



DEUTSCHER PRÄVENTIONSTAG

***Der Beitrag des „Ersten Periodischen
Sicherheitsberichts“ zur
Kriminalprävention***

von

Wolfgang Heinz

Dokument aus der

Internetdokumentation Deutscher Präventionstag

www.praeventionstag.de

Hrsg. von

Hans-Jürgen Kerner und Erich Marks

im Auftrag der

Deutschen Stiftung für Verbrechensverhütung und Straffälligenhilfe (DVS)

Zur Zitation:

Heinz, W. (2003): Der Beitrag des „Ersten Periodischen Sicherheitsberichts“ zur Kriminalprävention. In: Kerner, H.-J.; Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover.

http://www.praeventionstag.de/content/7_praev/doku/heinz/index_7_heinz.html

Der Beitrag des „Ersten Periodischen Sicherheitsberichts“ zur Kriminalprävention

Prof. Dr. Wolfgang Heinz
Universität Konstanz¹

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat im Juli 2001 ihren „Ersten Periodischen Sicherheitsbericht“ vorgelegt.² Sie hat damit einen sowohl für die Darstellung und Bewertung der Inneren Sicherheit als auch für die kriminalpolitische Diskussion gleichermaßen neuen und vielversprechenden Weg der amtlichen Berichterstattung über Kriminalität beschritten. Erstmals wird ein umfassendes Bild der Kriminalitätsslage und der Kriminalitätsentwicklung gezeichnet, in das nicht nur Daten der amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken, sondern auch Befunde aus wissenschaftlichen Untersuchungen, insbesondere zum Dunkelfeld, einbezogen sind. Dargestellt werden des weiteren auch die staatlichen Reaktionen auf Kriminalität, besonders solche mit dem Ziel der Rückfallverhinderung. Schließlich werden Handlungsmöglichkeiten zur Vorbeugung oder Reduzierung von Kriminalität aufgezeigt, und zwar nicht nur im Bereich des Strafrechts, sondern vor allem auch im Bereich der Kriminalitätsvorbeugung mit außerstrafrechtlichen Mitteln.

Mit dem Periodischen Sicherheitsbericht soll zu einer Versachlichung der Diskussion über Kriminalität und über strafrechtliche Reaktionen beigetragen, sollen kriminalpräventive Ansätze aufgezeigt und gestärkt sowie durch eine realistische Darstellung der Kriminalität beängstigenden Dramatisierungen und hierauf beruhenden Fehleinschätzungen der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich des Risikos, Opfer von Straftaten zu werden, entgegengewirkt werden.

Abstract

In July 2001, the Federal Government presented its "First Periodical Report on Security"³, which marked a first step in a new and promising direction for official reports on crime, in respect of both the reporting and evaluation of the internal security as well as the discussion

1 Vortrag, gehalten im „Forum Justiz“ des 7. Deutschen Präventionstages am 27.11.2001. Der Verfasser ist Mitglied des Gremiums „Periodischer Sicherheitsbericht“ der Bundesregierung. Die hier gemachten Aussagen geben die Meinung des Verf. wieder.

2 Die Kurz- und die Langfassung des Berichts sind im Internet u.a. veröffentlicht auf den Seiten des Bundesministeriums des Innern (http://www.bmi.bund.de/frame/dokumente/Artikel/ix_49371.htm), des Bundesministeriums der Justiz (<http://www.bmj.bund.de/ger/themen/strafrecht/10000294/?>) sowie auf den Seiten des Instituts für Rechtsstatistik der Universität Konstanz - Konstanzer Inventars - (<http://www.uni-konstanz.de/rtf/ki/psb-2001.htm>).

3 The short and the long form of the report are published in Internet on the pages of the Federal Ministry of the Interior (http://www.bmi.bund.de/frame/dokumente/Artikel/ix_49371.htm) and of the Federal Ministry of Justice (<http://www.bmj.bund.de/ger/themen/strafrecht/10000294/?>).

on policy relating to crime. For the first time, a comprehensive picture will be drawn of the crime situation and of the development of crime, including not only the official crime statistics and the criminal justice statistics, but also the findings of scientific research, especially in the area of undetected crime. Furthermore, the report deals with the State's reactions to crime, especially measures designed to prevent recidivism. Finally, it shows possibilities for measures to prevent or to reduce crime, not only in the field of criminal law but especially by other means not involving criminal law.

The aim of the Periodical Report on Security is to objectify the discussion on crime and the reactions within penal law as well as to accord crime prevention the high level of importance it deserves. At the same time, a realistic depiction of crime might counteract a dramatisation of the situation, which causes fear among the public.

I.

Strafrecht und Kriminalpolitik sind nicht Selbstzweck. Sie dienen dem Rechtsgüterschutz und damit der freien Entfaltung des Einzelnen. Eine rationale, folgenorientierte Kriminal- und Strafrechtspolitik ist ohne eine solide empirische Grundlage nicht möglich. „Erkenntnisse über Ausmaß, Struktur und Entwicklung der Kriminalität einerseits, über Strafverfolgung, Strafvollstreckung und Strafvollzug andererseits müssen in ausreichendem Umfang vorhanden sein, um kriminal- und strafrechtspolitische Maßnahmen erfolgreich gestalten und in ihren Auswirkungen überprüfen zu können.“⁴ Indes benötigen nicht nur Parlament, Regierung und Verwaltung solche Daten,⁵ vielmehr sind auch Öffentlichkeit und Wissenschaft mit ihren vielfältigen und unterschiedlichen Informationsinteressen⁶ hierauf angewiesen.

Eine der wesentlichen Aufgaben der amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken ist es, solche Daten zur Verfügung zu stellen. Nachdem sich die ersten reichseinheitlichen Statistiken noch darauf beschränkten, lediglich die Tätigkeit der Gerichte nachzuweisen,⁷ wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jhdts die größten Lücken im kriminalstatistischen Nachweissystem geschlossen (vgl. **Schaubild 1**). Inzwischen liegen kontinuierlich erhobene Daten auf der Ebene der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Strafgerichte, der Bewährungshilfe und des Strafvollzugs vor. Sie informieren über die Zahl der

- polizeilich bekannt gewordenen bzw. aufgeklärten Straftaten sowie der polizeilich ermittelten Tatverdächtigen,
- von der Staatsanwaltschaft erledigten Ermittlungsverfahren bzw. (seit 1998) der von Ermittlungsverfahren betroffenen Beschuldigten,
- Personen, die sich vor einem Strafgericht zu verantworten haben (Abgeurteilte) bzw. die rechtskräftig verurteilt worden sind (Verurteilte),

4 Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, 597 - zitiert nach der im Internet veröffentlichten Langfassung (vgl. oben Anm. 2).

5 Benötigt werden diese Daten vornehmlich für Zwecke staatlicher Planung, Entscheidung, Organisation und Kontrolle.

6 Eine abschließende Festlegung der Erkenntnisinteressen Öffentlichkeit und Wissenschaft ist wegen der höchst unterschiedlichen und sich überdies im Zeitverlauf ändernden Informationsbedürfnisse der verschiedenen Nutzergruppen nicht möglich. Nur allgemein lässt sich bestimmen, für welche Zwecke derartige Daten dienen sollen: Informationsmittel, Planungsinstrument, Kontrollmittel, Reform- und Forschungsinstrument (vgl. Schindhelm, Malte: Der Sellin-Wolfgang-Index - ein ergänzendes Maß der Strafrechtspflegestatistik, Stuttgart 1972, 3 ff.).

7 Seit 1881 informiert - mit kriegs- und nachkriegsbedingten Unterbrechungen - die „Justizstatistik“ über den Geschäftsanfall der Strafgerichte. Seit 1882 wird - unter der Bezeichnung „Kriminalstatistik“ - eine (in gegenwärtiger Terminologie) Strafverfolgungsstatistik geführt. Auf diese beiden Datengruppen blieb die Erfassung jahrzehntelang beschränkt. Eine Polizeiliche Kriminalstatistik für das Gebiet des Deutschen Reichs wurde erstmals für das Berichtsjahr 1936 geführt; Ergebnisse wurden letztmals für 1938 veröffentlicht. 1935 wurde ferner eine „Anklagestatistik“ eingeführt, die jedoch bereits im folgenden Jahr im Hinblick auf die Polizeiliche Kriminalstatistik wieder eingestellt wurde. Kontinuierlich erhobene Strafvollstreckungs- und Strafvollzugsstatistiken gab es vor 1945 auf Reichsebene nicht. Vgl. zur Geschichte der deutschen Kriminalstatistik Heinz, Wolfgang: Die deutsche Kriminalstatistik – Überblick über ihre Entwicklung und ihren gegenwärtigen Stand, BKA-Bibliographienreihe, Bd. 5, Wiesbaden 1990, 1 ff.).

- einem hauptamtlichen Bewährungshelfer unterstellten Personen, denen das Gericht Straf- oder Strafrestausssetzung gewährt hat,
- in den Justizvollzugsanstalten befindlichen Gefangenen und Verwahrten.

Diese Daten sind sowohl als Erkenntnismittel als auch als Planungs- und Kontrollinstrument unverzichtbar. Ohne sie müsste Kriminalpolitik im Blindflug betrieben werden. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht in seinem zweiten Urteil zum Schwangerschaftsabbruch vom 28.5.1993 nicht nur die bereits im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 gemachte Aussage bekräftigt, dass amtliche Statistiken "für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage"⁸ sind, sondern sogar den Gesetzgeber von Verfassungen wegen in bestimmten Fallkonstellationen für verpflichtet erachtet, verlässliche Statistiken zu führen.⁹ So wird erst aufgrund der Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ersichtlich, durch welche Ereignisse sich die Bürgerinnen und Bürger beschwert oder gefährdet fühlen und derentwegen sie deshalb Anzeige erstattet haben. Die zeitnahe und räumlich differenzierte Aufbereitung dieser Daten gibt wichtige Anhaltspunkte für die örtliche wie überörtliche Planung präventiver und repressiver Maßnahmen und für die Erfassung von für die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung relevanten Entwicklungen. Entsprechendes gilt für die Strafrechtspflegestatistiken, die, wie z.B. die Strafverfolgungsstatistik, insbesondere über Art und Höhe der verhängten strafrechtlichen Reaktionen informieren.

Wenn es freilich nicht nur um Informationen über die Tätigkeit einer Strafverfolgungsinstanz geht, sondern um ein umfassendes und differenziertes Bild der Kriminalitätslage und -entwicklung, dann genügt das gegenwärtige System der Aufbereitung und Auswertung amtlicher Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken nicht:

1. Folgenorientierte Kriminalpolitik benötigt zum einen differenzierte Informationen über Kriminalität¹⁰, zum anderen über deren Bewältigung mit den Mitteln der (nicht nur

8 BVerfGE 65, 1, 47.

9 BVerfGE 88, 203, 310 f.: „Die Beobachtungspflicht schließt ein, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Kompetenz dafür sorgt, dass die für die Beurteilung der Wirkungen des Gesetzes notwendigen Daten planmäßig erhoben, gesammelt und ausgewertet werden. Verlässliche Statistiken mit hinreichender Aussagekraft, wie über die absolute Zahl der Schwangerschaftsabbrüche, über die relativen Quoten, die sich aus dem Verhältnis der Abbruchzahl zur Gesamtbevölkerung, zur Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter, zur Zahl der Schwangerschaften oder der Lebend- und Totgeburten insgesamt errechnen, sowie über die Verteilung der nicht mit Strafe bedrohten Abbrüche auf die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen, sind dazu unerlässlich. Auf welche relevanten Tatsachen der Gesetzgeber im Übrigen die statistische Erhebung erstrecken will (etwa Mehrfachabbrüche, Alter der Frau, Familienstand, Kinderzahl) und wie er die Erfassung und Auswertung der Daten im Einzelnen regelt, obliegt seiner Entscheidung. Mit der Schutzpflicht nicht mehr zu vereinbaren ist es aber jedenfalls, auf jede staatliche Statistik über Schwangerschaftsabbrüche zu verzichten. Der Gesetzgeber beraubt sich damit des Erfahrungsmaterials, dessen er für die Beobachtung der Auswirkungen seines Schutzkonzepts bedarf. Dagegen kann nicht eingewandt werden, die bisherigen statistischen Unterlagen hätten sich als nicht zuverlässig erwiesen. Soweit dies zutrifft, besteht Veranlassung, die Erhebungen zu verbessern.“

10 Erforderlich sind insbesondere Informationen über Art, Häufigkeit und Entwicklung von Kriminalitätsphänomenen sowie über deren Entstehungszusammenhänge. Dies setzt z.B. Informationen über den gesamten Prozess von Wahrnehmung und Bewertung entsprechender Vorfälle voraus, die die

strafrechtlichen¹¹⁾ Sozialkontrolle¹². Diesen Anforderungen genügt das gegenwärtige System der amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken nur bedingt.¹³ Die wesentlichen Gründe hierfür sind namentlich die Anlage dieser Statistiken als untereinander nur begrenzt vergleichbare Einzelstatistiken,¹⁴ die erheblichen Lücken hinsichtlich der Erfassung von benötigten Informationen¹⁵ sowie die Inflexibilität der Auswertung aufgrund des vorgegebenen festen Tabellenprogramms.¹⁶

2. Die Kriminalpolitik benötigt - und die Öffentlichkeit erwartet - eine differenzierte und umfassende Beschreibung von Kriminalitätslage und Kriminalitätsentwicklung. Auch insoweit sind die gegenwärtigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken ungenügend.
 - Die statistischen Informationen beschränken sich auf das Hellfeld der Kriminalität. Erfasst wird damit nur ein je nach Deliktsart unterschiedlich großer Ausschnitt der „Kriminalitätswirklichkeit“. Da das Anzeigeverhalten, das weitestgehend über Umfang und Struktur des Hellfeldes bestimmt,¹⁷ im Zeitverlauf erheblichen Schwankungen unterworfen sein kann, bleibt infolgedessen auch ungewiss, ob die

gegenwärtigen Statistiken, die untereinander nur bedingt vergleichbar und zumeist nur an Straftatbeständen orientiert sind, in der erforderlichen Differenziertheit eher selten enthalten.

- 11 Strafrechtliche Sozialkontrolle ist ultima ratio. Deshalb müssen auch Informationen darüber vorliegen, ob mit anderen Mitteln der Sozialkontrolle abweichendes Verhalten nicht ebenso gut oder gar besser kontrolliert werden kann.
- 12 Hierzu zählen sowohl Informationen über etwa auftretende Probleme als auch über die Umsetzung gesetzgeberischer Maßnahmen, insbesondere der zur Verfügung gestellten Sanktionsmöglichkeiten, über deren Wirkungen und über ihre - auch unerwünschten oder unbeabsichtigten - Nebenfolgen.
- 13 Eingehend Heinz, Wolfgang: Strafrechtspflegestatistiken und Kriminalpolitik, in: Festschrift für Hans Joachim Schneider, Berlin/New York 1998, 779 ff.
- 14 Die Daten der jeweiligen Statistiken stimmen weder hinsichtlich Erfassungszeiträumen noch Erhebungseinheiten noch Erhebungsmerkmalen noch Erfassungsgrundsätzen überein.
- 15 Hierfür seien nur einige Beispiele genannt:
 - Der Nachweis der Deliktsart in der Staatsanwaltschafts-Statistik ist unzulänglich; Alter und Geschlecht der Beschuldigten werden nicht erfasst;
 - neue Sanktionsformen, wie Täter-Opfer-Ausgleich oder Diversion, werden in der Strafverfolgungsstatistik nicht bzw. nur teilweise erfasst;
 - weder die Bewährungshilfe- noch die Strafvollzugsstatistik informieren über die jährlichen Neuzugänge an Probanden bzw. Gefangenen.
- 16 Die Informationsfülle, die die Einzeldaten bieten, werden durch das feste Tabellenprogramm notwendigerweise reduziert. So lassen sich z.B. aufgrund der Einzeldatensätze der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) die Täter-Opfer-Alterskonstellationen berechnen (vgl. Schaubild 6); eine derartige Berechnung sieht das Tabellenprogramm nicht vor. Sie wird deshalb auch nicht durchgeführt.
- 17 So gehen z.B. im Bereich der Eigentums- und Vermögenskriminalität nur ca. 5% aller Registrierungen auf eigene Ermittlungstätigkeit der Polizei zurück; die weitaus überwiegende Zahl dieser Delikte wird der Polizei durch Anzeigen bekannt, vornehmlich durch solche des Opfers oder von Zeugen. Blankenburg u.a. (Blankenburg, Erhard; Sessar, Klaus; Steffen, Wiebke: Die Staatsanwaltschaft im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle, Berlin 1978, 120) ermittelten z.B., dass bei Diebstahl, Unterschlagung, Betrug, Raub und Notzucht zwischen 94% und 97% dieser Straftaten der Polizei durch Anzeigen Privater bekannt wurden. Aus Bevölkerungsbefragungen ist bekannt, dass von den persönlich erlittenen Eigentums- und Gewaltdelikten durchschnittlich weniger als die Hälfte der Delikte angezeigt wird, möglicherweise sind diese Angaben sogar noch deutlich überschätzt (vgl. Heinz, Wolfgang: Anzeigeverhalten, in: Kaiser, G.; Kerner, H.-J.; Sack, F.; Schellhoss, H. [Hrsg.]: Kleines Kriminologisches Wörterbuch, 3. Aufl., Heidelberg 1993, 27 ff.). Generell gilt für die "klassische" Eigentums- und Vermögenskriminalität, die drei Viertel der gesamten, in der Bundesrepublik Deutschland polizeilich registrierten Kriminalität (ohne Straßenverkehrsdelikte) ausmacht,

statistischen Zahlen die Entwicklung der "Kriminalitätswirklichkeit" widerspiegeln oder ob sie lediglich das Ergebnis einer Verschiebung der Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld sind. Dass zwischen Hell- und Dunkelfeld keine konstante Relation besteht, ist zwar anerkannt.¹⁸ Die entscheidende Frage aber, in welche Richtung und in welcher Stärke sich diese Relation verändert, kann nur durch statistikbegleitende Dunkelfelduntersuchungen geklärt werden. Dunkelfeld und registrierte Kriminalität können sich sogar gegenläufig entwickeln, wie die vergleichende Gegenüberstellung von Daten der seit 1973 alljährlich durchgeführten US-amerikanischen Opferbefragung (National Crime Victimization Survey - NCVS) und der amerikanischen Kriminalstatistik (Uniform Crime Report - UCR) zeigt (vgl. **Schaubild 2**).¹⁹

- Die Berichterstattung beschränkt sich weitgehend darauf, die Tätigkeitsnachweise der Strafverfolgungsorgane tabellarisch aufzubereiten sowie die Befunde textlich und grafisch darzustellen. Es wird nicht als Aufgabe der amtlichen Statistik angesehen, unabhängig von der amtlichen Datenerhebung gewonnene wissenschaftliche Befunde zu Kriminalitätsphänomenen in der Darstellung zu berücksichtigen.
- Die bisherige Berichterstattung war zumeist nur auf Daten jeweils einer Statistik gestützt und konnte deshalb nur einen Ausschnitt strafrechtlicher Sozialkontrolle beleuchten. Erst in einer Gesamtbetrachtung wird aber deutlich, dass „Kriminalität“ ein „Wahrnehmung“ und „Bewertung“ gleichermaßen widerspiegelnder Sachverhalt ist. Weder Wahrnehmung noch Bewertung sind im Zeitverlauf stabil. Dementsprechend ist das Strafverfahren nicht nur ein Prozess der Ausfilterung (vgl. **Schaubild 3**)²⁰, sondern auch ein Prozess der Bewertungsänderung (vgl. **Schaubild**

dass das Anzeigeverhalten die wichtigste Determinante für Umfang, Struktur und Bewegung der registrierten und damit sozial sichtbaren Kriminalität ist.

18 „Es kann ... nicht von einer feststehenden Relation zwischen begangenen und statistisch erfassten Straftaten ausgegangen werden“ (Bundeskriminalamt [Hrsg.]: Polizeiliche Kriminalstatistik 2000 – Bundesrepublik Deutschland, 7).

19 Zur "Gewaltkriminalität" zusammengefasst wurden Mord (homicide), Vergewaltigung (rape), Raub (robbery) und schwere Körperverletzung (aggravated assault).
Datenquelle: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/glance/cv2.htm>.

20 Datenquelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 1999 – Bundesrepublik Deutschland; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10. Rechtspflege, Reihe 3: Strafverfolgung 1999.

Die Gegenüberstellung der Daten von Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) und Strafverfolgungsstatistik zeigt lediglich die ungefähren Größenordnungen des Ausfilterungsprozesses. Denn es handelt sich weder bei den Daten der PKS über bekannt gewordene und aufgeklärte Fälle um Untermengen, noch sind die Verurteilten eine Untermenge der Tatverdächtigen desselben Jahres.

- Wegen unterschiedlicher Erfassungszeiträume und Erfassungsgrundsätze stammt nur ein Teil der Verurteilten aus den Tatverdächtigen desselben Berichtsjahres.
- Die Abgrenzung der Ausweise über Tatverdächtige und Verurteilte (ohne Straftaten im Straßenverkehr) ist nicht völlig identisch.
- Die als Bezugsgröße dienende Zahl der Tatverdächtigen ist zu niedrig. Wie aus der StA-Statistik hervorgeht, werden nur rd. 80% der Ermittlungsverfahren gegen bekannte Täter von der Polizei eingeleitet. In der PKS sind insbesondere nicht berücksichtigt:
 - die von der Staatsanwaltschaft unmittelbar und abschließend bearbeiteten Vorgänge,
 - die von den Finanzämtern (Steuervergehen) und

4)²¹. Deshalb wird auch nicht „das“ Hellfeld gemessen. Gemessen werden vielmehr die – nicht immer übereinstimmenden – jeweiligen Bewertungen von Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht, und zwar nicht nur hinsichtlich des „Ob“, sondern auch des „Wie“ der Strafbarkeit. Die größere zeitliche Tatnähe der Polizei ist kein Garant für eine bessere Bewertung des Sachverhalts. Im Lichte der Bewertung durch Staatsanwaltschaft und Gericht zeigt sich vielmehr, dass die polizeiliche Bewertung zur Überschätzung tendiert, d.h., im Zweifel wird der als schwerer zu beurteilende Sachverhalt angenommen.²² Umdefinitionsprozesse, in der Regel zu einem minder schweren Sachverhalt hin, sind im Bereich der schweren Kriminalität besonders häufig. Aufgrund der gegenwärtigen Statistiken sind aber weder die deliktspezifischen Ausfilterungs-, noch die Umdefinitionsprozesse in ihren Größenordnungen erkennbar; lediglich für die Gesamtheit aller Tatverdächtigen lässt sich in etwa die Größenordnung - nur ca. jeder dritte Tatverdächtige wird auch verurteilt (vgl. **Schaubild 3**) - bestimmen.

3. Sowohl die gegenwärtigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken als auch die bisherige Berichterstattung sind tat- und täterorientiert. In der PKS wurden zwar zunehmend Daten zum Opfer und zu den Täter-Opfer-Konstellationen erfasst und ausgewiesen. In der Berichterstattung stehen derartige Befunde aber nicht im Vordergrund, obwohl sie für die Einschätzung der Sicherheitslage wichtig sind. Gerade bei schwersten Gewalttaten handelt es sich bei den Tätern nicht um Fremde, sondern um Verwandte oder Bekannte (vgl. **Schaubild 5**)²³. Entgegen einer weit verbreiteten Annahme, werden die meisten Gewaltdelikte innerhalb von Gleichaltrigengruppen verübt; wenn es eine Asymmetrie gibt, dann derart, dass junge Menschen häufiger Gewaltopfer als Gewalttäter sind (vgl. **Schaubild 6**)²⁴.
4. Die gegenwärtigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken beschränken sich auf den Tätigkeitsnachweis der Instanzen strafrechtlicher Sozialkontrolle. Sie enthalten keinerlei Informationen über den Erfolg der verhängten und vollstreckten Strafen bzw. Maßregeln. Ohne Erfolgskontrolle ist das kriminalrechtliche System indes wie „eine Firma ohne

- von den Zollbehörden (außer den Rauschgiftdelikten) durchermittelten und an die Staatsanwaltschaft abgegebenen Vorgänge.

21 Datenquelle: Steitz, Dieter: Probleme der Verlaufsstatistik, Jur. Diss. Tübingen 1993, 111, Tab. 3a. Dargestellt wird die abschließende Entscheidung, bezogen auf die polizeiliche Ausgangsbewertung als vorsätzliches, vollendetes bzw. versuchtes Tötungsdelikt.

22 Statt vieler sei nur der ehemalige Präsident des BKA, Herold (Herold, Horst: Ist die Kriminalitätsentwicklung - und damit die Sicherheitslage - verlässlich zu beurteilen? Kriminalistik 1976, 340), zitiert: "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.

23 Datenquelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 2000 – Bundesrepublik Deutschland, Tab. 92.

24 Datenquelle: Landeskriminalamt Baden-Württemberg (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 2000 – Baden-Württemberg. Berechnung der Daten aufgrund der anonymisierten Rohdaten durch Verf.

Buchhaltung, die in seliger Unkenntnis vom Ausmaß ihres Gewinns oder ihres Verlustes arbeitet.“²⁵

5. Auf dem Hintergrund einer solchen Erfolgskontrolle der Sanktionspraxis können schließlich auch Maßnahmen aufgezeigt und zur Diskussion gestellt werden, die geeignet und erforderlich sind, Kriminalität einzudämmen.

Angesichts dieser Defizite wurde sowohl von Kriminologen²⁶ als auch von der „Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission)“²⁷ gefordert, die amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken durch einen Sicherheitsbericht zu ergänzen, der durch ein Sachverständigengremium²⁸ erstellt werden sollte. Damit sollte die Bundesrepublik Deutschland Anschluss an die internationale Entwicklung finden, in der in zunehmendem Maße bereichsübergreifende Berichterstattungen erfolgen.²⁹ Diese Forderung wurde erstmals von der jetzigen Bundesregierung aufgegriffen.

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

26 Vgl. Heinz (Anm. 5), 115; Heinz (Anm. 11), 808 f.; Kerner, Hans-Jürgen: *Kriminalstatistiken*, in: *Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag (Hrsg.): Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion - Kriminalstatistiken*, Bonn 1985, 9; Kerner, Hans-Jürgen: *Amtliche Datensammlungen in der Strafrechtspflege und ihre Nutzbarkeit für Praxis, Politik und Wissenschaft. Überblick über die Situation in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): *Datensammlungen und Akten in der Strafrechtspflege*, Wiesbaden 1989, 44; Pfeiffer, Christian; Wetzels, Peter: *Die Explosion des Verbrechens?*, Neue Kriminalpolitik 1994, 39.

27 Schwind, Hans-Dieter; Baumann, Jürgen; Schneider, Ursula; Winter, Manfred: *Endgutachten der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission)*, in: Schwind, Hans-Dieter; Baumann, Jürgen u.a. (Hrsg.): *Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt*, Berlin 1990, Band 1: *Endgutachten und Zwischengutachten der Arbeitsgruppen*. Berlin 1990, 176 f.

28 "Ganz ähnlich wie die Wirtschaftslage der Bundesrepublik, mit deren Beurteilung die Bundesregierung aus guten Gründen seit langem eine Sachverständigenkommission beauftragt, ist auch die Kriminalitätsentwicklung eines Landes ein zu komplexes und zu wichtiges Thema, um seine Präsentation in der Öffentlichkeit weiterhin primär den Politikern, Journalisten und Gewerkschaftsvertretern zu überlassen" (Pfeiffer/Wetzels [Anm. 24], 39).

29 In Österreich entspricht es einer auf die Entschließung des Nationalrates vom 18.12.1970 zurückgehenden Übung, dass die Bundesregierung "alljährlich dem Nationalrat einen Bericht vorlegt, der an Hand der statistischen Unterlagen einen Überblick über die aktuellen Kriminalitätsverhältnisse in Österreich bietet, ein Bild von der Tätigkeit der österreichischen Strafrechtspflege vermittelt und die getroffenen bzw. in Vorbereitung befindlichen Maßnahmen zur Verbesserung der inneren Sicherheit darstellt. Darüber hinaus verpflichtet der § 93 des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG) die Bundesregierung, alljährlich dem National- und Bundesrat einen Sicherheitsbericht zu übermitteln." (Bericht der Bundesregierung der Republik Österreich: *Sicherheitsbericht 1996*, S. 12). Bislang einmalig war allerdings die zum Bericht 1990 erfolgte "Sozialwissenschaftliche Ergänzung zum Sicherheitsbericht 1990".

Vgl. auch die vom englischen Home Office herausgegebene "Information on the Criminal Justice System in England and Wales". Ferner ist auf die United Nations World Crime Surveys, auf das Sourcebook on Criminal Justice Statistics der USA sowie auf das European Sourcebook on Criminal Justice hinzuweisen.

II.

Im Unterschied zum Gutachten des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“³⁰ oder zum „Kinder- und Jugendhilfebericht“³¹ besteht keine gesetzliche Verpflichtung, einen Sicherheitsbericht zu erstellen. Grundlage für die Erstellung des „Ersten Periodischen Sicherheitsberichts“ (im Folgenden PSB 2001) ist vielmehr die Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 der derzeitigen Regierungsparteien: „Die neue Bundesregierung wird einen periodischen Sicherheitsbericht auf wissenschaftlicher Grundlage erstellen.“³²

In Umsetzung dieser Koalitionsvereinbarung haben das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz als in der Bundesregierung federführende Ressorts Anfang 2000 ein Gremium unter ihrer Leitung eingerichtet und mit der Erstellung des Entwurfs des Sicherheitsberichtes beauftragt. Ziel dieses Berichts sollte sein, „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.“³³

Diesem Gremium gehörten neben Vertretern des Bundesinnenministeriums und des Bundesjustizministeriums Wissenschaftler aus den Bereichen Kriminologie, Soziologie und Psychologie sowie Vertreter des Bundeskriminalamtes, des Statistischen Bundesamtes und der Kriminologischen Zentralstelle e.V. an. Zur Unterstützung des Gremiums wurde im Bundeskriminalamt eine Geschäftsstelle mit Vertretern dieser drei letztgenannten Institutionen eingerichtet. Als Wissenschaftler - mit der Aufgabe, die von ihnen als Berichterstatter übernommenen jeweiligen Einzelkapitel des wissenschaftlichen Berichtsteils zu erstellen - wurden in das Gremium berufen: Prof. Dr. Roland Eckert (Universität Trier), Prof. Dr. Wolfgang Heinz (Universität Konstanz), Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner (Universität Tübingen), Prof. Dr. Christian Pfeiffer (KFN Hannover), Prof. Dr. Karl F. Schumann (Universität Bremen) und Dr. Peter Wetzels (KFN Hannover), der nach dem Ausscheiden von Prof. Dr. Pfeiffer (begründet durch dessen im Dezember 2000 erfolgte Ernennung zum Justizminister des Landes Niedersachsen) nachträglich in das Gremium berufen wurde.

Der von diesem Gremium zu bearbeitende Themenkatalog wurde von den beiden Ministerien erarbeitet und, nach Diskussion mit den wissenschaftlichen Mitgliedern des Gremiums und Aufnahme einiger Ergänzungsvorschläge, dem Gremium als Arbeitsgrundlage vorgegeben.

30 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14.8.1963 (BGBl. I S. 685), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.10.2001 (BGBl. I S. 2785).

31 § 84 Sozialgesetzbuch (SGB) – Achstes Buch (VIII) Kinder- und Jugendhilfe.

32 Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Ziffer IX, Punkt 1, letzter Absatz.

33 PSB 2001 (Anm. 2), XXIII.

Beim PSB 2001 handelt es sich, im Unterschied zu den Gutachten des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ oder zum „Kinder- und Jugendhilfebericht“, um einen Bericht der Bundesregierung. Bei der gewählten Konzeption - Vertreter unterschiedlicher Institutionen aus Wissenschaft und Behörden erstellen einen Regierungsbericht - war eine große Dialogbereitschaft unabdingbare Voraussetzung. Denn Politik und Wissenschaft einerseits, aber auch Wissenschaftler untereinander andererseits, bewerten bestimmte deliktsspezifische Entwicklungen und ihre Ursachen nicht immer übereinstimmend.³⁴

Das Gremium trat am 4. April 2000 im Bundeskriminalamt in Wiesbaden zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Die Entwürfe der jeweiligen Berichtersteller für die einzelnen Kapitel wurden auf insgesamt 11 Sitzungen, die, von einer Ausnahme abgesehen, mehrtägig waren, in mehreren Lesungen diskutiert. Abschließend beraten wurde der Berichtsentwurf auf der letzten Sitzung des Gremiums am 19./20. Mai 2001. Das Bundeskabinett verabschiedete den Bericht am 11. Juli 2001 in unveränderter Form und stellte ihn noch am gleichen Tag in der Bundespressekonferenz der Öffentlichkeit sowohl in der Lang- wie in der Kurzfassung vor. Beide Fassungen sind seitdem auch im Internet abrufbar.³⁵ Eine englische Übersetzung der Kurzfassung ist fertig gestellt. Geplant ist, den Bericht als Buchfassung aufzulegen.

III.

Mit dem PSB 2001 wurde ein sowohl für die Darstellung und Bewertung der Inneren Sicherheit als auch für die kriminalpolitische Diskussion gleichermaßen neuer und vielversprechender Weg amtlicher Berichterstattung beschritten. Es sind vor allem die folgenden sechs Punkte, die seine Besonderheit ausmachen:

1. Da es darum geht, eine rationale Kriminalpolitik auf einer soliden empirischen Grundlage zu gründen, werden deutlich die derzeit noch bestehenden Erkenntnislücken sowie Wege zu deren Beseitigung aufgezeigt.
2. Im Unterschied zur bisherigen Berichterstattung enthält der PSB 2001 für die Bundesrepublik Deutschland³⁶ eine umfassende Darstellung und Analyse zu einigen der wichtigsten, das Sicherheitsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger maßgeblich beeinflussenden Kriminalitätsfelder einschließlich ihrer strafrechtlichen Verfolgung.³⁷

34 Im Vorwort der beiden Minister zum „Ersten Periodischen Sicherheitsbericht“ wird dies deutlich zum Ausdruck gebracht: „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“ (PSB 2001 [Anm. 2], XXIV).

35 Zur derzeitigen Veröffentlichung der Kurz- und der Langfassung des Berichts im Internet vgl. oben Anm. 2.

36 Darstellung und Analyse erfolgt – im Rahmen des verfügbaren Datenmaterials - für Deutschland insgesamt; regionale oder länderspezifische Differenzierungen werden nur ausnahmsweise in die Betrachtungen einbezogen.

37 Der PSB 2001 erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern ist als erster Teil einer geplanten regelmäßigen Berichterstattung auf ständige Fortentwicklung und Vervollständigung angelegt.

Einbezogen werden nicht nur Daten aus den verschiedenen amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken einschließlich polizeilicher Lagebilder und regierungsamtlicher Unterlagen, sondern auch Befunde aus wissenschaftlichen Untersuchungen, insbesondere, soweit verfügbar, zum Dunkelfeld.

3. Es wird kein Jahresbericht erstattet, der PSB 2001 tritt nicht in Konkurrenz zu den Einzelstatistiken. Der Sicherheitsbericht ist vielmehr auf eine möglichst langfristige Betrachtung der Kriminalitätsslage ausgerichtet. Denn nur die Herstellung eines größeren zeitlichen Zusammenhanges lässt wichtige Entwicklungen des Kriminalitätsgeschehens deutlicher werden und ermöglicht dadurch eine differenziertere Beurteilung der aktuellen Sicherheitslage. Die jährlichen Einzelstatistiken werden auch zukünftig als aktuelle Informationsquellen für Parlament, Regierung, Verwaltung, Öffentlichkeit und Wissenschaft bereitgestellt und als wesentliche Basis für weitere Folgeberichte unersetzlich bleiben.
4. Die in der bisherigen Berichterstattung vorherrschende tat- und taterorientierte Betrachtung wird durch eine verstärkte Berücksichtigung von Opferdaten und von Täter-Opfer-Konstellationen ergänzt. Dementsprechend steht, wo immer dies möglich war und sich anbot, die Situation des Opfers am Beginn des jeweiligen Berichts.
5. Dargestellt werden nicht nur die polizeilichen Ermittlungsergebnisse, sondern auch die staatlichen Reaktionen auf Kriminalität, besonders solche mit dem Ziel der Rückfallverhinderung.
6. Der PSB 2001 bietet nicht nur eine ebenso umfassende wie differenzierte Basis für die Beurteilung der Sicherheitslage, sondern auch die notwendige empirische Grundlage, auf der Kriminalpolitik aufbauen kann. Deshalb war es nur folgerichtig, dass auch Handlungsmöglichkeiten zur Vorbeugung oder Reduzierung von Kriminalität aufgezeigt werden, und zwar nicht nur im Bereich des Strafrechts, sondern vor allem auch im Bereich der Kriminalitätsvorbeugung mit außerstrafrechtlichen Mitteln.

IV.

Die Langfassung des PSB 2001, die derzeit im Internet abrufbar ist, umfasst über 600 Berichtsseiten. Mit diesem PSB 2001 wird eine aktuelle Bestandsaufnahme zu einem breiten Themenspektrum in insgesamt 26 selbständigen wissenschaftlichen Berichten und einem weiteren Kapitel zu den „Kriminal- und rechtspolitischen Schlussfolgerungen der Bundesregierung“ vorgelegt. Vertieft und veranschaulicht werden die Textdarstellungen durch insgesamt 110 Tabellen und 125 Schaubilder. Ein ausführliches Glossar erläutert die verwendeten Fachbegriffe. Für den eiligen, eine erste Orientierung suchenden Leser sind jedem Kapitel des wissenschaftlichen Berichtsteils, teilweise auch einzelnen Unterkapiteln, Kernpunkte vorangestellt, die den Inhalt in wenigen Sätzen zusammenfassen. Am Ende eines jeden Kapitels wird in einem kurzen Ausblick ein knappes Resümee gezogen und werden kriminalpolitische Optionen skizziert.

Der „Erste Periodische Sicherheitsbericht“ ist in insgesamt sechs Teile gegliedert:

1. In einem „Allgemeinen Teil“ (S. 1-40) werden die derzeitigen kriminalstatistischen Erkenntnismittel in ihren Möglichkeiten, Grenzen und Defiziten dargestellt und Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert. Ferner wird allgemein über die Entwicklung und Struktur der Kriminalität im Dunkel- und im Hellfeld sowie über Tatverdächtige und Verurteilte nach Alter und Geschlecht informiert und kurz auf das Problem von „Kriminalitätsfurcht“ eingegangen.
2. Im zweiten Teil (S. 40-340) werden in insgesamt zwölf Unterkapiteln zunächst einzelne Kriminalitätsbereiche dargestellt. Neben klassischen Deliktsfeldern, wie Gewaltdelikte, Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung, sexueller Missbrauch und sexuelle Gewalt gegen Kinder, Eigentums- und Vermögensdelikte, Wirtschaftskriminalität, Korruption, Umweltstraftaten, Drogenkriminalität, Organisierte Kriminalität sowie politisch motivierte Kriminalität, werden auch neuere Erscheinungsformen von Kriminalität, wie Menschenhandel, Internetkriminalität und Schleuser-/Schleusungskriminalität, erörtert. Sodann wird auf ausgewählte, im Blickfeld der Öffentlichkeit stehende Tätergruppen eingegangen, nämlich auf Zuwanderer ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Ausländer) und Zuwanderer mit deutschem Pass (Aussiedler). Ein letztes Kapitel ist dem in der Öffentlichkeit viel diskutierten Thema der Gewaltdarstellungen in den Medien und den Nachahmungstaten gewidmet. Dass damit nicht das gesamte Spektrum der für eine umfassende Berichterstattung notwendigen Themen bearbeitet worden ist - der große Bereich der Straßenverkehrskriminalität fehlt z.B. - steht außer Frage. Indes erhebt, wie erwähnt, der PSB 2001 „als erster Teil einer regelmäßigen Berichterstattung ... keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern ist auf ständige Fortentwicklung und Vervollständigung angelegt“.³⁸
Diese der Darstellung der Sicherheitslage gewidmeten Kapitel besitzen einen zumeist ähnlichen Aufbau. Soweit möglich und sinnvoll, werden Erkenntnisse zu den Kriminalitätsoffern an den Anfang gestellt, ebenso Erkenntnisse zum Dunkelfeld. Sodann folgt eine Darstellung von Umfang, Struktur und Entwicklung des jeweiligen Kriminalitätsphänomens anhand der Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik sowie, soweit vorhanden, polizeilicher Lagebilder. Dem schließen sich Befunde zu den Tatverdächtigen, den Verurteilten und zur Sanktionierungspraxis an. Am Ende eines jeden Kapitels werden in einem Ausblick mögliche Präventionsansätze aufgezeigt.
3. Die strafrechtliche Verfolgung und Bewältigung von Kriminalität durch Staatsanwaltschaft und Gerichte steht im Mittelpunkt des dritten Teils (S. 341-454). Eingegangen wird vor allem, wie sich – nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem Anstieg des Geschäftsanfalls - die Erledigung der Strafverfahren sowie die Praxis strafrechtlicher Sanktionen in den letzten zwanzig Jahren entwickelt hat. Dem Täter-Opfer-Ausgleich als einer neuen, kriminalpolitisch besonders aussichtsreichen Reaktionsform gilt ein eigenes Kapitel. Eingehend dargestellt werden des Weiteren die klassischen strafrechtlichen Maßnahmen des Opferschutzes durch Rückfallverhinderung, nämlich „Strafaussetzung,

38 PSB 2001 (Anm. 2), XXIV.

Bewährungshilfe und Soziale Dienste der Justiz“, „Straf- und Maßregelvollzug“ sowie „Entlassung aus dem Strafvollzug und Straftlassenenhilfe“. Abschließend wird auf die Bemühungen um die Erstellung einer Rückfallstatistik eingegangen.

4. Strafrechtliche Sozialkontrolle ist neben primärer und sekundärer Kriminalprävention nur eine von drei Säulen der Kriminalitätsvorbeugung bzw. -reduzierung. Deshalb war es angezeigt, nicht nur auf Strafrecht und Strafe einzugehen, sondern - unter dem Oberbegriff von Kriminalprävention - auf das gesamte Spektrum verfügbarer Optionen. Da solche Handlungsoptionen jeweils im Anschluss an die einzelnen Kriminalitätsbereiche skizziert worden waren, konnte der vierte, dem Thema „Kriminalprävention“ dienende Teil (S. 455-472) relativ kurz gefasst werden. Nach einer Darstellung von Begriff und Bedeutung von Kriminalprävention wird vor allem auf die Entwicklung in Deutschland und auf aktuelle bundesweite Initiativen – Dokumentation, Institutionen, Aktivitäten – eingegangen.
5. Das Konzept der Bundesregierung sieht vor, in jeder Ausgabe des Sicherheitsberichts „ein spezielles, als besonders dringlich empfundenes Schwerpunktthema ausführlich“³⁹ darzustellen. Im 5. Kapitel (S. 473-595) beschäftigt sich der PSB 2001 vertieft mit der Kinder- und Jugenddelinquenz, die in den vergangenen Jahren erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit gefunden hat. Besondere Berücksichtigung findet hierbei die Gewaltdelinquenz junger Menschen, wie sie sich vor allem in den Schülerbefragungen des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) darstellt.
6. Im 6. Kapitel (S. 597-621) zieht die Bundesregierung „kriminal- und rechtspolitische Schlussfolgerungen“. Die Bundesregierung sieht den PSB 2001 als „Gelegenheit, schon eingeleitete oder noch in Planung befindliche Maßnahmen vorzustellen, die bereits erste Antworten auf die angesprochenen Probleme darstellen.“⁴⁰ Bemerkenswert an diesem Berichtsteil ist, dass er sich nicht auf strafrechtliche Kriminalpolitik beschränkt, sondern auch Handlungsmöglichkeiten zur Vorbeugung oder Reduzierung von Kriminalität mit außerstrafrechtlichen Mitteln aufzeigt.

Da die Bestandsaufnahme der Kriminalitätsslage durch den PSB 2001 die kriminalpolitische Diskussion über Probleme der Inneren Sicherheit, insbesondere über ihre Einordnung und Bewertung, anstoßen soll, kann nicht erwartet werden, dass zu allen Fragen bereits in diesem Bericht die fertige politische Antwort gegeben wird. Hierauf wird hingewiesen: „Da der Bericht jedoch - bewusst - auch Erkenntnislücken und bisher unerschlossene kriminal-, rechts- und sicherheitspolitische Handlungsfelder offen legt, nimmt die Bundesregierung mit den nachfolgenden Schlussfolgerungen nicht für sich in Anspruch, für jedes angesprochene Problem einen Lösungsvorschlag unterbreiten zu können, der unmittelbar umgesetzt werden kann. Vielmehr obliegt es der künftigen

39 PSB 2001 (Anm. 2), XXIII.

40 PSB 2001 (Anm. 2), 597.

Regierungsarbeit, auf die notwendigen Maßnahmen hinzuwirken und sie an den gewonnenen empirischen Erkenntnissen auszurichten.“⁴¹

VI.

Der „Erste Periodische Sicherheitsbericht“ ist, wie schon der Name sagt, ein Sicherheitsbericht, kein Kriminalpräventionsbericht. Gleichwohl soll und wird er auch einen Beitrag zur Kriminalprävention leisten, und zwar in mehrfacher Hinsicht:

1. Ohne verlässliche Daten ist Kriminalprävention blind. In etlichen Bereichen bestehen derzeit Erkenntnislücken. Der Bericht benennt sie und zeigt Wege auf, sie zu schließen.⁴²
2. Durch eine sachliche, weder beschönigende noch unnötig dramatisierende Darstellung von Kriminalitätslage, -entwicklung und Viktimisierungswahrscheinlichkeit lassen sich Einzelbefunde einordnen und bewerten. Dadurch ist es möglich, unbegründeten Ängsten und „beängstigenden Dramatisierungen entgegen zu wirken.“⁴³
3. Kriminalpolitik ist auf Akzeptanz in der Bevölkerung angewiesen. Fehlvorstellungen in der Bevölkerung sowohl hinsichtlich der Bedrohung durch Kriminalität als auch hinsichtlich der Wirkung kriminalpräventiver Maßnahmen können dazu führen, dass bestimmte Konzepte nicht durch- und umgesetzt werden können. Der Ruf nach Repression findet in einer unaufgeklärten Bevölkerung leichter Gehör als die Forderung nach Prävention.
4. Die differenzierte Darstellung von Kriminalitätslage und Kriminalitätsentwicklung bietet eine Grundlage für eine Bewertung, in welchen Bereichen vordringlicher Handlungsbedarf besteht.
5. Eine begründete Analyse und Entscheidung über Eignung und Erforderlichkeit der möglichen, in Betracht kommenden Maßnahmen setzt voraus, dass Entstehungszusammenhänge von Kriminalität bzw. Kontrollzusammenhänge bekannt sind.

Diese unterschiedlichen Zielrichtungen und Wirkmöglichkeiten in kriminalpräventiver Hinsicht sollen im Folgenden anhand einiger Beispiele konkretisiert werden:

1. Fehlvorstellung hinsichtlich Kriminalitätsentwicklung und Viktimisierungswahrscheinlichkeit

1.1 In der Öffentlichkeit scheint überwiegend der Eindruck vorzuherrschen, Kriminalität habe zugenommen. So ging die weitaus überwiegende Zahl – jeweils mehr als 80% - der von Schwind u.a. Ende 1998 befragten Einwohner von Bochum davon aus, in den letzten fünf Jahren habe Diebstahl, Einbruch, Raub und Körperverletzung in der Bundesrepublik

41 PSB 2001 (Anm. 2), 597.

42 ZB. PSB 2001 (Anm. 2), 31 ff., 597 ff.

43 PSB 2001 (Anm. 2), 604.

zugenommen.⁴⁴ Diese Einschätzung ist in dieser Allgemeinheit unzutreffend. Der PSB 2001 kommt vielmehr zu folgendem, differenziertem Ergebnis:

- a) Im Hellfeld der polizeilich registrierten Kriminalität zeigt sich folgende Entwicklung:
 - „Seit 1995 gehen sowohl die absoluten wie die relativen - auf 100.000 Einwohner bezogenen - Zahlen der von der Polizei registrierten Fälle ... leicht zurück.“⁴⁵
 - Seit 1993 gehen die Häufigkeitszahlen für einfachen Diebstahl zurück.⁴⁶ Noch deutlich stärker als beim einfachen Diebstahl ging der Diebstahl unter erschwerenden Umständen zurück.⁴⁷
 - Die Häufigkeitszahl der Raubdelikte ist seit 1997 rückläufig.⁴⁸
 - Etwas häufiger registriert werden lediglich gefährliche/schwere Körperverletzung.⁴⁹
- b) Die rein quantitative Seite besagt nichts über die Schwere des Delikts. Der PSB 2001 weist darauf hin, dass es empirisch gestützte Anhaltspunkte dafür gibt, dass – jedenfalls bei den von unter 21Jährigen verübten Delikten des Raubs bzw. der gefährlichen/schweren Körperverletzung - vor allem minder schwere Formen vermehrt angezeigt werden.⁵⁰
- c) Ferner wird zutreffend darauf hingewiesen, dass es sich um eine Zunahme der „registrierten Kriminalität“ handelt, die nicht ohne weiteres den Rückschluss auf eine entsprechende Entwicklung der „Kriminalitätswirklichkeit“ zulässt. Am Beispiel US-amerikanischer Befunde (vgl. **Schaubild 3**) zeigt der PSB 2001, dass sich Hell- und Dunkelfeld - auch im Bereich der Gewaltkriminalität - gegenläufig entwickeln können.⁵¹ Da statistikbegleitende Dunkelfelduntersuchungen in der Bundesrepublik fehlen, sind entsprechende Aussagen für Deutschland derzeit (noch) nicht möglich. Anhaltspunkte gibt lediglich die Bochumer Dunkelfeldstudie von Schwind u.a, in der mit vergleichbarer Methode zu drei verschiedenen Messzeitpunkten (1975, 1986, 1998) Dunkel- und Hellfelddaten erhoben worden sind. Für Körperverletzung kamen die Forscher zum Ergebnis, dass die Zunahme polizeilich registrierter Fälle zu zwei Dritteln auf einer Veränderung des Anzeigeverhaltens beruhte.⁵² Festgestellt werden muss freilich auch: „Ob dies bundesweit so gilt, und ob es auch für andere Deliktgruppen gilt, lässt sich mangels verallgemeinerbarer empirischer Grundlage zur Veränderung des Anzeigeverhaltens nicht sagen.“⁵³ Die Bundesregierung anerkennt, dass es sich bei

44 Schwind, Hans-Dieter; Fetchenhauer, Detlef; Ahlborn, Wilfried; Weiss, Rüdiger: Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt. Bochum 1975 – 1986 – 1998, Polizei + Forschung, Bd. 3, Neuwied/Kriftel 2001, 251 f.

45 PSB 2001 (Anm. 2), 28.

46 PSB 2001 (Anm. 2), 112 f. Dort auch Hinweise auf eine zunächst unterschiedliche Entwicklung in den alten und in den neuen Ländern.

47 PSB 2001 (Anm. 2), 121.

48 PSB 2001 (Anm. 2), 50.

49 PSB 2001 (Anm. 2), 50.

50 PSB 2001 (Anm. 2), 53, 519, 528.

51 PSB 2001 (Anm. 2), 11.

52 PSB 2001 (Anm. 2), 19, 73.

53 PSB 2001 (Anm. 2), 19.

„kontinuierlich durchgeführten Dunkelfelduntersuchungen“ um ein „notwendiges Instrument zur Messung der Kriminalitätsentwicklung in dafür geeigneten Deliktsbereichen“ handelt. Sie möchte deshalb „baldmöglichst eine Konzeption für die regelmäßige Durchführung von Dunkelfelduntersuchungen zur Verfügung stellen ... können.“⁵⁴

1.2 In der Öffentlichkeit wird die Registrierungshäufigkeit von Gewaltkriminalität, insbesondere in ihren schweren Formen, deutlich überschätzt. In ihrer Ende 1998 durchgeführten Befragung einer repräsentativen Stichprobe der Einwohner von Bochum stellten Schwind u.a.⁵⁵ fest, dass die Vorkommenshäufigkeit von Mord/Totschlag um das 250fache überschätzt wurde. Raub wurde um das 20fache, gefährliche bzw. schwere Körperverletzung immerhin noch um das 12fache überschätzt.⁵⁶ Entsprechend überschätzt wurde auch die Viktimisierungswahrscheinlichkeit.⁵⁷

Der PSB 2001 stellt demgegenüber fest, dass Gewaltkriminalität - in quantitativ-vergleichender Betrachtung - relativ selten ist. Auf Gewaltkriminalität entfielen 1999 nur 3% der gesamten polizeilich registrierten Kriminalität.⁵⁸ Vorsätzliche Tötungsdelikte machten nur 0,05% des Kriminalitätsaufkommens aus,⁵⁹ wobei es sich bei fast zwei Drittel um nicht vollendete Tötungsdelikte handelt.⁶⁰ Die Wahrscheinlichkeit, im Straßenverkehr getötet zu werden, war 1999 achtmal so hoch wie die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines vorsätzlichen Tötungsdeliktes zu werden.⁶¹ Mord und Totschlag als schwerste Formen der Gewaltkriminalität haben in den letzten beiden Jahrzehnten nicht zugenommen, vielmehr hat die Häufigkeitszahl in den letzten beiden Jahren den niedrigsten Stand seit 1971 erreicht.⁶² Auch die Häufigkeitszahl der Sexualmorde an Kindern ist in diesem Zeitraum nicht angestiegen, sondern war rückläufig.⁶³ In den letzten 10 Jahren wurden in der Bundesrepublik durchschnittlich 3,4 Fälle des vollendeten Mordes aus sexuellen Motiven an Kindern gezählt. Entgegen der Befürchtung von Älteren, Opfer von Gewalt durch Jüngere zu werden, ging der polizeilich registrierte Anstieg der Gewaltkriminalität, der sich auf den Bereich von Raubdelikten und von gefährlicher/schwerer Körperverletzung beschränkte, primär zu Lasten Gleichaltriger oder Jüngerer.⁶⁴ „Die höchsten Opferraten, insbesondere im Bereich der Gewaltkriminalität, und die stärksten Anstiege finden sich regelmäßig bei jungen Menschen, namentlich bei männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden. Unter Berücksichtigung

54 PSB 2001 (Anm. 2), 598.

55 Die Frage lautete: „Wieviel Prozent aller pro Jahr in der Bundesrepublik Deutschland bei der Polizei angezeigten Delikte entfallen nach Ihrer Einschätzung auf die folgenden Straftaten? (Mord und Totschlag; gefährliche und schwere Körperverletzung; Raub).“ Schwind u.a. (Anm. 42), 394, Frage Nr. 16.

56 Schwind u.a. (Anm. 42), 222, 253.

57 Schwind u.a. (Anm. 42), 255.

58 PSB 2001 (Anm. 2), 42.

59 PSB 2001 (Anm. 2), 4.

60 PSB 2001 (Anm. 2), 42.

61 PSB 2001 (Anm. 2), 49.

62 PSB 2001 (Anm. 2), 3.

63 PSB 2001 (Anm. 2), 490.

64 PSB 2001 (Anm. 2), 56.

auch der familiären Gewalt sind junge Menschen weitaus häufiger Gewaltopfer als Gewalttäter. Nicht so sehr als Täter, sondern vor allem als Opfer verdienen deshalb junge Menschen unsere Aufmerksamkeit und unseren Schutz.“⁶⁵

2. Fehlvorstellungen hinsichtlich der Eignung einer Verschärfung des Strafrechts zur Kriminalitätsvorbeugung und Kriminalitätsreduzierung

In einem offenbar zunehmend größer werdenden Teil der Bevölkerung scheint die Vorstellung vorzuherrschen, „Härte und konsequentes Durchgreifen“ mit strafrechtlichen Mitteln seien geeignete problemlösende Reaktionen. In ihren Bochumer Bevölkerungsbefragungen stellten Schwind u.a. fest, dass das Lager der Resozialisierungsanhänger von Messzeitpunkt zu Messzeitpunkt – 1975, 1986, 1998 - jeweils abnahm, das Lager derjenigen, die Sühne/Vergeltung bzw. Abschreckung als Sinn der Freiheitsstrafe sahen, dagegen zunahm.⁶⁶

Hinsichtlich der Annahme, durch eine Verschärfung des Strafrechts die Abschreckungswirkungen zu erhöhen, die von Androhung, Verhängung oder Vollzug von Strafen auf die Allgemeinheit ausgehen, warnt der PSB 2001 vor falschen Erwartungen: „Für den Bereich der leichten und der mittelschweren Kriminalität jedenfalls gilt, dass Höhe und Schwere der Strafe keine messbare Bedeutung haben.“⁶⁷ Hinsichtlich der normverdeutlichenden und – bekräftigenden Wirkung von Strafe wird auf die Befunde kriminologischer Forschung verwiesen, wonach keine Anhaltspunkte dafür gefunden worden seien, „dass eine Verschärfung des Strafrechts das Normbewusstsein positiv beeinflussen würde. ‚Vom Strafrecht und seinen Sanktionen kann unter dem Gesichtspunkt positiver Generalprävention nicht mehr erwartet werden als die Abstützung von Werten und Normen, welche die Bürger von vornherein zu akzeptieren bereit sind.‘ Andererseits darf nicht vernachlässigt werden, dass viele Bürger vom Staat eine angemessene - und das bedeutet manchmal auch eine einschneidende - Reaktion auf schwerwiegende Straftaten verlangen. Unter dem Gesichtspunkt der positiven Generalprävention wäre es schädlich, wenn sich in der Bevölkerung die Vorstellung durchsetzte, der Staat - oder die Justiz - reagiere unangemessen milde und messe offenbar dem verletzten Rechtsgut, wie z. B. dem Leben, der körperlichen Unversehrtheit oder dem Eigentum, einen zu geringen Wert bei.“⁶⁸

Hinsichtlich der Annahme, durch härtere Urteile die Rückfallwahrscheinlichkeit des straffällig gewordenen Täters positiv zu beeinflussen, gibt es ebenfalls keinen empirisch gestützten Beleg. Es spricht vielmehr „alles dafür, dass im Bereich der leichten und mittelschweren Kriminalität die Sanktionen ohne Effizienzverlust ausgetauscht werden

65 PSB 2001 (Anm. 2), 595.

66 Schwind, Hans-Dieter: Bevölkerungsumfragen zur Akzeptanz des Resozialisierungsgedankens im Langzeitvergleich (1976 – 1987 – 1999), in: Festschrift für Heinz Müller-Dietz, München 2001, 841 ff.

67 PSB 2001 (Anm. 2), 380.

68 PSB 2001 (Anm. 2), 380.

können."⁶⁹ Freilich, auch darauf weist der PSB 2001 hin, gibt es „besonders gefährliche Täter ..., vor denen die Bevölkerung geschützt werden muss. Dies geschieht durch der Tat angemessene lange - bis hin zu lebenslänglichen - Freiheitsstrafen oder, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierzu vorliegen, durch die so genannte Sicherungsverwahrung oder die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus. Dass lang andauernder Freiheitsentzug, auch verbunden mit einer Therapie, die Möglichkeit zur Begehung weiterer Straftaten zumindest stark einschränkt, ist offensichtlich. Hierbei ist allerdings auch zu bedenken, dass die Verbüßung langer Freiheitsstrafen und eine lang andauernde Unterbringung in der Sicherungsverwahrung auch negative Auswirkungen auf die Bereitschaft und die Fähigkeit, sich zukünftig normtreu zu verhalten, haben können.“⁷⁰

Wenn es indes zu einer Freiheitsstrafenvollstreckung kommt, dann darf sich diese nicht in einem Verwahrvollzug erschöpfen. Denn „aus der sozialstaatlich begründeten Verpflichtung von Staat und Gesellschaft ergibt sich, dem Straftäter bei Problemen, Hilfe zu gewähren Resozialisierung dient aber nicht nur dem Täter, sondern wahrt auch die Sicherheitsinteressen der Bevölkerung, denn von einem resozialisierten Täter sind keine (erheblichen) Straftaten mehr zu erwarten. Freilich ist eine realistische Haltung erforderlich, denn nicht jeder Täter kann im Rahmen der strafrechtlichen Sanktionierung erfolgreich resozialisiert werden. Das Scheitern ist indes kein Grund, insgesamt auf Resozialisierung zu verzichten. Es wird vielmehr darauf ankommen, nicht nur desozialisierende Wirkungen des Vollzugs der Freiheitsstrafe zu vermeiden, sondern auch verstärkt differenzierte Programme für unterschiedliche Straftätergruppen zu entwickeln und die für den Start in die Freiheit wichtigen Entlassungsvorbereitungen auszubauen und zu intensivieren.“⁷¹

3. Vergleichende Einordnung und Bewertung von Kriminalitätsproblemen als Grundlage für eine empirisch gestützte Prioritätensetzung der Kriminalpolitik

Kriminalpolitik wird ohne Schwerpunktsetzung nicht auskommen können. Vordringliche Handlungsfelder müssen schon unter dem Gesichtspunkt eines möglichst optimalen Einsatzes begrenzter Ressourcen bestimmt werden. Eine Vielzahl von Kriterien kann hierbei in das Entscheidungskalkül mit einfließen. Mögliche Kriterien können z.B. - deliktsbezogen - die Schadenshöhe oder - täterbezogen - die Gefahr einer kriminellen Karriere sein. Auch unter diesen Gesichtspunkten liefert der PSB 2001 eine Reihe von Anhaltspunkten.

Im Vordergrund der öffentlichen Aufmerksamkeit steht, nicht zuletzt wegen der leichten Sichtbarkeit, die Eigentums- und Vermögenskriminalität. Die weniger sichtbaren „Großgefährdungen“ z.B. durch Wirtschafts- oder Umweltkriminalität werden seltener als Bedrohung wahrgenommen. Für eine rationale, auf optimalen und effizienten Rechtsgüterschutz bedachte Kriminalpolitik muss es indes darauf ankommen, die Bedrohungen vergleichend abschätzen

69 PSB 2001 (Anm. 2), 380.

70 PSB 2001 (Anm. 2), 379.

71 PSB 2001 (Anm. 2), 380 f.

zu können. Hierzu bietet das derzeit verfügbare Datenmaterial nur beschränkt Anhaltspunkte. Immerhin liefert der PSB 2001 durch seine breite Bestandsaufnahme, in die auch Gesichtspunkte der Kriminalitätsfolgen mit eingeflossen sind, erste Anhaltspunkte. So wird z.B. gezeigt, dass Wirtschaftskriminalität – im Hellfeld – mehr als 60% aller durch Eigentums- oder Vermögenskriminalität verursachten Schäden (i.S. der PKS) verursachte, obwohl auf sie nur 2,4% aller Fälle entfielen.⁷² Derzeit kaum zu gewichten sind freilich die immateriellen Schäden durch Wirtschaftskriminalität, insbesondere in vergleichender Betrachtung. „Noch gravierender als die materiellen Schäden könnten freilich die immateriellen Schäden sein, die in Ansteckungs-, Nachahmungs-, Sog-, Spiral- und Fernwirkungen, in Kettenreaktionen sowie in gesundheitlichen Gefährdungen und Schädigungen gesehen werden. Befürchtet wird darüber hinaus ein Schwinden des Vertrauens in die Funktionsfähigkeit der geltenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.“⁷³ In die Gegenrechnung müssten freilich nicht nur die materiellen, sondern auch die physischen und psychischen Schäden, die durch Raubüberfall oder Wohnungseinbruch entstehen können, eingestellt werden. Hierzu fehlen derzeit Anhaltspunkte.⁷⁴

Ein anderes Beispiel für eine unzutreffende Einschätzung ist die von Teilen der Kriminalpolitik geteilte Befürchtung, bagatellhafte Eigentumskriminalität sei ein typisches Einstiegsdelikt in eine kriminelle Karriere. Deshalb wird in der Öffentlichkeit wie in Teilen der Kriminalpolitik dem Ladendiebstahl durch Jugendliche besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Annahme bestätigt die Forschungslage indes nicht: „So kam eine Kohortenstudie polizeilich registrierter Jugendlicher der Kriminologischen Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei zu dem Ergebnis, dass der Schwerpunkt der nur einmal auffälligen Jugendlichen gerade beim Diebstahl lag. Je mehr Delikte ein Tatverdächtiger verübt hatte, um so seltener war das erste Delikt ein einfacher Diebstahl.“⁷⁵

4. Kenntnisse über Eignung und Erforderlichkeit präventiver Maßnahmen

4.1 Leitlinien

Leitend für die kriminalpräventiven Aussagen des PSB 2001 sind:

- Kriminalprävention darf nicht verkürzt werden auf Strafrechtspolitik. Der PSB 2001 geht davon aus, dass es auf die jeweilige Eignung von Maßnahmen der primären, der sekundären und der tertiären Prävention ankommt. „Die ... Ausführungen zur Kinder- und Jugenddelinquenz, zum Rechtsextremismus, zur Kriminalität von Zuwanderern und zur Drogendelinquenz werden deutlich machen, dass die Bundesregierung sozial-, familien-, jugend-, gesundheits- und bildungspolitischen Ansätzen auch und gerade im Umgang mit

72 PSB 2001 (Anm. 2), 23, 147.

73 PSB 2001 (Anm. 2), 131, 151.

74 PSB 2001 (Anm. 2), 23.

75 PSB 2001 (Anm. 2), 518.

Kriminalität den Vorzug gibt - auch auf die Gefahr hin, nicht sofort sichtbare Erfolge erzielen zu können.“⁷⁶

- Opferbelange müssen verstärkt beachtet werden. Hierbei geht es nicht nur um eine weitere Verbesserung des Opferschutzes und der Opferhilfe oder um eine Stärkung der Verletztenrechte im Ermittlungs- und Strafverfahren, sondern auch um einen besseren Schutz vor Gewalt, insbesondere vor innerfamiliärer oder häuslicher Gewalt.
- Kriminalprävention findet in einem föderalen Staat auf allen Ebenen statt. Diese Ebenen müssen untereinander horizontal und vertikal vernetzt werden. Hierzu bedarf es entsprechender institutioneller Vorkehrungen. „Dabei ist sich die Bundesregierung bewusst, dass sie nur im Rahmen ihrer Zuständigkeit Problemlösungsansätze anbieten kann. In zahlreichen Bereichen bedarf es der Unterstützung durch die Länder und Kommunen. Dementsprechend enthält der Sicherheitsbericht eine Reihe von Ansätzen, die nur in enger Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen umgesetzt werden können. Dies unterstreicht einmal mehr, dass nur ein koordiniertes Vorgehen sämtlicher Verantwortungsträger auf Dauer zu Erfolgen im Umgang mit Kriminalität führen kann. Die Bundesregierung möchte mit dem Sicherheitsbericht daher auch Anregungen geben und einen Beitrag für diskussionswürdige Ansätze im Sinne einer dialogorientierten Politik liefern, aus denen wichtige Impulse für konkrete Maßnahmen gezogen werden können.“⁷⁷
- Die Entstehungsursachen für Kriminalität sind ebenso vielschichtig wie ihre Erscheinungsformen. Entsprechend müssen präventive Ansätze in den einzelnen Deliktsbereichen diesen unterschiedlichen Bedingungen Rechnung tragen. Beispielhaft für diese Sichtweise sei erwähnt: „Die im Sicherheitsbericht vorgenommene Analyse belegt, dass die Entstehung von schwerwiegender Kinder- und Jugenddelinquenz nicht auf eine oder wenige voneinander unabhängige Ursachen zurückgeführt werden kann, sondern auf vielen, sich oft wechselseitig verstärkenden Faktoren beruht. Hierzu zählen unter anderem schwierige familiäre Verhältnisse, Armut und Arbeitslosigkeit, Migrationshintergrund, ungünstige Wohnsituation und ungünstiges Wohnumfeld, Zugehörigkeit zu delinquenten Jugendgruppen, in diesem Zusammenhang abweichende Formen der Freizeitgestaltung, aber auch Perspektivlosigkeit, Tolerierung von Gewalt zur Lösung von Konflikten sowie negative Medieneinflüsse.“⁷⁸

4.2 Primäre, sekundäre und tertiäre Prävention - Beispiele aus dem PSB 2001

Maßnahmen primärer Kriminalprävention richten sich auf die Allgemeinheit und suchen Zustände günstig zu beeinflussen, aus denen sich Entstehungsbedingungen von Kriminalität entwickeln können. Damit sind vor allem Sozial-, Arbeitsmarkt-, Jugend-, Familien-, Wirtschafts-, Verkehrs-, Bildungs- und Kulturpolitik angesprochen. Der PSB 2001 spricht

76 PSB 2001 (Anm. 2), 602.

77 PSB 2001 (Anm. 2), 597.

solche Maßnahmen insbesondere an im Zusammenhang mit der Verbesserung von Lebenslagen von Zuwanderern⁷⁹ und zur Eindämmung von politisch motivierter Gewalt.⁸⁰ „Die erfolgreiche Integration von Kindern und Jugendlichen in das schulische und berufsqualifizierende Bildungssystem stellt einen wichtigen präventiven Lösungsansatz gerade im Bereich der Gewaltprävention dar. ... Neben einer intensiven Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit gehört hierzu auch die Schaffung ausreichender kultureller und sportlicher Angebote, um die soziale Kompetenz zu stärken, aber auch Alternativen zum Alltag in problematischen Cliques zu bieten.“⁸¹

Sekundäre Prävention setzt bei Gefährdungslagen, bei gefährdeten Opfern oder bei potentiellen Tätern an. Die Bandbreite der bei Gefährdungslagen ansetzenden Interventionsmaßnahmen reicht von Formen technischer Prävention, für die vor allem der Laden- und der Kfz-Diebstahl, der Wohnungseinbruch sowie der Missbrauch von Zahlungskarten gute Beispiele sind,⁸² über organisatorische Maßnahmen, wie sie vor allem zur Vorbeugung von Korruption empfohlen werden,⁸³ bis hin zu internationaler Zusammenarbeit, z.B. zur europaweiten Einführung fälschungssicherer Fahrzeugscheine. Sekundäre Prävention kann freilich auch in der Initiierung und Förderung von Selbstschutzmaßnahmen gefährdeter Opfer, etwa im Bereich der Wirtschaftskriminalität,⁸⁴ bestehen oder in der Stärkung der Opferrechte, wie sie vor allem bei innerfamiliärer oder häuslicher Gewalt, teils bereits verwirklicht, teils geplant ist.⁸⁵ Prävention durch Einwirkung auf potentielle Täter kann erfolgen z.B. durch Stärkung des Rechts- und Wertebewusstseins, so wenn etwa versucht wird, die Ethik des öffentlichen Dienstes zu stärken, um Korruptionsanfälligkeit entgegenzuwirken.⁸⁶

Tertiäre Prävention meint die Einwirkung auf den bereits straffällig gewordenen Täter mit dem Ziel, dessen Rückfallwahrscheinlichkeit zu reduzieren. Der PSB 2001 stellt fest, dass hierzu auch die Einstellung des Strafverfahrens (Diversion), gegebenenfalls in Verbindung mit erzieherische Maßnahmen bzw. Auflagen, außerhalb des förmlichen Verfahrens als angemessene Reaktion vielfach ausreichend sein kann. „Ihnen gebührt bereits insoweit der Vorzug, als sie einerseits auf eine besonders zeitnahe Vermittlung der notwendigen Unrechtseinsicht gerichtet sind, darüber hinaus jedoch geeignet sind, die mit einem Hauptverfahren und einer förmlichen Verurteilung verbundenen Stigmatisierungsrisiken zu vermeiden. Zudem haben sich Formen der informellen Erledigung im Vergleich zu formellen Sanktionen im Hinblick auf die Rückfallvermeidung jedenfalls nicht weniger effektiv erwiesen und sind

78 PSB 2001 (Anm. 2), 608.

79 PSB 2001 (Anm. 2), 322, 329.

80 PSB 2001 (Anm. 2), 302 ff.

81 PSB 2001 (Anm. 2), 609.

82 PSB 2001 (Anm. 2), 120, 123, 125, 157.

83 PSB 2001 (Anm. 2), 173 f.

84 PSB 2001 (Anm. 2), 157.

85 PSB 2001 (Anm. 2), 600 f.

86 PSB 2001 (Anm. 2), 173.

dabei auch kostengünstiger.⁸⁷ Vom PSB 2001 wird ferner – für das allgemeine Strafrecht – die geplante Sanktionenrechtsreform angesprochen, die darauf abzielt, entsozialisierende Effekte, die von kurzen Freiheits- oder Ersatzfreiheitsstrafen ausgehen, durch eine Verbesserung des Angebots an ambulanten Sanktionen zu vermeiden.⁸⁸ In einem zusammenwachsenden Europa zählt zur tertiären Prävention aber auch eine internationale Zusammenarbeit bei der Haftentlassenenhilfe.⁸⁹ In einem weiteren Sinne gehören zur tertiären Prävention aber auch alle diejenigen Maßnahmen, die dazu dienen, den Straftäter zu entdecken und zu überführen. In diesem Zusammenhang sind Maßnahmen angesprochen, die die Entdeckungs- und Überführungswahrscheinlichkeit erhöhen sollen, etwa das Konzept der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität im Vorfeld,⁹⁰ oder die der Verbesserung der Beweislage dienen, etwa durch ein Zeugenschutzprogramm oder durch verbesserte internationale Zusammenarbeit in Fällen des Menschenhandels⁹¹ bzw. der Schleusungskriminalität.⁹²

VII.

Der PSB 2001 beschränkt sich im Wesentlichen auf die Darstellung der Kriminalitätslage für Deutschland insgesamt; regionale Differenzierungen erfolgen nur ausnahmsweise. Es wird abzuwarten sein, ob der PSB 2001 einen Standard in der Berichterstattung über Kriminalität setzt, der auch die Länder veranlasst, künftig ihre isolierte Berichterstattung zu ergänzen durch länderbezogene Sicherheitsberichte. In Baden-Württemberg wurde bereits der 1. Teil eines auf Jugendkriminalität beschränkten Landesberichts veröffentlicht.⁹³ Niedersachsen hat angekündigt, ebenfalls einen Sicherheitsbericht erstellen zu wollen.⁹⁴ Es ist zu hoffen, dass andere Länder folgen werden. Damit wäre die Versachlichung der Diskussion über Kriminalität, ihren Umfang, ihre Entwicklung, ihre angemessene Bewertung und Behandlung einen wesentlichen Schritt vorangekommen.

87 PSB 2001 (Anm. 2), 610.

88 PSB 2001 (Anm. 2), 605 f.

89 PSB 2001 (Anm. 2), 441.

90 PSB 2001 (Anm. 2), 157.

91 PSB 2001 (Anm. 2), 108.

92 PSB 2001 (Anm. 2), 336.

93 Heinz, Wolfgang; Cornelius, Ivar; Pailer, Reinfried: Kriminalität junger Menschen in Baden-Württemberg im Spiegel der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken – Teil 1, in: Landesregierung Baden-Württemberg (Hrsg.): Statistisch-prognostischer Bericht 2001, Stuttgart 2001, 105 ff.

94 Presseinformation des Niedersächsischen Innenministeriums Nr. 146 vom 11. Juli 2001.

Schaubild 1: Übersicht über die statistische Erfassung im Gang der Strafverfolgung und der Strafvollstreckung in der Bundesrepublik Deutschland (vereinfachte Übersicht)

Verfahrensabschnitt (Erhebungseinheit)	Datensammlung (veröffentlichende Stelle auf Bundesebene)
Ermittlungsverfahren	
Polizeiliche Ermittlungen (Tatverdacht: Fall, Tatverdächtige, Opfer)	Polizeiliche Kriminalstatistik (Bundeskriminalamt) (seit 1953)
Entscheidung der Staatsanwaltschaft über das Ergebnis der Ermittlungen (Geschäftsanfall und Art der Erledigung, bezogen auf Verfahren, seit 1998 auch auf Personen)	Staatsanwaltschaftsstatistik (Statistisches Bundesamt) (seit 1981)
Hauptverfahren	
Strafgerichtliche Tätigkeit (Geschäftsanfall und Form der Erledigung, bezogen auf Verfahren)	Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen (Statistisches Bundesamt) (in der Neufassung seit 1982)
Strafgerichtliche Entscheidungen (Aburteilungen, Verurteilungen, bezogen auf Personen)	Strafverfolgungsstatistik (Statistisches Bundesamt) (seit 1950)
Strafvollstreckung/Strafvollzug	
Strafaussetzung zur Bewährung (mit Unterstellung unter hauptamtlichen Bewährungshelfer) (Erlass/Widerruf der Strafaussetzung, bezogen auf Probanden)	Bewährungshilfestatistik (Statistisches Bundesamt) (seit 1963)
Vollzug einer Freiheitsstrafe (Zahl und Art der Justizvollzugsanstalten, Belegung, Belegungsfähigkeit, demographische Merkmale der Gefangenen)	Strafvollzugsstatistik (Statistisches Bundesamt) (seit 1961)

Schaubild 2: Gewaltkriminalität im Dunkelfeld und polizeilich registrierte Gewaltkriminalität USA 1973 .. 2000

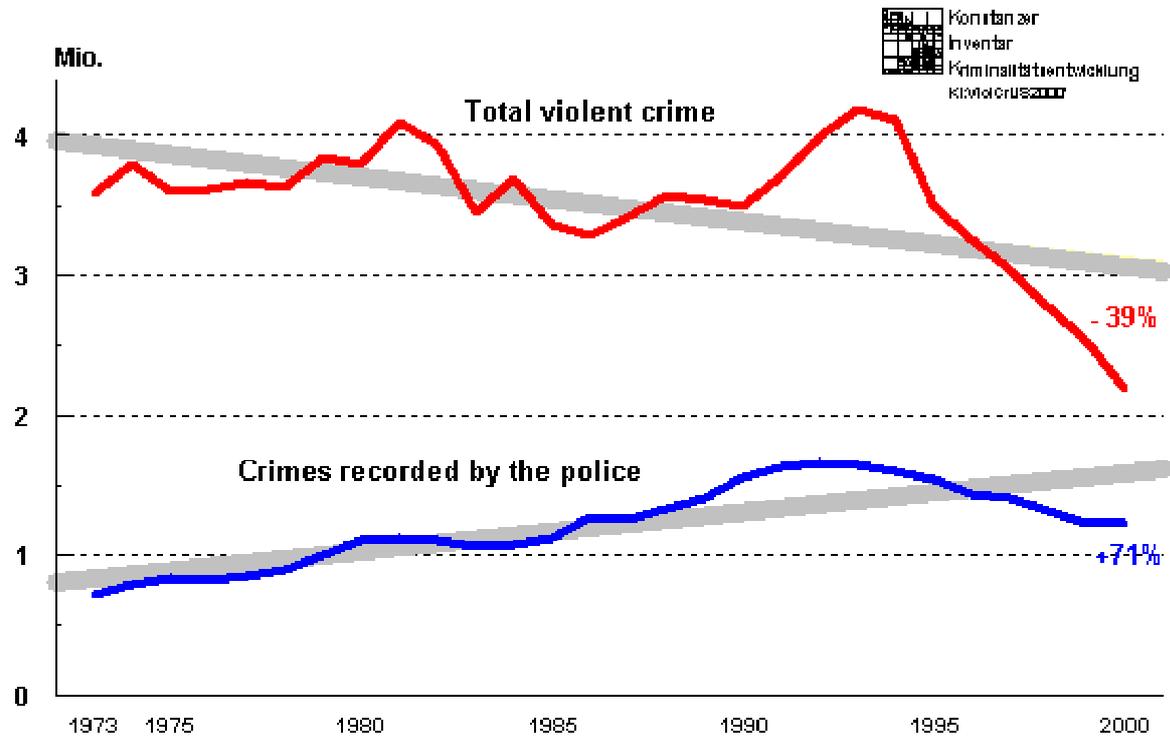


Schaubild 3: Die polizeilich registrierten Straftaten und ihre strafrechtliche Bewertung BRD, alte Länder mit Gesamtberlin, 1999.

Abs. Zahlen und Relation zu der Zahl der im selben Jahr registrierten strafmündigen Tatverdächtigen. Ohne Straftaten im Straßenverkehr.

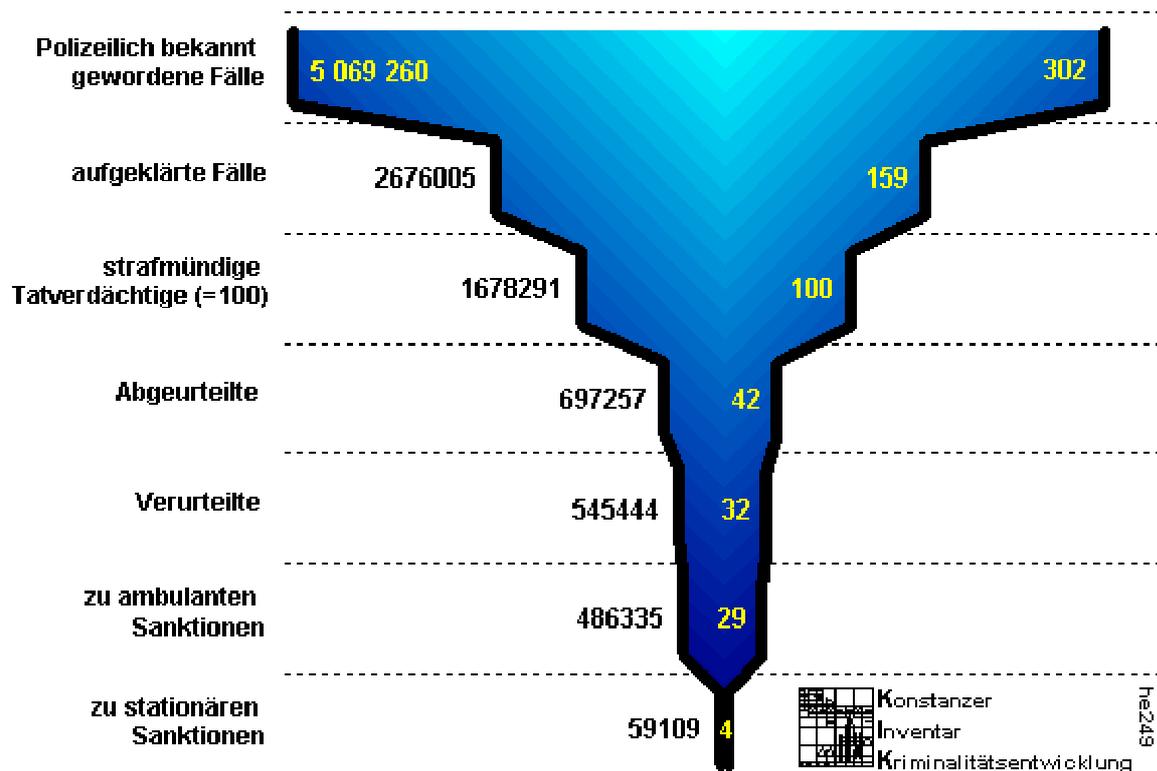


Schaubild 4: Selektions- und Definitionsprozesse bei vorsätzlichen Tötungsdelikten
250 vorsätzliche Tötungsdelikte des Jahres 1971 aus sechs deutschen Großstädten

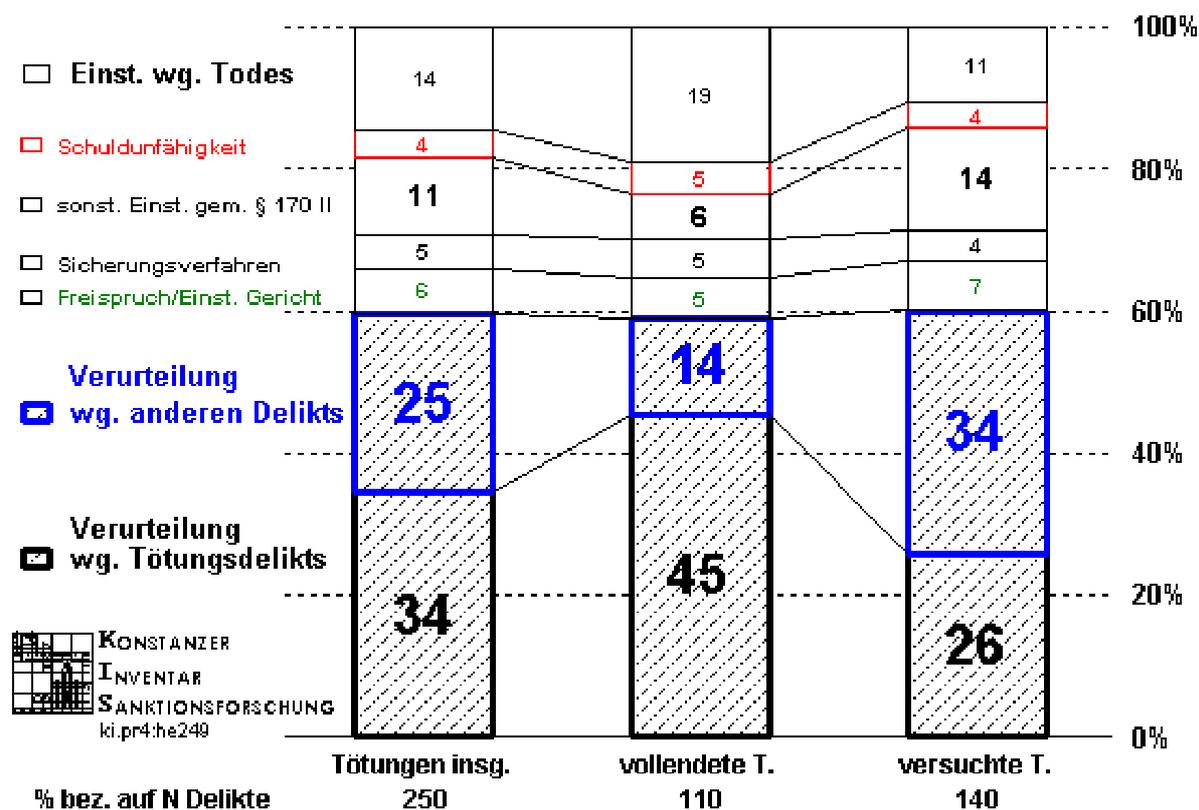


Schaubild 5: Täter-Opfer-Beziehungen bei Delikten der Gewaltkriminalität Polizeiliche Kriminalstatistik 2000 - Bundesrepublik Deutschland

Täter-Opfer-Beziehung bei Gewaltdelikten nach den Angaben in der PKS 2000

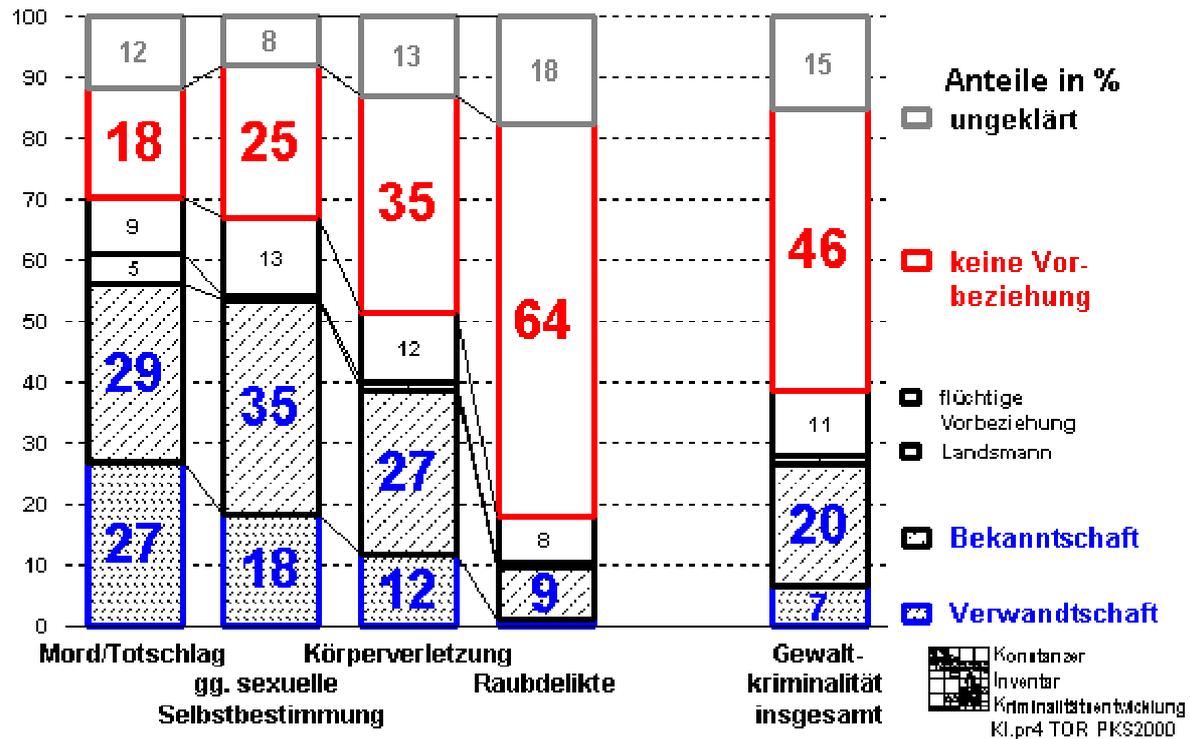
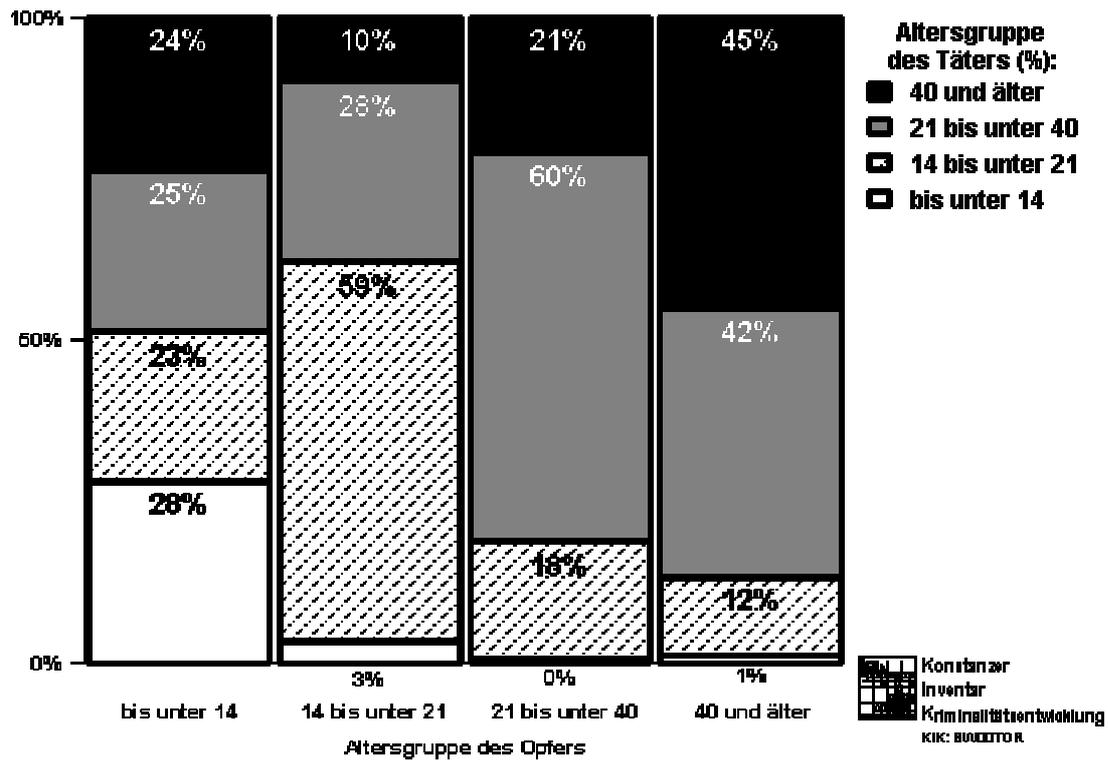


Schaubild 6: Täter-Opfer-Alter bei Opferdelikten

Polizeiliche Kriminalstatistik 2000 - Baden-Württemberg



+