



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 25. März 2004 (25.03)
(OR. fr)**

7763/04

LIMITE

CRIMORG 23

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Patricia BUGNOT, Direktorin, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 15. März 2004

Empfänger: der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA

Betr.: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament:
Kriminalprävention in der Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2004) 165 endg.

Anl.: KOM(2004) 165 endg.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.3.2004
KOM(2004) 165 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
KRIMINALPRÄVENTION IN DER EUROPÄISCHEN UNION**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	RAHMEN UND DEFINITIONEN.....	3
1.1.	Der rechtliche und politische Rahmen	3
1.2.	Definitionen	4
1.2.1.	Das Konzept der Massenkriminalität	4
1.2.2.	Das Konzept der Kriminalprävention	5
1.3.	Kriminalitätstendenzen allgemein.....	7
1.4.	Tendenzen bei bestimmten Straftaten	8
1.5.	Kriminalität und öffentliche Meinung	9
1.6.	Voraussichtliche künftige Kriminalitätstendenzen	9
2.	ENTWICKLUNGEN AUF EBENE DER EU.....	10
2.1.	Ergebnisse in den Mitgliedstaaten	10
2.2.	Ergebnisse auf Ebene der EU.....	12
2.2.1.	Das Europäische Netz für Kriminalprävention	12
2.2.2.	Die Programme Hippokrates und AGIS	14
2.3.	Der Europäische Preis für Kriminalprävention.....	15
3.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	15
3.1.	Wesentliche Bedingungen in den Mitgliedstaaten	15
3.2.	Wesentliche Bedingungen auf Ebene der EU	16

1. RAHMEN UND DEFINITIONEN

1.1. Der rechtliche und politische Rahmen

Mit dem seit Mai 1999 in Kraft befindlichen **Vertrag von Amsterdam** wurde eine Rechtsgrundlage für die Verhütung der Kriminalität auf Ebene der EU geschaffen. Gemäß Artikel 29 “verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten”. Die Verhütung der “organisierten oder nichtorganisierten” Kriminalität wird als Mittel zur Erreichung dieses Ziels aufgeführt.

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Mai 1999 waren Maßnahmen zur Verhütung der Kriminalität auf Ebene der EU vor allem auf die Verhütung der organisierten Kriminalität beschränkt. In dem Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität von 1997¹ wurden prioritäre Bereiche bei der Verhütung der organisierten Kriminalität aufgeführt, und der Wiener Aktionsplan vom Dezember 1998² enthielt ebenfalls spezielle Maßnahmen in diesem Zusammenhang.

Der **Europäische Rat von Tampere** vom Oktober 1999 bestätigte die Bedeutung wirksamer Strategien zur Kriminalitätsverhütung in der Union in seinen Schlussfolgerungen³ Nr. 41 und 42, die wie folgt lauten:

- *“Der Europäische Rat ruft dazu auf, dass die Aspekte der Kriminalitätsverhütung in Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung einbezogen werden und dass nationale Programme zur Kriminalitätsverhütung weiter ausgebaut werden. Im Bereich der Kriminalitätsverhütung sollten gemeinsame Prioritäten im Rahmen der Außen- und Innenpolitik der Union entwickelt und bestimmt und bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.*

- *Es sollte der Austausch "bewährter Methoden" weiterentwickelt, das Netz der für die Kriminalitätsverhütung zuständigen einzelstaatlichen Behörden und die Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Einrichtungen zur Kriminalitätsverhütung ausgebaut und die Möglichkeit eines von der Gemeinschaft finanzierten Programms für diese Zwecke erkundet werden. Jugend- und Drogenkriminalität sowie Kriminalität in den Städten könnten die ersten Prioritäten für diese Zusammenarbeit darstellen.”*

Am 29. November 2000 hat die Kommission eine **Mitteilung** an den Rat und das Europäische Parlament mit dem Titel “Kriminalprävention in der Europäischen Union - Überlegungen zu gemeinsamen Ansätzen und Vorschläge für eine Finanzhilfe der Gemeinschaft” übermittelt⁴. Diese Mitteilung war der erste Schritt der Kommission zur Bestimmung prioritärer Bereiche bei der Verhütung der Kriminalität auf Unionsebene und ein Beitrag zur Entwicklung einer wirksamen Strategie der EU. Auf diese Mitteilung folgten wichtige Schritte wie die Einrichtung des Europäischen Forums zur Verhütung der organisierten Kriminalität⁵, die

¹ ABl. C 251 vom 15. August 1997.

² ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1. Aktionsplan des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998 zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (“Wiener Aktionsplan”).

³ ABl. C 124 vom 3. Mai 2000.

⁴ KOM(2000) 786 endg. vom 29. November 2000.

⁵ Die Einrichtung des Forums war in der in Fußnote 1 genannten Mitteilung der Kommission vorgesehen. Die erste Plenartagung des Forums fand am 17. und 18. Mai 2001 statt.

Schaffung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention⁶ und die Annahme eines Beschlusses des Rates über das Programm Hippokrates zur Kofinanzierung von Zusammenarbeitsprojekten der Mitgliedstaaten.⁷

Darüber hinaus wurde in das 6. Rahmenprogramm der EU für Forschung und technologische Entwicklung ein eigener Punkt über Kriminalitätsverhütung aufgenommen. Dies wird insbesondere dabei helfen, gemeinsame Instrumente zur Messung der Art und des Ausmaßes der Massenkriminalität, zur Bewertung von Strategien zur Verbrechensverminderung und zur Analyse langfristiger Bedrohungen festzulegen.

Wie in der Mitteilung von 2000 wird auch in der aktuellen Mitteilung die Hauptverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für Prävention hervorgehoben, da Kriminalität in Städten, Jugend- und Drogenkriminalität auf lokaler Ebene auftreten. Um jedoch Vorbeugemaßnahmen der Mitgliedstaaten wirksam zu unterstützen, Doppelarbeit zu vermeiden und Ressourcen effizienter einzusetzen, sind bestimmte Tätigkeiten auf Ebene der EU erforderlich.

Im **Verfassungsentwurf** des Konvents über die Zukunft Europas wird in Artikel III 173 die Bedeutung der Kriminalprävention unterstrichen. Gemäß dieser Bestimmung können durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze Maßnahmen festgelegt werden, um das Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kriminalprävention zu fördern und zu unterstützen (mit Ausnahme der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften).

1.2. Definitionen

1.2.1. Das Konzept der Massenkriminalität

Diese Mitteilung beschränkt sich auf die Verhütung der nicht-organisierten Kriminalität. Nach Auffassung der Kommission können diese Arten der Kriminalität am besten als Massenkriminalität definiert werden, da diese Kriminalitätsform alle Arten an Verbrechen umfasst, die häufig begangen werden und bei denen die Opfer leicht erkennbar sind. Die Massenkriminalität stellt einen der Hauptgründe für Besorgnis der europäischen Bürger dar⁸. Es handelt sich meist um Eigentumsdelikte, die oft auch unter Gewaltanwendung begangen werden. Beispiele dafür sind Wohnungseinbruch, Diebstahl aus Kraftfahrzeugen, Körperverletzung, Straßenraub usw. Diese Kriminalitätsformen fallen unter die drei Prioritätsbereiche des Europäischen Rates von Tampere: Jugendkriminalität, Kriminalität in Städten und Drogenkriminalität. Ein wichtiger Aspekt der Massenkriminalität ist, dass dabei Haushalte und Bürger die Opfer sind. Dies ist für Präventionsstrategien wichtig, insbesondere jene, die mehr auf eine Milderung der negativen Auswirkungen dieser Kriminalitätsformen abstellen als auf eine Verringerung jener Verbrechen, die Schlagzeilen machen und häufiger im Bereich der organisierten Kriminalität angesiedelt sind.⁹

Die Kosten der Massenkriminalität für die Gesellschaft sollten nicht unterschätzt werden.¹⁰ Die Kostenschätzungen der einzelnen Mitgliedstaaten sind allerdings unterschiedlich.¹¹

⁶ Beschluss des Rates vom 28. Mai 2001 (ABl. L 153 vom 8.6.2001).

⁷ ABl. L 186 vom 7. Juli 2001.

⁸ INRA (Mai 2003), Meinungsumfrage über öffentliche Sicherheit sowie den Kontakt zu drogenbezogenen Problemen und Verbrechen, siehe: http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/projects.html.

⁹ Van Dijk, Jan J.M. (1994), "Understanding crime rates: On the interactions between the rational choices of victims and offenders", *British Journal of Criminology*, Bd. 34, Nr. 2, SS. 105-121.

¹⁰ 1) Van Kesteren, John et al. (2001), *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*, Justizministerium Den Haag, RDC.
2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (Juli 2003), *International Comparisons of Criminal Justice*

Studien haben gezeigt, dass diese Kriminalitätsformen oft den Einstieg für Jugendliche zu schwereren Delikten und auch der organisierten Kriminalität darstellen. Investitionen in die Verhütung der Massenkriminalität würden damit auch zur Verringerung schwererer Kriminalitätsformen beitragen.¹²

1.2.2. Das Konzept der Kriminalprävention

Für die Zwecke dieser Mitteilung schlägt die Kommission vor, die Definition von Kriminalprävention aus dem Beschluss des Rates vom Mai 2001 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (European Crime Prevention Network, EUCPN) zu verwenden, die wie folgt lautet: „Die Kriminalprävention umfasst alle Maßnahmen, die darauf abzielen, die Kriminalität und das Unsicherheitsgefühl der Bürger entweder durch direkte Abschreckung vor kriminellen Aktivitäten oder durch Strategien und Maßnahmen zur Verringerung des kriminellen Potenzials und der Ursachen der Kriminalität quantitativ und qualitativ zu minimieren. Im Rahmen der Kriminalprävention werden die Regierungen, zuständige Behörden, Strafrechtsorgane, örtliche Behörden und die von ihnen in Europa geschaffenen spezialisierten Vereinigungen, private und freiwillige Akteure, Forscher und die Öffentlichkeit, unterstützt durch die Medien, tätig“.¹³

Präventive Maßnahmen sollten daher nicht nur auf die Kriminalität *stricto sensu* abzielen, sondern auch „asoziale Verhaltensweisen“ umfassen, die eine Art „Vorstadium“ des Verbrechens darstellen können. Beispiele dafür sind laute Wohngebiete, in denen herumhängende Jugendliche, Betrunkene oder Randalierer das Straßenbild prägen, Müll und Abfälle verstreut liegen, Bauwerke und Wohnungen herabgekommen sind. Solche Bedingungen können die Wiederbelebung benachteiligter Gebiete beeinträchtigen und ein Umfeld schaffen, in dem die Kriminalität Fuß fassen kann. Asoziale Verhaltensweisen beeinträchtigen das Gefühl an Sicherheit und Verantwortung, das erforderlich ist, damit Bürger am Gemeinschaftsleben Anteil haben. Aus Sicht der Prävention ist dies daher ein wichtiger Bereich, auf den man sich konzentrieren sollte.

Die Prävention sollte auch den Aspekt der Angst vor Kriminalität behandeln, da Studien¹⁴ zeigen, dass diese Angst oft genauso schädlich ist wie das Verbrechen selbst. Die Angst, Opfer von Straftaten zu werden, kann zu einem Rückzug vom sozialen Leben und zum Verlust des Vertrauens in die Polizei und die Rechtsstaatlichkeit führen.

Statistics 2001, Home Office Research Development and Statistics Directorate, London. 3) EUCPN (Oktober 2003), *Crime Trends in the EU*, Europäische Kommission, Brüssel, GD JAI, Sekretariat des Europäischen Netzes für Kriminalitätsverhütung (EUCPN).

¹¹ Die detailliertesten nationalen Kostenschätzungen liegen für England und Wales vor: Das Innenministerium hat einen gut recherchierten Bericht mit genauer Analyse veröffentlicht, in dem die jährlichen Kosten der Kriminalität für 2000 mit 60 Mrd. £ bzw. 1.700 € je Bürger angegeben werden. Diese Kosten enthielten Vorbeugemaßnahmen wie private Sicherheitsvorkehrungen (rund 9 %); Folgen wie die Auswirkungen von Verlust und Schmerz auf die Opfer sowie Verfall von Gemeinden (rund 71 %) und Reaktionen wie Ausgaben für Polizei, Gerichte und Haftanstalten (rund 20 %). Brand, Sam & Price, Richard (2000), *The Economic and Social Costs of Crime*, Home Office Research and Development Statistics Directorate, London.

¹² Kleemans, E. & Van De Bunt, H.G. (1999), „Social embeddedness of organized crime“, *Transnational Organized Crime*, Bd. 5, Nr. 1, SS. 19-36.

Sampson, R.J. (1997). *Neighbourhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. Science*, Bd. 277, 15. August, SS. 2-25.

¹³ Siehe Artikel 1 Absatz 3 des Beschlusses des Rates vom 28. Mai 2001 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention, ABl. L 153 vom 8.6.2001, S. 1.

¹⁴ Irving, B. (2002), „Fear of crime: Theory, measurement and application“, Police Foundation, London.

Es besteht Übereinstimmung mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten darüber, dass die Kriminalprävention eine notwendige Ergänzung zur Repression darstellt. Die Erfahrung zeigt, dass ein unausgewogener Schwerpunkt auf repressiven Maßnahmen steigende Kosten für die Strafjustiz, Häftlingszahlen und Rückfallraten bewirkt. Gut geplante und durchgeführte Präventionsmaßnahmen können in unterschiedlichem Maß zu einer deutlichen Verringerung der Kriminalität führen. Der Erfolg der Kriminalprävention lässt sich an den folgenden Beispielen¹⁵ aufzeigen:

- Die Gefahr eines Wohnungseinbruchs kann deutlich verringert werden, wenn einige relativ simple Vorkehrungen getroffen werden, wie sie etwa im „Police Population Monitoring Programme“, einer breit angelegten niederländischen Studie über Viktimisierung, beschrieben werden. Solche Studien¹⁶ zeigen, dass die Gefahr eines Einbruchs in Fällen, in denen fünf Präventionsmaßnahmen ergriffen werden, deutlich kleiner ist (bei Abwesenheit Licht eingeschaltet lassen; zusätzliche Schlösser an Türen und Fenstern; Außenbeleuchtung; Alarmanlage und/oder Hund).
- Gut recherchierte und ausgewertete Initiativen mit Jugendlichen im Alter von 10-16 Jahren lassen den Schluss zu, dass wirksame Entwicklungsprogramme und frühe Eingriffsmaßnahmen deutliche langfristige Vorteile bieten. 16 Jahre später wurden die Teilnehmer an diesen Programmen in geringerem Ausmaß straffällig als Personen der Kontrollgruppe¹⁷.
- Auch wenn es simpel erscheinen mag, ist eine bessere Straßenbeleuchtung erwiesenermaßen eine wirksame Maßnahme zur Kriminalprävention. In 13 voneinander unabhängigen Studien wurde festgestellt, dass eine bessere Straßenbeleuchtung die Kriminalität um etwa 20 % verringert.¹⁸ Gegenden mit einer besseren Beleuchtung in der Nacht wiesen auch tagsüber eine niedrigere Kriminalitätsrate auf. Das Anbringen einer besseren Beleuchtung könnte potentiellen Straftätern das Signal gegeben haben, dass die

¹⁵ In den letzten Jahren haben viele Arbeiten den Beweis geliefert, dass präventive Maßnahmen eine wirksame Möglichkeit zur Verringerung der Kriminalität sind:

- Sherman, L.W. et al. (1997), *Preventing crime What works, what doesn't, what's promising*, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., abrufbar unter:

<http://www.preventingcrime.org/report/index.htm>

- Goldblatt, Peter & Lewis, Chris (Eds.) (1998), *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, Home Office, London, abrufbar unter:

<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>

- Clarke, Ronald V. (Ed.) (1999), *Situational crime prevention: Successful case studies*, Harrow and Heston, Albany.

- Sansfacon, Daniel & Welsh, Brandon (1999), *Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety*, <http://www.crime-prevention-intl.org/english/publications/index.html#CrimePDigestII>

- Waller, Irvin & Sansfacon, Daniel (2000), *Investing wisely in crime prevention: International experience*, <http://www.crime-prevention-intl.org/Telechargement/USbjainvstcrimprev182412.pdf>

- Welsh, Brandon C. et al. (Ed.) (2001), *Costs and benefits of preventing crime*, Westview Press, Oxford.

- Sherman, Lawrence W. et al. (Ed.) (2002), *Evidence based crime prevention*, Routledge.EUCPN (2003), *Exchange of good practice in crime prevention between practitioners in the Member States*,

http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf.

¹⁶ Willemse, Hans M. (1998), "Overlooking crime prevention: Ten years of crime prevention in the Netherlands", *Security Journal*, Bd. 7, Nr. 3, SS. 177-184.

¹⁷ Center for the Study and Prevention of Violence/CSPV (2003), "Model programs and promising programs", <http://www.colorado.edu/cspv/bleuprints/default.htm>.

¹⁸ Farrington, D.P. & Welsh, B.C. (2002), "Improved street lighting and crime prevention", *Justice Quarterly*, Bd. 19, Nr. 2, SS. 313-342.

Gemeinschaft in dieser Gegend mehr investiert, über größeren Stolz, Zusammenhalt und informelle Kontrollen 24 Stunden am Tag verfügt.

- Ein wichtiges Beispiel, das hier aufgeführt werden sollte, ist das „Perry Preschool Program“, das einen Präzedenzfall der Präventionsstrategie darstellt. Diese Initiative begann 1970 in den Vereinigten Staaten. Dabei wurden Kinder (im Alter von 3 oder 4 Jahren) aus Familien mit geringem Einkommen in Vorschulklassen betreut und von den Betreuern auch wöchentlich zu Hause besucht. Langfristige Folgeuntersuchungen zeigten, dass die Programmteilnehmer als Jugendliche oder Erwachsene in geringerem Ausmaß straffällig wurden und einen höheren Anteil an High-School-Abschlüssen, Universitätsstudien, Beschäftigung und Einkommen aufweisen konnten. Zusätzlich zur erwiesenen Wirksamkeit hat das Programm auch eine Kosten-Nutzen-Analyse bestanden - die positiven Wirkungen wurden insgesamt drei Mal höher als die Programmkosten geschätzt.

Das EU-Programm YOUTH¹⁹, das Ende der 80-er Jahre eingerichtet wurde, konzentriert sich auf die Rolle, Einbindung und politische Akzeptanz junger Menschen in der Gesellschaft. Die Tätigkeiten im Rahmen des Programms entfalten wichtige Präventionswirkungen.

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass die Erziehung im Gefängnis und die Begleitung in der wichtigen Zeit unmittelbar nach der Entlassung eine große Hilfe für Straftäter bei ihrer Wiedereingliederung in die Gesellschaft und zur Verringerung von Rückfällen darstellen kann. Mit der Maßnahme Grundtvig für die Erwachsenenbildung im Rahmen des EU-Bildungsprogramms Sokrates werden Projekte und Lernpartnerschaften unterstützt, die bedeutende Wirkungen auf die teilnehmenden Einrichtungen, aber auch darüber hinaus ausüben²⁰.

Die Massenkriminalität manifestiert sich meist auf lokaler Ebene, in Städten und Gemeinden. Wirksame Maßnahmen können daher nur auf dieser Ebene durchgeführt werden, wobei sie jeweils an die besonderen lokalen oder regionalen Bedingungen angepasst werden müssen. Es ist daher Aufgabe der Mitgliedstaaten, die Durchführung wirksamer Strategien zur Kriminalprävention in ihrem Hoheitsgebiet auf allen Ebenen sicherzustellen. Da der Schwerpunkt auf lokalen Maßnahmen liegt, müssen präventive Maßnahmen so stark wie möglich auf die lokale Ebene abstellen und verschiedene Akteure einbeziehen. Die Einbindung verschiedenster Akteure aus dem öffentlichen (z.B. Polizei, Gebietskörperschaften, Sozialarbeiter mit Schwerpunkt auf der Jugendarbeit) oder privaten Sektor (Unternehmensverbände, Versicherungsunternehmen, Bürgervereinigungen) ist daher ein typisches Merkmal von Präventionsmaßnahmen.

1.3. Kriminalitätstendenzen allgemein

Informationen über Kriminalitätstendenzen und die öffentliche Meinung über Kriminalität sind notwendig, um besser zu verstehen, wie sich das Fehlen von Präventionsmaßnahmen auf die Gesellschaft auswirkt, und um zu sehen, wie vorbeugende Maßnahmen bewertbare und nicht bewertbare Kosten für die Verbrechenopfer und Rückfälle von Tätern verringern können.

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/youth/index_en.html

²⁰ Es wurde ein breites europäisches Netz eingerichtet und der „European Prison Education Association“ Unterstützung gewährt, damit sie ihre Tätigkeiten ausführen und erweitern kann. Die Ausbildung von Erziehern in Gefängnissen (und von Beamten der Haftanstalten, deren Rolle bei der Schaffung eines positiven Lernumfelds ausschlaggebend ist) ist in diesem Zusammenhang besonders zu berücksichtigen.

Art und Umfang der Kriminalität auf Ebene der EU können anhand von zwei Hauptquellen gemessen werden: 1) offizielle Kriminalitätsstatistiken der Polizei und 2) die Internationale Erhebung über die Opfer von Straftaten (International Crime Victims Survey, ICVS). Bei der ersten Quelle ist es aufgrund der unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und der verschiedenen Arten von Statistiken nicht möglich, absolute und relative Zahlen zwischen Mitgliedstaaten zu vergleichen. Diese Daten können jedoch nützlich sein, um über einen bestimmten Zeitraum hinweg Tendenzen aufzuzeigen.

Aus der Gesamtzahl krimineller Handlungen, die von der Polizei erfasst wurden, ergibt sich auf EU-Ebene folgendes Bild: Zwischen 1950 und 1970 ist die Kriminalität ständig, aber nicht in beunruhigendem Maß gestiegen. Seit 1970 hat sich die Kriminalitätsrate jedoch beschleunigt und Mitte der achtziger-Jahre einen Höhepunkt erreicht. Seit 1990 ist die Gesamtzahl registrierter Straftaten in den 15 Mitgliedstaaten relativ konstant. Zwischen 1991 und 2001 kam jährlich etwa ein Prozent hinzu²¹.

Die zweite Quelle, um sich von Art und Umfang der Kriminalität auf Ebene der EU ein Bild zu machen, ist die ICVS²². Diese Erhebung ist das breiteste Programm vollständig standardisierter Stichprobenerhebungen, in dem die Erfahrungen der Bürger mit der Kriminalität in verschiedenen Ländern aufgezeigt werden. Die ICVS legt den Schluss nahe, dass Straftaten zwischen 1988 und 1991 zugenommen haben, 1995 gesunken sind und 1999 noch weiter abgenommen haben. Der Vergleich mit den Kriminalitätsstatistiken der Polizei zeigt, dass in der Erhebung über die Opfer von Straftaten ähnliche Tendenzen wie in den Polizeidaten erkennbar sind.

1.4. Tendenzen bei bestimmten Straftaten

Neben der Gesamtzahl an Straftaten wird hier auf zwei bestimmte Kriminalitätsarten, die von der Polizei verzeichnet werden, kurz eingegangen: Wohnungseinbruch (gewaltsames Eindringen in ein Gebäude mit der Absicht, Gegenstände zu stehlen) und Gewaltverbrechen (Gewaltanwendung gegenüber einer Person, Raub und Sexualverbrechen). Diese Straftaten werden ausgewählt, da sie aus Sicht der Opfer die schwerwiegendsten und kostspieligsten Arten der Kriminalität sind, bei der Stadtbevölkerung große Sorge hervorrufen und in allen Mitgliedstaaten häufig vorkommen.

Wohnungseinbrüche sind in vielen Mitgliedstaaten der EU überaus deutlich gesunken. Diese dramatische Abnahme ist unter anderem auf vermehrte Vorkehrungen der Bevölkerung zurückzuführen. Nach den letzten Ergebnissen der Internationalen Erhebung über die Opfer von Straftaten steigt die Anwendung von Präventionsmaßnahmen durch die Bevölkerung in den meisten Staaten. Der Anteil an Wohnungen mit Spezialtürschlössern hat seit 1992 generell zugenommen. 1992 verfügten 8 % über eine Alarmanlage, 2000 sind es bereits 14 %. Das Problem bleibt jedoch nach wie vor bestehen: Wohnungseinbrüche stellen eine Verletzung des persönlichen Raums dar. In diesen Fällen gehen die negativen Auswirkungen der Viktimisierung über den Schaden in materieller Hinsicht hinaus.

²¹ 1) Van Kesteren, John et al. (2001), *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. Justizministerium, RDC, Den Haag. 2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (Juli 2003), *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*, Home Office Research Development and Statistics Directorate, London. 3) EUCPN (Oktober 2003), *Crime Trends in the EU*, Europäische Kommission, GD JAI, EUCPN-Sekretariat, Brüssel.

²² Siehe http://www.unicri.it/international_crime_victim_survey.htm.

Im Jahr 2000 verzeichnete die Polizei in den 15 Mitgliedstaaten insgesamt 1.511.000 Wohnungseinbrüche. Dies entspricht einem Mittelwert von 4.140 Fällen pro Tag, 172 pro Stunde und beinahe drei Fällen pro Minute.

Leider ergibt sich aus den Statistiken ein Anstieg an Gewaltverbrechen in der EU. Dies gilt insbesondere für Gewalt unter Jugendlichen. Der Vergleich der Tendenzen im Bereich der von der Polizei verzeichneten Gewaltverbrechen in den Jahren 1995 bis 2000 zeigt eine Zunahme an Gewalt in zwölf Mitgliedstaaten. Spanien, Frankreich und die Niederlande weisen den stärksten Anstieg auf (+ 50 - + 41 %).

Im Jahr 2000 verzeichnete die Polizei in den 15 Mitgliedstaaten insgesamt 1.770.000 Gewaltverbrechen. Dies entspricht einem Mittelwert von 4.850 Fällen pro Tag, 202 pro Stunde und mehr als drei Fällen pro Minute.

1.5. Kriminalität und öffentliche Meinung

Neben Statistiken der Polizei und Erhebungen über die Opfer von Straftaten stellen auch Meinungsumfragen einen wichtigen Indikator für die Furcht vor Kriminalität, die Bewertung der Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden, sowie Ansichten in Bezug auf Kriminalität und Kriminalprävention dar²³.

Daraus ergibt sich, dass zwischen 1996 und 2002 das Gefühl der Unsicherheit langsam aber beständig zugenommen hat. Im Herbst 2002 zählten Frauen und ältere Menschen zu den Bevölkerungsgruppen, die sich am ehesten unsicher fühlen. In diesem Zeitraum nahmen auch die Kontakte mit drogenbezogenen Problemen in Wohngebieten innerhalb der EU zu. Jüngere Menschen berichteten häufiger über solche Kontakte. In allen Mitgliedstaaten vertraten mehr als die Hälfte der Befragten die Auffassung, dass stärkere Polizeikontrollen zu einer Senkung der Verbrechensrate beitragen würden. Im gesamten EU-Raum glaubten die befragten Personen eher, dass junge Menschen durch gezielte Programme zur Kriminalprävention wirksamer von Verbrechen abgehalten werden können als durch härtere Urteile. Die Mehrheit der Befragten vertrat zudem die Ansicht, dass Armut, Beschäftigungslosigkeit und fehlende Disziplin Faktoren sind, die Jugendliche dazu verleiten könnten, eine Straftat zu begehen.

1.6. Voraussichtliche künftige Kriminalitätstendenzen

Die Verbrechensformen ändern sich ständig; Straftäter reagieren auf Gegenmaßnahmen. Neue Produkte, Dienste und Systeme werden in verschiedenster Form missbraucht, die Regeln in neuen Umfeldern nicht eingehalten²⁴. Die Behörden sollten daher stets danach trachten, neue Bedrohungen und Entwicklungen im Bereich der Kriminalität ausfindig zu machen. Auf diese Weise können Präventionsmaßnahmen eine große Wirkung erzielen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass bestimmte Entwicklungen völlig unerwartet eingetreten sind. Anhand jüngster Initiativen²⁵, die sich mit künftigen Bedrohungen und Entwicklungen im Bereich der

²³ INRA (2003), *Public safety, exposure to drug-related problems and crime: Public opinion survey*. Der gesamte Bericht, die Zusammenfassung und Tabellen sind abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/projects.html.

²⁴ Ekblom, Paul (2002), *Future Imperfect: Preparing for the Crimes to Come*, Criminal Justice Matters, Winter 2002, SS. 38-40.

²⁵ 2002 erstellte das „U.K. Foresight Programme“ den Bericht „Turning the Corner“ (siehe www.foresight.gov.uk). *Justitie Over Morgen: een Strategische Verkenning*, Dänisches Justizministerium (2001), Den Haag.

Kriminalität beschäftigen, können viele wesentliche Tendenzen aufgrund des sozialen, technologischen oder wirtschaftlichen Wandels bewertet werden.

Die Gesellschaft wird generell inhomogener, stärker vernetzt, besser ausgebildet, wohlhabender und besser informiert sein, wodurch aber auch mehr Menschen einem Risiko ausgesetzt sind. Die verstärkte Mobilität von Personen, Dienstleistungen, Gütern und neuen Technologien birgt enorme Möglichkeiten für Wachstum und Wohlstand, kann aber auch neue Gelegenheiten für Verbrechen bieten. Einige Gruppen bleiben von den Tendenzen bei Wohlstand und Bildung ausgeschlossen: Einpersonenfamilien, Drogen- und Alkoholranke, Menschen, die anonym allein in Wohnungen und benachteiligten Gebieten leben sowie Einwanderer der ersten, zweiten und dritten Generation. Neue Technologien können der Kriminalität neue Möglichkeiten eröffnen: leichter Zugang zu Systemen, Gütern und Informationen; Wegfall geografischer Hindernisse; höhere Erträge aus Verbrechen; zunehmende Anonymität bei der Begehung von Straftaten und der Verwendung der Erträge.

Angesichts dieser Entwicklungen müssen die Behörden die Prävention auf Verbrechenformen ausrichten, die stärker spezialisiert sind. Ein Beispiel ist elektronischer Diebstahl, der durch die neuen Technologien größer angelegt und schneller werden könnte. In den kommenden Jahren müssen die Regierungen Präventionsstrategien entwickeln, die auf Änderungen in der Gesellschaft und neue Verbrechenformen abgestellt sind. Nationale Strategien der Kriminalprävention müssen in innovativer Weise auf die Herausforderungen reagieren können, die mit diesem Wandel verbunden sind.

2. ENTWICKLUNGEN AUF EBENE DER EU

Da die Massenkriminalität auf lokaler Ebene auftritt, können wirksame Strategien nur auf dieser Ebene mit Unterstützung der nationalen Ebene ergriffen werden. Bestimmte Formen der Zusammenarbeit müssen jedoch auf Ebene der EU erfolgen, damit die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten wirksam unterstützt werden können, Doppelarbeit vermieden wird und die Ressourcen am effizientesten eingesetzt werden.

2.1. Ergebnisse in den Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben unterschiedlich gute Ergebnisse bei der Verhütung der Massenkriminalität erzielt²⁶.

Trotz der positiven Entwicklungen in den meisten Mitgliedstaaten bestehen immer noch viele Hindernisse, die einer wirksamen Verhütung der Massenkriminalität entgegenstehen. Dabei handelt es sich kurz zusammengefasst um folgende Elemente:

Probleme bei der Umsetzung

Es wird immer deutlicher, dass es durchaus erfolgreiche Maßnahmen der Kriminalprävention gibt, die auf viele Formen von Straftaten angewandt werden können. Die Herausforderung besteht jedoch darin, dieses Wissen in die Praxis umzusetzen. Oft werden vorhandene

²⁶ In den letzten Jahren haben die meisten Mitgliedstaaten Strategien zur Kriminalprävention entwickelt. Entscheidend für den Erfolg der Maßnahmen sind im Allgemeinen politische Bemühungen auf höchster Ebene, die Bereitstellung entsprechender Mittel für die Prävention, Unterstützung lokaler und regionaler Behörden und enge Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Stellen und der Gesellschaft einschließlich des Privatsektors. Diese Faktoren werden auch in den Leitlinien der Vereinten Nationen über die Kriminalprävention für das Jahr 2002 aufgeführt (vgl. Fn. 33).

bewährte und vorbildliche Praktiken in den offiziellen Präventionsstrategien und -verfahren nicht angewandt. Es besteht offenbar keine Verbindung zwischen den Forschungsergebnissen und den Präventionsstrategien und -verfahren, was sich folgendermaßen erklären lässt:

In der Kriminalprävention sind viele verschiedene Partner und Organisationen tätig, die oft nicht in der erwünschten koordinierten Form zusammenarbeiten. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Informationen der verschiedenen, in der Kriminalprävention tätigen Behörden und Organisationen (Polizei, Jugendhelfer, Handelskammern, Sozialdienste usw.) nicht hinreichend miteinander in Beziehung gesetzt werden. Die geringe Nutzung der vielen Informationen trägt dazu bei, dass die Maßnahmen, die ergriffen werden, nicht auf die tatsächlichen Probleme abgestellt sind.

Es besteht derzeit erst relativ geringes Wissen über die quantitativen und qualitativen Methoden der Analyse aller möglichen Präventionsmaßnahmen, über ihre Relevanz, ihre Erfolge und auch ihre Grenzen.

Oft erhält die Kriminalprävention nur geringe Aufmerksamkeit im Vergleich zu anderen Sparten der Strafjustiz. Die begrenzten Mittel und Personalressourcen führen dazu, dass die nötige langfristige Planung oft durch einen kurzfristigen Ansatz ersetzt wird und die entsprechende Durchführung von Präventionsprojekten nicht hinreichend beachtet wird.

Lösungsmöglichkeiten

Die dargelegten Hindernisse lassen sich durch bestimmte Maßnahmen beseitigen. Die Beschreibung bewährter und vorbildlicher Praktiken sollte einfacher erfolgen, insbesondere für jene, die im Alltag damit zu tun haben. Bei der Auswahl, Einstellung und Beförderung von Management-Personal und Bediensteten, die Strategien zur Kriminalprävention umsetzen, sollte stärker auf Kenntnisse der Fachliteratur und der Analysemethoden sowie deren Anwendung auf die Kriminalprävention in der Praxis geachtet werden. Behörden, die Finanzmittel bereitstellen, sollten jene Personen, die Präventionsprogramme durchführen, auf bestehende vorbildliche Verfahren und Möglichkeiten zu deren Anwendung hinweisen. Eine angemessene Bewertung des Verfahrens und seiner Auswirkungen sollte eine Voraussetzung für die Zustimmung zu einem Projekt oder die Unterstützung einer Präventionsmaßnahme darstellen. Der Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Beteiligten sollte honoriert werden. In manchen Mitgliedstaaten sind u.a. die lokalen Behörden, die Polizeibeamten, die Gesundheitsbehörden und die Bewährungshelfer verpflichtet, bei der Entwicklung und Durchführung einer Strategie zur Bewältigung der Kriminalität und Störungen der öffentlichen Ordnung in ihrem Gebiet zusammenzuarbeiten und entsprechende Informationen auszutauschen²⁷. Diese Stellen müssen geänderte Arbeitsmethoden und internationale Prioritäten berücksichtigen und ihre Beziehungen sowohl zu anderen Einrichtungen als auch der breiten Gesellschaft gestalten.

Ordnungsgemäß durchgeführte Projekte, die zwar ihr Ziel nicht erreichen, jedoch zur Kenntnis der Ursachen des Misserfolgs beitragen, sollten ebenfalls honoriert werden. Die Regierungen sollten engagierte, professionelle Stellen einrichten, die die Verantwortung für eine Vorbildwirkung in der Kriminalprävention und die Anwendung und Durchführung auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhender Neuerungen in diesem Bereich übernehmen. Maßnahmen zur Kriminalprävention brauchen Zeit für die Umsetzung und können sich erst über mehrere Jahre vollständig entwickeln und bewertet werden. Da viele der heutigen Kriminalitätsprobleme über die traditionellen Grenzen der Strafjustiz hinausgehen, müssen

²⁷ <http://www.homeoffice.gov.uk/docs/cdaindex.html>

neue, umfassende Strategien vom Staat gefördert werden und denselben Stellenwert erhalten, über den andere Sparten in der Strafjustiz verfügen.

Wenn die europäischen Strategien zur Kriminalprävention die Gerechtigkeit und Sicherheit verbessern wollen, stellt die Durchführung und Anwendung einer erfolgreichen und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Kriminalprävention eine unverzichtbare Bedingung dar.

2.2. Ergebnisse auf Ebene der EU

In Folge der Mitteilung vom November 2000 hat die Union wichtige Maßnahmen ergriffen, die zu einer effizienteren Kriminalprävention in der Union beitragen. Beispiele sind das Europäische Netz für Kriminalprävention und die Finanzierungsprogramme Hippokrates und AGIS.

2.2.1. Das Europäische Netz für Kriminalprävention

Am 28. Mai 2001 hat der Rat den Beschluss zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (European Crime Prevention Network, EUCPN) angenommen²⁸. Das Netz trägt zur Weiterentwicklung der verschiedenen Aspekte der Kriminalprävention auf Unionsebene bei und unterstützt Maßnahmen zur Kriminalprävention auf örtlicher und nationaler Ebene. Das Netz erfasst zwar sämtliche Kriminalitätsformen, befasst sich jedoch insbesondere mit den Bereichen Jugendkriminalität, Kriminalität in den Städten und Drogenkriminalität. Es fördert die Zusammenarbeit, die Kontakte sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, nationalen Stellen, der Kommission und anderen auf Fragen der Kriminalprävention spezialisierten Netzen. Eine weitere wichtige Aufgabe des Netzes ist die Sammlung und Bewertung von Informationen über die bestehenden Maßnahmen zur Kriminalprävention.

Bisherige Ergebnisse

Das Netzwerk hat seit seiner Einrichtung 2001 gute Ergebnisse erzielt. Zum ersten Mal kamen Vertreter der Mitgliedstaaten und Sachverständige regelmäßig zu einem Erfahrungsaustausch zusammen und entwickelten anhand der Jahresprogramme gemeinsame Strategien und Prioritäten für Maßnahmen und Forschungsprojekte. Es wurde damit begonnen, Präventionsmaßnahmen, die sich als wirksam erwiesen haben (bewährte Praktiken), aufzuzeichnen. Am 7. und 8. Oktober 2002 fand in Dänemark die erste Konferenz für den Austausch bewährter Praktiken in den Bereichen Jugendkriminalität/ethnische Minderheiten, Wohnungseinbrüche und drogenbezogene Diebstahlsdelikte mit finanzieller Unterstützung durch das Programm Hippokrates statt. Eine zweite Konferenz wurde am 11. und 12. November 2003 in Rom abgehalten und stellte einen weiteren wichtigen Schritt zur Herausbildung eines EU-weiten Korpus bewährter Praktiken dar.

Es wurden Fortschritte bei der Entwicklung gemeinsamer Methoden zur Vorbereitung, Durchführung und Überwachung von Präventionsprojekten erzielt. Die Einrichtung von Sachverständigengruppen hat Fortschritte ermöglicht, etwa bei der Behandlung des Problems des Diebstahls von Mobiltelefonen als schwerer Form der Straßenkriminalität²⁹ und bei der

²⁸ ABl. L 153 vom 8.6.2001, S. 1.

²⁹ Das Sachverständigentreffen zum Diebstahl von Mobiltelefonen hat zu einer Sitzung mit Vertretern der Kommission, Herstellern, Dienstleistern und interessierten Mitgliedstaaten im Juni 2003 geführt. Dabei wurde besprochen, welche Maßnahmen auf nationaler Ebene und auf Ebene der EU ergriffen werden

Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Die Sachverständigentreffen haben auch dazu geführt, dass besser erkannt wird, wo Lücken in der Forschung bestehen und wie diese beseitigt werden könnten. Dazu bereitet das Sekretariat des Netzes derzeit die Durchführung von fünf Studien über die Gewalt unter Jugendlichen, einen Index über Autodiebstahl, die Furcht vor Verbrechen, Mobbing in Schulen und zu den Kosten und Nutzen der Kriminalprävention vor.

Es wurden bereits beträchtliche Vorarbeiten zur Sammlung, Beschreibung und Verbesserung der Qualität und Vergleichbarkeit der Statistiken der Mitgliedstaaten im Bereich der Strafjustiz geleistet. Die Arbeitsgruppe des EUCPN über Kriminalität und Viktimisierung hat ein Inventar der Informationen erstellt, die in den einzelstaatlichen und grenzüberschreitenden Verbrechenstatistiken vorhanden sind, um den politisch Verantwortlichen in den Mitgliedstaaten leicht zugängliche Unterlagen an die Hand zu geben. Die Gruppe konzentrierte sich auf (Straßen)Raub, Wohnungseinbrüche und Autodiebstähle. Im Mai 2003 erstellte sie einen Bericht, in dem sie Empfehlungen für die Verbesserung der grenzüberschreitenden Statistiken und deren Anwendung in den Präventionsstrategien aussprach.

Die Internetseite des EUCPN ist eine gute Informationsquelle für Anwender und die breite Öffentlichkeit über die Präventionsstrategien der Mitgliedstaaten und die Tätigkeit des EUCPN. Das Netz hat Verbindungen zur Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht in Lissabon und zu Europol aufgenommen und arbeitet mit diesen zusammen.

Gute Fortschritte wurden auch bei der Entwicklung einer gemeinsamen Methode für die Vorbereitung, Durchführung und Bewertung konkreter Projekte zur Kriminalprävention erzielt. Eine solche Methode ist erforderlich, um die Qualität der Präventionsprojekte, die in der Union durchgeführt werden, zu erhöhen und einen standardisierten Vergleich zwischen Staaten zu ermöglichen. Die Beratungen im EUCPN konzentrierten sich auf den so genannten „5-I-Ansatz“. Damit sind die fünf Schritte gemeint, die bei der Beschreibung und Bewertung jedes Projekts und jeder Maßnahme zur Kriminalprävention ergriffen werden müssen³⁰. Das EUCPN möchte in den nächsten Monaten eine Einigung über den „5-I-Ansatz“ zwischen den Mitgliedstaaten erreichen. Es wäre wichtig, diese Vereinbarung dann zu formalisieren, damit eine wirksame Anwendung sichergestellt wird.

Schwierigkeiten des EUCPN

Gemäß dem Beschluss des Rates zur Einrichtung des Netzes werden die Tätigkeiten des Netzes binnen drei Jahren nach Annahme des Beschlusses, d.h. vor Jahresende 2004, einer Bewertung unterzogen³¹. Um den Rat bei seiner Bewertung im nächsten Jahr zu unterstützen, hält es die Kommission für erforderlich, den institutionellen Aufbau des EUCPN genau zu prüfen. Trotz der bisher erzielten Ergebnisse müsste die Funktionsweise des Netzes deutlich

sollten. Die Beratungen werden auf der Grundlage eines Fragebogens fortgesetzt, damit vorzugsweise vor Jahresende 2003 festgelegt werden kann, welche Maßnahmen auf der jeweiligen Ebene am effizientesten sind und wer die konkrete Initiative dafür ergreifen sollte.

³⁰ Ekblom, Paul (2003), *The 5IS Framework* (die fünf 'I' beziehen sich auf: 1) „Intelligence“: Sammlung und Bewertung von Informationen. 2) „Intervention“: Bekämpfung, Störung oder Schwächung der Ursachen der Kriminalität. 3) „Implementation“: Umsetzung der Grundsätze der Intervention in Methoden für die Praxis. 4) „Involvement“: Mobilisierung anderer Einrichtungen, Unternehmen und Einzelpersonen, damit sie an der Umsetzung der Grundsätze der Intervention teilhaben und partnerschaftlich mitwirken. 5) „Impact“: Auswirkungen und Bewertung des Verfahrens.
http://europa.eu.int/com/justice_home/eucpn/practices.html

³¹ Artikel 6 des Beschlusses des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention vom 28. Mai 2001, ABl. L 153 vom 8.6.2001, S. 1.

verbessert werden. Wesentliche Schwierigkeiten ergeben sich daraus, dass das Netz über keine institutionelle Struktur verfügt, die Finanzmittel nicht ausreichend sind und keine klaren Finanzvorschriften vorhanden sind. Darüber hinaus ist das Sekretariat mit 1,5 Bediensteten zu klein, um seine Aufgaben ordnungsgemäß auszuführen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Netz ab dem 1. Mai 2004 25 Vollmitglieder haben wird. Nach Ansicht der Kommission sollte das EUCPN daher Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt erhalten, über eine Finanzregelung verfügen, in der klar festgelegt ist, wie die Mittel zu verwenden sind, und ein Sekretariat mit einer ausreichenden Zahl an Bediensteten erhalten, damit das Netz vollständig wirksam wird. In dieser Hinsicht bestünde die Möglichkeit, das Netz mit Rechtspersönlichkeit auszustatten oder es in die Dienste der Kommission einzugliedern.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass das Potenzial des Netzes nicht vollständig ausgeschöpft werden kann, solange sich nicht alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet haben, auf nationaler Ebene allgemeine Strategien zur Kriminalprävention anzunehmen und durchzuführen. Solange nicht alle Mitgliedstaaten über solche Strategien verfügen, besteht die Gefahr, dass die Tätigkeiten des Netzes – so nützlich sie auch prinzipiell sein mögen – isoliert erfolgen und sich in der Praxis der Kriminalprävention in den Mitgliedstaaten nicht niederschlagen.

2.2.2. *Die Programme Hippokrates und AGIS*

In Folge der Mitteilung vom November 2000 über Kriminalprävention hat die Union zwei Maßnahmen zur Kofinanzierung von Zusammenarbeitsprojekten zwischen Mitgliedstaaten im Bereich der Kriminalprävention erlassen: Hippokrates 2001 und AGIS 2002.

Das Programm Hippokrates³² soll die Zusammenarbeit aller öffentlichen oder privaten Einrichtungen der Mitgliedstaaten fördern, die an der Kriminalprävention beteiligt sind. Das Programm wurde für eine Laufzeit von zwei Jahren (2001 und 2002) eingerichtet. Die Prioritäten für die allgemeine Kriminalprävention stützten sich auf die drei Hauptbereiche, die der Europäische Rat von Tampere vorgegeben hat, und das Arbeitsprogramm des EUCPN, nämlich die Jugendkriminalität, Kriminalität in Städten und Drogenkriminalität. Im Jahr 2001 wurden 23 Projekte aus 60 Projektvorschlägen unterstützt. 2002 wurden bei dem Programm³³ 44 Projekte eingereicht, von denen 14 eine finanzielle Unterstützung erhielten. Beispiele für erfolgreiche Vorschläge waren Projekte der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen im Bereich der Kriminalprävention, gegen Fußballrowdytum und in Bezug auf Maßnahmen, die verhindern sollen, dass potenzielle Täter Strukturen zu ihrem Vorteil verwenden („designing out crime“).

Auf Vorschlag der Kommission hat der Rat am 22. Juli 2002 das Programm AGIS, ein Rahmenprogramm zur Finanzierung von Projekten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen³⁴ als Nachfolger für Hippokrates angenommen.

2003 wurden 30 der insgesamt 54 eingereichten Projekte zur Kriminalprävention kofinanziert. Beispiele für ausgewählte Projekte umfassen den Entwurf sicherer Umfelder in Städten, den Austausch bewährter Praktiken über Jugendkriminalität und Kriminalität in Städten sowie Kosten der Kriminalität und ihre Verteilung.

³² ABl. L 186 vom 7.7.2001, S. 11.

³³ Bericht für das Programm Hippokrates 2002, SEK (2003) 1176 vom 23. Oktober 2003.

³⁴ ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 5.

2.3. Der Europäische Preis für Kriminalprävention

Der Europäische Preis für Kriminalprävention (European Crime Prevention Award, ECPA) geht auf eine Initiative der Niederlande, Belgiens und des Vereinigten Königreichs von 1997 zurück. Der Gedanke dabei war, den Akteuren im Bereich der Kriminalprävention einen Anreiz zu geben, indem jährlich die zwei besten Projekte zur Kriminalprävention für den Preis ausgewählt werden. Die Projekte werden aufgrund feststehender Kriterien wie der Wiederholbarkeit, der Respektierung lokaler Gegebenheiten und der tatsächlichen Wirksamkeit zur Minderung von Straftaten ausgewählt. Seit Beginn dieser Initiative sind sechs weitere Mitgliedstaaten hinzugekommen (Dänemark, Frankreich, Schweden, Portugal, Griechenland und Finnland).

Mit dem Preis soll dazu beigetragen werden, die Kriminalität und die Angst vor Verbrechen zu verringern, bewährte Praktiken international zu verbreiten und Tätigkeiten zur Kriminalprävention zu fördern. Der Preis ist eine einzigartige Möglichkeit, die Kriminalprävention in einem sehr breiten Umfeld den Akteuren vor Ort sowie auch offiziellen Vertretern der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer bewusst zu machen.

Um den Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz des Preises durch hoffentlich alle Mitgliedstaaten zu fördern, hat die EU diese Initiative im Rahmen des Programms Hippokrates kofinanziert. Mit Hilfe dieser finanziellen Unterstützung beschränkte sich der ECPA 2002 nicht nur auf die Vorstellung vorbildlicher und aussichtsreicher Praktiken, sondern umfasste auch eine umfassende Diskussion über die Durchführung und Bewertung der teilnehmenden Projekte. Nach Ansicht der Kommission sollte der ECPA zur Förderung der Kohärenz und Stabilität in Zukunft Teil des EUCPN werden und alle Mitgliedstaaten umfassen.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Prävention der Massenkriminalität stellt eine relativ neue, doch potenziell sehr wirksame Strategie zur Verringerung von Straftaten dar. Sie sollte daher in der Europäischen Union als eigener Politikbereich angesehen werden. Nach Ansicht der Kommission müssen folgende Bedingungen in den Mitgliedstaaten und auf Ebene der EU erfüllt sein, damit eine effizientere Kriminalprävention in der gesamten Union sichergestellt werden kann:

3.1. Wesentliche Bedingungen in den Mitgliedstaaten

Lokale Behörden tragen besondere Verantwortung

Die Massenkriminalität tritt typischerweise auf lokaler Ebene auf. Daher sind primär die Behörden auf dieser Ebene - im Idealfall mit Unterstützung der nationalen Ebene - für dieses Problem zuständig. Eine Zusammenarbeit auf Ebene der EU kann diese Aufgabe erleichtern und fördern, ohne jedoch an Stelle der nationalen Strategien der Mitgliedstaaten zu treten.

Nationale Strategien zur Kriminalprävention haben eine Schlüsselfunktion

Die meisten, aber noch nicht alle Mitgliedstaaten haben Strategien zur Prävention der Massenkriminalität entwickelt. Die Kommission schlägt daher vor, dass alle Mitgliedstaaten förmlich ihre Absicht erklären, wirksame Strategien zur Prävention der Massenkriminalität zu entwerfen.

Es ist wichtig, international akkordieren Normen zu folgen

Damit die Strategien zur Kriminalprävention erfolgreich sind, müssen verschiedene wesentliche Bedingungen vorliegen. Viele davon sind in den Leitlinien der Vereinten Nationen für die Kriminalprävention (**United Nations Guidelines for the Prevention of Crime**³⁵) aufgeführt. Sie schließen unter anderem ein, dass auf höchster politischer Ebene Anstrengungen unternommen werden, entsprechende Ressourcen einschließlich struktur- und tätigkeitsbezogener Finanzierung zur Verfügung stehen, Unterstützung der lokalen Ebene durch die nationale Ebene erfolgt und eine wirksame Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen besteht. Bei den Strategien zur Kriminalprävention sollten gegebenenfalls auch die unterschiedlichen Bedürfnisse von Männern und Frauen sowie die besonderen Erfordernisse der verletzlicheren Mitglieder der Gesellschaft berücksichtigt werden. Eine solche Unterscheidung ist auch in Bezug auf die Täter und Opfer wichtig. Im Interesse einer wirksamen Kriminalprävention in der gesamten Union sollten nach Ansicht der Kommission die Grundsätze der Vereinten Nationen im Bereich der Kriminalprävention in die nationalen Präventionsstrategien der Mitgliedstaaten einbezogen werden.

3.2. Wesentliche Bedingungen auf Ebene der EU

Zur wirksamen Unterstützung der Tätigkeiten auf nationaler Ebene, Vermeidung von Doppelarbeit und effizienteren Verwendung der Ressourcen müssen auch auf Ebene der EU Maßnahmen der Zusammenarbeit in Bezug auf die Massenkriminalität ergriffen werden.

Nach Ansicht der Kommission sollten folgende Aufgaben und Tätigkeiten auf Ebene der EU durchgeführt werden: Erfahrungsaustausch zwischen den politisch Verantwortlichen und den Sachverständigen für Prävention; Erstellung und Akkordierung von Prioritäten für Maßnahmen; Übereinkunft über Präventionsstrategien/-maßnahmen, die sich in der Praxis bewährt haben (bewährte Praktiken); Verwendung einer gemeinsamen Methode für die Erstellung, Durchführung und Bewertung von Präventionsstrategien; Bewusstseinsbildung in der Union über die Bedeutung der allgemeinen Kriminalprävention; gemeinsame Forschungsvorhaben zur Behebung von Lücken in der Forschung; Durchführung gemeinsamer Präventionsprojekte; Überwachung und Bewertung nationaler Präventionsstrategien; Verbesserung der Vergleichbarkeit nationaler Statistiken zur Feststellung von Unterschieden in der Kriminalitätsrate (um Ursachen für erfolgreiche/fehlgeschlagene Strategien zu erkennen).

Eine Unterstützung durch die Mitgliedstaaten würde sich positiv auf diese Aufgaben und Tätigkeiten auswirken. Die Arbeiten, die die Mitgliedstaaten gemeinsam im Rahmen des EUCPN durchführen, stellen jedoch keinen Ersatz für konkrete nationale Präventionsmaßnahmen dar.

Die Kommission möchte nach der Bewertung des EUCPN im Jahr 2004 einen förmlichen Vorschlag für den künftigen institutionellen Aufbau des Netzes mit dem Ziel vorlegen, seine Funktionsweise zu verbessern und die in Punkt 2.2.1 aufgeführten Probleme zu lösen.

Damit rascher konkrete Fortschritte erzielt werden können, schlägt die Kommission vor, dass sich die Mitgliedstaaten und sie selbst in den kommenden fünf Jahren im Rahmen des EUCPN insbesondere auf folgende fünf prioritäre Bereiche konzentrieren:

³⁵ Siehe den Bericht über die elfte Tagung der "United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice" vom 16.-25. April 2002 – Wirtschafts- und Sozialrat, Sammlung 2002; Bd. Nr. 10.

Formen der Kriminalität, denen Priorität zukommt

Erstens ist es erforderlich, exakt die Formen der Massenkriminalität zu definieren, auf die sich die Mitgliedstaaten konzentrieren sollten, und eine förmliche Einigung darüber zu erzielen. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere und in dem Beschluss des Rates zur Einrichtung des EUCPN wurden die Jugendkriminalität, die Kriminalität in Städten und die Drogenkriminalität als prioritäre Bereiche festgelegt. Dabei handelt es sich jedoch um zu weit gefasste Kategorien. Die Kommission schlägt daher vor, sie in eine abschließende Liste der verschiedenen Formen der Kriminalität zu unterteilen, die unter diese drei Kategorien fallen (z.B. Straßenkriminalität, Diebstahl aus Fahrzeugen, Einbrüche usw.). Auf der Grundlage dieser Liste könnten bestimmte Formen der Kriminalität ausgewählt werden, denen Priorität zukommt.

Inventar bewährter Praktiken

Zweitens sollte parallel dazu ein Inventar jener Praktiken erstellt und akkordiert werden, die sich bei der Behandlung der ausgewählten Kriminalitätsformen bewährt haben. Die Mitgliedstaaten sollten sich sodann darauf einigen, welche dieser bewährten Praktiken am effizientesten sind und sich dazu verpflichten, die Umsetzung dieser bewährten Praktiken in Bezug auf die betreffende Kriminalitätsform in Angriff zu nehmen.

Eine gemeinsame Methode – der „5-I-Ansatz“

Die dritte Priorität ist, eine gemeinsame Methode zur Vorbereitung, Durchführung und Bewertung von Projekten zur Kriminalprävention zu vereinbaren. Dies ist erforderlich, um die Qualität der Präventionsprojekte zu verbessern und einen standardisierten Vergleich zwischen Staaten zu ermöglichen. Die Kommission schlägt vor, auf den guten Fortschritten aufzubauen, die in der Union in diesem Bereich in den letzten Jahren in Bezug auf den so genannten „5-I-Ansatz“ gemacht wurden, und in den nächsten Monaten eine förmliche Vereinbarung zu treffen.

Prüfung und Bewertung

Eine weitere wichtige Tätigkeit, die auf Ebene der EU ausgeführt werden sollte, ist die regelmäßige Prüfung und Bewertung der Strategien der Mitgliedstaaten zur Verhütung der allgemeinen Kriminalität. Die Erfahrungen mit dem gemeinsamen Bewertungsmechanismus nach der gemeinsamen Maßnahme vom 5. Dezember 1997³⁶ im Bereich der organisierten Kriminalität haben gezeigt, dass dies für Fortschritte bei der Prüfung, den Erfahrungsaustausch, für Schlussfolgerungen in Bezug auf geeignete Strategien und die Information der europäischen Bürger nützlich sein kann. Eine solche Lösung sollte daher auch für die Verhütung der Massenkriminalität vorgeschlagen werden.

Statistiken

Schließlich wird die europaweite Zusammenarbeit durch Unterschiede bei der Definition, den Aufzeichnungsverfahren und dem Aufbau der Statistiken über Verbrechen und Strafjustiz behindert. Die Mitgliedstaaten müssen über aussagekräftige Statistiken über das Auftreten von Kriminalitätsformen, denen Priorität beigemessen wurde, verfügen. Nur durch eine

³⁶ ABl. L 344 vom 15.12.1997, S. 7-9. In dieser gemeinsamen Maßnahme vereinbarten die Mitgliedstaaten die Schaffung eines Mechanismus für die regelmäßige Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung der Rechtsakte im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

bessere Vergleichbarkeit der statistischen Daten über die Kriminalität können Unterschiede bei der Häufigkeit und Form von Verbrechen auf nationaler, regionaler und städtischer Ebene erkannt und wirksame Maßnahmen für gezielte Interventionen und Strategien auf Ebene der EU gefunden werden.

Schlussbemerkungen

Die Kommission möchte auf der Grundlage einer Erörterung dieser Mitteilung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat und unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der Bewertung des EUCPN, die der Rat Mitte 2004 vornehmen wird, Ende 2004 Vorschläge zur Umsetzung dieser Empfehlungen mit dem Ziel vorlegen, raschere und konkretere Fortschritte bei der Verhütung der Massenkriminalität in der Union zu erzielen.