

Sicherheitsproduktion in unübersichtlichen Zeiten

Ist die Innere Sicherheit fit für die Zukunft?

Michaela Wendekamm und Patricia M. Schütte

Beitrag zur Ad-Hoc-Gruppe »Organisierte Sicherheit(en) – (Organisations-)Soziologische Zugänge zu lokaler und/oder globaler Sicherheitsproduktion«

Einleitung

Globale und lokale Entwicklungen der letzten Jahre, allen voran Krisen, Kriminalität, Terrorismus und Katastrophen jedweder „Couleur“, haben die Relevanz einer funktionierenden Sicherheitslandschaft in Deutschland mehr als deutlich gemacht. Der Bereich der Inneren Sicherheit bildet einen Teil des nationalen Sicherheitssystems ab. Gleichzeitig handelt es sich um ein Politikfeld, welches eine für seinen sektoralen Bereich spezifische Akteurszusammensetzung, Struktur, Entscheidungsprozesse und Inhalte aufweist (Blum, Schubert 2011, S.14–17). Dabei werden nicht nur staatliche Akteure berücksichtigt, sondern alle Akteure, die Einfluss auf die Inhalte der Inneren Sicherheit nehmen. Neben den wechselseitigen Beziehungen und Interaktionen stehen vor allem Über- und Unterordnungsverhältnisse, Strukturen und Abläufe, Regeln, Normen, Deutungssysteme, Erwartungen, Diskurse, Konflikte und Zusammenhänge im Fokus. Charakteristisch für das deutsche Sicherheitssystem ist dabei ein relativ „starres Gehäuse“ mit einer dominierenden und legitimierenden rechtlichen Textur. Vor dem Hintergrund der oben angesprochenen dynamischen Umwelt und der an Komplexität gewinnenden Lagen zeigt sich allerdings, dass das Bild einer Sicherheitsgewährleistung seitens polizeilicher und nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr allein zu kurz greift. Seit einiger Zeit wird zudem ersichtlich, wie wichtig die subjektive Wahrnehmung von Sicherheit ist und dass der bewusste Einbezug der Bevölkerung in die Herstellung von Sicherheit eine enorme Bedeutung hat. Sie dient immer häufiger der Legitimation sicherheitsrelevanter Maßnahmen (Stegmeier, Feltes 2008, S.305).

Das Verständnis einer Sicherheitsproduktion im Sinne einer permanenten Dienstleistung an und mit der Bevölkerung als Ko-Produzentin von Sicherheit drängt sich zunehmend auf. Das Produkt und die Produktion sind jedoch abhängig von Erwartungen an sie und den Bedürfnissen aller Beteiligten. Ist das aber in der heutigen Zeit überhaupt noch möglich, eindeutige Erwartungen und Bedürfnisse zu bestimmen, die dann als Handlungsgrundlage dienen, dies insbesondere im Bereich Sicherheit vor dem Hintergrund von Desinformation, Fake News und subjektiver Sicherheit? Darüber hinaus ist die

Frage, inwieweit das deutsche Sicherheitssystem eine so verstandene Sicherheitsproduktion zulassen kann. In dem Zusammenhang wirft der Beitrag aus einer interdisziplinären Perspektive¹ die Frage auf: „Ist die Innere Sicherheit fit für die Zukunft?“ Um die Frage zu beantworten, orientiert sich der vorliegende Beitrag an der folgenden Gliederung: An die Einleitung zu den Hintergründen der Fragestellung schließt ein Abschnitt an zu Grundzügen des Feldes der Inneren Sicherheit und seinen Entwicklungen unter den Bedingungen von als unübersichtlich deklarierten Zeiten. Danach wird „subjektive Sicherheit“ als kritische Einflussgröße in Bezug auf das deutsche Sicherheitssystem betrachtet sowie dessen potenzielle Bedeutung für die gegenwärtige Sicherheitsproduktion. Abschließend wird ein Fazit zur Beantwortung der übergeordneten Frage gezogen.

Das Feld der Inneren Sicherheit in unübersichtlichen Zeiten²

Vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohungen ist die Flüchtlingssituation insbesondere der Jahre 2015 und 2016 sowie deren noch spürbare Konsequenzen in Europa eine Herausforderung für verschiedenste Politikressorts geworden. Dabei werden vor allem die Verhältnisse von Sicherheit und Freiheit sowie Exklusion und Integration neu ausgehandelt. Zum besseren Verständnis der hiermit angesprochenen Politikfelder, soll die Innere Sicherheit im Folgenden näher betrachtet werden (Wendekamm 2016, S.30 f.). Dabei wird auf das Instrument der Politikfeldanalyse von Politikfeldern zurückgegriffen, um die Frage diskutieren zu können, wer sich unter welchen Bedingungen, wie mit welchen Inhalten durchsetzt. Im englischsprachigen Raum umfasst der Politikbegriff drei Dimensionen: Polity (Institutionen), Politics (Prozesse) und Policy (Inhalte). Ein Politikfeld beschreibt demnach die inhaltliche Dimension von Politik in einem sektoralen Bereich, wie beispielsweise die Gesundheitspolitik. Jedes Politikfeld ist jeweils unterschiedlich angelegt in der Zusammensetzung der Akteure, in ihren Strukturen, in ihren Entscheidungsprozessen und in ihren Inhalten (Blum, Schubert 2011, S.14–17).

Die Zusammensetzung der Akteure innerhalb eines Politikfeldes lässt sich anhand der Intensität ihrer institutionalisierten Interaktionsbeziehungen in drei Einflussbereiche einteilen. Im Zentralraum befindet sich die sogenannte Exekutive, die sich aus den staatlichen politikfeldspezifischen Behörden zusammensetzt. Sie werden in der Bevölkerung als die eigentlichen Akteure wahrgenommen. Die Exekutive ist mit unmittelbaren Zugriffsrechten auf die Bevölkerung ausgestattet und darf demnach im Rahmen gesetzlicher Grenzen in die Grundrechte eingreifen. Für die Innere Sicherheit sind dies die Sicherheitsbehörden wie die Polizeien der Länder und des Bundes. Das politisch-institutionelle Umfeld umschließt den Zentralraum. In diesem Bereich sind all jene Akteure angesiedelt, die die Voraussetzungen für die Exekutive schaffen, unmittelbaren Zugriff auf die Bevölkerung zu erhalten. Sie selbst haben diesen unmittelbaren Zugriff in der Regel nicht. Die Innenministerien sind hier eingeordnet. Das korrespondierende politische Umfeld bildet den äußersten Bereich des Netzwerks. Die hier beheimateten Akteure zielen darauf ab, im Sinne ihrer Interessen das politisch-institutionelle Umfeld zu beeinflussen. Zu diesem Bereich zählen beispielsweise Gewerkschaften und die Medien (Lange 2000, S.242–244; Möllers 2009, S.134).

In einem demokratischen Staat verzichten die Bürgerinnen und Bürger auf die Ausübung von privater Gewalt und übergeben sie formal an den Staat, um durch den Verzicht auf einen Teil ihrer Frei-

¹ Die interdisziplinäre Perspektive des vorliegenden Beitrags setzt sich aus Ansätzen der Politikwissenschaft und der Soziologie im Rahmen der Sicherheitsforschung zusammen.

² Dieser Abschnitt basiert in Teilen auf Wendekamm 2016 sowie auf Wendekamm 2015.

heit mehr Sicherheit zu erhalten. Der Staat gewährleistet im Gegenzug in der Verfassung verankerte Schutzpflichten. Die Bürgerinnen und Bürger sollen sowohl vor Übergriffen von außen, als auch von solchen durch Mitbürgerinnen und Mitbürger geschützt werden. Somit ist die Akzeptanz des Staates und seines Gewaltmonopols durch die Bürgerinnen und Bürger eine notwendige Bedingung, deren Legitimation die Garantie von Innerer und Äußerer Sicherheit darstellt. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Rechtsgüterabwägung von Freiheit und Sicherheit zu, die in der Verfassung festgehalten wird, da darin die Eingriffsbefugnisse auf die Bevölkerung, also nach innen, fixiert ist. Im Gegenzug wird das Volk mit Abwehrrechten ausgestattet und der Staat als wehrhafte Demokratie verfasst (Hobbes 1976, S.129–281; Wendekamm 2015, S.144).

Darüber hinaus lassen sich drei Grundpositionen in der Inneren Sicherheit identifizieren, die in politischen Debatten stets präsent sind. Die erste Grundposition richtet sich auf den Umbau der Sicherheitsarchitektur mit Zentralisierung der wichtigsten Zuständigkeiten beim Bund, wie es beispielsweise Bundesinnenminister de Maizière nach dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt 2016 gefordert hat. Vertreterinnen und Vertreter der zweiten Grundposition fordern eine engere Verzahnung von Innerer und Äußerer Sicherheit. Ein aktuelles Beispiel ist die erneute Diskussion über den Einsatz der Bundeswehr im Innern und gemeinsame Einsatztrainings von Bundeswehr und Polizei. Den beiden Grundpositionen steht die Haltung gegenüber, dass die bürgerlichen Freiheitsrechte zu schützen seien. Entsprechend sehen die Vertreterinnen und Vertreter dieser dritten Grundposition die Zentralisierungstendenzen auf Bundesebene kritisch und verweisen auf die Achtung der Grundrechte sowie das Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Polizei. Dies hat bekanntermaßen historische Wurzeln (Wendekamm 2015, S.158 f.).

Das beschriebene Akteursnetz besteht in einer Zeit, die immer unübersichtlicher wird und muss sich dort bewähren. Doch was genau macht diese Zeit unübersichtlich? Weltweite Ereignisse finden täglich ihren Weg als Nachrichten zu uns. Durch die Digitalisierung und entsprechende Endgeräte (digital devices) entsteht eine Vielzahl an unkontrollierten Informationsflüssen.³ All dies führt zu einer Vermehrung von „Unsicherheitsherden“ in der individuellen Wahrnehmung – kurz zu allgemeiner Verunsicherung. Zudem sind die Ursprünge der Unsicherheitsherde komplex. Insbesondere kritische Ereignisse und Entwicklungen wie der geplante *Brexit*, der Syrienkrieg, Flüchtlingsströme sowie internationaler Terrorismus – zum Beispiel der oben angesprochene Anschlag in Berlin – tragen zu einer weiteren Verunsicherung der Bevölkerung bei.

Diese Ereignisse können als Symptome für die Strukturprobleme unserer postmodernen Weltgesellschaft gesehen werden. Der Ursprung liegt in der ontologischen Unsicherheit des gesellschaftlichen Systems, dessen Unvorhersagbarkeit sein entscheidendes Charakteristikum ist und nicht auf Informationsmangel beruht. Die dahinterliegenden Ursachen bestehen aus gesellschaftlichen Transformationsprozessen. Gesellschaftliche Megatrends wie Globalisierung, ökonomische Umbrüche, Staatlichkeit im Wandel und soziokulturelle Transformationen zählen hierzu (Wendekamm 2015, S.34).

So führt die Globalisierung beispielsweise zu ökonomischen Umbrüchen. Geld, Immobilien und Aktien werden auf weltumspannenden Märkten gehandelt. Produktion und Arbeitsplätze können von Unternehmen weltweit verlagert werden. Es entsteht eine globale Konkurrenzsituation. Dem stehen die einzelnen Nationalstaaten gegenüber, ohne effektive Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten zu besitzen. Hierdurch setzt ein Wandel in der Funktion des Staates ein. Der Staat reagiert mit Deregulierung. Zudem privatisiert er zunehmend seine originären Aufgaben, da er sich selbst nach merkantilen

³ „Unkontrolliert“ bezieht sich in dem Zusammenhang nicht auf die Prüfung auf Richtigkeit, Vorselektion durch Algorithmen usw.

Gesichtspunkten ausgerichtet. Das bleibt nicht ohne Folgen für den soziokulturellen Überbau und sorgt dafür, dass die gesamte Gesellschaft umfassende Deutungskonzepte in kultureller, wirtschaftlicher oder religiöser Hinsicht zerfallen. Daraus resultiert, dass Unsicherheit und soziale Desintegration in der Gesellschaft um sich greifen, was wiederum in der Bevölkerung ein Bedürfnis nach Sicherheit wachsen lässt. Durch diese Prozesse gewinnt die subjektive Wahrnehmung von Sicherheit im Kontext der Inneren Sicherheit und der Arbeit der verschiedenen Sicherheitsakteure weiter an Bedeutung (Wendekamm 2015, S.34, 42f.; Albrecht 2010, S.147–149).

Subjektive Sicherheit als Herausforderung des Feldes der Inneren Sicherheit

Wenngleich sich ein gesteigertes Bedürfnis in der Bevölkerung nach Sicherheit abzeichnen scheint, geben beispielsweise die Polizeilichen Kriminalstatistiken und das Deutsche Viktimisierungssurvey zur objektiven Sicherheitslage wieder, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern noch immer ein sehr sicheres Land ist (Hummelmann-Doss 2017). Es bleibt zu konstatieren, dass subjektive Sicherheitswahrnehmung und objektive Sicherheitsentwicklung sich nicht kongruent verhalten (Wurtzbacher 2003). Obwohl dies (zumindest wissenschaftlich) hinlänglich bekannt ist, ändert es nichts an der Bedeutung der subjektiven Sicherheit, insbesondere für das Sicherheitssystem. Wie die vorherigen Ausführungen verdeutlichen, führen gesellschaftliche Wandlungsprozesse, zunehmende Umweltdynamik und -komplexität zu allgemeinen Unsicherheiten und Unberechenbarkeiten, die das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung massiv tangieren (siehe oben). Die Sicherheitsreports 2016 und 2018 des Instituts für Demoskopie Allensbach (Deutsche Telekom/T-Systems 2016; Institut für Demoskopie Allensbach 2018) verweisen darauf, dass sich mehr als die Hälfte der Befragten in unsicheren Zeiten wähnt. Einen großen Anteil daran haben – wenn auch seit 2016 rückläufig – persönliche Sorgen, Opfer eines Verbrechens (Gewalt, Diebstahl etc.) oder eines terroristischen Anschlags zu werden. Dementsprechend wird auch eine Zunahme an Gefahren und Risiken in Bezug auf sicherheitsrelevante Themen befürchtet.

Weiterhin zeigen die Umfrageergebnisse, dass die Mehrheit der Befragten einen „Handlungsbedarf des Staates“ in den Bereichen Gewalt, Terror und Verbrechen sieht und damit ein Mehr an staatlichen Maßnahmen sowie eines Ausbaus des Sicherheitssystems fordert (Deutsche Telekom/T-Systems 2016; Institut für Demoskopie Allensbach 2018). Es ist demnach anzunehmen, dass Sicherheitsmaßnahmen nicht nur an Akzeptanz gewonnen haben in den letzten Jahren – insbesondere unter den Bedingungen einer anhaltenden abstrakten Bedrohungslage durch Terrorismus –, sondern sogar das Bedürfnis nach Sicherheit(-maßnahmen) gewachsen ist im Vergleich zu Zeiten vor den Anschlägen am 11. September 2001.⁴ Dabei avanciert eine (relativ unkonkrete) „gefühlte“ (Un-)Sicherheit zu einem politisch relevanten Thema, welches teil- und zeitweise sogar wirtschaftlichen Themen den Rang ablauft. Das liegt vermutlich nicht zuletzt an der massiven Medienpräsenz kritischer Ereignisse der letzten Jahre (siehe Beispiele weiter oben). Somit wird subjektive Sicherheit zu einem kritischen Faktor für das Feld der Inneren Sicherheit und seine Akteure. Sie beeinflusst (politische und sicherheitsstrategische) Entscheidungen, die Organisation und Herstellung von Sicherheit (Stegmeier, Feltes 2008).

⁴ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine Messung des subjektiven Sicherheitsgefühls schwierig erscheint und lediglich Thesen aus unterschiedlichen Erhebungen heraus formuliert werden können (Hummelsheim-Doss 2017).

Insbesondere auf Ebene der Akteure staatlicher Sicherheit, des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes sowie der kommunalen Sicherheit treffen Bemühungen um den stärkeren Einbezug des subjektiven Sicherheitsgefühls auf ein relativ „starres Gehäuse“ mit einer dominierenden rechtlichen Textur. Zwar ist eine Notwendigkeit der Berücksichtigung von Bevölkerungsbelangen in Bezug auf Sicherheit den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) nicht unbekannt, sie gestaltet sich aber eher noch als Herausforderung:

„Das Strafrecht wird zunehmend zum Mittel gegen allgemeine gesellschaftliche Verunsicherung und das ‚subjektive Sicherheitsgefühl‘ gewinnt dabei weiter an Legitimationskraft für ‚law and order‘-Kampagnen. In diesem Szenario kommen auf die Institutionen sozialer Kontrolle neue Aufgaben und Probleme zu. Sie müssen mit herkömmlichen Mitteln neuartige Probleme unter veränderten Bedingungen bearbeiten und deswegen ihr Instrumentarium modifizieren“ (Stegmeier, Feltes 2008, S.305).

Zum einen sind die BOS gefragt, sicherheitsbezogene Bedürfnisse der Bevölkerung stärker in ihrem Handeln zu berücksichtigen; zum anderen haben sie aber aufgrund ihrer rechtlichen und strukturellen Verfasstheit nur begrenzte Spielräume dafür. Die subjektive Wahrnehmung von (Un-)Sicherheit und zunehmende Forderungen nach mehr Sicherheit(-maßnahmen) treffen auf ein relativ wenig flexibles oder – positiv formuliert – nachhaltiges System, welches aufgrund seiner Wurzeln und historisch gewachsener rechtlicher und politischer Persistenzen noch nicht hinreichend auf solche Umweltumbrüche ausgerichtet ist. Wesentliche Prämissen, welche beim Aufbau der Bundesrepublik festgelegt wurden, wie das Trennungsgebot bezüglich polizeilicher und nachrichtendienstlicher Aktivitäten, das Föderalismusprinzip zur Verhinderung einer erneuten Machtkonzentration in einer Instanz sowie die Trennung der Sphären der Inneren und der Äußerer Sicherheit gelten bis heute nahezu unverändert (siehe oben). Die meisten Sicherheitsproduzenten wie Technisches Hilfswerk, Polizei(en) und Bundeswehr, welche in den 1950er Jahren vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und orientiert an den oben aufgeführten Prämissen aufgebaut wurden, zeichnen sich bis heute durch relativ stabile Organisationsformen aus. Dies soll allerdings nicht als ausschließliche Kritik an den strukturellen Bedingungen des Sicherheitsapparates missverstanden werden.

Stabilität, Haltbarkeit und dauerhafte Funktionsfähigkeit der Strukturen und Akteure des Sicherheitssystems, erfolgreiche Krisenbewältigung, kontinuierliche Einsatzerfolge et cetera vermitteln Zuverlässigkeit und Sicherheit. Die BOS sind gesellschaftlich etablierte und angesehene Organisationen (Dombrowsky 2014, S.26; Geier 2017, S.9). Die starke rechtliche Fundierung des Handelns von Sicherheitsakteuren, einheitliche Prozessabläufe, Verfahrens- und Maßnahmenstandards lassen das Sicherheitssystem für „Außenstehende“, hier insbesondere Bürgerinnen und Bürger, berechenbar und legitim wirken. Dadurch steigert sich die Akzeptanz sicherheitsbezogener Maßnahmen (Tankebe 2009; Tyler 1990). Vermutlich reduzieren sie auch gefühlte Unsicherheiten. Dies ist zumindest eine Erklärung, weshalb BOS ein relativ hohes Vertrauen der Bevölkerung genießen (GfK Verein 2017). Zudem bieten die angesprochenen in der deutschen Verfassung verankerten Prinzipien einen gewissen Schutz für das demokratische System.

Es gibt allerdings auch eine andere Seite der Medaille eines solchen nachhaltigen „stahlharten“ Gehäuses, welche nicht vernachlässigt werden kann. Starre Strukturen verlangsamen unter Umständen Reaktionspotenziale in akuten Krisensituationen und unter den Bedingungen dynamischer, grenzüberschreitender Lagen (Tackenberg et al. i.E. 2019). Veränderungen finden oft reaktiv statt, also erst, nachdem ein Ereignis eingetreten ist, wie zum Beispiel die Erhöhung der Polizeistreifen, sichtbares Patrouillieren mit Maschinenpistolen und Schutzwesten in Deutschland nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 deutlich zeigte (Schütte-Bestek 2015, S.180). Es handelt sich hierbei zwar um eher

symbolpolitische Reaktionen, die aber zumindest das Potenzial beinhalten, das subjektive Sicherheitsgefühl zu beeinflussen. Denn für die Bevölkerung wird sichtbar, dass Sicherheitsakteure mehr Präsenz zeigen als vorher, erkennbar aufrüsten und vor Ort sind, um Bürgerinnen und Bürger zu schützen. An den strukturellen Gegebenheiten des „Sicherheitsapparates“ verändert sich allerdings wenig. Es handelt sich also eher um eine Art „Sicherheitstheater“ (Felten 2004). Wenngleich ein Mehr an sichtbarer Sicherheit nicht zwangsläufig bedeutet, dass auch die subjektive Wahrnehmung von Sicherheit positiv beeinflusst wird,⁵ – unter Umständen produziert sie auch mehr gefühlte Unsicherheit – scheinen BOS und andere Akteure gegenwärtig eher von einem positiven Einfluss von Sicherheitsmaßnahmen auf die subjektive Sicherheit auszugehen. Denn in Krisensituationen, bei/nach Katastrophen, kritischen Ereignissen, terroristischen Anschlägen et cetera werden zunächst (immer) die sichtbaren Stellschrauben des Sicherheitssystems gedreht – so die Annahme hier: mehr und modernere Einsatzmittel, höhere Personaldichten „auf der Straße“ und „robusteres“ Auftreten sollen dem subjektiven Sicherheitsgefühl Rechnung tragen (und beruhigen). Das System wird somit stetig korrigiert und angepasst, während die Bevölkerung aus „sicherer Entfernung“ zusieht.

Sicherheitsproduktion in unübersichtlichen Zeiten

Seit einigen Jahren scheinen die oben angesprochenen „harten“ Prämissen des Sicherheitssystems zumindest in der Arbeitspraxis aufzuweichen. Die Rede ist unter anderem von einer „erweiterten Sicherheit“, bei der die Grenzen Innerer und Äußerer Sicherheit zunehmend verschwimmen. Der kritisch diskutierte Einsatz der Bundeswehr im Inneren steht beispielhaft dafür. Darüber hinaus sind aber auch der Aufbau gemeinsamer Lage- und Informationszentren von Bund und Ländern, Polizeien und Nachrichtendiensten sowie eine (notwendigerweise) verdichtete interorganisationale Zusammenarbeit zu nennen. Gründe dafür liegen in der bereits erwähnten zunehmenden Dynamik und Komplexität der Sicherheitslage, neuen Gefährdertypen, sich wandelnden Rollen von Sicherheitsakteuren, Veränderungen von Erwartungen und Wahrnehmung der Bevölkerung. Das Bild einer Sicherheitsgewährleistung seitens polizeilicher und nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr allein trägt daher womöglich immer weniger. Gewährleistung und Herstellung von Sicherheit (im Inneren) scheinen sich über die letzten Jahrzehnte zu personenbezogenen Dienstleistungen entwickelt zu haben, bei welchen die Bevölkerung zumindest „Ko-Produzentin“ von Sicherheit ist. Insbesondere in unübersichtlichen, unberechenbaren und als unsicher wahrgenommenen Zeiten scheint der Ansatz, Sicherheitsproduktion als interaktive Dienstleistung und geteilte Aufgabe klassischer bzw. etablierter BOS auf der einen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (hier insbesondere die Bevölkerung) auf der anderen Seite umzusetzen, ein ernstzunehmender Gedanke zu sein. Betroffene zu Beteiligten zu machen und an Sicherheit stärker aktiv partizipieren zu lassen, ist dabei als eine Möglichkeit zu betrachten, individuelle Verantwortung und die Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme für ein gemeinschaftliches Gut zu steigern. Ein stärkerer Einbezug in die Sicherheitsproduktion bedeutet nämlich mehr Einblicke in sicherheitsbezogene Maßnahmen, mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Außenstehende, wodurch vermutlich auch das subjektive Sicherheitsgefühl nachhaltig beeinflusst wird.

Bislang stehen der Entfaltung des Potenzials entsprechender zivilgesellschaftlicher Unterstützungsansätze wie Partizipation, Digital Volunteers, Spontanhelfende, Ad-Hoc-Gruppen historisch ge-

⁵ Da bislang einheitliche Ansätze zur Messung von subjektiver Sicherheit fehlen, muss das hier offenbleiben.

wachsene institutionelle, strukturelle und politische Grenzen entgegen. Modernisierungsrückstände werden beispielsweise im Rahmen der letzten großen Flüchtlingsbewegungen nach Deutschland in den Jahren 2015 und 2016 thematisiert.⁶ Offensichtlich war das Wissen über Bewältigungsstrategien und -strukturen aus den vorherigen Flüchtlingsbewegungen nach Deutschland in den 1990er Jahren nicht hinreichend genutzt und dokumentiert worden. Neben den Überlastungsmomenten bei den Polizeikräften aufgrund von Personalmangel bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs (Schütte et al. 2017) zeichnen sich auch bei den Organisationen des Katastrophenschutzes Ressourcenprobleme ab.

Die Systeme sind vermutlich nicht adäquat an Bedrohungslagen des 21. Jahrhunderts angepasst. Ein Grund dafür sind „Bereichsegoismen“, die sich im Rahmen des Föderalismus über die Jahrzehnte hinweg herausgebildet haben und teilweise den gegenwärtigen Anforderungen an verstärkte Kooperation und Koordination entgegenstehen (Dombrowsky 2014, S.25ff.; Tackenberg et al. i.E. 2019). Das erschwert an einigen Stellen womöglich die Zusammenarbeit von staatlichen, kommunalen BOS und neuen Hilfsformen wie spontan aufgebauten Gruppen, digitalen Freiwilligen und Spontanhelfenden (Roth 2017; Tackenberg et al. i.E. 2019). Der aktive Einbezug der Bevölkerung ist demnach nicht immer einfach. Ursachen dafür sind in den verschiedenen Organisationstypen angelegt, die in der akuten Krisensituation aufeinandertreffen. Etablierte und über lange Zeit gewachsene BOS (zum Beispiel Polizei, Feuerwehr und Hilfsorganisationen) haben aufgrund ihrer relativ unveränderlichen Strukturen, Hierarchien und Abläufe, wenige Spielräume, um Ad-Hoc-Unterstützungsansätze und -formen zu integrieren (Quarantelli 1983; 2003).

Der Aufbau von Ad-Hoc-Gruppen und die spontane Organisation von Unterstützungsmaßnahmen aus der Bevölkerung heraus, beispielsweise in Krisen und Katastrophen, sind für BOS durchaus ernstzunehmende Phänomene. Denn sie können auch als wichtige Hinweise gedeutet werden: Einerseits scheint es – zumindest in der Wahrnehmung der Bevölkerung – an funktionierenden übergeordneten Strukturen zu fehlen (Quarantelli 1983). Andererseits hat die Bevölkerung ein Interesse, aktiv an der Bewältigung der Lage teilzuhaben. Die Bilder von 2015/2016 zeigten dies eindrücklich. Viele Freiwillige empfingen Flüchtlinge bei der Ankunft an Bahnhöfen und Grenzübergängen. Sie sammelten Kleidung, Verpflegungs- und Versorgungsgüter und unterstützten bei der Unterbringung, beim Aufbau von Unterkünften et cetera. Ein anderes Beispiel war das Hochwasser 2013 in Süd- und Ostdeutschland, bei dem sich ungebundene Helferinnen und Helfer spontan zusammenfanden, Nachbarschaftshilfe leisteten, Sandsäcke füllten und versuchten, wieder Normalität in der Region herzustellen. Dieses Engagement ist gesellschaftlich wünschenswert und funktioniert aufgrund sozialer Medien recht unkompliziert und schnell. Es stellt die BOS allerdings noch immer vor Herausforderungen der Koordination, Steuerung und Einbindung spontaner Helferinnen und Helfer.

Den Helfenden scheinen in den Augen der BOS oftmals die relevanten Qualifikationen und Hintergründe zu fehlen, so dass sie als Laien gesehen, ihre Potenziale zur Entlastung der BOS sowie zur Entwicklung innovativer Ansätze bislang selten in Betracht gezogen werden (Tackenberg et al. i.E. 2019). Eine geringe aktive Beteiligung der Bevölkerung fördert möglicherweise einen Mangel an Transparenz

⁶ Die Flüchtlingsbewegungen 2015/2016 nach Deutschland und deren Bewältigung durch BOS und andere Akteure werden derzeit in verschiedenen Projekten untersucht. Beispielsweise befasst sich der Lehrstuhl Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit der Bergischen Universität Wuppertal derzeit zusammen mit der Deutschen Hochschule der Polizei, dem Deutschen Roten Kreuz und dem Unternehmen time4you im Rahmen des durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projektes „Sicherheitskooperationen und Migration“ (SiKoMi; FKZ: 13N14741) mit der Aufarbeitung der Flüchtlingssituation 2015/2016 in Deutschland. Im Fokus der Arbeit stehen die Perspektiven der beteiligten BOS, Hilfsorganisationen sowie privater Akteure, die zusammen an der Bewältigung der damaligen Lage gearbeitet haben. Da andere ähnliche Projekte ebenfalls erst am Anfang ihrer Arbeit stehen, werden abschließende Ergebnisse erst in naher Zukunft zu erwarten sein.

bezüglich Sinn und Zielen spezifischer Sicherheitsmaßnahmen. Zudem birgt es die Gefahr des Gefühlsverlustes dafür, welchen Eigenbeitrag jede einzelne Zivilperson leisten kann, und begünstigt, dass weniger Eigenverantwortung für (kollektive) Sicherheit gesehen wird. Letztlich kann davon ausgegangen werden, dass das Feld der Inneren Sicherheit zwar auf die Herstellung und Gewährleistung von Sicherheit für die Bevölkerung abzielt, bislang allerdings passende Strukturen, Ansätze und Möglichkeiten nicht ausreichend sind, um dies auch kontinuierlich umzusetzen.

Fazit

Wie dargelegt wurde, führen verschiedene globale und lokale Entwicklungen, Krisen und Katastrophenlagen mit mittel- bis langfristigen, zudem grenzüberschreitenden Auswirkungen nicht nur zu einer allgemein wahrnehmbaren Steigerung der Umweltkomplexität und -dynamik, sondern auch zu einer gewissen Verunsicherung der Bevölkerung. Dies macht sich auch im Feld der Inneren Sicherheit bemerkbar. Sicherheitsakteure stehen vor der Herausforderung, das subjektive Sicherheitsgefühl in ihren Maßnahmenansätzen zu berücksichtigen und die Bevölkerung stärker in die Sicherheitsproduktion einzubeziehen. Die zentrale Frage des vorliegenden Beitrags ist daher: Ist die Innere Sicherheit fit für die Zukunft? Wie im Beitrag deutlich wurde, lautet die Antwort darauf bislang: Noch nicht, aber Lösungen sind in Sicht. Spätestens nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 in den USA und der seit einiger Zeit, aufgrund terroristischer Aktivitäten in Europa, anhaltenden abstrakten Bedrohungslage scheint das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu einem kritischen Faktor bei der Entscheidung über Sicherheitsmaßnahmen geworden zu sein. Viele Maßnahmen von BOS sind darauf ausgerichtet, dieses Gefühl in positiver Hinsicht zu beeinflussen, indem Sicherheit sichtbar gemacht beziehungsweise „inszeniert“ wird. Die Bevölkerung ist dabei allerdings nach wie vor mehr Objekt als Subjekt von Sicherheitsbestrebungen. Sicherheitsproduktion im modernen Sinne als eine personenbezogene und interaktive Dienstleistung, welche die Bevölkerung aktiv als Ko-Produzentin einbindet, bleibt bislang mehr eine spannende Idee als ein „gelebter“ Ansatz. Wie aufgezeigt wurde, liegt das unter anderem in relativ stabilen, über Jahrzehnte verhältnismäßig wenig veränderten Strukturen und fixierten Prozessabläufen der BOS begründet, die entsprechende neue partizipatorische Ansätze erschweren. Herausforderungen der Zusammenarbeit von Spontanhelfenden, digitalen Freiwilligen und Ad-Hoc-Gruppen mit etablierten BOS wurden anhand der Beispiele des Hochwassers in Süd- und Ostdeutschland im Jahr 2013 sowie der starken Flüchtlingsbewegungen nach Deutschland 2015/2016 deutlich. Die Beispiele zeigen allerdings auch auf, welche Potenziale eine stärkere aktive Einbindung der Bevölkerung in die Bewältigung von kritischen Lagen beinhaltet. Ein Aufbrechen der alten Strukturen, um neue Organisationsformen einzuweben oder stärker berücksichtigen zu können und damit der Bevölkerung mehr Verantwortung für das kollektive Gut Sicherheit zu geben, wird noch einige Zeit benötigen. In vielen Forschungsprojekten beteiligen sich mittlerweile aber viele BOS, um eine wissenschaftlich-anwendungsorientierte Nach- und Aufbereitung solcher Situationen (siehe oben) voranzubringen und mit Hilfe der Ergebnisse für die Zukunft zu lernen. Ob beziehungsweise wie dies tatsächlich umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

Literatur

- Albrecht, Peter-Alexis. 2010. *Der Weg in die Sicherheitsgesellschaft. Auf der Suche nach staatskritischen Absolutheitsregeln*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Blum, Sonja und Klaus Schubert. 2011. *Politikfeldanalyse: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS
- Deutsche Telekom/T-Systems. 2016. Sicherheitsreport Bevölkerung 2016. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. <https://www.telekom.com/resource/.../dl-sicherheitsreport-bevoelkerung-2016-data.pdf>. 2016 (Zugegriffen:18. September 2018).
- Dombrowsky, Wolf R. 2014. Gesellschaftliche Bedingungen eines adäquaten Katastrophenmanagement. In *Katastrophenmanagement. Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht*, Hrsg. Oskar Grün und Andrea Schenker-Wicki, 23–38. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Felten, Ed. 2004. "Security Theater". <https://freedom-to-tinker.com/2004/07/09/security-theater/2004/>. (Zugegriffen: 10.Dezember 2018).
- Geier, Wolfram. 2017. Geschichte, Status quo und aktuelle Herausforderungen. In *Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis*, Hrsg. Harald Karutz, Wolfram Geier und Thomas Mitschke, 9–20. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag
- Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung e.V. (GfK Verein). 2017. Global Trust Report 2017 – eine Studie des GfK Vereins Vertrauen in Institutionen und Branchen. https://www.gfk-verein.org/sites/default/files/medien/135/dokumente/global_trust_report_2017.pdf (Zugegriffen: 18. September 2018).
- Hobbes, Thomas. 1976. *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Hummelmann-Doss, Dina. 2017. Objektive und subjektive Sicherheit in Deutschland. Eine wissenschaftliche Annäherung an das Sicherheitsgefühl 2017. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2017:32–33. <http://www.bpb.de/apuz/253609/objektive-und-subjektive-sicherheit-in-deutschland>. 2017. (Zugegriffen: 18. September 2018)
- Institut für Demoskopie Allensbach. 2018. Sicherheitsreport 2018. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. http://www.glh-online.com/wp-content/uploads/Grafiken_Sicherheitsreport2018_glh-Allensbach.pdf. (Zugegriffen: 18. September 2018).
- Lange, Hans-Jürgen. 2000. Innere Sicherheit als Netzwerk. In *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Hrsg. Hans-Jürgen Lange, 235–355. Opladen: Leske+Budrich
- Möllers, Martin H.W. 2009. Innenpolitische Dimensionen der Sicherheitspolitik in Deutschland. In *Deutsche Sicherheitspolitik: Herausforderung, Akteure und Prozesse*, Hrsg. Stephan Böckenförde und Sven Bernhard Gareis, 131–172. Opladen: Babara Budrich.
- Quarantelli, Enrico L. 1983. Unterschiedliche Typen des Gruppenverhaltens bei Katastrophen. In *Zivilschutzforschung. Schriftenreihe der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern*. Osang, Bonn. 14:137–155
- Quarantelli, Enrico L. 2003. Auf Disaster bezogenes soziales Verhalten. Eine Zusammenfassung der Forschungsbefunde von fünfzig Jahren. In *Entsetzliche soziale Prozesse. Theorie und Empirie der Katastrophen*. Hrsg. Lars Clausen, Elke M. Geenen und Elísio Macamo, 25–33. Münster: LIT Verlag.
- Roth, Florian. 2017. Risk and Resilience Workshop Report. Herausforderungen und langfristige Implikationen der Flüchtlingskrise 2015/2016. Bericht zum D-A-CH Expertenworkshop 27.-28. Oktober 2016 in Zürich. <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/170071/RR-Reports-2017-D-A-CH%20Expertenworkshop%20Fl%3bc3%bcchtlingskrise.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (Zugegriffen: 27. Juli 2018).
- Schütte-Bestek, Patricia M. 2015. *Aus Bundesgrenzschutz wird Bundespolizei – Entwicklung einer deutschen Polizeiorganisation des Bundes aus organisationssoziologischer Perspektive*. Wiesbaden: Springer VS.

- Schütte-Bestek, Patricia M., Andreas Pudlat und Michaela Wendekamm. 2017. Eruptionen eines Dauerbrenners!? Zur Neuentdeckung von Flucht und Migration als Paradigma ziviler Sicherheit. In *Geschlossene Gesellschaften*. Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2016. Hrsg. Stefan Lessenich.
- Stegmaier, Peter und Thomas Feltes. 2008. Die ganze Vernetzung der inneren Sicherheit: Wissenskrise und Effektivitätsmythos. In *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009*, Hrsg., Martin H. W. Möllers, Robert Chr. van Ooyen, 305–316. Frankfurt am Main: Verl. für Polizeiwissenschaft <http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-314741> (Zugegriffen: 20. Februar 2018).
- Tackenberg, Bo, Ramian Fathi, Patricia M. Schütte, Frank Fiedrich. i.E. 2019. Resilienz durch Partizipation. Herausforderungen auf zivilgesellschaftlicher und organisationaler Ebene. In *Resilienz und kritische Infrastrukturen. Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall*. Hrsg. Andreas Karsten und Stefan Voßschmidt. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Tankebe, Justice. 2009. Policing, procedural fairness and public behaviour: A review and critique. *International Journal of Police Science & Management* 11(1):8–19.
- Tyler, Tom R. 1990. *Why people obey the law*. New Haven. CT, US: Yale University Press.
- Wendekamm, Michaela. 2016. Politikfelder im Wettstreit? Innere Sicherheit, Migration und Terrorismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2016(43–45):29–34.
- Wendekamm, Michaela. 2015. *Die Wahrnehmung von Migration als Bedrohung. Zur Verzahnung der Politikfelder Innere Sicherheit und Migrationspolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Wurtzbacher, Jens. 2003. Sicherheit als gemeinschaftliches Gut. *Leviathan* 31(1):92–116.