

## **Workshop „Kriminalität – alte und neue Herausforderungen für die Sicherheit“**

**15./16. März 2011**

### **Dokumentation**

#### **Inhalt**

Tagesordnung.....	2
Ergebnisse der Arbeitsgruppen.....	4
AG I: „Kriminalität und Bevölkerung“ .....	4
AG II: „Kriminalität – technische Herausforderungen in einem neuen Feld“ .....	8
AG III: „Kriminalität und Kriminalpolitik“ .....	12
Abschlussdiskussion .....	15

Transkription und Protokolle: Benjamin Güldenring, Helga Jäckel, Paula Stockmann  
Zusammenfassung und Dokumentation: Dr. Lars Gerhold

## Tagesordnung

- 13:00 Uhr** Anmeldung und Begrüßungskaffee
- 13:30 Uhr** **Prof. Dr. Jochen Schiller**, Projektleiter, Freie Universität Berlin
- Einleitung**
- Resiliente Gesellschaft? Zur Wahrnehmung und Bewältigung von Kriminalität in der Bevölkerung**
- 14:00 Uhr** Einführung in das Thema  
**Dr. Lars Gerhold**, Freie Universität Berlin
- Studie des Forschungsforums** „Wahrnehmung von Sicherheit durch die Bevölkerung“  
**Dr. Diana Ziegler/Thomas Fischer**, Ruhr Universität Bochum
- 14:30 Uhr** „Neue Kriminalitätsformen – neues Präventionsrecht“  
**Prof. Dr. Christoph Gusy**, Universität Bielefeld
- Expertenbeiträge** „Einfluss von Medien auf Kriminalitätswahrnehmung“  
**Dr. Thomas Hestermann**, Redaktionsleiter und Dozent
- 15:30 Uhr** **Kaffeepause**
- Aktuelle und zukünftige Herausforderungen der Kriminalität in Deutschland (Fokus: Cybercrime)**
- 16:30 Uhr** Einführung in das Thema  
**Marie-Luise Beck**, Freie Universität Berlin
- Studie des Forschungsforums** „Cyberkriminalität, Computerstrafrecht und die digitale Schattenwirtschaft“  
**Prof. Dr. Felix Freiling**, Friedrich-Alexander-Universität Nürnberg  
**Dominik Brodowski**, Universität Tübingen
- 17:00 Uhr** „Internetkriminalität - aktuelle polizeiliche Erkenntnisse“  
**Helmut Picko**, Landeskriminalamt NRW
- Expertenbeiträge** „Governing through crime“  
**PD Dr. Reinhard Kreissl**, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Wien
- 18:00 Uhr** Poster Session
- 18:30 Uhr** Abendessen vor Ort

**Mittwoch, 16. März 2011**

- 08:30 Uhr** Begrüßungskaffee
- 09:00 Uhr** Vortrag: „Kriminalität als soziales Problem“  
**Prof. Dr. Thomas Feltes**, Ruhr Universität Bochum
- 09:30 Uhr** **AG-Arbeit**  
mit individueller Kaffeepause  
AG I: Kriminalität und Bevölkerung  
AG II: Kriminalität und Technik  
AG III: Kriminalität als Politikfeld
- 12:30 Uhr** Mittagsimbiss
- 13:30 Uhr** Ergebnispräsentation im Plenum und Abschlussdiskussion mit Mitgliedern des  
Steuerungskreises  
Moderation: **Dr. Thomas Hestermann**, Redaktionsleiter und Dozent
- 15:30 Uhr** Verabschiedung

## **Ergebnisse der Arbeitsgruppen**

AG I: „Kriminalität und Bevölkerung“

Moderation: Prof. Dr. Wolfgang Bonß

Die registrierte Kriminalitätsrate und die subjektive Empfindung einer steigenden Bedrohung durch Kriminalität liegen auffallend auseinander. Wie entsteht (Un-)Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung? Was führt zu Verstärkung oder Abschwächung? Wie kann und sollte Resilienz in der Bevölkerung gestärkt werden? Welchen Einfluss nehmen Medien auf die Kriminalitätswahrnehmung?

### **Inhaltliche Schwerpunkte der AG-Arbeit**

#### **Kriminalitätsfurcht und objektive Lage**

Die klare Differenz zwischen Kriminalitätswahrnehmung in der Bevölkerung und der tatsächlichen Lage wird in der Expertengruppe einhellig bestätigt. Der Rückgang der Kriminalität in den Statistiken seit den 90er Jahren zeige sich nicht in der Wahrnehmung in der Bevölkerung (d.h. in ihrer Kriminalitätsfurcht). Durch 70 bis 90 Prozent der Bevölkerung wird ein Anstieg des Kriminalitätsaufkommens wahrgenommen und die Häufigkeit von Straftaten zumeist überschätzt.

Kriminalitätsfurcht stellt eine gefühlte Verletzung des sozialen Nahraums bzw. eine subjektive Bedrohung der Basissicherheit dar. Sie ist häufig mit Alter und Geschlecht verbunden. Frauen und ältere Menschen äußern eher Kriminalitätsfurcht, sind aber zugleich eher selten Opfer. Bei jungen Männern, die eher Opfer werden, ist die Kriminalitätsfurcht geringer. Neben dem Alter und dem Geschlecht sind zudem Einkommen, Wohngegend, Lebensstil, Vulnerabilität, Viktimisierungserfahrungen und zentrale Faktoren der Risikowahrnehmung.

Als Hintergründe für das Entstehen von Kriminalitätsfurcht werden verschiedene Aspekte diskutiert:

1. Hinter Kriminalitätsfurcht stehen oft andere soziale Ängste wie bspw. die Angst vor sozialem Abstieg. Fehlender sozialer Zusammenhalt, Individualisierung und fehlende öffentliche Ordnung sind Beispiele, die Unsicherheit und Furcht hervorrufen können.
2. Kriminalitätsfurcht ist wie auch die Sicherheitsmentalität eine Typfrage. Es lassen sich ängstliche, pragmatische und furchtlose Typen unterscheiden.

3. Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Kriminalitätsfurcht und zur Verfügung stehenden Bewältigungsressourcen liegen unterschiedliche Expertenmeinungen vor. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass mehr Ressourcen zu weniger Kriminalitätsfurcht führen. Zugleich liegen Erkenntnisse vor, dass gerade Menschen die über wenige Ressourcen verfügen, weniger Ängste entwickeln, weil sie weniger Ressourcen haben, die sie verlieren könnten. Menschen mit mehr Ressourcen stehen jedoch andere Copingstrategien zur Verfügung, insbesondere im Hinblick auf Versicherungen oder Möglichkeiten der Nutzung von Sicherheitstechnik. Dadurch muss sich Kriminalitätsfurcht aber nicht zwangsläufig verringern, sondern kann ggf. sogar zunehmen.

Wenn hinter der Furcht vor Kriminalität auch andere Faktoren wie soziale Ängste, Mentalitäten, Mangel oder Überschuss an Ressourcen stehen, dann geht es bei der subjektiven Kriminalitätsfurcht nicht nur um das Delikt an sich, sondern um etwas „Anderes“ wie z.B. generelle Verunsicherungen oder Übersensibilisierungen.

### **Mediale Konstruktion und Medienrezeption**

Als wichtiges Thema der AG Arbeit wurde die Frage des Medieneinflusses auf die Kriminalitätswahrnehmung fokussiert.

Die meisten Erfahrungen, die Bürger mit Kriminalität machen, werden durch Medien vermittelt. Das Bild von Kriminalität wird medial sowohl qualitativ als auch quantitativ überzeichnet. Da Medien insbesondere ein ökonomisches Interesse an Kriminalität haben, bedienen sie sich dieser Thematik als Garant für hohe Einschaltquoten bzw. Leserzahlen. Mediale Berichterstattung wird im Kontext von Kriminalität auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen gelenkt und so falsche Ängste erzeugt. Medien bedienen sich dabei offensichtlich bestimmter Bedürfnisse großer Bevölkerungsteile sowie Schlüsselreize und tragen so zur Verunsicherung bei. Die Währung des Journalismus ist die Einschaltquote. Diese zu erreichen basiert auf zwei Emotionen: Kriminalitätsfurcht und Mitgefühl mit leidenden Menschen. Diese werden herbeigeführt durch Dramatisierung der Gewalt, Entgrenzung des Schreckens, Personalisierung des Leids, Idealisierung des Opfers und Schaffung innerer Bilder.

Die Bevölkerung als Nutzer von Medienangeboten muss differenziert betrachtet werden. So gibt es zum einen wenig Interessenten an einer objektiven Berichterstattung, zum anderen sind den Mediennutzern bestimmte Selektionseffekte zuzuschreiben. Nicht die gesamte Bevölkerung, sondern bestimmte Nutzer fragen bestimmte Medienangebote verstärkt nach. Die Art der Auswirkungen auf die Rezipienten hängt demnach neben der Art der Medien von der Nutzungshäufigkeit, ihrer Selektion und der Abstraktionsfähigkeit des Nutzers ab.

Die falsche Wahrnehmung von Kriminalität durch die mediale Darstellung führt zu einer Kriminalitätsfurcht, die nichts mit der Realität zu tun hat. Für den Umgang mit medialer Inszenierung von Realität ist auf Konsumentenseite der Erwerb von Medienkompetenz unumgänglich.

Einen Sonderfall im Verhältnis medialer Berichterstattung über Kriminalität und die Wahrnehmung in der Bevölkerung nehmen Online-Medien ein. Gewaltvideos und -bilder lassen sich im Internet eher finden und verbreiten und stellen für Täter Identifikationsangebote und Anleitungen zu kriminellen Handlungen dar, indem Tathergänge durch Nachahmer kopiert werden.

### **Sicherheitsmarkt und Kriminalitätsfurcht**

Die Sicherheitsbranche sowie der Versicherungsmarkt sind auf Unsicherheitsgefühle in der Bevölkerung angewiesen. Für sie stellt die Kriminalitätsfurcht einen Wachstumsmarkt dar. Die steigende Präsenz von Sicherheitsvorkehrungen und die steigende Nachfrage nach entsprechenden Versicherungen, steigern auch die Kriminalitätsfurcht. Es stellt sich damit eine kreisförmige, sich selbst verstärkende Entwicklung dar. Die Debatte über Sicherheit führt zu Faktizität, was durch die Medien weiter verstärkt wird. Die ständige Sichtbarkeit der Sicherheitsaktivitäten und auch bestimmte Versicherungsbedingungen tragen dazu bei.

### **Öffentlicher Diskurs**

Eine wichtige Strategie im Umgang mit der Frage der Rezeption von Berichterstattung über Kriminalität ist ein breiter öffentlicher Diskurs. Dieser muss über einzelne Kriminalitätsfelder hinausgehen und eher auf die Erkenntnis fokussieren, dass es keine objektive Berichterstattung gibt. Konkret geht es damit um die Frage der Medienkompetenzentwicklung in der Gesellschaft, da die Problematik der oftmals sehr selektiven Berichterstattung bereits bekannt ist. Das Ziel einer öffentlichen Debatte müssen mündige Bürger aber auch Journalisten sein. So ist neben der Medienkompetenzentwicklung in der Bevölkerung ebenso eine stärkere Bewusstseinsbildung der meinungsbildenden und diskurssteuernden Position bei den Journalisten nötig.

### **Anforderungen an die Politik**

Aufgabe von Politik ist es nicht zu regulieren, sondern den Bürgern und Bürgerinnen ihre individuelle Handlungsfähigkeit zurückzugeben und die Entwicklung von zivilgesellschaftlichem Engagement zu fördern. Bürgerschaftliches Engagement muss jedoch an den Ursachen und nicht nur an Symptomen (wie z.B. bei bürgerschaftlicher Hilfspolizei) ansetzen. Es gilt ebenso, die positive Wirkkraft von sozialer Gemeinschaft wieder herzustellen. Neben Medienkompetenz ist daher auch die Ausbildung interkultureller und sozialer Kompetenz wichtig, denn Verhaltensreaktionen sind von sozialer Kohäsion abhängig. Die Stärkung des sozialen Zusammenhalts führt zu stärkerer informeller sozialer Kontrolle, welche Unsicherheitsgefühle verhindern kann. Sie ist wichtig für die Entwicklung von Resilienz. Prävention bedeutet daher auch die Umsetzung niedrigschwelliger Programme, also letztlich kommunaler Sozialarbeit.

Um Kriminalitätsfurcht zu überwinden und Resilienz auch auf der Makroebene zu entwickeln, sollten in einem ersten Schritt Thematisierungseffekte in Politik und Medien überwunden werden, den

erstmalig angesprochene Gefahren, werden erst anschließend in der Bevölkerung als solche aufgenommen. Resilienz auf der Makroebene äußert sich bisher oft nur in Symbolpolitik, welche oftmals nichts ändert und höchstens temporär zur Beruhigung beiträgt.

### **Handlungsempfehlungen und Botschaften**

- Kriminalität ist ein heterogenes Phänomen. Aus Sicht der Bevölkerung geht es dabei um wahrgenommene Kriminalität. Diese ist ein medial (mit)produziertes Phänomen. D.h. Kriminalitätswahrnehmung ist nicht allein auf Medien zurückzuführen, Medien haben aber eine verstärkende Funktion (d.h. sie können Konjunktoren erzeugen).
- Kriminalität als soziales Produkt und Kriminalitätswahrnehmung sind aus Sicht der Bevölkerung Probleme, bei denen es nicht um die Delikte selbst geht, sondern um etwas „Anderes“ wie Verunsicherung, in Frage stehenden Basissicherheiten, Ängste, Übersensibilisierungen.
- Explizite Maßnahmen gegen Kriminalitätsfurcht laufen Gefahr, diese zu verstärken. Es gibt zum einen Konjunktoren in Abhängigkeit spektakulärer Ereignisse, zum anderen steigt über diese Ereignisse die Kriminalitätsfurcht in der Gesellschaft insgesamt an. Maßnahmen gegen Kriminalität wirken mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht einer größer werdenden Kriminalitätsfurcht entgegen. Und Maßnahmen gegen Kriminalitätsfurcht helfen nicht gegen Kriminalität. Hier müssen unterschiedliche Strategien entwickelt werden.
- Resilienz bedeutet in diesem Zusammenhang nicht, immer mehr Sicherheitsmaßnahmen zu institutionalisieren, sondern sich von Thematisierungskonjunktoren unabhängig zu machen und soziale Kohäsion zu stärken (z.B. Anerkennung von Differenz, Solidarität). D.h. es muss verhindert werden, dass soziale Probleme in Gestalt eines Kriminalitätsdiskurses thematisiert werden, indem eine Anerkennung von Differenz zwischen den am Diskurs Beteiligten und Solidarität eingeübt werden. Die beste Prävention ist, sich von den Kriminalitätsdiskursen unabhängig zu machen und die zu Grunde liegenden Diskurse um Differenz und Solidarität ins Zentrum zu stellen.

## AG II: „Kriminalität – technische Herausforderungen in einem neuen Feld“

Moderation: Prof. Dr. Volker Roth

Cybercrime ist ein relativ neues Phänomen sowohl für die Wissenschaft, die Gefahrenabwehr als auch für die Täter. Die neuen Kommunikationstechniken ermöglichen und erleichtern Organisiertheit von Kriminalität über alle Grenzen hinweg und erschweren die Attribuierbarkeit von kriminellen Handlungen. Wie sind aktuelle und zukünftige Gefährdungslagen einzuschätzen? Wie werden sie bislang rezipiert und diskutiert? Wer sind die Akteure und wie gut sind sie organisiert?

### Inhaltliche Schwerpunkte der AG-Arbeit

#### **Technische Systeme und Professionalisierung der Angreifer**

Cybercrime umfasst sowohl Straftaten gegen Informations- und Kommunikationstechnologien (Beispiel: Computersabotage) als auch Straftaten, bei denen Computertechnologien Werkzeuge zur Tatbegehung sind (Beispiele: Betrügereien, Beleidigungen und Bedrohungen über das Internet).

Im technischen Bereich ist eine Professionalisierung der Angreifer festzustellen. Gleichzeitig gibt es kein Einvernehmen darüber, was – technisch gesehen – akzeptable Schäden sind. Die Entwicklung des Cloud Computing („Rechnerwolken“) bspw. stellt vor dem Hintergrund der Internetkriminalität eine besondere Herausforderung dar. Die hohe Verfügbarkeit von Daten und eine hohe Beliebigkeit von Berechnungen nehmen zugleich die Schattenseiten wie Schadsoftware und Identitätsdiebstahl in Kauf. Zudem wird die polizeiliche Arbeit schwieriger. Dies liegt zum Beispiel daran, dass unklar ist, inwiefern virtuelle in Clouds gelagerte Daten bzw. ganze Clouds beschlagnahmt werden können. Oftmals ist eine Beschlagnahmung nur auf eine Kopie der vorgefundenen Daten zu beziehen. Die Gefahr von Systemschwachstellen wächst mit der Größe und Komplexität (Vernetzung) eines IT-Systems. Gerade bei kritischen Infrastrukturen wird es daher einen Trend zur Entnetzung geben. D.h. nicht nur ein weniger an Vernetzung, sondern auch eine Rückbesinnung auf Sicherheiten der physischen Welt. Daten und deren Berechnungen werden stärker an eine Hardware gebunden (USB Tokens, Chipkarten) und eine Flexibilitätseinschränkung dafür akzeptiert.

Neben klassischen Desktopcomputern und Notebooks stellen eingebettete Systeme (embedded systems) in Druckern und Fernsehern eine neue Dimension im Themenfeld Cyberkriminalität dar. Diese laufen i.d.R. dauernd und haben insbesondere in den Nachtstunden viel Rechenkapazität übrig, die unauffällig für Botnetze verwendet werden können, wenn sie infiziert sind.

Neben der hardwarebezogenen Perspektive sind insbesondere Software und Softwarequalität bedeutend für Kriminalprävention im Cyberspace und müssen daher stärker evaluiert werden. Für

Hersteller müssen Anreize geschaffen werden, ihre Software sicherer zu machen. Der Markt optimiert aber in Richtung Gewinn, nicht in Richtung Sicherheit.

### **Täter und rechtliche Rahmung**

Das Täterprofil in der Cyberkriminalität reicht vom Innetäter über professionelle Hacker bis hin zu Skriptkiddies. Internetkriminalität erfolgt häufig ortstreu, d.h. die Täter verlassen in der Regel den eigenen Sprachraum nicht. Zudem zeigt sich ein genereller Bezug von bestimmten Straftaten und ihrer Verortung. Phisingattacken sind beispielsweise besonders häufig aus dem Baltikum und Russland zu vermelden. Cyberkriminellen ist speziell im Bereich des Phishing eine große Professionalität zu attestieren. So testen Trojanerprogrammierer vor dem Verkauf ihrer Produkte, ob diese von gängigen Antivirenlösungen erkannt werden. Falls ja, werden die Trojaner weiter angepasst, bevor sie verkauft werden.

Hinsichtlich der Verfolgung und/oder Identifikation der Täter macht der Rechtsbereich der Internetkriminalität vor staatlichen Grenzen nicht halt. Offen ist jedoch wie realistisch internationales Handeln überhaupt ist. Wie internationale Koordination aussehen soll und funktionieren kann, ist bislang ungelöst. Ermittlungen im Internet unterliegen dem Problem, dass sie abhängig von der Rechtshilfe der jeweiligen Länder sind, welche nicht in jedem Fall gut funktioniert.

Auf nationaler Ebene ist eine Zusammenarbeit verschiedener Akteure möglich, aber stellenweise nicht gewollt. Spezialisten sollen oft nicht „geteilt“ werden, vor allem, wenn man selbst viel Arbeit hat. Rechtlich ist eine Kooperation kein Problem, es gibt aber keine passenden Interfaces zur Zusammenarbeit. Es fehlt eine geeignete Kommunikationsplattform (die sich aber im Aufbau befindet).

Die deutsche Polizei ist im internationalen Vergleich vor dem Hintergrund ihrer Erfolge im Bereich der Aufdeckung von Internetkriminalität sehr gut aufgestellt, auch wenn die Aufklärungsquote bei Hackingfällen so gering wie noch nie ist. Für die Polizeiarbeit ist es bedeutend, die technische Entwicklung (z.B. bei Anonymisierungstechnologien) ständig zu verfolgen und mitzumachen, um den technischen Vorsprung der Täter möglichst gering zu halten. Täter verwischen ihre Spuren im Netz, wodurch der Nachvollzug ihres Handelns erschwert wird. Letztlich kommt hinzu, dass betroffene Unternehmen nur selten Anzeige erstatten, um keine negativen Effekte (z.B. durch Pressemeldungen etc.) zu erzeugen, wodurch die Dunkelfeldziffern sehr hoch zu schätzen sind und verlässliche Angaben über Cyberkriminalität als solche erschwert werden. Ohne verlässliche Zahlen besteht jedoch die Gefahr, Cyberkriminalität zu über- oder zu unterschätzen. Individuell wird sie generell eher unterschätzt. Gesellschaftlich und in der Öffentlichkeit besteht eher das Empfinden einer Machtlosigkeit woraus ein diffuses und übertriebenes Bild der Cyberkriminalität entsteht.

Aus rechtlicher Sicht ist kein radikaler Umbau des Rechtssystems erforderlich, um den Gefahren der Cyberkriminalität zu begegnen. Nahezu jedes strafwürdige Verhalten unterfällt bereits mindestens

einem Straftatbestand und höhere Strafdrohungen haben keine nennenswert abschreckende Wirkung gegenüber potentiellen Tätern.

### **Fragen um den Nutzer**

Der Nutzer ist zugleich Opfer als auch Akteur im Kontext der Cyberkriminalität. Ein zentrales Thema hinsichtlich des Nutzerverhaltens ist daher die Frage, wie Sicherheit durch verändertes Nutzerverhalten erhöht werden kann (z.B. durch besseres Informieren der Nutzer): Wie kann man dieses Einfordern? Wie kontrollieren? Wie kann man verantwortungsbewusstes Handeln verifizieren? Was kann überhaupt gefordert werden? Welche Verantwortung haben hier Gesellschaft und Staat?

Internetnutzer sind gegenüber den komplexen und vielfältigen Gefahrenlagen im Cyberspace i.d.R. überfordert. Von ihnen wird aber dennoch verlangt, dass sie sich schützen und das, obwohl ein Nutzer nicht immer einschätzen kann, was ihn schützt. Es ist jedoch festzuhalten, dass einfache Mittel durchaus sinnvoll sind, um minimalen Schutz zu gewährleisten („10% der Schutzmechanismen schützen gegen 90% der Gefahren“). Dazu müssen die Nutzer aber auch ihre Unbedarftheit im Umgang mit dem Internet ablegen. Das verantwortungsvolle Handeln im Internet ist aus zwei Gründen essentiell: Erstens wird der eigene Schutz erhöht und die Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Straftat zu werden, sinkt. Zum zweiten sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass andere Nutzer durch unbedarftes Verhalten gefährdet werden (z.B. wenn ein Rechner als Zombie in einem Botnet verwendet wird).

Aber schon am Beispiel der Nutzung von Updates zeigt sich, dass nicht immer eindeutig ist, wie ein sinnvoller Schutz erreicht werden kann. Sowohl auf Unternehmensseite als auch auf Nutzerseite wird die Installation unterschiedlich eingeschätzt. Während aktuelle Updates für den Schutz des eigenen Rechners als bedeutend angesehen werden, gibt es auch Gründe, diese nicht zu installieren - etwa aus Gründen des Datenschutzes oder wegen erwarteter Probleme (bei Unternehmen).

### **Anforderungen an die Politik**

- Entfeaturisierung von technischen Systemen.
- Aufbau einer Kommunikationsplattform zur besseren Einbindung verschiedener Akteure aus Polizei und Wirtschaft (zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Polizei und Vernetzung z.B. mit Fachleuten).
- Besseres Problembewusstsein der Politik. Problemfelder werden oft politisch nicht erkannt, müssen aber auch klarer formuliert werden. Politik müsse dazu zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stellen, bzw. bestehende Ressourcen besser vernetzen.
- Untersuchung des Dunkelfeldes im Bereich Cybercrime.

- Verbesserung / Veränderung der Sicherheitsarchitektur: Die Sicherheitsarchitektur im Bereich Cybercrime muss an die aktuellen Bedrohungslagen angepasst werden, z.B. um eine gute Zusammenarbeit zu erreichen. Die Gefahr einer Zusammenlegung führe zu Ängsten bei den Beteiligten; eine „virtuelle Zentralisierung“ im Sinne einer besseren Vernetzung scheint hingegen zielführend. Eine physische Zusammenlegung wie im Falle des geplanten Cyberabwehrzentrums wird von den beteiligten Experten eher kritisch eingeschätzt, da hier ein „Flaschenhals“ erzeugt werde.
- Strategien für den Nutzer: Es ist zu untersuchen, inwieweit eine Kampagne zur Nutzersensibilisierung hinsichtlich des Nutzerverhaltens erfolgsversprechend ist. Von einem Internetführerschein wird u.a. durch den Bezug auf mögliche Ausgrenzungen Abstand genommen, denkbar sind eher Strategien zur technischen Unterstützung der Nutzer oder auch Strategien zur Förderung von Medienkompetenz in allen Generationen.

#### **Handlungsempfehlungen und Botschaften**

- Das Dunkelfeld muss durchleuchtet (empirische Untersuchungen) und anschließend Maßnahmen erörtert werden. Es wird ein Verständnis zu Vorgehensweisen, Strukturen und Kommunikationswegen benötigt, um adäquate Gegenmaßnahmen zu ermöglichen. D.h. es muss anhand empirischer Untersuchungen erarbeitet werden, wie groß das Bedrohungspotential (gesellschaftlich und individuell) tatsächlich ist, um eine bessere Grundlage für Entscheidungen und Maßnahmen zu haben, z.B. indem verstärkt Dunkelfeldforschung betrieben wird. Gleichzeitig muss die Softwarequalität als Faktor für Unsicherheit bzw. Sicherheit verbessert werden: Wenn die Software fehlerhaft ist, kann der Nutzer das System nicht beherrschen.
- Vorhandene Rechtsmittel sind ausreichend, die Zusammenarbeit der Strafverfolgung sollte länderübergreifend ermöglicht werden und vorhandene Ressourcen besser vernetzt werden. Entsprechend müssen auch noch Kräfte geschaffen werden, d.h. das „Mehr an Problemen“ muss durch ein "Mehr an Ressourcen" kompensiert werden.
- Nutzersensibilisierung und Schulung ist eine wichtige Maßnahme, muss aber mehr als temporären Nutzen erzielen. Beim Nutzer manifestieren sich die Verbrechen oder kriminelle Handlungen im Cyberspace. Der Nutzer ist oft Opfer und auch unwillentlich Akteur, d.h. der Nutzer stellt eine Ressource für eine kriminelle Handlung zur Verfügung, ohne es zu wissen und ohne es zu wollen.
- Grundsätzlich ist eine Nutzersensibilisierung nötig, um zu vermeiden, dass Nutzerrechner instrumentalisiert werden, um Straftaten zu begehen. Unklar ist allerdings, wie diese Sensibilisierung nachhaltig erreicht werden kann. Plakativen Forderungen („Internetführerschein“ oder „Internet-TÜV“) ist jedoch eine klare Absage zu erteilen.

### AG III: „Kriminalität und Kriminalpolitik“

Moderation: Dr. Katrin Gierhake

Unbestrittenes Ziel von Kriminalpolitik ist der Schutz von Rechtsgütern. Verbrechen sind deshalb zu allen Zeiten eine besondere Anfrage an Kompetenz und Rechtfertigung von Politik. Statt kriminologisches Wissen einzubinden, ist ein Trend zur Popularisierung, Politisierung und Entprofessionalisierung von Kriminalpolitik zu beobachten. Was kann zu einem rationaleren Diskurs beitragen und wie lässt er sich implementieren? Welches sind die politischen und rechtlichen Anforderungen einer zeitgemäßen Kriminalpolitik?

#### **Inhaltliche Schwerpunkte der AG-Arbeit**

##### **Zweckorientierung und Wertorientierung in der Kriminalpolitik**

Es findet eine verstärkte Ökonomisierung in der Betrachtung von Kriminalität statt. D.h. statt einer rein rechtlichen Betrachtung wird die Logik des Marktes auf soziale Kategorien übertragen. Dadurch entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitsdenken und Zweckorientierung auf der einen Seite sowie Wertorientierung, Freiheitlichkeit und Normativität auf der anderen Seite. Die vermehrte Orientierung der Kriminalpolitik an Effizienz Gesichtspunkten ist kritisch zu betrachten. Aspekte der Rechtsstaatlichkeit werden im politischen Diskurs zu wenig berücksichtigt. Die Frage ist beispielsweise, ob die Terrorismusprävention im Sinne einer Schutzmaßnahme die Effizienz von Überwachungen und Rechnerdurchsuchungen rechtfertigt. Denn Kriminalprävention kann so gegen dringend Tatverdächtige (Beispiel: Online Durchsuchung) gerichtet sein, sich aber auch durch Maßnahmen gegen Jedermann (Beispiel: Rasterfahndung, Vorratsdatenspeicherung) äußern. Auffällig ist (nicht nur in Deutschland) eine überproportionale Zunahme der zweitgenannten Maßnahmen. Wo sich immer mehr Präventionsmaßnahmen gegen Nicht-Verantwortliche, Unverdächtige, Kontakt- und Begleitpersonen richten, geraten immer mehr unbescholtene Personen in das Visier von Polizei und Justiz. Wenn Maßnahmen, die der Verhinderung von Gefahren dienen sollen, überwiegend unbescholtene Personen treffen, wo bleiben dann Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit? Letztendlich handelt es sich dabei um eine Frage der Wertorientierung: Ist z.B. die Verdächtigung Unschuldiger (im Sinne einer Einschränkung von Freiheit) hinsichtlich des Ziels, mehr Sicherheit zu erlangen, zu akzeptieren?

##### **Symbolische Gesetzgebung**

Symbolische Gesetze sind Gesetze, welche ihrerseits keine durch Vollzug begründete Wirkung haben. Oft ist eine Tat schon nach dem existenten Strafrecht strafbar, d.h. durch neue Straftatbestände kommen nicht mehr Menschen ins Gefängnis, aber die Einführung eines neuen Straftatbestands kann symbolische Wirkung haben. Symbolische Gesetzgebung folgt keinem an Rechtsfolgen

orientierten Zweck und hat zudem nur wenig reale Eingriffswirkungen. Symbolische Politik ist wählerorientiert, sie bringt Politik hervor, aber keine Rechtsprechung. Ein Beispiel ist die Verschärfung des Waffengesetzes. Hierdurch sollte Handlungsfähigkeit gezeigt werden, faktisch wurden aber kaum Auswirkungen erzielt. Hinsichtlich der Frage des Entstehens symbolischer Politik sind verschiedene Sichtweisen denkbar: Zum einen resultieren Gesetze aus einem Zwang zum Handeln, d.h. aufgrund eines Ereignisses oder einer Erkenntnis muss Handlungsfähigkeit demonstriert werden. Zum anderen kann es sich um politische Inszenierungen im Sinne einer Instrumentalisierung von Kriminalität durch Politik handeln, z.B. indem durch Politik in der Bevölkerung ein Leidensdruck aufgebaut wird, der in der Folge die Durchsetzung von Gesetzen ermöglicht. Besonders die Frage, ob und in welchen Fällen tatsächlicher Handlungsdruck durch die Gesellschaft besteht oder dieser bewusst politisch herbeigeführt wird, ist kontrovers zu betrachten.

### **Rationale Politikberatung und -gestaltung**

Die Experten fordern von Politikern und Politikerinnen, trotz des konzidierten öffentlichen und medialen Handlungsdrucks auf die Politik, ihre Entscheidungen eher von Sachargumenten und Prinzipien als von „Stimmungen“ abhängig zu machen. Politik muss Lagen und Ereignisse im Bereich Sicherheit auch aushalten und mit einer Reaktion warten können, bis eine fundierte Entscheidungsbasis vorliegt. Es ist festzustellen, dass die Gesetzgebung im Strafrecht heute schneller erfolgt als früher. Experten-Anhörungen (bspw. im Bundestag) seien zu formalisierten Ritualen geworden, ohne dass die Argumente wirklich gehört werden und sich in der Gesetzgebung niederschlagen. Ein Gesetz sollte auch danach beurteilt werden, ob Expertenmeinungen in die Gesetzgebung eingeflossen sind. Hierzu ist allerdings auch festzustellen, dass politische Entscheidungen und die wissenschaftliche Erarbeitung von Erkenntnissen in völlig unterschiedlichen zeitlichen Zyklen erfolgen und eine Abstimmung dieser schwierig ist. Dennoch führt die Beurteilung fachlichen Wissens nach ökonomischen Kriterien (wie schnell sind Informationen zu bekommen?) zur Entwertung professionellen Wissens. Eine Aufgabe zukünftiger Kriminalpolitik ist es daher, das Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik zu verbessern. Dies bedeutet auf Seiten der Politik, Abstand von ökonomisch orientierten Zweckentscheidungen zu nehmen und auf Seiten der Wissenschaft, sich um bessere Vermittelbarkeit zu bemühen. Die Wissenschaft liefert zwar oft Fakten, interessiert sich aber weniger für die Folgen. Die Wissenschaft muss daher in die Verantwortung der Wirkungsprozesse mit einbezogen werden. Das bedeutet nicht, dass Wissenschaft eine demokratische Legitimation braucht, sondern vielmehr dass andere wissenschaftliche Standards geschaffen werden müssen.

### **Akteure und gesellschaftlicher Diskurs**

Im Diskurs um die Rechtsprechung und Gesetzesentwürfe treten neben Politik und Wissenschaft weitere Akteure, die den Prozess beeinflussen. So übernimmt das Bundesverfassungsgericht mittlerweile immer häufiger Funktionen der Politik. In Bezug auf die Rolle des Bundesverfassungsgerichtes entsteht der Eindruck, dass vieles zur Symbolik wird, wie etwa am Beispiel Vorratsdatenspeicherung zu sehen ist.

Im politischen Diskurs wird dem Thema Kriminalität hohe Bedeutung beigemessen, was u.a. darauf zurückzuführen ist, dass das Strafrecht einen Kern des souveränen Staatsrechts ausmacht. Strafrecht als Kernbereich nationaler Souveränität zu betrachten, führt auch zu besonderer Zurückhaltung auf europäischer Ebene. Gleichzeitig wird Kriminalität politisch instrumentalisiert. Themen der Kriminalität oder Sicherheit können besonders gut Betroffenheit in der Bevölkerung aktivieren und eignen sich daher, um an (die Bedeutung der) Politik heranzuführen. Ein Beleg hierfür ist die hohe Bedeutung innenpolitischer Themen für Wahlentscheidungen. Diskurse müssen jedoch viel eher sachbezogen sein und die Wissenschaft darf nicht zur Bestätigung vorhandener Entwürfe (i.S. einer Akzeptanzbeschaffung) benutzt werden. Im Bereich der Kriminalpolitik herrscht wegen der besonderen Eingriffsintensität und Hoheitlichkeit eine besondere Verantwortlichkeit, der alle beteiligten Akteure gerecht werden müssen. Bezogen auf das Ziel einer resilienten Gesellschaft (i.S. der Fähigkeit des verfassten politischen, ökonomischen und sozialen Systems zur Bewältigung von Kriminalität und Kriminalitätsfolgen) bedeutet dies, den Dialog zwischen Wissenschaft und Politik besser auszugestalten.

Dazu zählen

- eine Wissenschaft, welche die Frage der Politik aufnimmt und ernst nimmt,
- eine Politik, welche Begründungslasten für Freiheitseingriffe ernst nimmt,
- eine wissenschaftliche Verbesserung der Diskutierbarkeit von Freiheit, Sicherheit und Effektivität,
- Auf- und Ausbau der Gesetzesevaluation als Aufgabe von Wissenschaft und Politik.

#### **Handlungsempfehlungen und Botschaften**

- Es ist eine starke Zweckorientierung in der Kriminalpolitik festzustellen. Es ist jedoch eine stärkere Gewichtung der freiheitlichen Rechtsstaatlichkeit, Normativität und Werthaftigkeit in den kriminalpolitischen Überlegungen zu fordern.
- Rationale Politik: Plädoyer für mehr Sachbezogenheit in der Kriminalpolitik und weniger „Gefühlsorientierung“, auch wenn durch konkrete Ereignisse Empörung entsteht (Beispiel: Überfälle in der U-Bahn). Politik muss subjektive Unsicherheit ernstnehmen, Adhoc-Strafgesetzgebung ist jedoch der falsche Weg. Es muss um eine rationale, umfangreiche und besonnene Umgangsweise gehen. Entsprechend braucht Gesetzgebung mehr Zeit.
- Wissenschaft ist keine reine Bestätigung schon vorhandener Politikentwürfe.
- Es ist zudem ein Appell an die besondere Verantwortlichkeit der Politik im Bereich von Kriminalität wegen der besonderen Eingriffsintensität des Strafrechts in die Freiheit des Einzelnen zu richten.

## Abschlussdiskussion

### Teilnehmer auf dem Podium:

- Frank Tempel, Bundestagsabgeordneter (DIE LINKE) und Mitglied des Innenausschusses
- Gerold Reichenbach, Bundestagsabgeordneter (SPD) und Mitglied des Innenausschusses, Mitglied des Steuerungskreises des Forschungsforums Öffentliche Sicherheit
- Armin Schuster, Bundestagsabgeordneter (CDU/CSU) und Mitglied des Innenausschusses
- Prof. Wolfgang Bonß, Soziologe, Universität der Bundeswehr München, AG-Leiter „Kriminalität und Bevölkerung“
- Prof. Volker Roth, Informatiker, Freie Universität Berlin, AG-Leiter „Technische Herausforderungen auf einem neuen Feld: Cybercrime“
- Dr. Katrin Gierhake, Juristin, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, AG-Leiterin „Kriminalität und Kriminalpolitik“
- Prof. Schiller, Informatiker, Freie Universität Berlin, Projektleiter Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

### Inhaltliche Schwerpunkte

(Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen, wie sie vorangegangen dokumentiert wurde, wurden im Rahmen der Plenumsdiskussion mündlich von den AG-Leitern präsentiert, werden hier aber nicht noch einmal wiederholt. Dargestellt werden die inhaltlichen Facetten der Diskussion der Ergebnisse im Plenum.)

- **Kommunikation und Diskurs zwischen Politik, Wissenschaft und Gesellschaft**

Wissenschaft muss erklären, was die Problemlagen in der Kriminalität sind und Erklärungsansätze so kommunizieren, dass sie nicht nur theoretisch bleiben. Dazu ist gute Forschung nötig, welche innerhalb der Polizei leider zu selten stattfindet. Darüber hinaus muss Wissenschaft dazu beitragen, die teilweise irrationalen Wertungsprozesse von Gefahren in der Bevölkerung und der Politik zu objektivieren. Dies sollte konkret durch greifbare Systeme oder verständliche Handlungsansätze erfolgen und nicht auf der Theorieebene bleiben.

Politik kann in spezifischen, neuen und sehr fachlichen Themenfeldern wie etwa Cyberkriminalität nicht selbst Experte sein, auch wenn eine Verwissenschaftlichung der Politik festzustellen ist und wissenschaftliche Begriffe in den politischen Alltag einfließen. Verwissenschaftlichungsprozesse bedeuten aber nicht automatisch, dass das Rationalitätsniveau ansteigt.

Ob wissenschaftliche Erkenntnisse letztlich umgesetzt werden können, hängt dann stark vom gesellschaftlichen Willen ab. Wissenschaft kann etwas in Politik einspeisen, aber Politik wird wissenschaftliche Erkenntnisse nicht umsetzen können, wenn sie nicht in einen breiten gesellschaftlichen Dialog einfließt.

Politik kann aber auch nicht einfach Verantwortung an Wissenschaft zurückgeben, sondern muss letztendlich eine Werteentscheidung über das treffen, was aus der Wissenschaft vorgelegt wird. Die Kommunikation von Wissenschaft und Politik muss intensiviert werden; etwa durch die Arbeit des Forschungsforums. Wissenschaft hat eine „Toolbox“, durch den Dialog muss erreicht werden, dass die richtigen Mittel gewählt werden.

Aus Sicht der Wissenschaft scheint es nötig, das Selbstverständnis des alleinigen Produktionsrechts von Realität aufzuweichen und Wissen konsensfähig zu machen und auf ein Publikum zu beziehen. Wissenschaft wird eher dann relevant, wenn sie einen Gestaltwandel durchläuft und nicht mehr als Wissenschaft erkennbar ist. Wissenschaft ist darüber hinaus gar eine ethisch moralische Verantwortung zuzuschreiben, sich in den gesellschaftlichen Dialog einzubringen.

- **Wahrnehmung von Kriminalität**

Kriminalität ist ein sehr komplexes Phänomen. Verständnis und Lösungen können nicht von heute auf morgen erzeugt werden und sind zudem nicht immer objektiv bestimmbar. Die Einschätzung eines Ereignisses in der Bevölkerung zum Beispiel ist höchst subjektiv. Zudem differieren die Einschätzungen einer Gefahrenlage zwischen Bevölkerung, Polizei und Politik. Die Vermittlung, dass manche Ängste völlig irrational sind, ist hingegen äußerst schwierig. Die Gesellschaft akzeptiert ein hochunsicheres Individualverkehrssystem, macht aber millionenschwere Anstrengungen zur Sicherung des Flugverkehrs. Es bleibt unklar, wie Politik definieren kann, was Sicherheit ist.

- **Medien und Kriminalität**

Eine Gefahr wird wahrgenommen, wenn sie bekannt ist und wenn sie persönlich nah ist. Das Verschweigen von Kriminalität in den Medien bringt daher nicht unbedingt den Effekt, dass es gar nicht wahrgenommen wird, denn Kriminalität wird auch selbst erfahren. Wie etwas wahrgenommen wird, ist zudem sehr stark von der Deliktart abhängig. Gleichzeitig werden gleiche Sachverhalte durch eine unterschiedliche Kommunikation bzw. Inszenierungen unterschiedlich wahrgenommen. Daher sollte die inszenierte Berichterstattung, welche dramatisiert (in Qualität und Quantität), eher versachlicht werden.

Gelangt die Bevölkerung zu der Überzeugung, dass Politik eine Lage nicht kontrollieren kann und wird diese Einschätzung von den Medien gestützt, wird politisches Handeln erschwert.

- **Cyberkriminalität**

Ein Teil unseres Alltags verlagert sich in die digitale Welt, wir passen aber unser Verhalten nicht an. Wenn private Informationen online bereit gestellt werden, ist das in Bezug auf den Datenschutz bedenklich; wenn fehlender Datenschutz dann zudem zum Kriminalitätsfeld wird, entsteht eine neue Herausforderungsdimension bzw. neue Qualitäten von Kriminalität, die so in der Politik noch nicht angenommen wurden.

Der IT-Nutzer hat ein hohes Maß an Eigenverantwortung, man muss aber betonen, dass er bessere Instrumente braucht, um das zu tun, was für ihn produktiv oder unterhaltend ist. Denn in vielen Bereichen kann man vom Nutzer nicht verlangen, dass er alles abschätzen kann. Dafür sind die Systeme zu komplex.

- **Werteorientierung und symbolische Politik**

Politik muss sich – zumindest teilweise – darauf beziehen, wie das subjektive Empfinden der Bevölkerung gegenüber Kriminalität ist und entsprechend gefühlorientiert handeln. Zugleich kommt der Politik auch die Aufgabe der Willensbildung zu, indem z.B. eine politische Überzeugung auch gegen die Mehrheit der Bevölkerung kommuniziert wird. Beide Perspektiven werden in der Bedeutung fraktionell unterschiedlich eingeschätzt.

Allerdings müssen unterschiedliche Gefühlslagen in der Bevölkerung in irgendeiner Form berücksichtigt werden. Am Beispiel der Jugendkriminalität gibt es sowohl die Haltung, dass härtere Strafen zu mehr Erfolg führen, als auch die Haltung die danach fragt, wie solche Karrieren überhaupt entstehen können. Aus politischer Perspektive ist es bedeutend, nicht nur kurzfristige Maßnahmen umzusetzen, sondern wissenschaftliche Erkenntnisse so zu nutzen, dass auch eine Langfristperspektive angelegt werden kann (z.B. Kriminalität als soziales Problem betrachten).

Gesetzgebung ist dabei oftmals nur eine politische Ersatzhandlung, weil man die eigentlichen Probleme nicht angehen will oder weil keine Ressourcen zur Verfügung stehen. Die schnelle Gesetzgebung als politische Ersatzhandlung hat zugenommen, z.B. weil man damit die Hoffnung verbindet, dass ein Thema an Relevanz verliert (Beispiel Waffengesetz). Es ist daher bedeutend sich vorher zu überlegen, welche Konsequenzen und welche Wirkungen eine bestimmte Maßnahme (z.B. Gesetzgebung) für die davon Betroffenen hat und Sachgründe und Expertisen auf die Planung von gesetzgeberischen Maßnahmen länger einwirken zu lassen. Politik darf nicht nur Anlass getrieben sein, sondern muss langfristig orientiert sein. Damit würde sich die teilweise große Differenz zwischen Theorie und Praxis verringern.

Es muss dabei nicht falsch sein, symbolische Politik zu machen die auf Kriminalitätsfurcht reagiert, wenn man weiß, dass ein Gesetz keine schlechten Folgen haben wird. Und wenn sich die Bevölkerung ernstgenommen fühlt, ist das auch richtig und gut. Das entbindet aber nicht von der Aufgabe, sich über Kriminalität jenseits der Aufmerksamkeitszyklen Gedanken zu machen.