C. Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems“

I. Auftrag der Arbeitsgruppe „Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems“

Am 27. Oktober 2006 veranstaltete der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) in Berlin einen Workshop „Datenprobleme in den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken“. Als eines der Ergebnisse dieses Workshops verabschiedeten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer folgendes Memorandum:

> „Aktuelle und verlässliche statistische Nachweise über Struktur und Entwicklung der registrierten Kriminalität, über die Tätigkeit der Instanzen der Strafverfolgung, über die verhängten Rechtsfolgen und über deren Auswirkungen im Sinne der Legalbewährung sind unerlässliche Grundlage für einschlägige staatliche Planung, Entscheidung, Organisation und Kontrolle. Neben der Aufgabe, statistisches Zahlenmaterial für Parlament, Regierung und Verwaltung zur Verfügung zu stellen, dienen amtliche Datensammlungen auf dem Gebiet der Strafrechtspflege auch dazu, für Öffentlichkeit und Wissenschaft relevantes Informationsmaterial zu liefern. Ohne sie wären Gesetzgeber, (Justiz-) Verwaltungen, Polizei, Rechtspflege, Wissenschaft und Öffentlichkeit auf dem Gebiet der strafrechtlichen Sozialkontrolle blind und taub. Eine evidenzbasierte Kriminal- und Strafrechtspolitik ist ohne eine solide empirische Grundlage nicht möglich.
> Bereits in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht aus dem Jahr 2001 stellte die Bundesregierung zutreffend fest: „Erkenntnisse über Ausmaß, Struktur und Entwicklung der Kriminalität einerseits, über Strafverfolgung, Strafvollstreckung und Strafvollzug andererseits müssen in ausreichendem Umfang vorhanden sein, um kriminal- und strafrechtspolitische Maßnahmen erfolgreich gestalten und in ihren Auswirkungen überprüfen zu können.“[15] Aber ebenso zutreffend stellte die Bundesregierung weiter fest: „Der Sicherheitsbericht verdeutlicht nicht zum ersten Mal, dass die amtlichen Statistiken in ihrer jetzigen Form Lücken aufweisen. Diese Situation gilt es auf der Grundlage der durch den Sicherheitsbericht gewonnenen Erkenntnisse zu verbessern.“
> Ob ein Informationsdefizit besteht, lässt sich nur im Hinblick auf ein bestimmtes Erkenntnisziel entscheiden. Deshalb müssen notwendigerweise Ziele definiert werden hinsichtlich derer bestimmt werden kann, ob und inwieweit dieses Ziel durch die verfügbaren statistischen Daten erreicht oder verfehlt wird. Wenn als Hauptziele angesehen werden die Messung von
> - Umfang, Struktur und Entwicklung der Kriminalität
> - Tätigkeit und Entscheidungen der Instanzen der Strafverfolgung sowie
> - Vollstreckung und Vollzug der Rechtsfolgen
>
> dann zeigt sich, dass die derzeitigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken in mehrfacher Hinsicht ergänzungs- und optimierungsbedürftig sind, und zwar
> - ergänzungsbedürftig durch kontinuierliche Dunkelfelduntersuchungen,

15 1. PSB (Anm. 2), S. 599 f.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- optimierungsbedürftig insbesondere durch Schließung von Lücken in regionaler und inhaltlicher Hinsicht, durch Koordinierung der Erhebungseinheiten und der Erhebungsmerkmale sowie der Zählregeln, und
- ergänzungsbedürftig durch Schaffung der Voraussetzungen für verlaufsstatistische Analysen.

Die Teilnehmer des vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) ausgerichteten Workshops „Datenprobleme in den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken" empfehlen dem Rat die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die das Ziel haben sollte, Vorschläge für eine umfassende Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems zu erarbeiten, die kurz-, mittel- und langfristig umgesetzt werden können."[16]

Der RatSWD folgte der in diesem Memorandum ausgesprochenen Empfehlung. Im März 2007 wurde die „Arbeitsgruppe zur umfassenden Optimierung der bestehenden kriminalstatistischen Systeme" unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Wolfgang Heinz, Universität Konstanz, eingerichtet. Im Berufungsschreiben wurde die Arbeitsgruppe beauftragt, „Vorschläge zur umfassenden Optimierung der bestehenden kriminalstatistischen Systeme in der Bundesrepublik zu erarbeiten" und „dem Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten nach einem Jahr einen Vorschlagskatalog in Form eines entscheidungsorientierten Berichtes vorzulegen".

Berufen wurden die folgenden Mitglieder:

Mitarbeiter aus Ministerien und Behörden:

MR Dr. R. Blath, Bundesministerium der Justiz
ORR S. Brings, Statistisches Bundesamt
MR Dr. B. Hasenpusch, Niedersächsisches Justizministerium
Dr. R. Mischkowitz, Bundeskriminalamt
K. Tanneberger, Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
MR Dr. H. Teichmann, ab der 2. Sitzung RR Dr. T. Plate LL.M., jeweils Bundesministerium des Innern.

Wissenschaftler:

Prof. Dr. R. Egg, Wiesbaden
Prof. Dr. H. Entorf, Frankfurt a.M.
Prof. Dr. W. Heinz, Konstanz – *Vorsitzender der Arbeitsgruppe*
Prof. Dr. J.-M. Jehle, Göttingen
Prof. Dr. H.-J. Kerner, Tübingen
An den Sitzungen und an der Abfassung des Berichts haben ferner mitgewirkt
PrivDoz. Dr. B. Götting, Bundesamt für Justiz
A. Lorenz, Statistisches Bundesamt
F. Rohrer, Bundeskriminalamt

16 <http://www.ratswd.de/download/veranstaltungen/Memorandum_KriminalWS.pdf>.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Mitarbeiter aus Ministerien und Behörden waren nicht als deren Vertreter berufen, sondern als Personen mit besonderem Sachverstand zu den in der Arbeitsgruppe zu beratenden Fragen. Die von der Arbeitsgruppe verabschiedeten Empfehlungen sind deshalb weder mit den Ministerien oder Behörden abgestimmt worden noch geben sie notwendigerweise deren Auffassung wieder.
Die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe fand am 24./25.7.2007 in Berlin (DIW Berlin) statt. Weitere Sitzungen fanden statt am 1./2.11.2007 (KrimZ Wiesbaden), am 18./19.4.2008 (DIW Berlin) sowie am 22./23.7.2008 (KrimZ Wiesbaden). Die 3. Sitzung schloss sich an eine von der Arbeitsgruppe angeregte, von der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) und dem RatSWD gemeinsam durchgeführte Fachtagung „Was wüssten wir gern? Kriminalstatistiken im Lichte internationaler Erfahrungen“ an.[17] Die dort gehaltenen Referate ausländischer Experten aus England (Chris Lewis, University of Portsmouth), den Niederlanden (Paul Smit, WODC, Ministry of Justice), Schweden (Åsa Lennerö, Swedish National Council for Crime Prevention) und der Schweiz (Daniel Fink, Bundesamt für Statistik – Swiss Federal Statistical Office, Neuchâtel) dienten dazu, die Kenntnisse über den Stand fortgeschrittener europäischer Kriminalstatistiken zu vertiefen. Dankenswerterweise beantworteten die Experten auch einen von der Arbeitsgruppe entworfenen Fragebogen (vgl. Teil E dieses Berichts). Die Antworten ermöglichen nicht nur einen Vergleich der verschiedenen kriminalstatistischen Systeme untereinander, sondern zeigen vor allem, dass die Arbeitsgruppe mit ihren Empfehlungen Konzepte aufgreift, die anderwärts bereits realisiert und erprobt sind.
Ein von Prof. Dr. W. Heinz erarbeiteter erster Entwurf der Abschlussempfehlungen wurde auf der Sitzung am 18./19.4.2008 beraten. Die vorliegenden Empfehlungen wurden auf der Sitzung am 22./23.7.2008 von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe verabschiedet. Die textlich überarbeitete Fassung der Empfehlungen wurde im Anschluss hieran im schriftlichen Umlaufverfahren Mitte August bis Mitte September beschlossen.

II. Anforderungen an ein optimiertes kriminalstatistisches System

1. Informationsbedarf und Informationsbedürfnisse zu „Kriminalität und strafrechtliche Sozialkontrolle“

Aktuelle, aussagekräftige und verlässliche Statistiken sind eine notwendige Bedingung für evidenzbasierte Kriminalpolitik. In ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht hat die Bundesregierung festgestellt: „Eine rationale Kriminal- und Strafrechtspolitik bedarf unter anderem einer soliden empirischen Grundlage. Erkenntnisse über Ausmaß, Struktur und Entwicklung der Kriminalität einerseits, über Strafverfolgung, Strafvollstreckung und Strafvollzug andererseits müssen in ausreichendem Umfang vorhanden sein, um kriminal- und strafrechtspolitische Maßnahmen erfolgreich gestalten und in ihren Auswirkungen überprüfen zu können.“[18]

17 Die auf dieser Tagung gehaltenen Vorträge werden in Bd. 57 der Schriftenreihe „Kriminologie und Praxis“ der KrimZ veröffentlicht.
18 1. PSB (Anm. 2), S. 599 f.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat ebenfalls wiederholt die Bedeutung von Statistiken für Gesetzgebung und Verwaltung hervorgehoben[19] und dem Gesetzgeber, besteht ausnahmsweise eine staatliche Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht, sogar die Führung einer entsprechenden Statistik auferlegt.[20]
Dass die Wissenschaft nur auf „Grundlage gültiger und verlässlicher Daten [...] realitätsgerechte Untersuchungen durchführen und überzeugende Handlungsempfehlungen entwickeln" kann und deshalb die „Leistungsfähigkeit der Dateninfrastruktur [...] eine entscheidende Grundlage für die Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft, aber auch für eine im internationalen Maßstab innovationsfähige sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung (ist)"[21], versteht sich von selbst.
Mit den im bestehenden deutschen kriminalstatistischen System verfügbaren Informationen kann ein sehr umfänglicher Informationsbedarf befriedigt werden. Dies belegen die beiden Periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung eindrucksvoll.[22] Gleichwohl musste auch die Bundesregierung feststellen: „Der Sicherheitsbericht verdeutlicht nicht zum ersten Mal, dass die amtlichen Statistiken in ihrer jetzigen Form Lücken aufweisen. Diese Situation gilt es auf der Grundlage der durch den Sicherheitsbericht gewonnenen Erkenntnisse zu verbessern."[23]
Die Antwort nach den Defiziten, den Lücken bzw. dem Optimierungsbedarf hängt davon ab, welche Informationswünsche die unterschiedlichsten Nutzer(-gruppen) haben, die durch das bestehende kriminalstatistische System nicht befriedigt werden können (Informationsbedürfnisse). Für die Kriminalpolitik ist dies beispielsweise ablesbar an den parlamentarischen Anfragen, die an die Bundesregierung gerichtet sind und nicht mit Daten der amtlichen Statistik beantwortet werden können, ferner an den zahlreichen Hinweisen in den beiden Sicherheitsberichten der Bundesregierung auf fehlende oder nicht hinreichend differenzierte Daten.
Freilich geht es nicht nur um das Wünschbare, was ohnedies angesichts immer neuer Fragestellungen nicht abschließend formulierbar sein dürfte, sondern auch um das Machbare. Dieses wiederum ist nicht nur vom Stand der IuK-Technik abhängig, sondern auch von den im Rahmen einer Massenstatistik noch zuverlässig erheb- und aufbereitbaren Informationen, nicht zuletzt aber auch von Kosten-Nutzen-Erwägungen. Denn mit statistischen Erhebungen sind Kosten und Belastungen verbunden. Deswegen ist zu prüfen, welche statistischen Daten öffentlich finanziert und vorgehalten werden sollen, ferner sind die Möglichkeiten einer möglichst effizienten Datennutzung zu bedenken, um Mehrfacherhebungen zu vermeiden.[24]

---

19 Z.B. Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, S. 1, 47). Weitere Nachweise bei Heinz (Anm. 3), S. 1547 f.
20 Vgl. BVerfGE 88, 203, 309 ff.
21 Kommission KVI (Anm. 5), S. 15.
22 1. PSB (Anm. 2); 2. PSB (Anm. 8).
23 1. PSB (Anm. 2), S. 599 f.
24 Diese Fragestellung kann hier aus Raum- wie aus inhaltlichen Gründen nicht aufgegriffen werden. Hierzu müsste im Detail auf die unterschiedliche Datenerfassung in den Ländern und auf die Aufbereitung in den Statistischen Ämtern eingegangen werden. Die Datenerfassung der Strafrechtspflegestatistiken erfolgt teils noch über Zählkarten, teils elektronisch aus den Ge-

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Um die Informationsbedürfnisse und deren Zielrichtung zu strukturieren, kann die in **Tabelle 1** S. 92 dargestellte Prüfmatrix gebildet werden. Die jeweiligen Nutzergruppen müssten danach zunächst den Gegenstandsbereich „Kriminalität und strafrechtliche Sozialkontrolle“ definieren und ihre Informationsbedürfnisse formulieren, die gegenwärtig nicht oder nur durch zusätzliche Datenerhebungen, durch eine andere Art der Aufbereitung bereits erhobener Daten, durch bislang nicht erfolgte Datenverknüpfungen usw. befriedigt werden können.
Im Folgenden werden die nach Auffassung der Arbeitsgruppe aus wissenschaftlicher und kriminalpolitischer Sicht bestehenden Informationsbedürfnisse formuliert und Wege zur Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland aufgezeigt.

2. Grundposition zu Gegenstandsbereich und Informationsziel eines optimierten kriminalstatistischen Systems

2.1 Der Gegenstandsbereich des kriminalstatistischen Systems

Der Gegenstandsbereich des kriminalstatistischen Systems kann mit „Kriminalität und strafrechtliche Sozialkontrolle“ umschrieben werden. Einigkeit dürfte darüber bestehen, dass hierzu Informationen über Taten, Täter und Opfer, über die Instanzen strafrechtlicher Sozialkontrolle, über die verfahrensbeendenden Entscheidungen einschließlich deren Vollstreckung und Vollzug zählen. Da strafrechtliche Sozialkontrolle nicht zweckfrei, sondern zweckhaft erfolgt, nämlich mit dem Ziel (zumindest auch) der Prävention, sollte die Messung des Erfolgs/Misserfolgs in Form des Rückfalls ein fester Bestandteil dieses Systems sein.
Die Kriminalitätsnachweise der deutschen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken beschränken sich auf Verbrechen und Vergehen; Ordnungswidrigkeiten werden lediglich in den Verfahrensstatistiken summarisch berücksichtigt.[25] Der große Bereich des Wirtschafts- und des Verkehrsordnungswidrigkeitenrechts bleibt damit, von den Nachweisen der Kartellbehörden und des Kraftfahrtbundesamtes abgesehen, gänzlich ausgeklammert.

---

schäftsstellenautomationsprogrammen der meldepflichtigen Behörden. Dabei wird ein Teil der Daten derzeit noch weitgehend parallel an das Bundeszentralregister und das Verkehrszentralregister geliefert. Mit steigendem Automatisierungsgrad der Geschäftsstellen wird die Belastung durch die Datenlieferung zurückgehen. Hinsichtlich der Aufbereitung ist mit einer Entlastung der Statistischen Ämter durch eine zum Berichtsjahr 2007 erfolgte Einführung eines einheitlichen Aufbereitungsverfahren für alle Rechtspflegestatistiken zu rechnen. Für eine abschließende Beurteilung ist es deshalb noch zu früh.

25 In der StA-Statistik wird die Geschäftsentwicklung der Verfahren nach dem OWiG nachgewiesen; in der Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen werden Geschäftsanfall, Einleitungsart, Erledigungsart und Hauptverhandlungen in Bußgeldverfahren sowie deren Dauer mitgeteilt. Ferner werden spezifische Ordnungswidrigkeiten im Gewerbe- sowie im Verkehrszentralregister erfasst, die Nachweise der Kartellbehörden geben Aufschluss über die von ihnen durchgeführten Verfahren.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Träger strafrechtlicher Sozialkontrolle unterhalb der Ebene des Gerichts sind nicht nur Polizei und Staatsanwaltschaft, sondern auch Sonderpolizeien, wie etwa der Zoll, oder Ermittlungsbehörden, wie etwa die Finanzbehörden in Steuerstrafsachen. Deren Tätigkeit verbleibt ebenfalls weitgehend in einem statistischen Dunkelfeld.

2.2 Die Informationsziele des kriminalstatistischen Systems aus kriminologischer Sicht

Aus kriminologischer Sicht sollten für ein kriminalstatistisches System Informationen erhoben werden zu (vgl. **Tabelle 2** S. 93):

- Umfang, Struktur und Entwicklung der Kriminalität,
- Tätigkeit und Entscheidungen der Instanzen der Strafverfolgung,
- Zahl und Art der verhängten strafrechtlichen Rechtsfolgen,
- Vollstreckung und Vollzug der Rechtsfolgen,
- Rückfall nach strafrechtlichen Rechtsfolgen.

Diese Informationen sollten in zuverlässiger und aussagekräftiger Weise aufbereitet werden, im kriminalstatistischen System untereinander verknüpfbar sein, für die Bildung von Zeitreihen langfristig gespeichert werden und den Nutzern unter Wahrung datenschutzrechtlicher Belange der Betroffenen auch für eigene Auswertungen zugänglich sein. Gemessen an diesen Anforderungen weist das bestehende kriminalstatistische System in Deutschland Defizite auf. Diese sollen im Folgenden an aktuellen kriminalpolitischen Diskussionen belegt und Lösungsmöglichkeiten zur Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems aufgezeigt werden. Entsprechend der Prüfmatrix in **Tabelle 1** S. 92 wird dabei gegliedert in die Bereiche Datenerhebung, -aufbereitung und der Kompatibilität der Statistiken untereinander, der Veröffentlichung der Statistiken und des Zugangs zu den Daten.

III. Das bestehende kriminalstatistische System in Deutschland im Überblick

1. Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken – Kernbestand der gegenwärtigen informationellen Infrastruktur zu Kriminalität und strafrechtlicher Sozialkontrolle

Das bestehende kriminalstatistische System in Deutschland (vgl. **Tabelle 3** S. 94) wurde seit seinen Anfängen im 19. Jahrhundert stetig ausdifferenziert.[26] Die wesentlichen theoretischen Grundlagen wurden bereits Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts gelegt. Die Umsetzung dieser Einsichten dauerte freilich deutlich länger und ist immer noch nicht abgeschlossen.

26 Vgl. Heinz, Wolfgang: Die deutsche Kriminalstatistik – Überblick über ihre Entwicklung und ihren gegenwärtigen Stand, in: BKA (Hrsg.): Kriminalstatistik. BKA-Bibliographienreihe, Bd. 5, Wiesbaden 1990.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Einer der Meilensteine auf dem Weg zum jetzigen kriminalstatistischen System in Deutschland war die Einführung der einheitlichen Reichskriminalstatistik zum 1.1.1882, deren Führung nach dem Zweiten Weltkrieg – nunmehr unter der heutigen Bezeichnung Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat) – in den alten Ländern 1950 wieder aufgenommen wurde. In ihr werden alle Angeklagten nachgewiesen, gegen die rechtskräftig Strafbefehle erlassen wurden bzw. Strafverfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens durch Urteil oder Einstellungsbeschluss rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Damit liegen – von einigen wenigen, kriegs- und nachkriegszeitbedingten Ausfällen abgesehen – seit nunmehr über 125 Jahren differenzierte Daten über strafgerichtliche Entscheidungen vor (vgl. **Schaubild 1** S. 95).

Der lange Zeit schwelende Streit hinsichtlich der sog. „Basis-"Frage, d.h. der Frage, unter welchen Voraussetzungen und mit welcher Statistik die „Kriminalitätswirklichkeit" am besten gemessen werden könne, durch die tatnähere und vollständigere, weil auch die nicht aufgeklärten Fälle erfassende „Anzeigenstatistik" oder durch die hinsichtlich des Schuldvorwurfs zuverlässigere Verurteiltenstatistik, wurde durch ein „Sowohl-als-Auch" entschärft. Nach ersten Vorläufern noch in den 1930er Jahren[27] wurde 1953 die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) eingeführt, die über die polizeilich bearbeiteten Straftaten (vgl. **Schaubild 2** S. 97), die ermittelten Tatverdächtigen sowie – bei bestimmten Straftaten – über Opfermerkmale informiert. Obwohl polizeilich bearbeitet, sind in ihr nicht enthalten (seit 1959) Staatsschutz- und (seit 1963) Verkehrsdelikte.

Daten zum Vollzug sind in zwei Statistiken enthalten, in der seit 1961 geführten Strafvollzugsstatistik (StVollzStat) sowie in der seit 1962 vorliegenden Maßregelvollzugsstatistik (MaßrVollzStat) (vgl. **Schaubild 3** S. 98). In der StVollzStat wird gegenwärtig zum einen zum 31. März eines Berichtsjahres die Struktur der Strafgefangenen im Freiheits- und Jugendstrafvollzug sowie der Sicherungsverwahrten nachgewiesen. Zum anderen wird in einer dreimal jährlich vom Statistischen Bundesamt zusammengestellten Statistik über den Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzuges, jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres, informiert. Die MaßrVollzStat enthält die Nachweise über die Zu- und Abgänge sowie den Bestand der aufgrund strafrichterlicher Anordnung in psychiatrischen Krankenhäusern und Entziehungsanstalten untergebrachten Personen.

1963 wurde die Bewährungshilfestatistik (BewHiStat) eingeführt, in der im Falle einer Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer sowohl die Zahl der Probanden als auch die Art der Erledigung der Straf- oder Strafrestaussetzung zur Bewährung nachgewiesen wird (vgl. **Schaubild 4** S. 99).

Diese Personenstatistiken werden ergänzt durch zwei Verfahrensstatistiken. Bereits 1959 wurde die Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte eingeführt, in der der Geschäftsanfall und die Erledigung von Strafsachen bei den Amts-, Land- und Oberlandesgerichten sowie dem Bundesgerichtshof nachgewiesen wird. Die große, bis dahin

27 Vgl. die Nachweise bei Heinz (Anm. 26), S. 23 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

noch bestehende Nachweislücke für die Staatsanwaltschaft wurde mit der seit 1976 nach und nach in den Ländern erfolgten Einführung der Staatsanwaltschaftsstatistik (StA-Statistik) geschlossen.[28] In ihr wird die Geschäftserledigung der Staats- und Amtsanwaltschaften beim Land- und Oberlandesgericht gegen bekannte Täter nachgewiesen (vgl. **Schaubild 5** S. 100).
Keine dieser Statistiken blieb seit ihrer Einführung unverändert. Alle wurden in mehr oder minder großem Maße nicht nur dem durch die Gesetzgebung bedingten Wandel angepasst, sondern auch deutlich ausdifferenziert und erweitert (vgl. **Tabelle 4** S. 101): In fast allen Statistiken wurden die Erhebungsmerkmale deutlich erweitert und differenziert, die Zählweise wurde in der PKS durch die Einführung der sog. echten Tatverdächtigenzählung verändert, um systematische Verzerrungen durch Mehrfachzählungen zu vermeiden, die Verfügbarkeit der Daten für die Nutzer wurde durch den Übergang zu Online-Veröffentlichungen erheblich verbessert, die Darstellung, Einordnung und Bewertung der Daten erhielt durch die Erstellung der Periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung[29] eine neue Qualität.

2. Die informationelle Infrastruktur zu Kriminalität und strafrechtlicher Sozialkontrolle im weiteren Sinne

Die informationelle Infrastruktur zu Kriminalität und strafrechtlicher Sozialkontrolle ist freilich nicht auf diesen Kernbestand der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken beschränkt. Hierzu zählen vielmehr auch spezielle Statistiken, Lagebilder, Berichte und Register (vgl. **Tabelle 5** S. 102).
Ergänzend und vertiefend zur PKS stehen für einzelne Deliktsbereiche die im Rahmen des polizeilichen Meldedienstes erstellten polizeilichen Lagebilder zur Verfügung. Im Unterschied zur PKS, in der die Erfassung erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen erfolgt, handelt es sich bei den Lagebildern um Eingangsstatistiken, d.h. es wird bereits nach erfolgter Anzeigeerstattung bzw. Aufnahme der Ermittlungen gemeldet. Vom BKA veröffentlicht werden derzeit Lagebilder[30] zu Organisierter Kriminalität, Rauschgiftkriminalität, Menschenhandel, Wirtschaftskriminalität, Korruption, IuK-Kriminalität sowie die Jahresberichte der Financial Intelligence Unit (FIU) Deutschland.[31] Einige weitere Jahresberichte werden nur von einigen Landeskriminalämtern veröffentlicht, z.B. verfahrensunabhängige Finanzermittlungen, Falschgeldkriminalität, politisch motivierte Kriminalität, Fußballeinsätze, Gewalt an Schulen, Jugendkriminalität. Ein weiterer Teil der polizeilichen Lagebilder ist nur zum internen

28 Vom Statistischen Bundesamt wurden die Daten der Staatsanwaltschaftsstatistik (StA-Statistik) erstmals für das Berichtsjahr 1981 veröffentlicht. Für Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein fehlten Nachweise; die Führung der StA-Statistik wurde in diesen Ländern erst später aufgenommen.
29 1. PSB (Anm. 2); 2. PSB (Anm. 8).
30 <http://www.bka.de/> → Berichte und Statistiken → Kriminalitätslage.
31 <http://www.bka.de/> → Berichte und Statistiken → FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT (FIU) DEUTSCHLAND – JAHRESBERICHTE.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gebrauch bestimmt und wird deshalb nicht oder nur in Teilen veröffentlicht, wie z.B. Ergebnisse des Jahreslagebildes „Politisch motivierte Kriminalität“ im Verfassungsschutzbericht des Bundesministeriums des Innern.

Speziell für politisch motivierte Kriminalität liegen statistische Informationen vor im Rahmen des früheren „Kriminalpolizeilichen Meldedienstes Staatsschutz (KPMD-S)“ bzw. des nunmehrigen „Besonderen Polizeilichen Informationssystems Politisch Motivierte Kriminalität (PMK)“,[32] ferner in den Verfassungsschutzberichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz.[33]

Von Bedeutung sind ferner verschiedene Register, nämlich Bundeszentralregister (BZR), Gewerbezentralregister (GZR), Verkehrszentralregister (VZR) und Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister (ZStV). Die Registerbehörden dürfen Einrichtungen, die wissenschaftliche Forschung betreiben, für die Durchführung bestimmter wissenschaftlicher Forschungsarbeiten Auskünfte aus den Registern erteilen,[34] allerdings nicht aus dem ZStV.[35] Auf der Grundlage der BZR-Daten wurde auf diese Weise erstmals eine bundesweite, alle Sanktionen einbeziehende Untersuchung zur Legalbewährung (sog. Rückfallstatistik) erstellt.[36] Im Unterschied zu den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken, die nur Nachweise zu Verbrechen und Vergehen enthalten, werden in einigen dieser Register auch Ordnungswidrigkeiten erfasst.

Zur Einordnung der kriminalstatistischen Befunde, zu deren Ergänzung oder für Zwecke der Datentriangulation können schließlich noch Statistiken aus anderen Informationsfeldern herangezogen werden, etwa die Statistik über Schwangerschaftsabbrüche, die Todesursachenstatistik, die Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie die Statistik der Straßenverkehrsunfälle, ferner die Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes aus dem Datenbestand des Verkehrszentralregisters, des Weiteren die vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte Steuerstrafsachenstatistik der Steuerverwaltungen der Länder und der Bundesfinanzverwaltung, schließlich die Übersichten des Bundeskartellamtes über Bußgeldverfahren wegen Verdachts eines Verstoßes gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

---

32 Eckdaten der früheren KPMD-S wurden bis zum Jahr 2000 jeweils als Polizeiliche Kriminalstatistik-Staatsschutz (PKS-S) in den PKS-Jahrbüchern des BKA veröffentlicht. Seit 2001 erfolgt die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die politisch motivierte Kriminalität i.d.R. durch die Innenminister, wobei die Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden einbezogen sind.

33 Vgl. 1. PSB (Anm. 2), S. 263 ff.; 2. PSB (Anm. 8), S. 134 ff. Die Verfassungsschutzberichte sind herunterladbar beim Bundesamt für Verfassungsschutz <http://www.verfassungsschutz.de/de/publikationen/>

34 § 42a BZRG, § 30 V StVG; § 150b GewO. Wie die Auswertung der BZR-Daten für Zwecke der Rückfallstatistik gezeigt hat, gibt es freilich faktische Grenzen durch die Datenqualität und die Datenbankstruktur (vgl. Jehle, Jörg-Martin; Heinz, Wolfgang; Sutterer, Peter [unter Mitarbeit von Sabine Hohmann, Martin Kirchner und Gerhard Spiess]: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen – Eine kommentierte Rückfallstatistik, Mönchengladbach 2003, S. 22 ff. <http://www.bmj.de/media/archive/443.pdf>).

35 § 492 III, IV, VI StPO.

36 Jehle u.a. (Anm. 34). Vgl. ferner die zusammenfassende Darstellung und der Ergebnisse im 2. PSB (Anm. 8), S. 640 ff. Zur vorangehenden Machbarkeitsstudie vgl. Jehle, Jörg-Martin; Brings, Stefan: Zur Messung der Rückfälligkeit von Straftätern, Wirtschaft und Statistik 1999, S. 498 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In einem weiteren Sinne können für Zwecke der Datentriangulation noch Statistiken von privaten Unternehmen und Verbänden genutzt werden, seien es solche der Geschäftstätigkeit, etwa von Versicherungsunternehmen über Schadensereignisse, von Verkehrsbetrieben oder Kaufhäusern über durchgeführte Kontrollen, schulärztliche Berichte usw., oder im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit durchgeführte Untersuchungen.

IV. Defizite und Optimierungsbedarf des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland

1. Reformvorschläge – eine unendliche Geschichte?

Gemessen an den erwähnten Informationszielen (s.o. C. II, 2.2) weist das bestehende kriminalstatistische System in Deutschland Defizite auf. Es wurde zwar, wie erwähnt, immer wieder systemimmanent ergänzt sowohl durch Einführung von Statistiken auf verschiedenen Gebieten als auch durch die Aufnahme zusätzlicher oder differenzierterer Erhebungsmerkmale. An den durch die Besonderheiten des deutschen kriminalstatistischen Systems bedingten grundlegenden Defiziten konnte dadurch jedoch nichts geändert werden.
Die Feststellung, das bestehende kriminalstatistische System in Deutschland weise Defizite und Lücken auf, ist nicht neu. Es wäre eine eigene umfangreiche Arbeit, sowohl die Mängelliste zu erstellen als auch die Inhalte und – vor allem – die Miss-Erfolgsgeschichte der Reformvorschläge auszubreiten. Einige Hinweise, die das Dauerthema „Reform des kriminalstatistischen Systems“ schlaglichtartig erhellen, sollen an dieser Stelle genügen:

- Hinsichtlich der Defizite wurde 1977 formuliert: „Bislang haben sich jedoch Polizeiliche Kriminalstatistik und Rechtspflegestatistiken nebeneinander und auseinander entwickelt. Kompatibilität der Daten, die derzeit ohnedies nur bezüglich der Erhebungseinheiten ‚Tatverdächtige’ und ‚Abgeurteilte/Verurteile’ bestehen könnte, besteht nur in sehr eingeschränktem Maße. Weder stimmen die Erfassungsgrundsätze überein, noch lassen sich die Bewertungsverschiebungen zwischen Verdacht und Urteil bestimmen, noch lassen sich infolge der unterschiedlichen Zeitphasenverschiebungen zwischen Abgabe der Akten an die Staatsanwaltschaft bis zur Rechtskraft des Urteils die Zahlen über ‚Verurteilte’ auf die Grundgesamtheit beziehen, aus der sie als ‚Input’ stammen. Abhilfe dürfte deshalb auch weniger eine nur formale Angleichung der Statistiken bringen als vielmehr der gebotene Aufbau einer durchlaufenden Kriminalstatistik durch Verschmelzung von Polizei- und Justizinformationen.“[37]

37 Heinz, Wolfgang: Kriminalstatistiken – Indikatoren der Kriminalität und ihrer Entwicklung?, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizei und Justiz, Wiesbaden 1977, 105.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Aus der Fülle der Reformvorschläge seien nur erwähnt:

- Die Ablösung der koordinierten Länderstatistiken durch auf bundesgesetzlicher Grundlage erstellte Strafrechtspflegestatistiken wurde bereits 1957 gefordert. Noch 1970 hat der Arbeitskreis II der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder den Bundesminister des Innern durch einstimmigen Beschluss gebeten, „dafür Sorge zu tragen, dass für die Kriminalstatistik eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird“[38].

- 1975 wurde von Heinz als Ziele einer Reform gefordert,
  – „zu einer weitgehenden Kompatibilität von Erhebungseinheiten und -merkmalen sowie zu einer Vereinheitlichung der Erfassungs- und Aufbereitungsgrundsätze zu gelangen;
  – Lücken in den statistischen Ausweisen im gegenwärtigen kriminalstatistischen System zu schließen;
  – durch geeignete Ausweise eine Verknüpfung von ‚materiellen’ Statistiken mit den Verfahrensstatistiken herzustellen“[39].

- 1978 legten Blankenburg et al. umfassende Vorschläge für eine neue Konzeption der Rechtspflegestatistiken vor.[40]

- 1992 wurde im Zusammenhang mit der Vorbereitung einer gesetzlichen Grundlage für die Strafverfolgungs-, die Bewährungshilfe- und die Strafvollzugsstatistik im Bundesministerium der Justiz eine Expertensitzung durchgeführt mit dem Ziel, Kriterien für eine Verbesserung vor allem der Personenstatistiken der Strafrechtspflege zu erarbeiten.[41] „Unabdingbare Voraussetzung“ für das von ihm vorgeschlagene „kompatible System von Teilstatistiken für den gesamten Bereich des Strafverfahrens und der Strafvollstreckung“ war für Jehle „ein EDV-mäßig zu erstellender einheitlicher Datensatz, der von Verfahrensstufe zu Verfahrensstufe ergänzt wird und der für die Meldungen sowohl an das Bundeszentralregister als auch die Statistischen Ämter genutzt wird“.[42] Wenngleich, wie es im Vorwort des Tagungsbandes heißt, „die in dieses Gespräch gesetzten Erwartungen [...] voll erfüllt“[43] wurden – umgesetzt wurde bis heute nichts davon.

---

38 Vgl. die Nachweise bei Heinz, Wolfgang: Das System der Strafrechtspflegestatistiken: Koordination als Aufgabe und Problem, Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 59, 2/1975, S. 113.

39 Heinz (Anm. 38), S. 114.

40 Blankenburg, Erhard; Kempski, Harald von; Lebrun, Bernhard; Morasch, Hellmut; Schumacher, Heinrich: Die Rechtspflegestatistiken. Analyse der Benutzerinteressen und Vorschläge für eine neue Konzeption. DVR, Beiheft 8, Berlin 1978.

41 Bundesministerium der Justiz, Kriminologische Zentralstelle e.V. (Hrsg.): Die Zukunft der Personenstatistiken im Bereich der Strafrechtspflege. Materialien und Diskussion einer Expertensitzung. Wiesbaden 1992.

42 Jehle, Jörg-Martin: Thesenpapier zur Neugestaltung der Statistiken auf dem Gebiet der Strafrechtspflege, in: Zukunft der Personenstatistiken (Anm. 41), S. 105.

43 Zukunft der Personenstatistiken (Anm. 41), S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Die jüngsten Vorschläge stammen schließlich von der Bundesregierung in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht aus dem Jahr 2001. Die Bundesregierung
  - möchte „baldmöglichst eine Konzeption für die regelmäßige Durchführung von Dunkelfelduntersuchungen zur Verfügung stellen [...] können“,
  - von INPOL_neu erhofft sie sich u.a. „detailliertere Aussagen zu Opfer-Täter-Beziehungen, zur Staatsangehörigkeit und zu besonders gefährdeten Personengruppen“,
  - erkennt an, dass „einige Statistiken der Strafrechtspflege [...] einer grundlegenden Überarbeitung und Ergänzung“ bedürfen und „die Strafverfolgungsstatistik und die Bewährungshilfestatistik möglichst bald in allen neuen Ländern eingeführt werden“ müssen,
  - will mit den Ländern klären, „wie die Strafverfolgungsstatistik den aktuellen Anforderungen am besten gerecht werden kann“,
  - will den „Vorschlag, die Strafverfolgungsstatistik und die Bewährungshilfestatistik bundesgesetzlich zu regeln, [...] wieder aufgreifen“,
  - erwägt, „die Daten des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStV) zukünftig auch für statistische Zwecke nutzbar zu machen und den Ländern eine Öffnung der ZStV für wissenschaftliche Forschungsvorhaben vorzuschlagen,“
  - will auf der Grundlage der von ihr in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie zur regelmäßigen Durchführung einer Rückfallstatistik die „Realisierbarkeit eines derartigen Vorhabens“ bewerten,
  - appelliert an die Länder, „die von ihnen [...] entwickelte Konzeption für eine verbesserte Strafvollzugsstatistik im Zuge der Automatisierung der Geschäftsstellen umzusetzen“,
  - will den Vorschlag seitens der Wissenschaft, „mittelfristig eine anonymisierte Datenbank aus Polizei- und Justizdaten aufzubauen, die als Grundlage für eine wissenschaftliche Analyse des Verlaufs krimineller Karrieren und des Strafverfahrens herangezogen werden kann“, weiter verfolgen. [44]

2. Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland

Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sind einst entstanden, um den Regierungen die Kontrolle über die Organe der Strafrechtspflege zu ermöglichen und den Justizverwaltungen die notwendigen Unterlagen für die Regelung des Dienstes zu liefern.[45] Dieser Tradition entspricht es, dass es sich bei den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken um sog. koordinierte Länderstatistiken handelt, denn die Länder sind

44 1. PSB (Anm. 2), S. 597 ff. Aufzählung übernommen von Heinz, Wolfgang: Soziale und kulturelle Grundlagen der Kriminologie – Der Beitrag der Kriminalstatistik, in: Dittmann, V.; Jehle, J.-M. (Hrsg.): Kriminologie zwischen Grundlagenwissenschaft und Praxis, Mönchengladbach 2003, S.149.

45 Vgl. Heinz (Anm. 26), S. 1 ff. m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

grundsätzlich für Angelegenheiten der Polizei und der Justiz zuständig. Dies erklärt einige der heute noch bestehenden Besonderheiten des kriminalstatistischen Systems in Deutschland:

- Das bestehende kriminalstatistische System beschränkt sich auf das Hellfeld amtlich registrierter Vorgänge.
- Die derzeitigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sind weder inhaltlich noch erhebungsmethodisch aufeinander abgestimmt. Erhebungseinheiten und Erhebungsmerkmale der einzelnen Statistiken sind nur teilweise kompatibel. Die Statistiken werden nach je eigenen Zähl- und Aufbereitungsregeln erstellt; einen Input-Output-Verbund der Statistiken gibt es nicht. Zusatzdatenerhebungen und -auswertungen, die über die festgelegten Erhebungsmerkmale und Tabellenprogramme hinausgehen, sind die seltene Ausnahme.

  Die mangelnde Kompatibilität gilt nicht nur für die vom Bundeskriminalamt geführte Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) auf der einen und die von den statistischen Ämtern geführten Strafrechtspflegestatistiken auf der anderen Seite, sondern auch für die Strafrechtspflegestatistiken untereinander.
- Eine Abbildung des Verlaufs von Strafverfolgung und Sanktionierung ist für die Gesamtmenge registrierter Kriminalität nur der Größenordnung nach möglich, deliktbzw. deliktsgruppenspezifisch dagegen unmöglich. Voraussetzung hierfür wäre eine – derzeit nicht bestehende – Verknüpfungsmöglichkeit der erhobenen Daten auf Personenebene über die einzelnen Statistiken hinweg (Verlaufsstatistik). Dies wiederum erfordert eine (pseudonymisierte) Einzeldatenübermittlung und -speicherung.
- Bei den statistikführenden Stellen im Bund liegen nur teilweise statistische Einzeldaten (Mikrodaten) vor. Insbesondere bei den Personenstatistiken der Strafrechtspflege verfügt der Bund nur über aggregierte Daten; eine flexible Datenauswertung etwa bei neuen Fragestellungen ist hier nicht möglich.
- Die Personenstatistiken der Strafrechtspflege sind teilweise regional unvollständig. Es fehlt eine bundesgesetzliche Grundlage, die die flächendeckende Durchführung anordnet und haushaltsrechtlich absichert.
- Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken decken nur einen Ausschnitt der registrierten Kriminalitätswirklichkeit bzw. der justiziellen Erledigungspraxis ab. So bleibt die Straßenverkehrskriminalität in der Polizeilichen Kriminalstatistik unberücksichtigt. Die amtlichen Strafrechtspflegestatistiken können weder die staatsanwaltschaftliche Erledigungspraxis noch die Strafvollstreckung noch die Rückfälligkeit hinreichend abbilden.
- Mit den gegenwärtigen Erhebungseinheiten und -merkmalen sowie den Zähl- und Aufbereitungsregeln können Erkenntnisinteressen von Kriminalpolitik und Wissenschaft nur unvollkommen abgedeckt werden. Dies beruht teilweise darauf, dass die Erhebungs- und Aufbereitungsprogramme für die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken in Ausschüssen der Länder und des Bundes vereinbart werden, in denen die Wissenschaft keinen oder nur begrenzten Einfluss hat.
- Wissenschaftliche Forschung ist dann besonders ertragreich, wenn ihr statt aggregierter Daten die Einzeldatensätze für statistische Zwecke verfügbar und zugäng-

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lich sind. Empirische Zusammenhänge lassen sich auf diese Weise sehr viel häufiger und besser feststellen. Derzeit stehen nur die Einzeldatensätze der Personenstatistiken der Strafrechtspflege seit 1995 über die Forschungsdatenzentren (FDZ) zur Verfügung. Die Einzeldatensätze der Polizeilichen Kriminalstatistik sind bei den FDZ nicht verfügbar. Personenbezogene Einzeldatensätze des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens sind (noch) nicht vorhanden.

3. Entscheidungsorientierte Vorschläge für kurz- und mittelfristig umsetzbare Maßnahmen zur Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland – Thesen und Empfehlungen nebst Begründungen

3.1 Bestandsaufnahme und Defizite hinsichtlich der Datenerfassung

1. These: Die Nachweise im bestehenden kriminalstatistischen System beschränken sich auf das Hellfeld amtlich registrierter Vorgänge. Das Hellfeld ist indes nur ein kleiner Ausschnitt aus der Gesamtmenge aller Verhaltensweisen, die möglicherweise einen Straftatbestand erfüllen. Dieser Ausschnitt ist kein verkleinertes Abbild, sondern ist wegen des Zusammenhangs von Deliktsschwere und Anzeigewahrscheinlichkeit zumeist zu den schwereren Deliktsformen hin verschoben, also systematisch verzerrt. Rückschlüsse von der Entwicklung des Hellfeldes auf eine entsprechende Entwicklung auch im Dunkelfeld setzen die Konstanz der den statistischen Ausweis bestimmenden Faktoren voraus. Diese Konstanz ist regelmäßig nicht gegeben, vor allem wegen des dem Wandel unterworfenen Anzeigeverhaltens. Aussagen zu Umfang, Struktur und Entwicklung der registrierten Kriminalität dürfen deshalb nicht ohne weiteres als Aussagen über die „Kriminalitätswirklichkeit“ interpretiert werden. Hierzu bedarf es ergänzender Informationen hinsichtlich des Dunkelfeldes.
Das bestehende kriminalstatistische System enthält keine Daten zur subjektiven Wahrnehmung und Bewertung von Kriminalität, zur subjektiven Seite der Opfererfahrungen, zur Akzeptanz von Strafnormen und der Institutionen der Strafrechtspflege.

Empfehlung: Empfohlen wird, das kriminalstatistische System durch eine periodisch durchgeführte, bundesweit repräsentative Bevölkerungsumfrage zu Viktimisierung, Anzeigeverhalten, Kriminalitätsfurcht sowie den Einstellungen zu Strafe und den Institutionen der Strafrechtspflege zu ergänzen (crime and victimisation survey). Vorschläge hierzu hat die im Jahr 2002 von BMI und BMJ eingesetzte BUKS-Arbeitsgruppe vorgelegt,[46] die den Auftrag hatte, eine Konzeption für eine periodisch durchzuführende „Bevölkerungsumfrage zu Kriminalitätserfahrungen und Sicherheitsempfinden – BUKS“ zu erarbeiten.

46 Heinz, Wolfgang: Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz „Regelmäßige Durchführung von Opferbefragungen“, unveröff. Mskr. (Stand: Sept. 2002).

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Begründung: In den Medien (aber auch in Teilen der Politik) wird die Aussagekraft der Hellfelddaten vielfach überschätzt, indem stillschweigend angenommen wird, deren Struktur und Entwicklung seien identisch mit einer entsprechenden Struktur und Entwicklung der „Kriminalitätswirklichkeit". Demgegenüber hat bereits die Bundesregierung in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht 2001 ausgeführt: „Die Annahme, die ‚Kriminalitätswirklichkeit' habe sich ebenso oder zumindest ähnlich wie die ‚registrierte' Kriminalität entwickelt, ist eine Schlussfolgerung, die auf der (stillschweigenden, aber zumeist unzutreffenden) Annahme beruht, sämtliche neben der Kriminalitätsentwicklung maßgebenden Einflussgrößen auf ‚registrierte' Kriminalität seien im Vergleichszeitraum konstant geblieben."[47]

So ist gegenwärtig unbekannt, ob und in welchem Ausmaß die Zunahme der absoluten wie der relativen (auf 100.000 Personen der entsprechenden Bevölkerungsgruppe bezogenen) Zahlen der wegen Körperverletzungsdelikten polizeilich registrierten jungen Menschen tatsächlich auf mehr ausgeübter Gewalt beruht oder auch bzw. nur auf einem veränderten Anzeigeverhalten bzw. auf veränderten polizeilichen Bewertungsmaßstäben und Registrierverhalten beruht. Zur Stützung der Annahme, polizeiliches Registrierungsverhalten habe sich verändert, wird z.B. darauf hingewiesen, dass in diesem Zeitraum der polizeiliche Verdacht im weiteren Fortgang des Strafverfahrens nur in abnehmendem Maße erhärtet werden konnte. 1984 kamen beispielsweise auf 100 wegen gefährlicher/schwerer Körperverletzung (KV) registrierte deutsche, jugendliche Tatverdächtige 31 Verurteilte, 2006 dagegen nur noch 25 (vgl. **Schaubild 6** S. 104). Die alternative Erklärung, diese „Öffnung der Schere" beruhe auf vermehrter Einstellung von Jugendstrafverfahren, wird von der Mehrheit der Kriminologen angesichts der Art des Delikts als wenig plausibel erachtet. Als Begründung für die genannte Vermutung wird ferner der Befund einer Analyse von Münchener Ermittlungsverfahren aus den Jahren 1989 und 1998 angeführt, die gegen Heranwachsende und Jungerwachsene wegen Gewaltkriminalität durchgeführt worden waren. Danach hatten – bei allerdings kleinen absoluten Zahlen – die Einstellungen aus Opportunitätsgründen nicht zu-, sondern sogar abgenommen, dagegen hatten die Einstellungen mangels hinreichenden Tatverdachts deutlich zugenommen (vgl. **Tabelle 6** S. 105). Letztlich zeigt diese Diskussion, auf welch unsicherer Datenbasis die angeführten Argumente pro und contra Kriminalitätsanstieg beruhen. Regelmäßige Opferstudien bei repräsentativen Bevölkerungsstichproben könnten hier zur Klärung beitragen.

Weitere Erklärungsversuche zur Ausleuchtung des Dunkelfeldes basieren auf regional begrenzter Evidenz. Seit vielen Jahren weisen Kriminologen darauf hin, dass gerade bei Körperverletzungsdelikten die Anzeigebereitschaft zugenommen habe. In seiner für Bochum repräsentativen, im Auftrag des Bundeskriminalamtes durchgeführten Bevölkerungsbefragung stellte z.B. Schwind fest, dass die Anzeigebereitschaft von 12% im Jahr 1975 auf 23% im Jahr 1998 angestiegen ist, sich also fast verdoppelt hatte (vgl. **Schaubild 7** S. 106). Zwei Drittel der in diesem Zeitraum erfolgten Zunahme der polizeilich registrierten Fälle von Körperverletzung beruhten danach lediglich auf

47 1. PSB (Anm. 2), S. 1, 12.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einer Veränderung der Anzeigebereitschaft. Auch in den neueren, seit Ende der 1990er Jahre durchgeführten, allerdings regional auf einzelne Städte oder Kreise sowie jeweils auf die 9. Jahrgangsstufe begrenzten Schülerbefragungen wird überwiegend für die letzten Jahre eine Zunahme der Anzeigebereitschaft gemessen (vgl. **Schaubild 8** S. 107) sowie ein Rückgang oder zumindest eine Konstanz sowohl der von Jugendlichen zugegebenen Gewaltdelikte als auch der von den Jugendlichen berichteten erfahrenen Gewalt (Viktimisierungserlebnisse) (vgl. **Schaubild 9** S. 108). Bestätigt wird dieser Befund durch die Meldungen an die Unfallkassen über tätliche Auseinandersetzungen unter Schülern.[48] Danach hat es 2003 deutlich weniger Unfälle pro tausend versicherte Schüler gegeben als noch 1993 (vgl. **Schaubild 10** S. 109). Ob und inwieweit freilich die bei Schülerinnen und Schülern gewonnenen Befunde übertragbar sind auf die Altersjahrgänge von Jugendlichen, Heranwachsenden und Jungerwachsenen, bei denen seit Ende der 1980er Jahre deutliche Anstiege der polizeilich registrierten Körperverletzungsdelikte gemessen werden (vgl. **Schaubild 6** S. 104), ist mangels repräsentativer Dunkelfeldforschung für Deutschland derzeit ungewiss.

Die von der Innenministerkonferenz (IMK) eingesetzte Bund-Länder-AG „Entwicklung der Gewaltkriminalität junger Menschen mit einem Schwerpunkt auf städtischen Ballungsräumen" hat das bestehende Erkenntnisdefizit sowohl in ihrem Bericht für die Herbstsitzung 2007 der Innenministerkonferenz[49] wie in ihrem Abschlussbericht für die Frühjahrssitzung 2008 der IMK treffend beschrieben: „Dem Aussagegehalt der Polizeilichen Kriminalstatistik stehen die Erkenntnisse aus kriminologischen Forschungen, insbesondere Dunkelfeldforschungen entgegen. Sie erkennen zwar die steigenden Fall- und Tatverdächtigenzahlen im Hellfeld an. Aufgrund der Daten zu selbst berichteter Delinquenz und Opferwerdung kommen sie aber zu dem Schluss, es sei kein tatsächlicher Anstieg der Gewaltkriminalität junger Menschen, sondern eine vorrangig aufgrund steigender Anzeigebereitschaft zunehmende Aufhellung des Dunkelfeldes Ursache dieser Zahlen."[50] Eine evidenzbasierte Kriminalpolitik würde daher von periodisch durchgeführten, bundesweit repräsentativen ‚crime and victim surveys' profitieren.

Bereits in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht 2001 hat die Bundesregierung die Notwendigkeit von „kontinuierlich durchgeführten Dunkelfelduntersuchungen" betont und erklärt, sie möchte Kontakte zu Forschungseinrichtungen „mit dem Ziel intensivieren, baldmöglichst eine Konzeption für die regelmäßige Durchführung von Dunkelfelduntersuchungen zur Verfügung stellen zu können."[51] Deshalb wurde 2002

---

48 Zu diesen Meldungen sind die Schulen in Deutschland gesetzlich verpflichtet, wenn Schüler infolge der Gewalttat ärztlich behandelt werden mussten.

49 Bund-Länder-AG: „Entwicklung der Gewaltkriminalität junger Menschen mit einem Schwerpunkt auf städtischen Ballungsräumen": Bericht zur IMK-Herbstsitzung 2007 (Berichtsstand 16. November 2007). <http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/imk_185_bericht_top16.pdf>, Bericht, Anlage 4.

50 Bund-Länder-AG: „Entwicklung der Gewaltkriminalität junger Menschen mit einem Schwerpunkt auf städtischen Ballungsräumen": Abschlussbericht zur IMK-Frühjahrssitzung 2008 (Berichtsstand 26. März 2008) , S. 53 f. < http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/imk_186_bericht_top_04.pdf>.

51 1. PSB (Anm. 2), S. 600.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von BMI und BMJ die bereits erwähnte Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer Konzeption für eine periodisch durchzuführende „Bevölkerungsumfrage zu Kriminalitätserfahrungen und Sicherheitsempfinden“ eingesetzt, deren Abschlussbericht im September 2002 vorgelegt wurde.[52] Die Bundesregierung hat diesen Bericht noch nicht veröffentlicht und die Vorschläge – primär aus Gründen der Konsolidierung des Bundeshaushalts und auch der Frage einer Kostenbeteiligung der Länder – noch nicht umgesetzt.

Kriminalpolitik bedarf des Vertrauens und der Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger. Evidenzbasierte Kriminalpolitik benötigt deshalb nicht nur Informationen über die Belastungen der Bevölkerung durch Straftaten einschließlich des Umgangs mit solchen Belastungen, sondern auch über die Wahrnehmung von Kriminalität und der Kriminalitätsentwicklung, über die Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung, ferner über die Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit Strafverfolgungsbehörden und Strafverfolgungsmaßnahmen und schließlich über Einstellungen zu Kriminalität, Strafe, Strafrecht und Strafverfolgung. Denn nur so lassen sich kriminal- und strafrechtspolitische Maßnahmen erfolgreich gestalten und in ihren Auswirkungen überprüfen.[53]

2. These: Das derzeitige kriminalstatistische System in Deutschland besitzt, von der PKS abgesehen, keine bundesgesetzliche Grundlage. Die Personenstatistiken der Strafrechtspflege (Strafverfolgungsstatistik, Bewährungshilfestatistik, Stichtagserhebung der Strafvollzugsstatistik) sind koordinierte Länderstatistiken, deren Führung auf Verwaltungsanordnungen beruht. Die kontinuierliche und flächendeckende Durchführung dieser koordinierten Länderstatistiken sowie deren haushaltsrechtliche Absicherung auf Länder- wie auf Bundesebene sind wegen des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage nicht garantiert. Die Zulieferung von Einzeldatensätzen der Strafrechtspflegestatistiken durch die statistikverarbeitenden Stellen der Länder an das Statistische Bundesamt ist auf Bundesebene nicht gesichert.

Empfehlung: Empfohlen wird, eine bundesgesetzliche Grundlage für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege zu schaffen, mit der die kontinuierliche und flächendeckende Durchführung dieser Statistiken und die Weitergabe der entsprechenden Einzeldatensätze an das Statistische Bundesamt abgesichert wird. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers könnte auch für die Strafvollzugsstatistik gegeben sein.

Begründung: Für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege fehlt eine (bundes-) gesetzliche Grundlage. Deshalb verzichteten und verzichten (immer noch) einige Länder darauf, einzelne dieser Statistiken zu führen bzw. stellten deren Führung (vorüber-

52 Heinz (Anm. 46).

53 Diese Informationen einzuholen ist ebenfalls Gegenstand des von der BUKS-Arbeitsgruppe erarbeiteten Konzepts eines Victim Survey (vgl. Heinz, Wolfgang: Zum Stand der Dunkelfeldforschung in Deutschland, in: Festschrift für Helmut Kury, Frankfurt a.M. 2006, S 256 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gehend oder auch dauerhaft) ein.[54] Deshalb konnten Bundesergebnisse teilweise nicht oder nur als Näherungsergebnisse unter Verwendung von Ergebnissen aus früheren Jahren aufbereitet werden. Eine bundesweite Lieferpflicht der Länder, die mit einer bundesgesetzlichen Grundlage verbunden wäre, besteht nicht. Eine weitere Konsequenz besteht darin, dass dem Statistischen Bundesamt zu den Personenstatistiken der Strafrechtspflege bisher keine Einzeldatensätze übermittelt werden.[55] Übermittelt werden vielmehr die aggregierten statistischen Ergebnisse der Länder, die zu Bundesergebnissen addiert werden. Damit sind die Auswertungsmöglichkeiten auf die festen Tabellenprogramme beschränkt; eine differenzierte, den kriminalpolitischen Erfordernissen entsprechende problemadäquate Nutzung des Datenmaterials ist nicht möglich. Ein geregelter Zugriff des Statistischen Bundesamts auf die Mikrodaten des FDZ besteht nicht; deren Nutzung ist ausschließlich der Wissenschaft vorbehalten.

Die fehlende gesetzliche Grundlage ist für die derzeitigen Personenstatistiken datenschutzrechtlich bedenklich. Der Bundesdatenschutzbeauftragte hat schon vor Jahren die Auffassung vertreten, die personenbezogenen Strafrechtspflegestatistiken könnten aus rechtlichen Gründen nicht mehr fortgeführt werden, wenn sich der sog. Übergangsbonus, den das BVerfG dem Gesetzgeber im Volkszählungsurteil von 1983 zugebilligt hat, seinem Ende zuneige.[56]

Deshalb sollte baldmöglichst eine bundesgesetzliche Grundlage für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege geschaffen werden.[57] Die Bundesregierung hat bereits in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht 2001 erklärt, sie werde den „Vorschlag, die StVerfStat und die Bewährungshilfestatistik bundesgesetzlich zu regeln," „wieder aufgreifen".[58]

Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz. Sie ergibt sich aus Art. 73 Nr. 11 GG in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Artikel 73 Nr. 11 GG weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung für die Statistik für Bundeszwecke zu. Das Vorliegen

---

54 In Schleswig-Holstein war die Aufbereitung der StA-Statistik in den Jahren 1998 bis 2003 einschließlich ausgesetzt. Für 1999 wurde für Hamburg die Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen nicht aufbereitet.
Da die StVerfStat in Sachsen-Anhalt erst ab 2008 geführt wird, konnte das Statistische Bundesamt, von einigen Eckdaten (seit 1997) abgesehen, diese Statistik lediglich für die alten Bundesländer mit Gesamtberlin veröffentlichen.
Die Aufbereitung der BewHStat ist in Hamburg seit 1992, in Schleswig-Holstein seit 2002 ausgesetzt. Die MaßrVollzStat wird derzeit noch nicht geführt in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

55 Dies trifft freilich auch auf das BKA zu. Seit dem 1.1.2007 erhält das BKA von einigen Landeskriminalämtern Einzeldatensätze zu Testzwecken.

56 Raum, in: Hoch/Blath: Diskussionsbericht über das Expertengespräch zur Gestaltung der Personenstatistiken der Strafrechtspflege, in: Bundesministerium der Justiz, Kriminologische Zentralstelle e.V. (Hrsg.): Die Zukunft der Personenstatistiken im Bereich der Strafrechtspflege. Wiesbaden 1992, S. 154.

57 Die angestrebte Rechtsgrundlage erstreckt sich ausdrücklich nicht auf die Justizstatistiken. Die Geschäftsstatistiken über Staatsanwaltschaften und Strafgerichte dienen in erster Linie Verwaltungszwecken der Länder, wie etwa der Personalbedarfsberechnung in den Justizbehörden.

58 1. PSB (Anm. 2), S. 600.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes setzt voraus, dass die Statistik oder das Gesetz über sie der „Bewältigung einer Bundesaufgabe“ dient.[59] Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes u.a. auf das Strafrecht, die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren (ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs). Die Strafrechtspflegestatistiken dienen der Gesetzgebung auf diesen Gebieten sowie der kriminalpolitischen Entscheidungsfindung in einem weiteren Sinne und damit der Bewältigung dieser Bundesaufgaben.
Zwar liegt die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Strafvollzugs seit der Föderalismusreform bei den Ländern. Dies dürfte aber eine bundesgesetzliche Regelung der Strafvollzugsstatistik nicht grundsätzlich ausschließen. Denn die Angaben dieser Statistik sind für Art und Ausgestaltung der strafrechtlichen Sanktionen unentbehrlich.

3. These: Der Gegenstandsbereich „Kriminalität“ wird, auch soweit es um das Hellfeld geht, nicht vollständig statistisch erfasst, ganz zu schweigen vom weiten Bereich der mit staatlichen Sanktionen bewehrten Gesetzesverstöße unterhalb der Ebene der Vergehen (hier: Ordnungswidrigkeiten).
Fälle werden derzeit nur in der PKS erfasst, aber nur soweit es sich um von der (Kriminal-)Polizei (einschließlich der vom Zoll bearbeiteten Rauschgiftdelikte) abschließend bearbeitete Vorgänge handelt; von anderen Behörden bearbeitete Vorgänge werden nicht erfasst. Ausweislich der StA-Statistik werden ca. 20% der Ermittlungsverfahren nicht von der Polizei, sondern von anderen Behörden eingeleitet. Hinzu kommt, dass in der PKS keine Straßenverkehrsdelikte ausgewiesen werden.
In allen anderen Statistiken erfolgt keine Fallerfassung, sondern nur die Zuordnung des Beschuldigten/Verurteilten/Gefangenen zur schwersten, ihnen/ihm zur Last gelegten Straftat. Zwischen 1882 und 1917 war Deutschland in dieser Hinsicht schon einmal weiter, denn in der damaligen Reichskriminalstatistik wurden nicht nur abgeurteilte/verurteilte Personen erfasst, sondern auch Straftaten.

Empfehlung: Empfohlen wird, die Datenerfassung im Bereich der „Fälle“ zu erweitern:

1. Eine Wiederaufnahme der Verkehrsdelikte in die PKS sollte geprüft werden. Die Wiederaufnahme der Verkehrsdelikte wird seit Jahren von Kriminologen gefordert.
2. Ferner sollte geprüft werden, inwieweit das bislang nicht in der PKS dokumentierte straftatbezogene Fallaufkommen (Verbrechen und Vergehen) dokumentiert werden kann.
3. Die Einführung des Ausweises aller angewendeten Strafvorschriften („Fälle“) in der StVerfStat (statt der bisherigen Reduktion auf die schwerste Straftat) sollte – auch wegen der Kompatibilität mit der PKS – geprüft werden. Eine entsprechende Verfahrensweise sollte auch in der neu einzuführenden Personenstatistik über Beschuldigte in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren angewendet werden (vgl. 6. These).

59 BVerfGE 8, S. 104, 119.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4. Des Weiteren sollte die Möglichkeit einer statistischen Erfassung zumindest für einen Teil der Ordnungswidrigkeiten geprüft werden, namentlich solcher aus dem Wirtschaftsordnungswidrigkeitenrecht.

Begründung: Wenn von „Kriminalität" die Rede ist, wird regelmäßig zunächst die straftatbestandsmäßige Handlung gemeint und nicht der Akteur. Dennoch wird „Kriminalität" in diesem Sinne nur in der PKS, aber in sonst keiner Statistik erfasst. Die Straftat ist in allen anderen Statistiken nur Erhebungsmerkmal der Erhebungseinheit Person. Diese wird in den Personenstatistiken der Strafrechtspflege bei der jeweils schwersten, ihr zur Last gelegten Straftat ausgewiesen mit der Folge, dass z.B. minder schwere Straftaten deutlich unterrepräsentiert sind, dass Beschaffungskriminalität nicht erkennbar wird, weil das zum Nebenstrafrecht zählende Betäubungsmitteldelikt neben einem regelmäßig schwerer bewerteten Delikt des Hauptstrafrechts nicht ausgewiesen wird. Der Kriminalitätsausweis im bestehenden kriminalstatistischen System ist deshalb defizitär und bleibt hinter dem vor über 100 Jahren bereits erreichten Stand zurück. In der Reichskriminalstatistik waren nämlich zwischen 1882 und 1917 sowohl Straftaten als auch Personen Erhebungseinheiten, und dies bei damals deutlich geringeren technischen Möglichkeiten der Datenerfassung und -aufbereitung.
Aber auch der Kriminalitätsausweis in der PKS ist defizitär, weil die der Polizei bekannt gewordenen und von ihr bearbeiteten Fälle nur unvollständig statistisch ausgewiesen werden. Der große Bereich der Straßenverkehrsstraftaten ist seit 1963 überhaupt nicht mehr in der PKS enthalten. Dies bedeutet, werden die Verurteiltenzahlen der StVerfStat zur Bestimmung der Größenordnung zugrunde gelegt, dass ein Viertel der gesamten polizeilich registrierten Kriminalität nicht ausgewiesen wird.[60] Im Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht wird hierzu festgestellt: „Die Datenlage über Vorkommen und zeitliche Entwicklung der Straßenverkehrsdelikte ist im Vergleich zu anderen Deliktgruppen lückenhaft. […] Das ist bedauerlich, weil gegen Leib und Leben gerichtete Delikte sowie andere Gewaltdelikte (z. B. Nötigung), aber auch Gefährdungsdelikte von vielen Menschen als Bedrohung aufgefasst werden. Außerdem investiert die Polizei erhebliche Arbeit und einen erheblichen Teil ihrer gesamten Ressourcen in die Kontrolle des Straßenverkehrs sowie in die Verfolgung und Aufklärung von Straßenverkehrsdelikten, was weitgehend undokumentiert bleibt. Vor allem aus wissenschaftlicher Sicht wäre daher zumindest eine gesonderte pauschalierende polizeiliche Statistik […] gerechtfertigt. Man ist daher in Praxis, Politik und Wissenschaft darauf angewiesen, sich aus anderen Quellen zu bedienen und Näherungswerte zu schätzen, namentlich aus dem Abgleich mit Daten zu den Unfällen im Straßenverkehr oder mit Daten des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBA). […] Mit den Daten des KBA lässt sich die Lücke zwischen StVerfStat und polizeilich erfassten (wenn auch nicht in der PKS ausgewiesenen) Normbrüchen nicht schließen."[61]

60 2006 wurden im früheren Bundesgebiet (einschließlich Gesamtberlin) insgesamt 751.387 Personen verurteilt, davon 176.235 (=23,5%) wegen Vergehen im Straßenverkehr.

61 2. PSB (Anm. 8), S. 321, 336.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eckdaten zu den 1959 aus der PKS herausgenommenen Staatsschutzdelikten wurden bis 2000 in den Jahrbüchern der PKS in einem eigenen Kapitel mitgeteilt; seitdem unterrichten die Innenminister über die Erkenntnisse aus dem „Besonderen Polizeilichen Informationssystem Politisch Motivierte Kriminalität (PMK)“ unter Einbeziehung auch der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden. Damit ist, im Unterschied zu den Verkehrsdelikten, eine hinreichend differenzierte Erfassung dieser Deliktsgruppe in Form einer Eingangsstatistik gewährleistet.[62]
In der PKS sind schließlich weder die von der Staatsanwaltschaft unmittelbar bearbeiteten Vergehen (insbesondere Wirtschaftsstrafsachen) noch die von den Finanzbehörden abschließend bearbeiteten Steuerstrafsachen erfasst.

4. These: Die Fallerfassung folgt den Kriterien der numerischen Häufigkeitszählung. Gewogen kann sich indes ein anderes Bild ergeben als gezählt. Aus der Art des Straftatbestandes kann nur bedingt ein Rückschluss auf die Schwere eines Delikts gezogen werden. Als einziger weiterer Indikator für die Schwere der Straftat wird in der PKS bei Eigentums- und Vermögensdelikten der Schaden i.S. des Geldwertes des erlangten Gutes erfasst. Dieses Defizit hinsichtlich der Schweremessung hat z.B. zur Folge, dass die in der gegenwärtigen kriminalpolitischen Diskussion immer wieder behauptete Zunahme der Intensität der Gewaltkriminalität junger Menschen durch die statistischen Daten nicht belegt werden kann.

Empfehlung: Es sollte geprüft werden, wie im Rahmen einer Massenstatistik geeignete und aussagekräftige Schwereindices gebildet werden können, um diese sowohl im Zuge der Weiterentwicklung von PKS-neu als auch in den Personenstatistiken der Strafrechtspflege zur Anwendung zu bringen.

Begründung: Die Fallerfassung baut auf dem Prinzip numerischer Häufigkeitszählung auf, es wird gezählt, aber nicht gewogen. Die Schwere der Taten können die Fallzahlen nur unvollständig zum Ausdruck bringen; ein Mord zählt soviel wie ein Ladendiebstahl.[63] Die Schwere der Deliktsbegehung kann nur durch die Art des Straftatbestandes (einschließlich der Differenzierung nach Vollendung oder Versuch) zum Ausdruck gebracht werden. Die Orientierung an strafrechtsdogmatischen Kriterien und die Erfassung unter Straftatbeständen kann aber Fehlurteilen Vorschub leisten. Daraus, dass nur ein versuchtes Tötungsdelikt vorliegt, kann nicht auf mindere Schwere der Tat geschlossen werden, denn die Erhaltung des Lebens könnte auch der ärztlichen Kunst, dem Einschreiten von Tatzeugen oder anderen nicht in der Person des

62 Zu den Problemen der Zuordnung vgl. die ausführliche Darstellung im 1. PSB (Anm. 2), S. 263 ff.; 2. PSB (Anm. 8), S. 134 ff.

63 Zur Entwicklung eines Gewichtungsmaßes für Deutschland vgl. Schindhelm, Malte: Der Sellin-Wolfgang-Index – ein ergänzendes Maß der Strafrechtspflegestatistik, Stuttgart 1972. Vorbehalte gegen die praktische Realisierbarkeit im Rahmen von Massenstatistiken bei Dörmann, Uwe: Dunkelfeldforschung und andere Methoden der Sozialforschung als Mittel zur Messung und Bewertung von Kriminalität, in: Polizei-Führungsakademie 1990. S. 56.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Täters begründeten „Zufälligkeiten“ zu verdanken sein. Andererseits kann z.B. aus der tatbestandlichen Bezeichnung „gefährliche Körperverletzung“ nicht unbedingt der Schluss auf eine regelmäßig schwere Tatfolge gezogen werden, weil darunter auch die gemeinschaftliche Rauferei fällt.

Lediglich bei Eigentums- und Vermögensdelikten wird noch als ergänzendes Maß der Schaden, i.S. des Geldwertes der erlangten Beute, erfasst. Damit lässt sich die enorme Diskrepanz zwischen Fallzahlen und den unmittelbar verursachten Schäden deutlich zeigen. 2007 entfielen lediglich 2,3% der vollendeten Fälle mit Schadenserfassung auf Wirtschaftskriminalität, aber 51,3% aller in der PKS bei vollendeten Fällen registrierten Schäden (vgl. **Schaubild 11** S. 110). Gefährdungen und Schäden, die durch Gewaltkriminalität bzw. durch Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung verursacht werden, dürften weitaus gravierender sein. Sie lassen sich freilich aufgrund der gegenwärtigen statistischen Angaben kaum abschätzen und auch nicht ansatzweise bestimmen. Ausnahmen würden allerdings ökonomische Bewertungen der Schäden bieten, wie sie z.B. vom Britischen Home Office vorgenommen werden.[64] Die in Deutschland übliche Praxis bedeutet, dass zwar der polizeilich registrierte numerische Anstieg der „Gewaltkriminalität“ bekannt ist, aber keine Informationen über die Intensität von Gewalt vorliegen. Entgegen weit verbreiteten Annahmen über eine neue Qualität der Gewaltkriminalität, die auf impressionistische Befunde bzw. subjektive Eindrücke und auf in den Medien berichteten Einzelfälle, die verallgemeinert werden, gestützt werden, hat die bisherige empirische kriminologische Forschung in dieser Hinsicht ein gegenteiliges Ergebnis erbracht. In den Schülerbefragungen der letzten Jahre wurde keine Zunahme von schweren Folgen festgestellt, im Gegenteil (vgl. **Schaubild 12** S. 111). Bezüglich aller Gewaltviktimisierungen hat sich der Anteil der leichten Schäden erhöht (materieller Schaden bis maximal 50 € oder keine ärztliche Behandlung erforderlich). Bei den angezeigten Gewaltviktimisierungen erhöhte sich ebenfalls der Anteil der minderschweren Fälle. Auch der Bundesverband der Unfallkassen kam zu dem Ergebnis, dass die Zahl der Frakturen – als Indiz für die Schwere von aggressionsverursachten physischen Verletzungen – nicht zu-, sondern abgenommen hat (vgl. oben **Schaubild 10** S. 109). Dies wird bestätigt durch Analysen von Ermittlungs- und Strafakten, also von Befunden aus dem Hellfeld. In einer vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen durchgeführten Aktenanalyse wurde festgestellt, dass 1996 in den wegen Raubes oder qualifizierter Körperverletzung in Hannover durchgeführten staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen unter 21-Jährige Beschuldigte der Anteil der schweren Delikte geringer war als 1993 (vgl. **Tabelle 7** S. 112). Die Kriminologische Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei im Bayerischen Landeskriminalamt kam zu einem vergleichbaren Ergebnis. Die Auswertung der Ermittlungs- und Strafakten der 1989 und 1998 in München wegen Gewaltkriminalität registrierten Heranwachsenden und Jungerwachsenen zeigte, dass der prozentuale Anteil der als „minder schwer“ beurteilten Fälle 1998 ebenfalls etwas hö-

64 Home Office: The economic and social costs of crime against individuals and households 2003/04. Home Office Online Report 30/05. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr3005.pdf> (14.3.2008).

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

her war als noch 1989 (vgl. **Tabelle 8** S. 112). Beide Untersuchungen bestätigen jedenfalls nicht die Annahme, polizeilich registrierte Gewaltkriminalität sei „schwerer" geworden.

Deshalb sollte geprüft werden, wie im Rahmen einer Massenstatistik geeignete und aussagekräftige Schwereindices für weitere Deliktsgruppen als nur für Eigentums- und Vermögensdelikte gebildet werden können. Auf der Grundlage der ökonomisch bewerteten Kosten der Kriminalität durch das British Home Office (2005) und der veröffentlichten Zahlen der PKS kommt Entorf[65] bei einer gewichteten Darstellung der Entwicklung von Diebstahls- und Körperverletzungsdelikten in Deutschland seit 1994 zu dem Ergebnis, dass zwar numerisch der Rückgang bei den Diebstahlsdelikten (minus 1,3 Mio.) weitaus größer gewesen sei als der Anstieg der Körperverletzungsdelikte (plus 63 Tsd.), qualitativ aber die Schadensschwere wegen des weitaus höheren Schadens bei den Körperverletzungsdelikten zugenommen habe. Die Gewichtung erfolgt durch Multiplikation der jeweiligen jährlichen Fallzahlen (also hier die von 1994 und 2006) durch konstante Deliktsgewichte, so dass die gewichteten Fallzahlen intertemporal vergleichbar sind. Im vorliegenden Fall hat Entorf (2008) die vom British Home Office (2005) veröffentlichten durchschnittlichen Schäden je Tat verwendet. Diese basieren auf Erhebungen der Jahre 2003/04, sind im Original in Britischen Pfund ausgewiesen und wurden vom Autor in Euro umgerechnet. Bei der Berechnung knüpft das Home Office an langjährige internationale Erfahrungen an.[66] So werden üblicherweise die Schäden aus den Komponenten „Costs in Anticipation of Crime" (z.B. für Versicherungen), „Costs as a Consequence of Crime" (seelische und körperliche Opferschäden, Kosten des Gesundheitssystems, gestohlene Güter, Produktivitätsausfall) und „Costs in Response to Crime" (Kosten des Justizsystems) zusammengesetzt. Während bei gefährlicher Körperverletzung für alle drei Komponenten hohe Beträge anzusetzen sind (so dass sich als Summe ein Schaden von 31 Tsd. Euro pro Fall ergibt), ist dies bei Diebstahlsdelikten nicht der Fall (1,2 Tsd. je Fall). Auf diese Weise ergibt sich bei Diebstahlsdelikten ein Rückgang des Schadens (in Euro) von 4,8 Mrd. im Jahr 1994 auf 3,2 Mrd. im Jahr 2006, während der Eurobetrag bei der gefährlichen Körperverletzung für die gleichen Jahre von 2,8 Mrd. auf 4,8 Mrd. ansteigt.

---

65 Entorf, Horst: Wirkung und Effizienz von Strafrecht: „Was geht" – bei jungen Straftätern?, Vortrag anlässlich des XI. Travemünder Symposiums zur ökonomischen Analyse des Rechts, April 2008, auch erschienen als Discussion Paper No 2008-56 des ZEW (Mannheim).

66 Siehe dazu beispielsweise: The EuroQol Group: EuroQol: A new facility for the measurement of health-related quality of life, Health Policy,16(3),1990, S. 199-208; Walker, John: Estimates of the costs of crime in Australia, Australian Institute of Criminology 1992; Cohen, Mark A.: Measuring the costs and benefits of crime and justice, in: Measurement and Analysis of Crime and Justice: Criminal Justice 2000, Volume 4. (Washington DC: Office of Justice Programmes, US Department of Justice), S. 263-316; Brand, Sam; Price, Richard: The economic and social costs of crime in England and Wales, Home Office Research Study 217, London: Home Office 2000; Spengler, Hannes: Ursachen und Kosten der Kriminalität in Deutschland, Dissertation, Universität Darmstadt 2004; Dolan, Paul; Peasgood, T. Estimating the Economic and Social Costs of the Fear of Crime, British Journal of Criminology 2007, 47(1), S. 121-132.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5. These: Kriminalpolitisch relevante Merkmale zu Taten, Tätern oder Opfern werden im bestehenden kriminalstatistischen System in zu geringem Maße erfasst bzw. können aufgrund der Art der Datenaufbereitung nicht mit Alter und Geschlecht der Tatverdächtigen/Verurteilten in Beziehung gesetzt werden, wie z.B. Angaben zum Opfer, Deliktsbegehung in Gruppen oder unter dem Einfluss von Alkohol oder sonstigen Rauschmitteln.

Empfehlung: Empfohlen wird, im bestehenden kriminalstatistischen System die Erfassung von Merkmalen zu Taten, Tätern und Opfern um solche mit kriminologischer Relevanz zu erweitern und Verknüpfungen dieser Merkmale untereinander zu ermöglichen, wie dies bereits teilweise für PKS-neu vorgesehen ist.

Begründung: In der PKS werden Opfer und Täter-Opfer-Beziehungen nur bei einigen Delikten und Deliktsgruppen erfasst, namentlich bei Tötungsdelikten, Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, bei Rohheitsdelikten, wie Raub, Körperverletzung, sowie bei Straftaten gegen die persönliche Freiheit. In der StVerfStat werden die Art der Straftat und die Zahl der Opfer lediglich bei Straftaten an Kindern nachgewiesen.
Kriminologisch wichtige Informationen werden entweder nicht erfasst (so bezüglich der Personenstatistiken der Strafrechtspflege) oder eine Verknüpfung scheiterte (so bezüglich der PKS in der Vergangenheit) regelmäßig am festen Tabellenprogramm (z.B. Gruppendelinquenz, Waffeneinsatz, Begehung unter Alkohol- oder Drogeneinfluss). So ist es anhand der gegenwärtig veröffentlichten PKS nicht möglich festzustellen, ob sich die Zunahme polizeilich registrierter jugendlicher Tatverdächtiger der Gewaltkriminalität auf die eigene Altersgruppe und eine bestimmte Nationalität beschränkt oder ob eine Auffälligkeit über die Alters- und Nationalitätsgrenzen hinweg besteht. Eine mit den anonymisierten Einzeldatensätzen der PKS Baden-Württemberg 2006 zu Tatverdächtigen und Opfern durchgeführte Analyse zeigt z.B. (vgl. **Schaubild 13** S. 113), dass

- Opfer und Tatverdächtige – bezogen auf die polizeilich registrierten Fälle der gefährlichen oder schweren Körperverletzung auf Straßen, Wegen oder Plätzen – überwiegend derselben Altersgruppe angehörten, denn
  - bei den 14- bis unter 21-Jährigen Opfern gehörten 70% der Tatverdächtigen derselben Altersgruppe an, 26% waren älter;
  - bei erwachsenen Opfern im Alter zwischen 21 und unter 40 Jahren stammten 53% der Tatverdächtigen aus derselben Altersgruppe, 12% waren älter, 35% waren unter 21 Jahre alt,
  - bei erwachsenen Opfern im Alter von 40 Jahren und mehr waren 25% der Tatverdächtigen unter 21 Jahre alt,
- mit zunehmendem Alter der Opfer der Anteil der unter 21-Jährigen Tatverdächtigen abnahm,
- junge Menschen insgesamt häufiger als Opfer denn als Tatverdächtige vertreten waren.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Daten sind in der PKS zwar vorhanden, es fehlt aber die entsprechende Aufbereitung in den Tabellenprogrammen. Es wird abzuwarten sein, wie die künftigen Tabellenprogramme der PKS-neu ausgestaltet sein werden.
Teilweise werden freilich auch Merkmale erfasst, die nicht als adäquate Operationalisierung des kriminologisch relevanten Merkmals angesehen werden können. Die Erfassung der Nationalität von Tatverdächtigen oder Verurteilten sagt relativ wenig über die kulturelle/soziale Integration aus. Der Status „Ausländer" kann einhergehen mit völliger Integration, der Status „deutsch" kann aber auch, wie bei Teilen von deutschstämmigen Aussiedlern oder bei eingebürgerten Ausländern, für ein nur geringes Maß an Integration stehen. Deshalb wird erwogen, zusätzlich das Merkmal „Migrationshintergrund" zu erheben. Die Klärung der mit dem Merkmal „Migrationshintergrund" verbundenen Fragen steht noch aus; allerdings hat sich inzwischen die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren dieses Themas angenommen und hat an den AK II einen entsprechenden Prüfauftrag zur Umsetzung erteilt. Angedacht ist insoweit eine Erfassung des Migrationshintergrundes im Rahmen eines Pilotprojekts, wobei die hierfür zu Grunde zu legende Definition des Migrationshintergrundes[67] derzeit noch nicht geklärt ist.
Hinzu kommt, dass zwar in der PKS die verschiedenen Staatsangehörigkeiten vollständig abgebildet werden, in der StVerfStat indes aber gegenwärtig nur ein Teil mit der Folge, dass 2006 nur für 37% der verurteilten Ausländer die Staatsangehörigkeit ausgewiesen wird. Erst ab 2009 werden die Staatsangehörigkeiten in StVerfStat und StVollzStat vollständig erfasst werden.

6. These: Moderne evidenzbasierte Kriminalpolitik geht davon aus, dass eine formelle Sanktionierung nicht in jedem Fall erforderlich ist.[68] Für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik werden dann allerdings auch Daten darüber benötigt, bei welchen Tat- und Tätergruppen derartige informelle Sanktionen verhängt werden. Dies ist gegenwärtig nicht in hinreichendem Maße der Fall. Der Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle wird im bestehenden kriminalstatistischen System nur unvollkommen abgebildet. Dies gilt insbesondere für die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft. Demographische und straftatbezogene Merkmale von Beschuldigten werden bisher statistisch nicht erfasst.

Empfehlung: Empfohlen wird, entsprechend der gewachsenen Bedeutung der Staatsanwaltschaft, eine Personenstatistik über Beschuldigte in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren, vergleichbar der StVerfStat, einzuführen. In ihr sollen demographische Merkmale der Beschuldigten, die Tatvorwürfe und die das Ermittlungsverfahren abschließende Entscheidung der Staatsanwaltschaft erfasst werden.

---

67 Zur Definition des Migrationshintergrundes im Rahmen des Mikrozensus vgl. die Erläuterungen im Textteil der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes, Fachserie 1, Reihe 2.2 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2005.

68 2. PSB (Anm. 8), S. 687.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Begründung: Moderne evidenzbasierte Kriminalpolitik geht davon aus, dass eine formelle Sanktionierung nicht in jedem Fall erforderlich ist, dass vielmehr „als persönliche Abschreckung des Täters [...] häufig bereits der Umstand genügt, dass gegen ihn wegen einer Straftat ermittelt wurde“[69]. In welchem Ausmaß und bei welchen Tat- und Tätergruppen die Praxis von den gesetzlichen Möglichkeiten der informellen Erledigung Gebrauch macht, kann mangels entsprechend differenzierter Daten in der StA-Statistik und der Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen nicht bzw. nicht hinreichend ermittelt werden.[70]

Seit der Entscheidung des historischen Gesetzgebers, der Staatsanwaltschaft das Anklagemonopol zu übertragen, verfügt diese über Selektionskompetenz: ohne Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft gibt es keine Verurteilung. Ein mangels hinreichenden Tatverdachts eingestelltes Verfahren bleibt dem Gericht fast immer unbekannt; ein Klageerzwingungsverfahren ist die seltene Ausnahme. Im Gegenzug wurde die Staatsanwaltschaft durch das Legalitätsprinzip verpflichtet, „wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen“ (§ 152 Abs. 2 StPO) und sodann bei hinreichendem Tatverdacht Anklage zu erheben (§ 170 Abs. 1 StPO). In dem Maße, in dem das Legalitätsprinzip in immer weiterem Umfang durch das Opportunitätsprinzip durchbrochen wurde, wuchs der Staatsanwaltschaft Entscheidungskompetenz zu, sei es, weil die gerichtlich zustimmungsbedürftigen Fallgruppen durch den Gesetzgeber immer weiter zurückgedrängt wurden, sei es, weil die richterliche Zustimmung – soweit sie erforderlich ist – (empirischen Befunden zufolge[71]) eher „routinemäßig“ erteilt wird. In welchem Ausmaß die Staatsanwaltschaft von diesen Möglichkeiten Gebrauch macht, zeigen einige wenige Daten (vgl. **Tabelle 9** S. 114). Von den 2006 in der Bundesrepublik Deutschland erledigten 4,9 Mio. staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen bekannte Tatverdächtige wurden lediglich 1.187.609 (24,4%) an die Strafgerichte in Form von Anklagen i.w.S.[72] oder Anträgen auf Erlass eines Strafbefehls herangetragen. Noch mehr wurden mangels hinreichenden Tatverdachts gem. § 170 Abs. 2 StPO (26,7%) oder aus Opportunitätsgründen eingestellt (26,5%). Da in der StA-Statistik nicht nach Alter

69 Schäfer, Gerhard, Praxis der Strafzumessung, 3. Aufl., München 2001, S. 3. Rdnr. 5.

70 1. PSB (Anm. 2), S. 600 f.

71 Vgl. Blankenburg u.a. (Blankenburg, Erhard; Sessar, Klaus; Steffen, Wiebke: Die Staatsanwaltschaft im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle, Berlin 1978), S. 113; Eisenberg, Ulrich: Kriminologie, 5. Aufl., München 2000, § 27 Rn. 68. Abgeleitet wird dieses Ergebnis aus dem hohen Grad an Zustimmung zu den Anträgen der Staatsanwaltschaft. Dies kann bedeuten, dem richterlichen Zustimmungserfordernis komme keine – zumindest keine große – Filterfunktion zu. Dieser Befund kann aber auch das „Ergebnis von Konfliktvermeidungsstrategien“ sein, d.h., dass die Zustimmungsbereitschaft des Richters zutreffend eingeschätzt wird (vgl. Blankenburg u.a. aaO., S. 113).

72 Anklagen vor dem Amtsgericht oder vor dem Landgericht einschließlich besonderer Formen der öffentlichen Klage (Antrag auf Eröffnung eines Sicherungsverfahrens, Antrag auf Durchführung eines objektiven Verfahrens, Antrag auf sofortige Hauptverhandlung [§ 212 StPO; ab 1995 Entscheidung im beschleunigten Verfahren gem. § 417 StPO], Antrag auf vereinfachtes Jugendverfahren [§ 76 JGG]).

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und Geschlecht der Beschuldigten differenziert wird und erst seit wenigen Jahren einige Deliktsgruppen, sog. Sachgebiete, ausgewiesen werden, sind die Tat- und Tätermerkmale bei den staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen unbekannt.

Von den im Rahmen einer Einstellung aus Opportunitätsgründen verhängten Auflagen/Weisungen ist lediglich bei § 153a StPO die Art bekannt. Unbekannt ist die Höhe, insbesondere jene der Geldauflage. Zu den Auflagen/Weisungen im Rahmen von § 45 JGG fehlen jegliche statistische Informationen.

Die Bundesregierung hat deshalb in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht angekündigt zu prüfen, ob nicht die Daten des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStV) zukünftig auch für statistische Zwecke nutzbar gemacht werden können. Wie immer die Lösung auch aussehen mag, ob über den Weg der Nutzung der Daten des ZStV oder aber über eine parallele Datenlieferung an die amtliche Statistik, die Notwendigkeit einer zeitnahen Einführung einer Personenstatistik der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren ist jedenfalls unbestritten.

Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb als kurz- bzw. mittelfristig umsetzbare Maßnahme die Einführung einer Personenstatistik über Beschuldigte in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren vor, in der die staatsanwaltlichen Abschlussentscheidungen dokumentiert werden. Die denkbare Alternative, die bestehende StA-Statistik entsprechend zu modifizieren, hat die Arbeitsgruppe verworfen, um Zielkonflikte zu vermeiden. Denn die StA-Statistik ist, wie die anderen Justizgeschäftsstatistiken, in ihrem Erhebungs- und Aufbereitungskonzept am Verwaltungsinteresse der Justizbehörden ausgerichtet. Mit den Justizgeschäftsstatistiken sollen in erster Linie schnelle und kleinflächige Planungsinformationen zum Ressourceneinsatz bzw. zum Personalbedarf erbracht werden.

Die Prozesse der Umdefinition vom polizeilichen Anfangsverdacht zur staatsanwaltschaftlichen Abschlussentscheidung bleiben allerdings auch mit einer neuen Personenstatistik über Beschuldigte in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren undokumentiert. Hierzu bedürfte es einer Verlaufsstatistik. Diese zu erstellen wäre möglich, wenn die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Einführung einer statistischen Datenbank mit pseudonymisierten Datensätzen auf jeder Verfahrensstufe mit Zu- und Abgangsmeldungen verwirklicht werden würde.

7. These: Moderne Sanktionsformen, wie Diversion, Täter-Opfer-Ausgleich und Schadenswiedergutmachung, gemeinnützige Arbeit, sozialer Trainingskurs oder Betreuungsweisung, werden im bestehenden kriminalstatistischen System nicht oder nur unvollständig erfasst. Eine für die kriminalpolitische Beurteilung dieser Sanktionsarten erforderliche Bestandsaufnahme der Sanktionierungspraxis ist deshalb nicht möglich. Ebenfalls nur in Teilaspekten erfasst werden Verfall und Einziehung, insbesondere die Vermögensabschöpfung einschließlich der Rückgewinnungshilfe.

Empfehlung: Empfohlen wird die Erfassung sämtlicher Rechtsfolgen, und zwar sowohl in der einzuführenden Personenstatistik über Beschuldigte in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren als auch in der StVerfStat nach Art und nach Höhe, und

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zwar in nicht kategorisierten Werten.[73] Die Bildung von Kategorien sollte der Auswertung vorbehalten bleiben.

Begründung: In einem tat-/täterorientierten Strafrecht dient die Strafe nicht nur dem Schuldausgleich, sondern auch der Prävention. Hierzu bedarf es einer differenzierten Statistik über die Handhabung der informellen[74] wie der formellen[75] Sanktionen. Der Gesetzgeber muss wissen, ob und wie mit dem von ihm zur Verfügung gestellten Instrumentarium Gebrauch gemacht wird. In der StVerfStat werden derzeit Art und Höhe bzw. Dauer der verhängten Strafen bei freiheitsentziehenden Strafen in mehreren geschlossenen Kategorien erfasst; die Vollständigkeit und Differenziertheit der Erfassung nimmt jedoch deutlich ab, je eingriffsschwächer die Sanktion ist. Über die Umsetzung moderner kriminalpolitischer Strömungen, wie Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) oder Diversion, werden entweder nur die für die Abschätzung der Größenordnungen (Diversion) erforderlichen Angaben ausgewiesen oder, wie hinsichtlich des TOA[76], es liegen nur für Teilbereiche differenzierte Angaben vor.[77] Dieses Defizit wird besonders im täterorientierten Jugendstrafrecht augenfällig (vgl. **Schaubilder 14** und **15** S. 116 f.). Im bestehenden kriminalstatistischen System ist weder erkennbar, bei welchen Tat- und Tätergruppen in welchem Umfang von Diversion Gebrauch gemacht wurde, geschweige denn, welche Auflagen/Weisungen hierbei angeregt oder angeordnet worden sind. Hinsichtlich der durch Urteil verhängten ambulanten Sanktionen ist deren Umfang ebenfalls unbekannt. Niemand weiß aufgrund der amtlichen Statistik, ob und in welchem Umfang die Praxis die Reformen des 1. JGGÄndG von 1990 umgesetzt hat, deren Ziele u.a. in der Einführung des sozialen Trainingskurses und der Betreuungsweisung bestanden. Beide Weisungsarten werden nicht ausgewiesen. Das BMJ hat deshalb in den 1990er Jahren einen Forschungsauftrag erteilt, um die Angebotsstruktur und Ausgestaltung der sog. neuen ambulanten Maßnahmen in Erfahrung zu bringen.[78]. Über die gegenwärtige Handhabung ist – von vereinzelten, regional beschränkten Untersuchungen abgesehen – nichts bekannt.[79]

---

73 Ab 2009 werden sowohl die Anzahl und Höhe der Tagessätze als auch die Dauer der Freiheits- oder Jugendstrafe in der StVerfStat genau erfasst.

74 Damit sind die Opportunitätseinstellungen gem. §§ 153, 153a, 153b StPO, §§ 45, 47 JGG, §§ 31a, 37 BtMG gemeint.

75 Darunter werden Verurteilungen einschließlich Entscheidungen gem. §§ 59, 60 StGB, § 27 JGG verstanden.

76 Vgl. hierzu auch die von einer Forschergruppe aufgrund von Selbstmeldungen der TOA-Vermittlungsstellen erstellte TOA-Statistik (zuletzt: Täter-Opfer-Ausgleich in der Entwicklung – Auswertung der bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleichs-Statistik für den Zehnjahreszeitraum 1993 bis 2002 – <http://www.bmj.bund.de/files/-/883/TOA_in_der_Entwicklung.pdf>).

77 Ein TOA wird bei § 153a StPO erfasst, ferner soweit Verurteilten auferlegt wurde, sich um einen TOA zu bemühen. Der freiwillig durchgeführte TOA fehlt ebenso wie ein TOA im Rahmen von §§ 45, 47 JGG.

78 Dünkel, Frieder; Geng, Bernd; Kirstein, Wolfgang: Soziale Trainingskurse und andere neue ambulante Maßnahmen nach dem JGG in Deutschland (hrsg. vom Bundesministerium der Justiz), Bonn 1998

79 Çaglar, Oktay: Neue ambulante Maßnahmen in der Reform. Entwicklung der neuen ambulanten Maßnahmen seit der Einführung durch das Erste Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgeset-

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Erfassung der Höhe der Geldstrafe und der Dauer der Freiheits- und der Jugendstrafe erfolgt derzeit in geschlossenen Kategorien, die überdies wegen strafrechtlicher Änderungen wiederholt geändert worden sind. Zeitreihenvergleiche sind deshalb nur beschränkt möglich;[80] die Berechnung der Veränderung der Sanktionsschwere (z.B. durch Berechnung von durchschnittlichen Haftzeiten) ist wegen der geschlossenen Kategorien unmöglich.[81]
In der seit Jahren geführten Diskussion über die Anhebung der Jugendhöchststrafe für Heranwachsende von 10 auf 15 Jahren wird z.T. auf ein unabweisbares Bedürfnis der Praxis hingewiesen. So wird z.B. angeführt, Gerichte hätten „immer wieder zu erkennen gegeben, dass die Höchststrafe von zehn Jahren in Fällen schwerster Gewaltkriminalität nicht ausreicht, um dem Gedanken eines gerechten Schuldausgleiches ausreichend Rechnung tragen zu können"[82]. Wie groß die Zielgruppe ist, für die diese Anhebung relevant werden könnte, ist indes aufgrund der StVerfStat nicht erkennbar, weil nur die Zahl der verhängten Freiheits- bzw. Jugendstrafen von mehr als 5 bis unter 10 bzw. 10 und 15 Jahren ausgewiesen wird, und zwar nicht nach Heranwachsenden und Jugendlichen getrennt. Die Daten zu den Altersgruppen liegen zwar vor, werden aber nicht getrennt ausgewiesen. Eine Sonderauswertung der Maschinentabellen der StVerfStat zeigt, dass die Zielgruppe maximal 0,1% der verurteilten Heranwachsenden umfassen dürfte (vgl. **Tabelle 10** S. 118).

8. These: Die Untersuchungshaft ist ein „Stiefkind" im bestehenden kriminalstatistischen System. Die StA-Statistik enthält derzeit keinerlei Angaben zu Anträgen auf Erlass eines Untersuchungshaftbefehls oder zur Aussetzung von dessen Vollstreckung. Über die Anordnung von Untersuchungshaft informiert die StVerfStat nur, soweit die Person rechtskräftig abgeurteilt worden ist; die StVerfStat enthält aber derzeit keine Angaben zur Aussetzung des Vollzugs der U-Haft, die Dauer der vollzogenen U-Haft wird nur in Kategorien erfasst.[83] Die StVollzStat weist lediglich die Zahl der Untersuchungsgefangenen dreimal jährlich zum Stichtag aus. Die Zahl der Untersuchungsgefangenen ist mit einer Stichtagszählung aber nicht ermittelbar. Die Zahl der kurzfristig Inhaftierten wird damit systematisch unterschätzt.

---

zes am Landgerichtsbezirk Flensburg. Zugleich eine Analyse der Sanktionierungspraxis im Jugendstrafrecht, Frankfurt a.M. u.a. 2005.

80 Seit 1950 wurden die Kategorien, in denen die Dauer der Freiheitsstrafe ausgewiesen wurde, insgesamt siebenmal sowohl erweitert als auch geändert. Für die Zeit ab 1950 blieb nur die Kategorie „lebenslange" und „zeitige" Freiheitsstrafe unverändert und damit auch der statistischen Analyse zugänglich, seit 1954 sind bezüglich der zeitigen Freiheitsstrafe nur die Kategorien „bis einschließlich 9 Monate", „bis einschließlich 5 Jahre" sowie „mehr als 5 Jahre bis einschließlich 15 Jahre" unverändert geblieben. Die derzeitige Einteilung besteht erst seit 1970.

81 Vgl. zur Änderung, deren Einführung für 2009 beschlossen worden ist, oben Anm. 73.

82 Pressemitteilung des Justizministeriums Baden-Württemberg vom 6.10.2005 <http://www.justiz.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1190079/index.html>.

83 Ab 2009 wird die Dauer der Untersuchungshaft in Tagen erfasst.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Empfehlung: Empfohlen wird, eine U-Haft-Statistik einzuführen, die Aufschluss gibt über die Strukturdaten der Personen, bei denen Untersuchungshaft angeordnet worden ist. Erfasst werden sollten Alter, Geschlecht, Straftat, Haftgrund, Aussetzung der Vollstreckung, Vollstreckung und Vollstreckungsdauer, ferner das Verhältnis der Untersuchungshaftdauer zur später verhängten Strafe. Im gegenwärtigen kriminalstatistischen System ist dies freilich nicht leistbar. Hierzu bedarf es einer Datenbank, in der personenbezogen, aber pseudonymisiert, die Daten zum Antrag auf Erlass einer Untersuchungshaftanordnung, etwaige Aussetzungen des Vollzugs des Haftbefehls, die Dauer der Untersuchungshaft, deren Anrechnung auf die Strafe usw. erfasst werden.
Bis diese U-Haft-Statistik auf der Basis des vorgeschlagenen Datenbankmodells realisiert werden kann, sollten entsprechend der Beschlusslage des Strafvollzugsausschusses der Länder[84] in der vorgesehenen Zugangsstatistik die im Vorgangsverwaltungssystem BASIS-Web ohnehin enthaltenen, sehr umfassenden Angaben nachgewiesen werden. Dies wird allerdings erst nach flächendeckender Einführung des Systems (voraussichtlich 2012) sinnvoll sein.

Begründung: Insoweit kann auf die Ausführungen im Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung verwiesen werden: „Bereits im 1. PSB wurde auf die defizitäre Datenlage hinsichtlich Anordnung und Vollzug der Untersuchungshaft hingewiesen.[85] Die Datenlage wurde seither nicht verbessert. Unbekannt ist weiterhin, gegen wie viele Personen und wegen welcher Haftgründe Haftbefehle erlassen, wie viele Haftbefehle ausgesetzt, z. B. gegen Kaution, und wie viele vollstreckt werden. Unbekannt ist vor allem, wie viele Personen jährlich wie lange in Untersuchungshaft sind. Aussagekräftige Informationen liegen lediglich in der Strafverfolgungsstatistik hinsichtlich jenes Teils der Untersuchungsgefangenen vor, die angeklagt worden sind; allerdings liegen auch dort nur kategorisierte Angaben zur Haftdauer vor. Zwar wird damit der überwiegende Teil der Untersuchungsgefangenen erfasst sein, aber unbekannt bleibt weiterhin die Zahl der Personen, bei denen zwar ein Haftbefehl erlassen, aber nicht vollstreckt wurde; ebenfalls nicht erfasst sind ferner die Personen, die zwar in Untersuchungshaft waren, bei denen es aber nicht zur Anklage kam, weil der Tatverdacht hierfür nicht hinreichend war, der Haftgrund nicht aufrecht zu erhalten war oder eine Abschiebung erfolgte.“[86]
Zum Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister (ZStV) werden keine U-Haft-Daten gemeldet, so dass dieses Register als mögliche Datenquelle ausscheidet. Eine U-Haft-Statistik, die Auskunft darüber gibt, wie und in welchem Umfang zur Verfahrenssicherung oder zur Vermeidung von Wiederholungsgefahr bei Personen, denen die Unschuldsvermutung zur Seite steht, dennoch Untersuchungshaft angeordnet und u.U. sogar vollzogen wird, setzt voraus, dass Daten über staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren sowie aus der StVerfStat und der StVollzStat miteinander personenbezogen verknüpft werden können. Daten zum Antrag auf Erlass einer

84 80. Tagung, Oktober 1994.
85 1. PSB (Anm. 2), S. 359.
86 2. PSB (Anm. 8), S. 550

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Untersuchungshaftanordnung, etwaige Aussetzungen des Vollzugs des Haftbefehls, die Dauer der Untersuchungshaft, deren Anrechnung auf die Strafe usw. könnten zwar derzeit im Rahmen der StA-Statistik, der StVerfStat und der StVollzStat erhoben, aber (mangels Personenidentifikator) nicht personenbezogen zugeordnet und in einer Statistik ausgewiesen werden. Eine für evidenzbasierte Kriminalpolitik notwendige U-Haft-Statistik ist erst realisierbar, wenn das von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Modell einer statistischen Datenbank umgesetzt wird.
Bis diese U-Haft-Statistik auf der Basis des vorgeschlagenen Datenbankmodells realisiert werden kann, soll deshalb die aus den Zugangsdaten des Justizvollzuges zu erstellende Statistik folgende Angaben über die aufgenommenen Untersuchungsgefangenen enthalten: Alter, Geschlecht, Familienstand, Zahl der Unterhaltsberechtigten, Wohnsitz im Inland oder Ausland, Nationalität, Vorstrafenbelastung, Vorinhaftierung und Haftgrund.
Die neue Stichtagsstatistik, die künftig auch die U-Gefangenen einbeziehen soll, soll darüber hinaus Angaben zum Tatvorwurf, zur bisherigen Dauer der U-Haft, zur Konfession und zur Art der Beschäftigung in der Anstalt umfassen. Für alle Gefangenen soll in der künftigen Abgangsstatistik die Dauer der erlittenen Untersuchungshaft nachgewiesen werden.

9. These: Aus dem weiten Bereich der Vollstreckung wird nur ein Ausschnitt erfasst, nämlich die Straf- und Strafrestaussetzung bei Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer. Sämtliche sonstigen Vollstreckungen, vor allem im Bereich der Geldstrafe, bleiben undokumentiert. Dasselbe gilt für die nachträglichen Änderungen der Sanktion. Diese wird nur im Fall des Widerrufs der Straf- und Strafrestaussetzung zur Bewährung erfasst, aber auch nur im Falle einer Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer. Alle sonstigen nachträglichen Änderungen, wie z.B. die Anordnung von vorbehaltener oder nachträglicher Sicherungsverwahrung, Änderungen der Höhe der Geldstrafe, Anordnung von Ersatzfreiheitsstrafe, die Anordnung von Ungehorsamsarrest nach Vorschriften des JGG usw. werden nicht erfasst.

Empfehlung: Empfohlen wird, Vollstreckungsstatistiken einzuführen, die auch nachträgliche Entscheidungen erfassen. Als Zwischenschritt bis zur Realisierung der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen statistischen Datenbank sollte die Nutzung der Eintragungen im Bundeszentralregister geprüft werden.

Begründung: Zur Strafvollstreckung liegen nur für die Strafaussetzung zur Bewährung, und auch insoweit nur für einen Teilbereich, nämlich für den Fall der Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer, statistische Informationen vor. Deshalb ist z.B. die Quote der Widerrufe bzw. Straferlasse nach Strafaussetzung zur Bewährung insgesamt nicht bekannt.
Weder über Schwierigkeiten bei der Erfüllung von Auflagen/Weisungen bei Diversionseinstellungen noch über solche bei der Vollstreckung von ambulanten Sanktionen findet eine kriminalstatistische Erfassung statt.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zur Vollstreckung der Hauptstrafe der Gegenwart, der Geldstrafe, die gegenüber rd. 80% aller nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten verhängt wird, werden überhaupt keine Daten erhoben. Es ist deshalb unbekannt, wie häufig es mangels Zahlung zur Anordnung oder Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe kam. Die zumindest die Abschätzung der Größenordnung erlaubende Erfassung der jährlichen Zugänge im Strafvollzug wegen Ersatzfreiheitsstrafe wird seit 2003 nicht mehr bundesweit ausgewiesen.
Erstellt werden könnte eine derartige Vollstreckungsstatistik auf der Grundlage der Daten in den Vollstreckungsheften der Länder. Diese werden derzeit noch nicht flächendeckend digitalisiert geführt. Nach deren vollständiger Umstellung könnten hieraus die erforderlichen Daten gewonnen und in eine statistische Datenbank eingestellt werden.
Als Zwischenschritt sollten die Eintragungen im BZR genutzt werden. Dies setzt freilich eine entsprechende gesetzliche Grundlage voraus, die es ermöglicht, diese Eintragungen für statistische Zwecke zu nutzen.

10. These: Über den Strafvollzug informieren die Straf- und die Maßregelvollzugsstatistik. Diese Daten beschränken sich hinsichtlich der im Freiheits- oder Jugendstrafvollzug befindlichen Gefangenen sowie der Sicherungsverwahrten auf einige demographische und kriminologische Strukturdaten zum Stichtag 31. März eines Jahres. Darüber hinaus stehen nur aggregierte Eckzahlen der Landesjustizverwaltungen über Zugang, Abgang und Bestand im Strafvollzug insgesamt zur Verfügung, die das Statistische Bundesamt für ausgewählte Kalendermonate zusammenstellt. Hinsichtlich der in psychiatrischen Krankenhäusern und Entziehungsanstalten aufgrund strafrichterlicher Anordnung untergebrachten Personen liegen aggregierte Zu- und Abgangsdaten sowie die zum 31. März erfassten Bestandsdaten vor, darüber hinaus werden lediglich noch Geschlecht, Altersgruppen und Familienstand nachgewiesen.
Wie in jeder Stichtagserhebung wird die Zahl der zu kurzzeitigen Strafen verurteilten Gefangenen im Vergleich zu den langzeitig Einsitzenden unterschätzt. Keine der Vollzugsstatistiken enthält Angaben dazu, welche Resozialisierungsmaßnahmen angeboten und wahrgenommen worden sind.
Da der Jugendarrest keine Strafe, sondern ein Zuchtmittel ist, informiert die StVollzStat nicht über Bestand, Zu- und Abgang im Bereich des Jugendarrestes; es gibt aber auch sonst keinerlei veröffentlichte statistische Daten.

Empfehlung: Empfohlen wird, in der StVollzStat neben der bestehenden Stichtagserhebung eine auf Personen bezogene Zugangs- und Abgangsstatistik einzuführen und die vollzuglichen Maßnahmen der Resozialisierung jedenfalls in ihren Grundzügen abzubilden.
Empfohlen wird ferner, die Erfassung der demographischen und straftatbezogenen Merkmale in der MaßrVollzStat auszubauen.
Empfohlen wird schließlich; den Vollzug des Jugendarrestes, und zwar sowohl den sog. Urteils- als auch den Ungehorsamsarrest, statistisch zu erfassen und auszuweisen. Dies ist schon jetzt weitgehend Beschlusslage des Strafvollzugsausschusses der Länder.[87]

87 77. Tagung im Mai 1993, 80. Tagung im Oktober 1994.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Begründung: Die Bundesregierung hat bereits in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht 2001 Defizite der Strafvollzugsstatistiken eingeräumt: „Auch die bestehenden Strafvollzugsstatistiken bedürfen vor allem insoweit der Verbesserung, als bisher keine zuverlässigen statistischen Angaben über die Anzahl der jährlich ihre Strafe antretenden und jährlich entlassenen Gefangenen (Strafgefangene, Untersuchungsgefangene, in Sicherungsverwahrung befindliche Personen) existieren. Die Bundesregierung appelliert an die Länder, die von ihnen Anfang der neunziger Jahre entwickelte Konzeption für eine verbesserte Strafvollzugsstatistik im Zuge der Automatisierung der Geschäftsstellen umzusetzen.“[88]

Die Strafvollzugsinformationen hinsichtlich der Gefangenen und Verwahrten beschränken sich derzeit auf einige wenige Daten zu Zugängen, Abgängen und Stichtagsbelegungen. Da Zu- und Abgänge aber nicht personenbezogen erfasst werden, sondern damit auch jede Verlegung von Anstalt zu Anstalt erfasst wird, sind diese Daten ungeeignet, die Personenzahl zu erfassen. Bei Stichtagsbelegungen wird nur ein Teil der Gefangenen erfasst und überdies auch noch systematisch verzerrt. Die Stichtagszählung unterschätzt die Zahl der zu kurzzeitigen Strafen verurteilten Gefangenen im Vergleich zu den langzeitig Einsitzenden. Je kürzer die Freiheits- bzw. Jugendstrafe ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, in die jährlich nur einmal durchgeführte Stichtagserhebung einbezogen zu werden. Die genaue Zahl der in einem Jahr in Untersuchungs- oder Strafhaft befindlichen Personen ist deshalb unbekannt.[89] Über Behandlungsmaßnahmen im Vollzug usw. fehlen Informationen.

Die vom Strafvollzugsausschuss der Länder Anfang der 1990er Jahre beschlossene Neugestaltung der Justizvollzugsstatistiken soll diese Defizite beheben, soweit dies mit den im Vollzug ohnehin anfallenden Daten möglich ist. Die vorgeschlagene Datenbank kann durch diese systemimmanente Lösung nicht ersetzt werden, letztere böte aber dennoch einen deutlichen Informationsgewinn gegenüber der heutigen defizitären Datenlage.

Zum Jugendstrafvollzug hat das BVerfG gefordert: „Mit Rücksicht auf das besonders hohe Gewicht der grundrechtlichen Belange, die durch den Jugendstrafvollzug berührt werden, ist der Gesetzgeber zur Beobachtung und nach Maßgabe der Beobachtungsergebnisse zur Nachbesserung verpflichtet [...]. Der Gesetzgeber muss daher sich selbst und den mit der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen befassten Behörden die Möglichkeit sichern, aus Erfahrungen mit der jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung des Vollzuges und der Art und Weise, in der die gesetzlichen Vorgaben angewendet werden, und dem Vergleich mit entsprechenden Erfahrungen außerhalb des eigenen räumlichen Kompetenzbereichs zu lernen. In diesem Zusammenhang liegt vor allem die Erhebung aussagefähiger, auf Vergleichbarkeit angelegter Daten nahe, die bis hinunter auf die Ebene der einzelnen Anstalten eine Feststellung und Bewertung der Erfolge und Misserfolge des Vollzuges – insbesondere der Rückfallhäufigkeiten – sowie die gezielte Erforschung der hierfür verantwortlichen Faktoren ermöglichen.

88 1. PSB (Anm. 2), S. 601.
89 Vgl. 2. PSB (Anm. 8), S. 550.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Solche Daten dienen wissenschaftlicher und politischer Erkenntnisgewinnung sowie einer öffentlichen Diskussion, die die Suche nach besten Lösungen anspornt und demokratische Verantwortung geltend zu machen erlaubt."[90] Es sind derzeit keine Datenerhebungen bekannt, die diesen Anforderungen genügen. Im Hinblick auf diese verfassungsgerichtlichen Vorgaben müssen künftig entsprechende Daten erhoben werden. Grunddaten hieraus sollten für die Erstellung der Jugendstrafvollzugsstatistik im Rahmen der Strafvollzugsstatistik übermittelt werden.
Zur Sicherungsverwahrung hat das BVerfG gefordert: „Die Anfrage bei den Landesregierungen zur vollstreckungs- und vollzugsrechtlichen Handhabung der Sicherungsverwahrung hat ergeben, dass diese nicht über einheitliches statistisches Material verfügen. [...] Um auszuschließen, dass es sich bei der Sicherungsverwahrung um einen reinen Verwahrvollzug gefährlicher Straftäter handelt oder diese Maßregel sich entgegen den gesetzlichen Vorgaben dazu entwickelt, bedarf es daher regelmäßiger nachvollziehbarer Überprüfung, dass die in der Sicherungsverwahrung Untergebrachten allgemein nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich eine konkrete und realisierbare Chance haben, die Freiheit wieder zu erlangen. Das schließt Erhebungen darüber ein, ob den Sicherungsverwahrten hinreichende Resozialisierungsangebote, insbesondere Behandlungs-, Therapie- oder Arbeitsmöglichkeiten, angeboten werden."[91] Das infolgedessen zu erhebende Datenmaterial sollte dazu genutzt werden, um daraus Grunddaten für eine Teilstatistik der Sicherungsverwahrung zu gewinnen.
Zum Jugendarrest fehlen derzeit Statistiken. Hier sollten die Zu-, Abgangs- und Bestandsdaten für eine Statistik des Jugendarrestvollzugs erhoben werden, und zwar differenziert nach sog. Urteils- und Ungehorsamsarrest.
Die über den Vollzug der strafrichterlichen Unterbringungsanordnungen gem. §§ 63, 64 StGB in psychiatrischen Krankenhäusern und Entziehungsanstalten informierende MaßrVollzStat enthält keine straftatbezogenen und nur einige wenige demographische Merkmale. Die Nachweise beruhen auf Meldungen der Einrichtungen des Maßregelvollzugs an die Statistischen Landesämter. Die bereits teilweise erfolgte Privatisierung dieser Einrichtungen erleichtert zwar nicht unbedingt die Datengewinnung, sie erfordert aber erst recht ein hohes Maß an Transparenz des Maßregelvollzugs. Die verfassungsgerichtlichen Anforderungen hinsichtlich der Sicherungsverwahrung dürften grundsätzlich auf den Maßregelvollzug übertragbar sein.

11. These: Über den Erfolg oder Misserfolg strafrechtlicher Sanktionierung gibt es im bestehenden kriminalstatistischen System in Deutschland keine (deskriptive) Rückfallstatistik, geschweige denn Ansätze zu einer verpflichtenden Evaluationsforschung bei kriminalpolitischen Weichenstellungen.

Empfehlung: Empfohlen wird, die als Machbarkeitsstudie erprobte Untersuchung zur Legalbewährung (sog. Rückfallstatistik) kontinuierlich fortzuführen. Langfristig bie-

90 2 BvR 1673/04, Urteil vom 31.5.2006, Abs. Nr. 64.
91 BVerfGE 109, 133 (155 f.).

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tet die von der Arbeitsgruppe empfohlene statistische Datenbank mit den darin gespeicherten pseudonymisierten Angaben zum Verlauf der Strafverfolgung und Strafvollstreckung die Grundlage für die Erstellung einer regelmäßigen Rückfallstatistik. Empfohlen wird ferner, Evaluationsforschung zu institutionalisieren.

Begründung: Ein präventives Strafrecht muss sich der empirischen Prüfung stellen. Denn die Strafe ist in einem folgenorientierten System nur dann gerechtfertigt, wenn sie zur Erreichung dieser Präventionsziele prinzipiell geeignet und erforderlich ist, was wiederum entsprechendes Wissen hierüber voraussetzt. Es genügt unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht, von einer eingriffsintensiven Sanktion günstigere Effekte bloß zu erwarten – es muss empirisch überprüfbare und hinreichend gesicherte Anhaltspunkte dafür geben, dass ein solcher Eingriff geeignet und erforderlich (also einer weniger eingriffsintensiven Alternative in der Wirkung überlegen) ist. Die im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz für das Bezugsjahr 1994 durchgeführte Untersuchung zur Legalbewährung[92] hat gezeigt, dass „der rückfallstatistisch ausgewertete Datenbestand des Bundeszentralregisters [...] geeignet (ist), empirisch begründete Antworten zu geben zu den tatsächlich registrierten Rückfallraten“[93] (vgl. **Schaubild 16** S. 119). Die Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund in ihrem Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht erklärt, es sei „als nächster Schritt die Vergabe eines weiteren Forschungsauftrags in Angriff genommen (worden), mit dem die Rückfallrate durch eine weitere Absammlung der Registerdaten überprüft werden soll. Hierbei soll sichergestellt werden, dass in einem zukünftigen weiteren Schritt die statistische Überprüfung der Legalbewährung für einen längeren Beobachtungszeitraum als vier Jahre möglich sein wird. Ohne zukünftigen Entscheidungen vorgreifen zu können, strebt das Bundesministerium der Justiz an, dass solche Untersuchungen in regelmäßigen Zeiträumen durchgeführt werden.“[94] Das Bundesministerium der Justiz hat inzwischen einen Forschungsauftrag für eine weitere Legalbewährungsstudie erteilt und hierbei auch Voraussetzungen dafür geschaffen, dass sich daran weitere Untersuchungen anschließen können.

Die in diesen Legalbewährungsstudien ermittelten Rückfallraten zeigen, ob und inwieweit Annahmen zur spezialpräventiven Wirkung einer Sanktionierung unter den realen Gegebenheiten zutreffend sind. Sie besagen nicht notwendigerweise etwas über die kausale Wirkung von Sanktionen. Denn Personen, die z.B. mit einer freiheitsentziehenden Sanktion verurteilt worden sind, dürften möglicherweise einer Gruppe angehören, die ein höheres Rückfallrisiko aufweist als Personen, bei denen eine ambulante Sanktion verhängt worden ist. Eine Rückfallstatistik ersetzt deshalb keine Forschung darüber, mit welcher (von verschiedenen) Sanktion(en) bei vergleichbaren Tat- und Tätergruppen die spezialpräventiv bessere Wirkung erzielt wird. Dies ist Aufgabe der empirischen Sanktions- und Wirkungsforschung. In Deutschland fehlt es indes, im Unterschied etwa zu England, an einer institutionalisierten Evaluationsfor-

92 Vgl. oben die Nachweise in Anm. 34.
93 2. PSB (Anm. 8), S. 664.
94 2. PSB (Anm. 8), S. 664.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schung. Insoweit wurde beispielsweise empfohlen: „Es ist anzustreben, dass 10% des Budgets für Wirkungsforschung zur Verfügung gestellt wird (WHO-Regionalbüro für Europa (1998): Health Promotion Evaluation: Recommendations to policy makers. Report of the WHO European Working Group on Health Promotion Evaluation (EUR/ICP/IVST 050103) Kopenhagen, www.who.dk).“[95]
Eine evidenzbasierte Kriminalpolitik ist ohne Kenntnis der Rückfallraten und ohne Kenntnis der Sanktionswirkungen nicht vorstellbar. Denn ohne Erfolgskontrolle ist das kriminalrechtliche System wie „eine Firma ohne Buchhaltung, die in seliger Unkenntnis vom Ausmaß ihres Gewinns oder ihres Verlustes arbeitet“[96].

12. These: Kein kriminalstatistisches System wird Daten für sämtliche Erkenntnisinteressen enthalten. Es sollte indes möglich sein, entweder für spezielle Fragen oder aber für die modellhafte Erprobung der Änderung bzw. Erweiterung des Grunddatenbestandes räumlich oder zeitlich begrenzte Sondererhebungen durchzuführen. Im bestehenden kriminalstatistischen System finden derartige Sondererhebungen und -auswertungen aber nur ausnahmsweise statt.

Empfehlung: Empfohlen wird, die Möglichkeit für räumlich oder zeitlich begrenzte Zusatzerhebungen zum Grunddatenkatalog institutionell zu verankern und als Regel vorzusehen. Darüber hinaus sollte der Vorschlag der „Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI)“ aufgegriffen werden, einen Verbund Praxis-Politik-Forschung vorzusehen, durch den „bei entsprechender Kostenteilung auf der Basis konkreter Projekte über bestimmte Zeiträume zusätzliche Informationen erhoben und für die Forschung bereitgestellt werden“[97].

Begründung: Sowohl die PKS als auch die Strafrechtspflegestatistiken wurden in den letzten Jahrzehnten teilweise erheblich ausgebaut, insbesondere hinsichtlich der Erhebungsmerkmale. Gleichwohl fehlen Daten, die für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik notwendig sind. Drei Beispiele sollen dies veranschaulichen:

- Obwohl inzwischen Einstellungen aus Opportunitätsgründen häufiger sind als Verurteilungen, bleibt die Diversionspraxis von Staatsanwaltschaft und Gericht in einem „statistischen Graufeld“, weil straftatbezogene und demographische Merkmale nicht erfasst werden. Derzeit werden über 50% aller nach allgemeinem Strafrecht (informell und formell) Sanktionierten lediglich informell (gem. §§ 153, 153a, 153b StPO) sanktioniert (vgl. **Schaubild 17** S. 120); im Jugendstrafverfahren ist

95 DVJJ (Hrsg.): Jugend, Gesellschaft und Recht im neuen Jahrtausend. Blick zurück nach vorn. Dokumentation des 25. Deutschen Jugendgerichtstages vom 28. September bis 2. Oktober 2001 in Marburg. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg. 2003, S. 567.

96 Glaser, Daniel: Routinizing Evaluation, Rockville 1973, zit. nach Albrecht, Hans Jörg: Die Geldstrafe als Mittel moderner Kriminalpolitik, in: Jescheck, Hans-Heinrich (Hrsg.): Die Vergleichung als Methode der Strafrechtswissenschaft und der Kriminologie, Berlin 1980, S. 242.

97 Kommission KVI (Anm. 5), S. 67.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Quote der gem. §§ 45, 47 JGG informell Sanktionierten mit 69% noch deutlich höher (vgl. **Schaubild 18** S. 121).[98] Statistisch ist aber nicht erkennbar, bei welchen Tat- und Tätergruppen vor allem informell sanktioniert wird, insbesondere ist nicht erkennbar, ob und inwieweit regional eine einheitliche Handhabung erfolgt. Die verfügbaren Daten bei im Wesentlichen homogenen Tat- und Tätergruppen deuten auf erhebliche regionale Unterschiede hin (vgl. **Schaubild 19** S. 122).[99]

- Zur Entlastung und Beschleunigung von Strafverfahren hat der Gesetzgeber die Möglichkeiten des Strafbefehlsverfahrens ausgebaut.[100] Das Strafbefehlsverfahren ist für ihn „eines der wichtigsten Institute der Strafprozessordnung zur ökonomischen Verfahrenserledigung und deshalb als Instrument zur Entlastung der Strafjustiz im Bereich der amtsgerichtlichen Verfahren besonders geeignet“[101]. Freilich sollte von der Konzeption der StPO her die Hauptverhandlung die Regel, das Strafbefehlsverfahren die Ausnahme sein. Denn zentrale prozessuale Grundsätze der Öffentlichkeit, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit gelten im Strafbefehlsverfahren nicht. Wie sich freilich Regel und Ausnahme empirisch zueinander verhalten, ist für Deutschland mangels statistischer Daten nicht genau bekannt. Die statistischen Angaben über das Strafbefehlsverfahren, insbesondere über die Art der in ihm verhängten Sanktionen und über die angewendeten Strafvorschriften, sind unzureichend. Lediglich durch Sondererhebungen für die StVerfStat in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen liegen für diese beiden Länder seit einigen Jahre Daten vor (vgl. **Schaubild 20** S. 123). Diese zeigen, dass 2006 – im Durchschnitt dieser beider Länder – knapp zwei Drittel (65%) aller Verurteilungen nach allgemeinem Strafrecht durch Strafbefehl ohne Einspruch erfolgten. Ob dies in den anderen 14 Ländern in diesem Umfang ebenfalls zutrifft, ist unbekannt.[102]
- Für fundierte kriminologische Analysen ist das Merkmal „Staatsangehörigkeit“ aus mehreren Gründen nicht ausreichend. Durch Migrationsprozesse (z.B. Aussiedler mit deutschem Pass) und durch das im Jahr 2000 geänderte Einbürgerungsrecht ist die Gruppe der Migranten mit deutschem Pass deutlich größer geworden mit der Folge, dass die Gegenüberstellung von Personen mit deutscher und mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit die Gruppen nicht wirklich trennt. In der Wohnbevölkerung in Deutschland waren 2006 insgesamt 8,8% Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit registriert, im Mikrozensus 2005 wurden dagegen 18,6% Personen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinne festgestellt (vgl. **Tabelle 11**

98 Vgl. Heinz, Wolfgang: Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882 – 2006 (Stand: Berichtsjahr 2006). Internet-Publikation: <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks06.pdf> Version 1/2008, Schaubilder 7, 37.

99 Vgl. Heinz (Anm. 98) Schaubilder 8, 9, 39, 40, 41.

100 Heinz, Wolfgang: Der Strafbefehl in der Rechtswirklichkeit. In: Festschrift für H. Müller-Dietz, München 2001, S. 271 ff.

101 Begründung zum Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege“ vom 27.9.1991 (BT-Drs. 12/1217), S. 42.

102 Vgl. Heinz (Anm. 100), S. 271 ff.; Heinz, Wolfgang: Vom schönen Schein des Strafrechts oder vom „law in the books“ und vom „law in action“, in: Festschrift für H.-O. Mühleisen, Lindenberg 2006, S. 177 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

S. 125). Die verfügbaren polizeilichen Sonderauswertungen zu Tatverdächtigen mit Migrationshintergrund sind erstmals im Bericht der Bund-Länder-AG „Entwicklung der Gewaltkriminalität junger Menschen mit einem Schwerpunkt auf städtischen Ballungsräumen“[103] für die Innenministerkonferenz zusammengestellt worden. In Berlin wurde 2006 im Bereich der Jugendgruppengewalt ein Anteil von 44,7% der Tatverdächtigen mit Migrationshintergrund ermittelt. Bremen meldete für 2006 einen Anteil der Intensivtäter mit Migrationshintergrund von 56%.[104] Sehr belastbar sind derzeit diese Zahlen noch nicht, denn es handelt sich erstens um Sonderauswertungen an hoch selegierten Gruppen, zweitens wird keine einheitliche Definition verwendet, drittens gibt es auch hier Diskrepanzen zu Ergebnissen der Dunkelfeldforschung.[105] Ob – und wenn ja, wie – man zu einer einheitlichen Erfassung des Migrationshintergrundes von Tatverdächtigen gelangen kann, wird von einer eigenen Bund-Länder-AG des AK II geprüft, die gegenwärtig mit den notwendigen Arbeiten für eine Umsetzung der Handlungsempfehlungen des erwähnten Berichtes befasst ist. Diese befasst sich auch mit der Frage der Festlegung einer bundesweit einheitlichen Definition für Intensiv- und Mehrfachtäter.

---

103 Bund-Länder-AG (Anm. 50),

104 Bund-Länder-AG (Anm. 50), S. 20.

105 Seit einigen Jahren liegen aus Schülerbefragungen Informationen vor zur Delinquenz von jungen Migranten. Für die Gesamtdelinquenz, die stark durch die weit verbreitete Bagatelldelinquenz sowie leichtere Kriminalität (Schwarzfahren, Ladendiebstahl, leichtere Eigentumsdelikte, Sachbeschädigung) geprägt ist, gibt es – im Dunkelfeld – kaum Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund (Baier, Dirk; Pfeiffer, Christian; Windzio, Michael: Jugendliche mit Migrationshintergrund als Opfer und Täter, in: Heitmeyer et al. (Hrsg.), Gewalt. Beschreibungen, Analysen, Prävention, Bonn 2006, S., S. 246; Boers, Klaus; Reinecke, Jost; Walburg, Christian: Jugendkriminalität – Keine Zunahme im Dunkelfeld, kaum Unterschiede zwischen Einheimischen und Migranten, MschrKrim 2006, S. 80; Naplava, Thomas: Selbst berichtete Delinquenz einheimischer und immigrierter Jugendlicher im Vergleich, Soziale Probleme 14, 2003, S. 75 ff.). Hinsichtlich der Gewaltdelikte ergibt sich demgegenüber kein einheitliches Bild. In der Duisburger Schülerbefragung hingegen war zwischen türkischstämmigen und einheimischen Jugendlichen kaum ein Unterschied feststellbar; auch unter den Mehrfachtätern waren die türkischstämmigen Jugendlichen nicht überrepräsentiert (Boers et al.). In den Schülerbefragungen des KFN in Hamburg, Hannover, München, Stuttgart und Schwäbisch Gmünd gaben vor allem türkischstämmige Jugendliche und Befragte aus dem ehemaligen Jugoslawien zum Teil bis zu zweimal häufiger als die einheimischen Schüler an, ein Gewaltdelikt begangen zu haben; sie wiesen zudem höhere Mehrfachtäteranteile auf (Baier et al., S. 246 ff.; vgl. auch die Befunde aus den Wiederholungsbefragungen in Hamburg: Block, Tobias; Brettfeld, Katrin; Wetzels, Peter: Umfang, Struktur und Entwicklung von Jugendgewalt und -delinquenz in Hamburg 1997-2004. Abschlussbericht. Hamburg: Universität Hamburg 2008, S. 150 ff.; Naplava,, S. 75 ff.). Keine Unterschiede der Gewaltraten zwischen deutschen und türkischen Jugendlichen wurden hingegen in der KFN-Befragung dann festgestellt, wenn vergleichbare Schülergruppen gebildet wurden. Bei einem Vergleich von Schülern, die „die Realschule besuchen, deren Familien nicht unter Armut leiden, die gewaltfrei erzogen worden sind und im Hinblick auf die Akzeptanz gewaltlegitimierender Männlichkeitsnormen ein durchschnittliches Niveau aufweisen“, unterschieden sich deutsche und türkische Befragte nicht mehr signifikant in ihrer Gewaltbereitschaft (Baier, Dirk; Pfeiffer, Christian: Türkische Kinder und Jugendliche als Täter und Opfer von Gewalt, in: Brumlik (Hrsg.): Ab nach Sibirien? Weinheim u. Basel 2008, S. 92).

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese drei Beispiele zeigen, dass trotz der erfolgten Erweiterung der Statistiken in der Vergangenheit aktuelle kriminalpolitisch relevante Fragen nicht beantwortet werden können. Erforderlich wäre eine flexible Anpassung der Datenerhebung etwa an veränderte Erledigungsstrategien oder Tätergruppen, um Fragen zu erkennen oder Entwicklungen abzubilden, zumal wenn diese kurzfristiger auftreten als in den genannten Beispielen.

Die zwischen den Ländern bestehenden Vereinbarungen sehen vor, für die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken einen Grunddatenbestand zu erheben. Zusatzinformationen zu erheben, bleibt jedem Land unbenommen. Wie die Beispiele zeigen wird von der Möglichkeit, den bundesweit einheitlichen Erhebungskatalog zu erweitern, wenig Gebrauch gemacht, vor allem weil Erweiterungen mit zusätzlichen Kosten verbunden sind. Insbesondere wenn der kriminalpolitische Datenbedarf nur vorübergehend erscheint oder die Fragestellung noch nicht hinreichend präzise ist, bleibt eine Ergänzung in der Regel aus.

Eine Alternative zur Erweiterung des Grunddatenbestandes könnte sein, künftig vermehrt Zusatzerhebungen entweder einmalig über einen bestimmten Zeitraum, sei es flächendeckend oder regional begrenzt, oder aber in periodischen Zeitabständen durchzuführen. Damit könnten entweder Daten für spezielle Erkenntnisinteressen gewonnen werden oder aber eine Änderung bzw. Erweiterung des Grunddatenbestandes modellhaft erprobt werden. Die KVI schlägt hierzu ferner einen Verbund Praxis-Politik-Forschung vor: „Es könnte an eine Bus-Form der Erhebung gedacht werden, mit der bei entsprechender Kostenteilung auf der Basis konkreter Projekte über bestimmte Zeiträume zusätzliche Informationen erhoben und für die Forschung bereitgestellt werden.“[106]

3.2 Bestandsaufnahme und Defizite hinsichtlich der Datenaufbereitung, insbesondere hinsichtlich Kompatibilität der Statistiken untereinander

13. These: Im bestehenden kriminalstatistischen System werden die Einzelstatistiken unverbunden und nebeneinander geführt. Es sind deshalb weder die stattfindenden Ausfilterungsprozesse noch die Bewertungsänderungen („Umdefinitionen“) quantitativ nachvollziehbar.

Empfehlung: Empfohlen wird, die Erhebungsmerkmale und die Zählweisen der Personenstatistiken einander anzugleichen.

Begründung: Das Strafverfahren ist – empirisch betrachtet – ein Prozess der Bewertung und Ausfilterung (vgl. **Schaubilder 14** S. 116 und **21** S. 126).[107] Diese Prozesse und da-

106 KVI (Anm. 96), S. 67.

107 2006 wurden in Deutschland (alte Länder) z.B. insgesamt 1.794.621 strafmündige Tatverdächtige (ohne Staatsschutz- und ohne Straßenverkehrsdelikte) ermittelt, im gleichen Jahr indes nur 575.152 Personen, also weniger als ein Drittel, verurteilt (ohne Straßenverkehrsdelikte). Dies ist vor allem ein Ausfilterungseffekt, namentlich wegen Einstellung mangels hinreichenden Tatverdachts oder aus Opportunitätsgründen.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mit die Tätigkeit der Strafverfolgungsorgane transparent und kontrollierbar zu machen, ist aufgrund der gegenwärtigen Statistiken nicht möglich. Die Daten für die PKS, die StA-Statistik, die Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen, die StVerfStat, die BewHiStat und die StVollzStat werden jeweils selbständig auf Grund eigener Zählkarten bzw. Buchwerke erhoben. Da weder Erfassungszeiträume[108], noch Erhebungs-einheiten[109], noch Erhebungsmerkmale[110], noch Erfassungsgrundsätze[111] übereinstimmen, sind die statis-

108 In der PKS erfolgt die Erfassung nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen und vor Abgabe der Akten an die Staatsanwaltschaft oder das Gericht. Für die StA-Statistik erfolgt die Erfassung im Zeitpunkt der Erledigung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft. Für die StVerfSt werden die Daten nach Rechtskraft des Urteils bzw. des Strafbefehls oder nach sonstiger endgültiger Erledigung des Verfahrens durch das Gericht erfasst.

109 Erhebungseinheiten in der PKS sind Fälle, Tatverdächtige und – bei bestimmten Straftaten – Opfer; seit Einführung der sog. „echten" Tatverdächtigenzählung zum 1.1.1983 wird ein Tatverdächtiger, gegen den im Berichtszeitraum mehrere Ermittlungsverfahren durchgeführt wurden, in demselben Bundesland nur einmal gezählt (vgl. aber unten [Anm. 111] zu den Erfassungsgrundsätzen, die dazu führen, dass dieselbe Person bei verschiedenen Straftaten registriert wird). Mit der Einführung von PKS-neu und der Zulieferung von Einzeldatensätzen an das Bundeskriminalamt im Jahr 2008 ist die Grundlage zur echten Tatverdächtigenzählung auf Bundesebene geschaffen worden. In der StA-Statistik und der Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen bilden Strafverfahren die Erhebungseinheiten. Die StVerfStat und die StVollzStat (jedenfalls in der Stichtagszählung) zählen Personen; die StVerfStat zählt so oft, wie Hauptverfahren im Berichtszeitraum rechtskräftig abgeschlossen worden sind, eine Person also u.U. auch mehrfach. Die BewHStat wiederum zählt Unterstellungen, so dass eine Person bei Mehrfachunterstellungen mehrfach gezählt wird.

110 Die grundlegenden soziodemographischen Merkmale, wie Alter und Geschlecht, werden zwar in der PKS, der StVerfStat, der BewHStat und der StVollzStat erfasst, nicht aber in der StA-Statistik und der Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen. Ansonsten besteht kaum noch Übereinstimmung. Die unter kriminologisch-kriminalistischen Gesichtspunkten erfolgte Feingliederung des Straftatenkatalogs der PKS hat einerseits keine Entsprechung in der StVerfStat; andererseits werden in der PKS Straftatbestände außerhalb des Kernbereichs des StGB zu Gruppen zusammengefasst, während in der StVerfStat ein differenzierter Nachweis der Strafvorschriften erfolgt. Während in der PKS die Tatverdächtigen bei Verwirklichung verschiedener Straftatbestände (Tatmehrheit) bei jedem Tatbestand nachgewiesen werden, beschränkt sich der Nachweis in der StVerfStat auf die schwerste Straftat. Ab 2009 werden aber alle angewendeten Strafvorschriften erfasst und können in Zusatzaufbereitungen ausgewertet werden. In der PKS werden alle Staatsangehörigkeiten erhoben, in der StVerfStat noch bis 2008 nur ausgewählte Staatsangehörigkeiten, in der BewHStat und der StVollzStat noch bis 2008 wird nur nach „deutsch" und „nicht deutsch" bzw. „Ausländer/Staatenlose" differenziert. Ab 2009 werden dann auch in Strafverfolgungsstatistik und Strafvollzugsstatistik alle Staatsangehörigkeiten erhoben. Informationen zum Aufenthaltsstatus von Nichtdeutschen werden lediglich für die PKS erhoben, weshalb weder für ausländische Verurteilte noch für Teilgruppen hiervon, wie z.B. ausländische Arbeitnehmer, Vergleichsgruppen zur deutschen Bevölkerungen gebildet oder gar Veränderungsraten ermittelt werden können.

111 Am augenfälligsten verdeutlicht werden kann dies am Beispiel von PKS und StVerfStat:
In der PKS gilt, dass ein Tatverdächtiger, werden ihm in einem Ermittlungsverfahren mehrere Fälle verschiedener Straftaten zugeordnet, für jede Untergruppe gesondert registriert wird, für die entsprechenden übergeordneten Straftatengruppen bzw. für die Gesamtzahl der Straftaten aber jeweils nur einmal.
In der StVerfStat wird dagegen – entsprechend dem Prinzip der „Einheit der Person" – jede abgeurteilte Person nur einmal gezählt, es sei denn, ein und dieselbe Person wird in verschiedenen

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tischen Massen der jeweiligen Statistiken nicht miteinander verbunden, insbesondere ist der Output der einen Statistik nicht identisch mit dem Input der im Verfahrensgang zeitlich nachfolgenden Statistik; Bewertungsverschiebungen hinsichtlich der rechtlichen Wertung des Sachverhalts sind nicht erkennbar. Abgesehen davon, dass erhebliche Lücken im statistischen Ausweis bestehen, erlaubt es bereits die mangelnde Koordination der Strafrechtspflegestatistiken nicht, den Gang des Strafverfahrens von der Einleitung des Ermittlungsverfahrens über Verurteilung und Vollstreckung bis hin zum Vollzug für die Grundgesamtheit eines jeden Jahres zu beschreiben.

Mittelfristig wäre schon viel geholfen, wenn wenigstens eine weitgehende Kompatibilität von Erhebungseinheiten und -merkmalen hergestellt werden könnte, die Erhebungsmodalitäten, z.B. das jeweilige Straftatenverzeichnis, einander angeglichen, die Erfassungs- und Aufbereitungsgrundsätze vereinheitlicht, ferner die Lücken in den statistischen Ausweisen im derzeitigen System durch Ausbau und Ergänzung der materiellen Statistiken[112] geschlossen, und zwar insbesondere im Bereich der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren[113], der Strafverfolgung und der Strafvollstreckung (vgl. **Tabelle 12** S. 127).

Die grundlegenden Probleme des gegenwärtigen kriminalstatistischen Systems sind damit freilich nicht gelöst und nicht lösbar. Denn mangels personenbezogener Zuordnungsmöglichkeit der Daten auf Ebene der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des Gerichts sowie der Vollstreckungs- und Vollzugsbehörden, lässt sich der Prozess strafrechtlicher Sanktionierung, insbesondere die Prozesse der Ausfilterung und der Bewertungsänderung statistisch nicht nachvollziehen. Zwei Beispiele aus der aktuellen kriminalpolitischen Diskussion sollen das angesprochene Problem verdeutlichen:

- Seit Jahren öffnet sich z.B. die Schere zwischen Tatverdächtigenbelastungszahlen (TVBZ) und Verurteilungsbelastungszahlen (VBZ) bei „Gewaltkriminalität“ (vgl. oben **Schaubild 6** S. 104). Unklar ist, ob der – im Vergleich zu VBZ – deutlich stärkere Anstieg der TVBZ Folge einer „Überbewertung“ ist oder ob es sich um eine Zunahme von Bagatelldelikten handelt, die von der StA entsprechend aus Opportunitätsgründen eingestellt werden.
- Dasselbe Problem entsteht, wenn es um die Frage geht, weshalb von 100 polizeilich wegen Mordes oder Totschlags als tatverdächtig registrierten Personen weniger als 30 wegen einer derartigen Straftat auch verurteilt werden (vgl. **Schaubild 22** S. 128).[114] Im Abschlussbericht der Bund-Länder-AG „Entwicklung der Gewalt-

---

Strafverfahren abgeurteilt. Betrifft die Aburteilung verschiedenartige Straftaten, dann erfolgt eine Erfassung bei dem nach Art und Maß mit der abstrakt schwersten Strafe bedrohten Delikt. Die der Verurteilung zugrundeliegenden Delikte sind deshalb umso ungenauer erfasst, je geringer die Strafdrohung eines Deliktes ist.

112 Gemeint sind damit Statistiken, deren Erhebungseinheit Personen (Tatverdächtige, Beschuldigte, Abgeurteilte bzw. Verurteilte, Probanden, Gefangene bzw. Verwahrte) sind und die hinreichend ausführliche Anhaltspunkte zum Anlass strafrechtlicher Kontrolle, d.h. zur Straftat, enthalten.

113 Gemeint ist hier die neu einzuführende Personenstatistik der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren (vgl. 6. These), nicht die bestehende StA-Statistik.

114 Je schwerer ein Delikt ist, umso größer wirken sich auch noch Bewertungsänderungen im Fortgang des Ermittlungsverfahrens aus, insbesondere in Richtung zu einem minder schweren De-

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kriminalität junger Menschen mit einem Schwerpunkt auf städtischen Ballungsräumen“[115] für die Frühjahrssitzung 2008 der Innenministerkonferenz wird z.B. festgestellt, bei Gewaltkriminalität habe der Anteil verurteilter Jugendlicher und Heranwachsender ca. 28% im Verhältnis zu den Tatverdächtigen betragen.[116] Die „Masse der polizeilich als tatverdächtig festgestellten Personen (werde) im justiziellen System nicht durch Verurteilung sanktioniert“[117]. Diese Aussage ist so nicht richtig, denn unbekannt ist, ob nicht der wegen gefährlicher Körperverletzung registrierte Tatverdächtige wegen einfacher Körperverletzung verurteilt wird.

Zur Lösung dieses Problems genügt eine bloße Koordination (durch Herstellung von Kompatibilität von Erhebungseinheiten und -merkmalen) der Statistiken nicht. Denn selbst wenn eine Koordinierung der einzelnen Statistiken durch Verwendung derselben Straftatenschlüssel und Zählregeln erfolgte, so würde der damit mögliche Vergleich des aggregierten Outputs zweier im Verfahrensablauf aufeinander folgender Statistiken nicht erkennen lassen, ob der in diesen beiden Beispielen genannte „Schwund“[118] zwischen PKS und StVerfStat einer „Ausfilterung“ oder einer „Bewertungsänderung“ geschuldet ist (vgl. **Tabelle 13** S. 129). Dies kann nur im Rahmen einer verlaufsstatistischen Analyse[119] erkannt werden, die eine statistische Verknüpfung der Erhebungseinheiten untereinander, über die Zeit sowie über die Instanzen hinweg herstellt. Deren Bildung setzt indes zwingend voraus, dass die Daten in personenbezogen zuordenbarer Weise erfasst und gespeichert werden. Voraussetzung ist ferner, dass die Daten, die bei den Instanzen strafrechtlicher Sozialkontrolle anfallen, nach einheitlichen Nomenklaturen, Erfassungs- und Zählregeln zu Fällen, Verfahren und Personen (Opfer einerseits; Tatverdächtige, Verurteilte, Gefangene usw. andererseits) erfasst werden.

---

likt. So wurden 2006 – wiederum alte Länder in Deutschland – von der Polizei 2.390 strafmündige Tatverdächtige wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte statistisch registriert, im selben Jahr wurden indes nur 569 Personen wegen derartiger Delikte verurteilt. Diese Relation – auf 100 Tatverdächtige kommen weniger als 30 Verurteilte – ist bei Tötungsdelikten über die Zeit hinweg stabil, hat also nichts mit unterschiedlichen Erfassungszeiträumen zu tun. Was mit den „fehlenden“ mehr als 70% (2006: 76,2%) geschieht, ob das Verfahren mangels hinreichenden Tatverdachts, wegen Todes usw. eingestellt wurde, ob sie freigesprochen oder wegen anderer, minder schwerer Delikte verurteilt wurden, ist in Deutschland auf der Grundlage der verfügbaren statistischen Daten nicht erkennbar, weil die Daten der verschiedenen Statistiken nicht personenbezogen zuordenbar sind.

115 Bund-Länder-AG (Anm. 50).

116 Bund-Länder-AG (Anm. 50), S. 28.

117 Bund-Länder-AG (Anm. 50), S. 29.

118 Vgl. hierzu Anm. 107.

119 Eine Verlaufsstatistik dürfte wegen der bei einzelnen Deliktsgruppen, etwa Wirtschaftskriminalität oder vorsätzliche Tötungsdelikte, z.T. sehr langen Verfahrensdauer bis Rechtskrafteintritt kaum als periodische Statistik zu realisieren sein. Denkbar ist hingegen, die Daten zum Delikt, zur Art der Erledigung sowie zur Person in pseudonymisierter, d.h. mittels kryptographischer Verschlüsselungsverfahren personenbezogen zuordenbarer Weise zu speichern, so dass für ausgewählte Fragestellungen verlaufsstatistische Analysen möglich wären. Vgl. hierzu das von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Modell einer statistischen Datenbank.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das als Langfristlösung vorgeschlagene Datenbankmodell, in der die relevanten Daten in pseudonymisierter Form, d.h. über kryptografische Verfahren, verschlüsselt werden, bietet die genannten Voraussetzungen.

3.3 Bestandsaufnahme und Defizite hinsichtlich der Veröffentlichung der Jahresberichte, von Zeitreihen und von übergreifenden Berichten

14. These: Für die Mehrzahl der Nutzer der Personenstatistiken der Strafrechtrechtspflege sowie für sämtliche Nutzer der PKS dürfte gelten, dass sie sich anhand der veröffentlichten, in Jahresberichten bzw. in Tabellen aufbereiteten Daten informieren werden. Mit dieser, auf vorgegebene Tabellen beschränkten Datenaufbereitung ist indes ein erheblicher Informationsverlust verbunden.
Der Zugang zu den in Tabellen aufbereiteten Aggregatdaten wird im bestehenden kriminalstatistischen System unterschiedlich gehandhabt. Die PKS steht als gedruckter Jahresbericht sowie als pdf-Datei im Internet zur Verfügung, die Strafrechtspflegestatistiken seit 2002 als pdf- und als xls-Dateien.

Empfehlung: Empfohlen wird, im Rahmen des gegenwärtig erarbeiteten Tabellenprogramms von PKS-neu noch mehr Verknüpfungen von Daten zu Fällen, Tatverdächtigen und Opfern vorzusehen als im bisherigen Tabellenprogramm. In den (auch für die Tabellenprogramme) zuständigen Ausschüssen der Länder und der Justizverwaltungen sollten in geeigneter Weise auch die Nutzungsinteressen der verschiedenen Nutzergruppen berücksichtigt werden.
Empfohlen wird ferner, die Veröffentlichung von Daten (zumindest bei berechtigtem Interesse) in maschinell weiterverarbeitbarer Form vorzunehmen.

Begründung: Die Mehrzahl der Nutzer der Daten des kriminalstatistischen Systems wird sich anhand der veröffentlichten, in Tabellen aufbereiteten Daten informieren. Es wird deshalb auf eine möglichst optimale Datenaufbereitung ankommen, denn mit der Bildung von Tabellen ist ein erheblicher Informationsverlust verbunden.
Die Erhebungs- und Aufbereitungsprogramme werden derzeit in Ausschüssen der Länder und des Bundes (Kommission „Polizeiliche Kriminalstatistik“, „Ausschuss für die Statistiken der Rechtspflege“, „Ausschuss für Justizstatistik“) vereinbart, die sich zusammensetzen aus Statistikfachleuten der 16 Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes (BKA) (so für die PKS) bzw. Vertretern der Statistischen Ämter (Länder und Bund), der Justizministerien der Länder und des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) oder des Bundesamts für Justiz (BfJ) (so für die Rechtspflegestatistiken). Einige der relevanten Nutzergruppen – z.B. Wissenschaft und Kriminalpolitik – sind nicht vertreten.[120] Es sollte geprüft werden, wie in geeigneter Weise auch die Nut-

120 Im Qualitätsbericht der StVerfStat 2005 heißt es hierzu aber: „Die Wissenschaft und die justizielle Praxis ist im Rechtspflegestatistikausschuss zwar nicht direkt vertreten, kanalisiert ihre Anregungen aber etwa in den mittlerweile im Bund sowie in einigen Ländern periodisch erstellten Sicherheitsberichten sowie in regelmäßig durchgeführten statistikspezifischen Kolloquien.“

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zungsinteressen der verschiedenen Nutzergruppen berücksichtigt und wissenschaftlich wie kriminalpolitisch relevante Fragestellungen beantwortet werden können.
Informationsverluste entstehen bereits dadurch, dass Informationen (derzeit noch) in geschlossenen Kategorien erfasst werden (z.B. zu der Höhe der verhängten Strafen). Weitere Informationsverluste entstehen dadurch, dass die Daten nur in einer beschränkten Zahl von Tabellen aufbereitet werden. Diese aggregierten Daten erlauben keine Verknüpfung der Erhebungsmerkmale (z.B. Tatortgröße, Vorstrafenbelastung, Schaden, Opfer) mit den Tatverdächtigen- bzw. Verurteiltenmerkmalen. Dies wäre nur möglich bei Zugriff auf die Einzeldatensätze. Auf Bundesebene verfügen aber derzeit weder das BKA noch das Statistische Bundesamt über die Einzeldatensätze. Im Rahmen von PKS-neu wird das BKA künftig Einzeldatensätze erhalten. Es werden also mehr Möglichkeiten der Verknüpfung der Merkmale der Erhebungseinheiten „Fälle" und „Tatverdächtige" bestehen. Empfohlen wird deshalb, im Rahmen des gegenwärtig erarbeiteten Tabellenprogramms von PKS-neu noch mehr Verknüpfungen von Daten zu Fällen, Tatverdächtigen und Opfern vorzusehen als im bisherigen Tabellenprogramm.
Der Zugang zu den veröffentlichten Daten, insbesondere die Möglichkeit der maschinellen Weiterverarbeitung der Daten ist derzeit noch uneinheitlich. Seit 1997 werden die Jahresberichte der PKS auch im Internet als pdf-Dateien veröffentlicht.[121] Das Statistische Bundesamt veröffentlichte die Fachserie „Rechtspflege" bis Ende der 1990er Jahre ausschließlich in gedruckter Form, einige Jahre lang wurden Print- und elektronische Medien parallel gepflegt, seit 2004 sind ausschließlich elektronische Publikationen (als Excel- oder pdf-Dateien) verfügbar.[122]
Empfohlen wird deshalb, die derzeitige Veröffentlichungspraxis dahingehend zu ändern, dass die Daten (zumindest bei berechtigtem Interesse) in maschinell weiterverarbeitbarer Form veröffentlicht bzw. verfügbar gemacht werden.

15. These: Um die aktuellen Daten eines Berichtsjahres einordnen und bewerten zu können, genügt der Vergleich mit dem Vorjahr regelmäßig nicht. Erforderlich sind vielmehr lange Zeitreihen, die erst abzuschätzen erlauben, ob es sich um eine kurzfristige Sonderentwicklung oder um einen langfristigen Trend handelt. Für die danach erforderliche Langfristbetrachtung müssen Zeitreihen aufbereitet, veröffentlicht und für die Nutzer auch unter Ergänzung durch Metainformationen, die Auskunft über Gesetzesänderungen und ggf. Änderung der Erfassung- bzw. Zählmodalitäten (Historisierung) geben, verfügbar gemacht werden. Dies geschieht derzeit bereits durch das BKA und das Statistische Bundesamt, allerdings in unterschiedlichem Maße.

121 <http://www.bka.de/> → Berichte und Statistiken → Kriminalstatistik. Auf Anfrage werden die Dateien auch als weiterverarbeitbare Excel-Dateien zur Verfügung gestellt. Die Landeskriminalämter sind in den letzten Jahren ebenfalls dazu übergegangen, ihre Jahresberichte auch oder nur im Internet zu veröffentlichen, allerdings ebenfalls nur als pdf-Dateien.

122 <https://www-ec.destatis.de>.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Empfehlung: Empfohlen wird, das derzeitige Angebot an Zeitreihen weiter auszubauen, und zwar in maschinell weiterverarbeitbarer Form.

Begründung: Um die kriminalstatistischen Daten einordnen und bewerten zu können, sind Zeitreihen erforderlich, die erst abzuschätzen erlauben, ob es sich bei der Veränderung gegenüber dem (oder den) Vorjahr(en) um eine kurzfristige Sonderentwicklung oder um einen langfristigen Trend handelt.[123] Für die danach erforderliche Langfristbetrachtung müssen Zeitreihen aufbereitet, veröffentlicht und für die Öffentlichkeit verfügbar gemacht werden, z.B. im Internet, wie dies beispielhaft seit Jahren in den USA erfolgt.[124]
Dieser Forderung wird derzeit schon in großem Umfang entsprochen. Das BKA stellt im Internet Zeitreihen ab 1987 als pdf-Dateien zur Verfügung.[125] Das Statistische Bundesamt veröffentlicht bislang zwei teilweise bis 1970 zurückgehende „Lange Reihen zur StVerfStat" hinsichtlich der Verurteilten nach Straftaten sowie verurteilten Deutschen und Ausländern als xls-Dateien. Empfohlen wird, das derzeitige Angebot an Zeitreihen weiter auszubauen, und zwar in maschinell weiterverarbeitbarer Form.
Von Wissenschaftlern werden mehrere Inventare mit zusammenfassenden Übersichten gepflegt: Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz beschreibt Jehle die Strafrechtspflege in Deutschland anhand aktueller Kennzahlen.[126] In den beiden Konstanzer Inventaren stehen Kriminalitätsentwicklung[127] und Sanktionsforschung[128] im Mittelpunkt.
Unter den international vergleichenden kriminalstatistischen Darstellungen ist freilich bislang unerreicht das Sourcebook of Criminal Justice Statistics[129], das in einer Zusammenarbeit zwischen dem Hindelang Criminal Justice Research Center und dem U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, entstanden ist. Für die Mitgliedstaaten des Europarats ist auf das Sourcebook on Crime and Criminal Justice Statistics zur verweisen.[130]

16. These: Kriminalstatistische Daten bedürfen der sachgerechten Interpretation. Die Jahresberichte der PKS enthalten nicht nur die in Tabellen aufbereiteten Daten, sondern auch ausführliche Erläuterungen, Zeitreihen, grafische Veranschaulichungen und

---

123 Vgl. Heinz, Wolfgang: Kriminalität und ihre Messung in den amtlichen Kriminalstatistiken, Kriminalistik 5/2007, S. 301 ff.
124 Vgl. nur <http://www.icpsr.umich.edu/NACJD/index.html>, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/>.
125 Vgl. oben Anm. 121.
126 Jehle, Jörg-Martin: Strafrechtspflege in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, 4. Aufl., 2005 (Stand: Berichtsjahr 2003) <http://www.bmj.bund.de/files/-/945/Strafrechtspflege_Deutschland 2005.pdf>.
127 Vgl. Konstanzer Inventar Kriminalitätsentwicklung <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/index.htm>.
128 Vgl. Konstanzer Inventar Sanktionsforschung http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis.
129 <http://www.albany.edu/sourcebook/>.
130 <http://www.europeansourcebook.org/>. Die 3. Auflage 2006 ist herunterladbar unter: <http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf>.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Interpretationsangebote. Demgegenüber beschränkt sich das Statistische Bundesamt weitestgehend auf die Veröffentlichung der Strafrechtspflegestatistiken in Tabellenform, die durch einige Schaubilder mit Zeitreihen ergänzt werden. In allen Fällen beschränken sich die Interpretationshilfen und -angebote auf die Informationen aus der jeweiligen Statistik.
Mit den beiden Periodischen Sicherheitsberichten wurde erstmals versucht, „ein möglichst umfassendes Bild der Kriminalitätslage zu erstellen, das Erkenntnisse aus den vorhandenen amtlichen Datensammlungen [...] in einem Bericht zusammenfasst und zugleich mit Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu Erscheinungsformen und Ursachen von Kriminalität verknüpft“[131].

Empfehlung: Empfohlen wird, auch künftig Periodische Sicherheitsberichte zu erstellen.

Begründung: „Kriminalstatistische Zahlen sprechen nicht für sich selbst, sondern bedürfen der sachgerechten Interpretation.“[132]
Dem trägt das BKA mit der Veröffentlichung der PKS in hohem Maße Rechnung. Denn diese Jahresberichte enthalten nicht nur die in Tabellen aufbereiteten Daten, sondern auch ausführliche Erläuterungen, Zeitreihen, grafische Veranschaulichungen und Interpretationsangebote.
Das Statistische Bundesamt hat 1999 Ergebnisse der verschiedenen Strafrechtspflegestatistiken in der Veröffentlichung „Justiz im Spiegel der Rechtspflegestatistik“ zusammengefasst. In der 2008 erschienenen Broschüre „Justiz auf einen Blick“[133] wurden erstmals auch einzelne Ergebnisse aus Datenquellen aufgenommen, die außerhalb der Statistischen Ämter geführt werden.
Gleichwohl blieben derartige Veröffentlichungen und Interpretationsangebote (fast ausnahmslos) auf die Daten der jeweiligen Statistik beschränkt. „Um wirksame Konzepte der Kriminalitätsbekämpfung entwickeln zu können, braucht die Politik eine verlässliche, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage, die über die bloße Analyse der Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistiken hinausgeht.“[134] Insofern hat die Bundesregierung mit ihren beiden bisherigen Periodischen Sicherheitsberichten[135], mit denen alte Forderungen der Wissenschaft aufgegriffen und eingelöst wurden, einen neuartigen Weg der Berichterstattung beschritten. Mit ihnen wurde versucht, „ein möglichst umfassendes Bild der Kriminalitätslage zu erstellen, das Erkenntnisse aus den vorhandenen amtlichen Datensammlungen, insbesondere Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik und der

131 1. PSB (Anm. 2), S. XIX.
132 Dörmann, Uwe: Polizeiliche Kriminalstatistik – vor, während und nach der Ära Herold, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Festschrift für H. Herold, Wiesbaden 1998, S. 154.
133 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Broschueren/JustizBlick,property=file.pdf>.
134 2. PSB (Anm. 8), S. XLI.
135 Vgl. die Nachweise in Anm. 29.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Strafrechtspflegestatistiken, erstmalig in einem Bericht zusammenfasst und zugleich mit Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu Erscheinungsformen und Ursachen von Kriminalität verknüpft“[136]. Der Informationsgewinn dieser Sicherheitsberichte gegenüber den bisherigen, auch weiterhin unverzichtbaren Kriminalstatistiken liegt vor allem in folgenden vier Punkten:

- Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken erfassen nur einen Ausschnitt der Kriminalitätswirklichkeit. Durch die Einbeziehung von Daten aus anderen Datenquellen (z.B. Versicherungen, Todesursachenstatistik) und von wissenschaftlichen Forschungsergebnissen (z.B. Dunkelfeldforschungen) enthält der Sicherheitsbericht eine Zusammenschau und Bilanzierung des derzeitigen Wissensstandes auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit.
- Die in Kriminalstatistiken vorherrschende tat- und täterorientierte Betrachtung wird in den Sicherheitsberichten ergänzt durch Opferdaten und Täter-Opfer-Konstellationen sowie durch Befunde zur „gefühlten Kriminalität“, insbesondere zur Kriminalitätsfurcht.
- Dargestellt wird nicht nur Kriminalität, sondern auch die staatlichen Reaktionen hierauf, besonders solche mit dem Ziel der Rückfallverhinderung.
- Es werden Handlungsmöglichkeiten zur Vorbeugung oder Reduzierung von Kriminalität aufgezeigt, und zwar nicht nur mit strafrechtlichen, sondern auch mit außerstrafrechtlichen Mitteln.

Eine Verpflichtung der Bundesregierung, derartige Berichte zu erstellen, besteht freilich nicht. Denn – im Unterschied zum Gutachten des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“[137] oder zum „Kinder- und Jugendhilfebericht“[138] – war Grundlage für die bisherigen Berichte lediglich die Koalitionsvereinbarung der Regierungskoalition vom 20.10.1998: „Die neue Bundesregierung wird einen periodischen Sicherheitsbericht auf wissenschaftlicher Grundlage erstellen.“[139] Die Empfehlung einer verpflichtenden Erstellung von Sicherheitsberichten, vergleichbar dem Sachverständigengutachten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, wurde nicht von allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe mitgetragen. Konsensfähig war lediglich die Empfehlung, auch künftig Periodische Sicherheitsberichte zu erstellen.

---

136 1. PSB (Anm. 2), S. XIX.

137 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14.8.1963 (BGBl. I S. 685), zuletzt geändert durch VO vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

138 § 84 Sozialgesetzbuch (SGB) – Achtes Buch (VIII) Kinder- und Jugendhilfe.

139 Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Ziffer IX, Punkt 1, letzter Absatz <http://www.datenschutz-berlin.de/doc/de/koalo/index.htm#01>.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.4 Bestandsaufnahme und Defizite hinsichtlich des Zugangs zu den Einzeldaten

17. These: Wissenschaftliche Forschung ist dann besonders ertragreich, wenn ihr statt aggregierter Daten die Einzeldatensätze für statistische Zwecke verfügbar und zugänglich sind. Empirische Zusammenhänge lassen sich auf diese Weise sehr viel häufiger und besser feststellen. Derzeit stehen nur die Einzeldatensätze der Personenstatistiken der Strafrechtspflege (StVerfStat, BewHiStat, StVollzStat) seit 1995 über die Forschungsdatenzentren (FDZ) zur Verfügung. Die Einzeldatensätze der Polizeilichen Kriminalstatistik sind bei den FDZ nicht verfügbar. Personenbezogene Einzeldatensätze des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens sind (noch) nicht vorhanden.

Empfehlung: Empfohlen wird, die Einzeldatensätze sämtlicher Personenstatistiken (der gegenwärtigen und der neu einzuführenden Personenstatistik über staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren) über die Forschungsdatenzentren oder – hinsichtlich der PKS – über eine vergleichbare Funktionen erfüllende Einrichtung für wissenschaftliche Zwecke zugänglich zu machen.

Begründung: Auf der Grundlage aggregierter Daten lassen sich nur begrenzt Erkenntnisse gewinnen. Für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik ist daher die Verfügbarkeit von Einzeldatensätzen und der Zugang der Wissenschaft zu diesen Daten unverzichtbar, denn erst dann kann der Informationsgehalt der Statistiken voll genutzt werden. So lassen sich sehr viel besser und häufiger Erkenntnisse gewinnen, die für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik unverzichtbar sind. Seit Jahren wird von Teilen der Kriminalpolitik z.B. die Regeleinbeziehung der Heranwachsenden in das allgemeine Strafrecht gefordert. Dem liegt die Annahme zugrunde, damit seien härtere Strafen und eine höhere präventive Wirkung des Strafrechts verbunden. In der StVerfStat werden die Sanktionen nicht altersspezifisch aufbereitet. Deshalb lässt sich die Sanktionierungspraxis bei Heranwachsenden als Folge dieser vorgeschlagenen Reform nicht prognostizieren. Eine aufgrund von Einzeldatensätzen mögliche Sonderauswertung der StVerfStat Baden-Württemberg zeigt indes, dass die mit diesem Reformvorschlag verbundenen Annahmen unzutreffend sind. Da die 20-Jährigen Heranwachsenden keine wesentlich andere, insbesondere keine schwerere Kriminalitätsstruktur aufweisen als die 21-Jährigen Jungerwachsenen – allenfalls weniger Vorstrafen – dürfte davon auszugehen sein, dass künftig – wären die Daten für Baden-Württemberg repräsentativ und könnten sie fortgeschrieben werden – 81% aller verurteilten Heranwachsenden zu Geldstrafe, 13,8% zu einer zur Bewährung ausgesetzten und 5,3% zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt werden. Wie **Schaubild 23** (S. 130) zeigt, wäre die Anwendung von allgemeinem Strafrecht – im Vergleich zum Jugendstrafrecht – tatsächlich mit einem deutlich geringeren Anteil von freiheitsentziehenden Sanktionen verbunden. Die geforderte Verschärfung würde also für die Mehrzahl der verurteilten Heranwachsenden in Baden-Württemberg zu einer Strafmilderung führen. Es wäre sehr interessant, dieses Ergebnis auch für andere Bundesländer zu überprüfen, da es

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ein Süd-Nord-Gefälle in der Rechtsauslegung gibt und Länder wie Schleswig-Holstein oder Bremen eine andere Rechtspraxis – mit stärkerer Anwendung des Diversionsgedankens – verfolgen als Länder wie Bayern und Baden-Württemberg.[140] Leider fehlt auch für eine solche bundesweite Untersuchung bisher die Datenbasis.

In der Vergangenheit konnten wissenschaftliche Nutzer regelmäßig nur auf die in den amtlichen Tabellenwerken veröffentlichten Daten zugreifen. Dies hat sich in den letzten Jahren aufgrund der Initiative des RatSWD im Bereich der Strafrechtspflegestatistiken geändert. Die Forschungsdatenzentren (FDZ) halten inzwischen die Einzeldatensätze (Mikrodaten) der StVerfStat, der BewHiStat und der StVollzStat vor.[141] Aufgrund der Einrichtung der FDZ stehen derzeit die Einzeldatensätze der StVerfStat, der BewHiStat und der StVollzStat für die wissenschaftliche Forschung zur Verfügung. Diese Daten sollen künftig, im Unterschied zu früher,[142] auch nicht mehr gelöscht werden. Derzeit sind die Einzeldatensätze der Polizeilichen Kriminalstatistik bei den FDZ (noch) nicht verfügbar.

Der Zugang zu den Einzeldatensätzen der Personenstatistiken der Strafrechtspflege war und ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Der nächste Schritt wird sein müssen, alle Statistiken des bestehenden kriminalstatistischen Systems in eine zentrale statistische Datenbank einzuspeisen. Hierzu bedarf es aus verschiedenen Gründen einer gesetzlichen Grundlage.

4. Entscheidungsorientierte Vorschläge für eine Ablösung des bisherigen, nur begrenzt reformierbaren Systems durch eine statistische Datenbank als langfristig umsetzbare Maßnahmen

18. These: Systemimmanente wie systemergänzende Reformen werden, wie bereits zuvor ausgeführt, die grundlegenden Defizite des bisherigen kriminalstatistischen Systems isoliert erhobener und aufbereiteter Teilstatistiken nicht beheben. Es wird z.B. weder möglich sein,

- die Entscheidungsprozesse vom Tatverdächtigen zum Beschuldigten, zum Verurteilten und zum Gefangenen abzubilden,
- noch die Strafzumessungspraxis unter Einbeziehung auch der informellen Sanktionen adäquat zu beurteilen,
- noch eine Untersuchungshaftstatistik zu erstellen, die die Entscheidungen sowohl während des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens und des Hauptverfahrens als auch die Vollstreckungsdauer berücksichtigt,

140 Siehe Entorf (Anm. 65).

141 Die Datennutzung setzt allerdings weiterhin die Zustimmung der 16 Landesjustizverwaltungen als „Datenherren“ zum konkreten Forschungsvorhaben voraus.

142 Mitte der 1990er Jahre hatten sich die StatLÄ auf eine Mindestaufbewahrungsfrist von Einzeldaten zu den personenbezogen Strafrechtspflegestatistiken von 12 Jahren verständigt, die auch weitaus überwiegend eingehalten worden war. Seit Einrichtung der FDZ gibt es eine Empfehlung der Amtsleiter, keinerlei Einzeldaten mehr zu löschen.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- noch eine umfassende, auch die informellen Entscheidungen berücksichtigende Rückfallstatistik zu erstellen.

Hierzu bedarf es eines anderen als des bisherigen Ansatzes. Die beschriebenen Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems lassen sich nachhaltig nur beheben, wenn die amtlichen Daten über Kriminalität, Strafverfolgung und Strafvollstreckung in einer statistischen Datenbank miteinander verknüpft werden. Eine umfassende Optimierung des kriminalstatistischen Systems setzt somit langfristig die Schaffung einer solchen Datenbank voraus, wie dies bereits in einigen europäischen Staaten geschehen ist und sich dort bewährt hat.

Empfehlung: Im Anschluss an bereits bewährte Lösungen in benachbarten Ländern schlägt die Arbeitsgruppe – unter Abwägung von Kosten- und Nutzengesichtspunkten – eine Ablösung des bisherigen Systems isoliert erhobener und aufbereiteter Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken vor. Es wird empfohlen, stattdessen ein statistisches Datenbanksystem aufzubauen, in das alle kriminologisch relevanten justiziellen Entscheidungen mit pseudonymisierten Personendaten eingetragen und anschließend miteinander verknüpft werden. Dieses Datenbanksystem soll die Basis der bisherigen Einzelstatistiken bilden, deren Defizite durch die vorgeschlagene Systemumstellung im Wesentlichen geheilt werden können. Auch soll es die Grundlage bieten, neue regelmäßige Bundesstatistiken in den bisher defizitären Datenbereichen zu führen, insbesondere zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren, zur Untersuchungshaft, zur Strafvollstreckung und zur Rückfälligkeit.

Begründung: Selbst wenn die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen systemimmanenten und systemergänzenden Maßnahmen voll umgesetzt werden würden, bestünden weiterhin erhebliche Defizite. Selbst voll kompatible Teilstatistiken ermöglichen es nicht zu verfolgen, was aus einem Tatvorwurf im Laufe des weiteren Strafverfahrens wird. Weiterhin wird es unmöglich sein festzustellen, ob eine Veränderung der Sanktionierungspraxis eine Folge davon ist, dass die Staatsanwaltschaft vermehrt Verfahren eingestellt hat mit der Folge, dass sich der Anteil, der zur Aburteilung gelangenden schweren Fälle deutlich erhöht. Eine U-Haft-Statistik, die die Gesamtzahl der erlassenen Untersuchungshaftbefehle und die Zahl der Untersuchungshaftgefangenen, die Fälle der im Ermittlungsverfahren erfolgten Aussetzungen des Vollzugs sowie die Vollzugsdauer ausweist und diese in Relation zum Urteil setzt, wird ebenfalls unmöglich sein. Nicht zuletzt aber wird eine auch sämtliche informellen Sanktionen – §§ 153 ff. StPO, §§ 31a, 37 BtMG (und nicht, wie derzeit nur §§ 45 47 JGG) – einbeziehende Rückfallstatistik, die zudem bezüglich der Analyse des Rückfallzeitraums nicht an die Tilgungsfristen des BZR gebunden ist, nicht möglich sein.
Diese und andere, in den vorangegangenen Thesen beschriebenen Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems lassen sich nachhaltig nur beheben, wenn die amtlichen Daten über Kriminalität, Strafverfolgung und Strafvollstreckung in einer statistischen Datenbank miteinander verknüpft werden. Eine umfassende Optimierung des kriminalstatistischen Systems setzt somit die Schaffung einer solchen Datenbank

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

voraus, wie dies bereits in einigen europäischen Staaten geschehen ist und sich dort bewährt hat.

Voraussetzung für den Aufbau einer solchen statistischen Datenbank ist die Pseudonymisierung der Daten, so dass einerseits berechtigten datenschutzrechtlichen Belangen der Betroffenen Rechnung getragen werden kann, andererseits aber eine eineindeutige personenbezogene Zuordnung der Einzeldatensätze in der Datenbank möglich ist. Verfahren der Pseudonymisierung von Einzeldaten werden derzeit bereits erfolgreich eingesetzt, z.B. im Rahmen von PKS-neu[143] sowie in einer vom BMJ in Auftrag gegebenen Legalbewährungsstudie. Auf diese Verfahren kann zurückgegriffen werden.

Der bisherige Berichtsweg zwischen datenerhebenden Stellen und Statistischen Landesämtern soll unverändert bleiben (vgl. **Schaubild 24** S. 132). Die Pseudonymisierung soll entweder erfolgen auf der Ebene der datenerhebenden Stellen oder aber auf der Ebene der Statistischen Landesämter (StLÄ). Die StLÄ werden, wie bisher, die Daten plausibilisieren und die auf Landesebene vorgesehenen Einzelstatistiken erstellen. Im Unterschied zum bisherigen Verfahren sollen aber künftig diese pseudonymisierten, plausibilisierten Daten an eine zentrale Stelle im Bund weitergegeben werden. Dort werden die pseudonymisierten Daten in eine besonders geschützte Datenbank eingespeist, zusammengeführt und gespeichert. Auf Landesebene werden anschließend die personenbezogenen Identifikatoren, sofern sie ausschließlich für die personenbezogene Verknüpfung der unterschiedlichen Statistikbereiche genutzt werden, aus den Einzeldatensätzen gelöscht. Diese erhebliche Abweichung von den und Ausweitung der bisherigen (Kriminal- und) Strafrechtspflegestatistiken wird – nach noch vorläufiger Prüfung durch die Arbeitsgruppe – die Schaffung einer gesetzliche Grundlage erforderlich machen (vgl. 2. These). Eine solche Regelung wird auch enthalten müssen, dass die in der zentralen statistischen Datenbank gespeicherten Daten einem gesetzlichen Verwendungsvorbehalt für statistische und wissenschaftliche Zwecke unterstellt werden.

Die zentrale Datenbank ist nach Überzeugung der Arbeitsgruppe idealerweise beim Statistischen Bundesamt anzusiedeln. Dann könnten aus der Datenbank heraus künftig

---

143 Um die echte Tatverdächtigenzählung auf Bundesebene unter Wahrung der Anonymität der Tatverdächtigen durchführen zu können, werden die personenidentifzierenden Daten (PID) des Tatverdächtigen mittels eines kryptographischen Verfahrens, das das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zur Verfügung gestellt hat, durch ein Pseudonym ersetzt. Dieses aus den personenidentifizierenden Daten berechnete Pseudonym muss für eine Person immer identisch sein, darf aber keine Rückrechnungsmöglichkeit bieten. Zur Pseudonymisierung der PKS-Daten wird ein BSI-Schlüssel, basierend auf Angaben zum Namen, Geschlecht und Geburtsdatum, verwendet.

Die echte Tatverdächtigenzählung in der PKS erfolgt in einem zweistufigen Verfahren, zunächst auf Landes-, danach auf Bundesebene. Die Verschlüsselung der Daten, d.h. die Ersetzung des Namens durch ein Pseudonym, wird von der für die Erstellung der PKS zuständigen Stelle im Land (Landeskriminalamt) bewerkstelligt. Dadurch wird unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Vorschriften sicher gestellt, dass das Bundeskriminalamt nur pseudonymisierte Daten erhält, die als Basis für die Erstellung der PKS-Standardtabellen sowie für darüber hinaus gehende Sonderauswertungen dienen.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die bisher vom Statistischen Bundesamt geführten Jahresstatistiken zur Rechtspflege sowie die neue Statistik über staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren effizient erstellt werden. Die ebenfalls von der Arbeitsgruppe empfohlene Einführung neuer Statistiken über Untersuchungshaft und Rückfälligkeit nach strafrechtlichen Sanktionen setzt zwingend das Vorhandensein einer zentralen Datenbank voraus, da die erforderlichen Informationen nicht nur zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen, sondern auch von regional unterschiedlichen Stellen gemeldet werden. Das Statistische Bundesamt verfügt über die technischen Voraussetzungen und die einschlägigen Erfahrungen zur Führung einer solchen Datenbank und unterliegt des Weiteren den strengen Datenschutzrichtlinien des Bundesstatistikgesetzes.

Die Bundesregierung hat bereits in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht 2001 mitgeteilt, von Seiten der Wissenschaft sei vorgeschlagen worden, „mittelfristig eine anonymisierte Datenbank aus Polizei- und Justizdaten aufzubauen, die als Grundlage für eine wissenschaftliche Analyse des Verlaufs krimineller Karrieren und des Strafverfahrens herangezogen werden kann. Sie wäre ein ideales Instrument, um Auswirkungen und Erfolg kriminal- und strafrechtspolitischer Maßnahmen einschätzen zu können. Die Bundesregierung wird im Zuge der von ihr angestrebten Reform der Strafrechtspflegestatistiken auch diese Entwicklungslinie weiter verfolgen.“[144]

In einem optimierten kriminalstatistischen System sollten auch die Polizeidaten in das neue Datenbanksystem integriert sein. Wegen der organisatorisch getrennten Zuständigkeit der Statistikbereiche wird dieses Ziel von der Arbeitsgruppe jedoch als in absehbarer Zeit nicht realisierbar eingeschätzt. Eine bessere Vergleichbarkeit von Polizei- und Justizdaten soll durch eine Harmonisierung der Straftatenerfassung und der Zählregeln erreicht werden.

Die Justizgeschäftsstatistiken über Staatsanwaltschaften und Strafgerichte sollen unverändert auf dem bisherigen Wege weitergeführt werden, da hier nicht kriminologische Fragestellungen, sondern Verwaltungszwecke, wie etwa die Personalbedarfsberechnung für die Justizbehörden, im Vordergrund stehen.

Für das kriminologisch-statistische Datenbanksystem sind keine zusätzlichen Datenerhebungen durch die Justizverwaltung erforderlich. Stattdessen sollen für andere Zwecke erhobene und daher in der Regel elektronisch bereits verfügbare Daten zusätzlich einer statistischen Auswertung zugänglich gemacht werden. So wird etwa vorgeschlagen, zu den bestehenden Berichtswegen von den Justizbehörden an das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister und das Bundeszentralregister weitgehend parallele Datenlieferungen an die amtliche Statistik vorzusehen, wie dies bereits teilweise in einigen Ländern verwirklicht ist. Auch sollen in die Vorgangsverwaltungssysteme der Justiz einzutragende Hinweise zur Strafvollstreckung künftig parallel an das aufzubauende Datenbanksystem geliefert und somit für die statistische Analyse nutzbar gemacht werden.

144 1. PSB (Anm. 2), S. 601.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5. Auskünfte aus Registern für Zwecke wissenschaftlicher Forschung

19. These: Für Datenbedarf, der weder durch den Grunddatenbestand noch durch räumlich/zeitlich beschränkte Zusatzerhebungen im Rahmen des kriminalstatistischen Systems befriedigt werden kann, bieten sich als alternative Wege der Informationsgewinnung grundsätzlich die Individualdaten der bestehenden Register an. Auskünfte aus dem Bundeszentralregister, dem Gewerbezentralregister und dem Verkehrszentralregister werden für wissenschaftliche Forschungsvorhaben grundsätzlich auch erteilt. Deren Nutzung für wissenschaftliche Zwecke sollte auch zukünftig möglich sein. Das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV) ist gegenwärtig hiervon noch ausgenommen.

Empfehlung: Empfohlen wird, den Zugang zu Individualdaten des ZStV für wissenschaftliche Forschungsvorhaben zu öffnen, entsprechend der Regelung in § 42a BZRG.

Begründung: Viele der prozessproduzierten Daten, die im Verlauf von Ermittlungs- und Strafverfahren, beim Strafvollzug und bei Strafvollstreckung anfallen, werden derzeit in Registern eingetragen und gespeichert. Hierzu zählen insbesondere:

- Bundeszentralregister[145]: In das Bundeszentralregister (BZR) werden u.a. sämtliche rechtskräftigen strafgerichtlichen Verurteilungen durch ein deutsches Gericht (§§ 3 ff. BZRG) sowie die Anordnung von Erziehungsmaßregeln und von Zuchtmitteln nach JGG sowie die Einstellung des Jugendstrafverfahrens nach §§ 45, 47 JGG (§ 60 BZRG) eingetragen.
- Gewerbezentralregister[146]: Gem. § 149 IV Gewerbeordnung (GewO) sind einzutragen: Rechtskräftige strafgerichtliche Verurteilungen wegen einer Straftat nach den §§ 10 und 11 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, nach den §§ 15 und 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes oder nach § 266a Abs. 1, 2 und 4 des Strafgesetzbuches, die bei oder im Zusammenhang mit der Ausübung eines Gewerbes oder dem Betrieb einer sonstigen wirtschaftlichen Unternehmung begangen worden ist, wenn auf Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen erkannt worden ist.
- Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister (ZStV)[147]: In dieses Register werden neben Personendaten und Identifikationsmerkmalen des Betroffenen auch die Angaben über die zuständige Stelle und das Aktenzeichen, die Tatzeiten, Tatvorwürfe, die Einleitung des Verfahrens sowie die Verfahrenserledigung bei der Staatsanwaltschaft und bei Gericht aufgenommen.

145 Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz – BZRG).

146 Vgl. §§ 149 ff. Gewerbeordnung (GewO).

147 Vgl. § 492 Strafprozessordnung (StPO).

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Verkehrszentralregister[148]: Eingetragen werden alle rechtskräftigen Entscheidungen der Strafgerichte, soweit sie wegen einer im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr begangenen rechtswidrigen Tat auf Strafe, Verwarnung mit Strafvorbehalt erkennen, einen Schuldspruch enthalten, die (vorläufige oder endgültige) Entziehung der Fahrerlaubnis, eine isolierte Sperre oder ein Fahrverbot anordnen.

Auskünfte hieraus dürfen die Registerbehörden Einrichtungen erteilen, die wissenschaftliche Forschung betreiben, für die Durchführung bestimmter wissenschaftlicher Forschungsarbeiten.[149] Lediglich aus dem ZStV dürfen keine Auskünfte für wissenschaftliche Zwecke erteilt werden.[150] Die Bundesregierung hat bereits in ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht 2001 mitgeteilt, das Bundesministerium der Justiz erwäge, „die Daten des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStV) zukünftig auch für statistische Zwecke nutzbar zu machen und den Ländern eine Öffnung der ZStV für wissenschaftliche Forschungsvorhaben vorzuschlagen“[151]. Empfohlen wird, auch das ZStV für wissenschaftliche Forschungsvorhaben zu öffnen, entsprechend der Regelung in § 42a BZRG.

6. Qualitätskontrolle

20. These: Das Ergebnis einer Datenanalyse kann nicht besser sein als die Qualität der Daten. Die Qualitätskontrolle auf der „Zahlenebene“ der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken, d.h. die Plausibilitäts- und Konsistenzprüfung der Daten, findet sowohl auf Länder- als auch auf Bundesebene statt. Die Qualitätskontrolle auf der Erfassungsebene ist dagegen nur auf Länderebene möglich; sie ist noch nicht durchweg systematisch organisiert. Bisherige Kontrollen ergaben quantitativ erhebliche Abweichungen.

Empfehlung: Sowohl auf der „Erfassungsebene“ als auch auf der „Zahlenebene“ sind Qualitätskontrollen unabdingbar. Deshalb sollten die MitarbeiterInnen geschult, die Kontrollen hinsichtlich der Vollständigkeit und Richtigkeit der Erfassung systematisiert und durch Prüfungen an Außenkriterien validiert werden.

Begründung: Sowohl die zur PKS als auch zu den Strafrechtspflegestatistiken vorliegenden Prüfungen der Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten zeigen erhebliche, das Ergebnis verfälschende Abweichungen infolge fehlerhafter Erfassung. Eine systematische Fehlerquellenanalyse sowie eine zusammenfassende Übersicht steht, soweit ersichtlich, noch aus. Die vorliegenden Befunde zeigen jedoch, dass nicht unerhebliche, die Analyseergebnisse verfälschende Tendenzen bestehen:

148 Vgl. §§ 28 ff. Straßenverkehrsgesetz (StVG).
149 § 42a BZRG, § 30 V StVG; § 150b GewO.
150 § 492 III, IV, VI StPO.
151 1. PSB (Anm. 2), S. 601.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eine 1973 auf der Polizeiwache einer südbadischen Mittelstadt durchgeführte teilnehmende Beobachtung ergab, dass – aus Sicht des Beobachters – insgesamt 15% der angezeigten, einen Straftatbestand erfüllenden Delikte statistisch nicht registriert wurden. Diese „Ausfälle“ waren systematisch ungleich verteilt. Während bei Delikten gegen Eigentum und Vermögen fast immer eine Strafanzeige protokolliert wurde, wurde bei Anzeigen wegen Straftaten gegen die Person, zumeist freilich Bagatellen, nur in rd. einem Drittel eine Anzeige aufgenommen.[152]

Es gibt aber auch das Gegenbeispiel der „Mehrerfassungen“, also von statistischen Fallerfassungen, die – entsprechend den Richtlinien für die Führung der PKS – nicht hätten erfasst werden dürfen. In einer Sondererhebung in Schleswig-Holstein wurde festgestellt, dass bei insgesamt 6.885 überprüften Fällen in 23 Polizeidienststellen 1.838 Fälle als zuviel gemeldet beanstandet wurden (27%), freilich überwiegend im Bereich der leichten Kriminalität.[153] Ebenfalls nicht unerhebliche Fehlerfassungen stellten Stadler/Walser fest.[154]

Ein Vergleich von Bundeszentralregistereintragungen (BZR-Daten) und Ermittlungsakten ergab, dass Ende der 1970er Jahre 27% der Einstellungen gem. § 45 JGG nicht zum Erziehungsregister gemeldet worden waren.[155]

Vergleiche von BZR-Daten mit Daten der StVerfStat ergaben eine deutlich geringere Zahl von Meldungen zur StVerfStat. Ein Vergleich mit BZR-Daten ergab, dass 1986 das BZR ein Fünftel mehr Eintragungen von Unterbringungen gem. §§ 63, 64 StGB enthielt als in der StVerfStat nachgewiesen waren.[156] Hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Ausweises der formellen Sanktionen in der StVStat haben vor allem Pfeiffer/Strobl aufgrund eines Vergleichs von Bundeszentralregisterdaten und Daten der StVerfStat Anfang der 1990er Jahre u.a deutliche Abweichung bei dem Ausweis der mit/ohne Bewährung verhängten Freiheitsstrafen sowie bei den Zahlen über Untersuchungshaftgefangene festgestellt.[157] Jüngst hat Villmow[158] über erhebliche Abweichungen innerhalb der Hamburger Strafrechtspflegestatistiken berichtet.

---

152 Kürzinger, Josef: Private Strafanzeigen und polizeiliche Reaktion, Berlin 1978, S. 217, Tab. 57.

153 Vgl. Pressemitteilung der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 6.11.1996. Der ehemalige Generalstaatsanwalt von Schleswig-Holstein kommentierte: „Solange Anzeigen zum Maßstab für die polizeiliche Personalverteilung und die Aufklärungsquote zum Maßstab für polizeilichen Erfolg gemacht werden, liegen solche Fehlerquellen offen“ (Ostendorf, Heribert: Wachsende Kriminalität – Verschärfung des Strafrechts?, ZfJ 1998, S. 182).

154 Stadler, Willi; Walser, Werner: Verzerrungsfaktoren und Interpretationsprobleme der PKS unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Staatsangehöriger, TEXTE, Villingen-Schwenningen 1999.

155 Heinz, Wolfgang: Datensammlungen der Strafrechtspflege im Dienste der Forschung, in: Jehle, J.-M. (Hrsg.): Datensammlungen und Akten in der Strafrechtspflege, Wiesbaden 1989, S. 180.

156 Vgl. Gebauer, Michael: Entwicklung und Struktur der strafrechtlichen Unterbringungspraxis, in: Gebauer, M.; Jehle, J.-M. (Hrsg.): Die strafrechtliche Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus, Wiesbaden 1993, S. 29 ff.

157 Pfeiffer, Christian; Strobl, Rainer: Kann man der Strafverfolgungsstatistik trauen?, in: Bundesministerium der Justiz, Kriminologische Zentralstelle e.V. (Hrsg.): Die Zukunft der Personenstatistiken im Bereich der Strafrechtspflege, Wiesbaden 1992, S. 107 ff.

158 Villmow, Bernd: Weltstadt Hamburg – kriminalstatistische Provinz?, ZJJ 2007, S. 408 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abweichungen in diesen Größenordnungen sind für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik nicht vertretbar. Deshalb muss durch Qualitätskontrollen bei der Datenerfassung dafür Sorge getragen werden, dass die Daten richtig und vollständig erfasst werden.

V. Perspektiven für die Umsetzung in einem Zeithorizont

1. Kurz- bzw. mittelfristig umzusetzende Maßnahmen zur Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems

Die beschriebenen Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems lassen sich nachhaltig nur beheben, wenn die amtlichen Daten über Kriminalität, Strafverfolgung und Strafvollstreckung in einer statistischen Datenbank miteinander verknüpft werden. Eine umfassende Optimierung des kriminalstatistischen Systems setzt somit die Schaffung einer solchen Datenbank voraus, wie dies bereits in einigen europäischen Staaten geschehen ist und sich dort bewährt hat. Dies lässt sich voraussichtlich erst in einer längerfristigen Perspektive erreichen.
Zur kurz- bzw. mittelfristigen Verbesserung der Datensituation zu Kriminalität und strafrechtlicher Sozialkontrolle regt die Arbeitsgruppe daher für die Übergangszeit eine Reihe von schneller umsetzbaren Maßnahmen an. Diese dienen der Behebung akuter Defizite; sie sind darüber hinaus – zumindest teilweise – notwendige Zwischenschritte für die Schaffung einer statistischen Datenbank. Vorgeschlagen werden sowohl systemergänzende als auch systemimmanent bleibende Maßnahmen:

a) Systemergänzende Maßnahmen:

- Ergänzung des Systems der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken durch periodische, statistikbegleitende Dunkelfelduntersuchungen (crime and victimisation survey) mit dem Ziel, Opfer von Straftaten und Opfersituationen zu erkennen, das Anzeigeverhalten sowie die Gründe für Anzeige und Nichtanzeige zu bestimmen, die subjektive Wahrnehmung von Kriminalität sowie die Einstellungen zu Strafe und Strafrecht zu messen.
- Einführung einer Personenstatistik über staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Registerdaten (ZStV).
- Einführung einer periodischen Rückfallstatistik auf der Grundlage von Registerdaten (BZR).
- Ergänzung der stichtagsbezogenen Strafvollzugsstatistik um eine Zu- und Abgangsstatistik.

b) Systemimmanente Maßnahmen:

- Sicherung der flächendeckenden Datenerhebung und -aufbereitung der Personenstatistiken der Strafrechtspflege.
- Lieferung der plausibilisierten Einzeldatensätze der Personenstatistiken der Strafrechtspflege an das Statistische Bundesamt.
- Verbesserung der Kompatibilität der jetzigen Personenstatistiken der Strafrechtspflegestatistiken untereinander sowie mit der PKS mit dem Ziel, ein System

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aufeinander abgestimmter Teilstatistiken zu schaffen (PKS, neue Personenstatistik über Ermittlungsverfahren, StVerfStat, BewHiStat, Strafvollstreckungs- und StVollzStat). Ergänzung der einheitlichen Straftatenschlüssel durch kriminologisch-kriminalistische Merkmale einschließlich Gewichtungsindizes.
- Größere Flexibilität der Datenerhebung und -auswertung dadurch, dass vermehrt der fortlaufend zu erhebende, aufzubereitende und zu veröffentlichende Grunddatenbestand ergänzt wird durch Zusatzinformationen, die nur für bestimmte Regionen und/oder Zeiträume erhoben werden, ggfs. auch als BUS-Form der Erhebung (Verbund Politik-Praxis-Forschung), und die entweder der Klärung aktueller Fragen oder der modellhaften Erprobung von Änderungen des Grunddatenbestandes dienen sollen.
- Erstreckung des Datenangebots der FDZ auf alle Personenstatistiken der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken.
- Veröffentlichung von langen Zeitreihen in maschinell weiterverarbeitbarer Form.
- Fortführung der begonnenen Praxis der Periodischen Sicherheitsberichte als eine über die Kommentierung der Einzelstatistiken hinausgehende, übergreifende und auch wissenschaftliche Befunde einbeziehende Form der Berichterstattung.

Die Umsetzung jedenfalls eines Teils der Empfehlungen setzt voraus, dass eine bundesgesetzliche Grundlage für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege geschaffen wird, als deren Zweck auch die wissenschaftliche Forschung gesetzlich anerkannt werden sollte. Nur so ist die flächendeckende Datenerhebung und -aufbereitung, deren haushaltsrechtliche Absicherung sowie die Lieferung der Einzeldatensätze der Personenstatistiken der Strafrechtspflege an das Statistische Bundesamt gewährleistet.

2. Langfristig umzusetzende Maßnahmen zur Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems

Mit dieser kurz- bzw. mittelfristig realisierbaren Verbesserung der Datensituation werden freilich die Grundprobleme des gegenwärtigen kriminalstatistischen Systems nicht gelöst. Im Anschluss an bereits bewährte Lösungen in benachbarten Ländern schlägt die Arbeitsgruppe – unter Abwägung von Kosten- und Nutzengesichtspunkten – eine Ablösung des bisherigen Systems isoliert erhobener und aufbereiteter Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken vor. Es wird empfohlen, stattdessen ein statistisches Datenbanksystem aufzubauen, in das alle kriminologisch relevanten justiziellen Entscheidungen mit pseudonymisierten Personendaten eingetragen und anschließend miteinander verknüpft werden. Dieses Datenbanksystem soll die Basis der bisherigen Einzelstatistiken bilden, deren Defizite durch die vorgeschlagene Systemumstellung im Wesentlichen geheilt werden können. Auch soll es die Grundlage dafür bieten, neue regelmäßige Bundesstatistiken über die bisher defizitären Datenbereiche zu führen, insbesondere zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren, zur Untersuchungshaft, zur Strafvollstreckung und zur Rückfälligkeit.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

In einem optimierten kriminalstatistischen System sollten auch die Polizeidaten in das neue Datenbanksystem integriert sein. Wegen der organisatorisch getrennten Zuständigkeit der Statistikbereiche wird dieses Ziel von der Arbeitsgruppe jedoch als in absehbarer Zeit nicht realisierbar eingeschätzt. Eine bessere Vergleichbarkeit von Polizei- und Justizdaten soll durch eine Harmonisierung der Straftatenerfassung und der Zählregeln erreicht werden.

Für das kriminologisch-statistische Datenbanksystem sind keine zusätzlichen Datenerhebungen durch die Justizverwaltung erforderlich. Stattdessen sollen für andere Zwecke erhobene und daher in der Regel elektronisch bereits verfügbare Daten zusätzlich einer statistischen Auswertung zugänglich gemacht werden. So wird etwa vorgeschlagen, zu den bestehenden Berichtswegen von den Justizbehörden an das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister und das Bundeszentralregister weitgehend parallele Datenlieferungen an die amtliche Statistik vorzusehen, wie dies bereits teilweise in einigen Ländern verwirklicht ist. Auch sollen in die Vorgangsverwaltungssysteme der Justiz einzutragende Hinweise zur Strafvollstreckung künftig parallel an das aufzubauende Datenbanksystem geliefert und somit für die statistische Analyse nutzbar gemacht werden.

Diese für eine umfassende Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland erforderliche Systemumstellung setzt nach Auffassung der Arbeitsgruppe voraus, dass die folgenden Grundvoraussetzungen erfüllt sind:

- Vorhandensein von Identifikatoren / Verknüpfungsmöglichkeiten, die über pseudonymisierende Verschlüsselungsverfahren eine personenbezogene Zuordnung erlauben.
- Pseudonymisierung der Einzeldatensätze, Plausibilisierung auf Länderebene und Anlieferung der pseudonymisierten Einzeldatensätze durch die statistikführenden Stellen bis auf Bundesebene.
- Speicherung der pseudonymisierten Einzeldatensätze in einer besonders geschützten Datenbank auf Bundesebene und personenbezogene Verknüpfung der Daten.
- Unabhängigkeit der datenverarbeitenden Stelle.

Die Umsetzung dieser Grundvoraussetzungen setzt die Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage voraus

a) für die Lieferung, Verarbeitung, Verknüpfung und Speicherung pseudonymisierter Einzeldaten zur Strafrechtspflege in einer Datenbank,
b) für die Regelung des Zugangs der Wissenschaft zu den Einzeldaten und die institutionalisierte Einbindung der Wissenschaft bei der Weiterentwicklung der Erhebungen,
c) für die regelmäßige Erstellung der (erweiterten) Strafrechtspflegestatistiken auf dieser Datengrundlage.

Die Arbeitsgruppe ist sich darüber im Klaren, dass die vorgeschlagene Systemumstellung einen erheblichen organisatorischen und technischen Vorlauf erfordert. Insoweit kann die Datenbank voraussichtlich erst in einer längeren Frist eingeführt werden.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

VI. Zusammenfassung

Die wesentlichen Ergebnisse zu den Hauptproblemen und den hier vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten sind in **Tabelle 14** S. 134 zusammengefasst. **Tabelle 15** S. 137 zeigt die Vorschläge zur Systemoptimierung in der Langfristperspektive.

https://doi.org/10.5771/9783845220505-33, am 12.10.2024, 10:51:48
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb