkräfte im Innern sollte ausdrücklich zur Terrorbekämpfung erlaubt werden. Solche Pläne stoßen derzeit nicht zuletzt beim Koalitionspartner SPD auf Widerstand. Nach GETEX wandte sich zum Beispiel der sozialdemokratische Innensenator Bremens, Ulrich Mäurer, ausdrücklich gegen eine Übung, bei der Soldaten auch praktisch den Einsatz unter den geltenden rechtlichen Bestimmungen erproben sollten: „Es ist nicht unsere Aufgabe, die Bevölkerung zu verunsichern.“<sup>08</sup> Nach der Wahl könnte eine Neuauflage der Großen Koalition bei einer stärkeren Union die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Befürworter einer Ausweitung der Möglichkeiten für einen Bundeswehreinsatz im Inland verschieben. Andererseits würde sowohl eine Koalition aus Union und FDP ebenso wie eine Regierung unter Beteiligung der Grünen und Linken nach deren öffentlichen Aussagen kaum dazu neigen, die Befugnisse der Streitkräfte im Inland auszuweiten.

Allerdings dürfte die politische Debatte auch davon abhängen, wie die Terrorgefahr in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Deutschland ist trotz des Anschlags mit einem Lastwagen auf dem Berliner Breitscheidplatz im Dezember 2016 von größeren und vor allem zeitgleichen verteilten Terrorangriffen bislang verschont geblieben. Wenn solche Terrorakte nach dem Vorbild der Anschläge in Paris oder in Brüssel auch hierzulande stattfinden, könnte diese Wahrnehmung sich grundlegend verändern – und auch die Voraussetzungen für eine Ausweitung des Rahmens für Bundeswehreinätze im Inland schaffen.

## THOMAS WIEGOLD

ist Journalist. Zu seinen Themenschwerpunkten Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, Militär und Bundeswehr schreibt er auf seinem Blog „Augen geradeaus!“. [augengeradeaus.net](http://augengeradeaus.net)

<sup>07</sup> Vgl. Thomas Wiegold, Parteiübergreifendes Lob der Innen-Ressortchefs für GETEX: Gut, dass wir geübt haben, 9.3.2017, [augengeradeaus.net/2017/03/partieuebergreifendes-lob-der-innen-ressortchefs-fuer-getex-gut-dass-wir-geuebt-haben](http://augengeradeaus.net/2017/03/partieuebergreifendes-lob-der-innen-ressortchefs-fuer-getex-gut-dass-wir-geuebt-haben).

<sup>08</sup> Zit. nach ebd.

# AUTONOME UND GEWALT

## Das Gefahrenpotenzial im Linksextremismus

*Armin Pfahl-Traughber*

Im Zuge der Proteste gegen den G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017 kam es zu brutalen Ausschreitungen: Flaschen und Steine wurden auf Polizeibeamte geworfen, Fahrzeuge und Mülltonnen in Brand gesetzt, Geschäfte und Restaurants geplündert. Eine Spur der Verwüstung zog sich durch einige Straßen der Hansestadt, die Bilder davon gingen um die Welt. Wer die Täter im Einzelnen waren, wird wohl erst in einigen Monaten geklärt sein. Bereits jetzt lässt sich aber konstatieren, dass die deutschen Autonomen für einen Großteil der Taten verantwortlich sind. Damit haben sich Angehörige dieser linksextremistischen Subkultur einmal mehr als unterschätzte Gefahr für die innere Sicherheit erwiesen.<sup>01</sup>

Das Erschrecken über die Gewalt in Hamburg geht einher mit Irritationen über das Phänomen Autonome. Womit hat man es hier zu tun? Welche Ziele verfolgen die Autonomen? Und wie gefährlich sind sie? Dass sich solch grundlegende Fragen stellen, ist aus mehreren Gründen verständlich: An einer öffentlichen Aufmerksamkeit für die Autonomen mangelt es. Da sie gesellschaftlich breiter akzeptierte Kritik an Missständen wie sozialer Ungerechtigkeit und Fremdenfeindlichkeit üben, werden sie allenfalls bei entsprechenden Gelegenheiten als Gewaltakteure zur Kenntnis genommen – dann häufig als Jugendliche, die bei ihrer Kritik über die Stränge schlagen – und geraten anschließend rasch wieder in Vergessenheit. Ein ähnliches Desinteresse kann auch den Sozialwissenschaften unterstellt werden, denn es existieren relativ wenige Studien zum Thema.<sup>02</sup> Die Berichte der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden konzentrieren sich wiederum auf die Gewalttaten, die von der Autonomen-Szene ausgehen. Dieser Beitrag soll versuchen, etwas Licht ins Dunkel zu bringen.

### ENTSTEHUNG, IDEOLOGIE UND POLITIK- VERSTÄNDNIS DER AUTONOMEN

Am Anfang der Suche nach Antworten steht die Selbstbezeichnung: warum „Autonome“? Da-

für gibt es unterschiedliche Erklärungen. Eine lautet, dass mit dem Namen an die italienische „Autonomia Operaia“ (Arbeiterautonomie) angeknüpft werden sollte. Diese Bewegung aus Fabrikarbeitern und Studenten, die Ende der 1960er Jahre im erklärten Gegensatz zu den etablierten Gewerkschaften und der Kommunistischen Partei entstand und mit Demonstrationen, Sabotageaktionen und Streiks unter anderem für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen kämpfte, wurde aufgrund des gewissen Erfolgs ihrer Aktionen in der außerparlamentarischen Linken zu einem politischen Mythos.<sup>03</sup> Eine andere Erklärung für die Namensgebung liegt in der Betonung der Selbstständigkeit und Unabhängigkeit: Die Aktivisten verstanden sich nie als Teil einer größeren Organisationsstruktur, sondern sehen in der Eigenständigkeit ihre Identität. Demnach nannten sie sich „Autonome“, weil sie autonom sein wollten.

Ein genaues Gründungsdatum der Autonomen lässt sich nicht nennen. Als Vorläufer können die Spontis der 1970er Jahre gelten.<sup>04</sup> Diese Bewegung war ein spätes Überbleibsel jener undogmatischen Teile der zerfallenen 1968er-Bewegung, die sich weder in Richtung der sowjetmarxistischen DKP noch der maoistischen K-Gruppen orientieren wollten, und trat für organisatorische Autonomie ein. Ihre politischen Aktionen legitimierte sie eher mit Verweis auf emotionale Betroffenheit denn auf politische Theorie. Mangels politischer und sozialer Perspektiven löste sich diese Subkultur langsam auf. Aus ihren militanten Teilen entstand Anfang der 1980er Jahre das, was bis heute als Autonomen-Szene bekannt ist.<sup>05</sup>

Deren Komplexität und Widersprüchlichkeit lässt sich bereits an Ideologie und Politikverständnis der Autonomen ausmachen. Auch in der Debatte über die Ausschreitungen in Hamburg wird immer wieder hinterfragt, inwieweit überhaupt von „linken“ und „politischen“ Akteuren gesprochen werden könne. Eine Antwort auf

diese Frage ist schwierig, da die Autonomen sich durch wenig klare Positionen profilieren. Dominant sind „Anti-Haltungen“: Man ist gegen Faschismus, Gentrifizierung, Globalisierung, Kapitalismus, Repression oder Sexismus. Wofür man ist, bleibt unklar. Es finden sich allenfalls Formulierungen wie „eine herrschaftsfreie Gesellschaft“ oder „ein selbstbestimmtes Leben“. Gleichwohl können aus dem jeweils Abgelehnten gewisse Zustimmungen abgeleitet werden. Dabei kommt der andeutungsweisen Forderung nach sozialer Gleichheit ein hoher Stellenwert zu. Dementsprechend beteiligen sich auch Autonome bei Protesten, die in diesem inhaltlichen Kontext stehen. Das erlaubt eine erste Einordnung der Autonomen in das linke Lager.

Darüber hinaus ermöglicht ein Thesenpapier mit dem Titel „Anarchie als Minimalforderung“ Erkenntnisse zu Ideologie und Politikverständnis der Autonomen. Es erschien erstmals 1981 und wurde mehrfach überarbeitet. In seiner jüngsten Fassung von 2010 heißt es: „Wir haben alle einen ‚diffusen Anarchismus‘ im Kopf, sind aber keine traditionellen AnarchistInnen. Die Begriffe Marxismus, Sozialismus und Kommunismus beinhalten für uns nach allen ihren Theorien und Praktiken den Staat und können somit von uns, auch als ‚Zwischenstufe‘, nicht akzeptiert werden.“<sup>06</sup> In der Tat spielen die bekannten Theorien des Anar-

chismus und Marxismus bei den Autonomen allenfalls als selektiv und willkürlich genutzte ideologische Bezugspunkte eine Rolle.

Am ehesten können die Autonomen noch dem Anarchismus zugeordnet werden. Dabei handelt es sich aber um einen „diffusen Gefühlsanarchismus“, der Emotionalität und Subjektivität zu herausragenden Maßstäben für Denken und Handeln erhebt. So heißt es in besagtem Papier denn auch weiter: „Wir kämpfen für uns, andere kämpfen auch für sich, und gemeinsam sind wir stärker. Wir führen keine Stellvertreterkriege, es läuft über ‚eigene Teilnahme‘, Politik der 1. Person. Wir kämpfen für keine Ideologien, nicht fürs Proletariat oder fürs Volk, sondern für ein selbstbestimmtes Leben in allen Bereichen (...) Aber auch wir haben eine Ideologie: Es geht uns dabei um Eigenverantwortlichkeit und Selbstbestimmung als gesellschaftspolitisches Ziel und Mittel zu deren Durchsetzung.“<sup>07</sup> Die Erkenntnis- und Handlungsweise unterliegt im Selbstverständnis der Autonomen also keinen außerindividuellen und gesellschaftlichen Notwendigkeiten, sondern leitet sich primär aus dem persönlichen und willkürlichen Empfinden ab.

## ORGANISATION UND ZUSAMMENSETZUNG DER SZENE

Diese Einstellung hat auch Konsequenzen für das eigene Organisationsverständnis, heißt es doch in dem Thesenpapier: „Es gilt, dem System überall punktuell Gegenmacht entgegenzusetzen. Diese Gegenmacht darf sich allerdings nie totalisieren oder vereinheitlichen, darf nie als die Gegenmacht institutionalisiert werden, sonst wäre die Tendenz für einen neuen Staat im Keim bereits wieder angelegt. (...) Das Ziel – keine Macht für niemand – muss auch in unseren Formen des Kampfes und der Organisation von Gegenmacht erkennbar sein.“<sup>08</sup> Dies bedeutet eine klare Absage an feste Organisationsstrukturen, die mit Vereinnahmung, Hierarchie und Fremdbestimmung in Verbindung gebracht werden. Die angestrebte herrschaftslose Gesellschaft soll sich bereits in der eigenen Subkultur abzeichnen.

Gleichwohl existieren Formen des Zusammenhalts in der Szene, die Alt-Autonome in einer Publikation zur Geschichte ihrer Bewegung

**01** Der Begriff „Subkultur“ wird in den Sozialwissenschaften aufgrund seiner normativen Implikationen nur noch zurückhaltend verwendet. Gleichwohl scheint er hier angemessen zu sein, um die Autonomen als Gesamtphänomen auch und gerade hinsichtlich ihrer „Organisationsform“ zu beschreiben.

**02** Vgl. u. a. Sebastian Haunss, Identität in Bewegung. Prozesse kollektiver Identität bei den Autonomen und in der Schwulenbewegung, Wiesbaden 2004, S. 107–190; Jan Schwarzmeier, Die Autonomen zwischen Subkultur und sozialer Bewegung, Göttingen 2001; Thomas Schultze/Almut Gross, Die Autonomen. Ursprünge, Entwicklung und Profil der autonomen Bewegung, Hamburg 1997.

**03** Vgl. u. a. Ingrid Bierbrauer, Operaismus. Politisches Denken im Wandel, Diplomarbeit, Hamburg 1987; Primo Moroni/Nanni Balestrini, Die goldene Horde. Arbeiterautonomie, Jugendrevolte und bewaffneter Kampf in Italien, Berlin 1994.

**04** Vgl. u. a. Johannes Schütte, Revolte und Verweigerung. Zur Politik und Sozialpsychologie der Spontibewegung, Gießen 1980; Uwe Schlicht, Vom Burschenschaftler bis zum Sponti, Berlin 1980.

**05** Über die Geschichte der Autonomen informieren zwei Darstellungen aus der Szene. Vgl. A. G. Grauwacke, Autonome in Bewegung. Aus den ersten 23 Jahren, Berlin 2003; Geronimo, Feuer und Flamme. Zur Geschichte der Autonomen, Berlin 2002.

**06** Thesenpapier, in: AK Wantok (Hrsg.), Perspektiven autonomer Politik, Münster 2010, S. 9–13, hier S. 11.

**07** Ebd., S. 9f.

**08** Ebd., S. 11.

wie folgt beschreiben: „Dabei gibt es nie ‚die‘ typische autonome Gruppe. Stattdessen bilden sich die unterschiedlichsten Konstellationen: Aus Freundeskreisen werden mehr oder weniger kurzlebige Banden oder bei Bedarf aktivierbare Aktionsgruppen; aus Demo-Bekanntschäften ergeben sich spontan handlungsfähige und wieder zerfallende Chaoten-Combos; aus politischen Plena entwickeln sich dauerhafte Gruppen, die auch zur Tat schreiten, in wechselnden und sich auch überschneidenden Zusammensetzungen agieren Gruppen manchmal nur ein einziges Mal, manchmal über Jahre, einige verfestigen sich, andere bleiben lose, manche wandeln sich in Theoriezirkel oder Selbsthilfegruppen.“<sup>09</sup> Auch diese unterschiedlichen Erscheinungs- und Organisationsformen der Autonomen machen die Komplexität und Vielfalt, aber auch den Aktionismus und die Unverbindlichkeit dieser Subkultur aus.

Letzteres führt intern immer wieder zu Kritik von Gruppen, die um der politischen Kontinuität und Wirkung willen für eine stärkere Koordinierung und Organisierung der Aktivitäten eintreten. Häufig gab es Bemühungen, über ein gemeinsames Thema zu einer besseren Zusammenarbeit zu kommen. Ein Beispiel dafür war die „Antifaschistische Aktion/Bundesweite Organisation“ in den 1990er Jahren, die aber letztendlich auch scheiterte. In der Folge damit einhergehender Einsichten entstanden Gruppen, die als „Postautonome“ bezeichnet werden und mittlerweile auch andere Einzelpersonen und Gruppierungen einschließen, etwa die „Interventionistische Linke“ oder „... ums Ganze! – kommunistisches Bündnis“.<sup>10</sup> Gerade für die Koordinierung und Steuerung innerhalb der Autonomen-Szene kommt ihnen Relevanz zu.

Da die Autonomen nicht als Mitglieder einer Organisation angehören, lassen sich nur schwer gesicherte Angaben über die quantitative Entwicklung der Szene formulieren. Dafür kann man sich nur auf die Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden stützen, die die Autonomen als gewaltgeneigte, organisationskritische

und undogmatische Form des Linksextremismus beobachten. Nach deren Angaben stieg die Zahl der Autonomen im Laufe der 1990er Jahre kontinuierlich: Zählten die Sicherheitsbehörden 1990 noch 2300 Personen, waren es 1996 bereits 6000 und 2001 7000 Personen. 2002 kam es zu einem Rückgang auf 5500 Personen. Seit der zweiten Hälfte der 2000er Jahre verzeichnen die Sicherheitsbehörden wieder ein leichtes Ansteigen, 2016 zählten sie 6800 Personen.<sup>11</sup> Für diese Entwicklung lassen sich nur schwerlich Gründe nennen. Mitunter scheinen längerfristig vorbereitete Demonstrationen gegen Großereignisse wie die gegen das G20-Treffen für ansonsten zurückhaltende Sympathisanten eine mobilisierende Wirkung zu entfalten. Forschungsergebnisse zu dieser Frage liegen aber nicht vor.

Da die Autonomen sich auch gegenüber Journalistinnen und Wissenschaftlern häufig abschnitten, besteht kein gesichertes Wissen über ihr Sozialprofil. Auch hier muss man sich auf Einschätzungen der Sicherheitsbehörden stützen. In einer älteren Publikation heißt es: „Angehörige der autonomen Szene sind überwiegend zwischen 18 und 28 Jahre alt“, wobei für die Gegenwart davon ausgegangen werden kann, dass der Einstieg in die Szene in einem noch früheren Alter beginnt. „Sie sind Schüler, Studenten, Auszubildende oder haben eine gescheiterte Ausbildung hinter sich; viele Autonome sind arbeitslos, jobben gelegentlich oder beziehen ‚Staatsknete‘ (Sozialhilfe). Die Verweildauer innerhalb der Szene beträgt oftmals nur wenige Jahre.“<sup>12</sup> Letzteres macht deutlich, dass ein weitaus größerer Teil als die gezählten Personen die Autonomen-Szene im Rahmen ihrer politischen Sozialisation „durchlaufen“ haben. Ergänzend muss noch hervorgehoben werden, dass es auch „Alt-Autonome“ mit großem Einfluss in der Szene gibt.

#### ZUM STELLENWERT VON MILITANZ UND GEWALT

Als ein konstitutives Merkmal der Szene gilt die Militanz – sowohl als rigorose Gegnerschaft ge-

<sup>09</sup> Grauwacke (Anm. 5), S. 143.

<sup>10</sup> Vgl. Udo Baron, Vom Autonomen zum Postautonomen – Wohin steuert die autonome Bewegung?, in: Armin Pfahl-Traughber (Hrsg.), Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2015/2016, Brühl 2016, S. 59–79. Ansonsten mangelt es an detaillierten Analysen zu den gemeinten Entwicklungsprozessen.

<sup>11</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.), Verfassungsschutzbericht 1990 ff., Bonn bzw. Berlin 1991 ff. Die Zahlen müssen angesichts der genannten methodischen Probleme der Abgrenzung als Schätzungen angesehen werden.

<sup>12</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.), Militante Autonome. Charakteristika, Strukturen, Aktionsfelder, Köln 1997, S. 6.

gen etwas als auch als eindeutige Gewaltforderung. Für die Autonomen folgt aus der Ablehnung die Gewalthandlung: „Militanz ist in unseren Augen notwendiger Bestandteil linksradikaler Politik, sowohl im allgemeinen Sinn der konsequenten, kämpferischen Haltung an sich, als auch im engeren Sinn von politischer Gewalt.“<sup>13</sup> In dieser Logik ist die Gewaltanwendung der Autonomen ein Akt der Selbstermächtigung gegen das Gewaltmonopol des Staates, das aufgrund der grundsätzlich feindlichen und unveröhnlichen Einstellung gegenüber der gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung nicht akzeptiert wird.

Daraus ergeben sich auch Einsichten für die Einschätzung der Gewaltorientierung und Protestneigung der Subkultur. Durchaus bestehende Missstände und kritikwürdige Zustände dienen den Autonomen als Anlass zu Aktivitäten von der Demonstration bis zur Sachbeschädigung. Es geht ihnen dabei aber eben nicht in erster Linie um eine Lösung der Probleme – zumindest nicht im Sinne eines Ausgleichs unterschiedlicher Interessen unter dem fortwährenden Bestand eines demokratischen Verfassungsstaates. Vielmehr sollen sie primär Ausdruck der erwähnten Grundauffassung der „Militanz“ sein.

In der ursprünglichen Fassung des erwähnten Thesenpapiers heißt es: „keinen dialog mit der macht! Wenn die macht an uns herantritt, um mit uns zu reden, lässt sich ihr interesse dabei letztendlich auf die stabilisierung ihrer herrschaft reduzieren, wir stellen nur forderungen, die die macht nicht erfüllen kann oder die ganz ‚irrational‘ sind, diese forderungen haben lediglich propagandistischen charakter (...).“<sup>14</sup> Diese Textfassung bekundet in aller Deutlichkeit die instrumentelle Einstellung der Autonomen gegenüber angeblich oder tatsächlich bestehenden Problemen, aber auch ihre gewollte Abgrenzung und selbstgewählte Isolation von der außer-subkulturellen Welt. Sie scheinen ängstlich darauf bedacht, eventuelle Einwirkungen von außen zu unterbinden und bauen durch das stereotype Freund-Feind-Denken, das Negieren jeglicher Kommunikation mit der diffus bezeichneten „Macht“ und nicht erfüllbare Forderungen bewusst unüberwindbare Barrieren auf.

Die Kontinuität einer Frontstellung gegen den Staat ist den Autonomen wichtiger als die tatsächliche Verbesserung von Missständen in der Gesellschaft.

Aus dieser Grundeinstellung folgt Gewalt als allgemein akzeptierter Handlungsstil, steht sie doch für den moralischen und rechtlichen Bruch mit dem abgelehnten „Schweinesystem“. Ihr kommt innerhalb der Subkultur neben einer politischen auch eine psychologische Relevanz zu. Politisch dient Gewalt als Mittel zu einem Zweck, soll damit doch Ablehnung und Protest gegen eine gesellschaftliche und politische Gegebenheit artikuliert werden. Bei einschlägigen Aufrufen und Bekennerschreiben findet sich zwar häufig eine Begründung dafür, warum bestimmte Entwicklungen und Zustände als Ausdruck von Ausbeutung oder Unterdrückung abgelehnt werden. Meist fehlt aber eine ebenso intensive Begründung dafür, warum angeblich nur mit Gewalt dagegen vorgegangen werden konnte.

Hier greift die psychische Dimension der Legitimation einschlägiger Handlungen im Diskurs der Autonomen: Es herrscht eine Begeisterung für Gewalt an sich. Folgender Vergleich aus einem Statement macht diesen Aspekt deutlich: „Der erste Molli [Molotow-Cocktail]. Es ist wie mit dem ersten Kuss.“<sup>15</sup> Diese postulierte Gemeinsamkeit der beiden so unterschiedlichen Handlungen bezieht sich nicht nur auf den emotionalen Moment, sondern auch auf den persönlichen Reifungsprozess. Ein weiteres Zitat veranschaulicht die psychische Dimension einer expressiven Gewalt noch stärker: „Wenn Steine oder Mollis flogen, dann war das häufig auch eine Befreiung – von den Zwängen des Alltags, der Unterdrückung und Entfremdung. Das dumpfe Trommeln des auf die Wannen prasselnden Steinhagels, das kollektive Plündern von Supermärkten war für uns der Gesang von Freiheit und Abenteuer. Und es machte einfach Spaß, den Bullen eins in die Fresse zu hauen.“<sup>16</sup> Mit diesen Worten wird der Erfahrung von Macht und Stärke gehuldigt, die in der Gewaltanwendung zum Ausdruck kommt. Sie erscheint gar als Handlungsform zur Erlangung emotionaler und individueller Befriedigung.

Auch die Bildsprache der Autonomen steht für diese Faszination: Auf Fotos und Plakaten ist häufig eine einzelne Person zu sehen, die sich

<sup>13</sup> Grauwacke (Anm. 5), S. 380.

<sup>14</sup> Anarchie als Minimalforderung, in: Radikal 98/1981, S. 4f., hier S. 4 (Schreibweise im Original).

<sup>15</sup> Grauwacke (Anm. 5), S. 54.

<sup>16</sup> Ebd., S. 148.

vor brennenden Autos oder Barrikaden in maskierter Form als *lonesome cowboy* oder Straßenkämpfer präsentiert. Diese Art der Ästhetisierung und Heroisierung von Gewaltanwendung ist ideologisch nicht allein links orientiert, sondern lässt sich ebenso in anderen politischen wie unpolitischen Kontexten ausmachen, etwa im Rechtsextremismus oder zum Teil auch in der Fußballfankultur. Gewaltanwendung entfaltet hier neben einer identitätsstiftenden auch eine Integrationsfunktion: Sie steht nicht nur für ein Lebensgefühl, sondern auch für den Zusammenhalt und – in Kombination beider Faktoren – für ein konstitutives Prinzip der Subkultur. Gewalt ist ein „normaler“ Handlungsstil.

Entsprechend werden auch Auffassungen von und Forderungen nach Gewaltfreiheit rigoros abgelehnt: „Doch wer auf die Option der Militanz verzichtet, beraubt sich selbst der notwendigen Mittel gegen ein System der Herrschaft, dem allein mit den besseren Argumenten nicht beizukommen ist.“<sup>17</sup> Somit kann in der Gewaltbereitschaft und Gewalttätigkeit ein grundlegendes Merkmal der Autonomen gesehen werden. Gleichwohl sollte sich der Blick auf die Szene nicht allein auf diese Handlungsform beschränken, muss die Einstellung zur Gewalt doch als Konsequenz eines besonderen subkulturellen Selbstverständnisses gelten.

Idealtypisch können bei der Gewaltanwendung der Autonomen zwei Formen unterschieden werden. So kommt es bei Demonstrationen häufig zu Krawallen, die meist relativ spontan erscheinen, obwohl sie szenintern vorbereitet sind. Dabei greifen Autonome nicht nur Einrichtungen, Fahrzeuge und Gebäude mit Feuerwerkskörpern, Flaschen und Steinen, sondern auch gezielt Menschen wie Polizeibeamte und Rechtsextremisten an. Zuvor versammeln sie sich in einem „schwarzen Block“, also einem gesonderten Teil eines Demonstrationzugs, der häufig als Ausgangspunkt für eine gewalttätige Eskalation auszumachen ist. Eine solche Entwicklung wird innerhalb der Szene häufig als Erfolgskriterium angesehen. Insbesondere bei Demonstrationen gegen Rechtsextremisten bemühen sich Autonome um eine Forcierung des Konflikts mit Angehörigen dieses Lagers und der Polizei. Die grundsätzliche Bereitschaft zur Gewaltanwendung ist auch an entsprechenden Vorbereitungs-

handlungen ablesbar. So müssen Pflastersteine, die später als Wurfgeschosse dienen, zunächst mithilfe von mitgebrachten Geräten aus der Straße geschlagen werden.

Darüber hinaus lassen sich klandestine Aktionen ausmachen, bei denen geplant und gezielt Brand- und Sprengstoffanschläge etwa gegen Autohäuser, Dienstfahrzeuge, Elektrizitätswerke oder Jobcenter verübt werden. In den jeweiligen Taterklärungen, die sich häufig in gedruckter Form auf einschlägigen Internetseiten oder in dem Szeneorgan „Interim“ wiederfinden, versuchen die Täter, derartige Gewalttaten als „notwendig“ zu rechtfertigen. Hierbei geht es ihnen jeweils um die Vermittelbarkeit der Taten in das eigene politische Umfeld hinein. Dafür ist auch wichtig, dass bei den Aktionen möglichst keine Menschen geschädigt werden. Als Ausnahme gelten hier ebenfalls Polizeibeamte, die als Repräsentanten des verhassten Systems angesehen werden.

## HAMBURG ALS ZÄSUR?

Was ist aus diesen Ausführungen nun mit Blick auf die Gewalttaten am Rande des G20-Gipfels in Hamburg abzuleiten, für die größtenteils die deutschen Autonomen verantwortlich sind? Zunächst stellt sich die Frage nach der Erwartbarkeit der Gewaltaktionen. Angesichts der Tatsache, dass die Autonomen einerseits bereits seit Beginn der 1980er Jahre für derartige Gewalttaten bei entsprechenden Veranstaltungen bekannt sind und andererseits Aktivisten der Szene seit Monaten in vielfältiger Form, von Erklärungen bis zu Internetvideos, nicht nur zu Demonstrationen gegen die G20, sondern auch zu Militanz aufgerufen hatten, war mit Ausschreitungen zu rechnen.

Allenfalls kann das Ausmaß der Gewalt als überraschend gelten, wobei gerade bei den Ausschreitungen im Schanzenviertel, das als Hochburg der Autonomen-Szene gilt, die Tätergruppe der unpolitischen Trittbrettfahrer, die die Ereignisse zu eigenen Gewalttaten motivierten, eine wichtige Erklärungsgröße sein dürfte. Der Autonomen-Anwalt Andreas Beuth zeigte sich denn auch empört von den dortigen Zerstörungen: „Wir als Autonome und ich als Sprecher der Autonomen haben gewisse Sympathien für solche Aktionen, aber bitte doch nicht im eigenen Vier-

<sup>17</sup> Ebd., S. 381.

tel, wo wir wohnen. Also warum nicht irgendwie in Pöseldorf oder Blankenese?“,<sup>18</sup> wo wohlhabendere Hamburger ihren Wohnsitz haben.

Insofern können die Geschehnisse in Hamburg auch nicht als Zäsur in der Geschichte der Autonomen gelten. Bereits in den 1980er Jahren gab es erhebliche Gewaltakte gegen Polizeibeamte, und bei den Ausschreitungen zur Eröffnung des neuen Gebäudes der Europäischen Zentralbank 2015 in Frankfurt am Main war es ebenfalls zu einer Gewalteskalation gekommen, die nicht nur Polizeibeamte, sondern auch Feuerwehrleute getroffen hatte. Höchstens Einzelaktionen können für Hamburg als Besonderheiten ausgemacht werden. So wurde offenbar ein Fahrzeug vom Pflegedienst des Roten Kreuzes in Brand gesetzt. Eine tatsächliche Besonderheit scheint hingegen zu sein, dass die Gewalt so viele Trittbrettfahrer mitreißen konnte.

### ZUM GEFAHRENPOTENZIAL DER AUTONOMEN

Der Blick auf die Daten im Jahresvergleich macht deutlich, dass sich die Zahlen der meist von den Autonomen ausgehenden linksextremistischen Gewalttaten auf einem relativ hohen Niveau bewegen: 2014 waren es 995, 2015 1608 und 2016 1201.<sup>19</sup> Dies ist mit Blick auf Ereignisse, die wie die Eröffnung des Neubaus der Europäischen Zentralbank oder den G20-Gipfel klassische Mobilisierungsziele der Szene darstellen, eine bedenkliche Entwicklung. Aus den bisherigen Erfahrungen können Akteure der inneren Sicherheit auf den verschiedensten Ebenen lernen. So ist beispielsweise bekannt, dass auch ausländische Autonome zu solchen Gelegenheiten anreisen. Daher gab es vor dem G20-Gipfel in Hamburg einschlägige Grenzkontrollen, die einige potenzielle Gewalttäter daran hinderten, einzureisen. Dass es gleichwohl genügend anderen gelang, in die Hansestadt zu kommen, legt bereits neue Handlungsoptionen nahe. Auch dass beim G7-Gipfel 2015 auf dem abgelegenen Schloss El-

mau im Vergleich sehr wenige Gewalthandlungen erfolgten, erlaubt Schlüsse für die künftige Organisation solcher Großereignisse.<sup>20</sup>

Ein besonderes Gefahrenpotenzial der Autonomen kann nach Hamburg in ihrer Fähigkeit gesehen werden, unpolitische Trittbrettfahrer indirekt zu mobilisieren. Zwar mag die Bestürzung der Autonomen über die Gewalt gegen ihre eigene Infrastruktur und ihr Umfeld angesichts der Selbstgefälligkeit der Szene ironisch kommentiert werden. Aber in dem Ausmaß der Ausschreitungen spiegelt sich die Existenz eines latenten Gewaltpotenzials wider, das sich auch ohne ein bestimmtes Ziel spontan mobilisieren lässt. Dieses gilt es seitens Politik und Wissenschaft unabhängig von punktuellen gewaltbedingten Aufmerksamkeitsschüben für die Autonomen im Blick zu behalten. Dabei geht es zum einen um eine konstante kritische Aufmerksamkeit für die Autonomen, eine klare Distanzierung von der Szene seitens bestimmter politischer Akteure und bei gleichen Handlungen um gleiche staatliche Maßnahmen gegen linke wie rechte Extremisten; zum anderen um die Erforschung der Gründe für einen Ein- und Ausstieg bei den Autonomen, der Besonderheiten ihrer Gewaltakzeptanz und der spezifischen sozialen Zusammensetzung der Szene. Denn gerade die aus dem latenten Potenzial resultierende Möglichkeit einer Entgrenzung der Gewalt birgt erhebliche Gefahren für die innere Sicherheit, aber auch für die offene Gesellschaft.

Zu einer offenen Gesellschaft gehört die friedliche Opposition. Die Autonomen mögen in Hamburg eine Minderheit innerhalb einer Protestbewegung gewesen sein, deren Großteil friedlich eine inhaltlich begründete Kritik an der Politik der G20-Staaten zum Ausdruck bringen wollte. Aber mit ihren Krawallen vermochten die Autonomen die mediale Aufmerksamkeit auf sich zu konzentrieren. Dadurch entstanden nicht nur körperliche Schäden für viele Polizeibeamte und ein materieller Schaden für viele Hamburgerinnen und Hamburger, sondern auch ein politischer Schaden für die friedliche Protestkultur, die die Autonomen mit ihrer Gewalt diskreditierten.

### ARMIN PFAHL-TRAUGHBER

ist Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl.

armin.pfahl-traughber@hsbund.de

**18** Zit. nach Sebastian Erb et al., *Der Abend der Anarchie*, in: *Die Tageszeitung*, 10.7.2017, S. 4.

**19** Vgl. BMI (Anm. 11).

**20** Diese Auffassung vertreten Uwe Peter/Florian Wagner, *Die linksextremistische Beteiligung an den Protesten gegen den G7-Gipfel 2015 in Elmau/Bayern. Darstellung und Erörterung zu dem Ausbleiben der erwartbaren Ausschreitungen*, in: Pfahl-Traughber (Anm. 10), S. 98–128; Andreas M. Vollmer, *G7-Proteste linksextremistischer Gruppen in Garmisch (2015). Erklärungsansätze für das Scheitern der Massenproteste*, in: ebd., S. 80–97.

# OBJEKTIVE UND SUBJEKTIVE SICHERHEIT IN DEUTSCHLAND

## Eine wissenschaftliche Annäherung an das Sicherheitsgefühl

*Dina Hummelsheim-Doss*

Seit einiger Zeit ist in Medien und Politik die Rede von wachsender Unsicherheit. Kaum ein Tag verstreicht ohne spektakuläre Berichte über Kriminalität und Terrorismus, und Meinungsforschungsinstitute veröffentlichen Umfrageergebnisse, nach denen sich eine deutliche Mehrheit der Deutschen in besonders unsicheren Zeiten wähnt.<sup>01</sup> Im Vorfeld der Bundestagswahl 2017 ist die innere Sicherheit zu einem der dominierenden Themen geworden. Parteien, die sich bisher in anderen Bereichen profilierten, reklamieren nun auch dieses Politikfeld für sich. Man wolle die Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen, heißt es. Doch liegen die Wurzeln von kriminalitätsbezogenen Unsicherheitsgefühlen meist nicht in der objektiven Sicherheitslage begründet.

### WIE SICHER LEBEN DIE DEUTSCHEN?

In der Tat vermittelt die jährlich veröffentlichte Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) das Bild eines recht sicheren Landes mit abnehmender Gesamtkriminalität: 2016 wurden insgesamt rund 6,4 Millionen Straftaten erfasst. Ohne die in den vergangenen Jahren migrationsbedingt zunehmenden Fälle der ausländerrechtlichen Verstöße wie unerlaubte Einreise, unerlaubter Aufenthalt oder andere Verstöße gegen das Asyl- und Aufenthaltsrecht, die die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger nicht unmittelbar tangieren, entspricht das einem Rückgang um 0,7 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und um 6,4 Prozent im Vergleich zu 2005. Auch die sogenannte Häufigkeitszahl, also die Zahl der Straftaten, die pro 100 000 Einwohner begangen werden, ist 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 1,9 Prozent auf 7161 Fälle gesunken.<sup>02</sup>

Richtet man das Augenmerk auf die verschiedenen Deliktsbereiche, so machen Diebstahls- und Betrugsdelikte sowie Sachbeschädigungen

mit rund 66 Prozent den überwiegenden Anteil an der Gesamtkriminalität aus. Das häufigste Delikt ist dabei mit rund 2,4 Millionen Fällen und einem Anteil von 40,3 Prozent an der Gesamtkriminalität der Diebstahl. Dazu zählt unter anderem auch der Wohnungseinbruchdiebstahl – eine Straftat, die sich besonders stark und nachhaltig auf das Sicherheitsgefühl der Betroffenen auswirkt.<sup>03</sup> Während Einbruchdelikte in den Vorjahren stetig zunahmen, war 2016 mit rund 151 000 Fällen erstmals seit etwa zehn Jahren ein Rückgang um knapp zehn Prozent zum Vorjahr zu vermerken. Auch die „Straßenkriminalität“, die insbesondere in Form von Raubüberfällen das Sicherheitsgefühl und vor allem das Ausgehverhalten beeinflusst,<sup>04</sup> ist seit 2002 insgesamt um rund 27 Prozent zurückgegangen.

Augenfällig ist einzig eine Steigerung der Gewaltkriminalität in den vergangenen beiden Jahren. Während von 2008 bis 2014 die registrierten Fälle abnahmen, stiegen sie ab 2015 leicht und 2016 dann deutlich um knapp sieben Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Der Anstieg wird in erster Linie auf eine Zunahme der gefährlichen und schweren Körperverletzung zurückgeführt. Abgenommen haben hingegen Raubdelikte. Allerdings ist die Anzahl der Fälle von Gewaltkriminalität über die vergangenen 15 Jahre um zwei Prozent gesunken, es gab also immer wieder Phasen der Zu- und Abnahme.

Bei der Beurteilung des objektiven Kriminalitätsaufkommens ist zu berücksichtigen, dass die PKS ausschließlich die der Polizei bekannten Straftaten umfasst – das sogenannte Hellfeld. Da nur ein sehr kleiner Teil der registrierten Kriminalität auf polizeiliche Ermittlungsarbeit zurückgeht, spielt das Anzeigeverhalten der Bevölkerung für das Ausmaß des Hellfelds eine entscheidende Rolle. Dieses fällt je nach Straftat sehr unterschiedlich aus.<sup>05</sup> Ohne Informationen über das

Dunkelfeld von Straftaten bleibt unsicher, inwiefern die registrierten Zahlen in der polizeilichen Kriminalstatistik das objektive Kriminalitätsgeschehen zuverlässig widerspiegeln. Repräsentative Bevölkerungsumfragen zu Erfahrungen der Menschen als Opfer von Straftaten stellen deshalb eine notwendige Ergänzung zur PKS dar.

Der Deutsche Viktimisierungssurvey (DVS) von 2012 ist eine solche Dunkelfeldstudie, die unabhängig vom Anzeigeverhalten repräsentative Aussagen zum Ausmaß und zur Art von Opfererlebnissen in der deutschen Bevölkerung ermöglicht. Auch diese Zahlen weisen darauf hin, dass Erfahrungen als Opfer insgesamt selten sind und weniger schwerwiegende Delikte überwiegen. Darüber hinaus verteilen sich die Opfererlebnisse nicht zufällig auf die Bevölkerung. Bestimmte soziodemografische Merkmale und Aspekte des Lebensstils sind mit häufigeren Kriminalitätserfahrungen verbunden. Hinsichtlich der Gewaltkriminalität ist festzustellen, dass sich ein Großteil der Opfererlebnisse auf eine kleine Gruppe wiederholt betroffener Personen konzentriert. So entfallen etwa zwei Drittel aller Körperverletzungen auf Mehrfachopfer.<sup>06</sup> Hierbei handelt es sich in erster Linie um junge Männer, die beim abendlichen Ausgehen in Gewalthandlungen wie etwa Schlägereien verwickelt werden. Eine Aussage über die zeitliche Entwicklung von Opfererlebnissen ist leider nicht

möglich, da es in Deutschland bisher keine regelmäßige Dunkelfeldbefragung gibt.<sup>07</sup>

Insgesamt zeigen die Daten der PKS und die Befunde des DVS 2012, dass Deutschland – auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern – ein weitgehend sicheres Land ist, in dem die Bürgerinnen und Bürger eher selten unmittelbar von Kriminalität bedroht sind. Doch in welchem Verhältnis steht dieser Befund zur „gefühlten“ Sicherheit in Deutschland?

## WIE SICHER FÜHLEN SICH DIE DEUTSCHEN?

Zur subjektiven Sicherheit ist es im Vergleich zum Kriminalitätsgeschehen deutlich schwieriger, ein aussagekräftiges Bild zu gewinnen, denn je nach Erhebung variiert das Ausmaß des gemessenen Unsicherheitsempfindens zum Teil erheblich. Entsprechende Indikatoren werden in Deutschland in erster Linie im Rahmen der empirischen Sozialforschung sowie von kommerziellen Markt- und Meinungsforschungsinstituten bereitgestellt. Auch in allgemeinen sozialwissenschaftlichen Befragungsprogrammen sind Fragen zum Sicherheitsgefühl enthalten, wie etwa in der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS), dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) oder dem European Social Survey (ESS). All diese Befragungen erfassen meist jedoch nur einzelne Facetten der subjektiven Sicherheit und das auf sehr unterschiedliche Weise, sodass keine strikte Vergleichbarkeit zwischen den Studien gewährleistet ist.

Eine regelmäßig wiederholte nationale Erhebung zu Opfererlebnissen und zur Sicherheitswahrnehmung in der Bevölkerung gibt es, anders als etwa in Großbritannien, den Niederlanden oder den Vereinigten Staaten, in Deutschland nicht. Der DVS war eine Pilotstudie für eine solche nationale Studie. Darüber hinaus wurde Deutschland 2005 und 2010 in einer internationalen Opferbefragung – dem European Crime and Victim Survey (EU-ICS) – berücksichtigt, dessen Untersuchungsdesign jedoch bei der Wiederholungsbefragung im Rahmen des International Crime Victim Survey (ICVS) geändert wurde.<sup>08</sup> Zwar werden auch Einzelstudi-

**01** Vgl. etwa Allensbach-Umfrage: 58 Prozent der Deutschen wännen sich in besonders unsicheren Zeiten, 27. 1. 2016, [www.zeit.de/gesellschaft/2016-01/umfrage-angst-deutschland-kriminalitaet-fluechtlinge-allensbach](http://www.zeit.de/gesellschaft/2016-01/umfrage-angst-deutschland-kriminalitaet-fluechtlinge-allensbach).

**02** Vgl. Bundesministerium des Innern, Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2016, Berlin 2017.

**03** Vgl. Dina Hummelsheim-Doss, Kriminalitätsfurcht in Deutschland. Fast jeder Fünfte fürchtet, Opfer einer Straftat zu werden, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 55/2016, S. 6–11.

**04** Vgl. Karl-Heinz Reuband, Steigende Kriminalitätsfurcht – Mythos oder Wirklichkeit?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 45/1994, S. 214–220.

**05** Laut Zahlen der letzten für Deutschland repräsentativen Dunkelfeldstudie liegt der Anteil der polizeilich nicht bekannt gewordenen Straftaten zwischen einem Prozent (bei Diebstählen von Kraftwagen) und 91 Prozent (bei Waren- und Dienstleistungsbetrug). Vgl. Christoph Birkel et al., Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2012. Erste Ergebnisse zu Opfererfahrungen, Einstellungen gegenüber der Polizei und Kriminalitätsfurcht, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Arbeitsbericht 10/2014, S. 40.

**06** Vgl. ders., Mehrfachviktimisierungen in Deutschland, in: ders. et al. (Hrsg.), Opfererfahrungen und kriminalitätsbezogene Einstellungen in Deutschland. Vertiefende Analysen des Deutschen Viktimisierungssurveys 2012 unter besonderer Berücksichtigung des räumlichen Kontextes, Wiesbaden 2016, S. 17–94.

**07** Für 2017 ist allerdings eine zweite Erhebungswelle des DVS geplant.

**08** Weiterführende Informationen zum EU-ICS und ICVS sind online verfügbar: [www.unicri.it/services/library\\_documentation/publications/icvs](http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs).

en durchgeführt, diese stellen aber meist Umfragedaten für bestimmte Zeitpunkte bereit. Vereinzelte Wiederholungsbefragungen, bei denen ein Vergleich zwischen mehreren Zeitpunkten möglich ist, beschränken sich meist auf eine Region oder Stadt oder sind auf spezifische Bevölkerungsgruppen wie ältere Menschen oder Frauen ausgerichtet.

## SOZIALE UND PERSONALE FURCHT

Dessen unbenommen ist mit Blick auf das Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung zu differenzieren zwischen dem Gefühl der allgemeinen, Staat und Gesellschaft betreffenden Bedrohung durch Kriminalität und dem Gefühl der persönlichen Bedrohung.<sup>09</sup> Die kriminologische Forschung unterscheidet hierfür zwischen einer sozialen und einer personalen Form der Kriminalitätsfurcht. Die soziale Furcht wird in Umfragen beispielsweise über die Frage erfasst, ob man sich über die Kriminalitätsentwicklung in Deutschland sorgt beziehungsweise ob man Kriminalität als bedeutsames Problem für Staat oder Gesellschaft betrachtet. Bei der personalen Furcht steht dagegen das persönliche Sicherheitsgefühl der oder des Befragten im konkreten Alltagserleben im Vordergrund.

Untersuchungen zum Ausmaß der sozialen und personalen Furcht zeigen zweierlei: Zum einen fällt die allgemeine Besorgnis über die gesellschaftliche Bedrohung durch Kriminalität regelmäßig höher aus als die konkrete Besorgnis, persönlich Opfer von Kriminalität zu werden. Zum anderen gehört die Angst vor steigender Kriminalität zu den Spitzenreitern unter den Gründen für die allgemeine Besorgnis. Die Furcht, selbst Opfer einer Straftat zu werden, spielt dagegen eine eher untergeordnete Rolle. Gefragt nach den Sorgen um die Kriminalitätsentwicklung in Deutschland äußerte sich 2012 mit 48 Prozent fast jeder Zweite stark besorgt, während lediglich 14 Prozent der Befragten verstärkt beunruhigt waren, Opfer einer Straftat zu werden.<sup>10</sup> Auf individueller Ebene dominieren vielmehr Sorgen zur sozialen Sicherheit und Gesundheit.

<sup>09</sup> Vgl. Reuband (Anm. 4).

<sup>10</sup> Vgl. hier und im Folgenden Dina Hummelsheim-Doss, Subjektive Sicherheit und Lebenszufriedenheit: Die besondere Bedeutung von Vertrauen und Kontrollüberzeugungen, in: Rita Haverkamp/Harald Arnold (Hrsg.), Subjektive und objektivierte Bedingungen von (Un-)Sicherheit. Studien zum Barometer Sicherheit in Deutschland (BaSiD), Berlin 2015, S. 205–230.

In der kriminologischen Forschung steht die personale Furcht, Opfer von Kriminalität zu werden, im Vordergrund.<sup>11</sup> Auch hier können sehr unterschiedliche Indikatoren zum Einsatz kommen. Auf einer allgemeinen Ebene existieren globale Indikatoren, die deliktübergreifend Kriminalitätsfurcht erfassen. Dazu zählt unter anderem das sogenannte Standarditem, das in vielen wissenschaftlichen Studien verwendet wird: das Ausmaß an persönlicher Furcht, das der Befragte empfindet, wenn er nachts alleine in seiner Wohngegend unterwegs ist. Dieses Item gilt nach einer umfangreichen methodologischen Diskussion als brauchbar für die Forschungspraxis.<sup>12</sup> Daneben existieren spezifischere Messungen der persönlichen Kriminalitätsfurcht, die gezielt die Sorge abfragen, Opfer einzelner Delikte zu werden. Dabei wird das affektive Furchtempfinden am häufigsten über die Intensität der Beunruhigung bezüglich konkreter Straftaten wie Raubüberfälle, Wohnungseinbrüche oder Körperverletzung bestimmt.

## ZU- ODER ABNEHMENDE KRIMINALITÄTSFURCHT?

Belastbare Zahlen zur Verteilung kriminalitätsbezogener Unsicherheit in Deutschland liefert wiederum der DVS, der mit einer Stichprobe von rund 35 000 Befragten ein repräsentatives Bild für Deutschland liefert. Die Zahlen aus dem Jahr 2012 weisen aus, dass sich eine Mehrheit von gut 80 Prozent der deutschen Bevölkerung im Allgemeinen recht sicher fühlt. Auch hinsichtlich spezifischer Straftaten zeigt sich die Mehrheit wenig furchtsam. In etwa jede fünfte Person in Deutschland fürchtet sich, Opfer einer Straftat zu werden. Insgesamt 17 Prozent fühlen sich nachts in ihrer Wohnumgebung unsicher, davon fünf Pro-

<sup>11</sup> Die personale Kriminalitätsfurcht wird darüber hinaus aus analytischen Zwecken in eine kognitive, affektive und konative Dimension unterteilt. Bei der kognitiven Dimension geht es um die persönliche Risikoeinschätzung, Opfer krimineller Handlungen zu werden. Die affektive Dimension befasst sich mit der Furcht als emotionale Reaktion auf wahrgenommene Bedrohungen durch Kriminalität. Die konative Dimension richtet das Augenmerk auf das Abwehr- und Vermeiderverhalten, mit dem eine Opferwerdung verhindert werden soll. In diesem Beitrag steht die Kriminalitätsfurcht als emotionale Reaktion auf wahrgenommene Bedrohungen im Vordergrund.

<sup>12</sup> Vgl. Helmut Kury et al., Zur Validität der Erfassung von Kriminalitätsfurcht, in: Soziale Probleme 15/2004, S. 141–165; Karl-Heinz Reuband, Der „Standardindikator“ zur Messung der Kriminalitätsfurcht, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 83/2000, S. 185–195.

zent sogar sehr unsicher. 16 Prozent der Befragten sind beunruhigt, geschlagen und verletzt zu werden. 19 Prozent fürchten einen Wohnungseinbruch, 18 Prozent einen Raubüberfall und 14 Prozent sexuelle Belästigung.

Die Frage nach der zeitlichen Entwicklung der subjektiven Sicherheit in Deutschland ist angesichts der genannten Beschränkungen in der Verfügbarkeit von belastbarem und vergleichbarem Zahlenmaterial nicht leicht zu beantworten. Dennoch geben die verschiedenen wissenschaftlichen Umfragen einen Hinweis darauf, dass sich das kriminalitätsbezogene Sicherheitsgefühl seit Mitte der 1990er Jahre verbessert hat. Sowohl die Furcht, selbst Opfer einer Straftat zu werden, als auch die Wahrnehmung von Kriminalität als gesellschaftlichem Problem ist seitdem rückläufig.<sup>13</sup> Dieser Trend für die personale Furcht wurde für 2012 mit dem DVS und für 2014 in einer Befragung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung bestätigt.<sup>14</sup> Inwiefern seitdem von einer Trendwende und einer zunehmenden Kriminalitätsfurcht gesprochen werden kann, wie es derzeit in Medien und Politik der Fall ist, muss vorerst offen bleiben. Es bleibt abzuwarten, was neuere Befunde wie die für 2017 geplante zweite Erhebungswelle des Deutschen Viktimisierungssurveys ergeben.

## ERKLÄRUNGSGRÖSSEN

Ungeachtet der Kontroversen über die Messung von Kriminalitätsfurcht kann die kriminologische Forschung einige empirische Befunde ausweisen, die unabhängig vom verwendeten Indikator immer wieder auftreten. Insbesondere die Zusammenhänge des Sicherheitsgefühls mit zentralen demografischen und sozialräumlichen Merkmalen sind über die meisten Studien und Erhebungsinstrumente hinweg konsistent und stabil.<sup>15</sup>

**13** Vgl. Jörg Dittmann, *Entwicklung der Kriminalitätseinstellungen in Deutschland*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Discussion Paper 468/2012.

**14** Vgl. Mathias Bug/Martina Kraus/Bartosz Walenda, *Analoge und digitale Unsicherheiten: Eine neue Perspektive auf Kriminalitätsfurcht*, in: DIW-Wochenbericht 12/2015, S. 280–287.

**15** Vgl. hier und im Folgenden etwa Helmut Hirtenlehner/Dina Hummelsheim-Doss, *Kriminalitätsfurcht und Sicherheitsempfinden: Die Angst der Bürger vor dem Verbrechen (und dem, was sie dafür halten)*, in: Nathalie Guzy/Christoph Birkel/Robert Mischkowitz (Hrsg.), *Viktimisierungsbefragungen in Deutschland*, Bd. 1, Wiesbaden 2016, S. 458–487; Stephen Farrall/Jonathan Jackson/Emily Gray, *Social Order and the Fear of Crime in Contemporary Times*, Oxford 2009;

So erweist sich das Geschlecht als einer der besten Prädiktoren für Unsicherheitsgefühle: Frauen äußern bei allen Indikatoren eine größere Besorgnis als Männer. Wie Studien zeigen, fallen die Geschlechterunterschiede bei der Furcht vor Eigentumsdelikten allerdings geringer aus als bei Gewalt- und Sexualdelikten. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass die Furcht vor Sexualdelikten eine dominierende Rolle zu spielen scheint, die möglicherweise auf andere abgefragte Befürchtungen ausstrahlt.<sup>16</sup>

Neben dem Geschlecht ist das Lebensalter eine wichtige Erklärungsgröße: Insbesondere bei der allgemeinen persönlichen Furcht, Opfer von Kriminalität zu werden, äußern ältere Menschen sich verstärkt ängstlich. Bei der delikt-spezifischen Furcht sieht das Bild anders aus: Junge Menschen im Alter von 16 bis 24 Jahren fürchten sich stärker als ältere Personen davor, geschlagen und verletzt zu werden. Bei der Angst vor einem Raubüberfall oder Wohnungseinbruch konnte allerdings kein deutlicher Effekt des Alters festgestellt werden.<sup>17</sup> Die Sorgen um die Bedrohung der gesellschaftlichen Sicherheit scheinen wiederum linear mit dem Alter zuzunehmen.<sup>18</sup>

Auch Bildungsniveau und finanzielle Situation beeinflussen das Unsicherheitsempfinden: Je besser diese Merkmale bei einer befragten Person ausfallen, desto geringer ist das Unsicherheitsgefühl. Vermutlich sind Personen mit einer besseren materiellen Ausstattung eher in der Lage, furchtauslösende Situationen zu meiden, Schutzmaßnahmen zu ergreifen und etwaige materielle Schäden durch Kriminalität wieder auszugleichen. Auch Merkmale des Wohnorts spielen offenbar eine Rolle.

Ferner ergibt sich sowohl mit Blick auf die soziale als auch auf die personale Kriminalitätsfurcht ein charakteristischer Unterschied zwischen den alten und neuen Bundesländern: So zeigen sich die ostdeutschen Befragten nach wie vor besorgter als die Westdeutschen.

Chris Hale, *Fear of Crime: A Review of the Literature*, in: *International Review of Victimology* 4/1996, S. 79–150; Kenneth Ferraro, *Fear of Crime: Interpreting Victimization Risk*, New York 1995; Klaus Boers, *Kriminalitätsfurcht. Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems*, Pfaffenweiler 1991.

**16** Vgl. Helmut Hirtenlehner/Stephen Farrall, *Is the ‚Shadow of Sexual Assault‘ Responsible for Women’s Higher Fear of Burglary?*, in: *British Journal of Criminology* 54/2014, S. 1167–1185.

**17** Vgl. Hummelsheim-Doss (Anm. 3).

**18** Vgl. dies. (Anm. 10).

## ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Um Ausmaß und Verteilung von Unsicherheitsgefühlen in der Bevölkerung zu erklären, hat die Forschung eine Reihe von Ansätzen hervorgebracht, die jeweils verschiedene Aspekte in den Vordergrund rücken und an unterschiedlichen Ebenen der Sicherheit ansetzen.<sup>19</sup> Die meisten dieser Erklärungsversuche stehen nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich.

Die **Viktimisierungsthese**, der zufolge Kriminalitätsfurcht das Ergebnis von direkten oder indirekten Opfererlebnissen ist, hat sich empirisch nicht immer bewahrheitet. Es spricht einiges dafür, dass Kriminalitätserfahrungen und -furcht voneinander unabhängig erklärt werden müssen.

Ausgehend von der Feststellung, dass sich ausgerechnet diejenigen Personengruppen am stärksten fürchten, die wie etwa Frauen oder ältere Menschen über ein geringes Opferrisiko verfügen, wird beim **Vulnerabilitätsansatz** die Ursache von Furcht in dem Bewusstsein eines Mangels an Verteidigungs-, Vermeidungs- und Bewältigungsstrategien gesehen. Beispielsweise antizipieren Frauen oder Ältere stärker, dass sie einem potenziellen Angreifer physisch unterlegen sein könnten.

In enger Verbindung zu diesem Erklärungsversuch stehen **sozialpsychologische Ansätze**, bei denen etwa der Einfluss von Persönlichkeitsfaktoren wie den „Big Five“ (Aufgeschlossenheit, Gewissenhaftigkeit, Extraversion, Verträglichkeit und Neurotizismus) betont wird und Fragen von Resilienz und psychischen Schutzfaktoren untersucht werden.

Die **Soziale-Kontroll-Perspektive** richtet das Augenmerk auf den Einfluss von räumlichen Merkmalen wie der sozialen, demografischen oder baulichen Struktur von Stadtteilen oder Nachbarschaften. So werden etwa sogenannte *incivilities* in Wohngebieten für Unsicherheitsgefühle verantwortlich gemacht – soziale und physische Signale der Umgebung wie Graffiti, herumliegender Müll oder betrunkene Personen in der Öffentlichkeit, die dem Beobachter einen Mangel an sozialer Kontrolle, Unordnung und den Verfall von gemeinsamen Werten suggerieren und häufig mit Kriminalität in Verbindung gebracht werden.

<sup>19</sup> Siehe Anm. 15.

Die **Soziale-Problem-Perspektive** konzentriert sich auf die Kommunikation über Risiken und Gefahren und räumt der Instrumentalisierung und Skandalisierung von Kriminalität durch Politik und Medien einen zentralen Stellenwert für die Entstehung von Kriminalitätsängsten in der Bevölkerung ein. Indem insbesondere schwere, aber relativ seltene Straftaten wie brutale Gewalt- und Sexualdelikte aufgegriffen werden, verzerrt sich das Bild von Kriminalität und werden Unsicherheitsgefühle verstärkt. Eindeutige Forschungsergebnisse zur Medienwirkung liegen bislang jedoch nicht vor.

Derweil wird im Rahmen der **Selektionsthese** von einer anderen Kausalitätsrichtung ausgegangen, indem vermutet wird, dass Personen mit größerer Kriminalitätsfurcht auch eher mediale Inhalte konsumieren, die sich mit dem Thema Kriminalität befassen, und die Massenmedien allenfalls bereits bestehende Unsicherheitsgefühle verstärken. Es gilt allerdings als plausibel, dass die Medien eine entscheidende Rolle bei der Wahrnehmung der allgemeinen gesellschaftlichen Bedrohung durch Kriminalität und Terrorismus spielen, während sie kaum Auswirkungen auf das persönliche Bedrohungsgefühl haben.<sup>20</sup>

Die in der Kriminologie prominente **Generalisierungsthese** schließlich bezieht sich auf den gesamtgesellschaftlichen Kontext. Kriminalitätsfurcht wird hier als Ausdruck einer allgemeinen diffusen Verunsicherung gesehen, die ihre Ursachen in gesamtgesellschaftlichen und strukturellen Entwicklungen wie der Globalisierung und weltweiten Migration, finanzwirtschaftlichen Risiken oder Umweltproblemen hat und mit sozialen, Zukunfts- und Existenzängsten verbunden ist. Kriminalität wird hier als eine Art Projektionsfläche betrachtet, in der die diffusen Existenz- und Zukunftsängste greifbar werden.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Vgl. Reuband (Anm. 4). Es gibt aber auch Befunde zum Einfluss lokaler Medienberichterstattung für das persönliche Sicherheitsempfinden. Vgl. Michael Hansmeier, How Victimization and Street Crime Affect Fear and Life Satisfaction, in: *European Journal of Criminology* 10/2013, S. 515–533.

<sup>21</sup> Vgl. Helmut Hirtenlehner, Kriminalitätsangst – klar abgrenzbare Furcht vor Straftaten oder Projektionsfläche sozialer Unsicherheitslagen? Ein Überblick über den Forschungsstand von Kriminologie und Soziologie zur Natur kriminalitätsbezogener Unsicherheitsgefühle der Bürger, in: *Journal für Rechtspolitik* 1/2009, S. 13–22. In der kriminologischen Diskussion zum Sicherheitsgefühl wird sich in diesem Zusammenhang häufig berufen auf die in Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986 geschilderten gesellschaftlichen Entwicklungen.

## FAZIT

Ungeachtet der Schwierigkeiten, die durch unterschiedliche Indikatoren und Erhebungsmethoden bei der Messung von Kriminalitätsfurcht entstehen, ist ein Befund sicher: Es gibt deutlich mehr Menschen, die sich vor Kriminalität fürchten, als es Opfer von Straftaten gibt. Das Wissen über ein Auseinanderklaffen der objektiven Kriminalitätslage und der gefühlten Sicherheit ist nicht neu. Seit den 1970er Jahren erhielt das Thema zunehmend Aufmerksamkeit in Deutschland, nicht zuletzt auch, weil man erkannte, dass der Wahrnehmung der subjektiven Sicherheit für das individuelle und gesellschaftliche Wohl sowie der Lebensqualität der Menschen eine tragende Rolle zukommt.

Das Thomas-Theorem besagt, dass wenn die Menschen Situationen als wirklich definieren, sie in ihren Konsequenzen wirklich sind. Übertragen auf die Sicherheitswahrnehmung bedeutet das: Fühlen sich die Menschen unsicher, hat dies ganz reale, objektive Konsequenzen und zwar nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für das gesellschaftliche Zusammenleben. Die Furcht vor Kriminalität ist immer auch eng mit anderen relevanten gesellschaftlichen Problemen und Themen verbunden, wie etwa der Integration von Minderheiten, dem Vertrauen gegenüber „Fremden“ und Migranten sowie dem Vertrauen in Staat, Justiz und Polizei.

Angesichts neuerer gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen und Herausforderungen scheint die subjektive Perspektive auf das Thema Sicherheit verstärkt ins Blickfeld zu geraten. Der internationale Terrorismus etwa hat die Verunsicherung in der Bevölkerung laut verschiedener Umfragen auf ein anderes Niveau gehoben. Auch Ereignisse wie in der Silvesternacht 2015/16 in Köln können sich auf das Sicherheitsempfinden und die Einstellungen gegenüber Polizei und Justiz auswirken. Allerdings muss aufgrund fehlender geeigneter Zeitreihen zunächst nicht nur offen bleiben, wie stark die Beeinträchtigungen ausfallen, sondern auch, wie nachhaltig sie sind und ob sie von der gesellschaftlichen Ebene auf die Ebene des persönlichen Bedrohungsgefühls – der Furcht, selbst Opfer von Kriminalität zu wer-

den – abfärben. Nur kontinuierlich wiederholte und methodisch vergleichbare Befragungsdaten können diesbezüglich zuverlässige Erkenntnisse liefern.

Das Auseinanderklaffen von objektiver und subjektiver Sicherheit wirft abschließend die Frage auf, welche Faktoren unverhältnismäßige Unsicherheitsgefühle in der Bevölkerung verringern und wie Bewältigungsmechanismen für den Umgang mit Risiken und Gefahren aussehen können. In jedem Fall sollte man sich von der Idee lösen, dass sich die Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung von Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung maßgeblich beeinflussen lässt. Empirische Befunde weisen darauf hin, dass dem Vertrauen in staatliche Institutionen und in die Mitmenschen eine zentrale Bedeutung für die Vermittlung von subjektiver Sicherheit zukommt.<sup>22</sup> Die international vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung kann darüber hinaus wertvolle Anhaltspunkte liefern, was der Staat jenseits von Kriminalpolitik tun kann, um die Bürgerinnen und Bürger vor Kriminalitätsfurcht zu schützen. Maßnahmen der sozialen Sicherung und insbesondere Bildungsinvestitionen scheinen ein Schritt in die richtige Richtung zu sein.<sup>23</sup>

## DINA HUMMELSHEIM-DOSS

ist promovierte Soziologin und arbeitet als wissenschaftliche Referentin in der kriminologischen Abteilung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg im Breisgau.

d.hummelsheim@mpicc.de

<sup>22</sup> Vgl. Hummelsheim-Doss (Anm. 10).

<sup>23</sup> Vgl. dies., *Social Insecurities and Fear of Crime*, in: *European Sociological Review* 27/2011, S. 327–345.

# STREIT UM DIE STREITBARE DEMOKRATIE

## Ein Rückblick auf die Anfangsjahrzehnte der Bundesrepublik

*Dominik Rigoll*

Studien zur Geschichte des Umgangs des liberalen Rechtsstaates mit politischem Radikalismus in der Bundesrepublik betonen häufig, dass seit der Staatsgründung 1949 ein „antitotalitärer Konsens“ bestanden habe, wonach der Bestand der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ vor allem gegen kommunistische und rechtsradikale Gruppen verteidigt werden musste. Angesichts der SED-Diktatur und antikomunistischer Kontinuitäten zum „Dritten Reich“ habe im Kalten Krieg allerdings weniger die radikale Rechte im Visier der Sicherheitsbehörden gestanden als vielmehr die von der DDR abhängige Kommunistische Partei Deutschlands (KPD). Dabei habe der Kommunismus-Vorwurf bisweilen auch die SPD getroffen und linkes Denken generell diskreditiert.<sup>01</sup>

Neuere Forschungen zur Geschichte der westdeutschen Sicherheitsbehörden sowie der Blick in lange verschlossene Archivbestände in Deutschland und den USA bestätigen diesen Befund einerseits. Andererseits wird aber auch deutlich, dass die Frage, wie das Grundgesetz sicherheitspolitisch ausgestaltet werden sollte, allen Bemühungen um Konsens zum Trotz hart umkämpft war. Im Zentrum dieser Auseinandersetzung stand zum einen die Einschätzung der Gefahr, die von linken und rechten Radikalen jeweils ausging; zum anderen die Frage, inwiefern die Sicherheitsbehörden selbst die Demokratie gefährden konnten – zumal dort Personal arbeitete, das bereits im Sicherheits- oder Militärapparat des NS-Regimes tätig gewesen war.<sup>02</sup>

Diese Dimension der inneren Sicherheit wird in der öffentlichen Debatte heute, aber auch in der politischen Bildung und der einschlägigen Forschung der vergangenen Jahrzehnte, höchstens gestreift. Denn die zehntausendfache Wiederverwendung von belastetem Personal in den Institutionen der inneren und äußeren Sicherheit wurde zunächst nur als soziales und später vor allem als moralisches,<sup>03</sup> nicht jedoch als sicher-

heitspolitisches Problem untersucht. So konnte jahrzehntelang aus dem Blick geraten, dass in der frühen Bundesrepublik maßgebliche Akteure der inneren Sicherheit nicht etwa in der KPD und ihren vielen Hilfsorganisationen die größte Gefahr für die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ sahen, sondern im Abgleiten des Landes in einen rechtsautoritären Polizeistaat.<sup>04</sup>

### BEZUGSPUNKT STAAT ODER MENSCH?

Im Frühjahr 1937 hatte der im US-Exil lebende Sozialwissenschaftler Karl Loewenstein in der „American Political Science Review“ einen Artikel über „Militant Democracy and Fundamental Rights“ veröffentlicht, in dem er die Selbstschutzmechanismen mehrerer europäischer Staaten miteinander verglich. Wie der Titel andeutet, legte er Wert darauf, dass die „streitbare Demokratie“ nicht nur den Schutz des Staates im Auge haben müsse, sondern auch der Grundrechte. Die Hauptgefahr sah er im Faschismus. Für seinen Kollegen Karl Mannheim, der zur gleichen Zeit im britischen Exil über „militant democracy“ nachdachte, war diese keine Aufgabe des Staates, sondern der Zivilgesellschaft: An ihr sei es, durch politische Bildung und ein soziales Miteinander eine die Demokratie stabilisierende Werteordnung zu schaffen.<sup>05</sup>

Obwohl der Tenor des Grundgesetzes es angeboten hätte, wurden Loewenstein und Mannheim von der westdeutschen Staatsrechtslehre nicht wirklich rezipiert. Die „wachsamen Demokratie“, die der Bonner Staatsrechtler Ulrich Scheuner in den 1950er Jahren konzipierte, war ganz „vom Staat her“ gedacht,<sup>06</sup> in der Zivilgesellschaft sah Scheuner keinen relevanten Akteur. Bildung dachte er als „Erziehung des Volkes“ und „Förderung der Staatsgesinnung“.<sup>07</sup> Die Grundrechte von „Verfassungsfeinden“ sah er bereits ausreichend geschützt, wenn ihnen der Rechtsweg offen stand und das Handeln der Sicher-

heitsbehörden im Nachhinein von Gerichten auf Rechtmäßigkeit überprüft werden konnte – das sei im Bonner Rechtsstaat der Fall. Die Ausrichtung seiner „wachsamen Demokratie“ war klar antikommunistisch, nicht antifaschistisch.

Warum dachte Scheuner Demokratieschutz so anders als Loewenstein und Mannheim? Zweifellos war er einfach konservativer, aber der Dissens zwischen ihm und den beiden Gründervätern der „streitbaren Demokratie“ hatte auch eine vergangenheitspolitische Dimension: Scheuner zählte zu jenen Beamten, die 1945 als unzuverlässig entlassen worden waren. Unter anderem hatte er 1933 die „nationale Revolution“ begrüßt.<sup>08</sup> Indem er den von Loewenstein und Mannheim, die 1933 aus Deutschland geflohen waren, noch antifaschistisch und staats skeptisch gedachten Ansatz in eine antikommunistische und staatsgläubige Variante überführte, geriet in den Hintergrund, wer aus welchen Gründen zuerst auf demokratische Streitbarkeit hingearbeitet hatte, sodass jemand wie Scheuner als Demokratieschützer auftreten konnte.

**01** Vgl. zuletzt etwa Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis zur Gegenwart, München 2009, S. 148–151.

**02** Vgl. Imanuel Baumann et al., Das BKA und seine Gründungs generation in der frühen Bundesrepublik, Köln 2012; Gerhard Sälter, Die Organisation Gehlen und die Wiederbelebung des Gestapo-Feindbildes „Rote Kapelle“, Berlin 2016; Constantin Goschler/Michael Wala, Das Bundesamt für Verfassungsschutz und die NS-Vergangenheit, Reinbek 2015; Manfred Görtemaker/Christian Safferling, Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit, München 2016; Dominik Rigoll, Innere Sicherheit, in: Frank Bösch/Andreas Wirsching, Die Nachkriegsgeschichte des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Ministeriums des Innern der DDR (Mdl), München-Potsdam 2015, www.geschichte-innenministerien.de.

**03** Vgl. Udo Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, Düsseldorf 1988; Ulrich Brochhagen, Vergangenheitsbewältigung und Westintegration in der Ära Adenauer, Berlin 1999; Norbert Frei, Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit, München 1996.

**04** Vgl. hier und im Folgenden auch Dominik Rigoll, Staatsschutz in Westdeutschland, Göttingen 2013.

**05** Karl Mannheim, Wartime Essays of a Sociologist, London 1999, S. 7f.

**06** Frieder Günther, Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen De zision und Integration 1949–1970, München 2004; zu Scheuner vgl. auch Rigoll (Anm. 4), S. 96–100.

**07** Ulrich Scheuner, Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz, in: Recht und Gerechtigkeit, Stuttgart 1950, S. 313–330, hier S. 325f.; vgl. außerdem ders., Politische Betätigung von Beamten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, in: Deutscher Bund für Bürgerrechte (Hrsg.), Politische Treuepflicht im öffentlichen Dienst, Frankfurt/M. 1950, S. 65–91.

**08** Vgl. ders., Die nationale Revolution, in: Archiv des öffentlichen Rechts 24/1934, S. 166–220, S. 261–344.

## WER HAT ANGST VOR DER RENAZIFIZIERUNG?

Eine Schlüsselrolle bei der Beantwortung der Frage, wie das Grundgesetz in Sachen innere und äußere Sicherheit ausgelegt werden konnte, spielten die Alliierten. Bis 1955 behielt sich die Alliierte Hohe Kommission kraft Besatzungsstatut das Recht vor, „die Ausübung der vollen Regierungsgewalt“ wieder aufzunehmen, wenn dies „aus Sicherheitsgründen oder zur Aufrechterhaltung der demokratischen Regierungsform“ notwendig erschien. Bis zur Verabschiedung der Notstandsverfassung 1968 konnten die Alliierten laut dem 1955 in Kraft getretenen Deutschlandvertrag bei einer „ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ intervenieren. Die alliierten Vorstellungen zur sicherheitspolitischen Lage in Westdeutschland durchliefen mit der Zeit einen grundlegenden Wandel. War in der Gründungsphase die Furcht vor einem Rückfall in den Polizeistaat noch immens gewesen, rückte bald die kommunistische Gefahr in den Vordergrund; ein Grundmisstrauen blieb jedoch.

Obwohl gerade die US-Besatzungsbehörden kaum weniger antikommunistisch eingestellt waren als die Bundesregierung, war in ihren Augen die *red scare* zunächst weniger akut als ein Phänomen, das sie als *renazification* bezeichneten. Damit war nicht nur ein Erstarken rechtsradikaler und revanchistischer Kräfte gemeint, ermöglicht durch die Freiheiten, die das Grundgesetz bot. Die Besatzer registrierten auch, dass 1949 „viele ehemalige Nazis“ in „Machtpositionen“ zurückkamen.<sup>09</sup> In der Tat wurden von den rund 55 000 Beamten, die 1945 entlassen worden waren, mehr als 53 000 rehabilitiert. Die „Kombination beider Trends“ schuf eine „Atmosphäre“, in der ein „autokratisches, diktatorisches und undemokratisches Regime“ die „Kontrolle“ übernehmen konnte.

Viele Deutsche, die im Nationalsozialismus verfolgt oder diskriminiert worden waren, teilten die Sorge vor einer Renazifizierung.<sup>10</sup> Der „Kronjurist“ der SPD, Adolf Arndt, der einst als „Halbjude“ gegolten hatte, war noch 1958 davon überzeugt, dass die größte Gefahr „nicht bei

**09** Hier und im Folgenden Newman an McCloy, 24. 10. 1949, National Archives and Records Administration (NARA), RG 466/A1/267/1 (eigene Übersetzung).

**10** Ein Drittel der Befragten in einer US-Umfrage unter 59 bayrischen Funktionseilten 1949, NARA, RG 260/B3C1/31.

den fünf Prozent verrückter Rechtsradikaler“ liege, „sondern in der Unterwanderung der Demokratie [vonseiten] feindlicher Elemente bei den höchsten Stellen“.<sup>11</sup> Derlei sagte ein SPD-Politiker freilich nur hinter verschlossenen Türen.<sup>12</sup>

Im öffentlichen Sprachgebrauch hingegen verlegten sich Belastete wie Unbelastete schon sehr früh darauf, die zurückkehrenden NS-Funktionselementen nicht als Sicherheitsproblem zu behandeln, sondern als Problem der materiellen Absicherung und symbolischen Rehabilitation: Anstatt die alten Beamten mit unangenehmen Fragen nach ihrem Karriereverlauf im Dritten Reich in die Hände rechtsradikaler Parteien zu treiben, sollten sie lieber mit Bezügen und Pensionen ruhiggestellt werden.<sup>13</sup>

Bei vielen Deutschen lag einer solchen Haltung schlicht der Umstand zugrunde, dass sie die Zurückkehrenden nicht als Gefahr wahrnahmen, sondern im Gegenteil als Zugewinn an Sicherheit nach einer Periode der politischen und sozialen Instabilität, verursacht durch die alliierte Besetzung und den internationalen Linksruck nach 1945. Andere mochten wiederum tatsächlich kalkuliert haben, dass 53 000 verbeamtete ehemalige Nationalsozialisten die Demokratie weniger bedrohten als 53 000 arbeitslose; entsprechendes galt für die rund 190 000 Berufssoldaten, die nach 1945 von den Alliierten mit Berufsverbot belegt worden waren. Beide Gruppen wurden in der frühen Bundesrepublik nicht nur wegen ihrer „fachlichen Expertise“ umworben, wie es offiziell hieß. Darüber hinaus galt es, die Bildung jener antidemokratischen Masse aufsässiger Veteranen zu verhindern, die nach 1918 die erste Republik destabilisiert hatte. Erst so wird erklärbar, dass auch und gerade mäßig qualifizierte NS-Belastete in die Sicherheitsbehörden eingestellt wurden.<sup>14</sup>

Letztlich ließen sich auch die Alliierten auf dieses Kalkül ein. Sehr fern lag der Gedanke einer Stabilisierung der Sicherheitssituation durch soziale Absicherung der Belasteten insbesondere

den Amerikanern ohnehin nicht. Schließlich arbeiteten viele hundert ehemalige Angehörige des NS-Militär- und Sicherheitsapparates bereits seit 1945/46 für US-Geheimdienste – freilich unter strengster Geheimhaltung.<sup>15</sup> Im September 1950 gaben die Alliierten grünes Licht für den Aufbau eines Bundesverfassungsschutzes (BfV), eines Bundeskriminalamtes (BKA) und eines Bundesgrenzschutzes (BGS). Sie signalisierten sogar, dass möglicherweise bald westdeutsche Berufssoldaten gebraucht würden.<sup>16</sup>

Für die Berufssoldaten, die 1945 entlassen worden waren, mochte diese Ankündigung ein begrüßenswerter Schritt hin zu materieller Absicherung und symbolischer Rehabilitation sein. Für viele andere war die Vorstellung, dass die Bundesrepublik fünf Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges wiederbewaffnet werden würde, ein Schreckensszenario, das nicht nur die äußere, sondern auch die innere Sicherheit des Landes bedrohte. Der erste Bundesinnenminister, Gustav Heinemann, der im Dritten Reich in der kirchlichen Opposition aktiv gewesen war, trat im Oktober 1950 aus ebendiesem Grund zurück: Da antidemokratische Kräfte in Staat und Gesellschaft noch viel zu stark seien, werde die „Remilitarisierung die Renazifizierung nach sich ziehen“.<sup>17</sup>

Heinemanns Haltung wurde von vielen konservativen Zeitgenossen als „moralistisch“ belächelt. Aus sicherheitshistorischer Perspektive erscheint sie vor allem als Plädoyer für ein Festhalten der Alliierten an ihrer bisherigen Besatzungspolitik: Die Sicherheit sollte weiter von den alliierten Truppen gewährleistet werden, damit der westdeutschen Gesellschaft mehr Zeit blieb, „Civilcourage“<sup>18</sup> zu entwickeln – ein Gedanke, der sich auch in Karl Mannheims Konzept der „militant democracy“ wiederfindet. Davon abgesehen waren die Befürchtungen des Innenministers den Alliierten so fremd nicht. Jedoch artikulierten auch sie das Misstrauen kaum noch öffentlich, das sie den deutschen Sicherheitsbehörden gegenüber hegten. Eine wichtige Ausnahme war 1953 eine britische Kommando-

**11** Zit. nach Gerd Kühling, *Erinnerung an nationalsozialistische Verbrechen in Berlin*, Berlin 2015, S. 358.

**12** Vgl. auch Dominik Rigoll, *NS-Belastung und NS-Verfolgungserfahrung bei Bundestagsabgeordneten*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2014, S. 128–140.

**13** Die Politikwissenschaft bezeichnet solche Umdeutungen auch als „Entsicherheitlichung“. Vgl. etwa Ole Wæver, *Securitization and Desecuritization*, in: Ronnie D. Lipschutz (Hrsg.), *On Security*, New York 1995, S. 46–86.

**14** Vgl. Sälter (Anm. 2), Goshler/Wala (Anm. 2).

**15** Vgl. Sälter (Anm. 2), S. 67–118.

**16** Vgl. hier und im Folgenden Rigoll (Anm. 4), S. 83–94.

**17** Der Bundesminister des Innern an den Bundeskanzler, 9. 10. 1950, [www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0/k/k1950k/kap1\\_4/para2\\_64.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0/k/k1950k/kap1_4/para2_64.html).

**18** Gustav Heinemann, *Mensch und Staat*, 1949, Manuskript, Archiv der sozialen Demokratie, Heinemann I/122.

aktion gegen den Versuch von Rechtsradikalen, die FDP zu unterwandern. Die Verhaftung mehrerer rechter „Rädelsführer“ auf der Grundlage des Besatzungsstatuts zeigt nicht nur, dass die Briten die „braune Gefahr“ weiter ernst nahmen, sondern auch, dass sie den deutschen Sicherheitsleuten hierbei nicht über den Weg trauten. Greifbar wird das alliierte Grundmisstrauen aber auch darin, dass BKA und BfV beobachtet wurden und erst nach 1968 zu den mächtigen Institutionen ausgebaut werden konnten, die sie heute sind.<sup>19</sup>

### STAATSSCHUTZ ODER STREITBARE DEMOKRATIE?

Einer der wenigen Akteure, die ähnliche Akzente setzten wie Heinemann, war der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts. Dieser unterschied sich in einem Punkt von fast allen anderen in die Politik der inneren Sicherheit involvierten Institutionen jener Zeit: Er war mehrheitlich mit Personen besetzt, die wie Heinemann selbst eindeutig unbelastet waren.<sup>20</sup> Vergegenwärtigt man sich dies und liest die Urteile auch zwischen den Zeilen, wird deutlich, dass diese weniger für einen „antitotalitären Konsens“ stehen als für einen grundlegenden sicherheitspolitischen Dissens.

So klärte der Erste Senat 1953, als Gruppen ehemaliger Gestapo-Beamter die Entnazifizierung als Unrecht bezeichneten, dass die Massenentlassungen von 1945 nicht nur rechtens, sondern zum Schutz der Demokratie notwendig gewesen seien: Um den Staat „aus der Verbindung mit der nationalsozialistischen Bewegung zu lösen und ihn von unten nach oben im demokratischen Sinne neu aufzubauen“, hätten die „hinsichtlich ihrer politischen Zuverlässigkeit als ‚zweifelhaft‘ geltenden Personen“ nun einmal „durch andere, politisch zuverlässigere Personen ersetzt werden“ müssen.<sup>21</sup> Gestapo-Leuten, die zurück in den Polizeidienst wollten, erteilte das Gericht 1957 eine Absage: Es entstünden zu viele „Gefahren“, wenn Personen, die womöglich „den Unterschied der Gestapoaufgaben von ei-

ner rechtsstaatlichen politischen Polizei subjektiv nicht zu erkennen vermögen, in das Beamtentum des demokratischen Staates eindringen“.<sup>22</sup>

Nur waren ehemalige Gestapo-Männer längst in den Sicherheitsbehörden tätig – ebenso wie einstige Angehörige der Abwehr und des Sicherheitsdienstes der SS. Im BKA waren 1959 mindestens 65 Prozent der Leitungsstellen mit früheren SS-Leuten besetzt; 1965 wurde ein einstiger SS-Mann sogar BKA-Präsident.<sup>23</sup> Im BfV fanden ehemalige SS- und Gestapo-Leute als „freie Mitarbeiter“ in einem „Nebenbundesamt“ eine Anstellung, das „unkontrolliert“ von den Alliierten, dem Bundesinnenminister und „zunehmend auch ohne Aufsicht der Amtsspitze des Bundesamts selbst“ agierte.<sup>24</sup> Sowohl beim BfV als auch bei der später in den BND überführten Organisation Gehlen verhielten sich die Gestapo-Leute, wie es das Bundesverfassungsgericht befürchtete: Rechtsradikale Einstellungen und nichtrechtsstaatliche Praktiken lassen sich ebenso nachweisen wie Kontakte zu militaristischen Veteranen. Als „Staatsfeinde“ überwacht wurden nicht nur Linke, sondern etwa auch Angehörige des konservativen Widerstands, die nach ihrer Verfolgungserfahrung antimilitaristische Positionen vertraten.<sup>25</sup>

Einen weiteren sicherheitspolitischen Dissens markierte das Gericht beim Verbot der rechtsradikalen Sozialistischen Reichspartei (SRP) 1952. Einerseits gab der Erste Senat dem Verbotsantrag von Heinemanns Nachfolger als Bundesinnenminister, Robert Lehr, statt. Andererseits setzte er im Urteil einen Kontrapunkt zum politischen Strafrecht, auf dessen Grundlage die Justiz seit 1951 gegen Angehörige des KPD-Umfelds, aber auch gegen unorganisierte Einzelpersonen vorgeht. Das politische Strafrecht war im Bundesjustizministerium von Josef Schafheutle erarbeitet worden, einem Juristen, der bereits für das Staatsschutzrecht von 1934 verantwortlich gewesen war. Es enthielt eine Definition der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, in der die Grundrechte nicht vorkamen. Der Senat reagierte auf diese Auslassung mit einer Umdefinition des Begriffs – nunmehr beginnend mit der „Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Men-

<sup>19</sup> Vgl. Frei (Anm. 3), S. 361–391; Baumann et al. (Anm. 2), S. 336–342; Goschler/Wala (Anm. 2), S. 308–315.

<sup>20</sup> Vgl. Johannes Feest, Die Bundesrichter, in: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht, Tübingen 1964, S. 127–156.

<sup>21</sup> BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 3, 58 (Beamtenverhältnisse), 17. 12. 1953.

<sup>22</sup> BVerfGE 6, 132 (Gestapo), 19. 2. 1957.

<sup>23</sup> Vgl. Baumann et al. (Anm. 2), S. 56 ff.

<sup>24</sup> Goschler/Wala (Anm. 2), S. 54.

<sup>25</sup> Vgl. ebd., S. 127–133; Sälter (Anm. 2), S. 740–813.

schenrechten“.<sup>26</sup> Damit stand das Gericht nicht nur im Einklang mit Loewenstein, sondern auch mit Heinemann, der 1949 gefordert hatte, „Staatswürde und Menschenwürde“ zu „vereinigen“.<sup>27</sup>

Inzwischen hat es die Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung von 1952 in den Kanon der „streitbaren Demokratie“ geschafft.<sup>28</sup> Zeitgenössisch wurde sie kaum wahrgenommen – oder bewusst ignoriert. In einer Broschüre des Bundesinnenministeriums über „innere Sicherheit“ von 1958 etwa fehlen die Grundrechte, obgleich sich der Autor, der ehemalige Beamte des Reichsinnenministeriums Hans Ritter von Lex, an der entsprechenden Stelle ausdrücklich auf das SRP-Urteil bezieht. Diese erneute Auslassung entspricht dem Geist, in dem die Bundesregierung Demokratieschutz zwischen dem Heinemann-Rücktritt 1950 und 1968 auslegte, als Heinemann – nun Bundesjustizminister – das politische Strafrecht entschärfte und eine KPD-Nachfolgepartei tolerieren ließ. Für die Bundesregierung waren Worte wie „innere Sicherheit“ und „Verfassungsschutz“ synonym mit „Staatsicherheit“ und „Staatschutz“, also mit der „Abschirmung unseres Staatswesens selbst gegen eine Bedrohung durch den Staatsfeind“.<sup>29</sup>

Was ein solches Verständnis für die Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden und die betroffenen „Staatsfeinde“ konkret bedeutete, ist erst in Ansätzen erforscht. Wenig ist bekannt über Dutzende Verbotverfahren gegen KPD-Hilfsorganisationen – von der Freien Deutschen Jugend über die Vereinigung der Verfolgten des Nazi-Regimes bis hin zur „Volksbefragung gegen die Remilitarisierung“;<sup>30</sup> über die Öffnung von monatlich bis zu 8000 Privatbriefen und die Vernichtung von jährlich 17,2 Millionen „staatsgefährdenden“ Broschüren aus der DDR;<sup>31</sup> über rund 125 000 Ermittlungsverfahren, die bis 1968 eingeleitet wurden und die zu etwa 7000 rechts-

kräftigen Verurteilungen führten.<sup>32</sup> Dabei zeigen Stichproben, dass nur ein Drittel der in Nordrhein-Westfalen strafrechtlich Verfolgten überhaupt Mitglieder der KPD oder ihrer Hilfsorganisationen waren.<sup>33</sup>

Wie ist dieses harte Vorgehen zu erklären? Die offizielle Begründung lautete seit 1950, die Bundesrepublik sei von einem Angriff des Ostblocks und einem kommunistischen Aufstand akut bedroht.<sup>34</sup> Später war eher vage von einer potenziellen Gefahr die Rede, die vom „bolschewistischen Eroberungswillen“ ausgehe.<sup>35</sup> Diese Ängste sind einerseits nachvollziehbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass es nach 1918 neben rechtsradikalen Putschversuchen auch kommunistische Aufstände gegeben hatte. Zudem befürchteten viele Deutsche zweifellos, die Sowjetunion könnte sich für die 27 Millionen Todesopfer rächen, die der Vernichtungskrieg der Wehrmacht sie gekostet hatte. Andererseits finden sich in den Akten des Bonner Innenministeriums keine Belege dafür, dass die KPD tatsächlich willens oder in der Lage gewesen wäre, einen Aufstand anzuzetteln. Dass ein deutsch-deutscher „Bruderkrieg“ bevorstand, bezweifelten nach 1949 nicht nur alliierte Stellen, die SPD und Heinemann, sondern sogar die Mehrheit der Bevölkerung, obwohl deren Antikommunismus US-Umfragen zufolge sehr ausgeprägt war.<sup>36</sup>

Was die KPD und ihr Umfeld für die Regierung akut gefährlich machte, war vielleicht weniger ihr revolutionäres Potenzial als ihre aggressive und unablässige Propaganda: zum einen gegen die Wiederbewaffnung, die von einer Mehrheit der Westdeutschen lange Zeit abgelehnt wurde; zum anderen gegen die Gefahren einer Wiederverwendung von belasteten Beamten und Berufssoldaten in Ministerien, Sicherheitsbehörden und bei der Armee, die weltweit

**26** BVerfGE 2, 1 (SRP-Verbot), 23. 10. 1952.

**27** Heinemann (Anm. 18); zum SRP-Verbot vgl. auch Rigoll (Anm. 4), S. 115 f.

**28** Etwa beim sächsischen Verfassungsschutz: [www.verfassungsschutz.sachsen.de/975.htm](http://www.verfassungsschutz.sachsen.de/975.htm).

**29** Hans Ritter von Lex, Die innere Sicherheit der Bundesrepublik, Bonn 1958, S. 8 f.; ders., Die Voraussetzungen eines wirksamen Staatsschutzes, in: Die öffentliche Verwaltung 6/1960, S. 281–286.

**30** Eine Liste der bis 1958 erfolgten Verbote findet sich bei Hans Kluth, Die KPD in der Bundesrepublik, Köln 1959, 131 f.

**31** Vgl. Josef Foschepoth, Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik, Göttingen 2012.

**32** Vgl. Alexander von Brünneck, Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1968, Frankfurt/M. 1978; Baumann et al. (Anm. 2), S. 159–246.

**33** Vgl. Josef Foschepoth, Rolle und Bedeutung der KPD im deutsch-deutschen Systemkonflikt, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 56/2008, S. 889–909, hier S. 907.

**34** Memorandum des Bundeskanzlers über die Sicherung des Bundesgebietes nach innen und außen, 29. 8. 1950, [www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0/k/k1950k/kap1\\_4/para2\\_13.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0/k/k1950k/kap1_4/para2_13.html).

**35** Gerhard Schröder, Sicherheit heute, in: Bulletin, 31. 10. 1958, S. 2017.

**36** Vgl. Rigoll (Anm. 4), S. 70–78; zu den Umfragen siehe Patrick Major, Communism and Anti-Communism in West Germany, 1945–1956, Oxford u. a. 1998, S. 271–277.

als Skandalon empfunden wurde. Dies war – jedenfalls aus Bonner Sicht – der informationspolitische<sup>37</sup> Kern des Propagandakrieges.

Doch der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts sträubte sich jahrelang dagegen, die KPD zu verbieten.<sup>38</sup> Dabei waren auch die Richter überzeugte Antikommunisten. Ihnen war bewusst, dass die KPD und die Organisationen in ihrem Umfeld politisch und finanziell von der SED-Diktatur abhängen und in vielerlei Hinsicht als deren verlängerter Arm agierten. Gleichwohl hielten sie die Partei für wenig gefährlich und glaubten, dass die Bundesregierung die Demokratie besser schützte, wenn sie auf ein Verbot verzichtete und so die Möglichkeit für einen deutsch-deutschen Ausgleich offenließ. Wurde die KPD verboten, konnte es gesamtdeutsche Wahlen und damit eine friedliche Wiedervereinigung bis auf Weiteres nicht geben. Hier trafen sich die Ansichten des Gerichts mit denen Heinemanns – aber auch Loewensteins, der sein Konzept zur selben Zeit durch den McCarthyismus in den USA missbraucht sah.<sup>39</sup>

Vor diesem Hintergrund führte der Erste Senat im KPD-Urteil 1956 erstmals den Begriff „streitbare Demokratie“ in die westdeutsche Debatte ein.<sup>40</sup> Das Gericht definierte den Terminus ganz anders als die Bundesregierung den „Staatschutz“: nicht als unmissverständliche Aufforderung zum offensiven Vorgehen gegen verfassungswidrige Aktivitäten, sondern im Gegenteil als Auftrag an die Politik, vor jeder staatlichen Demokratieschutzmaßnahme genau abzuwägen, ob diese wirklich vonnöten ist. In diesem vorsichtig abwägenden Sinn sei das Konzept zu verstehen – als „Lösung eines Grenzproblems der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung“. Eine Absage erteilte das Gericht damit auch jenen, die – wie der eingangszitierte Ulrich Scheuner – die Grundrechte schon dann für ausreichend geschützt hielten, wenn den

Betroffenen staatlicher Repression der Rechtsweg offenstand: Grundrechtsschutz sollte nicht erst im Nachhinein erfolgen, sondern möglichst, bevor das Kind in den Brunnen gefallen war.

## SCHLUSS

Man könnte erwarten, dass die „streitbare Demokratie“ des KPD-Urteils breit diskutiert wurde, doch nichts dergleichen geschah. Im Volltextarchiv des „Spiegel“ etwa kommt der Begriff bis 1970 kein einziges Mal vor. Allerdings nahm ein vollkommen anders besetztes Bundesverfassungsgericht 1969/70 von der Öffentlichkeit fast unbemerkt eine erneute Justierung des Konzepts vor. In mehreren Urteilen griff es den Terminus auf und definierte ihn wieder dahingehend um, dass das Konzept wie in Scheuners Variante ganz vom Staat her gedacht wurde. Treibende Kraft hinter dieser autoritären Neuausrichtung der „streitbaren Demokratie“ war der Richter Willi Geiger. Er hatte eine ähnliche Biografie wie Scheuner, war aber jünger und noch stärker belastet – normativ gesprochen: Für den Rechtsstaat war er „eigentlich unbrauchbar“.<sup>41</sup>

Drei Verfassungsrichter, die allesamt unbelastet waren, formulierten ein Sondervotum gegen die Neudefinition.<sup>42</sup> Sie erinnerten an das abwägende KPD-Urteil von 1956 und warnten, dass sich die „streitbare Demokratie“ „gegen sich selbst“ kehre, wenn sie von der „Staatsräson“ her gedacht werde und nicht „unter Berücksichtigung des Wertes, den das Grundgesetz den Individualrechten beimißt“.<sup>43</sup> Für die Politik der inneren Sicherheit der 1970er Jahre maßgeblich waren allerdings nicht das Sondervotum, sondern die eigentlichen Urteile. Entsprechend schwer fiel es den Sicherheitsbehörden, auch in ihrem eigenen Handeln eine potenzielle Gefahr für die Demokratie zu erkennen. Allein zwischen 1973 und 1978 wurden 1,3 Millionen Bewerberinnen und Bewerber für den öffentlichen Dienst beim Verfassungsschutz überprüft, was zu mehreren Tausend umstrittenen Ablehnungsverfahren wegen tatsächlichem oder vermeintlichem „Extremismus“ führte. Rechtskräftig abgelehnt wurden am Ende nur rund 1000 Personen.<sup>44</sup>

## DOMINIK RIGOLL

ist promovierter Historiker und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam.  
rigoll@zzf-potsdam.de

<sup>37</sup> Vgl. Dominik Rigoll, Politische Konflikte um sensible Akten im internationalen Vergleich, 2013, [www.zeithistorische-forschungen.de/1-2013/id=4656](http://www.zeithistorische-forschungen.de/1-2013/id=4656).

<sup>38</sup> Vgl. ders. (Anm. 4), S. 135–138; Josef Foschepoth, Das KPD-Verbot im Kalten Bürgerkrieg, Göttingen (i. E.).

<sup>39</sup> Vgl. Matthias Stoffregen, Karl Loewenstein und die Selbstverteidigung demokratischer Systeme, in: Robert Christian van Ooyen (Hrsg.), Das Staatsverständnis von Karl Loewenstein, Baden-Baden 2007, S. 157–191, hier S. 180 ff.

<sup>40</sup> Vgl. BVerfGE 5, 85 (KPD-Verbot), 17.8.1956.

<sup>41</sup> Görtemaker/Safferling (Anm. 2), S. 97.

<sup>42</sup> Vgl. hier und im Folgenden Rigoll (Anm. 4), Kap. II–IV.

<sup>43</sup> BVerfGE 30, 1 (Abhörurteil), 7.7.1970.

<sup>44</sup> Vgl. Rigoll (Anm. 4), S. 444.



Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 28. Juli 2017

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash  
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Jonas Geske (Praktikant)  
Christina Lotter (Volontärin)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
fs-medien@intime-media-services.de

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

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter  
einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine  
Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ  
Nächste Ausgabe  
34–36/2017, 21. August 2017  
**RUSSISCHE  
REVOLUTION**



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

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