

Die ganze Vernetzung der inneren Sicherheit: Wissenskrise und Effektivitätsmythos¹

Einleitung

Ob Terror in Madrid oder London, Kofferbomben in deutschen Bahnhöfen und Zügen, Fußball-WM oder letztlich „9/11“ – alle sich bietenden symbolträchtigen Anlässe werden ergriffen, um das Feld der Sicherheit neu zu ordnen und diese Veränderungen zu legitimieren. Gegenwärtig findet ein Perspektivenwechsel in der Kriminal- und Innenpolitik statt, der mit einer Umorganisation der Institutionen, die für die Herstellung und Erhaltung ‚innerer Sicherheit‘² zuständig sind, einhergeht. Der bisherige Kontrollmythos der nationalstaatszentrierten Moderne ist zerbrochen. Der einzelne Staat kommt immer schneller an die Grenzen seiner Regierungs- und Regulierungsmöglichkeiten. Nach großtechnischen sind es nun terroristische Risiken und Gefahren, welche die Handlungsfähigkeit von Staaten herausfordern. Umgekehrt dehnen staatliche Behörden die Zone dessen, was sie tun und wissen, verarbeiten und speichern dürfen, immer weiter aus – sowohl was Menschen als auch Daten angeht. Extrakonventionelle Sanktionsinstrumente wie Guantanamo, die Erfassung der Daten von Flugreisenden (in die USA, bald auch andernorts) und die erweiterten Möglichkeiten, die Datenströme nach „sicherheitsrelevanten“ Informationen abzuschöpfen (Abhörzentrum) sind nur wenige Beispiele für Maßnahmen, die für die Ausdehnung staatlicher Kontrolle stehen und deren Wirksamkeit wieder besser absichern sollen.

Die globalisierte organisierte Kriminalität stellt die globalisierte organisierte Wirtschaft und die einzelnen Staaten hinsichtlich der Effektivität ihrer supranationalen Kooperationen auf den Prüfstand. ‚Innere Sicherheit‘ als rein innere und rein staatliche Angelegenheit wird zunehmend undenkbar. Vielmehr wird Sicherheit vermehrt primär dort hergestellt, wo einflussreich danach verlangt wird bzw. wo für sie gezahlt werden kann, also immer weniger unter Gemeinwohlaspekten. Das gilt überall dort, wo private Sicherheitsdienste engagiert werden und der Staat spart. Kooperationen zwischen dem Staat und privaten Konzernen werden forciert (vgl. Feltes 2007a). Das kriminalpräventive Interesse verlagert sich von der tat- und täterbezogenen Reaktion hin zur möglichst risikoarmen Gestaltung von Alltag. Das Strafrecht wird zunehmend zum Mittel gegen allgemeine gesellschaftliche Verunsicherung und das „subjektive Sicherheitsgefühl“ gewinnt dabei weiter an Legitimationskraft für „law and order“-Kampagnen.

1 Dies ist die aktualisierte und erweiterte Fassung unseres Beitrages „Vernetzung als neuer Effektivitätsmythos für die innere Sicherheit“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte 12/2007, Stegmaier/Feltes (2007).

2 Die Begriffe ‚Netzwerk‘, ‚innere Sicherheit‘, ‚Sicherheit‘ und ‚Kriminalität‘ werden in Anführungszeichen gesetzt, um deutlich zu machen, dass sie nicht selbsterklärend sind, sondern als wesentliche Bestandteile des zu untersuchenden Phänomens im Rahmen der Analyse miterforscht werden müssen. Die Begriffe sind Ausdruck sozialer Konstruktionsleistungen konkreter Akteure in konkreten Situationen, und als solche müssen sie stets der Prüfung unterzogen werden, für wen sie in welchem Zusammenhang als „real“ und „objektiv“ gelten.

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. Umgekehrt sind gerade eingeführte Mittel oftmals nur bedingt geeignet, Schwachstellen zu beseitigen, müssen die Mittel doch erst entwickelt (oder aus anderen Bereichen übertragen), ausprobiert und verbessert werden. Auch sind neue Bereiche des Wissens und Handelns zu erschließen, insbesondere durch die Verknüpfung von bislang eher separiert arbeitenden Einrichtungen, durch den Umgang mit neuartigen Ermittlungsdaten sowie durch neue Kommunikations- und Organisationsformen. Damit einher geht die Verheißung, durch die „Vernetzung der Sicherheitsakteure“ ließen sich Effizienz und Effektivität weiter steigern und soziale Prozesse ungeachtet verschärften Wandels auch weiterhin im Prinzip steuern. Kann diese Politik der „vernetzten inneren Sicherheit“ gelingen, oder wird viel Aufhebens um etwas gemacht, das auch nicht das alleinige Heil bringen wird?

Zu fragen ist erstens: Wie arrangieren sich all die „Sicherheitsagenturen“ untereinander und mit den sich wandelnden gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen? Was kann zweitens Sicherheit in Zeiten der Unsicherheit eigentlich sein? Kann drittens das paradoxe Versprechen eingelöst werden, unter den Bedingungen wachsender Unsicherheit und zunehmend begrenzter Gestaltbarkeit überhaupt Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, und zwar speziell mit einem sicherheitspolitischen Netzwerkansatz? Wie muss die Netzwerkperspektive eingestellt sein, um ihre Potentiale auszuschöpfen?

Vernetzung auf allen Ebenen

Auf der politischen Agenda steht das Ziel, die Sicherheitsbehörden enger miteinander zu verknüpfen, als dies formal und praktisch bislang vorgesehen war (vgl. BKA 2005, 2006). Ein Leitspruch des ehemaligen Innenministers Otto Schily lautete: „Wir müssen die Netzwerke des Terrors mit unseren eigenen Netzwerken bekämpfen.“ (Schily 2005: 7; vgl. auch 2006: 7 ff.) Unter dem derzeitigen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble wird diese Strategie fortgesetzt, wenngleich er den Begriff des „Netzwerks“ weniger oft als Schily im Munde zu führen scheint. Ein Beispiel ist die Fußballweltmeisterschaft 2006: Anlässlich dieses Großereignisses war eine breit angelegte Kooperation zu beobachten, auch mit „ausländischen Partnerpolizeien“³. Auffällig war, dass das Organisationsmuster hierbei nicht nur auf die kommunale Kooperationsebene beschränkt war, wie man es aus der ‚kommunalen Kriminalprävention‘ kennt. Vielmehr wurde über mehrere Ebenen hinweg agiert: Innenministerien und -senatsverwaltungen der Länder und des Bundes, Länderpolizeien, die zwölf Spielortbehörden, die Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze ZIS, das BKA, die Bundespolizei sowie die Justiz und auch private Sicherheitsdienste kooperierten in bis zu diesem Zeitpunkt unbekannten Ausmaß (Feldes 2007b). Präventive und repressive Maßnahmen wurden eng miteinander verknüpft, etwa auf den öffentlichen Plätzen und beim Public Viewing (Adang/Schreiber 2006; Bach 2008).

In der besonderen Art von Ticketverkauf und -kontrolle, Datenerfassung und -überprüfung wurden sicherheitspraktische mit wirtschaftlichen Interessen verknüpft, in enger „Sicherheitskooperation mit dem Veranstalter und Ausrichter“ (BMI 2005: 3), wobei sich in der

3 Wolfgang Schäuble/Eckart Lohse/Markus Wehner, „Party ist auch in Ordnung“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 25.06.2006, S. 4.

Umsetzung beispielsweise der Kontrolle der VIP-Tickets durchaus eine Kluft zwischen Theorie und Praxis auftrat.

Was bedeutet es, Sicherheit netzwerkförmig zu organisieren? Das „Netzwerk“ steht nicht mehr nur für elektronische Datennetze, sondern für tiefer und breiter angelegte Kooperationen von Sicherheitsinstitutionen, die zumindest ansatzweise netzwerkförmig organisiert sind (wie etwa das „Nationale Informations- und Kooperationszentrum“ NICC zur FIFA Fußball-Weltmeisterschaft 2006, ‚Colpofer‘ zur Kooperation von Bahnpolizei, Eisenbahngesellschaften und privaten Sicherheitsdiensten oder die seit 1976 bestehende europäische TREVI-Kooperation in der Terrorismusbekämpfung bzw. die sog. „Sicherheitspartnerschaften“ auf lokaler Ebene). Die Informationstechnik spielt dabei eine wichtige Rolle. Die Vernetzung erschöpft sich aber nicht in Dateien und Datennetzen (wie etwa die ‚zentrale Anti-Terror-Datei‘, INPOL, SIS II). Organisation ist ein sozialer Prozess, in dem Strukturen konstruiert werden. Akteure müssen ihr Verhalten ändern, Wissen kommt in andere Bezüge, wenn andere Organisationsstrukturen aufgebaut werden sollen, Abhängigkeiten werden geschaffen und genutzt.

Sollen die Strukturen der Kooperation und Konkurrenz zwischen den einzelnen Behörden und anderen Akteuren fortentwickelt werden, dann kommt es darauf an, welche Akteure mit staatlich legitimer Gewalt einbezogen werden. Gert-Joachim Glaeßner definiert Institutionen der ‚inneren Sicherheit‘ konventionell als „Einrichtungen, die legitimiert sind, öffentliche Gewalt im Rahmen der Verfassung und anderer rechtlicher Regelungen exekutiv auszuüben, wenn nötig auch durch die Anwendung von Zwangsmitteln“ (Glaeßner 2003: 154). Fasst man den Begriff der ‚Gewalt‘ weiter, so dass auch Formen ‚struktureller Gewalt‘ berücksichtigt werden können, dann sind Institutionen wie etwa die Innenausschüsse der Parlamente oder eher informelle Gremien wie „Polizeichefrunden“ oder der AK II der Innenministerkonferenz mit in Betracht zu ziehen.

Spannt man auch den Horizont der „Legitimierung“ weiter, müssen auch private – nicht unmittelbar demokratisch-staatlich legitimierte – Sicherheitsakteure im Netzwerk der ‚inneren Sicherheit‘ in den Blick genommen werden, so dass die tatsächliche, nicht nur die normativ-präskriptive Realität des Politikfeldes ‚innerer Sicherheit‘ greifbar wird: Danach kooperieren die in jedem Gemeinwesen vorzufindenden Sicherheitsbehörden intensiv miteinander, werden von dazu legitimierten Institutionen politisch geleitet und kontrolliert, von politischen Gruppen zu beeinflussen versucht und stehen sowohl mit den politischen Institutionen als auch den Einflussgruppen in prinzipiell kompromissbereiten Beziehungen (vgl. Lange 2000: 237 ff.).

Zu den Besonderheiten der Vernetzung der Sicherheitsbehörden gehört die spezifische (Arbeits-) Logik der Netzwerkkoperation, nach der auf mehreren Ebenen polyarchisch und polyzentrisch kooperiert wird mit Hilfe der Mischung dezentraler und zentraler, vertikaler und horizontaler, regionaler, nationaler und transnationaler Organisation, während im Rahmen von traditionellen Strukturen viel stärker hierarchisch und national oder gar lokal gearbeitet wird.

Die Umstellung der Sicherheitsinstanzen auf die Netzwerkarbeit (etwa im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum in Berlin, aber auch in so genannten „Hilfenetzwerken“, wie sie etwa im Bereich innerfamiliärer Gewalt bereits bestehen) ist nicht leicht zu bewältigen (vgl. Waldmann 2005: 42). Organisationskulturen kann man nicht „per Knopfdruck“ und auch nur bedingt durch Anweisungen von oben ändern. Wandel muss wachsen und gedeihen in der alltäglichen Praxis aller Beteiligten. Wenn von „Netzwerk“ die Rede ist, sind gerade die Beziehungen zwischen Akteuren bezeichnet, die durch eine spezifische Form der koordinierten Interaktion gekennzeichnet sind.

Für die soziale Koordination in Netzwerken werden die auf Wechselseitigkeit beruhenden Faktoren Kooperation und Vertrauen als konstitutiv erachtet, daneben die verteilte Verfügung über Machtmittel (wie Ressourcen, Kompetenz zur Definition von Problemen und Lösungen, Leitungsfunktion). Zugleich verfügen die Akteure über Autonomie und Freiwilligkeit, und es gibt zumeist Vermittlungsinstanzen (vgl. Hellmer et al. 1999: 59-66; Sydow et al. 1995: 13 ff.).

Im Bereich der kommunalen Kriminalprävention und bei den Sicherheitspartnerschaften besteht eine besondere Kooperationsdichte; damit einher geht eine Veränderung der Arbeitsweisen der Beteiligten – allen voran der Polizei –, vielerorts schon seit geraumer Zeit, wenn auch noch nicht überall (vgl. Kolbe 2005: 9 ff.). Parallel dazu wird die Politik der Verknüpfung von höher gelagerten und grenzüberschreitenden Behörden entwickelt. Nach der kommunalen geht es nunmehr um die regionale, nationale und transnationale Zusammenarbeit. Man könnte dies eine Politik zur Etablierung „transinstitutionaler Kriminalprävention“ nennen. Es ist jedoch zu kurz gegriffen, nur die Prävention anzusprechen. Prävention gibt es – ebenso wie Repression – nie in Reinform, immer ist auch die andere Dimension und sind damit die Akteure in verschiedenen Rollen einbezogen. Die Ausweitung der (horizontal und vertikal) institutionenübergreifenden Ansätze zur Prävention und Repression kann man daher als transinstitutionales Polizieren bezeichnen.

„Polizieren“ steht dabei als Dachbegriff für das gesamte staatliche, private, von Verbänden und Bürgerinitiativen getragene Handeln, das auf die Erreichung und Erhaltung von ‚innerer Sicherheit‘ zielt: ein Ringen der beteiligten Akteure um die Rechtfertigung, Verankerung und Durchsetzung solcher Handlungsstrategien innerhalb einer bestimmten Gruppe oder bestimmter Netzwerke, welche geeignet sind, die soziale Ordnung zu kontrollieren. Zum Polizieren gehören Repression wie Prävention, das öffentliche Warnen und Aufklären, das Erstellen von Ratgebern ebenso wie das Herausgeben von Kriminalstatistiken, die Ausbildung in Kampfsportarten wie der Besitz von Waffen, das Beobachten von öffentlichen Plätzen mit Videokameras wie die Ausstrahlung von Fernsehsendungen, die auf Ordnung und Sicherheit zielen. Dazu zählen auch alle Maßnahmen zur Erschwerung von Geldwäsche, das systematische Scannen des World Wide Web nach strafbaren Inhalten und der Bau von Panic-Rooms, die unterschiedlichen Bewegungen zur Aufwertung der Innenstädte durch die Beseitigung von Müll sowie die Ausgrenzung von Bettlern, Drogenabhängigen und Prostituierten, die Beratungen von Drogenkonsumenten in den „Locations“, die Bürgerbeteiligung bei Betreuungsaufgaben, die bewachende Nachbarschaftshilfe und etwa die geschützten Wohngebiete für Ältere und Wohlhabende (vgl. Wehrheim 2000; 2002), alle wissenschaftlichen Debatten über die ‚innere Sicherheit‘, das plötzliche Erstarken des Broken-Window-Ansatzes (vgl. Wilson/Kelling 1996), die Übernahme des Zero-Tolerance-Konzepts durch eine Reihe von bundesdeutschen Städten (vgl. Dreher/Feltes 1997; Feltes 2008) und die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen über einen steigenden Bedarf an verhaltensorientierenden Traditionen und Werten.⁴

Auf allen Ebenen des Polizierens bestehen sowohl per Gesetz institutionalisierte als auch über langjährige Praxis gefestigte Kulturen der Eigenständigkeit bis hin zur Konkurrenz – man denke an Länderpolizeien untereinander, an das Verhältnis von Landes- zu Bundesbehörden oder zwischen verschiedenen nationalen Behörden oder auch an die konkurrierenden Kompetenzansprüche verschiedener Behörden beim Thema Organisierte Kriminalität (BKA

4 Diese Definition (nicht gleichbedeutend mit dem ‚policing‘-Begriff) stammt aus dem Konzeptpapier zum Antrag auf Förderung einer Forschergruppe „Polizieren – Über den Wandel bei der Erreichung und Erhaltung von ‚innerer Sicherheit‘“ vom September 2005, verfasst vom Autorenkollektiv Thomas Feltes, Jo Reichertz, Peter Stegmaier, André Kaiser, Henning van den Brink, Cay Folkers, Jürg Weißgerber, Martin Morlok und Julian Krüper.

vs. BND). „Weiche Kooperationsstrukturen“ sind im derzeitigen verwaltungsrechtlichen und politisch-administrativen Kontext der Bundesrepublik aber nur im Schatten „harter Strukturen“ denkbar (Knapp et al. 2001: 23). Das gilt insbesondere für die Arbeit der staatlichen Sicherheitsagenturen. Sie fußen auf einem hierarchischen Denkmodell staatlicher und behördlicher Organisation und Bürokratie.

Sicherheit und Wissen in der Krise

Hinter dem Trend zur Netzwerkorganisation steht die Annahme, dass die herkömmlich strukturierte Sicherheitsbürokratie keine adäquate und effektive Antwort mehr auf die netzwerkartigen Organisationsstrukturen von Vereinigungen und Zusammenschlüssen des globalisierten Verbrechens in Form des internationalen Terrorismus, der Organisierten Kriminalität (z.B. „Netzwerke professionell-organisierter Täter“, „Netzwerke organisierter Wirtschaftskriminalität“ (vgl. BMI 2006: 69)) oder – wenn auch weniger dramatisch – etwa auch der Hooligan-Szene sein kann. Dabei gäbe es durchaus auch Ansätze, den Ursachen des internationalen Terrorismus auf lokaler Ebene nachzugehen (vgl. Feltes 2006).

Im „age of uncertainty“ (John Kenneth Galbraith) und in der „Weltrisikogesellschaft“ (Ulrich Beck) entgrenzt zunehmend auch das Feld der „inneren Sicherheit“ (Galbraith 1977; Beck 1986, 1995). Es gibt keine klar kalkulierbaren Margen von Verdacht, Prävention, Intervention, Repression, Risiko und Gefahr mehr. Die Wissensgrundlagen auf diesem Feld unterliegen vielfältigen Definitions-, Entdeckungs- und Aushandlungsprozessen (vgl. die Beiträge in Hitzler/Peters 1998). Was als Wissen und als Nichtwissen – beispielsweise für Lagebeschreibungen, Entscheidungen und Problemlösungen – gilt, ist ebenso umstritten und umkämpft wie die damit verbundenen politischen und praktischen Konsequenzen sowie zuvor schon die Ursachen. Anschläge, die niemand vorausahnte, von Gruppen oder Einzelpersonen (wie den „Kofferbomben“), die zuvor niemand kannte, sind nicht als Risiko (das man berechnen, zu dem man sich entscheiden kann), sondern als Gefahr aufzufassen (die man eben nicht kalkulieren kann).

In dieser Lage zerbröckelt der Kontrollmythos der (national-)staatszentrierten Moderne auch für die ‚innere Sicherheit‘. Zugleich werden mit „neuen Steuerungsmodellen“ auch jene Institutionen umgebaut, die Sicherheit garantieren sollen – mit dem Versprechen immer größerer Effizienz und Effektivität unter Annahme einer zumindest begrenzten Steuerungsfähigkeit sozialer Prozesse. Der alltägliche Widerspruch zwischen Nichtwissen und Unvorhersehbarkeiten einerseits sowie Steuerungsanspruch und Organisationsbedarf andererseits ist eklatant. Das bedeutet dennoch keine Handlungsunfähigkeit des Staates, denn er verfügt über nicht unerhebliche institutionelle Anpassungsreserven, die Chance der Nutzung neuer Steuerungsinstrumente und die Möglichkeit zur Ausnutzung von Kooperationszwängen.

Mit dieser Diagnose ist zugleich festzustellen, dass sich sowohl Informationen über die immer komplexer werdenden gesellschaftlichen Verhältnisse immer schwieriger gewinnen lassen als auch die Möglichkeiten abnehmen, sicheres Wissen zur Verfügung zu haben. Damit nehmen unklare, nicht oder schwer zu entscheidende Situationen zu – sowohl im Bereich der Wissenschaft als auch in dem der Politik. Von dieser Krise des Wissens ist die Innen- und Sicherheitspolitik nicht ausgenommen. So wies August Hanning als Präsident des Bundesnachrichtendienstes darauf hin, dass die „aktuellen und perspektivischen Bedrohungspotentiale [...] durch eine enorm gestiegene Komplexität und Vielfalt“ gekennzeichnet seien, die er nur für bewältigbar hält, wenn mit „integrierten und interdisziplinären“ Arbeitsweisen „die neuen Informationsbedürfnisse“ befriedigt würden und die nationale wie auch die inter-

nationale Kooperation verbessert werde. Erforderlich sei ein „globales sicherheitspolitisches Denken“ (Hanning 2001). Damit verbunden ist zum einen der *Umbau der Sicherheitsstrukturen*, welche mitunter als „stille Revolution“ bezeichnet wird, was das Verknüpfen von Polizeien und Nachrichtendiensten angeht, und Aufbau neuer Strukturen, etwas in Form eines zentralen Abhörzentrums nach Vorbild der U.S.-amerikanischen National Security Agency (NSA).⁵

Es ist also festzustellen, dass Problem und Herangehensweise, oder anders ausgedrückt: die Organisation des Wissens und die Organisation der Sicherheitsakteure zusammenhängen. In klassischen Kategorien – wie staatlich vs. privat, innere vs. äußere Sicherheit, Organisierte Kriminalität vs. Terror, politische Steuerung vs. begrenzt oder gar nicht steuerbare Ereignishaftigkeit, politisches vs. sportliches Großereignis usw. – nicht (mehr) greifbare Phänomene erfordern sowohl andere Wissensstrategien als auch andere Strategien der Organisation des Handelns. Das sind die zwei Seiten der Komplexität von Sicherheitsaufgaben.

Die Wissensgrundlagen im Feld der ‚inneren Sicherheit‘ unterliegen vielfältigen Definitions- und Aushandlungsprozessen. Was als Wissen und als Nichtwissen – etwa für polizeiliche Lagebeschreibungen, Entscheidungen und Problemlösungen – gilt, ist ebenso umstritten und umkämpft wie die damit einhergehenden politischen und praktischen Konsequenzen sowie zuvor schon die Ursachen (Japp 1997; Wehling 2001).

Es ändern sich nicht nur die Bedingungen und Ausdrucksformen, wie das begriffliche Konstrukt „Sicherheit“ mit Sinn und Praxis gefüllt wird, sondern auch die Arbeitsteilungen, Wahrnehmungskategorien und Methoden der Herstellung und Erhaltung von Sicherheit. Drei inhaltliche Dimensionen sind zu beachten: erstens das elementare Bedürfnis nach Selbstgewissheit und Sicherheit bezüglich künftigen fremden Verhaltens; zweitens der Anspruch auf die soziale Verfügbarkeit von ausreichend vielen und hinlänglich zufriedenstellenden Verhaltensweisen; drittens das Vertrauen in den Sinn und Zweck der gesellschaftlichen Verfahren zur Lizenzierung, Kontrolle und Stabilisierung dieser Verfahrensmuster (vgl. Zelinka 1997). Die weitere Entwicklung wird zeigen, auf welche Weise die verschiedenen Sicherheitsinstitutionen diese Dimensionen in ihren Kooperationen umsetzen, ergänzen oder verkürzen.

Wolfgang Bonß empfiehlt bereits seit längerem einen Perspektivenwechsel sowohl für die Sicherheitsforschung als auch für die Sicherheitspolitik: Nachdem die Konzepte additiver und absolut-rationaler Sicherheit nicht mehr tragbar seien, könne man nicht mehr davon ausgehen, dass die Ideale absoluter Rationalität und vollständiger Sicherheit aus zeitlichen, finanziellen oder sonstigen Gründen noch nicht realisiert worden seien, sondern man müsse nach der Maxime arbeiten, dass sie grundsätzlich nicht realisierbar sind. Wichtig sei es zu untersuchen, wie (Erwartungs-) Sicherheit jenseits absoluter Rationalitäts- und Informationsideale tatsächlich produziert wird und insbesondere, welche Abkürzungsstrategien und sonstige Verfahren jenseits dieser absoluten Ideale dabei zum Tragen kommen (vgl. Bonß 1997).

Sicherheit in Zeiten der Krise von Sicherheit und sicherem Wissen stellt sich dar als eine Aufgabe, die individuell-kreativer und zugleich breiter denn je verteilt gelöst werden muss, und als eine Aufgabe, bei der man es aushalten muss, keine absolut verlässlichen Garantien mit auf den Weg nehmen zu können. Paradox an der Situation ist, dass sich sowohl Institutionen als auch einzelne Gesellschaftsmitglieder stärker auf sich selbst verlassen müssen. Zugleich müssen sie aus ihrer Autonomie heraus (welche sie durch die reduzierte Absiche-

5 Siehe dazu etwa: Markus Wehner, „Deutschlands Mister Sicherheit“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 20.07.2008, sowie „Service-Center für die Lauscher“, Süddeutsche Zeitung Online 18.05.2008, auf: www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/764/175239/ [25.08.08].

rung ja umgekehrt gewinnen) flexibel mit anderen kooperieren und sich dabei fortwährend selbst verwandeln.

Netzwerke der Sicherheit: Potenziale und Grenzen

Die Organisation der ‚inneren Sicherheit‘ in der Netzwerkperspektive zu betrachten, findet in der jüngeren Organisations-, Policy- und Technikforschung Vergleichsfolien, insbesondere dort, wo es um so genannte ‚Unternehmensnetzwerke‘ und ‚Innovationsnetzwerke‘ geht. Im Wirtschaftsleben entwickelte Organisationsformen (‚Neues Steuerungsmodell‘, ‚Outsourcing‘ u. v. a.) werden regelmäßig als Reformwege für die öffentliche Verwaltung propagiert und implementiert.

Die Netzwerkbildung gilt in der Wirtschaft als probate Strategie, Engpässe und Mangel an Ressourcen einzelner Organisationen zu überwinden, indem der Zugang zu externem Wissen ermöglicht werde (Hirsch-Kreinsen 2005: 202). Neue Handlungsfelder könnten so erschlossen und Größen- wie Spezialisierungsvorteile für den Gesamtverbund realisiert werden. Die prinzipielle Unsicherheit von komplexen und auf eine begrenzt prognostizierbare Zukunft gerichteten Prozessen werde für die beteiligten „Partner“ reduzierbar und kalkulierbar. Flexibilität und Offenheit in Kooperation und Kommunikation müssten dabei gewährleistet sein – eine schwierige Herausforderung für bürokratische Organisationen, seien es Wirtschaftskonzerne oder Behörden.

Solche Netzwerke können definiert werden als eine Koordinationsform von spezifischen Aktivitäten, die formal selbständige, praktisch indes mehr oder weniger abhängige Institutionen und Organisationen durch komplexe und wechselseitige, eher kooperative denn kompetitive und relativ stabile Beziehungen relativ dauerhaft miteinander verbindet (Sydow 1992: 82). Sie dienen erstens als das organisatorische Mittel für einen Rationalisierungszugriff auf die gesamte Handlungskette und damit für die Nutzung neuer Potenziale zur Kostenminimierung und Leistungssteigerung, zweitens zur Bewältigung immer schnelleren und unüberschaubareren Wandels und der Verkürzung von Innovationszeiten; drittens zielt die Netzwerkbildung auf die Ausweitung der Aktivitäten der beteiligten Akteure (vgl. Hirsch-Kreinsen 2005: 98 f.).

Trotz des allgemeinen „Netzwerk-Hypes“ kann man feststellen, dass in der Wirtschaft nicht grundsätzlich eine positive Netzwerkorientierung herrscht. Bei weitem nicht überall besteht zwischen Firmen oder zwischen Abteilungen eine netzwerkförmige Kooperation. Die Bedeutung und Funktionalität von nicht-kooperativen Handlungsformen wird nicht selten höher eingeschätzt. Zumindest kann man allorts höchst unterschiedliche und in ihren Kontexten auch funktionale Mischformen von Organisation und Steuerung finden. Kooperationen können gemischt strategisch, partnerschaftlich, marktorientiert, regional, policyorientiert, innovations- oder diffusionsorientiert, umfassend oder projektorientiert sein. Vor allem, wenn es sich um illegale, teil-legale oder sich im Graubereich abspielende Aktivitäten handelt (beispielsweise die VW-Hartz-Affäre, die Siemens-Korruptions- und die Preisabsprachen-Affäre), werden eher kleinräumige, informelle und intern abhängig gemachte „Netzwerke“ geknüpft.

Hinzu kommt oft eine instrumentelle Komponente, wonach ein Netzwerkansatz gar keinen Selbstzweck darstellt, sondern zur Erreichung etwa eines Restrukturierungsziels vorübergehend eingesetzt wird, um bestehende Strukturen aufzubrechen, dann aber wieder anders zu stabilisieren. Auch können die Motive und Erfolgskriterien der Akteure erheblich divergieren, die gewachsenen Kulturen und Technologien der beteiligten Akteure inkompatibel

sein, wechselseitiges Vertrauen kann mitunter zu langsam wachsen. Die Spannung zwischen Autonomie und Abhängigkeit im Netzwerk ist zu bewältigen.⁶

Dabei ist freilich noch zu überprüfen, inwieweit es sich im Sicherheitsbereich von Fall zu Fall überhaupt um Netzwerkstrukturen oder um andere Formen von Verbindungen handelt – inwieweit diese in der Industrie und Ökonomie zu beobachtenden Vernetzungstendenzen und -formen auch auf bzw. für die "innere Sicherheit" übertrag- und feststellbar sind. Netzwerkbildungen und vernetztes Handeln in Wirtschaft und Staat müssen erst noch grundständig verglichen werden, denn Rahmenbedingungen und Begleiterscheinungen, Handlungsweisen und institutionelle Strukturen sind jeweils unterschiedlich gewachsen. Es wäre spannend, Klarheit zu darüber bekommen, ob die Rede von „Vernetzung“ nicht sozusagen „unter der Hand“ Netzwerkstrukturen nur suggeriert, wo sie empirisch gar nicht gegeben oder nicht handlungsfähig sind.

Ein klarer Bedarf zeichnet sich hiermit für sozialwissenschaftliche Forschung über Institutionen, Handeln und Wissen im Bereich der ‚inneren Sicherheit‘ ab. Es wird in Zukunft darum gehen, die Netzwerk-Rhetorik in der Sicherheitspolitik als Selbstbeschreibungsformel zu analysieren und zu prüfen, welche tatsächlichen Struktureffekte und alltäglichen Praxisformen auftreten.

Die ganze Netzwerkperspektive

Um keinen idealistischen Verkürzungen der Netzwerkvorstellung aufzuliegen, sollte man die ganze Doppeldeutigkeit der Netzwerkbeziehungen etwa im Spannungsfeld von ‚innerer Sicherheit‘ und Kriminalität im Blick behalten. Damit empirisch die ganze Bandbreite der Netzwerkbeziehungen im Zusammenhang von ‚innerer Sicherheit‘ und ‚Kriminalität‘ erfasst werden kann, sollte man sich nicht von einem normativen oder einseitigen Netzwerkbegriff leiten lassen, durch den die Wechselbeziehlichkeiten von Vernetzungen aus dem Blick geraten. In der Praxis ist die Abschottung von Netzwerken in sich selbst kaum zu garantieren. Netzwerke sind geradezu dafür prädestiniert, weitere Anschlüsse für Aktivitäten zu bieten, sei es indem aktiv danach gesucht wird oder indem in ein Netzwerk eingedrungen wird. Netzwerkbeziehungen sind nicht soweit normativ festlegbar, dass nicht auch unerwünschte Beziehungen etabliert werden. Die folgende Tabelle soll die nötige symmetrische Sichtweise (vgl. Stegmaier 1998) analytisch deutlich machen:

Tabelle 1: Vernetzungsbeziehungen

	Vernetzung zur ,inneren Sicherheit‘	Vernetzung zur ,Kriminalität‘
Vernetzung zur ,inneren Sicherheit‘	(1) Kooperation zur ,inneren Sicherheit‘	(3) Kooperation gegen ,Kriminalität‘
Vernetzung zur ,Kriminalität‘	(4) Kooperation gegen ,innere Sicherheit‘	(2) Kooperation zur ,Kriminalität‘

⁶ Vgl. Hellmer et al. (1999: 245ff.) zu Beispielen aus Regionalnetzwerken; Sydow et al. (1995: 447 ff.) mit dem Beispiel der Versicherungsnetzwerke.

Allein im Schnittfeld (1) befindet sich jener Bereich markiert, der üblicherweise als *Netzwerkkooperation zur Herstellung und Erhaltung ‚innerer Sicherheit‘* adressiert wird und um dessen Effektivitätsmythos sich der vorliegende Beitrag im Kern drehte. Hier geht es um die Zusammenarbeit von Behörden und anderen Akteuren mit der Handlungsorientierung, mehr oder weniger gemeinsam, auf alle Fälle ein Stück weit vernetzt auf ‚innere Sicherheit‘ hinzuwirken. Stellt man in Rechnung, dass auch ‚kriminelle Akteure‘ vernetzt (ko-) operieren (vgl. etwa Besozzi 1997; Ledeneva 1997) und platziert diesen Sachverhalt in Schnittfeld (2), und stellt man allein diese beiden Netzwerke zueinander in Beziehung, dann wird sichtbar, dass mindestens zwei weitere Bereiche zu berücksichtigen sind. Zum einen wird auf verschiedene Weise Zugang zu dem jeweils fraglichen ‚kriminellen‘ Netzwerk gesucht: Leute eingeschleust oder technisch eingedrungen, wie dies durch Schnittfeld (3) dargestellt werden soll. Andererseits versuchen die ‚Kriminellen‘ genau das gleiche: ihre Interessen durch Kooperationspartner auf der Seite des Sicherheitsnetzwerks zu verfolgen, wie Schnittfeld (4) wiedergegeben. Beispiel hierfür sind korrupte Beamte (Waddington 1999: 121 ff.) oder auch nicht ausreichend kritisch agierende kommunale Akteure, die womöglich zur Geldwäsche bestimmte Gelder von Investoren zur Sanierung von Immobilien akzeptieren.⁷

Vernetzt sind nicht nur Organisationen und Akteure der ‚inneren Sicherheit‘ oder etwa der ‚Organisierten Kriminalität‘, sondern auch beide Seiten miteinander. Netzwerke ‚innerer Sicherheit‘ und ‚krimineller‘ Art sind nicht vollständig wechselseitig exklusiv. Akteure beider Seiten versuchen, sich auf der „anderen Seite“ jeweils einzuklinken – in der Regel um einerseits Informationen zu sammeln und andererseits die jeweiligen konkurrierenden („gegnerischen“) Netzwerkaktivitäten zu stören. Wer die Dynamik und Effizienz von Netzwerken ‚innerer Sicherheit‘ realistisch betrachten will, muss diese Komplexität berücksichtigen und die Beziehungen im Ansatz erst einmal symmetrisch betrachten.

Fazit

Die Idee des „Netzwerks“ und des „Netzes“ wird landläufig sowohl mit produktiver Innovation (in der Ökonomie) als auch mit Sicherheit (im Sozialstaatsdenken und bei der Gefahrenabwehr) assoziiert. Diese Vorstellung muss um eine andere Dimension ergänzt werden: der des ‚bedrohlichen‘, ‚kriminellen‘, ‚terroristischen‘ Netzwerks. Daneben könnte sich die ganz anders gelagerte Vorstellung, lediglich Individuen seien dem neoliberalen Trend zur De-Sozialisierung – heraus aus der Geborgenheit vorsorgestaatlicher Absicherung – ausgesetzt, als Illusion erweisen. Auch Institutionen kann das Schicksal ereilen, dass zusehends ihre Potenziale als aktive Agenten des eigenen Schicksals betont werden und quasi unternehmerische Eigeninitiative und marktorientierte Kooperationsbereitschaft erwartet wird. Damit werden die Sicherheitsinstitutionen, aber auch die Inhaber deren politischer Steuerung umzugehen haben. Nicht immer ist klar, ob die Konsequenzen der relativen Freisetzung und Vernetzung von Institutionen gänzlich intendiert sind.

Mit dem Begriff des transinstitutionalen Polizierens haben wir den Trend zur institutionenübergreifenden, Prävention wie Repression, Exekutive wie Legislative, Staat wie Wirtschaft bis hin zur Zivilgesellschaft umfassenden, relativ dauerhaft koordinierten Kooperation bezeichnet, deren Ziel es ist, ‚Sicherheit‘ zu erreichen und zu erhalten.

⁷ Vgl. hierzu die ZDF-Dokumentation „Im Netz der Mafia – Auf den Spuren der Mörder von Duisburg“, gesendet am 19. August 2008, nachzusehen unter www.zdf.de/ZDFmediathek/content/564796?inPopup=true [25.08.08].

Je nachdem, wie die Kooperation angelegt ist und wirkt, kann das Ziel womöglich nicht mehr ‚innere Sicherheit‘ im herkömmlichen Sinne heißen, sondern andere Maßstäbe betreffen. Dabei kann es um die Beeinflussung des „Sicherheitsgefühls“ einzelner gesellschaftlicher Gruppen ebenso gehen wie um Abschreckung durch immensen Sicherheitsaufwand (wie bei der Fußballweltmeisterschaft) oder um die Verschiebung des Verhältnisses von bürgerlichen Freiheiten und ‚innerer Sicherheit‘, durch Polizei, Militär und Geheimdienste (wie durch das so genannte „Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz“). Den Maßstab verändern kann indes auch heißen, mit der neuen Gefahrenangst so umzugehen, dass der Sicherheitsanspruch an den Staat reduziert wird.⁸

Sowohl ökonomische als auch gesellschaftsdiagnostische Argumente werden angeführt, um die netzwerkförmige Re-Organisation der ‚Sicherheit‘ zu legitimieren: Effizienz und Effektivität, Risikogesellschaft und Entgrenzung. Vernetzung bedeutet, Strukturen und Handeln auf besondere Weise zu verknüpfen: aufeinander abzustimmen. Wie nicht anders zu erwarten, ist das Feld der ‚inneren Sicherheit‘ im strengen Sinne bislang nur ansatzweise vernetzt. Ob das Netzwerk die Organisationsform der Zukunft schlechthin werden wird, ist indes völlig offen.

Literatur

- Adang, Otto/Schreiber, Martina* 2006: Crowd dynamics, policing and hooliganism at FIFA World Cup 2006. Paper presented at the Cepol Course „Public Order and Crowd Management – Security during Major Events“, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, November 2006.
- Bach, Stephanie* 2008: Die Zusammenarbeit von privaten Sicherheitsunternehmen, Polizei und Ordnungsbehörden im Rahmen einer neuen Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland – Beobachtungen und Analysen im Zusammenhang mit der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft 2006. Holzkirchen 2008 (zugleich Diss. Bochum 2008).
- Beck, Ulrich* 1995: Weltrisikogesellschaft, in: Internationale Politik 8, S. 13-20.
- Beck, Ulrich* 1986: Risikogesellschaft, Frankfurt/M.
- Besozzi, Claudio* 1997: Organisierte Kriminalität und empirische Forschung, Zürich: Rüegger.
- Bonß, Wolfgang* 1997: Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit, in: E. Lippert et al. (Hg.): a.a.O., S. 21-41.
- Bundeskriminalamt* 2006: Neue Allianzen gegen Kriminalität und Gewalt, München.
- Bundeskriminalamt* 2005: Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror, München
- Bundesministerium des Innern* 2006: 2. Periodischer Sicherheitsbericht (Kurzfassung), Berlin.
- Bundesministerium des Innern* 2005: Nationales Sicherheitskonzept zur WM 2006. Sonderkonferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder (IMK), Stuttgart, 25. Mai 2005 – Zusammenfassung.
- Dreher, Gunter/Feltes, Thomas* (Hg.) 1997: Das Modell New York: Kriminalprävention durch Zero Tolerance, Holzkirchen.
- Feltes, Thomas* 2008: Null Toleranz, in: Hans-Jürgen Lange (Hg.), Kriminalpolitik, Wiesbaden, S. 231-250.

⁸ Wolfgang Sofsky und Sonja Zekri, „Wir kehren zurück in historisch normale, gefährliche Zeiten“, in: Süddeutsche Zeitung, 24.08. 2006, S. 11; vgl. auch Sofsky 2007.

- Feltes*, Thomas 2007a: Akteure der inneren Sicherheit, in: Stefan Jakowatz/Hans-Jürgen Lange/Peter Ohly/Jo Reichertz (Hrsg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden.
- Feltes*, Thomas 2007b: Zusammenarbeit zwischen privaten Sicherheitsdienstleistern und Polizei bei der FIFA WM 2006?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2007, Heft 7, S. 243-244.
- Feltes*, Thomas 2006: Kommunale Kriminalprävention gegen weltweiten Terrorismus?, in: Thomas Feltes/Christian Pfeiffer (Hg.): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen, Festschrift für Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag, Heidelberg, S. 825-839.
- Galbraith*, John Kenneth 1977: The Age of Uncertainty, Boston.
- Glaeßner*, Gert-Joachim 2003: Sicherheit in Freiheit, Opladen.
- Hanning*, August 2001: Neue Herausforderungen für den Bundesnachrichtendienst – Beitrag zur Konferenz „Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung“ der Friedrich-Ebert-Stiftung, 21.-22. Mai 2001.
- Hellmer*, Friedhelm/*Friese*, Christian/*Kollros*, Heike/*Krumbein*, Wolfgang 1999: Mythos Netzwerke, Berlin.
- Hirsch-Kreinsen*, Hartmut 2005: Wirtschafts- und Industriosozilogie, Weinheim-München.
- Hitzler*, Ronald/*Peters*, Helge (Hg.) 1998: Inszenierung: Innere Sicherheit, Opladen.
- Japp*, Klaus P. 1997: Zur Beobachtung von Nichtwissen, in: Soziale Systeme 2, S. 289-312.
- Knapp*, Wolfgang/*Kunzmann*, Klaus R./*Schmitt*, Peter 2001: Die Region RheinRuhr, Dortmund 2001.
- Kolbe*, Peter 2005: Staatlichkeit im Wandel am Beispiel der Kriminalprävention, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 46, S. 9-16.
- Lange*, Hans-Jürgen 2000: Innere Sicherheit als Netzwerk, in: ders. (Hg.): Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S. 235-255.
- Ledeneva*, Alena V. 1997: Practices of Exchange and Networking in Russia, in: Soziale Welt Heft 2, S. 151-170.
- Lippert*, Wolfgang/*Prüfert*, Andreas/*Wachtler*, Günther (Hg.) 1997: Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schily*, Otto 2006: Die Bildung von Allianzen gegen Kriminalität und Gewalt als nationale und internationale sicherheitspolitische Herausforderung, in: BKA 2006: a.a.O., S. 7-16.
- Schily*, Otto 2005: Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror, in: BKA 2005: a.a.O., S. 5-14.
- Sofsky*, Wolfgang 2007: Verteidigung des Privaten. Eine Streitschrift, München: Beck.
- Stegmaier*, Peter 1998: Die elektronische Überwachung der Bürger. Eine soziologische Untersuchung zur Relevanz computerisierter Datenverarbeitung für Prozesse der Inklusion und Exklusion, München (unveröff. Diplomarbeit).
- Stegmaier*, Peter/*Feltes*, Thomas 2007: Vernetzung als neuer Effektivitätsmythos für innere Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 12, S. 18-25.
- Sydow*, Jörg 1992: Strategische Netzwerke, Wiesbaden.
- Sydow*, Jörg/*Windeler*, Arnold/*Krebs*, Michael/*Loose*, Achim/*van Well*, Bennet 1995: Organisation von Netzwerken, Opladen.
- Waddington*, Peter A. J. 1999: Policing Citizens. Authority and Rights, London: UCLP.
- Waldmann*, Peter 2005: Islamischer Terrorismus, in: BKA 2005: a.a.O., S. 31-44.
- Wehling*, Peter 2001: Jenseits des Wissens?, in: Zeitschrift für Soziologie, 30/6, S. 465-484.

- Wehrheim*, Jan 2000: Kontrolle durch Abgrenzung, in: *Kriminologisches Journal* 32/2, S. 108-128.
- Wehrheim*, Jan 2002: Die überwachte Stadt, Opladen.
- Wilson*, James Q./*Kelling*, George L. 1996: Polizei und Nachbarschaftssicherung, in: *Kriminologisches Journal*, 27/2, S. 121-137.
- Zelinka*, Udo 1997: Sicherheit – ein Grundbedürfnis des Menschen?, in: Ekkehard Lipfert/Andreas Prüfert/Günther Wachtler (Hg.), *Sicherheit in der unsicheren Gesellschaft*, Opladen, S. 43-57.