

# Stand und Perspektiven der Kriminalstatistik aus deutscher Sicht

Autor(en): **Heinz, Wolfgang**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **4 (2005)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050853>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Wolfgang Heinz

## Stand und Perspektiven der Kriminalstatistik aus deutscher Sicht

### Zusammenfassung:

Ohne aktuelles und verlässliches Faktenwissen ist Kriminalpolitik nur im Blindflug möglich. Ausgehend von den Anforderungen einer evidenzbasierten Kriminalpolitik werden Kriterien formuliert, denen kriminalstatistische Datensammlungen genügen sollten. Die gegenwärtigen Kriminalstatistiken in Deutschland werden skizziert, an diesen Kriterien gemessen und Perspektiven für die Optimierung des deutschen kriminalstatistischen Systems aufgezeigt.

### Résumé

Sans données statistiques fiables, la politique criminelle navigue sans visibilité. Partant des exigences d'une politique criminelle basée sur des données sérieuses, des critères sont formulés pour le recueil de données statistiques suffisantes. L'auteur décrit d'abord les statistiques criminelles actuelles en Allemagne et les soumet à ces critères, puis il envisage les perspectives d'optimisation du système allemand de statistiques criminelles.

### Summary

Without reliable statistical data, criminal policy has no orientation. In order to base criminal policy on serious data, criteria are formulated for the collection of sufficient statistical data. The current criminal statistics in Germany are described and measured on the basis of these criteria. Some aspects for the optimization of the German system of criminal statistics are then specified.

### 1. Zielsetzungen kriminalstatistischer Datensammlungen

Kriminal- und Strafrechtspolitik sollen durch Massnahmen der Prävention oder der Repression dazu beitragen, dass wichtige Rechtsgüter der Gesellschaft oder Einzelner geschützt werden. Strafrechtliche Reaktionen, aber auch einige der ausserstrafrechtlich-präventiven Massnahmen, greifen in die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger ein. Sie sind deshalb nur zu rechtfertigen, soweit sie sich im Rahmen der rechtlichen Grundlagen bewegen und aufgrund entsprechender Einschätzungen auch geeignet und erforderlich erscheinen, tatsächlich das angestrebte Ziel zu erreichen. Hierzu bedarf es Faktenkenntnis sowohl hinsichtlich des zu regelnden Sachverhalts als auch der Wirkungen sowie der möglichen Nebenwirkungen möglicher Regelungen. Da Zielverfehlungen nie auszuschliessen sind, bedarf es einer Kontrolle des Masses der Zielerreichung, um gegebenenfalls korrigierend tätig werden zu können. Aktuelle und verlässliche statistische Nachweise über Struktur und Entwicklung der registrierten Kriminalität, über die Tätigkeit der Instanzen der Strafverfolgung, über die verhängten Rechtsfolgen und über deren Auswirkungen im Sinne der Legalbewährung sind deshalb in jedem Rechtsstaat unerlässliche Grundlage für staatliche Planung, Entscheidung, Organisation und Kontrolle. Neben der Aufgabe, Zahlenmaterial für Parlament, Regierung und Verwaltung zur Verfügung zu stellen, dienen amtliche Datensammlungen auf dem Gebiet der Strafrechtspflege auch dazu, für Öffentlichkeit und Wissenschaft relevantes Informationsmaterial zu liefern. Ohne sie wären Gesetzgeber, (Justiz-)Verwaltungen, Polizei, Rechtspflege, Wissenschaft und Öffentlichkeit auf dem Gebiet der strafrechtlichen Sozialkontrolle blind und taub.

Ein ideales System der Kriminalstatistik<sup>1</sup>, in dem jeder Nutzer auf Abruf jede gewünschte statistische Information über Taten, Täter, Opfer und Instanzen erhält, dürfte praktisch nicht nur aus rechtlichen (ebenso wie aus fiskali-

<sup>1</sup> Damit sind sämtliche amtlichen, fortlaufenden Datensammlungen auf dem Gebiet der Strafrechtspflege gemeint. In Deutschland wird unter Kriminalstatistik vielfach nur die Polizeiliche Kriminalstatistik verstanden, die anderen Statistiken werden unter dem Oberbegriff der Strafrechtspflegestatistiken zusammengefasst. Der sprachlichen Kürze halber werden hier mit Kriminalstatistiken «Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken» bezeichnet.

schen) Gründen, sondern auch wegen der höchst unterschiedlichen und sich im Zeitverlauf ändernden Informationsbedürfnisse der verschiedenen Nutzergruppen nicht zu verwirklichen sein. Seit den Anfängen kriminalstatistischer Zählungen<sup>2</sup> hat sich ein – allerdings unzureichend koordiniertes und sehr disparates System von Polizei-, Staatsanwaltschafts-, Strafgerichts- und Strafvollzugsstatistiken entwickelt, das den genannten Aufgaben nur lückenhaft gerecht werden kann. Freilich lassen sich Anforderungen formulieren, an denen die (nationalen) kriminalstatistischen Systeme gemessen, Defizite festgestellt und Revisionsbedürfnisse formuliert werden können.

## 2. Evidenzbasierte Kriminalpolitik – Folgerungen für Aufbau und Ausgestaltung eines kriminalstatistischen Systems

Evidenzbasierte Kriminalpolitik setzt voraus, dass zum einen für die Langfristbetrachtung, die für die Einordnung und Bewertung aktueller Entwicklungen unerlässlich ist, Kerndaten erhoben und tabellarisch aufbereitet werden<sup>3</sup>. Evidenzbasierte Kriminalpolitik setzt zum anderen aber auch voraus, dass zum jeweiligen Entscheidungsproblem relevante Informationen aus dem vorhandenen Datenbestand verfügbar sind und aufbereitet werden können. In der deutschen kriminalpolitischen Diskussion spielte z.B. die Frage eine Rolle, wie gross die Wahrscheinlichkeit ist, dass Personen, die bislang nur wegen Exhibitionismus in Erscheinung getreten sind, künftig auch wegen schwerer Sexualstraftaten auffällig werden. Vermutlich wird keine Rückfallstatistik für diese spezielle Frage aufbereitetes statistisches Material enthalten; die Datensammlung, auf deren Grundlage die Rückfallstatistik erstellt wird, sollte freilich derartige Sonderauswertungen erlauben<sup>4</sup>.

Einem Vergeltungsstrafrecht konnten und mussten die Wirkungen, die von Strafe auf den Bestraften ausgehen, gleichgültig sein. Mit dem Vordringen general- und spezialpräventiver Auffassungen, die die Bestrafung an ihre gesellschaftliche Notwendigkeit und Zweckmässigkeit knüpften, stellte sich für das materielle Strafrecht die Notwendigkeit einer Erfolgskontrolle. Die Strafwirkungen mussten kontrolliert werden. Hierzu bedarf es einerseits einer differenzierten Statistik über die Handhabung der Sanktionen, andererseits einer Rückfallstatistik, die zumindest deskriptiv die Rückfallwahr-

scheinlichkeit in Abhängigkeit einiger zentraler Parameter angibt.

Dieser Wandel im Verständnis des Zwecks der Strafe hatte prozessuale Auswirkungen. Im Strafprozessrecht verlor das Legalitätsprinzip, die prozessuale Kehrseite des Vergeltungsstrafrechts, einen Grossteil seiner ursprünglichen Berechtigung zugunsten des Opportunitätsprinzips. Infolge des immer weiteren Ausbaus der Einstellungsmöglichkeiten (deutsche Variante der Diversion) und der zunehmenden Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf den Staatsanwalt, wurde in Deutschland der Staatsanwalt zu einem «*Richter vor dem Richter*»<sup>5</sup>. Diesen Veränderungen in der Handhabung strafrechtlicher Sozialkontrolle muss die Kriminalstatistik folgen, will sie nicht lückenhaft bleiben. Wegen fehlender Differenzierung nach Delikt und Tätermerkmalen weiss z.B. der deutsche Gesetzgeber bei mehr als zwei Drittel aller jugendstrafrechtlichen Sanktionen (hier: §§ 45, 47 JGG) nicht, bei welchen Tat- und Tätergruppen sie wie angewendet werden<sup>6</sup>.

Kriminalstatistiker beschäftigten sich jahrzehntelang mit der Frage, welche der Statistiken denn am besten geeignet sei, «Kriminalität» zu messen. Inzwischen wissen wir, dass «Kriminalität» nicht in Isolierung von sozialer Kontrolle gesehen werden kann, dass die Messung von Ereignissen als «Kriminalität» das Ergebnis mehrstufig erfolgreicher Prozesse der Wahrnehmung und Bewertung ist. Kriminalstatistiken messen notwendigerweise immer auch die Tätigkeit der Strafverfolgungsorgane, damit deren Registrierungs-, Definitions- und Ausfilterungsprozesse. Erst in zweiter Linie sind sie «*ein Indiz für die Erschliessung von Wirklichkeit*»<sup>7</sup>. Diese Ausfilterungs- und Bewertungsprozesse und damit die

2 Vgl. für Deutschland zusammenfassend Heinz W., Die deutsche Kriminalstatistik – Überblick über ihre Entwicklung und ihren gegenwärtigen Stand, in: BKA (Hrsg.), *Kriminalstatistik*, BKA-Bibliographienreihe, Bd. 5, Wiesbaden 1990, S. 19 ff.

3 Auf die Bandbreite der von diesen Kerndaten abzudeckenden Bereiche kann nicht weiter eingegangen werden. Sie reichen von Daten aus den Bereichen der Geschäftsstatistiken (Personal, Geschäftsanfall, Erledigung) über Daten zu Fällen, Tatverdächtigen und Opfern, bis hin zu Sanktionen und deren Wirkungen i.S. von Legalbewährung.

4 Vgl. zu einer derartigen Sonderauswertung auf der Grundlage der für die Rückfallstatistik aufbereiteten BZR-Daten Jehle J.-M., Hohmann-Fricke S., Rückfälligkeit exhibitionistischer Straftäter, in: Elz J., Jehle J.-M., Kröber H.-L. (Hrsg.), *Exhibitionisten – Täter, Taten, Rückfall*, Wiesbaden, 2004, S.133 ff.

5 Kausch E., *Der Staatsanwalt, ein Richter vor dem Richter?*, Berlin, 1980.

6 In Deutschland wird derzeit bei rd. 69% aller nach Jugendstrafrecht (informell oder formell) Sanktionierten das Verfahren informell gem. §§ 45, 47 JGG eingestellt, und zwar weitaus überwiegend durch die Staatsanwaltschaft.

7 Kerner H.-J., *Kriminalstatistik*, in: Kaiser G., Kerner H.-J., Sack F., Schellhoss H. (Hrsg.), *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*, Heidelberg, 3. Aufl. 1993, S. 300.

Tätigkeit der Strafverfolgungsorgane transparent und kontrollierbar zu machen, ist primäre Aufgabe der Kriminalstatistiken. 2003 wurden in Deutschland<sup>8</sup> z.B. insgesamt 1805'047 strafmündige Tatverdächtige (ohne Staatsschutz-, Strassenverkehrsdelikt) ermittelt, im gleichen Jahr indes nur 541 019 Personen, also weniger als ein Drittel, verurteilt. Dies ist vor allem ein Ausfilterungseffekt, namentlich wegen Einstellung mangels hinreichenden Tatverdachts oder aus Opportunitätsgründen. Je schwerer ein Delikt ist, umso grösser wirken sich auch noch Bewertungsänderungen im Fortgang des Ermittlungsverfahrens aus, insbesondere in Richtung zu einem minder schweren Delikt. So wurden 2003 – wiederum alte Länder in Deutschland – von der Polizei 2419 strafmündige Tatverdächtige wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte statistisch registriert, im selben Jahr wurden indes nur 553 Personen wegen derartiger Delikte verurteilt. Diese Relation – auf 100 Tatverdächtige kommen weniger als 30 Verurteilte – ist bei Tötungsdelikten über die Zeit hinweg stabil, hat also nichts mit unterschiedlichen Erfassungszeiträumen zu tun. Was mit den «fehlenden» 70% geschieht, ob sie wegen anderer Delikte verurteilt, ob sie freigesprochen wurden, ob das Verfahren wegen Todes eingestellt wurde usw., ist in Deutschland auf der Grundlage der verfügbaren statistischen Daten nicht erkennbar, weil die Daten der verschiedenen Statistiken nicht personenbezogen zuordenbar sind.

Ausgehend von diesen wenigen Bausteinen für eine Theorie der Kriminalstatistik ergeben sich eine Reihe von Anforderungen an ein kriminalstatistisches System, die sich – vereinfacht – folgendermassen zusammenfassen:

#### A. Erhebung, Aufbereitung und Speicherung kriminalstatistischer Daten

Unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Anforderungen sollten

- Daten, die bei den Instanzen strafrechtlicher Sozialkontrolle anfallen, nach einheitlichen Nomenklaturen, Erfassungs- und Zählregeln zu Fällen, Personen (Opfer einerseits; Tatverdächtige, Verurteilte, Gefangene usw. andererseits) und Instanzen erfasst werden,
- bei sämtlichen Instanzen die Entscheidungen personenbezogen und nach Delikten differenziert erfasst werden,
- eindeutige Ereignis- und Personenidentifikatoren eine statistische Verknüpfung der Erhebungseinheiten untereinander, über die Zeit sowie über die Instanzen hinweg erlauben<sup>9</sup>,
- die zu diesen Erhebungseinheiten zu erhebenden Erhebungsmerkmale nicht nur strafrechtliche Kategorien, sondern auch kriminologisch-kriminalistisch relevante Ereignisse oder Umstände umfassen<sup>10</sup>; die Erhebung überdies, wo immer dies möglich ist, nicht in groben Kategorien erfolgen, sondern hinreichend differenziert<sup>11</sup>,
- die Daten in einem modularen Datenbanksystem in anonymisierter Form für statistische Analysen aufbereitet und langfristig gespeichert werden,
- ein Grundbestand wesentlicher statistischer Tabellensätze sowohl für die einzelnen Berichtsjahre als auch als Zeitreihendaten regelmässig aktualisiert und maschinenlesbar für die Öffentlichkeit verfügbar gemacht werden, z.B. über Internet, wie dies beispielhaft seit Jahren in den USA erfolgt<sup>12</sup>,
- Voraussetzungen für eine wissenschaftliche Analyse der Daten geschaffen werden.

#### B. Qualitätsmanagement

Je differenzierter und je vielfältiger die Datenerhebung ist, umso grösser ist die Gefahr von fehlerhaften Erfassungen und Zuordnungen. Qualitätsmanagement ist deshalb unverzichtbar. Durch ein System von Signier-, Konsistenz- und Plausibilitätskontrollen kann dafür gesorgt werden, dass das Erhebungs- und Aufbereitungsverfahren ein hohes Mass an Verlässlichkeit aufweist. Zu diesen internen Kontrollen sollte freilich noch Datentriangulation hinzutreten, d.h. vor allem die Kontrolle aufgrund externer Daten (z.B. Versicherungsunternehmen).

<sup>8</sup> Hier: Nur alte Länder (mit Gesamtberlin).

<sup>9</sup> Dies wäre Voraussetzung z.B. für statistische Untersuchungen von Täter-Opfer-Konstellationen, für verlaufsstatistische Analysen, wie z.B. der strafrechtlichen Erledigung polizeilich registrierter Tötungsdelikte, für die Bestimmung von Täterkarrieren usw.

<sup>10</sup> Gemeint sind damit z.B. Merkmale, die eine Schwereinschätzung der Fälle ermöglichen (z.B. Indikatoren für den Grad der Verletzung, wie ambulante, stationäre ärztliche Behandlung, Schaden), oder Umstände der Tatbegehung, wie z.B. Verübung in einer Gruppe, Alkohol- oder Drogeneinfluss, Schusswaffenverwendung usw.

<sup>11</sup> In Deutschland wird z.B. für die Strafverfolgungsstatistik die Höhe der Strafen in festen Kategorien erhoben. Wegen mehrfacher gesetzlicher Änderungen sind Langzeitvergleiche für die einzelnen Kategorien der Freiheitsstrafe nur ab 1975 möglich.

<sup>12</sup> Vgl. nur <http://www.icpsr.umich.edu/NACJD/index.html>, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/>.

### C. Datenauswertung

«Zahlen sprechen nicht für sich»<sup>13</sup>, sie bedürfen der Interpretation. Derzeit erfolgen derartige Interpretationsangebote zumeist nur aus Sicht eines Tabellenwerkes. Daten des kriminalstatistischen Systems spiegeln Ausfilterungs- und Bewertungsprozesse wider. Deshalb sollten Auswertungen, etwa zu Jugend- oder Zuwandererkriminalität, zu Gewalt- oder Wirtschaftskriminalität usw., als instanzübergreifende Gesamtdarstellungen angelegt sein, möglichst Befunde aus wissenschaftlichen Untersuchungen einbeziehen und von einem politisch unabhängigen Gremium erstellt werden. Bereits der Altmeister der deutschen Kriminalstatistik, Georg von Mayr, hatte schon vor einem Jahrhundert die Einsetzung eines «*kriminalstatistischen Beirats*»<sup>14</sup> gefordert, dessen Aufgabe in der Fortentwicklung der Kriminalstatistik bestehen sollte. In Erweiterung dieser Forderung wurde schon seit Jahren gefordert, die amtlichen Kriminalstatistiken durch einen von einem Sachverständigenrat zu erstellenden «Sicherheitsbericht» zu ergänzen. Diese Forderung wurde von der Bundesregierung mit ihrem «Ersten Periodischen Sicherheitsbericht» aufgegriffen, mit dem erstmals versucht wurde, «*ein möglichst umfassendes Bild der Kriminalitätssituation zu erstellen, das Erkenntnisse aus den vorhandenen amtlichen Datensammlungen, insbesondere Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafrechtspflegestatistiken, erstmalig in einem Bericht zusammenfasst und zugleich mit Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu Erscheinungsformen und Ursachen von Kriminalität verknüpft*»<sup>15</sup>.

### D. Ergänzung durch Dunkelfelduntersuchungen

Vom «Gesetz der konstanten Verhältnisse», das ein konstantes Verhältnis zwischen «*Kriminalitätswirklichkeit*» und «*registrierter Kriminalität*» postulierte, hat die Kriminologie Abschied genommen. Registrierte Kriminalität ist kein verkleinertes Abbild, sondern ein systematisch verzerrter Ausschnitt. Ob ihre Entwicklung jener der «*Kriminalitätswirklichkeit*» entspricht, ist weniger von der «*Wirklichkeit*», als vielmehr von Veränderungen informeller Sozialkontrolle mitbestimmt. Um Fehlinterpretation der Hellfelddaten der Kriminalstatistiken (hinsichtlich Struktur wie Entwicklung) zu vermeiden, bedürfen sie deshalb der Ergänzung durch Daten aus Dunkelfelduntersuchungen.

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in eine effektive Kriminal- und Strafrechtspolitik und -praxis ist von zentraler Bedeutung für die Festigung nicht nur des Rechtsfriedens, sondern auch des Rechtsstaates und der Demokratie insgesamt. Denn das Gewaltmonopol des Staates werden die Bürger auf Dauer nur anerkennen, wenn sie im Wesentlichen frei von der Furcht leben können, Opfer einer Straftat zu werden, wenn sie das Gefühl haben, dass der Staat sie jedenfalls im Prinzip schützt, dass er auf Verletzungen der zentralen Rechtsgüter angemessen reagiert. Evidenzbasierte Kriminalpolitik benötigt deshalb nicht nur Informationen über die Belastungen der Bevölkerung durch Straftaten einschliesslich des Umgangs mit solchen Belastungen, sondern auch über ihre Wahrnehmung der Kriminalität und der Kriminalitätsentwicklung, über ihre Kriminalitätsfurcht, ferner über die Erfahrungen der Bevölkerung mit Strafverfolgungsbehörden und Strafverfolgungsmassnahmen und deren Bewertung, und schliesslich über ihre Einstellungen zu Kriminalität, Strafe, Strafrecht und Strafverfolgung. Denn nur so lassen sich kriminal- und strafrechtspolitische Massnahmen erfolgreich gestalten und in ihren Auswirkungen überprüfen.

### E. Einordnung und Bewertung der nationalen kriminalstatistischen Befunde im internationalen Vergleich

Dass die nationalen kriminalstatistischen Datensammlungen untereinander vergleichbar sein sollten, wurde bereits ausgeführt. Solange es in einem zusammenwachsenden Europa nationale Strafrechts- und Strafverfolgungssysteme gibt, werden kriminalstatistische Daten diese Unterschiede widerspiegeln und internationale Vergleichbarkeit der Daten nur bedingt möglich sein<sup>16</sup>. Herstellbar ist indes Vergleichbarkeit auf der Ebene der Primärdatenerhebung in Form von Bevölkerungsbefragungen.

<sup>13</sup> Dörmann U., *Zahlen sprechen nicht für sich*, Neuwied, 2004.

<sup>14</sup> Zitiert nach Wassermann R., *Beruf, Konfession und Verbrechen*, München, 1906, S. 94 f.

<sup>15</sup> Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), *Erster Periodischer Sicherheitsbericht*, Berlin, 2001, S. XXIII (der Bericht ist abrufbar z.B. unter: <http://www.uni-konstanz.de/rtf/ki/psb-2001.htm>).

<sup>16</sup> Vgl. *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice*, Den Haag, 2003.

### 3. Vergleich mit der Realität – der Auf- und Ausbaustand des kriminalstatistischen Systems in Deutschland

Im Vergleich zu diesen Anforderungen weist das kriminalstatistische System in Deutschland Licht wie Schatten auf. In mancher Hinsicht kommt es diesen Anforderungen bereits sehr nahe, in anderer Hinsicht ist es mehr oder minder stark defizitär.

#### A. Rahmenbedingungen für das kriminalstatistische System

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat. Der Bund ist vor allem zuständig für die Gesetzgebung im Bereich des materiellen und formellen Strafrechts und des Strafvollzuges sowie für die Einrichtungen des Bundes, die der inneren Sicherheit dienen (z.B. Bundeskriminalamt). Die Umsetzung der strafrechtlichen Bundesgesetze, also die Praxis der Strafverfolgung und des Strafvollzugs, ist hingegen im Wesentlichen Aufgabe der Länder.

Während nach herrschender Meinung das BKAG<sup>17</sup> eine ausreichende bundesgesetzliche Rechtsgrundlage für die Führung der polizeilichen Kriminalstatistik als dezentraler Bundesstatistik enthält, gibt es derzeit trotz Bundeszuständigkeit für die Strafrechtspflegestatistiken noch keine bundesgesetzliche Grundlage. Dementsprechend sind die einzelnen Strafrechtspflegestatistiken sog. koordinierte Länderstatistiken, d.h. Erhebungseinheiten, -merkmale, Zähl- und Aufbereitungsregeln werden in Ausschüssen der Länder und des Bundes vereinbart und durch aufeinander abgestimmte, übereinstimmende Erlasse der Innenministerien bzw. der Landesjustizverwaltungen umgesetzt. Mangels gesetzlicher Verpflichtung kann die Umsetzung freilich auch unterbleiben bzw. ausgesetzt werden.

#### B. Die verfügbaren Kriminalstatistiken im engeren Sinne

**Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS):** Die Daten werden von den Landeskriminalämtern gesammelt und in aufbereiteter Form dem Bundeskriminalamt übermittelt. In dieser, seit 1953 auf Bundesebene veröffentlichten Statistik werden

die von der Polizei bearbeiteten rechtswidrigen (Straf-)Taten einschliesslich der mit Strafe bedrohten Versuche registriert. Einbezogen sind auch die vom Zoll bearbeiteten Rauschgiftdelikte. Nicht enthalten sind (seit 1959) Staatsschutzdelikte<sup>18</sup> und (seit 1963) Verkehrsdelikte, ferner sind nicht enthalten die von der Staatsanwaltschaft (bedeutsam vor allem im Bereich der Wirtschaftsstraftaten), von den Finanzämtern (Steuervergehen) und den Zollbehörden (ausser den Rauschgiftdelikten) unmittelbar und abschliessend bearbeiteten Vorgänge.

**Strafrechtspflegestatistiken:** Derzeit werden fünf Strafrechtspflegestatistiken geführt, deren Daten von den Statistischen Landesämtern gesammelt, in aufbereiteter Form dem Statistischen Bundesamt übermittelt und von diesem zu Bundesergebnissen zusammengefasst und veröffentlicht werden.

a) **Staatsanwaltschaftsstatistik (StAStatistik).** Diese seit 1981 auf Bundesebene veröffentlichte Statistik weist die Geschäftserledigung der Staats- und Amtsanwaltschaften bei den Landgerichten (LG) und Oberlandesgerichten (OLG) nach. Während Anzeigen gegen unbekannte Täter lediglich der Summe nach mitgeteilt werden, werden hinsichtlich der Verfahren gegen bekannte Täter (Beschuldigte) die Art der Erledigung, die Verfahrensdauer und die Art der Einleitungsbehörde nachgewiesen. Bei der StA-Statistik handelte es sich zunächst um eine reine Verfahrensstatistik<sup>19</sup>. Seit 1992 wird auch die Zahl der betroffenen Personen gezählt. Seit 1998 wird die Erledigung bei bestimmten Deliktgruppen nachgewiesen; da diese Nachweise bisher noch nicht in allen Ländern erfolgten, gibt es insoweit noch keine Bundesergebnisse. Zum Berichtsjahr 2004 wurde der Katalog der differenziert erfassten Deliktgruppen modifiziert und erweitert sowie mit der Justizgeschäftsstatistik der Straferichte abgestimmt. Aktuelle Bundesergebnisse hierfür liegen bisher nicht vor.

b) **Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat):** In der seit 1950 auf Bundesebene veröffentlichten Statistik werden alle Angeklagten nachgewiesen, gegen die rechtskräftig Strafbefehle erlassen wurden bzw. Strafverfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens durch Urteil oder Einstellungsbeschluss rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Nachgewiesen werden insbesondere die schwerste Straftat sowie Art und Höhe der verhängten Sanktion.

<sup>17</sup> § 2 Abs. 6 Nr. 2 Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten.

<sup>18</sup> Diese Delikte wurden seit 1961 im Rahmen des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes «Staatsschutz» erfasst, seit 2001 im Kriminalpolizeilichen Meldedienst «Politisch motivierte Kriminalität».

<sup>19</sup> Erhebungseinheit ist das Ermittlungsverfahren, unabhängig von der Zahl der betroffenen Personen. Nachgewiesen wird die schwerste Art der Erledigung.

c) *Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte (StP/OWi-Statistik)*: In dieser seit 1959 auf Bundesebene veröffentlichten Statistik werden der Geschäftsanfall und die Erledigung von Straf- und Bussgeldverfahren bei den Amts-, Land- und Oberlandesgerichten, seit 1990 auch die Zahl der Beschuldigten in Strafverfahren nachgewiesen. Die Zahl der Strafbefehlsverfahren wird lediglich der Summe nach erhoben. In dieser Statistik wurde bisher als deliktspezifische Information lediglich die Zahl der insgesamt erledigten Strafverfahren, die ein im Strassenverkehr begangenes Delikt betreffen, gesondert erhoben. Seit 2004 erfolgt eine der StA-Statistik entsprechende Differenzierung der erledigten Strafverfahren. Aktuelle Bundesergebnisse hierfür liegen bisher nicht vor.

d) *Bewährungshilfestatistik (BewH-Statistik)*: Aus dem grossen Bereich der Vollstreckung ambulanter Sanktionen wird lediglich ein Teilausschnitt statistisch erfasst, nämlich jener der Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer. In der seit 1961 auf Bundesebene veröffentlichten BewH-Statistik werden vor allem die zur Betreuung unterstellten Probanden der Bewährungshilfe nach Art der Straftat, Alter, Staatsangehörigkeit und Art der Beendigung der Unterstellung nachgewiesen.

e) *Strafvollzugsstatistik (StVollz-Statistik)*: In der auf Bundesebene seit 1961 veröffentlichten StVollz-Statistik werden jeweils zum Stichtag 31.3. eines Berichtsjahres demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen im Freiheits- und Jugendstrafvollzug sowie der Sicherungsverwahrten nachgewiesen. Zusätzlich werden Eckdaten zur Belegungsfähigkeit und zur Belegung in allen Einrichtungen des Justizvollzugs (einschl. Untersuchungs- und Abschiebungshaft) sowie die Art der Zugänge und der Abgänge (Gefangenenbewegung) erfasst.

Dieses hier nur verkürzt darstellbare System enthält eine Fülle von unverzichtbaren Infor-

mationen. Es weist allerdings in mehrfacher Hinsicht – teilweise gravierende – Defizite auf:

- Es gibt keine Statistik, in der der «Input» in das System strafrechtlicher Sozialkontrolle insgesamt erfasst wird. In der PKS sind weder die von der Staatsanwaltschaft unmittelbar bearbeiteten Vergehen (insbesondere Wirtschaftsstrafsachen) noch die von den Finanzbehörden abschliessend bearbeiteten Steuerstrafsachen erfasst. Der grosse Bereich der Strassenverkehrsstraftaten ist seit 1963 nicht mehr in der PKS enthalten. Bussgeldverfahren sind nur im Rahmen der Justizstatistik der Strafgerichte summarisch – ohne deliktspezifische Differenzierung – und soweit vom Strafgericht durchgeführt erfasst. Aus den verfügbaren Statistiken können somit keine spezifischen Informationen über Ordnungswidrigkeiten, denen vor allem im Bereich der Wirtschaftsdelinquenz eine nicht zu unterschätzende quantitative Bedeutung zukommt (z.B. Kartellordnungswidrigkeiten), abgeleitet werden.
- Einige Statistiken werden noch nicht oder nicht mehr flächendeckend (StVerfStat, BewHiStat) oder nicht in allen Ländern in vollem Erhebungsumfang (StA-Statistik) geführt.
- In inhaltlicher Hinsicht fehlen Informationen zur Strafvollstreckung bei ambulanten Sanktionen völlig, die Strafvollzugsstatistiken enthalten nur hinsichtlich der Stichtagszählung personenbezogene Nachweise, die wegen dieser Zählweise hinsichtlich der Gesamtzahlen unterschätzt und zu Lasten langstrafiger Gefangener überschätzt sind.
- Der Deliktsnachweis ist teils unvollständig (in der PKS werden keine Strassenverkehrsdelikte nachgewiesen), teils auf einige wenige Deliktsgruppen (StA-Stat, zukünftig auch StP/OWi-Statistik) beschränkt. Lediglich die StVerfStat enthält insoweit umfassende Nachweise, allerdings nur hinsichtlich der schwersten Straftat und ohne Berücksichtigung von kriminologisch-kriminalistischen Merkmalen. Wegen unterschiedlicher Zählweise in PKS und StVerfStat<sup>20</sup> sind die personenbezogenen Nachweise zu den einzelnen Delikten nur bedingt vergleichbar.
- Daten zu Opfern werden nur für einige Delikte in der PKS erfasst.
- Auf Bundesebene liegen im Wesentlichen keine Einzeldatensätze<sup>21</sup> vor; eindeutige Personenidentifikatoren fehlen. Deshalb ist eine

20 In der PKS gilt, dass ein Tatverdächtiger, werden ihm in einem Ermittlungsverfahren mehrere Fälle verschiedener Straftaten zugeordnet, für jede Untergruppe gesondert registriert wird, für die entsprechenden übergeordneten Straftatengruppen bzw. für die Gesamtzahl der Straftaten aber jeweils nur einmal. In der StVStat wird dagegen – entsprechend dem Prinzip der «Einheit der Person» – jede abgeurteilte Person nur einmal gezählt, es sei denn, ein und dieselbe Person wird in verschiedenen Strafverfahren abgeurteilt. Betrifft die Aburteilung verschiedenartige Straftaten, dann erfolgt eine Erfassung bei dem nach Art und Mass mit der abstrakt schwersten Strafe bedrohten Delikt.

21 Dem BKA sollen ab 2007 für die Erstellung der PKS Einzeldatensätze geliefert werden.

verlaufsstatistische Auswertung der Daten nicht möglich. Der Vergleich der Aggregatdaten verschiedener Statistiken ist wegen unterschiedlicher Erfassungszeiträume, Erfassungsgrundsätze und -daten sowie wegen Bewertungsveränderungen, die auf Aggregatdatenebene nicht kontrollierbar sind, methodisch problematisch bzw. zeigt lediglich Unterschiede in den Grössenordnungen, die kaum interpretierbar sind.

- Zu den Delikten und den Tatumständen werden kriminologisch-kriminalistische Merkmale nur für die PKS erhoben. Hinsichtlich der Person werden in den Strafrechtspflegestatistiken regelmässig nur demographische Daten (vor allem Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit) erfasst. In der PKS werden zu Fällen wie zu Tatverdächtigen etliche weitere kriminologisch relevante Merkmale erhoben. Insgesamt sind kriminologisch relevante Merkmale – vor allem in den Strafrechtspflegestatistiken – nur unzulänglich berücksichtigt.

### C. Ergänzende Statistiken

Ergänzend und zur Abrundung können noch einige weitere Statistiken aus anderen Bereichen herangezogen werden, so die vom Statistischen Bundesamt geführten Statistiken, insbesondere die Statistik über Schwangerschaftsabbrüche, die Todesursachenstatistik, die Statistik der Strassenverkehrsunfälle, ferner Statistiken aus dem Datenbestand des Bundeszentralregisters, die Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes aus dem Datenbestand des Verkehrszentralregisters, die vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte Steuerstrafsachenstatistik der Steuerverwaltungen der Länder und der Bundesfinanzverwaltung, die Übersichten des Bundeskartellamtes über Bussgeldverfahren wegen Verdachts eines Verstosses gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen usw.

### D. Amtliche Register als Datenquelle, das Beispiel der Rückfallstatistik

Von der Vielzahl amtlicher, noch nicht für regelmässige statistische Auswertungen genutzten Register sind vor allem zwei vom Bundeszentralregister geführte Justizregister relevant, das Bundeszentralregister und das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister.

a) In das Bundeszentralregister (BZR) werden u.a. sämtliche rechtskräftigen strafgerichtlichen Verurteilungen durch ein deutsches Gericht (§§ 3 ff. BZRG) sowie die Anordnung von Erziehungsmassregeln und von Zuchtmitteln nach JGG (§ 60 BZRG) eingetragen, ferner die Einstellung des Jugendstrafverfahrens nach §§ 45, 47 JGG. Auf der Grundlage von BZR-Daten wurden vor allem Untersuchungen zur Bestimmung von Sanktionswirkungen durchgeführt; die zwischen den Ländern bestehenden, teilweise sehr grossen Unterschiede in der Sanktionierungspraxis ermöglichten hierbei quasi-experimentelle Forschungsansätze<sup>22</sup>. Für statistische Zwecke wurden die Registerdaten erstmals in den Jahren 1986 bis 1990 genutzt.

b) Seit Ende der 90er Jahre gibt es ferner ein länderübergreifendes staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister (ZStV). Eingetragen werden alle staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren, die sich gegen einen bestimmten, bekannten Tatverdächtigen richten, und zwar mit Angaben zur Person des Beschuldigten, zur Tatzeit und zu den Tatvorwürfen. Eingetragen werden ferner die Verfahrenserledigung bei der Staatsanwaltschaft und bei Gericht.

### E. Ergänzung durch Dunkelfeldforschungen

Im Unterschied zu einigen anderen Ländern fehlt es in Deutschland an kontinuierlichen Dunkelfelduntersuchungen. Bundesweite Befragungen wurden erst Ende der 80er Jahre durchgeführt<sup>23</sup>, lediglich einmal beteiligte sich Deutschland am International Crime Victim Survey<sup>24</sup>. Die Ergebnisse der bisherigen, bundesweiten Dunkelfelduntersuchungen sind vor allem «wegen unterschiedlicher Grundgesamtheiten, wegen Unterschieden in den Stichprobengrössen, im Stichprobendesign und in der Befragungsform (...) sowie wegen unterschiedlicher Referenzzeiträume (...) nur bedingt miteinander vergleichbar»<sup>25</sup>. Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz hatten deshalb 2002 eine Arbeitsgruppe beauf-

<sup>22</sup> Vgl. Hügel Ch., Ergebnisse der empirischen Untersuchung, in: Heinz/Hügel, *Erzieherische Massnahmen im deutschen Jugendstrafrecht*, Bonn, 3. Aufl. 1987.

<sup>23</sup> Vgl. zusammenfassend Weiss R., *Bestandsaufnahme und Sekundäranalyse der Dunkelfeldforschung*, Wiesbaden, 1997.

<sup>24</sup> Kury H., Victims of crime, in Kaiser G., Kury H., Albrecht H.-J. (Eds.): *Victims and criminal justice*, Freiburg i. Br., Vol.1, 1991, S. 265 ff.

<sup>25</sup> Erster Periodischer Sicherheitsbericht a.a.O. (Anm. 15), S. 13.



trägt, eine Konzeption für eine periodisch durchzuführende «Bevölkerungsumfrage zu Kriminalitätserfahrungen und Sicherheitserfinden» zu erarbeiten. Die Umsetzung des von dieser Arbeitsgruppe in ihrem Abschlussbericht<sup>26</sup> vorgeschlagenen modularen Befragungskonzepts wird derzeit noch geprüft.

#### F. Datenaufbereitung, -speicherung und Veröffentlichung

Die Einzeldatensätze werden bei den Landeskriminalämtern und bei den Statistischen Landesämtern in festgelegten Tabellen aufbereitet. Bundeskriminalamt und Statistischem Bundesamt werden in den personenbezogenen Statistiken derzeit ausschliesslich Aggregatdaten übermittelt.

Die Einzeldatensätze werden von den Statistischen Landesämtern nach rund einem Jahrzehnt gelöscht. Informationsverluste entstehen deshalb in mehrfacher Hinsicht: Durch die Art der Erhebung (überwiegend in festen Kategorien), durch die Aufbereitung in festen Tabellenprogrammen, durch die nur ein Bruchteil der Auswertungsmöglichkeiten ausgeschöpft wird, durch die Beschränkung der Auswertung auf Aggregatdaten, nicht zuletzt aber durch die Löschung der Einzeldatensätze.

Auf Bundesebene wird die PKS jährlich gedruckt veröffentlicht. Seit 1997 werden die Jahresberichte auch im Internet veröffentlicht; die Tabellen stehen als Excel-Dateien zur Verfügung<sup>27</sup>. Zeitreihen ab 1987 sind zu Fällen, Tatverdächtigen und Opfern als Excel-Dateien abrufbar. Das Statistische Bundesamt veröffentlichte die Fachserie «Rechtspflege» bis Ende der 90er Jahre ausschliesslich in gedruckter Form, einige Jahre lang wurden Print- und elektronische Medien parallel gepflegt, seit 2004 sind ausschliesslich elektronische Publikationen (als Excel- oder pdf-Dateien) verfügbar<sup>28</sup>, darunter sind auch einige Zeitreihen zu Verurteilten oder Gefangenen von der website des Statistischen Bundesamtes abrufbar.

#### G. Datenauswertungen – amtliche und nicht-amtliche Berichterstattungen

Die Jahresberichte der PKS enthalten nicht nur die in Tabellen aufbereiteten Daten, sondern auch ausführliche Erläuterungen und Bewertungen. Demgegenüber beschränkt sich das Statistische Bundesamt weitestgehend auf die Veröffentlichung der Strafrechtspflegestatistiken in Tabellenform.

Mit dem 2001 von der Bundesregierung veröffentlichten Ersten Periodischen Sicherheitsbericht wurde eine alte kriminologische Forderung umgesetzt. Neben der vergleichenden Berücksichtigung der Daten aus den verschiedensten Datenquellen ging es vor allem um die langfristige Betrachtung und Analyse der Entwicklungen. Derzeit wird der Entwurf eines Zweiten Periodischen Sicherheitsberichts erarbeitet, der Anfang 2006 vorliegen soll.

Von Wissenschaftlern werden mehrere Inventare mit zusammenfassenden Übersichten gepflegt. Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz beschreibt Jehle die Strafrechtspflege in Deutschland anhand aktueller Kennzahlen<sup>29</sup>. In den beiden Konstanzer Inventaren stehen Kriminalitätsentwicklung<sup>30</sup> und Sanktionsforschung<sup>31</sup> im Mittelpunkt, im Greifswalder Inventar<sup>32</sup> der Strafvollzug, Aufbau und Pflege dieser Inventare wird durch die Veröffentlichung der Statistikdaten in Form elektronischer, mit Tabellenkalkulationsprogrammen weiterverarbeitbarer Dateien wesentlich erleichtert. Unter den international vergleichenden kriminalstatistischen Darstellungen ist freilich bislang unerreicht das Sourcebook of Criminal Justice Statistics<sup>33</sup>, das in einer Zusammenarbeit zwischen dem Hindelang Criminal Justice Research Center und dem U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, entstanden ist.

## 4. Perspektiven für die Weiterentwicklung des kriminalstatistischen Systems in Deutschland

Die Notwendigkeit einer Reform des jetzigen Systems der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken ist unbestritten. Die Bundesregie-

26 Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz «Regelmässige Durchführung von Opferbefragungen», unveröff. Mskr. (Stand: Sept. 2002).

27 <http://www.bka.de/>, unter: Berichte und Statistiken, Kriminalstatistik. Die Landeskriminalämter sind in den letzten Jahren ebenfalls dazu übergegangen, ihre Jahresberichte auch oder nur im Internet zu veröffentlichen, allerdings nur als pdf-Dateien.

28 Allgemein: <http://www.destatis.de/>; speziell zu den Rechtspflegestatistiken: <http://www.destatis.de/forward.php?url=www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/n0000.csp?treeid=24000>.

29 Jehle J.-M., *Strafrechtspflege in Deutschland*, 2003, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz (<http://www.bmj.bund.de/media/archive/625.pdf>).

30 Vgl. Konstanzer Inventar Kriminalitätsentwicklung: <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/index.htm>

31 Vgl. Konstanzer Inventar Sanktionsforschung: <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/>

32 Vgl. Greifswalder Inventar zum Strafvollzug: <http://www.uni-greifswald.de/%7Els3/GIS/GIS.htm>.

33 <http://www.albany.edu/sourcebook/>

rung hat in ihrem «Ersten Periodischen Sicherheitsbericht», der auch dazu diene, Informationsdefizite festzustellen und nach Wegen der Abhilfe zu suchen, den grundsätzlichen Reformbedarf anerkannt und konkrete Teilziele benannt, um die Kriminalstatistiken zu optimieren. Diese reichen von der regelmässigen Durchführung von Dunkelfelduntersuchungen, der Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage der Strafrechtspflegestatistiken und der Verbesserung der Vergleichbarkeit der Statistiken untereinander, über die Öffnung des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters für statistische Zwecke bis zur Prüfung

des Vorschlags, «mittelfristig eine anonymisierte Datenbank aus Polizei- und Justizdaten aufzubauen, die als Grundlage für eine wissenschaftliche Analyse des Verlaufs krimineller Karrieren und des Strafverfahrens herangezogen werden kann»<sup>34</sup>. Es wird abzuwarten sein, was hiervon umgesetzt werden kann und wird. Die formulierten Perspektiven weisen jedenfalls in die richtige Richtung.

*Prof. Dr. iur. **Wolfgang HEINZ***  
*Universität Konstanz*  
*wolfgang.heinz@uni-konstanz.de*

34 Erster Periodischer Sicherheitsbericht (Anm. 15), S. 601 f.