

**Prof. em. Dr. iur. Wolfgang Heinz**  
ehemaliger Inhaber des Lehrstuhls für Kriminologie und Strafrecht  
privat: Holdersteig 13  
78465 Konstanz  
Telefon: (0)7531/ 44509  
eMail: wolfgang.heinz@uni-konstanz.de  
Web: <https://www.jura.uni-konstanz.de/heinz/>

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
  
Ausschussdrucksache  
19(4)222 B - Teil 1

Konstanz, 14. Februar 2019

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
"Entwurf eines Gesetzes zur fortlaufenden Untersuchung der Kriminalitätslage und  
ergänzenden Auswertung der polizeilichen Kriminalitätsstatistik  
(Kriminalitätsstatistikgesetz – KStatG)"  
BT-Drs. 19/2000 vom 07.05.2018**

**I. Vorbemerkung zum fachlichen Hintergrund der Stellungnahme des Verf.**

Der Verfasser dieser Stellungnahme war wissenschaftliches Mitglied der beiden bisherigen Periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung.

Er war Vorsitzender der 2007 vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) eingesetzten Arbeitsgruppe "Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems", die in ihrem Bericht empfohlen hat, "auch künftig Periodische Sicherheitsberichte zu erstellen".<sup>1</sup>

Der Verfasser ist einer der beiden Initiatoren und Verfasser des von zahlreichen Kollegen<sup>2</sup> und Fachverbänden unterstützten Aufrufs vom November 2017 "Vorschlag für eine Koalitionsvereinbarung zum 19. Deutschen Bundestag hinsichtlich einer unerlässlichen Optimierung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken in Bund und Ländern" (**Anlage 1**), in der u.a. gefordert worden war "Ein Periodischer Sicherheitsbericht sollte in der 19. und in jeder weiteren Wahlperiode vorgelegt werden; für die Sicherung der »Periodizität« ist eine gesetzliche Grundlage unerlässlich". Ferner war angeregt worden: "Die Verbindung von Polizeilicher Kriminalstatistik und den Strafrechtspflegestatistiken zu einer Verlaufsstatistik wird mittelfristig angestrebt, zunächst jedoch durch eine Machbarkeitsstudie unter Beteiligung von Praxis und Wissenschaft hinsichtlich der Struktur der Daten sowie den zu harmonisierenden Einzelmerkmalen geprüft."

Auf der "Nutzerkonferenz" des BMJV am 8. Juni 2018 hat sich der Verfasser erneut für einen Periodischen Sicherheitsbericht eingesetzt.

- 
- 1 RatSWD (Hrsg.): Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland, Baden-Baden 2009, S. 31, 77 ff.
  - 2 Im vorliegenden Text wird im Sinne der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind beide Geschlechter gleichermaßen.

Von daher ist es erwartungsgemäß, dass der Verfasser dieser Stellungnahme die Richtung des Gesetzentwurfes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstützt, als "Entscheidungsgrundlage für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik" (§ 1 Abs. 1 Entwurf KStatG) eine "verlässliche, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage"<sup>3</sup> zu erhalten und hierzu eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Vorgeschlagen werden:

1. Die Bundesregierung solle mindestens alle zwei Jahre einen umfassenden "Bericht zur Kriminalitätslage in Deutschland" unter Beteiligung der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft (Periodischer Sicherheitsbericht) vorlegen (§ 1 Entwurf KStatG).
2. Spätestens alle fünf Jahre sollen repräsentative Bevölkerungsbefragungen zur Aufklärung des sog. Dunkelfeldes durchgeführt werden, wobei, soweit möglich, eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse anzustreben ist (§ 3 Entwurf KStatG).
3. Angestrebt werden solle eine Verlaufsstatistik und eine Vergleichbarkeit der Erfassungssysteme der Strafrechtspflege (§ 4 Entwurf KStatG).

## **II. Zusammenhang mit der Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und SPD 2018**

Der Antrag greift eine Koalitionsvereinbarung der jetzigen Regierungsparteien auf. "Wir treten für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik ein. Wir wollen, dass kriminologische Evidenzen sowohl bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen als auch bei deren Evaluation berücksichtigt werden. ... Um ein Gesamtbild der langfristigen Kriminalitätsentwicklung zu bekommen, streben wir eine zügige Aktualisierung des Periodischen Sicherheitsberichts an. Um die Aussagekraft der Strafrechtspflegestatistiken zu erhöhen, werden wir in Zusammenarbeit mit den Ländern ein Strafrechtspflegestatistikgesetz schaffen. Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sollen langfristig zu einer Verlaufsstatistik zusammengeführt werden. Hierzu soll eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben werden."<sup>4</sup>

## **III. Stellungnahme zu § 1 des Entwurfs - "Periodischer Sicherheitsbericht"**

### **1. Erkenntnisgewinn eines Periodischen Sicherheitsberichts gegenüber einer Analyse der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken**

Ein Sicherheitsbericht bildet für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik eine notwendige und durch nichts zu ersetzende Erkenntnisgrundlage. Er bringt gegenüber einer Analyse lediglich von Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) und der verschiedenen Strafrechtspflegestatistiken einen nicht hoch genug einzuschätzenden Mehrwert.

- Kriminalstatistische Daten bedürfen der sachgerechten Interpretation. Dem trägt das Bundeskriminalamt (BKA) mit der Veröffentlichung der PKS in hohem Maße Rechnung. Denn diese - inzwischen in vier Bände aufgeteilten - Jahresberichte enthalten nicht nur die in Tabellen aufbereiteten Daten, sondern auch ausführliche Erläuterungen, Zeitreihen, grafische Veranschaulichungen und Interpretationsangebote.

---

3 BT-Drs. 19/2000, S. 1.

4 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 133.

- Das Statistische Bundesamt hat 1998 Ergebnisse der verschiedenen Strafrechtspflegestatistiken in der Veröffentlichung "Justiz im Spiegel der Rechtspflegestatistik" zusammengefasst. In der 2008 vorgelegten, 2011 und zuletzt 2015 in aktualisierter Auflage erschienenen Broschüre "Justiz auf einen Blick" 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. Insofern wurde mit den beiden bisherigen Periodischen Sicherheitsberichten 2001 und 2006, mit denen alte Forderungen der Wissenschaft aufgegriffen und umgesetzt wurden, ein neuartiger 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 Strafrechtspflegestatistiken, erstmalig in einem Bericht zusammenfasst und zugleich mit Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu Erscheinungsformen und Ursachen von Kriminalität verknüpft.“<sup>5</sup> Der Informationsgewinn dieser Sicherheitsberichte gegenüber den bisherigen, auch weiterhin unverzichtbaren Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken 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, Statistiken des Kraftfahrt-Bundesamtes) und von wissenschaftlichen Forschungsergebnissen enthält der Sicherheitsbericht eine Zusammenschau und Bilanzierung des derzeitigen Wissensstandes auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit.
- Die in Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken 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 werden nicht nur die "objektive" und die "subjektive" Seite der Kriminalität, sondern es werden auch die staatlichen Reaktionen hierauf sowie deren Effizienz berücksichtigt. Denn Verhinderung von Straftaten, sei es die des Ersttätters, sei es die des Rückfalltäters, ist der beste Opferschutz, den der Staat mit den Mitteln des Strafrechts leisten kann. Die Periodischen Sicherheitsberichte folgen dementsprechend in ihrem Aufbau einer Dreigliederung: Kriminalitätslage, strafrechtliche Sozialkontrolle, Prävention/Rückfall.
- Es werden Handlungsmöglichkeiten zur Vorbeugung oder Reduzierung von Kriminalität aufgezeigt, und zwar nicht nur mit strafrechtlichen, sondern auch mit außerstrafrechtlichen Mitteln. Denn vorbeugen ist allemal besser als bestrafen.

Eine Verpflichtung der Bundesregierung, derartige Berichte zu erstellen, besteht freilich nicht. Denn – im Unterschied zum Gutachten des „Sachverständigenrates zur Begutach-

---

5 Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001 ([https://www.bmjv.de/DE/Service/Fachpublikationen/Erster\\_Periodischer\\_Sicherheitsbericht\\_doc.html](https://www.bmjv.de/DE/Service/Fachpublikationen/Erster_Periodischer_Sicherheitsbericht_doc.html)), S. XIX.

tion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - SachvRatG<sup>6</sup> der zum „Kinder- und Jugendhilfebericht“<sup>7</sup> – 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.“<sup>8</sup> Mangels Verpflichtung konnte die Weiterführung des Sicherheitsberichts begründungslos eingestellt werden.

## **2. Gegenstand und Zielsetzung, Organisation, Periodizität und Verstetigung des Periodischen Sicherheitsberichts (PSB) gem. § 1 Entwurf KStatG**

### **2.1 Gegenstand und Zielsetzung (§ 1 Entwurf KStatG)**

§ 1 Entwurf KStatG nennt als Gegenstand des PSB die "Kriminalitätslage in Deutschland". Ziel soll sein, eine "Entscheidungsgrundlage für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik" zu liefern und die "fortlaufende Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen in einem für die Grundrechte besonders sensiblen Bereich" zu ermöglichen.

Diese Zielsetzung kann verkürzt werden auf "Entscheidungsgrundlage für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik und deren fortlaufende Überprüfung". Sie sollte freilich ergänzt werden um den Aspekt "Empfehlungen".

Allerdings geht der Entwurf für das mit dem Sicherheitsbericht beabsichtigte Ziel, eine "Entscheidungsgrundlage für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik" zu liefern, nicht weit genug. Denn ein Bericht nur "zur Kriminalitätslage in Deutschland" (§ 1 Abs. 1 Entwurf KStatG) ist für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik unzureichend. Sicherheitspolitik muss zwar die Tatsachen kennen, auf die politisch reagiert wird. Die Kriminalitätslage muss deshalb differenziert aufbereitet sein, Sicherheitspolitik ist dann aber die Prüfung und Entscheidung, auf welchen rechtlichen Wegen mit welchen rechtlichen Mitteln strafrechtlicher wie außerstrafrechtlicher Art (z.B. Ordnungswidrigkeitenrecht, Verwaltungsrecht usw.) der durch Kriminalität beeinträchtigte Rechtsgüterschutz verbessert werden soll. Eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik setzt voraus, dass Wissen vorhanden ist oder generiert wird, welche Wirkungen und welche möglichen unerwünschten/unbeabsichtigten Nebenfolgen die ergriffenen Maßnahmen haben. Schließlich wird Sicherheitspolitik auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung mit einbeziehen müssen. Deshalb sollte der Gegenstandsbereich eines Sicherheitsberichts beschrieben werden mit "Bericht zur objektiven und subjektiven kriminalitätsbezogenen Sicherheit in Deutschland, zu Kriminalprävention, insbesondere zur strafrechtlichen Sozialkontrolle und deren Effizienz."

Um das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, eine "Entscheidungsgrundlage für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik" zu liefern, zu erreichen, ist eine aktuelle, verlässliche und hinreichend aussagekräftige Datenlage erforderlich. Ein Sicherheitsbericht kann

---

6 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 249 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

7 § 84 Sozialgesetzbuch (SGB) – Achtes Buch (VIII) Kinder- und Jugendhilfe.

8 Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, S. 34.

immer nur so gut sein, wie die Daten, auf die er sich stützen kann. An dieser Datenlage fehlt es aber (vgl. unten unter 3.1). Deshalb sollte zeitnah eine Strafrechtspflege-statistikgesetz verabschiedet werden, das die rechtliche Grundlage für bundeseinheitliche optimierte Strafrechtspflegestatistiken bildet, durch die die bestehenden Informations-defizite, wie sie oben unter III.,3.1 skizziert worden sind, behoben werden.

## **2.2 Organisation des Periodischen Sicherheitsberichts (§ 1 Entwurf KStatG)**

Die beiden bisherigen Periodischen Sicherheitsberichte wurden von einem Gremium erstellt, dem fünf Wissenschaftler, Vertreter des Bundeskriminalamtes, des Statistischen Bundesamtes, der Kriminologischen Zentralstelle sowie des Bundesministeriums des Inneren und der Justiz angehörten. Für jeden Bericht wurde ein Berichterstatter aus dem Kreis der Wissenschaftler bestimmt. Deren Entwürfe wurden im Gremium intensiv diskutiert und in Abstimmung insbesondere mit den Vertretern von BMI und BMJ überarbeitet. Im Bundeskriminalamt war eine Geschäftsstelle eingerichtet, die die organisatorische Arbeit erledigte.

Sowohl das Gutachten des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ als auch der „Kinder- und Jugendhilfebericht“ werden von einem unabhängigen Gremium erstellt. Zu den Gutachten bzw. Berichten nimmt die Bundesregierung jeweils mit einem eigenen Bericht Stellung. Bei den beiden bisherigen Periodischen Sicherheitsberichten war die endgültige Fassung der Berichte ein Gemeinschaftswerk des Gremiums. Im Vorwort zum 1. PSB wird dies deutlich: "Stets war ein grundlegender Konsens im gesamten Gremium ausschlaggebend für die endgültige Fassung der jeweiligen Beiträge. Selbstverständlich bewerten jedoch Politik und Wissenschaft bestimmte deliktsspezifische Entwicklungen und ihre Ursachen nicht immer übereinstimmend. Dies spiegelt sich bisweilen in den Einzelbeiträgen wider."<sup>9</sup>

§ 1 des Entwurfs KStatG sieht vor, dass der künftige PSB "unter Beteiligung der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft" (§ 1 Abs. 1) erstellt werden soll. Allerdings sollen die Grundsätze der "Neutralität, Objektivität und fachlichen Unabhängigkeit" gelten (§ 1 Abs. 2). Damit ist aber keine wissenschaftliche Unabhängigkeit gewährleistet. Der Verzicht auf einen rein wissenschaftlichen Sicherheitsbericht wird damit begründet, dass ein solcher Bericht nicht "auf das beim Bundeskriminalamt vorhandene Fachwissen" zurückgreifen könne.<sup>10</sup> Diese Begründung überzeugt nicht. Die beiden bisherigen PSB haben gezeigt, dass die wissenschaftlichen Mitglieder des Gremiums sehr wohl in der Lage waren, in fachlicher Unabhängigkeit ihre Entwürfe zu verfassen.<sup>11</sup> Voraussetzung war nur die Zurverfügungstellung des statistischen Materials durch BKA und StatBA. Die Begründung beruht ferner auf der verengten Gegenstandsbeschreibung "Kriminalitätslage". Das Fachwissen des BKA besteht vor allem in der Analyse der statistischen Daten der PKS. Über Fachwissen zu Kriminalitätsursachen, zur strafrechtlichen Sozialkontrolle, zur tertiären Kriminalprävention und zur Rückfallwahrscheinlichkeit usw. verfügt das BKA nicht aus eigener Forschung. Deshalb sollte meines Erachtens ein künftiger PSB nach dem Vorbild der Berichte auf dem Gebiet der Wirtschaft und der Jugendhilfe ein Bericht eines unabhängigen wissenschaftlichen Gremiums sein, dem BKA und StatBA zuarbeiten sollten.

---

9 1. PSB (Fn. 5), S.XXX.

10 BT-Drs. 19/2000, S. 5, III.

11 Die Endfassung war freilich Ergebnis einer konsensualen Überarbeitung.

Ich schlage deshalb vor, dass der Bericht von einem Gremium erstellt wird, das aus Wissenschaftlern besteht, die über besondere sozialwissenschaftliche Sachkunde auf den Gebieten verfügen, die Gegenstand des PSB sind. Diese Wissenschaftler müssen unabhängig sein, wobei Vorbild § 1 Abs. 3 SachvRatG sein kann. Diesem Gremium arbeiten BKA und StatBA zu. Das Gremium kann externe Gutachten vergeben.

### **2.3 Verstetigung und Periodizität (§ 1 Entwurf KStatG)**

Der PSB soll "mindestens alle zwei Jahre" vorgelegt werden (§ 1 Abs. 1 Entwurf KStatG). Dies ist für einen sich auf "Kriminalitätslage" beschränkenden Bericht denkbar. Im Hinblick aber darauf, dass z.B. die Daten aus Dunkelfeldforschung erst in größeren zeitlichen Abständen erneuert werden sollen (§ 3 Abs. 1 Entwurf KStatG), dürfte der Erkenntnisgewinn innerhalb dieser kurzen Zeitspanne gering sein und kaum über das hinausgehen, was aus den Veröffentlichungen der Polizeilichen Kriminalstatistik hervorgeht. Ich schlage deshalb eine Vorlage "in jeder Legislaturperiode" vor.

Uneingeschränkt stimme ich dagegen zu, die Bundesregierung gesetzlich zu verpflichten, einen Periodischen Sicherheitsbericht vorzulegen. Ohne gesetzliche Grundlage ist, wie die bisherige Erfahrung zeigt, die Periodizität nicht gesichert.

## **3. Hinreichende Datenlage als Voraussetzung für die Erstellung eines Periodischen Sicherheitsberichts**

### **3.1 Bestehende Informationsdefizite**

Der Erste Periodische Sicherheitsbericht diene auch dazu, "Informationsdefizite kenntlich zu machen, um auf diese Weise Impulse für notwendige Forschung und für Verbesserungen auf dem Gebiet der Statistik zu geben."<sup>12</sup> Diese Informationsdefizite sind kenntlich gemacht worden, behoben wurden sie allerdings nicht. Insofern wird verwiesen auf einen Beitrag des Verf. dieser Stellungnahme "Was sollte der Strafgesetzgeber wissen wollen?" (**Anlage 2**)

Die verfügbaren Statistiken weisen Defizite auf in rechtlich-organisatorischer Hinsicht, bezüglich der Datenverfügbarkeit und der fehlenden personenbezogenen Verknüpfbarkeit der Mikrodaten sowie des Datenzugangs.

#### **1. Rechtlich-organisatorische Defizite des kriminal- und strafrechtspflegestatistischen Systems in Deutschland**

##### **1.1. Fehlende Rechtsgrundlage der Strafrechtspflegestatistiken und darauf beruhender Lücken in regionaler Hinsicht**

Im Unterschied zur PKS fehlt den Strafrechtspflegestatistiken<sup>13</sup> eine (bundes-)gesetzliche Grundlage. Es handelt sich nicht um Bundesstatistiken, sondern um koordinierte Länderstatistiken, die auf Verwaltungsanordnungen in den Ländern

---

12 1. PSB (Fn. 5), S. 600.

13 Staatsanwaltschaftsstatistik (StA-Statistik), Statistik des Strafgerichts (Strafgerichtsstatistik), Strafverfolgungs- (StVerfStat), Bewährungshilfe- (BewHiStat), Straf- (StVollzStat) und Maßregelvollzugsstatistik (MaßrVollzStat).

beruhen. Mangels bundesgesetzlicher Grundlage, die die flächendeckende Durchführung anordnen und haushaltsrechtlich absichern sollte, sind einige der Strafrechtspflegestatistiken teilweise erst verspätet eingeführt worden (die Strafverfolgungsstatistik wird erst seit 2007 flächendeckend geführt), teilweise sind sie (immer noch oder schon wieder) regional unvollständig. Seit einigen Jahren ist z.B. mangels flächendeckender Daten die Veröffentlichung der BewHiStat und der MaßrVollzStat eingestellt worden.

## 1.2 Begrenzte Vergleichbarkeit der Teilstatistiken

Die derzeitigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sind inhaltlich und erhebungsmethodisch nur teilweise aufeinander abgestimmt; ein Vergleich der (Teil-)Mengen der einzelnen Statistiken ist deshalb nur bedingt möglich. Die Unterschiede in den Zählweisen führen zu erheblichen Abweichungen in den Mengengerüsten. So weist z.B. die PKS in den Jahren 2015 519.221, 2016 501.011, 2017 469.386 Tatverdächtige aus, die wegen Diebstahls oder Unterschlagung registriert worden sind. In der StA-Statistik, in der ja nur bekannte Tatverdächtige (Js-Register) erfasst werden, werden in diesen beiden Jahre aber 845.531, 831.784 bzw. 756.081 Beschuldigte bei der Sachgruppe "Diebstahl und Unterschlagung" ausgewiesen, also das 1,6- bzw. 1,7-fache der Werte der PKS. Diese (über die Jahre hinweg stabile) "Vermehrung" der Beschuldigten beruht überwiegend auf unterschädlicher Erfassungs- und Zählweise.

2. Defizite hinsichtlich der Datenverfügbarkeit - Das derzeitige kriminalstatistische System weist gravierende, durch keine ersatzweise statistische Erfassung abgedeckte Lücken auf

### 2.1 Fehlende Statistiken

2.2.1 Fehlende Dunkelfelduntersuchungen. Es gibt keine regelmäßig durchgeführte, bundesweit repräsentative Dunkelfeldforschung, durch die u.a. der Einfluss der Anzeigeerstattung auf die Entwicklung polizeilich registrierter Kriminalität abgeschätzt werden könnte.<sup>14</sup>

#### 2.2.2 Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft

Eine Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft fehlt, obwohl die StA zunehmend mehr "Sanktionsmacht" bekommen hat und faktisch zu einem "Richter vor dem Richter"<sup>15</sup> geworden ist. Die seit 1981 für das frühere Bundesgebiet (ohne Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein) verfügbare StA-Statistik zeigt den steten Ausbau staatsanwaltschaftlicher Opportunitätseinstellungen zugunsten von Strafbefehlsanträgen/Anklagen.

**Schaubild 1** zeigt, dass der Anstieg des Geschäftsanfalls durch gestiegene, polizeilich registrierte Kriminalität vollständig verfahrensrechtlich entkriminalisiert worden ist. Bleiben die Erledigungen durch Abgaben und sonstige verfahrenstechnisch bedingte Erledigungen unberücksichtigt, dann stieg der Geschäftsanfall von 1.8 Millionen (1981) auf 2,3 Millionen (2017). Die Zahl der Anklagen/Strafbefehlsanträge ging in diesem Zeitraum aber von 822.000 auf 679.00 zurück, relativ von 47% auf 30%.

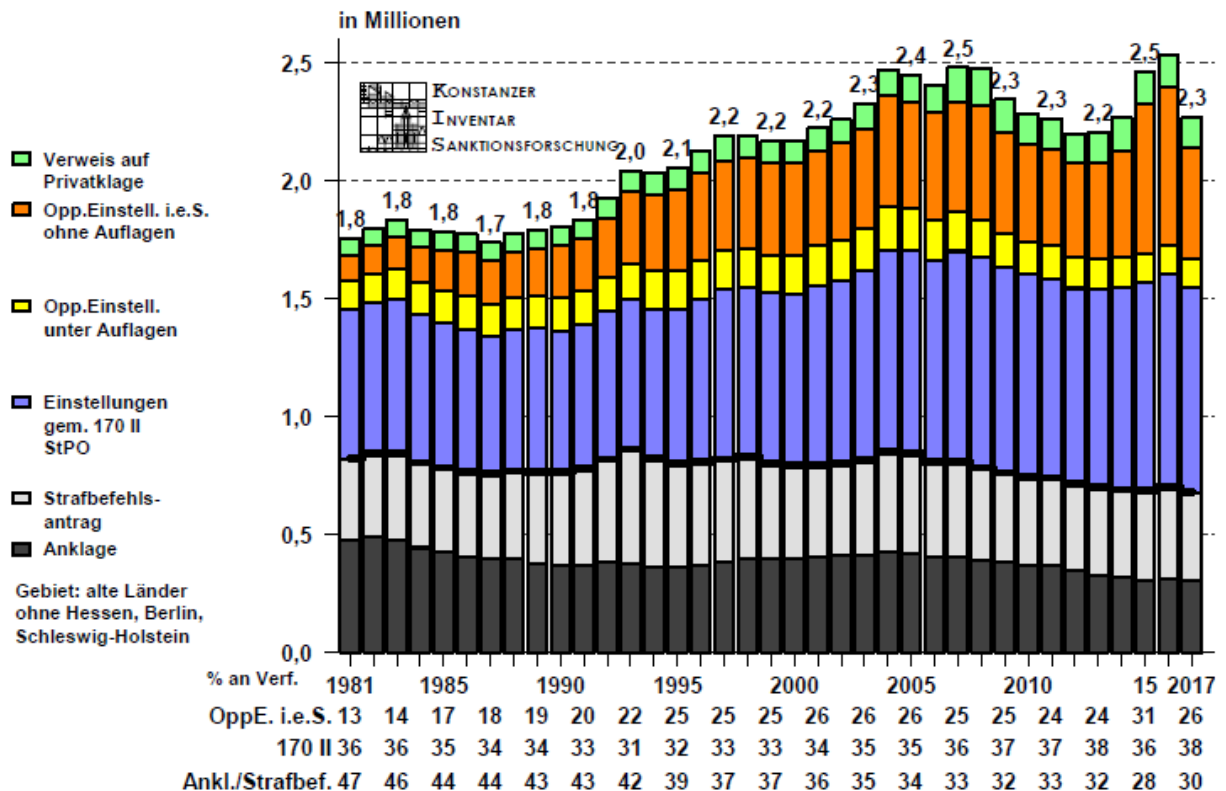
---

14 Zur Notwendigkeit von Viktimisierungssurveys vgl. die Stellungnahme des Verf. zu BT-Drs. 19/5894.

15 Kausch, Erhard: Der Staatsanwalt, ein Richter vor dem Richter?: Untersuchungen zu § 153a StPO, Berlin 1980.

Der Anteil der Einstellungen mangels hinreichenden Tatverdachts (§ 170 Abs. 2 StPO) blieb weitgehend unverändert. Dagegen stieg der Anteil der Opportunitätseinstellungen i.e.S. von 13% auf 26%. Die Darstellung der Entwicklung der Anteile veranschaulicht diesen Prozess der verfahrensrechtlichen Entkriminalisierung (vgl. **Schaubild 2**).

**Schaubild 1:** Erledigung der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren (gegen bekannte Tatverdächtige). Absolute Zahlen. Früheres Bundesgebiet (ohne Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein)



**Legende:**

Opp.Einst. i.e.S. ohne Auflagen: §§ 153 Abs. 1, 153b Abs. 1 StPO, § 45 Abs.1 und 2 JGG, § 31a BtMG.

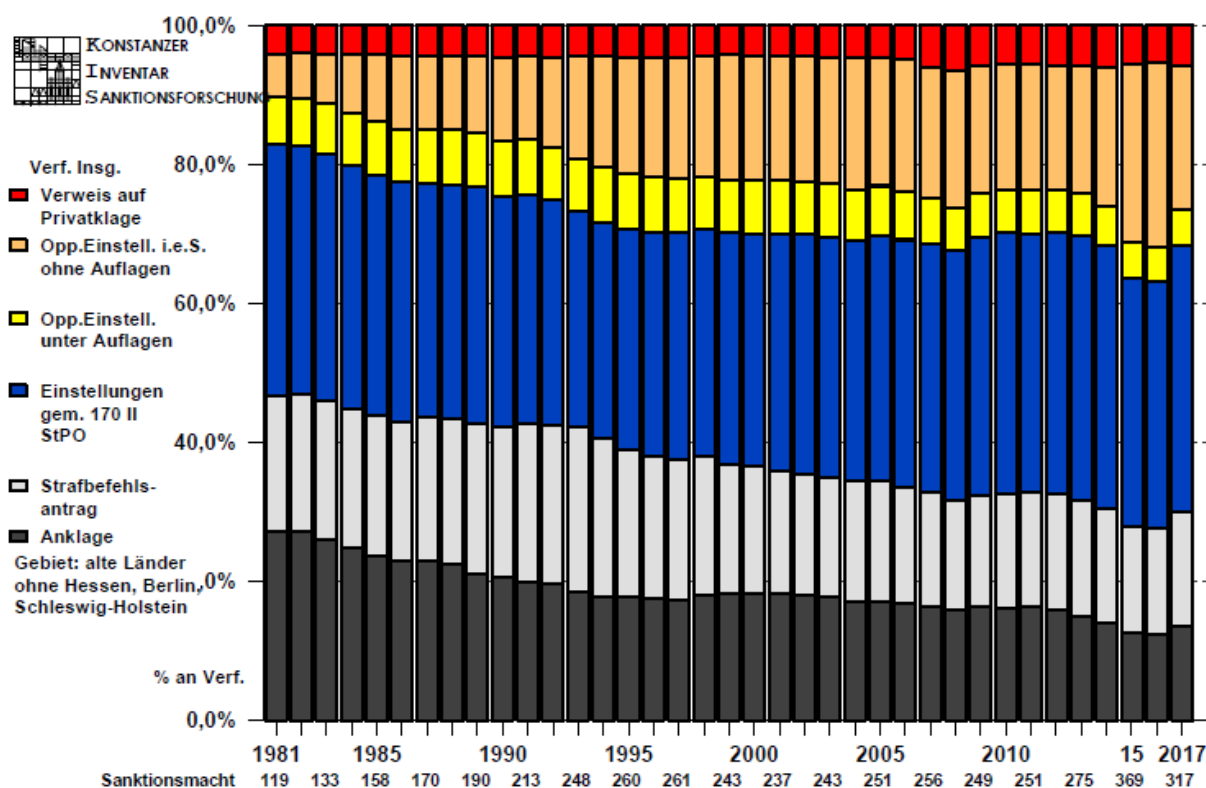
Opp.Einstellungen unter Auflagen: § 153a Abs. 1 StPO, § 45 Abs. 3 JGG, § 37 Abs. 1 BtMG.

Anklage: Anklagen vor dem Amtsgericht oder Landgericht, Antrag auf Eröffnung eines Sicherungsverfahrens, Antrag auf Durchführung eines objektiven Verfahrens, Antrag auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren, Antrag auf vereinfachtes Jugendverfahren.

**Datenquelle:** Staatsanwaltschaftsstatistik



**Schaubild 2:** Erledigung der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren (gegen bekannte Tatverdächtige). Relative Zahlen. Früheres Bundesgebiet (ohne Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein)



**Legende:** (vgl. Legende zu Schaubild 1)

**Datenquelle:** Staatsanwaltschaftsstatistik

Von den nach Auffassung der StA anklagefähigen Ermittlungsverfahren<sup>16</sup> wurden 2017 im Bundesgebiet knapp 50% aus Opportunitätsgründen gem. §§ 153, 153a, 153b StPO (ohne §§ 154 ff. StPO), § 45 JGG, §§ 31a, 37 BtMG eingestellt; 23% wurden durch Strafbefehlsantrag erledigt, lediglich in knapp 20% wurde Anklage erhoben (vgl. **Tabelle 1**). Keine Statistik weist nach, bei welchen Tat- und Tätergruppen die StA in welcher Weise von ihrer Einstellungskompetenz Gebrauch macht. Über die Höhe der vereinbarten Geldauflagen fehlen Nachweise. Über die Häufigkeit von verfahrensbeendenden Absprachen (Verständigung im Strafverfahren) liegen ebenfalls keine statistischen Unterlagen vor.

16 Verweis auf den Weg der Privatklage, §§ 153, 153a, 153b StPO (ohne §§ 154 ff. StPO), § 45 JGG, §§ 31a, 37 BtMG, Anklage i.w.S., Strafbefehl

**Tabelle 1:** Erledigung anklagefähiger staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren i.e.S.. Deutschland 2017

		(1)	(2)
		N	%
<b>1</b>	<b>Anklagefähige Ermittlungsverfahren (Zeilen 2, 3, 6)</b>	2.309.334	100
<b>2</b>	Verweisung auf den Weg der Privatklage	190.030	8,2
<b>3</b>	Opportunitäts-Einstellungen i.e.S. (Summe von Zeilen 4 und 5)	1.140.155	49,4
<b>4</b>	Opp.Einst. i.e.S. ohne Auflagen	970.354	42,0
<b>5</b>	Opp.Einst. unter Auflagen	169.801	7,4
<b>6</b>	Anklage i.w.S. und Strafbefehlsantrag	979.149	42,4
<b>7</b>	Strafbefehlsantrag	531.795	23,0
<b>8</b>	Anklage i.w.S.	447.354	19,4

**Legende:** (vgl. Legende zu Schaubild 1)

**Datenquelle:** Staatsanwaltschaftsstatistik

### 2.2.3 Lückenhafte Nachweise der Strafvollstreckung

Die Strafvollstreckung wird, von der Bewährungshilfestatistik abgesehen, überhaupt nicht erfasst. Die Bewährungshilfestatistik wird seit 2011 nicht mehr veröffentlicht, weil keine flächendeckenden Daten vorliegen. Weder zu den Weisungen/Auflagen im Jugendstrafrecht (und einem etwaigen Ungehorsamsarrest) noch zur Geldstrafenvollstreckung gibt es statistische Informationen.

### 2.2.4 Lückenhafte Nachweise des Strafvollzugs

Zahl und Merkmale der Gefangenen, Verwahrten und Untergebrachten sind durch die derzeitigen Stichtagsstatistiken nur verzerrt und lückenhaft erfasst. Zu den vollzuglichen Maßnahmen fehlen sämtliche Informationen. Zum Jugendarrestvollzug gibt es keine Statistik. Die Maßregelvollzugsstatistik wird nicht flächendeckend geführt. Die statistischen Daten zur Untersuchungshaft sind lückenhaft sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl der Untersuchungsgefangenen als auch hinsichtlich der Angaben zur Aussetzung des Vollzugs.

### 2.2.5 Fehlende Rückfallstatistik

Eine Rückfallstatistik fehlt; die bisherigen drei Legalbewährungsstudien beruhen auf Forschungsaufträgen.<sup>17</sup> Die derzeitige und eine weitere Erhebungswelle werden nicht mehr vom BMJV finanziert, sondern von der DFG.<sup>18</sup>

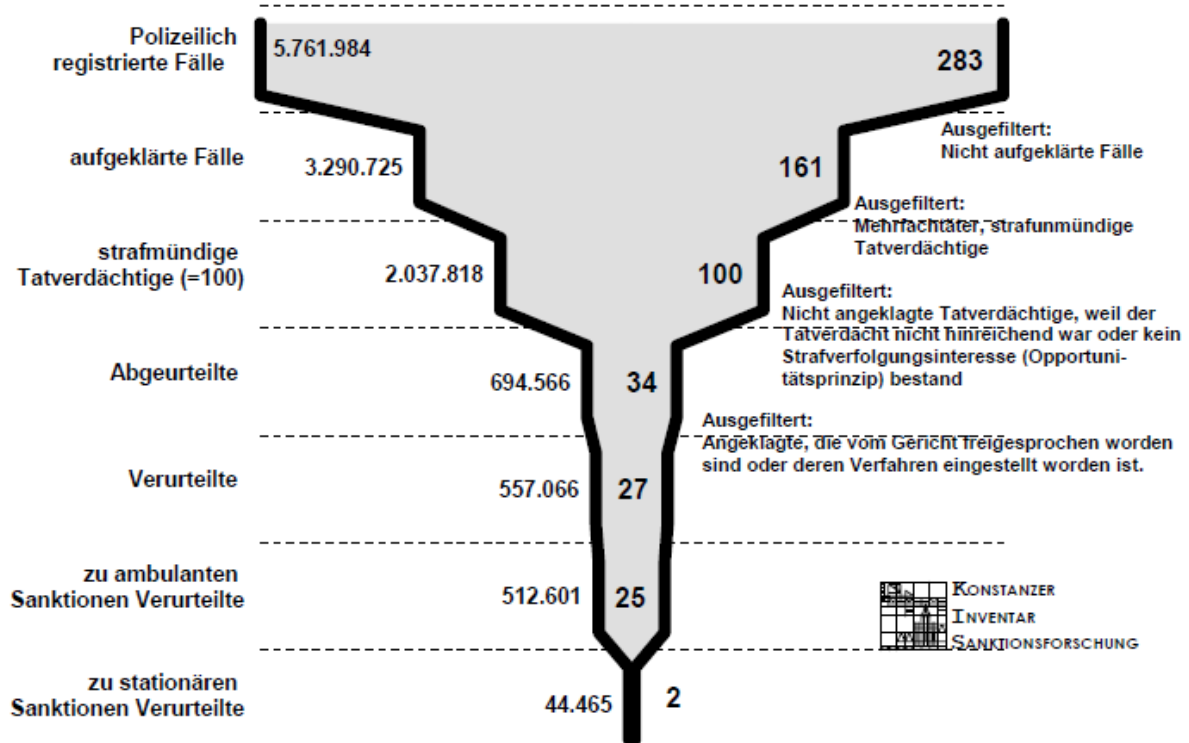
## 3. Fehlende personenbezogene Verknüpfung der Mikrodaten der Strafrechtspflegestatistiken

17 Vgl. zuletzt Jehle, Jörg-Martin; Albrecht, Hans-Jörg; Hohmann-Fricke, Sabine; Tetel Carina: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2010 bis 2013 und 2004 bis 2013. Berlin 2016.

18 <http://gepris.dfg.de/gepris/projekt/321544853>

Das Strafverfahren ist ein Prozess der Ausfilterung. Diese Prozesse können derzeit nicht exakt nachgezeichnet werden. Das kriminologische Trichtermodell zeigt lediglich die Größenordnungen der Ausfilterung (**Schaubild 3**).

**Schaubild 3:** Polizeilich registrierte Straftaten und ermittelte Tatverdächtige im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle (Trichtermodell), Verbrechen und Vergehen insgesamt, ohne Straftaten im Straßenverkehr. Absolute Zahlen und Relation zu der Zahl der im selben Jahr registrierten strafmündigen Tatverdächtigen. Deutschland 2017



**Datenquellen:** Polizeiliche Kriminalstatistik; Strafverfolgungsstatistik

Die Gegenüberstellung der Tatverdächtigen und Verurteilten zeigt zum Beispiel (bei allen damit verbundenen Ungenauigkeiten),<sup>19</sup> dass (2017) auf 100 wegen Vergewaltigung/sexueller Nötigung ermittelten Tatverdächtigen nur 8 wegen dieser Delikte Verurteilte kommen, bei gefährlicher Körperverletzung sind es immerhin schon 14, bei vorsätzlichen Tötungsdelikten 20. Diese Größenordnungen finden sich sowohl bei Jugendlichen, bei Heranwachsenden und bei Erwachsenen (vgl. **Schaubild 4**).

Niemand weiss, was bei diesen Delikten mit dem "Schwund" von über 90 bzw. 80 im Strafverfolgungssystem geschehen ist. Haben sich die Tatverdächtigen dem Verfahren (wie auch immer) "entzogen", wurden die Verfahren mangels Tatverdachts oder aus Opportunitätsgründen eingestellt, wurde wegen eines anderen, minder schweren Delikts verurteilt usw.?

19 Vgl. Heinz, Wolfgang: Differentielle Entkriminalisierung, in: Festschrift für Franz Streng, Heidelberg 2017, 443-464.

**Schaubild 4:** Wegen Gewaltkriminalität polizeilich registrierte jugendliche, heranwachsende und erwachsene Tatverdächtige, Abgeurteilte und Verurteilte. Anteile, bezogen auf die Zahl der Tatverdächtigen der jeweiligen Altersgruppe. Deutschland 2017

#### Mord, Totschlag (§§ 211, 212, 213 StGB)

Jugendliche	87	2	11
Heranwachsende	82	3	14
Erwachsene	70	9	22

#### einf. vors. Körperverletzung (§ 223 StGB)

Jugendliche	79	9	12
Heranwachsende	78	7	14
Erwachsene	83	4	13

#### gef. u. schwere Körperverletzung (§§ 224, 226, 231 StGB)

Jugendliche	74	11	15
Heranwachsende	74	11	15
Erwachsene	77	10	13

#### Raub, räub. Erpress., räub. Angriff (§§ 249-252, 255, 316a StGB)

Jugendliche	64	7	29
Heranwachsende	63	8	29
Erwachsene	70	7	23



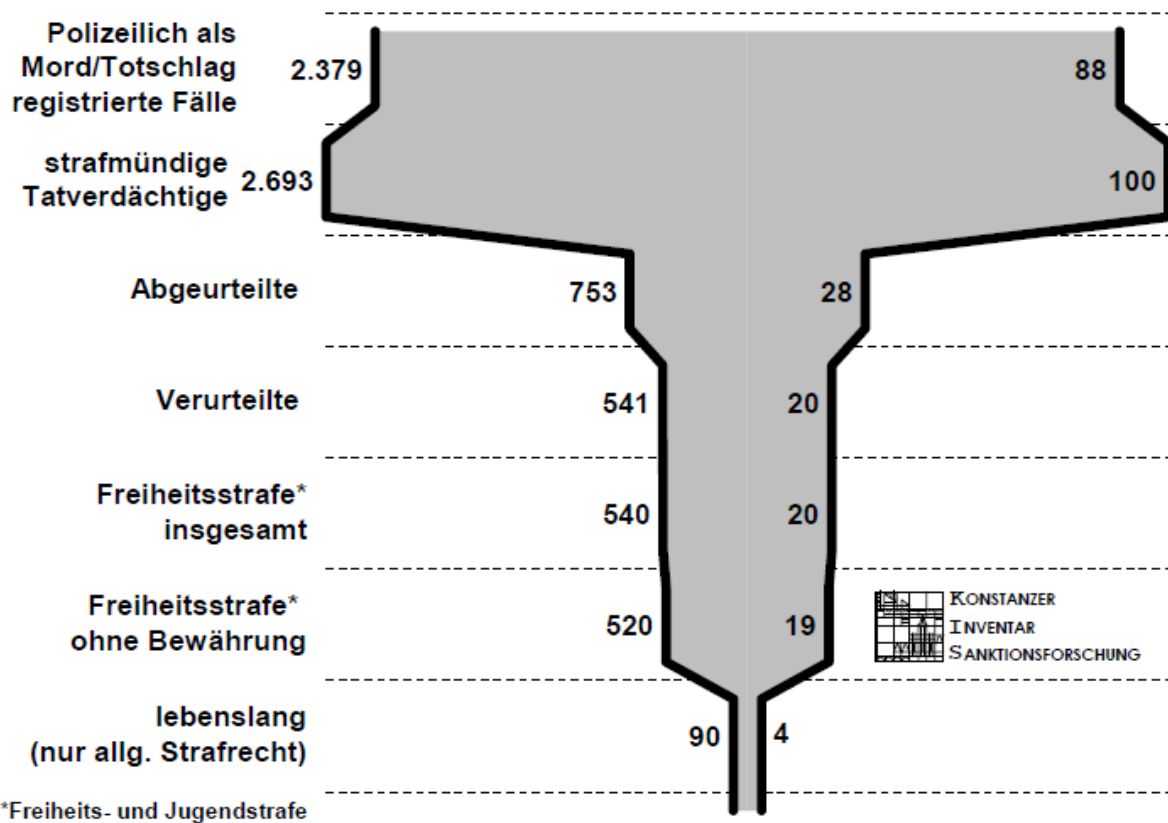
**Datenquellen:** Polizeiliche Kriminalstatistik; Strafverfolgungsstatistik

Eine Teilerklärung liegt darin, dass das Strafverfahren nicht nur ein Prozess der Ausfilterung ist, sondern auch ein Prozess der Bewertungsänderung, und zwar zumeist in Richtung auf „Herabdefinieren“ als Folge einer "Überschätzungstendenz" bei der polizeilichen Bewertung.<sup>20</sup> Aber auch dieser Prozess der Bewertungsänderung ist im gegenwärtigen statistischen System mangels verlaufsstatistischer Daten prinzipiell nicht erkenn- und messbar. Die sich bei deliktsspezifischer Gegenüberstellung von Tatverdächtigen und Verurteilten ergebenden Relationen der „Ausfilterung“ sind nicht gleichbedeutend mit "Nicht-Verurteilung". Sie bedeuten nur "jedenfalls keine Verurteilung entsprechend der polizeilichen Bewertung bei Abgabe der Akten an die Staatsanwaltschaft". Es gibt

20 "Soweit eine Straftat Interpretationsvarianten zulässt, wird der polizeiliche Sachbearbeiter daher die Bewertung nach dem jeweils schwereren Delikt vornehmen, für das ein Verdacht gegeben ist. ... Diese Bewertung nach der Verdachtslage führt auch dazu, auf einen Sachverhalt das schwerere Strafgesetz unter mehreren denkbaren anzunehmen. Dringt A mit gezogener Waffe in das Schlafzimmer des B ein, ohne dass die Motive zu klären waren, so wird die Polizei stets von der Annahme eines versuchten Tötungsdeliktes und nicht von Bedrohung, räuberischem Diebstahl usw. ausgehen. Zwangsläufig wird dadurch in der polizeilichen Kriminalstatistik der Umfang der schweren Kriminalität im Verhältnis zur weniger gravierenden stark überzeichnet" (Herold, Horst, Ist die Kriminalitätsentwicklung - und damit die Sicherheitslage - verlässlich zu beurteilen?, Kriminalistik 1976, S. 340).

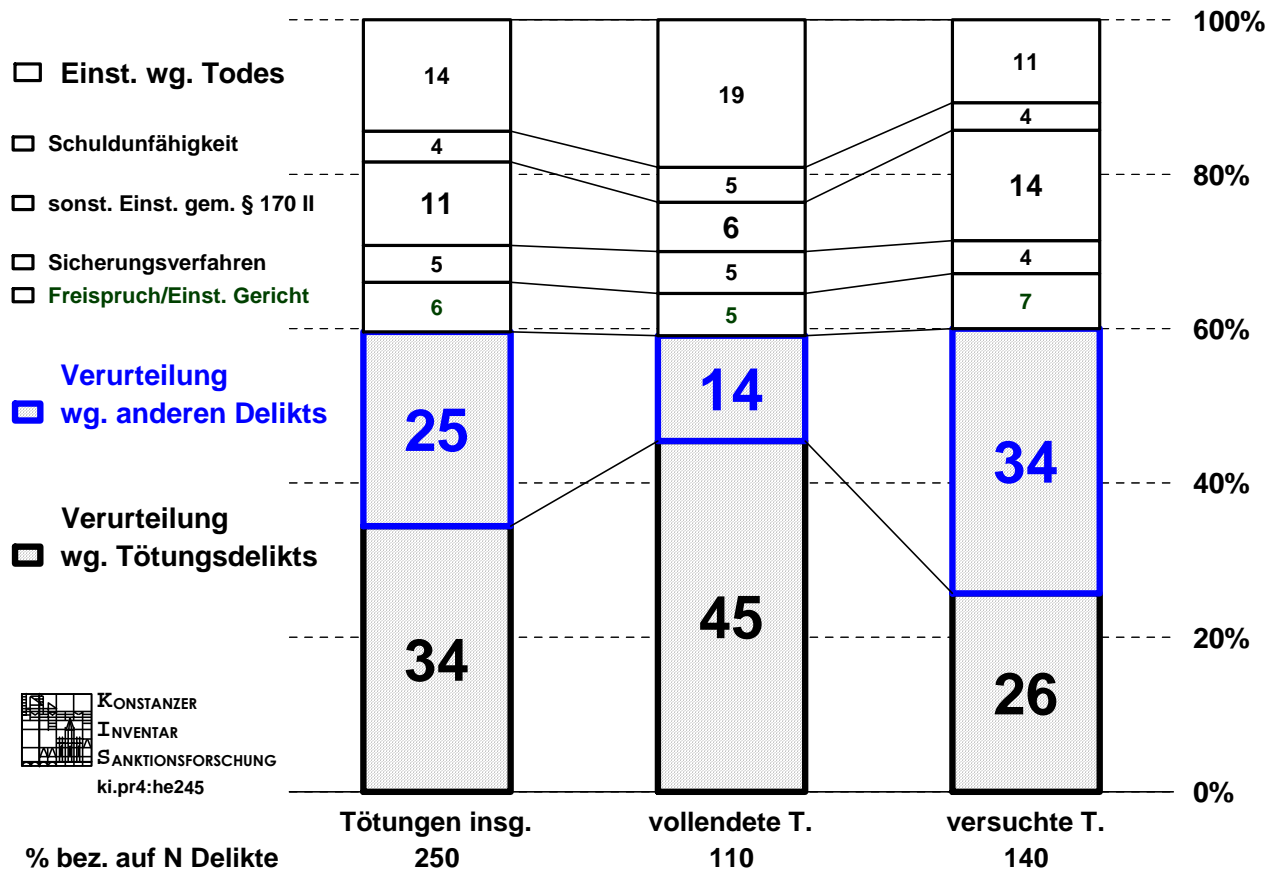
keine Möglichkeit, mit den Daten der gegenwärtigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken festzustellen, wie die Verfahren der Tatverdächtigen, die nicht wegen der ihnen polizeilicherseits zur Last gelegten Delikte verurteilt worden sind, erledigt wurden. Das Trichtermodell für vorsätzliche Tötungen (vgl. **Schaubild 5**) lässt z.B. nicht erkennen, wie der "Schwund" erklärt werden kann. Nur einzelne, regional und zeitlich beschränkte Aktenanalysen geben Anhaltspunkte (vgl. **Schaubild 6**).

**Schaubild 5:** Vorsätzliche Tötungsdelikte (§§ 211, 212, 216 StGB) - polizeilich registrierte Straftaten und ermittelte Tatverdächtige im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle (Trichtermodell). Absolute Zahlen und Relation zu der Zahl der im selben Jahr registrierten strafmündigen Tatverdächtigen.  
Deutschland, 2017



**Datenquellen:** Polizeiliche Kriminalstatistik; Strafverfolgungsstatistik

**Schaubild 6:** Auslese und Bewertungsverschiebung bei vorsätzlichen Tötungsdelikten – Aktenanalyse von 250 Strafverfahren des Jahres 1971 aus 6 deutschen Großstädten



**Datenquelle:** Steitz, Dieter: Probleme der Verlaufsstatistik, jur. Diss., Tübingen 1993, S. 111, Tab. 3a (eigene Zusammenstellung und Berechnung).

4. Datenveröffentlichung und -interpretation

Eine Zusammenschau der Ergebnisse der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken und mit wissenschaftlichen Befunden fehlt. Aber erst diese Zusammenschau ergibt ein umfassendes Bild von Kriminalität und strafrechtlicher Sozialkontrolle. Dem dienen die Periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung von 2001 und von 2006.

**3.2 Notwendige Maßnahmen zur Behebung bestehender Informationsdefizite**

Um die Voraussetzungen für einen aussagekräftigen Periodischen Sicherheitsbericht zu schaffen, sind deshalb erforderlich:

1. Strafrechtspflegestatistikgesetz: Ohne gesetzliche Grundlage ist eine flächendeckende Führung der Strafrechtspflegestatistiken nicht gewährleistet. Es bedarf deshalb eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes, durch das die kontinuierliche und flächendeckende Durchführung bereits bestehender bzw. ergänzend einzuführender Statistiken, die Weitergabe der entsprechenden Einzeldatensätze an das

- Statistische Bundesamt sowie der Zugang der unabhängigen Wissenschaft zu den Einzeldatensätzen (z.B. über die Forschungsdatenzentren) abgesichert wird.
2. Verstetigung eines bundesweiten Viktimisierungssurveys.<sup>21</sup>, der auch Forschungsinteressen der Wissenschaft berücksichtigt, interdisziplinär interessierende Fragestellungen aufnimmt und international anschluss- und vergleichsfähig ist. Empfehlenswert ist deshalb eine externe wissenschaftliche Begleitung bei Planung und Umsetzung.
  3. Ausbau der Polizeilichen Kriminalstatistik, insbesondere durch (Wieder-)Aufnahme des Ausweises der Straßenverkehrsdelikte, durch erweiterte Opfererfassung und durch Einführung von Schadensschwereindizes.
  4. Optimierung der Personenstatistiken der Strafrechtspflege, insbesondere durch
    - Einführung einer Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft (entsprechend der Strafverfolgungsstatistik).<sup>22</sup>
    - Erweiterung der Erhebungsmerkmale der Strafverfolgungsstatistik, um die Reformen der letzten Jahrzehnte im Bereich des Sanktionenrechts und des Verfahrensrechts (Ausbau des Strafbefehls- und des beschleunigten Verfahrens) erstmals auch statistisch abbildbar zu machen, sowie Ergänzung um die Opferperspektive.
    - Einführung einer Strafvollstreckungsstatistik (vor allem der ambulanten Sanktionen), in der die jetzige Bewährungshilfestatistik oder die derzeit in Vorbereitung befindliche Führungsaufsichtstatistik jeweils Teilstatistiken wären.
    - Erweiterung der Strafvollzugsstatistiken durch Einführung einer Jugendarrestvollzugsstatistik sowie einer inhaltlich erweiterten Strafvollzugsstatistik, die anknüpft an die Vorschläge des Strafvollzugausschusses der Länder aus dem Jahr 1993.
    - Inhaltliche Erweiterung der Maßregelvollzugsstatistik.
    - Einführung einer Untersuchungshaftstatistik, die - personenbezogen - für die Grundgesamtheit aller Untersuchungshaftanordnungen geführt werden sollte.
    - Verbesserung der Kompatibilität der Personenstatistiken der Strafrechtspflege untereinander und mit der PKS.
  5. Einführung einer Rückfallstatistik.
  6. Institutionalisierte Einbindung der Wissenschaft in die Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken, namentlich deren Erhebungsmerkmale.
  7. Verfügbarkeit der Mikrodaten der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sowie der Daten der Dunkelfeldstudien in den Forschungsdatenzentren; Zugang der Wissenschaft zu diesen Daten. Datenschutz wird z.B. durch Datenfernverarbeitung gewährleistet.

---

21 Vgl. hierzu die Stellungnahme des Verf. zu BT-Drs. 19/5894.

22 Die Geschäftsstatistik der Staatsanwaltschaft dient vor allem Informationsbedürfnissen der Verwaltung. Sie sollte deshalb - vergleichbar den beiden Statistiken "Strafgerichte" und "Strafverfolgung" - weiterhin geführt werden, also neben der Beschuldigtenstatistik der StA.

8. Schaffung der Grundlagen für eine "Datenbank für verlaufsstatistische Analysen" (nicht: Verlaufsstatistik). In dieser besonders gesicherten Datenbank sollten die personenbezogenen, pseudonymisierten Einzeldatensätze der PKS und sämtlicher Strafrechtspflegestatistiken gespeichert werden. Dies setzt voraus, dass die in den personenbezogenen Statistiken erfassten Einzeldatensätze eine einheitliche Fall-/Straftaten- bzw. Personenkennung (vergleichbar dem derzeitigen Vorgehen in der PKS, in den Legalbewährungsstudien sowie in der Studienverlaufsstatistik<sup>23</sup>) enthalten. Diese Datenbank würde nicht nur verlaufsstatistische Analysen, sondern auch eine einfacher zu erstellende und zudem vollständige (kein Ausfall hinsichtlich §§ 153 ff. StPO) Rückfallstatistik wie auch eine Datenvalidierung ermöglichen.
9. Verpflichtende Einführung eines Periodischen Sicherheitsberichts, der durch ein unabhängiges, wissenschaftliches Gremium erstellt werden sollte.

#### **IV. Stellungnahme zu § 3 des Entwurfs KStatG - "Bevölkerungsbefragung"**

Hierzu wird auf die ausführliche Stellungnahme zu BT-Drs. 19/5984 verwiesen.

#### **V. Stellungnahme zu § 4 des Entwurfs KStatG - "Verlaufsstatistik und Vergleichbarkeit"**

##### **1. Verlaufsstatistik § 4 des Entwurfs KStatG**

Unter einer Verlaufsstatistik wird eine Statistik verstanden, in der für definierte Grundgesamtheiten die Zugänge, die Bestände und die Abgänge dokumentiert sind. Auf das System der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken übertragen bedeutet dies, dass die Statistik nachweist, wie ein Fall X oder ein Tatverdächtiger Y auf jeder prozessualen Stufe des Strafverfahrens bewertet und welche verfahrensmäßige Entscheidung getroffen worden ist. Eine Verlaufsstatistik für die Grundgesamtheit "versuchter Mord" würde z.B., wie dies ansatzweise in **Schaubild 6** deutlich wurde, die polizeiliche Bewertung zu Beginn des Ermittlungsverfahrens und bei Abgabe der Akten an die StA nachweisen, die Bewertung der StA bei Abschlussverfügung sowie Art und Inhalt der gerichtlichen Entscheidung. Eine derartige Statistik als Tabellenwerk fortlaufend zu führen, wäre zeitaufwändig und kostspielig, das Erkenntnisinteresse für die Mehrzahl aller Delikte in der Regel nur gering. Von kriminologischer und kriminalpolitischer Bedeutung relevant sind deshalb nur verlaufsstatistische Analysen, die für konkrete Fragestellungen erstellt werden können.

Das derzeitige System der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken erlaubt weder die Erstellung einer Verlaufsstatistik noch die Durchführung verlaufsstatistischer Analysen. Diese setzen die Einrichtung einer Datenbank voraus, in der eine personenbezogene Verknüpfung der Daten über die verschiedenen Instanzen hinweg möglich ist. Hierzu ist das bisherige System isoliert erhobener und aufbereiteter Kriminal- und Strafrechtspflege-

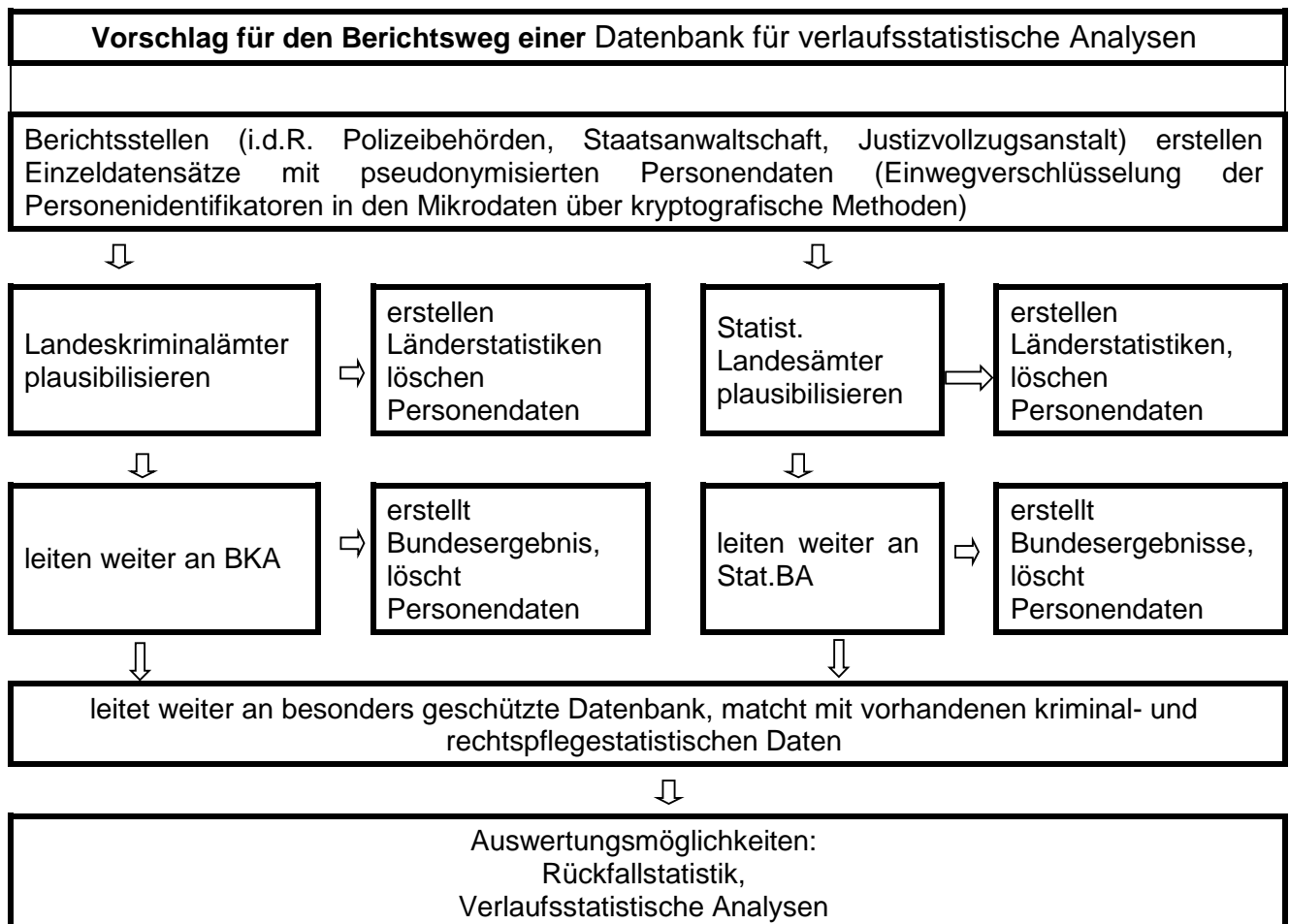
---

23 § 7 Gesetz über die Statistik für das Hochschulwesen sowie für die Berufsakademien - Hochschulstatistikgesetz.



statistiken zu ergänzen um ein statistisches Datenbanksystem, in das alle kriminologisch relevanten justiziellen Entscheidungen mit pseudonymisierten Personendaten eingetragen und anschließend miteinander verknüpft werden. Die bisherigen Einzelstatistiken auf Bundesebene können entweder wie bisher oder auf der Basis dieses Datenbanksystems erstellt werden (vgl. **Schaubild 7**).

**Schaubild 7:** Berichtsweg für die Erstellung einer Datenbank für verlaufsstatistische Analysen



Auf der Grundlage des Datenbanksystems könnten neue regelmäßige Bundesstatistiken über die bisher defizitären Datenbereiche hinaus geführt werden. Dies bietet sich nicht nur dort an, wo (abschließende) Entscheidungen zu erfassen sind, wie in der neu einzuführenden Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft oder in der Rückfallstatistik, sondern vor allem dort, wo es um die Abbildung von Prozesshandeln geht, also etwa bei Untersuchungshaft, Strafvollstreckung und Strafvollzug.

Nicht zuletzt wäre damit eine ebenso einfache wie wirksame Möglichkeit der Sicherung der Datenqualität durch Datentriangulation gegeben. Denn der Verurteilte, dessen Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt wurde, darf ohne Widerruf nicht in der Strafvollzugsstatistik erfasst sein, sondern muss zunächst in der (neuen) Strafvollstreckungsstatistik erscheinen usw.

Dieses Datenbanksystem würde schließlich die Grundlage bilden für verlaufsstatistische Analysen. Diese Analysen ersetzen selbstverständlich die herkömmlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken nicht. Weiterhin werden Gesetzgebung, Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit und Wissenschaft auf zeitnah verfügbare Daten angewiesen sein. Verlaufsstatistische Analysen setzen aber voraus, dass der "Fall" abgeschlossen ist, was u.U., in Abhängigkeit davon, welche Grundgesamtheit gewählt und welche Vollständigkeit angestrebt wird, längere Zeit dauern kann.

## **2. Vergleichbarkeit und Relevanz der Erhebungsmerkmale (§ 4 des Entwurfs KStatG)**

Die derzeitigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sind inhaltlich und erhebungsmethodisch nur teilweise aufeinander abgestimmt. Sie werden nach je eigenen Zähl- und Aufbereitungsregeln erstellt. Die Polizeilichen Kriminalstatistik hat z.B. seit 1983 auf Länderebene die sog. „echte“ Tatverdächtigenzählung eingeführt, seit 2009 auf Bundesebene. Ein Tatverdächtiger wird danach nur noch einmal gezählt, und zwar unabhängig davon, wie viele Ermittlungsverfahren gegen ihn im Berichtsjahr durchgeführt worden sind. Die Strafverfolgungsstatistik zählt dagegen eine Person so oft, wie gegen sie im Berichtszeitraum rechtskräftige Entscheidungen ergehen. Deshalb dürften die Daten der Strafverfolgungsstatistik um gut 10 % durch derartige Mehrfachzählungen überhöht sein. Die Verfahrensstatistiken wiederum, also die Staatsanwaltschaftsstatistik und die Strafgerichtsstatistik, zählen Verfahren, unabhängig von der Zahl der hiervon betroffenen Personen. Die Zahl der insgesamt Beschuldigten beträgt, selbst bei Bereinigung der Beschuldigtenzahlen durch Abzug sowohl des Anteils der nicht durch die Polizei eingeleiteten Verfahren als auch des (in der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht erfassten) Sachgebiets "Straftaten im Straßenverkehr", das 1,6- bis 1,7-fache.

Ebenso verschieden sind die Konzepte hinsichtlich des Ausweises bei mehreren verwirklichten Straftaten. Die Polizeilichen Kriminalstatistik will die Bandbreite der Straftaten erfassen und weist deshalb den Tatverdächtigen in jeder Straftatenuntergruppe aus. Die Strafverfolgungsstatistik folgt dagegen dem Prinzip der Einheit der Person und weist den Abgeurteilten/Verurteilten nur bei dem schwersten Straftatbestand aus mit der Folge, dass die Angaben umso unzuverlässiger werden, je minder schwer der Straftatbestand ist.

Die Erhebungsmerkmale der Strafverfolgungsstatistik sind seit der Strafrechtsreform Anfang der 1970er Jahre nur geringfügig verändert worden. Es ist schlicht nicht möglich festzustellen, ob und wie die gesetzgeberischen Reformen des materiellen Strafrechts und des Verfahrensrechts von der Praxis umgesetzt worden sind. Dies beginnt bei staatsanwaltschaftlichen Opportunitätsentscheidungen und setzt sich fort bei den Strafen. Die Frage, bei welchen Tat- und Tätergruppen die Praxis aus Opportunitätsgründen einstellt und ob diese Praxis, wie das BVerfG<sup>24</sup> dies gefordert hat, „im Wesentlichen“ einheitlich ist, kann aufgrund der Strafrechtspflegestatistiken nicht beantwortet werden. Ebenfalls nicht beantwortet werden können die Fragen nach den Inhalten bzw. der Höhe der Auflagen im Zusammenhang mit Opportunitätsentscheidungen. Zur Nutzung eines Täter-Opfer-Ausgleichs, zu den ambulanten Maßnahmen nach Jugendstrafrecht usw. fehlen vollständige und differenzierte Informationen. "Die fehlende bundesgesetzliche Grundlage für die Strafverfolgungsstatistik hat nicht nur die flächendeckende Einführung

der Statistik in den neuen Ländern erheblich verzögert. Sie hat auch dazu geführt, dass Anpassungen des Merkmalskatalogs an neue Fragestellungen sowie der Aufbereitungsverfahren an die gewandelten technisch-organisatorischen Rahmenbedingungen weitgehend unterblieben sind. ... Dem gewandelten Erkenntnisinteresse und Datenbedarf seitens der Kriminal- und Rechtspolitik, der Wissenschaft und der Öffentlichkeit kann die Statistik nur noch bedingt gerecht werden.<sup>25</sup> Die Erhebungsmerkmale werden in Ausschüssen der Länder und des Bundes vereinbart. Diese Ausschüsse setzen sich zusammen aus Vertretern der Statistischen Ämter und der Exekutive. Wissenschaft und Legislative sind in keinem dieser Ausschüsse vertreten. Im Vordergrund stehen deshalb Interessen der (Landes-)Justizverwaltungen. Ohne ein Strafrechtspflegestatistikgesetz des Bundes ist hier keine Änderung erwartbar.

## **VI. Zusammenfassende Bewertung des Antrags eines Entwurfs KStatG (BT-Drs. 19/2000)**

1. Die Richtung des Gesetzentwurfes, die Bundesregierung zu verpflichten, als "Entscheidungsgrundlage für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik" (§ 1 Abs. 1 Entwurf KStatG) eine "verlässliche, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage, die über die bloße Analyse der Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistiken hinausgeht"<sup>26</sup> vorzulegen, wird uneingeschränkt unterstützt. Ein Sicherheitsbericht ist für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik ein durch nichts zu ersetzendes Instrument, den aktuellen Wissensbestand im Bereich von Kriminalität und strafrechtlicher Sozialkontrolle zusammenzutragen. Diese Auffassung teilen auch die jetzigen Regierungsparteien, die vereinbart haben: "Wir treten für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik ein. Wir wollen, dass kriminologische Evidenzen sowohl bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen als auch bei deren Evaluation berücksichtigt werden. ... Um ein Gesamtbild der langfristigen Kriminalitätsentwicklung zu bekommen, streben wir eine zügige Aktualisierung des Periodischen Sicherheitsberichts an."<sup>27</sup>

2. Uneingeschränkt stimme ich auch einer gesetzlichen Verpflichtung der Bundesregierung zu, einen Periodischen Sicherheitsbericht vorzulegen. Ohne gesetzliche Grundlage ist, wie die Erfahrung mit den beiden bisherigen Sicherheitsberichten der Jahre 2001 und 2006 gezeigt hat, die Periodizität nicht gesichert.

3. Allerdings geht der Entwurf für das mit dem Sicherheitsbericht beabsichtigte Ziel, eine "Entscheidungsgrundlage für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik" zu liefern, nicht weit genug. Denn ein Bericht nur "zur Kriminalitätslage in Deutschland" (§ 1 Abs. 1 Entwurf KStatG) ist für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik unzureichend. Sicherheitspolitik muss zwar die Tatsachen kennen, auf die politisch reagiert wird. Die Kriminalitätslage muss deshalb differenziert aufbereitet sein, Sicherheitspolitik ist dann aber die Prüfung und Entscheidung, auf welchen rechtlichen Wegen mit welchen rechtlichen Mitteln strafrechtlicher wie außerstrafrechtlicher Art (z.B. Ordnungswidrigkeitenrecht, Verwaltungsrecht usw.) der durch Kriminalität beeinträchtigte Rechtsgüterschutz verbessert werden

---

25 Brings, Stefan: Die erweiterten Analysemöglichkeiten der Strafverfolgungsstatistik seit dem Berichtsjahr 2009, in: Festschrift für Wolfgang Heinz, Baden-Baden 2012, S. 22.

26 BT-Drs. 19/2000, S. 1.

27 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 133.

soll. Eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik setzt voraus, dass Wissen vorhanden ist oder generiert wird, welche Wirkungen und welche unerwünschten/unbeabsichtigten Nebenfolgen die ergriffenen Maßnahmen haben. Schließlich wird Sicherheitspolitik auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung mit einbeziehen müssen. Deshalb sollte der Gegenstandsbereich eines Sicherheitsberichts beschrieben werden mit "Bericht zur objektiven und subjektiven kriminalitätsbezogenen Sicherheit in Deutschland, zu Kriminalprävention, insbesondere zur strafrechtlichen Sozialkontrolle und deren Effizienz."

4. Ein Sicherheitsbericht, der diese Anforderungen erfüllen kann, kann nur ein Bericht sein, der von einem Gremium von Wissenschaftlern erstellt wird. Denn nur Wissenschaft verfügt über das erforderliche, auf Forschung beruhende Fachwissen. § 1 des Entwurfs KStatG sieht dagegen vor, dass der künftige Periodische Sicherheitsbericht "unter Beteiligung der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft" (§ 1 Abs. 1 Entwurf KStatG) erstellt werden soll. Der Verzicht auf einen rein wissenschaftlichen Sicherheitsbericht wird damit begründet, dass ein solcher Bericht nicht "auf das beim Bundeskriminalamt vorhandene Fachwissen" zurückgreifen könne.<sup>28</sup> Diese Begründung überzeugt nicht. Die beiden bisherigen PSB haben gezeigt, dass die wissenschaftlichen Mitglieder des Gremiums sehr wohl in der Lage waren, in fachlicher Unabhängigkeit ihre Entwürfe zu verfassen. Voraussetzung war nur die Zurverfügungstellung des statistischen Materials durch BKA und StatBA. Die Begründung beruht ferner auf der verengten Gegenstandsbeschreibung "Kriminalitätslage". Das Fachwissen des BKA besteht vor allem in der Analyse der statistischen Daten der PKS. Über Fachwissen zu Kriminalitätsursachen, zur strafrechtlichen Sozialkontrolle, zur tertiären Kriminalprävention und zur Rückfallwahrscheinlichkeit usw. verfügt das BKA nicht aus eigener Forschung.

Ein aussagekräftiger Sicherheitsbericht sollte deshalb von einem Gremium erstellt werden, das aus Wissenschaftlern besteht, die über besondere sozialwissenschaftliche Sachkunde auf den Gebieten verfügen, die Gegenstand des PSB sind. Diese Wissenschaftler müssen unabhängig sein, wobei Vorbild § 1 Abs 3 SachvRatG sein kann. Diesem Gremium arbeiten BKA und StatBA zu. Das Gremium sollte externe Gutachten vergeben können.

5. Der PSB soll "mindestens alle zwei Jahre" vorgelegt werden (§ 1 Abs. 1). Dies ist für einen sich auf "Kriminalitätslage" beschränkenden Bericht denkbar. Im Hinblick aber darauf, dass z.B. die Daten aus Dunkelfeldforschung erst in größeren zeitlichen Abständen erneuert werden sollen (§ 3 Abs. 1 Entwurf KStatG), dürfte der Erkenntnisgewinn innerhalb dieser kurzen Zeitspanne gering sein und kaum über das hinausgehen, was aus den Veröffentlichungen der Polizeilichen Kriminalstatistik hervorgeht. Realistischerweise kann ein "Bericht zur objektiven und subjektiven kriminalitätsbezogenen Sicherheit in Deutschland, zu Kriminalprävention, insbesondere zur strafrechtlichen Sozialkontrolle und deren Effizienz" nur einmal in einer Legislaturperiode vorgelegt werden.

6. Um das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, eine "Entscheidungsgrundlage für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik" zu liefern, zu erreichen, ist eine aktuelle, verlässliche und hinreichend aussagekräftige Datenlage erforderlich. Ein Sicherheitsbericht kann immer nur so gut sein, wie die Daten, auf die er sich stützen kann. Ein "wichtiges Anliegen" des Ersten Periodischen Sicherheitsberichts war es bereits, "Informationsdefizite kenntlich zu machen, um auf diese Weise Impulse für notwendige Forschung und

für Verbesserungen auf dem Gebiet der Statistik zu geben."<sup>29</sup> Die 2001 im 1. PSB festgestellten Defizite sind immer noch nicht behoben. Deshalb sollte zeitnah ein Strafrechtspflegestatistikgesetz verabschiedet werden, das die rechtliche Grundlage für bundeseinheitliche, optimierte Strafrechtspflegestatistiken bildet, durch die die bestehenden Informationsdefizite, wie sie oben unter III.,3.1 skizziert worden sind, behoben werden.

7. Ebenfalls nicht weitgehend genug ist die vorgeschlagene Regelung hinsichtlich der Bevölkerungsbefragung (§ 3). Diese soll der Aufklärung des sog. Dunkelfeldes dienen. Moderne Dunkelfeldforschung geht in Form von Viktimisierungssurveys inzwischen weit über dieses konventionelle Ziel hinaus und berücksichtigt umfassend Opferwahrnehmung, -verarbeitung und -erwartung.<sup>30</sup> Ihre kriminologische und kriminalpolitische Bedeutung erhalten derartige Dunkelfeldforschungen vor allem durch Wiederholungen, die Vergleiche zwischen verschiedenen Messzeiträumen ermöglichen. Wiederholungsbefragungen erfüllen aber nur dann ihren Zweck, wenn sie mit gleicher Stichprobenziehung und Erhebungsmethode durchgeführt werden. Vergleichbarkeit ist deshalb nicht, "soweit möglich ... anzustreben" (§ 3 Abs. 2 Entwurf KStatG), sondern muss unabdingbar gewährleistet werden.

8. Eine Verlaufsstatistik i.S. eines Tabellenwerkes ist, entgegen § 4 des Entwurfs KStatG, nicht anzustreben. Richtigerweise geht es darum, die Voraussetzungen zu schaffen für verlaufsstatistische Analysen. Hierzu genügt aber weder das gegenwärtige kriminal- und strafrechtspflegestatistische System noch genügt eine künftig herzustellende "Vergleichbarkeit". Erforderlich ist vielmehr die Möglichkeit, personenbezogen, aber pseudonymisiert die Erledigung des Verfahrens zu verfolgen. Dies setzt die Schaffung eines entsprechenden Datenbanksystems voraus. Hierzu sollte alsbald eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben werden. Der Bundesgesetzgeber hat mit der Studienverlaufsstatistik (§ 7 Hochschulstatistikgesetz) die technische und datenschutzrechtliche Machbarkeit aufgezeigt.

---

29 1. PSB (Fn. 5), 600.

30 Vgl. hierzu die Stellungnahme des Verf. zu BT-Drs 19/5894, III.

## Anlage 1:

### Vorschlag für eine Koalitionsvereinbarung zum 19. Deutschen Bundestag

hinsichtlich einer unerlässlichen

#### Optimierung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken in Bund und Ländern

##### 1. Defizitanalyse

Das derzeitige kriminalstatistische System beeinträchtigt die Möglichkeiten aussagekräftiger Grundlagenforschung zu Struktur und Entwicklung der Kriminalität in Deutschland, auch im Vergleich zu anderen, vor allem benachbarten, europäischen Staaten. Es begrenzt darüber hinaus auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene angewandte bzw. praxisorientierte Forschung, beispielsweise zu den Effekten von kriminalpräventiven Programmen.

Schließlich ist es im Hinblick auf die Anforderungen einer rationalen, evidenzbasierten Kriminalpolitik optimierungsbedürftig.

Die Politik braucht aktuelle und verlässliche statistische Nachweise über Ausmaß, Struktur und Entwicklung der registrierten Kriminalität einerseits, über die Strafverfolgung, Strafvollstreckung und den Strafvollzug andererseits.

Solche Nachweise sind unerlässlich als Grundlage für alle weiteren erfolgreichen Planungen und Entscheidungen von kriminal- und strafrechtspolitischen Maßnahmen, und zudem zur Kontrolle der bestehenden Systeme.

##### a) Fehlende Verbindung zwischen vorhandenen Statistiken

Es fehlt in Deutschland nicht an Statistiken zu verschiedenen Einzelbereichen bzw. Institutionen. So gibt es beispielsweise

- die Polizeiliche Kriminalstatistik,
- die Staatsanwaltschaftsstatistik,
- die Strafverfolgungsstatistik,
- die Bewährungshilfestatistik,
- die Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik

Das gegenwärtige deutsche System der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken ist jedoch gekennzeichnet durch einen eklatanten Mangel an Verbindungen zwischen den einzelnen Statistiken.

Sie dienen verschiedenen Zwecken. Sie weisen jeweils spezifische Erhebungseinheiten und -merkmale auf.

Sie verfolgen (zum Teil) unterschiedliche Erhebungs- und Aufbereitungskonzepte, sowie insbesondere unterschiedliche Zählweisen.

Ihre Ergebnisse sind deshalb nur bedingt miteinander vergleichbar und nicht aufeinander beziehbar.

**Anlage 2:**

*Sonderdruck aus:*

**Kriminologie – .....  
Kriminalpolitik – Strafrecht**

*Festschrift für Hans Jürgen Kerner .....  
zum 70. Geburtstag*

Herausgegeben von

Klaus Boers, Thomas Feltes, Jörg Kinzig,  
Lawrence W. Sherman, Franz Streng  
und Gerson Trüg



Mohr Siebeck 2013

*Dieser Sonderdruck ist im Buchhandel nicht erhältlich.*

# Vorschlag für eine Koalitionsvereinbarung

zum 19. Deutschen Bundestag

hinsichtlich einer unerlässlichen

## Optimierung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken in Bund und Ländern

### 1. Defizitanalyse

Das derzeitige kriminalstatistische System beeinträchtigt die Möglichkeiten aussagekräftiger Grundlagenforschung zu Struktur und Entwicklung der Kriminalität in Deutschland, auch im Vergleich zu anderen, vor allem benachbarten, europäischen Staaten. Es begrenzt darüber hinaus auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene angewandte bzw. praxisorientierte Forschung, beispielsweise zu den Effekten von kriminalpräventiven Programmen.

Schließlich ist es im Hinblick auf die Anforderungen einer rationalen, evidenzbasierten Kriminalpolitik optimierungsbedürftig.

Die Politik braucht aktuelle und verlässliche statistische Nachweise über Ausmaß, Struktur und Entwicklung der registrierten Kriminalität einerseits, über die Strafverfolgung, Strafvollstreckung und den Strafvollzug andererseits.

Solche Nachweise sind unerlässlich als Grundlage für alle weiteren erfolgreichen Planungen und Entscheidungen von kriminal- und strafrechtspolitischen Maßnahmen, und zudem zur Kontrolle der bestehenden Systeme.

#### a) Fehlende Verbindung zwischen vorhandenen Statistiken

Es fehlt in Deutschland nicht an Statistiken zu verschiedenen Einzelbereichen bzw. Institutionen. So gibt es beispielsweise

- die Polizeiliche Kriminalstatistik,
- die Staatsanwaltschaftsstatistik,
- die Strafverfolgungsstatistik,
- die Bewährungshilfe statistik,
- die Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik

Das gegenwärtige deutsche System der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken ist jedoch gekennzeichnet durch einen eklatanten Mangel an Verbindungen zwischen den einzelnen Statistiken.

Sie dienen verschiedenen Zwecken. Sie weisen jeweils spezifische Erhebungseinheiten und -merkmale auf.

Sie verfolgen (zum Teil) unterschiedliche Erhebungs- und Aufbereitungskonzepte, sowie insbesondere unterschiedliche Zählweisen.

Ihre Ergebnisse sind deshalb nur bedingt miteinander vergleichbar und nicht aufeinander beziehbar.



Dieses System ist deshalb in mehrfacher Hinsicht optimierungsbedürftig.

## b) Fehlende gesetzliche Grundlage der Strafrechtspflegestatistiken

Im Unterschied zur Polizeilichen Kriminalstatistik fehlt den Strafrechtspflegestatistiken jegliche gesetzliche Grundlage.

Dieser Mangel ist bereits in datenschutzrechtlicher Hinsicht sehr problematisch.

Sodann führt er dazu, dass die Führung von einzelnen Strafrechtspflegestatistiken unterbleiben kann, ohne dass solches irgendwelche Folgen nach sich ziehen müsste.

Die vollständige Abhängigkeit der Datenerhebungen von landesinternen Verwaltungsanordnungen trägt dazu bei, dass über Jahre und teilweise Jahrzehnte hinweg kein bundesweit verlässliches Bild der staatlichen Reaktionen auf Straftaten bzw. des Umgangs mit Straftätern/Verurteilten gezeichnet und bewertet werden kann.

Dazu Beispiel 1: Die Statistik über die von den Strafgerichten wegen Straftaten abgeurteilten, verurteilten, bestraften oder auch sonst abschließend behandelten Personen (Strafverfolgungstatistik) für Deutschland insgesamt wurde nicht bereits 1991, wie es wünschenswert gewesen wäre, sondern erst 2007 flächendeckend eingeführt.

Dazu Beispiel 2: Andere Rechtspflegestatistiken von erheblicher rechtspolitischer Bedeutung werden nicht mehr fortgeführt. So aktualisiert das Statistische Bundesamt die Statistik über die Unterstellung von Verurteilten bzw. Straftentlassenen unter Bewährungsaufsicht, auch Führungsaufsicht (Bewährungshilfestatistik) seit 2011 und die Statistik über den Vollzug der Maßregeln der Besserung und Sicherung (Maßregelvollzugstatistik) mangels flächendeckender Angaben seit 2013/2014 nicht mehr.

## c) Fehlende Aktualisierung der Erhebungsmerkmale in den Strafrechtspflegestatistiken

Auch die Inhalte der Strafrechtspflegestatistiken werden mangels bundesgesetzlicher Grundlage nicht durch Gesetz bzw. Durchführungsverordnung festgelegt. Vielmehr werden sie in statistikspezifischen Ausschüssen der Länder und des Bundes ausgehandelt.

Dringend angesagte Anpassungen der Merkmalskataloge an neue Fragestellungen sowie der Aufbereitungsverfahren an die gewandelten technisch-organisatorischen Rahmenbedingungen sind weitgehend unterblieben, unter anderem infolge unterschiedlicher Interessenlagen in bzw. zwischen den Ländern oder zwischen den Ländern und dem Bund.

Die Umsetzung der kriminalpolitischen Reformen der letzten 50 Jahre kann mit den verfügbaren statistischen Daten nur zu einem sehr kleinen Teil nachgewiesen werden.

Anschauliches Beispiel für die Folgen: Die Bundesregierung sah sich genötigt, die Große Anfrage zum „Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert“ überwiegend dahingehend zu beantworten, es lägen ihr keine empirischen Erkenntnisse vor, weil keine entsprechenden statistischen Daten erhoben würden (vgl. BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009).

#### d) Lückenhaftes Datenmaterial zu kriminalpolitisch relevanten Eckdaten

Das derzeit verfügbare Datenmaterial der amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken genügt den Anforderungen für eine auf Prävention ausgerichtete, evidenzbasierte Kriminalpolitik weitgehend nicht.

Pointiert führt diesen Mangel die in der Wissenschaft verbreitete Formulierung von einer "Kriminalpolitik im Blindflug" vor Augen. Viele Befunde fehlen, die für die Beantwortung wichtiger Fragen unerlässlich sind. So ist beispielsweise unbekannt,

- ob der Anstieg der polizeilich registrierten Kriminalität einen „realen“ Kriminalitätsanstieg widerspiegelt oder ob lediglich mehr angezeigt wird,
- wie die deliktspezifische Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften in Abhängigkeit von Merkmalen der Beschuldigten, wie z.B. Alter oder Vorbelastung ausgeprägt ist,
- wie häufig Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren erfolgen oder nach Hauptverhandlung mit oder ohne "Verständigung im Strafverfahren",
- weshalb nur ein geringer Teil der Gewalttäter auch wegen solcher Delikte verurteilt wird, derzeit z.B. nur in 20% der wegen eines vorsätzlichen Tötungsdelikts ermittelten Tatverdächtigen,
- wie viele Geldstrafen "notleidend" werden und wie viele Personen jährlich eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen,
- wie lang die durchschnittliche Dauer von U-Haft ist,
- wie lang die durchschnittliche Dauer von lebenslanger Freiheitsstrafe ist,
- bei wie vielen Gefangenen eine vorbehaltene oder nachträgliche Sicherungsverwahrung vollstreckt wird,
- wie hoch die Rückfallraten nach Verurteilung ausfallen, einerseits spezifisch nach Delikten, andererseits spezifisch nach Merkmalen der Verurteilten. (Bei den sehr verdienstvollen bisherigen bundesweiten Legalbewährungsstudien, die im Auftrag des BMJV durchgeführt wurden, handelt es sich um wissenschaftliche Forschungsprojekte ohne sichere Grundlage für die Zukunft, nicht aber um regelmäßige amtliche Statistiken).

Vorschlag zur Abhilfe der festgestellten Defizite:

Die inhaltlich und regional lückenhaften sowie unverbunden nebeneinanderstehenden Kriminal- und Strafrechtsstatistiken sollten deshalb ergänzt werden, insbesondere durch

- durch regelmäßig bundesweit durchgeführte Dunkelfeldstudien (zu Tätern und Opfern), und
- durch personenbezogene Beschuldigten- und Rückfallstatistiken
- sowie durch eine verbesserte Strafvollzugsstatistik.

Ferner sollten die Erhebungsmerkmale dem gegenwärtigen Stand der kriminalpolitischen Reformen angepasst und ihre Aktualisierung durch Durchführungsverordnungen vereinfacht werden.

Das wird durch ein Bundesgesetz, d. h. durch ein vom Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz vorzubereitendes Strafrechtspflegestatistikgesetz, zu verwirklichen sein.



## e) Fehlende Verlaufsstatistik

Infolge des dargestellten Umstandes, dass die verfügbaren Statistiken unverbunden sind, kann beispielsweise nicht ermittelt werden, weshalb nur 20% der wegen eines vorsätzlichen Tötungsdeliktes ermittelten Tatverdächtigen auch wegen eines derartigen Deliktes rechtskräftig verurteilt werden.

Um hier Aufklärung schaffen zu können, bedarf es einer Verlaufsstatistik. Diese ist dergestalt umzusetzen, dass ermittelt werden kann, in welcher Instanz (Staatsanwaltschaft, Gericht) und aus welchen Gründen der polizeiliche Tatverdacht geändert wird.

Im digitalen Zeitalter erfordert die Planung und Verwirklichung einer Verlaufsstatistik zwar organisatorischen und finanziellen Aufwand, stellt jedoch methodologisch und informationstechnisch kein unüberwindbares Problem dar.

## f) Fehlende zusammenfassende Berichterstattung

Das Bild der Kriminalität wird von den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik geprägt, also von der Situation des Verdachts. Die staatlichen Reaktionen, die ihren Niederschlag in den Strafrechtspflegestatistiken finden, werden in der Öffentlichkeit zumeist nur bei Extremfällen beachtet.

Eine beachtliche Ausnahme von dieser Regel gab es in Deutschland bislang nur durch den „**Periodischen Sicherheitsbericht**“ der Bundesregierung. Er war leider nur zweimal, in den Jahren 2001 und 2006, unter gemeinsamer Federführung von BMI und BMJV, erarbeitet worden und wurde zurecht verbreitet als umfassende und bewährte kriminalpolitische Bestandsaufnahmen betrachtet. Die Ursachen bzw. rechtspolitischen Gründe für den Abbruch der „Periodizität“ wurden niemals öffentlich bekannt.

Da der „Periodische Sicherheitsbericht“ nur auf einer Koalitionsvereinbarung beruhte, konnte - ebenso wie bei den lediglich auf Verwaltungsanordnungen beruhenden Strafrechtspflegestatistiken - von seiner Fortführung begründungslos abgesehen werden.

## 2. Vorschlag für eine Koalitionsvereinbarung zur Optimierung der bestehenden Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken in der 19. Wahlperiode

Erste Schlussfolgerung:

Ein Periodischer Sicherheitsbericht sollte in der 19. und in jeder weiteren Wahlperiode vorgelegt werden. Für die Sicherung der "Periodizität" ist eine gesetzliche Grundlage unerlässlich.

Dabei können in jedem einzelnen Bericht neben den grundlegenden ständigen Berichtsbereichen solche speziellen Kapitel eingefügt werden, die entweder besonders akuten oder dringenden kriminalpolitischen, kriminalpräventiven oder Sicherheitsbelangen gewidmet sind.

Zweite Schlussfolgerung:

Es wird eine spezifische Koalitionsvereinbarung vorgeschlagen mit folgenden Inhalten:

- 1) Die bestehenden Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken werden alsbald und nachhaltig optimiert, insbesondere durch Einführung eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes
  - a) zur datenschutz- und haushaltsrechtlichen Absicherung dieser Statistiken,
  - b) zur Gewährleistung regelmäßiger, statistikbegleitender Dunkelfeldstudien,
  - c) zur Einführung von personenbezogenen Beschuldigten- und Rückfallstatistiken und zur Umgestaltung der Strafvollzugsstatistik,
  - d) zur Anpassungen der Merkmalskataloge der bestehenden Statistiken an neue Fragestellungen,
  - e) zur Sicherung der Periodizität des Sicherheitsberichts.
- 2) Die Verbindung von Polizeilicher Kriminalstatistik und den Strafrechtspflegestatistiken zu einer Verlaufsstatistik wird mittelfristig angestrebt, zunächst jedoch durch eine Machbarkeitsstudie unter Beteiligung von Praxis und Wissenschaft hinsichtlich der Struktur der Daten sowie den zu harmonisierenden Einzelmerkmalen geprüft.

Anregung für eine Formulierung:

Eine geeignete Koalitionsvereinbarung könnte - inhaltlich weniger festgelegt - lauten:

„Wir werden durch ein Strafrechtspflegestatistikgesetz die Voraussetzungen für eine Optimierung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken schaffen und durch eine Machbarkeitsstudie die Erstellung einer Verlaufsstatistik prüfen.“

Initiatoren des Vorschlags; Konstanz und Tübingen, 10. November 2017:

Prof. em. Dr. Wolfgang Heinz, Universität Konstanz

[wolfgang.heinz@uni-konstanz.de](mailto:wolfgang.heinz@uni-konstanz.de)

Postanschrift: Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität, 78457 Konstanz

Seniorprof. Dr. Hans-Jürgen Kerner, Eberhard Karls Universität Tübingen

[hans-juergen.kerner@uni-tuebingen.de](mailto:hans-juergen.kerner@uni-tuebingen.de)

Anschrift: Institut für Kriminologie, Sand 7, 72076 Tübingen

*Sonderdruck aus:*

# Kriminologie – Kriminalpolitik – Strafrecht

*Festschrift für Hans-Jürgen Kerner  
zum 70. Geburtstag*

Herausgegeben von

Klaus Boers, Thomas Feltes, Jörg Kinzig,  
Lawrence W. Sherman, Franz Streng  
und Gerson Trüg



Mohr Siebeck 2013

*Dieser Sonderdruck ist im Buchhandel nicht erhältlich.*



# Was sollte der Strafgesetzgeber wissen wollen?

Oder: Worüber sollten dem Gesetzgeber  
aus den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken  
aktuelle und verlässliche Informationen  
zur Verfügung stehen?

*Wolfgang Heinz*

## *I. Die unendliche Geschichte der Reform der deutschen Kriminalstatistiken*

Das gemeinsame, den Jubilar und mich verbindende Band war und ist vor allem die Kriminalstatistik – als Tabellenwerk wie als Teilbereich kriminologischen Forschens. Beide arbeiteten wir Ende der 1960er Jahre an ähnlichen Fragestellungen. Später kooperierten wir in der TOA-Forschungsgruppe.<sup>1</sup> Intensiviert wurde diese Zusammenarbeit im Rahmen der Mitwirkung an den beiden Periodischen Sicherheitsberichten der Bundesregierung<sup>2</sup> sowie in der vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) eingesetzten Arbeitsgruppe „Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems“.<sup>3</sup>

Der Jubilar hat immer wieder auf die Reformbedürftigkeit der Kriminalstatistiken hingewiesen, insbesondere die Notwendigkeit einer Verlaufsstatistik hervorgehoben.<sup>4</sup> Der bei den Strafrechtspflegestatistiken bestehende Reformstau<sup>5</sup>, zuletzt sichtbar geworden auf der Tagung „Kriminalpolitik im

---

<sup>1</sup> Vgl. zuletzt *Kerner/Eikens/Hartmann Täter-Opfer-Ausgleich in: Deutschland, 2012* <[http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/TOA\\_Deutschland\\_2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/TOA_Deutschland_2010.pdf?__blob=publicationFile)>.

<sup>2</sup> BMI, BMJ (Hrsg.), *Erster Periodischer Sicherheitsbericht, 2001* (zitiert: 1. PSB); BMI, BMJ (Hrsg.), *Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, 2006* (zitiert: 2. PSB).

<sup>3</sup> *RatSWD Optimierung des kriminalstatistischen Systems in Deutschland, 2009.*

<sup>4</sup> Vgl. nur *Kerner* in: *Jehle* (Hrsg.), *Datensammlungen und Akten in der Strafrechtspflege, 1989*, S. 13 (43 f.); ferner die von ihm betreute Dissertation von *Steitz Probleme der Verlaufsstatistik, 1993.*

<sup>5</sup> Zu den wenigen Reformen der Strafrechtspflegestatistiken in den letzten Jahren vgl. *Brings* in: *Festschrift für Heinz, 2012*, S. 21 ff.; *Heinz* in: *Dessecker/Egg* (Hrsg.), *Kriminalstatistiken im Lichte internationaler Erfahrungen, 2009*, S. 17 (28 ff.). Im Unterschied zu den Strafrechtspflegestatistiken wurde die PKS wiederholt grundlegend reformiert (vgl. *Heinz* in: *Dörmann, Zahlen sprechen nicht für sich, 2004*, S. 359 (369 ff.); zuletzt *Mischkowitz/Becker Kriminalistik 65, 2011*, S. 308 ff.).



Blindflug?“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 7.5.2012 in Berlin,<sup>6</sup> veranlasste den Jubilar zum Vorschlag, gemeinsam eine „kriminalpolitische Werbebotschaft“ im Sinne von „Möchten Sie gerne wissen, ...?“ zu verfassen. Was liegt deshalb näher, als ihm, dem Freund und Mitstreiter, meine Fassung dieser Werbebotschaft zu widmen?<sup>7</sup>

## *II. Viele kriminalpolitisch relevanten Fragen, aber keine hinreichenden Antworten*

1. Ist die Schlussfolgerung berechtigt, die Kriminalitätswirklichkeit habe sich ebenso oder zumindest ähnlich wie die ‚registrierte‘ Kriminalität entwickelt?

Die Crux einer jeden Aussage zur Entwicklung von Kriminalität, die auf Daten über „registrierte“ Kriminalität gestützt ist, besteht darin, dass unklar ist, ob die statistischen Zahlen die Entwicklung der „Kriminalitätswirklichkeit“ widerspiegeln oder ob sie lediglich das Ergebnis einer Verschiebung der Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld sind. Geklärt werden kann dies nur durch Dunkelfeldforschungen. Im Unterschied zu anderen Staaten, wie etwa die USA oder England, gibt es in Deutschland noch keine bundesweit repräsentative, kontinuierlich durchgeführte statistikbegleitende Dunkelfeldforschung.<sup>8</sup> Die in den letzten Jahren durchgeführten Schülerbefragungen sind lokal begrenzt und zu meist auf die Altersgruppe der 9. Jahrgangsstufe beschränkt.<sup>9</sup> Die im Auftrag der Bundesregierung durchgeführte bundesweite Schülerbefragung<sup>10</sup> kann ebenfalls nur etwas über die Täter- und Opfersicht dieser Jahrgangsstufe aussagen. Mangels Wiederholung sind Schlussfolgerungen zur bundesweiten Entwicklung von Delinquenz und Opfererfahrung nicht möglich. Die Konzeption einer vom BMI und BMJ 2002 eingesetzten Arbeitsgruppe für eine bundesweit repräsentative „Bevölkerungsumfrage zu Kriminalitätserfahrungen und Sicherheitsempfinden (BUKS)“<sup>11</sup> wurde bislang u.a. aus Kostengründen nicht umgesetzt. Im Rahmenprogramm der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit“<sup>12</sup> konnte inzwischen zwar eine erste Umfragewelle realisiert werden, die auf dem BUKS-

<sup>6</sup> <[http://www.fes.de/aktuell/documents2012/120507\\_Kriminalpolitik\\_im\\_Blindflug\\_Berlin.pdf](http://www.fes.de/aktuell/documents2012/120507_Kriminalpolitik_im_Blindflug_Berlin.pdf)>.

<sup>7</sup> Aus Raumgründen musste die ursprüngliche Fassung um die Hälfte gekürzt werden.

<sup>8</sup> Zu einer Übersicht über die bisherigen Dunkelfeldforschungen vgl. *Heinz* in: Festschrift für Kury, 2006, S. 241 ff.; *Stock* in: Festschrift für Heinz, 2012, S. 317 ff.

<sup>9</sup> Nachweise bei *Heinz* <<http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/HeinzJungeGewalttae-ter2008.pdf>>.

<sup>10</sup> *Baier/Pfeiffer/Simonson/Rabold* Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt, 2009; *Baier/Pfeiffer/Rabold/Simonson/Kappes* Kinder und Jugendliche in Deutschland, 2010.

<sup>11</sup> Der 2002 vorgelegte Abschlussbericht wurde von den Auftraggebern nicht veröffentlicht. Die wesentlichen Inhalte des Konzepts sind dargestellt bei *Egg* Zur Machbarkeit von Opferbefragungen in Deutschland aus institutioneller Sicht, 2006 <<http://www.ratswd.de/ver/kriminalWS.php>>, und *Heinz* in: Festschrift für Kury, 2006, S. 241 ff.

<sup>12</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), *Forschung für die zivile Sicherheit 2012–2017*, 2012 <[http://www.bmbf.de/pub/rahmenprogramm\\_sicherheitsforsch-ung\\_2012.pdf](http://www.bmbf.de/pub/rahmenprogramm_sicherheitsforsch-ung_2012.pdf)>.

Konzept aufbaut.<sup>13</sup> Ob und in welchem Rahmen es aber Wiederholungsuntersuchungen geben wird, ist derzeit noch offen.

2.a) Wenn es schon keine bundesweit repräsentativen, kontinuierlich durchgeführten Dunkelfeldstudien gibt, wird dann wenigstens das Hellfeld, also die amtlich bekannt gewordene Kriminalität vollständig statistisch registriert?

b) Nehmen schadensschwere Delikte zu und werden die Täter „brutaler“?

c) Zeigt die steigende Aufklärungsquote, dass die Polizei erfolgreicher geworden ist?

d) Wie hoch ist unter den polizeilich registrierten Tätern der Anteil junger Menschen mit Migrationshintergrund?

e) Wie häufig werden ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger bzw. Menschen mit Migrationshintergrund Opfer von Straftaten?

f) Alte Menschen fürchten nicht nur, häufig Opfer von Gewaltkriminalität zu werden, sondern auch Opfer von Eigentums- und Vermögenskriminalität, namentlich von Trickbetrügereien? Ist diese Furcht begründet?

g) Wie „belastbar“ sind die Daten über Tatverdächtige?

a) Die PKS beschränkt sich auf die von der Polizei bearbeiteten Verbrechen und Vergehen, ausgenommen Straßenverkehrs- und Staatsschutzdelikte. Die von anderen Behörden bearbeiteten Vorgänge, wie die Steuervergehen (Steuerfahndungsstellen) oder die Abgabenhinterziehung (Zoll) bleiben unberücksichtigt. Wirtschaftsdelinquenz, die zu einem großen Teil (z.B. Steuer- und Kartellordnungswidrigkeiten, Lebensmittel- und Verbraucherschutzrecht) als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet ist, wird nur teilweise und unzulänglich in Berichten nachgewiesen.<sup>14</sup>

Allein wegen des Nichtausweises der Straßenverkehrsvergehen wird ein Fünftel der polizeilich registrierten Kriminalität nicht erfasst.<sup>15</sup> Die Daten des Kraftfahrt-Bundesamtes bzw. der Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat) sind kein hinreichender Ersatz.<sup>16</sup>

b) Schwereindizes fehlen im Bereich der Delikte gegen Leib und Leben. Kriminalität wird gezählt, aber nicht gewogen; ein Mord „zählt“ so viel wie ein Ladendiebstahl.

c) Die Aufklärungsquote ist kein brauchbarer Indikator für polizeilichen Erfolg, denn sie misst nicht, bei wie vielen der in einem bestimmten Zeitraum neu erfassten Fälle ein Tatverdächtiger aufgrund polizeilicher Arbeit ermittelt werden konnte. Sie misst vielmehr das Verhältnis der im Berichtsjahr neu erfassten Fälle zu den im gleichen Berichtsjahr aufgeklärten Fällen, und zwar unabhängig davon, in welchem Jahr die aufgeklärten Fälle erfasst worden sind und ob der Tatverdächtige bereits mit der Anzeige „mitgeliefert“ wurde (z.B. Ladendiebstahl). Deshalb gibt es auch Aufklärungsquoten von weit über 100 %. Gänz-

<sup>13</sup> Vgl. Modul 4 im Forschungsprogramm Barometer Sicherheit in Deutschland <[http://www.bka.de/nn\\_230946/DE/ThemenABisZ/Forschung/Dunkelfeldforschung/BarometerSicherheit/barometerSicherheit\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bka.de/nn_230946/DE/ThemenABisZ/Forschung/Dunkelfeldforschung/BarometerSicherheit/barometerSicherheit__node.html?__nnn=true)>.

<sup>14</sup> Vgl. die vom Bundesfinanzministerium veröffentlichten summarischen „Ergebnisse der Steuerfahndung“ (kritisch *Ebner wistra* 2008, S. 298 ff.) sowie die Tätigkeitsberichte des Bundeskartellamts (zuletzt BT-Drs. 17/6640 vom 20.07.2011).

<sup>15</sup> Schätzung auf der Grundlage der Verurteiltenzahlen. Auf Vergehen im Straßenverkehr entfielen 2011 21 % aller Verurteilungen.

<sup>16</sup> Ebenso 2. PSB (Fn. 2), S. 321 (336).

lich ungeeignet als Indikator polizeilichen Erfolgs ist die sog. Gesamt-Aufklärungsquote. Denn diese beruht zumeist nur auf einer Veränderung der Deliktsstruktur. Allein wegen derartiger Veränderungen stieg die Gesamt-Aufklärungsquote zwischen 1991 und 2011 bei Diebstahl, Körperverletzungs-, Betrugs- und Rauschgiftdelikten von 41 % auf 52 % an.

d) Die PKS enthält nur Angaben zur Staatsangehörigkeit, nicht aber zum Migrationshintergrund.

e) Bei der Opfererfassung wird nicht nach Nationalität oder Migrationshintergrund differenziert, weshalb über ausländische Mitbürger als Opfer keine Aussagen gemacht werden können.

f) Opfer werden in der PKS nur bei Gewaltdelikten erfasst, nicht bei Eigentums- und Vermögensdelikten. Angesichts des demographischen Wandels ist die Altersdifferenzierung der Opfer (21 bis unter 60, 60 und älter) für Aussagen über die Opfergefährdung älterer Menschen ungenügend.

g) Die PKS wird nicht berichtet, wenn später eine andere Bewertung durch Staatsanwaltschaft (StA) oder Gericht erfolgt. In welchem Umfang die polizeiliche Verdachtschöpfung korrigiert wird, lässt sich grob abschätzen<sup>17</sup> durch die Quote der staatsanwaltlichen Einstellungen gem. § 170 Abs. 2 StPO bei bekannten Tatverdächtigen. 2011 betrug diese Quote insgesamt 38 %, bei „vorsätzlicher Körperverletzung“ 45 %, bei „Diebstahl und Unterschlagung“ 28 %, bei „Betrug und Untreue“ 33 %, bei „Verkehrsstraftaten“ und bei „Straftaten nach dem BtMG“ jeweils 32 %.<sup>18</sup>

3. Der Gesetzgeber hat in den letzten Jahrzehnten zur Entlastung, Beschleunigung und Vereinfachung der Strafjustiz insbesondere den Anwendungsbereich der Opportunitätseinstellungen und des Strafbefehlsverfahrens ausgebaut. Er hat ferner dem Bedürfnis der Praxis nach verfahrensbeendenden Absprachen Rechnung getragen.

a) Bei welchen Tat- und Tätergruppen wird wie häufig gem. §§ 153 ff. StPO eingestellt? Erfolgen die Einstellungen im Wesentlichen einheitlich, wie es das BVerfG in seinem sog. Cannabis-Beschluss gefordert hat?<sup>19</sup>

b) Welche Auflagen/Weisungen werden im Rahmen von § 153a StPO angeordnet/angeordnet und wie hoch sind sie? In welchem Ausmaß werden „erzieherische Maßnahmen“ (§ 45 Abs. 2 JGG) der Eltern, in Schulen (z.B. durch Schülergerichte) usw. durchgeführt, die der Staatsanwalt berücksichtigt? Welche Maßnahmen und in welcher Höhe regt der Staatsanwalt (z.B. eine Arbeitsweisung) selbst an?

c) Wie häufig wird aufgrund eines Täter-Opfer-Ausgleichs bzw. aufgrund der Bemühungen des Täters, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen,

<sup>17</sup> Die Prüfung ist begrenzt, weil gem. § 170 Abs. 2 StPO auch dann einzustellen ist, wenn der Beschuldigte nicht strafmündig ist, wenn beim uneingeschränkten Antragsdelikt ein Strafantrag fehlt usw.

<sup>18</sup> Anteil der Einstellungen gem. § 170 Abs. 2 StPO bezogen auf die Summe aller Verfahren, die erledigt wurden durch Anklagen, Strafbefehlsanträge, Anträge auf Erledigung im beschleunigten Verfahren oder im vereinfachten Jugendverfahren, Opportunitätseinstellungen, Verweisung auf den Weg der Privatklage.

<sup>19</sup> BVerfGE 90, 145 (190).

das Verfahren eingestellt? Bei welchen Fallgruppen findet ein Täter-Opfer-Ausgleich statt, welche Inhalte werden vereinbart und wie häufig werden die Vereinbarungen nicht erfüllt?

d) Wie häufig erfolgen Verurteilungen im Strafbefehlsverfahren?

e) Wie oft und bei welchen Deliktgruppen erfolgen verfahrensbeendende Absprachen?

a) Die Frage, bei welchen Tat- und Tätergruppen die Praxis aus Opportunitätsgründen einstellt und ob diese Praxis „im Wesentlichen“ einheitlich ist, kann aufgrund der Strafrechtspflegestatistiken nicht beantwortet werden. Die über Einstellungen informierenden Statistiken, die Staatsanwaltschaftsstatistik (StA-Statistik) und die Strafgerichtsstatistik, sind sog. Verfahrensstatistiken, für die keine Angaben zu Alter, Geschlecht, Vorstrafenbelastung usw. der Beschuldigten erhoben werden. Angaben zu den Taten werden erst seit 2004 erhoben, allerdings beschränkt auf sog. „Sachgebietsgruppen“, wie z.B. „vorsätzliche Körperverletzung“ oder „Diebstahl und Unterschlagung“. Bei welchen Tätergruppen (z.B. Ersttättern) und bei welchen Tatengruppen (z.B. einfacher Diebstahl) eine Einstellung nach den Opportunitätsvorschriften erfolgt, kann den Statistiken nicht entnommen werden. Statistisch ist folglich auch nicht ersichtlich, ob und inwieweit die Einstellungen „im Wesentlichen“ einheitlich erfolgen. Auswertungen der Eintragungen im Bundeszentralregister (BZR) des Jahres 1994 belegen die Existenz großer regionaler Unterschiede bei §§ 45, 47 JGG.<sup>20</sup> Ob vergleichbare Unterschiede bei Einstellungen gem. §§ 153 ff. StPO bestehen, ist unbekannt. Diese Einstellungen sind, im Unterschied zu §§ 45, 47 JGG, nicht in das BZR einzutragen.

b) Ebenfalls nicht beantwortet werden können die Fragen nach den Inhalten bzw. der Höhe der Auflagen im Zusammenhang mit Opportunitätsentscheidungen. Sowohl in der StA-Statistik als auch in der Strafgerichtsstatistik wird bei § 153a StPO nur die gesetzlich beschriebene Art der Auflage erfasst, nicht aber deren Höhe. Bei Einstellungen gem. § 45 JGG wird nur deren Zahl erfasst, zur Art und Höhe der erzieherischen Maßnahmen findet keine Erfassung statt.

c) Ein angeregter oder durchgeführter Täter-Opfer-Ausgleich wird bei Einstellungen nach §§ 45, 47 JGG nicht erfasst. Bei Einstellungen nach § 153a StPO wird lediglich die Zahl der hierauf entfallenden Einstellungen erfasst. Über die Tat- und Tätergruppen, bei denen der TOA angeregt wird, über die vereinbarten Inhalte und deren Erfüllung sowie über die nicht erfolgreich durchgeführten TOA enthält die StA-Statistik keine Informationen. Umfassende Informationen enthält lediglich die TOA-Ausgleichsstatistik, die von einer Forschergruppe erstellt wird.<sup>21</sup> Diese Statistik erfasst aber, da auf Selbstmeldeverfahren beruhend, nur einen kleinen Teil aller tatsächlich durchgeführten TOA-Fälle.

d) Bekannt ist nur, wie häufig die StA Ermittlungsverfahren insgesamt durch Antrag auf Erlass eines Strafbefehls abschließt. Unbekannt ist, wie häufig Verurteilungen nach allgemeinem Strafrecht durch Strafbefehl erfolgen. Lediglich aus Sondererhebungen zur StVerfStat in Baden-Württemberg (BW) und Nordrhein-Westfalen (NW) ist bekannt, dass dieser Anteil 2011 in BW 74,1 % und in NW 60,2 % betrug.<sup>22</sup>

e) Daten zu verfahrensbeendenden Absprachen werden nicht erhoben.

<sup>20</sup> 2. PSB (Fn. 2), S. 558, Schaubild 6.2.-9.

<sup>21</sup> Vgl. oben Fn. 1.

<sup>22</sup> Ausführlich *Heinz* in: Festschrift für Steinhilper, 2013, S. 269 (287 ff.).

4.a) Der Gesetzgeber des 1. JGGÄndG 1990 ging davon aus, die „neuen ambulanten Maßnahmen (Betreuungsweisung, sozialer Trainingskurs, Täter-Opfer-Ausgleich) (könnten) die traditionellen Sanktionen (Geldbuße, Jugendarrest, Jugendstrafe) weitgehend ersetzen“.<sup>23</sup> In welchem Umfang und bei welchen Tat- und Tätergruppen wird von diesen Reaktionsmöglichkeiten Gebrauch gemacht? Stimmt die Befürchtung, § 36a SGB VIII habe zu einem Rückgang der neuen ambulanten Maßnahmen geführt?

b) Der Gesetzgeber hat in den letzten Jahren wiederholt sog. „Schutzlücken“ im Bereich der Sicherungsverwahrung entdeckt und geschlossen. Wie häufig und bei welchen Tat- und Tätergruppen wurde in den letzten Jahren von der vorbehaltenen (§ 66a StGB) und von der nachträglichen Sicherungsverwahrung (§ 66b StGB) Gebrauch gemacht?

c) Juristische Personen sind nicht strafbar, es besteht aber die Möglichkeit, Geldbußen gegen juristische Personen und Personenvereinigungen zu verhängen. Wie häufig und in welcher Höhe werden Geldbußen gem. §§ 30, 130 OWiG gegen juristische Personen und Personenvereinigungen verhängt. Wie häufig und in welchem Umfang findet hierbei eine Gewinnabschöpfung statt?

d) Die Vorschriften über den Verfall sollen auch als „Rückgewinnungshilfe“ für das Opfer dienen (§ 111b Abs. 5 StPO). In welchem Umfang erfolgt eine Vermögensabschöpfung, welche Anteile hiervon fließen den Opfern zu?

a) Die StVerfStat enthält weder Angaben zur Art noch zur Häufigkeit, mit der von den neuen ambulanten Maßnahmen Gebrauch gemacht wird.

b) Zum Gebrauch der §§ 66 a, b StGB enthalten die Statistiken keine Informationen. In der Strafgerichtsstatistik wird zwar die Zahl der Verfahren zur Anordnung der vorbehaltenen oder nachträglichen Sicherungsverwahrung erhoben; nicht erfasst wird aber wie häufig in diesen Verfahren rechtskräftige Anordnungen ergehen. In der StVerfStat wird nur die Zahl der durch Urteil angeordneten Sicherungsverwahrungen gem. § 66 StGB erfasst. In der Strafvollzugsstatistik (StVollzStat) wird nur die Zahl der Sicherungsverwahrten insgesamt ausgewiesen.

c) Zur Sanktionierung von juristischen Personen enthalten die Statistiken keine Informationen. Lediglich bei Verstößen gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geben die Berichte des Kartellamtes für diesen Teilbereich beschränkte Auskunft.<sup>24</sup>

d) Zum Verfall wird in der StVerfStat lediglich die Zahl der Verurteilten mit Verfall ausgewiesen. Was und in welcher Höhe „etwas“ für verfallen erklärt wird, wird nicht erfasst. Auf polizeilicher Ebene werden vom BKA als Zentralstelle für Verdachtsanzeigen (FIU) Geldwäschefälle erfasst und (aufgrund zunehmend häufiger erfolgreicher Rückmeldungen der Staatsanwaltschaften – 2011: 60%)<sup>25</sup> auch Informationen über die Erledigung gesammelt. Danach betrafen 2011 93 % aller Rückmeldungen Einstellungsverfügungen. Ob die

<sup>23</sup> BT-Drs. 11/5829, S. 1.

<sup>24</sup> Vgl. Fn. 14.

<sup>25</sup> BKA – Zentralstelle für Verdachtsanzeigen (FIU): Jahresbericht 2011, S. 20. Es handelt sich um die Relation zwischen Verdachtsanzeigen und Rückmeldungen im selben Berichtsjahr.

wegen des Verdachtes der Geldwäsche eingestellten Verfahren wegen eines anderen Tatverdacht weitergeführt wurden, blieb den Polizeibehörden zumeist unbekannt.<sup>26</sup>

5.a) Geldstrafe ist die Hauptstrafe der Gegenwart. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten kann es häufiger zu Ersatzfreiheitsstrafen kommen. Wie häufig werden Geldstrafen notleidend, so dass sie in eine Ersatzfreiheitsstrafe umgewandelt werden? Wie häufig werden diese Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit ersetzt?

b) Freiheitsstrafen werden in zunehmendem Maße zur Bewährung ausgesetzt (2011: 76 % aller Freiheitsstrafen bis 2 Jahre). Wie häufig sind Strafrestaussetzungen? Wie häufig erfolgt ein Widerruf bei Strafaussetzungen, wie häufig bei Strafrestaussetzungen?

c) Der Freiheitsentzug ist der intensivste Eingriff des Staates in die Grundrechte seiner Bürger. Wie viele Personen verbüßen jährlich eine Freiheitsstrafe oder eine Jugendstrafe?

d) Wie häufig wurde in den letzten Jahren von der Vollstreckung der Jugendstrafe abgesehen, weil 6 bzw. 12 Monate seit Rechtskraft des Urteils verstrichen sind (§ 87 JGG)?

e) Wie häufig werden Ungehorsamsarreste verhängt und welchen Anteil haben sie an der Gesamtzahl der vollstreckten Jugendarreste?

f) Das BVerfG hat Erhebungen gefordert, „ob den Sicherungsverwahrten hinreichende Resozialisierungsangebote, insbesondere Behandlungs-, Therapie- oder Arbeitsmöglichkeiten, angeboten werden.“<sup>27</sup> Welche Resozialisierungsangebote werden Sicherungsverwahrten sowie Gefangenen gemacht?

g) Zu den Voraussetzungen eines menschenwürdigen Strafvollzugs gehört nach Auffassung des BVerfG, „dass dem zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten grundsätzlich eine Chance verbleibt, je wieder der Freiheit teilhaftig zu werden.“<sup>28</sup> Wie viele der zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten werden entlassen, wie viele davon gem. § 57a StGB? Wie lange dauert „lebenslänglich“ im Schnitt?

h) Die Unterbringungen gem. §§ 63, 64 StGB sind seit Mitte der 1970er Jahre deutlich stärker gestiegen als die Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe. Inzwischen sind im früheren Bundesgebiet mehr Personen gem. § 63 StGB im psychiatrischen Krankenhaus untergebracht (Stichtag 31.3.2012: 6.750) als sich zum gleichen Stichtag Gefangene im Strafvollzug mit einer voraussichtlichen Vollzugsdauer von mehr als 5 Jahren befanden (5.823). Wie hat sich die durchschnittliche Unterbringungsdauer entwickelt und wie häufig sind Aussetzungen zur Bewährung gem. § 67d Abs. 2 StGB?

---

<sup>26</sup> BKA (Fn. 25), S. 21.

<sup>27</sup> BVerfGE 109, 133 (155 f.).

<sup>28</sup> BVerfGE 45, 187.

a) Die Vollstreckung der Geldstrafe wird in keiner Statistik erfasst.<sup>29</sup> Die Zahl der Ersatzfreiheitsstrafen ist deshalb unbekannt. Die in der StA-Statistik ausgewiesene Zahl der Personen, die die Ersatzfreiheitsstrafe abwenden durch gemeinnützige Tätigkeit ist mangels Bezugsgröße, hier: Zahl der Personen mit Ersatzfreiheitsstrafen, nicht interpretierbar.

b) Über die Widerrufe informiert (begrenzt) die Bewährungshilfestatistik (BewHiStat). Sie wird aber nur in den alten Ländern (ohne Hamburg und Berlin) sowie in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern geführt. Die Nachweise beschränken sich auf die Teilgruppe der einem hauptamtlichen Bewährungshelfer unterstellten Probanden. Dies sind bei einer primären Aussetzung alle nach JGG zu einer bedingten Jugendstrafe Verurteilten sowie etwas über 30 % der nach allgemeinem Strafrecht zu einer bedingten Freiheitsstrafe Verurteilten.<sup>30</sup> 2010 wurden 28 % dieser Unterstellungen durch einen Widerruf beendet, wobei in der veröffentlichten Statistik nicht zwischen Straf- und Strafrestauesetzung differenziert wird. Die Rückfallrate (innerhalb von drei Jahren) war wesentlich höher als die aus der BewHiStat ersichtliche Widerrufsrate. Sie betrug 2004 bei bedingter Jugendstrafe 62,4 %, bei Strafrestauesetzung (JgdStrafe) 65,4 %, bei primär ausgesetzter Freiheitsstrafe ohne Bewährungshelfer 32,3 %, bei Bewährungsaufsicht 50,4 %, bei Strafrestauesetzung (FStrafe) 34,7 %.<sup>31</sup>

c) Die Zahl der jährlich insgesamt inhaftierten Gefangenen ist unbekannt. Die StVollzStat weist die Zahl der Gefangenen und Verwahrten nur zu Stichtagen nach. Methodisch bedingt sind aber in einer jährlichen Stichtagerhebung alle Gefangenen unterrepräsentiert, die eine Strafe verbüßen, die kürzer als 12 Monate ist. Dies betrifft vor allem Gefangene, die eine Ersatzfreiheitsstrafe, eine kurze Freiheits- oder eine kurze Jugendstrafe verbüßen. Dieser Methodeneffekt beeinflusst nicht nur die Zahl der erfassten Gefangenen, sondern auch die demographische und die Deliktsstruktur der Insassenpopulation.

d) Statistiken über nicht vollstreckte Freiheits- oder Jugendstrafen oder über die Zeitdauer zwischen Rechtskraft und Strafantritt gibt es nicht.

e) Zum Jugendarrestvollzug wird keine Statistik geführt. Es gibt lediglich verwaltungsinterne Belegungsnachweise der Jugendarrestanstalten, in denen aber nicht nach einem Urteils- oder einem Ungehorsamsarrest differenziert wird,

f) Weder im Rahmen der StVollzStat noch in einer sonstigen Statistik werden Daten über das Erhoben, was den Inhalt des Vollzugs ausmacht, nämlich die Bemühungen um Resozialisierung.

g) Die Frage, wie viele der zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilten Gefangenen in einem Jahr bzw. nach 15, 20 oder 25 Jahren entlassen werden, ist ebenso wenig zu beantworten wie die Frage nach der durchschnittlichen Verbüßungsdauer bei lebenslanger Freiheitsstrafe. Die Kriminologische Zentralstelle ermittelt durch eine jährliche Umfrage bei den Landesjustizverwaltungen Daten über die Vollstreckungsdauer für Personen, bei denen im jeweiligen Berichtsjahr die lebenslange Freiheitsstrafe beendet wurde. Für noch

<sup>29</sup> Die Größenordnung der notleidend gewordenen Geldstrafen war bis 2002 abschätzbar durch die in der StVollzStat ausgewiesene Zahl der Zugänge wegen Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe. Infolge der Umstellung der StVollzStat werden seit 2003 Zugangszahlen nicht mehr ausgewiesen, der Anteil der Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen ist seitdem nicht mehr abschätzbar.

<sup>30</sup> Schätzung auf der Grundlage der Rückfallstatistik 2004, wonach bei 31,3 % der primär ausgesetzten Freiheitsstrafen eine Unterstellung erfolgte (vgl. *Jehle/Albrecht/Hohmann-Fricke/Tetal* Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, 2010, S. 70 (73).

<sup>31</sup> *Jehle* (Fn. 30), S. 183 ff.

inhaftierte, eine lebenslange Freiheitsstrafe Verbüßende fehlen statistische Angaben über ihre bisherige Verbüßungsdauer.

h) Die Maßregelvollzugsstatistik, die in den neuen Ländern (ausgenommen Mecklenburg-Vorpommern) noch gar nicht geführt wird, weist nur Bestands-, Zu- und Abgangszahlen sowie Altersgruppen, Geschlecht und Familienstand nach. Zum Delikt, zur Aussetzung zur Bewährung, zur Unterbringungsdauer usw. enthält sie keine Daten.

6. Auf 100 wegen Mordes oder Totschlags ermittelte strafmündige Tatverdächtige kamen 2011 22 wegen dieser Delikte Verurteilte, bei Raub/räuberischer Erpressung waren es 31, bei gefährlicher/schwerer Körperverletzung 20. Was geschieht mit den „fehlenden“ 70–80 %, die nicht wegen dieser Delikte verurteilt werden?

Die Frage ist auf der Grundlage der Strafrechtspflegestatistiken nicht beantwortbar. Da es in Deutschland keine personenbezogene Verlaufsstatistik gibt, kann statistisch nicht ermittelt werden, wie die Verfahren abgeschlossen werden, in denen die Polizei wegen Mordes, Totschlags usw. einen Tatverdächtigen ermittelt hat. Der Beschuldigte kann sich dem Verfahren entzogen haben, die StA kann mangels hinreichenden Tatverdachts oder aus Opportunitätsgründen eingestellt haben, das Gericht kann freigesprochen oder wegen eines anderen, minder schweren Straftatbestands verurteilt haben.<sup>32</sup> Dies alles ist nicht erkennbar. Möglich ist nur, die Massen der Statistiken eines Jahres einander gegenüberzustellen und den „Schwund“ festzustellen.

7. Ohne Erfolgskontrolle ist das kriminalrechtliche System wie „eine Firma ohne Buchhaltung, die in seliger Unkenntnis vom Ausmaß ihres Gewinns oder ihres Verlustes arbeitet“.<sup>33</sup> Wie hoch sind die sanktionenspezifischen Rückfallraten in Abhängigkeit von Delikt, Alter, Geschlecht und Vorstrafenbelastung?

Eine Rückfallstatistik im Rahmen der amtlichen Statistik gibt derzeit (noch) nicht. Hinsichtlich der beiden bisherigen, im Auftrag des BMJ durchgeführten Forschungsprojekte<sup>34</sup> ist nicht sicher gestellt, dass sie auf Dauer als Statistiken geführt werden.<sup>35</sup>

8. Bei den Strafrechtspflegestatistiken handelt es sich um koordinierte Länderstatistiken, die auf Verwaltungsanordnungen beruhen. Kann davon ausgegangen werden, dass die Strafrechtspflegestatistiken (ungeachtet ihrer gegenwärtigen Defizite) auch in Zukunft geführt werden?

Die fortlaufende Führung der Strafrechtspflegestatistiken ist aus mehreren Gründen nicht gesichert:

---

<sup>32</sup> Zur quantitativen Bedeutung dieser verschiedenen Varianten am Beispiel vorsätzlicher Tötungsdelikte vgl. die Zusammenfassung der Ergebnisse von *Steitz* bei *Heinz* in: Kröber/Dölling/Leygraf/Saß (Hrsg.), Handbuch der forensischen Psychiatrie, Bd. 4, 2009, S. 15, Abb. 1.1.5.

<sup>33</sup> 1. PSB (Fn. 2), S. 444.

<sup>34</sup> Vgl. *Jehle/Heinz/Sutterer* Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, 2003; *Jehle* (Fn. 30).

<sup>35</sup> Eine Fortsetzung der Untersuchung ist derzeit nur für die nächsten drei Jahre sichergestellt.



Es bleibt jedem Land überlassen, ob es die erforderlichen Verwaltungsanordnungen überhaupt erlässt oder sie zeitweilig bzw. gänzlich aussetzt. Für alle Varianten gibt es Beispiele: Nach der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3.10.1990 wurde erst 2007 (!) die bis dahin bestehende Lücke im Bereich der StrafVerfStat geschlossen. Derzeit wird die BewH-Statistik lediglich in zwei der fünf neuen Länder – Brandenburg (1993) und Mecklenburg-Vorpommern (1995) – geführt. Die MaßregelVollzStat wird in den neuen Ländern, ausgenommen Mecklenburg-Vorpommern (seit 1996), nicht geführt. Die Führung der StA-Statistik war in Hamburg 1998 sowie in Schleswig-Holstein in den Jahren 1998 bis 2003 einschließlich ausgesetzt. In Hamburg ist seit 1992 die Führung der BewHStat ausgesetzt. Wegen „nicht lösbarer Probleme bei der Erhebung und Aufbereitung“<sup>36</sup> wird seit 2008 in Berlin die BewHiStat nicht mehr aufbereitet.

Die Strafrechtspflegestatistiken beruhen auf personenbezogenen Daten. Der Vertreter des Bundesdatenschutzbeauftragten hat 1992 rechtliche Bedenken geäußert, weil sich der Übergangsbonus des Volkszählungsurteils von 1983 „seinem Ende zuneige“.<sup>37</sup>

Ohne gesetzliche Absicherung ist die haushaltsrechtliche Absicherung der Führung der Strafrechtspflegestatistiken in den Statistischen Landesämtern und im Statistischen Bundesamt nicht gewährleistet. In Zeiten knapper Ressourcen können Abteilungen, die keine Pflichtaufgaben wahrnehmen, „ausgedünnt“ werden.

9. Aktuelle, umfassende und zuverlässige Daten sind eine notwendige (wenngleich keine hinreichende) Bedingung für rationale Kriminalpolitik. Kann der Bundesgesetzgeber bzw. das zuständige Bundesministerium eine Reform der Strafrechtspflegestatistiken veranlassen?

Solange der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz für die Strafrechtspflegestatistiken<sup>38</sup> noch keinen Gebrauch gemacht hat, kann er bzw. das zuständige Bundesministerium keinen direkten Einfluss nehmen, weder auf das kriminalstatistische System noch auf die Inhalte (Erhebungsgegenstand, Zähl- und Aufbereitungsweise, Erhebungsmerkmale usw.) der Strafrechtspflegestatistiken.<sup>39</sup> Diese werden wegen der Länderzuständigkeit in Ausschüssen der Länder und des Bundes vereinbart.<sup>40</sup>

10. Die Bundesregierung hat 2001 ihren Ersten Periodischen Sicherheitsbericht (1. PSB) und 2006 den 2. PSB vorgelegt. Die Sicherheitsberichte boten erstmals eine aktuelle Zusammenschau und Bilanzierung des Wissensstandes auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit. Wann wird der Dritte Periodische Sicherheitsbericht vorgelegt werden?

<sup>36</sup> BewHiStat 2008, Vorbemerkung.

<sup>37</sup> *Raum* in: Bundesministerium der Justiz, Kriminologische Zentralstelle e.V. (Hrsg.), Die Zukunft der Personenstatistiken im Bereich der Strafrechtspflege, 1992, S. 154.

<sup>38</sup> Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes vgl. *RatSWD* (Fn. 3), S. 50 f.

<sup>39</sup> „Die fehlende bundesgesetzliche Grundlage für die Strafverfolgungsstatistik hat nicht nur die flächendeckende Einführung der Statistik in den neuen Ländern erheblich verzögert. Sie hat auch dazu geführt, dass Anpassungen des Merkmalskatalogs an neue Fragestellungen sowie der Aufbereitungsverfahren an die gewandelten technisch-organisatorischen Rahmenbedingungen weitgehend unterblieben sind“ (*Brings* in: Festschrift für Heinz, 2012, S. 22).

<sup>40</sup> Zur Zusammensetzung vgl. *RatSWD* (Fn. 3), S. 75 f.

Die Bundesregierung ist – im Unterschied zum Gutachten des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“<sup>41</sup> oder zum „Kinder- und Jugendhilfebericht“<sup>42</sup> – gesetzlich nicht verpflichtet, einen Sicherheitsbericht vorzulegen. Grundlage für die bisherigen Berichte war die Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998.

### *III. Zwischenergebnis: Die statistischen Voraussetzungen für eine wissenschaftsbasierte Kriminalpolitik sind defizitär*

1. Das derzeitige kriminalstatistische System in Deutschland erfasst nur das Hellfeld. Aussagen über Umfang, Entwicklung und Struktur der „Kriminalitätswirklichkeit“, die auf Daten über registrierte Kriminalität gestützt werden, sind Schlussfolgerungen, die auf der Annahme „konstanter Verhältnisse“ beruhen. Diese Annahme hat sich freilich immer wieder als falsch erwiesen.

2. Im kriminalstatistischen System wird nicht die ganze Bandbreite der sanktionsbewehrten Normverstöße abgebildet, sondern im Wesentlichen nur klassische Kriminalität. Straßenverkehrsvergehen fehlen in der PKS ebenso wie der gesamte Bereich der Ordnungswidrigkeiten. Der große Bereich des Wirtschafts- und des Verkehrsordnungswidrigkeitenrechts bleibt damit, von den Nachweisen der Kartellbehörden und des Kraftfahrtbundesamtes abgesehen, gänzlich ausgeklammert. Schwereindizes fehlen bei Delikten gegen Leib und Leben. Ein Migrationshintergrund wird weder bei Tatverdächtigen noch bei Opfern erfasst. Die Opfererfassung ist unvollständig und zu wenig differenziert.

3. Neue sowie der Ausbau überkommener Erledigungsformen werden in den Strafrechtspflegestatistiken nicht berücksichtigt bzw. nicht hinreichend differenziert. Eine Kontrolle, ob und inwieweit gesetzgeberische Reformen der letzten drei Jahrzehnte (z.B. Ausbau der Opportunitätseinstellungen und des Strafbefehlsverfahrens, Verständigung im Strafverfahren) umgesetzt worden sind, ist nicht bzw. nicht hinsichtlich der Tat- und Tätergruppen möglich.

4. Mit ihrem Nachweis über verhängte Sanktionen sind die Strafrechtspflegestatistiken auf dem kriminalpolitischen Stand von vor 40 Jahren stehen geblieben. Keine der seither eingeführten oder optimierten modernen Sanktionsformen wird adäquat nachgewiesen, keine der zwischenzeitlichen Reformen kann hinsichtlich ihrer Umsetzung geprüft werden.

5. Die Strafvollstreckung sowie der Straf- und Maßregelvollzug sind vernachlässigte Stiefkinder der deutschen Kriminalstatistik. Zur Strafvollstreckung werden, von der Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer

---

<sup>41</sup> 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).

<sup>42</sup> § 84 Sozialgesetzbuch (SGB) – Achstes Buch (VIII) Kinder- und Jugendhilfe.

abgesehen, keine Daten gesammelt. Zum Vollzug fehlen Daten für den Jugendarrestvollzug. Für den Maßregelvollzug liegen nur Eckdaten vor, diese aber noch nicht einmal flächendeckend. Zum Strafvollzug liegen nur Stichtagsdaten vor, in denen – methodisch bedingt – die kurzzeitig Inhaftierten unter-, die langfristig Inhaftierten dagegen überrepräsentiert sind. Daten über vollzugliche Maßnahmen mit dem Ziel der Resozialisierung fehlen völlig.

6. Das Strafverfahren ist ein Prozess der Ausfilterung und der Bewertungsänderung. Dieser Prozess ist im gegenwärtigen kriminalstatistischen System in Deutschland nicht nachzuzeichnen. Es ist deshalb auch nicht möglich, die Belastbarkeit der statistischen Daten im Lichte der Bewertung der nachfolgenden Institutionen zu prüfen.

7. Seit mehr als 100 Jahren wird eine Rückfallstatistik gefordert, weil sie der „materiell wichtigste Teil der gesamten Kriminalstatistik“ ist.<sup>43</sup> Mit den beiden Legalbewährungsstudien ist man immerhin auf dem Weg, wenngleich längst noch nicht am Ziel. Denn die rechtliche Grundlage für die Verstetigung der Legalbewährungsstudien fehlt.

8. Die Strafrechtspflegestatistiken werden als koordinierte Länderstatistiken auf der Grundlage von Verwaltungsanordnungen der Länder geführt. Weder die Führung noch die Fortführung der Statistiken sind verpflichtend.

9. Der Bundesgesetzgeber bzw. das zuständige Bundesministerium haben keinen direkten Einfluss darauf, ob kriminalpolitisch benötigte Daten auch erhoben werden. Die Aufgeschlossenheit für eine Reform ist bei den zuständigen Landesjustizverwaltungen derzeit mehrheitlich nicht ersichtlich.

10. Einzelstatistiken informieren nur über die Tätigkeit der jeweiligen Institution. Sie ergeben keine systematische Zusammenschau von Kriminalität, Tätern und Opfern, von staatlicher Reaktion auf Kriminalität sowie der Effektivität dieser Maßnahmen. Diese Aufgabe kann nur eine bilanzierende Zusammenschau in einem Sicherheitsbericht leisten, der von einem unabhängigen, wissenschaftlichen Gremium unter Einbezug auch wissenschaftlicher Untersuchungen erarbeitet werden sollte.

#### *IV. Was müsste ein Gesetzgeber tun, um sich die Wissensbasis zu schaffen, die für eine rationale Kriminalpolitik erforderlich ist?*

1. Erforderlich ist die Einführung einer bundesweit repräsentativen, kontinuierlich durchgeführten Bevölkerungsbefragung über Opfererfahrungen und Sicherheitsempfinden.

---

<sup>43</sup> Köbner ZStW 13 (1893), 614 (738).

2. Aus Datenschutzgründen, zur Sicherung der flächendeckenden Durchführung, zur haushaltsrechtlichen Absicherung sowie der leichteren Anpassung der Erhebungsmerkmale an aktuelle Reformerfordernisse ist für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege eine bundesgesetzliche Grundlage notwendig.

3. Das derzeitige kriminalstatistische System muss im Hinblick auf eine evidenzbasierte Kriminalpolitik ergänzt werden. Erhebungseinheiten, -merkmale und Zählweisen der Einzelstatistiken müssen einander stärker angeglichen und erweitert werden. Eine personenbezogene Beschuldigtenstatistik, eine verbesserte Strafvollzugsstatistik (Ergänzung durch Zu- und Abgangsstatistik) sowie eine Eckdaten beinhaltende Vollstreckungsstatistik sind einzuführen. Die fortlaufende Führung der „Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen“ ist zu gewährleisten.

4. Mittel- und langfristig sind die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken auf ein Datenbanksystem umzustellen, das verlaufsstatistische Analysen ermöglicht, insbesondere deliktsbezogen die Art der Erledigung im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle nachweist.

5. Die Praxis der Periodischen Sicherheitsberichte ist fortzuführen und gesetzlich abzusichern.

6. Dass die Reform des kriminalstatistischen Systems bislang so wenig vorangekommen ist, beruht nicht auf einem Erkenntnisdefizit, sondern auf einem Umsetzungsdefizit. Der Jubilar hat in seinen zahlreichen Beiträgen zum Thema und durch seine Mitwirkung in der Arbeitsgruppe des RatSWD den Weg für eine Optimierung des gegenwärtigen kriminalstatistischen Systems gewiesen.