

Optimierung der Kriminalstatistik und der Strafrechtspflegestatistiken in Bund und Ländern

– Initiative 2021 –

Vorschlag für eine Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene

Wolfgang Heinz und Hans-Jürgen Kerner¹

1. Koalitionsvereinbarung 2018 und deren unterbliebene Umsetzung

Anlässlich der Regierungsbildung zum 19. Deutschen Bundestag hatten die Verfasser einen Vorschlag für eine Koalitionsvereinbarung auf Bundesebene veröffentlicht². Dieser bundesweit verteilte Vorschlag fand große Zustimmung und ging schlussendlich in die Vereinbarung der Großen Koalition für die 19. Legislaturperiode ein.

Diese Vereinbarung lautete: *„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. Wir unterstützen das unabhängige Deutsche Forum für Kriminalprävention. 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.“*

Keiner dieser Vorsätze ist jedoch bis zum kürzlichen aktuellen Ende der 19. Legislaturperiode verwirklicht worden:

- * Ein von den Behörden erarbeiteter Sicherheitsbericht ist bislang nicht erschienen.
- * Ein Strafrechtspflegestatistikgesetz wurde nicht verkündet.
- * Die Anregungen auf einer vom BMJV im Juni 2018 veranstalteten Nutzerkonferenz zu den „Statistiken der Strafrechtspflege“ sowie die Vorschläge einer 2019 berufenen Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu einem „Strafrechtspflegestatistikgesetz“ haben zu keinem Ergebnis geführt..
- * Eine Machbarkeitsstudie für verlaufsstatistische Analysen wurde nicht in Auftrag gegeben.

Die in den Anregungen von 2018 und in den Vorschlägen von 2019 näher dargelegte Mängellage besteht weiterhin, und die zwischenzeitlichen Entwicklungen haben die Defizite noch vergrößert.

¹ Dieses Dokument (28.10.2021) wird alsbald bundesweit an interessierte Personen versandt werden, mit der Bitte um Beitritt zur Initiative und namentliche Zeichnung.

² Abgedruckt u.a. in „forum kriminalprävention“, 4/2017, S. 24 ff.

2. Entwicklungen im Bereich von amtlicher Statistik und von Dunkelfeldforschung in den letzten 4 Jahren

2.1 Das Bundeskriminalamt (BKA) hatte bis zum Berichtsjahr 2019 die PKS-Jahrbücher „Polizeiliche Kriminalstatistik“ erarbeitet und veröffentlicht.

Mit diesen Jahrbüchern waren bis dahin zentrale Ergebnisse mit Text, Grafiken und Tabellen übersichtlich aufbereitet sowie öffentlich zugänglich gemacht worden, namentlich zu den bekanntgewordenen Straftaten, zu den aufgeklärten Fällen, zu den Tatverdächtigen, zu den Opfern sowie zu unterschiedlichen Arten der Opfer-Tatverdächtigen-Beziehung. Seit dem Berichtsjahr 2020 bietet das BKA solche Jahrbücher nicht mehr an. Es verweist stattdessen für einen kondensierten Überblick auf einen Berichtsband des BMI, sowie für Details auf umfangreiche Tabellenwerke, die im Internet bereitgestellt werden.

2.2 Die beim BKA angesiedelte Dunkelfeld-Opferbefragung ist zwar verstetigt worden. Es mangelt aber an der notwendigen dauerhaften Qualitätssicherung. Insbesondere ist abzuwarten, ob es gelungen ist, eine für belastbare Aussagen hinreichend große bundesweite Stichprobe zu bilden.

2.3 Im Bereich der (Straf-)Rechtspflegestatistiken hat es keine grundlegenden Änderungen gegeben.

3. Erfolglose Parlamentarische Initiativen in der 19. Legislaturperiode

Parlamentarische Initiativen der Opposition, etwa für einen (periodischen) Sicherheitsbericht, für die (Straf-)Rechtspflegestatistiken oder eine aussagekräftige Dunkelfeldforschung, wie sie der Entwurf bzw. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-DS 19/2000, 19/2788) verfolgten, wurden abgelehnt.

4. Bisherige Reformansätze ohne rechtliche und tatsächliche Folgen

Die 19. Legislaturperiode reiht sich damit in eine lange Liste ergebnislos gebliebener Reformversuche ein, deren Ziel es war, in Deutschland dauerhaft und rechtlich abgesichert die erforderlichen Grundlagen für ein evidenzbasiertes Strafrecht zu schaffen:

- 1978 legte die vom BMJ eingerichtete Arbeitsgruppe "Justizstatistik" ihre "Konzeption von aufeinander bezogenen Statistiken und deren Aufbereitungsorganisation" vor.³
- 1993 empfahl der Strafvollzugausschuss der Länder eine grundlegende Neugestaltung der Strafvollzugsstatistik.
- 1998 wurde die Erstellung eines Periodischen Sicherheitsberichts im damaligen Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis90/Die Grünen vereinbart. Bereits nach zwei Berichten – 2001 und 2006 – war freilich die Periodizität faktisch beendet. Die Bundesregierung hatte zwar zahlreiche Verbesserungen zu den im Ersten Periodischen Sicherheitsbericht 2001 aufgezeigten Defiziten angekündigt⁴, setzte sie aber nicht um.

3 Blankenburg et al.: Die Rechtspflegestatistiken, Berlin 1978.

4 Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 597 ff.

- 2002 legte eine von BMJ und BMI eingesetzte Kommission Vorschläge für eine periodisch durchzuführende „Bevölkerungsumfrage zu Kriminalitätserfahrungen und Sicherheitsempfinden - BUKS“ vor.
- 2009 veröffentlichte der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten Empfehlungen für eine umfassende Optimierung des kriminalstatistischen Systems in Deutschland.⁵
- 2020 legte der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten erneut Vorschläge zur "Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik" vor.⁶

5. Aktuell notwendige Reformen der Kriminalstatistik und der (Straf-)Rechtspflegestatistiken

Die 20. Legislaturperiode sollte dazu genutzt werden, endlich die anerkannten und notwendigen Verbesserungen durchzuführen. Ein evidenzbasiertes Strafrecht setzt aussagekräftige, verlässliche und stets aktuelle Strafrechtspflegestatistiken voraus. Ohne sie bewegt sich jegliche staatliche Kriminalpolitik nur „im Blindflug“.

In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des „Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten“, einem 2004 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetztem unabhängigen Beratergremium für Politik und Wissenschaft – erachten wir für notwendig:

5.1 Es muß eine fortlaufende bundesweite Dunkelfeld-Opferbefragung geben, die interdisziplinär interessierende Fragestellungen aufnimmt, international anschluss- und vergleichsfähig ist und vor allem auf einer hinreichend großen Stichprobe basiert.

5.2 Es muß endlich eine bundesgesetzliche Grundlage für die Strafrechtspflegestatistiken geschaffen werden: Diese Rechtspflegestatistiken beruhen nur auf Verwaltungsanordnungen in den Ländern. Sie sind haushaltsrechtlich nicht verankert und zudem datenschutzrechtlich unsicher. Infolgedessen ist eine kontinuierliche und flächendeckende Durchführung nicht gewährleistet. Aktuelle kriminologische und kriminalpolitische Fragestellungen werden nur unzureichend abgebildet.

Zudem kann die Bundesrepublik Deutschland ihre nach europäischen und internationalen Vorgaben obliegenden Statistikverpflichtungen zunehmend entweder überhaupt nicht oder nur durch (teilweise aufwändige) Sondererhebungen erfüllen.

5.3 Ausbau der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), insbesondere durch (Wieder-)Aufnahme des Ausweises der Straßenverkehrsdelikte, durch erweiterte Opfererfassung und durch Einführung von Schadensschwere-Indizes sowie durch Wiederaufnahme von konzentrierten Jahrbüchern „Polizeiliche Kriminalstatistik“.

Das seit 2020 zur Verfügung gestellte Datenmaterial können nur methodisch geschulte Spezialisten nutzen. Öffentlichkeit, Praktiker in Polizei und Justiz sowie Politiker in Bund und Ländern geraten infolge von sachlich unvermeidlichen Verständnisproblemen in Gefahr, Fehlinterpretationen vorzunehmen.

5 Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Hrsg.): Optimierung des kriminalstatistischen Systems in Deutschland, Baden-Baden 2009.

6 Fundstelle: <https://doi.org/10.17620/02671.46>

5.4 Optimierung der Personenstatistiken der Strafrechtspflege, insbesondere durch

- Einführung einer Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft (entsprechend der Strafverfolgungsstatistik).
- Einführung einer Strafvollstreckungsstatistik (vor allem der ambulanten Sanktionen), in der die seit Jahren auf Bundesebene abgebrochene Bewährungshilfestatistik oder die derzeit in Vorbereitung befindliche Führungsaufsichtsstatistik jeweils Teilstatistiken wären.
- Ergänzung der Strafverfolgungsstatistik (welche die strafgerichtlichen Aburteilungen, Verurteilungen, Strafen und andere Sanktionen nachweist) um die Opferperspektive und durch solche Erhebungsmerkmale, welche die Reformen der letzten Jahrzehnte im Bereich des Sanktionenrechts und des Verfahrensrechts mit sich gebracht haben (Ausbau des Strafbefehls- und des beschleunigten Verfahrens).
- Erweiterung der Strafvollzugsstatistiken durch Verwirklichung der schon im Jahr 1993 (!) beschlossenen Vorschläge des Strafvollzugausschusses der Länder sowie durch Einführung einer Jugendarrestvollzugsstatistik.
- Inhaltliche Erweiterung der Maßregelvollzugsstatistik.
- Einführung einer Untersuchungshaftstatistik, die - personenbezogen - für die Grundgesamtheit aller Untersuchungshaftanordnungen in allen Stadien des Strafverfahrens geführt werden sollte.

5.5 Verbesserung der Kompatibilität der Personenstatistiken der Strafrechtspflege untereinander und mit der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Die Strafverfolgungsstatistik zählt, im Unterschied zur PKS, nicht Personen (Individuen), sondern Verurteilungen.

Außerdem werden nicht alle Straftaten ausgewiesen, die in gerichtliche Entscheidungen tatsächlich einbezogen wurden. Vielmehr wird bislang, ebenfalls im Unterschied zur PKS, stets nur eine Straftat benannt, nämlich diejenige, die „abstrakt“ betrachtet gemäß den gesetzlichen Strafrahmen mit der schwersten Strafe bedroht ist.

Belastungsfähige Vergleiche sind damit nur sehr eingeschränkt möglich.

5.6 Einführung einer Rückfallstatistik, um u.a. präventive Wirkungen auf ehemalige rechtskräftig verurteilte Täterinnen und Täter analysieren zu können.

5.7 Institutionalisierte Einbindung der Wissenschaft in die Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken, namentlich deren Erhebungsmerkmale.

5.8 Verfügbarmachung der Mikrodaten der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sowie der Daten der Dunkelfeldstudien in den Forschungsdatenzentren; Zugang der Wissenschaft zu diesen Daten bei Gewährleistung des Datenschutzes.

5.9 Schaffung der Grundlagen zu einer "Datenbank für verlaufsstatistische Analysen". Der verbreitete Vorwurf beispielsweise, die Justiz lasse die Mehrzahl der von der Polizei ermittelten Tatverdächtigen „laufen“, kann derzeit mit statistischen Daten nicht entkräftet werden.

Ergänzend zum dem oben unter 5.5 Dargestellten ist beispielsweise keine Feststellung dahingehend möglich, wie viele der polizeilich ermittelten Tatverdächtigen eines Raubes oder einer Vergewaltigung auch rechtskräftig verurteilt worden sind, und zwar entweder wegen genau dieser Tatvorwürfe oder (wie selten) wegen eines strafrechtlich schwereren Tatvorwurfs oder aber (wie nicht selten) wegen eines weniger schweren Tatvorwurfs. Letzteres ist immer dann der Fall, wenn das zuständige Gericht sich am Ende der Beratungen zur Tat- und Schuldfrage eines Angeklagten nicht in der Lage sieht, die in der Anklageschrift benannte Tat mit der vom Gesetz zwingend geforderten „freien, aus dem Inbegriff der Verhandlung geschöpften Überzeugung“ als bewiesen zu bewerten.

Auch nach entsprechend verbesserter grundsätzlicher Kompatibilität der Erfassungskriterien von Polizeilicher Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik wird ein direkter Vergleich der separaten Datensätze nicht möglich sein.

Voraussetzung ist vielmehr eine Datenbank mit personenbezogenen, pseudonymisierten Einzeldatensätzen der PKS und der (Straf-)Rechtspflegestatistiken.

5.10 Ein regelmäßiger und breit angelegter, wissenschaftlich fundierter Sicherheitsbericht ist für die umfassende Information zur Kriminalitätsslage, zu den strafrechtlichen Reaktionen und zu deren Wirksamkeit unerlässlich.

6. Machbarkeit der vorgeschlagenen Reform

Mit der fortschreitenden Digitalisierung im Justizbereich können die vorgeschlagenen Verbesserungen weitgehend und kostengünstig durch Nutzung von Verwaltungsdaten verwirklicht werden. Die weitere Harmonisierung der IT-Fachverfahren könnte die Verfügbarkeit bestimmter Merkmale nochmals verbessern.

Diese Daten können dann an die Statistischen Landesämter geliefert und für statistische Zwecke verwendet werden.

Der einmalig entstehende Programmieraufwand dürfte deutlich geringer sein als bei einer „händischen“ Erhebung derartiger Merkmale für statistische Zwecke.

7. Vorschlag für eine Koalitionsvereinbarung

Eine Koalitionsvereinbarung wird sich nach alldem auf die Benennung *zentraler* Ziele beschränken müssen.

Wir schlagen dazu die folgende Formulierung vor:

„Wir werden zur Gewährleistung eines evidenzbasierten Strafrechts die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken in dieser Legislaturperiode weiterentwickeln. Dafür werden wir insbesondere ein Strafrechtspflegestatistikgesetz schaffen, die bundesweite Dunkelfeldopferuntersuchung verstetigen und sie zudem international anschlussfähig ausgestalten, den Informationsbedarfen von Politik, Justiz und Öffentlichkeit durch Verbesserung der Berichterstattung über Kriminalität und Kriminalitätskontrolle besser Rechnung tragen sowie eine Datenbank für verlaufsstatistische Analysen schaffen.“

(Gezeichnet: W. Heinz)

(Gezeichnet: H.J. Kerner)

Prof. em. Dr. iur. Wolfgang Heinz

Prof. em. Dr. iur Hans-Jürgen Kerner

Universität Konstanz

Universität Tübingen

wolfgang.heinz@uni-konstanz.de

hans-juergen.kerner@uni-tuebingen.de