



SIRA

Sicherheit im öffentlichen Raum

Herausgegeben von
Jasmin Röllgen

ISBN
978-3-943207-05-7

August
2014

Jasmin Röllgen

Vorwort – „Wie die Statistik belegt...“ Zur Messbarkeit von Kriminalitätsfurcht
und (Un-) Sicherheit.

S. 1

Manfred BORNEWASSER, Anne KÖHN

Subjektives Sicherheitsempfinden – von soziodemografischen Unterschieden zu
konkreten Handlungsempfehlungen auf kommunalpolitischer Ebene.

S. 3

Christoph BIRKEL

Gefährdungen durch Kriminalität in „offiziellen“ Zahlen und subjektivem Erleben der
Menschen: Polizeiliche Kriminalstatistik und Dunkelfeldbefragungen.

S. 23

Mathias BUG

Innere Sicherheit – digital und vernetzt

S. 45

Sebastian BUKOW, Wiebke STEFFEN

Zusammenfassende Diskussion zum Themenbereich Sicherheitsempfinden.

S. 71



„Wie die Statistik belegt...“

Zur Messbarkeit von Kriminalitätsfurcht und (Un-)Sicherheit

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Tagungsband 5. SIRA Conference Series

5. SIRA Conference Series, 2014
herausgegeben von Jasmin Röllgen
ISBN 978-3-943207-05-7



Vorwort

Das Sicherheitsempfinden einer Gesellschaft, ihr Kriminalitätsaufkommen und ihre Wahrnehmung von Sicherheitsmaßnahmen werden empirisch auch über quantitative, statistisch aufbereitete Daten abgebildet. Statistiken dienen politischen Akteuren als Informationsquelle in Aushandlungsprozessen zur Sicherheitspolitik. Ihre Wertung als scheinbar neutrales Expertenwissen in einem normativ geladenen Politikfeld und die damit unter Umständen verbundene Überdehnung ihrer tatsächlichen Aussagekraft beeinträchtigen jedoch regelmäßig die Glaubwürdigkeit von Statistiken zur individuellen Wahrnehmung in Bezug auf Sicherheitsfragen. Wenn Sicherheitsempfinden und die Maßnahmenakzeptanz als Indikatoren für Legitimität von Sicherheitsmaßnahmen gelten sollen, stellt sich die Frage nach ihrer grundsätzlichen Messbarkeit und der Erfassbarkeit nichtintendierter Effekte mittels quantitativer Erhebungen und numerischer Auswertungsverfahren.

Der vorliegende Sammelband widmet sich dieser Herausforderung an die sozialwissenschaftliche Forschung. Er entstand aus einem gemeinsamen Workshop der Akademie für Politische Bildung Tutzing und dem BMBF-geförderten Konsortium *Sicherheit im öffentlichen Raum (SIRA)* zum Thema „*Wie die Statistik belegt...*“. *Workshop zur Messbarkeit von Kriminalitätsfurcht und wahrgenommener (Un)Sicherheit*, der am 20. und 21. März 2013 in der Akademie für Politische Bildung Tutzing stattfand.

Die Tagung hatte zum Ziel, einen exemplarischen und breit angelegten Überblick über die methodischen Herangehensweisen an die Messung von Sicherheitsempfinden und die Wahrnehmung von Sicherheitsmaßnahmen zu bieten. Dabei wurden in erster Linie methodische Zugänge der Forschungsprojekte aus der BMBF-Förderlinie *Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung* diskutiert. Eine begutachtete Auswahl der Workshopbeiträge ist in diesem Sammelband veröffentlicht. Der Band beansprucht nicht, die Methodenvielfalt im Bereich der gesellschaftswissenschaftlichen Sicherheitsforschung vollständig darzustellen, sondern er zeigt exemplarisch Ansätze, die in Forschungsprojekten umsetzbar sind.

Manfred Bornwasser und Anne Köhn stellen Überlegungen zur Messbarkeit von subjektivem Sicherheitsempfinden und beeinflussenden Faktoren vor. Darauf aufbauend präsentieren sie drei konkrete Forschungsprojekte, in denen (teilweise paradoxe) Zusammenhänge zwischen Ergebnissen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und dem Sicherheitsempfinden der Bevölkerung hergestellt werden. Der Beitrag verdeutlicht, dass jeder Blick auf dokumentierte Kriminalität von einer Ergänzung um die Komponente der wahrgenommenen Kriminalität profitiert und ein vollständigeres Bild der Rolle von Kriminalität – und der Furcht vor ihr – in der Gesellschaft ermöglicht.

Christoph Birkel zieht in seinem Beitrag ebenfalls die Daten der PKS heran. Er nimmt die methodischen Grenzen der PKS und damit ihre eingeschränkte Aussagekraft in den Blick. Der Autor argumentiert, dass den Schwächen der PKS mit einer flankierenden Dunkelfeldanalyse begegnet werden müsse. In seinem Beitrag entwirft er eine solche und beschreibt Probleme in der Umsetzung einer ersten großen deutschen Dunkelfeldanalyse.

Mathias Bug befasst sich mit der Frage, welche gesellschaftlichen Wahrnehmungsmuster sich gegenüber informationstechnischen Sicherheitsmaßnahmen, wie der Vorratsdatenspeicherung und der Speicherung von Fluggastdaten identifizieren lassen. Auf der Grundlage britischer und deutscher Befragungsdaten zeigt er, dass Wahrnehmungsmuster gegenüber konkreten Sicherheitsmaßnahmen Aufschluss über die grundsätzliche politische Ausgestaltung von Überwachung geben. Er nähert sich so dem juristischen Konzept des „diffusen Gefühls des Beobachtetseins“ an, welches laut Bundesverfassungsgericht durch die Gesamtheit an informationstechnischen Sicherheitsmaßnahmen entstehe.

Sebastian Bukow und Wiebke Steffen diskutieren schließlich die Beiträge. Dabei zeigen sie die Gemeinsamkeiten der vorgestellten, quantitativ-methodischen Zugänge auf und verdeutlichen die Herausforderung der empirisch fundierten Sozialwissenschaften, Kriminalität und Sicherheitsgefühl zu messen und zu bewerten. In der Konsequenz fragen sie danach, ob Kriminalitätsfurcht und Sicherheitsempfinden – aufgrund ihrer Komplexität – überhaupt geeignet sein können, Sicherheitsmaßnahmen zu legitimieren. Die empirische Sicherheitsforschung sollte diskutieren, wie der politischen Praxis aber auch den Bürgern vermittelt werden könne, dass die Gefährdung der inneren Sicherheit ein beständiger, nicht auflösbarer Teil der Gesellschaft sei und die Aushandlung von Sicherheits- und Freiheitskonzepten auch zukünftig immer mit Zielkonflikten verbunden bleiben werde.

Neubiberg, August 2014

Jasmin Röllgen

Subjektives Sicherheitsempfinden – von soziodemografischen Unterschieden zu konkreten Handlungsempfehlungen auf kommunalpolitischer Ebene

*Manfred Bornewasser, Anne Köhn
Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald, Institut für Psychologie*

Kriminalität und Unsicherheitsempfinden gelten gemeinhin als soziale Tatbestände, die in jeder Aggregation von Menschen auftreten. Als soziale Tatbestände gelten in der Soziologie zunächst einmal konstante, empirisch prüfbare Vorkommnisse in einer Gesellschaft, die unabhängig von einzelnen Individuen bestehen und sich deren direkter Kontrolle entziehen. Von daher üben sie Einfluss auf Individuen aus und zwingen sie dazu, sich mit diesen Vorkommnissen dauerhaft zu arrangieren. Dieses Arrangement zeigt sich darin, dass sich Bürger absichern, schützen und alles vermeiden, was sie zu Opfern von Kriminalität machen könnte.

Kriminalität in der Gesellschaft bedeutet in diesem Sinne für das Individuum eine Freiheitseinschränkung (die ebenfalls als sozialer Tatbestand zu sehen ist). Von daher muss eine Gesellschaft, die die Freiheit des Individuums als oberste Handlungsmaxime herstellt, aktiv und reaktiv dafür Sorge tragen, dass Kriminalität kein prägendes Merkmal gesellschaftlichen Zusammenlebens darstellt und Kriminalitätsfurcht nicht zum dominanten Lebensprinzip wird. Eine hohe Kriminalitätsfurcht stellt daher nicht nur einen Indikator für eine geringe Lebensqualität vieler Bürger dar, sondern auch eine Herausforderung für alle Sicherheitsorgane.

1 Unsicherheit auf der Makro-, der Meso- und der Mikroebene

Wie regelmäßig durchgeführte Untersuchungen im europäischen Raum zeigen, fühlen sich die Menschen in vielen Ländern Europas sicher. Die Ergebnisse des European Social Survey zeigen über Jahre hinweg konstant an, dass sich die Bürger in westeuropäischen Ländern zu etwa 80% sicher und sehr sicher fühlen, während in osteuropäischen Ländern nur etwa 65% solche Empfindungen angeben. *Blinkert 2010* analysiert die Hintergründe dieses sozialen Tatbestands eines relativ konstanten Sicherheitsempfindens in west- und osteuropäischen Ländern und prüft zwei zentrale soziale Verursachungsmomente:¹ Die Effektivität des staatlichen Gewaltmonopols und das Ausmaß an Sozialstaatlichkeit und Verteilungsgerechtigkeit in den einbezogenen Ländern. Es zeigt sich wie erwartet eine hohe negative Korrelation (-.632) zwischen den Indikatoren zur Stabilität des Gewaltmonopols und den Indikatoren zur Unsicherheit und ein ebensolcher negativer Zusammenhang von -.833 zwischen den Indikatoren zur Sozialstaatlichkeit und Verteilungsgerechtigkeit und den nationalen Prozentsätzen von Unsicherheitsurteilen. Fasst man beide Indikatoren zu einem einzelnen Faktor „Strukturelle Effektivität“ zusammen, so klärt dieser Faktor ein hohes Maß der Variation im Sicherheitsempfinden auf: „In Ländern mit stabilem staatlichen Gewaltmonopol und einem hohen Grad an Sozialstaatlichkeit ist der Anteil derjenigen, die sich unsicher fühlen, deutlich niedriger als in Ländern, in denen die Indikatoren eine eher geringe strukturelle Effektivität anzeigen“ (S. 12).

¹ Vgl. *Blinkert, B.*, Sozialer Tatbestand, 2010, S.106-125.

Dieser Befund verdeutlicht einmal, dass auf der Makroebene in Deutschland ein hohes Sicherheitsempfinden herrscht. Nur jeder 5. Bürger fühlt sich unsicher. Dieser Wert beschreibt damit eine Eigenschaft von Deutschland, er sagt jedoch nichts darüber aus, wie sich das Sicherheitsempfinden in den einzelnen Bundesländern oder gar in den einzelnen Städten und Kreisen verteilt. Hier kann ein hohes Maß an Heterogenität vorherrschen. Es widerspricht dem Makrobefund nicht, wenn sich herausstellen sollte, dass die Unsicherheit in den ostdeutschen Ländern größer ist als in den westdeutschen Ländern und dann in Dresden wiederum größer ist als in München. Erneut völlig unabhängig davon sind die Ausprägungen etwa bei Bewohnern von Innenstädten oder auf dem Land. Von daher ist anzunehmen, dass sich das Ausmaß an Sicherheitsempfinden metaphorisch betrachtet wie ein bunter Flickenteppich über das gesamte Land verteilt, wobei der Teppich insgesamt hell ist, aber dennoch an vielen Stellen auch dunkle Verfärbungen aufweisen kann. Das von Blinkert aufgezeigte Erklärungsmuster betrifft – um im Bild zu bleiben – die Helligkeit des gesamten Teppichs, nicht die einzelnen hellen, abgedunkelten und ganz dunklen Flecken. Auf der Meso- oder „Flickenebene“ müssen nun auch ganz andere, theoretisch begründete Erklärungsfaktoren herangezogen werden, z.B. das Verhältnis von Wohn- und Polizeidichte oder die Anzahl der Bewohner auf einer definierten Fläche.

Der Makro- und auch der Mesobefund sind dann erneut wieder unabhängig von Mikrobefunden auf der Individualebene. So sehr sich auch z.B. innenstädtische und randstädtische Lebensbereiche hinsichtlich der ermittelten Unsicherheit unterscheiden mögen,² so stellen sich doch auf der Individualebene wiederum sehr heterogene Verhältnisse ein. Auch in der Innenstadt mit einer deutlich höheren Kriminalitätsbelastung leben viele Menschen ohne Furcht und ohne Unsicherheit. Vergleichbar können Menschen mit einem stärker ausgeprägten Ordnungsmotiv stärkere Unsicherheitsempfindungen haben.

Für jede empirische Untersuchung zum Sicherheits- oder Unsicherheitsempfinden stellt sich damit die Frage, auf welcher Ebene die Fragestellung angesiedelt ist. Damit eng verbunden ist die Frage, welche Erklärungsfaktoren den verschiedenen Ebenen zugeordnet sind. Wenn auf der Teppich- oder Makroebene die Stabilität des Gewaltmonopols und die Sozialstaatlichkeit zur Erklärung herangezogen werden, so muss auf der untergeordneten Flecken- oder Mesoebene ein ganz anderes Muster von Erklärungsfaktoren bemüht werden. Auf der Faden- oder Mikroebene sind es dann schließlich wieder andere Faktoren, die eine Erklärung von Unsicherheit liefern. Damit ergeben sich drei Sätze von Erklärungsfaktoren, die im Falle von Kriminalitätsfurcht oder Unsicherheitserleben auf den unterschiedlichen Ebenen herangezogen werden können. Eine Integration, wie sie Blinkert mit seinem Strukturmodell vornimmt, erscheint problematisch, zumal völlig unklar bleibt, über welche Schritte vermittelt etwa die Effektivität der staatlichen Strukturen die individuellen Bedürfnisse nach Ordnung und Sicherheit beeinflussen kann.

² Vgl. *Bornewasser, M./Krense, T./Mächler, G.*, Kriminologische Regionalanalyse, 2003.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich drei zu beachtende Punkte:

- Die ebenenspezifischen Sätze von objektiv erfassbaren Erklärungsfaktoren sind ebenso sorgfältig voneinander zu trennen wie die beschriebenen sozialen Tatbestände.
- Die Erklärungsfaktoren sind zunächst in ihrer Beziehung zueinander detailliert zu klären, bevor Ebenen aufeinander bezogen werden können. Der Bezug ist möglich, allerdings nur dann, wenn die Vermittlungsmechanismen zwischen den Ebenen genau beschrieben werden können. So wäre etwa zu fragen, über welche Mechanismen die Ordnungsmotive von Bürgern, die Dichteverhältnisse in einer Region und die Stabilität des Gewaltmonopols zusammenhängen.
- Die Erklärungsfaktoren können nicht wechselseitig ersetzt werden, d.h. aus Erklärungen auf der Mikroebene lassen sich keine sozialen Erklärungen auf der Mesoebene ableiten. Auch hier muss immer wieder der vermittelnde, strukturgebende Prozess bedacht werden.

Im oben erwähnten Bild gesprochen: Die Teppiche lassen sich nicht durch Merkmale der Flicker, und diese sich nicht durch die Merkmale von Fäden erklären. Jeder Flicker setzt sich aus Fäden zusammen, aber die Fäden müssen in eine ganz spezifische Konstellation gebracht werden, damit dieser eine Flicker besonderer Prägung in dem Teppich entsteht (genauso entsteht der Teppich nur durch eine vermutlich einmalige Konstellation aller Flicker). Diese Konstellation der Fäden (man könnte auch von Struktur sprechen) stellt das entscheidende Bindeglied zwischen Fäden und Flicker dar. Allein über die individuellen Merkmale von Teilen oder Mitgliedern einer Gruppierung lassen sich keine sozialen Tatbestände egal auf welcher Ebene erklären (in diesem Sinne werden auch in sog. Mehrebenenanalysen immer Merkmale von Individuen und davon unabhängige Merkmale von z.B. Klassen in Schulen in Verbindung gebracht.³ Allein aus Individualmerkmalen kann nicht auf Merkmale von Klassen oder Gruppen als sozialen Entitäten geschlossen werden.⁴

2 Theoretische Ansätze zu Kriminalitätsfurcht und Unsicherheitserleben

Kriminalität wird definitorisch meist als ein mehrstelliges Konstrukt definiert, das einen Täter, das Opfer und die Strafnorm, gegen die verstoßen wurde, sowie die Instanzen der Sozialkontrolle miteinander verknüpft. Als Kriminalität gilt die Summe aller normabweichenden Handlungen, die Täter gegen Opfer richten und die seitens der Instanzen der Sozialkontrolle nicht verhindert werden konnten und bestraft werden. Diese Summe umfasst eine Vielzahl von unterschiedlichen Delikten, die in der Polizeilichen Kriminalstatistik in Hauptgruppen zusammengefasst ist. Kriminalität wird über die Summation zu einem Merkmal von sozialen Aggregaten und z.B. in der Kriminalitätsbelastungszahl zum Ausdruck gebracht.⁵

Kriminalität stellt dieser Überlegung zufolge eine soziale Tatsache dar, die sich nicht konkret erfahren lässt. Man weiß um die Kriminalität, weiß um die Kriminalitätsbekämpfung und ihre Erfolge, aber man erlebt die Kriminalität nicht. Konkret erfahrbar sind nur einzelne Delikte von Tätern, die an anderen, mehr oder weniger bekannten Personen begangen werden oder die auch gegen ein Individuum selbst gerichtet sind. Daraus resultiert eine spezifische De-

³ Vgl. Goldstein, H., Multilevel Models, 1987.

⁴ Vgl. Bornewasser, M./Bober, J., Intergroup behavior, 1987.

⁵ Vgl. Bornewasser, M., Videoüberwachung, 2008, S. 16-41.

likterfahrung, die – was das Hellfeld anbelangt - jährlich etwa 5 Millionen mal erlebt wird (hinzukommen die zahlreichen Delikte, die nicht direkt gegen natürliche Personen gerichtet sind, z.B. beim Schwarzfahren). Viele Menschen wissen wenig über das Kriminalitätsaufkommen in einem Land, sind aber bereits mehrfach in konkrete Delikte verwickelt gewesen.

Kriminalität als sozialer Tatbestand eines sozialen Verbandes löst unabhängig davon, ob man lediglich davon weiß oder aber selbst in eine kriminelle Episode involviert war, auf verschiedenen Ebenen Reaktionen aus: z.B. werden auf der Makroebene des Landes Gesetze zur Mobilisierung der Sicherheits- und Ordnungskräfte oder zur Verschärfung von Strafen erlassen, auf der Mesoebene der Kommunen werden nächtliche Beleuchtungen installiert und Informationskampagnen zum Selbstschutz durchgeführt und auf der Mikroebene werden vielfältige Maßnahmen ergriffen, um sich zu schützen, z.B. indem man die Fenster mit Sicherheitsschlössern versieht. Kriminalität führt damit auf den verschiedenen Ebenen zu ganz unterschiedlichen Konsequenzen: Auf der Makroebene zu Maßnahmen einer verbesserten Kriminalitätsbekämpfung (mehr Rechte für die Polizei bei der Verfolgung von Straftaten), auf der Mesoebene zu Präventionsmaßnahmen und auf der Mikroebene zu Schutzmaßnahmen, um z.B. den Einbruch in die eigene Wohnung zu verhindern. Dabei hat das Referenzobjekt „Kriminalität“ aber ganz unterschiedliche Bedeutung: Auf der Makroebene wird das gesamte Kriminalitätsaufkommen z.B. eines Landes ins Auge gefasst (z.B. die nunmehr etwa 130.000 Delikte im Land Mecklenburg-Vorpommern, die in der PKS für 2012 ausgewiesen sind), auf der Kommunalebene werden allein z.B. die drei wichtigsten Kriminalitätsschwerpunkte fokussiert und auf der Mikroebene wird allein der Wohnungseinbruch in dem Straßenzug rund um das eigene Wohnhaus gesehen. Von der Makroebene herunter auf die Mikroebene zeigt sich dabei ein deutliches Gefälle an Konkretetheit: Kriminalität auf der Landesebene erscheint als ein wenig konkretes, der Wohnungseinbruch als ein ausgesprochen konkretes Ereignis, das hohe persönliche Betroffenheit auslöst. Auf der Mikroebene einer Person erscheint die Kriminalität auf der Makroebene als ein eher abstraktes Phänomen, das allein durch die Medien in den Lebensraum der einzelnen Individuen hineinkommt und dort zu spezifischen kognitiven Prozessen der Informationsverarbeitung und der Emotionalisierung führt. Die Kriminalität auf der Makroebene bleibt damit für das Individuum vornehmlich ein reichlich abstraktes, kognitives Phänomen. Das kriminelle Delikt des Einbruchs in eine Wohnung in der Umgebung dringt hingegen tiefer in den Lebensraum von Individuen ein und löst eine viel stärkere Betroffenheit aus (die die Medien in der Berichterstattung durch Bilder von konkreten Opfern z.B. in einer Wohnung zusätzlich unterstützen).

Kriminalität löst aber nicht nur Verhaltens-, sondern insbesondere auf der Mikroebene emotionale Furchtreaktionen aus. Diese fallen gering aus, wenn es um abstrakte Berichte wie z.B. das Kriminalitätsaufkommen im letzten Jahr geht, sie fallen deutlich stärker aus, wenn sie einzelne Delikte betreffen oder den Hergang einer Tat vor Augen führen. Sie fallen am stärksten aus, wenn man sich selbst in einer Situation befindet, in der man Opfer einer Straftat wird. Alle diese Furchtreaktionen betreffen die Sorge, akut oder vorgestellt im Falle eines Deliktes einen Verlust oder Schmerz zu erleiden und sich nicht wehren zu können. Damit eng verbunden sind Sorgen um unzureichende Fähigkeiten, z.B. die Gefahr frühzeitig zu erkennen, um Hilfe rufen zu können, die Flucht ergreifen zu können oder einen Täter abwehren zu können (Kontroll- und Bewältigungsdefizite vermittelt über eingeschränkte Selbstwirksamkeitserwartungen als Basis von Furcht). Gleichzeitig verbindet sich diese Furcht häufig auch mit einem geringen Vertrauen in die Fähigkeit von Polizei und Nachbarn, im Krisenfall rasch Hilfe oder Abwehr leisten zu können. Mit konkret erlebten Delikten verbinden sich Furcht vor dem Täter, Hilflosigkeit und Leid des Opfers sowie die Sorge und der Ärger dar-

über, dass spontane und erwartete Hilfeleistungen von Nachbarn und Polizei ausbleiben. Solche Befürchtungen können auch dann ausgelöst werden, wenn deliktassoziierte Anzeichen in der lokalen Umgebung einer Person gegeben sind (z.B. Unsauberkeiten, Müll, Zerstörungen, Vandalismus).

Diese Überlegungen verdeutlichen, dass Kriminalitätsfurcht oder Unsicherheitserleben nicht nur ebenenspezifische Vorkommnisse darstellen und auf den unterschiedlichen Ebenen ganz unterschiedlich erklärt werden müssen, sondern auch in unterschiedlicher Weise das Individuum auf der Mikroebene betreffen und es zu konkreten emotionalen und körperlichen Reaktionen veranlassen. In der Konsequenz erscheint Kriminalitätsfurcht als ein interaktives Konstrukt, das sich auf eine mehr oder weniger konkrete, strafrechtlich relevante Gefahrenquelle bezieht (z.B. Täter in sog. Angsträumen), die auf die Person einwirken kann und sie zu spezifischen emotionalen Reaktionen und instrumentellen Handlungen veranlasst, entweder die Begegnung mit solchen Gefahrenquellen zu meiden (z.B. begibt man sich nicht mehr auf den Bahnhofsvorplatz) oder aber sie möglichst erfolgreich zu bewältigen (indem man immer ein Pfefferspray mit sich führt).

Fühlen sich Bürger sicher, sehen sie keinen Grund, sich oder ihr Eigentum zu schützen. Fühlen sich Bürger unsicher, steigern sie ihr Schutz- und Vermeidungsverhalten und fordern auch von Polizei und Politik, Maßnahmen zu ergreifen, die ihre Furcht mindern können. Daher haben Handlungsempfehlungen zur Steigerung des subjektiven Sicherheitsempfindens auf kommunalpolitischer Ebene das Ziel, Vertrauen in das Funktionieren der staatlichen Kontrolle innerhalb der Kommune herzustellen. Die Politik sowie die Polizei als kommunale Einrichtungen möchten durch Bürgernähe, Präventions- und Opferschutzmaßnahmen das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung stärken. Ob solche Maßnahmen tatsächlich die Kriminalitätsfurcht senken können, bleibt oftmals unklar. Von daher wird bereits seit langer Zeit gefordert, Maßnahmen zur Sicherheitsproduktion sollten möglichst systematischen Evaluationen unterzogen werden und auf gesicherter Evidenz basieren.⁶

Subjektives Sicherheitsempfinden oder Kriminalitätsfurcht wird in der Literatur in zwei Formen bearbeitet.⁷ Die soziale Kriminalitätsfurcht richtet sich auf die Wahrnehmung von kriminellen Bedrohungen des Gemeinwesens und äußert sich in Einstellungen zur Strafe, zum Justizsystem und zu Institutionen der formellen Sozialkontrolle. Sie bringt zum Ausdruck, in welchem Ausmaß sich individuelle Bürger Sorgen über die Entwicklung der Inneren Sicherheit und der Kriminalität im Allgemeinen (und damit meist auf der Makroebene) machen. Die personale Kriminalitätsfurcht hingegen richtet sich auf die konkreten Befürchtungen der Bürger, selbst Opfer einer Straftat zu werden. Sie drückt aus, in welchem Ausmaß sich der einzelne Bürger durch konkrete Straftaten, z.B. Diebstahl, Einbruch oder Raub bedroht fühlt.⁸ Gerade diese erlebte persönliche Unsicherheit kann die Lebensqualität senken, zu einem Rückzug der Bürger aus öffentlichen Räumen führen und damit wiederum dazu beitragen, die informelle Sozialkontrolle weiter zu verringern und zu schwächen, z.B. indem man den Bahnhofsvorplatz kriminalitätsaffinen Gruppierungen überlässt.⁹

Die Quellen für das Entstehen von Kriminalitätsfurcht sind vielfältig und können nicht losgelöst voneinander betrachtet werden. Es ist nicht möglich, nur eine Ursache zur Erklärung des

⁶ Vgl. *Görger, T.*, Handlungsmaxime, 2010.

⁷ Vgl. *Boers, K.*, Kriminalitätsfurcht, 1991.

⁸ Vgl. *Gabriel, U./Greve, W.*, The Psychology of Fear of Crime, 2003, S. 600-614.

⁹ Vgl. *Boers, K.*, Kriminalitätsfurcht, 1991.

Phänomens Kriminalitätsfurcht herauszugreifen bzw. den Anteil eines einzelnen Faktors an der Entstehung der Kriminalitätsfurcht zu identifizieren. Neben persönlichen müssen auch soziale, städtebauliche und infrastrukturelle Faktoren in die Betrachtung der Entstehung und Veränderung von subjektivem Unsicherheitsempfinden mit einbezogen werden. Auch den Medien kommt eine entscheidende Rolle zu. Eine verzerrte Darstellung über Ausmaß und Schwere von Delikten kann zu einer Steigerung des Unsicherheitserlebens führen, genauso können die Häufungen der Berichterstattung über schwere, aber seltene Straftaten (z.B. Mord, Raub) bzw. die Vernachlässigung von leichten Straftaten zu unangemessener Kriminalitätsfurcht beitragen. In einer solchen medial bedingten Wahrnehmungsverzerrung könnte ein Grund dafür liegen, warum Bürger ihr Viktimisierungsrisiko meist deutlich höher einschätzen als es tatsächlich ist.¹⁰

3 Sozialwissenschaftliche und psychologische Erklärungsansätze

Verschiedene Theorien haben aus unterschiedlichen Perspektiven versucht, das Entstehen von Kriminalität zu erforschen. Alle diese Theorien setzen am Individuum an und konzentrieren sich auf sein Erleben und Verhalten in Reaktion auf Kriminalität. Wie bereits ausgeführt, betreffen die Erklärungsansätze entweder Faktoren auf der Mikroebene (z.B. Alter, Geschlecht), auf der Mesoebene (z.B. der kommunale Nachbarschaftskontext) oder auf der Makroebene (z.B. Wahrnehmung der Justiz oder der Polizei). Die erklärungsmaßig auf der Individualebene verankerte Viktimisierungstheorie¹¹ beruht auf der Annahme, dass Kriminalitätsfurcht in der persönlichen Opferwerdung begründet ist. Im Mittelpunkt stehen das Opfer und seine Angst- sowie Verhaltensreaktionen. Nach dieser Theorie entwickeln Menschen, die selbst Opfer einer Straftat geworden sind, eine höhere Kriminalitätsfurcht als Nicht-Opfer. Viktimisierte Personen werden daher versuchen, ähnlichen Erlebnissen durch Schutz- und Vermeidungsverhalten vorzubeugen. Empirische Studien bestätigen diese Annahme, jedoch sind die Effekte der indirekten Opferwerdung (Wahrnehmung, dass eine nahe stehende Person Opfer einer Straftat wird) oftmals besser belegt als die der direkten Opferwerdung.¹²

Ein weiterer personenbezogener Faktor, der zur Erklärung von Kriminalitätsfurcht herangezogen wird, ist die subjektive Einschätzung der persönlichen Verletzbarkeit (Vulnerabilitätstheorie).¹³ Sie führt die Kriminalitätsfurcht auf die subjektiv wahrgenommenen geringen körperlichen Abwehrfähigkeiten, auf vorhandene Handicaps und auf ein daraus resultierendes geringes Selbstvertrauen in die eigenen Fähigkeiten der Situationsbewältigung zurück. Hierbei fokussiert die Verletzbarkeitshypothese eher die subjektiv wahrgenommenen Bewältigungsfähigkeiten im Sinne von Kompetenzerwartungen als die tatsächlich vorhandene Fähigkeit, sich in einer gefährlichen Situation verteidigen zu können.¹⁴ Nehmen Menschen aufgrund ihres Alters, ihres Geschlechts oder ihrer körperlichen Konstitution an, dass sie in hohem Maße verletzlich sind, so geben sie auch eine höhere Kriminalitätsfurcht an. Diese Annahme konnte durch mehrere Studien empirisch bestätigt werden¹⁵ und wird auch gern zur Erklärung des Kriminalität-Furcht-Paradoxons herangezogen, demzufolge vor allem die Per-

¹⁰ Vgl. Wyant, B., Incivilities, 2008, S. 39-64.

¹¹ Vgl. Garofalo, J., Victimization, 1979, S. 80-97.

¹² Vgl. Boers, K., Kriminalitätsfurcht, 1991.

¹³ Vgl. Skogan, W./Maxfield, M., Coping with Crime, 1981.

¹⁴ Vgl. Bals, N., Kriminalität als Stress, 2004, S. 54-76.

¹⁵ Vgl. Boers, K., Kriminalitätsfurcht, 1991.

sonengruppen, die statistisch ein geringes Viktimisierungsrisiko aufweisen (Frauen und Senioren), die höchste Kriminalitätsfurcht angeben.

Auf der Mesoebene werden die Ursachen für Kriminalitätsfurcht im Verlust der sozialen Kontrolle innerhalb eines Stadtteils gesehen. Grundannahme dieser stark US-amerikanisch geprägten Theorie der sozialen Kontrolle ist, dass Desorganisation in einem Wohngebiet, die sich in Graffitis, zerstörten Telefonzellen, herumliegendem Müll und leer stehenden, verfallenden Häusern äußert, nicht nur das Ausmaß der Kriminalität selbst erhöht, sondern den Bürger darauf schließen lässt, dass die Fähigkeit des Gemeinwesens, das Verhalten der Bewohner zu regulieren, beeinträchtigt ist.¹⁶ Anzeichen von Verwahrlosung wie zerbrochene Fensterscheiben oder nicht mehr fahrtüchtige Autos am Straßenrand dienen den Bürgern als Hinweise darauf, dass die soziale Ordnung im Wohngebiet gefährdet ist, die Sozialkontrolle ausfällt und die eigene Verletzbarkeit groß ist. Das ist der Kern der sog. Broken-Windows-These.¹⁷ Objektive Tatbestände und damit verbundene subjektive Schlussfolgerungen führen dann wiederum zu erhöhter Kriminalitätsfurcht.

Die Theorie der sozialen Probleme geht davon aus, dass Kriminalitätsfurcht die Folge von politischen und sozialen Unsicherheiten ist, die zu einer hohen Kriminalitätsbelastung führen. Im Sinne der sog. Generalisierungshypothese erscheint Kriminalitätsfurcht als Ausdruck und Folge einer objektiv zu indizierenden allgemeinen Verunsicherung (die sich z.B. in einer Fülle von gesetzgebenden Maßnahmen niederschlägt).¹⁸ Im Rahmen dieser Theorie wurde auch geprüft, inwieweit die Kriminalitätsberichterstattung in den Medien zu einer verzerrten Wahrnehmung des tatsächlichen Kriminalitätsgeschehens beiträgt. Die bisherigen Forschungsergebnisse können zwar eine direkte Auswirkung der Medienberichterstattung auf die konkret erlebte Kriminalitätsfurcht nicht durchgängig bestätigen, jedoch ist eine Verstärkerfunktion der Medien wahrscheinlich.

Nachfolgend sollen nun drei Untersuchungen vorgestellt werden, die ihr Augenmerk jeweils auf verschiedene Aspekte der einzelnen Erklärungsansätze legen, wobei hier allerdings jenseits der Mikroebene keine objektiven Indikatoren einbezogen wurden. Alle Untersuchungen basieren allein auf Befragungen:

1) Die erste Untersuchung wurde im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekts „Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt“ (KoSi-Pol) durchgeführt. Hierbei wurden Bürger und Bürgerinnen aus zwölf Städten und vier Landkreisen zu ihrem subjektiven Sicherheitsempfinden sowie zu weiteren Faktoren, die die Konzepte der verschiedenen Erklärungsansätze operationalisieren (Opferwerdung, soziale Eingebundenheit, Verletzbarkeit, Medienverhalten) befragt.

2) Die zweite Untersuchung erfasste mit Unterstützung durch das Landeskriminalamt Mecklenburg-Vorpommern und finanzieller Förderung des Landesrats für Kriminalitätsvorbeugung des Landes Mecklenburg-Vorpommern das subjektive Sicherheitsempfinden auf der Insel Usedom. Hintergrund dieser Untersuchung waren Klagen der Bevölkerung sowie ausführliche Berichterstattungen in den Printmedien zu einzelnen Delikten, die ein sehr einfaches Erklärungsmuster nahelegten: Infolge der Grenzöffnung nutzen polnische Straftäter Möglich-

¹⁶ Vgl. Lewis, D./Salem, G., Social Problem, 1986.

¹⁷ Vgl. Wilson, J./Kelling, G., Broken Windows, 1982, S. 29-39.

¹⁸ Vgl. Hirtenlehner, H., Coping-Ressourcen, 2006, S. 1-23.

keiten, insbesondere in den grenznahen Regionen Straftaten, insbesondere Diebstähle und Einbrüche auszuüben.

3) Die dritte Untersuchung beschäftigte sich mit Unsicherheitsempfindungen der Bürger der Stadt Luxembourg. Sie wurde vom Innenministerium des Landes Luxembourg in Auftrag gegeben und hatte das Ziel zu überprüfen, inwieweit sich die Bürger in herausgehobenen städtischen Arealen in der Innenstadt und am Bahnhof, die per Videoüberwachung kontrolliert wurden, sicherer fühlen als an vergleichbaren Orten, die nicht überwacht wurden.

Im Anschluss an die Beschreibung der Untersuchungsergebnisse werden für jede Untersuchung mögliche (kommunalpolitische) Präventionsmaßnahmen diskutiert.

4 KoSiPol – eine bundesweite Befragung zum subjektiven Sicherheitsempfinden

Die Ergebnisse der bundesweiten Fragebogenuntersuchung zur bürgerschaftlichen Sicht auf die Sicherheitslage zeigen insgesamt, dass sich die Bürger und Bürgerinnen in den 16 Befragungsorten sicher fühlen. Dies bestätigen Studien, die im internationalen Vergleich eine relativ geringe Kriminalitätsfurcht in Deutschland konstatieren.¹⁹ Bei der Befragung von knapp 4000 Bürgern in 16 Regionen (1 Millionenstadt (MLS), 8 Großstädte (GS), 3 Mittelstädte (MTS), 4 Landkreise (LK)) zeigt sich, dass sich die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung sowohl tagsüber als auch nachts sicher fühlt. Die Bürger geben jedoch ein leicht reduziertes Sicherheitsgefühl in der Nacht gegenüber dem Sicherheitsgefühl am Tag an (**Abbildung 1**). Hinsichtlich der Größe der Stadt und dem Unterschied zwischen Stadt und Landkreis lassen sich keine systematischen Differenzen im subjektiven Sicherheitsempfinden aufzeigen.

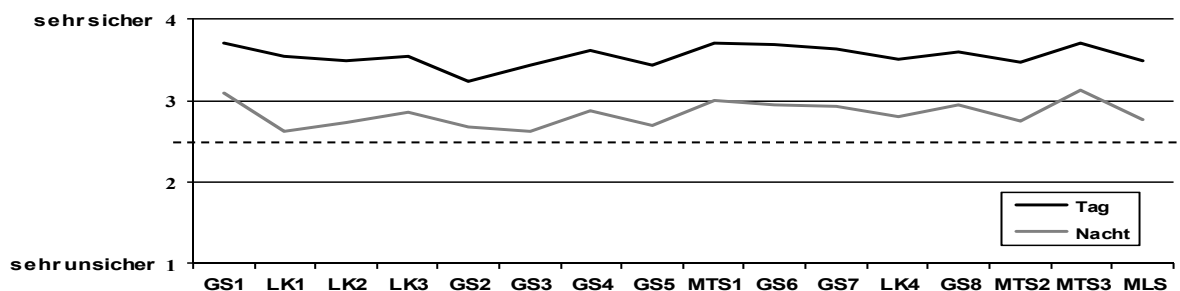


Abbildung 1: Verläufe Standardindikator über Befragungsorte hinweg

Es lassen sich dennoch drei Personengruppen identifizieren, die ein geringes subjektives Sicherheitsempfinden besitzen und vom Durchschnitt der Bevölkerung in eine ängstliche Richtung abweichen:

1. Frauen, die sich im Vergleich zu Männern eher bei Dunkelheit unsicher fühlen,
2. ältere Bürger, die sich im Vergleich zur Gesamtstichprobe sowohl tagsüber als auch nachts unsicherer fühlen sowie
3. Personen, die über direkte und indirekte Opfererfahrungen verfügen.

¹⁹ Vgl. Dittmann, J., Zeitreihenanalyse, 2005 ; BMI, Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, 2006.

Tabelle 1 verdeutlicht beispielhaft die Unterschiede zwischen den genannten Personengruppen. Die Befragungsteilnehmer wurden gebeten, anzugeben, wie sicher sie sich in ihrer Wohngegend fühlen, wenn sie tagsüber/bei Dunkelheit allein auf die Straße gehen (Standardindikator). Die Antworten wurden auf einer Likert-Skala von 1 „sehr unsicher“ bis 4 „sehr sicher“ erfragt. Mit Blick auf die theoretischen Überlegungen lässt sich aufgrund der auftretenden Unterschiede bei den drei besonders ängstlichen Personengruppen (Frauen, Alte und Opfer) die Perspektive der auf der Mikroebene verankerten Viktimisierungstheorie stärken.

	insgesamt	männlich	weiblich	selbst Opfer	nicht selbst Opfer	Opfer bekannt	kein Opfer bekannt	15-30 Jahre	30-60 Jahre	> 60 Jahre
Tag	3,55	3,52	3,58	3,26	3,58	3,39	3,63	3,65	3,59	3,40
Nacht	2,83	2,93	2,71	2,39	2,87	2,53	2,97	2,84	2,94	2,64

Tabelle 1: Mittelwert Standardindikator insgesamt und Untergruppen

Die Bürgerinnen und Bürger geben für verschiedene Deliktarten (z.B. Diebstahl, Raub, Vandalismus) ebenfalls keine gesteigerte Kriminalitätsfurcht an. Es lassen sich auch keine Effekte hinsichtlich des Alters und des Geschlechts finden. Insgesamt ist die Furcht vor (häufig zu registrierendem) Vandalismus am höchsten, vor (selten festzustellenden) Sexualstraftaten am geringsten. Dabei ist zu beachten, dass Frauen im Vergleich zu Männern eine erhöhte Furcht vor sexuellen Übergriffen angeben. Im Durchschnitt schätzen die Bürger die Wahrscheinlichkeit, selbst Opfer einer Straftat zu werden, als gering ein.

Um den Einfluss der drei Erklärungsansätze auf die Kriminalitätsfurcht zu prüfen, wurden die Befragungsteilnehmer ebenfalls gebeten, Angaben zu ihrer wahrgenommenen Verletzbarkeit, ihrer sozialen Eingebundenheit sowie zu ihrem kriminalitätsbezogenen Medienkonsum zu machen. Zudem wurde gefragt, ob sie in den letzten sechs Monaten selbst oder ob eine nahestehende Person Opfer einer Straftat geworden ist. Die Angaben wurden dann auf ihren Einfluss auf das subjektive Sicherheitsempfinden am Tag und in der Nacht (Standardindikator) geprüft.

Betrachtet man die Ergebnisse einfacher Regressionsanalysen, dann zeigen sich die Variablen indirekte Opfererfahrung, soziale Eingebundenheit und wahrgenommene Verletzbarkeit als bedeutsame Einflussfaktoren bei der Entstehung des subjektiven Sicherheitsempfindens (Tabelle 2). So führt die indirekte Opfererfahrung zu einer erhöhten Kriminalitätsfurcht am Tag und in der Nacht. Sind Menschen hingegen gut in ihre Nachbarschaft eingebunden und fühlen sie sich in der Lage, sich in gefährlichen Situationen zu wehren, so senkt dies die Kriminalitätsfurcht. Die Regressionskoeffizienten der Variablen indirekte Opferwerdung sowie Verletzbarkeit, die als Operationalisierungen für den viktimisierungsorientierten Ansatz bzw. das Kriminalitäts-Furcht-Paradigma anzusehen sind, besitzen den höchsten Einfluss auf die Kriminalitätsfurcht in der Nacht. Tagsüber spielt die soziale Eingebundenheit in die Nachbarschaft die größte Rolle, was wiederum die Theorie der sozialen Kontrolle unterstützt.

Hinsichtlich des Schutz- und Vermeidungsverhaltens decken sich die Befunde der vorliegenden Untersuchung mit Ergebnissen vergleichbarer Studien.²⁰ In der Bevölkerung herrscht eher die Strategie vor, gefährliche Orte, Situationen und Personen zu vermeiden, als sich selbst beispielsweise durch Waffen zu schützen. Generell verlassen sich Bürger und Bürge-

²⁰ Vgl. Janssen, H./ Schollmeyer, K., Öffentlichen Raum, 2001; Obergfell-Fuchs, J., Kriminalprävention, 2001.

rinnen scheinbar stärker auf ihre eigenen Fähigkeiten als auf die Hilfe von anderen Personen und Institutionen. So fühlen sie sich draußen sicherer, wenn Orte hell beleuchtet, überschaubar und vertraut sind. Keine Aufbesserung des Sicherheitsgefühls resultiert nach Angaben der Befragten aus dem Vorhandensein von Notfall- und Alarmsystemen oder Videokameras.

	Sicherheitsgefühl Tag		Sicherheitsgefühl Nacht	
	β	C.R.	B	C.R.
Alter	-,138***	-8,273	-,067***	-4,298
Geschlecht	,047**	3,060	-,116***	-8,135
Bildungsstand	,097***	6,384	,078***	5,567
Indirekte Opferwerdung	,128***	8,168	,195***	13,440
Direkte Opferwerdung	,056***	3,654	,063***	4,389
Medienverhalten	,073***	4,713	,139***	9,587
Soziale Eingebundenheit	-,166***	-10,864	-,191***	-13,440
Verletzbarkeit	-,146***	-9,049	-,278***	-18,614
R²	,136		,265	

Tabelle 2: Regression soziodemografischer Variablen auf allgemeines Sicherheitsempfinden

Der Versuch, eine Verbindung von subjektiven Bewertungen der Bürger mit den objektiven Kriminalitätskennzahlen (PKS) herzustellen, ist gescheitert. Die Kriminalitätsfurcht scheint sich nicht aus der tatsächlich vorhandenen Kriminalität abzuleiten, sondern eher daraus, wie Kriminalität und das soziale Umfeld wahrgenommen werden und wie darüber in der Öffentlichkeit berichtet wird. Das subjektive Sicherheitsgefühl scheint weniger spezifisch auf bestimmte Fakten hin ausgerichtet zu sein, als vielmehr diffus auf die allgemeine Lage, auf Vorkommnisse in der Kommune und politische, polizeiliche und mediale Reaktionen auf solche Vorkommnisse zu sein.

Allgemeine (kommunalpolitische) Maßnahmen zur Erhöhung des Subjektiven Sicherheitsempfindens

Die bisher dargelegten Ergebnisse geben einige Hinweise darauf, mit welchen Maßnahmen auf die Kriminalitätsfurcht reagiert werden kann. Da jüngere und männliche Personen kaum Unsicherheitsempfindungen signalisieren, sollten sich die Maßnahmen spezifisch an den sensiblen Personengruppen orientieren. Dabei sollten jedoch nicht unbedingt alle von solchen Gruppen vorgeschlagenen Verbesserungsmaßnahmen beachtet werden. Wie die Untersuchung zeigt, sind gerade diese Bevölkerungsgruppen generell sehr empfänglich für alle ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen, die das Sicherheitsempfinden erhöhen können. Es erscheint jedoch wenig zielführend, etwa die polizeiliche Präsenz permanent zu erhöhen oder viel mehr Überwachungskameras zu installieren, wenn ein Großteil der Bevölkerung an deren positiver Wirkung zweifelt oder die objektiven Zahlen keine Grundlage für den Einsatz etwa von Überwachungsmaßnahmen liefern.

Zweckmäßiger ist die Ausrichtung an Maßnahmen, die unter der gesamten Bürgerschaft auf Akzeptanz stoßen. Dazu gehören etwa die verbesserte Beleuchtung, die Herstellung von Übersichtlichkeit und die Schaffung von Fluchtmöglichkeiten. Häufig frequentierte Plätze oder auch Parks und Parkplätze sollten so gestaltet werden, dass sie hell, gut überschaubar

und im Zweifel leicht zu verlassen sind.²¹ Einen geeigneten Kompromiss zwischen finanziellen Aufwendungen und zusätzlichem Sicherheitsgewinn könnten Projekte darstellen, die neue Technologien nutzen, welche es ermöglichen, dunkle Straßen begrenzt für die Zeit des Passierens durch gesteuertes An- und Ausschalten der Straßenbeleuchtung zu erhellen. Inwieweit dies an bestehenden Orten in den Städten oder neu erschlossenen Wohngebieten möglich ist, wird im Einzelfall zu überprüfen sein.

Präventive Angebote, die auf die Erhöhung der eigenen Handlungsfähigkeit zielen, sollten sich gemäß der Annahmen der Viktimisierungstheorie direkt an Frauen, ältere Menschen und Personen mit Opfererfahrungen richten. Durch die Stärkung des Selbstwertgefühls und der Verteidigungsfähigkeit, besonders bei den ängstlichen Bevölkerungsgruppen, könnte versucht werden, die höher wahrgenommene Kriminalitätsfurcht zu senken. Die vorherrschende Tendenz zum Vermeidungsverhalten wird damit jedoch nur schwer zu durchbrechen sein.

Furcht kann auch durch die Vermittlung eines realistischen Bildes des tatsächlichen Kriminalitätsvorkommens sowie der geringen Viktimisierungswahrscheinlichkeit gesenkt werden. Diese Vermittlung kann durch Broschüren erfolgen oder durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit zu bestehenden und geplanten Präventionsmaßnahmen. Wird jedoch zu viel über Kriminalprävention berichtet, kann dies auch einen negativen Effekt besitzen, da die Bürger annehmen könnten, dass gerade dort viel Kriminalität herrscht, wo Präventionsmaßnahmen ergriffen werden. Diese Problematik, die stark mit der Theorie der sozialen Probleme zusammenhängt, wird bei der Kriminalitätsfurchtuntersuchung auf der Insel Usedom nochmals aufgegriffen und diskutiert.

Gemäß der Theorie der sozialen Kontrolle könnte ein hohes sicherheitsstiftendes Potenzial in der weiteren Stärkung sozialer Eingebundenheit liegen. Initiativen, die z.B. gemeinschaftliche Aktivitäten im Bereich von Begleitungs-, Säuberungs- oder Reparaturaktionen organisieren, sollten gefördert oder gegründet werden. Auch regelmäßig stattfindende Stadtteilstiftungen könnten helfen, das soziale Umfeld und die Nachbarschaft besser kennen zu lernen und Vertrauen zu entwickeln. Insgesamt sind Maßnahmen zu empfehlen, die das Ziel haben, die soziale Kohäsion untereinander zu erhöhen, da sie die soziale Kontrolle stärken und ein Gefühl von Sicherheit spenden.

Vor dem Hintergrund, dass unter den Befragten eher Furcht vor Vandalismus sowie leichter Kriminalität besteht und kaum Befürchtungen existieren, Opfer von Sexualdelikten oder schweren Straftaten zu werden, könnte es nützlich sein, über Maßnahmen nachzudenken, die zur Vermeidung von Ordnungswidrigkeiten und Inzivilitäten dienen. Hierzu könnte auch die Übertragung von spezifischen Aufgaben an eine Art „Ordnungspolizei“ geplant werden, die explizit auf die Bekämpfung von Desorganisation jeglicher Art ausgerichtet ist. Auch wäre es möglich, auf kommunaler Ebene präventiv orientierte Arbeitskreise unter Teilnahme von Kommunalpolitikern, Polizeibeamten, Sozialarbeitern und weiteren regionalen Akteuren zu gründen, die speziell für ortsgebundene technische Prävention Lösungen erarbeiten (vgl. hierzu die Überlegungen im Kontext des Projekts Kosipol).²²

²¹ Vgl. Sailer, K., *Raum beißt nicht!*, 2004 ; Kube, E., *Bauliche Gestaltung*, 2006, S. 1016.

²² Vgl. Frevel, B., *Lokaler Sicherheitspolitik*, 2012.

5 Subjektive Kriminalitätsfurcht und objektive Kriminalitätslage auf der Insel Usedom

Eine weitere Studie auf der bekannten Ferieninsel Usedom, die kriminalgeografische Untersuchungen umfasst, zeigt, dass die Kriminalitätsfurcht hier ebenfalls gering ausfällt, aber dennoch in den Kaiserbädern (hohe touristische Dichte) stärker verbreitet ist als etwa im Norden (niedrige touristische Dichte) der Insel (**Abbildung 2**). Das hat seinen Hintergrund möglicherweise in den gehäuften Delikten in den Kaiserbädern, die als beliebte Touristenorte viel mehr Tatgelegenheiten für Diebstähle als etwa Peenemünde bieten, wodurch dann auch eine etwas höhere mediale Thematisierungsrate gegeben ist.

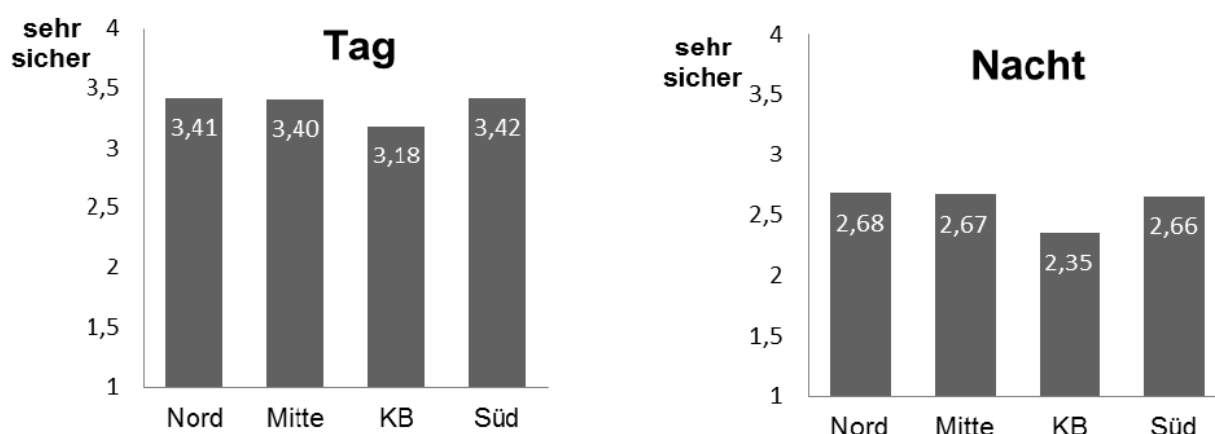


Abbildung 2: Mittelwert Standardindikator Tag/Nacht auf Usedom

Viele Bürger erkennen möglicherweise diesen Zusammenhang auch, sehen aber die Ursache vor allem in der Grenznähe. Fast täglich ist in den regionalen Zeitungen ein Hinweis auf Delikte zu finden, fast täglich beschäftigt man sich mit Kriminalität und täglich macht man sich Sorgen, ob man auch selbst Opfer werden kann. Selbst eine hohe Polizeipräsenz wie in den Kaiserbädern sowie ein polizeilicher Bäderdienst führen nicht zu einer Reduktion der Furcht. Im Gegenteil, beide Maßnahmen werden von einzelnen Bürgern vermutlich sogar als ein Hinweis auf gesteigerte Gefahren und Bedrohungen interpretiert.

Um die vermeintlichen Zusammenhänge zwischen der vorhandenen Kriminalitätsfurcht in den Kaiserbädern, den Tatgelegenheitsstrukturen sowie der Grenzöffnung zu Polen zu prüfen, wurde die objektive Entwicklung der Kriminalität auf der Insel Usedom von 2007 bis 2011 anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik analysiert.

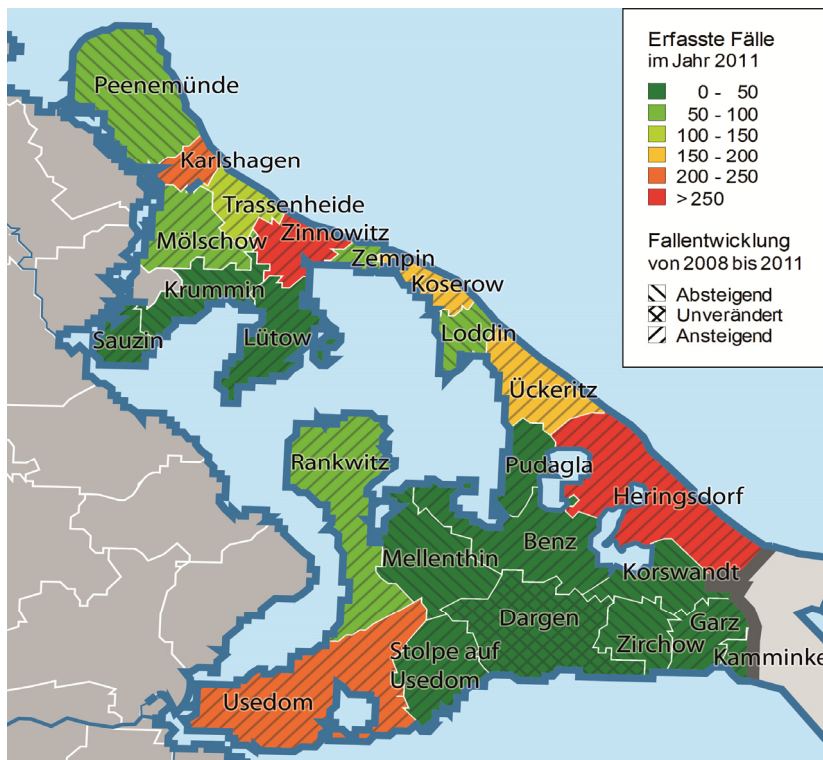


Abbildung 3: Fallhäufigkeit 2011 und Fallentwicklung von 2008 bis 2011

Für die gesamte Insel Usedom konnte aufgrund der PKS-Daten für den Zeitraum der Jahre 2007 bis 2011 ein Fallaufkommen von jährlich etwa 3.500 angezeigten Straftaten registriert werden, davon allein in den drei Kaiserbädern etwa 1.500 Fälle. Über die Jahre hinweg zeigt sich ein geringer Anstieg der absoluten Fallzahlen von etwa 5%, der sich auch auf der Gemeindeebene bestätigt. **Abbildung 3** zeigt für die Insel ein deutliches Nord-Süd-Gefälle der Fallzahlen an, eine Ausnahme bildet hierbei der Badeort Zinnowitz. In Zinnowitz stieg

im ausgewiesenen Zeitraum die registrierte Kriminalität um 11,4%, in Heringsdorf um 8% an. Zur Erklärung dieses Anstiegs können verschiedene Faktoren herangezogen werden: Einmal sind beide Regionen die touristisch am stärksten nachgefragten Destinationen, die damit auch die meisten Tatgelegenheiten liefern. Sodann wird aber auch gern auf die Nähe zur polnischen Grenze verwiesen. Dieser Faktor lässt sich argumentativ jedoch kaum stützen, zumal Zinnowitz deutlich weiter von der Grenze entfernt ist und die grenznahen Orte Kamminke, Zirchow und Garz keine hohe Kriminalitätsbelastung aufweisen. Ein weiteres Gegenargument liefert die Tatverdächtigenstatistik der PKS. Der Anteil der polnischen Tatverdächtigen an allen Tatverdächtigen ist seit 2007 kaum angestiegen. Von einer erhöhten Kriminalitätsbelastung durch polnische Straftäter kann somit nicht gesprochen werden.

Stärkung des subjektiven Sicherheitsempfindens mit Hilfe der Medien?

Kriminalitätsfurcht ist dennoch für die Bürger belastend. Sie prägt das Klima einer Stadt. Von daher kommt es darauf an, die Bürger zu entlasten. Dies kann auf zwei Wegen geschehen: Direkt über die Prävention von Kriminalität oder indirekt über die Thematisierung von Kriminalität. Dabei kann versucht werden, die Thematisierung selbst zu vermindern (weniger Berichte) oder aber der negativen Thematisierung (Sorge) mehr positive Thematisierungen entgegenzusetzen (Hoffnung). Günstig ist es, wenn der Präventionsrat nach dem altbekannten Motto verfährt: Tue Gutes und sprich darüber, d.h. es müssen sichtbare Präventionsmaßnahmen ergriffen werden, über die auch ausführlich medial berichtet wird.

Wie aber thematisiert man die Präventionsmaßnahmen? Die Präventionsmaßnahmen wirken nicht nur auf der Sach-, sondern vor allem auf der kommunikativen Beziehungsebene. Präventionsmaßnahmen stellen in diesem Sinne einen symbolischen Akt dar, der den Bürgern signalisiert, dass ihre Gemeinde Bescheid weiß, dass sie sich kümmert und dass es ihr wichtig ist, die Kriminalität zu bekämpfen. Dieser symbolische Charakter ist zu stärken, zumal er

direkt die Kriminalitätsfurcht bremsen kann. Es reicht nicht aus, Schilder aufzustellen, sondern diese Aufstellung bedarf der breiten Thematisierung in der Öffentlichkeit. Dies betrifft auch die erfolgte Maßnahme der medienwirksamen Untersuchung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht auf der Insel Usedom.

Kriminalität ist in keiner Gesellschaft und in keiner Gemeinde vollständig zu verhindern. In Mecklenburg-Vorpommern sinkt zwar die Kriminalitätshäufigkeit, jedoch kann in keiner Weise davon die Rede sein, dass die Kriminalität verdrängt worden wäre. Wo es günstige Tatgelegenheiten gibt, um sich illegal zu bereichern, wird es immer Diebstahlsdelikte oder Veruntreuungen geben. Auch eine hohe Polizeipräsenz, in der fast alle Bürger eine Lösung ihrer Furchtprobleme meinen erkennen zu können, kann die Kriminalität nicht gänzlich unterdrücken. Ferner ist zu bedenken, dass jede Präventionsmaßnahme nicht nur dazu führt, dass in der Öffentlichkeit gleichzeitig das Thema Kriminalität betont und ihm ein übergeordneter Platz eingeräumt wird (obwohl das Kriminalitätsaufkommen auf Usedom vergleichsweise eher gering ist und der überwiegende Teil der Bevölkerung sich auch weitgehend sicher fühlt). Es muss auch bedacht werden, dass Prävention mit erheblichen Aufwendungen verbunden ist. Das gilt nicht nur in monetärer Hinsicht. Zu bedenken ist auch, dass etwa lokal fokussierte Präventionsanstrengungen spezifische Räume als potentielle Angstorte charakterisieren. Es stellt sich damit die Frage, ob angesichts der ermittelten Kriminalitätslage das Ergreifen einer jeglichen spezifischen Präventionsmaßnahme angemessen ist sowie Kosten und Nutzen in einer vernünftigen Beziehung zueinander stehen.

6 Videoüberwachung als kommunalpolitische Präventionsmaßnahme zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsempfindens am Beispiel der Stadt Luxembourg

Im Jahr 2007 wurde in der Stadt Luxembourg auf Initiative des Innenministeriums ein stationäres Videoüberwachungssystem eingeführt, das der Überwachung von drei besonders ausgewählten städtischen Sicherheitszonen dienen sollte.

Alle drei Bereiche hatten sich in den vorangehenden Jahren zu Kriminalitätsschwerpunkten entwickelt. Dabei traten insbesondere Drogendelikte sowie zahlreiche Verstöße gegen das Gemeindereglement, Bettelerei, Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit sowie vielfältige Formen von „disorder“ (Vandalismus, Urinieren in der Öffentlichkeit trotz Vorhandensein öffentlicher Toiletten) in Erscheinung. Mit den Drogendelikten (Konsum, Besitz, Handel) gingen zahlreiche Straftaten des Raubs und des einfachen und schweren Diebstahls einher (sog. Beschaffungskriminalität). Alle diese Vorkommnisse trugen nach Einschätzung kommunaler Verantwortungsträger dazu bei, dass viele Schüler auf dem Weg zur Schule mit Drogentätern konfrontiert wurden, dass das Sicherheitsgefühl der in der City wohnenden und arbeitenden Bevölkerung an diesen Orten gemindert wurde und dass das Erscheinungsbild der Stadt sowie die Attraktivität innerstädtischer, vor allem touristisch relevanter Bereiche negativ beeinträchtigt wurden. Ferner monierten zahlreiche Bürger und die lokalen kommunalen Autoritäten, dass polizeiliche Maßnahmen der Bestreifung unwirksam seien und die polizeiliche Präsenz insbesondere im Kontext der repressiven Strafverfolgung suboptimal ausfalle. Mit der Einrichtung des Videoüberwachungssystems in den drei ausgewählten Sicherheitszonen wurden vor allem präventive und steuernde Zielsetzungen verfolgt:

- Sicherung von Schulwegen, und Gewährleistung der Sicherheit der täglich 120.000 Berufspendler auf ihren Arbeitswegen durch die Stadt,
- Verringerung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten hinsichtlich der einbezogenen Parkanlagen,
- Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls.

Eine Präventivwirkung sollte dadurch erzielt werden, dass schon kurz nach Entdeckung von potentiellen Straftätern im Rahmen der Videoüberwachung eine gesteuerte Intervention durch polizeiliche Einsatzkräfte erfolgt, also noch bevor eine kritische Situation eskaliert. Mit einer solchermaßen unmittelbar erfolgenden Intervention seitens der Polizei sollte ein Abschreckungseffekt bei den potentiellen Straftätern erzielt werden. Das Wissen um die Entdeckung und das Risiko einer Sanktion sollte folglich dazu beitragen, dass tatbereite Personen ihr gesetzeswidriges Handeln unterlassen. Erst in zweiter Linie galt es, über die rund um die Uhr eingeschalteten Kameras eine verbesserte Strafverfolgung und Ermittlung von Tätern zu ermöglichen, indem diese flagrant oder retrograd (zu einem späteren Zeitpunkt anhand der Videoaufzeichnungen, die sog. retrocage) entdeckt und identifiziert wurden.

Evaluation der Wirksamkeit der Videoüberwachung

Die Befunde der Bürgerbefragung zeigen zum einen an, dass man sich in der Stadt Luxembourg hochgradig sicher, jedoch durch eine relativ große Zahl von Inzivilitäten auch gestört, verärgert und verunsichert fühlt. Dies trifft insbesondere auf ältere Bürger beiderlei Geschlechts zu und deckt sich weitgehend mit traditionellen Befunden zur Kriminalitätsfurcht (Tabelle 3; vgl. Boers, 1991).²³ Die Bürger der Stadt Luxembourg fürchten sich kaum vor schwerer Kriminalität, welche laut Kriminalstatistik auch nur in geringem Umfang gegeben ist. Sie erzürnen sich vielmehr an vielen sichtbaren Inzivilitäten im Sinne der Theorie der sozialen Kontrolle, die von Drogenstraftätern, Alkoholabhängigen, Obdachlosen und Bettlern auf öffentlichen Straßen, Plätzen und in Parkanlagen begangen werden und die soziale Kontrolle unterlaufen. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die Videoüberwachung insbesondere in den Sicherheitszonen ein höheres Maß an Sicherheit hervorruft, wenngleich auf Seiten der befragten Bewohner und Besucher zugleich Skepsis besteht, dass die über die Entdeckung hinausgehenden Effekte einer erfolgreichen repressiven Kriminalitätsbekämpfung erreicht werden. Sicherheitsempfinden stellt sich dabei ganz und gar nicht als eine Folge von reduzierter Kriminalität dar, sondern vermutlich eher als eine Konsequenz der Unterdrückung von Inzivilitäten.

Die anwohnenden Bürger fühlen sich sicherer, wenn die Polizei konsequent und repressiv gegen Bettler, Hausierer und Drogenkonsumenten in ihrem Stadtteil vorgeht, so dass Anzeichen von Inzivilitäten unmittelbar geahndet werden. Diese Konsequenz vermissen die Bewohner und beklagen eine zu geringe polizeiliche Präsenz auch dann, wenn Bürger auf Straftaten hingewiesen haben. Ähnlich wie befragte Polizisten nehmen jedoch auch Zivilisten eher an, dass durch die Videoüberwachung nur gezielte Verdrängungen zu erzeugen sind und Drogenkriminalität letztlich allein durch nachhaltige Sozial- und Therapiemaßnahmen bekämpft werden kann. Es dominieren jedoch seitens der Bürger Verärgerungs- und Verunsicherungsgefühle, weil die Polizei es aus Sicht der Bürger weitgehend unterlässt, gegen „disorder“, Inzivilitäten und leichte Ordnungswidrigkeiten vorzugehen. Die Polizei weist diese Vorwürfe in der Tendenz zurück und beklagt ihrerseits eine mangelnde Abstimmung zwischen Polizei und Justiz im Falle solcher minderschwerer Vorkommnisse: Anzeigen werden

²³ Vgl. Boers, K., Kriminalitätsfurcht, 1991.

von der Justiz oftmals nicht weiterverfolgt, so dass sich für den einzelnen Beamten die Frage nach dem Nutzen des polizeilichen Eingreifens stellt. Hier bestätigt die Annahme, dass die Videoüberwachung nur dann präventiv wirksam und sicherheitsstiftend ist, wenn Entdeckung, Alarmierung und Eingriff gut aufeinander abgestimmt sind.²⁴

	insgesamt	männlich	weiblich	unter 25 Jahren	25-45 Jahre	45-65 Jahre	über 66 Jahren
Tag	3,41	3,43	3,37	3,53	3,42	3,22	3,25
Abends	2,75	2,95	2,48	2,8	2,7	2,64	2,48
Nacht	2,26	2,48	1,97	2,29	2,33	2,14	1,91

Tabelle 3: Verlauf Standardindikator Befragung Luxembourg

Bezogen auf die Höhe des Straftatenaufkommens sowie dessen räumlicher Verteilung können der Videoüberwachungsmaßnahme verschiedene positive Effekte beigemessen werden. Die Sicherheitszonen weisen seit Einführung weniger Delikte auf (**Abbildung 4**). Die Drogenkriminalität spielt in den beiden citynahen Sicherheitszonen keine nennenswerte Rolle mehr, d.h. Drogentäter sind dort durch die Videoüberwachung in Richtung der Bahnhofsgegend erfolgreich verdrängt worden. Dort zeigen sich jedoch im weiteren Bahnhofsumfeld - also auch in den angrenzenden Zonen - deutliche Zunahmen der Drogendelikte, des einfachen Diebstahls und der Inzivilitäten. Die Verdrängung der Drogenkriminalität hin zur Bahnhofsregion ist also gelungen, allerdings geht dies sehr zu Lasten der Bahnhofsregion sowie der an diese Region angrenzenden Bereiche.

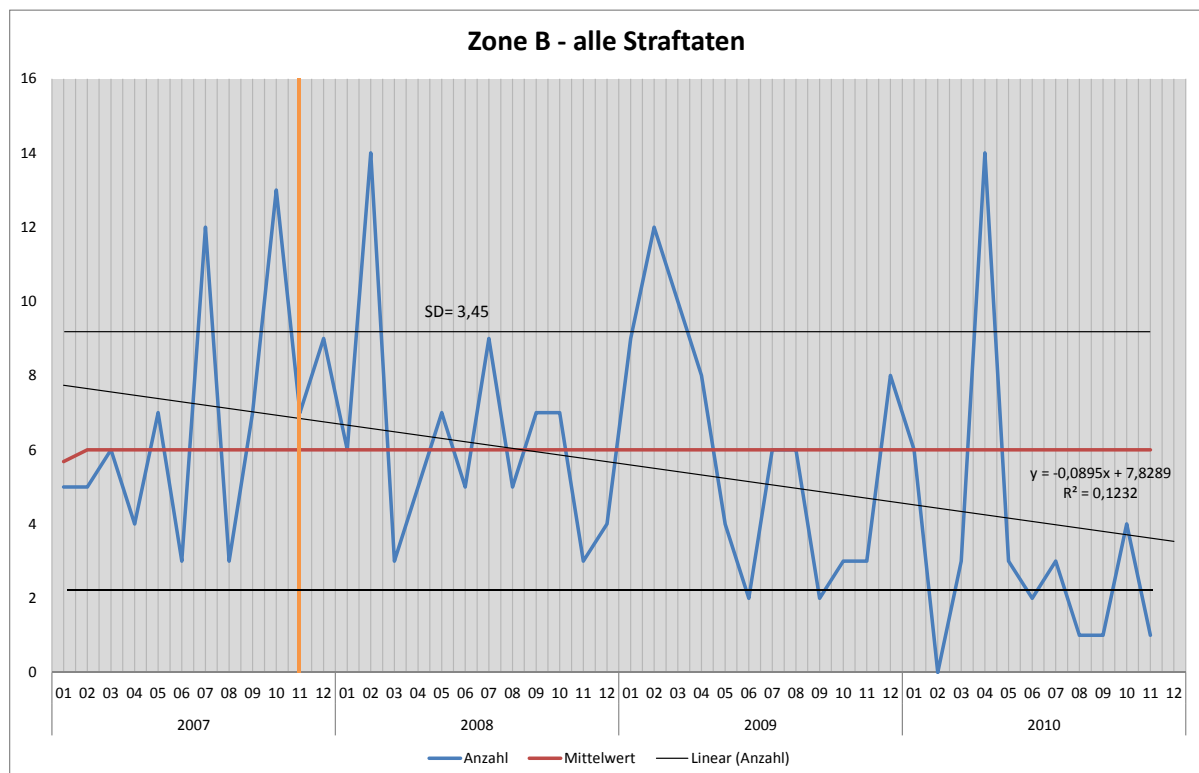


Abbildung 4: Wirksamkeit der Videoüberwachung am Beispiel der Sicherheitszone B

²⁴ Vgl. *Bornewasser, M.*, Videoüberwachung, 2008, S. 16-41.

Generell empfiehlt es sich, die Videoüberwachungs-Einrichtung als eigenständige Spezial-einrichtung zu erhalten. Beamte der Videoüberwachungs-Einrichtung ergänzen dann die Beamten, die ihren Dienst in der Leitstelle vollziehen und polizeiliche Einsätze in den Sicherheitszonen koordinieren. Sie koordinieren auch eine Gruppe von angestellten Polizeikräften, die speziell auf die Bekämpfung von leichteren Verstößen, Inzivilitäten und Unordnung ausgerichtet sind. Sie sollten eine parallele Funktion wie die Polizeikräfte haben, die in Luxembour kommunale Ordnungsaufgaben im ruhenden Verkehr wahrnehmen (sie werden als sog. Pecherte bezeichnet), die hier allerdings hoheitliche Aufgaben unter Anleitung von Polizei und bei Zugehörigkeit zur Polizei erfüllen. Sie werden durch die Überwachungsbeamten in den Sicherheitszonen gezielt auf potenzielle Straftäter oder begangene Delikte hingewiesen und mit speziellen Kompetenzen ausgestattet, um die Identifikation von Tätern und die Überprüfung von Dokumenten vornehmen, Anzeigen aufnehmen und gebührenpflichtige Verwarnungen aussprechen zu können. Dieses Leistungsspektrum sollte gesetzlich festgelegt werden, ebenso der Anteil dieser Kräfte an der Gesamtzahl der Interventionskräfte. Die Zuordnung dieser speziellen Gruppe von Pecherten zur Polizei hat den Vorteil, dass sie als Angehörige der Polizei einen Respektbonus haben, dass sie ausgeweitete Kompetenzen haben, dass sie die polizeilichen Strategien und das Personal der Leitstellen besser kennen und keine Situationen schaffen, in denen die Polizei zusätzlich eingreifen muss.

Ein weiterer Problemkomplex betrifft das Sanktionsproblem bei der Verfolgung von Inzivilitäten. Dieses Problem gilt für Polizeibeamte und Pecherte gleichermaßen, wenn die ergriffenen Maßnahmen gegen Störer und Kriminelle nicht zu einer nachvollziehbaren Sanktion führen. Es empfiehlt sich, die Handlungsmöglichkeiten von Polizei und Pecherten im Falle der inkriminierten Kleinkriminalität zu eruieren und gemeinsam mit Experten des Justiz- und des Gesundheitssystems systematisch zu überprüfen, durch welche weiteren Sanktionsmaßnahmen bei Nichtbeachtung der ergriffenen Maßnahme diese abgedeckt sind. Wenn die Verstöße und Inzivilitäten schon als Formen von Straftaten ausgewiesen sind, wenn sie so intensiv verfolgt werden, und wenn darauf besondere Kräfte angesetzt werden, dann müssen auch die Sanktionssysteme so komplett gestaltet werden, dass es zu keinen Resignationserrscheinungen bei Polizeikräften kommt und die Sinnhaftigkeit der Maßnahmen nicht in Frage gestellt ist. Die unerlässliche Legitimität aller polizeilichen Maßnahmen, auch der Videoüberwachung bemisst sich letztlich am Erfolg der Kriminalitätsbekämpfung. Diese hängt aber auch entscheidend von den Sanktionsmöglichkeiten ab. Dabei empfiehlt es sich generell, auf konkrete Sanktionsmaßnahmen zu verzichten, wenn sie nicht durch weitere Maßnahmen bei Nichtbefolgung abgesichert sind. Hohe Anzeigenzahlen und Aufklärungsquoten bei Kontrolldelikten täuschen letztlich Erfolge der Kriminalitätsbekämpfung vor, wo eigentlich nur eine Verdrängung und damit keine Beseitigung stattgefunden haben.

7 Fazit

Eine übergreifende Betrachtung der beschriebenen Untersuchungen zeigt die Vielfältigkeit an Erklärungsansätzen und Thematiken, die mit dem Phänomen des subjektiven Sicherheitsempfindens einhergehen. Die Kriminalitätsfurcht betrifft nicht nur allein den Bürger, der Opfer einer Straftat werden kann, sondern auch die Desorganisation in nachbarschaftlichen Strukturen, die Auseinandersetzung mit Kriminalität in den Medien sowie Präventionsmaßnahmen unterschiedlichster Art (u.a. Polizeipräsenz, Videoüberwachung, architektonische Gestaltung öffentlichen Raumes).

Die Untersuchungen führen teilweise zu immer wiederkehrenden Ergebnissen:

- Die Bürger in Deutschland als auch in Luxembourg besitzen ein hohes subjektives Sicherheitsempfinden. Kriminalitätsfurcht tritt in seiner Bedeutung in den westeuropäischen Staaten im Vergleich zu anderen Sorgenbereichen wie der allgemeinen und eigenen wirtschaftlichen Situation sowie Arbeitsplatzunsicherheit zurück.²⁵
- Es können stets drei Personengruppen anhand soziodemografischer Unterschiede identifiziert werden, die aufgrund von hoch wahrgenommener Vulnerabilität ängstlicher sind als die Bevölkerung im Durchschnitt: Ältere Menschen, Frauen, Opfer.
- Es konnte zudem in keinem Fall ein statistisch bedeutsamer Zusammenhang zwischen dem subjektiven Sicherheitsempfinden und objektiven Kriminalitätszahlen hergestellt werden (PKS).

Über die drei empirischen Untersuchungen hinweg wurden zudem die Konzepte der verschiedenen Erklärungsansätze für verringertes Sicherheitsempfinden geprüft. So finden sich subjektive Hinweise auf den kriminalitätsbezogenen Medienkonsum, geringe Einbindung in die Nachbarschaft, direkte und indirekte Opfererfahrungen als auch wahrgenommene Inzivilitäten als erklärende Faktoren für die wahrgenommene Kriminalitätsfurcht. Eine einzige herausragende Ursache konnte nicht benannt werden. Kein ebenenspezifischer Erklärungsansatz konnte sich subjektiv gesehen gegen die konkurrierenden Erklärungsmuster eindeutig durchsetzen. Die Kriminalitätsfurcht scheint nicht allein durch konkrete, einzelne Ereignisse geprägt zu sein, weder durch das konkrete Kriminalitätsaufkommen laut PKS, noch durch konkrete Opfererfahrungen. Vielmehr hängt die Kriminalitätsfurcht mit umfassenderen Eindrücken zusammen, z.B. von der Medienberichterstattung, von Kenntnissen über Opfer oder von allgemeinen Eindrücken zu lokalen Gegebenheiten der Verschmutzung oder der Inzivilität. Ähnlich wie bei der Zufriedenheitsforschung gibt es vermutlich keine direkten spezifischen Auslöser, sondern eher immer Bündel von Auslösern, die über die Zeit ein konsistentes Gesamtbild ergeben, welches dann mehr oder weniger positiv bewertet wird.²⁶ Insofern dürfte der umfassendere Begriff „Sicherheitsgefühl“ adäquater sein als der spezifischere Begriff „Kriminalitätsfurcht“.

Auch können keine allgemeingültigen Präventionsmaßnahmen abgeleitet und empfohlen werden. Es scheint vielmehr zielführend, die Maßnahmen auf der Grundlage einer vorhergehenden Analyse der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung und des subjektiven Sicherheitsempfindens der Bürger und Bürgerinnen zu konzipieren sowie an die spezifischen Besonderheiten einer Region (z.B. wie bei der Untersuchung auf der Insel Usedom mit der Grenznahe zu Polen) anzupassen.

Literatur

Bals, Nadine [Stress, 2004]. Kriminalität als Stress – Bedingungen der Entstehung von Kriminalitätsfurcht, in: Soziale Probleme: Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle 1/2004 (2004), S. 54-76.

Blinkert, Baldo [Sozialer Tatbestand, 2010]. Unsicherheitsbefindlichkeit als sozialer Tatbestand - Kriminalitätsfurcht und die Wahrnehmung von Sicherheit und Unsicherheit in Europa, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 93 (2010), S.106-125.

²⁵ Vgl. *Dittmann, J.*, Gesellschaftliche Transformation, 2009.

²⁶ Vgl. *Lincoln, J./Kalleberg, A.*, Commitment, 1990.

- Boers, Klaus* (Hrsg.) [Kriminalitätsfurcht, 1991]: Kriminalitätsfurcht – Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft, 1991.
- Bornewasser, Manfred* [Videoüberwachung, 2008]: Videoüberwachung: Wie sie wirkt und was mit ihr erreicht werden soll, in: Manfred Bornewasser, Claus Dieter Classen & I-lona Stolpe (Hrsg.), Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze. Ergebnisse eines Pilotprojekts im Land Brandenburg. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, 2008, S. 16-41.
- Bornewasser, Manfred/Bober, Johannes* [Intergroup Behavior, 1987]: Individual, social group and intergroup behavior. Some conceptual remarks on the social identity theory, in: *European Journal of Social Psychology* 17 (3) (1987), S. 267–276.
- Bornewasser, Manfred/ Krense, Thomas/ Mächler, Gunnar* [Kriminologische Regionalanalyse, 1991]: Kriminologische Regionalanalyse in der Hansestadt Greifswald für die Stadtteile Innenstadt, Schönwalde II, Wieck und Eldena . Greifswald: Universität Greifswald, 2003.
- Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.) [2006]: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin, 2006.
- Dittmann, Jörg* (Hrsg.) [Zeitreihenanalyse, 2005]: Entwicklung der Kriminalitätseinstellungen in Deutschland – Eine Zeitreihenanalyse anhand allgemeiner Bevölkerungsumfragen. DIW Berlin, Diskussionspapier 468, 2005.
- Dittmann, Jörg* (Hrsg.) [Gesellschaftliche Transformation, 2009]. Unsicherheit in Zeiten gesellschaftlicher Transformation. Zur Entwicklung und Dynamik von Sorgen in der Bevölkerung in Deutschland. SOEP-Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, 243. DIW Berlin, 2009.
- Frevel, Bernhard* (Hrsg.) [Lokale Sicherheitspolitik, 2012]: Handlungsfelder lokaler Sicherheitspolitik. Netzwerke, Politikgestaltung und Perspektiven. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, 2012.
- Gabriel, Ute & Greve, Werner* [The Psychology of Fear of Crime, 2003]: The Psychology of Fear of Crime: Conceptual and methodological Perspective, in: *British Journal of Criminology* 43 (2003), S. 600-614.
- Garofalo, James* [Victimization, 1979]: Victimization and the Fear of Crime, in: *Journal of Research in Crime and Delinquency* 16 (1) (1979), S. 80–97.
- Goldstein, Harvey* [Multilevel Models, 1987]: Multilevel Models in Educational and Social Research. London: Griffin, 1987.
- Görgen, Thomas* (Hrsg.) [Handlungsmaxime, 2010]: Subjektives Sicherheitsempfinden als Handlungsmaxime? Vortrag auf der Meilensteinkonferenz des BMBF-geförderten Projekts „Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt“ 13./14.Juli 2011. Münster, 2011.
- Hirtenlehner, Helmut* [Coping-Ressourcen, 2006]: Kriminalitätsfurcht – Ergebnis unzureichender Coping-Ressourcen?, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 89 (1), 2006, S. 1-23.
- Janssen, Helmut & Schollmeyer, Katrin* (Hrsg.) [2001]: Unsicherheit im öffentlichen Raum: eine empirische Studie zum subjektiven Sicherheitsempfinden in Erfurt. Mainz: Weißer Ring Verlag, 2001.
- Kube, Edwin* [Bauliche Gestaltung, 2006]: Kriminalprävention durch bauliche Gestaltung der räumlichen Umwelt, in: Thomas Feltes, Christian Pfeiffer, Gernot Steinhilper (Hrsg.), Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag, 2006. Heidelberg, S. 1016.
- Lewis, Dan A. & Salem, Greta W.* (Hrsg.) [Social Problem, 1986]: Fear of Crime: Incivility and the Production of a social Problem. New Brunswick: Transaction Books, 1986.

- Lincoln, James R. & Kalleberg, Arne L.* (Hrsg.) [Commitment, 1990]: Culture, Control, and Commitment: A Study of Work Organization and Work Attitudes in the United States and Japan. New York: Cambridge University Press, 1990.
- Obergfell-Fuchs, Joachim* (Hrsg.) [Kommunale Kriminalprävention, 2001]: Ansätze und Strategien kommunaler Kriminalprävention – Begleitforschung im Pilotprojekt kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg anhand der Stadt Freiburg im Breisgau. Freiburg i. Br., 2001.
- Sailer, Kerstin* (Hrsg.) [Raum beißt nicht, 2004]: Raum beißt nicht! Neue Perspektiven zur Sicherheit von Frauen im öffentlichen Raum. Frankfurt am Main: Peter Lang. Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2004.
- Skogan, Wesley G., Maxfield, Michael G.* (Hrsg.) [Coping with Crime, 1981]. Coping with Crime: Individual and Neighborhood Reactions. Beverly Hills: Sage, 1981.
- Wilson, James Q. & Kelling, George L.* [Broken, Windows, 1982]: The Police and the Neighbourhood Safety: Broken Windows, in: The Atlantic Monthly 3 (1982), S. 29-39.
- Wyant, Brian R.* [Incivilities, 2008]: Multi-level Impacts of perceived Incivilities and Perceptions of Crime Risk on Fear of Crime., in: Journal of Research in Crime and Delinquency 45 (1) (2008), S. 39-64.

Gefährdungen durch Kriminalität in „offiziellen“ Zahlen und subjektivem Erleben der Menschen: Polizeiliche Kriminalstatistik und Dunkelfeldbefragungen

Christoph Birkel

Bundeskriminalamt, Kriminalistisches Institut, Gruppe kriminalistisch-kriminologische Forschung und Beratung, Fachbereich Polizeiliche Kriminalstatistik, kriminalstatistisch-kriminologische Analysen, Dunkelfeldforschung.

1 Einleitung

Wer von Sicherheit redet, soll von Kriminalität nicht schweigen – ist man geneigt zu sagen, denn ideengeschichtlich wird spätestens seit der frühen Neuzeit in zentraler Weise der Schutz des Einzelnen vor Übergriffen auf die physische Integrität oder das Eigentum mit dem Begriff der Sicherheit verbunden.²⁷ Umgekehrt gehört Kriminalität zu den Phänomenen, die in bedeutsamem Maße Sorgen bereiten.²⁸ Nicht zuletzt deswegen findet die alljährliche Präsentation der Polizeilichen Kriminalstatistik rege Aufmerksamkeit.

Doch wie zuverlässig unterrichtet diese offizielle Statistik über die Gefährdung durch Kriminalität, soweit sie sich in Straftaten manifestiert? Und ist die Erhebung von Erfahrungen als Kriminalitätsoffer aus Sicht der betroffenen Bürger möglicherweise eine bedenkenswerte Alternative?

Diese Fragen stehen im Mittelpunkt meines Beitrages, in dem ich zunächst die Polizeiliche Kriminalstatistik vorstellen und ihre Eignung für die Messung des Kriminalitätsaufkommens diskutieren werde (Kapitel 2). Hieran schließt sich ein analog aufgebauter Abschnitt zu sogenannten Opferbefragungen als einer Form der Dunkelfeldforschung und wichtigster Alternative zu Kriminalstatistiken an (Kapitel 3). Es folgt eine Diskussion des Verhältnisses beider Datenquellen (Kapitel 4), welche zu dem Ergebnis führt, dass Opferbefragungen und Polizeiliche Kriminalstatistik komplementär sind und beide benötigt werden. Es sind also statistikbegleitende Dunkelfelduntersuchungen erforderlich. Eine solche wird im fünften Abschnitt vorgestellt, ehe der Beitrag mit zusammenfassenden Bemerkungen schließt.

2 Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)

2.1 Allgemeine Informationen zur PKS

In der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) werden alle Straftaten – mit Ausnahme von Verkehrsdelikten und Verstößen gegen strafrechtliche Landesgesetze sowie der Staatsschutzdelikte – mit Tatort im Inland erfasst, bei denen eine deutsche Polizeibehörde Ermittlungen durchgeführt hat.²⁹ Die Registrierung der Straftaten erfolgt durch die sachbearbeitenden Po-

²⁷ Vgl. Conze, W., Sicherheit, 1984.

²⁸ Vgl. bspw. R + V Versicherung, Ängste, 2012, S. 1.

²⁹ Nicht enthalten sind also Vergehen, bei denen andere Behörden ermittelt haben, etwa die Finanzbehörden bei Steuerdelikten oder unmittelbar die Staatsanwaltschaft bei Wirtschaftsdelikten. Immerhin etwa 80% der von Staatsanwaltschaften erledigten Verfahren werden aber durch die Polizei eingeleitet (vgl. Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz, Sicherheitsbericht, 2001, S. 9). Staatsschutzdelikte, die gleichzeitig der allgemeinen Kriminalität zuzuordnen sind, werden auch in der PKS erfasst. Die Erfassung von Rauschgiftdelikten, bei denen der Zoll ermittelt hat, ist unvollständig (vgl. Bundeskriminalamt, Kriminalstatistik, 2013, S. 7). Die Beschränkung der Erfassung auf Straftaten mit Tatort im Inland hat die Folge, dass zahlreiche über das Internet

lizeidienststellen nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen (es handelt sich also um eine sogenannte „Ausgangsstatistik“).³⁰ Die erhobenen Daten werden von den Landeskriminalämtern zusammengeführt und an das Bundeskriminalamt übermittelt, das auf dieser Basis die bundesweite PKS erstellt. Bis zum Berichtsjahr 2008 erfolgte die Anlieferung der Daten beim Bundeskriminalamt in Form aggregierter Tabellen, sodass die Analysemöglichkeiten begrenzt waren. Seit 2009 erfolgt die Übermittlung der Daten in Form von Einzeldatensätzen für jeden Fall, die dann vom Bundeskriminalamt zur Bundesstatistik aggregiert werden.³¹ Hierdurch sind die Auswertungsmöglichkeiten erheblich erweitert worden. Insbesondere können nun theoretisch z. B. Merkmale von Tatverdächtigen und Opfern aufeinander bezogen werden (etwa Alter und Geschlecht der Opfer auf Alter und Geschlecht der Tatverdächtigen).³²

Die Erfassung der Straftaten erfolgt auf Basis eines teils nach strafrechtlichen, teils nach kriminologischen Gesichtspunkten aufgebauten, bis 2008 vierstelligen, seither sechsstelligen Straftatenschlüssels, der mit der Umstellung auf Einzeldatensatzanlieferung erheblich ausgeweitet wurde. Die Bandbreite der erfassten Merkmale ist in einer Reihe von Merkmalskatalogen geregelt. Es handelt sich um Merkmale des Falls (Vollendung/Versuch, Aufklärung, Tatzeit³³, Größe der Tatortgemeinde etc.), des oder der Tatverdächtigen (Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit etc.), und (nur bei bestimmten Straftaten) der Opfer (Alter, Geschlecht, Opfer-Tatverdächtigen-Beziehung etc.).

Wie bei der Erfassung vorzugehen ist, ist durch bundeseinheitliche Richtlinien festgelegt.³⁴ Die wichtigsten Erfassungsregeln sind die folgenden:³⁵

- Werden durch eine Handlung mehrere Strafgesetze verletzt oder das gleiche Gesetz mehrfach (Tateinheit), ist nur für die Straftat mit der schwersten Strafandrohung ein Fall zu erfassen.³⁶ Dasselbe gilt, wenn mehrere Handlungen, die gegen Strafgesetze verstoßen, „in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen“³⁷ („natürliche Handlungseinheit“), etwa wenn bei einem Wohnungseinbruch mehrere Personen geschädigt werden.
- Werden im Rahmen der Ermittlungen zu einer Straftat weitere strafrechtliche Verstöße desselben Tatverdächtigen bekannt, die unter denselben Straftatenschlüssel zu subsumieren sind, wird nur ein Fall erfasst, sofern jedes Mal die gleiche Person oder die Allgemeinheit geschädigt wurden („gleichartige Folgehandlungen“).
- Wurde von demselben Tatverdächtigen dieselbe Strafrechtsvorschrift durch mehrere selbständige Handlungen zum Nachteil verschiedener Geschädigter verletzt, oder

verübte Delikte (etwa Betrug, Erpressung mit sog. „ransomware“), bei denen Personen im Inland geschädigt wurden, nicht in die PKS eingehen, da der Tatort – rechtlich gesehen – im Ausland liegt (z. B. wird die entsprechende Website bei einem Server im Ausland geführt).

³⁰ D.h. es werden nur Fälle registriert, bei denen polizeilicherseits auch bei Ermittlungsende noch vom Vorliegen einer Straftat ausgegangen wurde.

³¹ Vgl. *Mischkowitz, R./Becker, H.*, Kriminalstatistik, 2011.

³² Vgl. *Guzy, N.*, Analysemöglichkeiten, 2012.

³³ Bei Straftaten, die sich über mehrere Tage erstrecken, bezieht sich „Tatzeit“ auf das Ende dieses Zeitraums. Maßgeblich für die Zuordnung zu einem Kalenderjahr in den veröffentlichten Statistiken ist aber der Erfassungs- und nicht der Tatzeitpunkt, d. h. eine z. B. für das Jahr 2010 ausgewiesene Straftat kann sich prinzipiell auch in einem früheren Jahr ereignet haben.

³⁴ Vgl. *Bundeskriminalamt*, Richtlinien, 2014.

³⁵ Vgl. *Bundeskriminalamt*, Richtlinien, 2014, S. 19ff.

³⁶ Werden mehrere strafrechtliche Normen mit gleicher Strafandrohung verletzt, wird ein Fall bei dem speziellsten Delikt erfasst.

³⁷ *Bundeskriminalamt*, Richtlinien, 2011, S. 20.

wurden unterschiedliche Normen übertreten, ist jeweils – pro Geschädigtem bzw. pro Gesetzesnorm – ein Fall zu zählen („Tatmehrheit“).

2.2 Reliabilität und Validität der PKS als Indikator für das Kriminalitätsaufkommen

Die Erfassung des Kriminalitätsaufkommens in der PKS unterliegt verschiedenen Verzerrungsfaktoren, die vielfach zu Skepsis hinsichtlich ihrer Reliabilität und Validität geführt haben.³⁸ Welche Probleme stellen sich hier im Einzelnen?

Die Dunkelfeldproblematik

Die Polizei wird im Regelfall durch eine Anzeige über ein Delikt informiert; die wenigsten Straftaten werden aufgrund eigener Aktivitäten entdeckt.³⁹ Viele Delikte werden aber gar nicht angezeigt und folglich auch nicht in der PKS erfasst. Dies gilt insbesondere für als solche völlig unbemerkt bleibende Verbrechen („absolutes Dunkelfeld“) und für sogenannte opferlose Delikte, etwa Drogenhandel; aber auch Straftaten, die nicht zu diesen Kategorien zählen, werden vielfach nicht angezeigt (solche Fälle bilden mit den opferlosen Delikten das „relative Dunkelfeld“).⁴⁰

Die Problematik des (relativen) Dunkelfeldes ist dabei je nach Delikt unterschiedlich: So wurden laut „European Survey on Crime and Safety“ (EU-ICS) 2005 in Deutschland von den innerhalb der letzten fünf Jahre erlebten Motorradiebstählen mit 99% so gut wie alle angezeigt, aber von den Fahrraddiebstählen lediglich 67%, von den Diebstählen persönlichen Eigentums 43% und von den Raubdelikten nur 36%. Eine besonders niedrige Anzeigequote wiesen „sexual incidents“ (9%) sowie Körperverletzungen und Bedrohungen (24%) auf.⁴¹

Da die Anzeigebereitschaft im Zeitverlauf auch einem Wandel unterliegt,⁴² ist die Relation von angezeigten und nicht-angezeigten Straftaten nicht konstant („Gesetz des konstanten Verhältnisses“⁴³) und Zeitreihen von PKS-Daten geben bei Delikten mit niedriger Anzeigequote die Entwicklung des Kriminalitätsaufkommens potenziell erheblich verzerrt wieder.

Die Anzeigebereitschaft variiert zudem keineswegs zufällig, sondern in Abhängigkeit von Merkmalen des Opfers (z. B. Geschlecht, Alter, Bildung, Wahrnehmung einer Verpflichtung zur Anzeige), des Delikts (Schwere) sowie der Tatumstände (Täter-Opfer-Beziehung) und des sozialökologischen Kontextes (soziale Kohäsion, Benachteiligung).⁴⁴

Kontroll- und Registrierverhalten der Polizei

Die Registrierung einer Straftat in der PKS ist keine zwangsläufige Konsequenz einer Anzeige: Es wird berichtet, dass trotz des Legalitätsprinzips Anzeigeeerster „abgewimmelt“ werden.⁴⁵ Insbesondere bei Delikten gegen die Person ist die Neigung offenbar gering, eine

³⁸ Vgl. z. B. Kury, H./Oberfell-Fuchs, J., Messung, 1998, S. 618; Lehne, W., Aussagekraft, 2002; Brüchert, O., Anzeigenstatistik, 2004.

³⁹ Vgl. Schwind, H. D., Kriminologie, 2010, S. 38.

⁴⁰ Vgl. Bundeskriminalamt, Kriminalstatistik, 2013, S. 7.

⁴¹ Vgl. Dijk, J. J. M. u. a., Criminal, 2007, S. 264.

⁴² Vgl. Dijk, J. J. M. u. a., Criminal, 2007, S. 264.

⁴³ Wadler, A., Verbrechensbewegung, 1908, S. 15, zitiert nach Heinz, W., Strafrechtspflege, 1998, S. 783.

⁴⁴ Vgl. Tarling, R./Morris, K., Reporting, 2010; Kriminalistisch-kriminologische Forschungsstelle NRW, Anzeigeverhalten, 2006; Thome, H./Birkel, C., Gewaltkriminalität, 2007, S. 51ff.; Birkel, C./Guzy, N., Exploring, 2014.

⁴⁵ Vgl. Kürzinger, J., Strafanzeige, 1978; Dölling, D., Legalitätsprinzip, 1999, S. 43-45.

Anzeige aufzunehmen.⁴⁶ Ob eine formelle Anzeigenaufnahme erfolgt, scheint u. a. von der „Respektabilität“ des Anzeigenerstatters, der Schwere des Delikts, der organisationsinternen wie auch persönlichen Präferenz für formelle oder informelle Kontrollstrategien – bei leichten Straftaten auch der Personalausstattung – abzuhängen.⁴⁷

Das Kontrollverhalten spielt aber insbesondere bei den sogenannten „opferlosen Delikten“ eine große Rolle: Sie gelangen in erster Linie über proaktive Maßnahmen (Kontrollen, Razzien etc.) ins Blickfeld der Polizei⁴⁸ und damit auch in die Kriminalstatistik (sogenannte „Kontrolldelikte“). Die Intensität dieser Aktivitäten ist abhängig von der Ressourcenausstattung und Prioritätensetzungen. Insofern haben bei derartigen Delikten, insbesondere im Bereich der Drogenkriminalität,⁴⁹ polizeiliche Kriminalstatistiken keinen Bezug zum realen Straftatenaufkommen.

Bei allen Deliktkategorien ist zudem mit Ungenauigkeiten, Fehlern und „kreativer Buchführung“ zu rechnen:

- Die Erfassung der angezeigten Delikte ist zum Teil fehlerhaft.⁵⁰ Das Ausmaß derartiger Fehler hängt auch von der Organisation des Ermittlungsverfahrens und vor allem der statistischen Erfassung ebenso wie der Qualifikation des mit der Registrierung betrauten Personals ab.⁵¹ Trotz bundeseinheitlicher Richtlinien gibt es hier eine erhebliche Heterogenität zwischen den Bundesländern.
- Berichtet wird auch von strategischem Registrierungsverhalten, insbesondere wenn die registrierte Kriminalität oder die Aufklärungsquote als Indikatoren für die Leistungsbewertung der Polizeidienststellen sowie die Ressourcenausstattung dienen.⁵²
- Die Klassifikation der Delikte in der PKS ist von begrenzter Präzision, da polizeilicherseits nur eine vorläufige Einordnung bei dem schwersten der in Frage kommenden Tatbestände erfolgt.⁵³ Insofern unterliegt diese einer Überbewertungstendenz, die noch durch die Regel zur Erfassung von in Tateinheit verübten Delikten (s. o.), verstärkt wird. Die Bewertung von Sachverhalten durch die Polizei scheint zudem regional zu variieren und einem Wandel zu unterliegen.⁵⁴

2.3 Konsequenzen der Messfehler

Die PKS gibt aufgrund der beschriebenen Verzerrungsfaktoren nur bei wenigen Delikten (bei Kraftfahrzeugdiebstahl und vollendeten Tötungsdelikten)⁵⁵ das Straftatenaufkommen einiger-

⁴⁶ In der Untersuchung von Kürzinger waren dies nur bei 30% der zur Kenntnis gebrachten Ereignisse der Fall, vgl. Kürzinger, J., Strafanzeige, 1978, S. 158-160.

⁴⁷ Vgl. Kürzinger, J., Strafanzeige, 1978; Dölling, D., Legalitätsprinzip, 1999, S. 43-45; Pfeiffer, C., Herausforderung, 1987.

⁴⁸ Oder anderer vorgelagerter Kontrollinstanzen, im Falle von Beförderungerschleichung z. B. der von Verkehrsunternehmen eingesetzten Fahrkartenkontrolleure.

⁴⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz, Sicherheitsbericht, 2001, S. 8f.

⁵⁰ Vgl. Gundlach, T./Menzel, T., Fehlerquellen, 1993; Stadler, W./Walser, W., Fehlerquellen, 2000.

⁵¹ Vgl. Gove, W. R. u. a., Uniform, 1985, S. 474; Pfeiffer, C./Wetzels, P., Explosion, 1994.

⁵² Vgl. Rütther, W., Einfluss, 2001; Quambusch, E., Kriminalitätsbekämpfung, 2005.

⁵³ Vgl. Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz, Sicherheitsbericht, 2001, S. 20f.; Schwind, H. D., Kriminologie, 2010, S. 26.

⁵⁴ So z. B. bei Tötungsdelikten; vgl. Kreuzer, A., Definitionsprozesse, 1982, S. 430; Kerner, H. J., Tötungsdelikte, 1986, S. 879-882; Pfeiffer, C./Wetzels, P., Explosion, 1994, S. 36. Auch bei Körperverletzungsdelikten scheint teilweise eine Veränderung der polizeilichen Bewertung stattgefunden zu haben; vgl. Egelkamp, M. M., Inflation, 2002, S. 211, S. 265.

⁵⁵ Bei letzteren fällt das Problem des relativen Dunkelfelds praktisch weg, da Anzeigeverhalten und Registrierer-

maßen valide wieder und zeichnet überdies ein zur Schwere hin verzerrtes Bild der Kriminalitätsstruktur. Es kann auch nicht unterstellt werden, dass sie regionale Unterschiede und zeitliche Veränderungen beim Kriminalitätsaufkommen zuverlässig misst, da Anzeige- und Registrierverhalten regionalen Variationen und einem Wandel über die Zeit unterliegen.⁵⁶ Für deskriptive Fragestellungen ist die PKS also eine mit wenigen Ausnahmen problematische Datengrundlage.

Etwas anders sieht die Situation bei multivariaten Analysen aus, bei denen z.B. Kriminalitätsraten in Beziehung zu anderen Merkmalen räumlicher Einheiten gesetzt werden.⁵⁷ Hier kommt es darauf an, ob die Messfehler systematischer Natur sind, d.h. mit dem tatsächlichen Deliktaufkommen und/oder den unabhängigen Variablen korrelieren.⁵⁸ Es ist aufgrund der vorhandenen Erkenntnisse zu Anzeigebereitschaft und Anzeigenannahme sowie der Subsumtionspraxis davon auszugehen, dass zumindest bei diesen Faktoren solche systematische Messfehler vorliegen. Wie gravierend die hieraus resultierenden Verzerrungen von Zusammenhangsschätzungen sind, ist freilich nicht klar: Für Zeitreihenanalysen legt z. B. die Untersuchung von *Pudney u.a. 2000*, die in Simulationen den Effekt von Veränderungen im Anzeigeverhalten untersucht haben, nahe, dass zumindest bei Wohnungseinbruchdiebstahl die Konsequenzen für Zusammenhangsschätzungen minimal sein dürften.⁵⁹ Andererseits scheint auch eine vollständigere Registrierung angezeigter Delikte in polizeilichen Kriminalstatistiken einen erheblichen Einfluss auf die Entwicklungstendenz der registrierten Kriminalität zu haben, wie Befunde aus mehreren Ländern nahelegen.⁶⁰ Der potenzielle Effekt dieses Faktors auf Zusammenhangsschätzungen wurde meines Wissens bislang noch nicht untersucht. Wie sich Variationen in Anzeige- und Registrierverhalten in Querschnittsanalysen auswirken, ist ebenfalls unklar.

3 Dunkelfeldbefragungen

3.1 Allgemeines

Als in den 1960er Jahren aufgrund der genannten Probleme die Unzufriedenheit mit der Aussagekraft polizeilicher Kriminalstatistiken zunahm, begann man damit, Bevölkerungsumfragen zu Erfahrungen als Opfer von Straftaten⁶¹ durchzuführen. Da hier Informationen zum Kriminalitätsgeschehen unabhängig vom Anzeigeverhalten und den Strafverfolgungsbehörden erhoben werden können, wurden derartige Umfragen als Mittel betrachtet, um das

halten vor allem von der Deliktschwere bestimmt werden; dafür gibt es hier ein „absolutes Dunkelfeld“; vgl. *Brinkmann, B.*, Dunkelfeld, 2002.

⁵⁶ Für weitere Verzerrungen können Brüche durch Gesetzesänderungen oder Änderungen der statistischen Kategorien sorgen – die im Regelfall immerhin bekannt sind.

⁵⁷ Vgl. z. B. *Messner, S. u. a.*, *Covariates*, 2011.

⁵⁸ Vgl. die Diskussion in *Birkel, C.*, *Polizeiliche*, 2003, S. 12ff.

⁵⁹ Vgl. *Pudney, S. u. a.*, *Relationship*, 2000.

⁶⁰ Vgl. *Rosenfeld, R.*, *Explaining*, 2007; *McDowall, D./Loftin, C.*, *Convergence*, 2007, S. 111-114; *Dijk, J. J. M./Tseloni, A.*, *Overview*, 2012, S. 23-29.

⁶¹ Die ebenfalls weit verbreitete Erhebung von Erfahrungen als Täter verfolgt zumeist nicht das Ziel, das Kriminalitätsaufkommen der Gesamtbevölkerung hochzurechnen und bezieht sich auf spezifische Populationen (zumeist Schüler) (vgl. *Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz*, *Sicherheitsbericht*, 2001, S. 12; *Lynch, J. P./Addington, L. A.*, *Identifying*, 2010, S. 251). Daher werde ich nicht auf diese sogenannten Täterbefragungen eingehen; vgl. dazu *Thornberry, T. P./Krohn, M. D.*, *Comparison*, 2003.

„wahre“ Kriminalitätsaufkommen ermitteln und offizielle Kriminalstatistiken „korrigieren“ zu können.⁶²

Dunkelfeld-Opferbefragungen sind üblicherweise wie normale sozialwissenschaftliche Repräsentativbefragungen konzipiert, d. h. es wird eine zufällige Stichprobe aus der Bevölkerung in Privathaushalten gezogen und nach einer der gängigen Methoden – persönlich-mündlich, schriftlich-postalisch oder telefonisch – befragt, wobei ein zentraler Bestandteil Fragen zu Ereignissen, bei denen innerhalb eines definierten Zeitraums die befragte Person oder andere Mitglieder ihres Haushalts Opfer spezifischer Delikte geworden sind, darstellen. Diese Fragen beziehen sich meistens auch auf die Folgen von Opfererlebnissen, das Anzeigeverhalten, und ggf. die Bewertung des Verhaltens der Polizei. In der Regel enthält das Erhebungsinstrument auch Fragen zur Kriminalitätsfurcht, sozio-demographischen Variablen und kriminologisch relevanten Merkmalen. Ein Unterschied zu sonstigen sozialwissenschaftlichen Umfragen besteht darin, dass recht große Stichproben benötigt werden, um das Aufkommen an Opfererfahrungen hinreichend genau auf die Gesamtbevölkerung hochrechnen zu können.

Das Spektrum der Delikte, die in Dunkelfeldbefragungen abgedeckt werden können, ist begrenzt: Tötungsdelikte, Delikte bei denen die Straftat nicht vom Opfer bemerkt wird (Betrugsdelikte, Hacking-Angriffe), und kriminelle Akte, bei denen keine natürliche Person das Opfer ist, scheiden beispielsweise aus.⁶³ Insofern sind Befragungen nicht in der Lage, die PKS zu ersetzen.

In vielen Ländern werden regelmäßig derartige Opferbefragungen als Ergänzung zu den polizeilichen Kriminalstatistiken durchgeführt, etwa in den USA, in Großbritannien, in Schweden und in den Niederlanden.⁶⁴ In Deutschland existiert dagegen eine derartige statistikbegleitende Dunkelfeldforschung bislang nicht.⁶⁵

3.2 Reliabilität und Validität von Opferbefragungen

Verspricht die Unabhängigkeit von Anzeige- und Kontrollverhalten prinzipiell eine zuverlässigere Messung des Kriminalitätsaufkommens, unterliegen sie jedoch denselben Quellen von Messfehlern wie sozialwissenschaftliche Bevölkerungsumfragen allgemein.⁶⁶ Die wichtigsten Probleme sind die Folgenden:

a) Einschränkungen bei Schlüssen von der Stichprobe auf die Gesamtbevölkerung:

- Die Auswahlrahmen, aus denen die Stichprobe gezogen wird, umfassen in der Regel nicht die gesamte Bevölkerung, sondern z. B. nur die Bevölkerung in Privathaushalten, je nach Erhebungsmodus und Untersuchungsdesign mit weiteren Be-

⁶² Vgl. *Schwind, H. D. u. a.*, Dunkelfeldforschung, 1975, 19f.; *Sparks, R. F.*, Surveys, 1981; *Wetzels, P.*, Opfererleben, 1996.

⁶³ Vgl. *Stock, J.*, Stand, 2012, S. 316f.

⁶⁴ *Rennison, C. M./Rand, M.*, Introduction, 2007; *Hough, M.*, Research, 2008; *Pauwels, L./Pleysier, S.*, Insecurity, 2008; *Swedish National Council for Crime Prevention*, Swedish, 2011.

⁶⁵ Neben der dreimaligen Durchführung von bundesweiten Opferbefragungen im Rahmen des „International Crime Victim Survey (ICVS)“-Programms 1989, 2005, und 2010 (wobei die Daten für 2010 nur begrenzt mit denen für die vorhergehenden Wellen vergleichbar sind) gab es nur in den 1990er Jahren drei Befragungen, die je einmal repliziert wurden; vgl. *Obergfell-Fuchs, J.*, Insecurity, 2008; *Heinz, W. u. a.*, Opferbefragungen, 1998; *Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz*, Sicherheitsbericht, 2001, S. 69-71.

⁶⁶ Vgl. dazu *Groves, R. M. u. a.*, Survey, 2004.

schränkungen, etwa auf die Personen, welche mindestens 16 Jahre alt sind, über einen Festnetzanschluss kontaktiert und auf Deutsch befragt werden können.⁶⁷ Im Hinblick auf Schlussfolgerungen für das gesamtgesellschaftliche Kriminalitätsaufkommen stellt sich hier ein „undercoverage“-Problem, weil Teile der Bevölkerung – darunter hohen Viktimisierungsrisiken ausgesetzte Gruppen wie Anstaltsinsassen und Obdachlose,⁶⁸ vermutlich auch Migranten mit schlechten Deutschkenntnissen sowie Personen, die ausschließlich über Mobilfunk kontaktiert werden können (sogenannte „mobile onlys“⁶⁹) – aus der Erhebung komplett ausgeschlossen sind.

- Hinzu kommen systematische Stichprobenausfälle: Marginalisierte Gruppen wie Drogensüchtige sind in Opferbefragungen unterrepräsentiert. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass viktimisierte Personen schwer zu erreichen sind und häufiger als nicht-viktimisierte das Interview verweigern.⁷⁰ Angesichts des Zusammenhangs von Opferisiko und Bildung⁷¹ ist auch der übliche „Bildungs-Bias“ in Umfragen misslich.⁷²

b) Fehlerhafte Angaben der Befragten

- Bei Erfahrungen als Kriminalitätsoffer, insbesondere sexuellen Viktimisierungen und Delikten im sozialen Nahraum, handelt es sich zum Teil um sensible, als höchstpersönlich oder unangenehm eingestufte Themen.⁷³ Dies kann dazu führen, dass ein Teil der einschlägigen Erlebnisse zwar erinnert, aber nicht berichtet wird.⁷⁴ Das Ausmaß des durch Sensibilität bedingten „underreportings“ hängt stark vom Interviewmodus ab.⁷⁵
- Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Interviewpartner alle relevanten Ereignisse – und nur diese – erinnern und korrekt berichten.⁷⁶ Es kommt vor, dass etwa die Befragten das juristische Konzept eines Raubes nicht richtig verstehen und bestimmte einschlägige Ereignisse nicht nennen, dafür aber andere Erfahrungen, die strafrechtlich nicht relevant oder einer anderen Kategorie zuzuordnen sind („conceptual failure“⁷⁷). Zudem werden die befragten Personen einen Teil der relevanten Ereignisse vergessen. Dies ist umso wahrscheinlicher, je weiter das fragliche Ereignis zurückliegt. Je kürzer also die Referenzperiode ist, für die Viktimisierungen erhoben werden, desto geringer ist die Untererfassung von Ereignissen aufgrund Nichterinnerns. Dabei werden schwere Delikte und allgemein Ereignisse, die Konsequenzen haben besser erinnert (etwa eine Anzeige bei der Polizei, die Behandlung von Verletzungen oder die Beantragung von Schadensersatz bei einer Versicherung). Gelingt die Identifikation von einschlägigen Erinnerungen, werden häufig nicht alle Einzelheiten richtig abgerufen. Dieses Problem stellt sich insbesondere, wenn eine Person innerhalb der Referenzperiode sehr häufig Opfer ähnlicher Delikte durch denselben Täter wurde. Bei solchen serienhaften Viktimisierungen können die Betroffenen nur ge-

⁶⁷ Vgl. *Heinz, W.*, Abschlussbericht, 2002, S. 14.

⁶⁸ Vgl. *Kushel, M. B. u. a.*, Door, 2003; *Ernst, S.*, Ausmaß, 2008; *Bieneck, S./Pfeiffer, C.*, Viktimisierungserfahrungen, 2012.

⁶⁹ Zum erhöhten Opferisiko dieser Gruppe vgl. *Hideg, G./Manchin, R.*, Inclusion, 2005.

⁷⁰ Vgl. *Birkel, C.*, Polizeiliche, 2003, S. 65f.; *Schnell, R./Kreuter, F.*, Untersuchungen, 2000, S. 106, 110.

⁷¹ Vgl. *Forschungsgruppe "Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg"*, Viktimisierungen, 1998.

⁷² Vgl. *Schnell, R.*, Nonresponse, 1997, S. 205f.

⁷³ Vgl. *Cantor, D./Lynch, J. P.*, Self-Report, 2000, S. 112; *Tourangeau, R./Yan, T.*, Sensitive, 2007, S. 860.

⁷⁴ Zu empirischen Hinweisen hierauf vgl. *Skogan, W. G.*, Methodological, 1986, S. 85f.

⁷⁵ Vgl. *Tourangeau, R./McNeeley, M. E.*, Measuring, 2003, S. 21f., S. 35.

⁷⁶ Zum Folgenden vgl. *Lynch, J. P./Addington, L. A.*, Identifying, 2010, S. 255-266.

⁷⁷ *Lynch, J. P./Addington, L. A.*, Identifying, 2010, S. 255f.

schätzte Angaben zur Anzahl der einzelnen Vorfälle und den einzelnen Ereignissen machen. Besonders fehleranfällig ist des Weiteren die Datierung von Ereignissen: die Befragten neigen häufig dazu Ereignisse, die schon vor der Referenzperiode stattgefunden haben, in sie hinein zu verlegen („forward telescoping“), so dass das Deliktaufkommen überschätzt wird. Dieser Effekt ist bei Eigentumsdelikten, versuchten Straftaten, und nicht angezeigten Delikten stärker. Die meisten dieser Erinnerungs- und Zuordnungsfehler lassen sich durch eine angemessene Fragebogenkonstruktion verringern⁷⁸ – aber nicht beseitigen.

Die geschilderten Einschränkungen hinsichtlich der Repräsentativität und die Messfehler bei Opferbefragungen führen zunächst dazu, dass diese keine Schätzung des gesamten Kriminalitätsaufkommens in einer Gesellschaft erlauben, sondern nur die Betroffenheit bestimmter Teile der Bevölkerung zu ermitteln ermöglichen – und auch dies nur unvollständig sowie – in Abhängigkeit von der gewählten Referenzperiode – zur Schwere hin verzerrt. Somit ist eine Beschreibung des „wahren“ Kriminalitätsaufkommens auch auf Basis von Opferbefragungen nicht möglich.

Plausibler ist, dass regelmäßig replizierte Opferbefragungen zumindest die Entwicklungstendenz des Deliktaufkommens zuverlässig messen, da die meisten Messfehler konstant sein dürften. Allerdings kann auch dies nicht als sicher gelten: konzentrieren sich Veränderungen der Kriminalität auf jene Gruppen, bei denen die systematischen Stichprobenfälle auftreten, wird dies den Trend der Opferraten verzerren. Die Messfehler in Opferbefragungen haben zudem teilweise einen systematischen Charakter, führen also zu verzerrten Zusammenhangsschätzungen, soweit das Ausmaß von Erinnerungsfehlern mit Variablen wie Alter, Einkommen und Ethnizität zusammenhängt.⁷⁹

4 Das Verhältnis von Hellfeld- und Dunkelfelddaten⁸⁰

Die Situation stellt sich insgesamt folglich so dar, dass sowohl polizeiliche Kriminalstatistiken als auch Opferbefragungen mit zum Teil systematischen Messfehlern behaftet sind. Diese Messfehler sind allerdings weitestgehend unterschiedlicher Natur. Es liegt daher nahe, beide Datenquellen als komplementär zu betrachten – eine Auffassung die heute unter Fachleuten dominiert.⁸¹ Denn sofern zwei unabhängige Datenquellen zu gleichartigen Ergebnissen führen, können diese eine besondere Vertrauenswürdigkeit beanspruchen.

Die Frage ist freilich, wie diese Komplementarität genau zu verstehen ist, wenn damit nicht nur gemeint ist, dass sich beide Quellen durch Bereitstellung von Informationen zu unterschiedlichen Aspekten ergänzen. Wie verhält es sich mit der Kompatibilität hinsichtlich des „Überschneidungsbereichs“ beider Quellen, also ihren Aussagen zum Kriminalitätsaufkommen? Hier stellt sich das Problem, dass es sich aufgrund konzeptioneller Differenzen nicht einfach um zwei alternative Messungen des gleichen Phänomens handelt, wie nachfolgend erläutert wird.

⁷⁸ Z. B. durch die Wahl einer kurzen Referenzperiode, „bounded recall“-Methoden (Sudman, S. u. a., Bounded, 1984), und Frageformulierungen, die viele Stimuli für den Abruf relevanter Erinnerungsinhalte enthalten (Lynch, J. P./Addington, L. A., Identifying, 2010, S. 256).

⁷⁹ Vgl. Cantor, D./Lynch, J. P., Self-Report, 2000, S. 111; Lynch, J. P./Addington, L. A., Identifying, 2010, S. 259.

⁸⁰ Der folgende Abschnitt beruht auf einer Passage in Birkel, C., Hellfeld, 2014.

⁸¹ Vgl. Biderman, A. D./Lynch, J. P., Understanding, 1991, S. ix f.; Cantor, D./Lynch, J. P., Self-Report, 2000, S. 89; Lynch, J. P./Addington, L. A., Introduction, 2007, S. 3.

4.1 *Unterschiedliche Grundgesamtheiten*

In die PKS gehen alle angezeigten Straftaten auf dem Territorium der Bundesrepublik ein, unabhängig davon, ob die Beteiligten zur Wohnbevölkerung gehören oder etwa Mitglieder von Stationierungstreitkräften, Touristen oder Geschäftsreisende sind; die Erfassung erfolgt auch ohne Rücksicht darauf, ob Personen, Unternehmen oder die Allgemeinheit geschädigt wurden.

Befragungen erfassen dagegen – wie oben dargelegt – nur bestimmte Teile der Wohnbevölkerung. Vergleichbarkeit lässt sich aber nicht durch einen analogen Ausschluss der entsprechenden PKS-Datensätze herstellen, da entsprechende Opfermerkmale in der PKS nicht erfasst werden. Zeitlich sind die Gesamtheiten der Ereignisse, auf die sich die standardmäßig veröffentlichten PKS-Daten und Dunkelfeldstudien beziehen, ebenfalls unterschiedlich abgegrenzt: Die PKS bezieht sich auf die Fälle, bei denen innerhalb des Berichtsjahrs die Ermittlungen abgeschlossen worden sind. In Dunkelfeldbefragungen gehen dagegen alle Viktimisierungen ein, die sich nach Angabe der Befragten innerhalb einer definierten Referenzperiode ereignet haben.⁸²

4.2 *Unterschiedliche Zählregeln*

Auch bei den Regeln für die Zählung gibt es üblicherweise Unterschiede:

So werden bei Opferbefragungen üblicherweise in Fällen, die nach der PKS-Vorschrift für Tateinheit nur als ein Fall zu erfassen wären, mehrere Viktimisierungen gezählt.⁸³ Ebenso werden serienhafte Viktimisierungen nicht nach der PKS-Zählregel für „gleichartige Folgehandlungen“ nur einmal gezählt, sondern normalerweise geht jeder einzelne Vorfall in die Berechnung von Inzidenzen ein.⁸⁴ Die unterschiedliche Zählweise kann sich spürbar auswirken, insbesondere auf Zeitreihen, da Serieldelikte eine größere Dynamik haben.⁸⁵

4.3 *Divergenz von Alltagskonzepten und juristischen Definitionen*

Recht fundamental gelagert ist schließlich folgender Sachverhalt: Straftaten sind keine Sachverhalte, welche relativ einfach mit hoher intersubjektiver Übereinstimmung zu erheben sind, sondern soziale Tatsachen, die in interaktiven Aushandlungsprozessen in einem mehrstufigen Prozess im Zusammenspiel verschiedenster Akteure (den unmittelbar am Geschehen Beteiligten, Zeugen, Polizisten, Anwälten, Richtern etc.) unter Bezugnahme auf die Normen des Strafrechts generiert werden.⁸⁶ Viktimisierungsbefragungen und Polizeiliche Kriminalstatistik setzen an unterschiedlichen Stufen des Konstruktionsprozesses und den Perspektiven verschiedener Akteure an: Die einen zielen auf die Perspektive und den Erkenntnisstand der Person, welche sich selbst als „Opfer“ beschreibt, die andere auf die Sichtweise der Polizei am Ende der Ermittlungen. Es wäre recht optimistisch anzunehmen, dass beide Perspektiven konvergieren. In Grenzen ist es möglich, die erste an die zweite Perspektive anzunähern: entweder, indem im Interview durch Nachfragen die für die straf-

⁸² Vgl. *Heinz, W.*, Abschlussbericht, 2002, S. 14f.

⁸³ Vgl. *Heinz, W./Wetzels, P.*, Anlage, 2002, S. 8f.

⁸⁴ Vgl. *Heinz, W.*, Abschlussbericht, 2002, S. 15. Im amerikanischen National Crime Survey werden derartige Serien aber komplett aus der Zählung ausgeschlossen.

⁸⁵ Vgl. *Planty, M.*, Series, 2007.

⁸⁶ Vgl. *Wetzels, P.*, Opfererleben, 1996.

rechtliche Subsumtion maßgeblichen juristischen Kriterien abgeprüft werden,⁸⁷ oder indem möglichst detailreiche Beschreibungen der Erlebnisse der Interviewpartner erhoben werden, die anschließend von juristisch qualifizierten Kodierern Straftatbeständen zugeordnet werden.⁸⁸

Hier ergeben sich jedoch zwei Probleme:

a) Es muss ein Mittelweg gefunden werden zwischen eng an strafrechtlichen Definitionen orientierten Frageformulierungen, die häufig ungeeignete Stimuli für den Abruf einschlägiger Erlebnisse darstellen, und Formulierungen, die besser der Enkodierung relevanter Erfahrungen entsprechen, da sie sich an Alltagskonzepten orientieren – welche aber von den juristischen Konzepten abweichen;⁸⁹ dies ist insbesondere bei Sexual- und Gewaltdelikten ein Problem.⁹⁰ Der Versuch, diesen Spagat methodisch adäquat zu bewältigen, führt zu langen Frageprogrammen, die häufig nicht praktikabel sind. Die häufig gewählte pragmatische Lösung, Kernbestandteile juristischer Deliktdefinitionen in alltagssprachlicher Form zu umreißen sowie einige Folgefragen vorzusehen, welche die Subsumtion erleichtern, führt zwangsläufig zu Abstrichen hinsichtlich der Vergleichbarkeit mit Helffelddaten.

b) Es kann nicht unterstellt werden, dass sich die polizeilichen Sachbearbeiter bei der Bewertung von Sachverhalten an dem gleichen Maßstab orientieren wie die Forscher, die das Erhebungsinstrument für eine Dunkelfeldbefragung erstellen.⁹¹ Schon aufgrund der begrenzten Erkenntnisse zur Bewertung von Sachverhalten durch die Polizei ist aber eine Ausrichtung an deren Subsumtionspraxis kaum möglich. Somit sind einer Angleichung von PKS und Opferbefragungen, was die Subsumtion unter Straftatbestände betrifft, enge Grenzen gesetzt.

4.4 Schlussfolgerungen

Opferbefragungen und polizeiliche Kriminalstatistiken messen unvermeidbar etwas unterschiedliches und beziehen sich auf verschiedene Populationen. Die Möglichkeiten diese Divergenz zu minimieren, indem Opferbefragungen kompatibel mit der PKS gestaltet werden oder Definitionen und Zählweisen für Gegenüberstellungen harmonisiert werden, sind begrenzt. Durch den gemeinsamen Bezug auf das Strafrecht gibt es allerdings eine Überlappung bei den gemessenen Sachverhalten. Dies zeigen Abgleiche („records checks“) zwischen nach Angabe des Befragten angezeigten Opfererlebnissen und polizeilichen Daten.⁹² Allerdings existieren – je nach Deliktart – teilweise beträchtliche Abweichungen. Insofern stellen Opferbefragungen und Helffelddaten allenfalls mit Einschränkungen Maße für dasselbe Konstrukt „Verstöße gegen Strafrechtsnormen“ dar. Meines Erachtens sind sie daher besser als Indikatoren für zwei verschiedene latente Konstrukte (Kriminalität nach polizeilicher Definition vs. als Kriminalität gedeutete Widerfahrnisse), die wiederum auf einen Faktor zweiter Ordnung „laden“, anstatt als zwei unabhängige Indikatoren für dasselbe Konstrukt aufzufassen. Dafür, dass sie zumindest indirekt das gleiche Phänomen reflektieren, spricht

⁸⁷ So in einigen der frühen US-amerikanischen Studien; vgl. *Cantor, D./Lynch, J. P.*, Self-Report, 2000, S. 103.

⁸⁸ Dies ist das verbreitetere Vorgehen, das etwa im National Crime Survey und bei *Schwind u. a. 2001* Verwendung findet; vgl. *Schwind u. a.*, Kriminalitätsphänomene, 2001.

⁸⁹ Vgl. *Wetzels, P.*, Opfererleben, 1996, S. 10.

⁹⁰ Vgl. *Obergfell-Fuchs, J.*, German, 2009, S. 77.

⁹¹ Vgl. *Heinz, W./Wetzels, P.*, Anlage, 2002, S. 7f.

⁹² Vgl. *Schneider, A. L. u. a.*, Portland, 1978; *Averdijk, M./Elffers, H.*, Discrepancy, 2012.

immerhin die häufige größenordnungsmäßige Konvergenz beider Quellen, wenn angemessene Korrekturen vorgenommen werden.⁹³

Für eine aufgeklärte Diskussion über Kriminalität sind also beide Datenquellen unverzichtbar:⁹⁴ Die PKS wird schon deshalb benötigt, weil nur in ihr das ganze Deliktspektrum des Strafgesetzbuches enthalten ist (mit den o. g. Ausnahmen). Dunkelfelduntersuchungen sind für eine adäquate Interpretation der Hellfelddaten erforderlich – beispielsweise um Veränderungen des Anzeigeverhaltens und deren Einfluss auf die registrierte Kriminalität abschätzen zu können. Außerdem sind sie ein wichtiges Korrektiv – denn die bloße Existenz einer alternativen Datenquelle beugt bereits naiven Gleichsetzungen von Hellfelddaten und Kriminalitätswirklichkeit vor.

Benötigt wird also eine regelmäßige, statistikbegleitende, folglich auf Vergleichbarkeit mit Hellfelddaten angelegte, Opferbefragung. Deren Nutzen illustriert die folgende **Abbildung 1**:

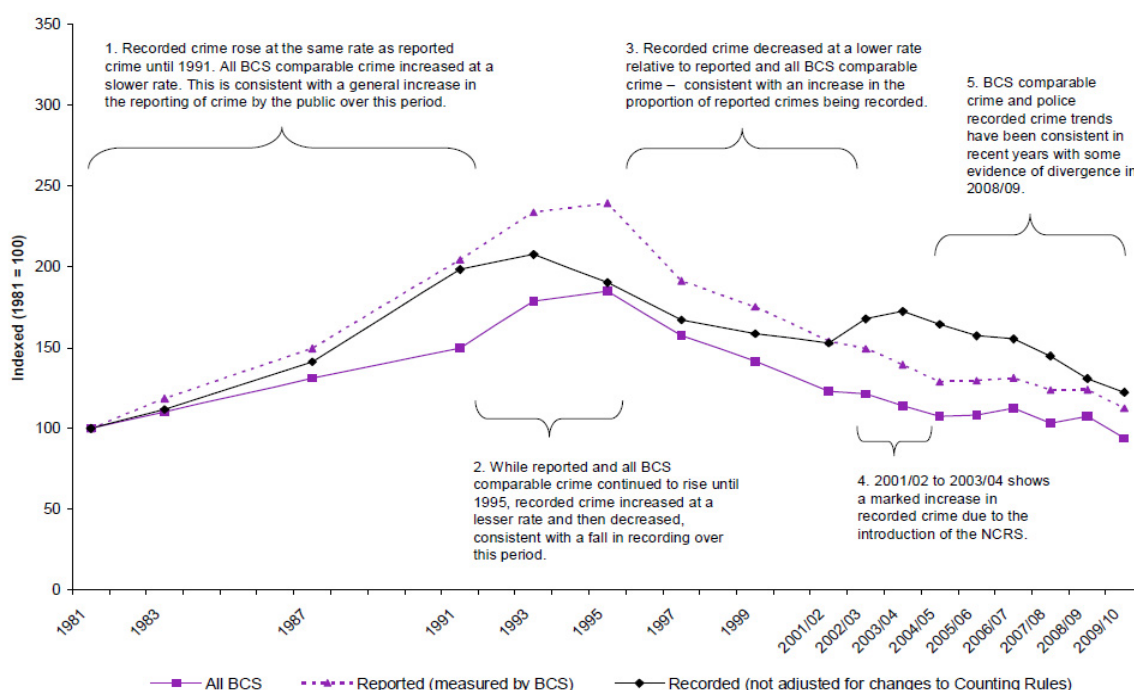


Abbildung 1: Indexierte Trends aller im British Crime Survey berichteten Delikte, der als angezeigt berichteten Delikte, und der polizeilich registrierten Kriminalität. Quelle: *Flatley, J. u. a., Crime, 2010, S.19.*

Abbildung 1 zeigt für eine Gruppe vergleichbarer Delikte indexierte Reihen der im British Crime Survey „berichteten Viktimisierungen“, der als „bei der Polizei angezeigt berichteten Opfererlebnisse“, und der laut Polizeilicher Kriminalstatistik „registrierten Delikte“. ⁹⁵ Zunächst ist zu erkennen, dass die Zeitreihen aus beiden Datenquellen immerhin grob die gleiche langfristige Entwicklungstendenz wiedergeben – was in Anbetracht der erläuterten Probleme beruhigend ist. Der Scheitelpunkt der Entwicklung wurde bei den Befragungsdaten aber später als bei den Daten aus der Kriminalstatistik erreicht. Außerdem scheinen Veränderungen beim Anzeigeverhalten nur in einer ersten Periode die unterschiedliche Dynamik von Befragungs- und Polizeidaten zu erklären. Für die Zeit danach legen die Daten nahe, dass die

⁹³ Vgl. *Biderman, A. D./Lynch, J. P., Understanding, 1991, S. 25ff.*

⁹⁴ Vgl. *Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz, Zweiter, 2006, S. 16.*

⁹⁵ Zudem wurden sowohl an Befragungs- wie an PKS-Daten Adjustierungen vorgenommen, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen.

Registrierneigung der Polizei zunächst ab-, und anschließend über einen längeren Zeitraum zugenommen hat, um zuletzt wieder etwas nachzulassen.

Vergleichbare Kontextinformationen zur Entwicklung der registrierten Kriminalität fehlen in Deutschland bislang – ein aktuelles Projekt könnte aber diesbezüglich eine Änderung einleiten.

5 Statistikbegleitende Dunkelfeldforschung am Beispiel des Projektes „BaSiD“⁹⁶

Das Erfordernis statistikbegleitender Dunkelfeldforschung wurde von der Bundesregierung schon vor längerem erkannt.⁹⁷ Um eine erste bundesweite Opferbefragung zu implementieren, die als erste Welle einer solchen periodischen Erhebung genutzt werden kann, beteiligte sich das Bundeskriminalamt an einem Verbundprojekt mit dem Titel „*Sicherheiten, Wahrnehmungen, Lagebilder, Bedingungen und Erwartungen – Ein Monitoring zum Thema Sicherheit in Deutschland*“, das gemeinsam mit sechs weiteren Forschungseinrichtungen durchgeführt wurde.⁹⁸ Es wurde kurz als „Barometer Sicherheit in Deutschland (BaSiD)“, bezeichnet und im Rahmen des zivilen Sicherheitsforschungsprogramms der Bundesregierung vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.⁹⁹

Ziel des Verbundprojektes war die Schaffung einer Datenbasis zu objektivierten und subjektiven Sicherheiten unter Einschluss der Phänomene Kriminalität, Terrorismus, Naturkatastrophen und technische Großunglücke.

Kern des Projektbeitrags des Bundeskriminalamtes war eine gemeinsam mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (MPI) Freiburg durchgeführte bundesweite Opferbefragung, die eines von neun „Modulen“ des Verbundes darstellte. Hierbei handelte es sich um eine computergestützte telefonische Befragung (CATI) von rund 35.500 Personen (netto). Grundgesamtheit der Befragung waren dabei alle über 16-jährigen Mitglieder der deutschsprachigen Wohnbevölkerung der BRD sowie zur Wohnbevölkerung gehörende Migranten, die türkisch oder russisch sprechen, soweit sie in Privathaushalten leben und telefonisch erreichbar sind. Das Erhebungsinstrument wurde daher auch in die genannten Fremdsprachen übersetzt. Die Stichprobe wurde nach zufallsbasierten Verfahren generiert (s. u.).¹⁰⁰

Im Folgenden wird kurz erläutert, wie im Rahmen dieser Untersuchung eine möglichst gute Vergleichbarkeit mit Daten aus der Polizeilichen Kriminalstatistik erreicht wurde.

⁹⁶ Der folgende Abschnitt stellt eine überarbeitete Passage aus *Birke, C., Hellfeld, 2014* dar.

⁹⁷ Vgl. *Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz, Sicherheitsbericht, 2001, S. 600.*

⁹⁸ Hierbei handelt es sich um das Max-Planck-Institut (MPI) für Internationales und Ausländisches Strafrecht Freiburg (Verbundkoordination), das Institut für Soziologie (IfS) an der Universität Freiburg, das Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) Karlsruhe, das Internationale Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (IZEW) an der Universität Tübingen, die Katastrophenforschungsstelle (KFS) an der Freien Universität Berlin und das Sozialwissenschaftliche Institut, Abteilung Kommunikations- und Medienwissenschaften (KMW) an der Universität Düsseldorf.

⁹⁹ Einzelheiten können der Website des Verbundes (<http://www.basid.mpicc.de>) entnommen werden.

¹⁰⁰ Die Feldarbeit für die Befragung wurde an das Umfrageinstitut infas vergeben. Die Interviews wurden zwischen Juni 2012 und November 2012 durchgeführt.

6 Vorkehrungen zur Optimierung der Vergleichbarkeit mit Helffelddaten in der Opferbefragung im Rahmen von BaSiD

6.1 Das Problem der unterschiedlichen Grundgesamtheiten

Auch in BaSiD sind Unternehmen und andere juristische Personen aus der Grundgesamtheit der Erhebung ausgeschlossen. Beim Abgleich mit den Helffelddaten aus der PKS – in die auch Straftaten, durch die nur juristische Personen geschädigt wurden, eingehen – kann dieser Ausschuss nur in begrenztem Maße berücksichtigt werden: Die entsprechenden Fälle lassen sich nur teilweise in der PKS über Subkategorien wie „Ladendiebstahl“ identifizieren, somit können sie für Vergleiche nur partiell aus der Kriminalstatistik herausgerechnet werden.¹⁰¹ Andererseits werden in der Opferbefragung vermutlich auch Fälle genannt, in denen die befragte Person in einer beruflichen Rolle betroffen und der Arbeitgeber der eigentliche Geschädigte war (wurde z. B. eine Kassiererin an ihrem Arbeitsplatz überfallen, wird sie dies wahrscheinlich nennen). Entsprechende Vorfälle können in der vorliegenden Befragung zumindest teilweise identifiziert werden. Dies wird durch Nachfragen zum Tatort und danach, ob der Befragte in Ausübung seiner Berufstätigkeit Opfer wurde, ermöglicht. Bei Abgleichen mit der PKS können diese Fälle dann auch aus den Befragungsdaten ausgeschlossen werden.¹⁰²

Das Problem der Nicht-Berücksichtigung von Kindern, Touristen, Obdachlosen usw. in der Opferbefragung war dagegen vorerst nicht zu lösen.

6.2 Unterschiedliche Zählregeln

Mehrfachzählungen von in Tateinheit begangenen Straftaten wurden minimiert, indem teilweise explizit ausschließlich auf noch nicht erwähnte Vorfälle zielende Items formuliert wurden. Hatten sich im Rahmen eines Vorfalls mehrere Viktimisierungen durch unterschiedliche Delikte ereignet, erfolgte die Erfassung daher bei demjenigen, das im Fragebogen als erstes erfragt wurde. Außerdem wurde die Anordnung der Delikte nach zwei Gesichtspunkten vorgenommen: Zum einen wurden zuerst die zusammengesetzten und dann die einfacheren Delikte abgefragt, zum anderen die der Strafandrohung nach schwerwiegenderen Delikte zuerst.¹⁰³ Durch diese Abfolge sollte erreicht werden, dass das als erstes abgefragte Delikt in gängigen Konstellationen (z. B. versuchter Einbruchdiebstahl und Körperverletzung) auch das schwerste ist; dies könnte jedoch nicht garantiert werden (z.B. versuchter Einbruchdiebstahl und *schwere* Körperverletzung). Bei einigen Delikten wurden schließlich auch eigens Fragen formuliert, die auf die Identifikation von Delikten zielten, die in Tateinheit mit anderen Straftaten begangen wurden. In Kombination erlaubten es diese Maßnahmen, die Zählregel der PKS, wonach die Erfassung bei dem der Strafandrohung nach schwersten Delikt erfolgt, zu simulieren.

In einer anderen Hinsicht ließ sich die Zählweise von Dunkelfeldbefragung und PKS freilich nicht harmonisieren: Es war kaum zu vermeiden, bei serienhaften Viktimisierungen durch

¹⁰¹ Das neue Opfermerkmal „Beruf“ hilft nicht weiter, da nur sehr spezifische Berufe als Ausprägungen vorgesehen sind (u. a. Bewachungsgewerbe privat, Geldbote, Taxifahrer, Vollstreckungsbeamter, Rettungsdienst).

¹⁰² Es ist wichtig, für Abgleiche auch in der Opferbefragung die Fälle an entsprechenden Lokalitäten (Warenhäuser etc.) zu identifizieren und auszuschließen, da bei einem großen Teil der entsprechenden PKS-Fälle Privatpersonen die Opfer sein dürften (falls die Befunde aus den USA von *Addington 2007* (*Addington, L. A.*, NIBRS, 2007, S. 243-247) übertragbar sind).

¹⁰³ Dies entspricht einer Empfehlung von *Heinz, W./Wetzels, P.*, Anlage, 2002, S. 8f.

denselben Täter, die in der PKS als „gleichartige Folgehandlungen“ mit nur einem Fall erfasst würden, jeden einzelnen Vorfall zu zählen, da sich derartige Fälle kaum identifizieren lassen. Theoretisch wäre es zwar möglich gewesen, Items zu formulieren, in denen danach gefragt wird, ob die Merkmale einer „gleichartigen Folgehandlung“ vorliegen. Allerdings erwies sich eine entsprechende Frage in einer Testerhebung für EUROSTAT im Rahmen des geplanten europäischen „Security Survey“ als schlecht geeignet, da sie offenbar häufig missverstanden wurde.¹⁰⁴ Daher wurde davon abgesehen, entsprechende Items aufzunehmen.

6.3 *Die Berücksichtigung der Divergenz von Alltagskonzepten und juristischen Definitionen bei der Operationalisierung der Straftatbestände*

Aufgrund begrenzter Ressourcen war es nicht möglich in der Befragung freie Schilderungen von den Interviewpartnern einzuholen und die Klassifikation der geschilderten Erlebnisse durch juristisch geschultes Personal vornehmen zu lassen. Es musste stattdessen ein Programm mit geschlossenen Fragen konstruiert werden, das eine Zuordnung zu Deliktkategorien erlaubt. Daher wurde versucht, Verhaltensbeschreibungen durch juristische Tatbestandsdefinitionen in allgemeinverständlicher Sprache zu ergänzen, die das von den entsprechenden Paragraphen erfasste phänomenologische Spektrum eingrenzen sollen. Dabei wurde nicht angestrebt, jede Nuance der Abgrenzung von Straftatbeständen gemäß laufender Rechtsprechung abzubilden, da einerseits die Subsumtionspraxis der Polizei weniger ausgefeilt ist, andererseits sonst ein umfangreiches Folgefragenprogramm notwendig gewesen wäre, das sowohl die vorgesehene Interviewdauer überschritten, als auch die Befragten überfordert hätte.

Aber auch bei diesem begrenzten Anspruch ließen sich komplexe Tatbestandsdefinitionen meist nicht in einen für eine Telefonbefragung tauglichen Fragewortlaut umsetzen. Zum Beispiel wäre eine Abbildung der juristischen Differenzierung zwischen einfacher, gefährlicher und schwerer Körperverletzung auf erhebliche Hindernisse gestoßen, da hierfür maßgebliche Qualifikationen wie „hinterlistiger Überfall“ (§ 224 Abs.1 Nr.3 StGB), oder „das Leben gefährdende Behandlung“ (§ 224 Abs.1 Nr.5 StGB) schwer operationalisierbar sind. Deshalb wurde in BaSiD hierauf verzichtet. Hinzu kommt, dass der juristische Straftatbestand der Körperverletzung eine enorme Bandbreite an heterogenen Phänomenen erfasst, die sich kaum über wenige Fragen erfassen lässt. Aufgrund der begrenzten Interviewdauer konnten dennoch lediglich zwei Fragebatterien entwickelt werden, die jeweils auf häufige Begehungsweisen von Körperverletzungen mit bzw. ohne Waffen zielen. Der Umstand, dass in der PKS auch Fälle erfasst werden, welche die Befragten auf die in diesen Items gesetzten Stimuli hin vermutlich nicht nennen würden – etwa Fälle der vorsätzlichen Vergiftung – wurde mit der Annahme in Kauf genommen, dass diese Fälle quantitativ nicht ins Gewicht fallen.

Bei einigen Delikten musste schließlich das Ziel der Vergleichbarkeit mit der PKS aufgegeben werden: So werden auch Viktimisierungen bei der Internetnutzung (durch Schadsoftware, „Phishing“ und „Pharming“) erhoben. Hierbei handelt es sich zwar durchaus um strafrechtlich relevante Vorgänge, es ist aber keineswegs klar, welche Straftatbestände jeweils genau vorliegen.¹⁰⁵ Zudem ist es kaum möglich, entsprechende Items so zu formulieren, dass sie einigermaßen genau auf die Sachverhalte zielen, welche bei den in Frage

¹⁰⁴ Vgl. *Statistisches Bundesamt/Bundeskriminalamt*, Eurostat, 2010, S. 28.

¹⁰⁵ Vgl. *Goeckenjan, I.*, Phishing, 2008.

kommenden Straftatenschlüsseln der PKS erfasst werden (die ihrerseits wiederum auch Fälle enthalten können, bei denen die Tatbegehung nicht über das Internet erfolgte).

6.4 Maßnahmen zur Minimierung von Einschränkungen bei Schlüssen von der Stichprobe auf die Gesamtbevölkerung

Schließlich werden in der Opferbefragung im Rahmen von BaSiD verschiedene Maßnahmen getroffen, um Diskrepanzen zwischen intendierter Grundgesamtheit und Auswahlrahmen zu minimieren:

a) Es wurde sichergestellt, dass zumindest Personen mit türkischem oder der ehemaligen Sowjetunion zugehörigem Migrationshintergrund angemessen in der Stichprobe vertreten sind, da sie zwei der größten Migrantengruppen ausmachen.¹⁰⁶ Dies wurde zum einen durch das Angebot von Türkisch und Russisch als alternative Interviewsprachen erreicht. Zum anderen wurde zur Mitte der Feldphase entschieden, nach onomastischen Verfahren¹⁰⁷ eine zusätzliche Stichprobe von Personen mit türkischem Migrationshintergrund zu ziehen, da sich abzeichnete, dass andernfalls keine befriedigende Repräsentation dieser Gruppen im Netto-Sample erreicht werden würde. Sie umfasste schließlich 800 Interviews (netto).¹⁰⁸

b) Es sollten auch Mitglieder der besonders relevanten Gruppe der „mobile onlys“ erreicht werden. Die Stichprobe erfolgte daher nach einem Dual-Frame-Designs¹⁰⁹, das zwei Auswahlrahmen aus Festnetznummern und Mobilfunknummern kombiniert. Rund 7.900 der insgesamt 35.500 Interviews (netto) wurden per Mobilfunk durchgeführt, die restlichen über Festnetz.¹¹⁰

Beide Maßnahmen sollten auch einer Unterrepräsentation von wenig gebildeten Einwohnern entgegenwirken, insofern sowohl (türkische) Migranten als auch „mobile onlys“ einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen aufweisen.

Wie das Beispiel BaSiD zeigt, gibt es also durchaus Möglichkeiten, die Vergleichbarkeit von Hell- und Dunkelfelddaten zu optimieren – freilich mit Grenzen, die durch Ressourcen, Methoden und Befragtenverhalten gesetzt werden.

7 Schluss

Sowohl die Polizeiliche Kriminalstatistik als auch Opferbefragungen unterliegen teilweise systematischen Messfehlern und erlauben daher keine genaue Messung des Kriminalitätsaufkommens – was bei einem genuin sozialen Sachverhalt wie Kriminalität ohnehin schwer vorstellbar ist. Sie sind auch keine unabhängigen Maße für das gleiche Phänomen, da sie zwar überlappende, aber nicht identische Ausschnitte aus dem Kriminalitätsgeschehen erfassen. Gleichwohl sind Hell- und Dunkelfelddaten komplementär und beide für eine rationale Diskussion über Kriminalität unverzichtbar, wenn ihre Gegenüberstellung auch durch konzeptionelle Differenzen erschwert wird. Erforderlich sind daher explizit statistikbegleitende

¹⁰⁶ Hierdurch wird das o. g. „undercoverage“-Problem gemildert.

¹⁰⁷ Vgl. *Humbert, A./Schneiderheinze, K.*, Stichprobenziehung, 2000.

¹⁰⁸ Eine ausreichende Repräsentation der aus der ehemaligen Sowjetunion stammenden Zuwanderer wurde ohne eine weitere Zusatzstichprobe erreicht.

¹⁰⁹ Vgl. *Callegaro, M. u. a.*, Combining, 2011.

¹¹⁰ Für beide Auswahlrahmen erfolgte die Stichprobengenerierung auf Basis von „Random Last-Digit-Dialing“-Verfahren, vgl. *Häder, S.*, Telefonstichproben, 2000; *Heckel, C.*, Weiterentwicklung, 2007.

Opferbefragungen wie die hier vorgestellte im Rahmen von „BaSiD“, bei denen Vorkehrungen zur Optimierung der Vergleichbarkeit mit Helfelddaten getroffen werden – was freilich aus praktischen und methodologischen Gründen nur in Grenzen möglich ist. Das komplexe Verhältnis von Hell- und Dunkelfelddaten macht daher eine sehr sorgfältige Kommunikation der hochgerechneten Ergebnisse von Opferbefragungen und ihrer Gegenüberstellung mit entsprechend angepassten Daten aus der PKS notwendig, um der Entstehung von Mythen über das „wahre Kriminalitätsaufkommen“ oder Dunkelziffern in der Öffentlichkeit entgegenzuwirken.

Literatur

- Addington, Lynn A.* [NIBRS, 2007]: Using NIBRS to Study Methodological Sources of Divergence Between the UCR and NCVS, in: James P. Lynch/Lynn A. Addington (Hrsg.), *Understanding*, S. 225-250.
- Albrecht, Hans Jörg u. a.* (Hrsg.) [Criminal, 2014]: *Criminal Victimization and Crime Perceptions in Europe – Comparative Analyses of the EU-ICS 2005*, Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, (i. E.).
- Averdijk, Margit/Elffers, Hank* [Discrepancy, 2012]: The Discrepancy Between Survey-Based Victim Accounts and Police Reports Revisited, in: *International Journal of Victimology* 18 (2012), S. 91-107.
- Biderman, Albert D./Lynch, James P.* [Understanding, 1991]: *Understanding Crime Incidence Statistics. Why the UCR Diverges From the NCS*, New York: Springer, 1991.
- Bieneck, Steffen/Pfeiffer, Christian* [Viktimisierungserfahrungen, 2012]: *Viktimisierungserfahrungen im Justizvollzug*, Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e. V. (KFN), 2012.
- Birkel, Christoph* [Polizeiliche, 2003]: *Die Polizeiliche Kriminalstatistik und ihre Alternativen. Datenquellen zur Entwicklung der Gewaltkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland*, Forschungsberichte des Instituts für Soziologie. Der Hallesche Graureiher 2003, 2003-1, Halle, 2003.
- Birkel, Christoph* [Hellfeld, 2014]: Hellfeld vs. Dunkelfeld: Probleme statistikbegleitender Dunkelfeldforschung am Beispiel der bundesweiten Opferbefragung im Rahmen des Verbundprojektes „Barometer Sicherheit in Deutschland“ (BaSiD), in: Stefanie Eifler/Daniela Pollich (Hrsg.), *Empirische* (i. E.).
- Birkel, Christoph und Guzy, Nathalie* [Exploring, 2014]: Exploring the European Differences in Reporting Crime Behaviour and Security Precautions – the Explanatory Power of Social Capital Approach, in: Hans Jörg Albrecht u. a. (Hrsg.), *Criminal* (i. E.).
- Brinkmann, Bernd* [Dunkelfeld, 2002]: Dunkelfeld bei Tötungsdelikten - rechtsmedizinische Aspekte, in: Rudolf Egg (Hrsg.), *Tötungsdelikte*, S. 31-44.
- Brüchert, Oliver* [Anzeigenstatistik, 2004]: Es gibt keine Kriminalstatistik, nur eine Anzeigenstatistik ... und das ist auch gut so!, in: Gerhard Hanak/Arno Pilgram (Hrsg.), *Strafanzeige*, S. 87-106.
- Brunner, Otto u. a.* (Hrsg.) [Grundbegriffe, 1984]: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 5, Stuttgart: Klett-Cotta, 1984.
- Bundeskriminalamt* [Richtlinien, 2014]: *Richtlinien für die Führung der Polizeilichen Kriminalstatistik i. d. F. vom 01.01.2014. Stand 14.04.2014*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt, 2014.
- Bundeskriminalamt* [Kriminalstatistik, 2013]: *Polizeiliche Kriminalstatistik 2012. Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt, 2013.

- Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz* [Sicherheitsbericht, 2001]: Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin: Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz, 2001.
- Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz* [Zweiter, 2006]: Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin: Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz, 2006.
- Callegaro, Mario u. a.* [Combining, 2011]: Combining Landline and Mobile Phone Samples. A Dual Frame Approach, Mannheim: GESIS, 2011.
- Cantor, David und Lynch, James P.* [Self-Report, 2000]: Self-Report Surveys as Measures of Crime and Criminal Victimization, in: David Duffee (Hrsg.), *Criminal*, S. 85-138
- Conze, Werner* [Sicherheit, 1984]: Sicherheit, Schutz, in: Otto Brunner u. a. (Hrsg.), *Grundbegriffe*, S. 831-862.
- Dölling, Dieter* [Legalitätsprinzip, 1999]: Polizei und Legalitätsprinzip - Empirische Befunde zur polizeilichen Ermittlungstätigkeit bei Anzeigedelikten -, in: Claudius Geisler (Hrsg.), *Ermittlungsverhalten*, S. 39-60.
- Duffee, David* (Hrsg.) [Criminal, 2000]: *Criminal Justice 2000*, Washington: National Institute of Justice, 2000.
- DVJJ* (Hrsg.) [Jahrgänge, 1987]: Und wenn es künftig weniger werden – Die Herausforderung der geburtenschwachen Jahrgänge, München: DVJJ, 1987.
- Egelkamp, Margarethe Maria* [Inflation, 2002]: Inflation von Gewalt? Strafrechtliche und kriminologische Analysen von Qualifikationsentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland, Diss., Groningen, 2002.
- Egg, Rudolf* (Hrsg.) [Tötungsdelikte, 2002]: Tötungsdelikte - mediale Wahrnehmung, kriminologische Erkenntnisse, juristische Aufarbeitung, Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e.V., 2002.
- Eifler, Stefanie/Pollich, Daniela* (Hrsg.) [Empirische, 2013]: Empirische Forschung über Kriminalität. Perspektiven und Herausforderungen, Wiesbaden: Springer VS, 2013 (i. E.).
- Ernst, Sonja* [Ausmaß, 2008]: Zum Ausmaß der Gewalt in deutschen Justizvollzugsanstalten, Kernbefunde einer Täter-Opfer-Befragung, in: *Bewährungshilfe* 55 (2008), S.357-372
- Fattah, Ezzat A.* (Hrsg.) [Policy, 1986]: From Crime Policy to Victim Policy: Reorienting the Justice System, Houndmills: Macmillan, 1986.
- Flatley, John u. a.* [Crime, 2010]: *Crime in England and Wales 2009/10. Findings from the British Crime Survey and Police Recorded Crime (Second Edition)*, London: Home Office, 2010.
- Forschungsgruppe "Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg"* [Viktimisierungen, 1998]: Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 81 (1998), S.67-82.
- Gabler, Siegfried/Häder, Sabine* (Hrsg.) [Mobilfunktelefonie, 2007]: Mobilfunktelefonie - Eine Herausforderung für die Umfrageforschung, Mannheim: GESIS — ZUMA, 2007.
- Geisler, Claudius* [Ermittlungsverhalten, 1999]: Das Ermittlungsverhalten der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften -Bestandsaufnahme, Erfahrungen und Perspektiven-, Wiesbaden: Kriminologie und Praxis (KUP); Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ), 1999.
- Goeckenjan, Ingke* [Phishing, 2008]: Phishing von Zugangsdaten für Online-Bankdienste und deren Verwertung, in: *wistra* 4/2008 (2008), S. 128-136.

- Gove, Walter R. u. a.* [Uniform, 1985]: Are Uniform Crime Reports a Valid Indicator of the Index Crimes? An Affirmative Answer with Minor Qualifications, in: *Criminology* 23 (1985), S. 451-501.
- Groves, Robert M. u. a.* [Survey, 2004]: *Survey Methodology*, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2004
- Gundlach, Thomas/Menzel, Thomas* [Fehlerquellen, 1993]: Polizeiliche Kriminalstatistik. Fehlerquellen der PKS und ihre Auswirkungen am Beispiel Hamburgs, in: *Kriminalistik* 47 (1993), S. 121-125.
- Guzy, Nathalie* [Analysemöglichkeiten, 2012]: Neue Analysemöglichkeiten der Polizeilichen Kriminalstatistik. Eine Testauswertung von gefährlichen und schweren Körperverletzungsdelikten, in: *Kriminalistik* 66 (2012), S. 581-587.
- Häder, Sabine* [Telefonstichproben, 2000]: *Telefonstichproben*, Mannheim: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim, 2000.
- Hanak, Gerhard/Pilgram, Arno* (Hrsg.) [Strafanzeige, 2004]: *Phänomen Strafanzeige*, Baden-Baden: Nomos, 2004.
- Heckel, Christiane* [Weiterentwicklung, 2007]: Weiterentwicklung der ADM-CATI-Auswahlgrundlagen, in: *Siegfried Gabler/Sabine Häder* (Hrsg.), *Mobilfunktelefonie*, S. 25-37.
- Heinz, Wolfgang* [Strafrechtspflege, 1998]: *Strafrechtspflege und Kriminalpolitik. Zuverlässige und inhaltsreiche Strafrechtspflegestatistiken als Alternative zu einer „Kriminalpolitik im Blindflug“*, in: *Hans Dieter Schwind u. a.* (Hrsg.), *Festschrift*, S. 785-812.
- Heinz, Wolfgang* [Abschlussbericht, 2002]: *Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Bundesministerium des Innern und des Bundesministeriums der Justiz "Regelmäßige Durchführung von Opferbefragungen". Teil I*, Konstanz: Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz, 2002.
- Heinz, Wolfgang u. a.* [Opferbefragungen, 1998]: *Opferbefragungen 1997*, Konstanz: Universität Konstanz, 1998.
- Heinz, Wolfgang/Wetzels, Peter* [Anlage, 2002]: *Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Bundesministerium des Innern und des Bundesministeriums der Justiz "Regelmäßige Durchführung von Opferbefragungen". Teil I Anlage 1: Bericht der Unterarbeitsgruppe 1: Opfererfahrungen und Anzeigerstattung*, Konstanz: Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz, 2002.
- Hideg, Gergely/Manchin, Robert* [Inclusion, 2005]: *The Inclusion of Mobile-only Persons in the Finnish ICS*, Brüssel: Gallup Europe, 2005
- Hilgendorf, Eric/Rengier, Rudolf* (Hrsg.) [Festschrift, 2012]: *Festschrift für Wolfgang Heinz zum 70. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos, 2012.
- Hough, Mike* [Research, 2008]: *Research on Victimisation and Insecurity in Britain*, in: *René Zaubermann* (Hrsg.), *Victimisation*, S. 65-86.
- Humanistische Union* (Hrsg.) [Sicherheit, 2002]: *Innere Sicherheit als Gefahr*, Berlin: Humanistische Union, 2002.
- Humbert, Andreas/Schneiderheinze, Klaus* [Stichprobenziehung, 2000]: *Stichprobenziehung für telefonische Zuwandererumfragen. Einsatzmöglichkeiten der Namenforschung (Onomastik)*, in: *ZUMA-Nachrichten* 24 (2000), S. 36-64.
- Kerner, Hans Jürgen* [Tötungsdelikte, 1986]: *Tötungsdelikte und lebenslange Freiheitsstrafe. Kriminalstatistische Betrachtungen zur Entwicklung bis 1985*, in: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 98 (1986), S. 874-918.
- Kreuzer, Arthur* [Definitionsprozesse, 1982]: *Definitionsprozesse bei Tötungsdelikten*, in: *Kriminalistik* 36 (1982), S. 428-430, 455, S. 491-495.

- Kriminalistisch-kriminologische Forschungsstelle NRW* [Anzeigeverhalten, 2006]: Das Anzeigeverhalten von Kriminalitätsoffern, Düsseldorf: Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, 2006.
- Kury, Helmut/Obergfell-Fuchs, Joachim* [Messung, 1998]: Zur Messung der Kriminalitätsbelastung. PKS versus Dunkelfeld-/Opferbefragungen, in: *Kriminalistik* 52 (1998), S. 618-627.
- Kürzinger, Josef* [Strafanzeige, 1978]: Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion, Berlin: Duncker und Humblot, 1978.
- Kushel, Margot B. u. a.* [Door, 2003]: No Door to Lock. Victimization Among Homeless and Marginally Housed Persons, in: *Archives of International Medicine* 163 (2003), S. 2492-2499.
- Lehne, Werner* [Aussagekraft, 2002]: Die begrenzte Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik, in: *Humanistische Union* (Hrsg.), *Sicherheit*, S. 110-124.
- Liebl, Karlhans/Ohlemacher, Thomas* (Hrsg.) [Polizeiforschung, 2000]: Empirische Polizeiforschung. Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Herbolzheim: Centaurus Verlag, 2000.
- Lynch, James P. und Addington, Lynn A.* [Introduction, 2007]: Introduction, in: James P. Lynch/Lynn A. Addington (Hrsg.), *Understanding*, S. 3-13.
- Lynch, James P./Addington, Lynn A.* (Hrsg.) [Understanding, 2007]: *Understanding Crime Statistics. Revisiting the Divergence of the NCVS and UCR*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2007.
- Lynch, James P. und Addington, Lynn A.* [Identifying, 2010]: Identifying and Addressing Response Errors in Self-Report Surveys, in: Alex R. Piquero/David Weisburd (Hrsg.), *Handbook*, S. 251-272.
- McDowall, David und Loftin, Colin* [Convergence, 2007]: What is Convergence, and What Do We Know About it?, in: James P. Lynch/Lynn A. Addington (Hrsg.), *Understanding*, S. 93-121.
- Messner, Steven u. a.* [Covariates, 2011]: Structural Covariates of Violent Crime Rates in Germany: Exploratory Spatial Analyses of Kreise, in: *Justice Quarterly* DOI:10.1080/07418825.2011.645862 (2011), S. 1-27.
- Mischkowitz, Robert/Becker, Helmut* [Kriminalstatistik, 2011]: Die neue Polizeiliche Kriminalstatistik. Ein erster Erfahrungsbericht, in: *Kriminalistik* 65 (2011), S. 308-313.
- National Research Council* (Hrsg.) [Measurement, 2003]: *Measurement Problems in Criminal Justice Research. Workshop Summary*, Washington, D.C.: The National Academies Press, 2003
- Obergfell-Fuchs, Joachim* [Insecurity, 2008]: Crime Victims and Insecurity Surveys in Germany, in: René Zaubermann (Hrsg.), *Victimisation*, S. 105-126.
- Obergfell-Fuchs, Joachim* [German, 2009]: Comparing Crime Data of Different Sources: The German Situation, in: Philippe Robert (Hrsg.), *Comparing*, S. 69-87.
- Pauwels, Lieven und Pleysier, Stefaan* [Insecurity, 2008]: Crime Victims and Insecurity Surveys in Belgium and the Netherlands, in: René Zaubermann (Hrsg.), *Victimisation*, S. 39-64.
- Pfeiffer, Christian* [Herausforderung, 1987]: „Und wenn es künftig weniger werden – Die Herausforderung der geburtenschwachen Jahrgänge" Teil 1, in: *DVJJ* (Hrsg.), *Jahrgänge*, S. 9-52.
- Pfeiffer, Christian/Wetzels, Peter* [Explosion, 1994]: 'Die Explosion des Verbrechens?' Zu Mißbrauch und Fehlinterpretation der polizeilichen Kriminalstatistik, in: *Neue Kriminalpolitik* (1994), S. 32-39.

- Piquero, Alex R./Weisburd, David* (Hrsg.) [Handbook, 2010]: Handbook of Quantitative Criminology, New York: Springer, 2010
- Planty, Mike* [Series, 2007]: Series Victimization and Divergence, in: James P. Lynch/Lynn A. Addington (Hrsg.), Understanding, S. 156-182.
- Pudney, Stephen u. a.* [Relationship, 2000]: The Relationship Between Crime, Punishment and Economic Conditions: Is Reliable Inference Possible When Crimes are Under-Recorded?, in: Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society) 163 (2000), S. 81-97.
- Quambusch, Erwin* [Kriminalitätsbekämpfung, 2005]: Kriminalitätsbekämpfung durch die Statistik - Zur rechtlichen Fragwürdigkeit polizeilicher Zielvereinbarungen, in: Der Kriminalist (2005), S. 209-213.
- R + V Versicherung* [Ängste, 2012]: Die Ängste der Deutschen 2012, Wiesbaden: R + V Versicherung, 2012
- Rennison, Callie Marie und Rand, Michael* [Introduction, 2007]: Introduction to the National Crime Victimization Survey, in: James P. Lynch/Lynn A. Addington (Hrsg.), Understanding, S. 17-54.
- Robert, Philippe* (Hrsg.) [Comparing, 2009]: Comparing Crime Data in Europe, Brüssel: ASP - Academic & Scientific Publishers, 2009
- Rosenfeld, Richard* [Explaining, 2007]: Explaining the Divergence Between UCR and NCVS Aggravated Assault Trends, in: James P. Lynch/Lynn A. Addington (Hrsg.), Understanding, S. 251-268.
- Rüther, Werner* [Einfluss, 2001]: Zum Einfluss polizeilicher Erfassungskontrollen auf die registrierte Kriminalität. Am Beispiel der Kriminalitätsentwicklung in Bonn in den 90er-Jahren, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 84 (2001), S. 294-309.
- Schneider, Anne L. u. a.* [Portland, 1978]: Portland Forward Records Check of Crime Victims, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1978.
- Schnell, Rainer* [Nonresponse, 1997]: Nonresponse in Bevölkerungsumfragen. Ausmaß, Entwicklung und Ursachen, Opladen: Leske + Budrich, 1997.
- Schnell, Rainer/Kreuter, Frauke* [Untersuchungen, 2000]: Untersuchungen zur Ursache unterschiedlicher Ergebnisse sehr ähnlicher Viktimisierungssurveys, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 52 (2000), S. 96-117.
- Schwind, Hans Dieter* [Kriminologie, 2010]: Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 20. Aflg., Heidelberg: Kriminalistik Verlag, 2010.
- Schwind, Hans Dieter u. a.* [Dunkelfeldforschung, 1975]: Dunkelfeldforschung in Göttingen. Eine Opferbefragung zur Aufhellung des Dunkelfeldes und zur Erforschung der Bestimmungsgründe für die Unterlassung von Strafanzeigen, Wiesbaden: Bundeskriminalamt, 1975.
- Schwind, Hans Dieter u. a.* [Kriminalitätsphänomene, 2001]: Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt. Bochum 1975 – 1986 – 1998, Neuwied: Luchterhand, 2001.
- Schwind, Hans Dieter u. a.* (Hrsg.) [Festschrift, 1998]: Festschrift für Hans Joachim Schneider zum 14. November 1998. Kriminologie an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Berlin; New York: de Gruyter, 1998.
- Skogan, Wesley G.* [Methodological, 1986]: Methodological Issues in the Study of Victimization, in: Ezzat A. Fattah (Hrsg.), Policy, S. 81-116.

- Sparks, Richard F.* [Surveys, 1981]: Surveys of Victimization - An Optimistic Assessment, in: *Crime and Justice* 3 (1981), S. 1-60.
- Stadler, Willi und Walser, Werner* [Fehlerquellen, 2000]: Fehlerquellen der Polizeilichen Kriminalstatistik, in: Karlhans Liebl/Thomas Ohlemacher (Hrsg.), *Polizeiforschung*, S. 68-89.
- Statistisches Bundesamt/Bundeskriminalamt* [Eurostat, 2010]: Eurostat-Grant "Translating and Testing a Victimization Survey Module" Bericht III an Eurostat über die Test-erhebung in Deutschland. Endbericht der deutschen Projektpartner zur Testerhebung Opferbefragung, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010.
- Stock, Jürgen* [Stand, 2012]: Stand und Perspektiven der Dunkelfeldforschung in Deutschland und international, in: Eric Hilgendorf/Rudolf Rengier (Hrsg.), *Festschrift*, S. 317-331.
- Sudman, Seymour u. a.* [Bounded, 1984]: The Use of Bounded Recall Procedures in Single Interviews, in: *The Public Opinion Quarterly* 48 (1984), S. 520-524.
- Swedish National Council for Crime Prevention* [Swedish, 2011]: The Swedish Crime Survey 2010. Victimization, Fear of Crime and Public Confidence in the Criminal Justice System, Stockholm: Swedish National Council for Crime Prevention, 2011
- Tarling, Roger/Morris, Katie* [Reporting, 2010]: Reporting Crime to the Police, in: *British Journal of Criminology* 50 (2010), S. 474-490.
- Thome, Helmut/Birkel, Christoph* [Gewaltkriminalität, 2007]: Sozialer Wandel und Gewaltkriminalität. Deutschland, England und Schweden im Vergleich, 1950 bis 2000, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2007
- Thornberry, Terence P. und Krohn, Marvin D.* [Comparison, 2003]: Comparison of Self-Report and Official Data for Measuring Crime, in: National Research Council (Hrsg.), *Measurement*, S. 43-94.
- Tourangeau, Roger und McNeeley, Madeline E.* [Measuring, 2003]: Measuring Crime and Crime Victimization: Methodological Issues, in: National Research Council (Hrsg.), *Measurement*, S. 10-42.
- Tourangeau, Roger/Yan, Ting* [Sensitive, 2007]: Sensitive Questions in Surveys, in: *Psychological Bulletin* 133 (2007), S.859-883
- van Dijk, Jan J. M. und Tseloni, Andromachi* [Overview, 2012]: Global Overview: International Trends in Victimization and Recorded Crime, in: Jan J. M. van Dijk u. a. (Hrsg.), *International*, S. 11-36.
- van Dijk, Jan J. M. u. a.* (Hrsg.) [International, 2012]: The International Crime Drop. New Directions in Research, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.
- van Dijk, Jan J. M. u. a.* [Criminal, 2007]: Criminal Victimization in International Perspective. Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS, Den Haag: WODC, 2007.
- Wadler, Arnold* [Verbrechensbewegung, 1908]: Die Verbrechensbewegung im östlichen Europa, Bd.1: Die Kriminalität der Balkanländer, München: Hans-Sachs-Verlag, 1908.
- Wetzels, Peter* [Opfererleben, 1996]: Kriminalität und Opfererleben: Immer öfter das Gleiche?, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 79 (1996), S.1-24.
- Zaubermann, René* (Hrsg.) [Victimisation, 2008]: Victimisation and Insecurity in Europe. A Review of Surveys and their Use, Brüssel: VUBPRESS, 2008.

Innere Sicherheit – digital und vernetzt¹¹¹

Mathias Bug, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

1 Digitalisierung von Sicherheitsmaßnahmen – Die mögliche und tatsächliche Vernetzung als Herausforderung an die gesellschaftliche Akzeptanz

Mit der umfassenden Digitalisierung gesellschaftlicher Kontexte geht eine Digitalisierung ihrer Sicherheitsmaßnahmen einher. Diese Entwicklung kann auf internationaler wie auf nationaler Bühne und darunter beobachtet werden. Die Regulierung des politischen Einflusses auf das Internet als Infrastruktur ist genauso Gegenstand medialer Berichterstattung wie konkrete informations- und kommunikationstechnisch (IuK) gestützte Präventions-, Überwachungs- und Eingriffsmaßnahmen. Als prominente Beispiele sind hier die Vorratsdatenspeicherung¹¹² und die Diskussion um Netzsperrern zu nennen. Flankiert von den anfänglichen Erfolgen der Piratenpartei und den Großdemonstrationen rund um das Thema ACTA, sorgten diese beiden Stichworte zu Beginn des Jahres 2012 für eine stärkere Konturierung des Politikfeldes Netzpolitik.¹¹³ Gleichzeitig wird einer breiteren Öffentlichkeit unverkennbar, wie schwierig es ist, persönliche Daten zu schützen und deren Nutzung durch Dritte nachzuvollziehen. Weder staatliche Akteure noch die großen Diensteanbieter wie *Facebook* und *Google* tragen hier zu mehr Aufklärung bei. Das Bundesverfassungsgericht hat schließlich auch im Falle staatlicher persönlichkeitsdatenintensiver Maßnahmen (konkreter Kontext: Vorratsdatenspeicherung) die Figur des „diffusen Gefühls des Beobachtet-Seins“¹¹⁴ entwickelt und dem Staat auferlegt, die Bevölkerung vor diesem Gefühl zu schützen. Das Bundesverfassungsgericht ging dabei auch über die alleinige Einstufung der Vorratsdatenspeicherung hinaus und erteilte dem Gesetzgeber die Auflage, die Einstufung der Maßnahme im Kontext der Gesamtheit an Überwachungsmaßnahmen vorzunehmen. Das Gericht explizierte dabei insbesondere einen sich verengenden Spielraum für weitere Überwachungsmaßnahmen über den Umweg der EU, sollte die Vorratsdatenspeicherung umgesetzt werden.¹¹⁵

Politikwissenschaftlich wurde diese Einbettung in eine gesamte digitalisierte und europäisierte „Surveillance Assemblage“ bereits von *den Boer/Buuren 2010*¹¹⁶ auf Basis älterer Ansätze konzeptionell gefasst und vor allem am britischen Beispiel und an der europäischen Polizeizusammenarbeit in seiner technischen Umsetzung näher beleuchtet. Die Autoren problematisieren auch die überwachungstechnische Durchdringung des Privatlebens aller Mitglieder der Bevölkerung. Der vorliegende Beitrag möchte darauf aufbauend einen Schritt weiter gehen und vorstellen, wie die Gesellschaft selbst auf allgegenwärtige und vernetzte Überwachungsmaßnahmen reagiert. Der Beitrag ergründet damit letztlich, inwiefern digitale Überwachungsmaßnahmen das Potenzial der Entstehung eines diffusen Gefühls des Beobachtet-Seins in der Gesellschaft heraufbeschwören. Dabei wird argumentiert, dass dieses Gefühl keine gesamtgesellschaftliche Angelegenheit ist. Vielmehr sind bestimmte Gruppen beson-

¹¹¹ Der Aufsatz entstand im Rahmen des Teilprojektes 7 im Verbundprojekt Sicherheit im öffentlichen Raum (SIRA), gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Die Publikation basiert auf einem Workshopbeitrag vom Mai 2013. Insofern wird weder auf die Enthüllungen von Edward Snowden noch auf das Urteil des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung eingegangen.

¹¹² Vgl. *European Parliament/Council of the European Union*, VDS-Richtlinie, 2006.

¹¹³ Vgl. *cio.de*, Netzpolitik 2012, 2012; *Beckedahl*, ACTA, 2012; *Lücke*, Netzpolitik Emotionsbingo, 2012.

¹¹⁴ *Bundesverfassungsgericht*, VDS-Entscheidung, 2010, Rn. 241/242.

¹¹⁵ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, VDS-Entscheidung, 2010, Rn. 218.

¹¹⁶ Vgl. *Boer/Buuren*, *Surveillance Assemblage*, 2010, S. 216.

ders davon betroffen, während andere Bevölkerungsteile einen großen Vertrauensvorsprung gegenüber Sicherheitsmaßnahmen aufbringen. Es wird weiterhin argumentiert, dass sehr kritische und sehr unkritische Haltungen gegenüber IuK-basierter Überwachung in Deutschland stärker als im UK auf eine Bipolarität in der Gesellschaft hindeuten.

Dabei spielt sowohl das Vertrauen, welches die Gesellschaft in die beteiligten politischen und operativen Akteure setzt, als auch die Wahrnehmbarkeit verschiedener Sicherheitsmaßnahmen eine zentrale Rolle für deren Akzeptanz – also für die positiv gerichtete Einstufung von Sicherheitsmaßnahmen. Das Besondere an der oben umrissenen Surveillance Assemblage im Internetzeitalter ist jedoch der Umstand, dass bereits die Wahrnehmung der Maßnahmen nicht mehr unmittelbar, sondern nur noch mittelbar über Berichterstattung und ähnliche Vermittlung möglich ist. Darüber hinaus ist auch ein klarer Akteurkreis in der Durchführung der Maßnahmen und Nutzung der daraus gewonnenen Datensätze nicht mehr ohne weiteres auszumachen. Besonders schwierig wird die Zuordnung durch den maßnahmenspezifischen und maßnahmenübergreifenden Datenaustausch zwischen verschiedenen Sicherheitsbehörden innerhalb der Landesgrenzen und darüber hinweg. Während im Vorhinein die unterstellten Akteurgruppen noch einen Bezug zum jeweiligen Sozialraum hatten, aus dem die Datensätze stammen (so z.B. beim Flugverkehr), so sind die Akteure durch den Austausch zwischen verschiedenen politischen Ebenen und Staaten nicht mehr nachvollziehbar – dementsprechend spielen die USA mit ihrer grundsätzlich anderen Auffassung zum Datenschutz hier eine zentrale Rolle.¹¹⁷ Diese Vorüberlegungen machen deutlich, wie schwierig nunmehr eine empirische Annäherung an die Wahrnehmung und Akzeptanz von digitalen Sicherheitsmaßnahmen ist.

2 Grundüberlegungen zur Methode: Ein Mix aus Politikfeldanalyse und Bevölkerungsbefragung im Ländervergleich

Das Forschungsprojekt wählte aufgrund der dargestellten Problematik einen Mixed Methods-Ansatz. Eine Politikfeldanalyse im Bereich der Inneren Sicherheit, die das Beispiel der deutschen und britischen Gesetzgebungsprozesse der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie¹¹⁸ beinhaltete, ergab, dass sich die eigentliche Umsetzung der Maßnahmen diametral entwickelte: Während in Deutschland das Bundesverfassungsgericht die Umsetzungsgesetzgebung außer Kraft setzte – bisher ist auch keine Neuregelung in Sicht (auch die in der Richtlinie beschriebenen Mindestanforderungen gelten grundsätzlich eher als Maximalanforderungen für eine deutsche Umsetzung gemeinhin) –, erscheint im UK eine deutliche Ausweitung der Maßnahme auf Kommunikationsinhalte sowie eine Ausweitung der Speicherfristen als salonfähige Forderung.¹¹⁹ Während also die deutsche Öffentlichkeit über die letzten Jahre dauerhaft das Ob von Vorratsdatenspeicherung diskutiert, geht es im UK eher um das Wie ihrer Ausweitung. Auf Basis der beiden Maßnahmenanalysen im UK und Deutschland konnte schließlich ein entscheidender Akteurkreis insbesondere aus Sicherheitsbehörden und Innenministerien für die Ausweitung einer Überwachungsgesamtheit eingegrenzt werden, und die Eigenheiten der Maßnahmen in Bezug auf die Bevölkerungseinstellungen konnten herausgearbeitet werden.

¹¹⁷ Vgl. *Busch*, Transatlantische Datenströme, 2012, S. 409.

¹¹⁸ Vgl. *European Parliament/Council of the European Union*, VDS-Richtlinie, 2006.

¹¹⁹ Vgl. *United Nations*, Cyber Terrorism, 2012, S. vii; *Secretary of State for the Home Department*, Draft Communications Data Bill, 2012, S. 5-6.

Auf die Politikfeldanalyse folgte eine Repräsentativbefragung in beiden Ländern. Die Befragung berücksichtigte einerseits den facettenreichen Sozialraumbezug einer vernetzten Gesamtüberwachung. Entsprechend spielten die Bereiche des klassisch öffentlichen Raumes (Kameraüberwachung) sowie die Überwachung im Flugverkehr (Fluggastdatenspeicherung) und die Vorratsdatenspeicherung von Kommunikationsteckdaten für den Bereich der Kommunikationstechnologien und insbesondere des Internets eine Rolle.¹²⁰ Ein spezieller Fragenblock zur Vernetzung und zum Austausch dieser digitalen Daten sowie zur Rolle von Sicherheitspolitik an der Wahlurne vervollständigte den Fragebogen.¹²¹ Auf Grundlage des Datensatzes zu diesem Block können Grundmuster in der Wahrnehmung und Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen in der deutschen und britischen Gesellschaft aufgezeigt werden. Während die britische Gesellschaft den weitgehenden und digital vernetzten Sicherheitsmaßnahmen im Grundsatz etwas positiver gegenübersteht als die deutsche, fällt für den deutschen Fall eine Bipolarität auf. Das heißt, dass einerseits die Kreise, die weitgehende Maßnahmen für sehr gut halten, in etwa den gleichen Anteil an der Gesamtgesellschaft ausmachen wie im UK. Andererseits stehen diesen entschiedenen Befürworterinnen und Befürwortern in Deutschland nachweisbare Bevölkerungsteile an entschiedenen Gegnern gegenüber – eine Einstellung, die im UK weniger verbreitet ist. Die Unterschiede der beiden Gesellschaften fielen dabei schwächer aus als erwartet. Insgesamt sind in Deutschland aber eben Ressentiments gegenüber weitgehenden Überwachungsmaßnahmen stärker vertreten. Das kann schließlich auch an den politischen Einstellungen in der deutschen Gesellschaft und der Gefahr des Stimmverlustes für die Parteien, die als zu weitreichend erachtete Maßnahmen in Betracht ziehen, aufgezeigt werden.

Insbesondere letzterer Aspekt legt eine Triangulation der Ergebnisse der beiden methodischen Ansätze nahe. Die zentrale Beobachtung ist dabei, dass die Vorsicht, mit der kleine Parteien in Deutschland das Thema Innere Sicherheit behandeln (was in der Politikfeldanalyse am Beispiel VDS deutlich sichtbar wird), sich aus den Ergebnissen zu den Einstellungen ihrer jeweiligen Klientel erklären lässt. Spiegelbildlich funktioniert dies auch für die beiden Unionsparteien. Die SPD liegt hier quer und scheint mit „law & order“-Forderungen nur bedingt ihre potenziellen Wechselwähler anzusprechen. Umgekehrt erklärt sich auch der Ruf nach weiterführenden Maßnahmen durch die beiden großen Parteien im UK aus der Forderung der britischen Wählerschaft nach einem klaren Bekenntnis zu einem Mehr an Überwachung – eine Beobachtung, die sich paradoxerweise nicht unbedingt auch mit einer uneingeschränkten Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen erklären lässt.

Die nun folgende detaillierte Interpretation der quantitativen Ergebnisse erfolgt bezogen auf das Politikfeld der Inneren Sicherheit. Neben der grundsätzlichen Abfrage der Wahrnehmung und Akzeptanz von konkreten und bekannten Sicherheitsmaßnahmen in den Sozialräumen Internet, Flugverkehr und öffentlicher Raum wurden auch potenzielle Erklärungsfaktoren für

¹²⁰ Die Auswahl an konkreten Maßnahmen deckt sich auch mit der Maßnahmenauswahl, wie sie für die beiden Überblicksartikel zur Digitalisierung und Vernetzung von Sicherheitsmaßnahmen von *Boer/Buuren*, *Surveillance Assemblage*, 2010 aber auch von *Busch*, *Transatlantische Datenströme*, 2012 genutzt werden.

¹²¹ Um insbesondere die für den Bereich IuK wichtigen hochmobilen und vergleichsweise jungen Gesellschaftsschichten in der Befragung zu berücksichtigen, wurden 15% der Interviews über Handynummern vorgenommen. Im UK, wo der Anteil der mobile-onlys in der Gesellschaft etwas größer ist, wurde mit einem zusätzlichen Filter ein Anteil von knapp 13% an mobile-onlys im Sample erreicht, was nach wissenschaftlichen Einschätzungen in etwa dem Aufkommen in der Gesamtbevölkerung entspricht. In Deutschland lag der Anteil an Interviewten mobile-onlys bei 2,3%. Darüber hinaus gibt es im UK die Besonderheit der niedrigen Befragungsbereitschaft der jüngeren Alterskohorten. Um diese Kohorten dem tatsächlichen Anteil in der Gesellschaft entsprechend im Sample zu haben, musste hier eine Quotierung in den Interviewprozess übernommen werden. Weitere Details zu den Samples: *Bug/Münch*, *Politik verändert Internet*, 2012, S. 150-153.

hohe Akzeptanzraten wie z.B. die subjektive Kriminalitätsfurcht im jeweiligen Sozialraum einbezogen. Um im Rahmen dieses Papiers eine Übersicht über die beiden Vergleichsländer und über die verschiedenen Maßnahmen zu ermöglichen, muss jedoch auf die Analyse dieser Aspekte verzichtet werden. Vielmehr liegt der Fokus auf dem deskriptiven Vergleichen der Einstellungsmuster zu Beispielmaßnahmen und ausgesuchten Akteurguppen sowie abschließend auf der Rolle des Politikfeldes für das Wahlverhalten der beiden Gesellschaften.

3 UK und Deutschland in der vergleichenden Analyse – Gegenpole in der Akteurstruktur, aber große Parallelen beim Vertrauen in Akteure

Am Beispiel der Gesetzgebung, mit der die Richtlinie 2006/24/EG zur Vorratsdatenspeicherung umgesetzt werden sollte, verdeutlichen sich bereits zwei grundsätzliche Unterschiede zwischen den Politikfeldern der Inneren Sicherheit im UK und in Deutschland. Einerseits wird der Einsatz von Überwachungsmaßnahmen in Großbritannien in einer deutlich übersichtlicheren Akteurstruktur vorangebracht. Hier spielte bis ins Jahr 2009 lediglich das House of Lords eine tatsächlich einschränkende Rolle, ansonsten konnte die Regierung mit ihrer Ein-Parteien-Mehrheit im House of Commons relativ autark agieren. Die Liberal-Democrats waren nur sehr schwach im Parlament vertreten und weitere Veto-Player wie NGOs konnten über (mehr oder minder ignorierte¹²²) Eingaben in den Gesetzgebungsprozess kaum Veränderungen herbeiführen. Einschränkungen ergaben sich lediglich im Zuge der Devolution-Politik, im Zuge derer Schottland und Wales auch im Polizeibereich eigene Kompetenzen erhielten. Einen deutlichen Gegensatz bildet der deutsche Fall, wo die große Koalition im Bundestag und eine „große Koalition der Inneren Sicherheit“ dann auch im Bundesrat¹²³ trotz weitgehender Bedenken in den Bundestagsanhörungen ein Umsetzungsgesetz auf den Weg brachten. Die Umsetzung wurde aber infolge der bis dato größten Massenklage (über 35000 Mitklägerinnen und Mitkläger) vom Bundesverfassungsgericht 2010 gänzlich und mit sofortiger Wirkung für nichtig erklärt. Seither befindet sich die Regelung zur Maßnahme – und das nunmehr bereits seit mehreren Jahren – erneut im Aushandlungsprozess und stellte einen Keil zwischen den Koalitionsparteien aus Union und FDP dar. Der Maßnahme kommt mittlerweile eine Rolle zwischen symbolischem Zankapfel und berechtigtem Ärger (aus beider Perspektiven)¹²⁴ zu, was sowohl auf Landes-¹²⁵ als auch auf Bundes- und EU-Ebene¹²⁶ ausgefochten wird.

Es wurde deutlich, dass die landläufigen Einschätzungen – sehr stark vereinfachend –, UK sei eine mit CCTV an allen Ecken und einer beinahe ausschließlich auf Panikmache getrimmten Medienlandschaft schlichtweg habitualisierte Überwachungsgesellschaft, Deutschland hingegen sei so etwas wie ein Hort der Bürgerrechte (mit entsprechenden gesellschaftsfähigen Präferenzen), sich bei einem ersten Blick auf die Entscheidungsprozesse durchaus

¹²² Vgl. *Home Office*, Government Response, 2009, S. 2

¹²³ Vgl. *Kutscha*, Große Koalition, 1998; *Bug/Röllgen*, Security Institutions, 2011, S. 195; *Bukow*, Vorratsdatenspeicherung, 2011, S. 29; Über die Wirkung in die rot-grüne Koalition 2005 hinein: *Hornung*, Datenschutz, 2012, S. 382.

¹²⁴ Zum Abgleich dieser beiden Einschätzungen siehe *Bukow*, Vorratsdatenspeicherung, 2011, S. 49-50.

¹²⁵ So finden sich insbesondere in den Koalitionsverträgen der Länder Vereinbarungen zum Verhalten im Bundesrat in Bezug auf neue Gesetzgebungsinitiativen zur Vorratsdatenspeicherung.

¹²⁶ Auf EU-Ebene spielt zweifelsohne die Kommissarin für Justice and Home Affairs, Cecilia Malmström, die zentrale Rolle. Aus ihrem Direktorat wurden schließlich auch die Evaluation zur Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie von 2011 (*European Commission*, Evaluation Data Retention, 2011) und die Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung gegen Deutschland betrieben. Darüber hinaus nimmt der EuGH eine nunmehr einschränkende Rolle ein, was sich insbesondere an seinem Urteil zur VDS-Richtlinie kristallisiert.

bestätigen. Allerdings macht die Politikfeldanalyse einerseits deutlich, dass im UK eben auch genanntes House of Lords sowie der erst 2009 etablierte Supreme Court Vetopunkte darstellen können und die Politik der Inneren Sicherheit im UK durchaus auch kritisch kommentiert wird¹²⁷. Andererseits kann in Deutschland von einer „Großen Koalition der Inneren Sicherheit“, die aus Landes- und Bundespolitikern der Unionsparteien und der SPD besteht, gesprochen werden, was dazu führt, dass der Bundesrat zumindest im Bereich der Inneren Sicherheit bisher kaum die Rolle eines Korrektivs einnimmt. Ob sich dies im Zuge der in der Einleitung beschriebenen Veränderungen in der Netzpolitik für das große Thema Überwachung ändert, bleibt abzuwarten. Darüber hinaus wurde der Diskurs rund um Vorratsdatenspeicherung auch konstant von der Rechtsverwertungsindustrie begleitet, die ihrerseits sehr an den Daten interessiert ist.

Um aus den Erkenntnissen der Politikfeldanalyse sinnvoll abfragbare Items für ein standardisiertes Interviewverfahren zu reduzieren, erfolgten mehrere Feedbackrunden und Probeinterviews. Die Informationsvielfalt aus der Politikfeldanalyse konnte lediglich insoweit umgesetzt werden, als keine Konzentration auf die einschlägigen Akteure im Bereich Sicherheit stattfand, sondern ein breiterer Ansatz aus politischen Ebenen, Gerichten und Sicherheitsbehörden abgefragt wurde, der schließlich auch Widersprüche in der Einschätzung staatlichen Handelns erst aufdeckt.

Im Laufe der Politikfeldanalyse wurde – insbesondere für den deutschen Fall – deutlich, wie wichtig Bürgerrechtsgruppen¹²⁸, neue, vor dem Befragungszeitpunkt noch wenig institutionalisierte, sondern individuell agierende Netzakteure¹²⁹, aber auch die Rechteverwertungsindustrie sind.¹³⁰ Hier war eine Abfrage nach dem Vertrauen in diese Akteure aber zur gegebenen Feldzeit wenig aussichtsreich, weil sie in der gesellschaftlichen Masse kaum bekannt waren – auch heute wäre das wohl wenig anders. Ebenso hätten selbst bei einem späteren Befragungszeitraum Meinungen zur Piratenpartei wohl kaum stellvertretend für Einstellungen zu den mannigfaltigen neuen netzaffinen Gruppierungen operationalisiert werden können.

Die eben erwähnte durchaus vorhandene kritische Begleitung von Sicherheitspolitiken in Deutschland – aber mit Abstrichen auch im UK – wird ebenso in der Befragung zum Vertrauen in die „Politik ganz allgemein“ deutlich. So hegt eine deutliche Mehrheit Vorbehalte gegenüber der Politik sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene, mit dem Unterschied, dass die Gruppe an Befragten, die ganz dezidierte Vorbehalte haben und angeben, „no confidence at all“ bzw. „überhaupt kein Vertrauen“ in die Politik auf diesen beiden Ebenen zu haben, im UK deutlich größer ist (**Abbildung 1**), was dann erst durch die verhalten kritischen Interviewten in Deutschland wieder ausgeglichen wird (**Abbildung 2**).

Eine etwas positivere Sicht haben die Befragten in Bezug auf Gerichte: Hier besteht wiederum in beiden Ländern die Tendenz zu etwas weniger Vertrauen gegenüber der EU-Ebene, jedoch setzt eine Mehrheit der Befragten in beiden Ländern Vertrauen in die Arbeit der Gerichte. Das Bundesverfassungsgericht kann hier mit einem sehr hohen Vertrauensvorschuss aufwarten – was im Falle des britischen Supreme Court wegen seiner Neuartigkeit und der

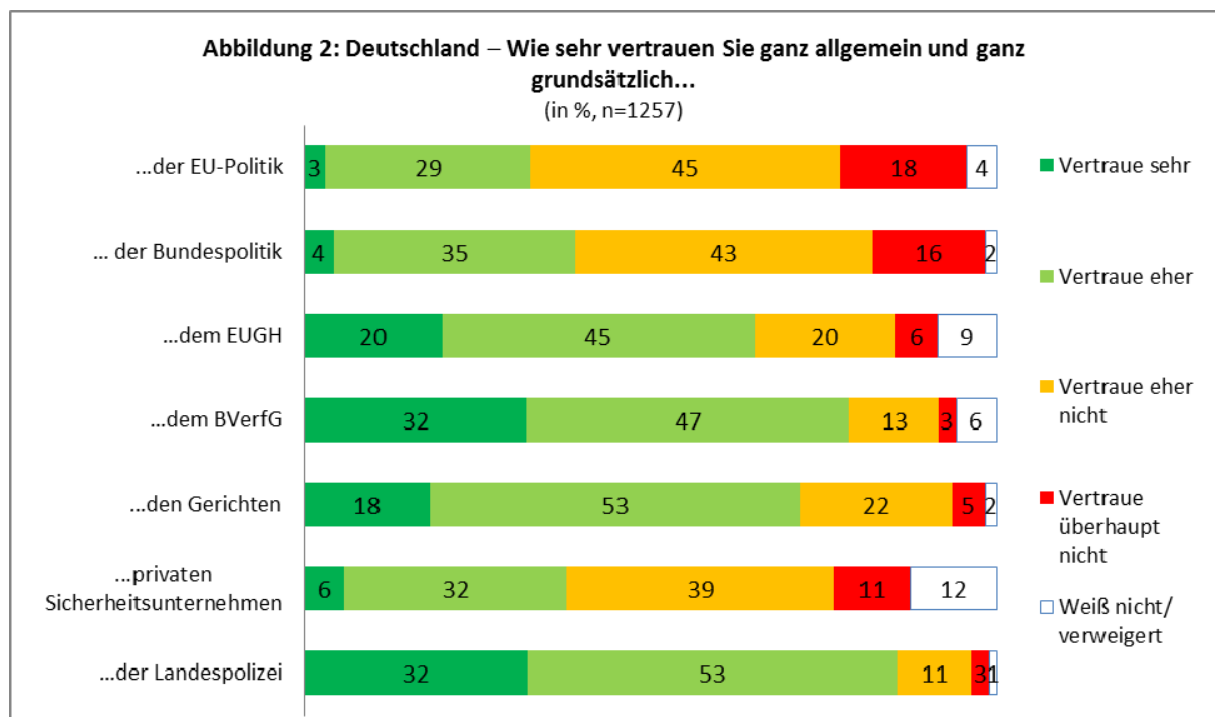
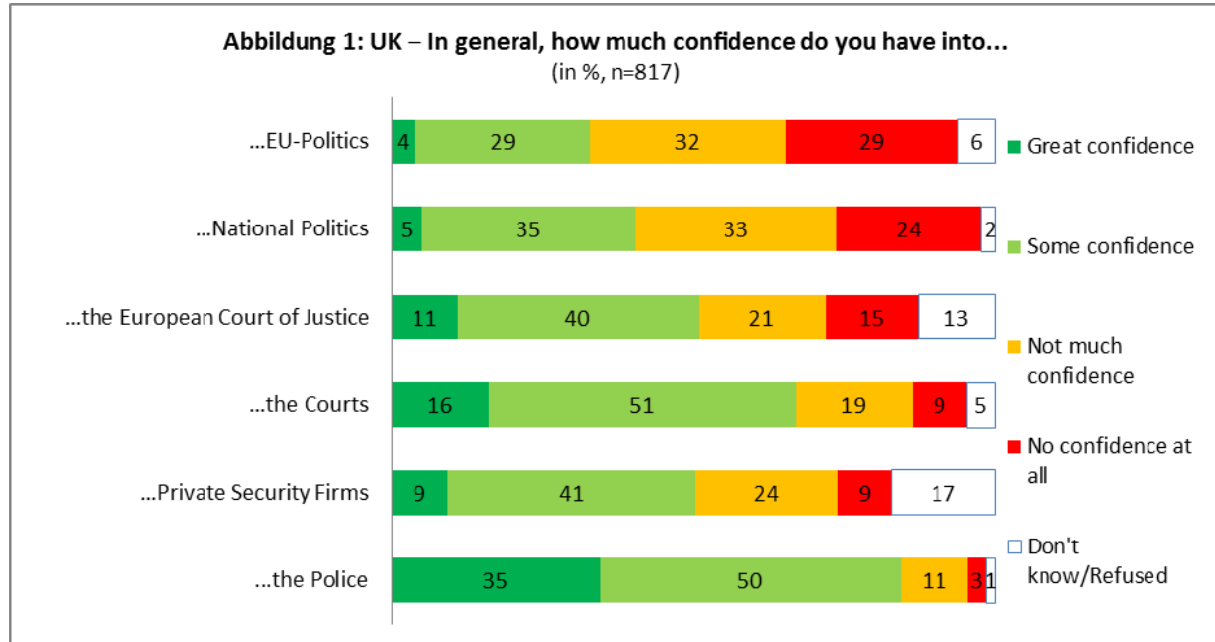
¹²⁷ Einen Überblick bietet *Beck*, VDS im UK, 2011, S. 96-101.

¹²⁸ Als Paradebeispiel kann hier das vom Bundesverfassungsgericht angeforderte Gutachten beim Chaos Computer Club angeführt werden. *Kurz/Rieger*, Gutachten VDS, 2009.

¹²⁹ Dazu auch: *Hornung*, Datenschutz, 2012, S. 386.

¹³⁰ *Forum Rechteinhaber*, Stellungnahme, 2007; *Börsenverein des Deutschen Buchhandels*, Schreiben, 2007; *Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V.*, Stellungnahme, 2007; Zur Wichtigkeit der Rechteverwertungsindustrie siehe auch *Hornung*, Datenschutz, 2012, S. 382.

damit einhergehenden Verweigerung der Beurteilung durch die Befragten eigentlich kaum analysiert werden kann (Abbildung 1 und Abbildung 2). Da das Bundesverfassungsgericht insbesondere beim Thema digitalisierter Sicherheitsmaßnahmen bereits mehrfach eine richtungweisende Rolle gespielt hat,¹³¹ ist es relativ zentral, dass das Gericht auch auf ein sehr hohes Vertrauen in der Gesellschaft bauen kann.



Die dritte, operative Akteurgruppe innerhalb des Politikfeldes der Inneren Sicherheit stellen jedoch die verschiedenen Sicherheitsbehörden dar. In beiden Vergleichsländern ist die Sicherheitslandschaft von einer gewissen Diversifizierung innerhalb der Sicherheitsbehörden geprägt. Insbesondere die Aufteilung zwischen Geheimdiensten und regulären Polizeien ist

¹³¹ Einen Überblick bis 2009 bietet: *Schnabel/Hornung, Data Protection, 2009.*

in beiden Ländern zentral. In Deutschland kommen zudem die einzelnen Landespolizeien versus die Bundespolizei an Grenzen, Bahnhöfen und Flughäfen hinzu. Da der NSU-Skandal während der Feldphase der SIRA-Befragung¹³² aufgedeckt wurde, kann das Ergebnis für das Vertrauen in den Verfassungsschutz jedoch nicht mit dem britischen Vertrauen in den MI6 verglichen werden. Bei einem Vergleich mit dem Vertrauen in die herkömmliche Polizei¹³³ fällt auf, dass das generelle Misstrauen gegenüber der Politik in beiden Ländern nicht auf die Polizeien heruntergebrochen wird, sondern in beiden Ländern ein beinahe identisches Bild großen Vertrauensvorschlusses in die Polizei nachgezeichnet werden kann (**Abbildung 1** und **Abbildung 2**). Dass dies durchaus auch zu einem gewissen Grad eine Vertrauensfacette in den Staat bzw. in die Umsetzung des staatlichen Gewaltmonopols darstellt, macht der Unterschied zur Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit in private Sicherheitsunternehmen deutlich. Diese sind in der Sicherheitsarchitektur beider Länder zunehmend wichtig¹³⁴ und spielen wohl eine mindestens genauso große Rolle im Alltag der Befragten, wie dies die Polizeien selbst tun.

In beiden Ländern führte die Frage nach der Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit privater Sicherheitsunternehmen zu einer recht großen Antwortverweigerung. Es kann aber durchaus gezeigt werden, dass es doch eine gewisse Distanz zu privaten Sicherheitsunternehmen gibt. Diese Distanz ist nochmals deutlich höher zu gewichten, wenn man das deutsche Antwortverhalten hinzuzieht. Hier muss auch auf die Einschätzung der Interviewten in Bezug auf private Unternehmen, die in Sicherheitsmaßnahmen im Flugverkehr und im Kommunikationsbereich einbezogen sind, hingewiesen werden. Die kritischen deutschen Einschätzungen zu privaten Sicherheitsunternehmen werden in einem gewissen Sinne wiederholt, wenn bei Sicherheitsmaßnahmen aus organisatorischen Gründen auf private Unternehmen zwingend zurückgegriffen werden muss, wie in Kapitel 5 und 6 an den Beispielen Vorratsdatenspeicherung (Provider) (**Abbildung 7** und **Abbildung 8**) und Fluggastdaten (Flugunternehmen) (**Abbildung 13** und **Abbildung 14**) dargelegt wird.

4 Der „große Bruder“ in der analogen Welt – Vom Vertrauen in Kameraüberwachung auf beiden Seiten des Kanals

Bevor der Blick in Richtung dieser beiden Maßnahmen geht, soll kurz auf den Einfluss von Kameraüberwachung in unterschiedlichen Kontexten aufmerksam gemacht werden. Schließlich wurde bereits zum Befragungszeitraum auch die Kameraüberwachung mehr und mehr digitalisiert (was mit der automatisierten Nummernschilderkennung im UK ja ohnehin der Fall ist). Die Rede ist in diesem Kontext von „intelligenter Kameraüberwachung“ mit Schlagworten wie Gesichtserkennung, dem Aufdecken „abweichenden“ Verhaltens oder aber auch nur der automatisierten Identifizierung von aufgenommenen Personen.¹³⁵ Damit wird das Entwicklungspotenzial der Kameraüberwachung im Gesamtnetz digitaler Überwachungsformen deutlich – was auch zu entsprechender medialer Aufarbeitung führt.

¹³² Näheres zum – im Wesentlichen auf den Verfassungsschutz konzentrierten – veränderten Antwortverhalten im Verlauf der Aufdeckung des NSU-Skandals: *Beigang/Schrenker*, Methodenbericht, 2012, S. 8.

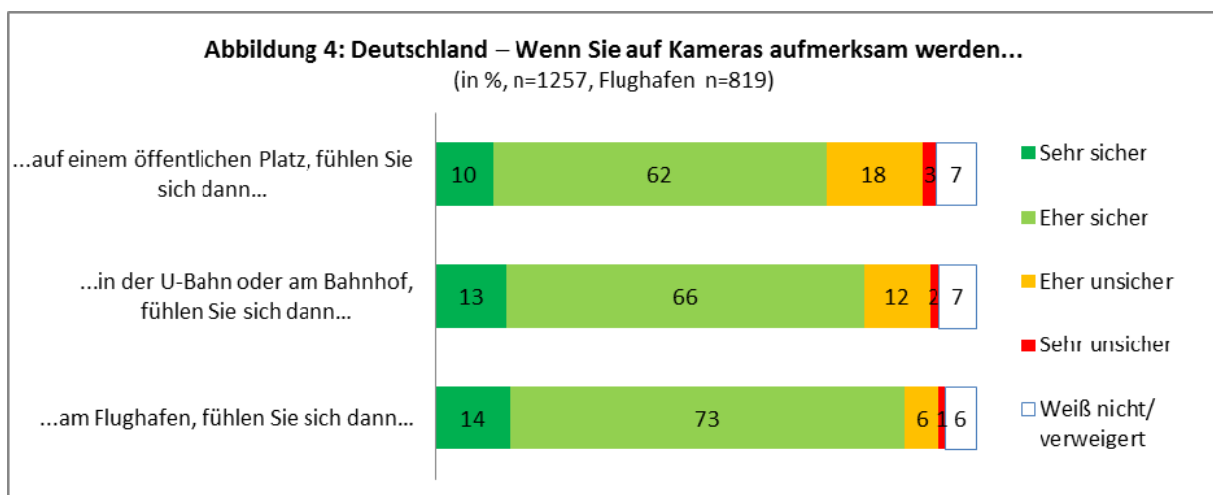
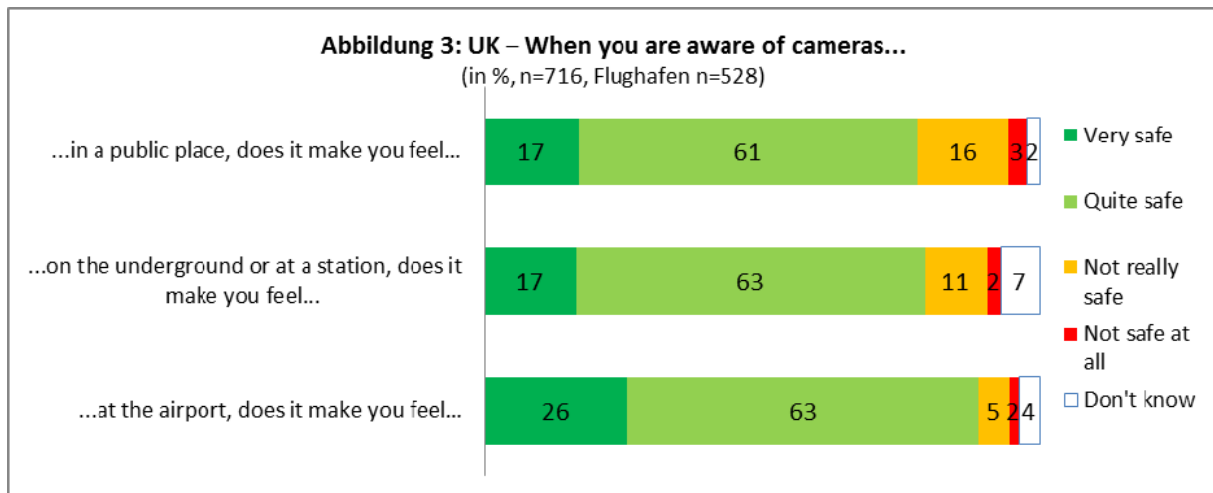
¹³³ In Deutschland wurde getrennt nach dem Vertrauen in die Landes- und die Bundespolizei gefragt. Es ergaben sich keine sehr großen Unterschiede, daher wird hier das Vertrauen in die Landespolizei aufgezeigt, weil die Landespolizeien auch die stärkere Rolle im Alltag der Befragten spielen.

¹³⁴ Vgl. *Boer*, Preventive Empires, 2010, S. 112; *Feltes*, Akteure Innere Sicherheit, 2009.

¹³⁵ Vgl. *Monroy*, Bevölkerungsscanner, 2013; *APA/dpa/Red.*, Google-Glass-Verbot, 2013; *Whitehead*, Recognition Cameras, 2011.

In den beiden Vergleichsländern blickt CCTV auf eine grundsätzlich andere Entwicklung zurück. Obwohl UK die Technologie insbesondere im Kampf gegen den IRA-Terrorismus deutlich ausbaute und sie schließlich heute zum alltäglichen Straßenbild gehört¹³⁶, resultieren aus diesem Vertrauen in die Technologie durchaus auch negative Konsequenzen: So wurde im Jahr 2006 ein unschuldig terrorverdächtiger Mann in der Londoner U-Bahn auf Grundlage des Videomaterials erschossen.¹³⁷

Die Befragung bestätigt, dass mit der Videoüberwachung bei einer sehr großen Mehrheit ein hohes Sicherheitsgefühl einhergeht. Sicherlich ist dies auch auf erfolgreiche Ermittlungsarbeit zurückzuführen, die auf Videomaterial fußt: So konnten die Behörden durch CCTV die Hintergründe des Londoner U-Bahn-Attentats 2004 aufklären. Den größten Effekt scheint die Videoüberwachung aber im Bereich des Flugverkehrs zu haben, also in einem Sozialraum, der gemeinhin als „voll überwacht“ gilt und der sich spätestens seit 9/11 nochmals weiter symbolisch auflud. Leichte Einschränkungen gibt es im Bereich des Schienenverkehrs und an öffentlichen Plätzen (**Abbildung 3** und **Abbildung 4**).



Überraschenderweise wird die grundsätzlich unkritische Haltung gegenüber der Videoüberwachung in Deutschland beinahe äquivalent geteilt (**Abbildung 4**). Eine Besonderheit liegt hier

¹³⁶ Einen kurzen Überblick über die Entwicklung und Nutzung von CCTV bietet: *European Parliament, CCTV Review*, 2009, für UK insbesondere S. 6-7.

¹³⁷ Vgl. *Bug et al., Strategien*, 2011, S. 69-72. Hier wird auch ein Vergleich zwischen Deutschland und UK geboten.

jedoch in der etwas kleiner ausfallenden Gruppe an Interviewten, die Kameraüberwachung mit einem „sehr sicheren“ Gefühl verbinden. Die Reaktionen auf Videoüberwachung fallen also in Deutschland konstant über die drei abgefragten lokalen Kontexte hinweg etwas verhaltener aus – jedoch ist hierbei wie bereits beschrieben der Anteil kritischer Bürgerinnen und Bürger im Sample sehr klein. Die Thematik eines Ausbaus von Videoüberwachung gewann spätestens kurz nach der Feldperiode dieser Befragung in Deutschland wieder deutlich an Aufwind. Nach Überfällen in der Münchner S-Bahn, auf dem Berliner Alexanderplatz und dem nur zufällig durch Videotechnik aufgedeckten Hintergrund des versuchten Bombenanschlags auf dem Bonner Hauptbahnhof im Dezember 2012 forderte insbesondere der Bundesinnenminister Friedrich eine deutliche Ausweitung der Kameraüberwachung. Das Konfliktpotenzial der Videoüberwachung ist – trotz der hier vorgestellten hohen Zustimmung – für die gesamte Diskussion über digitale, vernetzte und gleichzeitig personalisierbare sowie bevölkerungsumfassende Sicherheitsmaßnahmen deutlich, wenn man die Entwicklung im Kontext der staatlichen Förderung intelligenter Videotechnik¹³⁸ betrachtet.

5 Internet: Vorratsdatenspeicherung – die kritische Wahrnehmung in beiden Staaten

Deutschland spielt – ganz im Gegensatz zum UK – in der Diskussion um die Vorratsdatenspeicherung von Eckdaten IuK-basierter Kommunikation eine sehr prominente und medienwirksame Rolle. Der Entstehungsrahmen wurde oben bereits dargestellt. Zum Befragungszeitpunkt Ende 2011 hatten sich die Fronten in der schwarz-gelben Koalition und insbesondere zwischen federführendem Bundesjustizministerium und Bundesinnenministerium bereits verhärtet. Darüber hinaus veröffentlichte die Europäische Kommission mit einigem zeitlichen Verzug ihre Evaluation zur Umsetzung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung.¹³⁹ Diese Entwicklung hat – neben der Sammelklage und dem Stopp der Vorratsdatenspeicherung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes – in Deutschland für eine große Medienberichterstattung gesorgt. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch der hohe Bekanntheitsgrad der Maßnahme in der Befragung erklären (81,2% der Befragten antworteten, bereits von der Maßnahme gehört zu haben). Im UK fiel der Bekanntheitsgrad deutlich niedriger aus – und zwar sowohl zum Zeitpunkt der Ersteinführung einer vergleichbaren Maßnahme in den Jahren 2000 und 2001 als auch in der Umsetzungsphase der EG-Richtliniendetails von 2007 bis 2009¹⁴⁰ und später, als der Ruf nach einer Ausweitung der Regelung¹⁴¹ eine breitere Medienberichterstattung nach sich zog. Ebenso fand der sehr weit führende Gebrauch der Vorratsdaten wenig mediales Echo.¹⁴² Entsprechend hatten lediglich 45,7% der britischen Internetnutzer bereits von der Vorratsdatenspeicherung gehört.

In beiden Ländern ist davon auszugehen, dass eher politisch interessierte Interviewte Vorkenntnisse zur Maßnahme hatten.¹⁴³ Eine tiefer gehende Befragung zur Vorratsdatenspeicherung fand aus befragungstaktischen Gründen lediglich bei den Befragten mit Vorkenntnissen statt. Das bedingt die variierenden Befragtenzahlen bei den Kreisdiagrammen (Abb. 5

¹³⁸ Vgl. *Monroy*, Bevölkerungsscanner, 2013.

¹³⁹ Vgl. *European Commission*, Evaluation VDS, 2011.

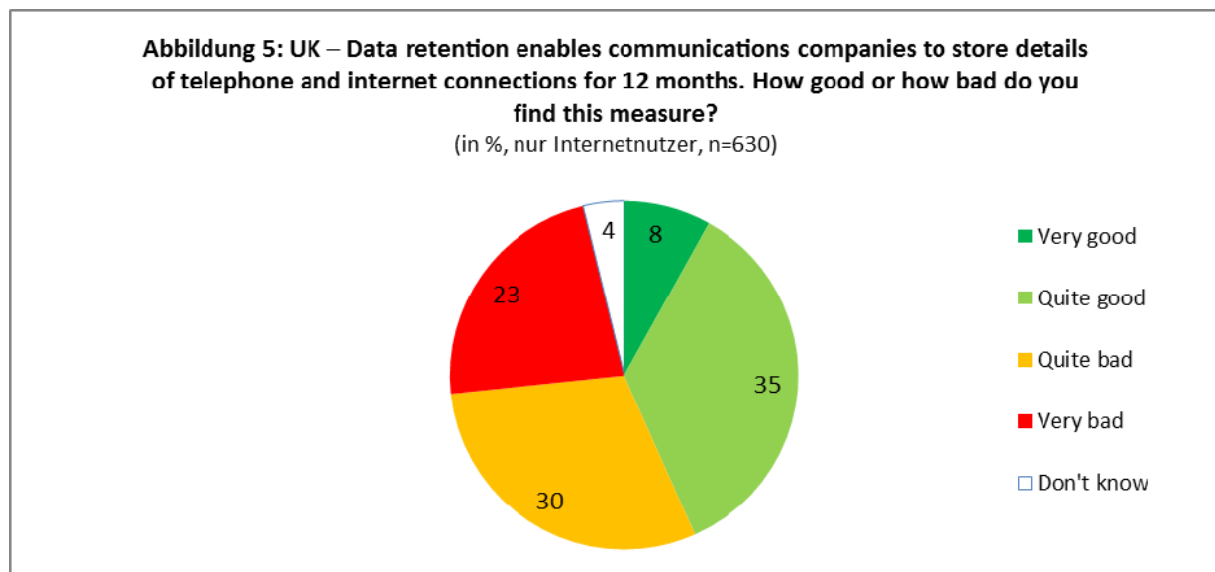
¹⁴⁰ Einen Überblick bieten *Beck*, VDS im UK, 2011; *Walker*, Data Retention, 2009.

¹⁴¹ Vgl. *Beck*, VDS im UK, 2011, S. 102-103.

¹⁴² Vgl. *European Commission*. Evaluation Data Retention. 2011, S. 27, 34-43; *Big Brother Watch*, Suspicion, 2012.

¹⁴³ Im UK sind die Zusammenhangsmaße zwischen politischem Interesse (4-er Likert Skala) und Kenntnis über VDS (abhängige Variable): Somers'd = 0,142; Eta = 0,192. In Deutschland fallen die Zusammenhangsmaße noch etwas stärker aus: Somers'd = 0,182; Eta = 0,283.

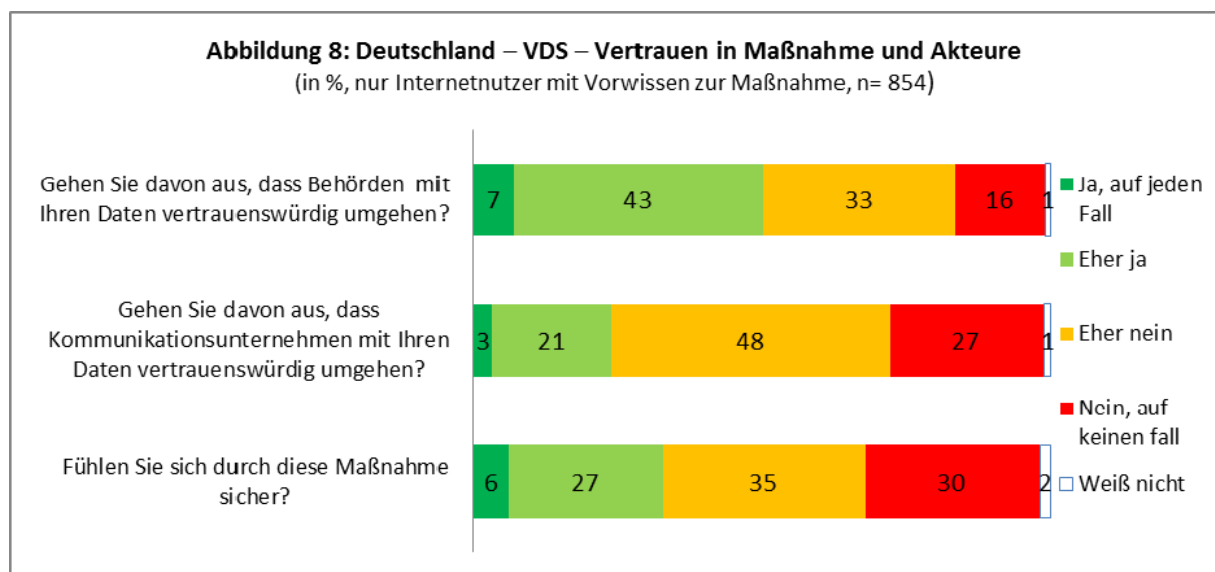
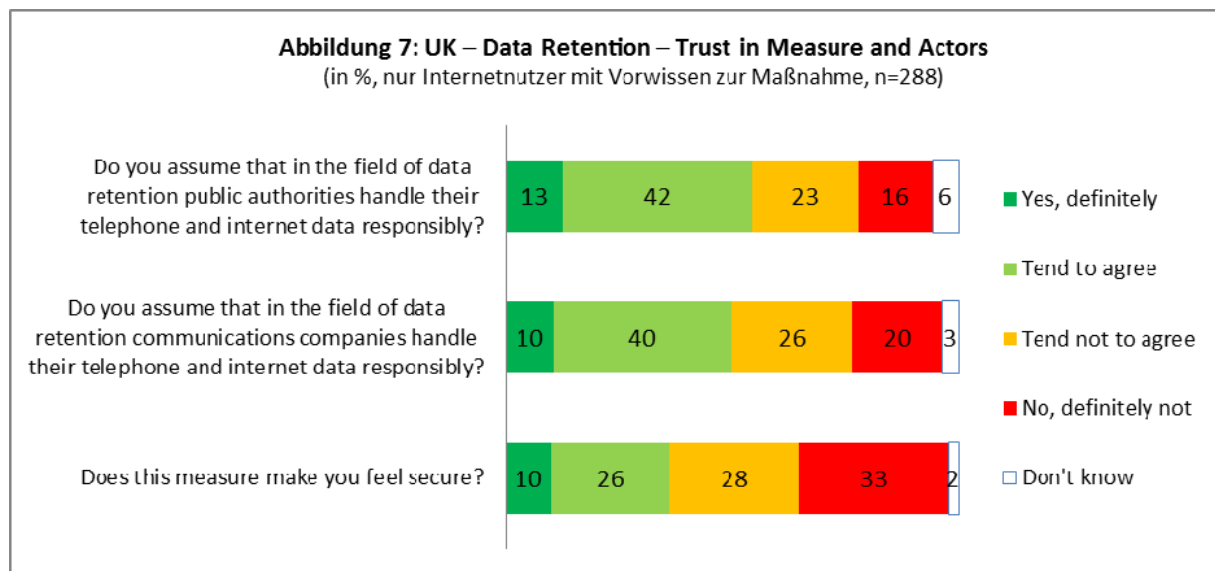
und 6), in denen die grundsätzliche Haltung zur Vorratsdatenspeicherung erfragt wird, und den folgenden Balkendiagrammen (Abbildung 7, 8, 9 und 10), die den Akzeptanzbegriff in Bezug auf die Maßnahme detaillierter beleuchten. Bei der grundsätzlichen Einordnung der Vorratsdatenspeicherung fällt jedoch bereits auf, dass in beiden Ländern eine Mehrheit des Samples die Maßnahme nicht unterstützt. Ein Viertel hält sie sogar für „überhaupt nicht gut“. Dem gegenüber erwähnenswert ist die relativ klein ausfallende Gruppe an Befragten, die die Vorratsdatenspeicherung für „sehr gut“ hält (Abbildung 5 und 6).¹⁴⁴ Dieses Ergebnis ist umso überraschender, als in beiden Ländern rund ein Viertel der Befragten angaben, in den letzten zwölf Monaten (in)direkt Opfer von Kriminalität im Netz geworden zu sein und in Deutschland ebenso viele davon ausgehen, dass sie selbst in den nächsten 12 Monaten Opfer sein werden (im UK geht sogar knapp die Hälfte der Befragten davon aus).¹⁴⁵



¹⁴⁴ Ein Vergleich zwischen der Einschätzung von Befragten mit und Befragten ohne Vorwissen zu VDS auf Basis desselben Datensatzes: *Bug/Münch*, Politik verändert Medien, 2012, S. 166-168. In diesem Aufsatz findet sich auch eine Analyse, wie in den beiden Vergleichsstaaten das Internet genutzt und wie es zwischen den Polen privater bzw. öffentlicher Raum wahrgenommen wird, sowie eine Analyse von verschiedenen Aspekten der Kriminalitätsfurcht im Netz.

¹⁴⁵ Vgl. *Bug/Münch*, Politik verändert Medien, 2012, S. 155-157.

Die überraschend kritische Einschätzung der VDS in beiden Vergleichsstaaten zeigt sich auch im Vertrauen gegenüber den zwei zentralen Akteurgruppen, die auf die Daten zugreifen können: die Provider, bei denen die Daten gespeichert werden, und staatliche Sicherheitsbehörden, die Datenzugriff verlangen können (Abbildung 7 und 8). Es fällt auf, dass in beiden Staaten sowohl den staatlichen Behörden als auch den Providern ein beträchtlicher Grad an Misstrauen entgegengebracht wird. Während im UK zumindest noch eine knappe Mehrheit den beiden Akteurgruppen im Datenumgang „eher vertraut“, kommt es in Deutschland bezogen auf die Behörden zu einer Pattsituation. Das uneingeschränkte Vertrauen in den Datenumgang bei Providern ist zudem lediglich mit 3% besetzt. Abermals zeigt sich hier ein „deutsches“ Misstrauen gegenüber einer Einbindung privater Unternehmen in die Sicherheitsarchitektur. Interessanterweise haben jedoch gerade deutsche Sicherheitsbehörden die Speicherung bei den Providern als Argument verwendet, das helfen sollte, der Kritik an der Maßnahme den Wind aus den Segeln zu nehmen.¹⁴⁶ Entsprechend fällt auch die Einschätzung, ob sich die Befragten durch die Maßnahmen sicher fühlten, recht kritisch aus. Jeweils rund ein Drittel gibt an, sich „auf keinen Fall“ oder „eher nicht“ sicher zu fühlen (Abbildung 7 und Abbildung 8).



¹⁴⁶ Vgl. Maurer, Mindestspeicherfristen, 2011, S. 13, 21; de Maizièrè in: Beckedahl, de Maizièrè trauert, 2013.

Mögliche Verhaltensänderungen der Befragten sollten im Weiteren Aufschluss über die aus der kritischen Haltung resultierenden, individuell gezogenen Konsequenzen geben. Jedoch gab nur rund ein Drittel an, ohne die Maßnahme unbefangener zu kommunizieren.¹⁴⁷

Nochmals deutlich kritisch fällt bei der Mehrzahl in beiden Samples die Einschätzung dazu aus, ob mit der Vorratsdatenspeicherung der Verlust der persönlichen Kontrolle über die eigenen Kommunikationsdaten einhergeht (**Abbildung 9** und **Abbildung 10**). Hier antworten die Britinnen und Briten sogar noch etwas entschiedener. In beiden Befragungen hat nicht einmal jeder Fünfte den absoluten Glauben, Herr über die eigenen Daten zu sein.

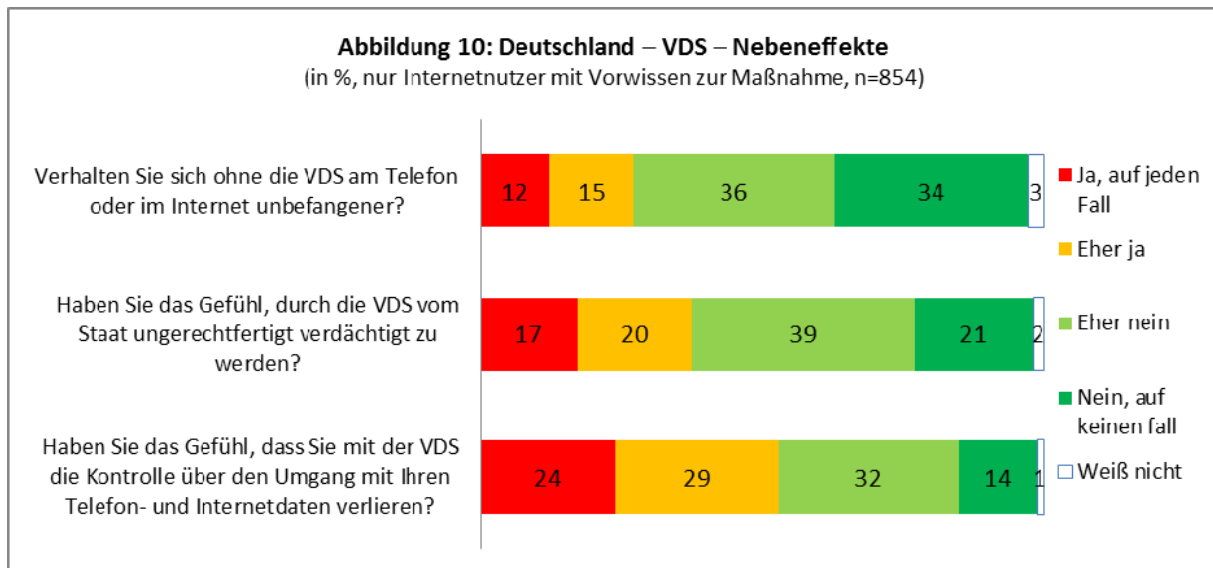
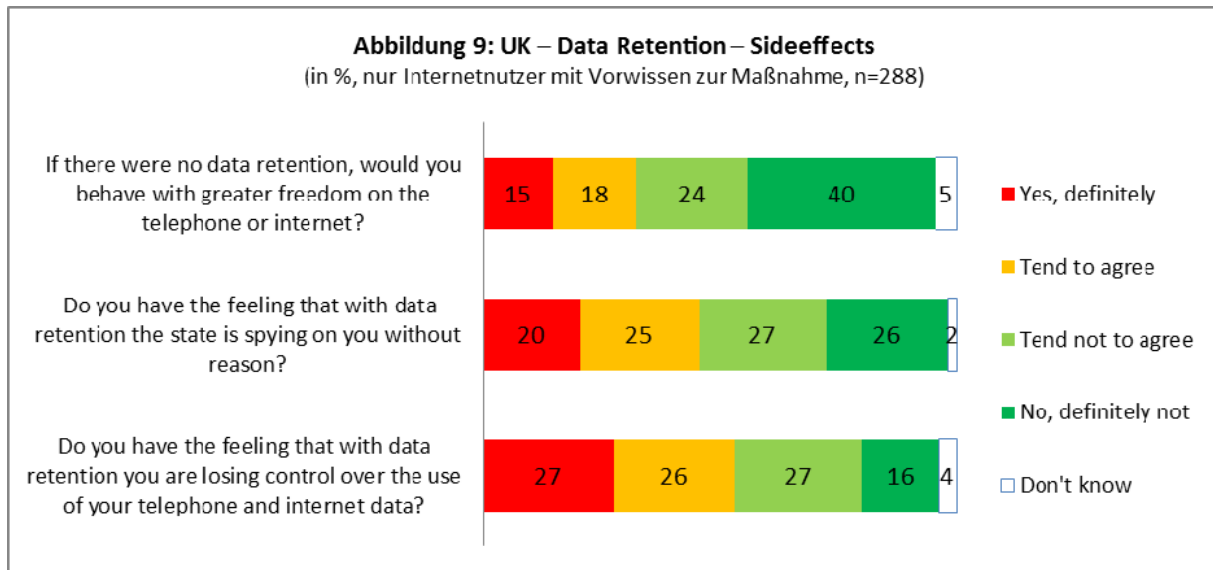
Darauf aufbauend erscheint das Szenario plausibel, dass sich die Befragten aufgrund der Maßnahme vom Staat ungerechtfertigt verdächtigt fühlen. Diese Frage bildet einen zentralen Dreh- und Angelpunkt in der Kritik an weitgehenden und präventiven digitalen Sicherheitsmaßnahmen. Es geht um die individuelle Einschätzung, dass der Rechtsgrundsatz der Unschuldsumutung nach und nach verloren geht und alle Bürger folglich zu potenziellen Verdächtigen würden.¹⁴⁸ Daher ist es durchaus bemerkenswert, dass immerhin ein (in Deutschland knappes) Fünftel die Einschätzung ganz entschieden teilt, durch Vorratsdatenspeicherung auf jeden Fall ungerechtfertigt verdächtigt zu werden, mindestens nochmals so viele Befragte teilen diese Sicht mit Abstrichen. Es steht durchaus quer zu den landläufigen Einschätzungen über die britische (Überwachungs-)Gesellschaft, dass die Einschätzungen im UK sogar ein wenig kritischer als in Deutschland ausfallen.¹⁴⁹

In beiden Samples ist ein Anteil von 12% (UK) bzw. 15% (D) nachweisbar, der eine individuelle Verhaltensänderung im Kommunikationsverhalten durch die Vorratsdatenspeicherung bei sich selbst sieht. Befragte, die sehr entschieden oder zumindest eher zu dieser Selbstbeobachtung tendieren, machen rund ein Drittel der Samples aus. Damit lässt sich argumentieren, dass durch eine umfassende Kommunikationsüberwachung durchaus ein folgenreicher Effekt eines diffusen Gefühls des Beobachtetseins eintritt – nämlich eine Selbstzensur.

¹⁴⁷ Hier fällt der Anteil im UK sogar etwas größer aus, was sich aber teilweise durch die längeren Speicherzeiten im UK erklärt.

¹⁴⁸ Vgl. Boer, *Preventive Empires*, 2010, S. 102, 112.

¹⁴⁹ Auch hier ist die Gruppe an Befragten, die sich nicht ungerechtfertigt beobachtet fühlt, größer als im deutschen Sample.



6 Flugverkehr: PNR und die britische Unvoreingenommenheit

Parallel zur Diskussion um die Vorratsdatenspeicherung von IuK-basierter Kommunikation entwickelte sich – insbesondere katalysiert durch die symbolträchtigen Anschläge von 9/11 – der Personenflugverkehr zu einem Feld der Versicherheitlichung.¹⁵⁰ Datenanfragen wurden nunmehr mit Sicherheitsinteressen begründet, während vorher insbesondere wirtschaftliche Interessen im Vordergrund gestanden hatten.¹⁵¹ Die Forderung der USA, dass die Europäische Union die Fluggastdaten aller Personen mit Destination, Zwischenstopp in oder Überflug der USA übermitteln sollte, wurde zum transatlantischen Stein des Anstoßes. Insbesondere die unterschiedlichen Datenschutzzorstellungen kristallisierten sich dabei heraus und Arbeitsweisen sowie Glaubwürdigkeit der EU-Institutionen wurden durchaus auch auf die Probe gestellt.¹⁵² Ab Frühjahr 2011 erfuhr die Maßnahme aber auch eine Dynamik innerhalb

¹⁵⁰ Vgl. *Birkland*, *The World Changed Today*, 2004, S. 190-193.

¹⁵¹ Vgl. *Busch*, *Transatlantische Datenströme*, 2012, S. 409.

¹⁵² Einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Fluggastdatenübermittlung bietet: *Busch*, *Transatlantische Datenströme*, 2012, S. 417-419. Darüber hinaus kann der alleinige Grund der Terrorismusprävention nicht aufrechterhalten werden, dazu: *Boer/Buuren*, *Surveillance Assemblages*, 2010, S.227-228.

der EU. Seither ist es erklärtes Ansinnen der EU-Kommission, dass nun auch die Sicherheitsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten die Fluggastdaten speichern und zur Verfügung stellen.¹⁵³ Jedoch vertagte das EU-Parlament im Dezember 2012 eine Entscheidung über die inzwischen konkretisierte Maßnahme¹⁵⁴ und der Innenausschuss lehnte sie im April 2013¹⁵⁵ ab. Dennoch schrieb die EU-Kommission ein umfangreiches Forschungsprojekt bei Sicherheitsbehörden in der EU zur Nutzbarmachung der Fluggastdaten aus¹⁵⁶ und möchte diese auch für die Nutzung durch weitere Behörden wie den Zoll öffnen.¹⁵⁷

Diese Gesamtentwicklung führt dazu, dass einige Bürgerrechtsbewegungen inzwischen von einer Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdaten sprechen.¹⁵⁸ Die unterschiedlich große Bekanntheit der PNR im UK und Deutschland erklärt sich auch aus der ungleichen medialen Thematisierung. In Deutschland hatte bereits knapp die Hälfte (48%) der Flugpassagiere ein gewisses Vorwissen, während in Großbritannien lediglich 36% der Flugpassagiere von Fluggastdatenspeicherung wussten.¹⁵⁹

Überraschend ist in diesem Zusammenhang, dass in beiden Ländern die Speicherung von Fluggastdaten im Vergleich mit den eben dargestellten Ergebnissen zur Vorratsdatenspeicherung recht unkritisch eingeschätzt wird (**Abbildung 11** und **Abbildung 12**). Allerdings ist hier zu bedenken, dass die Fluggastdaten für die meisten der Befragten nur punktuell, nämlich nur wenige Male im Jahr relevant ist. So fliegt in beiden Staaten lediglich eine kleine Minderheit mehr als zehn Mal im Jahr¹⁶⁰, im UK 4,9% und in Deutschland 4,6% der Flugpassagiere¹⁶¹. Im UK ist eine sehr kritische Einstellung gegenüber PNR kaum nachweisbar und eine verhalten kritische Wahrnehmung teilen 7% der Befragten, während sie in Deutschland bei 6% (sehr kritisch) und weiteren 19% (eher kritisch) der Befragten vorhanden ist. Entsprechend gestalten sich auch die Verteilungen im eher positiven Einstellungsbereich zu PNR: Im UK fällt die Gruppe der klaren Befürworter der Maßnahme mit 30% deutlich höher aus als in Deutschland (19%).

¹⁵³ Vgl. *Diekmann*, Luftverkehr, 2011.

¹⁵⁴ Vgl. *Sander*, Abstimmung, 2012; *Council of the European Union*, PNR, 2012.

¹⁵⁵ Vgl. *European Parliament*, PNR Rejection, 2013.

¹⁵⁶ Vgl. *Krempf*, Fakten, 2013.

¹⁵⁷ Vgl. *Monroy*, Zollzusammenarbeit, 2013.

¹⁵⁸ Vgl. *Sander*, Vorratsdaten, 2013.

¹⁵⁹ Zur Hintergrundinformation: 36,4% der deutschen Befragten gaben an, weniger als ein Mal pro Jahr zu fliegen, im UK waren es 35,2%.

¹⁶⁰ Hierbei handelt es sich zum größten Teil um männliche Flugpassagiere mit akademischem Hintergrund im klassischen Erwerbssalter. Es kann also durchaus davon ausgegangen werden, dass das Reiseverhalten bei Vielfliegern meist beruflich begründet ist.

¹⁶¹ Regelmäßig und damit mindestens einmal im Jahr fliegen in Deutschland 63,5% und im UK 64,8%.

Abbildung 11: UK – What do you think of the police obtain the passenger data of everyone travelling by plane or boat?
(in %, nur Flugpassagiere, n=529)

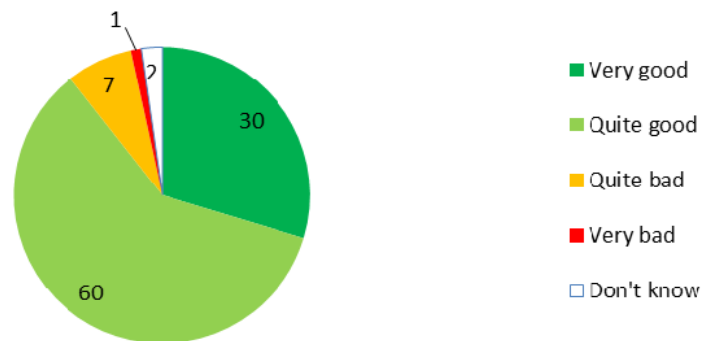
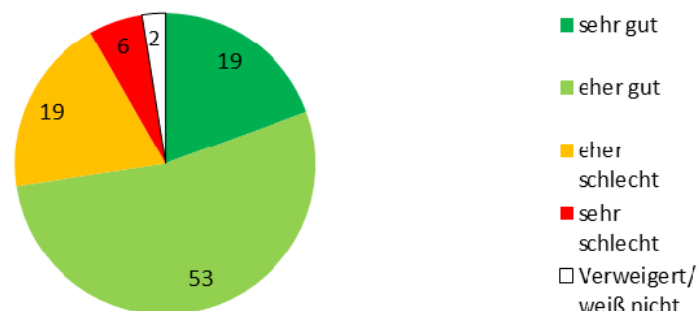


Abbildung 12: Deutschland – Wie finden Sie die Erfassung von Passagierdaten von allen Flug- und Schiffsreisenden durch die Bundespolizei?
(in %, nur Flugpassagiere mit und ohne Vorwissen zur Maßnahme, n=799)

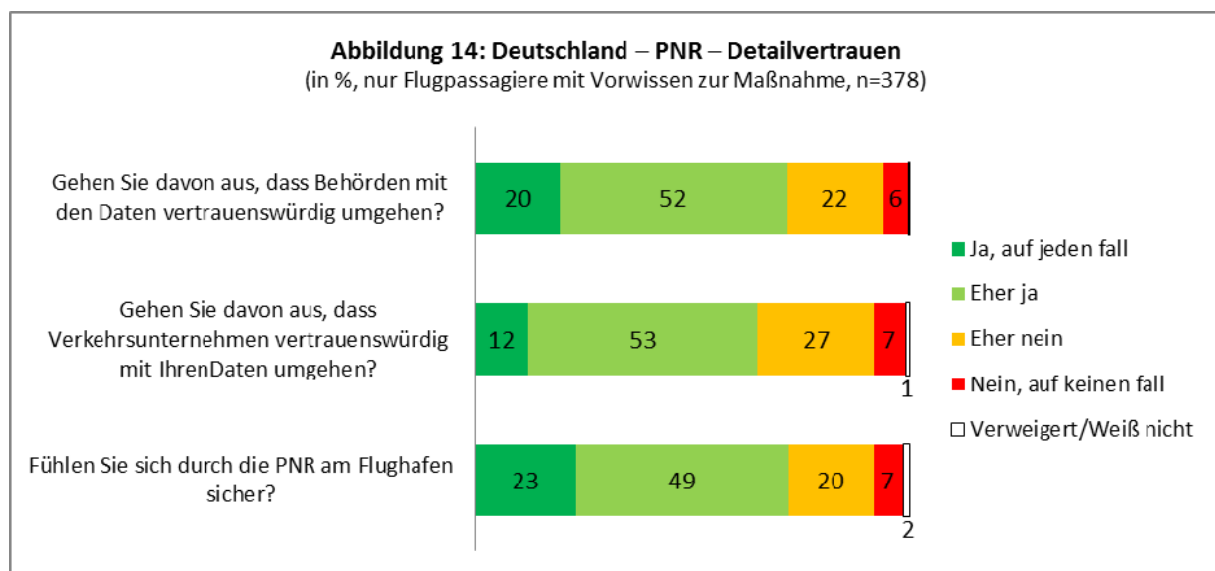
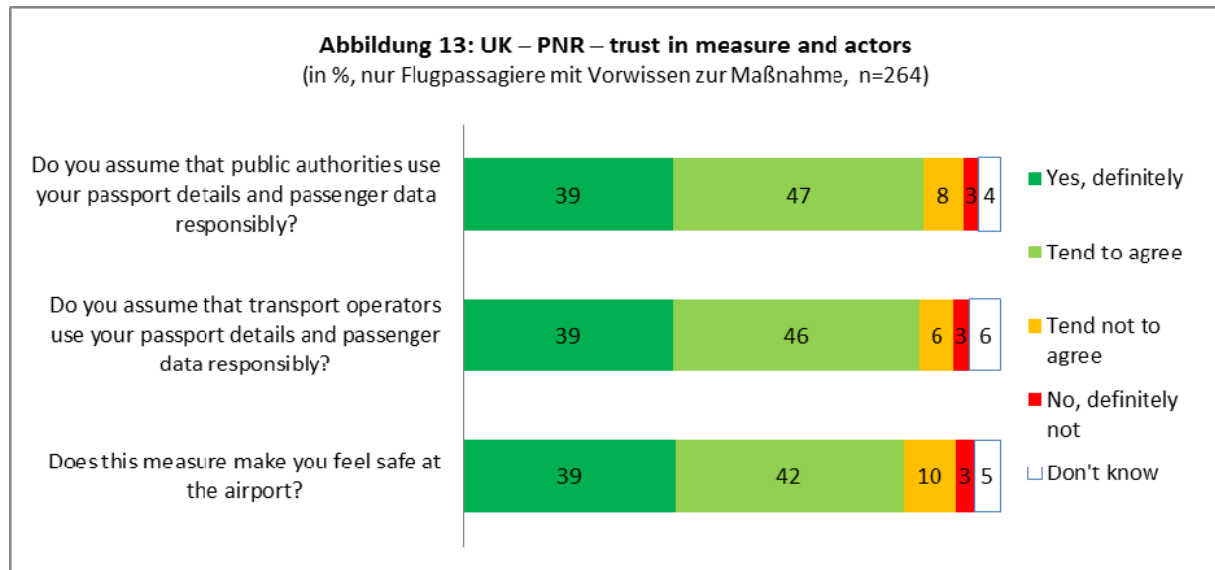


Die sehr unkritische Haltung zur Speicherung von Fluggastdaten wiederholt sich – insbesondere im UK – ebenso beim Vertrauen, das in die Maßnahme einbezogenen Akteuren entgegengebracht wird (**Abbildung 13**).¹⁶² So haben in Großbritannien 39% der Befragten sehr großes Vertrauen in den Umgang mit Daten durch Behörden und Transportunternehmen und nochmals 46% bzw. 47% ein eher großes Vertrauen. Die kritischen Blicke auf den Umgang mit Daten sind kaum nachweisbar. Parallel dazu scheint die Maßnahme auch einen Effekt auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Befragten zu haben. Die Verteilung folgt ungefähr dem gleichen Muster, wie es beim Vertrauen in die Sicherheitsbehörden beschrieben wurde.

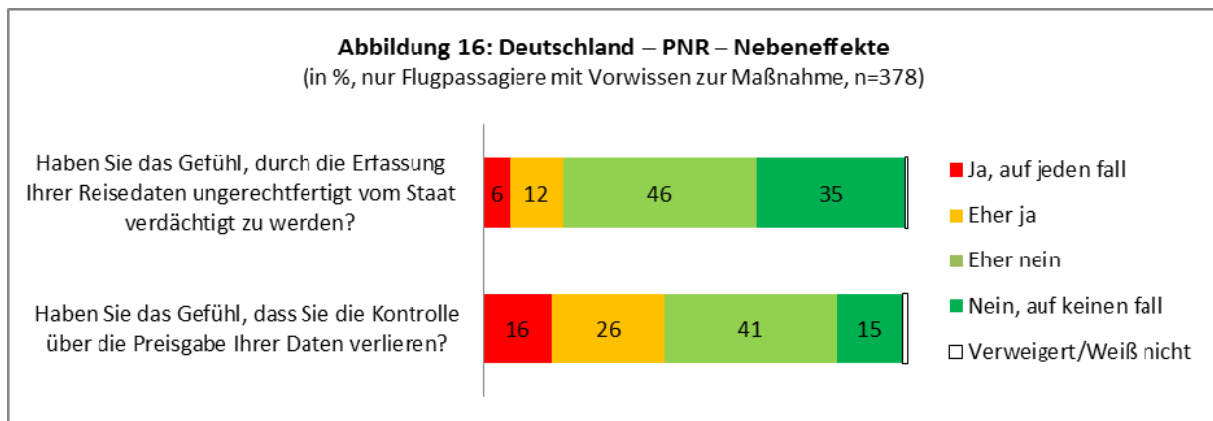
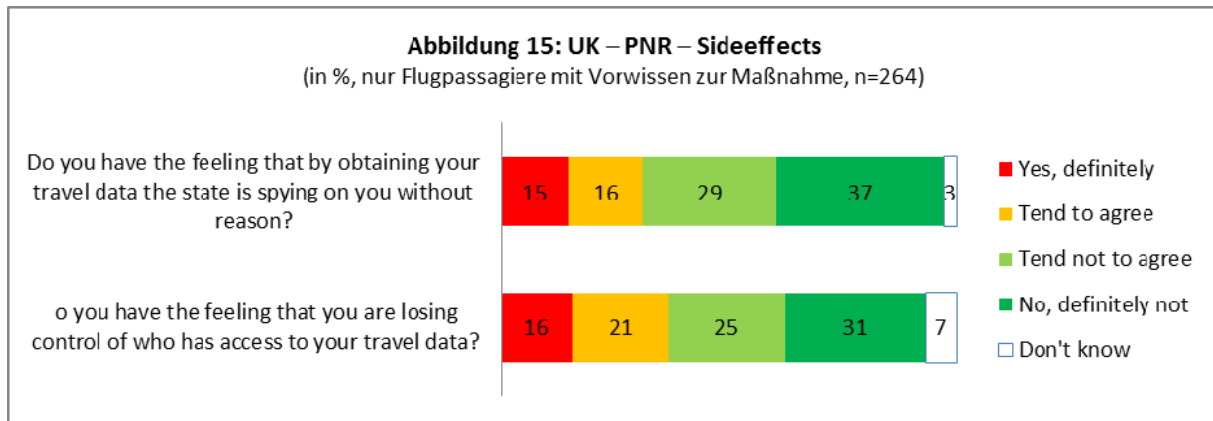
Solche Übereinstimmungen sind in dieser Stärke im deutschen Sample nicht zu finden (**Abbildung 14**). Die sehr unkritische Haltung gegenüber dem Umgang mit Daten ist deutlich kleiner und – ähnlich wie bei der Vorratsdatenspeicherung durch Provider – gegenüber den Flugverkehrsunternehmen nochmals verhaltener. Diese Tendenz spiegelt sich bei den kritischeren Befragten wider. Ebenso ist der Effekt des Sich-durch-die-Maßnahme-sicherer-Fühlens etwas schwächer und korrespondiert wie im britischen Fall mit den Einschätzungen zu den Akteuren. Im Großen und Ganzen scheint jedoch auch in Deutschland eine deutliche Mehrheit der Befragten die Maßnahme grundsätzlich zu unterstützen. Insbesondere die Ergebnisse zur direkten Frage nach dem Sicherheitseffekt der Speicherung von Fluggastdaten

¹⁶² Bei den Unterfragen zu PNR sind in Großbritannien auch Interviewte einbezogen, die nicht mindestens ein Mal im Jahr fliegen, aber bereits von der Maßnahme gehört haben. Damit wurde versucht, dem sonst noch kleineren N zu begegnen (75 der 264 Befragten fallen darunter).

erinnern stark an die überraschend positive Einschätzung bezüglich der bereits dargestellten Kameraüberwachung.



Die recht unkritischen Haltungen gegenüber PNR korrespondieren nur bedingt mit der Einschätzung zu nicht intendierten Nebeneffekten der Maßnahme (**Abbildung 15** und **Abbildung 16**). So hat jeder Sechste britische Interviewte das Gefühl, die Kontrolle über die eigenen Daten zu verlieren und darüber hinaus auch grundlos vom Staat verdächtigt zu werden. Auffälligerweise ergeben sich hier kaum Unterschiede zwischen diesen beiden Einschätzungen, obschon das explizite Misstrauen gegenüber dem Staat doch umso schwerer wiegen sollte (und entsprechend weniger Zustimmung finden sollte). Die Situation ist in Deutschland etwas differenzierter; hier teilt ebenso jeder Sechste das Gefühl des Kontrollverlusts. Die sehr kritische Einstellung in Bezug auf eine Falschverdächtigung durch den Staat teilen nur noch 6% der Befragten. Die Veränderungen am sehr unkritischen Pol verhalten sich entsprechend.



7 Datenaustausch über politische Ebenen hinweg: deutsch-transatlantische Bedenken und die britische „Gutgläubigkeit“

Im Folgenden wird dargestellt, welche Bedeutung die Interviewten der Weitergabe von persönlichen Informationen über Behörden- und Landesgrenzen hinweg beimessen. Dieser Aspekt ist insbesondere für digitale Datensätze zentral, da diese sehr einfach weiterzugeben und replizierbar sind – und dann entsprechend in der Verknüpfung mit weiteren Datensätzen eine über die Einzelmaßnahme hinausgehende Wirkung entfalten. Dieses Argument macht im Prinzip erst die Reichweite der von Boer/Buuren beschriebenen „Surveillance Assemblage“ aus. Für die Ebene der EU stellen sie – durchaus die hier vorgestellten Ergebnisse zu Kameraüberwachung und Fluggastdatenspeicherung bestätigend – fest:

„ Within the EU, the accumulation of surveillance measures is formidable, the speed with which measures have been adopted is impressive given their intrusive effect, the relative absence of controversy (public silence) is surprising, and the number of technological advances is hard to match with new data protection standards. “¹⁶³

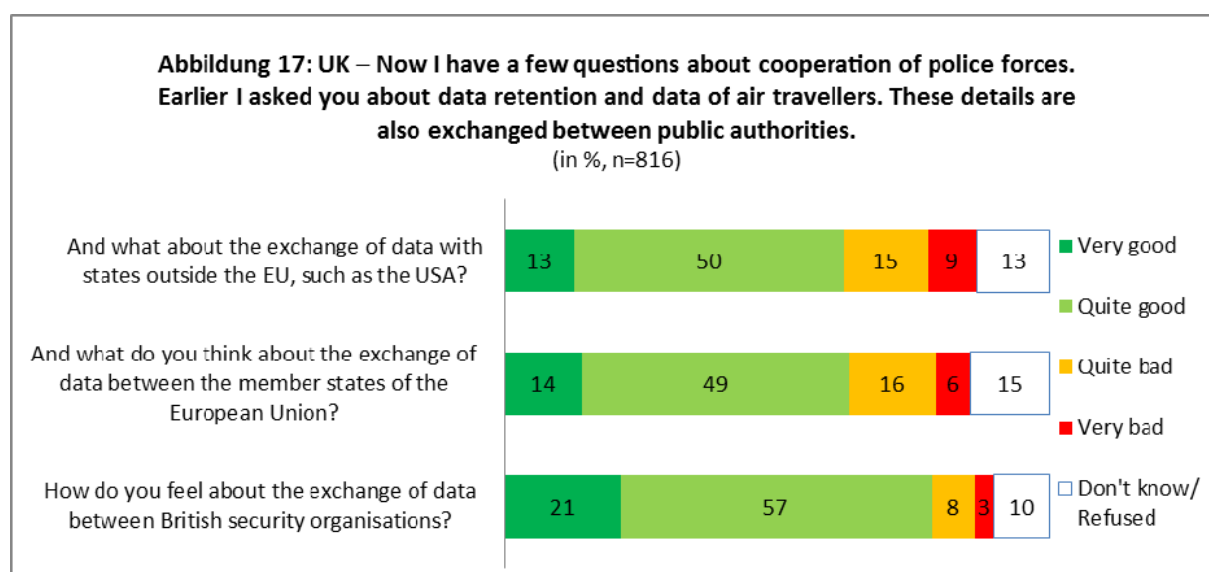
Eine Ausnahme bildet in diesem Zusammenhang jedoch die Bewertung der Vorratsdatenspeicherung, bezüglich derer kritische Haltungen in beiden Ländern sogar eine Mehrheitsangelegenheit sind (**Abbildung 5** und **Abbildung 6**). Daher wurde basierend auf Erkenntnissen aus der Forschung zur neuen Sicherheitsarchitektur in Deutschland¹⁶⁴ und zur sich verstetigenden europäischen polizeilichen Zusammenarbeit¹⁶⁵ eine Fragebatterie entworfen, die die

¹⁶³ Boer/Buuren, Surveillance Assemblage, 2010, S. 230.

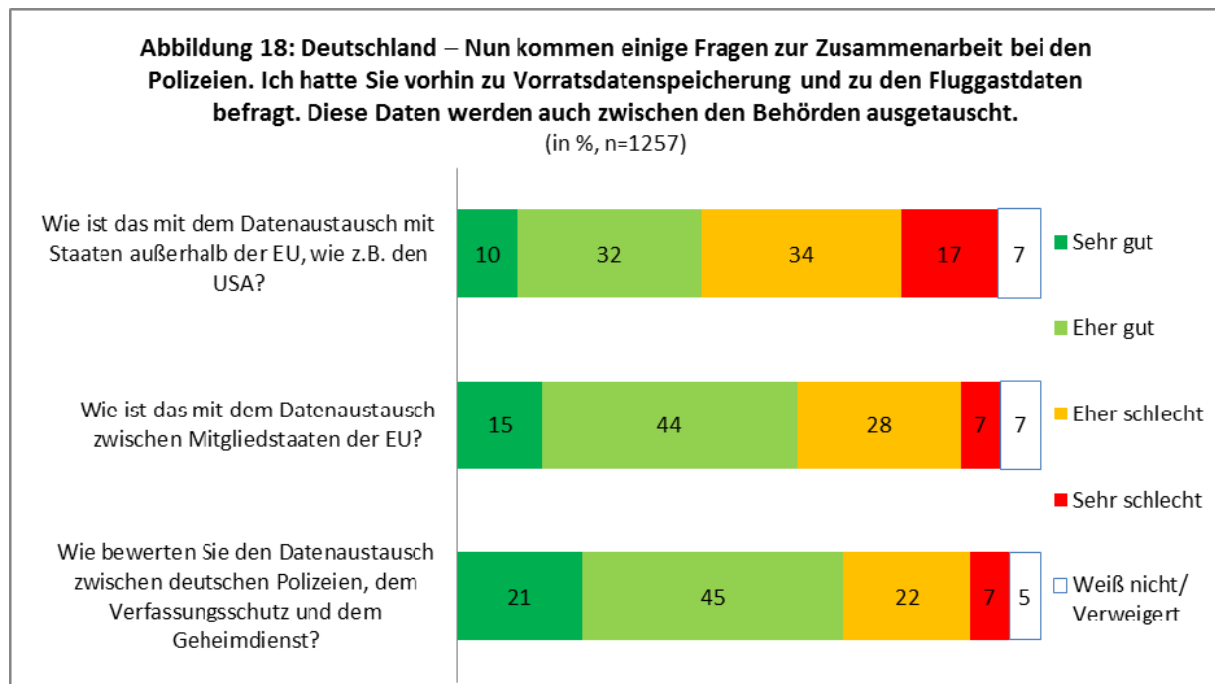
¹⁶⁴ Vgl. Bukow, Vorratsdatenspeicherung, 2011, S. 30-38, 44-45.

¹⁶⁵ Vgl. Boer/Buuren, Surveillance Assemblage, 2010, S.228-229.

Akzeptanz überwachungstechnischer Synergieeffekte durch Datenaustausch abfragt. Es wurde dabei in der Fragestellung ein Kontext zu den zuvor gestellten Fragen bezüglich der VDS und der PNR geschaffen.



Die Ergebnisse deuten wiederum auf in der Grundtendenz etwas stärker vertretene kritische Meinungen in Deutschland hin (**Abbildung 17** und **Abbildung 18**). In beiden Ländern trifft der Datenaustausch zwischen eigenen staatlichen Behörden noch auf weitgehende Zustimmung, wobei eine grundsätzlich kritische Haltung in Deutschland (wie bereits im Falle der PNR) durchaus zu bemerken ist und einen deutlichen Zuwachs erfährt, wenn es um den Datenaustausch mit Staaten außerhalb der EU („wie z.B. den USA“) geht. Im UK hingegen fällt dieser Zuwachs gemäßiger aus – von einer nur schwach vertretenen Kritik bei innerbritischem Datenaustausch wächst die Gruppe der sehr kritischen Befragten von der EU- hin zrm internationalen Ebene jeweils an. Die Gruppe der sehr unkritischen Befragten hingegen fällt in beiden Ländern relativ gleich groß aus und nimmt in derselben Logik ab, wie die kritische Haltung zunimmt. Die britischen Ergebnisse sind jedoch relativ vorsichtig zu interpretieren, da hier ein recht hoher Anteil im Sample einer Antwort ausgewichen ist, was sich wohl unter anderem aus der Verknüpfung mit VDS und PNR in der Fragestellung ergibt, die im UK (wie oben erwähnt) etwas unbekannter sind.



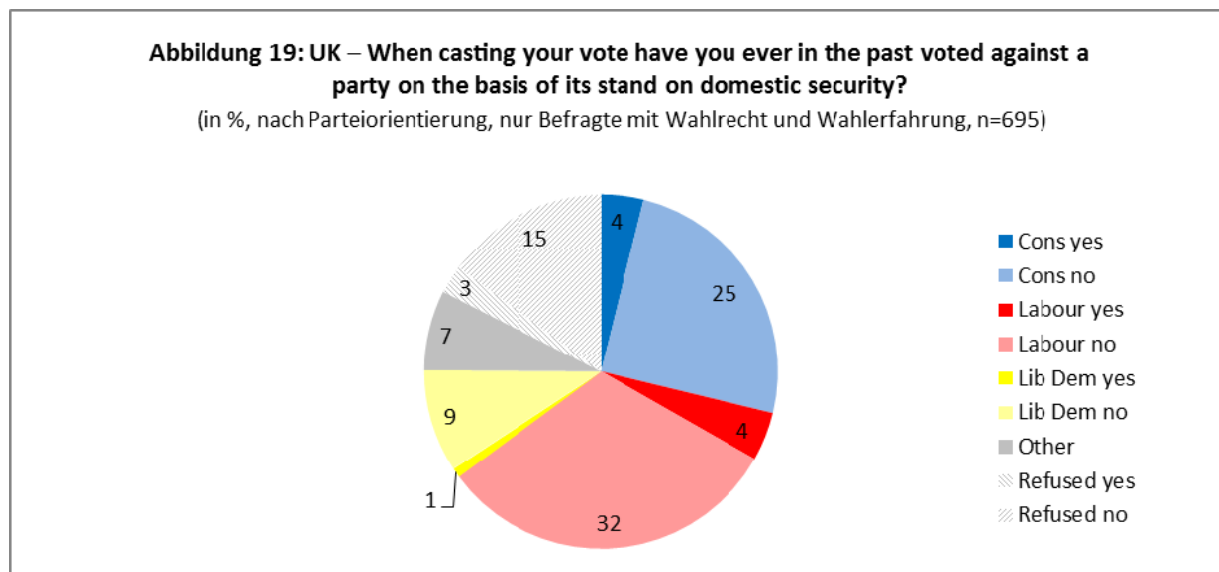
Der Sprung hin zur kritischen Gesamteinschätzung in Deutschland, wenn es um den Datenaustausch mit Drittländern geht, ist zentral. Eine Mehrheit der Befragten hegt hier Zweifel am Datenaustausch an sich, was auch auf eine Akzeptanzeinschätzung der eigentlichen operativen Maßnahmen wie der Vorratsdatenspeicherung oder der Fluggastdaten Einfluss hat. In dieser Logik muss für beide Länder beachtet werden, dass ein nachweisbarer Teil im Sample Bedenken hat und diesen Befragten damit wohl wider Willen die Kontrolle über die eigenen persönlichen Daten (was ein Grundrecht darstellt) genommen wird. In diesem Zusammenhang ist es dann entsprechend auch diskussionswürdig, a) ob dadurch zumindest bei den kritischen Bevölkerungsteilen das vom Bundesverfassungsgericht kritisierte „diffuse Gefühl des Beobachtetseins“ eintritt und b) ab welchem prozentualen Bevölkerungsanteil eine kritische Masse erreicht ist, die die Legitimität der Gesamtüberwachung infrage stellt.

8 Mögliche Erklärungen politischen Handelns: Innere Sicherheit und die Wahlurne

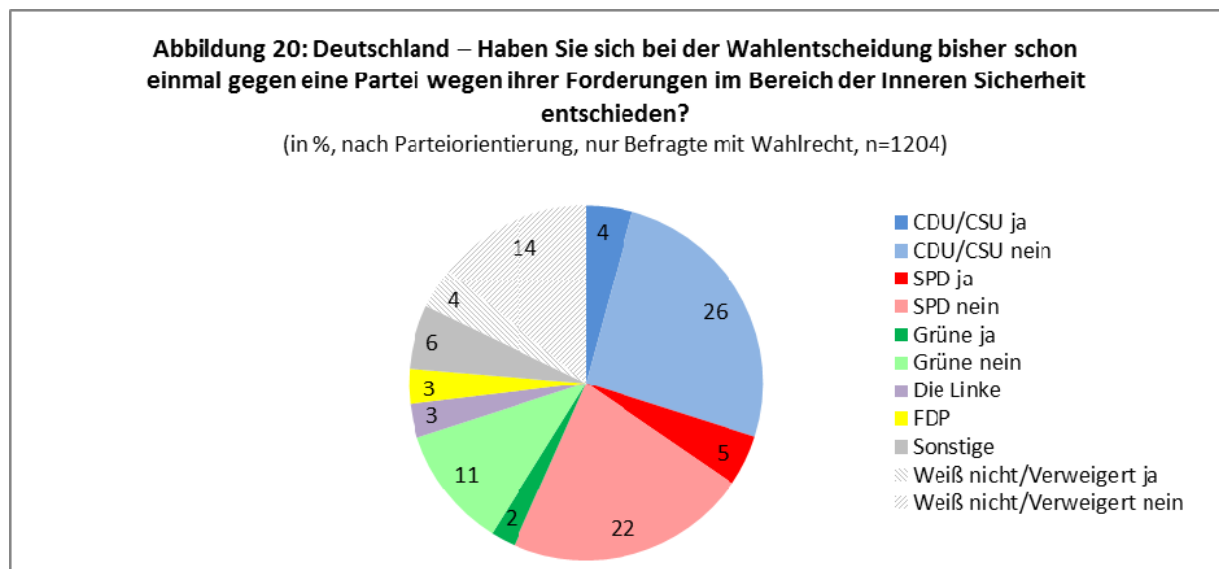
Die vorangegangenen Analysen zeigen deutlich, dass Maßnahmen in der Inneren Sicherheit in Großbritannien etwas unkritischer als in Deutschland gesehen werden. Gleichwohl gibt es auch hier Anzeichen dafür, dass mit Überwachungsmaßnahmen im Internet durchaus auch Bedenken gegenüber der Gesamtüberwachung entstehen könnten. Dennoch schreitet die britische Regierung momentan mit weitreichenden neuen Maßnahmenkatalogen voran, während in Deutschland solche Ansätze lediglich bei Unionspolitikerinnen und -politikern sowie bei Teilen der SPD zu finden sind. Eine Analyse des bisherigen Wahlverhaltens in den beiden Samples soll daher abschließend erklären helfen, weshalb die Verfahrensweisen in den beiden Ländern durchaus Sinn ergeben.

In **Abbildung 19** und **Abbildung 20** ist einerseits eine grundsätzliche Wahl tendenz der Befragten zu erkennen, wobei ein besonderer Fokus auf den Befragten liegt, die in gesättigten Farben stehen. Diese stellen Wählerinnen und Wähler dar, die angaben, wegen Forderungen in der Inneren Sicherheit bereits schon einmal von ihrer grundsätzlichen Parteipräferenz abgewichen zu sein. Es wird deutlich, dass dies in Deutschland anteilmäßig etwas mehr Befragte

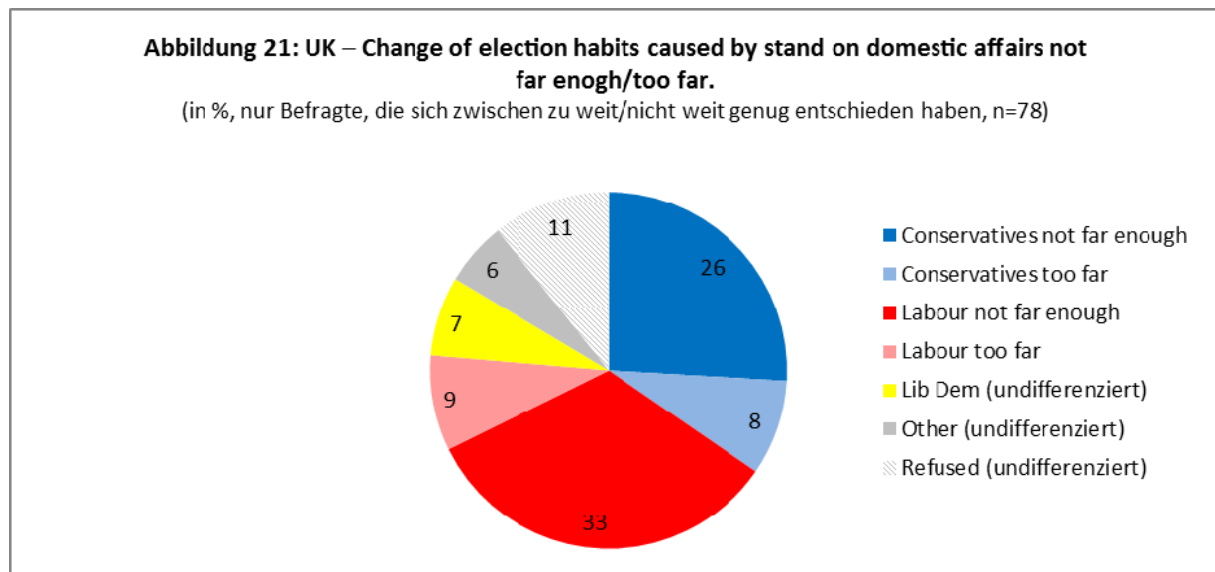
tun als im UK, jedoch sticht bei keiner Partei (weder in Großbritannien noch in Deutschland) eine besonders hohe Betroffenheit von wechselndem Wahlverhalten wegen Forderungen in der Inneren Sicherheit hervor¹⁶⁶.



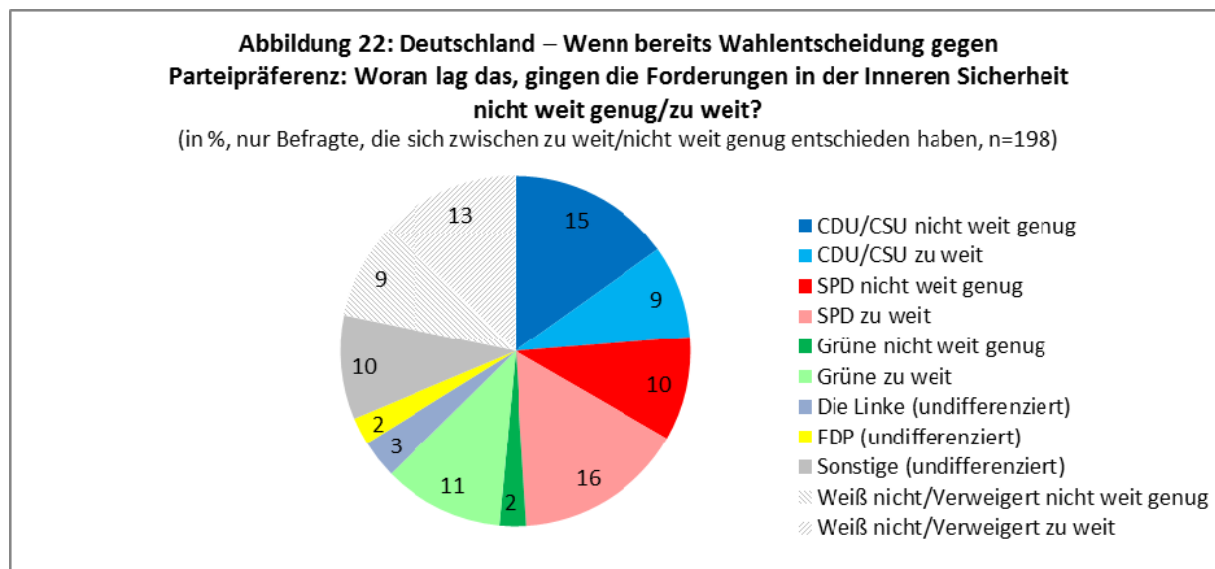
Die potenziellen sicherheitssensiblen Wechselwähler fokussierend, zeigen **Abbildung 21** und **Abbildung 22**, aus welcher Logik heraus die Befragten bereit sind, ihre grundsätzliche Parteipräferenz an der Wahlurne zu vernachlässigen. Hier wird nunmehr ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden Vergleichsstaaten deutlich: Während sowohl Conservatives als auch Labour durch eine zu lasche Politik in der Inneren Sicherheit Gefahr laufen, deutlich mehr Wähler zu vergrätzen als zu gewinnen, muss die Analyse für Deutschland etwas differenzierter ausfallen.



¹⁶⁶ Eine Aufschlüsselung konnte zuverlässig nur ab einer Parteizuneigung von über 10% erfolgen. Daher sind die Ergebnisse der Linken und der FDP sowie in beiden Ländern die „Anderen“ nicht spezifiziert nach potenzieller Wechselwahl in der Anhängerschaft.



Hier scheinen lediglich die Unionsparteien durch weitreichende „law & order“-Politik ihr Klientel an sich binden zu können. Jedoch ist das Ergebnis bei Weitem nicht so klar wie im UK, denn immerhin gibt ein Drittel der unionsorientierten Wechselwähler an, wegen zu weitreichender Forderungen ihrer eigentlichen Präferenz schon einmal in der Wahlkabine nicht gefolgt zu sein. Bei Grünen und SPD sowie bei den Befragten, die keine Angabe zu ihrer Parteipreferenz machen wollten, ist diese Ratio jedoch umgekehrt. Das heißt, dass auch die SPD Gefahr läuft, tendenziell einen Stimmverlust durch weitreichende Forderungen in der Inneren Sicherheit in Kauf nehmen zu müssen. Ganz deutlich wird diese Tendenz bei den Grünen, deren Kalkül im Bereich der Inneren Sicherheit auch durchaus diesem Ergebnis entspricht – im Gegensatz zur Herangehensweise der SPD.



9 Weiterentwicklung digitaler Sicherheitsmaßnahmen – Entwicklung eines europäischen Paradoxons?

Die Analyse konnte zeigen, dass Zustimmungsraten zu aktuellen und medienpräsenten Sicherheitsmaßnahmen sozialraumbezogen sehr unterschiedlich ausfallen. Sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland stößt die Kommunikationsüberwachung mittels Vorratsda-

tenspeicherung auf die größte Kritik, während die Kameraüberwachung in verschiedenen Kontexten und die Speicherung von Fluggastdaten weitgehend vorbehaltlos akzeptiert werden. In der Verknüpfung und Weitergabe dieser persönlichen Datensätze entsteht dann aber doch eine gewisse Facette an Maßnahmenkritik, die letztlich auch den Einzelmaßnahmen zuzurechnen ist.

Die Umfrageergebnisse verdeutlichen, dass in Deutschland bei einem kleinen Teil der Bevölkerung durchaus eine Distanz zu den Überwachungsmaßnahmen vorherrscht. Daraus können Anzeichen eines „diffusen Gefühls des Beobachtet-Seins“ gelesen werden. Ob darin eine Gefährdung der Input-Legitimität der Gesamtüberwachung entsteht, ist strittig. Obwohl dieses Gefühl nicht mehrheitlich vorherrscht, so handelt es sich dennoch um die Wahrung eines Grundrechts – der informationellen Selbstbestimmung –, und hier ist die Quantitätsfrage von mehrheitlich geteilten Gefühlen gegebenenfalls gar nicht ausschlaggebend.

Es wurde gezeigt, dass der deutsche Gesetzgeber diese gesellschaftlichen Vorbehalte auch aus wahltaktischen Gründen im Hinterkopf behalten sollte, da das eher unentschlossene deutsche Elektorat eher dazu neigt, an der Wahlurne den leisen Stimmen in der Inneren Sicherheit den Vorzug zu geben – ganz im Gegensatz zur britischen Wählerschaft. Davon sind weniger die Unionsparteien betroffen als die SPD mitsamt den kleineren Parteien, die aber letztlich auch über den Bundesrat und die Innenministerkonferenz ihren Einfluss vermehrt geltend machen¹⁶⁷ – insbesondere da digitale Überwachungsmaßnahmen ein wichtiges Fragment der Netzpolitik darstellen und damit momentan als ein kaum einschätzbare mediales Pulverfass gelten.

Daraus entsteht jedoch nach dem Vertrag von Lissabon und der verstärkten Harmonisierung Innerer Sicherheit auf Ebene der EU ein Paradox, das das Potenzial hat, die Zukunft des europäischen Weges zum Raum der „Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu belasten. Dies scheint insbesondere deshalb plausibel zu sein, weil beide Mitgliedstaaten für ihre große Aktivität, ihre Harmonisierungsforderungen und gleichzeitig ihren Mut zu Alleingängen in der EU im Bereich der Inneren Sicherheit bekannt sind – ihre jeweilige Bevölkerung jedoch divers auf Maßnahmen in der Inneren Sicherheit reagiert.

Literatur

- APA/dpa/Red.* [Google-Glass-Verbot, 2013]: Google-Glass-Verbot war reiner PR-Gag. In: DiePresse.com (12.3.2013), <http://diepresse.com/home/techscience/internet/google/1355076/GoogleGlassVerbot-war-reiner-PRGag> (12.3.2013)
- Beck, Susanne* [VDS im UK, 2011]: Vorratsdatenspeicherung und aktuelle Entwicklungen in der Inneren Sicherheit im Vereinigten Königreich – eine Analyse im Mai 2011. In: Bug/Münch/Schmid (Hg.), Innere Sicherheit – auf Vorrats gespeichert?, 2011, S. 87-107
- Beckedahl, Markus* [ACTA, 2012]: ACTA und die Folgen, in Jahrbuch Meister, Andre/Beckedahl, Markus (Hg.), Netzpolitik 2012, Berlin. Epubli GmbH., 2012, http://core.servus.at/system/files/np_jahresbuch_download_final.pdf (29.01.2013), S. 205-213

¹⁶⁷ *SPD/Grüne/SSW*, Koalitionsvertrag SH 2012-2017, 2012, S. 53; *SPD/Grüne*, Koalitionsvereinbarung Niedersachsen 2013-2018, 2013, S. 78.

- Beckedahl, Markus* [de Maizière trauert, 2013] Thomas de Maiziere trauert um die Vorratsdatenspeicherung und plädiert für Netzneutralität, in: netzpolitik.org (10.3.2013), <https://netzpolitik.org/2013/thomas-de-maiziere-trauert-um-die-vorratsdatenspeicherung-und-pladiert-fur-netzneutralitat/> (10.3.2013)
- Big Brother Watch* [Suspicion, 2012]: A legacy of suspicion: How RIPA has been used by local authorities and public bodies, 2012, http://www.bigbrotherwatch.org.uk/files/ripa/RIPA_Aug12_final.pdf (2.9.2012)
- Birkland, Thomas A.* [The World Changed Today, 2004]: "The World Changed Today": Agenda Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks, in: Review of Policy Research, Volume 21, Number 2, 2004, S. 179-200
- Boer, Monica den; Buuren, Jelle van* [Surveillance Assemblage 2010]: European Surveillance Assemblages: Preventing Crime and Terrorism through Data Monitoring. In: Hildebrandt und van Swaaningen (Hg.), Governing Security through the Rule, Amsterdam, Boom, 2010, S. 215-234
- Boer, Monica den* [Preventive Empires, 2010]: Preventive Empires: Security Dynamics at Multiple Levels of Governance. In Amsterdam Law Forum, Vol 3:3, 2010, <http://dare.uvu.vu.nl/bitstream/handle/1871/32321/271531.pdf?sequence=2> (4.3.2013), S. 102-113
- Börsenverein des Deutschen Buchhandels* [Schreiben, 2007]: Schreiben an Andreas Schmidt (MdB) vom 9.10.2007. Ausschusseingabe – bisher nicht veröffentlicht.
- Bug, Mathias/Enskat, Sebastian/Fischer, Susanne/ Klüfers, Philipp/ Röllgen, Jasmin/ Wagner, Katrin* [Strategien, 2011]: Strategien gegen die Unsicherheit. Europäische Sicherheitsmaßnahmen nach 9/11, in: Die Friedens-Warte, 86:3-4, 2011, S. 53-83
- Bug, Mathias/Münch, Ursula/Schmid, Viola (Hg.)* Innere Sicherheit – auf Vorrat gespeichert? Tagungsband 2. SIRA Conference Series. 2011, <http://nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn:nbn:de:bvb:706-020> (12.10.2012)
- Bug, Mathias/Röllgen, Jasmin* [Security Institutions, 2011]: Internal Security Institutions Meeting Internet Governance – A Comparative View on the UK and Germany. In: JeDEM 3(2): 59-74, 2011, <http://www.jedem.org/article/view/69/77> (5.8.2012)
- Bug, Mathias; Münch Ursula.* [Internet verändert Politik, 2012]: Politik verändert Internet (und Medien) – Innere Sicherheit, Vorratsdatenspeicherung und die Wahrnehmung durch die Bevölkerung. In Schröder, M. (ed.): Die Web-Revolution. Das Internet verändert Politik und Medien. Olzog Verlag. München, 2012, S. 147-174
- Bug, Mathias* [Societal Divide, voraussichtlich 2013]: Societal Divide Regarding Attitudes Towards Digitised Security Measures? British versus German Perspectives, voraussichtlich 2013
- Bukow, Sebastian* [Vorratsdatenspeicherung, 2011]: Vorratsdatenspeicherung in Deutschland - Symbol des sicherheitspolitischen Wandels und des zivilgesellschaftlichen Protests? in: Bug/Münch/Schmid (Hg.) Innere Sicherheit – auf Vorrats gespeichert?, 2011, S.22-55
- Bundesverfassungsgericht* [VDS-Entscheidung, 2010]: 1 BvR 256 vom 2.3.2010, Absatz Nr. (1-345), Karlsruhe, 2010, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html (29.3.2011)
- Busch, Andreas* [Transatlantische Datenströme, 2012]: Die Regulierung transatlantischer Datenströme: zwischen Diktat und Blockade? In: Busch, A.; Hofmann, J. (ed.): Politik und die Regulierung von Information. PVS Sonderheft 46/2012. P. 408-440
- Cio.de* [Netzpolitik, 2012]: 2012 war das Jahr der Netzpolitik, 2012, <http://www.cio.de/news/wirtschaftsnachrichten/2900921/> (30.11.2012)

- Council of the European Union* [PNR, 2012]: Interinstitutional File:2011/0023 (COD) Proposal for a Directive of the Council and the European Parliament on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08916.en12.pdf> (29.1.2013)
- Diekmann, Florian* [Luftverkehr, 2011]: Luftverkehr: EU will Speicherung von Fluggastdaten massiv Ausweiten, 2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/luftverkehr-eu-will-speicherung-von-fluggastdaten-massiv-ausweiten-a-755537.html> (24. Jan 2013)
- European Commission* [Evaluation Data Retention, 2011]: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT. Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC). European Commission. Brussels (COM(2011) 225 final), 2011, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/20110418_data_retention_evaluation_en.pdf (10.1.2012)
- European Parliament/Council of the European Union* [VDS-Richtlinie, 2006]: Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates. 15.03.2006. In: Amtsblatt der Europäischen Union. L 105/54 - L 105/63, 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:DE:PDF> (29.3.2011)
- European Parliament* [CCTV Review, 2009]: A REVIEW OF THE INCREASED USE OF CCTV AND VIDEO-SURVEILLANCE FOR CRIME PREVENTION PURPOSES IN EUROPE, 2009, <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/ep-study-norris-cctv-video-surveillance.pdf> (7.3.2013)
- European Parliament* [PNR Rejection, 2013]: Civil Liberties Committee rejects EU Passenger Name Record proposal, 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bIM-PRESS%2b20130422IPR07523%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN> (7.5.2013)
- Feltes, Thomas* [Akteure Innere Sicherheit, 2009]: Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten, in: Lang, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichert, Jo (Hg.) Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten Theorien und Folgen, 2009, S. 105-114
- Forum der Rechteinhaber* [Stellungnahme, 2007]: Stellungnahme zum Regierungsentwurf vom 18. April 2007 für ein Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten. Ausschusseingabe – bisher nicht veröffentlicht.
- Home Office*, [Government Response, 2009]: Government Response to the Public Consultation on the Transposition of Directive 2006/24/EC, 2009, <http://www.statewatch.org/news/2009/feb/uk-data-ret-consult> (21.4.2012)
- Hornung, Gerrit* [Datenschutz, 2012]: Datenschutz - nur solange der Vorrat reicht? in: Busch, Andreas; Hofmann, Jeanette (Hg.): Politik und die Regulierung von Information. PVS Sonderheft 46/2012, 2012, S. 377-407
- Hornung, Gerrit und Schnabel, Christoph* [Data Protection, 2009]: Data protection in Germany II: Recent decisions on online-searching of computers, automatic number plate recognition and data retention, in: Computer Law & Security Review 25, 2009, http://www.jura.uni-pas-sau.de/fileadmin/dateien/fakultaeten/jura/lehrstuehle/hornung/Hornung__Schnabel__Data_protection_in_Germany_II__CLSR_2009__115.pdf (4.1.2012), S. 115–122

- Krempf, Stefan* [Fakten, 2013]: EU-Kommission schafft Fakten bei der Fluggastdatensammlung. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Kommission-schafft-Fakten-bei-der-Fluggastdatensammlung-1783479.html> (Zugegriffen: 24. Jan 2013)
- Kurz, Constanze/Rieger, Frank* [Gutachten VDS, 2009]: Stellungnahme des Chaos Computer Clubs zur Vorratsdatenspeicherung, 2009, <http://213.73.89.124/vds/VDSfinal18.pdf> (5.5.2011)
- Kutscha, Martin* [Große Koalition, 1998]: Große Koalition der Inneren Sicherheit, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP, <http://www.cilip.de/ausgabe/59/p-gesetz.htm> (4.1.2012). S. 57-69
- Lücke, Falk* [Netzpolitik Emotionsbingo, 2012]: Das Jahr, in dem die Netzpolitik Emotionsbingo spielte, in MeisterAndre/Beckedahl, Markus, Jahrbuch Netzpolitik 2012, Hrsg., Berlin, epubli GmbH, 2012, S. 259-264
- Maurer, Jürgen* [Mindestspeicherfristen, 2011] Mindestspeicherfristen – Praktische Erfahrungen aus Sicht der Polizei, in Bug/Münch/Schmid (Hg.), Innere Sicherheit – auf Vorrat gespeichert?, 2011, S. 12-21
- Monroy, Matthias* [Bevölkerungsscanner, 2013]: Bundesregierung lässt Bevölkerungsscanner zur Erkennung "bedrohlicher Handlung" an Mimik und Gestik beforschen, 26.2.2013, <https://netzpolitik.org/2013/bundesregierung-lasst-bevolkerungsscanner-zur-erkennung-bedrohlicher-handlung-an-mimik-und-gestik-beforschen/> (6.3.2013)
- Monroy, Matthias* [Zollzusammenarbeit, 2013] EU-Ratsarbeitsgruppe zur Zollzusammenarbeit will Zugriff auf Passagierdaten, um sie womöglich per Data Mining zu durchleuchten, 28.02.2013, <https://netzpolitik.org/2013/eu-ratsarbeitsgruppe-zur-zollzusammenarbeit-will-zugriff-auf-passagierdaten-um-sie-womoglich-per-data-mining-zu-durchleuchten/> (6.3.2013)
- Sander, Alexander* [Abstimmung, 2012]: Abstimmung über EU-Fluggastdatenauswertung, 6.12.2012, <https://netzpolitik.org/2012/abstimmung-uber-eu-fluggastdatenauswertung/> (24. Jan 2013)
- Sander, Alexander* [Vorratsdaten, 2013]: Abstimmung kommt. Verhindert die Vorratsdatenspeicherung von Reisedaten, 6.3.2013, <https://netzpolitik.org/2013/abstimmung-kommt-verhindert-die-vorratsdatenspeicherung-von-reisedaten/> (7.3.2013)
- Secretary of State for the Home Department* [Draft Communications Data Bill, 2012]: Draft Communications Data Bill, 2012, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm83/8359/8359.pdf> (12.6.2012)
- SPD/Grüne/SSW* [Koalitionsvertrag SH 2012-2017, 2012]: Bündnis für den Norden. Neue Horizonte für Schleswig Holstein. Koalitionsvertrag 2012 – 2017, 2012
- SPD/Grüne* [Koalitionsvereinbarung Niedersachsen 2013-2018, 2013]: Erneuerung und Zusammenhalt. Nachhaltige Politik für Niedersachsen. Koalitionsvereinbarung 2013-2018, 2013.
- Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V.* [Stellungnahme, 2007]: Stellungnahme der Filmwirtschaft vom 20.9.2007. Ausschusseingabe – bisher nicht veröffentlicht.
- United Nations Office on Drugs and Crime* [Cyber Terrorism 2012] The use of the Internet for terrorist purposes, 2012, http://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf (31.08.2012)
- Walker, Claire* [Data Retention, 2009]: Data retention in the UK: Pragmatic and proportionate, or a step too far?, in: Computer Law & Security Review 25 (4), S. 325–334
- Whitehead, Tom* [Recognition Cameras, 2011]: Unmanned spy drones and facial recognition cameras could soon be the norm, in: DailyTelegraph.co.uk, (2.3.2011),

<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/8355091/Unmanned-spy-drones-and-facial-recognition-cameras-could-soon-be-the-norm.html> (12.3.2013).

Von Zahlen und Gefühlen – Kriminalitätsfurcht und (Un-)Sicherheit

Sebastian Bukow, Wiebke Steffen

Die in diesem Band zusammengestellten Beiträge fokussieren auf zwei Hauptziele der zivilen Sicherheitsforschung, die empirische Erforschung der Wahrnehmung von Gefährdungen sowie der Akzeptanz von Sicherheitspolitiken bzw. Sicherheitsmaßnahmen/-technologien. Ersteres steht im Mittelpunkt der Beiträge von Manfred Bornwasser und Anne Köhn sowie Christoph Birkel, letzteres wird im Beitrag von Mathias Bug analysiert.¹⁶⁸

Bevor nachfolgend auf die drei Beiträge eingegangen und ein Blick in die Zukunft der (projektbezogenen) Surveillance-Forschung gewagt wird, ist eine Vorbemerkung zum hier vertretenen Verständnis von Sicherheit geboten.¹⁶⁹ Sicherheit ist weit mehr als die Eindämmung oder Verhinderung von (Alltags-)Kriminalität und anderer Schadensereignisse („innere Sicherheit“) oder der Schutz vor militärischen Gefahren („äußere Sicherheit“). Sicherheit ist umfassender zu verstehen, der Begriff bezieht sich auch auf die soziale und wirtschaftliche Sicherheit, auf die soziale Gerechtigkeit sowie auf die Verlässlichkeit und Planbarkeit des eigenen Lebens. Innere Sicherheit und soziale Sicherheit hängen dabei zusammen: Einerseits ist auf der gesellschaftlichen wie auf der individuellen Ebene die Wahrnehmung von innerer Sicherheit in die soziale Sicherheit eingebettet – in diesem Sinne wird beispielsweise Kriminalitätsfurcht oft als Metapher für all das verstanden, was mit gesellschaftlichen Veränderungen und aktuellen Entwicklungen an negativen Erfahrungen und Befürchtungen verbunden ist. Andererseits kann eine zunehmende soziale Unsicherheit, Ungleichheit und Ungerechtigkeit zu einem Anstieg der Kriminalität und/oder einer Zunahme der Kriminalitätsfurcht führen.

Damit sind wir schon bei den Themen der beiden Beiträge Bornwasser/Köhn und Birkel sowie ihrem gemeinsamen Nenner, der *Kriminalität*, einem zentralen gesellschaftspolitischen Thema im demokratischen Staat: Auch wenn Sicherheit mehr ist als innere Sicherheit und Kriminalität, gehört doch das Bedürfnis nach innerer Sicherheit zu den wenigen Grundbedürfnissen, über die es im Allgemeinen einen Konsens gibt. Gleichwohl gehen die Meinungen in diesem Politikfeld weit auseinander. Es wird insbesondere diskutiert, wie viel Sicherheit(-maßnahmen) es sein soll(en) und welches Maß an Kriminalität akzeptabel ist.

Auf der sicherheitsorientierten Seite¹⁷⁰ wird der Standpunkt vertreten, dem Gewaltmonopol des Staates entspreche die Gegenverpflichtung, dem Bürger ein Leben ohne Angst vor tatsächlicher oder vermeintlicher Bedrohung – auch solcher durch Straftaten – möglich zu machen. Es gebe, so führte bereits der Staatsrechtler Josef Isensee aus, ein Grundrecht auf Sicherheit.¹⁷¹ In Folge dieser Verpflichtung, so wird diskutiert, gehöre es zu den staatlichen Aufgaben, dafür zu sorgen, dass die Bürger nicht nur tatsächlich abends auf die Straße gehen können, sondern auch glauben, dass sie es können.¹⁷² Aus diesem konstruierten Grund-

¹⁶⁸ Die Beiträge von Bornwasser/Köhn und Birkel werden von Wiebke Steffen, der Beitrag von Bug von Sebastian Bukow diskutiert.

¹⁶⁹ Siehe dazu Steffen, Sicherheit als Grundbedürfnis, 2012, S. 3.

¹⁷⁰ Nicht immer wird hier ein Gegensatz der Positionen gesehen, auch die Zusammenführung beider Seiten wird diskutiert (vgl. bspw. *Glaeßner*, Sicherheit, 2003).

¹⁷¹ *Schwind*, Kriminologie, 2011, § 20 Rdn. 13.

¹⁷² *Kerner*, H.-J. (1986) zitiert nach *Schwind*, Kriminologie, 2011.

recht legitimieren sich zudem weitreichende staatliche Eingriffsbefugnisse, die zu Teilen im Widerspruch zu tatsächlich verfassten Grund- und Freiheitsrechten stehen.

Allerdings überrascht es nicht, dass auch umfassende Kritik an dieser Argumentation geübt wird. So wird auf die negativen Konsequenzen dieses sicherheitsorientierten Standpunktes hingewiesen: Wer meint, dass der Staat überall dort versagt hat, wo (Alltags-) Kriminalität geschieht, fordert letztlich einen Staat, der tatsächlich vollumfänglich Kriminalität verhindern könnte – und das müsste dann ein Staat sein, der überall nicht nur strafverfolgend und überwachend, sondern mit jeweils aktueller, vorlaufender Eingriffsmöglichkeit präsent wäre. Das wäre nicht nur unmöglich, sondern schon eine Annäherung an diesen Zustand wäre unerträglich.¹⁷³ Schließlich wäre dies notwendiger Weise ein Präventionsstaat, also ein Staat, der seine Bürger, um Sicherheitsrisiken zu minimieren, Misstrauens- und Überwachungsmaßnahmen aussetzt, die auf keinem konkreten Verdacht beruhen, und zudem schon die Tatvorbereitung, also abstrakte Planung oder gar Gedanken, mit Strafe versieht. Ein Staat also, in dem jeder Bürger nicht nur potentiell gefährlich, sondern auch potentiell gefährdet ist und damit Ziel und Objekt der Gefahrenvorsorge durch prinzipiell unbegrenzte und unbestimmte Präventionsmaßnahmen wird.¹⁷⁴

Auf individueller Ebene ist zu vermuten, dass die Forderung nach zunehmenden Sicherheitsmaßnahmen zudem womöglich dazu führt, dass sich mit zunehmender faktischer Sicherheit auch das Sicherheitsbedürfnis erhöht. Die Folge ist ein Teufelskreis, es kann dann nie genug Sicherheit(-maßnahmen) geben. Die Nachfrage nach Sicherheit ist letztlich unbegrenzt. Dieser Kreislauf ist nicht von der Hand zu weisen, zudem die jüngere Geschichte zeigt: Was einmal veranlasst wurde, um für mehr Sicherheit zu sorgen – seien es gesetzliche Regelungen und Vorschriften oder sicherheitstechnische Maßnahmen – wird nur selten auf seine Wirksamkeit hin überprüft und noch seltener wieder abgeschafft.

Bevor nun nach der Akzeptanz von (neuen) Sicherheitsmaßnahmen gefragt wird, ist zunächst zu klären, welche empirischen Erkenntnisse zu Art und Ausmaß von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht – bzw. positiv formuliert zu Sicherheitslage und Sicherheitsgefühl – vorliegen. Ob und welche Erkenntnisse vorliegen bzw. wie sie erzielt werden können und wie problematisch die Messung bzw. Bestimmung von Kriminalität und Sicherheitsgefühl sind, ist Gegenstand der Beiträge von Birkel und Bornewasser/Köhn.

Christoph Birkel forscht über die – jeweils spezifisch begrenzte – Aussagekraft von Kriminalstatistiken und Dunkelfeldbefragungen sowie über die Möglichkeiten, aber auch die erheblichen methodischen Probleme, die Helfelddaten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) durch Dunkelfeld-Opferbefragungen zu ergänzen, vielleicht auch zu kontrastieren, also sogenannte statistikbegleitende Dunkelfelduntersuchungen durchzuführen. Manfred Bornewasser und Anne Köhn präsentieren drei Untersuchungen zum Sicherheitsempfinden von Bürgern, in denen jeweils unterschiedliche Aspekte dieses Empfindens im Mittelpunkt stehen sowie die kommunalpolitischen Konsequenzen, die aus den Befunden gezogen werden bzw. werden sollten. In beiden Beiträgen wird deutlich, wie schwierig – auch methodisch – das Vorhaben ist, Kriminalität und Sicherheitsgefühl zu messen und zu bewerten. Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten ist der Titel dieses Sammelbandes „Wie die Statistik belegt ...“ als (intendierter) Euphemismus zu deuten. Die Beiträge verdeutlichen jedoch, dass wir bei der Bewertung der Aussagekraft sowohl von Hell- wie Dunkelfelderhebungen wie auch

¹⁷³ Reemtsma, Opferinteressen, 2006, S. 17.

¹⁷⁴ Steffen, Sicherheit als Grundbedürfnis, 2012.

von solchen zum Sicherheitsempfinden inzwischen einen Schritt weiter gekommen sein dürften. Es ist bekannt, dass bei Kriminalstatistiken und Dunkelfeld-Opferbefragungen nicht mehr die Erfassung der „Kriminalitätswirklichkeit“ im Vordergrund steht – die ist dem Menschen sowieso nicht zugänglich. Zugänglich sind, radikal konstruktivistisch formuliert, nur „soziale Konstruktionen der Wirklichkeit“. PKS und Opferbefragungen sind solche Konstruktionen, von denen keine besser oder schlechter, richtiger oder falscher als die andere ist. Beide messen Unterschiedliches, sind im besten Falle komplementär in dem Sinne, dass sich die jeweiligen Befunde ergänzen und kontrollieren. Die PKS-Befunde stehen, so Birkel, für eine „Kriminalität nach polizeilicher Definition“, die Dunkelfeldbefunde für „als Kriminalität gedeutete Widerfahrnisse“. Birkel ist zuzustimmen, dass der größte Nutzen von Dunkelfelduntersuchungen darin liegt, dass schon „die bloße Existenz einer alternativen Datenquelle ... bereits naiven Gleichsetzungen von Helfelddaten und Kriminalitätswirklichkeit“ vorbeugt. Dies trifft zumindest bei denen zu, die sich empirisch-wissenschaftlich mit diesem Thema befassen; im medial-öffentlichen und politischen Diskurs ist dies nicht immer der Fall. Zweifel sind jedoch dahingehend angebracht, ob die sehr aufwändigen regelmäßigen bundesweiten statistikbegleitenden Dunkelfeld-Opferbefragungen mit ihren großen methodischen Problemen und ihrer begrenzten Aussagekraft tatsächlich in dieser Weise erforderlich sind, oder ob es nicht sinnvoller wäre, den Akzent stärker auf qualitative Opferbefragungen zu legen. So könnten etwa Viktimisierungserfahrungen, Erwartungen und Wünsche an die Instanzen der Strafrechtspflege, sekundäre Viktimisierungen etc. deutlich tiefgründiger untersucht werden.

Ein Grund für den Bedarf nach Erkenntnissen zum Hell- und Dunkelfeld der Kriminalität ist die Annahme, (reale) Kriminalität wirke sich auf das Sicherheitsgefühl aus. Das ist jedoch nur bedingt der Fall, wie die Untersuchungen zum Sicherheitsempfinden zeigen, über die Bornwasser/Köhn berichten. Diese Untersuchungen bestätigen bekannte Befunde aus ähnlichen Studien, etwa zum Sicherheitsempfinden in Deutschland, zu den etwas ängstlicheren Gruppen (insb. ältere Menschen, Frauen, Opfer) und zu weiteren „Risiko“-Faktoren für die Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls (insb. Medienkonsum, geringe Einbindung in die Nachbarschaft, Inzivilität und Unordnung). Außerdem bestätigt sich der immer wieder festgestellte Befund, dass Kriminalitätsfurcht weder mit direkter oder indirekter Opferwerdung zu tun hat noch mit dem in der PKS ausgewiesenen Kriminalitätsaufkommen, sondern eher damit zusammenhängt, wie Kriminalität und das soziale Umfeld, die allgemeine Lage, die allgemeinen Vorkommnisse in der Kommune wahrgenommen werden (bzw. auf der Makroebene mit Rechtssicherheit und Sozialstaatlichkeit).

Kriminalitätsfurcht bzw. Sicherheitsempfinden sind höchst komplexe Phänomene, die mit Kriminalität wenig zu tun haben, die schwer zu messen und in ihren Auswirkungen zu bestimmen sind. Deshalb können auch „keine allgemeingültigen Präventionsmaßnahmen abgeleitet und empfohlen werden“. Das bedeutet nicht nur, dass die Maßnahmen an die spezifischen Bedürfnisse einer Kommune oder Region angepasst werden müssen, etwa daran, ob sie bei der gesamten Bürgerschaft auf Akzeptanz stoßen, der Kriminalitätslage angemessen sind oder eher Angst fördern. Sondern das bedeutet auch, dass Sicherheitsempfinden bzw. Kriminalitätsfurcht nicht dazu geeignet sind, zur Legitimation des Präventionsstaats instrumentalisiert zu werden, und möglicherweise auch nicht als Basis dafür hergenommen werden können, in welchem Maße die Bevölkerung bereit ist, staatliche Sicherheitsmaßnahmen hinzunehmen. Die Frage nach der Akzeptanz sicherheitspolitischer Maßnahmen ist komplexer.

Eben diese Frage nach der Akzeptanz staatlicher Sicherheitspolitiken steht im Mittelpunkt des Beitrags von Mathias Bug. Sein Anliegen ist es, zu ergründen, „inwiefern digitale Überwachungsmaßnahmen das Potenzial der Entstehung eines diffusen Gefühls des Beobachtetseins in der Gesellschaft heraufbeschwören“. Dabei stellt der Beitrag detailreiche, in späteren Arbeiten noch theoretisch zu fundierende und multivariat zu untersuchende Befunde einer ländervergleichenden, repräsentativen Telefonbefragung vor. Untersucht werden die Bevölkerungen Deutschlands und Großbritanniens, da sich beide Länder deutlich hinsichtlich ihrer Sicherheitskultur und -politiken unterscheiden, wie auch die hier vorliegenden Befragungsdaten bestätigen. In der Summe zeigen sich die in Deutschland befragten Bürger etwas kritischer als die in Großbritannien befragten. Entscheidend für die Akzeptanz – verstanden als „positiv gerichtete Einstufung von Sicherheitsmaßnahmen“ – ist nach Bug sowohl das „Vertrauen, welches die Gesellschaft in die beteiligten politischen und operativen Akteure setzt, als auch die Wahrnehmbarkeit verschiedener Sicherheitsmaßnahmen“. Schon deshalb stehen sozialraumspezifische Betrachtungen im Zentrum des Beitrags. Denn es macht, so die These, durchaus einen Unterschied, ob Maßnahmen etwa am Flughafen (teilweise erkennbar) durchgeführt werden oder aber im faktisch unsichtbaren digitalen Raum erfolgen. Auch hänge die Akzeptanz davon ab, ob sich Maßnahmen auf eher singuläre, konkrete Handlungen (bspw. Flugreise) oder auf alltägliche Tätigkeiten (Telekommunikationsnutzung) erstrecken. Im Ergebnis zeigen die Daten, dass die „Zustimmungsraten zu aktuellen und medienpräsenten Sicherheitsmaßnahmen sozialraumbezogen sehr unterschiedlich ausfallen“. Konkrete bzw. handlungsbezogene Maßnahmen wie Kameraüberwachung oder die (in der Bevölkerung weitgehend unbekannt) Speicherung von Passagierdaten bei Flugreisen werden dabei häufiger unterstützt, wohingegen die sehr abstrakte, im Ergebnis (fast) handlungs- und verdachtsunabhängige Vorratsdatenspeicherung weniger positiv bewertet wird. Die Daten zeigen zudem, dass gerade in Deutschland bei „einem kleinen Teil der Bevölkerung durchaus eine Distanz zu den Überwachungsmaßnahmen“ vorherrscht – mit der Folge des eingangs erwähnten diffusen Gefühls des Beobachtetseins bzw. des vielfach diskutierten staatlichen Generalverdachts. Hier wären spätere Untersuchungen sinnvoll, die der Frage nachgehen sollten, ob durch dieses Gefühl eine „Gefährdung der Input-Legitimität der Gesamtüberwachung entsteht“ – eine bislang empirisch offene, kontrovers diskutierte Frage. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Untersuchung Bugs einen wichtigen Einblick in die gesellschaftliche Zustimmung (bzw. Ablehnung) sicherheitspolitischer Maßnahmen bietet. Dabei werden wichtige, in späteren Arbeiten zu analysierende Fragen und Zusammenhänge hinsichtlich der Akzeptanz neuer Maßnahmen aufgeworfen, die für die weitere Entwicklung des Politikfelds innere Sicherheit und für die Legitimation eines (zu Teilen notwendiger Weise) präventiv ausgerichteten Sicherheitsstaates von Bedeutung sein dürften.

Darüber sollte künftig ebenso diskutiert bzw. geforscht werden wie über andere Fragen, die sich aus den vorgetragenen Befunden ergeben: Wie kann man den Bürgern – aber auch den Politikern – vermitteln, dass es keine Gesellschaft ohne Kriminalität und Gefahren im Bereich der inneren Sicherheit gibt, nicht geben kann und (hinsichtlich der damit verbundenen Überwachungserfordernisse) auch nicht geben darf? Dass mit der Herstellung von Sicherheit Zielkonflikte mit zentralen Grundrechten wie Freiheit, Gerechtigkeit oder Privatheit verbunden sind? Dass „ausgehandelt“ werden muss, welchen Preis eine Gesellschaft und ihre Bürger bereit sind, für den hohen Wert „Sicherheit“ zu zahlen?¹⁷⁵

¹⁷⁵ Steffen, Sicherheit als Grundbedürfnis, 2012.

Literatur

- Glaeßner, Gert-Joachim* [Sicherheit, 2003]: Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger. Leske + Budrich. Opladen (2003).
- Reemtsma, Jan Philipp* [Opferinteressen, 2006]: Was sind eigentlich Opferinteressen? In *die neue polizei* 03/2006 (2006).
- Schwind, Hans-Dieter* [Kriminologie, 2011]: Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen. 21. Neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Kriminalistik Verlag. Heidelberg (2011)
- Steffen, Wiebke* [Sicherheit als Grundbedürfnis, 2012]: Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen und staatliche Aufgabe. Gutachten zum 17. Deutschen Präventionstag www.praeventionstag.de/nano.cms/17-DPT/Seite/3 (2012)



Herausgebende Stelle:

SIRA Konsortium

der Bundeswehr
Universität  *München*

 **Fraunhofer**
IOSB

 **Fraunhofer**
ISI

European Business School
International University · Schloss Reichartshausen

 **Universität Hamburg**
DER FÖRSCUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

www.sira-security.de

5. SIRA Conference Series, 2014
herausgegeben von Jasmin Röllgen
ISBN 978-3-943207-05-7

Creative Commons BY-NC-ND 4.0 DE

Alle Rechte vorbehalten.

Die Herausgabe der SIRA Conference Series erfolgt im Rahmen des Forschungsprojektes *Sicherheit im öffentlichen Raum*. Das Projekt wurde im Zuge der Bekanntmachung *Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung* im Rahmen des Programms *Forschung für die zivile Sicherheit* der Bundesregierung vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert.

Die Aufnahme eines Textes in diese Reihe soll die Veröffentlichung an anderer Stelle nicht einschränken. Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Der Autor/die Autorin des Beitrags ist für dessen Inhalt verantwortlich.

Die Gesamtpublikation „*Wie die Statistik belegt...*“. *Zur Messbarkeit von Kriminalitätsfurcht und (Un-) Sicherheit* und die einzelnen Beiträge dürfen lediglich verlinkt und im Rahmen des wissenschaftlichen Zitationsstils zitiert, nicht jedoch in Gänze von Dritten vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Gesamtpublikation „*Wie die Statistik belegt...*“. *Zur Messbarkeit von Kriminalitätsfurcht und (Un-) Sicherheit* und ihre Beiträge dürfen nicht bearbeitet werden. Die kommerzielle Nutzung der Gesamtpublikation wie auch der einzelnen Beiträge ist ausgeschlossen.