

Antrag

der Abgeordneten Frank Hofmann (Volkach), Michael Hartmann (Wackernheim), Christine Lambrecht, Petra Ernstberger, Gabriele Fograscher, Iris Gleicke, Wolfgang Gunkel, Daniela Kolbe (Leipzig), Ute Kumpf, Kirsten Lühmann, Thomas Oppermann, Gerold Reichenbach, Rüdiger Veit, Dr. Dieter Wiefelspütz, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

System der Kriminal- und Rechtspflegestatistiken in Deutschland optimieren und auf eine solide rechtliche Grundlage stellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das derzeitige kriminalstatistische System ist im Hinblick auf die Anforderungen einer rationalen, evidenzbasierten Kriminalpolitik optimierungsbedürftig. Aktuelle, umfassende und verlässliche kriminalstatistische Daten sind eine notwendige Bedingung für rationale Kriminalpolitik. 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, denn diese sind unerlässliche Grundlage für alle weiteren erfolgreichen Planungen und Entscheidungen von kriminal- und strafrechtspolitischen Maßnahmen, aber auch zur Kontrolle der bestehenden Systeme.

Es fehlt in Deutschland nicht an Statistiken, es existieren genügend (z. B.: Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Staatsanwaltschaftsstatistik, Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte, Strafverfolgungsstatistik, Bewährungshilfestatistik, Strafvollzugsstatistik, Maßregelvollzugsstatistik). Das gegenwärtige deutsche System der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken ist jedoch gekennzeichnet durch eine Vielzahl von unverbundenen Statistiken, die verschiedenen Zwecken dienen, jeweils spezifische Erhebungseinheiten (Fall, Personen, Verfahren) und Erhebungsmerkmale aufweisen und (zum Teil) unterschiedliche Erhebungs- und Aufbereitungskonzepte, insbesondere unterschiedliche Zählweisen, verfolgen (wie z. B. Erfassung der jährlichen Massen, Stichtagszählung). So zählt beispielsweise die PKS einen Tatverdächtigen nur einmal, unabhängig davon, wie viele Ermittlungsverfahren gegen ihn im Jahr durchgeführt werden. Wenn die Staatsanwaltschaft dagegen gegen einen Beschuldigten z. B. drei Ermittlungsverfahren im Jahr durchführt, zählt sie drei Beschuldigte, weil jedes Ermittlungsverfahren gezählt wird. Wir haben es mit nicht aufeinander abgestimmten Zählweisen zu tun. Im Schnitt werden so aus einem Tatverdächtigen bei der Polizei 2,1 Beschuldigte bei der Staatsanwaltschaft. Die Statistiken sind untereinander also nicht kompatibel. Dies führt dazu, dass zahlreiche, kriminalpolitisch höchst relevante Fragen auf der Grundlage der jetzigen Kriminalstatistiken nicht zu beantworten sind. Deutschland ist mit seinem kriminalstatistischen Sys-

tem außerdem inzwischen weit hinter den in einigen anderen europäischen Ländern entwickelten Systemen zurückgeblieben.

Das Parlament ist als Gesetzgeber und in seiner Funktion als Kontrollinstanz gefordert. Das Problem 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. Ohne Zusatzinformationen aus Dunkelheldforschungen bleibt deshalb ungewiss, ob die kriminalstatistischen Zahlen die Entwicklung der „Kriminalitätswirklichkeit“ adäquat wiedergeben. Schließlich bleibt ohne Befragung unbekannt, wie Kriminalität wahrgenommen wird, wie hoch die Kriminalitätsfurcht ist, welche Erfahrungen die Bürgerinnen und Bürger mit Strafverfolgungsbehörden und Strafverfolgungsmaßnahmen gemacht und diese verarbeitet haben, wie schließlich ihre Einstellungen zu Kriminalität, Strafe, Strafrecht und Strafverfolgung sind.

Ein weiteres Problem ergibt sich bei der Polizeilichen Kriminalstatistik aus dem regelmäßig hohen Stellenwert von Aufklärungsquoten und deren Fehl- und Überinterpretation. Auf der „Jagd“ nach hohen Aufklärungsquoten werden Ressourcen falsch eingesetzt. Sie werden dort gebündelt, wo die Politik glaubt, hohe Aufklärungsraten zu produzieren und nicht etwa dort, wo die Kriminalität besonders sozialschädlich ist. So soll es Spezialisten geben, die bei bekannten Tätern aus Serien Einzeldelikte machen können – damit werden aus einem aufgeklärten (Serien-)Fall z. B. zehn aufgeklärte (Einzel-)Fälle. Dies ist zwar gut für die Statistik, dient aber nicht der Sicherheit. Die Gesamtaufklärungsquote hat keine eigenständige Aussagekraft, der Bevölkerung wird hier etwas vorgespielt. In 80 bis 90 Prozent der Fälle kommt es sowieso durch die Bevölkerung zur Anzeige und die Anzeigenden geben auch die Hinweise auf die Tatverdächtigen. So ist beispielsweise jeder gemeldete Ladendiebstahl gut für die Statistik, weil der Täter meist mitgeliefert wird. Ebenso gut für die Statistik ist die Beschäftigung mit kleinen Rauschgiftdelikten. Diese gehören zur Gruppe der Kontrolldelikte; hier gibt es keinen Geschädigten und kein Opfer, das Anzeige erstattet, aber mit der Entdeckung der Straftat ist zugleich der Tatverdächtige ermittelt worden und der Fall also bereits aufgeklärt. Durch wirklich eigene, meist langwierige Ermittlungen muss die Polizei dann versuchen, die Straftaten, bei denen Hinweise und Spuren dürftig sind, möglichst gerichtsfest aufzuklären. Das ist mühsam, Kräfte bindend und für die Aufklärungsquote nicht gewinnbringend. Die Aufklärungsquote sagt zudem nichts über die spätere tatsächliche rechtliche Beurteilung des Gerichts aus. Im Jahr 2011 übergab die Polizei ca. 2,1 Millionen Tatverdächtige an die Staatsanwaltschaft. Es stellt sich die Frage, ob die Polizei auch in ihrer rechtlichen Beurteilung bestätigt wird und die Beschuldigten tatsächlich wegen dieser Delikte verurteilt werden. Auf 100 wegen Mordes oder Totschlags ermittelte erwachsene Tatverdächtige kamen 2010 nämlich insgesamt nur 24 wegen dieser Delikte Verurteilte. Bei einfacher vorsätzlicher Körperverletzung waren es 15 Prozent, bei gefährlicher und schwerer Körperverletzung (§§ 224, 226, 231 des Strafgesetzbuchs – StGB) 17 Prozent und bei Raub, räuberischer Erpressung, räuberischem Angriff auf Kraftfahrer (§§ 249 bis 252, 255, 316a StGB) 28 Prozent. Was mit den erwachsenen Tatverdächtigen geschehen ist, die nicht verurteilt worden sind, ob das Verfahren eingestellt wurde, ob ein Freispruch oder eine Verurteilung wegen eines anderen Delikts erfolgte, ob die Polizei den Tatverdacht dramatisiert hat oder die Justiz zu „lasch“ ist, ist auf der Grundlage der Strafrechtspflegestatistiken nicht zu beantworten. Da es in Deutschland keine Verlaufsstatistik gibt, kann statistisch nicht ermittelt werden, wie die Ermittlungsverfahren gegen Beschuldigte abgeschlossen werden, die von der Polizei wegen eines bestimmten Delikts als Tatverdächtige ermittelt worden sind.

Ein massives Problem ist zudem, dass Staatsanwälte und Richter jedes Jahr 100 000fach Sanktionen aussprechen, wobei auf Grundlage der Strafrechtspflegestatistiken die Frage, wie diese überhaupt wirken, nicht zu beantworten ist. Erst kürzlich hat die Regierungskoalition im Bundestag mit dem „Warnschussarrest“ für jugendliche Straftäter – gegen die kritische Meinung der Experten – eine weitere Sanktionsmöglichkeit durchgesetzt. Da es in Deutschland keine fortlaufende Rückfallstatistik gibt, kann statistisch jedoch gar nicht ermittelt werden, wie ein derartiger „Warnschussarrest“ und andere Strafen und Sanktionen beim Täter wirken. Ein präventives Strafrecht muss sich aber einer empirischen Prüfung stellen. Ansonsten kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob mit einer bestimmten Strafe das Präventionsziel auch erreicht werden kann. Hiervon hängt jedoch ganz bedeutend ab, ob diese Strafe überhaupt gerechtfertigt ist. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten betrachtet reicht es nicht aus, von einer eingriffsintensiven Sanktion lediglich positive Effekte zu erwarten. Vielmehr braucht es empirisch überprüfbare und hinreichend gesicherte Anhaltspunkte für die Geeignetheit und Erforderlichkeit einer Sanktion.

Zudem bereitet auch die Tatsache, dass Entscheidungen im Vollstreckungsverfahren überhaupt nicht statistisch erfasst werden, Probleme. Momentan ist die Geldstrafe die vorrangig verhängte Strafe in Deutschland, die in der Regel durch Strafbefehl der Staatsanwaltschaft, also ohne richterliches Mitwirken, erfolgt. In Zeiten der immer weiter auseinanderklaffenden Schere zwischen Arm und Reich können viele der zu einer Geldstrafe Verurteilten diese Schuld nicht begleichen. Wie häufig Geldstrafen notleidend werden, so dass es zur Umwandlung in eine Ersatzfreiheitsstrafe kommt bzw. wie häufig diese Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit ersetzt werden, ist auf der Grundlage der Strafrechtspflegestatistiken nicht beantwortbar.

Es ist richtig, was im 1. Periodischen Sicherheitsbericht (PSB) steht: Ohne Erfolgskontrolle ist das kriminalrechtliche System wie „eine Firma ohne Buchhaltung, die in seliger Unkenntnis vom Ausmaß ihres Gewinns oder ihres Verlustes arbeitet“ (vgl. 1. PSB, S. 444). Im Strafrechtsbereich erlaubt sich der Staat, ohne anständige Buchhaltung zu arbeiten. Dabei haben die staatlichen Organe die rechtliche Pflicht, mit der Strafe auch zu resozialisieren. Tatsächlich aber schränken sie die bürgerlichen Rechte ein, ohne eine Kontrolle über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu haben.

Die beschriebenen Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems lassen sich nachhaltig nur beheben, wenn die amtlichen Daten über Kriminalität, Strafverfolgung und Strafvollstreckung in einer statistischen Datenbank miteinander verknüpft werden. Eine umfassende Optimierung des kriminalstatistischen Systems setzt somit die Schaffung einer solchen Datenbank voraus, wie dies bereits in einigen europäischen Staaten geschehen ist und sich dort bewährt hat. Dies lässt sich voraussichtlich erst in einer längerfristigen Perspektive erreichen.

Zur kurz- bzw. mittelfristigen Verbesserung der Datensituation zu Kriminalität und strafrechtlicher Sozialkontrolle wäre daher für die Übergangszeit eine Reihe von schneller umsetzbaren Maßnahmen notwendig. Diese dienen der Behebung akuter Defizite; sie sind darüber hinaus – zumindest teilweise – notwendige Zwischenschritte für die Schaffung einer statistischen Datenbank.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Praxis der Periodischen Sicherheitsberichte als eine über die Kommentierung der Einzelstatistiken hinausgehende, übergreifende und auch wissenschaftliche Befunde einbeziehende Form der Berichterstattung fortzuführen und gesetzlich zu verankern;

2. eine statistikbegleitende, bundesweit repräsentative und in regelmäßigen Abständen durchgeführte Bevölkerungsbefragung über Opfererfahrungen und Sicherheitsempfinden zu veranlassen, die als Ergänzung des Systems der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken als sog. Dunkelfeldforschung das Ziel setzt, Opfer von Straftaten und Opfersituationen zu erkennen, das Anzeigeverhalten sowie die Gründe für Anzeige und Nichtanzeige zu bestimmen, die subjektive Wahrnehmung von Kriminalität sowie die Einstellungen zu Strafe und Strafrecht zu messen;
3. eine bundesgesetzliche Grundlage für die Strafrechtspflegestatistiken zu schaffen;
4. die folgenden Statistiken einzuführen und so das derzeitige statistische System im Hinblick auf eine evidenzbasierte Kriminalpolitik zu ergänzen, Erhebungseinheiten und -merkmale stärker anzugleichen und durch kriminologische Merkmale anzureichern:
 - a) eine personenbezogene Beschuldigtenstatistik in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Daten des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStV);
 - b) eine verbesserte Strafvollzugsstatistik (Ergänzung durch eine personenbezogene Zu- und Abgangsstatistik und statistische Erfassung und Ausweisung des Jugendarrests);
 - c) eine Eckdaten beinhaltende Vollstreckungsstatistik, die auch nachträgliche Entscheidungen erfasst;
 - d) eine periodische Rückfallstatistik auf der Grundlage von Registerdaten, die die bisherige und laufende Legalbewährungsuntersuchung ablösen könnte;
5. langfristig die Voraussetzungen für die Umstellung auf ein Datenbanksystem zu schaffen, das verlaufstatistische Analysen ermöglicht und insbesondere deliktsbezogen die Art der Erledigung im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle nachweist.

Berlin, den 4. Juni 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Zu Abschnitt II

Zu Nummer 1

Für die gezielte Entwicklung und Umsetzung von Bekämpfungs-, Präventions- und Sanktionsmaßnahmen in allen Kriminalitätsbereichen werden mehr fundierte und aussagekräftige Informationen über Umfang und Erscheinungsformen von Kriminalität benötigt. Die PKS ist hierfür eine wertvolle Informationsquelle. Sie bildet jedoch nur einen kleinen Ausschnitt der Kriminalität ab. Ein Problem stellen u. a. die oft mehrjährigen Bearbeitungszeiten und die bei einzelnen Fachdienststellen bestehenden Bearbeitungsrückstände sowie die mitunter beträchtlichen Zeitabstände zwischen der Tatbegehung und deren Aufdeckung dar. Die PKS als Ausgangsstatistik, d. h. als eine Statistik, in der die Fälle nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen bei der Abgabe des Verfahrens an die Staatsanwaltschaft statistisch erfasst werden, kann daher die Kriminalitätssituation

im Jahr der Erfassung nur bedingt widerspiegeln. Darüber hinaus sind neben der Polizei viele andere Institutionen und Behörden mit Fällen von Kriminalität befasst. Deutlich befriedigendere Antworten auf (aktuelle) Fragen der inneren Sicherheit lassen sich daher nur aus einer vergleichenden Betrachtung dieser Datensammlungen unter Einbeziehung wissenschaftlicher Analysen und Erkenntnisse gewinnen.

Diese Aufgabe hat der erstmals 2001 erstellte umfassende Periodische Sicherheitsbericht übernommen, der unter Beteiligung namhafter Wissenschaftler aus den Bereichen Kriminologie, Soziologie und Psychologie sowie Praktikern aus dem Bereich der inneren Sicherheit erarbeitet wurde. Neben statistischen Daten von Polizei und Justiz enthält der Bericht auch wissenschaftliche Erkenntnisse, Bewertungen und Prognosen zur verschiedenen Bereichen von Kriminalität sowie Vorschläge zu ihrer Bekämpfung. Unter Zuhilfenahme weitergehender Erkenntnisse, insbesondere aus dem Bereich der Dunkelfeldforschung und aus Opferbefragungen, wurde das Lagebild der Kriminalität wissenschaftlich näher beleuchtet und um Erkenntnisse aus der Opferperspektive ergänzt. An den Ersten Periodischen Sicherheitsbericht schloss sich 2006 der Zweite Periodische Sicherheitsbericht an. Seitdem wurde kein neuer Bericht verfasst. Die Praxis der Periodischen Sicherheitsberichte als eine über die Kommentierung der Einzelstatistiken hinausgehende, übergreifende und auch wissenschaftliche Befunde einbeziehende Form der Berichterstattung soll daher fortgeführt und gesetzlich verankert werden.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung in der Zeit der Großen Koalition war der Überzeugung, dass Opferbefragungen ein weiterer wichtiger Ansatz zur Kriminalitätsanalyse und für die Kriminalpolitik sind. Die seit 2009 bestehende Regierung aus CDU/CSU und FDP hat jedoch die Vorbereitungen zu einer umfassenden Dunkelfelduntersuchung durch eine Arbeitsgruppe ins Leere laufen lassen. Überlegungen und Forderungen aus der Wissenschaft bleiben ungehört. Die Struktur der registrierten Kriminalität kann nicht das exakte Abbild der wirklichen Kriminalitätssituation darstellen. Schwere Deliktformen werden häufiger angezeigt als leichtere, was eine Überrepräsentation dieser und somit eine Verzerrung der Kriminalitätswirklichkeit bedeutet. Das Ziel von Dunkelfelduntersuchungen ist es, Erkenntnisse über das Gesamtaufkommen bestimmter Straftaten einschließlich des sog. (relativen) Dunkelfeldes, also den bei der Polizei nicht bekannten Straftaten, zu gewinnen. Denn während sich amtliche Kriminalstatistik lediglich auf das „Hellfeld“ amtlich registrierter Vorgänge – und somit nur auf einen kleinen Ausschnitt von Kriminalität – bezieht, versuchen Dunkelfelduntersuchungen ein etwas umfassenderes Bild von Umfang und Struktur von Kriminalität zu liefern. Hierzu bedient man sich der Befragung zufällig ausgewählter Personen bezüglich ihrer Erfahrungen als Opfer (Opferbefragungen) oder Täter (Täterbefragungen) von Straftaten, sofern sie solche gemacht haben. Die in den Befragungen festgestellten Erfahrungen mit Kriminalität ermöglichen dann (statistische) Rückschlüsse auf das Kriminalitätsaufkommen in der Bevölkerung. Bereits seit den 70er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist das Bundeskriminalamt (BKA) auf dem Gebiet der Dunkelfeldforschung tätig. Es kamen durchweg interessante Einblicke zustande, aber ohne die notwendige Nachhaltigkeit. Hierzu fehlte es an eigenen Finanzierungstiteln. Dabei ist eine periodische und bundesweit durchgeführte, statistikbegleitende repräsentative Dunkelfeldbefragung zu Viktimisierung, Anzeigeverhalten, Kriminalitätsfurcht sowie Einstellungen zu Strafe und den Institutionen der Strafrechtspflege ebenso notwendig wie die Ausstattung mit ausreichenden Haushaltstiteln, wie sie in den USA, in England und den Niederlanden längst üblich ist. Da sich im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts die Technik der Datenverarbeitung und der Datenaufbereitung entscheidend weiterentwickelt und umfassend Einzug in die Behörden ge-

halten hat, sind Bevölkerungsbefragungen und Dunkelfeldforschungen nun auf hohem wissenschaftlichem Niveau möglich. Damit sind alle Voraussetzungen gegeben, um die Wirklichkeit von Kriminalität und den Umgang der Sicherheitsbehörden und der Justiz sichtbar zu machen sowie die Entscheidungen des Gesetzgebers und die Wirkungen von Sicherheitsgesetzen (Evaluierungen) auf einer soliden empirischen Basis bewerten zu können.

Wichtig wären Dunkelfelduntersuchungen auch im Bereich von politisch motivierter Kriminalität im rechten Spektrum gewesen, wie das Beispiel der „NSU-Morde“ belegt. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wäre dem Staat (Polizei und Verfassungsschutz) die rechtsextreme politische Motivation und der rechtsextremistische Alltagsterror nicht entgangen, wenn in diesem Bereich Bevölkerungsbefragungen durchgeführt worden wären und das so genannte Hellfeld der politisch motivierten Kriminalität im Rahmen der PKS diskutiert worden wäre. In der erstmals 2001 veröffentlichten Broschüre der Friedrich-Ebert-Stiftung „Rechte Strukturen in Bayern“ wurde auf die rechtsextreme Gewalt hingewiesen. In der 2005 erschienenen aktualisierten Neuauflage wurde ein eigenständiges Kapitel „Rechtsterrorismus“ eingefügt. Der Innenminister Günther Beckstein sprach 2003 von Anzeichen für die Struktur einer „Braunen Armee Fraktion“. Trotzdem und gegen den erklärten Willen des Verfassungsschutzpräsidenten Heinz Fromm schloss der Bundesminister des Innern Wolfgang Schäuble 2006 die Abteilung Rechtsextremismus, da er der Ansicht war, ein Referat Rechtsextremismus sollte ausreichen. Die offizielle Zählweise der Todesopfer rechtsextremer Gewalt bleibt auch nach langer Diskussion unverständlich. Die Sicherheitsbehörden zählten im Zeitraum von 1990 bis 2009 47 Todesopfer rechtsextremer Gewalt, Opferberatungsstellen und Journalisten kamen auf bis zu 181 Todesopfer. Diese „Zurückhaltung“ der Sicherheitsbehörden ist ansonsten unbekannt. Bei der Interpretation der Zahlen der PKS gehen die Experten üblicherweise davon aus, dass die Sicherheitsbehörden sich eher auf die schwere Straftat bzw. die höhere Gefährdung festlegen als später Staatsanwaltschaft und insbesondere das Gericht. Doch auch mit dem neu eingerichteten Gemeinsamen Abwehrzentrum gegen Rechtsextremismus (GAR) wurde diese Zählweise nicht verändert. Die Straftaten werden in der Regel nicht dort neu bewertet, sondern sie werden, wie schon bisher, durch die Polizei vor Ort bewertet. Rechtsextreme Gewalttaten werden weiterhin negiert, bagatellisiert und verharmlost. Anzeigen werden nicht ernst genommen, deshalb unterbleiben sie auch vielfach. Die Entschließung des Deutschen Bundestages zu der vereinbarten Debatte „Mordserie der Neonazi-Bande und die Arbeit der Sicherheitsbehörden“ (Bundestagsdrucksache 17/7771) muss mit Leben gefüllt werden. Die Verfassungsschutzbehörden wollen sich als Frühwarnsystem verstehen, doch dazu brauchen sie umfassende Kenntnis über rechtsextreme Kriminalität. Das Mittel dazu sind systematische und wiederkehrende Opferbefragungen/Opferstudien im Bereich Rechtsextremismus. Darüber hinaus könnte man damit auch wieder verlorengegangenes Vertrauen wiedergewinnen und die Anzeigebereitschaft erhöhen. Es könnte Aufgabe des BKA sein, eine derartige Studie in Auftrag zu geben, denn das BKA hat die gesetzliche Aufgabe, die gesamte Entwicklung der Kriminalität zu beobachten (§ 2 Absatz 6 Satz 2 BKAG) und nicht nur das in der PKS erfasste Hellfeld.

Zu Nummer 3

Sowohl aus Datenschutzgründen als auch zur Sicherung der flächendeckenden Durchführung und der haushaltsrechtlichen Absicherung bedürfen die Personenstatistiken der Strafrechtspflege einer bundesgesetzlichen Grundlage. Lediglich die PKS hat eine gesetzlich verankerte Grundlage (§ 2 Absatz 6 Nummer 2 des Gesetzes über das BKA und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten). Für die Führung von Strafrechtspflegestatistiken fehlt diese völlig, der Bundesgesetzgeber hat in diesem Bereich bisher noch keinen Gebrauch von seiner Gesetzgebungskompetenz gemacht.

Strafrechtspflegestatistiken beruhen dann letztendlich auf den Verwaltungsanordnungen der Länder. Wegen des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage sind die kontinuierliche und flächendeckende Durchführung dieser koordinierten Länderstatistiken sowie deren haushaltsrechtliche Absicherung auf Länder- wie auf Bundesebene nicht garantiert. Außerdem spiegeln sich in diesen Statistiken auch mehr die Interessen der Länder wider, weniger aber die Interessen des Bundes und des Bundesgesetzgebers. Einige Bundesländer verzichten zudem (zeitweise) auf Statistiken in diesem Bereich. So wurde zwischen 1998 und 2003 die Führung der Staatsanwaltschaftsstatistik in Schleswig-Holstein ausgesetzt, die Strafverfolgungsstatistik wurde in Sachsen-Anhalt erst ab dem 1. Januar 2007 eingeführt, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gibt es bis heute noch keine Bewährungshilfestatistik, in Hamburg ist die Aufbereitung der Bewährungshilfestatistik seit 1992 ausgesetzt und in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gibt es bis heute keine Maßregelvollzugsstatistik.

Daher muss endlich eine bundesgesetzliche Grundlage für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege geschaffen werden, mit der die kontinuierliche, flächendeckende und denselben Regelungen unterliegende Durchführung dieser Statistiken und die Weitergabe der entsprechenden Einzeldatensätze an das Statistische Bundesamt gesichert werden.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

In der vergangenen Zeit wurde das Strafbefehlsverfahren zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung wiederholt erweitert. Im Zuge dessen wurden auch die der Staatsanwaltschaft eingeräumten Nichtverfolgungsermächtigungen ausgebaut. Zunehmend wurde auf das richterliche Mitwirkungserfordernis bei Opportunitätsentscheidungen verzichtet und die Entscheidungskompetenz der Staatsanwaltschaft durch den Ausschluss von Kontrollrechten des Verletzten gestärkt. Sowohl bei der Einstellung unter Auflagen nach § 153a der Strafprozessordnung (StPO) als auch beim Strafbefehlsantrag nach § 407 StPO tritt an die Stelle richterlicher Strafzumessung faktisch die Sanktionsfestlegung der Staatsanwaltschaft. Soweit beim Strafbefehl oder bei der Verfahrenseinstellung aus Opportunitätsgründen die Zustimmung des Gerichts erforderlich ist, wird zwar die Teilhabe des Gerichts formell gewährleistet, es besteht jedoch die Gefahr, dass die Mitwirkung des Gerichts faktisch auf eine reine „Gegenzeichnungshandlung“ reduziert wird. Anhaltspunkte hierfür geben sowohl Äußerungen aus der Praxis als auch die in empirischen Forschungen festgestellte geringe Ablehnungsrate der Gerichte. Die Staatsanwaltschaft agiert jedoch in einer statistischen Grauzone, denn es wird nicht erfasst, bei welchen Tat- und Tätergruppen sie von ihrer Sanktionskompetenz Gebrauch macht, ebensowenig welcher Art die Anregungen sind, die nach § 45 Absatz 2 und 3 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) ergehen. Es existiert zwar eine Staatsanwaltschaftsstatistik (StA-Statistik), doch diese folgt einer ganz anderen Ausrichtung. Daher bedarf es einer eigenen Personenstatistik über Beschuldigte in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren, vergleichbar der Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat), in der demografische Merkmale der Beschuldigten, die Tatvorwürfe und die das Ermittlungsverfahren abschließende Entscheidung der Staatsanwaltschaft erfasst werden. Um einen zusätzlichen Erhebungsaufwand zu ersparen, ist zu prüfen, ob die Daten des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters künftig auch für statistische Zwecke genutzt werden könnten.

Zu Buchstabe b

Die Strafvollzugsstatistik informiert über die Zahl der Justizvollzugsanstalten und deren Belegkapazität, den Bestand sowie die Zu- und Abgänge der Gefangenen und Verwahrten. Darüber hinaus werden für die einsitzenden Straf-

gefangenen persönliche und kriminologische Merkmale erhoben. Allerdings beschränken sich diese Daten hinsichtlich der im Freiheits- oder Jugendstrafvollzug befindlichen Gefangenen sowie der Sicherungsverwahrten auf einige demografische und kriminologische Strukturdaten und werden nur zum 31. März eines Erhebungsjahrs erfasst. Zusätzlich stellt das Statistische Bundesamt für einige ausgewählte Kalendermonate noch einige Daten zusammen, die aus den aggregierten Eckzahlen der Landesjustizverwaltungen über Zugang, Abgang und Bestand im Strafvollzug insgesamt bestehen. Auch hinsichtlich der in psychiatrischen Krankenhäusern und Entziehungsanstalten aufgrund strafrichterlicher Anordnungen untergebrachten Personen stehen aggregierte Zu- und Abgangsdaten sowie die zum 31. März erfassten Bestandsdaten inklusive einige wenige demografische Merkmale zur Verfügung. Das Problem, das jede Stichtagserhebung mit sich bringt, ist, dass keine zuverlässigen statistischen Angaben über die Anzahl derjenigen Gefangenen existieren, die jährlich ihre Strafe antreten oder jährlich entlassen werden. Zu- und Abgänge werden nicht personenbezogen erfasst, was bedeutet, dass bei Stichtagserhebungen eben nur ein Teil der Gefangenen erfasst wird, denn je kürzer die Freiheits- oder Jugendstrafe ausfällt, desto geringer ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass sie in die jährliche Stichtagserhebung einbezogen wird. Im Ergebnis wird die Zahl der zu kurzzeitigen Strafen verurteilten Gefangenen somit im Vergleich zu den langzeitigen Einsitzenden unterschätzt. Darüber hinaus entsteht eine systematische Verzerrung durch die Erfassung bei Verlegungen von einer Anstalt in eine andere. Außerdem enthält keine der Ländervollzugsstatistiken Angaben über angebotene Resozialisierungsmaßnahmen oder Behandlungs-, Therapie- und Arbeitsmöglichkeiten im Vollzug.

Zum Jugendarrest fehlen, da er keine Strafe, sondern ein Zuchtmittel ist, jegliche Statistiken.

Der Gesetzgeber ist an dieser Stelle gefordert; es muss eine Beobachtung aller Maßnahmen und eine Evaluation der Ausgestaltung des Vollzugs erfolgen. Dies kann jedoch ohne belastbares statistisches Material nicht gelingen.

In Zeiten des immer weiteren Vordringens von Teilprivatisierung im Bereich des Strafvollzugs – inzwischen gibt es vier teilprivatisierte Justizvollzugsanstalten im Bundesgebiet – und des Privatisierungstrends im Bereich des Maßregelvollzugs bedarf es erst recht einem hohen Maß an Transparenz.

Daher müssen in der Strafvollzugsstatistik neben der bestehenden Stichtagserhebung eine personenbezogene Zu- und Abgangsstatistik eingeführt werden und die vollzuglichen Maßnahmen der Resozialisierung jedenfalls in ihren Grundzügen abgebildet werden. Zudem muss der Vollzug des Jugendarrestes (Urteils-, Ungehorsams- und neuerdings auch „Warnschussarrest“) statistisch erfasst und ausgewiesen werden.

Zu Buchstabe c

Von der Bewährungshilfestatistik abgesehen, die über Unterstellungen einen hauptamtlichen Bewährungshelfer sowie über die Arten der Beendigung dieser Unterstellungen informiert, fehlen statistische Informationen sowohl zur Strafvollstreckung, insbesondere zur Geldstrafenvollstreckung, sowie zu den nachträglichen Änderungen einer Sanktion. Diese wird nur im Fall des Widerrufs der Straf- und Strafrestaussatzung zur Bewährung erfasst, aber auch nur im Falle einer Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer. Alle sonstigen nachträglichen Änderungen, wie beispielsweise die Anordnung vorbehalter (oder nachträglicher) Sicherungsverwahrung, Änderung der Höhe der Geldstrafe, Anordnung von Ersatzfreiheitsstrafen, die Anordnung von Ungehorsamsarrest usw. bleiben undokumentiert. Als Zwischenschritt bis zur Realisierung einer umfassenden Datenbank könnte eine Nutzung der Eintragungen im Bundeszentralregister geprüft werden.

Zu Buchstabe d

Eine der wichtigsten Aufgaben des Strafrechts ist es, zu verhindern, dass Straftäter rückfällig werden. Die Strafe dient auf der einen Seite dazu, das durch die Handlung des Täters geschaffene Unrecht durch die Strafe aufzuwiegen, um die verletzte Rechtsordnung auf diese Weise wiederherzustellen. Sie dient dem Schuldausgleich und stellt auf diese Weise die Gerechtigkeit wieder her. Auf der anderen Seite soll die Strafe jedoch dem Schutz der Gesellschaft dienen und zukünftige Straftaten verhindern. Strafrecht hat also auch eine präventive Funktion. Deswegen ist es wichtig, die Rückfälligkeit regelmäßig statistisch zu erfassen.

Im Gegensatz zu einigen Nachbarländern (wie zum Beispiel der Schweiz, Schweden oder Österreich) wird in Deutschland eine Rückfallstatistik nicht regelmäßig durchgeführt, sondern nur in unregelmäßigen Abständen erhoben. Wenn man von den fünf Rückfallstatistiken des Gemeinsamen Bundesausschusses absieht, die methodisch fraglich sind und auf freiheitsentziehende Sanktionen beschränkt waren (Bezugsjahre waren 1980 bis 1984), dann gibt es bislang zwei Rückfallstatistiken, die alle Sanktionen einbeziehen, erschienen 2003 (Bezugsjahr 1994) und 2010 (Bezugsjahr 2004).

Dabei sind sich viele Kriminologen sicher, dass eine regelmäßige Rückfallstatistik ein wichtiges Kriterium für die Strafrechtspolitik darstellen und dazu beitragen könnte, die Sicherheit innerhalb des Landes zu erhöhen. Rückfälle festzustellen ist nämlich der erste Schritt, um Rückfälligkeit vermeiden zu können.

Die Rückfallquote, bezogen auf bestimmte strafgesetzliche Normen (zum Beispiel Vergewaltigung), kann darauf hinweisen, dass andere oder gar neue Formen von Vollzug oder Therapieangeboten notwendig sind, um eine niedrigere Rückfallquote zu erreichen. Dies ist auch wichtig, um die Einstellung der Bevölkerung zu beeinflussen. So führte Prof. Klaus Michael Beier im Jahr 2007 eine Studie durch, die besagt, dass bei Sexualverbrechen die Rückfallquote bei rund 80 Prozent liegt. Dies ruft bei der Bevölkerung das Gefühl hervor, dass bei derartigen Verbrechen nicht genug gehandelt wird, dass also die Gesetze unzureichend sind. Dies kann letztlich sogar zu einer geringeren Normentreue führen. Daher wäre es wichtig, eine regelmäßige Rückfallstatistik aufzustellen, bezogen vor allem auch auf die verletzten Normen, um eine sichere Aussage treffen zu können. Somit könnte letztlich besser entschieden werden, ob Handlungsbedarf besteht. So führte die hohe Rückfallquote bei Sexualstraftaten in den 90er-Jahren zu dem Gesetz der Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten von 1998. Auch um festzustellen, welche durchgeführte Sanktion diejenige ist, die einen Straffälligen am ehesten davon abhält, rückfällig zu werden, ist es unerlässlich, zunächst einmal eine Rückfallstatistik aufzustellen. Ein Rückschluss auf die entsprechende Sanktion ist selbstverständlich nur in Grenzen zu ziehen, da der Rückfälligkeit immer ein Bündel verschiedener Ursachen zu Grunde liegt (zum Beispiel wirtschaftliche Situation und Persönlichkeit des Täters). Zumindest könnte eine Rückfallstatistik wichtige Rahmendaten bezüglich der Erfolgsquote diverser Sanktionen liefern. Somit ließe sich unter anderem überprüfen, ob eine Haft- oder eine Bewährungsstrafe effektiver ist.

Da die Rückfallquote ein wichtiges Instrument zur Messung des Erfolges der Kriminal- und Strafrechtspolitik darstellt und Antworten auf die Frage gibt, ob die angestrebten Präventionsziele erreicht werden, wäre es wünschenswert, sie gesetzlich zu institutionalisieren.

Zu Nummer 5

Es fehlt in Deutschland nicht an Statistiken, es existieren genügend. Allerdings sind die deutschen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken unverbunden und weder inhaltlich noch erhebungsmethodisch aufeinander abgestimmt. Erhe-

bungseinheiten (Fall, Personen, Verfahren) und Erhebungsmerkmale der einzelnen Statistiken sind nur teilweise kompatibel. Auch werden die Statistiken nach je eigenen Zähl- und Aufbereitungsregeln erstellt. Eine Umstellung des vorherrschenden Systems erscheint sinnvoll, um dessen Defizite nachhaltig zu beheben. Hierfür sollten auf lange Sicht gesehen alle amtlichen Daten über Kriminalität, Strafverfolgung und Strafvollstreckung mit pseudonymisierten Personendaten in einer statistischen Datenbank miteinander verknüpft werden. Natürlich muss dies unter Abwägung von Kosten- und Nutzensgesichtspunkten geschehen. Eine komplette Umstellung des Systems erfordert einen erheblichen organisatorischen und technischen Vorlauf und bedarf daher längerfristiger Planungen. In anderen Ländern hat sich jedoch eine solche Datenbanklösung bereits bewährt.

