

Jonathan Staut & Thomas Bierschenk

Polizei und Sicherheit:
Wahlprogramme der deutschen
politischen Parteien im Vergleich

ARBEITSPAPIERE DES
INSTITUTS FÜR
ETHNOLOGIE
UND AFRIKASTUDIEN

WORKING PAPERS OF
THE DEPARTMENT OF
ANTHROPOLOGY AND
AFRICAN STUDIES



Herausgegeben von / The Working Papers are edited by:
 Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität Mainz,
 Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.
 Tel. +49-6131-3923720; Email: ifeas@uni-mainz.de; <http://www.ifeas.uni-mainz.de>
<http://www.ifeas.uni-mainz.de/92.php>

Geschäftsführende Herausgeberin / Managing Editor: Theresa Mentrup (tmentrup@uni-mainz.de)

Copyright remains with the author.

Zitierhinweis / Please cite as:

Staut, Jonathan und Thomas Bierschenk (2020): Polizei und Sicherheit. Wahlprogramme der deutschen politischen Parteien im Vergleich. Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Working Papers of the Department of Anthropology and African Studies of the Johannes Gutenberg University Mainz) 193.

Jonathan Staut und Thomas Bierschenk: Polizei und Sicherheit. Wahlprogramme der deutschen politischen Parteien im Vergleich (Police and Security. Election programs of German political parties in comparison)

Zusammenfassung

Der Zusammenhang von Polizei und Sicherheit ist für alle größeren deutschen politischen Parteien (CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis90/Die Grünen, Die Linke, AfD) selbstverständlich. Unterschiede ergeben sich in der Definition von Sicherheit und der Rolle der Polizei bei ihrer Produktion, sowie hinsichtlich des Ausmaßes, in dem diese dazu mit anderen staatlichen, gesellschaftlichen und überstaatlichen Akteuren kooperieren soll. Für die meisten Parteien fallen innere und äußere Sicherheit zunehmend zusammen. Neben der AfD, die weiterhin den Nationalstaat als den exklusiven Produzenten von Sicherheit versteht, beharrt auch die CDU/CSU auf der Priorität des Staates bei der Produktion von gesellschaftlicher Sicherheit. Die anderen Parteien vertreten dagegen die Ansicht, dass gesellschaftliche Sicherheit nur in Kooperation von staatlichen (darunter die Polizei) und zivilgesellschaftlichen Akteuren hergestellt werden kann. Die jeweiligen Begriffe von Sicherheit ordnen sich somit auf einer Matrix ein, die von zwei Positionen her aufgespannt ist: auf der einen Seite eine Position, die stark auf die Exekutive(n) des (National-)Staats fokussiert, auf der anderen Seite erweiterte Begriffe von Sicherheit, die über die Grenzen des Nationalstaats hinaus sowohl auf ‚Gesellschaft‘ als auch auf die suprastaatliche Ebene rekurren. Diesen unterschiedlich weiten Sicherheitsbegriffen entsprechen auch jeweils unterschiedlich weite Begriffe von Polizeiarbeit (*policing*). Zusätzlich enthält die Untersuchung einen ausführlichen Anhang zu den organisatorischen Prozessen, in denen die Wahlprogramme der Parteien entstehen.

Abstract

The connection between police and security is axiomatic for all major German political parties (CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis90/Die Grünen, Die Linke, AfD). Differences arise in the definition of security and the role of the police in its production, as well as in the extent to which the police should cooperate with other state, societal and supranational actors. For most parties, internal and external security increasingly coincide. An exception are the AfD, which continues to see the nation state as the exclusive producer of security, and the CDU/CSU which insists on the priority of the state in the production of societal security. The other parties, however, take the view that extended security can only be achieved through cooperation between state (including the police) and civil society actors. The respective concepts of security are thus

positioned on a matrix that is spread out from two positions: on the one hand, a position that focuses strongly on the executive of the (nation) state, and on the other hand, expanded concepts of security that reach beyond the borders of the nation state towards both 'society' and the supranational level. These different concepts of security are matched by differently broad concepts of policing. Additionally, the study also contains a detailed appendix on the organizational processes in which the election programs of the parties are developed.

Schlagwörter / Keywords

Sicherheit, Polizei, Staat, politische Parteien, Zivilgesellschaft, Deutschland / Security, policing, state, political parties, civil society, Germany.

Die Autoren

Jonathan Staut hat 2019 einen Master in Ethnologie am Institut für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg-Universität Mainz erworben; Thomas Bierschenk ist dort Professor (pensioniert).

E-Mail

jstaut@students.uni-mainz.de; biersche@uni-mainz.de



Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	II
1. EINLEITUNG	1
2. POLITISCHE MODELLE VON POLIZEI, SICHERHEIT UND STAAT	3
2.1 Sicherheit als politischer Zielbegriff des modernen Staates	3
2.2 Enge und weite Polizeibegriffe	5
2.3 Die Ausfächerung des Sicherheitsbegriffs und die Ausweitung von <i>policing</i>	6
2.3.1 Polizei, Ordnungsverwaltung und Gesellschaft.....	7
2.3.2 Transnationale Polizeiarbeit	10
2.4 Sicherheit als politisch aufgeladener und umstrittener Begriff.....	10
3. DER POLIZEI- UND SICHERHEITSDISKURS DER DEUTSCHEN PARTEIEN IN DEN BUNDESTAGSWAHLPROGRAMMEN 2017	12
3.1. Die Programmarbeit der Parteien und die Entstehung ihrer Wahlprogramme.....	12
3.2 Die Christlich-Demokratische Union/Christlich-Soziale Union (CDU/CSU)	12
3.2.1 Die innerparteiliche Diskussion: Mehr Orientierung durch eine künftige Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion.....	13
3.2.2 Die Polizei-Idee: Staatliche und suprastaatliche Sicherheitsgarantie	15
3.3 Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD).....	16
3.3.1 Die innerparteiliche Diskussion: Sicherheit nach den Grundwerten der Verfassung.....	16
3.3.2 Die Polizei-Idee: Rechtsstaat und aktive Sozialpolitik	18
3.4 Die Alternative für Deutschland (AfD)	20
3.4.1 Die innerparteiliche Diskussion: Sicherheit und kulturelle Assimilation.....	20
3.4.2 Die Polizei-Idee: Primat der nationalen Souveränität im Rahmen einer suprastaatlichen Ordnung.....	22
3.5. Die Freie Demokratische Partei (FDP).....	24
3.5.1 Die innerparteiliche Diskussion: Sicherung einer liberalen Wirtschaft und Gesellschaft.....	24
3.5.2 Die Polizei-Idee: Sicherung der Freiheit der Individuen	26
3.6 Die Linke	28
3.6.1 Die innerparteiliche Diskussion: Eine Partei des Friedens und der Bürgerrechte.....	28
3.6.2 Die Polizei-Idee: Aus der Dialektik zwischen Freiheit und Sicherheit hin zu Frieden und globaler Gerechtigkeit.....	29
3.7 Bündnis 90/Die Grünen.....	32
3.7.1 Die innerparteiliche Diskussion: Von den Bundesarbeitsgemeinschaften und ihren Schlüsselprojekten zum Programm	32
3.7.2 Die Polizei-Idee: Kooperation und Vernetzung zwischen Staat, Gesellschaft und suprastaatlicher Ebene	34
4. FAZIT: DIE POLIZEI ZWISCHEN NATIONALSTAAT, EUROPA UND (WELT-)GESELLSCHAFT	37
QUELLEN.....	43
LITERATUR.....	48
ANHANG: DIE PROGRAMMARBEIT DER PARTEIEN: WIE WAHLPROGRAMME ENTSTEHEN	52
Die Christlich-Demokratische Union/Christlich-Soziale Union (CDU/CSU).....	55
Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD).....	57
Die Alternative für Deutschland (AfD).....	58
Die Freie Demokratische Partei (FDP).....	59
Die Linke.....	60
Bündnis 90/Die Grünen	62

Abkürzungsverzeichnis¹

AB-BPT	Antragsbuch eines Bundesparteitages (bei CDU, AfD und FDP)
AfD	Alternative für Deutschland
AG	Arbeitsgemeinschaft (der SPD)
AH-PT	Antragsheft eines Parteitages (bei der Linken)
Ä-BAG	Änderungsanträge einer Bundesarbeitsgemeinschaft (bei den Grünen)
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft (der Grünen)
BB-BPT	Beschlussbuch eines Bundesparteitages (bei der SPD)
BDK	Bundesdelegiertenkonferenz (Bundesparteitag der Grünen)
BFA	Bundesfachausschüsse (bei CDU, AfD und FDP)
BFAO	Ordnung der Bundesfachausschüsse (bei CDU und FDP)
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BND	Bundesnachrichtendienst
BPK	Bundesprogrammkommission (der AfD)
BS	Bundessatzung (genau so bezeichnet nur bei AfD, FDP und der Linken)
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
EDA	European Defense Agency / Europäische Verteidigungsagentur
ESVU	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei (auch: Freie Demokraten)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GO-BFA/BPK	Geschäftsordnung der Bundesfachausschüsse und der Bundesprogrammkommission (bei der AfD)
GR	„Grüne Regeln“ (Bundessatzung der Grünen)
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (der Länder und des Bundes)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MdB	Mitglied des Bundestages
MEP (MdEP)	Mitglied des Europäischen Parlaments
NATO	North Atlantic Treaty Organization / Nordatlantisches Verteidigungsbündnis
OS	Organisationsstatut (Bundessatzung der SPD)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

¹ Verzeichnet sind nur mehrfach vorkommende und besonders wichtige Abkürzungen; nur selten vorkommende Abkürzungen werden unmittelbar im Text erläutert.

RP	Regierungsprogramm (Bundestagswahlprogramm der CDU/CSU und SPD als Regierungsparteien)
SB	Statutenbroschüre (Bundessatzung der CDU)
S-BAG	Statut der Bundesarbeitsgemeinschaften (bei den Grünen)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSZ/PESCO	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit/Permanent Structured Cooperation
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale (Übereinkunft der Innenminister der EG 1975, auf deren Grundlage seit 1976 ff. TREVI-Arbeitsgruppen gebildet wurden, um international die Arbeit der Polizeien und Nachrichtendienste zu koordinieren, vgl. Diederichs 1991)
TÜV	Technischer Überwachungsverein (in dieser Arbeit bezogen auf Siegel für Datenschutzstandards)
UN/VN	United Nations/Vereinte Nationen
UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya
WP	(Bundestags-)Wahlprogramm (der Oppositionsparteien)

1. Einleitung²

„Polizei sorgt für Sicherheit“³ – eine Internetrecherche unter diesem Stichwort ergibt über sechs Millionen Einträge. Versucht man herauszufinden, welche Rollen und Funktionen die politischen Parteien in Deutschland der Polizei zuschreiben, dann kann man folglich eine Antwort darauf in den jeweiligen Kapiteln der Wahlprogramme zu (Innerer) Sicherheit erwarten. Diese Polizei-Modelle, die die Parteien jeweils im Rahmen der von ihnen verwendeten Begriffe von Sicherheit entwerfen, sind das Thema dieser Untersuchung.

Während der Zusammenhang von Polizei und Sicherheit für alle deutschen Parteien axiomatisch ist, ergeben sich Unterschiede darin, wie Sicherheit definiert wird, welche Rolle die Polizei bei ihrer Produktion spielt, und wie sie dabei mit anderen staatlichen, gesellschaftlichen und überstaatlichen Akteuren kooperieren soll. Grob gesagt, kann man die Polizei-Modelle der Parteien danach sortieren, wie eng oder wie weit sie den Begriff der Sicherheit definieren und wie sie dabei das Verhältnis von innerer und äußerer Sicherheit bestimmen. Zum einen kann der Sicherheitsbegriff im Hinblick auf das Verhältnis von Nationalstaat und überstaatlichen Akteuren enger oder weiter gefasst sein. Herkömmlicherweise korrespondiert dies mit der Unterscheidung von innerer und äußerer Sicherheit. Für die meisten Parteien wachsen diese Bereiche jedoch zusammen: Sie sprechen beispielsweise von dem zusammenhängenden Politikbereich der „Sicherheit im Inneren und nach außen“ (CDU RP 17: 59 ff.), oder von der kaum möglichen Trennbarkeit von Innen- und Außenpolitik (Grüne WP 17: 80). Die einzige Ausnahme bildet in dieser Hinsicht die Alternative für Deutschland (AfD), die den Nationalstaat als den weitgehend exklusiven Produzenten von Sicherheit definiert und damit auf einer älteren Unterscheidung besteht. Bei den anderen Parteien werden die Politikbereiche der ‚Außen- und Sicherheitspolitik‘ oft zusammengenannt (AfD WP 17: 17 ff.; FDP WP 17: 110; vgl. auch die supranationale GASP der EU).

Eine andere Gruppierung der Parteien ergibt sich, wenn man den Sicherheitsbegriff in eine andere Richtung erweitert, nämlich die der (Zivil-)Gesellschaft. Dann findet sich eine Gruppe von Parteien, die auf der Priorität des Staates bei der Produktion von gesellschaftlicher Sicherheit beharren – dies ist im Wesentlichen die Auffassung von CDU/CSU und AfD. Die anderen Parteien vertreten dagegen, mit charakteristischen Unterschieden im Detail, die Ansicht, dass gesellschaftliche Sicherheit nur in Kooperation von staatlichen (darunter die Polizei) und gesellschaftlichen Akteuren hergestellt werden kann. Bei der Linken gibt es eine gewisse Spannung zwischen dem staatlichen und gesellschaftlichen Sicherheitsbegriff; sie spricht oft von ‚Bürgerrechten‘, verwendet aber den Begriff der ‚Zivilgesellschaft‘ nur sporadisch.

² Dieser Text entstand im Rahmen des Forschungsprojekts ‚Polizei-Translationen: Mehrsprachigkeit und die Konstruktion kultureller Differenz im polizeilichen Alltag‘ (<https://www.ifeas.uni-mainz.de/polizei-translationen-mehrsprachigkeit-und-die-konstruktion-kultureller-differenz-im-polizeilichen-alltag/>). Das Projekt wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert (BE 6695/1-1). Wir danken den Mitgliedern des Projektteams – namentlich Jan Beek, Annalena Kolloch, Bernd Meyer, Marcel Müller und Theresa Radermacher – für die vielen hilfreichen Verbesserungsvorschläge zu einer ersten Fassung dieses Textes. Die Quellenauswertung fand im Herbst 2019 statt.

³ In diesem Text verwenden wir doppelte Anführungszeichen („“), wenn es sich um Originalzitate handelt, und einfache Anführungszeichen (‘), wenn wir einen Begriff besonders herausheben wollen – insbesondere, wenn dieser das erste Mal erwähnt wird oder wenn es sich um Zitate innerhalb von Zitaten handelt. Fremdsprachige Begriffe werden *kursiv* gesetzt.

Die jeweiligen Begriffe von Sicherheit ordnen sich somit auf einer Matrix ein, die von zwei Positionen her aufgespannt ist: auf der einen Seite eine Position, die stark die Exekutive(n) des (National-)Staats fokussiert, auf der anderen Seite erweiterte Begriffe von Sicherheit, die über die Grenzen des Nationalstaates hinaus sowohl auf ‚Gesellschaft‘ als auch auf die suprastaatliche Ebene rekurren. Diesen unterschiedlich weiten Sicherheitsbegriffen entsprechen auch jeweils unterschiedlich weite Begriffe von Polizeiarbeit (*policing*, siehe dazu Kapitel 2).

Diese Beobachtungen ergeben sich aus einer detaillierten Untersuchung der Programmatik der sechs im 19. Deutschen Bundestag 2017-21 vertretenen politischen Parteien (CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen). Methodisch haben wir uns dabei auf die Auswertung von im Internet zugänglichen Quellen der Parteien beschränkt.⁴ Um das Vorhaben handhabbar zu gestalten, konzentrieren wir uns auf die Wahlprogramme für die Bundestagswahl 2017. In Deutschland liegt die Polizeihochheit bei den Ländern; strenggenommen ist die betreffende Gesetzgebung, genauso wenig wie die Organisation und die Zuständigkeiten der Polizei, somit nicht Gegenstand von Bundestagswahlen.⁵ Da die Parteien allerdings in ihren Bundestagswahlprogrammen Modelle von Polizeiarbeit formulieren, die sich auf die Bundesrepublik insgesamt beziehen, halten wir unser Vorgehen für gerechtfertigt.

Das folgende Kapitel 2 skizziert die Begriffe von Sicherheit und Polizeiarbeit (*policing*) aus historischer und sozialwissenschaftlicher Perspektive. In Kapitel 3 gehen wir zunächst kurz darauf ein, wie Wahlprogramme im Organisationsgefüge der verschiedenen Parteien überhaupt zustande kommen. Es zeigen sich dabei deutliche Nuancierungen im relativen Gewicht von Parteiführung, Mitgliedern und Nichtmitgliedern, und unterschiedliche Grade von Zentralisierung und Dezentralisierung im Rahmen der innerparteilichen Demokratie. Empirische Details dazu präsentieren wir im Anhang. Die darauffolgenden Unterkapitel zu den sechs untersuchten Parteien sind gleichförmig in jeweils zwei Abschnitte gegliedert: In dem ersten stellen wir die Programm- und Änderungsanträge vor, die auf den Bundesparteitagen der Parteien zu diesen Programmen gestellt wurden. Damit wollen wir einen Eindruck von der Breite der innerparteilichen Diskussionen vermitteln und zeigen, welche Themen in den parteiinternen Auseinandersetzungen zum Thema Sicherheit besonders präsent sind; in den jeweils zweiten Abschnitten wenden wir uns dann den beschlossenen und für die Parteien verbindlichen Programmen zu Sicherheit und Polizeiarbeit zu. Die Ergebnisse unserer Untersuchung werden im Fazit (Kapitel 4) zusammengeführt.

⁴ Auf eine Verfeinerung der Ergebnisse durch Interviews mit Schlüsselinformanten der Parteien mussten wir zunächst verzichten.

⁵ „Der Begriff ‚Polizeihochheit der Länder‘ bringt zum Ausdruck, dass die Zuständigkeit für das Polizeiwesen in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich den Bundesländern vorbehalten ist. Diese haben nach dem Prinzip des Föderalismus neben dem Bund eine eigene Staatsqualität. Sowohl ‚die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben‘ (Art. 30 GG) als auch die Gesetzgebung (Art. 70 GG) ist nach dem Grundgesetz Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Mithin sind die Länder auch für die Gesetzgebung und die Organisation des Polizeiwesens zuständig, insofern es sich nicht um sonderpolizeiliche Einrichtungen des Bundes handelt“; https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-90596-9_54 (zuletzt abgerufen am 4.3.2020). Konkrete Themen wie Einsatzmittel (z.B. Taser oder Bodycams), die die Taktik der Polizei maßgeblich beeinflussen, werden somit in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder bestimmt; für die Bundespolizei sowie das BKA gelten eigene Gesetze. Ein wichtiges Instrument zur Steuerung und Vereinheitlichung der Polizeiarbeit in Deutschland ist die Innenministerkonferenz; die dort gefassten Beschlüsse werden häufig in die Ländergesetze übernommen.

2. Politische Modelle von Polizei, Sicherheit und Staat

Staat, Souveränität, Sicherheit und Polizei (bzw. in einer älteren Schreibweise: Policey) sind aufeinander verweisende „Grund- und Wertbegriff(e) der politisch-sozialen Sprache“ Europas (das folgende weitgehend nach Conze 1984; hier S. 831; Conze 2018: 1-45). Ihre Verwendung im politischen Alltagsgeschäft, etwa im Wahlprogramm von Parteien, ist damit philosophisch und historisch außerordentlich voraussetzungsreich.

2.1 Sicherheit als politischer Zielbegriff des modernen Staates

„Sicherheit“ wird in der europäischen politischen Philosophie seit spätestens dem 17. Jahrhundert in enger Verbindung mit den Begriffen des Staats, der Gewalt und der Freiheit gedacht – zunächst im Fürstenstaat, dann im Policey-Staat der Frühen Neuzeit, anschließend im liberalen Rechtsstaat des 19. und schließlich im modernen Wohlfahrtsstaat des späten 19. und 20. Jahrhunderts. Historischer Ausgangspunkt war seit dem 14. Jahrhundert die Engführung der weiten Sicherheitsbegriffe der Antike und des Mittelalters in einem territorial gedachten Sicherheitsbegriff, der auf die Etablierung eines Gewaltmonopols des Staates und die Ausschaltung konkurrierender Institutionen und der gewaltsamen Selbsthilfe abzielte. Dieser enge Sicherheitsbegriff der entstehenden Landesherrschaften, der auf den Bestand des Staates selbst abzielte, erweiterte sich ab dem späten 17. Jahrhundert und schloss allmählich umfassende Wohlfahrtsfunktionen des Staates unter dem Begriff der ‚guten Policey‘ ein. Gleichsam in einer Pendelbewegung verengte sich dieser weite Sicherheitsbegriff wiederum in der liberalen Staatstheorie seit dem späten 18. und bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts zu einem Begriff der Rechtssicherheit, mit dem die Beschränkung der Staatstätigkeit auf die Funktion der Sicherung der Rechtsordnung und die Gefahrenabwehr angezeigt wurde. Zu einer erneuten Erweiterung kam es ab dem späteren 19. Jahrhundert und im 20. Jahrhundert mit dem Begriff der ‚sozialen‘ Sicherheit. Die jüngere Diskussion schließlich wird von einem vielfach entgrenzten Sicherheitsbegriff geprägt, mit dem dieser sich auch von seinem ursprünglichen eindeutig territorialen Bezug löste.

Ab dem 14. Jahrhundert legitimierten sich die entstehenden Territorialstaaten zunehmend durch die erfolgreiche Herstellung von innerer und äußerer Sicherheit. Im historischen Kontext der Erfahrungen des 30jährigen Krieges und der englischen Bürgerkriege wurde Sicherheit bei Theoretikern wie Hobbes und Locke in Großbritannien und Pufendorf und Leibniz in Deutschland (dort auch bei Theologen wie Luther) zu einem „Zentralbegriff des Staatszweckes“ – allmählich nicht nur im Sinne bloßer Existenzsicherung, sondern zunehmend auch für die „Glückseligkeit“ (Pufendorf im Jahre 1668) der Menschen (Conze 1984: 845). Der Staat hatte, in einer häufig verwandten Formel, für die „gemeine Wohlfahrt und Sicherheit“ zu sorgen, insbesondere auch für den Schutz der Eigentumsrechte (Locke), und bezog aus eben dieser Funktion seine Legitimität.

In der nachfolgenden Entwicklung ergaben sich charakteristische Nuancierungen in der angelsächsischen und in der kontinentaleuropäischen Tradition. In der britischen philosophischen Debatte wurde aus dem Zusammendenken von Staat, Sicherheit und Wohlfahrt ein Rechtsanspruch an den Staat entwickelt, der längerfristig auf die amerikanische Erklärung der Menschenrechte von 1776 verweist. In ihr wurde Sicherheit (*safety*) als Garant der Rechtsordnung gedacht, in deren Rahmen die Regierung die Rechte und Freiheiten (*liberties*) der Bürger zu schützen habe, um diesen das „Streben nach Glück“ (*pursuit of happiness*) zu ermöglichen.

In der kontinentalen, namentlich der deutschen Tradition ist dagegen der Staat bis Ende des 18. Jahrhunderts unmittelbar für die „Glückseligkeit“ der Untertanen zuständig, die durch „gute Policey“ erreicht werden sollte. Diese Glückseligkeit erforderte staatliche Interventionen und Kontrollen auf vielen Gebieten, wie etwa Gesundheit, Armenhilfe, Brandschutz, Baumaßnahmen und Verkehr. In der französischen Revolution wurde schließlich Sicherheit als eine der vier grundlegenden Menschenrechte definiert.

Diese weite Definition des Staatszweckes und damit einhergehend des Sicherheitsbegriffes verengte sich auch in Deutschland ab dem späten 18. Jahrhundert. Wilhelm von Humboldt plädierte 1792 für „Grenzen der Wirksamkeit des Staates“, der kein Erziehungsstaat sein solle, sondern durch die Gewährung von Sicherheit die rechtlichen Voraussetzungen für das Leben und die Tätigkeiten der Bürger zu schaffen habe. In diesem Zusammenhang verengte sich auch der Aufgabenbereich der Polizei auf „die Schutzfunktion zwecks Herstellung der inneren Sicherheit“ (Conze 1984: 852). Ziel von Sicherheit müsse die „Freiheit der Individuen“ sein. Ähnlich argumentierte Kant 1793 für einen Begriff des Staates als Garant der Rechtsordnung, die die Freiheit der Individuen schützt. Noch eindeutiger formulierte Fichte 1845: Jeder Bürger habe „aufgrund der Zwangsgewalt des Staates Anspruch auf die Legalität des Anderen, keineswegs auf seine Moralität“. Im Zusammenhang mit der liberalen Idee, dass die „Herrschaft des Rechts [...] Hauptzweck des Staates“ (Freiherr von Arentin 1839) sei, wurde seit Mitte des 19. Jahrhunderts der Begriff der Rechtssicherheit und damit das Modell des Rechtsstaates in deutlicher Abgrenzung zum früheren patriarchalisch-autoritären „Policey“-Staat formuliert: Das Modell des liberalen Rechtsstaates setzte an die Stelle des positiven und breiten Staatszweckes des kameralistischen Wohlfahrtsideals das negative Ziel der Gefahrenabwehr (Conze 1984: 855). In der (deutschen) staatlichen Praxis kam es allerdings eher zu einem Kompromiss zwischen beiden Prinzipien, in dem die „Sicherheitspolicey“ organisatorisch von der „Wohlfahrtspolicey“ (die den gesamten Geschäftsbereich des Ministeriums des Inneren anzeigte) getrennt wurde.

Von Sozialisten wie Lasalle wurde diese liberale Auffassung, nach welcher der Staat lediglich für die Rechtssicherheit im Verkehr zwischen autonomen Bürgern zuständig sei, später als „Nachwächterstaat“ kritisiert. Parallel dazu setzte sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts allmählich auch bei konservativen Politikern die Auffassung durch, dass der Staat auch für die Bearbeitung der durch die kapitalistische Industrialisierung produzierten sogenannten sozialen Frage zuständig sein müsse. Das bekannteste frühe Beispiel für die politische Umsetzung dieser Auffassung ist die Sozialgesetzgebung Bismarcks in den 1880er Jahren. Der Begriff der sozialen Sicherheit selbst tauchte allerdings erst im Social Security Act 1935 im Zuge des Roosevelt'schen New Deal auf. 1948 wurde ‚soziale Sicherheit‘ dann zu einem allgemeinen Menschenrecht erhoben und damit zu einem „normativen Zielbegriff erster Ordnung“ (Conze 1984: 858).

Der generelle, auf den Staat bezogene Begriff der inneren und äußeren Sicherheit erhielt nach den traumatischen Erfahrungen der beiden Weltkriege und des Zusammenbruchs der Rechtsordnung im Nationalsozialismus während der deutschen Nachkriegszeit „zunehmende Suggestionskraft“ (Conze 1984: 859), sodass 2009 sogar eine Gesamtgeschichte der Bundesrepublik Deutschland unter dem Titel „Suche nach Sicherheit“ (Conze 2009) publiziert werden konnte.

2.2 Enge und weite Polizeibegriffe

In diesem begrifflichen Zusammenhang ist die Polizei in ihren unterschiedlichen organisatorischen Ausprägungen die zentrale Agentur der Herstellung von ‚innerer‘ (oder auch ‚öffentlicher‘) Sicherheit. Im liberalen Rechtsstaat soll die Grundfunktion der Polizei darin bestehen, die institutionellen Bedingungen, Prozesse und Ergebnisse des demokratisch-politischen Handelns, mit anderen Worten: die Rechtsordnung, die Funktionsfähigkeit der Einrichtungen des Staates, sowie die Grundrechte und Rechtsgüter der Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Diese verfassungsrechtlich kontrollierten Funktionen übt die Polizei aus, weil sie die zentrale Trägerin des Gewaltmonopols des Staates nach innen ist, zumindest in letzter Instanz. Sie sichert somit auch das Regulationsmonopol (oder Gesetzgebungsmonopol) des Staates in Bezug auf das Staatsvolk und das Staatsgebiet ab (Knöbl 1998; Schmidt 2004; Frevel 2018).

Sowohl aus einer längerfristigen historischen Perspektive als auch aus soziologischer Sicht verdeckt diese juristisch-normative Beschreibung des exklusiven Zusammenhangs von Polizei, Staat und innerer Sicherheit allerdings die Tatsache, dass innere Sicherheit nie allein von (nationalstaatlicher) Polizei produziert wurde und wird, sondern dass an ihrer Herstellung durchweg unterschiedliche Akteure beteiligt waren und sind.

Auf ein solch umfassenderes, über die Polizei hinausgehendes Verständnis der gesellschaftlichen Produktion von Sicherheit verweist der englischsprachige Begriff des *policing*, den wir in diesem Text verwenden, und den wir gelegentlich auch durch den deutschsprachigen Neologismus ‚polizieren‘⁶ oder den Begriff der ‚Polizeiarbeit‘ ersetzen. Polizieren ist der Oberbegriff zu Polizei; er findet in staatlichen wie privaten Formen statt. Nur in einem engeren Sinne bezieht sich der Begriff demnach auf die Polizei als staatliche Behörde wie auch auf ihre Routinen und Praktiken – also ihre ‚Arbeit‘ –, und steht damit in einem spannungsreichen Verhältnis zu Staat und Gesellschaft als den beiden zentralen und strittigen diskursiven Referenzrahmen. Anders als das WikiPlus vorschlägt (Formen des Polizierens 2018), beziehen wir ‚polizieren‘ also nicht exklusiv auf die Polizei oder andere staatliche Akteure.

Es lassen sich mindestens vier historisch-soziologische Dimensionen des Begriffs des *Polizierens* unterscheiden (vgl. Garland 2008; Bierschenk 2016; Jacobs 2016). Auf der allgemeinsten Ebene bezeichnet *policing* alle sozialen Praktiken, die bewusst der Herstellung und Aufrechterhaltung sozialer Ordnung dienen. Im 17. Jahrhundert bezeichnete der Begriff der *Polizey* „eine dem Staat eigentümliche Regierungstechnologie“ (Foucault 1994: 85) und galt als „Chiffre für gute Verwaltung“ (Stolleis 1996: 165; beide Zitate hier nach Vismann 2011: 207). Auf dieser Ebene fällt der Begriff des Polizierens weitgehend mit dem soziologischen Grundbegriff der (bewussten, geplanten und rational begründeten) Herstellung von sozialer Ordnung zusammen.

Auf einer zweiten, historisch konkreteren Ebene lassen sich unter *policing* jeweils räumlich-zeitlich spezifische Vorstellungen von öffentlicher Ordnung und politischer Subjektivität verstehen. Dafür verwenden wir den Begriff der ‚Polizei-Idee‘, im Sinne von gemeinsamen Vorstellungen über die richtige Art und Weise des *policing*, die in einem spezifischen historischen Kontext von Akteuren innerhalb und außerhalb der Polizei geteilt werden (Klockars 1985, siehe auch Williams 2016). Dabei kann es sich um die in einer Gesellschaft zu einem bestimmten historischen Moment zirkulierenden gemeinsamen Ideen von Polizei handeln – zum

⁶ Polizieren ist nicht zu verwechseln mit dem versicherungswirtschaftlichen Begriff des Policierens, der die Ausstellung eines Versicherungsscheines bezeichnet.

Beispiel im Sinne einer spezifisch deutschen ‚Polizei-Idee‘ der Nachkriegszeit –, oder um die jeweiligen Polizei-Ideen einzelner Akteure innerhalb dieses Rahmens. Ähnlich wird in der Literatur auch der Begriff des ‚Polizei-Modells‘ verwendet (Anderson und Killingray 1991). Es sind vor allem diese Ebene der Polizeimodelle sowie die beiden folgenden Ebenen 3 und 4, die wir in diesem Text ansprechen: die Polizei-Ideen bzw. -Modelle, die von politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland heute vertreten werden. In einem demokratischen Rechtsstaat sind solche Polizei-Ideen von politischen Parteien jeweils Nuancierungen des Großmodells einer demokratisch und durch Verfassung und Gesetze kontrollierten Polizei und ihres Polizierens von Bürgern (und nicht von Untertanen wie in autoritären politischen Systemen, Schmidt 2004; Waddington 1999).

Der Begriff des *policing* lässt allerdings zunächst die Frage nach den beteiligten Akteuren offen. Auf einer dritten, immer noch sehr allgemeinen Ebene verstehen wir unter *policing* all diejenigen sozialen und politischen Akteure und Organisationen sowie ihre Prozesse und Praktiken, die von einer Gruppe bzw. Gesellschaft autorisiert werden, die internen sozialen Beziehungen zu regulieren und die Befolgung von Regeln zu kontrollieren, und gegebenenfalls zu erzwingen (Bayley 1975: 328). Bei diesen Akteuren kann es sich neben Polizei- und Nachrichtendienstbeamten auch um NGOs, Regierungsvertreterinnen, Vertreter religiöser Gemeinschaften, Vereinsmitglieder, Wissenschaftlerinnen und Politikberater, Sozialarbeiter, Therapeutinnen und Seelsorger handeln. Auch auf diese Ebene zielen, zumindest partiell, die von uns untersuchten Programme der politischen Parteien.

Erst auf einer vierten, noch anschaulicheren Ebene sind mit dem Begriff des *policing* konkret existierende, staatliche Polizeibehörden gemeint, also diejenigen Organisationen und Akteure, die von der Verfassung autorisiert sind, Gewalt zur Aufrechterhaltung der öffentlichen sozialen Ordnung anzuwenden (Knemeyer 1978). Mit dem Aufstieg der Nationalstaaten, die ein Monopol der legitimen Ausübung von Gewalt in ihren souveränen Territorien reklamierten, wurden seit dem 17. Jahrhundert eine ganze Reihe von bereits existierenden Institutionen des *policing* in staatliche, bürokratisch verfasste Institutionen inkorporiert, das heißt staatlich-bürokratischer Kontrolle und juristischer Überprüfung unterworfen. Polizei wurde damit zu einem Werkzeug des administrativen *engineering* des modernen Nationalstaates. Gleichzeitig reduzierte sich ihre Funktion, zumindest von der Idee her, auf die Überwachung der Einhaltung von Gesetzen – wie das der umgangssprachliche Begriff der ‚Gesetzhüter‘ ausdrückt –, sowie auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. In eben diesem Sinne von demokratisch kontrollierten bürokratischen Organisationen mit dem Monopol der Gewaltanwendung zum Zwecke der Produktion von öffentlicher Sicherheit wird heute meist von Polizei gesprochen. Diese staatliche Form der Polizei ist historisch eine relativ neue Erscheinung: Sie wurde in Frankreich im 17. Jahrhundert, in Preußen im 18. Jahrhundert und in Großbritannien im 19. Jahrhundert erfunden.

2.3 Die Ausfäucherung des Sicherheitsbegriffs und die Ausweitung von *policing*

In den letzten Jahrzehnten haben die größere Intensität globaler Beziehungen und die wachsende Komplexität von Gouvernanz die Problematik einer engen definitorischen Verbindung von Nationalstaat und Sicherheit nochmals deutlicher werden lassen. Zunächst vor dem Hintergrund der Wirtschafts-, Umwelt- und Energiekrisen nach 1973, dann nach dem Zerfall der Sowjetunion und im Kontext zunehmender Globalisierung seit den 1990er Jahren löste sich im Bewusstsein politischer Akteure der Begriff der Sicherheit von einem exklusiven Bezug auf

den Nationalstaat ab. Im Zuge dieser tendenziellen Entstaatlichung von Sicherheit fächerte sich der Begriff ebenso auf, wie sich die Zahl der relevanten Akteure erweitert hat (Boldt et al. 1990: 1, 129ff.; Schlichte und Gaufran 2020; Neidel 2020). Die „kollektiven Krisenerfahrungen und Unsicherheitswahrnehmungen der 1970er Jahre“, verstärkt durch den Zusammenbruch der bipolaren Ordnung des Kalten Krieges, verschafften dem Begriff der „erweiterten Sicherheit“ Konjunktur (Conze 2018: 47). Zum einen entstanden transnationale Vernetzungen staatlicher Akteure. So begannen etwa die nationalen Polizeien bei der Frage grenzüberschreitender Kriminalität oder der Terrorabwehr stärker zusammenzuarbeiten. Zum anderen vernetzen sich die Polizei und private Institutionen zusehends, zum Beispiel in Form von Public-Private-Partnerships. Beide Entwicklungen relativieren den (National-)Staat in seinem Monopolanspruch. Dabei spielt das Konzept des *policing* als diskursives Deutungsmuster eine entscheidende Rolle: Es ermöglicht die Vermittlung der Vorstellung eines „transinstitutionellen Polizierens“ (Frevel 2018: 93; Stegmaier und Feltes 2007), das heißt von einer Polizeiarbeit, die sich von ihrer exklusiven nationalstaatlichen Fundierung löst und sich auf alle gesellschaftlichen Tätigkeitsbereiche ausweitet. In der Literatur werden solche fluiden, sich überlappenden Sicherheitsarrangements ohne klare Hierarchien auch als „nodale Gouvernanz (*nodal governance*)“ (Shearing 2005), „Regieren aus der Distanz“ oder „Sicherheitsnetzwerke“ (Beste 2003) bezeichnet.

2.3.1 Polizei, Ordnungsverwaltung und Gesellschaft

Diese Sicherheitsnetzwerke bestehen zum einen innerhalb des staatlichen Apparats. In Deutschland sind die Länderpolizeien nicht die einzigen staatlichen Organe der Gefahrenabwehr und der Herstellung von Sicherheit. Beim Aufbau der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg wurde im Zuge der sogenannten „Entpolizeilichung“ die alte „Wohlfahrtspolicey“ (darunter z.B. die Gesundheits- und Armenpolizei) von der Sicherheitspolizei als Aufgabe der Länder getrennt und in die kommunalen Ordnungsbehörden ausgelagert (Conze 1984: 861). Dazu gehören vor allem die Ordnungsämter, die in einigen Kommunen auch als „Stadtpolizei“ bezeichnet werden, aber auch Behörden der allgemeinen Ordnungsverwaltung, wie Einwohnermeldeamt, Gewerbeamt, Jugendamt, Ausländerbehörden, Gesundheitsamt etc., die die Gesellschaft in Kooperation mit der Landespolizei polizieren. Hinzu kommen die bereits erwähnten diversen Polizeieinrichtungen auf Bundesebene.

Zum anderen überschreiten die neuen Sicherheitsnetzwerke auch die Grenzen des Staates. So finden sich in einigen Bundesländern sogenannte Freiwillige Polizeidienste oder auch kommunale Formen des polizeilichen Bürgerdienstes, sowie die bereits erwähnten Public-Private Partnerships im Sicherheitssektor, die als „staatlich koordinierte Formen der Sicherheitsgewährleistung“ (Neidel 2020: 11) bezeichnet werden können. Diese Entwicklung steht in spannungsreicher Ambivalenz zur ursprünglichen neoliberalen Vision hinsichtlich des Abbaus des staatlichen Polizeiapparates; so kam es entgegen dieser Vorstellungen in vielen Staaten weltweit seit der Jahrtausendwende eher zu einer beträchtlichen personellen Verstärkung und technischen Aufrüstung der Apparate. Diesem Trend ist Deutschland allerdings erst im Laufe der 2010er Jahre gefolgt, wobei die Einstellungsoffensive auch von einer starken Pensionswelle ausgelöst wurde.

Legitimiert werden diese Veränderungen durch den Begriff des aktiven Bürgertums, das über eine bessere Vernetzung der unterschiedlichen Akteure gefördert werden soll. Im Zuge dieser

Entwicklung werden seit den 1990er-Jahren im gesellschaftlichen Diskurs über Gewalt und Polizeiarbeit die Bürger und Bürgerinnen mit ihren demokratischen Rechten und Freiheiten gegenüber dem Staat, der diese Rechte ‚eigentlich‘ garantieren soll, aufgewertet, gleichzeitig aber auch ‚responsibilisiert‘. Der Begriff der ‚Prävention‘ ist seither fester Bestandteil des Diskurses über eine zeitgemäße Politik der Inneren Sicherheit und Polizeiarbeit. Gewalt soll nicht mehr ausschließlich repressiv, sondern auch präventiv bekämpft werden, indem die Bürgergesellschaft aktiv auf ihre frühzeitige Erkennung und Verhinderung hinarbeitet. Dieser präventive Ansatz lässt sich bis mindestens 1987 zurückverfolgen (Kunz 1987). Damit aber die Polizei präventiv agieren kann, muss auch der Begriff des Bürgers eine Aufwertung erfahren: Er wird nun nicht mehr als passiver Empfänger von Sicherheitsdienstleistungen des Staates, sondern als aktives „Subjekt der eigenen Sicherheit“ (Frevel 2018: 126) verstanden. Polizei und Bürgerinnen, letztere oft auch mit dem Begriff der ‚Zivilgesellschaft‘ adressiert, müssen somit Sicherheit zwangsläufig gemeinsam, durch Kooperation und Prävention herstellen und nicht durch bloße Abschreckung und nachträgliche Intervention.⁷

In den gleichen Zusammenhang fällt der Begriff der ‚kooperativen Sicherheit‘ (Frevel 2018: 128-132). Diese Form der Sicherheitsarbeit konkretisierte sich Ende der 1980er Jahre in den sogenannten ‚kriminalpräventiven Räten‘, zunächst in Großbritannien und Skandinavien (Jäger 1992; Berner und Groenemeyer 2000), in denen Polizei und Gemeindeverwaltung in einen Dialog gebracht wurden, um verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Akteure in die Umsetzung von Sicherheit einzubinden. Seit den späten 1990ern wurden diese Räte zunehmend in Ordnungs- und Sicherheitspartnerschaften weiterentwickelt. In diesen kommunizieren Polizei, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft über eine bürgernahe Sicherheitsarbeit, wobei nicht nur objektive Daten und Befunde zur ‚Sicherheitslage‘, sondern auch das subjektive ‚Sicherheitsempfinden‘ der Bürger thematisiert wird. In diesem Kontext kann Sicherheit auch zu einer Ware werden: Es entsteht eine ‚Sicherheitswirtschaft‘ von kommerziellen Sicherheitsdiensten und Anbietern mechanischer oder elektronischer Sicherheitstechnik.⁸

Die Produktion von Sicherheit wird somit von einer rein staatlichen, neben der Polizei auch von anderen Behörden ausgeübten Funktion zu einer bürgergesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Aufgabe. ‚Öffentlich‘ und ‚privat‘ bleiben weiterhin unterschiedliche (theoretische) Konzepte, doch werden ihre (praktischen) Grenzen zunehmend fluide, nicht zuletzt dadurch, dass private Empfindungen von Sicherheitsgefährdungen in die öffentliche Debatte einfließen. Dies führt paradoxerweise allerdings gerade zu einer Zunahme an Polizeiarbeit, um bürgernah und nicht mehr hierarchisch Sicherheit zu gewährleisten. Die Analyse der parteipolitischen Positionen zu diesem Thema ergibt „eine große grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Parteien bei der Forderung nach ‚mehr Polizei‘, der sich nun auch die

⁷ Wobei ‚Zivilgesellschaft‘ eine Rückübersetzung des englischen Begriffs der *civil society* (mit dem seinerseits der deutsche Begriff der ‚bürgerlichen Gesellschaft‘ übersetzt wurde) ins Deutsche darstellt. Ralf Dahrendorf (1992) hat dafür den Begriff der ‚Bürgergesellschaft‘ vorgeschlagen.

⁸ Es kann dabei hinsichtlich der Zuständigkeiten durchaus zu Überschneidungen zwischen staatlicher und privater Polizei kommen. Frevel (2018: 116 f.) verdeutlicht dies anhand eines Vergleiches von Geschäften in einer Fußgängerzone und solchen in einer Shoppingmall. Der noch so enge Raum zwischen zwei Geschäften liegt theoretisch im Zuständigkeitsbereich des Staates, das Innere der Geschäfte in jenem von privaten Diensten. In Shoppingmalls dagegen wird die staatliche Polizei von privaten Sicherheitsfirmen ergänzt; in der Praxis kann das dazu führen, dass sie damit praktisch verdrängt wird, auch wenn sie grundsätzlich für bestimmte Delikte nach wie vor zuständig bleibt.

bislang eher polizeikritischen Grünen und Linken angeschlossen haben“ (Frevel 2018: 108, siehe auch 124-128; dazu Grüne WP 17: 137; Linke WP 17: 113 (2)).⁹

Man sollte sich allerdings davor hüten, die Neuartigkeit dieser Entwicklung zu überschätzen. Das *policing* auf staatliche Polizeikräfte und deren Arbeit auf die Durchsetzung von Gesetzen zu konzentrieren, war in der europäischen Geschichte immer nur eine Zielvorstellung, die in der Praxis zu keinem Zeitpunkt erreicht wurde. De facto war die staatliche Polizei auch vor der jüngsten Ausfächerung des Sicherheitsbegriffes niemals die einzige Instanz von Polizeiarbeit. Wie die empirische Polizeiforschung gezeigt hat, haben private Formen des *policing* die staatliche Polizeiarbeit immer begleitet; ohne diese Unterstützung wäre Polizeiarbeit gar nicht möglich oder zumindest sehr viel weniger effektiv (Bayley 1975; für Deutschland: Neidel 2020). Privates Polizieren kann ergänzend sein, es kann aber auch in Konkurrenz zur staatlichen Polizeiarbeit stehen (z.B. als Vigilantismus) (Jones und Newburn 2006).

Die soziologische Regel der Ko-Produktion öffentlicher Dienstleistungen durch private Akteure gilt im Übrigen nicht nur für die Polizei, sondern für sämtliche staatlichen Organisationen. Denn die Vorstellungen davon, was ein öffentliches Gut oder eine öffentliche Dienstleistung darstellt, sind historisch situiert. In der Tat basiert die Unterscheidung privat/öffentlich auf einem normativen Modell von Gesellschaft, das erst in der Frühen Neuzeit entstand. Ob eine Dienstleistung von einer öffentlichen Instanz, privaten kommerziellen Anbietern, oder privaten, nicht auf Profit abzielenden Vereinen erbracht wird, variiert über die historischen Zeiten und geographischen Räume hinweg. Daher kann die Unterscheidung von öffentlich und privat, Staat und Nicht-Staat nicht einfach auf unterschiedliche Organisationen abgebildet werden. In allen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen existieren immer auch bedeutende ‚private‘ Elemente. Mit anderen Worten erfordert die Ko-Produktion öffentlicher Dienstleistungen komplexe und changierende Konfigurationen von Akteuren, in denen Grenzen nicht stabil bleiben, sondern fortwährend verschoben werden. Diese Schnittstellen zwischen dem Privaten und dem Öffentlichen sind von Konflikten und kreativen Strategien ge(kenn)zeichnete Orte. Dadurch organisieren die institutionellen Strukturen und Praktiken des *policing* ein gesellschaftlich-politisches Diskursfeld, in dem die räumlichen und sozialen Grenzen ausgehandelt werden, innerhalb derer Sicherheit gewährleistet und über die legitimen Akteure dieser Produktion von Sicherheit gestritten wird.

Die ethnographische Polizeiforschung hat im Übrigen gezeigt, dass Polizisten selbst ihre alltägliche Arbeit seit jeher als ein Bündel sozialer Praktiken verstehen, die über die bloße Anwendung und Durchsetzung von Gesetzen hinausgehen, für deren Effektivität sie auf die Aushandlung von Zustimmung und Kooperation von Seiten der Bürger angewiesen bleiben (grundlegend hierzu schon Bittner 1967; s.a. Bittner 1978; Loader und Walker 2006; Martin 2007; zu Deutschland: Beek 2019). In diesem Sinne ist erfolgreiche Polizeiarbeit zu einem

⁹ Demokratietheoretisch ist dieser Prozess durchaus ambivalent. Verfassungsrechtliche Bedenken beziehen sich z.B. darauf, dass über die Vernetzung der Akteure die gesetzlich vorgeschriebene Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten aufgeweicht und „hybride Organisationen“ geschaffen werden könnten. Ein weiterer Kritikpunkt ist die mangelnde Transparenz, weil staatliche und private Sicherheitsakteure – etwa im Rahmen von Public-Private-Partnerships – anhand ihrer rechtlichen Legitimierung wie auch ihren Uniformen nicht immer leicht zu unterscheiden sind. Ebenfalls ist die Ausbildung privater Sicherheitsakteure, denen von staatlicher Seite in spezifischen Kontexten Verantwortung übertragen wird, nicht im selben Ausmaß geregelt wie jene der Akteure der staatlichen Seite. Schließlich wird der Einsatz privater Sicherheitsakteure in allen gesellschaftlichen Bereichen dahingehend kritisch bewertet, dass private Firmen nun einmal auch private Interessen verfolgen und die Innere Sicherheit sich in der Vielfalt dieser Interessen verlieren könnte (Frevel 2018: 96, 118, 131).

großen Teil immer *policing by consent* (und nicht *policing by law*). Gemeint ist damit, dass die Polizistin in der Interaktion mit dem Bürger sich nicht durchweg und unflexibel auf das Recht und die eigene juristisch abgesicherte Autorität beruft, sondern versucht, Autorität zu entwickeln und auf dieser Basis Kooperation zu suchen (Dixon et al. 1990: 358f.). Diese weite Definition von *policing* entspricht zudem nicht nur den Auffassungen der Polizisten selbst, sondern auch den Erwartungen der Klienten und der Öffentlichkeit an gute demokratische Polizeiarbeit. Aus dieser Perspektive erscheinen die aktuellen Sicherheitsnetzwerke in erster Linie als Formalisierung und Ausdifferenzierung bereits seit langer Zeit bestehender Praktiken.

2.3.2 Transnationale Polizeiarbeit

Die Sicherheits- und Polizeiarbeit weitet sich allerdings nicht nur über staatliche Institutionen hinausgehend in den privaten Bereich der Gesellschaft aus. Die Grenzen des Nationalstaats werden auch in eine andere Richtung überschritten: in die des europäischen und darüber hinaus in die des internationalen Raumes. Es wird zunehmend deutlich, dass ein enger Sicherheitsbegriff im Rahmen des Nationalstaates ungeeignet dafür ist, wahrgenommenen (oder diskursiv konstruierten) Sicherheitsbedrohungen wie Klimawandel, Epidemien, Cyberangriffen, internationaler Kriminalität, internationaler Migration, Terrorismus und politischem wie religiösem Extremismus erfolgreich entgegenzutreten (Schlichte und Gaufman 2020: 1371ff.). Somit hat sich in den letzten Jahrzehnten auch in dieser Hinsicht der Sicherheitsbegriff teilweise vom Nationalstaat gelöst, erweitert und pluralisiert. In dieser Perspektive verliert auch der Begriff des ‚Bürgers‘ seine nahtlose Deckung mit dem nationalstaatlich gedachten ‚Staatsbürger‘. Der Status der Bürgerin bezieht sich nun nicht mehr nur auf das staatliche Territorium, sondern auf die wahrgenommenen oder zu bearbeitenden, gesellschaftlichen Probleme und deren Reichweite, die durchaus transnational sein können.

Parallel dazu transnationalisiert sich auch die Polizeiarbeit selbst, gerade unter dem Ziel der rechtsstaatlichen Wahrung bürgerlicher Freiheiten. In den sogenannten TREVI-Arbeitsgruppen (Diederichs 1991; Frevel 2018: 134 f.) findet seit 1976 ein europaweiter Austausch über Polizei- und Strafrecht sowie internationale Kriminalität statt. Aus diesen ist Ende der 1990er Jahre Europol als europäische Agentur hervorgegangen, in der die Polizeibehörden der europäischen Mitgliedsländer – für Deutschland das Bundeskriminalamt (BKA) – bei der Datensammlung und -anfrage kooperieren. Dazu zählen auch Einrichtungen der EU und speziell des Schengener Abkommens, wie zum Beispiel die Grenzschutzagentur Frontex oder auch Interpol, sowie die Auslandsmissionen der deutschen und anderer nationaler Polizeien.

2.4 Sicherheit als politisch aufgeladener und umstrittener Begriff

Police everywhere - safety nowhere – so konnte man am 31. Mai 2020 am Brandenburger Tor in Berlin auf einem Plakat anlässlich einer Demonstration gegen Polizeigewalt lesen.¹⁰ Das erinnert daran, dass ‚Sicherheit‘, ebenso wie Souveränität und letztlich auch Staat und Polizei,

¹⁰ Anlässlich der Demonstration „BLM Coming Together – Memorial and Support Berlin, Germany Brandenburg Tor Sunday, 31.05.2020. We are gathering in front of the USA Embassy at the Brandenburger Tor for a memorial rally. We are remembering our dead but not forgotten black siblings who have been murdered by police.“ Anlass war der durch brutale Polizeigewalt herbeigeführte Tod des Afro-Amerikaners George Floyd in Minneapolis am 25.5.2020. <https://www.facebook.com/gizaw.meshesha/posts/3269560073095304> (zuletzt abgerufen am 8.6.2020).

politische Zielbegriffe sind. Mit ihrer Verwendung wird zunächst nichts über ihre Realität ausgesagt, also darüber, ob Polizei tatsächlich Sicherheit schafft, und wenn ja, für wen sie das tut, und was Sicherheit jeweils für die einzelnen Akteure bedeutet. Für manche von ihnen ist die Polizei eher ein Produzent von Unsicherheit als von Sicherheit: „For many Americans, it goes without saying that the police help maintain public safety,“ heißt es in einer Besprechung durch das US-amerikanische National Public Radio von Vinales „The End of Policing“ (2017), in dem er die Abschaffung der Polizei fordert, da sie „inconsistent with [...] public safety“ sei. „But many others – especially black Americans –,“ so fährt die Besprechung fort, „see the police as more of a threat than a protective force.“¹¹

Dass unterschiedliche soziale Gruppen und Akteure zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedliche Vorstellungen von Sicherheit haben, ist der Gegenstand der historischen (Conze 2018) und soziologisch-ethnologischen Polizei- und Sicherheitsforschung (Conze 2018; Maguire et al. 2014; Kirsch 2016), in deren Kontext sich auch eine eigene Tradition der sogenannten Kritischen Sicherheitsforschung (*critical security studies*) herausgebildet hat. In dieser werden Sicherheitspolitiken auf ihre Macht- und Herrschaftskontexte sowie -effekte hin untersucht und Fragen gestellt wie: Sicherheit für wen? In Bezug auf welche Werte? Wieviel Sicherheit? Sicherheit vor welchen Bedrohungen? Durch welche Mittel? Zu welchen Kosten? (Huysmans 1998: 231).

In dieser Diskussion wurden unter anderem die Begriffe des „leeren Signifikanten“ (*empty signifier*) (Rodriguez Iglesias 2017) bzw. des „dichten Signifikanten“ (*thick signifier*) (Huysman 1998) vorgeschlagen. Ersterer hebt darauf ab, dass es sich bei ‚Sicherheit‘ um einen letztlich inhaltsleeren und von verschiedener Seite her anschlussfähigen Begriff handelt, den einzelne Akteure permanent zu fixieren suchen, dessen Inhalte und Bezüge in einem politischen Kontext aber fortwährend neu formuliert und strittig diskutiert werden. In einem gewissen Sinne könnte man also sagen, dass Sicherheit weniger als analytischer denn als emischer (Akteurs-)Begriff funktioniert. Der zweite Begriff des „dichten Signifikanten“ lenkt seinerseits die Aufmerksamkeit auf die performative Wirkung der Verwendung spezifischer Begriffe von Sicherheit und fragt nach den Effekten, die diese performative Praxis für die Regulierung von sozialen und politischen Beziehungen hat.¹² Aus dieser Perspektive ist jeder Sicherheitsdiskurs sowohl eine Herrschaftstechnologie wie auch ein Mittel zur Konstruktion von spezifischen politischen Gemeinschaften; er konstruiert Politik und verschleiert Prozesse von Kontrolle, Ein- und Ausgrenzung, sowie Repression. Ein paradoxer Umstand besteht darin, dass eine Sicherheitspolitik nie völlig erfolgreich sein kann, da sie dann überflüssig würde; in diesem Sinne erfordert jede Sicherheitspolitik das Fortbestehen bzw. eine Rhetorik von Unsicherheit.

Dass Polizei Sicherheit schafft, und auch für wen sie dies zu tun gedenkt, bleibt also bestenfalls als Anspruch bestehen, drückt aber keine Tatsache aus. Der genaue Zusammenhang von Polizei und Sicherheit bleibt vielmehr eine empirisch offene Frage. Wie stark dieser Zusammenhang allerdings das gesellschaftliche Bewusstsein prägt, erweist sich daran, dass dieser Anspruch auch und gerade im Moment seiner offensichtlichen Verletzung – siehe obigen Verweis auf das Demonstrationsplakat – formuliert wird.

¹¹<https://www.npr.org/sections/codeswitch/2020/06/03/457251670/how-much-do-we-need-the-police?t=1591376990573> (zuletzt abgerufen am 8.6.2020).

¹² Also zum Beispiel die Frage, welche Effekte es hat, wenn Migration nicht in einem ökonomischen Zusammenhang, sondern als Sicherheitsproblem behandelt wird.

Vor diesem Hintergrund untersuchen wir im nachfolgenden Kapitel 3 im Detail, wie die deutschen politischen Parteien in ihren programmatischen Vorstellungen auf diese hier skizzierten historischen und soziologischen diskursiven Traditionen zurückgreifen.

3. Der Polizei- und Sicherheitsdiskurs der deutschen Parteien in den Bundestagswahlprogrammen 2017

3.1. Die Programmarbeit der Parteien und die Entstehung ihrer Wahlprogramme

Zur besseren Einordnung der Programmaussagen der Parteien ist es wichtig, ein Verständnis davon zu haben, wie die Wahlprogramme in den einzelnen Parteien zustande kommen und dabei auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu achten. Wie dies im Detail geschieht, erläutern wir im Anhang dieses Arbeitspapiers. Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle sagen, dass bei allen hier betrachteten sechs Parteien die Programmgestaltung hoch bürokratisiert und einer Vielzahl von formalen Verfahren unterworfen ist. Dabei müssen die Parteien im Wesentlichen die Prinzipien von Dezentralität und Zentralität miteinander vereinbaren. Die Dynamiken der konkreten Ausgestaltung der innerparteilichen Demokratie zwischen Bottom-Up- und Top-Down-Prozessen manifestieren dabei charakteristische Unterschiede zwischen den Parteien. Zwischen einzelnen Führungspositionen und Gremien besteht auf den verschiedenen organisatorischen Ebenen – Parteiführung, Mitgliedern und Nichtmitgliedern – jeweils eine unterschiedliche Gewichtung in der Arbeitsteilung. Die daraus resultierenden Spannungen werden bei den Parteien unterschiedlich ausgetragen. Fragen wir beispielsweise danach, in welchem Ausmaß es zentrale Vorgaben des Parteivorstandes gibt und wie stark im Gegenzug Impulse von den Mitgliedern an der Parteibasis in die Koordinierungsarbeit der zentralen Parteiorgane aufgenommen werden, dann lassen sich auf einer Rangliste von Zentralität zu zunehmender Dezentralität des Programmfindungsprozesses CDU/CSU, Die Linke, SPD, AfD, FDP und Bündnis90/Die Grünen in etwa dieser Reihenfolge anordnen.

Im Folgenden wenden wir uns nun den Polizei- und Sicherheitsdiskursen der hier angesprochenen Parteien zu. Die Reihenfolge entspricht dabei der relativen Zahl der Mandate im Bundestag 2017-21. Dabei gehen wir jeweils in zwei Schritten vor: Zunächst stellen wir dar, welche manchmal sehr unterschiedlichen Meinungen innerhalb einer Partei in den Programmprozess einfließen. In diesem jeweils ersten Abschnitt liegt der Schwerpunkt also auf der Meinungsvielfalt innerhalb einer Partei; gerade in diesen Debatten werden auch die Unterschiede zwischen den Parteien besonders deutlich. Im zweiten Schritt analysieren wir die jeweiligen Parteiprogramme, mit denen sich die Parteien den Wählerinnen und Wählern präsentieren.

3.2 Die Christlich-Demokratische Union/Christlich-Soziale Union (CDU/CSU)

Die Programmarbeit zur Erstellung des gemeinsamen Bundestagswahlprogramms von CDU/CSU folgt den Leitlinien der CDU. Mit den Mitgliedern der CSU aus der CDU/CSU-Fraktion werden lediglich Absprachen getroffen. Das Bundestagswahlprogramm als gemeinsames Regierungsprogramm der CDU und CSU für die Legislaturperiode 2017-2021 wurde auf dem CDU-Bundesparteitag in Essen vom 6. und 7. Dezember 2016 in Form eines Leitantes des CDU-Bundesvorstandes unter dem Titel „Orientierung in schwierigen Zeiten. Für ein erfolgreiches Deutschland und Europa“ diskutiert (CDU LA 16) und am 3. Juli 2017 in

einer gemeinsamen Sitzung des CDU-Bundesvorstandes mit dem CSU-Parteivorstand beschlossen.

Die CSU als ganze kann als Landesverband auf ihren Parteitagen lediglich über Landtagswahlprogramme beschließen (CSU Satzung: § 24 II.2), sodass das gemeinsame Regierungsprogramm von CDU/CSU allein auf dem Parteitag der CDU zur Debatte steht. Dass die CDU/CSU-Bundestagsfraktion nach außen hin dennoch geschlossen auftreten kann, wird durch den gemeinsamen Fraktionsvorsitzenden repräsentiert (CDU/CSU: „Aufgabe/Rolle“).

3.2.1 Die innerparteiliche Diskussion: Mehr Orientierung durch eine künftige Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion

Die Antragsbroschüre (CDU AB-BPT 16) hält vom CDU-Bundesparteitag vom 6. und 7. Dezember 2016 insgesamt 198 Anträge fest. Davon wurden 49 im Rahmen des Leitantrages gestellt (A); zwei weitere betrafen das Statut der CDU (B). 147 weitere Anträge (C) wurden als „Sonstige Anträge“ unter einen Tagesordnungspunkt gestellt und umfassten Vorschläge zur allgemeinen Programmatik der Partei. Von diesen 147 Anträgen lassen sich elf dem Thema Innere Sicherheit zuordnen (C 14, 15, 19, 104-107, 119, 123, 136, 138), weitere sieben dem Thema Sicherheit in Europa (C 70, 71, 92, 114, 143, 146, 147). Gestellt wurden diese Anträge von verschiedenen CDU-Kreis- und Landesverbänden, seltener auch von Bezirksverbänden, sowie dem Bundesverband der Jungen Union (JU). Eine vom Parteitag eingesetzte Antragskommission entschied jeweils über Empfehlungen zur Annahme, Ablehnung oder Überarbeitung dieser Anträge.

Die 49 Anträge im Rahmen des Leitantrags des Bundesvorstandes wurden zusätzlich zur Antragsbroschüre in einem eigenen Protokoll zusammengefasst (CDU A-LA 16). Sieben dieser Anträge lassen sich dem Thema Innere Sicherheit bzw. Sicherheit in Europa zuordnen (A 25-32). Da diese Anträge vom Bundesvorstand selbst stammten und die Vorlage für den eigentlichen Leitantrag bildeten, wurden alle diese Anträge von der Antragskommission zur Annahme empfohlen. Vereinzelt wurden von Gruppen von 30 Delegierten Initiativanträge mit kleineren Veränderungsvorschlägen gestellt (C 200-202), die in zwei von drei Fällen zur Annahme empfohlen wurden.

Im Leitantrag des Bundesvorstandes vertritt die CDU die Ansicht, das nationale Identitätsgefühl der Deutschen habe in den letzten Jahren gerade auch bei jungen Menschen zugenommen und es solle auch weiterhin erhalten bleiben (A 25). Die CDU sei „seit jeher die Partei der inneren Sicherheit“ (A 26). Polizei und Justiz sollten gestärkt werden, um Wohnungseinbrüche, ebenso wie Internet-, Wirtschafts- und organisierte Kriminalität, Terrorismus, Gewaltdelikte und Vandalismus zu bekämpfen. In all diesen Bereichen habe die CDU in der vergangenen Legislaturperiode (2013-2017) die Gesetze verschärft und viel bewirkt (A 27). In Zukunft (A 28) sollten aber Polizei und Justiz noch weiter gestärkt und moderner ausgestattet werden. Wohnungseinbrüche, ebenso wie tätliches Vorgehen gegen Beamte, sollten härter bestraft werden. Die öffentliche Videoüberwachung und der Einsatz von Gesichtserkennungssoftware zur Abschreckung wären weiter auszubauen. Im Kampf gegen Terrorismus und Islamismus (A 29) solle Sympathiewerbung strafbar gemacht werden und Mitglieder in entsprechenden Organisationen bei doppelter Staatsbürgerschaft die deutsche verlieren. Die CDU stellte einen Zusammenhang zwischen Terrorismus und Extremismus und internationalen politischen Instabilitäten her, die zur Flucht von „Hunderttausende[n] Flüchtlinge[n]“ aus anderen Weltteilen nach Deutschland führe (A 30). Sie setzte zur Bewältigung dieser Herausforderungen auf

„Bündnissolidarität“ (vermutlich im Rahmen von EU und NATO, vgl. CDU RP 17: 64, wo auch die OSZE erwähnt wird). Im Rahmen dieser europaweiten Vernetzung in der Sicherheitspolitik wurde auch den Sicherheitsbehörden ein zentraler Stellenwert zugesprochen. Die Bundeswehr sei ebenfalls zu stärken und die Ausgaben für Verteidigung zu erhöhen (A 31). Zum einen solle sie besser gegen Cyberkriminalität gewappnet sein. Zum anderen soll sie in ihrer Aufgabe der Bündnisverteidigung und der Unterstützung der internationalen Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden. Die CDU sieht einen sehr engen Zusammenhang zwischen EU und NATO (A 32). Auch militärisch sollten die europäischen Staaten enger zusammenrücken, um den Weg für eine „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion“ zu ebnen.

Die „Sonstigen Anträge“ der CDU-Organisationen überschneiden sich zum Teil mit jenen des Leitantrages und erläuterten diese dabei noch etwas ausführlicher, indem sie auf die bestehende Gesetzeslage verwiesen, die erweitert oder verschärft werden sollte.

C 136 und 138 deckten sich mit A 29. C 15 und C 23 passen zu A 28 in Bezug auf Beamtenbeleidigungen. Die Anträge C 104-107 griffen das Anliegen der CDU auf, die Präsenz der Polizei vor Ort zu stärken und die technische Ausstattung der Sicherheitsbehörden und der Bundeswehr, insbesondere mit Blick auf die Kommunikation zwischen den Behörden, zu verbessern. All diese Anträge wurden von der Antragskommission entweder zur Annahme oder Umformulierung empfohlen – letzteres, um sie entweder zu kürzen oder ihre Wortwahl etwas diplomatischer zu gestalten. Antrag C 119 ging über den Leitantrag hinaus: Er fordert eine bessere und bundeseinheitliche Schulung im Bereich der Internetkriminalität und einheitliche EDV-Programme für alle Länder. Ebenso C 19, der für eine weitere Legalisierung von Cannabis im medizinischen Bereich eintrat. Bei diesen beiden Anträgen empfahl die Kommission die Überweisung an die CDU-Bundestagsfraktion. C 14 schließlich wandte sich gegen die „Kriminalisierung von Legalwaffenbesitzern“. Diesen Antrag formulierte die Kommission lediglich um und empfahl sodann die Annahme.

Auch die „Sonstigen Anträge“, die auf die europäische Sicherheitspolitik Bezug nahmen, decken sich zum Teil mit dem Leitantrag. Dabei wurden in jedem dieser Anträge die aktuelle politische Situation und die Herausforderungen der EU sehr ausführlich erläutert. Seitens der Kommission wurden C 92/C 143/C 146 zusammengeführt und mit geringfügigen Umformulierungen zur Annahme empfohlen, ebenso wie C 71/C 147. Die übrigen, C 70 und C 114, befassen sich wie A 32 des Leitantrages mit der Europäischen Verteidigungsunion. Mithilfe der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) sollen die nationalen Armeen ihre Fähigkeiten besser bündeln und dadurch mithilfe der EU auch die NATO stärken. So seien zivile und militärische Elemente der Sicherheitspolitik zusammenzuführen. Die Anträge C 92/C 143/C 146 betrafen die Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU. Hier wurde gefordert, dass sich eine Situation wie im Herbst 2015 nicht wiederholen dürfe (C 92). Der EU-Grenz- und Küstenschutz solle daher über eine eigenständige Agentur koordiniert werden. Diese hatte im Oktober 2016 ihre Arbeit aufgenommen (C 114) und baut auf der bestehenden Agentur Frontex auf, für die sich ein CDU-Kreisverband eine weitere finanzielle und personelle Stärkung wünscht. C 70 schließlich wollte die UN und die regionale Eigenverantwortung im Mittelmeerraum gestärkt wissen, um Fluchtursachen wirksam zu bekämpfen. Dies wurde am Beispiel Libyens erläutert, wo man im Rahmen der UN-Mission UNSMIL und der EU-Mission Sophia versuche, die lokale Küstenwache und Polizei zu stärken. Libyen solle als „ressourcenreiches Land“ Anschluss an den EU-Binnenmarkt

finden, was die gesamte (Mittelmeer-)Region stabilisieren und sich auch „positiv auf die Lage von Migranten aus Regionen südlich der Sahara auswirken würde“. Darüber hinaus sollen durch Städte- und Hochschulpartnerschaften im südlichen Mittelmeerraum „wichtige urbane Zentren“ entwickelt und der Jugendaustausch gefördert werden (CDU AB-BPT 16: C 70).

Im Regierungsprogramm der CDU/CSU ist das Thema ‚Sicherheit‘ eines der drei umfangreichsten, neben Vollbeschäftigung (CDU RP 17: 9-24; „Gute Arbeit auch für morgen – Vollbeschäftigung für Deutschland“) und Sozialpolitik (31-48; „Wohlstand und Lebensqualität“). Zum Thema Sicherheit enthält das Regierungsprogramm zunächst ein Kapitel „Europa: Mit Sicherheit!“ (55-59) und anschließend ein weiteres Kapitel „Sicherheit im Inneren und nach außen“ (59-66). Auch in diesem zweiten Kapitel ist ein relativ großer Teil der EU und Europa (oft als „Europa des Friedens“ o.ä. bezeichnet) gewidmet. Die Sicherheitspolitik der CDU/CSU ist auf Bundesebene sehr eng mit der Europa-, Außen- und Verteidigungspolitik verschränkt.

Schaut man sich hingegen die Gliederung des Programmes insgesamt an (die neben jenem der AfD die übersichtlichste sein dürfte), so fällt auf, dass die beiden sicherheitspolitischen Kapitel die einzigen sind, in denen bereits in den Unterkapitelbezeichnungen explizit auf die supra-staatlich-europäische, internationale und außenpolitische Ebene Bezug genommen wird. Alle übrigen Kapitel stellen die Frage des eigentlichen politischen Gestaltungsraumes und seiner Grenzen somit nur untergeordnet. Zudem endet das Programm auch mit dem Kapitel „Was unser Land zusammenhält“ (69-75), das auf das Ehrenamt, den Sport, die Kirchen und die Integrationsarbeit eingeht; es bekräftigt also noch einmal den Nationalstaat als den eigentlichen Referenzrahmen der Ideen der CDU/CSU.

3.2.2 Die Polizei-Idee: Staatliche und suprastaatliche Sicherheitsgarantie

Die CDU definiert sich selbst explizit als „die Partei der inneren Sicherheit“ (RP 17: 59). Sie lobt das Engagement von Polizei, Sicherheitsbehörden und Nachrichtendiensten, die vom Staat mit der Aufgabe der Sicherheitsgewährleistung für den Bürger betraut seien und betont: „Wir sind ihnen zu großem Dank und Anerkennung verpflichtet“ (RP 17: 59). Die CDU bemüht sich dabei um einen „konkreten“ Sicherheitsbegriff: als Sicherheit im Alltag und auf öffentlichen Plätzen, als Sicherheit vor Übergriffen, organisierter Kriminalität und Wohnungseinbrüchen, und als Sicherheit vor islamistischem Terrorismus (RP 17: 59). Sie plädiert: „Wir brauchen einen starken Staat, der sich schützend vor seine Bürgerinnen und Bürger stellt und auch die Schwächeren schützt“ (RP 17: 59). Sicherheit erscheint somit als ebenso konkrete und alltägliche wie moralisch gebotene Aufgabe des Staates und seiner Behörden. Dabei werden Themenbereiche ganz unterschiedlicher Art (Beschlagnahmung von kriminell erwirtschaftetem Vermögen, Anti-Terror-Pakete, Anti-Terror-Einheit der Bundespolizei, Schutz vor Cyber-Attacken, neues Datengesetz für die Behörden zum Ausgleich zwischen Sicherheit und Datenschutz) zusammengeführt und es wird versucht, diese in einen einzigen Sicherheitsbegriff zu integrieren, der im Staat seinen Garanten findet.

Nach dieser Selbstcharakterisierung geht die CDU darauf ein, was sie bereits bewirkt habe und listet anschließend zahlreiche Bereiche auf, in denen „(wir) entschlossen (sind), [...] noch besser zu werden als bisher“ (CDU RP 17: 60). Gemeint sind die personelle Aufstockung der Polizei um 15.000 Beamte bundesweit, erhöhter Fahndungsdruck, auch durch Schleierfahndung, erhöhte Polizeipräsenz im öffentlichen Raum, die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums der Länder und des Bundes (GTAZ), der verstärkte Einsatz

intelligenter Videotechnik, mehr technisches Knowhow für Cybersicherheit, leichterem Zugang zu Datenbanken, ein einheitliches Musterpolizeigesetz, eine bessere Vernetzung der Sicherheitsbehörden bei der Terrorismusbekämpfung, sowie Einsätze der Bundeswehr im Innern unter polizeilicher Führung (CDU RP 17: 60-62).

Der Rest des Kapitels betrifft Fragen von internationaler und europäischer Relevanz. Es geht um eine bessere Kontrolle der Migration und der Flüchtlingsströme (CDU RP 17: 62 f.), um „Deutschlands Rolle in der Welt“ (63 f.), um die „Bundeswehr als Garant unserer Sicherheit“ (64-66) und um den „Marshall-Plan mit Afrika“ (66 f.). Ausgaben für Verteidigungs- und Entwicklungspolitik sollen parallel erhöht werden (66). Von 2005 bis 2017 sei das Entwicklungsbudget von 3,9 auf 8,5 Mrd. gestiegen; es werde zu einem großen Teil zum Aufbau regionaler Märkte und damit zur Fluchtursachenbekämpfung eingesetzt. Die Bundeswehr soll bis 2024 um 18.000 weitere Rekruten aufgestockt werden, ein Trend, der 2016 begonnen habe (65). Seit 2014 gebe es zudem eine „Trendwende Finanzen“ bei der Bundeswehr, die auf dem NATO-Gipfel in Wales beschlossen wurde: Bis 2024 sollen die Verteidigungsausgaben auf 2 % des BIP erhöht werden. Die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, die Polizei, die internationale Diplomatie und die Entwicklungszusammenarbeit sollen insgesamt besser vernetzt werden, wobei die Bundesregierung diese Vernetzung zu koordinieren habe (66).

Im vorhergehenden Kapitel „Europa: Mit Sicherheit!“ (CDU RP 17: 55 ff.) wird Europa als „Friedensprojekt“, als „Sicherheitsgarantie“, als „Wohlstandsraum“ und als „Wertegemeinschaft“ charakterisiert. Auf globaler Ebene gebe es einen Zusammenhang zwischen gescheiterten Staaten, dem Aufkommen autoritärer Regime, und den millionenfachen Flüchtlingsbewegungen (55), denen sich Europa, um eine „wirksame Sicherheitsgarantie“ bieten zu können (56), stellen müsse. Die Türkei wird als EU-Mitglied abgelehnt, aber dennoch als strategischer Partner definiert und zum Vorbild für afrikanische Staaten in Fragen der Flüchtlingspolitik erklärt (56). Über Frontex müsse der gemeinsame europäische Grenzschutz weiter gestärkt werden. Um international gegen islamischen Terrorismus und organisierte Kriminalität zusammenarbeiten zu können, wären die Sicherheitsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten besser zu vernetzen (57). Als „Motor“ des europäischen Projekts werden Deutschland und Frankreich herausgehoben (58). Die CDU lobt darüber hinaus die fortgeschrittene Zusammenarbeit mit Polen im Rahmen des sogenannten Weimarer Dreiecks (59).

3.3 Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

3.3.1 Die innerparteiliche Diskussion: Sicherheit nach den Grundwerten der Verfassung

Im Beschlussbuch zum außerordentlichen SPD-Bundesparteitag (SPD BB-BPT 17) vom 25. Juni 2017 wurden insgesamt 157 Anträge dokumentiert. 26 davon bezogen sich auf das Regierungsprogramm, allerdings keiner davon auf das einschlägige Kapitel „Mehr Sicherheit im Alltag“ (SPD RP 17: 68-74), das das Themenfeld Innere Sicherheit abhandelte, und lediglich zwei (ÄA 38 und ÄA 48) auf das Kapitel „Mehr Frieden und Stabilität in der Welt“ (SPD RP 17: 102-113), das das Themenfeld Außen- und Sicherheitspolitik betraf. Auch unter den zahlreichen themenbezogenen Anträgen fanden sich nur sehr wenige zu Sicherheit und Polizei, nämlich A 9 zum Themenfeld „Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik“, I 9 und I 18 zum Themenfeld „Innen- und Rechtspolitik, Migration“, in dem fast ausschließlich Fragen der Migrations- und Flüchtlingspolitik behandelt wurden, und So 7 zum Bereich „Sonstige Anträge“.

In A 9 (SPD BB-BPT 17: 98) wurde gefordert, die Implementierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) zusammen mit Frankreich, Luxemburg und Belgien zu beschleunigen. Außenpolitisch neutralen Staaten sollte eine Zusammenarbeit in einer „bewaffneten Neutralitätspolitik“ angeboten werden. Dieser Antrag wurde von der Antragskommission an das Forum Sicherheits- und Verteidigungspolitik beim SPD-Parteivorstand überwiesen.

In I 9 (SPD BB-BPT 17: 115), der auf den nächsten ordentlichen Bundesparteitag vertagt wurde, stellte die SPD ihren Begriff von „nationaler Identität“ vor und betonte, „dass wir die Nation nicht als völkisches Gebilde definieren, sondern als die Summe aller Bürgerinnen und Bürger unter der Verfassung mit gleichen Rechten und gleichen Pflichten, unabhängig von Religion, Abstammung oder ethnischer Zuordnung. Die Identität der Nation leitet sich nicht aus einer vermeintlich homogenen Ethnie ab, sondern aus den Grundwerten ihrer Verfassung“.¹³

Es wurde ein entsprechender Zusatz zum Prinzip der Religionsfreiheit im Grundgesetz vorgeschlagen. Der Rechtsstaat könne „kulturelle Freiheit und Religionsfreiheit nur dadurch garantieren [...], dass bei Konflikten zwischen kulturellen oder religiösen ‚Regeln‘ und weltlichem Recht das für alle gleichermaßen geltende weltliche Recht vom Staat geschützt und durchgesetzt werden muss. Der Rechtsstaat muss dem Entstehen ‚juristischer‘ Parallelgesellschaften entgegenreten und die Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger vor dem Gesetz schützen“ (Antrag des Ortsverein Bonn-Kündinghoven-Ramersdorf-Oberkassel). Der Sicherheits- und Polizeibegriff der SPD beruft sich somit weniger stark als bei der CDU auf ein als ‚national‘ bezeichnetes Recht; die Partei erwartet entsprechend weniger von den Sicherheitsbehörden, die national definierte Gemeinschaft zu schützen, sondern richtet sich vielmehr auf die Rechte konkreter Einzelpersonen. Antrag I 18 (SPD BB-BPT 17: 117), der an die SPD-Bundestagsfraktion überwiesen wurde, forderte die Aufhebung von unterstelltem *racial profiling* bei der Polizei, indem „unveränderliche Merkmale“ kein Differenzkriterium bei der polizeilichen Arbeit mehr sein dürften und § 22 Abs. 1a BPolG abgeschafft werden solle.¹⁴ In So 7

¹³ Die SPD schreibt in ihren Dokumenten, Wahlprogramm wie Organisationsstatut, systematisch beide Geschlechter aus. CDU/CSU und FDP schreiben zwar im Wahlprogramm sehr häufig beide Geschlechter aus, verwenden jedoch in Statutenbroschüren bzw. ihrer Bundessatzung nur die männliche Form. Die AfD nutzt durchgehend nur die männliche Form. Die Linke und Bündnis90/Die Grünen ihrerseits gendern Begriffe, die Grünen sogar innerhalb von zusammengesetzten Begriffen wie etwa „Bürger*innenrechte“ oder „Sprecher*innenrat“; bei Einzelpersonen verwenden sie die Schreibweise „der/die politische Geschäftsführer*in“. Im Rahmen dieser Arbeit wurde die gendersensible Schreibweise in den Passagen, die sich auf die Grünen beziehen, übernommen, da es sich dabei offensichtlich um eine bewusste Entscheidung handelt. Die übrigen Parteien haben diese Sprachnorm nicht. Wir versuchen das Problem einer gendersensiblen Schreibweise in diesem Text, außerhalb von Quellenziten, dadurch zu lösen, dass wir bei Begriffen wie Bürger oder Polizistin regelmäßig zwischen der männlichen und weiblichen Form wechseln.

¹⁴ Das Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz - BPolG) erlaubt in § 22 Abs. 1a verdachtsunabhängige Maßnahmen der Bundespolizei, die als Begründung für sog. *racial profiling* herangezogen werden können. Es heißt dort: „Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann die Bundespolizei in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), soweit auf Grund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen“ (https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/_22.html). Siehe dazu die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 3. März 2015, nach der dieser Absatz kein *racial* oder *ethnic profiling*

(SPD BB-BPT 17: 169 f.), der auf den nächsten ordentlichen BPT vertagt wurde, wird die SPD aufgerufen, „ein anderes Sicherheitsnarrativ zu gestalten, welches nicht Überwachung, Ausgrenzung und Kontrolle beinhaltet, sondern den Bürgerinnen und Bürgern ihre persönliche Sicherheit gewährleistet und Ängste vor dem vermeintlich ‚Fremden‘ nimmt statt sie zu schüren.“

Zu diesem Zweck solle mehr Präventionsarbeit betrieben und innerhalb der Flüchtlingsdebatte mehr auf faktenbasierte Analysen statt auf Gefühl gesetzt werden. Das „vermeintliche Nullsummenspiel aus Freiheit und Sicherheit“, das dem Sicherheitsbegriff der CDU/CSU zugrunde liege, sei zu kritisieren und die gruppenbezogene Kriminalisierung von Geflüchteten aufzubrechen. Wörtlich hieß es: „Wir als SPD sind gefragt, den von der CDU/CSU (und auch der AfD) dargestellten Zusammenhang von mehr Geflüchteten à mehr Kriminalität und Terrorgefahr à härtere Sicherheitspolitik explizit aufzugreifen und mit Fakten gegenzuhalten“ (Antrag des Ortsverbands M-Briennerviertel des Landesverbandes Bayern).

Die beiden Änderungsanträge ÄA 38 und 48 zur Außenpolitik (SPD BB-BPT 17: 92) schlugen lediglich zwei Ergänzungen vor: Zum einen solle statt des Wirtschaftsministeriums das Auswärtige Amt zuständig für die Vorbereitung der Sitzungen des Bundessicherheitsrates sein, zum anderen sollten Werbe- und Rekrutierungsmaßnahmen der Bundeswehr bei Minderjährigen verboten werden.

Im Regierungsprogramm 2017 der SPD unter dem Titel „Es ist Zeit für mehr Gerechtigkeit“ beginnt jedes Kapitel mit den Worten „Es ist Zeit für“. Das Thema Innere Sicherheit wird im Kapitel „Es ist Zeit für mehr Sicherheit im Alltag“ (SPD RP 17: 68-74) behandelt, das Thema der Äußeren Sicherheit zum einen mit ersterem verschränkt, zum anderen aber auch gesondert in einem eigenständigen Kapitel „Es ist Zeit für mehr Frieden und Stabilität in der Welt“ (102-113) verhandelt.

„Sicherheit“ nimmt im Regierungsprogramm vom Umfang her einen zwar wichtigen, aber keinen dominanten Stellenwert ein. Sowohl innenpolitisch (SPD RP 17: 8-61) als auch außenpolitisch (74-102) wird eher um das Thema Sicherheit herum argumentiert, indem jeweils mehrere Kapitel auf Fragen der Wirtschafts-, Sozial- und Migrationspolitik sowie der demokratischen Partizipation eingehen. Sicherheit wird damit zwar ausführlich behandelt, ist aber eher ein Thema von vielen und immer verbunden mit Maßnahmen, die auf einen Sozialstaat als den eigentlichen politischen Referenzrahmen abzielen, der jedoch weniger im nationalen, sondern vor allem auch in einem europäischen und internationalen Rahmen gedacht wird.

3.3.2 Die Polizei-Idee: Rechtsstaat und aktive Sozialpolitik

Das Kapitel zur „Sicherheit im Alltag“ beginnt mit einer, auf die soziale Komponente hinweisenden, Darstellung des Sicherheitsbegriffs der SPD:

„Sicherheit ist ein zentrales Bedürfnis der Menschen. Es ist die Aufgabe des Staates, für diese Sicherheit zu sorgen. Gefahren müssen erkannt, Verbrechen bekämpft, Straftäterinnen und Straftäter verfolgt werden. Dafür brauchen wir einen starken und

bei der Ausübung des polizeilichen Ermessens gestatte. Derartige Praktiken stellten vielmehr eine verbotene Diskriminierung dar <https://www.bundestag.de/resource/blob/408488/d66a6492df5e52e2fdc26e840b3dd3e2/WD-3-020-15-pdf-data.pdf> (beide Quellen zuletzt abgerufen: 02.03.2020).

handlungsfähigen Rechtsstaat. Nur Reiche können sich einen schwachen Staat leisten und sich etwa private Sicherheitsdienste kaufen, weshalb präventive Maßnahmen und eine aktive Sozialpolitik, die soziale Ungleichheit bekämpft, fest zu unserem Sicherheitsbegriff dazu gehören“ (SPD RP 17: 68).

Im Anschluss daran wird übergeleitet zur Alltagskriminalität, wie etwa Wohnungseinbrüchen, und weiter zu Themen von grenzüberschreitender Relevanz, wie Terrorismus und Extremismus. Auch die SPD spricht sich für eine verbesserte technische und personelle Ausstattung der Polizei und Justiz, für gesellschaftlichen Dank für deren Leistungen und für die Neuschaffung von 15.000 Stellen in der Polizei bei Bund und Ländern aus (SPD RP 17: 69). Anders als die CDU lehnt sie aber gemeinsame Einsätze von Bundeswehr und Polizei im Inneren ab. Die Terrorismusbekämpfung müsse allerdings zugleich im europäischen und internationalen Raum stattfinden. Um hier Erfolge zu erzielen, setzt die SPD auf einen „Dreiklang aus Repression, Vorbeugung und Ausstiegshilfe“ (70, Hervorhebung im Original). Prävention und Deradikalisierung seien vor allem im Kampf gegen Islamismus (70 f.) und Rechtsextremismus (71) wichtig. Hier will die SPD eine gute Präventionsstruktur vor Ort schaffen und die entsprechenden Investitionen ausweiten. Der Kampf gegen Terrorismus und Radikalisierung solle durch eine bessere Vernetzung der Sicherheitsbehörden auf europäischer Ebene und einen verstärkten europäischen Grenzschutz geführt werden (70). Europol und Frontex sollen hierzu jeweils Unterstützung erfahren. Um Straftaten europaweit verfolgen zu können, ist der Aufbau einer Europäischen Staatsanwaltschaft geplant. Zusätzlich soll für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus, nach dem Vorbild des GTAZ in Deutschland, ein Europäisches Anti-Terrorzentrum geschaffen werden.

Einen wichtigen Stellenwert an der Schnittstelle von nationalem zu europäischem Recht nimmt bei der SPD die Bekämpfung von Cyberkriminalität ein (SPD RP 17: 72 f.). Für die Sicherheitsbehörden müsse erheblich in Knowhow zur IT-Sicherheitstechnik investiert werden. Zusätzlich soll das BSI gestärkt werden, um Sicherheitsrisiken von digitalen Produkten aufzudecken und einen Algorithmen-TÜV für diese umsetzen zu können. Nicht nur Wirtschaft und Verwaltung sollen auf diese Weise vor unsicherer Software geschützt werden, sondern es sollen dadurch auch Veröffentlichungen im Internet und in sozialen Netzwerken besser auf kriminelle und Hass schürende Meldungen hin überprüfbar sein. Netzwerkanbieter und Sicherheitsbehörden müssten enger zusammenarbeiten, was nur in einem europäischen Rahmen möglich sei.

Im Bereich der Wirtschaftskriminalität (SPD RP 17: 73 f.) sollen klarere Regeln für den Tatbestand der Untreue gefunden und die Sanktionsmöglichkeiten, insbesondere für große Konzerne, erweitert werden. Damit Skandale risikofreier durch firmeninterne Whistleblower aufgedeckt werden können, setzt sich die SPD für deren gesetzlich garantierten Schutz in den Führungsleitlinien von Unternehmen ein.

Auch wenn sich bereits in diesem Kapitel des SPD-Regierungsprogrammes ‘Innere’ und ‘Äußere Sicherheit’ erkennbar überschneiden, widmet sie sich im Kapitel „Es ist Zeit für mehr Frieden und Stabilität in der Welt“ (SPD RP 17: 102-113) nochmals dezidiert Fragen von supra-staatlicher Relevanz. Die SPD sieht eine zentrale Rolle für Deutschland in der zivilen Konfliktprävention und will dafür das humanitäre Engagement weiter ausbauen (102 f.). Zum Frieden will die SPD besonders durch auswärtige Kultur- und Bildungspolitik beitragen (103). Zudem macht sich die SPD für eine restriktivere Rüstungsexportpolitik und ein Verbot militärischer Drohnen stark (103-105). Die Zusammenarbeit in der NATO schätzt die SPD hoch

ein, allerdings dürfe es Bundeswehreinsätze nur mit UN-Mandat und unter Parlamentsvorbehalt geben (105 f.). Die Politik der Äußerer Sicherheit müsse immer im Dienst der Menschenrechte stehen. Ihren außenpolitischen Sicherheitsbegriff umreißt die SPD wie folgt:

„Sozialdemokratische Friedenspolitik basiert immer auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff, der soziale, wirtschaftliche, ökologische, kulturelle und menschenrechtliche Aspekte bei Konfliktprävention und -lösung mit einschließt“ (106).

Entsprechend befürwortet die SPD die Entwicklungszusammenarbeit unter der Zielsetzung von Krisenprävention und Fluchtursachenbekämpfung (109), multilaterale Handelsabkommen mit gemeinsamen Schutzstandards (110), sowie eine internationale Klimapolitik (111).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass in der Programmatik der SPD die Sicherheitspolitik primär als (auch übernationale) Sozialpolitik dargestellt wird. Mag es um die europaweite Vernetzung der Sicherheitsbehörden im Kampf gegen internationalen Terrorismus gehen, um den Kampf gegen Radikalisierung, Islamismus und Extremismus, oder auch um die Vermittlung von Demokratie als politisches Projekt – all diese Themen werden weniger aus der juristischen Perspektive des Rechtsstaates heraus formuliert, sondern vielmehr als genuin soziale Prozesse problematisiert, die der Rechtsstaat lediglich begleiten kann. Sicherheit wird zwar deutlich als Aufgabe des Rechtsstaates im Dienst der Bürger umrissen, ihre Umsetzung und der Kampf gegen ihre Bedrohungen, und damit der gesamte Rechtsstaat als solcher, erscheinen allerdings vielmehr als ein soziales Projekt, das im gesellschaftlichen Verkehr zwischen Menschen mit konkreten Interessen verfolgt werden muss. Die Herstellung von Sicherheit ist damit keine alleinige Aufgabe des Staates.

3.4 Die Alternative für Deutschland (AfD)

3.4.1 Die innerparteiliche Diskussion: Sicherheit und kulturelle Assimilation

Das Bundestagswahlprogramm 2017 der AfD wurde auf dem Bundesparteitag vom 22. und 23. April 2017 in Köln beschlossen. Die Anträge, die auf diesem Parteitag gestellt wurden, veröffentlichte die AfD in einem Antragsbuch (AfD AB-BPT 17). Zum Wahlprogramm wurden insgesamt 138 Anträge gestellt (AfD AB-BPT 17: 25-189); 19 davon (davon drei zurückgezogen) bezogen sich auf das Kapitel 3: „Außen- und Sicherheitspolitik“ (AfD AB-BPT 17: WP 11-29), acht auf das Kapitel 4: „Innere Sicherheit“ (WP 30-34, 36-38), und weitere sechs auf das Kapitel 5: „Asyl braucht Grenzen: Zuwanderung und Asyl“ (WP 40-42, 44-46).

In den Anträgen zu Kapitel 3 stand vor allem das Verhältnis zwischen Bundeswehr und NATO kontrovers zur Diskussion. So wurde einerseits betont, dass die NATO ein reines Verteidigungsbündnis sei und die Bundeswehr daher nicht zu einer aktiven Einsatzarmee umgeformt werden dürfe (AfD AB-BPT 17: WP 11; 19; 21). Andererseits wurde in denselben Anträgen auf die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen den USA und Europa hingewiesen, und darauf, dass der Verteidigungshaushalt daher auf die vereinbarten zwei Prozent des BIP erhöht werden solle. Die nationalen Streitkräfte sollten trotz NATO ihre Bedeutung für die Landesverteidigung behalten. Allerdings sei die NATO gerade für Länder wie Luxemburg und die baltischen Staaten wichtig, da diese ihre Landesverteidigung nicht effektiv alleine gewährleisten könnten (WP 15). Die Mitgliedschaft der Türkei in der NATO wird abgelehnt, da sie „kulturell nicht zu Europa gehöre“ (in einer ersten Fassung hieß es „aufgrund ihrer Kultur und Religion“) und sich aktuell „noch weiter von Europa und der westlichen Wertegemein-

schaft entfernt“ habe (WP 20). Hingegen wäre die deutsch-israelische Freundschaft zu vertiefen, da Israel „die einzige westliche Demokratie im Nahen Osten“ sei (WP 29; auch 28).

An einer anderen Stelle wurde für Deutschland eine nationale Sicherheitsstrategie mit einer jährlichen sicherheitspolitischen Debatte im Deutschen Bundestag gefordert, analog zur jährlichen Haushaltsdebatte (WP 23). Man müsse angesichts von Terrorismus und Cyberangriffen auf „eine zivil-militärische Zusammenarbeit“ zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren setzen.

Anhand der Anträge zu Kapitel 4 und 5 kam die enge Verschränkung der Diskurse um ‘Innere Sicherheit’ und ‘Asyl/Migration’ bei der AfD zum Ausdruck. So wurde gefordert, dass kriminelle Ausländer nicht erst bei ernstzunehmender, sondern bereits bei geringfügiger oder genereller Kriminalität ausgewiesen werden sollten (AfD AB-BPT 17: WP 30; 31; 34). Ein weiterer Antrag wollte den Originaltext dahingehend abschwächen, dass bei Ausbürgerung krimineller Ausländer internationales Recht beachtet werden müsse und sie daher nicht staatenlos werden dürften, und dass nicht bereits die Zugehörigkeit zu einem „kriminellen Clan“ Anlass für die Ausbürgerung sein solle, sondern erst die Tätigkeit in diesem (WP 32). In einem weiteren Antrag wurde die Erhöhung des Strafmaßes für Messerdelikte zusammen mit der erleichterten Ausweisung krimineller Ausländer in einen Absatz eingefügt (WP 33), was zu einer Vermischung der beiden Diskurse führte. Im Programm wurde diese Forderung allerdings zum Thema „Sicherheit der Bürger verbessern“ verschoben, getrennt vom Migrationsdiskurs (AfD WP 17: 25 (1)). Die Anträge zum Asyl- und Migrationskapitel vermitteln vergleichbare Inhalte. Zur Wahrung der Sicherheit dürften keine „Parallelgesellschaften“ aus anderen kulturellen Räumen innerhalb der deutschen Gesellschaft entstehen. Mit diesem Problem befassten sich fünf Anträge (AfD AB-BPT 17: WP 40; 42; 44; 45; 46). Einer davon forderte, den Begriff der ‘Integration’ durch den der ‘Assimilation’ zu ersetzen, um darauf hinzuweisen, dass neben dem Erwerb der deutschen Sprache und Gesetzestreue auch eine kulturelle Anpassung stattfinden müsse (WP 40). Vier weitere Anträge formulierten die Forderung, das Asylrecht aus dem Grundgesetz zu streichen, da dieses nicht mehr auf aktuelle Bedingungen globaler Flucht und Migrationsströme anwendbar sei. Dabei wurde einmal mit dem Islam und dem dort zu beobachtenden Vorrang des Religiösen vor der Demokratie argumentiert (WP 42), einmal mit dem Vorrang der nationalen Souveränität gegenüber jeder Zuwanderung, wobei ein Zusammenhang mit der Islamisierung hergestellt wurde (WP 44), einmal damit, dass „wir keine Massen von erwachsenen, unqualifizierten Kulturfremden (brauchen)“ (WP 45), und einmal mit der Notwendigkeit, sich an die „deutsche Leitkultur“ anzupassen (WP 46).

Insgesamt wird das Bild eines starken Staates, auch in seiner Funktion als Garant einer spezifisch „deutschen Leitkultur“ innerhalb eines europäisch-westlichen Kulturraumes, entworfen, der mit der notwendigen Autorität für soziale, politische und kulturelle Grenzen zu sorgen hat. Nuanciert wird dieser Topos an zwei Stellen: Einmal wird die flächendeckende Videoüberwachung mit Gesichtserkennungssoftware abgelehnt, die „ein weiterer Schritt in den Überwachungsstaat“ sei (WP 37). Die entsprechende Forderung wurde jedoch nicht aus dem Programm gestrichen (AfD WP 17: 24 (2)). In einem anderen Antrag wird die Bestimmung abgelehnt, die Bereitschaftspolizeien der Länder in die Bundespolizei zu überführen und diese dadurch zu stärken, da dies zu personellen Problemen auf Landesebene führen würde und die Bereitschaftspolizeien ohnehin bereits durch Bundesmittel unterstützt würden (WP 36). Auch dieser Antrag wurde abgelehnt (AfD WP 17: 24 (1)).

Im Bundestagswahlprogramm der AfD nimmt das Thema ‚Sicherheit‘ einen breiten Raum ein: Es enthält ein Kapitel mit dem Titel „Außen- und Sicherheitspolitik: Deutsche Interessen durchsetzen“ (AfD WP 17: 17-22), das bereits im Titel zu erkennen gibt, dass internationale Kooperation auf der Grundlage der Interessen souveräner Nationalstaaten stattfinden soll; weiterhin eines zum Thema „Innere Sicherheit“ (22-27) und ein asylpolitisches Kapitel mit dem Titel „Asyl braucht Grenzen: Zuwanderung und Asyl“ (27-33). An dieses schließt ein dem Islam gewidmetes Kapitel an, das schon im Titel eine scharfe Polarisierung zwischen diesem und den Grundwerten der deutschen Verfassung postuliert: „Der Islam im Konflikt mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ (33-36). Zudem beginnt das Wahlprogramm mit dem Thema Demokratie, das sich auch mit dem Sicherheitsdiskurs überschneidet: „Verteidigung der Demokratie in Deutschland“ (6-13). Darüber hinaus finden sich auch in den übrigen Kapiteln Themen, die auf eine Rhetorik der Sicherheit zurückgreifen, wie etwa das Unterkapitel „Gender-Ideologie ist verfassungsfeindlich“ (40 f.), das Kapitel zur „Familienförderung und Bevölkerungsentwicklung“, oder auch das komplette Kapitel „Unser Gesundheitssystem ist in Gefahr“ (59-64).

3.4.2 Die Polizei-Idee: Primat der nationalen Souveränität im Rahmen einer suprastaatlichen Ordnung

Im Wahlprogramm der AfD zur Bundestagswahl 2017 wird der Schwerpunkt im Kapitel 4: „Innere Sicherheit“ (AfD WP 17: 22-26) im Wesentlichen auf zwei Themen gelegt: Ausländerkriminalität (AfD WP 17: 23 (1+2); 25 (1)) und die Stärkung der Bundespolizei bei gleichzeitiger bundesweiter Vereinheitlichung der Besoldung, Ausrüstung, Uniformen und Dienstvorschriften (24 (1+2)).¹⁵ Innerhalb des Diskurses um Ausländerkriminalität lassen sich wiederum vier Schwerpunkte ausmachen: die Verschärfung des deutschen Staatsbürgerschaftsrechts (23 (2)), die Erleichterung der Ausweisung bei Straffälligkeit (23 (1)), der Strafvollzug durch Justizvollzugsanstalten im Ausland (23 (2)), und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität (25 (1)).

Weiterhin sollen das Jugendstrafrecht verschärft (24 (1)), die Fahndungsmöglichkeiten mithilfe von Videoüberwachung mit Gesichtserkennungssoftware „an kriminalitätsneuralgischen öffentlichen Plätzen und Gebäuden“ verbessert (24 (2)), und die „Sicherheit der Bürger“ erhöht werden, indem legale Waffenbesitzer nicht mehr länger stigmatisiert werden und das Strafmaß für Messerdelikte erhöht wird (25 (1)). Schließlich sollen Abmahnvereine abgeschafft werden, da das Gewaltmonopol Aufgabe des Staates und nicht privater Akteure sei (25 (2)).

Im Rahmen des betreffenden Kapitels, das von der Form her sehr thesenhaft gestaltet ist, wird eine Vorstellung von Sicherheitspolitik vermittelt, nach der ein starker Staat und klare rechtliche Regelungen den Schlüssel zur Sicherheit im Zusammenleben der Staatsbürger darstellen. Kriminalität soll innerhalb klarer rechtlicher und territorial-staatlicher Grenzen bekämpft werden; die Vorstellungen dazu orientieren sich an festen Kategorien, wie zum Beispiel Ausländer, Jugendliche und Strafmaß. Das hier propagierte Modell von Sicherheitsarbeit fokussiert auf das Verhältnis zwischen einem entschieden agierenden Staat und seinen Bürgern, die Adressaten dieses Agierens sind.

¹⁵ Zu den länderspezifischen Besonderheiten der Besoldung siehe <http://www.besoldung-polizeibeamte.de/Besoldungstabellen/> (zuletzt abgerufen: 20.06.2020). Die drei Spitzenreiter sind der Bund, Bayern und Baden-Württemberg, die Schlusslichter Berlin, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen.

Kultur (als „Leitkultur“) erhält dagegen erst am Ende des folgenden Kapitel 5 zu „Zuwanderung und Asyl“ einen zentralen Stellenwert. Hier wird die „Bringschuld“ der Zugewanderten gegenüber ihrer neuen Heimat thematisiert (AfD WP 17: 32 (1)): „Jeder Migrant oder Einwanderer, dem wir ein dauerhaftes Bleiberecht zugestehen, hat eine Bringschuld, sich seiner neuen Heimat und der deutschen Leitkultur anzupassen, nicht umgekehrt.“ Zuvor wird allerdings, durchgehend unter rechtlichen, politischen, finanziellen und ökonomischen Gesichtspunkten, die Notwendigkeit von Grenzen in der Asyl- und Migrationspolitik erläutert (28 (1)-31 (2)). Im Rahmen dieses Kapitels lässt sich ‚Sicherheit‘ als identisch mit ‚nationaler Souveränität‘ verstehen (30 (1)). Das bedeutet konkret, dass nach Überzeugung der AfD das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) abzulehnen ist, da die europäische Zusammenarbeit sich lediglich auf die Sicherung der EU-Außengrenzen konzentrieren sollte und Asylanträge daher bereits außerhalb Europas zu stellen seien.

Das Thema Religion wird – ausschließlich bezogen auf den Islam – in einem gesonderten kurzen Kapitel 6: „Der Islam im Konflikt mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ (AfD WP 17: 33-35) behandelt. Das Kapitel enthält ein kurzes Bekenntnis zur Religionsfreiheit und erwähnt ebenso kurz die „vielen [...] rechtstreuen und integrierten Muslime, (die) als geschätzte Mitglieder unserer Gesellschaft (leben)“ (34 (1)). Die dominierende Botschaft dieses Kapitels ist allerdings der grundsätzliche Gegensatz von Islam und Demokratie: „Ein Islam, der unsere Rechtsordnung nicht respektiert oder sogar bekämpft und einen Herrschaftsanspruch als alleingültige Religion erhebt, ist mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Deutschlands nicht vereinbar“ (34 (1)). Dieser dem Islam zugeschriebene „religiöse Imperialismus“ (WP 17: 35 (1)) zeige sich an Praktiken wie der Errichtung von Minaretten, Muezzin-Rufen, Imam-Predigten in nicht-deutscher Sprache, der Einrichtung von universitären Lehrstühlen für Islam-Theologie statt Islam-Wissenschaft, dem Tragen von Burka und Niqab (deren Verbot gefordert wird) bzw. von Kopftüchern (die im Öffentlichen Dienst verboten werden sollen). So heißt es beispielsweise:

„Das Minarett lehnt die AfD als islamisches Herrschaftszeichen ebenso ab wie den Muezzin-Ruf, nach dem es außer dem islamischen Allah keinen Gott gibt. Es handelt sich hierbei um religiösen Imperialismus“ (35 (1));

„Die Anerkennung der Religionsfreiheit, der weltanschaulichen Neutralität des Staates und der Gleichwertigkeit der Religionen, welche das Staatskirchenrecht verlangt, sind dem Islam fremd“ (35 (1)).

In einem gewissen logischen Widerspruch zum Topos des „islamischen Imperialismus“ wird in den Änderungsanträgen zu diesem Kapitel (siehe oben) auch von „abgeschotteten islamischen Parallelgesellschaften“ gesprochen (AfD AB-BPT 17: WP 47; 48; auch in AfD WP 17: 34 (1)), deren weitere Ausbreitung verhindert werden müsse; beiden Begriffen – dem des islamischen „Imperialismus“ und dem der islamischen „Parallelgesellschaft“ – ist die Idee der grundsätzlichen Nichtvereinbarkeit mit einer Vorstellung von ‚eigener Gesellschaft‘ gemeinsam. Das Thema Islam überschneidet sich für die AfD insofern mit dem Diskurs um Innere Sicherheit, als vor der Radikalisierung von Muslimen durch Imame in Moscheen innerhalb Deutschlands gewarnt wird (34 (2)) und ein Unterlaufen der staatlichen Strafverfolgung durch Scharia-Richter verhindert werden soll (34 (1)). Auch das Amt für türkische Angelegenheiten (Diyamet) der Türkei begünstige über Ditib-Moscheen und -Imame die Ausbreitung eines Islamischen Staates in Deutschland und wird in dieser Hinsicht dem genannten „religiösen Imperialismus“ zugeordnet (34 (2)).

Das Kapitel 3: „Außen- und Sicherheitspolitik“ (AfD WP 17: 17-21) unterscheidet sich erkennbar von den Konzepten aller übrigen untersuchten Parteien, insofern auch hier die nationalen Interessen Deutschlands im Mittelpunkt stehen und nicht die europaweite Vernetzung von Behörden, Wirtschaft, Kriminalitätsbekämpfung und Entwicklungshilfe. Es wird eine „nationale Sicherheitsstrategie“ gefordert (19 (2)-20 (1)), da die AfD das Schengen-Abkommen als „gescheitert“ betrachtet (20 (1)). Zu dieser nationalen Sicherheitsstrategie gehöre die Wiedereinführung des deutschen Grenzschutzes sowie eine nicht im Detail erläuterte „zivil-militärische Zusammenarbeit“, die dezentral operieren und zentral koordiniert werden soll. Insgesamt wünscht sich die AfD ein „Europa souveräner Staaten“ (18 (1)), in dem Deutschland eine zentrale Rolle bei der Krisenprävention spielen soll. Dazu sei die NATO als Verteidigungsbündnis zentral. „Die AfD fordert eine strikte Einhaltung des Nichteinmischungsgrundsatzes in innere Angelegenheiten von Staaten, auch durch nichtstaatliche Akteure“. Für die „Stabilisierung von Krisenregionen in Europa und seiner Peripherie“ solle die Rolle der OSZE ausgebaut werden (18 (1+2)). Es solle keine EU-Armee geschaffen und es dürfe keine militärischen Einsätze der Bundeswehr für „fremde Interessen“ geben (18 (2)). Stattdessen sollen die nationalen Militärs, einschließlich der Bundeswehr, eigenständig und jederzeit einsatzbereit bleiben (19 (1+2)).

Entwicklungspolitik habe Bedeutung für die Bekämpfung von Fluchtursachen (AfD WP 17: 21 (2)). Allerdings sollen bei ihrer Durchführung die Interessen deutscher Unternehmen, die Erfordernisse deutscher Märkte und deren Beziehungen zu nach ihrem Erfolgspotenzial ausgewählten afrikanischen Staaten im Mittelpunkt stehen. Gleiches gilt für den internationalen Handel (20 (1)-21 (1)): Auch dort sollen souveräne Staaten, in diesem Fall also Deutschland, die Handelsregeln und Schutzstandards festlegen und den Welthandel nach ihren Interessen lenken.

Für die AfD ist der souveräne Nationalstaat also zentral. Europäische Kompetenzen und internationale Zusammenarbeit sind demgegenüber nur als unterstützend zu verstehen. Der Nationalstaat definiert die Grenzen, innerhalb derer er für Sicherheit sorgt. Für die AfD können auch globale Themen wie Extremismus und Terrorismus nur bearbeitet werden und europäische Institutionen nur funktionieren, wenn souveräne Nationalstaaten die entscheidenden Akteure darstellen und die Kontrolle behalten.

3.5. Die Freie Demokratische Partei (FDP)

3.5.1 Die innerparteiliche Diskussion: Sicherung einer liberalen Wirtschaft und Gesellschaft

Das Antragsbuch der FDP (FDP AB-BPT 17) für den 68. Bundesparteitag vom 28. bis 30. April 2017 in Berlin, auf dem das FDP-Bundestagswahlprogramm beschlossen wurde, hält 37 Anträge fest. Einer davon bezog sich auf die Bundessatzung, 33 auf einzelne Politikbereiche und drei auf „weitere Themen“. Es ist bemerkenswert, dass sich dabei keiner ausdrücklich auf das Thema Innere Sicherheit bezog. Es gab lediglich das Themenfeld „Freiheit und Menschenrechte weltweit“, aus dem sich drei Anträge der Sicherheitspolitik zuordnen lassen. Der erste, A 400 (FDP AB-BPT 17: 155-158) enthielt „das klare Bekenntnis zu einer starken transatlantischen Partnerschaft mit den USA und Kanada, die auch Belastungen aushält“ (155). Der zweite, A 403 (FDP AB-BPT 17: 169 f.) rief zu einer Rückkehr zum Schengener Abkommen auf, das der antragstellende Landesverband durch den EU-Grenzschutz langfristig bedroht sah und durch eine Rechenschaftspflicht der Grenzschutzagentur Frontex gegenüber dem EU-

Parlament effizienter gestalten wollte. Der dritte Antrag, A 404 (FDP AB-BPT 17: 171 f.), setzte sich für die Schaffung einer europäischen Armee ein und zählte dazu zwölf Punkte auf. Diese bezogen sich auf europaweite Vereinheitlichungen in den Bereichen Ausbildung, Ausrüstung, Streitkräfteplanung, Regeln im Cyberraum und Führungsgrundsätze. Weiterhin sollten ein EU-Nachrichtendienst, ein EU-Verteidigungsfonds, eine EU-Forschungs- und Entwicklungsplattform und ein europäisches Militärhauptquartier geschaffen werden. Zum Dritten sollten die Streitkräfte von EU, NATO und USA enger zusammenarbeiten.

Die Anträge A 400 und 404 wurden beide vom BFA Internationale Politik gestellt, definierten Sicherheit also strenggenommen als Themenfeld, in dem die Außenpolitik einen mindestens ebenso hohen Stellenwert bekommen soll wie die national begrenzte Innenpolitik.

Im Antrag A 400, „Die westliche Wertegemeinschaft sichern und stärken“, wurde das Thema Sicherheit in den Zusammenhang eines umfassenderen Programmes zur Stärkung des transatlantischen Raumes und zum engeren Zusammenwachsen von EU und NATO gestellt. Europa solle „sicherheitspolitisch erwachsen werden“ (FDP AB-BPT 17: 156), was bedeute, mehr für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu tun, ein „europäisches FBI“ zu schaffen, das mit den nationalen Polizeibehörden kooperiere, und einen europäischen Grenz- und Küstenschutz zu etablieren. Nationale Differenzen sollten überwunden werden, um sich der organisierten Kriminalität und dem globalen Terrorismus besser entgegenstellen, sowie die europäischen Grenzen besser verteidigen zu können. Bei der Stärkung der NATO müsse, weil sich die USA zunehmend dem pazifischen Raum zuwendeten, gerade Deutschland aufgrund seiner Wirtschaftskraft eine herausragende Rolle spielen, weshalb sich die FDP – ebenso wie die CDU – dem Beschluss des NATO-Gipfels von Wales im Jahre 2014, die Verteidigungsausgaben schrittweise auf zwei Prozent des BIP zu erhöhen, verpflichtet sieht. Im Kampf gegen den globalen Terrorismus ist für die FDP die Zusammenarbeit mit den USA wichtig, sie betont allerdings, dass Menschen- und Bürgerrechte gewahrt werden müssten. Das betrifft ein generelles Folterverbot ebenso wie den Schutz der Bürgerrechte angesichts des notwendigen Datenaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden. Außerdem müsste mehr in die Digitalisierung investiert werden, um für Cybersicherheit zu sorgen und dabei auf europäischer Seite gegenüber den USA aufzuholen. Der Cyberraum gewinne eine immer größere Bedeutung, sowohl für die organisierte Kriminalität als auch für die Nachrichtendienste. Die europäische Zusammenarbeit beim Datenschutz müsse deswegen verbessert werden.

Dieses außenpolitische Programm wurde in einen wirtschaftspolitischen Zusammenhang gestellt. Der Freihandel zwischen Europa und den USA müsse nach dem Vorbild Kanadas gestaltet werden. Protektionismus lasse sich nicht mit einer liberalen Gesellschaft vereinen:

„Für uns ist die Freiheit unteilbar. Wer die Freiheit in der Gesellschaft will und gegen die Freiheit in der Wirtschaft ist, oder wer eine freie Wirtschaft, aber keine liberale Gesellschaft will, der wird am Ende beides verlieren“ (FDP AB-BPT 17: 156).

Im Interesse der transatlantischen Partnerschaft ist es für die FDP wichtig, die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten aufzuarbeiten, wozu etwa ein Generalkonsulat im Mittleren Westen der USA geschaffen werden solle, sowie parlamentarische Gespräche und Regierungskonsultationen nach dem Vorbild von Frankreich, Spanien, Indien, Brasilien und China nun auch zwischen den USA und Deutschland geführt werden sollten.

3.5.2 Die Polizei-Idee: Sicherung der Freiheit der Individuen

Der Diskurs der FDP zu ‚Sicherheit‘ findet sich im Wahlprogramm nur sehr verstreut wieder. Außerhalb des gezielten Kapitels zu den Sicherheitsbehörden, ist er quer über das Oberkapitel „Freiheit und Menschenrechte weltweit“ verteilt (FDP WP 17: 99-118). Das Kapitel „Vernünftiges Einwanderungsrecht“ (68-71), das die Migration klaren Regeln unterwerfen möchte, befindet sich im umfassenden Oberkapitel „Vorankommen durch eigene Leistung“ (39-75), das sich ansonsten nicht mit Sicherheit beschäftigt. Auch sonst spielt das Thema Sicherheit im Wahlprogramm der FDP über weite Strecken keine große Rolle; als bei der FDP vorherrschende Themen kristallisieren sich vielmehr Eigenverantwortlichkeit, Effizienz und Freiheit individuellen Handelns heraus, sodass folgerichtig das Kapitel „Effektive Sicherheitsbehörden“ (78-83) auch dem Teil „Selbstbestimmt in allen Lebenslagen“ (FDP WP 17: 75-99) untergeordnet wird, in dem es zentral um Freiheit geht und nicht um Sicherheit. Es fällt auch auf, dass der Sicherheitsdiskurs der FDP weitgehend mit dem Diskurs über Europa und internationale Zusammenarbeit zusammenfällt.

Das Kapitel „Effektive Sicherheitsbehörden“ (FDP WP 17: 78-83) innerhalb des Oberkapitels „Selbstbestimmt in allen Lebenslagen“ (75-99) stellt den Sicherheitsbegriff der FDP im nationalen Kontext in den Mittelpunkt. Demgegenüber wird im Oberkapitel „Freiheit und Menschenrechte weltweit“ (99-118) ein Sicherheitsbegriff verwendet, der die Bundesrepublik Deutschland als unauflösbar eingebunden in europäische und globale Entwicklungen sieht und Sicherheit als ein nur in diesem Rahmen zukunftsfähiges Projekt begreift – analog dem „Ordnungsprinzip“ der „Freiheit“, „das nicht an Grenzen haltmacht“ (wobei vermutlich nationale Grenzen gemeint sind) (FDP WP 17: 99). Dass es möglicherweise eine Spannung zwischen einem nationalen und einem globalen Sicherheitsbegriff (oder auch einem Begriff der Freiheit) geben mag, wird nicht thematisiert.

Das Oberkapitel „Freiheit und Menschenrechte weltweit“ enthält im Wesentlichen die Punkte, die oben für die Anträge A 400, 403 und 404 erwähnt wurden: Das Ziel einer „internationalen Politik aus einem Guss“ (FDP WP 17: 99-105), das Thema „Datenschutz und -sicherheit international gedacht“ (105 f.), die Verbesserung der europäischen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP; 108-112), die Achtung der Menschenrechte (112 f.), die internationale Terrorismusbekämpfung (113-115), und das Zusammenrücken von EU und NATO unter Parlamentsvorbehalt, das unter dem Schlagwort „Sicherheitspolitik mit Augenmaß“ (115 f.) behandelt wird. Zudem wird gefordert,

die „Asylpolitik wieder (zu) ordnen“ (so der Titel des betreffenden Unterkapitels: FDP WP 17: 106-108), da die „großen Flüchtlingsbewegungen der letzten Jahre [...] bisher mit Chaos und staatlichem Organisationsversagen beantwortet wurde(n). Es wurde reagiert statt regiert. Rechtsstaatliche Mittel und klare Regeln können Ordnung in Einwanderung und Asylpolitik bringen. Leiten wir das wieder in geordnete Bahnen!“

Die Themen ‚Asyl‘ und ‚Migration‘ werden im FDP-Programm allerdings ausschließlich unter wirtschaftlichen sowie bürgerrechtlichen und nicht unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten verhandelt. Außer dem erwähnten „Asylpolitik wieder ordnen“ gibt es noch ein Kapitel zu einem „vernünftigen Einwanderungsrecht“ (FDP WP 17: 68-71) unter dem Oberkapitel „Vorankommen durch eigene Leistung“ (39-74).

Neben einem erweiterten Sicherheitsbegriff, der an Grenzen nicht haltmacht, wird in der FDP ein zweiter Sicherheitsbegriff vertreten, demgemäß der Nationalstaat als rechtlicher Raum

noch Zukunft habe. Um diesen geht es im Kapitel „Effektive Sicherheitsbehörden“ (s.o., FDP WP 17: 78-83). Gleich zu Beginn wird dieser nationale Sicherheitsraum, in ähnlichen Worten wie oben in A 404, folgendermaßen beschrieben:

„Menschen wollen Freiheit und Sicherheit. Doch wer die Freiheit der Sicherheit opfert, wird am Ende beides verlieren. Deshalb wollen wir effektive Sicherheitsbehörden, die Sicherheit als den Schutz der Freiheit begreifen“ (78).

Diese Form von Sicherheit soll weiterhin auf nationaler Ebene durchgesetzt werden (WP 17: 79 ff.): durch stärker gestraffte Strukturen zwischen Bundes-, Landes- und Zollkriminalamt, Verfassungsschutz und Militärischem Abschirmdienst, durch ein stärkeres Parlamentarisches Kontrollgremium mit einem vom Bundestag gewählten Parlamentarischen Geheimdienstbeauftragten, sowie durch eine erweiterte Zuständigkeit der G 10-Kommission bei der Überwachung der Telekommunikation und der Kontrolle der Nachrichtendienste.¹⁶ Zudem soll die Ausstattung der Polizei und Justiz mit modernster IT-Technik vorangetrieben werden, um Zeit und Geld zu sparen. In all diesen Fällen wird deutlich, dass der nationale Rahmen in der Programmatik der FDP stets dem Schutz der Freiheit der Individuen dienen soll, weshalb er sich mit Forderungen nach einer kulturellen oder nationalen Identität nicht vertragen würde.

In diesem Zusammenhang wird der „Schutz von Leib, Leben und Eigentum der Bürgerinnen und Bürger“ (FDP WP 17: 79) als Aufgabe der Polizei verstanden. Um diesen Schutz umzusetzen, sollen die Sicherheitsbehörden – ähnlich wie bei der CDU – von Nebensächlichkeiten entlastet werden, wie etwa von der Penalisierung von Fahren unter Alkoholeinfluss, wenn dieses unfallfrei geblieben sei, oder dem Konsum von Cannabis. Solche Praktiken sollten entkriminalisiert und folglich in die Zuständigkeit anderer Behörden fallen. Die nachrichtendienstliche Sicherheitsarbeit sei zu straffen und der Informationsaustausch zu verbessern. Zur Kontrolle öffentlicher Plätze hält auch die FDP Videoüberwachung für notwendig, allerdings müsse man diese Technik „verantwortungsvoll einsetzen“ (81 f.). Weder dürfe Material länger als 48 Stunden gespeichert werden, noch die Überwachung flächendeckend sein, noch dürften private Dienste den Staat bei der Überwachung unterstützen. Zudem müsse stets im Einzelfall geprüft werden, ob ein signifikanter Sicherheitsgewinn von der Videoüberwachung zu erwarten sei.

Der Sicherheitsbegriff der FDP gründet auf der liberalen Vorstellung, dass Bürger den Grundrechten und dem Rechtsstaat gegenüber Respekt zollen. Jede Religion und Weltanschauung müsse im Einklang mit diesen Prinzipien stehen, aber „Toleranz gegenüber der Intoleranz darf es nicht geben“ (FDP WP 17: 82 f.). Das Grundgesetz wird dabei als „nicht-verhandelbar(e)“ und „objektive Werteordnung“ verstanden:

„Im Rahmen dieser Ordnung muss es jedem Menschen freigestellt sein, so zu leben, wie er es für richtig hält; auch wenn dies den Traditionen der Mehrheitsgesellschaft zu widersprechen vermag. Denn wir lehnen es prinzipiell ab, wenn eine Mehrheit versucht, dem einzelnen Individuum ihre Kultur aufzuzwingen, sondern respektieren jeden Menschen so, wie er ist“ (82).

¹⁶ „Die G 10-Kommission entscheidet von Amts wegen als unabhängiges und an keine Weisungen gebundenes Organ über die Notwendigkeit und Zulässigkeit sämtlicher durch die Nachrichtendienste des Bundes (Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst) durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen im Bereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Artikel 10 des Grundgesetzes (GG)“ (<https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/gremien18/g10>, zuletzt abgerufen: 03.03.2020).

Dieser Sicherheitsbegriff ähnelt zwar jenem der SPD, der ebenfalls auf die Grundwerte der liberalen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland rekurriert, differiert von diesem aber insofern, als dass er in Überlegungen zur ‚Freiheit‘ eingebunden ist, nicht zur ‚Gerechtigkeit‘. Beide Parteien sind sich so zwar einig in der Forderung nach mehr Europa, der Sicherheitsbegriff der FDP bietet allerdings keine Erklärung dafür an, warum ‚Sicherheit‘ sich zwischen den Referenzräumen Staat und Gesellschaft unterschiedlich weit definieren lässt und warum es zwischen diesen beiden Definitionen zu Spannungen kommen kann. Der Eigenwert einer ‚aktiven Bürgergesellschaft‘, die ergänzend zum Staat in die Produktion von Sicherheit eingebunden ist, wird somit bei der FDP weniger deutlich thematisiert.

3.6 Die Linke

3.6.1 Die innerparteiliche Diskussion: Eine Partei des Friedens und der Bürgerrechte

Das Bundestagswahlprogramm der Linken von 2017 (Linke WP 17) wurde auf dem Parteitag vom 9. bis 11. Juni 2017 in Hannover beschlossen. Diesem Parteitag sind drei Antragshefte gewidmet (Linke AH-PT 17a-c). Im ersten dieser Hefte findet sich größtenteils das zu beschließende Wahlprogramm in der Form eines Leitantrages abgedruckt (Linke AH-PT 17a: 30-128). Im zweiten Antragsheft (Linke AH-PT 17b) werden Wahlen zu und Berichte von parteiinternen Kommissionen behandelt, ebenso wie Anträge „mit überwiegendem Bezug“ zu „Gesellschaft“ bzw. „Partei“, unabhängig vom Wahlprogramm. Darin ist das Thema ‚Sicherheit‘ in den Gesellschaft-Anträgen (G) zweimal vertreten: Einmal bei der Berufung auf die Menschenrechte in einer Forderung eines Abschiebestopps nach Afghanistan (G 2), und einmal in einer Forderung eines Rückzugs der Bundeswehr aus Litauen (G 7). Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass die Linke bei diesen Themen einen universellen menschenrechtlichen Ansatz vertritt, den sie in dem Politikbereich der Sozialpolitik bündeln will. In einem Antrag zu sozialpolitischen Grundsätzen in Abgrenzung zu dem „neoliberalen“ Programm anderer Parteien (G 4) heißt es:

„Sozialpolitik ist Bildungspolitik, Rentenpolitik, Wohnungsbaupolitik, Asylpolitik, Verkehrspolitik, Energiepolitik, Steuerpolitik, Gesundheitspolitik und Familienpolitik, welche die neoliberalen Parteien mit der Agenda 2010 so verändert haben, dass der frühere Sozialstaat heute nicht mehr als solcher erkennbar ist.“

Im dritten Antragsheft geht es überwiegend um Anträge zum Wahlprogramm (Linke AH-PT 17c: 12-407). Wegen ihrer hohen Zahl können hier bei Weitem nicht alle dargestellt werden. Gestellt wurden diese Anträge durch Orts-, Bezirks- und Landesverbände der Linken, Landes- oder Bundestagsabgeordnete, durch innerparteiliche Zusammenschlüsse oder auch durch Gruppen von Delegierten des Parteitages. Für das Thema ‚Sicherheit‘ relevant sind dabei die insgesamt 109 Anträge zum Kapitel XIV [im WP: XV]: „Nein zum Krieg. Für eine demokratische und gerechte Welt“ (286-315) und die insgesamt 173 Anträge zum Kapitel XVI [im WP: XVII]: „Für eine Demokratie, in der es etwas zu entscheiden gibt“ (343-395). Da Sicherheit auch als ein Thema gilt, das von europäischer Relevanz ist, spielen gleichermaßen die 78 Anträge zu Kapitel XV [im WP: XVI]: „Für ein Europa der Menschen statt der Banken und Konzerne“ (316-342) vereinzelt eine Rolle – zumindest insoweit in diesem Kapitel auch die Ablehnung der von SPD, CDU und FDP befürworteten EU-Verteidigungsunion und der engeren Kooperation zwischen EU und NATO zur Sprache kommt (Linke WP 17: 107).

Die 173 Anträge zu Kapitel XVI [XVII]: „Für eine Demokratie, in der es etwas zu entscheiden gibt“ befassten sich mit dem Demokratiebegriff der Linken (Linke AH-PT 17c: 343 f.), mit der Bedrohung der Demokratie durch „rechte Gewalt“ und „gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ (344-351; im Wahlprogramm so angenommen, vgl. Linke WP 17: 109 (1)). Weitere Themen sind Transparenz und direkte Demokratie (351-356), Strafrecht und die Abschaffung von Geheimdiensten und Sonderstrafrecht (356-361), die Polizei (361-364), das Asyl- und Aufenthaltsrecht (364-366, 369 f.), Minderheitenrechte (366-368), die Rechte von Behinderten, Kindern und Jugendlichen (370-376), die Abschaffung des Rundfunkbeitrages und die Trennung von Werbung und öffentlich-rechtlichen Geldern (377 f.), Bürgerrechte im Bereich Internet und Digitalisierung (379-385), Bürgerrechte im Zusammenhang mit Religionsfreiheit (385-393) und die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in der Sportwirtschaft (393-395).

Die 109 Anträge zu Kapitel XIV [XV]: „Nein zum Krieg. Für eine demokratische und gerechte Welt“ setzten sich mit Vorschlägen auseinander, dieses Kapitel ganz an den Anfang des Programmes zu setzen, „da sich die Linke als Friedenspartei vor allen anderen Parteien herausheben will“ (vgl. 286 f.: Antrag XIV-3240_2 bis 4) und da Frieden die Voraussetzung für alle anderen Forderungen der Partei darstelle (Linke AH-PT 17c: 286-291). Weitere Anträge thematisierten die Ablehnung der Kriegseinsätze der Bundeswehr als Alleinstellungsmerkmal der Partei (291 f.); sie befassten sich mit der Verflochtenheit militärischer und ökonomischer Interessen (292-294); mit der Vergeblichkeit von Kriegseinsätzen im Kampf gegen den Terror; mit einem Appell an das Völkerrecht, das die universellen Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten garantiert und daher für die Linke mehr als nur ein Orientierungsrahmen ist (294-299); mit einer Kritik an der Bundeswehr und der NATO (300-303, 307-314); mit Forderungen nach einer gerechten Weltwirtschaftsordnung als Ziel der Entwicklungszusammenarbeit und der UN (304-307); und schließlich mit den Forderungen nach einem Ende der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und der Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien (314 f.).

3.6.2 Die Polizei-Idee: Aus der Dialektik zwischen Freiheit und Sicherheit hin zu Frieden und globaler Gerechtigkeit

Es ist etwas problematisch, bei der Linken von einer „Polizei-Idee“ zu sprechen, da die Aufrechterhaltung einer sozialen und demokratischen Ordnung bei ihr eher als dialektischer Prozess dargestellt wird, der einem Selbstlauf und eigenen Regelmäßigkeiten unterliegt, denn als Ergebnis zielgerichteten institutionellen Handelns. Entsprechend misstraut die Linke auch erkennbar den großen Institutionen wie der NATO, in die die anderen Parteien – mit Ausnahme der AfD – großes Vertrauen hegen. Im Diskurs der Linken besteht ein enger Zusammenhang zwischen Sicherheit und der Kritik am „neoliberalen Kapitalismus“, den sie unter anderem durch die EU und den Euro repräsentiert sieht. Hinsichtlich des Ziels einer europäischen Vernetzung fokussiert die Linke daher besonders auf die europäische Demokratie und das Völkerrecht, während die anderen Parteien expliziter auf Sicherheitsgefährdungen wie etwa den Terrorismus und Extremismus eingehen und damit auf eine europaweite Kooperation und Ausrichtung der Sicherheitsbehörden setzen müssen. Da sie sich für Demilitarisierung und die Abschaffung von Geheimdiensten, wie auch für die Auflösung der NATO einsetzt, formuliert die Linke deshalb folgerichtig vor allem ‚polizei-externe‘ Vorschläge.

Der Diskurs der Linken zum Thema ‚Sicherheit‘ lässt sich somit kaum von ihrem generellen außen- und auch sozialpolitischen Diskurs trennen. Im Wahlprogramm konzentriert er sich besonders auf die drei Kapitel: „Nein zum Krieg. Für eine demokratische und gerechte Welt“

(Linke WP 17: 93-101), „Für ein Europa der Menschen statt der Banken und Konzerne“ (101-108) und „Für eine Demokratie, in der es etwas zu entscheiden gibt“ (108-126). Zusammengefasst nehmen diese drei Kapitel ein gutes Drittel des Gesamtprogrammes ein. Zudem fällt auf, dass es sich dabei auch um jene Kapitel handelt, die einen explizit außenpolitischen oder globalen Bezug haben, das heißt auf die Ausweitung der Politik der Linken über den nationalen Rahmen der Partei als solcher abzielen.

Das Kapitel XVII des Wahlprogrammes „Für eine Demokratie, in der es etwas zu entscheiden gibt“ (Linke WP 17: 108-126) zeigt, dass die Themen ‚Sicherheit‘ und ‚Polizei‘ bei der Linken in ein breiteres gesellschaftlich-weltanschauliches Projekt eingebettet sind, das Demokratie, Menschenrechte, Minderheitenrechte und bürgerliche Freiheiten in den Mittelpunkt stellen will. Auch die Abschaffung von Geheimdiensten gehört zu diesem Projekt. Die Präsenz der Polizei im öffentlichen Raum soll – wie auch bei den übrigen Parteien – erhöht werden, allerdings soll die Entstehung privater Sicherheitsdienste wegen ihrer fehlenden Kontrollierbarkeit verhindert und eine unabhängige Ombudsstelle zur Untersuchung polizeilichen Fehlverhaltens eingerichtet werden (113 (2), 114 (1)). Es lässt sich jedoch beobachten, dass nach Auffassung der Linken primär der Staat und seine Justiz als zuständige Instanzen angerufen werden, wenn es um die Umsetzung der Bürger- und Minderheitenrechte geht. Im Programm der Linken (vgl. Linke WP 17: 129, 134 im Stichwortregister) findet sich nämlich kein Bezug auf eine Bürger- bzw. Zivilgesellschaft. Sowohl ‚Sicherheit‘ als auch ‚Freiheit‘ erscheinen als genuin staatliche Aufgaben, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie etwa NGOs nur unterstützend wahrgenommen werden sollen.

Allerdings ist der Staat dabei der Gesellschaft auch nicht hierarchisch übergeordnet: Die Linke spricht sich ausdrücklich – wie die Grünen – „für eine bürgernahe Polizei“ aus (Linke WP 17: 113 f.). Der Staat erscheint als Akteur, der genuin staatliche und zivilgesellschaftliche Aufgaben gleichzeitig übernehmen soll; dies vor allem, um einer „Vermischung von zivilen und militärischen Maßnahmen“ (95 (2)) vorzubeugen. An den übrigen Parteien kritisiert die Linke:

„Mit ‚zivil-militärischer Kooperation‘ und ‚vernetzter Sicherheit‘ wird die Militarisierung der Außenpolitik verschleiert. Die Einbindung von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe in sicherheitspolitische Konzeptionen – wie etwa in Afghanistan geschehen – verhindert nicht nur soziale Entwicklung in diesen Ländern. Sie widerspricht auch dem zivilgesellschaftlichen Auftrag von Nichtregierungsorganisationen“ (95 (2)).

Globale Friedenssicherung sei wesentlich die Aufgabe zu stärkender „zivilgesellschaftliche(r) Initiativen und völkerrechtliche(r) Mechanismen einer nichtmilitärischen Konfliktlösung – statt einer imperialen Politik des *regime change*, statt Drohnenkriegen und Militäreinsätzen“ (94 (2)).

Entlang des Kapitels XV des Wahlprogrammes: „Nein zum Krieg. Für eine demokratische und gerechte Welt“ (Linke WP 17: 93-101) wird deutlich, dass bei der Linken international ein deutlich anderer Kurs verfolgt wird als bei CDU, SPD und FDP: Die NATO und die Bundeswehr sollen nicht gestärkt werden. Auch zur Digitalisierung der Bundeswehr als etwaige Zukunftsherausforderung in der Bekämpfung von Cyber- und organisierter Kriminalität finden sich keine Erläuterungen – zumal die Digitalisierung bei der Linken generell ein Thema darstellt, das in den Bereichen Lohnpolitik (WP 17: 16-20), Zukunftsinvestitionen (40, 75, 79 f.) und Bildung (57 f.) eher kritisch mit Blick auf soziale Gerechtigkeit und damit auf Bürgerrechte behandelt wird. Stattdessen wird die langfristige Demilitarisierung und der Austritt

Deutschlands aus der NATO verlangt (Linke AH-PT 17c: 309; Linke WP 17: 101). Entsprechend heißt es: „Wir wollen die NATO auflösen und durch ein kollektives Sicherheitssystem unter Einbeziehung von Russland ersetzen, das auf Abrüstung zielt“ (WP 17: 101). So wie auf nationaler Ebene in Kapitel XVI [XVII] die Bürgerrechte herausgehoben werden, so wird auf internationaler Ebene die Bedeutung des Völkerrechtes und der UN unterstrichen. Wenn man Friedenspolitik und Digitalisierung im Programm vergleichend aufeinander bezieht, wird deutlich, dass die Linke unter den häufig vorkommenden Begriffen von Demokratie, Frieden und Menschen- und Bürgerrechten vorwiegend ein Projekt der Beseitigung ökonomischer Ungleichheiten versteht und weniger eines des Schutzes nationaler Identität (höchstens in Form von Minderheitenrechten). Unsicherheit ist für die Linke in letzter Ursache immer sozioökonomisch bedingt. Im Hinblick auf die Sicherheit im Umgang mit Daten formuliert sie (in klarer Abgrenzung zur FDP): „Ökonomische und politische Interessen von Unternehmen und staatlichen Behörden gefährden den Datenschutz, indem sie personenbezogene Daten unbegrenzt sammeln und verwerten“ (112 (2)).

Es wird allerdings im Programm der Linken nicht immer deutlich, inwiefern mehr Repression oder mehr Schutz für die Freiheits- und Bürgerrechte erwünscht ist. Einerseits wird festgestellt: „Das gesellschaftliche Klima verroht. Auf den Straßen und in den sozialen Netzwerken werden Menschen bedroht oder angegriffen, die gegen Rechtspopulisten Position beziehen oder weil ihnen Herkunft oder Glaubensbekenntnis zum Vorwurf gemacht werden“. Andererseits wird aber auch beklagt: „Der öffentliche Raum wird im Namen der Sicherheit einer permanenten Überwachung unterworfen“ (beide Zitate Linke WP 17: 112 (2)). Während also für die FDP ökonomische Interessen im Sinne der Freiheit entfaltet werden müssen, geht für die Linke von ihnen eher eine Bedrohung aus. Dies führt bei der Linken zu einer gewissen Ambivalenz zwischen Sicherheit und Freiheit, während die FDP eine mögliche Spannung zwischen diesen beiden Werten eher verneint.

Diese Ambivalenz zwischen bürgerlichen Grundfreiheiten und sozialer Sicherheit wird bei der Linken auch im Kapitel XV [XVI]: „Für ein Europa der Menschen statt der Banken und Konzerne“ (Linke WP 17: 101-108) deutlich. Die 78 Anträge zu diesem Kapitel äußern einerseits Hoffnungen in Bezug auf Europa und fordern, an der Europaidee festzuhalten (Linke AH-PT 17c: 316-321). Sie befassen sich andererseits aber auch mit der Skepsis gegenüber der EU, wobei sie vor einer leichtfertigen Gleichsetzung linker und reaktionär-rechter Kritik an der EU warnen. So heißt es in einem Antrag des KV Stuttgart:

„Die Herrschenden führen eine systematische Kampagne, in der sie die linke und die reaktionäre Kritik an der EU in einen Topf werfen, um erstere damit zu delegitimieren. Wenn wir davon schreiben, dass die EU bei ‚den Menschen‘ an Vertrauen verliert, statt zu betonen, dass sie bei verschiedenen Menschen aus ganz verschiedenen Gründen an Vertrauen verliert, gehen wir ihnen in die Falle“ (322: Antrag XV-3553_1).

Weiterhin solle die Linke nicht pauschal den Freihandel der EU verwerfen. Der bundesweite Zusammenschluss „Emanzipatorische Linke“ merkt in historischer Perspektive an:

„Der direkte Zusammenhang von Lebensmittelpreisen und sozialer Frage hat dazu geführt, dass Linke – früher zumindest – für den Freihandel waren, von dem sie sich niedrigere Lebensmittelpreise erhofften, während die Rechten zugunsten der einheimischen Agrarwirtschaft auf Zölle setzten. Die Haltung zum Freihandel kann nur eine Taktische sein, die von Fall zu Fall beantwortet werden muss. Das Verdikt ‚Freihandel

ist nicht im Interesse der Menschen in Deutschland‘ ist einerseits untaktisch und vor allem eines: Falsch“ (324: Antrag XV-3565).

Abgelehnt wird der Euro (325 f., 332 f.). Wenn es, wie gefordert, „kein Europa der Banken und Konzerne“, sondern ein „Europa von unten“ geben soll (vgl. 329-334), bleibt allerdings unklar, auf welche Institutionen sich die EU stützen muss, um ihre einseitig „neoliberale“ Ausrichtung zu korrigieren. Erreichen will die Linke dieses Ziel eines Europas „von unten“ durch eine Stärkung des Europäischen Parlaments und mehr Transparenz in dessen Arbeit, etwa durch ein Lobbyregister und die Aufstockung verschiedener Fonds für EU-Programme (335-339). Auch Gewerkschaften können, wie beispielsweise im Kampf gegen die Freihandelsabkommen TTIP, TiSA und CETA, wertvolle Widerstandsbewegungen darstellen (331 f.).

Im Zusammenhang mit der Asyl- und Flüchtlingspolitik setzt die Linke auf mehr europäische Zusammenarbeit und weniger Grenzschutz. Frontex soll abgeschafft und der EU-Türkei-Deal aufgekündigt werden (Linke WP 17: 107). In der Europapolitik verfolgt die Linke somit einen Kurs, der deutlich von dem der CDU/CSU, SPD, FDP und auch der Grünen – in sicherheits- und asylpolitischer Hinsicht auch von der AfD – abweicht: Es sollen nicht die zentralen Sicherheitsbehörden gestärkt werden – dies würde einer Militarisierung Vorschub leisten –, sondern stattdessen die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen intensiviert werden. Es finden sich entsprechend keine Vorschläge zu einer besseren Koordinierung der Sicherheitsdienste auf europäischer Ebene. Die Linke setzt sich für ein Europa im Dienst der militärischen Abrüstung und der globalen Gerechtigkeit ein (Linke WP 17: 93-101). Der Sicherheitsbegriff der Linken wird an dieser Stelle im Wahlprogramm so formuliert:

„Sicherheit gibt es nur mit konsequenter Friedenspolitik und Förderung globaler Gerechtigkeit statt Standortkonkurrenz“ (Linke WP 17: 107 (1)).

Eine europäische Polizei als Sicherheitsbehörde dürfe es genauso wenig geben wie eine europäische Verteidigungsunion. Die Aussagen zur Polizei im Diskurs der Linken beschränken sich somit auf eine geforderte Bürgernähe, die Präsenz im öffentlichen Raum und ihre Ansprechbarkeit:

„Eine bürgernahe Polizei muss die Rechte etwa von Migranten und linken Demonstrierenden genauso schützen wie für die Menschen erreichbar, im Stadtbild präsent und damit ansprechbar sein“ (Linke WP 17: 113 (2) f.).

Zusammenfassend lässt sich Sicherheit im Diskurs der Linken als in ein politisches Projekt eingebettet verstehen, das auf soziale und ökonomische Gerechtigkeit, Demokratie und bürgerliche Grundrechte setzt und das auch auf den europäischen Raum ausgeweitet werden soll. Anders als bei den anderen Parteien, die in der Spannung zwischen Sicherheit und bürgerlicher Freiheit entweder eher die Sicherheit (CDU/CSU, AfD) oder die Freiheit (SPD, FDP, Grüne) betonen, verbleiben bei der Linken diese beiden Begriffe in einer gewissen unaufgelösten Spannung.

3.7 Bündnis 90/Die Grünen

3.7.1 Die innerparteiliche Diskussion: Von den Bundesarbeitsgemeinschaften und ihren Schlüsselprojekten zum Programm

Das Bundestagswahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen wurde auf der Bundesdelegiertenkonferenz vom 16. bis 18. Juni 2017 in Berlin beschlossen. Der Bundesvorstand hatte

zunächst einen Entwurf vorgelegt. Für das Oberkapitel „Freiheit im Herzen“ brachte die BAG Demokratie und Recht (Grüne BAG-DuR) 50 Änderungsanträge ein, 23 davon speziell für das Kapitel „Wir sichern Freiheit“, das sich auch mit dem Thema ‘Innere Sicherheit’ befasst (Grüne Ä-BAG-DuR; im Wahlprogramm siehe: Grüne WP 17: 136-145). Die Programmarbeit bei den Grünen konzentriert sich also ziemlich stark auf die BAG und ihre Netzwerke. Da aber der Bundesvorstand sehr eng mit dem Parteirat und dem Länderrat zusammenarbeitet, wurden die Landesverbände in den ersten Programmentwurf involviert.

Grundsätzlich können Anträge von der Parteispitze bis zur Parteibasis gestellt werden, ohne dass die Parteispitze notwendigerweise Vorgaben macht. Der genaue Verlauf der Programmentwicklung, und damit die genaue Anzahl und der Umfang der Anträge insgesamt, wird auf der Website der Grünen allerdings nicht transparent von Anfang bis Ende dargestellt. So ist die BAG Globale Entwicklung (Grüne BAG-GE) unter den hier erwähnten BAG die einzige, auf deren Website auf einen BAG-Konvent (Grüne K-BAG) vom 27. bis 28. Mai 2016 verwiesen wird, auf dem sämtliche BAG ihre zehn Prioritäten und die Top 20 ihrer 65 Schlüsselprojekte für das Wahlprogramm 2017 formulierten. Von Seiten der BAG-DuR findet sich in dieser Hinsicht nichts, allerdings formulierten die BAG-EU und die BAG-MuF „Für eine menschenrechtsbasierte Flüchtlingspolitik – solidarisch und europäisch“ als eine ihrer Prioritäten. Die BAG-DuR ist allerdings die einzige, auf deren Website Änderungsanträge zum Wahlprogramm archiviert sind. Für Bündnis 90/Die Grünen – anders als für die anderen hier besprochenen Parteien – gibt es kein Antragsbuch zur BDK. Somit bleibt unklar, ob es über die erwähnten 50 der BAG-DuR hinaus noch weitere Änderungsanträge gegeben hat.

Die 23 Änderungsanträge der BAG-DuR zum Thema Sicherheit zielten im Großen und Ganzen darauf ab, eine „bürgerrechtsorientierte Sicherheitspolitik“ in den Vordergrund zu stellen (Grüne Ä-BAG-DuR: FH-SF-01-152 + 153). Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sollten gesellschaftliche Schlüsselprojekte darstellen und deswegen von Kindheit an immer wieder neu erklärt werden (Grüne Ä-BAG-DuR: FH-SF-01-115). Es gebe kein „Supergrundrecht Sicherheit“, in dessen Namen bürgerliche Freiheitsrechte beschnitten werden dürften (FH-SF-01-002 + 009). Bei allen Forderungen zum verbesserten Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden waren für die Grünen daher auch die Rechte der Beschuldigten und Verdächtigen zentral (FH-SF-01-067). Aus diesem Grund wird, auch als Reaktion auf den NSU-Skandal, ein Neustart beim Verfassungsschutz gefordert, im Zuge dessen geheimdienstliche klar von polizeilichen Befugnissen geschieden werden müssten (FH-SF-01-019). Die Grünen wollten sich insbesondere von der CDU dahingehend abgrenzen, dass sie nicht länger auf bloße Gesetzesverschärfungen setzen, sondern sich mehr auf wissenschaftliche Erkenntnisse zur Folgenabschätzung und zur Wirksamkeit stützen wollten (FH-SF-01-021).

Das Thema ‘Innere Sicherheit’ wird im Wahlprogramm der Grünen im Rahmen des Oberkapitels D: „Freiheit im Herzen“ (WP Grüne 17: 116-171) behandelt, darunter am zentralsten in Kapitel III: „Wir sichern Freiheit“ (WP Grüne 17: 136-145). Die übrigen Kapitel von Oberkapitel D widmen sich den Themen „Vielfalt und Selbstbestimmung“ sowie „Gleichberechtigung“ (119-136), „Demokratie“ (146-157), den Rechten von Verbrauchern (157-164) und Sicherheit im Internet (164-171). Da das Thema ‚Sicherheit‘ auf Bundesebene immer zugleich europapolitische Fragen berührt, ist neben dem Kapitel D.III auch das komplette Oberkapitel C: „Welt im Blick“ von Belang (WP Grüne 17: 65-115). Es behandelt in seinen Kapiteln die Vorschläge zum europäischen Zusammenhalt (68-78), zu globalem Frieden, Gerechtigkeit und Menschenrechten (79-89), zum „fairen“ Welthandel (90-97), zum Schutz von Geflüchteten und der

Bekämpfung von Fluchtursachen (98-110), und zur Gestaltung von Deutschland als „Einwanderungsland“ (111-115). Die beiden Oberkapitel D, „Freiheit im Herzen“, und C, „Welt im Blick“, zusammengenommen (65-171), erstreckt sich der Sicherheitsdiskurs der Grünen über fast die Hälfte des Wahlprogrammes. Dieser Befund deckt sich mit der Aussage der Grünen, dass (Innere) Sicherheit eine „Querschnittsaufgabe“ sei (s.u.), die gesellschaftliche Akteure aus ganz unterschiedlichen Bereichen einbinden müsse und die auch das Selbstverständnis jedes einzelnen Bürgers ansprechen möchte (siehe die Ausdrücke „im Blick“, „im Herzen“). ‚Sicherheit‘ und ‚Freiheit‘, aber auch generell ‚Demokratie‘, sind damit bei den Grünen Konzepte, die nicht nur den Bereich der Polizei und der Justiz betreffen, sondern in allen Politikbereichen zu vermittelbaren Inhalten und Ressourcen werden. Entsprechend können auch diejenigen Kapitel und Oberkapitel, die sich nicht explizit mit dem Sicherheitsdiskurs beschäftigen, noch in diesen involviert werden, indem über die Bezeichnungen „Umwelt im Kopf“ und „Gerechtigkeit im Sinn“ (s.u.) auch beispielsweise in sozial- und umweltpolitischen Fragen das Programm eines „Wir sichern Freiheit“ hineingelesen werden kann. Der Bürger wird in dieser Hinsicht von den Grünen umfassend in die Verantwortung genommen.

3.7.2 Die Polizei-Idee: Kooperation und Vernetzung zwischen Staat, Gesellschaft und supra-staatlicher Ebene

Das Wahlprogramm der Grünen ist in vier Oberkapitel gegliedert: Nach einer Einleitung (A) folgen „Umwelt im Kopf“ (B), „Welt im Blick“ (C), „Freiheit im Herzen“ (D) und „Gerechtigkeit im Sinn“ (E). Kombiniert mit dem Titel des Wahlprogrammes: „Zukunft wird aus Mut gemacht“ wird anhand dieser Einteilung, die sozusagen auf die Sinnlichkeit konkreter Menschen anspielt, bereits deutlich, dass die Politik der Grünen auf einem Verständnis des Verhältnisses von Gesellschaft und Staat beruht, demgemäß Sicherheit nicht vom Staat alleine gewährleistet werden kann, sondern zwingend auf dessen Zusammenarbeit mit zivilen Akteuren angewiesen ist. Der Staat darf – im Gegensatz beispielsweise zur Auffassung der AfD – nicht entkoppelt oder gar jenseits von Gesellschaft verstanden werden.

Die Grünen verstehen sich als „überzeugte Europäerinnen und Europäer“, da ihnen zufolge die Europäische Union „die demokratische Antwort auf die Globalisierung“ sein muss (Grüne WP 17: 68 f.). Sie begreifen Europa als ein Projekt der Menschenrechte und der multilateralen Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen von EU, UN und OSZE (WP Grüne 17: 79 ff.). Die NATO soll zu einer Institution der „kooperativen Sicherheit“ (bzw. „gemeinsamen Sicherheit“) transformiert werden und mit Dritten, wie etwa Russland im NATO-Russland-Rat, zusammenarbeiten. Die Grünen sind nicht so kompromisslos auf Frieden ausgerichtet wie die Linke, lehnen allerdings den von CDU, SPD und FDP geforderten Plan einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des BIP ab und wollen stattdessen die Ausgaben für Globale Entwicklung auf 0,7 Prozent des BIP erhöhen (WP Grüne 17: 87 f.). Bezüglich der Bundeswehreinätze heißt es:

„Ein militärischer Einsatz der Bundeswehr muss in eine umfassende zivile Gesamtstrategie und in klare Konzepte für die Zukunft des betroffenen Staates eingebettet sein“ (WP Grüne 17: 86).

Bundeswehreinätze dürften nur mit einem Mandat der UN stattfinden. Die Grünen bezeichnen die Bundeswehr als eine „Parlamentsarmee“ (87), das heißt ihre Führung müsse weiterhin an Beschlüsse des Bundestages gebunden bleiben. In der Flüchtlingspolitik setzen sich die

Grünen für mehr europäische Zusammenarbeit ein. Sie lehnen den „Türkei-Deal“ als Modell für die Absicherung vor Geflüchteten ebenso ab wie „menschenrechtlich verheerende“ Rücknahmeabkommen und nationale Abschottungen; dies beschädige die „europäische Wertegemeinschaft“ und bringe keine Lösungen für die Fluchtursachen (103). Auch werde mit der „EU-Türkei-Vereinbarung davon abgelenkt, dass Staaten wie Griechenland und Italien nach wie vor Unterstützung bei der Aufnahme und Versorgung von Asylsuchenden benötigen“ (102 ff.). Stattdessen sollen die EU und Deutschland die Vorreiterposition einer zivilen Krisenprävention einnehmen, langfristig aber die UN und das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (United Nations High Commission for Refugees/UNHCR) finanziell und personell besser ausgestattet werden (88 f.), um „nationale Egoismen“ (103) zu überwinden. Für die zivile Krisenprävention soll außerdem ein „Grüner Zukunftspakt“ mit der Afrikanischen Union geschlossen werden, denn „Europa hat gegenüber Afrika eine historische Verantwortung und wir sind vielfältig miteinander verbunden“ (78). Es gelte „Perspektiven für die Menschen in Afrika (zu) schaffen“, wobei „zivile Krisenprävention und der Aufbau von rechtsstaatlichen Strukturen sowie funktionierende Steuersysteme“ ebenso im Zentrum ständen wie „eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung [...] durch den Ausbau erneuerbarer Energien so wie sozial-ökologische Investitionen“ (78). Insgesamt betonen die Grünen das zivile Element der Sicherheitspolitik also stärker als CDU, SPD und FDP. Sie wollen zwar die GASP und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU stärken (75), die EU hingegen nicht zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion ausbauen und auch den EU-Grenzschutz nicht weiter stärken. Mittel für zivile „EU-Polizei- und Rechtsstaatsmissionen“ sollen nicht für militärische und Grenzschutz-Zwecke umverteilt werden (75).

Die Arbeit der nationalen Polizei ist für die Grünen nicht ohne die Zusammenarbeit mit europäischen Sicherheitsbehörden zu denken, gerade was den Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die organisierte Kriminalität angeht (WP Grüne 17: 139 f.). Die europäische Vernetzung der Behörden müsse dabei allerdings Hand in Hand mit der „Bürgernähe“ der Polizei vor Ort gehen. Im Programm heißt es dazu:

„Wir setzen auf das Konzept einer bürgernahen Polizei, die wie auch die Justizbehörden über genug und gut ausgebildetes Personal mit moderner Technik verfügen muss, sowie auf eine Zusammenarbeit der europäischen Sicherheitsbehörden, die auf klaren rechtsstaatlichen Regelungen basiert“ (Grüne WP 17: 137).

Die Begründung für diese Verschränkung von Bürgernähe und Europa liegt darin, dass Sicherheitsgefährdungen und Kriminalität aufgrund ihrer vielfältigen Ursachen „besondere Bekämpfungskonzepte“ erforderten und daher eine „länderübergreifende Polizeiarbeit“ unentbehrlich sei (139). Innere Sicherheit und grenzüberschreitende Sicherheit scheinen somit, gerade im Bereich der organisierten Kriminalität, fließend ineinander überzugehen. Die Grünen definieren das Politikfeld „Innere Sicherheit“ entsprechend im Kontext eines ausgesprochen weiten Verständnisses des ‚Innen‘:

„Innere Sicherheit verstehen wir als Querschnittsaufgabe: in vielen Politikbereichen, von der Kommune über Bund und Länder bis Europa. Das erfordert Anstrengungen von der Sozial- bis zur Bildungspolitik, vom Städtebau bis zur Wirtschaftspolitik“ (Grüne WP 17: 138).

Ein zentrales Konzept der Grünen für die Sicherheits- und Polizeiarbeit ist die ‚Prävention‘ (Grüne WP 17: 142 f.). Diese wird, analog zur Inneren Sicherheit, als Querschnittsaufgabe verstanden, die Städtebau- und Wirtschaftspolitik ebenso einschließt wie die Zusammenarbeit

„vor Ort“ (143) zwischen Polizei und Jugendarbeit, Schulen, Moscheegemeinden, demokratischen Initiativen, Verbänden, Medien und Wissenschaft. Ein bundesweites Präventionszentrum soll die Vernetzung all dieser Akteure ermöglichen. Vor allem soll es darum gehen, die Radikalisierung von Jugendlichen zu verhindern und ihre Chancen auf Resozialisierung zu verbessern.

Die Grünen unterscheiden strikt zwischen ‚Gefahrenabwehr‘ als Aufgabe der Polizei und ‚Gefahrenerkennung‘ als Aufgabe der Nachrichtendienste. Zwecks Gefahrenabwehr sollen die bestehenden Gesetze konsequenter angewendet werden, statt auf Gesetzesverschärfungen zu setzen und dadurch im Namen der Sicherheit bürgerliche Freiheiten zu gefährden (Grüne WP 17: 138). Zwecks Gefahrenerkennung solle ein personell und strukturell völlig neues Bundesamt zur Gefahrenerkennung und Spionageabwehr geschaffen werden, um das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) zu ersetzen, das die Grünen in seiner aktuellen Form für „ineffektiv“ halten: derzeit sei das BfV „dauerhaft auf dem rechten Auge blind und nicht in der Lage, für die Demokratie gefährliche Entwicklungen zu erkennen“ (Grüne WP 17: 141 f.). Dieses neue Bundesamt solle mit einem neuzugründenden Institut zum Schutz der Verfassung zusammenarbeiten, um verfassungsfeindliche Tendenzen, insbesondere auf der rechten Seite des politischen Spektrums, mithilfe wissenschaftlicher Erkenntnisse aus ausschließlich öffentlichen Quellen rechtzeitig aufspüren zu können.

Im Zentrum des Sicherheitsbegriffes der Grünen stehen durchgehend Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die „Rechte der Bürger*innen“ (Grüne WP 17: 136). Ihrer Wahrung habe die Sicherheitsarbeit zu dienen. Adressat*innen des Rechtsstaates seien immer die konkreten Menschen, um deren Sicherheit es gehe, nicht die staatliche Ordnung an sich. Für die Zugehörigkeit zum deutschen Staat sei – wie auch bei allen anderen Parteien mit Ausnahme der AfD – die Achtung des Grundgesetzes entscheidend und „nicht eine diffuse ‚Leitkultur‘“ (112 f.). Die Gesellschaft solle daher „[m]ehr Integration wagen“ (112 f.). Die Grünen fordern ein „liberales Staatsbürgerschaftsrecht“ und bezeichnen die deutsche Gesellschaft als „Einwanderungsgesellschaft“ (113 f.), die zugewanderten Menschen aus anderen Staaten schnellstmöglich die gleichberechtigte Teilhabe am öffentlichen Leben zu ermöglichen habe. Folgerichtig kommt der ‚Deradikalisierung‘, ‚Resozialisierung‘ und ‚Prävention‘ im Sicherheitsdiskurs der Grünen eine zentrale Bedeutung zu. Die Grenzen zwischen Zivilgesellschaft und Staat werden dabei, wie insbesondere an den Themen Integration und Migration deutlich, als fließend betrachtet. Zur Erfüllung dieser ‚Querschnittsaufgabe Prävention‘ (vgl. 142 f.) müssten das Bildungssystem und die Jugendarbeit ebenso beitragen wie Religion und Wissenschaft. Polizei und Nachrichtendienste seien diesen als staatliche Akteure nicht übergeordnet, sondern für ihre rechtsstaatliche Arbeit auf zivilgesellschaftliches Wissen elementar angewiesen (141).

Was die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Alltag, die Präventionsarbeit, den Kampf gegen Radikalisierung und rechte Ideologien der ‚gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit‘ (140 f.) und konkret die Rolle des Verfassungsschutzes angeht, wird ein Sicherheitsbegriff verwendet, der vor allem die Polizeiarbeit „vor Ort“ in den Blick nimmt (vgl. das Kapitel „Wir sichern Freiheit“ (Grüne WP 17: 136-146)). Im Fokus stehen dabei Transparenz, Bürgerkontakt, personelle und technische Ausstattung der Polizei, ebenso wie die Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements „gegen Rechts“ (141), etwa durch ein „Demokratiefördergesetz“ zur Sicherung seiner finanziellen Grundlagen (143). In Bezug auf die globalen Herausforderungen des Kampfes um Menschenrechte, die Bekämpfung von Fluchtursachen, den Aufbau lokaler rechtsstaatlicher Strukturen, die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene,

sowie auf die ökonomische Entwicklung in anderen Teilen der Welt wird dagegen eher der Begriff der „kooperativen Sicherheit“ verwendet, der die Akteure der europäischen wie auch ihrer Partnerstaaten zur grenzüberschreitenden Sicherheits- und Polizeiarbeit auffordert (vgl. das Oberkapitel „Welt im Blick“ (Grüne WP 17: 65-111)).

4. Fazit: Die Polizei zwischen Nationalstaat, Europa und (Welt-)Gesellschaft

Alle Parteien versprechen ‚Sicherheit‘. Aber in dem doppelten Spannungsfeld von Nationalstaat und überstaatlicher Ebene bzw. Europa einerseits, von Staat und (Zivil-)Gesellschaft andererseits, dessen historische Entwicklung wir zu Beginn dieses Textes skizziert haben, setzen die politischen Parteien auf unterschiedliche Themen und Ideen. Wenn man einerseits die überstaatliche, vor allem europäische Dimension von Sicherheit betrachtet, ergibt sich ein Cluster von ähnlichen Vorstellungen, die von CDU/CSU, SPD, FDP sowie Grünen geteilt werden und die in gewisser Weise die Selbstverständlichkeiten der frühen Bundesrepublik mit ihrer Abkehr vom Konzept des deutschen Nationalstaates, das im Kaiserreich und in der Weimarer Republik als politisches Ideal fungierte, ausdrückt.

Wenn man andererseits auf die innergesellschaftliche Vermittlung von Sicherheit schaut, ergibt sich ein leicht abweichendes Cluster von SPD, FDP, Grünen und, mit charakteristischen Nuancierungen, der Linken, die einen extensiven Sicherheitsbegriff in Kooperation von Staat und Zivilgesellschaft vertreten. Der Sicherheitsbegriff der AfD ist dagegen in beide Richtungen stark auf den Nationalstaat begrenzt, gekoppelt an eine hohe Bedeutung des Begriffs der Leitkultur, der eng mit dem Sicherheitsbegriff verschränkt wird. Diese unterschiedlichen Sicherheitsbegriffe rahmen die unterschiedlichen Polizei-Ideen der Parteien.

Bei aller Einigkeit über die grundlegende Notwendigkeit besteht zwischen den Parteien Uneinigkeit über die Modalitäten des Ausbaus der Sicherheitsarchitektur. Dieser kann entweder über eine „staatlich getragen[e], eingriffsorientierte Sicherheitsarbeit“ (Frevel 2018: 112) geschehen, wie sich das vor allem CDU/CSU und AfD vorstellen, oder aber vermittels netzwerkartiger Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, wie sie am deutlichsten die Grünen sowie die SPD fordern. Die FDP ihrerseits begegnet diesen Herausforderungen einer zunehmenden Aktivierung der Bürgergesellschaft eher ausweichend, indem sie sich auf die liberalen Bürgerrechte fokussiert, während die Linke vor allem vor der Gefahr einer Vermischung von zivil-vernetzender und staatlich-interventionistischer Sicherheitsarbeit warnt.

Der Sicherheitsbegriff der *CDU/CSU* ist national geprägt, was das Identitätsgefühl der Staatsbürger angeht, und offenbart damit die konservativen Wurzeln der Partei. Er überschreitet aber zugleich den Nationalstaat und ist in einen europäischen, zum Teil aber auch globalen Kontext eingebunden. Verteidigungs-, Grenzschutz-, Sicherheits-, Flüchtlings- und Entwicklungspolitik müssen dementsprechend nicht nur von einem starken Nationalstaat, sondern auch von starken europäischen Institutionen getragen werden. Sicherheitspolitik wird dabei allerdings als genuin staatliche Aufgabe verstanden: Der Staat soll – anders als bei den Grünen – schützend über der Gesellschaft stehen; sein Aufgabenspektrum reicht von der konkreten Sicherheit im Alltag bis zum Schutz vor internationalen Bedrohungen. Dabei soll der Staat allerdings nicht seine nationalen Wurzeln aufgeben. Im Regierungsprogramm der CDU/CSU ist die Polizei-Idee somit an die Idee eines starken Staates geknüpft, „der sich schützend vor seine Bürger stellt“. Die Bürger sind primär Empfänger und nicht aktive Gestalter ihrer

öffentlichen Sicherheit. Entsprechend sind die Bürger der Polizei und den übrigen Sicherheitsbehörden „zu großem Dank und Anerkennung verpflichtet“, da es in deren Verantwortung liege, dass die Bürger im Alltag ein Leben in Sicherheit und Freiheit führen können. Damit einher geht, dass es in letzter Instanz auch der Staat ist, der die Grenzen des Raumes definieren muss, in dem Sicherheit gewährleistet werden kann und diese Grenzen nicht etwa durch die Reichweite der konkreten Probleme und der sich daraus ergebenden Notwendigkeiten der Kooperation bestimmen zu lassen. Zentrale Bereiche, in denen die Polizei aktiv werden muss, sind für die CDU/CSU Wohnungseinbrüche, Fahndungen im Bereich der Drogen- und Straßenkriminalität, die Verwendung von intelligenter Videotechnik an dicht belebten öffentlichen Plätzen, der Kampf gegen den Terror, die Vernetzung der deutschen Bundesländer und ein erleichterter Datenaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden. Die Präsenz der Polizei auf öffentlichen Straßen und Plätzen sowie an Bahnhöfen und Flughäfen soll erhöht werden.

Der Sicherheitsbegriff der *SPD* ist zwischen Staat und Gesellschaft positioniert. Einerseits bedürfe es aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit eines starken Staates, andererseits wird Sicherheit als gesellschaftliche Aufgabe gesehen, losgelöst von staatlichen Grenzen und an konkreten Themen und Menschen orientiert. Angesichts europaweiter Probleme hält die SPD eine europaweite Sicherheitsarchitektur für selbstverständlich. Sicherheitspolitik ist dabei kein isolierbarer Politikbereich, sondern eingebettet in soziale, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Maßnahmen.

Die Vorstellung eines starken Staates fließt auch in die Polizei-Idee der SPD ein. Bei ihr wird allerdings stärker dessen soziale Notwendigkeit betont, da Sicherheit ein allgemeines menschliches Gut sei und nicht nur den Wohlhabenden zustehe. Der Raum, in dem die Polizei agieren soll, wird bei der SPD expliziter als bei der CDU als Rechtsstaat beschrieben, der sich nicht auf eine national vordefinierte Gemeinschaft von Menschen bezieht, sondern auf eine universelle demokratische Verfassung, die konkrete Individuen in den Blick nimmt. Entsprechend gehen bei der SPD Sicherheits- und Sozialpolitik eine enge Verbindung ein. Dies zeigt sich darin, dass neben Repression vor allem auf Prävention, Ausstiegshilfe und entsprechende Strukturen vor Ort gesetzt wird. Der Aufgabenbereich wird zwar ähnlich bestimmt wie bei der CDU: von der Sicherheit im Alltag und auf öffentlichen Plätzen, über die personelle Präsenz der Polizei bis zur Bekämpfung von Extremismus und Islamismus; hinsichtlich der Grenzen dieses Sicherheitsraumes unterscheidet sich die SPD allerdings von der CDU, da sie auch hier vielmehr die Vernetzung konkreter Menschen anstatt lediglich eine Vernetzung der Sicherheitsbehörden anstrebt. Themen, die dementsprechend bei der SPD einen breiteren Raum einnehmen, sind Internet- und Wirtschaftskriminalität.

Während sich alle Parteien grundsätzlich als liberal verstehen, ist der Sicherheitsbegriff der *FDP* am prägnantesten an einem Ideal der bürgerlich-liberalen Gesellschaft orientiert. Er lässt sich daher ohne weiteres über den nationalen Rahmen hinaus universalisieren. Im Mittelpunkt stehen die Bürgerrechte des Individuums; die Sicherheits- und Verteidigungs-, ebenso wie die Asyl- und Migrationspolitik, werden nach dieser Leitidee beurteilt. Dabei werden diese Politikbereiche besonders eng mit der Bildungs- und Digitalisierungspolitik verknüpft, sowie gegen die ökonomischen Chancen für Individuen abgewogen. Es gibt keine Vorannahmen, die sich auf eine nationale oder kulturelle Gemeinschaft gründen würden; folglich gibt es auch keinen Widerspruch zwischen nationalen und globalen sicherheitspolitischen Interessen. Alle Interessen werden gleichermaßen am Ideal einer liberalen Wirtschaft und einer liberalen Gesellschaft gemessen, die untrennbar zusammengehören

Nach der Polizei-Idee der FDP können Sicherheit und Freiheit demnach nur gemeinsam gewährleistet werden. Sicherheitspolitik hängt bei ihr besonders eng mit wirtschaftlicher Effizienz und technologischem Fortschritt zusammen. Die Aufgabe der Polizei ist somit weniger, eine kulturell definierte Gemeinschaft von Menschen zusammenzuhalten und Grenzen zu sichern – dies geschieht eher über freien Handel von Waren und Dienstleistungen und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten. Die Polizei soll vor allem die grundlegenden bürgerlichen Rechte und Freiheiten der Menschen schützen. Dazu gehört zwar durchaus die Sicherheit im Alltag; bei der FDP steht allerdings viel stärker die straffe Organisation der Sicherheitsbehörden im Mittelpunkt, um gezielt dort eingreifen zu können, wo es wirklich um „Leib und Leben“ geht. Es ist dabei unerheblich, ob Sicherheit in nationalen, europäischen oder noch ausgedehnteren Grenzen gewährleistet werden soll. Die Grenzen werden an den bürgerlichen Grundfreiheiten gemessen, die prinzipiell universell und für jedes Individuum gleich sind. Sie betreffen vor allem den Schutz der Person und ihrer Privatsphäre im Datenschutz, erschöpfen sich darüber hinaus aber sehr schnell in den Forderungen nach einer modernen technischen Ausstattung von Polizei und Justiz, da mit jedem technologischen Fortschritt auch die Möglichkeiten der Kriminalität anwachsen. Hinsichtlich der Anforderungen des Rechtsstaats an seine Bürger ist die FDP somit nahe bei der SPD und den Grünen: Neben der Achtung des Grundgesetzes und der Toleranz gegenüber Andersdenkenden gibt es keine Verpflichtungen, innerhalb welcher Grenzen auch immer. Die Polizei-Idee der FDP erinnert somit eher an privatwirtschaftlichen Wettbewerb als an das staatliche Gewaltmonopol im strengen Sinne, auch wenn die Polizei als solche ein genuin staatlicher Akteur bleibt.

Bündnis 90/Die Grünen verstehen Sicherheit als gesellschaftliche Querschnittsaufgabe, bei der die Gesellschaft gegenüber dem Staat als letzte Instanz politischen Handelns fungiert. Staatliche Akteure wie Polizei und Nachrichtendienste sollen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, wie Verbänden, Initiativen, Schulen, Wissenschaft und religiösen Gemeinden, zusammenarbeiten, damit staatliches Handeln mit gesellschaftlichem koordiniert wird und der Staat auf das Wissen gesellschaftlicher Akteure zurückgreifen kann. Ziel der Grünen ist es, die bürgerlichen Freiheiten der Individuen so weit wie möglich auszuweiten. Um dies sicherzustellen, müssen die Bürger bei der Verteidigung ihrer Grundrechte in die Verantwortung genommen werden. In dieser Vorstellung wird ein doppelter, extensiver Sicherheitsbegriff verwendet: Sicherheit „vor Ort“, wenn es um das alltägliche Miteinander der Menschen geht, „kooperative Sicherheit“ (WP Grüne 2017: 75 ff., 79 f.) wann immer es um den grenzüberschreitenden Rahmen der internationalen Kooperation von Staaten wie von Behörden geht.

Die Polizei-Idee der Grünen ist somit eingebunden in Konzepte von innerer Sicherheit und Prävention als Querschnittsaufgaben, die zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure vernetzen, und zwar vermittels Bildungs-, Wohnungsbau-, Stadtentwicklungs-, Integrations- und Sicherheitspolitik. Der Raum, in dem Sicherheit zu gewährleisten ist, wird damit von der Reichweite der gesellschaftlichen Vernetzung bestimmt. Nationale Staatsbürgerschaft wird als offen gegenüber Migration und Integration definiert und nicht als deren Gegensatz. Eine ganz wesentliche Rolle – deutlich mehr als bei allen anderen Parteien – spielt für die Polizeiarbeit der Grünen das Wissen, das der Polizei von zivilgesellschaftlichen Akteuren, der Wissenschaft und den Nachrichtendiensten zur Verfügung gestellt werden soll. Auf diese Weise werde es möglich, Gewalt, Terrorismus, Extremismus und Radikalisierung nicht nur durch Repression, sondern vor allem durch Prävention zu bekämpfen und Resozialisierung zu erleichtern. Die Unterstützung der Polizei durch nicht-staatliche Akteure wird als selbstverständlich betrachtet. Bürgerliche Freiheiten sollen stets verteidigt und nicht im Namen einer staatlich

verordneten Sicherheit eingeschränkt werden. Anders als die FDP definieren die Grünen diese Freiheiten aber weniger stark von einem wirtschaftlichen Standpunkt aus, sondern berücksichtigen gleichermaßen soziale Herausforderungen wie Integration und Migration. Dabei kann weder der Staat noch die Privatwirtschaft als solche die ausschlaggebende Instanz sein, sondern Akteure aus beiden Bereichen müssen, in Form einer autonomen, zwischengelagerten Zivilgesellschaft, vernetzt agieren. Entsprechend können weder Staat noch Markt die endgültigen Grenzen abstecken, in denen Sicherheit hergestellt werden soll. Sicherheit kann nur noch „kooperativ“ verstanden werden und nationale Grenzen sowie grenzüberschreitende Vernetzung müssen zusammen gedacht werden.

Der Sicherheitsbegriff der *Linken* verweist auf ein ziviles demokratisches Projekt einer globalen Durchsetzung von Frieden und Menschenrechten. Die Grenzen des Sicherheitsraumes können dabei weder staatlich noch zivilgesellschaftlich definiert werden, da von vornherein von universellen Prinzipien ausgegangen wird, die einer ökonomischen und machtpolitischen (militärischen) Realität entgegentreten müssen. Sicherheitspolitik wird somit als umfassendes sozialpolitisches Projekt mit dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit verstanden, die gleichzeitig für Sicherheit sorgen soll. Im Mittelpunkt stehen die Interessen der Menschen – aber nicht als individuelle Wirtschaftsbürger, sondern im solidarischen, gemeinschaftlichen Sinne. Diese solidarische Gemeinschaft soll sich auf europäischer Ebene gegen Militarisierung, für Abrüstung, für zivilgesellschaftliche Initiativen und für soziale Gerechtigkeit einsetzen.

Die Linke vertritt mithin eine Polizei-Idee, nach der die Polizei bürgerliche Freiheiten und öffentliche Sicherheit gleichzeitig gewährleisten soll. Zu diesem Zweck soll die Polizei – wie auch bei allen anderen Parteien – personell besser ausgestattet, für die Bürger ansprechbar und im Stadtbild präsent sein. Eine zusätzliche wichtige Aufgabe stellt bei ihr die Sicherstellung von Schutz und Rechten für Minderheiten dar. Für die Linke ist Sicherheit allerdings durch ökonomische Ungleichheiten und die dadurch verursachten politischen Instabilitäten bedroht, im nationalen ebenso wie im internationalen Rahmen. Aus diesem Grund setzt die Partei nicht ohne weiteres auf ökonomischen Fortschritt und richtet die Polizeiarbeit nicht an den Grenzen des freien Handels aus. Sie kann aber auch nicht auf den nationalen Rahmen beschränkt bleiben, da soziale Ungerechtigkeiten gleichermaßen eine internationale Dimension haben. Aus dieser Gleichzeitigkeit von internationalen Konflikten und einer Sensibilität für lokale Ungerechtigkeiten im eigenen und in anderen Staaten, also aus der Gleichzeitigkeit des Globalen und des Lokalen, ergibt sich eine gewisse Ambivalenz, in der Freiheit und Sicherheit nicht auseinandergehalten werden können. Da aber das Ziel der sozialen Gerechtigkeit, des Friedens und der universellen Menschenrechte dominiert, ist Polizeiarbeit bei der Linken eine genuin grenzüberschreitende Aufgabe, die nicht bei nationalen Gemeinschaften und Souveränitäten haltmachen kann. Bürgerliche Freiheiten orientieren sich aber nur in eingeschränktem Maße am grenzüberschreitenden Handel und individuellen Personen; es bedarf zu ihrer Wahrung einer solidarischen (Welt-)Gemeinschaft, die eine gewisse Äquivalenz zum Gewaltmonopol des Staates besitzt.

Der Sicherheitsbegriff der *AfD* ist sowohl am Primat eines starken Staates und nationaler Souveränität orientiert, wie auch an einer durch eine gemeinsame Kultur definierten Gemeinschaft innerhalb nationalstaatlicher Grenzen. Im Begriff der ‚Leitkultur‘ verbinden sich gewissermaßen Staat und Gesellschaft, Staat und konkrete Menschen. Auf europäischer Ebene hat diese an einer „westlichen Wertegemeinschaft“ teil, ein Begriff, der bei den übrigen Parteien eher weniger Verwendung findet. Von einer „westlichen“ Wertegemeinschaft spricht nur die

FDP (FDP WP 17: 99 f.), allerdings im Rahmen des Oberkapitels „Freiheit und Menschenrechte weltweit“ (Hervorhebung JS & TB). Die CDU definiert „Europa als Wertegemeinschaft“ (CDU RP 17: 57 f.), bei der SPD ebenso wie bei den Grünen ist von einer „europäischen Wertegemeinschaft“ die Rede (SPD RP 17: 100; Grüne WP 17: 103), während bei der Linken der Begriff der „Wertegemeinschaft“ überhaupt nicht auftaucht. Die AfD formuliert allerdings im Kapitel zur Außenpolitik die Sorge, „dass sich die Türkei noch weiter von Europa und der westlichen Wertegemeinschaft entfernt [habe]“ und auch sonst „kulturell nicht zu Europa [gehöre]“ (AfD WP 17: 19), sodass bei ihr der Begriff „westlich“ auch dezidiert kulturelle Konnotationen trägt. In den Kapiteln zur Inneren Sicherheit und zum Islam fällt auf, dass bei der AfD der Sicherheitsdiskurs besonders eng mit dem Migrations- und Islamdiskurs verschränkt ist, und sich zudem insbesondere im Zusammenhang mit letzterem zu einem grundlegenden Demokratiediskurs ausweitet. Die AfD lehnt die Notwendigkeit europäischer Zusammenarbeit nicht völlig ab, versteht diese aber bestenfalls als Ergänzung zur nationalen Souveränität, die der einzig mögliche Garant einer demokratischen Ordnung sein könne. Der Sicherheitsbegriff und der Souveränitätsgedanke stehen somit bei der AfD in enger Verbindung.

Alle übrigen untersuchten Parteien wollen mehr Kompetenzen an die Europäische Union übertragen. Das betrifft die Sicherheitspolitik, die Menschenrechte, den Grenzschutz und die Entwicklungszusammenarbeit. Die Linke lehnt zwar ein europäisches Militär, Polizei und Geheimdienste ab, setzt sich dafür aber umso mehr für globale Menschenrechte ein. Bei der AfD darf es hingegen europäische Kompetenzen und internationale Kooperation nur geben, insofern sie letztlich von souveränen Nationalstaaten kontrolliert werden. Diese definieren die Grenzen, innerhalb derer sie jeweils für Sicherheit sorgen. Alle anderen Parteien orientieren sich bei der Bestimmung der Grenzen von Polizeiarbeit eher an globalen Themen wie Extremismus und Terrorismus, und an der mit diesen Themen verbundenen Notwendigkeit zur Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinaus. Für die AfD hingegen können auch globale Themen nur bearbeitet werden und europäische Institutionen nur funktionieren, wenn souveräne Nationalstaaten die entscheidenden Akteure bei der Gewährung von Sicherheit bleiben. Grenzüberschreitende polizeiliche Kooperationen dürfen diesen Nationalstaat nur unterstützen, nicht jedoch einschränken oder gar ersetzen. Daher baut die AfD auf eine starke Bundespolizei (also im Grunde die Einschränkung des herrschenden Prinzips der Polizeihöhe der Länder, siehe Kutscha 2006) und auf eine bundesweite Vereinheitlichung der Dienstvorschriften.

Die Polizei-Idee der AfD ist dabei wesentlich durch die Bedeutung von Grenzen geprägt, die nicht nur staatlich-organisatorischer Art sind, sondern gleichzeitig einen Rahmen für geteilte Werte und stabile kulturelle Formen darstellen. Diese nationale ‚Leitkultur‘ wird nicht bloß durch die demokratische Verfassung begründet, sondern beruht auch auf der Identifikation mit einer deutschen (im größeren Rahmen einer europäisch-westlichen), als unveränderlich und durch die Geschichte hindurch stabil gedachten, kulturellen Identität. Asyl und Migration sind Grenzüberschreitungen, denen die AfD grundsätzlich kritisch gegenübersteht. Die ‚Bringschuld‘ Neu-Dazugekommener besteht daher in der aktiven Assimilation an die vorbestehende nationale Leitkultur. Eine häufig verwendete Kontrastfolie ist der ‚Islam‘: Er wird nicht nur als fremde, nicht-westliche Kultur verstanden, sondern auch in Abgrenzung zur demokratischen Gemeinschaft definiert, innerhalb derer Sicherheit zu gewährleisten ist. Die Polizei stellt somit für die AfD nicht nur einen Akteur der inneren Sicherheit, sondern in besonderem Maße auch einen der Produktion staatlicher Souveränität und der kulturellen Grenzsicherung dar. In diesem Sinne werden die Bürger zum einen durch die Ausübung staatlicher

Souveränität, sozusagen von oben nach unten, zusammengehalten, zum anderen durch die vom Staat gesicherten Grenzen einer dominierenden Mehrheitskultur. Dem Begriff einer autonomen Zivilgesellschaft kommt in diesem Zusammenhang folgerichtig keine große Bedeutung zu.

Quellen

AfD AB-BPT 17: Antragsbuch der AfD zum Bundesparteitag in Köln vom 22.-23.04.2017.

https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/04/1904_Antragbuch-BPT-April-2017.pdf, Zugriff über: <https://www.afd.de/partei/bundesparteitag-koeln-2017/>, zuletzt abgerufen: 08.10.2019.

AfD BS: Bundessatzung der AfD.

https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2019/06/AfD-Bundessatzung-Stand-vom-1-Juli-2018_BSG-Urteil-24.05.2019.pdf, zuletzt abgerufen: 08.10.2019.

AfD GO-BFA: Geschäftsordnung der Bundesfachausschüsse der AfD.

https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2019/04/GO_BFA_2019.pdf, zuletzt abgerufen: 08.10.2019.

AfD GO-BPK: Geschäftsordnung der Bundesprogrammkommission der AfD.

https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2019/04/GO_BPK_2019.pdf, zuletzt abgerufen: 08.10.2019.

AfD Programmarbeit: Die Organisation der Programmarbeit der AfD.

<https://www.afd.de/partei/programmarbeit/>, zuletzt abgerufen: 08.10.2019.

AfD WP 17: Bundestagswahlprogramm der AfD 2017.

https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Onlinefassung.pdf, Zugriff über: <https://www.afd.de/wahlprogramm/>, zuletzt abgerufen: 08.10.2019.

CDU AB-BPT 16: Antragsbroschüre zum 29. Bundesparteitag der CDU vom 06./07.12.2016. Enthält insg. 49 Anträge (A) zum Leitantrag des Bundesvorstandes (wie auch in: CDU A-LA 16, s.u.), hier allerdings noch ohne Empfehlungen der Antragskommission, da Antragsbroschüre vor der Sitzung der Antragskommission bereits fertiggestellt; außerdem 2 Anträge zum Statut (B) und 147 „sonstige Anträge“ (C) zu programmatischen Fragen allgemein.

https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/29_parteitag_antragsbroschuere_mit_deckblaettern.pdf?file=1, Zugriff über: <https://www.cdu.de/cdupt16/antraege-beschluesse>, zuletzt abgerufen: 18.09.2019.

CDU A-LA 16: Anträge des Bundesvorstandes (A) und Initiativanträge von Delegierten (C) zum Leitantrag des CDU-Bundesvorstandes auf dem 29. Bundesparteitag vom 06./07.12.2016 mit dem Titel „Orientierung in schwierigen Zeiten – Für ein erfolgreiches Deutschland und Europa“, hier auch ergänzt um die Empfehlungen der Antragskommission.

https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/cdupt16_sammlung_der_initiativantraege.pdf?file=1, Zugriff über: <https://www.cdu.de/cdupt16/antraege-beschluesse>, zuletzt abgerufen: 18.09.2019.

CDU Aufbau: Organe der CDU.

<https://www.cdu.de/artikel/aufbau-der-cdu>, zuletzt abgerufen: 16.09.2019.

CDU BFA-ÄS: CDU-Bundesfachausschuss Äußere Sicherheit.

<https://www.cdu.de/artikel/bundesfachausschuss-aeussere-sicherheit>, zuletzt abgerufen: 09.10.2019.

CDU BFA-IS: CDU-Bundesfachausschuss Innere Sicherheit.

<https://www.cdu.de/artikel/bundesfachausschuss-innere-sicherheit>, zuletzt abgerufen: 16.09.2019.

CDU BFAO: Ordnung für die Bundesfachausschüsse der CDU.

https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/160530_bfao.pdf?file=1, Version vom 15.10.2018, zuletzt abgerufen: 16.04.2020.

CDU LA 16: Leitantrag des CDU-Bundesvorstandes auf dem 29. Bundesparteitag vom 06./07.12.2016 mit dem Titel „Orientierung in schwierigen Zeiten – Für ein erfolgreiches Deutschland und Europa“.

https://www.cdu.de/system/tdf/media/images/780x439_artikel_slider/161205_antrag_a.pdf?file=1, Zugriff über: <https://www.cdu.de/cdup16/antraege-beschluesse>, zuletzt abgerufen: 18.09.2019.

CDU Programm: Die Programmarbeit der CDU.

<https://www.cdu.de/regierungsprogramm>, zuletzt abgerufen: 16.04.2020.

CDU RP 17: Regierungsprogramm der CDU/CSU zur Bundestagswahl 2017 mit dem Titel „Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben“.

<https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/170703regierungsprogramm2017.pdf?file=1>, Zugriff über: <https://www.cdu.de/regierungsprogramm>, zuletzt abgerufen: 19.09.2019.

CDU SB: Statutenbroschüre der CDU.

https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/statutenbroschuere_cdu_verlinkt.pdf?file=1, Version vom 25.02.2019, zuletzt abgerufen: 16.09.2019.

CDU/CSU Aufgabe/Rolle: Informationstext „Aufgabe und Rolle: Die Fraktion entscheidet“ über die Arbeit als gemeinsames Fraktionsbündnis.

<https://www.cducusu.de/themen/aufgabe-und-rolle-die-fraktion-entscheidet>, zuletzt abgerufen: 16.04.2020.

CSU ASP: Website des Arbeitskreises Außen- und Sicherheitspolitik der CSU.

<https://www.csu.de/partei/parteiarbeit/arbeitskreise/asp/>, zuletzt abgerufen: 16.04.2020.

CSU POL: Website des Arbeitskreises Polizei und Innere Sicherheit der CSU.

<https://www.csu.de/partei/parteiarbeit/arbeitskreise/pol/>, zuletzt abgerufen: 16.04.2020.

CSU Satzung: Satzung der CSU.

https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/partei/satzung/20171215_Satzung.pdf, Version vom 15.12.2017, zuletzt abgerufen: 16.04.2020.

FDP AB-BPT 17: Antragsbuch der FDP zum 68. Bundesparteitag vom 28. bis 30.04.2017.

<https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/04/04/antragsbuch-68-ord-bpt-final.pdf>, zuletzt abgerufen: 22.09.2019.

FDP BFA: Auflistung der Bundesfachausschüsse, Kommissionen und Arbeitsgruppen, die die programmatische Arbeit der FDP unterstützen.

<https://www.fdp.de/content/bundesfachausschuesse>, zuletzt abgerufen: 22.09.2019.

FDP BFAO: Geschäftsordnung für die Bundesfachausschüsse der FDP.

<https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2018/03/26/geschaeftsordnung-bfa-12032018.pdf>, zuletzt abgerufen: 22.09.2019.

FDP BS: Bundessatzung der FDP.

<https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2019/05/15/satzung-komplett-2019.pdf>, zuletzt abgerufen: 22.09.2019.

FDP Programm: Kurze Beschreibung und schaubildartige Darstellung der Schritte zum Bundestagswahlprogramm 2017 der FDP.

<https://www.fdp.de/content/bundestagswahlprogramm-2017>, dort auch ein Schaubild mit dem Titel „Der Weg zum Programm“, zuletzt abgerufen: 22.09.2019.

FDP WP 17: Bundestagswahlprogramm der FDP 2017.

<https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/08/07/20170807-wahlprogramm-wp-2017-v16.pdf>, Zugriff über: <https://www.fdp.de/content/bundestagswahlprogramm-2017>, zuletzt abgerufen: 22.09.2019.

Grüne Ä-BAG-DuR: Änderungsanträge der Bundesarbeitsgemeinschaft „Demokratie und Recht“ zum Bundestagswahlprogramm 2017 der Grünen.

<https://gruene-bag-demokratie-und-recht.de/archiv/expand/649900/nc/1/dn/1/>, zuletzt abgerufen: 07.10.2019.

Grüne BAG-DuR: Bundesarbeitsgemeinschaft „Demokratie und Recht“ der Grünen.

<https://gruene-bag-demokratie-und-recht.de/aktuelles/>, zuletzt abgerufen: 07.10.2019.

Grüne BAG-EU: Bundesarbeitsgemeinschaft „Europa“ der Grünen.

<https://www.gruene-bag-europa.de/home/>, zuletzt abgerufen: 06.10.2019.

Grüne BAG-F: Bundesarbeitsgemeinschaft „Frieden“ der Grünen.

<https://gruene-frieden.de/home/>, zuletzt abgerufen: 06.10.2019.

Grüne BAG-GE: Bundesarbeitsgemeinschaft „Globale Entwicklung“ der Grünen.

<https://gruene-bag-globale-entwicklung.de/aktuelles/>, zuletzt abgerufen: 06.10.2019.

Grüne BAG-MuF: Bundesarbeitsgemeinschaft „Migration und Flucht“ der Grünen.

<https://gruene-bag-migration.de/startseite/>, zuletzt abgerufen: 06.10.2019.

Grüne GR: Bundessatzung „Grüne Regeln“ der Grünen.

https://cms.gruene.de/uploads/documents/Satzung_Bundesverband.pdf, zuletzt abgerufen: 13.04.2020.

Grüne K-BAG: BAG-Konvent der Grünen vom 27. bis 28.05.2016 zum Wahlprogramm 2017.

https://gruene-bag-globale-entwicklung.de/userspace/BV/bag_nord-sued/Dokumente/BAG_Konvent_Prioritaeten_2017.pdf, zuletzt abgerufen: 06.10.2019.

Grüne Parteistruktur: Organe und Gremien der Partei Bündnis 90/Die Grünen.

<https://www.gruene.de/parteistruktur-und-gremien>, zuletzt abgerufen: 06.10.2019.

Grüne S-BAG: Statut der Bundesarbeitsgemeinschaften der Grünen.

https://cms.gruene.de/uploads/documents/151122_BAG-Statut.pdf, zuletzt abgerufen: 06.10.2019.

Grüne WP 17: Bundestagswahlprogramm der Grünen 2017.

https://cms.gruene.de/uploads/documents/BUENDNIS_90_DIE_GRUENEN_Bundestagswahlprogramm_2017.pdf, Zugriff über: <https://www.gruene.de/beschluesse-und-programme>, zuletzt abgerufen: 06.10.2019.

Linke AG: Liste der Arbeits- und Bundesarbeitsgemeinschaften als innerparteiliche Zusammenschlüsse sowie auch der nicht anerkannten Gemeinschaften.

<https://www.die-linke.de/partei/parteistruktur/zusammenschlusse/>, zuletzt abgerufen: 26.06.2019.

Linke AH-PT 17a: Änderungsanträge der Linken zum Bundestagswahlprogramm 2017, beschlossen auf dem Hannoveraner Parteitag vom 09. bis 11.06.2017, Antragsheft 1.

https://archiv2017.die-linke.de/fileadmin/download/parteitage/hannover2017/antragshefte/hannover2017_antragsheft1_neu.pdf, Zugriff über: <https://archiv2017.die-linke.de/partei/organe/parteitage/hannoveraner-parteitag-2017/>, zuletzt abgerufen: 27.09.2019.

Linke AH-PT 17b: Änderungsanträge der Linken zum Bundestagswahlprogramm 2017, beschlossen auf dem Hannoveraner Parteitag vom 09. bis 11.06.2017, Antragsheft 2.

https://archiv2017.die-linke.de/fileadmin/download/parteitage/hannover2017/antragshefte/hannover2017_antragsheft2.pdf, zuletzt abgerufen: 27.09.2019.

Linke AH-WP 17c: Änderungsanträge der Linken zum Bundestagswahlprogramm 2017, beschlossen auf dem Hannoveraner Parteitag vom 09. bis 11.06.2017, Antragsheft 3.

https://archiv2017.die-linke.de/fileadmin/download/parteitage/hannover2017/antragshefte/hannover2017_antragsheft3.pdf, zuletzt abgerufen: 27.09.2019.

Linke BAG-FIP: Bundesarbeitsgemeinschaft „Frieden und internationale Politik“ der Linken.

<https://bagfip.wordpress.com/>, zuletzt abgerufen: 26.09.2019.

Linke BAG-MIA: Bundesarbeitsgemeinschaft „Migration, Integration und Antirassismus“ der Linken.

<https://www.die-linke.de/partei/parteistruktur/zusammenschlusse/bag-migration-integration-und-antirassismus/>, zuletzt abgerufen: 27.09.2019.

Linke BS: Bundessatzung der Linken.

https://www.die-linke.de/fileadmin/download/grundsatzdokumente/bundessatzung/aktuell/die_linke_bundessatzung_bonn2019.pdf, Zugriff über:

<https://www.die-linke.de/partei/grundsatzdokumente/bundessatzung/>, zuletzt abgerufen: 27.09.2019.

Linke FDS-BD: Forum Demokratischer Sozialismus, Thema „Bürgerrechte und Demokratie“.

<https://forum-ds.de/?cat=7>, zuletzt abgerufen: 26.09.2019.

Linke Parteistruktur: Überblick über die Organe und Organisationen der Linken.

<https://www.die-linke.de/partei/parteistruktur/>, zuletzt abgerufen: 26.09.2019.

Linke WP 17: Bundestagswahlprogramm der Linken 2017.

https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2017/wahlprogramm2017/die_linke_wahlprogramm_2017.pdf, Zugriff über: <https://www.die-linke.de/wahlen/wahlprogramme/>, zuletzt abgerufen: 27.09.2019.

SPD AG-MuV: Arbeitsgemeinschaft Migration und Vielfalt der SPD.

<https://vielfalt.spd.de/>, Zugriff über:

<https://www.spd.de/partei/organisation/arbeitsgemeinschaften-arbeitskreise-und-foren-der-sozialdemokratie/>, zuletzt abgerufen: 19.09.2019.

SPD BB-BPT 17: Beschlussbuch der SPD zum außerordentlichen Bundesparteitag am 25.06.2017 in Dortmund, darin Zugriff auf die Änderungsanträge zum beschlossenen Regierungsprogramm und verschiedene themenbezogene Anträge.

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/Beschlussbuch_25.Juni_2017_ao_BPT_Dortmund.pdf, zuletzt abgerufen: 20.09.2019.

SPD Beauftragte: Arbeitskreise, Gesprächskreise, Foren und Kommissionen, sowie Beauftragte des Parteivorstandes zu bestimmten Themen.

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/180628_AK_GK_Foren_Komm.pdf, Zugriff über: <https://www.spd.de/partei/organisation/gremien/>, zuletzt abgerufen: 19.09.2019.

SPD OS: Organisationsstatut der SPD.

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Parteiorganisation/SPD_OrgaStatut_2018.pdf, zuletzt abgerufen: 20.09.2019.

SPD PP: Programmprozess der SPD im Anschluss an die Wertekonferenz vom 09.05.2016 (SPD WK).

<https://www.spd.de/partei/sicher-gerecht-weltoffen/>, zuletzt abgerufen: 19.09.2019.

SPD RP 17: Regierungsprogramm der SPD zur Bundestagswahl 2017.

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf, zuletzt abgerufen: 20.09.2019.

SPD WK: Wertekonferenz der SPD vom 09.05.2016 zur Arbeit am Regierungsprogramm 2017.

<https://www.spd.de/aktuelles/detail/news/neue-und-alte-fragen-an-die-sozialdemokratie/04/05/2016/>, zuletzt abgerufen: 19.09.2019.

Literatur

- Anderson, David und David Killingray, 1991: "Consent, Coercion and Colonial Control: Policing the Empire, 1830-1940". In: David Anderson und David Killingray (Hg.): *Policing the Empire: Government, Authority, and Control, 1830-1940*. Manchester: Manchester University Press, 1-15.
- Bayley, David H, 1975: "The Police and Political Development in Europe". In: Charles Tilly (Hg.): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 328-380.
- Beek, Jan, 2019: "Selbstverständliche Staatlichkeit. Ghanaische und deutsche Polizeiarbeit im Vergleich". In: Christiane Howe und Lars Ostermeier (Hg.): *Polizei und Gesellschaft. Transdisziplinäre Perspektiven zu Methoden, Theorie und Empirie reflexiver Polizeiforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Berner, F. und A. Groenemeyer, 2000: "'... denn sie wissen nicht, was sie tun'. Die Institutionalisierung kommunaler Kriminalprävention im Kriminalpräventiven Rat". *Soziale Probleme* 11 (1/2), 83-115.
- Beste, Hubert, 2003: "Zum Verhältnis von Polizei und profitierenden Sicherheitsproduzenten". In: Hans-Jürgen Lange (Hg.): *Die Polizei der Gesellschaft: Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*. Opladen: Leske und Budrich, 285-301.
- Bierschenk, Thomas, 2016: *Polizei und Staat*. Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 170. https://www.ifeas.uni-mainz.de/files/2019/07/AP_170.pdf, zuletzt abgerufen: 22.06.2020.
- Bittner, Egon, 1967: "The Police on Skid Row: A Study of Peace Keeping". *American Sociological Review* 32 (5), 699-715.
- _____, 1978: "The Functions of the Police in Modern Society". In: Peter K. Van Maanen und John Manning (Hg.): *Policing: A View from the Street*. Santa Monica: Goodyear Publishing, 238-254.
- Boldt, Hans, Werner Conze, Görg Haverkate, Diethelm Klippel und Reinhart Koselleck, 1990: "Staat und Souveränität". In: Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 6. Stuttgart: Klett-Cotta, 1-154.
- Besoldungstabellen für Polizeibeamte der Länder und des Bundes*: <http://www.besoldung-polizeibeamte.de/Besoldungstabellen/>, zuletzt abgerufen: 20.06.2020.
- Bundespolizeigesetz, §22 Abs. 1a*: https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/_22.html; diesbezügliche Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages: <https://www.bundestag.de/resource/blob/408488/d66a6492df5e52e2fdc26e840b3dd3e2/WD-3-020-15-pdf-data.pdf>, beide Quellen zuletzt abgerufen: 02.03.2020.

- Conze, Werner, 1984: "Sicherheit, Schutz". In: Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 5. Stuttgart: Klett-Cotta, 831-862.
- Conze, Eckart, 2009: *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*. München: Siedler.
- Conze, Eckart, 2018: *Geschichte der Sicherheit. Entwicklung, Themen, Perspektiven*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Dahrendorf, Ralf, 1992: "Die Zukunft der Bürgergesellschaft. Vortrag im Wissenschaftskolleg zu Berlin aus Anlass seines 10jährigen Bestehens". In: Bernd Guggenberger und Klaus Hansen (Hg.): *Die Mitte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 74-83.
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst 3 'Verfassung und Verwaltung' [Hg.], 2015: *Verdachtsunabhängige Maßnahmen nach § 22 Abs. 1a BPolG und „Racial Profiling“* (WD 3-3000 -020/15). <https://www.bundestag.de/resource/blob/408488/d66a6492df5e52e2fdc26e840b3dd3e2/WD-3-020-15-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen: 02.03.2020.
- Diederichs, Otto, 1991: "TREVI – ein standardbildendes Pilotprojekt?". *CILIP - Bürgerrechte und Polizei* 40 (3), 35-40. <https://www.cilip.de/1991/12/26/trevi-ein-standardbildendes-pilot-projekt/>, zuletzt abgerufen: 22.06.2020.
- Dixon, David, Clive Coleman und Keith Bottomley, 1990: "Consent and the Legal Regulation of Policing". *Journal of Law and Society* 17 (3), 345-362.
- Frevel, Bernhard, 2018. *Innere Sicherheit. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Formen des Polizierens*, 2018: https://wiki.plus-i.de/index.php?title=Formen_des_Polizierens, zuletzt abgerufen: 07.03.2020.
- Foucault, Michel, 1994: "Omnes et singulatim. Zu einer Kritik der politischen Vernunft". In: Joseph Vogl (Hg.): *Gemeinschaften. Positionen zu einer Philosophie des Politischen*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 65-93.
- Garland, David, 2008: *Kultur der Kontrolle. Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart*. Frankfurt/Main: Campus.
- Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz - BPolG)*, 2020: https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/index.html#BJNR297900994BJNE001700000, zuletzt abgerufen: 28.04.2020.
- G 10-Kommission*: <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/gremien18/g10>, zuletzt abgerufen: 03.03.2020.
- Hare-Niemeyer-Verfahren*: <https://de.wikipedia.org/wiki/Hare-Niemeyer-Verfahren>, zuletzt abgerufen: 19.04.2020.
- Huysmans, Jef, 1998: "Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier". *European Journal of International Relations* 4, 226-255.
- Jacobs, Jonathan, 2016: "Police, the Rule of Law and Civil Society: A Philosophical Perspective". In: Ben Bradford, Beatrice Jauregui, Ian Loader und Jonny Steinberg (Hg.): *The SAGE Handbook of Global Policing*. London: Sage, 82-102.

- Jäger, Joachim, 1992: "Kommunale Kriminalprävention". In: Polizei-Führungsakademie [Hg.]: *Thema heute: Kriminalprävention. Neue Wege in der Kriminalkontrolle*, Münster: Schmidt-Römhild, 62-76.
- Jones, Trevor und Tim Newburn, 2006: *Plural Policing. A Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Kirsch, Thomas, 2016: "On the Difficulty of Speaking Out Against Security". *Anthropology Today* 32 (5), 5-7.
- Klockars, Carl B, 1985: *The Idea of Police*. London: Sage.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, 1978: "Polizei". In: Otto Brunner, Reinhart Koselleck und Werner Conze (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 4. Stuttgart: Klett-Cotta, 875-897.
- Knöbl, Wolfgang, 1998: *Polizei und Herrschaft im Modernisierungsprozeß. Staatsbildung und innere Sicherheit in Preußen, England und Amerika 1700-1914*. Frankfurt: Campus.
- Kunz, Karl-Ludwig, 1987: *Vorbeugen statt verfolgen: Polizeiliche Prävention von Kriminalität – ein Konzept mit Zukunft?* Bern u.a.: Haupt.
- Kutscha, M., 2006: „Polizeihoheit der Länder“. In: Hans-Jürgen Lange und Matthias Gasch (Hg.): *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 279-282. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-90596-9_54, zuletzt abgerufen: 04.03.2020.
- Loader, Ian und Neil Walker, 2006: "Necessary Virtues: The Legitimate Place of the State in the Production of Security". In: Jennifer Wood und Benoit Dupont (Hg.): *Democracy, Society, and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 165-195.
- Maguire, Mark, Catarina Frois und Nils Zurawski, 2014: *The Anthropology of Security. Perspectives from the Frontline of Policing, Counter-Terrorism and Border Control*. London: Pluto Press.
- Martin, Jeffrey, 2007: "A Reasonable Balance of Law and Sentiment: Social Order in Democratic Taiwan from the Policeman's Point of View". *Law & Society Review* 41 (3), 665-698.
- Mitgliederentwicklung der FDP zur Zeit der Programmentwicklung: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192239/umfrage/mitgliederentwicklung-der-fdp/>, zuletzt abgerufen: 12.04.2020.
- Neidel, Tobias. 2020: "Selbstgemachte Sicherheit als Fundament der öffentlichen Ordnung? Private Gruppen im Sicherheitssystem Deutschlands". *arbeitstitel - Forum für Leipziger Promovierende* 8 (1), 10-12.
- Rodriguez Iglesias, Ana Isabel, 2017: "(In)Security: From Thick Signifier to Empty Signifier". *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/pdf/69186>, zuletzt abgerufen: 22.06.2020.
- Schlichte, Klaus und Elizaveta Gaufman, 2020: "State, Power and Security". In: Dirk Berg-Schlosser, Bertrand Badie und Leonardo Morlino (Hg.): *The SAGE Handbook of Political Science, Vol. 3: A Global Perspective*. London u.a.: Sage, 1366-1381.
- Schmidt, Manfred G, 2004: s. v. „Innere Sicherheit“, „Polizei“. In: ders. (Hg.): *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Alfred Kröner, 319 u. 561.

- Shearing, Clifford, 2005: "Nodal Security". *Police Quarterly* 8 (1), 57-63.
- Stegmaier, Peter und Thomas Feltes, 2007: "Vernetzung als neuer Effektivitätsmythos für die innere Sicherheit". *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 12 (9.3.2007); <https://www.bpb.de/apuz/30581/vernetzung-als-neuer-effektivitaetsmythos-fuer-die-innere-sicherheit, zuletzt abgerufen: 08.03.2020.>
- Stolleis, Michael, 1996: "Juristenbeschimpfung, oder: Juristen, böse Christen". In: Theo Stammen, Heinrich Oberreuter und Paul Mikat (Hg.): *Politik - Bildung - Religion* (Hans Maier zum 65. Geburtstag), Paderborn: Schöningh, 163-170.
- Vismann, Cornelia, 2011: *Akten: Medientechnik und Recht*. Frankfurt/Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag.
- Vitale, Alex S., 2017: *The End of Policing*. London: Verso.
- Waddington, P.A.J., 1999: *Policing Citizens: Authority and Rights*. London: University College London (ULC) Press.
- Williams, Michael C, 2016: "Global Policing and the Nation State". In: Ben Bradford, Beatrice Jauregui, Ian Loader and Johnny Steinberg (Hg.): *The Sage Handbook of Global Policing*. London u.a.: Sage, 179-192.

Anhang: Die Programmarbeit der Parteien: Wie Wahlprogramme entstehen

Wie im Haupttext bereits knapp vermerkt, ist bei allen hier betrachteten sechs Parteien die Programmgestaltung hoch bürokratisiert und einer Vielzahl von formalen Verfahren unterworfen. In der Programmgestaltung müssen die Parteien dabei zwei Prinzipien, Dezentralität und Zentralität, zusammenbringen. Diese beiden Prozesse der konkreten Ausgestaltung der innerparteilichen Demokratie, Bottom-Up- und Top-Down, weisen charakteristische Unterschiede bei den untersuchten Parteien auf. Zwischen einzelnen Führungspositionen und Gremien besteht auf den verschiedenen organisatorischen Ebenen von Parteiführung, Mitgliedern und Nichtmitgliedern jeweils eine unterschiedliche Gewichtung in der Arbeitsteilung. Die daraus resultierenden Spannungen werden bei den Parteien unterschiedlich ausgetragen. In der nun folgenden Zusammenfassung der Programmprozesse orientiert sich die Reihenfolge der Parteien daran, in welchem Ausmaß es zentrale Vorgaben des Parteivorstandes gibt und wie stark im Gegenzug Impulse von den Mitgliedern an der Parteibasis in die Koordinierungsarbeit der zentralen Parteiorgane aufgenommen werden – also von einem eher zentralistisch zu einem eher dezentral organisierten Programmfindungsprozess. Bei der CDU/CSU und der Linken haben die zentralen Parteiorgane den größten Einfluss auf die Programmentwicklung; bei der SPD gibt es zwar eigenständige Arbeitsgruppen, die aber doch sehr eng mit dem Parteivorstand verbunden sind; in der AfD und der FDP geht über die dezentral zusammengesetzten BFA und über Mitgliederbefragungen ein erheblicher Impuls der Programmentwicklung von den Mitgliedern aus; und bei den Grünen schließlich ist der Parteivorstand elementar auf das an der Parteibasis, das heißt, auf das in den BAG und in der vernetzten Zivilgesellschaft gesammelte Wissen angewiesen.

Dabei ist einzuräumen, dass wir mit unserem methodischen Ansatz, einer Internetrecherche, nur die jeweils offiziellen Prozesse herausarbeiten können. Es ist anzunehmen, dass die hierbei zutage tretenden offiziellen Maximen in den Parteirealitäten von einer Vielzahl praktischer Normen und Verfahren nuanciert werden. Derartige Einsichten verlangten jedoch ein anderes methodisches Verfahren, zum Beispiel etwa Experteninterviews und / oder eventuell (teilnehmende) Beobachtung.

Im Programmarbeitsprozess der *Christlich-Demokratischen Union/Christlich-Sozialen Union (CDU/CSU)* als Fraktionsbündnis des Deutschen Bundestages gibt die Parteispitze in Gestalt von Bundesvorsitzendem und Generalsekretär als Geschäftsführer die Leitlinien vor. Sie setzen für den Zweck der programmatischen Arbeit zu Beginn jeder Legislaturperiode die sogenannten Bundesfachausschüsse (BFA) ein. Der Generalsekretär ist diejenige Instanz, die diese programmatische Arbeit anleitet und überwacht: Er hat bei der Zusammensetzung der Unterorganisationen entscheidet. Er erteilt den BFA Arbeitsaufträge und koordiniert die Parteiarbeit auf der Ebene ihrer Gebietsverbände sowie der parteiinternen Vereinigungen und Sonderorganisationen, und ist somit zugleich für die interne Vernetzung der Mitglieder eine zentrale Figur. Daraus folgt, dass auf den Bundesparteitagen nur Änderungsanträge gestellt werden können, die den jeweiligen von oben gesetzten Leitlinien nicht widersprechen. Die BFA wählen zwar ihre Vorsitzenden selbst und in geheimer Wahl, diese sind allerdings an Weisungen des Generalsekretärs von oben gebunden. Er leitet schließlich die Öffentlichkeitsarbeit und entscheidet über Veröffentlichung oder Nicht-Veröffentlichung von Sitzungsinhalten. Außerhalb der BFA vollzieht sich die Programmarbeit der CDU in fachlichen Netzwerken. Alle übrigen Mitglieder können sich über ein parteiinternes Mitgliedernetzwerk beteiligen,

besonders spezialisierte Fachpolitiker können die Arbeit der BFA und Netzwerke unterstützen. Nichtmitglieder werden nicht eingebunden, sie können allerdings als Gäste an den Sitzungen der BFA mitwirken (CDU BFAO: § 3 VI). Es darf maximal zehn ständige, im Einzelfall weitere Gäste geben, die in den Sitzungen kein Stimmrecht haben. Mitglieder der CSU werden über Absprachen eingebunden: sie dürfen mitreden, aber nicht mitbestimmen.

Die Aufgabe der internen Kontrolle der Parteispitze wird bei der CDU/CSU über ein eigenes Parteiorgan sichergestellt, den Bundesausschuss, der somit auf einer Ebene mit den Organen des Bundesparteitages und des Bundesvorstandes angesiedelt ist. Er übernimmt neben der Kontrolle auch Aufgaben der Koordination und der Beschlussfassung. Der Bundesvorstand hat eine Berichtspflicht gegenüber dem Bundesausschuss, gehört ihm aber, zusammen mit einer größeren Zahl an Delegierten der Landesverbände, gleichzeitig selbst an.

In der Programmarbeit der Partei *Die Linke* zeigt sich eine gewisse Ambivalenz zwischen zentraler Organisation und Kontrolle einerseits, sowie dezentraler Diskussion andererseits. Entwickelt und entschieden wird das Programm in den zentralen Parteiorganen Bundesvorstand und Bundesausschuss. Der Bundesausschuss ist neben der Koordinierung der Landesverbände (Linke BS: § 21 II) für die Beratung und Kontrolle des Bundesvorstandes zuständig, sodass die Kontrollfunktion bei der Linken, ebenso wie bei CDU, zentral wahrgenommen wird. Zudem richtet der Bundesvorstand einen Ältestenrat ein, der ihn in historischen und strategischen Fragen bei der Programmentwicklung berät. Somit werden die wesentlichen Inhalte des Programmes von den oberen Parteiorganen vorgegeben, ohne dabei für Impulse von unten besonders empfänglich zu sein.

Die Mitglieder der Partei sind in der Lage, innerparteiliche Zusammenschlüsse zu bilden. Sofern diese als „bundesweit“ anerkannt sind – die Voraussetzungen dazu sind großzügig – erhalten sie finanzielle Mittel für ihre Arbeit und können Delegierte in den Parteitag entsenden (Linke BS: § 7 VII, VIII). Dabei verfügt die Linke – anders als CDU, SPD und FDP – über keinen Generalsekretär, der die Programmarbeit der Partei koordiniert. Die Zusammenschlüsse können somit über ihr Wirken selbst entscheiden, sie müssen dazu lediglich demokratischen Grundsätzen entsprechen und ihre Arbeit dem Parteivorstand anzeigen. Schaut man sich die Antragshefte der Linken zum Bundesparteitag 2017 an, so sind die Anträge, die vorwiegend von Landesverbänden, Kreisverbänden und innerparteilichen Zusammenschlüssen gestellt wurden, zu zahlreich und inhaltlich zu umfangreich, um sie zu zählen oder zu überblicken. Im Rahmen der Programmgestaltung findet an der Basis eine sehr aktive Diskussion statt.

Bei der *Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD)* ist der Generalsekretär noch enger als bei der CDU an den Parteivorstand gebunden. Er ist zwar auch hier für die Arbeit der Partei in Befolgung ihrer programmatischen Leitlinien verantwortlich, allerdings arbeiten die Arbeitsgemeinschaften (AG) und Foren der SPD nach der Vorgabe des Parteivorstandes und werden ausschließlich von diesem einberufen. In den AG dürfen auch Nichtmitglieder mitarbeiten; genauere Begrenzungen sieht das Organisationsstatut dafür nicht vor. Für die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung ist in der SPD der Parteivorstand zuständig; dieser ist zugleich „Eigentümer aller vorhandenen Gelder und sonstiger Vermögensstücke“ (SPD OS: § 25 I). Dem Generalsekretär kommt somit ausschließlich die Aufgabe der Koordinierung der Parteiarbeit zwischen allen Untergliederungen zu.

Zur Kontrolle des Parteivorstandes, der die Spitze der Partei ausmacht, richtet die SPD auf Beschluss des Parteitages, als eigenständige Einrichtung eine Kontrollkommission aus neun

Mitgliedern ein, der keine Mitglieder des Parteivorstandes und keine hauptamtlichen SPD-Funktionäre angehören dürfen (SPD OS: § 31 II).

Für die SPD eigentümlich ist, dass sie nicht von „Organen“ spricht, wie die übrigen Parteien dies tun, sondern von „Gremien“. Dadurch ergibt sich – wie auch dadurch, dass eher lose organisierte Arbeitsgruppen anstelle von BFA mit eigener Satzung gebildet werden – ein weniger zentrales Bild von parteipolitischer Arbeit als bei der CDU.

Die Programmarbeit der *Alternative für Deutschland (AfD)* verläuft – verglichen mit jener von CDU/CSU, Linke und SPD – relativ dezentral. Die BFA beraten den Bundesvorstand bei dessen geschäftsführenden Aufgaben. Sie sind ihm gegenüber zwar rechenschaftspflichtig, erhalten von ihm jedoch keine programmatischen Vorgaben. Auch verfügt die AfD über keinen Generalsekretär zur Koordinierung der parteipolitischen Arbeit. Stattdessen sind die BFA viel stärker auf sich selbst gestellt: Sie wählen aus ihrer Mitte einen Ausschussvorsitzenden und legen ihre Vorschläge einer Bundesprogrammkommission (BPK) vor, die die gesammelten Vorschläge zu einem Programmentwurf ausarbeitet, über den auf dem Bundesparteitag diskutiert und abgestimmt wird.

In der BPK der AfD sitzen Bundesvorstand, Vertreter der BFA und Vertreter der Landesverbände gemeinsam an einem Tisch. Auch ist seitens der BPK eine parteiinterne Mitgliederbefragung vorgesehen (AfD BS: § 18 V). Die BFA werden – ebenso wie die BAG der Grünen – dezentral aus Mitgliedern der entsprechenden Landesfachausschüsse gebildet, enthalten zugleich je ein Mitglied des Bundesvorstandes und können externe Fachleute zu Beratungen einladen. Der Programmarbeitsprozess der BFA bewegt sich somit auf einer Ebene mit der Geschäftsführung des Bundesvorstandes und wird durch die BPK zusammengelegt und kontrolliert. Die Aufgaben der Kontrolle, Organisation und Beschlussfassung, sowie Programmentwicklung – bei den übrigen Parteien jeweils von unterschiedlichen Organen oder Gremien wahrgenommen – fallen bei der AfD somit relativ eng zusammen.

Über die BPK fließt allerdings ein nicht zu vernachlässigendes Moment an Zentralität in die Programmarbeit der AfD ein. Die BPK arbeitet zwar „im Benehmen mit den Bundesfachausschüssen“ (AfD BS: § 1) und damit auch im Benehmen mit den Landesfachausschüssen. Der BPK gehören aber neben einem Vertreter der BFA und Vertretern der Landesverbände auch zwei Mitglieder des Bundesvorstandes an (§ 2a); überdies fehlt eine institutionalisierte Vernetzung zwischen BFA und Zivilgesellschaft, wie die BAG der Grünen sie haben. Somit ist bei der AfD, über den Mechanismus der Koordination und Kontrolle der Programmarbeit, der Autonomie der BFA seitens der BPK eine Grenze gezogen.

Die *Freie Demokratische Partei Deutschlands (FDP)* setzt bei ihrer Programmentwicklung besonders stark auf ihre Mitglieder, indem sie diese über eine freiwillige Online-Umfrage per E-Mail einbindet. An einer zweiten, späteren Online-Umfrage konnten sich für das Wahlprogramm von 2017 auch Nichtmitglieder beteiligen. Die Ergebnisse dieser Befragungen flossen auch in die Arbeit der BFA ein. So gesehen verläuft die Programmentwicklung bei der FDP erheblich dezentraler, auch wenn es vonseiten des Bundesvorstandes Leitlinien gibt. Die BFA der FDP werden nach Vorgabe des Bundesvorstandes gebildet und erhalten eine eigene Satzung. Diese BFA stehen zwar unter der Aufsicht und Leitung des Generalsekretärs, für die Geschäftsführung ist allerdings nicht allein dieser, sondern die gesamte Bundesgeschäftsstelle zuständig. Die BFA der FDP formulieren ihre jeweils eigenen Regeln zum Gewicht der Parteimitgliedschaft bei der Mitarbeit: Es gibt eine Mehrheit an nominierten Mitgliedern, die zur FDP gehören müssen, aber auch eine Minderheit an hinzu gewählten Mitgliedern, für die dies

nicht notwendig der Fall sein muss. Gäste sind zum Teil ernannt und müssen FDP-Mitglied sein, können aber auch durch die Ausschussvorsitzenden hinzugewählt werden, ohne den Mitgliedsstatus innezuhaben. Dieselbe Regelung bezüglich der Mitgliedschaft gilt für die Kommissionen und Liberalen Foren, die ebenfalls vom Bundesvorstand bestellt werden. Diese gleichen eher Arbeitsgruppen, da sie – anders als die BFA der FDP – nicht dauerhaft tagen. Die Aufgabe der Kontrolle und Überprüfung von Beschlüssen wird bei der FDP, ebenso wie bei der SPD mit ihrer Kontrollkommission, dezentral geregelt, nämlich über eine Ombudsperson (FDP BS: § 19a).

Noch stärker dezentral ist die Partei *Bündnis 90/Die Grünen* organisiert. Zunächst ist die Parteispitze mit ihren zentralen Organen ausdifferenzierter, bestehend aus Bundesdelegiertenkonferenz (BDK), Bundesvorstand, Parteirat, Länderrat, Frauenrat und Bundesfinanzrat. Dabei ist der Bundesvorstand lediglich für die Vertretung der Partei nach innen und außen zuständig, während er als solcher nicht beschlussfähig ist. Für die Koordinierung der Arbeit der Partei auf allen Ebenen und in allen Gremien ist der Parteirat zuständig, der zugleich eine Konsultations- und Kontrollfunktion gegenüber dem Bundesvorstand einnimmt. Alle Mitglieder des Parteirates sind aber nochmals Mitglied des Länderrates, der diese um eine bestimmte Anzahl an Delegierten der Landesverbände bereichert. Über den Länderrat wird letzten Endes sichergestellt, dass Beschlüsse dezentral gefasst werden können.

Die gleiche Dezentralität gilt für die Bundesarbeitsgemeinschaften (BAG) der Grünen. Diese werden aus Delegierten der entsprechenden Landesarbeitsgemeinschaften (LAG), bzw. auch der Landesverbände gebildet. Zusätzlich zu ihren festen Mitgliedern können die BAG noch sechs sogenannte „Kooptierte“ hinzuwählen, die nicht Mitglied der Grünen sein müssen, aber auch ohne Mitgliedschaft ein Stimmrecht besitzen – anders als etwa die Gäste in den BFA-Sitzungen der CDU. Die BAG der Grünen stehen auch nicht unter der Aufsicht und Anleitung der Parteispitze, da die Grünen – ebenso wie die Linke – über keinen Generalsekretär verfügen. Sie wählen intern ihre BAG-Sprecher*innen, die in ihrer Gesamtheit BAG-übergreifend wiederum den BAG-Sprecher*innenrat bilden. Diese Sprecher*innen und ihr gemeinsamer Rat koordinieren und vernetzen die Arbeit der einzelnen BAG miteinander, mit dem Bundesvorstand, und zugleich mit zivilgesellschaftlichen Verbänden und wissenschaftlichen Instituten. So wird sichergestellt, dass von Anfang an gesellschaftliches Wissen in die Programmarbeit einfließt, das von außerhalb der Partei aus öffentlichen Quellen stammt.

Die Christlich-Demokratische Union/Christlich-Soziale Union (CDU/CSU)

Die Programmatik der CDU/CSU-Fraktion auf Bundesebene wird in erster Linie von den Bundesfachausschüssen (BFA) oder alternativ in fachspezifischen Netzwerken der CDU erarbeitet (CDU Programm). Speziell für den Themenbereich Innere Sicherheit gibt es den BFA Innere Sicherheit (CDU BFA-IS), für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik“ den BFA Äußere Sicherheit (CDU BFA-ÄS). Daneben werden zum Zwecke der öffentlichen Beteiligung Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern geführt, thematisch spezialisierte Fachpolitiker um Rat gefragt und in einem parteiinternen Mitgliedernetzwerk die inhaltlichen Vorschläge bewertet.

Die Mitglieder der BFA müssen ausdrücklich Mitglieder der CDU sein (CDU BFAO: § 3 II), das heißt nicht der CSU. In der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages dominieren somit hinsichtlich der Programmarbeit klar die Leitlinien nach Vorgabe des CDU-Bundesverbandes. Dies liegt darin begründet, dass die CSU ausschließlich als Landesverband

des Bundeslandes Bayern existiert und nicht als Bundesverband (CSU Satzung: § 2). Die Mitglieder der CSU werden über Absprachen in den Programmprozess eingebunden (CDU Programm), können aber, da es sich um einen Landesverband handelt, keine eigenen Gremien auf Bundesebene bilden. Auf Landesebene verfügt die CSU in Bayern allerdings über einen Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik (ASP) (CSU ASP), mit 4.000 Mitgliedern einer der größten des Verbandes, sowie einen Arbeitskreis Polizei und Innere Sicherheit (POL) (CSU POL), der 1967 als „Arbeitskreis Polizei“ gegründet wurde und die Belange der Inneren Sicherheit in Bayern diskutiert, sowie die Interessen der Polizeibeamten vertritt.

Bundesfachausschüsse werden in der CDU zu Beginn jeder Legislaturperiode vom Generalsekretär im Einvernehmen mit dem Bundesvorsitzenden neu eingesetzt (CDU BFAO: § 2 I). Sie sollen aus etwa 35 Mitgliedern bestehen (CDU BFAO: § 3 I), die dem Generalsekretär von den CDU-Landesverbänden, den Bundesvereinigungen (im Einzelnen aufgezählt in CDU SB: § 38), dem EAK (Evangelischer Arbeitskreis) und dem RCDS (Ring Christlich-Demokratischer Studenten) vorgeschlagen werden. Laut BFAO ist der Generalsekretär dabei lediglich aufgerufen, auf die Bündelung des Expertenwissens aus den einzelnen Unterorganisationen zu achten (§ 3 III); er ist jedoch nicht an die Vorschläge gebunden. Die BFA wählen ihren Vorstand, der paritätisch mit jeweils einem Mann und einer Frau zu besetzen ist, in geheimer Wahl, die der Genehmigung durch den Generalsekretär bedarf (CDU BFAO: § 4). Die programmatische Arbeit der BFA verläuft unter Aufsicht des Generalsekretärs (CDU BFAO: § 1 II, III, V). Dieser ist an der Arbeitsplanung und Öffentlichkeitsarbeit der BFA beteiligt, kann ihnen Arbeitsaufträge erteilen und entscheidet über etwaige Veröffentlichungen der an sich vertraulichen Sitzungsinhalte.

Neben seiner Funktion als Mitglied des Bundesvorstands der Partei ist der Generalsekretär darüber hinaus für die Koordination der Parteiarbeit auf der Ebene aller Gebietsverbände sowie parteiinternen Vereinigungen und Sonderorganisationen verantwortlich (CDU SB: § 37 II.1). Er wird vom Bundesvorsitzenden vorgeschlagen und, ebenso wie der gesamte Bundesvorstand, vom Bundesparteitag gewählt (CDU SB: § 29 II.2). Bundesvorsitzender und Generalsekretär sind für die Arbeit der Partei gemäß den Leitlinien ihres Programmes zuständig und führen in diesem Sinne „die Geschäfte der Partei“ (CDU SB: § 37 I). Ihren Befugnissen unterliegt auch die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Partei (CDU SB: § 34 III).

Aus den Ergebnissen der Arbeit der BFA und fachlichen Netzwerke entwickelt der CDU-Bundesvorstand dann einen Leitantrag (CDU LA 16), über den auf dem Bundesparteitag abgestimmt wird. Der Bundesparteitag entscheidet damit wesentlich über die Inhalte des Wahlprogrammes der CDU (CDU SB: § 29 I). Die Statutenbroschüre macht dabei keine direkten Vorgaben darüber, wer auf dem Bundesparteitag antragsberechtigt ist (CDU SB: §§ 28, 29). In der Praxis (CDU AB-BPT 16) wurden Änderungsanträge von verschiedenen parteiinternen Bundesvereinigungen, Landesverbänden, Kreisverbänden und Auslandsverbänden gestellt. Wie erwähnt, haben sich all diese Unterorganisationen an den programmatischen Leitlinien zu orientieren, wie sie von Generalsekretär und Bundesvorsitzendem vorgegeben werden.

Der Bundesparteitag der CDU wird von 1000 Delegierten gebildet, die von den Landes-, Kreis- und Bezirksverbänden gewählt werden (CDU SB: § 28 I). Dabei richtet sich die Verteilung von 800 Delegierten auf die einzelnen Bundesländer nach der Mitgliederzahl der jeweiligen Landesverbände, die Verteilung der restlichen 200 orientiert sich an der Anzahl der in den Bundesländern bei der letzten Bundestagswahl jeweils für die CDU abgegebenen Zweitstimmen. Zusätzlich zu diesen 1000 Delegierten gehören dem Bundesparteitag jeweils ein Delegierter

der vom Bundesvorstand anerkannten Auslandsverbände der CDU (CDU SB: § 28 I, II) sowie die Ehrenvorsitzenden der Partei an. Der Bundesparteitag wird mindestens alle zwei Jahre vom Bundesvorstand einberufen (CDU SB: § 28 IV). Darüber hinaus kann auch der Bundesausschuss, das oberste beschlussfähige Organ neben dem Bundesparteitag (CDU Aufbau; vgl. hierzu CDU SB: § 31 I), eine Einberufung beantragen, ebenso wie ein Drittel der Landesverbände.

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

Der Programmprozess der SPD für die Bundestagswahl 2017 wird auf der Website der Partei überblicksartig dokumentiert (SPD PP). Er begann am 9. Mai 2016 mit der „Wertekonferenz Gerechtigkeit“ in Berlin (SPD WK), die in einer Expertendiskussion von zwei bekannten Wissenschaftlern (Heinz Bude, Claus Leggewie) mit damals hochrangigen SPD-Funktionären (Gabriel, Kraft, Schwesig, Barley, Dreyer) über „alte und neue Gerechtigkeitsfragen“ bestand. Anschließend wurden von Juni bis September 2016 vier Programmkonferenzen zu den Themen „Arbeit“, „Europa“, „Integration und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ und „Familie“ veranstaltet. Auf diesen Konferenzen diskutierten sieben verschiedene Arbeitsgruppen über ihre programmatischen Ideen. Auf das Thema Innere und Äußere Sicherheit bezogen sich dabei am ehesten die AG „Frieden und Europa“ und „Recht, Demokratie und Teilhabe“. Die Ergebnisse der Programmkonferenzen wurden im Herbst 2016 auf einem „Modernisierungskongress“ besprochen. Im November und Dezember 2016 wurden ein Verbändedialog und ein Bürgerdialog zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft geführt, wobei letzterer bis Anfang 2017 fort dauerte. An den Bürgerdialog schloss eine Mitgliederbefragung zu den programmatischen Vorschlägen an. Beschlossen und zusammen mit seinen Änderungsanträgen diskutiert wurde das Regierungsprogramm schließlich auf dem außerordentlichen Parteitag der SPD in Dortmund am 25. Juni 2017.

Die Zusammensetzung des Parteitages und die Regelungen für seine Beschlussfassung sind im Organisationsstatut der SPD festgehalten (SPD OS: §§ 15 ff.). Ein Bundesparteitag besteht neben dem Parteivorstand aus 600 Delegierten, die von den Bezirksparteitagen geheim gewählt werden (SPD OS: § 15 I). Jeder Bezirk, der jeweils einem Bundesland entspricht, verfügt über mindestens zwei Mandate; die Anzahl der übrigen Mandate richtet sich nach den Mitgliederzahlen des Bezirksverbandes im jeweils vorhergehenden Kalenderjahr. Für jeden Bezirk ist eine Geschlechterquote von mindestens 40 % vorgesehen. Der Bundesparteitag tritt alle zwei Jahre, spätestens bis zum Abschluss des entsprechenden Kalenderjahres, geladen durch den Parteivorstand zusammen (SPD OS: § 17). Zusätzlich können auf Beschluss des Parteitages oder einer Dreiviertelmehrheit des Parteivorstandes, sowie auf einstimmigen Beschluss der Kontrollkommission (hierzu: SPD OS: § 31) oder auf Antrag von mindestens zwei Fünfteln der SPD-Bezirksvorstände auch außerordentliche Parteitage einberufen werden (SPD OS: § 21). Für die Beratung über die eingegangenen Anträge wählt der Parteitag eine Antragskommission, die aus je einem Delegierten pro Bezirk und acht weiteren vom Parteivorstand bestimmten Mitgliedern besteht (SPD OS: § 19).

Für die Geschäftsführung der Partei, die Koordination der Parteiarbeit gemäß den programmatischen Leitlinien auf der Ebene aller Gebietsverbände und für die Vorbereitung und Durchführung der Bundestagswahlkämpfe ist der Generalsekretär zuständig (SPD OS: § 24 I). Er arbeitet im Einvernehmen mit Parteivorsitz und Parteivorstand. Für die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung sind hingegen – anders als bei der CDU – nicht Generalsekretär

und Parteivorsitzender zuständig, sondern der Parteivorstand (SPD OS: § 25 I). Somit fällt dem Generalsekretär etwas weniger Macht zu als in der CDU, zumal es bei der SPD auch keine BFA für die Programmarbeit gibt, deren Moderation und Kontrolle er übernehmen könnte.

Anstelle von BFA sind beim Parteivorstand der SPD Arbeits- und Gesprächskreise, Themenforen und Kommissionen eingerichtet; vom Vorstand werden darüber hinaus eigenständige themenspezifische Beauftragte ernannt (SPD Beauftragte, Stand: 25.06.2018; geregelt in SPD OS: § 10 II). Für das Themenfeld Innere Sicherheit relevant sind daraus das „Forum Innenpolitik“ unter Leitung von MdB Ralf Stegner; für das Themenfeld Äußere Sicherheit sind zu nennen: der Beauftragte für den Themenbereich „Bundeswehr“, MdB Thomas Hitschler, sowie die Beauftragte für den Themenbereich „Integration und Migration“, MdB Aydan Özuguz, aber auch die „Kommission internationale Politik“ unter Leitung von MEP Udo Bullmann, MdB Heiko Maas und MdB Niels Annen. Daneben kann der Parteivorstand auch Arbeitsgemeinschaften (AG) für besondere Aufgaben einrichten (SPD OS: § 10 I). Das Feld Innere Sicherheit wird vor allem von der „Arbeitsgemeinschaft Migration und Vielfalt“ bearbeitet (SPD AG-MuV). Sowohl in den AG als auch in den übrigen Institutionen können auch Nicht-SPD-Mitglieder mitarbeiten, denn die Partei sieht sich laut Organisationsstatut der Öffnung für Nicht-Mitglieder verpflichtet (SPD OS: § 10a, bes. V).

Die Alternative für Deutschland (AfD)

Für die Erarbeitung programmatischer Vorschläge sind bei der AfD die Bundesprogrammkommission (BPK) im Einvernehmen mit den Bundesfachausschüssen (BFA) zuständig (AfD BS: § 18 I, VI). Diese Zuständigkeit gilt für das Grundsatzprogramm, das Bundestagswahlprogramm, das Europawahlprogramm und Fachprogramme zu bestimmten Schwerpunktthemen. Die BFA können auf Einladung der Landesverbände auch bei der Erstellung von Landtagswahlprogrammen mitwirken.

Die Bundesfachausschüsse der AfD bestehen aus 30 Mitgliedern. 28 von ihnen werden, dem Verhältnis ihrer jeweiligen Mitgliederzahlen entsprechend, von den Landesverbänden aus den thematisch entsprechenden Landesfachausschüssen entsandt; hinzu kommt je ein Mitglied des Bundesvorstands und der Bundestagsfraktion (AfD BS: § 18 VII). Die BFA wählen aus ihrer Mitte einen Ausschussvorsitzenden und dessen Stellvertreter (§ 18 VIII). Aktuell [08.10.2019] verfügt die AfD über 13 BFA (AfD Programmarbeit). Für den Politikbereich Innere Sicherheit ist der „BFA 5: Innere Sicherheit, Justiz und Datenschutz“ wichtig, für die europaweite Sicherheitspolitik der „BFA 1: Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungshilfe und Außenwirtschaft“.

Die Bundesprogrammkommission, die auf dem Bundesparteitag der AfD ihre Vorschläge zur Diskussion stellt, setzt sich aus zwei Mitgliedern des Bundesvorstands, je einem von den Landesvorständen ernannten Vertreter der 16 Landesverbände, je einem von den 13 BFA entsandten Vertreter und jeweils einem Vertreter der AfD-Bundestags- und -Europaparlamentsfraktion zusammen (AfD BS: § 18 II), zählt insgesamt also 33 Mitglieder. Auch die BPK wählt aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter (§ 18 III). Dabei kann die BPK, muss jedoch nicht zwingend, die Mitglieder der AfD über eine Mitgliederbefragung (§§ 18 V; 20) in den Programmprozess einbinden.

Über das Programm wird abschließend auf dem Bundesparteitag entschieden (AfD BS: § 11 VI), dem obersten Organ der AfD (§ 11 I). Er besteht aus 600 Delegierten, die von den

Landesverbänden nach dem Hare-Niemeyer-Verfahren entsandt werden, zuzüglich sämtlicher Mitglieder des Bundesvorstands, sofern sie nicht bereits Delegierte der Landesverbände sind (§ 11 III). Diese Delegierten wiederum werden auf den Landesparteitagen gewählt (§ 11 IV).¹⁷

Neben dem Bundesparteitag besteht der AfD-Bundesverband aus den Organen Konvent, Bundesvorstand und Europawahlversammlung (AfD BS: § 10). Nach dem Bundesparteitag ist der Konvent das nächsthöchste beschlussfähige Gremium (AfD BS: § 12 I). Diese beiden Organe führen die Geschäfte der Partei (AfD BS §§ 12 I; 14 I). Beraten wird der Bundesvorstand dabei von den BFA (AfD GO-BFA: § 2 IV, V), die wiederum dem Bundesvorstand gegenüber bezüglich der Wahrung von Fristen und der Verbreitung öffentlichkeitswirksamer Stellungnahmen rechenschaftspflichtig sind (AfD GO-BFA: §§ 4 VII; 7 IV). Dasselbe gilt für die BPK (AfD GO-BPK: §§ 3 VI; 6 II). BFA und BPK erarbeiten ihre programmatischen Vorschläge allerdings eigenständig, das heißt der Bundesvorstand kann ihnen – anders als der Generalsekretär der CDU oder der FDP – keinerlei inhaltlichen Vorgaben machen. Allerdings kann der Bundesvorstand abweichende Thesen zu Inhalten des Programmentwurfs vorlegen, und eine Minderheit aus mindestens einem Viertel der Mitglieder – als „qualifizierte Minderheit“ – ist befugt, eine alternative Beschlussvorlage auszuarbeiten. Beide Typen von Vorlagen werden als gleichberechtigte Alternativen zum Programmentwurf der BPK auf dem Bundesparteitag entschieden (AfD GO-BPK: §§ 10 II, 16 II). BPK und BFA können zudem beide externe Fachleute zur Beratung hinzuziehen (GO-BPK: 10 IV; GO-BFA: 10 IV) und Unterausschüsse bilden (BPK: 10 V; BFA: 10 V).

Die Freie Demokratische Partei (FDP)

Das Bundestagswahlprogramm 2017 der FDP wurde im Zeitraum von Mai 2016 bis April 2017 entwickelt (FDP Programm). Im ersten Schritt fand auf der Online-Plattform ‚meine-freiheit.de‘ bis Juli 2016 eine Diskussion von Themenvorschlägen durch die Mitglieder statt. Zur selben Zeit wurden, nach thematischer Vorgabe durch den Bundesvorstand, Bundesfachausschüsse (BFA) gebildet, die bei der FDP – wie bei der CDU und der AfD – für die programmatische Arbeit zuständig sind. Mit dem Themenfeld Innere Sicherheit wurde der „BFA Justiz, Innen, Integration und Verbraucherschutz“ betraut, mit der Äußeren Sicherheit der „BFA Internationale Politik“ (FDP BFA). Bundesfachausschüsse und die diskutierenden Mitglieder erarbeiteten von Juli bis September 2016 die ersten Textbausteine. Von August bis November 2016 wurde eine Online-Befragung unter allen per E-Mail erreichbaren FDP-Mitgliedern (Gesamtzahl fast 54.000¹⁸) durchgeführt, an der sich ca. 11.000 Mitglieder beteiligten. Am 13. November wurde ein „Freiheitskonvent“ veranstaltet, auf dem weiter über das Programm diskutiert wurde. Danach wurde bis Ende November eine weitere Diskussion auf meine-freiheit.de veranstaltet, an der sich dieses Mal auch Nichtmitglieder beteiligen konnten. Aus dieser Auseinandersetzung wurde, zusammen mit der Arbeit der BFA, bis zu der vom

¹⁷ Beim Hare-Niemeyer-Verfahren wird folgendermaßen vorgegangen: 1. Division der Zahl der Mitglieder des Landesverbands durch die Zahl der Mitglieder des Bundesverbands; 2. Multiplikation dieser Quote mit der Zahl der Delegierten (600); 3. Restplatzverteilung: Zuteilung der verbliebenen Sitze nach den größten Nachkommanteilen der Landesverbände; bei gleichem Nachkommanteil entweder Los oder Stärke des Landesverbandes entscheidend. Zum Verfahren selbst siehe <https://de.wikipedia.org/wiki/Hare-Niemeyer-Verfahren>, zuletzt abgerufen: 19.4.2020.

¹⁸ Exakt 53.896. 2017 war die Zahl auf 63.050 gestiegen; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192239/umfrage/mitgliederentwicklung-der-fdp/>, zuletzt abgerufen: 12.04.2020.

Bundesvorstand festgesetzten Frist am 29. März 2017 der erste Entwurf für den Text des Programmes angefertigt. Auf dem 68. Ordentlichen Bundesparteitag der FDP vom 28. bis 30. April 2017 in Berlin wurde das Bundestagswahlprogramm schließlich beschlossen.

Der FDP-Bundesvorstand setzt für die fachbezogene Arbeit die erwähnten Bundesfachausschüsse und zudem auch Kommissionen und die sogenannten Liberalen Foren ein (FDP BFA; s. hierzu: BFAO: § 1; 2 I, II, III). Bundesfachausschüsse heben sich von den anderen beiden Formen beratender Gremien dadurch ab, dass sie dauerhaft und nicht nur auftragsgebunden tagen. Die BFA der FDP (FDP BFAO: § 2 I; FDP BS: § 22 II) bestehen aus jeweils bis zu 46 nominierten und weiteren 10 gewählten Mitgliedern, zuzüglich Gästen. Dabei müssen die maximal 46 nominierten Mitglieder Parteimitglieder sein; die zehn gewählten Mitglieder dürfen auch Nichtmitglieder sein. Bei ihnen handelt es sich um Sachverständige, die von den nominierten Mitgliedern oder den Landesverbänden gewählt werden, wobei der Bundesvorstand ein Widerspruchsrecht besitzt. Gäste können zugelassen werden, wovon bis zu neun von ihnen Mitglieder der FDP sein müssen; darüber hinaus hat der Ausschussvorsitzende das Recht, weitere Gäste zuzulassen, die nicht zwangsläufig einen Mitgliedsstatus innehaben müssen.

Die Ausschussvorsitzenden sind dem Bundesvorstand gegenüber, der sie ernennt, verantwortlich und einmal im Jahr berichtspflichtig (FDP BFAO: § 5 I). Der FDP-Generalsekretär kann den BFA, Kommissionen und Liberalen Foren Arbeitsaufträge erteilen und Fristen setzen, sowie eine schriftliche Arbeitsplanung verlangen (FDP BFAO: § 9 V). Dabei wird die Geschäftsführung der BFA und der übrigen beratenden Gremien über die Bundesgeschäftsstelle abgewickelt (FDP BFAO: § 10). Für ihre Arbeit können die BFA, auch gemeinsam mit anderen BFA, Arbeitsgruppen mit Vorsitzenden aus ihren eigenen Reihen bilden, wobei der Bundesvorstand bei der Wahl der Vorsitzenden ein Widerspruchsrecht hat (FDP BFAO: § 9 III).

Für den Beschluss des Parteiprogrammes ist der Bundesparteitag als oberstes beschlussfähiges Organ zuständig (FDP BS: §§ 11-14). Er besteht aus 662 stimmberechtigten Delegierten, von denen 660 aus den Landesverbänden und zwei aus der Auslandsgruppe Europa entsendet werden (FDP BS: § 13 II). Jede weitere Auslandsgruppe entsendet einen weiteren Delegierten, der aber nicht stimmberechtigt ist. Die Anzahl der Delegierten aus den Landesverbänden ist sowohl von der Mitgliederanzahl der Verbände als auch von den im jeweiligen Bundesland bei der letzten Bundestagswahl abgegebenen Zweitstimmen abhängig (§ 13 III).

Die Linke

Die programmatische Arbeit der Partei Die Linke wird zunächst einmal vorwiegend in den Organen der Bundespartei verrichtet. Diese bestehen zum einen aus dem Parteivorstand (Linke BS: §§ 18-20), der für die Leitung der Partei zuständig ist, dem Bundesausschuss (Linke BS: §§ 21-23), der den Vorstand berät und kontrolliert, und dem Parteitag (Linke BS: §§ 15-17), der für den Beschluss des Wahlprogramms zuständig ist. Der Parteivorstand wird in seiner Arbeit durch Kommissionen unterstützt, die entweder auf dem Parteitag gewählt oder durch den Vorstand selbst berufen werden können (Linke Parteistruktur). Bedeutenden Einfluss auf die programmatische Arbeit nimmt der vom Parteivorstand berufene Ältestenrat (Linke BS: § 20 VII), der als Konsultationsgremium für den Vorstand fungiert. Aus der Auseinandersetzung mit der Geschichte und den aktuellen Herausforderungen der Partei erarbeitet der Ältestenrat Vorschläge zu ihrer Weiterentwicklung und Programmatik.

Die Mitglieder der Linken können außerdem für die themenbezogene Arbeit innerparteiliche Zusammenschlüsse bilden (Linke Parteistruktur, hierzu: Linke BS: § 7). Diese Zusammenschlüsse arbeiten selbstständig, entscheiden auch über ihren Beitrag zur Partei und zur Öffentlichkeit und geben sich eine eigene Satzung. Allerdings müssen sie ihr Wirken dem Parteivorstand anzeigen. Anders als die BFA der CDU und FDP oder die AG der SPD erhalten sie keine programmatischen Vorgaben durch die Partei, sondern müssen allein demokratische Grundsätze befolgen. Sie sind in die Arbeit von Parteivorstand, Gremien und Arbeitsgruppen „einzubinden“ (Linke BS: §§ 16 VIII, IX; 22b). Unter gewissen – großzügig gehaltenen – Voraussetzungen werden diese Zusammenschlüsse als „bundesweit“ anerkannt (vgl. Linke BS: § 7 II). Die Themen Polizei und Sicherheit sind für keinen dieser Zusammenschlüsse namensgebend, spielen aber eine Rolle im „Forum Demokratischer Sozialismus“, das sich mit dem Thema „Bürgerrechte und Demokratie“ befasst (Linke FDS-BD). Über Sicherheit im europäischen Rahmen wird in der „BAG Frieden und internationale Politik“ (Linke BAG-FIP) diskutiert. Da bei der Linken die Themen Sicherheit und Migration in engem Zusammenhang mit der Kritik an internationalen Kriegseinsätzen und am Kapitalismus stehen, und somit immer auch das Wirtschaftssystem Fragen der Sicherheit mitbestimmt, ist auch die „BAG Migration, Integration und Antirassismus“ (Linke BAG-MIA) relevant für die sicherheitspolitische Ausrichtung der Linken. Insofern im Sicherheitsdiskurs der Linken dabei auch das Thema Soziale Ungleichheit einen zentralen Stellenwert einnimmt, gibt es in diesem Sinne noch weitere relevante BAG (siehe hierzu: Linke AG).

Der Parteitag der Linken besteht aus 500 Delegierten aus den Gliederungen der Partei, das heißt aus den Landes- und Kreisverbänden (Linke BS: § 16 Ia, V, VI). Diese Delegierten werden bei der Linken von Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen innerhalb von Delegiertenwahlkreisen gewählt, die aus einem oder mehreren territorial verbundenen Kreisverbänden bestehen. Zu den 500 Delegierten aus den Gliederungen kommen weitere Delegierte aus dem Jugendverband, der zwei Mandate pro 250 Mitglieder erhält, maximal jedoch 30 (Linke BS: § 16 Ib, VII). Darüber hinaus werden Delegierte aus den als bundesweit anerkannten Zusammenschlüssen der Partei eingeladen (Linke BS: § 16 Ic, VIII, IX). Deren Zahl ist ebenfalls abhängig von der Mitgliederzahl der Zusammenschlüsse und darf maximal bei 50 liegen.

Anders als die CDU, SPD und FDP verfügt die Linke über keinen Generalsekretär, der die Programmarbeit der Partei gemäß ihrer Leitlinien koordiniert. Für die Koordination der parteipolitischen Arbeit ist bei der Linken der Parteivorstand zuständig (Linke BS: § 18 IIe, f). Ebenso bildet sie, anders als CDU, FDP und AfD, keine Bundesfachausschüsse. Die Linke besitzt zwar, ebenso wie die SPD, Arbeitsgemeinschaften; diese werden allerdings bei ihr nicht vom Parteivorstand zur Bearbeitung spezifischer Themenfelder eingesetzt, sondern von Mitgliedern auf Landesebene gebildet. Ähnlich der Kontrollkommission der SPD (siehe SPD OS: § 31 I) verfügt die Linke zur Kontrolle des Parteivorstandes über einen Bundesausschuss. Dieser ist aber wesentlich größer: Während die Kontrollkommission der SPD aus neun Mitgliedern besteht, umfasst der Bundesausschuss der Linken 80 beschlussfähige (Linke BS: § 22 Ia-d) und eine unbestimmte Zahl an beratenden Mitgliedern (§ 22 III, IV). Das ist darin begründet, dass bei der Linken die Aufgaben der Kontrolle einerseits und der Organisation und Beschlussfassung andererseits zusammenlaufen, während für letzteres bei der SPD der Parteikonvent zuständig ist (SPD OS: § 29). Der Bundesausschuss der Linken fungiert, anders als der Parteikonvent der SPD, als Organ der Partei (Linke BS: § 14) und steht somit rangmäßig auf einer Ebene mit Parteivorstand und Parteitag.

Bündnis 90/Die Grünen

Für die inhaltliche und programmatische Entwicklung der Partei Bündnis 90/Die Grünen (im Folgenden: die Grünen) sind die Bundesarbeitsgemeinschaften (BAG) zuständig (Grüne GR: § 18 I; Grüne S-BAG: § 1). Sie setzen sich aus jeweils bis zu zwei vom Landesvorstand zu bestätigenden Delegierten der thematisch entsprechenden Landesarbeitsgemeinschaften (LAG) zusammen, bzw., bei deren Fehlen, aus zwei vom Landesvorstand zu bestätigenden Delegierten des jeweiligen Landesverbandes (Grüne S-BAG: § 5 I). Darüber hinaus gehört jeder BAG ein stimmberechtigtes Mitglied des Bundesvorstandes, der Bundestagsfraktion, der Europaparlamentsfraktion und der Grünen Jugend an (Grüne S-BAG: § 5 II). Zusätzlich kann jede BAG selbst bis zu sechs weitere stimmberechtigte Mitglieder hinzuwählen (Grüne S-BAG: § 5 III). Bei diesen sogenannten „Kooptierten“ kann es sich um Abgeordnete, Mitglieder, Interessierte ohne Mitgliedschaft oder auch unterstützende Fachleute handeln (Grüne GR: § 18 I, III).

Die BAG der Grünen besitzen eine deutlich größere Autonomie als etwa die BFA der CDU, da die Grünen über keinen Generalsekretär zu ihrer Anleitung und Kontrolle verfügen. Stattdessen sind für die Koordinierung ihrer Arbeit und ihre Vernetzung mit dem Bundesvorstand zwei intern gewählte BAG-Sprecher*innen pro BAG (Grüne S-BAG: § 6) zuständig. Für die Koordinierung der Arbeit aller BAG miteinander und mit dem Bundesvorstand bildet die Gesamtheit aller BAG-Sprecher*innen den BAG-Sprecher*innenrat (Grüne S-BAG: § 7). Dieser trifft sich mindestens einmal im Jahr mit dem Bundesvorstand zu einer gemeinsamen Arbeitssitzung. Darüber hinaus tagt jede einzelne BAG dreimal, mindestens aber zweimal im Jahr (Grüne S-BAG: § 8 I).

Es gibt insgesamt 24 solcher BAG (Grüne Parteistruktur). Unter ihnen ist speziell für den Politikbereich Innere Sicherheit die „BAG Demokratie und Recht“ (Grüne BAG-DuR) zuständig. Sie arbeitet zu den Themen Demokratiepoltik (z.B. Waffenlieferungen), Rechtspolitik (z.B. Kommunikationsüberwachung, Nachrichtendienste) und Sicherheitspolitik (z.B. Polizeirecht, Globaler Terrorismus). Da Sicherheitspolitik auf nationaler Ebene immer zugleich Fragen von europäischer bzw. globaler Relevanz berührt, spielen auch die „BAG Frieden“ (Grüne BAG-F), die „BAG Migration & Flucht“ (Grüne BAG-MuF) und die „BAG Europa“ (Grüne BAG-EU) eine wichtige Rolle. BAG sind bei den Grünen, die Kompetenzen der BFA und AG der übrigen Parteien im Rahmen der Programmarbeit überschreitend, nicht nur für die Programm- und Öffentlichkeitsarbeit, sondern auch für die Erschließung von Fachwissen und für die Vernetzung der Partei mit Verbänden, Initiativen und wissenschaftlichen Institutionen zuständig (Grüne S-BAG: § 1).

Beschlossen werden die Wahlprogramme der Grünen auf den Bundesdelegiertenkonferenzen (BDK), auch Bundesversammlungen genannt (Grüne GR: § 13 III.3). Die Delegierten der BDK werden auf Mitglieder-, bzw. Delegiertenversammlungen auf der Ebene der Kreisverbände gewählt (Grüne GR: § 13 I). Zur Ermittlung der entsendbaren Zahl an Delegierten wird die Mitgliederzahl der einzelnen Kreisverbände jeweils mit 750 multipliziert und anschließend durch die Gesamtzahl der Mitglieder des Bundesverbandes dividiert. Die Zahl der Delegierten muss jedoch pro Kreisverband bei mindestens einer Person liegen. Anders als bei allen anderen hier betrachteten Parteien macht das Statut der Grünen keine Vorgaben über die genaue Anzahl der Delegierten, sodass diese komplett von der Mitgliederzahl der Kreisverbände in Relation zum Bundesverband abhängt. Dabei gilt generell, dass bei wachsender

Mitgliederzahl des Bundesverbandes relativ weniger Delegierte auf die kleinen Kreisverbände als auf die großen entfallen.

Die organisatorische Struktur der Bundespartei der Grünen ist sehr ausdifferenziert (Grüne GR: § 12 I). Anders als bei den übrigen Parteien gibt es nicht nur zwei oder drei Parteiorgane, sondern, neben den BDK und dem Bundesvorstand (Grüne GR: §§ 13, 16), auch noch einen Länderrat (§ 14), einen Parteirat (§ 17), einen Bundesfinanzrat (§ 19) und einen Frauenrat (§ 15). Diese Organe können außerhalb der BDK jeweils eigenständig Beschlüsse fassen. Der Bundesvorstand ist nicht für Koordinierungsaufgaben, sondern lediglich für die Vertretung der Partei nach innen und außen zuständig (§ 16 I). Er setzt sich aus den zwei Bundesvorsitzenden, dem Politischen Geschäftsführer, dem Bundesschatzmeister und den zwei stellvertretenden Vorsitzenden (§ 16 II) zusammen. Der Parteirat besteht aus maximal 16 Mitgliedern, zu denen die zwei Bundesvorsitzenden und der Politische Geschäftsführer gehören (§ 17 II). Er berät den Bundesvorstand und koordiniert die Arbeit der Bundes- und Landesfraktionen sowie der Gremien, und damit auch die der BAG (§ 17 I). Er entspricht somit am ehesten der Kontrollkommission der SPD und dem Bundesausschuss der CDU oder der Linken. Im Länderrat sitzen vorwiegend Delegierte der Landesverbände in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Mitgliederzahl; darüber hinaus gehören ihm aber auch alle Mitglieder des Parteirates an (§ 14 II). Über die Richtlinien der Politik zwischen den BDK beschließend ist er somit nach den BDK das oberste beschlussfähige Organ der Grünen (§ 14 I). Der Frauenrat entwickelt Leitlinien für die Frauenpolitik der Partei, übernimmt aber gemeinsam mit dem Parteirat auch Koordinierungsaufgaben auf allen Ebenen der Partei (§ 15 I). Der Bundesfinanzrat schließlich ist speziell für die Beratung der Partei in Finanzfragen zuständig (§ 19 I).

Alle Organe und Gremien der Bundespartei der Grünen müssen laut Satzung zu 50 % mit Frauen besetzt sein (Grüne GR: § 3 II) – eine Bestimmung, die sich in dieser Form bei keiner der anderen Parteien findet. Überhaupt ist das Thema Frauenpolitik neben der Europapolitik parteiumfangend zentral. Dies zeigt sich zum Beispiel an der Zuteilung von Sprecherpositionen innerhalb des Bundesvorstandes: von den insgesamt sechs Mitgliedern ist eines (der weiblichen) zugleich Frauenpolitische Sprecherin, ein weiteres Mitglied übernimmt die Aufgabe des Europäischen und internationalen Koordinatoren (Grüne GR: § 16 III).