

Von „Ruhe und Ordnung“ zur „inneren Sicherheit“ Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive

Achim Saupe

Mit dem Antritt der konservativ-liberalen Bundesregierung im Herbst 2009 übernahm Thomas de Maizière das Innenministerium von Wolfgang Schäuble und läutete mit der Regierungserklärung eine Neukonzeption in der Politik der „inneren Sicherheit“ ein: „Innere Sicherheit des Einzelnen ist eigentlich nichts, was man gemeinhin mit Polizeiarbeit und Ähnlichem verbindet. Innere Sicherheit ist etwas, was Menschen ausstrahlen können und worum sie sich bemühen. Eine solche innere Sicherheit des Einzelnen entsteht auch durch öffentliche Sicherheit.“¹ In einem Interview setzte sich de Maizière wenige Tage später von seinen Amtsvorgängern ab und stellte fest, dass er mit dem Begriff der „inneren Sicherheit“ „wenig anfangen“ könne: „Mir gefällt ‚innerer Friede und öffentliche Sicherheit‘ besser. [...] Ich bin der Überzeugung, dass sich das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit nicht am Ausmaß der Gesetzgebung bemisst. Gefahrenabwehr heißt, dafür zu sorgen, dass sich Gefahren nicht aktualisieren. Da man aber nicht alle Gefahren vorhersehen kann, ist Gesetzgebung im Bereich der öffentlichen Sicherheit oft eine nachholende Gesetzgebung.“²

Für einen Nachruf auf die Politik der „inneren Sicherheit“ ist es freilich noch zu früh, zumal de Maizières politisches Selbstverständnis, „für den inneren Zusammenhalt“ zuständig zu sein,³ wohl ebenso vieldeutig sein kann wie der Begriff der „inneren Sicherheit“. Das Ziel des vorliegenden Aufsatzes ist es, den Begriff und die Politik der „inneren Sicherheit“ in zweifacher Weise zu historisieren. Der Begriff, der seit Anfang der 1970er-Jahre eine steile Karriere genommen und die Innenpolitik der Bundesrepublik maßgeblich bestimmt hat, wird erstens als ein gesellschaftliches Dispositiv verstanden, welches in einer langfristigen Perspektive den Topos „Ruhe und Ordnung“ abgelöst hat. Zweitens soll die von de Maizière benannte „private“ und „psy-

¹ Rede des Bundesministers des Innern, Thomas de Maizière, im Rahmen der Aussprache zur Regierungserklärung der Bundeskanzlerin vor dem Deutschen Bundestag am 11. November 2009 in Berlin, in: Bulletin der Bundesregierung, 11.11.2009, online unter URL: <<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2009/11/Anlagen/113-5-bmi,property=publicationFile.pdf>>, S. 2.

² „Ich kann nicht gegen jede Gefahr ein Gesetz machen.“ Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) spricht lieber von innerem Frieden als von innerer Sicherheit, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.11.2009, S. 6.

³ Ebd.

chologische“ Dimension der „inneren Sicherheit“ vor dem Hintergrund kritischer Kommentare aus den 1970er-Jahren reflektiert werden.

1. „Ruhe und Ordnung“ als reaktionär-bürgerlicher Topos

Angeregt von der Begriffsgeschichte Reinhart Kosellecks brachte der Literaturhistoriker Wolfgang Frühwald 1976 einen Literaturkommentar zum Topos „Ruhe und Ordnung“ heraus, der sich der deutschen „Ordnungsthematik“ zuwandte.⁴ Dabei merkte er an, dass der Terminus „Ruhe und Ordnung“ zunehmend vom politischen Schlagwort „law and order“ abgelöst werde. Nicht aufgefallen war ihm dabei, dass weniger das seit den 1960er-Jahren Karriere machende Schlagwort amerikanischer Konservativer den zeitgenössischen Diskurs bestimmte, sondern vor allem der Topos der „inneren Sicherheit“ – womit mehr als eine semantische Verschiebung verbunden war. Eine Adaption von „law and order“ widersprach jedenfalls nicht nur sozialdemokratischen und liberalen Gesellschaftsvorstellungen, sondern stieß auch in konservativen Kreisen auf Kritik, die mit der (im Grundgesetz erwähnten) „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ ihr eigenes politisches Schlagwort hatten. Zudem war der Ruf nach „Recht und Ordnung“ durch die Wahlkämpfe der NPD am Ende der 1960er-Jahre diskreditiert worden.

In der Literatur zur „inneren Sicherheit“ hat allein der Rechtssoziologe Erhard Blankenburg den Bezug zum Topos „Ruhe und Ordnung“ hergestellt. Für ihn ist der Begriff der „inneren Sicherheit“ ein „Kampfbegriff konservativer Sicherheitspolitik“, die sich eines umfangreichen Apparates für vielfältige Regelungsaufgaben bediene, „die in einem sehr weiten Sinn zur ‚Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung‘ gezählt werden“.⁵ Aus einer historisierenden Perspektive erscheint diese Gleichsetzung von „Ruhe und Ordnung“ und „innerer Sicherheit“ problematisch, denn für die 1970er-Jahre lässt sich zeigen, wie das Ordnungs- durch ein neuartiges Sicherheitsdispositiv abgelöst wurde. Damit war auch ein Abschied von obrigkeitsstaatlichen Ordnungsmodellen verbunden.

Die Geschichte des politischen Schlagworts „Ruhe und Ordnung“ lässt sich hier allenfalls kursorisch nachzeichnen.⁶ Ihren Ausgangspunkt nimmt die moderne staatliche Sicherheitskonzeption in der politischen Theorie am Übergang zur Moderne, insbesondere in den Vertragstheorien von Thomas Hobbes, Samuel Pufendorf und John Locke, in denen „pax“, „tranquillitas“ und „secu-

⁴ Wolfgang Frühwald, *„Ruhe und Ordnung“*. *Literatursprache – Sprache der politischen Werbung. Texte, Materialien, Kommentar*, München 1976.

⁵ Erhard Blankenburg, Art. „Innere Sicherheit“, in: Manfred G. Schmidt (Hg.), *Lexikon der Politik, Bd. 3: Die westlichen Länder*, München 1992, S. 162-169, hier S. 162.

⁶ Thomas Lindenberger, Ruhe und Ordnung, in: Etienne François/Hagen Schulze (Hg.), *Deutsche Erinnerungsorte*, Bd. 2, München 2001, S. 469-484.

ritas“ zu den zentralen Funktionszuweisungen an den Staat gehören.⁷ So entwarf Hobbes als Antwort auf die konfessionellen Bürgerkriege in England mit dem „Leviathan“ eine Theorie der Staatsgewalt, die dem Bürger weitgehende Schutzfunktionen zusprach. Der Leviathan wird aus einer fundamentalen Erfahrung der Unsicherheit geboren, und das Bedürfnis nach Sicherheit wird als der Grund bezeichnet, warum „die Menschen sich andern unterwerfen“.⁸ Doch ist schon bei Hobbes und verstärkt bei Locke jene Dialektik im Sicherheitsdenken zu finden, die als Sicherheit *durch* den Staat und Sicherheit *vor* dem Staat charakterisiert werden kann und die in Begriffspaaren wie „Sicherheit und Freiheit“ bzw. „Sicherheit in Freiheit“ immer wieder auftaucht. Mitgedacht sind hier auch schon der Ausnahmezustand, in dem Freiheiten eingeschränkt werden können, sowie das Widerstandsrecht des Bürgers gegen den Staat.⁹

Das Schlagwort „Ruhe und Ordnung“ geht im polizeirechtlichen Sinne auf das Allgemeine Preußische Landrecht zurück, in dem 1794 festgehalten wurde (2. Teil, 17. Titel, § 10): „Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, und Ordnung und zu Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey.“ Mit dieser Bestimmung wurde ein Prozess eingeleitet, der die absolutistische Verbindung von Herrschaftssicherung und Wohlfahrtsstaatlichkeit, die ihren theoretischen und verwaltungstechnischen Niederschlag in den so genannten Polizeywissenschaften des 18. Jahrhunderts gefunden hatte, zunehmend auflöste. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts wurde die polizeiliche Praxis auf die Gefahrenabwehr eingeschränkt. Die Begriffstrias „Ruhe, Sicherheit und Ordnung“ verdichtete sich zu „Ruhe und Ordnung“, wobei „Sicherheit“ als Versprechen der Unverbrüchlichkeit von Gesetz, Eigentum und sozialen Berechtigungen auf- und abgespalten wurde.¹⁰

Zum stehenden politischen Schlagwort wurde „Ruhe und Ordnung“ gleich zu Beginn des 19. Jahrhunderts, als der Stadtkommandant von Berlin, Friedrich Wilhelm Graf von der Schulenburg, nach der verlorenen Schlacht bei Jena und Auerstedt beim Einmarsch der französischen Truppen verkünden ließ, dass „Ruhe die erste Bürgerpflicht“ sei. „Ruhe“ bedeutete hier Bürgertugend, Untertanengeist und einen Vertrauensvorschuss gegenüber dem preußischen Staat – eine Disposition, die Willibald von Alexis nach der Revolution von 1848 in einem seiner „vaterländischen Romane“ aufgriff.¹¹ Für die „Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung“ im Fall eines „Aufruhrs“ war bis in die

⁷ Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999.

⁸ Thomas Hobbes, *Der Leviathan, oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates* [1651], hg. von Iring Fetscher, Frankfurt a.M. 1966.

⁹ John Locke, *Über die Regierung* [1689], Stuttgart 1974, S. 180-186.

¹⁰ Lindenberger, *Ruhe und Ordnung* (Anm. 6), S. 473.

Mitte des 19. Jahrhunderts neben der Polizei auch das Militär zuständig. Mit dem Topos „Ruhe und Ordnung“ trat neben der „Sicherheit“ auch die Kategorie der Öffentlichkeit als Konkretisierung polizeilicher Befugnisse in den Hintergrund. „Ruhe und Ordnung“ war insofern ein militärisch-obrigkeitsstaatliches, antirevolutionär-reaktionäres „taktisches Dispositiv in den Machtbeziehungen zwischen Staat und Bürgern in Krisensituationen“.¹²

Spätestens in der Weimarer Republik wurde der Topos „Ruhe und Ordnung“ zum Angelpunkt politischer Auseinandersetzungen. Im Zuge der Novemberrevolution und der Ausrufung der Räterepublik in Bayern drehte sich viel um die Auflösung und Wiederherstellung von „Ruhe und Ordnung“. Einerseits blieb der Topos in bürgerliche Denk- und Tugendtraditionen eingebunden, andererseits diente er nun verstärkt der Abgrenzung von einer überkommenen Ordnung. So hob etwa der Anarchist und Pazifist Gustav Landauer, der nach Kurt Eisners Tod zum Beauftragten für Volksaufklärung aufstieg und nach der Niederschlagung der „ersten“ Münchener Räterepublik am 2. Mai 1919 von antirepublikanischen Freikorpsoldaten ermordet wurde, in einer Rede vom 18. Dezember 1918 hervor, dass man schnell zu „ruhigen, geordneten Zuständen der Zukunft“ kommen müsse. Doch sei „das erste auf unserer Fahne [...] nicht Ruhe und Ordnung, das erste auf unserer Fahne ist die neue Welt, der neue Geist, das neue Volk, der neue Zustand“ – und damit das Vorantreiben der Revolution. Die Deutschen hätten ihre Revolution besonders gut durchzuführen, denn weder die „westliche Demokratie“ noch die „Börsenrepublik“ könne das Ziel sein.¹³ Hingegen sah das den Freikorps verbundene „Escherich-Heft“ in „Ruhe und Ordnung“ kein „reaktionäres Schlagwort, sondern die erste Vorbedingung für unsere wirtschaftliche Gesundung“: „Wenn Du krank bist, sind vielleicht auch Arzneien nötig, aber die Hauptsache ist Bettruhe. Streiks sind wie Fieber im Körper der Wirtschaft.“ Der Terminus „Ruhe und Ordnung“ wurde hier biologistisch sowie deutschnational aufgefüllt, wenn die Demütigungen von Versailles betont, „gute Ware“ mit „deutscher Ware“ gleichgesetzt und gefordert wurde, dass Meinungsverschiedenheiten nicht „das Gemeinsame, daß wir Deutsche sind“, vergessen machen sollten.¹⁴

Einen satirischen und sozialkritischen Kommentar zur bürgerlichen Ordnungssehnsucht lieferte Kurt Tucholsky in seinem 1925 – dem Jahr der ersten Wahl Paul von Hindenburgs zum Reichspräsidenten – verfassten Gedicht „Ruhe und Ordnung“:¹⁵

¹¹ Willibald Alexis, *Ruhe ist die erste Bürgerpflicht oder Vor fünfzig Jahren. Vaterländischer Roman*, 5 Bde., Berlin 1852.

¹² Lindenberger, *Ruhe und Ordnung* (Anm. 6), S. 473.

¹³ Zit. nach Frühwald, „*Ruhe und Ordnung*“ (Anm. 4), S. 36f.

¹⁴ Zit. nach ebd., S. 40.

¹⁵ Theobald Tiger [d.i. Kurt Tucholsky], in: *Weltbühne*, 13.1.1925.

Wenn Millionen arbeiten, ohne zu leben,
wenn Mütter den Kindern nur Milchwasser geben –
das ist Ordnung.

Wenn Werkleute rufen: „Laßt uns ans Licht!
Wer Arbeit stiehlt, der muß vors Gericht!“
Das ist Unordnung.

Wenn Tuberkulöse zur Drehbank rennen,
wenn dreizehn in einer Stube pennen –
das ist Ordnung.

Wenn einer ausbricht mit Gebrüll,
weil er sein Alter sichern will –
das ist Unordnung.

Wenn reiche Erben im schweizer Schnee
jubeln – und sommers am Comer See –
dann herrscht Ruhe.

Wenn Gefahr besteht, daß sich Dinge wandeln,
wenn verboten wird, mit dem Boden zu handeln –
dann herrscht Unordnung.

Die Hauptsache ist: Nicht auf Hungernde hören.
Die Hauptsache ist: Nicht das Straßenbild stören.
Nur nicht schrein.

Mit der Zeit wird das schon.

Alles bringt euch die Evolution.

So hats euer Volksvertreter entdeckt.

Seid ihr bis dahin alle verreckt?

So wird man auf euern Gräbern doch lesen:
sie sind immer ruhig und ordentlich gewesen.

Tucholskys Gedicht zeigt nicht nur, dass der Topos „Ruhe und Ordnung“ auch noch Mitte der 1920er-Jahre zum zentralen Normen- und Wertehaushalt weiter Teile der Bevölkerung gehörte, sondern dass gerade dieses repressive staatliche Ordnungsmodell bestens dazu geeignet war, soziale Ungleichheiten zu verdecken. Dabei verkannte Tucholsky jedoch, dass der Angriff auf die bürgerliche „Ruhe und Ordnung“ auch zum Inventar der rechten Republikfeinde geworden war.

Im Jahr 1931 trat ein neues Polizeiverwaltungsgesetz in Kraft, eines der „wichtigsten Reformgesetze Preußens“, welches „die organisatorischen Veränderungen seit 1918, die Entmilitarisierung der Sicherheitspolizei, die Reduzierung der unübersichtlichen lokalen Polizeiverordnungen, die Regelungen der Polizeikosten“ festschrieb.¹⁶ Aus dem alten Passus der „Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung“ des Allgemeinen Landrechts war die „öffentliche Ruhe“ gestrichen worden – die nun allein als ein Zustand gewertet wurde, in dem die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gestört sei. Die

¹⁶ Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 3: 1914–1945, München 1999, S. 130.

Aufgaben der Polizeibehörden wurden dahingehend bestimmt, dass sie jene Gefahren abwehren sollten, „durch die die öffentliche Sicherheit *oder* Ordnung bedroht“ werden könnten (meine Hervorhebung). Langfristig wurde damit die „öffentliche Sicherheit“ von der „öffentlichen Ordnung“ abgekoppelt, und zwar durch den Anschluss der Polizeigesetzgebung der westdeutschen Bundesländer an das Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 nach 1945, den Musterentwurf der Bundesregierung für ein einheitliches Polizeigesetz von 1976 und die daraufhin folgenden Rechtsmodifizierungen in den Polizeigesetzgebungen der Länder. Die „öffentliche Sicherheit“ umfasste nun die Rechtsgüter der Allgemeinheit und des Einzelnen wie den Schutz des Lebens, der Gesundheit und des Eigentums, während die „öffentliche Ordnung“, zu der seit Mitte der 1920er-Jahre auch die „Leichtigkeit des Verkehrs“ zählte, den Inbegriff jener Normen meinte, „deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzung für ein gedeihliches Miteinanderleben der innerhalb eines Polizeibezirks wohnenden Menschen angesehen wird“. ¹⁷ Der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ konnte die geschriebene Rechtsordnung umfassen, aber auch flexibel auslegbare Werte wie das Vaterland, die Staatsautorität, die Religion oder die Sittlichkeit.

Ernst Ottwald – ein zu den Linken gewechselter ehemaliger Freikorpskämpfer – schrieb in seinem 1929 erschienenen dokumentarischen Roman „Ruhe und Ordnung“, der vor einer Remilitarisierung des Deutschen Reichs warnte, im Rückblick auf den Bürgerkrieg nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, dass „Ruhe und Ordnung“ schon „historische Begriffe“ geworden seien. ¹⁸ Auf die im Roman getätigte Äußerung eines Freikorpskämpfers, dass die Freikorps „doch Ruhe und Ordnung erkämpft und Deutschland vor dem Chaos gerettet“ hätten, erwidert der bekehrte Protagonist des Buchs: „Wir haben die bestehende Gesellschaftsordnung vor dem Untergang geschützt und fühlten uns wohl in der Unruhe, die wir im Kampf für ‚Ruhe und Ordnung‘ hervorriefen.“ ¹⁹

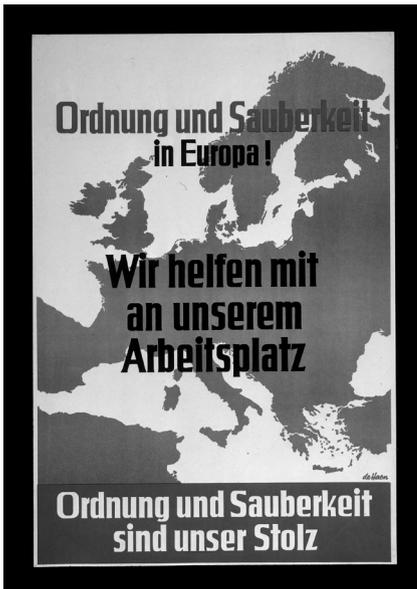
Ottwald beschrieb damit durchaus griffig, was Nationalsozialisten und SA-Verbände praktizierten und radikalisierten. In „Mein Kampf“ sah Adolf Hitler die „bürgerliche Erziehungsarbeit zur Ruhe und Ordnung“ als Zeichen der Dekadenz. Nur ein „Übermaß an nationaler Willenskraft, an Freiheitsdurst und höchster Leidenschaft“ könne „die Weltordnung, die unseren Untergang bedeutet“, überwinden. Der nationalsozialistischen Bewegung gehe es um das Ausscheiden des „marxistischen Giftes aus unserem Volkskörper“, und eine „wirklich nationale Regierung mußte damals die Unordnung und Unruhe

¹⁷ Stefan Naas, *Die Entstehung des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931. Ein Beitrag zur Geschichte des Polizeirechts in der Weimarer Republik*, Tübingen 2003, S. 296.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 299.

¹⁹ Ernst Ottwald, *Ruhe und Ordnung. Roman aus dem Leben der neugesinnten Jugend. Einbandentwurf von John Heartfield* [1929], Neuausg. Amsterdam 1972, S. 303.

wünschen“, denn nur durch die Wirren sei „eine prinzipielle Abrechnung mit den marxistischen Todfeinden unseres Volkes“ möglich.²⁰ Die der faschistischen Ideologie eigene Bewegungsdynamik stand damit in Widerspruch zum Topos „Ruhe und Ordnung“, während die Ordnung der „Volksgemeinschaft“ mit Rassismus und Disziplin verknüpft wurde. Die ambivalente Einstellung des Faschismus zur Ordnungs- und Sicherheitssemantik betonte 1928 schon das KPD-Mitglied August Thalheimer: „Faschismus und Bonapartismus haben der bürgerlichen Gesellschaft ‚Ruhe und Sicherheit‘ versprochen. Aber um ihre Unentbehrlichkeit als permanente ‚Retter der Gesellschaft‘ zu erweisen, müssen sie die Gesellschaft ständig als bedroht erscheinen lassen: also beständige Unruhe und Unsicherheit. [...] Jede Zügelung der faschistischen Bande im Interesse der bürgerlichen ‚Ruhe und Ordnung‘ wie ihrer Ökonomie muß alsbald kompensiert werden durch eine neue Erlaubnis zu terroristischen Exzessen, Plünderungen usw.“²¹



„Ordnung und Sauberkeit“ als Legitimationselement der nationalsozialistischen Besatzungspolitik in Europa: Plakat der Deutschen Arbeitsfront, ca. 1941/44 (Bundesarchiv, Plak 003-017-003)

²⁰ Adolf Hitler, *Mein Kampf. Die nationalsozialistische Bewegung*, Bd. 2, München 1927, S. 34, S. 45f.

²¹ August Thalheimer, Über den Faschismus [1928], in: Gruppe Arbeiterpolitik (Hg.), *Der Faschismus in Deutschland. Analysen der KPD-Opposition aus den Jahren 1928 bis 1933*, Frankfurt a.M. 1973, S. 36ff.

Während das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 fortbestehen blieb, basierte die Durchsetzung des Terrors im Normen- und Maßnahmenstaat des Nationalsozialismus insbesondere auf der Reichstagsbrandverordnung, die zentrale Grundrechte der Weimarer Verfassung außer Kraft setzte. Dabei wurden unter dem Deckmantel der „Sicherheit“ – zu denken ist an die „Sicherheitspolizei“, den „Sicherheitsdienst“ sowie das 1939 geschaffene „Reichssicherheitshauptamt“ – die Kompetenzen der Politischen Polizei stetig ausgebaut und mit den Aufgaben der Kriminal- und Schutzpolizei verknüpft.²² Als Amtssprache und Selbstlegitimation blieb der Topos „Ruhe und Ordnung“ bei den Nationalsozialisten freilich erhalten. So rühmte Adolf Eichmann noch vor dem Gericht in Jerusalem seine administrativen Fähigkeiten bei der Durchführung des Völkermordes: „Wenn diese Sache einmal gemacht sein mußte, dann war es besser, wenn Ruhe und Ordnung herrschten und alles klappte.“²³

2. Die 1970er-Jahre und der Topos der „inneren Sicherheit“

In den 1950er- und 1960er-Jahren war das Sicherheitsdispositiv in der Bundesrepublik zunächst auf die äußere und die soziale Sicherheit ausgerichtet; der Topos „Ruhe und Ordnung“ geriet im Zuge gesellschaftlicher Liberalisierungstendenzen zunehmend unter Druck.²⁴ Während Konrad Adenauer und die CDU 1957 mit dem Wahlkampfslogan „Keine Experimente“ antraten, forderte die SPD in einem Positionspapier „Sicherheit für alle“ und die „Festigung der Demokratie nach innen und außen“.²⁵ Der SPD-Verteidigungsexperte Fritz Erler sprach 1961 davon, dass zur äußeren und militärischen Stabilität „auch die innere Stabilität des Staatswesens“ gehöre: „Ein Volk, das in Freiheit leben will, kann heute die innere Sicherheit seines Landes nicht [...] allein der Polizei oder der bewaffneten Macht oder anderen Staatsorganen überlassen.“²⁶

In der Mitte der 1960er-Jahre zeichnete sich jedoch ein Wandel ab. So thematisierte Innenminister Paul Lücke (CDU) 1966 die „Sicherheit nach innen“ vor Mitgliedern des Industrie-Clubs und verband damit mehr als Freiheit, so-

²² Vgl. Ulrich Herbert, *Best. Biographische Studien über Radikalismus, Weltanschauung und Vernunft 1903–1989*, Bonn 1996. Es wäre lohnend, die Semantik von „Sicherheit“ und „Ordnung“ für die NS-Zeit näher zu untersuchen, zumal das Sicherheitsversprechen zu den zentralen Macht- und Terrortechnologien totalitär verfasster Gesellschaften gehört.

²³ Zit. nach Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen. Mit einem einleitenden Essay von Hans Mommsen*, 9., erw. Taschenbuchausg., München 1999, S. 296.

²⁴ Hans Braun, Das Streben nach „Sicherheit“ in den 50er Jahren. Soziale und politische Ursachen und Erscheinungsweisen, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 18 (1978), S. 279-306. Zu den unterschiedlichen Dimensionen von Sicherheit in der internationalen Politik vgl. auch Christopher Daase, Der erweiterte Sicherheitsbegriff, in: Mir A. Ferdowsi (Hg.), *Internationale Politik als Überlebensstrategie*, München 2009, S. 137-153.

zialen Ausgleich und die aktuelle Debatte um die Notstandsgesetze. Die „Sicherheit nach innen“ sollte durch die politische Bildungsarbeit zur Unterstützung der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ verstärkt sowie durch eine als „angewandte Gesellschaftspolitik“ verstandene „moderne Raumordnung“ unterstützt werden. Die Annahme sei falsch, „dass sich die unausgeglichenen Zustände in unserem Lebensraum von allein ordnen könnten“.²⁷ Das Politikfeld der „Sicherheit nach innen“ umfasste hier schon einen sehr breiten Bereich, der regionale und städtische Verdichtungsprozesse bis hin zur Verkehrsproblematik einschließen konnte. Zudem etablierte sich das Schlagwort der „inneren Sicherheit“ auch im polizeilichen Diskurs. So bemängelte Werner Kuhlmann, der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, ebenfalls 1966, dass „mit dem Stichwort ‚innere Sicherheit‘ in der Politik fast ausschließlich die Vorstellung von der Bewältigung innerer Notstandsituationen“ verbunden werde, „die Vorstellung von einer Ausnahmesituation also, die den polizeilichen Alltag überhaupt nicht berührt“. Ebenso wie Lücke hob er die „Bilanz des Schreckens“ im Straßenverkehr hervor und verwies auf steigende Kriminalitätsraten insbesondere bei Diebstahl. Das „Sicherheitsgefühl des Bürgers“ könne nur durch verstärkten „Schutz des Eigentums“ und durch einen Ausbau der Polizeikräfte erhöht werden.²⁸

Während sich in staatsnahen Diskursen langsam der Begriff der „inneren Sicherheit“ ausbildete, wurde auf dem Höhepunkt der Studentenbewegung nochmals der Topos „Ruhe und Ordnung“ als Anti-Parole reaktiviert. In den „Voltaire-Flugschriften“ konnte man 1968 lesen, dass es „um die Abschaffung von Ruhe und Ordnung“ gehe, „es geht um undemokratisches Verhalten, es geht darum, endlich nicht mehr sachlich zu sein“. Die Verfasser wandten sich gegen eine „Ruhe und Ordnung“, „in der die Unterdrücker sich ausruhen“.²⁹

²⁵ Sicherheit für alle durch Wiedervereinigung Deutschlands in Frieden und Freiheit, durch soziale Gerechtigkeit, durch geistige Freiheit, durch Festigung der Demokratie nach innen und außen, hg. vom Vorstand der SPD, Dortmund 1957. Der SPD-Wahlkampf stellte folgerichtig „Sicherheit für alle“ in den Mittelpunkt, und in Wahlfilmen wurden vom Verhältnis an der innerdeutschen Grenze über die Renten bis hin zur Zukunft der jungen Generation und die Freiheit der Wissenschaften alle möglichen Themen als Sicherheitsfragen behandelt. Vgl. Thomas Mergel, Demokratie als Reklame: Der Bürger in den Werbefilmen zur Bundestagswahl, in: Frank Bösch/Norbert Frei (Hg.), *Medialisierung und Demokratie im 20. Jahrhundert*, Göttingen 2006, S. 226-256, hier S. 254ff. Als Beispiele für das Paradigma der Sicherheit siehe folgende Wahlkampfspots von 1957: <<http://www.youtube.com/watch?v=Kqt1LNXETew>> (SPD), <http://www.youtube.com/watch?v=M1_RfLNAr0> (CDU).

²⁶ Fritz Erler, *Ein Volk sucht nach Sicherheit. Bemerkungen zur deutschen Sicherheitspolitik*, Frankfurt a.M. 1961, S. 9.

²⁷ Paul Lücke, Sicherheit nach innen, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 13.5.1966, S. 495-498, hier S. 495. Seit 1966 erschien auch die bis 1993 existierende Publikation „Innere Sicherheit“ des Bundesinnenministeriums.

²⁸ Werner Kuhlmann, Das Recht wahren – die Freiheit sichern! [1966], in: ders., *Moderne Gesellschaft – Moderne Polizei. Reden, Aufsätze, Kommentare*, Hilden 1969, S. 147-190; hier S. 147, S. 151.

Eine andere Weise, gegen „Ruhe und Ordnung“ jenseits traditioneller revolutionärer Agitation vorzugehen, waren die Kompositionen des in der APO und für den SDS sich engagierenden Hans Werner Henze. Im Vorfeld der Uraufführung des Oratoriums „Das Floß der Medusa“, welches dem Revolutionär Ernesto (Che) Guevara gewidmet war, sprach der „Spiegel“ polemisch davon, dass Henze „im Sog der musikalischen Konterrevolution“ treibe und ein „geschmäcklerische[r] Eklektizist“ sowie ein „Privatier der modernen Musik“ sei.³⁰ Rudi Dutschke sah sich daraufhin im Dezember 1968 zu einer Verteidigung per Leserbrief in dem von ihm ansonsten boykottierten „Spiegel“ veranlasst. Henze und andere revolutionäre Kräfte aus Kultur und Politik müssten – so Dutschke – „von den herrschenden Institutionen integriert oder zerschlagen werden, sonst sind die schon herausbrechenden Massen noch mehr und schneller in der Lage, den ganzen falschen Laden in Frage zu stellen. Ruhe (Unterdrückung), Ordnung (kalte Bürgerkriegsvorbereitung) und Sicherheit (Angsterhaltung) sind dann total unsicher.“³¹

Die von der sozial-liberalen Koalition 1969 eingeleitete Politik der „inneren Sicherheit“ war zunächst Teil einer Politik „innerer Reformen“, die Willy Brandt in seiner Regierungserklärung unter dem Schlagwort „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ angekündigt hatte. Brandt versprach mehr Chancengleichheit im Bildungswesen, die Herabsetzung des Wahl- und Mündigkeitsalters, die Gleichstellung der Frau im Ehe- und Familienrecht, eine Fortführung der Strafrechts- und Strafvollzugsreformen, den Ausbau der sozialen Sicherheit, die Monopolkontrolle insbesondere im Verlagswesen und die Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung. Rhetorisch eingeleitet worden war dieser Aufbruch zu mehr Demokratie durch die Sorge um die „innere Ordnung“ – nicht zuletzt aufgrund der Studentenbewegung –, die durch mehr Mitverantwortung und Teilhabe aller Bürger gestärkt bzw. wiederhergestellt werden müsse. Die demokratische Ordnung – so Brandt in seiner Regierungserklärung – brauche „außerordentliche Geduld im Zuhören und außerordentliche Anstrengung, sich gegenseitig zu verstehen“.³²

Als Teil der Regierungserklärung kündigte Brandt eine Initiative an, „um die Sicherheit in unserem Land zu gewährleisten“, was 1970 mit dem „Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung“ auch konkretisiert wurde.³³ Dieses Programm griff die seit der Mitte der 1960er-Jahre kursierenden Debatten um steigende Kriminalität auf und um-

²⁹ Unireport. Marxistischer Studentenbund Spartakus München, Februar 1969; zit. nach Frühwald, „Ruhe und Ordnung“ (Anm. 4), S. 152.

³⁰ Kindliches Entzücken, in: *Spiegel*, 2.12.1968, S. 182.

³¹ Rudi Dutschke, „Es kracht an allen Ecken und Enden“. Brief für die Herren der anderen Seite, in: *Spiegel*, 9.12.1968, S. 185 (dortige Hervorhebungen).

³² Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 29.10.1969, S. 1121-1128.

³³ Ebd., 5.11.1970, S. 1605-1614.

fasste zunächst den personellen und technischen Ausbau des Bundeskriminalamts (BKA), insbesondere die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung in der polizeilichen Praxis. Vorangetrieben wurde diese Computerisierung der polizeilichen Ermittlungsarbeit vor allem von Horst Herold (SPD), der seit September 1971 das BKA leitete. Nach dem ersten Höhepunkt der RAF-Gewalt folgte im Frühjahr 1972 in zwei Stufen das „Schwerpunktprogramm Innere Sicherheit“, in dem die finanzielle Ausstattung der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden nochmals erhöht und der Bundesgrenzschutz (BGS) mit neuen polizeilichen Befugnissen ausgestattet wurde. Erweitert wurden auch die polizeilichen Befugnisse wie die Möglichkeiten der Telefonüberwachung, von Hausdurchsuchungen sowie die Gründe für die Anordnung von Untersuchungshaft. Nach dem Anschlag auf die Olympischen Spiele in München beschloss die Innenministerkonferenz die Aufstellung der GSG 9 als Sondereinheit des BGS; hinzu kamen weitere Anti-Terror-Einheiten wie mobile Einsatzkommandos (MEK). Schon im Januar 1972 war der „Radikalenerlass“ bzw. „Extremistenbeschluss“ verabschiedet worden, der die Beschäftigung von „Extremisten“ im öffentlichen Dienst verhindern sollte, indem nur derjenige „in das Beamtenverhältnis berufen werden [darf], der die Gewähr bietet, daß er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung [...] eintritt“.³⁴ Schließlich wurde am 29. Juni 1973 ein neues BKA-Gesetz verabschiedet, welches die Grundlage für eine Erweiterung und Zentralisierung der Kompetenzen des Bundeskriminalamts bildete sowie den Ausbau der Datenerfassung unterstützte. Das im Dezember 1974 verabschiedete, auch „Lex RAF“ genannte erste „Anti-Terror-Gesetz“ regelte die Rolle der Strafverteidigung neu und ermöglichte insbesondere den Ausschluss von Verteidigern.³⁵

Während seit Mai 1975 die zentrale Zuständigkeit des BKA für den Terrorismus galt, war schon seit Beginn der 1970er-Jahre daran gearbeitet worden, die Polizeigesetze der Länder anzugleichen, was 1976 in einen „Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz“ mündete. 1976 wurde § 129a in das Strafgesetzbuch eingeführt, der die Bildung einer terroristischen Vereinigung unter Strafe stellte. Dabei konnte die Ermittlung erfolgen, ohne dass konkrete Tatbeiträge zu einem Anschlag nachgewiesen werden mussten; strafbar war auch die Unterstützung und Werbung für eine terroristische Vereinigung. 1977/78 folgte nach dem Mord an Hanns Martin Schleyer neben dem in drei Tagen konzipierten Kontaktsperregesetz das zweite „Anti-Terror-Gesetz“, welches die Durchsuchung von Wohnblocks und die Errichtung von polizeilichen Kontrollstellen ermöglichte.

³⁴ Grundsätze zur Frage der verfassungsfeindlichen Kräfte im öffentlichen Dienst, in: Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen 1972, S. 342.

³⁵ Vgl. Gisela Diewald-Kerkmann, „Im Vordergrund steht immer die Tat...“ Gerichtsverfahren gegen Mitglieder der RAF, in: *Rechtsgeschichte* 7 (2005), S. 138-152.

Im Zuge dieser hektischen Aktivitäten – in denen die Terroristen quasi zum Gesetzgeber wurden³⁶ – etablierte sich der Begriff der „inneren Sicherheit“ schnell. Schon 1977 sprachen Albrecht Funk und Falco Werkentin vom „Jahrzehnt innerer Sicherheit“.³⁷ Trotz der Herausforderung des Staates durch den Terrorismus und trotz der Gesetzgebungsinitiativen betonte noch Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel 1976, dass „sozialdemokratische Sicherheitspolitik [...] im Kern Gesellschaftspolitik“ sei, und zwar „als Teil der am Bürger zu gewährlleistenden Freiheitssphäre und ebenso als ein Teil seiner konkreten Lebensqualität“.³⁸ Während sich die „innere Sicherheit“ hier noch einmal als Teil der von Willy Brandt angestrebten Gesellschaftsreformen zeigte, vertraten Politiker der CDU/CSU keinen solchen Anspruch. Für sie ging es vornehmlich um den Schutz des Staates und die Sicherung der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, bei der im Zweifelsfall auch Opfer hinsichtlich der Freiheitsrechte gebracht werden müssten. So sprach der bayerische Kultusminister Hans Maier im Rahmen der Diskussion des „Radikalenerlasses“ davon, dass es „nicht auf den augenblicklichen Grad der Ruhe oder Unruhe oder auf die Zahl der Verfassungsfeinde“ ankomme; „vielmehr geht es auch um eine langfristige Sicherung der Demokratie gerade für die sich rasch zuspitzenden Krisensituationen“.³⁹

3. Der kritische Diskurs und die psychologische Dimension eines politischen Schlagworts

Die Kritik an der Politik der „inneren Sicherheit“ konnte pauschal ausfallen, wenn etwa zeittypisch die „Faschisierung“ der Gesellschaft beklagt wurde, oder sich auf eine rechtswissenschaftliche Argumentation stützen. Im Spektrum der verzweigten Kritik gab es Positionen, die veränderte staatliche Macht- und Herrschaftspraktiken erkennen wollten und dabei die gesellschafts- bzw. sozialpsychologische Dimension des Begriffs der „inneren Sicherheit“ betonten. So zeichnete der Politologe Wolf-Dieter Narr die „Kontur einer angstvollen Versicherungsgesellschaft“, in der der Sicherheitsbegriff eine „intimsensible Definition“ erhalte und „als Leitlinie des Handelns der öffentlichen

³⁶ Vgl. Heribert Prantl, *Der Terrorist als Gesetzgeber. Wie man mit Angst Politik macht*, München 2008.

³⁷ Albrecht Funk/Falco Werkentin, Die siebziger Jahre. Das Jahrzehnt innerer Sicherheit, in: Wolf-Dieter Narr (Hg.), *Wir Bürger als Sicherheitsrisiko. Berufsverbot und Lauschangriff. Beiträge zur Verfassung unserer Republik*, Reinbek bei Hamburg 1977, S. 189-210. Siehe jetzt auch Stephan Scheiper, *Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre*, Paderborn 2010.

³⁸ Hans-Jochen Vogel, Innere Sicherheit ist ein elementares Bürgerrecht, in: *Recht und Politik* 12 (1976) H. 3, S. 135-138, hier S. 135f.

³⁹ Hans Maier, Gesinnungsschnüffelei? Die Erziehung in Freiheit sichern, in: *Die politische Meinung* 21 (1976) H. 166, S. 14-21, hier S. 19.

und auch vieler privater Institutionen“ diene. Der neue Sicherheitsbegriff sei einerseits in seiner moralischen und geistigen Dimension zu erfassen, andererseits binde er den Ausbau der Sicherheitsapparate direkt an Fragen ökonomischer Ordnung und der Stabilität in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit.⁴⁰

Narrs Ausführungen zur neuen Intimität der Staatsmacht griffen dabei Gedanken auf, die auch eine der Ikonen der Linken, der heute fast vergessene Sozialpsychologe und Psychoanalytiker Peter Brückner, in verschiedenen Schriften vertrat.⁴¹ Brückner erkannte eine zunehmende Psychologisierung der Politik, die mit dem Dispositiv der „inneren Sicherheit“ einhergehe. Er hatte sich schon früh mit der Sicherheits-Thematik auseinandergesetzt, und zwar im Zuge seiner herrschaftskritischen Überlegungen zu Freiheit und Wohlstand.⁴² Der Besitz an Produktionsmitteln habe sich bei wachsender Effektivität selbst Grenzen der Willkür gesetzt, so dass im Laufe der kapitalistischen Entwicklung die „physische Versklavung“ überflüssig geworden und durch „feinere Formen mittelbarer Abhängigkeit“ ersetzt worden sei: „Erst seit die Konsumtion und was sie ausmacht zur neuen Innerlichkeit des Bürgers wurde, hat sich Gewalt innenpolitisch überlebt.“ In der „wirtschaftliche[n] Sicherheit allerdings, die der Wohlstandsgesellschaft so teuer ist“, sah Brückner eine „Humanisierung der Warengesellschaft, die Freiheit und Gleichheit ebenso verriet als erfüllte“. Die dialektisch gedachte Logik der kapitalistischen Ordnung beruhe auf der Versachlichung des Menschen und der Ausstattung der Ware „mit menschlichem Wesen“, „mit Innerlichkeit“.⁴³

Während Brückner 1966 kritisch auf die Tendenz der Personifizierung der Politik in den Image-Kampagnen der amerikanischen Wahlkämpfe aufmerksam machte, sah er in der Politik der „inneren Sicherheit“ zu Beginn der 1970er-Jahre eine Psychologisierung von Herrschaftsstrategien. Das „System der Repression“ führte Brückner auf die „Übernahme der us-amerikanischen Strategie des ‚security risk‘ und der ‚counter-insurgency‘“ zurück. Dazu gehöre die

⁴⁰ Wolf-Dieter Narr, Die Bundesrepublik Deutschland – Kontur einer angstvollen Versicherungsgesellschaft, in: ders., *Wir Bürger als Sicherheitsrisiko* (Anm. 37), S. 19-57, hier S. 44f., S. 25ff.

⁴¹ Peter Brückner, Sohn einer jüdischen Mutter, emigrierte im Krieg nach England. 1966 bekam er eine Professur in Hannover, 1972 wurde er wegen angeblicher Unterstützung einer kriminellen Vereinigung für ein Jahr von der Lehre suspendiert. 1977 folgte nach der „Mescalero-Affäre“ und Brückners Mitherausgabe und Dokumentation des „Buback-Nachrufs“ die zweite Suspendierung. Das gegen ihn verhängte Berufsverbot blieb bis Ende 1981 bestehen; erst nach langem juristischem Ringen erlangte er einen Freispruch. Am 10. April 1982 starb er kurz vor seinem 60. Geburtstag in Nizza. Peter Brückner, *Die Mescalero-Affäre. Ein Lehrstück für Aufklärung und politische Kultur*, Hannover 1977 (u.ö.); ders., *Das Abseits als sicherer Ort. Kindheit und Jugend zwischen 1933 und 1945*, Berlin 1994. Vgl. auch Alfred Krowoza/Axel R. Oestmann/Klaus Ottomeyer (Hg.), *Zum Beispiel Peter Brückner. Treue zum Staat und kritische Wissenschaft*, Frankfurt a.M. 1981; Doris Gödl, *Peter Brückner. Leben und Werk*, Frankfurt a.M. 1988.

⁴² Peter Brückner, *Freiheit, Gleichheit, Sicherheit. Von den Widersprüchen des Wohlstands* [1966], Frankfurt a.M. 1983.

⁴³ Ebd., S. 90ff.

Forderung nach „absoluter Zuverlässigkeit der *Gesinnung* des Staatsbürgers, soweit er „an der Verwaltung, am politischen System, an einigermaßen wichtigen Stellen oder Branchen der Produktion teilhat, wobei freilich ‚Zuverlässigkeit‘ immer unter der Schwelle der Verfassungsgrundsätze“ liege. Aus der Politik des „universalen Verdachts“ resultierten „Angst, Einschüchterung, Lähmung, Desolidarisierung, Resignation, aber auch Selbsteinschränkungen in Richtungen eines überschießenden Legalismus“.⁴⁴ Brückner konstatierte zudem, dass mit der Auflösung traditioneller Milieus nicht mehr ökonomisch zu unterscheidende Klassen das Ordnungsprinzip der Bevölkerung darstellen würden. Die Ordnung der Gesellschaft beruhe nicht mehr auf „Sozialisation“, sondern auf „Integration“. Die relative Stabilität der Gesellschaft könne nur noch „unter Einbeziehung der Psyche, Triebgewohnheiten, Affekte“ gewährleistet werden. „Innerlichkeit“ werde „plötzlich zum Mit-Träger der Gesellschaft“.⁴⁵ Mit dem umfassenden Anspruch der Politik der „inneren Sicherheit“, „mit ihrem Fächer an Repressionen und den damit verbundenen Drohungen an die Adresse Vieler, durch psychologische Kriegsführung und Militarisierung der Polizei (und manchmal unseres Alltags) möchte Herrschaft das stiften, was sie unter Ruhe versteht, *ihren* Frieden“. Während die Staatsgewalt auf „Ruhe auch in den Köpfen“, auf Befriedung und „Stille im Lande“ ziele, setzte er auf eine Kultur der Solidarität.⁴⁶

Diese Kritik war von einer „Kultur der Wärme“ innerhalb der alternativen Szene geprägt, die auch der sozialliberalen Politik der „inneren Sicherheit“ nicht fremd war, soweit sie gesellschaftsreformerisch angelegt war.⁴⁷ Diese Politik hatte die Staatssubjekte dort abholen wollen, wo sie sich konstituierten: in den Diskursen über Selbstbestimmung, Selbstentfaltung, Autonomie und Authentizität, zu der im übertragenden Sinn auch die Suche nach innerer Selbstsicherheit gehörte. Das Staatswesen sollte sich im Umkehrschluss mit den Attributen eines wohlwollenden, „verstehenden“ Subjekts ausstatten. Dies konnte freilich im Zuge der Bekämpfung des Terrorismus nicht umgesetzt

⁴⁴ Ders., „Angst haben und Angst machen“. Anmerkungen zur Psychologischen Kriegsführung in der BRD, in: ders./Diethelm Damm/Jürgen Seifert, *1984 schon heute oder: Wer hat Angst vorm Verfassungsschutz?*, Frankfurt a.M. 1976, S. 111-132, hier S. 112f. (dortige Hervorhebung), S. 128.

⁴⁵ Vgl. den Klappentext von Peter Brückner, *Geschichte und Psychologie. Vorlesungen im „Club Voltaire“ 1980/1981*, Berlin 1982, sowie ebd., S. 153f.

⁴⁶ Ders., „Angst haben und Angst machen“ (Anm. 44), S. 122-131 (dortige Hervorhebungen).

⁴⁷ Vgl. Sven Reichardt, „Wärme“ als Modus sozialen Verhaltens? Vorüberlegungen zu einer Kulturgeschichte des linksalternativen Milieus vom Ende der sechziger bis Anfang der achtziger Jahre, in: *vorgänge* 44 (2005) H. 3-4, S. 175-187; ders., Authentizität und Gemeinschaftsbindung. Politik und Lebensstil im linksalternativen Milieu vom Ende der 1960er bis zum Anfang der 1980er Jahre, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 21 (2008) H. 3, S. 118-130; ders., Inszenierung und Authentizität. Zirkulation visueller Vorstellungen über den Typus des linksalternativen Körpers, in: Habbo Knoch (Hg.), *Bürgersinn mit Weltgefühl. Politische Moral und solidarischer Protest in den sechziger und siebziger Jahren*, Göttingen 2007, S. 225-250.

werden, wie auch die Kritik an der Wiederkehr des starken Staates, der „inneren Rüstung“ und der neuen Herrschaftspsychologie deutlich machte.⁴⁸

Die Kriminalisierung durch den „Radikalenerlass“ und die Berufsverbote führten zu Positionierungs- und Bekenntniszwängen kritisch-liberaler, linker Intellektueller, die sich von „Mord und Terror“ abgrenzten und zur Staatstreue bekannten.⁴⁹ Dabei wurde eine verstärkte Anstrengung auf dem Gebiet der „traditionellen Bekämpfung der Kriminalität“⁵⁰ bisweilen akzeptiert – dies ist insofern ein wichtiger Aspekt, als seit den 1990er-Jahren nicht mehr Linksterroristen und „Sympathisanten“ auf der Agenda der Politik der „inneren Sicherheit“ stehen, sondern „kriminelle Ausländer“ und „organisierte Kriminalität“.

Der Ausbau polizeilicher und geheimdienstlicher Behörden sowie ihrer Kompetenzen und Befugnisse provozierte vehemente Auseinandersetzungen über den Rechtsstaat. Schon in dem von Wolf-Dieter Narr herausgegebenen Sammelband „Wir Bürger als Sicherheitsrisiko“ ging es um die „Verfassung unserer Republik“, womit der Bezug auf verbrieft Grundrechte gegen die Politik des Staates betont wurde.⁵¹ Unter dem Eindruck des „Deutschen Herbstes“ rief Freimut Duve 1977 dazu auf, „Verfassungsschutzvereine“ zu gründen, denn nicht der Bürger sei das Sicherheitsrisiko, sondern der Staat „ein permanentes Sicherheitsrisiko für die Verfassung“.⁵² Ebenfalls 1977 wurde die „Gustav-Heinemann-Initiative“ gegründet, seit 1978 kam die Zeitschrift „Bürgerrechte & Polizei/CILIP“ (Civil Liberties and Police) heraus. 1980 folgte das „Komitee für Grundrechte und Demokratie“, 1991 entstand aus der seit den frühen 1980er-Jahren bestehenden „AG Bürgerrechte“ um Wolf-Dieter Narr das „Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit“. Und in den Reihen linker und linksliberaler Anwälte gab es – nach der Auflösung des „sozialistischen Anwaltskollektivs“ – mit dem 1979 neu gegründeten „Republikanischen Anwaltsverein“ (RAV) eine Organisation, die sich für die „Verteidigung der freien Advokatur“ einsetzte.⁵³ Die bürgerrechtlich motivierte Kritik am Staat basierte in den politisch erhitzten Debatten der 1970er-Jahre zunehmend auf verfas-

⁴⁸ Vgl. Stephan Scheiper, Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren, in: Klaus Weinhauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hg.), *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt a.M. 2006, S. 188-210; Falco Werkentin, *Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zu den Notstandsgesetzen*, Frankfurt a.M. 1984.

⁴⁹ Vgl. etwa Freimut Duve, *Briefe zur Verteidigung der bürgerlichen Freiheit*, Hamburg 1977, S. 6.

⁵⁰ Theo Schiller/Peter Becker, „Pluralistische“ Harmonie durch Verbeamtung der Gesellschaft, in: Narr, *Wir Bürger als Sicherheitsrisiko* (Anm. 37), S. 210-226, hier S. 213.

⁵¹ Zum Aufstieg des bürgerschaftlichen Engagements siehe Nicolas Büchse, Von Staatsbürgern und Protestbürgern. Der Deutsche Herbst und die Veränderung der politischen Kultur in der Bundesrepublik, in: Knoch, *Bürgersinn mit Weltgefühl* (Anm. 47), S. 311-332; Hanno Balz, Kampf um die Grenzen. „Terrorismus“ und die Krise öffentlichen Engagements in der Bundesrepublik der siebziger Jahre, in: ebd., S. 294-310.

⁵² Freimut Duve, Gründet Verfassungsschutzvereine!, in: Narr, *Wir Bürger als Sicherheitsrisiko* (Anm. 37), S. 325f.

sungsrechtlichen Argumentationen und auf der Betonung des Rechtsstaats, was insgesamt als Liberalisierungsmoment in der Geschichte der Bundesrepublik zu werten ist.

4. Fazit

Die Politik der „inneren Sicherheit“ hat nach dem 11. September 2001 und den politischen Auseinandersetzungen über die staatliche Kontrolle neuer Informationstechnologien wie dem Internet zusätzlich an Brisanz gewonnen. Die Eigendynamik extensiver Sicherheitspolitik anlässlich neuartiger Bedrohungen bedeutet immer eine Gefährdung demokratischer Freiheiten, die auf die zivilgesellschaftliche Kritik staatlicher Kompetenzerweiterung und präventiver Strategien sowie auf gelebte und in Anspruch genommene Freiheiten angewiesen bleiben.

Der langfristige Blick auf die historische Semantik von „Sicherheit“ deutet darauf hin, dass dieser Leitbegriff der politischen Kultur zentrale Konjunkturen aufweist. Obwohl schon die Polizeiwissenschaften des 18. Jahrhunderts den Begriff der „inneren Sicherheit“ kannten, erlangte er seine politische Dominanz in (West-)Deutschland erst seit Ende der 1960er-Jahre. Die Politik der „inneren Sicherheit“ war nicht allein eine Erweiterung der Begriffe der „äußeren“, „sozialen“ und „ökonomischen“ Sicherheit und keinesfalls allein aus den Herausforderungen durch den Terrorismus zu Beginn der 1970er-Jahre hervorgegangen. Eine epochenübergreifende Perspektive zeigt vielmehr, dass und wie die „innere Sicherheit“ den Topos „Ruhe und Ordnung“ ablöste. Indem die Bürgertugend „Ruhe“ durch die mit der Selbstbestimmung und Autonomie des Subjekts verbundene innere Selbstsicherheit ersetzt wurde, begann – wie zeitgenössische Kritiker bemerkten – eine psychologische Aufladung der Beziehung zwischen Staat und Individuum. Während mit „Ruhe und Ordnung“ die Vorstellung einer einheitlich gedachten, disziplinar-militärisch und obrigkeitsstaatlich verfassten Ordnung einherging, die entweder als gegeben verstanden werden konnte oder aber als „neue Ordnung“ noch zu schaffen war, implizierte das Sicherheitsdispositiv ein neues Verständnis von Staat und Gesellschaft, in dem Sicherheit nur in Relation zu Freiheiten und Risiken gedacht werden kann. Das mit „Ruhe“ verknüpfte, „statische“ und „lautlose“ Ordnungsmodell wurde langfristig durch ein dynamisches, relationales und zunehmend auch zivilgesellschaftlich verstandenes Dispositiv von „Sicherheit“ abgelöst – welches den bewahrend-konservativen Beiklang des Ordnungsdispositivs freilich beibehielt und oft genug auf Stabilität setzte.

⁵³ Vgl. Jörg Requate, Terroristenanwälte und Rechtsstaat. Zur Auseinandersetzung um die Rolle der Verteidiger in den Terroristenverfahren der 1970er Jahre, in: Weinbauer/Requate/Haupt, *Terrorismus in der Bundesrepublik* (Anm. 48), S. 271-299.

Gleichzeitig war die Semantik der „inneren Sicherheit“ derart offen angelegt, dass sie seit den 1970er-Jahren unterschiedliche politische Vorstellungen über die Verfassung der Bundesrepublik und die Staatsaufgaben in Fragen der öffentlichen Sicherheit integrieren und so zu einem Leitbegriff der politischen Kultur der Bundesrepublik werden konnte. Die Politik der „inneren Sicherheit“ konnte als aktive Gesellschaftsgestaltung verstanden werden; sie konnte die Ausstattung des Staats mit starken Hoheits- und Eingriffsrechten sowie Kontrollfunktionen bedeuten, die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und die föderale Struktur der Bundesrepublik betonen oder aber auf präventive Maßnahmen und die Selbstregulierung von Individuen zielen. Zentral waren dabei immer der antitotalitäre Grundkonsens der Bundesrepublik, der Rekurs auf die NS-Zeit und die Abgrenzung zum Kommunismus.



Eine Bildmontage bei einer Protestdemonstration vom November 2007 gegen das geplante Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung. Der politische Diskurs über die „innere Sicherheit“ reflektiert seit den 1970er-Jahren (und seit 1989/90 noch einmal auf neue Weise) die Erfahrungen mit diktatorischen Überwachungsmechanismen.
(Foto: heba/Umbruch Bildarchiv)

Aus zeithistorischer Sicht wäre es von besonderem Interesse, die gesellschaftspolitischen Bedeutungen der vielschichtigen Semantik von „Sicherheit“ und „Ordnung“ im internationalen Vergleich zu erforschen – auch um zu zeigen, warum „Sicherheit“ trotz (oder sogar wegen) der totalitären Erfahrungen gerade in Deutschland zu einem paradigmatischen Begriff der politischen Kul-

tur und des gesellschaftlichen Selbstverständnisses nach dem Zweiten Weltkrieg geworden ist. Zudem sollte sich der Blick der zeithistorischen Forschung darauf richten, wie sich innerhalb der Politik der „inneren Sicherheit“ und ihrer Kritik ein neues Verständnis von Freiheit durchgesetzt hat. Es ist auffällig, dass gerade im Zuge der Diskussion über Volkszählungen und den „gläsernen Bürger“ sowie über die Kontrolle von Informationstechnologien heute weniger von der Wahrung aktiver Bürgerrechte gesprochen wird, sondern primär vom Schutz der Privatsphäre.

Dr. Achim Saupe, Zentrum für Zeithistorische Forschung, Am Neuen Markt 1, D-14467 Potsdam, E-Mail: saupe@zzf-pdm.de