

Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechts- pflegestatistik in Deutschland



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)

Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechts- pflagestatistik in Deutschland

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	6
1 Einleitung	8
2 Modernisierung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik in Deutschland – Digitalisierung eröffnet Perspektiven	12
2.1 Reformen und Reformbemühungen seit dem Abschluss der ersten AG des RatSWD im Jahr 2009	12
2.2 Grundlagen der Konzeption der aktuellen Arbeitsgruppe des RatSWD	16
3 Empfehlungen	18
3.1 Rechtsgrundlage für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege	18
3.2 Verstetigung eines bundesweiten statistikbegleitenden Viktimisierungssurveys.....	19
3.3 Optimierung der Polizeilichen Kriminalstatistik	20
3.4 Einführung einer Beschuldigtenstatistik	23
3.5 Erweiterung der Erhebungsmerkmale der Strafverfolgungsstatistik	28
3.6 Einführung einer Untersuchungshaftstatistik	32
3.7 Einführung einer Strafvollstreckungsstatistik	33
3.8 Erweiterung der Strafvollzugsstatistik	35
3.9 Erweiterung der Maßregelvollzugsstatistik	37
3.10 Einführung einer Datenbank für verlaufsstatistische Analysen	39
3.11 Einführung einer Rückfallstatistik	43
3.12 Verbesserung der Kompatibilität der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken	45
3.13 Institutionalisierte Einbindung der Wissenschaft	47
3.14 Datenverfügbarkeit in Forschungsdatenzentren	47
3.15 Aufbereitung der Daten und Zugang für die interessierte Öffentlichkeit	49
3.16 Verstetigung eines Periodischen Sicherheitsberichts	51
4 Glossar	52
5 Literaturverzeichnis	54
Mitwirkende bei der Erstellung	58

Abbildungen

Abbildung 1:	Deliktspezifische Anzeigerate für Opfererlebnisse innerhalb der letzten zwölf Monate	14
Abbildung 2:	Erledigung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren gegen bekannte Tatverdächtige	23
Abbildung 3:	Erledigung der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren (gegen bekannte Tatverdächtige), absolute Zahlen.	24
Abbildung 4:	Staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen bekannte Beschuldigte nach Art der Erledigung.	25
Abbildung 5:	Art der Auflagen / Weisungen bei Einstellungen gem. § 153a Abs. 1 StPO.	26
Abbildung 6:	Verurteilungen nach Jugendstrafrecht nach Art der schwersten Sanktion.	28
Abbildung 7:	Informelle (Einstellungen aus Opportunitätsgründen) und formelle Sanktionen (Verurteilungen nach Jugendstrafrecht und nach allgemeinem Strafrecht)	29
Abbildung 8:	Nach allgemeinem Strafrecht Verurteilte nach Art der Sanktion und nach Art der Entscheidung (Strafbefehl/Urteil)	30
Abbildung 9:	Dauer der Untersuchungshaft nach Deliktgruppen	32
Abbildung 10:	Verurteilungen nach allgemeinem Strafrecht nach Art der Sanktion.	34
Abbildung 11:	Gefangenenraten (Stichtagszählung, jeweils 31.03. eines jeden Jahres) nach voraussichtlicher Vollzugsdauer	35
Abbildung 12:	Gefangene mit einer Vollzugsdauer von mehr als 5 Jahren (einschließlich lebenslanger) Freiheitsstrafe (ohne Jugendstrafe) sowie im Maßregelvollzug gem. § 63 StGB Untergebrachte.	37
Abbildung 13:	Im psychiatrischen Krankenhaus, in einer Entziehungsanstalt sowie in Sicherungsverwahrung aufgrund strafrichterlicher Anordnung Untergebrachte (Stichtagszählung, Bestandszahlen jeweils 31.3. eines jeden Jahres).	38
Abbildung 14:	Polizeilich registrierte Straftaten und ermittelte Tatverdächtige im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle (Trichtermodell). Verbrechen und Vergehen insgesamt, ohne Straftaten im Straßenverkehr.	39
Abbildung 15:	Modelle verlaufsstatistischer Untersuchungen	40
Abbildung 16:	Rückfall nach allgemeinem Strafrecht und nach Jugendstrafrecht	43
Abbildung 17:	Tatverdächtige und Beschuldigte in polizeilich eingeleiteten staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren (ohne Straftaten im Straßenverkehr)	45

Executive Summary

■ Gesetzgeber, Wissenschaft und Praxis benötigen valide und gut ausgebaute Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik, zur effizienten Ressourcenplanung, zur rechtsstaatlichen Kontrolle und zur Information der Öffentlichkeit. Die deutsche Kriminalstatistik ist in mehrfacher Hinsicht optimierungsbedürftig. Sie genügt den Anforderungen der verschiedenen Nutzengruppen nur bedingt. Folgende zentrale Desiderate stehen exemplarisch für den erheblichen Veränderungsbedarf:

- Es bedarf einer **bundesweiten, verstetigten Opferbefragung**. Die systematische Bevölkerungsbefragung zu Straftaten ist für eine realistische Einschätzung von Umfang, Struktur und Entwicklung der Kriminalitätslage unerlässlich, weil hierdurch auch Straftaten erfasst werden, die nicht zur Anzeige gebracht und der Polizei nicht bekannt wurden – also das Dunkelfeld erhellt wird.
- Eine kontinuierliche, **einheitliche und flächendeckende Führung der Strafrechtspflegestatistiken** ist nicht gewährleistet, weil sie lediglich auf Verwaltungsanordnungen der Länder beruhen. Geboten ist deshalb die Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage für die Strafrechtspflegestatistiken, die deren flächendeckende Erfassung und Zulieferung gewährleistet, die datenschutzrechtliche Sicherung beinhaltet und die haushaltsrechtliche Basis bildet.
- Eine Vielzahl an Statistiken enthalten Daten zur Kriminalität und Strafrechtspflege in Deutschland. Sie basieren aber auf verschiedenen Aufbereitungs- und Erhebungskonzepten und verwenden unterschiedliche Zählweisen. **Die Interoperabilität zwischen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und den Strafrechtspflegestatistiken** (und diese untereinander) würde das große Erkenntnispotenzial der aufwendig erstellten Einzelstatistiken signifikant fördern.
- Die unabhängige wissenschaftliche Forschung benötigt einen **geregeltten und gesicherten Zugang zu diesen Statistiken und zu deren Mikrodaten sowie zu den Dunkelfeldbefragungen**. Die breite wissenschaftliche Nutzung dieser Daten dient dem wissenschaftlichen und damit auch dem sicherheitsbehördlichen Erkenntnisgewinn, baut Brücken zwischen dem Kriminal- und Justizbereich und sichert gleichzeitig die Qualität der einzelnen Statistiken.
- Die Nutzung von Daten, die bereits jetzt in elektronischer Form in Vorgangsbearbeitungssystemen (IT-Fachverfahren) vorliegen, könnte zu einem evidenzbasierten Umgang mit Kriminalität in Deutschland beitragen. Es ist zu erwarten, dass folgende Vorschläge daher mit vergleichsweise überschaubarem Aufwand realisiert werden könnten:
 - **Demographische Angaben zu den Beschuldigten** sowie Angaben zu den Straftatbeständen würden einen erheblichen Erkenntnisgewinn auf dem Gebiet der staats- und amtsanwaltschaftlichen Entscheidungen bringen. Bislang wird dieser Bereich der Strafverfolgung nur durch die Geschäftsstatistiken der Staats- und Anwaltschaften (StA-Statistik) erfasst. Bisher ist daher unbekannt, bei welchen Tat- und Tätergruppen welche (sog. informellen) Sanktionen, also Einstellungen aus Opportunitätsgründen, durch die Staatsanwaltschaft verhängt werden. Erforderlich ist deshalb die Einführung einer personenbezogenen Beschuldigtenstatistik, vergleichbar der derzeitigen Strafverfolgungsstatistik.
 - Der **Ausbau der Strafverfolgungsstatistik** ist notwendig, um die Umsetzung der kriminalpolitischen Reformen sowohl im sanktionen- als auch im verfahrensrechtlichen Bereich messen und beurteilen zu können. Fast keine der seit 1990 neu eingeführten Sanktionen (z. B. Täter-Opfer-Ausgleich, Betreuungsweisung) und keine der neuen Formen der Verfahrenserledigung (z. B. Verständigung) werden derzeit in der Strafverfolgungsstatistik nachgewiesen.

- Zur **Strafvollstreckung** fehlen, von der Strafvollzugsstatistik und der (derzeit nicht flächendeckend geführten) Bewährungshilfestatistik abgesehen, statistische Daten. Die Geldstrafe ist zwar Hauptstrafe der Gegenwart (ca. 77 % aller Verurteilungen entfallen hierauf), es ist aber beispielsweise unbekannt, wie viele dieser Geldstrafen bezahlt worden sind und wie viele in Ersatzfreiheitsstrafen umgewandelt wurden. In einer Strafvollstreckungsstatistik sollten deshalb künftig u. a. Eckdaten zur Vollstreckung von Geldstrafen erfasst werden.
- Dass die Daten der **Strafvollzugsstatistik** weder dem kriminalpolitischen Datenbedarf noch den Anforderungen auf europäischer Ebene genügen, ist unbestritten. Deshalb sollte die Strafvollzugsstatistik erweitert und hierbei auch **Resozialisierungsangebote** erhoben werden. Die Vorschläge des Strafvollzugsausschusses der Länder aus dem Jahr 1993 bilden eine immer noch aktuelle Vorlage.
- **Jugendarrest** ist rechtsdogmatisch keine Strafe. Dennoch sollte auch der Jugendarrestvollzug, einschließlich des Vollzugs von Ungehorsamsarrest, statistisch erfasst werden.
- Zum **Maßregelvollzug** sollten in allen Bundesländern Daten erhoben werden, die nicht nur demographische Daten sowie die Anlassstraftat beinhalten, sondern auch Angaben z. B. zu psychiatrischen Diagnosen oder zur Unterbringungsdauer.
- Das Strafverfahren ist ein Prozess der Ausfilterung und Bewertungsänderung. Von 100 wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte polizeilich ermittelten Tatverdächtigen werden nur ca. 20 % wegen eines solchen Delikts auch verurteilt. Das derzeitige statistische System erlaubt es nicht festzustellen, wie die Verfahren bei den anderen 80 % erledigt worden sind. Hierzu bedürfte es der **Möglichkeit verlaufsstatistischer Analysen**. In einer Machbarkeitsstudie sollten die Voraussetzungen geklärt werden.
- Das strafrechtliche System bedarf dringend einer **Rückfallstatistik**, um präventive Wirkungen auf ehemalige Täterinnen und Täter analysieren zu können. Derzeit werden Forschungsprojekte zur Legalbewährung durchgeführt. Künftig sollten Rückfallstatistiken eingeführt bzw. verstetigt werden und in das statistische System aufgenommen werden.
- Ein **verstetigter und breit angelegter Sicherheitsbericht** ist für die umfassende Information zur Kriminalitätsslage und zu den strafrechtlichen Reaktionen und deren Wirksamkeit unerlässlich.
- Die **unabhängige Wissenschaft** sollte strukturiert in die Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken eingebunden sein.

Dieser Output richtet sich an Politik, Sicherheits- und Justizbehörden, die statistikproduzierenden Stellen, aber auch an Wissenschaft und interessierte Öffentlichkeit.

1 Einleitung

■ Diesen Bericht leitet die Grundüberzeugung, dass eine erfolgreiche evidenzbasierte Kriminal- und Strafrechtspolitik verlässlicher und aussagekräftiger Statistiken bedarf. Die derzeit in Deutschland dafür zur Verfügung stehenden Daten genügen den Anforderungen moderner empirischer Analysen nur bedingt. Viele gesellschaftlich relevante Fragestellungen sind mit den bestehenden Statistiken im Bereich der Kriminalstatistik und der Strafrechtspflege nicht zu beantworten, wie die folgenden Beispiele veranschaulichen.

Offene Fragestellungen zur Kriminalität(sentwicklung)

In den vergangenen zwei Jahren wurden von der Polizei weniger Straftaten als in den Jahren davor registriert. Ist dieser Rückgang jedoch „real“ oder hat sich lediglich die Anzeigebereitschaft der Bevölkerung verändert? Sind Menschen eher bereit, Straftaten anzuzeigen, wenn sie beim Täter oder der Täterin einen Migrationshintergrund vermuten? In der medialen Darstellung wird immer wieder der Eindruck vermittelt, dass Straftäter „brutaler“ würden, doch gibt es hierfür Belege? Wie viele Straßenverkehrsdelikte registriert die Polizei und wie haben sich diese im Zeitverlauf entwickelt? Haben Unfälle unter Alkohol- oder Drogeneinfluss zugenommen?

Offene Fragestellungen zur Strafjustiz

Neben den Fragen zum unmittelbaren Kriminalitätsgeschehen können wichtige Fragen zu den ordnungspolitischen Reaktionen auf Kriminalität derzeit nicht beantwortet werden. So ist zwar bekannt, dass gut 700.000 (2017: 716.000) Personen jährlich verurteilt werden, allerdings ist unklar, bei welchen Tat- und Tätergruppen die Staatsanwaltschaft oder das Gericht die Verfahren bereits zuvor eingestellt hat.¹ In welchem Maße erfolgen bei welchen Delikten Bewertungsänderungen (z. B. Herabstufung eines polizeilich registrierten versuchten Mordes auf gefährliche Körperverletzung im weiteren Verfahrensverlauf) und wie stark variiert die Verurteilungswahrscheinlichkeit nach Delikt? Wie groß ist die Rückfallwahrscheinlichkeit bei bestimmten Sanktionen und Tätermerkmalen? Wie häufig werden Geldstrafen, z. B. wegen „Schwarzfahrens“ oder Ladendiebstahls, nicht bezahlt und in Form von Ersatzfreiheitsstrafen verbüßt? Die Strafrechtspflegestatistiken liefern hierzu keine Antworten.

Generell gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Statistiken, in denen Daten zur Kriminalität und Strafrechtspflege dokumentiert werden (Tabelle 1). Diese Statistiken dienen aber unterschiedlichen Zwecken, sie basieren auf verschiedenen Aufbereitungs- und Erhebungskonzepten und verwenden unterschiedliche Zählweisen. Dies drückt sich in der fehlenden Kompatibilität sowohl der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) mit den Strafrechtspflegestatistiken als auch unter den einzelnen Strafrechtspflegestatistiken aus. Ein erkenntnisbringender Vergleich oder eine Verbindung zwischen den Daten der Statistiken ist daher nur in eingeschränktem Maße möglich.

¹ Die existierende verfahrensbezogene Justizgeschäftsstatistik über die Tätigkeit der Staats- und Anwaltschaften (StA-Statistik) enthält eine sehr detaillierte Klassifikation der Einstellungsgründe, jedoch nicht nach einzelnen Delikten, sondern nach vergleichsweise hoch aggregierten Sachgebietsschlüsseln. Zur Methodik der StA-Statistik im Überblick siehe Baumann (2015).

Relevanz eines umfassenden Bildes aus Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken

Aktuelle, aussagekräftige und verlässliche Statistiken sind eine notwendige (aber keine hinreichende) Bedingung für evidenzbasierte Kriminalpolitik. Zudem sind umfassende Daten der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken notwendig für eine angemessene rechtsstaatliche Kontrolle und Information der Öffentlichkeit darüber, wie der Staat (insbesondere durch die Judikative) sein Gewaltmonopol zur Herstellung von Sicherheit und Ordnung nutzt. Auf lange Sicht könnte diese Transparenz zu einem erhöhten Vertrauen in den Staat führen. Nicht zuletzt ist die Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken auch für den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn und insbesondere für die Ressourcenplanung in den beteiligten Verwaltungen unabdingbar.

Aus Sicht der Datennutzenden (Gesetzgeber, Verwaltung, Polizei bzw. Sicherheitsbehörden, Judikative, Wissenschaft und Öffentlichkeit) sollte ein kriminalstatistisches System Informationen enthalten zu

- Umfang, Struktur und Entwicklung der Kriminalität, der Tatverdächtigen und der Opfer,
- Tätigkeit und Entscheidungen der Instanzen der Strafverfolgung,
- Zahl und Art der verhängten strafrechtlichen Rechtsfolgen,
- Vollstreckung und Vollzug der Rechtsfolgen,
- Rückfall nach strafrechtlichen Rechtsfolgen.

Einzelne Nutzengruppen, insbesondere die Justizverwaltungen, erwarten darüber hinaus zusätzliche Informationen für Verwaltungszwecke, z. B. für die Personalbedarfsberechnungen. Diese Informationen sollten in zuverlässiger und aussagekräftiger Weise aufbereitet werden, im kriminalstatistischen System untereinander verknüpfbar sein, für die Bildung von Zeitreihen langfristig gespeichert werden und den Nutzenden unter Wahrung datenschutzrechtlicher Belange der Betroffenen auch für eigene Auswertungen zugänglich sein.

Dieser Bericht entwickelt Empfehlungen zur Weiterentwicklung der bestehenden Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik in Deutschland. Adressaten sind politische Entscheidungsträger sowie die mit der statistischen Erfassung in diesem Bereich befassten Behörden. Darüber hinaus erhalten Medien, Wissenschaft und die interessierte Öffentlichkeit mit dieser Veröffentlichung einen Überblick über die Kriminalstatistik und ihre aktuellen bzw. strukturellen Grenzen.

Tabelle 1:
Informationelle Infrastruktur im Bereich „Kriminalität und strafrechtliche Sozialkontrolle“

Verfahrensabschnitt	Statistiken/Register/Lagebilder	Datenart auf Bundesebene
Ermittlungsverfahren		
Aufnahme polizeilicher Ermittlungen	Polizeiliche Lagebilder	Aggregatdaten/ z. T. Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten)
Abgabe der Ermittlungsakten an die Staatsanwaltschaft	Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)	Aggregatdaten, ab 2009 Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten)
Anhängige Ermittlungsverfahren	Zentrales Staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister (ZStV)	Individualdaten (keine Veröffentlichung)
Erledigung durch die Staatsanwaltschaft	Staatsanwaltschaftsstatistik (StA-Statistik)	Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten)
Hauptverfahren		
	Justizgeschäftsstatistik zu Straf- und Bußgeldsachen	Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten)
Aburteilung	Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat)	Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten)
Verurteilung	Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat)	Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten)
	Bundeszentralregister (BZR)	Individualdaten (keine Veröffentlichung)
	Gewerbezentralregister (GZR)	Individualdaten (keine Veröffentlichung)
	Verkehrszentralregister (VZR)	Individualdaten (keine Veröffentlichung)
Strafvollstreckung		
Freiheitsstrafe		
Freiheitsstrafe mit Bewährung (soweit einem hauptamtlichen Bewährungshelfer unterstellt)	Bewährungshilfestatistik (BewHiStat)	Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten ²)
	Bundeszentralregister (BZR)	Individualdaten (keine Veröffentlichung)

² Die Bewährungshilfestatistik wird zurzeit nicht in allen Bundesländern durchgeführt, daher erfolgt derzeit keine Veröffentlichung von Bundesergebnissen.

Verfahrensabschnitt	Statistiken/Register/Lagebilder	Datenart auf Bundesebene
Freiheitsstrafe ohne Bewährung	Strafvollzugsstatistik (StVollzStat) (Stichtagserhebung 31.3.)	Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten)
	Bestand der Gefangenen und Verwahrten	Aggregatdaten
	Bundeszentralregister (BZR)	Individualdaten (keine Veröffentlichung)
Freiheitsentziehende Maßregeln der Besserung und Sicherung		
Sicherungsverwahrung	Strafvollzugsstatistik (StVollzStat) (Stichtagserhebung 31.3.)	Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten)
	Bestand der Gefangenen und Verwahrten	Aggregatdaten
	Bundeszentralregister (BZR)	Individualdaten (keine Veröffentlichung)
Psychiatrisches Krankenhaus/ Entziehungsanstalt	Maßregelvollzugsstatistik	Aggregatdaten ³
	Bundeszentralregister (BZR)	Individualdaten (keine Veröffentlichung)
Straferlass/ Straferledigung	Bewährungshilfestatistik (BewHiStat)	Individualdaten (veröffentlicht: Aggregatdaten ⁴)
	Bundeszentralregister (BZR)	Individualdaten (keine Veröffentlichung)
Wiederverurteilung	Untersuchung zur Legalbewährung (Rückfallstatistik)	Aggregatdaten

³ Die Maßregelvollzugsstatistik wird zurzeit nicht in allen Bundesländern durchgeführt, daher erfolgt derzeit keine Veröffentlichung von Bundesergebnissen.

⁴ Vgl. Fn. 2.

2 Modernisierung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik in Deutschland – Digitalisierung eröffnet Perspektiven

■ Bereits 2007 hat der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um Vorschläge für eine umfassende Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland zu erarbeiten. Seit der Veröffentlichung der Empfehlungen der AG im Jahr 2009 (RatSWD 2009) hat sich die Situation an einigen Stellen leicht verbessert. Dennoch weisen die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken immer noch Defizite auf, weshalb der RatSWD zu Beginn seiner 6. Berufenungsperiode die AG „Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken“ ins Leben gerufen hat. Diese besteht aus wissenschaftlichen und amtlichen Mitgliedern des RatSWD und aus externen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und den einschlägigen statistikproduzierenden Stellen.

Aufgabe der AG war die Durchführung einer Bestandsaufnahme der seither erfolgten Umsetzungen, die Analyse von Umsetzungsdefiziten und hierauf aufbauend die Entwicklung aktualisierter Empfehlungen zur Verbesserung der statistischen Erfassung und Aufbereitung von Daten zu Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland.

2.1 Reformen und Reformbemühungen seit dem Abschluss der ersten AG des RatSWD 2009

Die folgende Übersicht fasst die Weiterentwicklungen und Reformbemühungen seit dem Abschluss der vorangegangenen Arbeitsgruppe im Jahre 2009 zusammen.⁵

Reformen der Polizeilichen Kriminalstatistik

Für das System der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) bedeuten die Jahre 2008 und 2009 eine Zäsur. Zum 01.01.2008 wurde der PKS Straftatenschlüsselkatalog von einem 4-stelligen auf einen 6-stelligen Straftatenschlüssel erweitert, womit eine wesentlich differenziertere Erfassung von Straftaten unter kriminalistisch-kriminologischen Gesichtspunkten möglich wurde. Ab 2008 übermitteln die Landeskriminalämter anstatt aggregierter Standardtabellen Einzeldatensätze an das Bundeskriminalamt (BKA). Seit 2009 gilt das für alle Bundesländer, was dem technischen Fortschritt im IT-Sektor Rechnung trägt. Auswertungen kann das BKA nun nicht mehr nur auf Grundlage eines starren Tabellenwerks, sondern flexibel mit den in der Datenbank gespeicherten PKS-Einzeldatensätzen durchführen. Zudem wird die echte Tatverdächtigenzählung auf Bundesebene möglich. Gleichzeitig erlauben die Datensätze (mit Einbeziehung des Gemeindekatalogs in das PKS-System) kleinräumige Analysen bis auf Gemeindeebene.

In den nachfolgenden Jahren kamen zur PKS weitere Kataloge hinzu und Merkmale vorhandener Kataloge wurden angepasst. Besonders hervorzuheben ist die Einführung des „Opfer-Tatverdächtigen-Katalogs – formal“, des „Opfer-Tatverdächtigen-Katalogs – räumlich-sozial“ und des Katalogs „Geschädigtenspezifisch“ im Jahr 2011. Daneben erfolgten kleinere Erweiterungen und Veränderungen des PKS-Systems, wie z. B. die Erfassung der Staatsangehörigkeit beim Opfer oder die Anpassung von Straftatenschlüsseln, z. B. im Bereich des Computerbetrugs ab 2016 oder der sexuellen Gewalt ab 2017/2018 (siehe auch PKS Jahrbücher Kapitel: Änderungsnachweise).

⁵ Zu früheren Reformbemühungen siehe die Zusammenfassung in: RatSWD 2009: 42 ff.

Im Zuge neuer Gesetzes- und Kriminalitätslagen bzw. neuer Kriminalitätsphänomene sollen ab 2020 alle Bundesländer Daten zu folgenden Merkmalen anliefern:

- Erfassung des Verletzungsgrades beim Opfer,
- Katalog Ereignis (z. B. Sportveranstaltung, kulturelle Veranstaltung),
- Katalog Phänomene (z. B. (D)DoS-Attacke⁶, Ransom⁷, Trickdiebstahl),
- Katalog Tatörtlichkeit (z. B. Schule, Sportgelände, Flughafen) und
- Erfassung der Anzahl der Geschädigten.

Reformen im Bereich von Dunkelfeldstudien

Für eine verlässliche ganzheitliche Beobachtung der Sicherheitslage spielen neben der PKS auch die polizeilich nicht bekannt gewordenen Bereiche der Kriminalität – das sogenannte Dunkelfeld der Kriminalität – eine wichtige Rolle. Regelmäßig wiederholte, bei national-repräsentativen Bevölkerungsstichproben durchgeführte Dunkelfelduntersuchungen können neben Einblicken in die systematische Verzerrung der Daten des Hellfeldes auch Auskunft darüber geben, ob die statistischen Zahlen der PKS die Entwicklung der „Kriminalitätswirklichkeit“ widerspiegeln oder ob sie lediglich das Ergebnis einer Verschiebung der Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld sind. Eine gerade im internationalen Vergleich⁸ etablierte Form von Dunkelfeldstudien sind Repräsentativbefragungen der Bevölkerung, in der Interviewte zu ihren individuellen Opfererfahrungen durch Kriminalität, zu ihrem Anzeigeverhalten und zu ihrer Wahrnehmung von Kriminalität Auskunft geben (siehe RatSWD 2018).

Wissenschaft und Praxis sind sich einig, dass die PKS durch statistikbegleitende, regelmäßige Dunkelfeldstudien ergänzt werden muss (siehe Birkel et al. 2019; Bug/Kroh/Meier 2015). Inzwischen deutet sich hier eine Verbesserung an. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vereinbart:

„Wir betonen die Bedeutung der sozialwissenschaftlichen und kriminologischen Sicherheitsforschung, u. a. die hohe Relevanz von Dunkelfeldstudien [...], und wollen diese wissenschaftlichen Bereiche beim Bundeskriminalamt und in der wissenschaftlichen Forschung durch Universitäten und Dritte stärken“ (CDU, CSU und SPD 2018: 133).

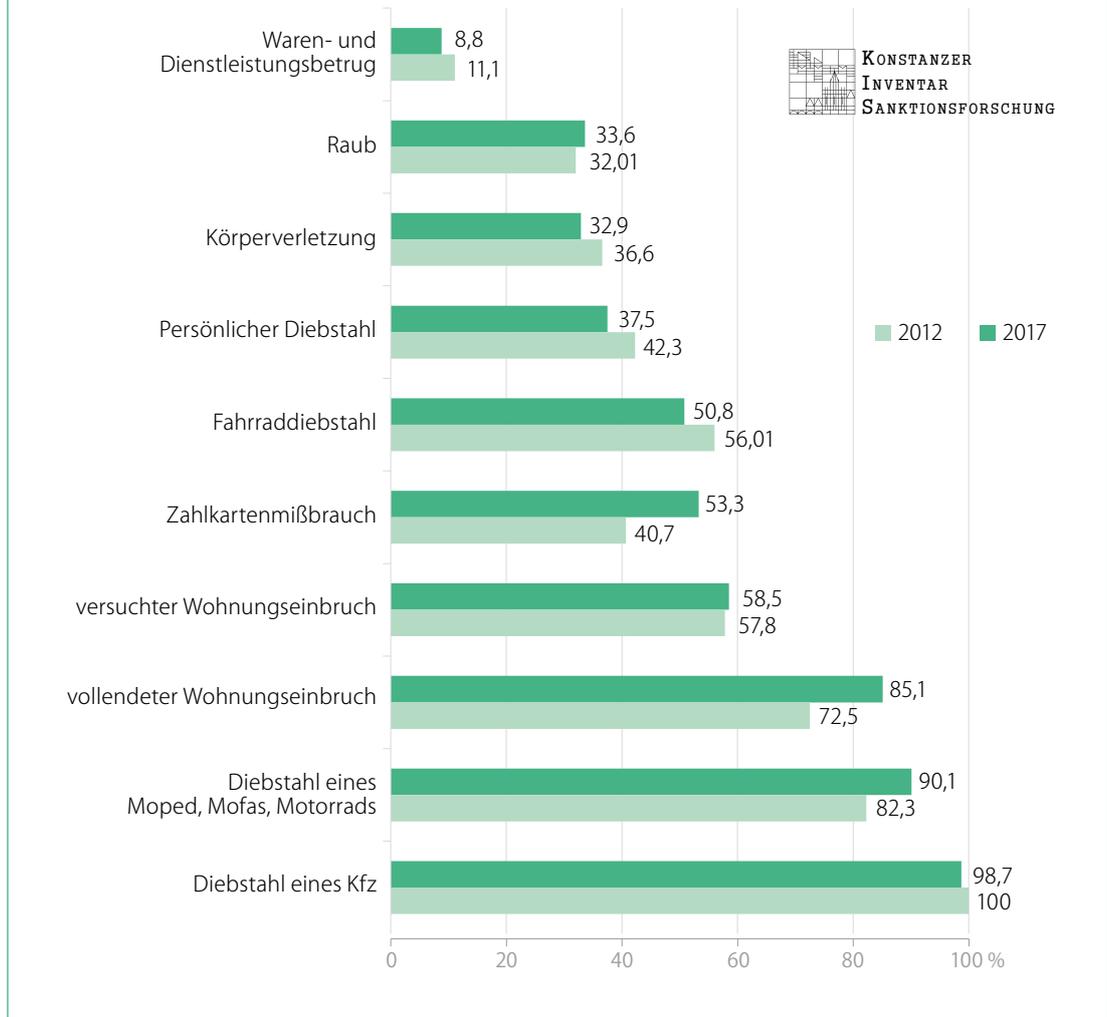
2012 und 2017 wurden auf Bundesebene zwei repräsentative Dunkelfelduntersuchungen realisiert. Zum einen wurde innerhalb des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierten Verbundprojektes „Barometer Sicherheit in Deutschland“ (BaSiD) der „Deutsche Viktimisierungssurvey 2012“ (DVS 2012 siehe Birkel et al. 2014) gemeinsam vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg und dem BKA umgesetzt. Befragt wurden ca. 35.500 Personen. Mit dem „Deutschen Viktimisierungssurvey 2017“ (DVS 2017 siehe Birkel et al. 2019) hat das BKA zum anderen eine Wiederholung der Studie von 2012 mit 31.200 befragten Personen durchgeführt. Der DVS 2017 wurde aus Mitteln des Fonds für die Innere Sicherheit (ISF) der EU gefördert. Die beiden bundesweit repräsentativen Opferbefragungen haben gezeigt, dass die Anzeigebereitschaft deliktispezifisch unterschiedlich hoch ist (vgl. Abbildung 1), wobei weitere Faktoren differenzierend wirken.

6 (D)DoS= (Distributed) Denial of Service. Gemeint sind gezielte und gesteuerte Massenanfragen auf einen Server, um diesen unter der Überlastung zusammenbrechen zu lassen.

7 Ransom = Lösegeld. Gemeint ist das gezielte Verbreiten von Schadsoftware, die bei (versehentlicher) Installation die Festplatte verschlüsselt und deren Inhalt nur gegen einen Entsperrcode freigibt, den die Täter gegen Zahlung eines bestimmten Lösegeldes, in der Regel in Bitcoin, mitteilen (oder eine entsprechende Bereitschaft zur Mitteilung zumindest vortäuschen).

8 Niederlande: Veiligheidsmonitor (CBS 2018); England und Wales: Crime Survey for England and Wales (CSEW) (ONS 2017); USA: National Crime Victimization Survey (NCVS) (Morgan und Truman 2017); Schweden: Swedish Crime Survey (Brå 2018).

Abb. 1: Deliktspezifische Anzeigeraten für Opfererlebnisse innerhalb der letzten zwölf Monate.
Bundesweite Repräsentativbefragung 2012 (N=35.503), 2017 (N=31.192)



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Daten von Birkel et al. 2019, Abb. 20

Im Dezember 2017 hat die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder (IMK) beschlossen, künftig eine regelmäßige, bundesweite Opferbefragung im Turnus von zwei Jahren durchführen zu lassen. Der RatSWD hat 2018 die Ziele der Bund-Länder-Projektgruppe deutlich unterstützt und flankierende Empfehlungen zur Qualitätssicherung und wissenschaftlichen Begleitung von Viktimisierungssurveys veröffentlicht (RatSWD 2018). Diese werden im Folgenden unter Empfehlung 2 aufgegriffen.

Reformen der Strafrechtspflege- und der Justizgeschäftsstatistiken

In der Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat) werden seit 2009 die Angaben zur Strafhöhe (Dauer bei Freiheitsstrafen bzw. Zahl und Höhe der Tagessätze bei Geldstrafen) als Einzelwerte (statt der bisherigen Klassierung) erfasst. Außerdem fanden Anpassungen bei den Sanktionsklassifikationen statt (z. B. Erfassung des Jugendarrestes gemäß § 16a JGG und strafrechtliche Vermögensabschöpfung). Auch die veröffentlichte Geschäftsstatistik der Strafgerichte differenziert nach Einzelsachgebieten, ausgewählte Einzelsachgebiete sind aber zu Sachgebietsgruppen zusammengefasst (z. B. Zusammenfassung von Sachgebieten 52-54 zur Gruppe „Verfahren gegen Polizeibedienstete“).

Ab dem Berichtsjahr 2017 steht in GENESIS-Online die Tabelle „Vor dem Amtsgericht erledigte Strafverfahren: Bundesländer, Jahre, Sachgebiete“ im gleichen Detailgrad wie bei der Geschäftsstatistik der Staatsanwaltschaften zur Verfügung.

Ferner gab es in den letzten Jahren bei der Datenerfassung in den Berichtsstellen Veränderungen: Mittlerweile werden in fast allen Bundesländern IT-Fachverfahren für die Erstellung aller Statistiken im Bereich Justiz und Rechtspflege angewandt (vgl. Kapitel 2.2).

Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode wurde vereinbart: „Um ein Gesamtbild der langfristigen Kriminalitätsentwicklung zu bekommen, streben wir eine zügige Aktualisierung des Periodischen Sicherheitsberichts an. Um die Aussagekraft der Strafrechtspflegestatistiken zu erhöhen, werden wir in Zusammenarbeit mit den Ländern ein Strafrechtspflegestatistikgesetz schaffen. Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sollen langfristig zu einer Verlaufsstatistik zusammengeführt werden. Hierzu soll eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben werden“ (CDU, CSU und SPD 2018: 133).⁹ In Ausführung dieser Vereinbarung befasst sich derzeit eine durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Strafrechtspflegestatistikgesetz“ mit dem Entwurf einer bundesgesetzlichen Grundlage und mit möglichen Änderungen/Ergänzungen der bestehenden statistischen Strukturen und einzelner Erhebungsmerkmale (vgl. Kapitel 3.1).

Reformbemühungen für einen geregelten, transparenten Datenzugang für die Forschung

Bei den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken ist eine Verbesserung der Verfügbarkeit von Daten für die Wissenschaft festzustellen:

Das BKA hat sein Angebot an Tabellen (als PDF-Dokument und auch als Excel-Datei verfügbar) stark ausgebaut. Auf der BKA Homepage werden unter „Aktuelle Informationen/Statistiken und Lagebilder/Polizeiliche Kriminalstatistik“ beginnend mit dem Jahr 2012 eine Vielzahl von aggregierten Informationen zu Fällen, Tatverdächtigen und Opfern auf Bundes-, Länder-, Kreis- und Städteebene im Excel- und csv-Format zur Verfügung gestellt. Diese Informationen ergänzen das darüber hinaus bestehende Angebot an PKS-Jahrbüchern und fachlichen Broschüren zur PKS. Daneben erstellt die Fachdienststelle für die PKS im BKA auf Anfragen bedarfsorientierte Sonderauswertungen auf Basis der Einzeldatensätze. Zudem wird das Portal für Open Governance Data (GOV-Data-Portal) der Bundesregierung¹⁰ mit diesen Statistiken (im csv-Format) bedient.

Auch die Fachserien der Justizgeschäftsstatistiken und der Strafrechtspflegestatistiken des Statistischen Bundesamtes stehen in entsprechenden Formaten (als PDF-Dokument und auch als Excel-Datei) zur Verfügung.¹¹ Hinzu kommt ein kontinuierlicher Ausbau der Datenbank GENESIS-Online, anhand derer eine selbstständige Zusammenstellung von Tabellen durch die Nutzenden möglich ist.¹² Seit 2005 stehen der Wissenschaft über das Forschungsdatenzentrum der Statistischen Landesämter auf Antrag auch anonymisierte Mikrodaten der Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat) für wissenschaftliche Auswertungen zur Verfügung (ausführlich: Kapitel 2.2 und 3.14). Auch hier haben sich die Auswertungsmöglichkeiten für Forschende verbessert, da z. B. die Strafschwere seit 2009 bei Freiheits-/Jugendstrafen und bei Geldstrafen nicht mehr in festen Kategorien, sondern unklassiert erhoben wird (s.o.). Für die Befragungsdaten des Viktimisierungssurveys Sicherheit und Kriminalität in Deutschland (Birkel et al. 2014; Birkel et al. 2019) ist über einen Zugang für die unabhängige wissenschaftliche Forschung noch nicht entschieden.

⁹ Auch im Koalitionsvertrag für NRW zwischen CDU und FDP für die 17. Legislaturperiode ist festgehalten, dass die Verbindung von polizeilicher Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik zu einer einheitlichen Verlaufsstatistik im Rahmen einer Machbarkeitsstudie geprüft werden wird (CDU-NRW und FDP-NRW 2017).

¹⁰ https://www.govdata.de/web/guest/daten/-/searchresult/q/Polizeiliche+Kriminalstatistik/f/type%3Adataset%2C/s/lastmodification_desc (Zugriff am 15.01.2020).

¹¹ Abrufbar unter: <https://www.destatis.de> (Zugriff am 15.01.2020). Ältere Ausgaben sind dort in der Statistischen Bibliothek abrufbar.

¹² Abrufbar unter: <https://www-genesis.destatis.de>. (Zugriff am 15.01.2020).

2.2 Grundlagen der Konzeption der aktuellen Arbeitsgruppe des RatSWD

Aufgabe der Arbeitsgruppe war es zunächst, den allgemeinen Bedarf an Informationen zu formulieren, die in den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken verfügbar sein sollten sowie insoweit bestehende Defizite festzustellen. Danach weist die bestehende Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik trotz der oben beschriebenen Reformen weiterhin erhebliche Defizite auf:

- a. **Rechtliche Defizite:** Diese bestehen insbesondere hinsichtlich der fehlenden Rechtsgrundlage der Strafrechtspflegestatistiken.
- b. **Datenverfügbarkeit:** Insbesondere fehlen Dunkelfelduntersuchungen, eine Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft, Ausweitungen der Nachweise zur Strafvollstreckung sowie eine Rückfallstatistik. Erweitert werden sollten die Daten zur Strafverfolgung, zum Strafvollzug sowie zum Maßregelvollzug. Des Weiteren ist die Vergleichbarkeit der verschiedenen Statistiken begrenzt und es mangelt an einer personenbezogenen Verknüpfung der Mikrodaten der Strafrechtspflegestatistiken, weshalb die Prozesse der Ausfilterung und Bewertungsänderungen nicht adäquat abgebildet werden können.
- c. **Datenzugang:** Eine regelmäßig aktualisierte Zusammenschau der Ergebnisse der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken mit wissenschaftlichen Befunden fehlt. Aber erst diese Zusammenschau ergibt ein umfassendes Bild von Kriminalität und strafrechtlicher Sozialkontrolle. Dem dienen die Periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung von 2001 und von 2006 (BMI und BMJV 2001; 2006), die seither nicht mehr fortgeführt worden sind. Außerdem soll die Verfügbarkeit der Daten der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken für die Wissenschaft in den Forschungsdatenzentren ausgebaut werden.

Neue Perspektiven durch Digitalisierung

Durch die zunehmende Digitalisierung¹³ und technische Weiterentwicklung liegen bestimmte Daten, die für die Erstellung amtlicher Statistiken bedeutsam und für Auswertungen zu kriminologischen und kriminalpolitischen Fragestellungen von großem Interesse sind, bereits in elektronischer Form in Vorgangsbearbeitungssystemen (IT-Fachverfahren) vor. Mittlerweile wird in allen Bundesländern zumindest ein Teil der Strafrechtspflegedaten elektronisch in IT-Fachverfahren gespeichert, um „Geschäftsabläufe zu beschleunigen und effektiver zu gestalten“ (Kral und Sendelbeck 2019: 221). Auch die Datenerfassung für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege und für die Justizgeschäftsstatistiken erfolgt mittlerweile zum Großteil über IT-Fachverfahren.

Für die Weiterentwicklung der bestehenden Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken ist es in hohem Maße interessant, welche Informationen in den IT-Fachverfahren enthalten und für statistische Zwecke nutzbar sind: Gegebenenfalls könnten bereits gespeicherte Daten – vorbehaltlich der erforderlichen Genehmigungen und datenschutzrechtlichen Prüfungen – an die Statistischen Landesämter geliefert und für statistische Zwecke verwendet werden. Hier dürfte vor allem ein Programmieraufwand bestehen, der vermutlich geringer ist als bei einer „händischen“ Erhebung derartiger Merkmale für statistische Zwecke.

Es existiert eine Vielzahl von verschiedenen Fachverfahren, die mit unterschiedlicher Software und somit unklarer Interoperabilität oder im Papierformat umgesetzt werden. Diese Fachverfahren variieren zwischen den Bereichen der Strafrechtspflege (z. B. Staatsanwaltschaften und Strafgerichte) und z. T. auch zwischen den Instanzen sowie zwischen den Bundesländern.¹⁴

¹³ Zur Entwicklung von elektronisch abgewickelten Abläufen in der Justiz („e-justice“) sowie zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der e-Akte: Kral und Sendelbeck 2019: 218 ff. mit weiteren Nachweisen.

¹⁴ Für die Geschäftsstatistiken im Bereich der Strafrechtspflege gilt: Die Daten der Geschäftsstatistik der Staatsanwaltschaften entstammen in allen Bundesländern den IT-Verfahren web.sta oder MESTA. Auf der Ebene der Strafgerichte (StP/OWi-Statistik) kommen in den Bundesländern forumSTAR-Straf, EUREKA-Straf, AULAK, MEGA oder JUDICA zur Anwendung (bei den Oberlandesgerichten erfolgt die Datenerfassung dagegen z. T. noch über eine Papierfassung). Auch die Daten für die drei Personenstatistiken der Strafrechtspflege stammen derzeit aus verschiedenen IT-Fachverfahren. Für die Strafverfolgungsstatistik werden Daten aus web.sta oder MESTA geliefert und in einigen Bundesländern z.T. auch aus EUREKA-Straf, JUDICA oder noch

Bundesweit wird der Einsatz von informationstechnischen Systemen im Justizbereich durch die „Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz“ (BLK) koordiniert, die seit dem Jahr 2012 als ständige Arbeitsgruppe des E-Justice-Rates eingerichtet ist.¹⁵ Es gibt Überlegungen, dass in Zukunft ein gemeinsames Fachverfahren für verschiedene Bereiche der Justiz und Rechtspflege (Staatsanwaltschaft (StA) und Gericht) entwickelt wird, das in allen Bundesländern zur Anwendung kommen soll (Kral und Sendelbeck 2019: 227; siehe hierzu auch BLK 2018). Am 20.09.2017 hat der E-Justice-Rat der Unterzeichnung eines Verwaltungsabkommens zur Entwicklung und Pflege eines gemeinsamen Fachverfahrens und zur Vereinheitlichung der IT im Justizbereich zugestimmt (E-Justice-Rat 2017). Bereits jetzt ist zu beobachten, dass zunehmend Schnittstellen zwischen verschiedenen Bereichen der Fachanwendungen für polizeiliche, staatsanwaltschaftliche und gerichtliche Daten eingerichtet werden – z. B. in Niedersachsen zwischen den Vorgangssystemen der Staatsanwaltschaften (web.sta) und der Polizei (NIVADIS).¹⁶

Ein zentrales Anliegen für diesen Bericht war es, die Chancen der zunehmenden Digitalisierung im Bereich Polizei, Justiz und Rechtspflege für statistische Zwecke nutzbar zu machen. Von besonderem Interesse war daher, welche Daten von kriminalpolitischem, statistischem und kriminologischem Interesse bereits in elektronischer Form in Vorgangsbearbeitungssystemen (IT-Fachverfahren) vorliegen. Hierzu wurde für jede Statistik eine Liste mit – aus Sicht der Arbeitsgruppe – „zwingend notwendigen“ bzw. „wünschenswerten“ Erhebungsmerkmalen erstellt, anhand derer geprüft werden sollte, welche Daten bereits digital in den Vorgangsverwaltungssystemen vorliegen. Eine für einige Statistiken erfolgte Prüfung zeigte, dass viele der gewünschten Merkmale in den Fachverfahren grundsätzlich verfügbar sind. Es zeigte sich, dass die Abfrage, ob interessierende Sachverhalte bereits in IT-Fachverfahren von Staatsanwaltschaften und Gerichten in Deutschland vorhanden sind oder nicht, in dieser pauschalen Form nicht zu eindeutigen Ergebnissen führte. Die Art der Erfassung, Registrierung, Ablage und damit der potenziellen Verfügbarkeit unterscheidet sich zwischen den Fachverfahren. Der Ansatz, bereits in den IT-Fachverfahren vorhandene Merkmale für statistische Zwecke nutzbar zu machen, sollte bei potenziellen künftigen Reformen des kriminalstatistischen Systems weiterverfolgt werden. Eine zunehmende Harmonisierung der IT-Fachverfahren könnte die einheitliche Verfügbarkeit bestimmter Merkmale in den IT-Fachverfahren in Zukunft nochmals verbessern.

über eine Papiererfassung. Die Daten für die Zählkartenstatistik zum Strafvollzug entstammen in allen Bundesländern den IT-Verfahren ADV-Vollzug, BASIS-Web oder IVS. Für die Bewährungshilfestatistik werden die Daten u. a. aus dem IT-Verfahren SoPart geliefert. Diese Statistik wird derzeit nicht in allen Ländern durchgeführt.

15 Zu den Aufgaben der BLK gehört die Schaffung von Voraussetzungen für eine länderübergreifende elektronische Zusammenarbeit, z. B. durch Hinwirken auf gemeinsame Standards. Außerdem ist die BLK u. a. mit der Entwicklung gemeinsamer IT-Verfahren betraut. Siehe näher: <https://justiz.de/BLK/index.php> und https://justiz.de/e_justice_rat/index.php (Zugriff am 15.01.2020).

16 Informationen zum Datenaustausch zwischen web.sta und NIVADIS unter: https://www.mj.niedersachsen.de/themen/personal_haushalt_organisation_iteinsatz/iteinsatz_justiz/staatsanwaltschaften-10572.html (Zugriff am 15.01.2020).

3 Empfehlungen

3.1 Rechtsgrundlage für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege

Eine transparente und fest verankerte bundesgesetzliche Grundlage für die Personenstatistiken der Kriminal- und Strafrechtspflege liegt derzeit nicht durchgehend vor. Für die **Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)** findet sie sich im Bundeskriminalamtsgesetz (BKAG). Gemäß § 2 Abs. 6 Nr. 1 BKAG hat das BKA als Zentralstelle zur Unterstützung der Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten strategische und operative kriminalpolizeiliche Analysen, Statistiken, einschließlich der Kriminalstatistik, und Lageberichte zu erstellen und hierfür die Entwicklung der Kriminalität zu beobachten und auszuwerten. Diese Aufgabe schlägt sich in der jährlichen Veröffentlichung der PKS und den verschiedenen Lagebildern zu wichtigen Kriminalitätsbereichen nieder.¹⁷

Für die **Rechtspflegestatistiken** gibt es dagegen keine spezifische bundesgesetzliche Regelung, die Berichtskreis, Periodizität, Erhebungsmerkmale und Entscheidungsgremien normiert.¹⁸ Vielmehr bereiten die Statistischen Ämter Daten auf, für die die Justizministerien in ihren Gremien die Erfassung bei den Gerichten, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugseinrichtungen und eine Datenbereitstellung an die Statistik beschlossen haben. Die Strafrechtspflegestatistiken basieren demnach auf Liefervereinbarungen und Verwaltungsanordnungen der Länder.¹⁹

Die **Bewährungshilfestatistik und die Maßregelvollzugsstatistik** werden zurzeit nicht in allen Bundesländern durchgeführt. Diese regionale Unvollständigkeit und auch methodische Aspekte haben zur Folge, dass die Veröffentlichungen zur Bewährungshilfestatistik seit 2011 und zur Maßregelvollzugsstatistik seit 2013/2014 eingestellt wurden.²⁰

Für die Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage für die Strafrechtspflegestatistiken sprechen bereits datenschutzrechtliche Gründe. Außerdem gewährleistet sie eine kontinuierliche, einheitliche und flächendeckende Datenerhebung und -aufbereitung für diese Statistiken und sichert ihre Durchführung haushaltsrechtlich ab (siehe BT-Drs. 17/13715: 6). Diese Feststellungen sind nicht neu. Die Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege war bereits Gegenstand der Empfehlungen des RatSWD vor zehn Jahren (RatSWD 2009: 49 ff.). Ein Fortschritt gegenüber der damaligen Sachlage ist die Gründung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Strafrechtspflegestatistikgesetz“ durch das BMJV.

17 https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/lagebilder_node.html (Zugriff am 18.10.2019)

18 § 3 Abs. 3 BStatG regelt lediglich die Statistikerstellung bei Landesstatistiken im Allgemeinen, an deren bundeseinheitlicher Zusammenstellung ein Bundesinteresse besteht.

19 Die Justizgeschäftsstatistiken sind hier explizit nicht gemeint. Die geforderte gesetzliche Grundlage soll sich nur auf die Personenstatistiken der Strafrechtspflege beziehen, da die Geschäftsstatistiken der Strafgerichte und der Staatsanwaltschaften vor allem Verwaltungszwecken der Länder dienen (z. B. Ermittlung des Personalbedarfs), siehe schon: RatSWD 2009: 50.

20 Daten zur Bewährungshilfestatistik werden seither noch auf Länderebene aktualisiert. Daten zur Unterbringung im Maßregelvollzug werden im Auftrag des BMJV einmal im Jahr vom Statistischen Bundesamt zusammengestellt und dem BMJV, allen Landesjustizministerien und allen Statistischen Ämtern der Länder zur weiteren Verwendung zur Verfügung gestellt (zuletzt aktualisiert im März 2019 für die Bewegungsstatistik 2016 und die Bestandsstatistik zum 31.03.2017). Auch diese Arbeitsunterlage enthält kein Bundesergebnis, sondern die Bestands- und Bewegungsdaten der Daten liefernden Länder, die im Zeitablauf variieren. Diese Statistiken enthalten Informationen von erheblicher rechtspolitischer Bedeutung (z. B. Unterstellung von Verurteilten bzw. Straftlassenen unter Bewährungsaufsicht und Vollzug von Maßregeln der Besserung und Sicherung).

Empfehlung 1

Der RatSWD begrüßt, dass auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage für die Strafrechtspflegestatistiken anstrebt. Ohne gesetzliche Grundlage ist eine flächendeckende Führung der Strafrechtspflegestatistiken nicht gewährleistet. Es bedarf eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes, durch das die kontinuierliche und flächendeckende Durchführung bereits bestehender bzw. ergänzend einzuführender Statistiken, die Weitergabe der entsprechenden Einzeldatensätze an das Statistische Bundesamt sowie der Zugang der unabhängigen Wissenschaft zu den Einzeldatensätzen (z. B. über die FDZ) abgesichert werden.

3.2 Verstetigung eines bundesweiten statistikbegleitenden Viktimisierungssurveys

Die AG begrüßt den Beschluss der Innenministerkonferenz vom 07.–08.12.2017 für die Verstetigung eines bundesweiten Viktimisierungssurveys (IMK 2017: TOP 21). Die Qualität solcher Dunkelfeldbefragungen ist ein entscheidender Faktor für eine erfolgreiche evidenzbasierte Politikberatung im Bereich der Inneren Sicherheit und der benachbarten Politikfelder. Der RatSWD hat hierzu ein gesondertes Papier veröffentlicht mit flankierenden Empfehlungen zur Qualitätssicherung und wissenschaftlichen Begleitung (RatSWD 2018). Ein wesentliches Ziel der Dunkelfeldbefragung ist es, nicht nur die Höhe von Prävalenz- und Anzeigeraten zu bestimmen, sondern vor allem deren Veränderung bzw. regionale Varianz sichtbar zu machen. Wesentliche Aspekte in der Qualitätssicherung stellen die Größe der Stichprobe und ihre Ziehungsmethodik dar. Die schwereren Straftaten (z. B. Raub, schwere Gewalt- oder Sexualdelikte) gehören zu den eher mittelhäufigen oder seltenen Delikten. Diese Delikte erregen aber regelmäßig die öffentliche Aufmerksamkeit und erzeugen (kriminal-)politischen Handlungsdruck. Nur mit einer ausreichend großen Basisstichprobe sind zumindest die mittelhäufigen Straftaten auf Bundesebene methodisch valide abbildbar. Die Stichprobengröße ist auch für zuverlässige Gruppen- und Regionalvergleiche und für die in besonderem polizeilichem Interesse stehende Abschätzung von Anzeigeraten entscheidend.

Generell sollte das Ziel sein, ein Design für den Viktimisierungssurvey zu wählen, das eine möglichst verzerrungsarme und kontrollierte Verteilung der Ausfälle auf einem stabilen Niveau mindestens für die nächsten 10 Jahre ermöglicht. Wünschenswert wäre daher ein regelmäßiger 2-jähriger Turnus für Wiederholungsbefragungen, um Veränderungen zeitnah erkennen und damit zugleich Anschluss an die internationale Forschung halten zu können.²¹

Hinsichtlich der Erhebungsmethode stellt eine Face-to-face-Befragung den idealen Modus dar, da dieser unabhängig von aktuellen technischen Standards und über einen längeren Zeitraum replizierbar ist und hohe Teilnahme- bzw. Rücklaufquoten gewährleistet. Diese Methode wird außerdem in den bereits etablierten Studien in England und Wales und den USA mit guten Ergebnissen durchgeführt. Die Übernahme des Befragungsmodus für den deutschen Viktimisierungssurvey würde also die internationale Vergleichbarkeit der Ergebnisse erhöhen. Inhaltlich sollte ein Viktimisierungssurvey zuvorderst – in einer für Interviewte verständlichen und gleichzeitig mit dem Vorgehen in der PKS möglichst kompatiblen Art und Weise – die Viktimisierungsquote in der Gesellschaft für häufige und mittelhäufige Opferdelikte zuverlässig abbilden. Im Falle von konkreten Viktimisierungen sind zusätzliche Angaben zu Tatkonstellationen, Schadensarten und zum Anzeigeverhalten zentral, um einen Bezug zu den Daten der PKS herstellen zu können. Neben den Opfererfahrungen sollte auch das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung abgefragt werden. Aus wissenschaftlicher Perspektive und im Sinne einer evidenzbasierten Politikberatung ist es wichtig, die Daten aus den Viktimisierungssurveys mit übergeordneten gesellschaftspolitischen Fragestellungen in Verbindung zu setzen. Die Berücksichtigung wichtiger Rahmenfaktoren, wie die persönlichen Einstellungen zu

²¹ Niederlande: Veiligheidsmonitor (CBS 2018); England und Wales: Crime Survey for England and Wales (CSEW) (ONS 2017); USA: National Crime Victimization Survey (NCVS) (Morgan und Truman 2017); Schweden: Swedish Crime Survey (Brå 2018).

verschiedenen, in diesem Kontext relevanten Themen, erhöht die Qualität von analytischen Schlüssen. Derartige Einstellungen können in einer kleineren Stichprobe und in rotierenden Modulen abgefragt werden.

Die Durchführung einer Dunkelfeldstudie ist eine staatliche Aufgabe. Der aktuelle Koalitionsvertrag bekennt sich dazu explizit (CDU, CSU und SPD 2018: 133). Aus wissenschaftlicher Sicht ist es jedoch notwendig, dass nicht (nur) Sicherheitsbehörden die Umsetzung und Analyse verantworten. Wissenschaft und Forschung sollten institutionalisiert bei der inhaltlichen und methodischen Planung sowie zur Begleitung der Erhebung einbezogen werden. Damit würde nicht nur ein kontinuierlich hoher wissenschaftlicher Standard, sondern auch eine breitere thematische Vielfalt und Grundlagenforschung unterstützt. Dazu sind bereits vor der Feldphase Regelungen für den (zeitnahen) Datenzugang für die unabhängige Wissenschaft und Forschung förderlich. Ein geregeltes, für die Nachnutzung offenes Forschungsdatenmanagement sollte Standard sein, um das wissenschaftliche Potential wie auch die gesellschaftliche Bedeutung steuerfinanzierter Dunkelfeldstudien signifikant zu erhöhen.

Empfehlung 2

Verstetigung eines bundesweiten statistikbegleitenden Viktimisierungssurveys, der methodisch valide Aussagen über Opfererfahrungen zulässt, wissenschaftliche Forschungsinteressen ausreichend berücksichtigt, multidisziplinär interessierende Fragestellungen aufnimmt und international anschluss- und vergleichsfähig ist. Erforderlich ist deshalb eine externe wissenschaftliche Begleitung bei Planung und Umsetzung.

3.3 Optimierung der Polizeilichen Kriminalstatistik

Die PKS erfasst seit 1959 die Staatsschutzdelikte nicht mehr und seit 1963 auch nicht mehr die Verkehrsdelikte. Letzteres führte zur damaligen Zeit zur Reduktion des Gesamt-Fallaufkommens um ein Fünftel (BKA 2019a: 4). Während die Staatsschutzdelikte von der Polizei weiterhin statistisch erfasst werden, jedoch in separaten, nicht im Ganzen publizierten Datensammlungen, führt die Polizei zu den Verkehrsdelikten auch intern keine Statistiken.

Verkehrsdelikte

Für Unfälle im Fahrverkehr mit Personen- oder Sachschäden, die von der Polizei aufgenommen worden sind, erfolgt eine Datenerhebung über die Verkehrsunfallstatistik (Statistisches Bundesamt 2018b). Die angebliche „Doppelerfassung“ der Verkehrsdelikte in dieser Statistik war 1963 der offizielle Grund dafür, die Verkehrsdelikte aus der PKS herauszunehmen (BKA 2019a: 4). Dieses Argument ist allerdings nicht stichhaltig, weil die Verkehrsunfallstatistik nur Daten zu Verkehrsunfällen erhebt, aber selbst im Kernbereich der Verkehrsdelinquenz, z. B. bei folgenloser Trunkenheitsfahrt gem. § 316a StGB, gar kein Unfall vonnöten ist. Zudem differenziert die Statistik zwar unter anderem nach Fehlverhaltensarten, geht dabei aber nicht von der strafgesetzlichen Terminologie aus. Sie umfasst auch nicht das Ausmaß des Handlungsunrechts (insbesondere findet sich keine Differenzierung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit, etwa hinsichtlich der fahrlässigen Körperverletzung oder Tötung im Straßenverkehr). Weiterhin erlaubt die Statistik auch keinerlei sichere Rückschlüsse darauf, ob der Unfallverursacher lediglich eine Ordnungswidrigkeit oder aber eine Verkehrsstraftat begangen hat. Die nach ganz anderen Kriterien strukturierte und an anderen Bedarfen orientierte Verkehrsunfallstatistik ist demnach keine „Verkehrskriminalstatistik“ und kann sie auch nicht ersetzen.

Auf der Ebene der StVerfStat machen die Straftaten im Straßenverkehr ca. 20 % der Verurteilungen aus (Statistisches Bundesamt 2017). Das entsprechende Sachgebiet schlägt auf staatsanwaltschaftlicher Ebene mit 18 % aller Abschlussverfügungen zu Buche (jeweils Stand 2017) (Statistisches Bundesamt 2018c). Es ist insofern plausibel, dass durch die Ausklammerung der Verkehrsstraftaten auch weiterhin auf polizeilicher Ebene das Fallaufkommen um ca. 20 % unterschätzt wird.

Das Fehlen der Verkehrsdelikte in der PKS ist ein Problem für alle verlaufsbezogenen Analysen des deutschen Kriminaljustizsystems, weil letztlich das Gesamt-Fallaufkommen auf polizeilicher Ebene unbekannt bleibt. Ausfilterungsprozesse können daher nur unter Ausklammerung der Verkehrsdelinquenz analysiert werden. Auch für Untersuchungen, die auf die Polizeiarbeit fokussieren, ist die Unkenntnis über die Zahl der bearbeiteten Verkehrsdelikte ein Defizit, weil dadurch die Arbeitsbelastung der Polizei im Bereich der Strafverfolgung nur unvollständig bekannt ist. Auch im internationalen Vergleich führt dieser Mangel zu einer fundamentalen Unvergleichbarkeit des polizeilichen Gesamt-Fallaufkommens. Das statistische System in Deutschland entspricht insofern nicht den internationalen Anforderungen, z. B. der beim United Nations Survey on Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (UN-CTS) und für die Datenerhebung von Eurostat zugrunde gelegten International Classification of Crimes for Statistical Purposes (ICCS) (UNODC 2015).

Trotz dieser offenbaren und gravierenden Defizite besteht bisher insbesondere bei den Ländern keine erkennbare Bereitschaft, den PKS-Delikt katalog um die Verkehrsdelikte zu erweitern. Ins Feld geführt wird der mit einer Erweiterung der Erhebungsmerkmale verbundene zeitliche Programmieraufwand und die als politisch sehr schwer vermittelbar angesehene zwangsläufig erst einmal ansteigende Gesamtzahl der Straftaten. Insofern ist jedoch an die Möglichkeit zu denken, den nur scheinbaren Straftatenanstieg durch die Zählung der Verkehrsdelikte dadurch abzufedern, dass weiterhin auch die Gesamtsumme der Straftaten ohne Verkehrsdelikte ausgewiesen wird, wie dies auch in der StVerfStat üblich ist.

Verkehrsdelikte werden in den polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystemen erfasst, sodass letztlich zur Umsetzung der Erweiterung ein Programmieraufwand erforderlich ist, der im Vergleich zum Ertrag vertretbar sein dürfte.

Staatschutzdelikte

Die Argumente zugunsten einer Erhebung der Verkehrsdelikte lassen sich im Grundsatz auf die Staatschutzdelikte übertragen, wenn auch deren Nichterfassung in der PKS schon aufgrund des deutlich geringeren Fallaufkommens quantitativ gesehen ein geringeres Problem darstellt. Allerdings ist es gerade in Zeiten einer erkennbaren Zunahme extremistischer Gewalttaten, zuletzt insbesondere im rechtsextremen Bereich (BMI 2019: 11), auch inhaltlich kaum nachvollziehbar, dass es hierzu in der PKS keine Daten gibt. Staatschutzdelikte werden in den Verfassungsschutzberichten des Bundes und der Länder dargestellt sowie in Sonderauswertungen der jeweiligen Innenministerien. Die dort enthaltenen Daten basieren aber auf einer Eingangsstatistik und sind schon deshalb mit der PKS als Ausgangsstatistik nicht vergleichbar.²² Weiterhin erfolgt die Berichterstattung weitaus weniger differenziert, insbesondere mit größeren Delikt kategorien und unter der Gesamtüberschrift „politisch motivierte Kriminalität“ (PMK). Unter dieser Bezeichnung sind einerseits Delikte erfasst, die zur allgemeinen Delinquenz zählen und allein aufgrund der besonderen Motivation zugleich als PMK erfasst werden.²³ Andererseits umfasst die PMK aber auch Delikte aus dem Bereich der Staatschutzdelikte, die in der PKS seit 1959 nicht mehr erfasst werden (BKA 2019b: 52). Es kommt insofern im Bereich PMK teilweise zu einer Erfassung von allgemeiner Delinquenz mit PMK-Motivation sowohl in der PKS (hier jedoch ohne Ausweis der Motivation) als auch im Lagebild PMK bei gleichzeitiger Nichterfassung der reinen Staatschutzdelikte.²⁴ Auch in den o.g. Berichten über PMK findet sich insofern keine hinreichend differenzierte, Deliktbezogene Darstellung.

Vorrangig wäre für die PKS auf dieser Grundlage den Lückenschluss im Bereich der Staatschutzdelikte zu fordern. Weitere Erkenntnisgewinne wären zudem zu erwarten, wenn auch die geforderte

22 In Eingangsstatistiken ist der maßgebliche Zeitpunkt der Erfassung die Erstaufnahme des Vorgangs. Erkenntnisse während des Bearbeitungsvorgangs bleiben, im Unterschied zur Ausgangsstatistik, unberücksichtigt. Die PKS ist eine Ausgangsstatistik, maßgeblicher Zeitpunkt für diese Statistik ist der Abschluss der polizeilichen Ermittlungen. Mangels eigenständiger Erledigungskompetenzen der Polizei in Deutschland entspricht daher der polizeiliche Ausgang grundsätzlich dem staatsanwaltschaftlichen Verfahrenseingang polizeilich bearbeiteter Fälle.

23 Diese Delikte sind - ohne den PMK-Hinweis - auch in der PKS enthalten.

24 Am Beispiel Sachbeschädigung zeigt sich, dass die Verschmutzung einer Synagoge mit dem Hakenkreuz sowohl als politisch motivierte Kriminalität als auch als allgemeines Delikt zählt. Dagegen fällt Hochverrat nur unter Staatschutzdelikt.

PKS-Sonderkennung PMK nach verschiedenen Formen politisch motivierter Kriminalität (z. B. rechts, links, religiöse Ideologie, ausländische Ideologie) differenzierte. In beiden Fällen dürfte wiederum vor allem Programmieraufwand anfallen, die nötigen Informationen wären in den Vorgangsbearbeitungssystemen der Polizei bereits enthalten. Durch eine reine Berichterstattung über Fallzahlen dürften zudem staatliche Geheimschutzbelange, die ggf. in diesem Bereich im Raum stehen, in aller Regel nicht berührt werden (wo dies doch der Fall sein sollte, hilft eine geringere Differenzierungstiefe der statistischen Daten).

Weitere Erfassungsmöglichkeiten

Wünschenswert wäre zudem – über die PMK-Sonderkennungen hinaus – die Einführung weiterer Erfassungsmöglichkeiten bei ausgewählten Deliktgruppen. Wegen der grenzübergreifenden Logik ist besonders die Deliktgruppe Organisierte Kriminalität auch aus EU-Perspektive kriminalpolitisch hochrelevant. Ähnliches gilt für die Frage, wie viele Betrugstaten zulasten der finanziellen Interessen der EU in Deutschland begangen werden; auch diese Frage lässt sich bisher für Deutschland nicht beantworten. In allen drei Bereichen fehlen mithin aus Deutschland wichtige Informationen für eine informierte Kriminalpolitik der EU (vgl. auch de Bondt 2014). Auch die Delikterfassung im Betäubungsmittelbereich genügt internationalen Standards und Berichtspflichten nicht (vgl. Malby 2010). Internationale Abkommen und dementsprechend auch internationale Datenerhebungen in diesem Bereich differenzieren generell zwischen Delikten „for personal use“ (also zum Eigengebrauch) und „drug trafficking“ (Drogenhandel) (ebd.). Das deutsche Recht folgt diesem Ansatz allenfalls begrenzt und daher lässt sich insbesondere in den Statistiken zwischen „personal use“ und „trafficking“ nicht sauber unterscheiden, weshalb z. B. bei der zahlenmäßig weitaus bedeutendsten Deliktgruppe innerhalb des Betäubungsmittel-Bereichs lediglich von „konsumnahen Delikten“ gesprochen wird (BKA 2019c: 27). Allerdings sind all dies vermutlich Kriterien, die nicht notwendig bereits in den Vorgangsbearbeitungssystemen enthalten sind, was eine Umsetzung dieser Forderungen erschwert.

Wünschenswert wäre es, weitere demographische Merkmale der Abgeurteilten und Verurteilten (siehe auch § 111 OWiG) zu erheben. Bundesweit erfolgt eine Opfererfassung nur bei Delikten gegen Leib und Leben, nicht aber bei Eigentums- und Vermögensdelikten.

Unzulänglich erfasst wird in der PKS ferner die Schadensschwere. Die sog. „Brutalisierungsthese“, also die Annahme einer zunehmenden Schwere der Schädigungen von Opfern, kann durch die PKS nicht geprüft werden. Ab 2020 soll aber in der PKS bei bestimmten Delikten, insbesondere aus dem Bereich der Gewaltdelinquenz, die Schwere der (körperlichen) Verletzung erfasst werden. Weiterhin unzulänglich ist aber die Schadensschwereerfassung bei den Eigentums- und Vermögensdelikten. Bisher wird der materielle Tatschaden nur bei ausgewählten Delikten und nur in der Form des Beutewertes erhoben (vgl. BKA 2019b: 53). Andere durch die Tat verursachte Schäden bleiben bisher außer Betracht. Hingegen ist bisher z. B. nicht die Erfassung des durch eine Tat verursachten materiellen Gesamtschadens vorgesehen. Dieser ist aber für eine Schwerebewertung viel wichtiger als der reine Beutewert. So können z. B. bei einem Einbruchsdiebstahl die Sachschäden viel gravierender sein als die Diebstahlsschäden.

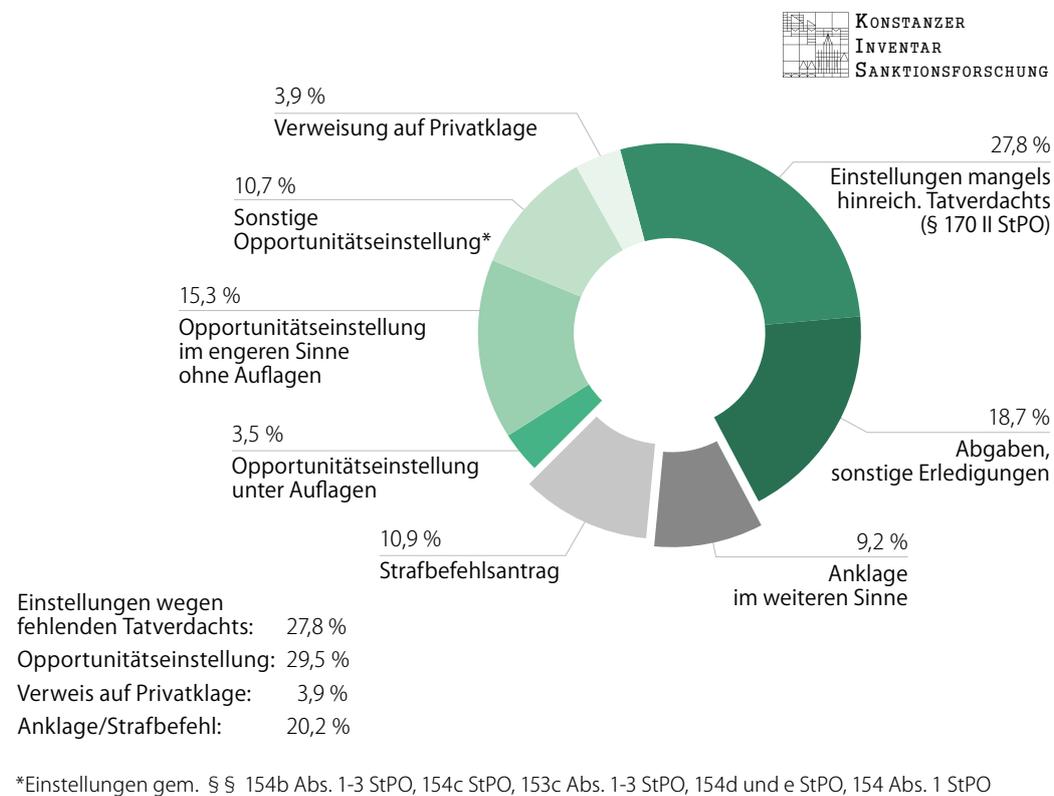
➤ Empfehlung 3

Ausbau der Polizeilichen Kriminalstatistik, insbesondere durch (Wieder-)Aufnahme des Ausweises der Straßenverkehrsdelikte, der Staatsschutzdelikte sowie weiterer Sonderkennungen durch eine erweiterte Geschädigtenerfassung, durch Erfassung weiterer Tatverdächtigenmerkmale (wie z. B. Beruf bzw. Erwerbsstatus) und die Einführung weiterer Schadensschwereindizes.

3.4 Einführung einer Beschuldigtenstatistik

Die Staatsanwaltschaft ist „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ (§ 161 StPO). Von der quantitativ seltenen Privatklage abgesehen, hat nur die Staatsanwaltschaft die Befugnis und die Verpflichtung zur Anklage. Diese einst uneingeschränkte Anklagepflicht wurde bereits seit 1923 (Jugendstrafrecht) bzw. 1924 (Erwachsenenstrafrecht) und insbesondere seit den 1970er Jahren immer stärker durch Einstellungsbefugnisse durchbrochen. Im Bereich der kleinen und weitgehend auch der mittleren Kriminalität macht die Staatsanwaltschaft überwiegend vom Opportunitätsprinzip Gebrauch, also von der Möglichkeit, ein Strafverfahren einzustellen, wenn z. B. die Schuld des Täters gering erscheint (§ 153 StPO) oder die Zahlung eines Geldbetrags ausreicht, um das Strafverfolgungsinteresse zu beseitigen (§ 153a StPO). Rechtstatsächlich ist deshalb die Staatsanwaltschaft weniger Anklage-, als inzwischen vielmehr Einstellungsbehörde für im Schnitt ca. vier von fünf Verfahren, mit denen sich die Staatsanwaltschaft beschäftigt (vgl. Abbildung 2).

Abb. 2: Erledigung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren gegen bekannte Tatverdächtige. Deutschland 2017

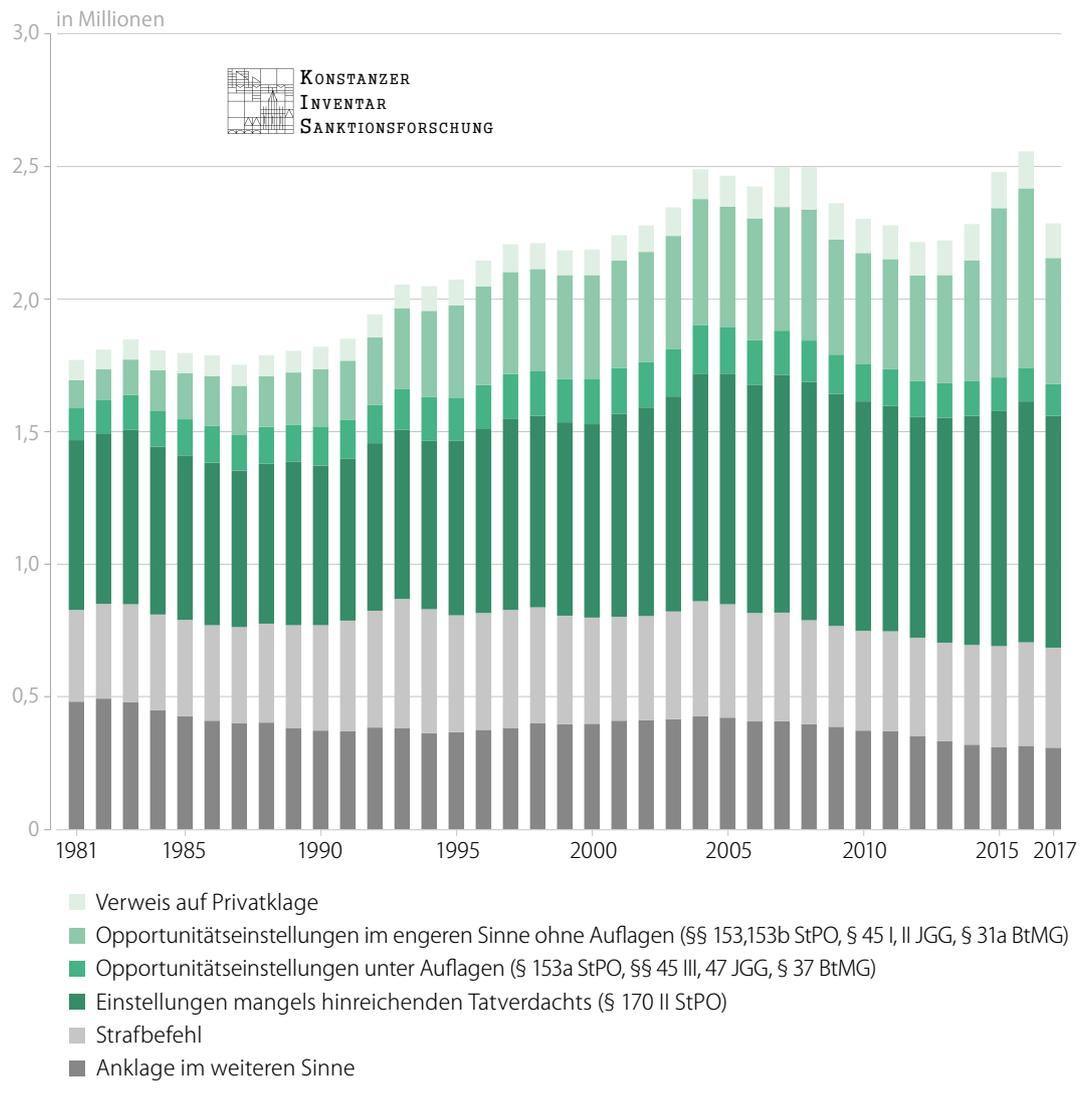


Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Staatsanwaltschaftsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2018c)

Die Zeitreihe in Abbildung 3 zeigt, dass die Staatsanwaltschaft in abnehmendem Maße von ihrem Monopol, Anklage zu erheben bzw. einen Antrag auf Erlass eines Strafbefehls zu stellen, Gebrauch gemacht hat. Der Anstieg der Verfahren wurde in den letzten dreißig Jahren fast ausschließlich durch vermehrte Einstellungen aus Opportunitätsgründen aufgefangen.

Abb. 3: Erledigung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren (gegen bekannte Tatverdächtige), absolute Zahlen.

Früheres Bundesgebiet, ohne Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein

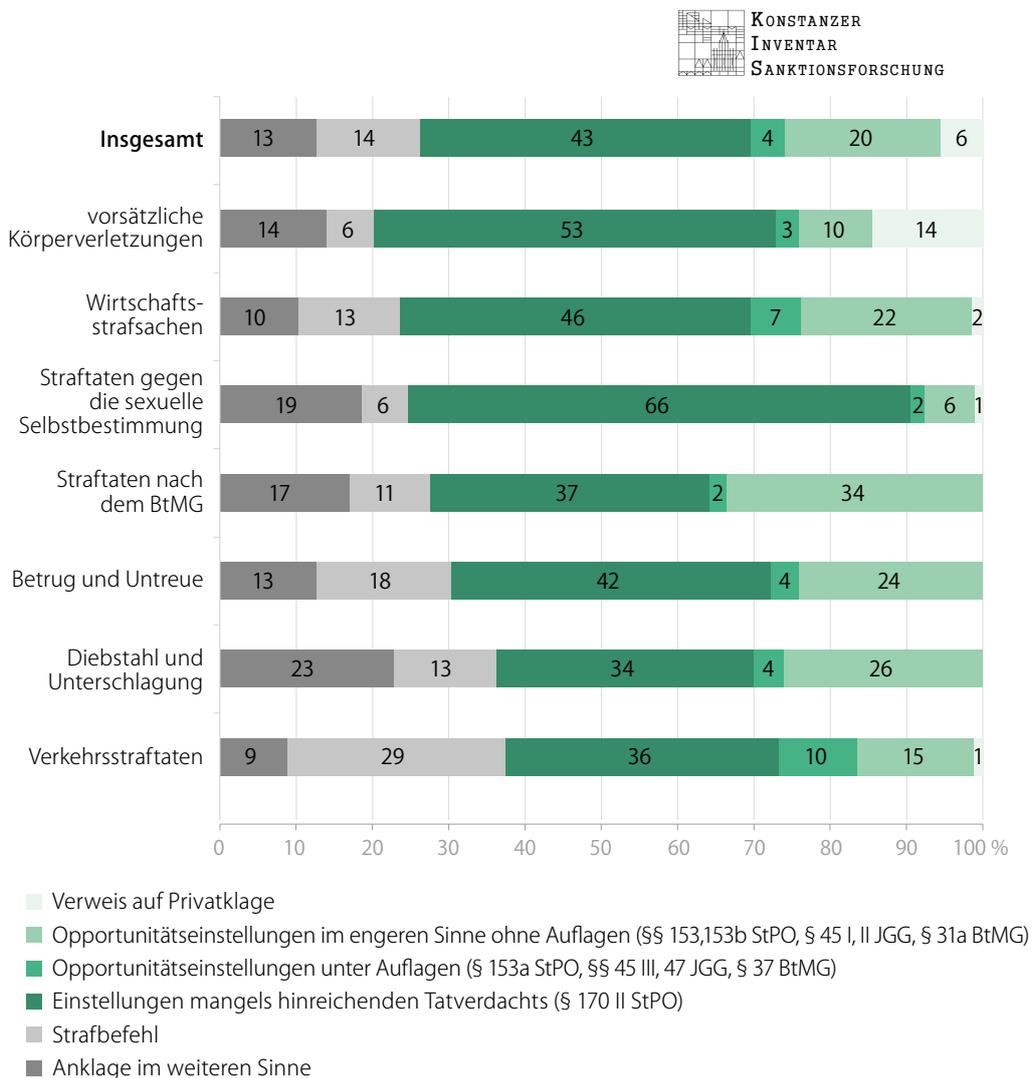


Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Staatsanwaltschaftsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2018c)

Die Anklage- bzw. die Einstellungsentscheidungen der Staatsanwaltschaft sind erwartungsgemäß deliktspezifisch höchst unterschiedlich. Die anhand der StA-Statistik mögliche Differenzierung nach Sachgebietsgruppen veranschaulicht bei den quantitativ größten Gruppen (dargestellt in den Balken in Abbildung 4) diese Unterschiede. Es wird deutlich, dass über alle Deliktkategorien hinweg über die Hälfte aller Verfahren eingestellt werden – wenngleich sich die Einstellungsarten z. T. erheblich zwischen den Sachgebietsgruppen unterscheiden.

Abb. 4: Staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen bekannte Beschuldigte nach Art der Erledigung.

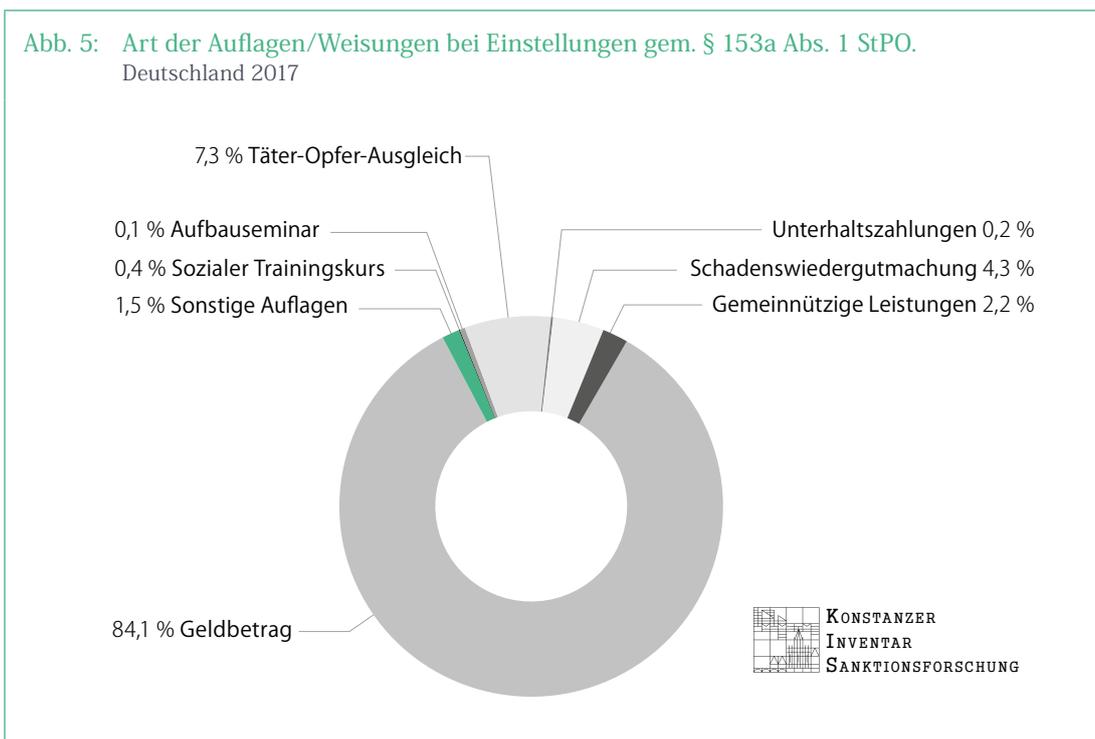
Deutschland 2017



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Staatsanwaltschaftsstatistik des Statistischen Bundesamtes (auf Anfrage)

Diesem Bedeutungszuwachs der Staatsanwaltschaft bei den Verfahrenserledigungen wurde jedoch nicht in hinreichendem Maße durch Ergänzungen der statistischen Systeme Rechnung getragen. In der erst 1981 eingeführten StA-Statistik stehen deutlich weniger statistische Informationen zur Verfügung als für gerichtliche Erledigungen. Die bestehenden Statistiken für das Vor- und Hauptverfahren des Strafverfahrens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zu den staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen und zu den gerichtlichen Entscheidungen existiert jeweils eine Geschäftsstatistik. Diese Geschäftsstatistiken der Staatsanwaltschaften und diejenige der Strafgerichte (StP/OWi-Statistik) weisen die Verfahren und die Art ihrer Erledigung nur nach Sachgebietsschlüsseln und nicht deliktgenau aus. Außerdem enthalten sie keine Informationen zu den Personenmerkmalen der Beschuldigten (z. B. Alter, Geschlecht). Auf dieser Basis lässt sich bei den staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen für den Bereich der Vorverfahren insbesondere nicht erkennen, bei welchen Tat- und Tätergruppen das Verfahren eingestellt oder Anklage erhoben wird. Ferner ist bei der Einstellung unter Auflagen unbekannt, welche Auflagen in welcher Höhe angeregt werden. Nur aus der Presse ist bekannt, dass u.U. auch sehr hohe Geldbußen in Millionenhöhe vereinbart werden (z. B. Mannesmann-Prozess (Zeit Online 2006), Fall Ecclestone (Zeit Online 2014)). Die StA-Statistik zeigt lediglich die Art der Auflagen und dies nur bei Einstellungen nach allgemeinem Strafverfahren, nicht aber bei Jugendstrafverfahren (vgl. Abbildung 5).



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Staatsanwaltschaftsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2018c)

Die Datenlücken bezüglich der staatsanwaltschaftlichen Erledigungen würden sich dadurch beheben lassen, dass ergänzend²⁵ eine Personenstatistik zu den Beschuldigten in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren geführt wird, die vergleichbar der StVerfStat ausgestaltet ist. In einer solchen Beschuldigtenstatistik sollten demographische Merkmale der Beschuldigten, der deliktgenaue Tatvorwurf und die abschließende Entscheidung über das Ermittlungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft erfasst werden. Die bestehenden Geschäftsstatistiken der Staatsanwaltschaften und der Strafgerichte sollen dabei weitergeführt werden, da sie in erster Linie Verwaltungszwecken dienen (z. B. Ermittlung des Personalbedarfs).

Der Mehrwert einer derartigen Statistik liegt darin, dass sich ermitteln ließe, bei welchen Tat- und Tätergruppen staatsanwaltschaftliche Erledigungsarten, z. B. Einstellungen nach § 153 Abs. 1 StPO (Absehen von der Verfolgung bei Geringfügigkeit) oder § 153a Abs. 1 StPO (Absehen von der Verfolgung unter Auflagen und Weisungen), wie häufig vorkommen. Auch eine detaillierte Auswertung des Delikts bei diesen staatsanwaltschaftlichen Erledigungsarten würde erstmals ermöglicht. Ohne eine Beschuldigtenstatistik können demographische Merkmale und die (deliktgenaue) Straftat nur für einen vergleichsweise kleinen Ausschnitt der Erledigungsarten des Strafverfahrens betrachtet werden, nämlich bei den Abgeurteilten und Verurteilten (in der StVerfStat).

Von großer Bedeutung ist die Vergleichbarkeit der Kriminalitätsdaten auf internationaler Ebene. Deutschland meldet von offizieller Seite her Daten zu Kriminalität und Kriminaljustiz an Eurostat sowie – mittlerweile über denselben Erhebungsbogen (vgl. Eurostat 2017) – für das UN-CTS des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Zudem erhebt eine internationale Expertengruppe in den einzelnen Ländern des Europarats Daten zu Kriminalität und Kriminaljustiz für das European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics (ESB; vgl. zuletzt Aebi et al. 2014); auch hier ist Deutschland mit lückenhaften Zahlen vertreten. So kann die im UN-CTS aufgeführte Frage nach der Anzahl von Personen mit staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren differenziert nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit (UNODC 2017: Frage 4.3) nicht beantwortet werden, da für die Ebene der staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen nur die Geschäftsstatistik der Staatsanwaltschaften zur Verfügung steht (siehe Eurostat 2017 Frage 4.1).

Die Einführung einer Beschuldigtenstatistik ist ebenfalls keine neue Empfehlung. Sie war bereits im Abschlussbericht der vorangegangenen Arbeitsgruppe des RatSWD aufgeführt (RatSWD 2009: 57 ff.). Auch hier bietet es sich an, möglichst Informationen zu nutzen, die bereits in den IT-Fachverfahren gespeichert sind. Die Daten der Geschäftsstatistik der Staatsanwaltschaften stammen beispielsweise bereits aus IT-Fachverfahren.

Ein abschließende Beantwortung der Frage, welche der für eine mögliche Beschuldigtenstatistik nötigen Merkmale in IT-Fachverfahren vorhanden sind und mit welchem Aufwand diese Daten für statistische Zwecke nutzbar gemacht werden könnten, ist derzeit (noch) nicht möglich. Die grundsätzliche Überlegung, Informationen für eine Beschuldigtenstatistik zu nutzen, die bereits in IT-Fachverfahren vorhanden sind, erscheint zielführend und sollte bei künftigen Reformbemühungen weiterverfolgt werden.

Empfehlung 4

Einführung einer Beschuldigtenstatistik der Staatsanwaltschaft, orientiert an der Differenzierung der personenbezogenen Strafverfolgungsstatistik. In ihr sollen demographische Merkmale der Beschuldigten, die Tatvorwürfe und die das Ermittlungsverfahren abschließende Entscheidung der Staatsanwaltschaft erfasst werden.

²⁵ Die Geschäftsstatistiken der Staatsanwaltschaften und der Strafgerichte sollen weitergeführt werden, da sie in erster Linie Verwaltungszwecken dienen (z. B. Ermittlung des Personalbedarfs) s. o..

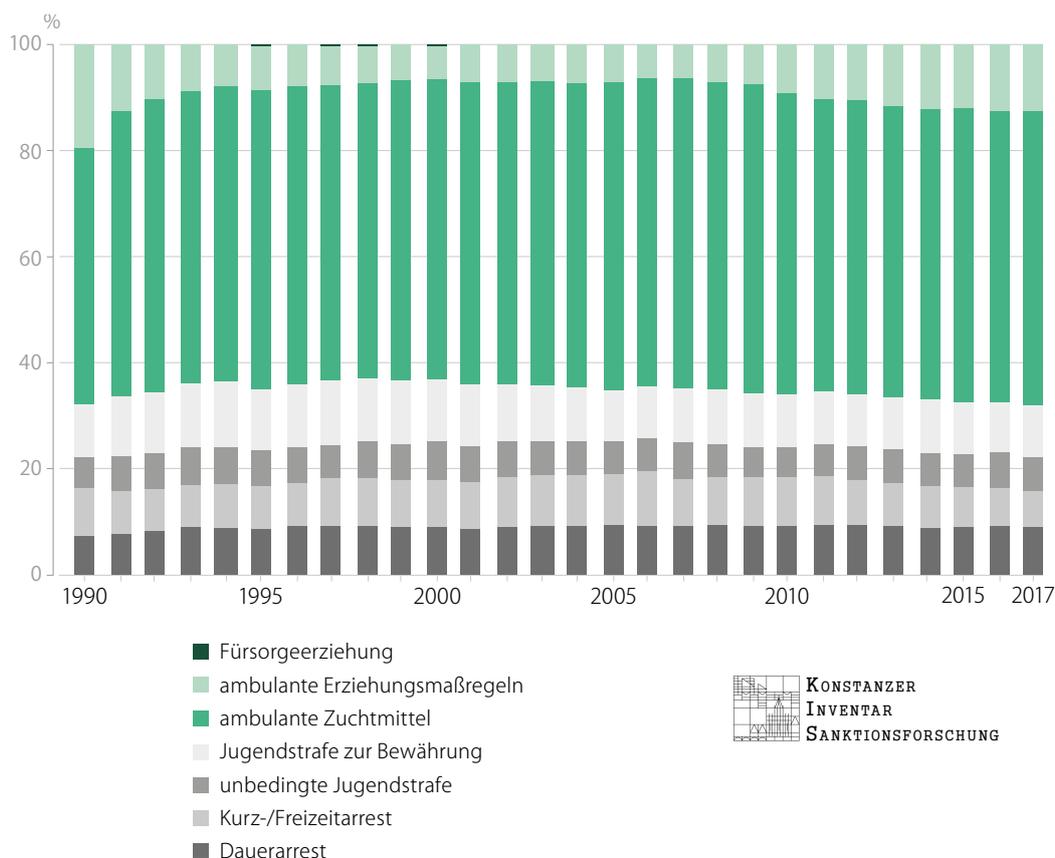
3.5 Erweiterung der Erhebungsmerkmale der Strafverfolgungsstatistik

Die StVerfStat erfasst Aburteilungen und Verurteilungen. Sie enthält u. a. Informationen zu demographischen Merkmalen (z. B. Alter, Geschlecht) der Abgeurteilten und Verurteilten, zu Art und Maß der strafrechtlichen Behandlung (z. B. Geldstrafe, bedingte Freiheitsstrafe, Jugendarrest, unbedingte Jugendstrafe) und eine detaillierte, den Straftatbeständen entsprechende Differenzierung nach dem Delikt (z. B. Wohnungseinbruchsdiebstahl).

Zu den Defiziten der bestehenden StVerfStat zählt insbesondere, dass ihre Inhalte und Erhebungsmerkmale nicht hinreichend an die Reformen des Sanktionenrechts der letzten Jahrzehnte angepasst worden sind. Erwartet wurde, dass die durch das 1. JGGÄndG 1990 erfolgte Einführung von „neuen ambulanten Maßnahmen“ (Betreuungsweisung, sozialer Trainingskurs, Täter-Opfer-Ausgleich) die traditionellen Sanktionen (Geldbuße, Jugendarrest, Jugendstrafe) weitgehend ersetzen würden.²⁶ Ob sich diese Erwartung erfüllt hat, lässt sich nicht prüfen, denn die StVerfStat differenziert weder nach Art der Weisungen, noch erfasst sie einen Täter-Opfer-Ausgleich (vollständig²⁷) (vgl. Abbildung 6). Unbekannt ist z. B. auch die Zahl der verhängten Stunden bei einer Arbeitsweisung oder -auflage oder die Höhe der Geldbuße. Von mehr als zwei Dritteln aller Verurteilungen nach Jugendstrafrecht geht aus der StVerfStat nur die Art der Sanktion, nicht aber deren Höhe hervor.

Abb. 6: Verurteilungen nach Jugendstrafrecht nach Art der schwersten Sanktion.

Früheres Bundesgebiet mit Westberlin, seit 1995 Gesamtberlin, seit 2007 Deutschland



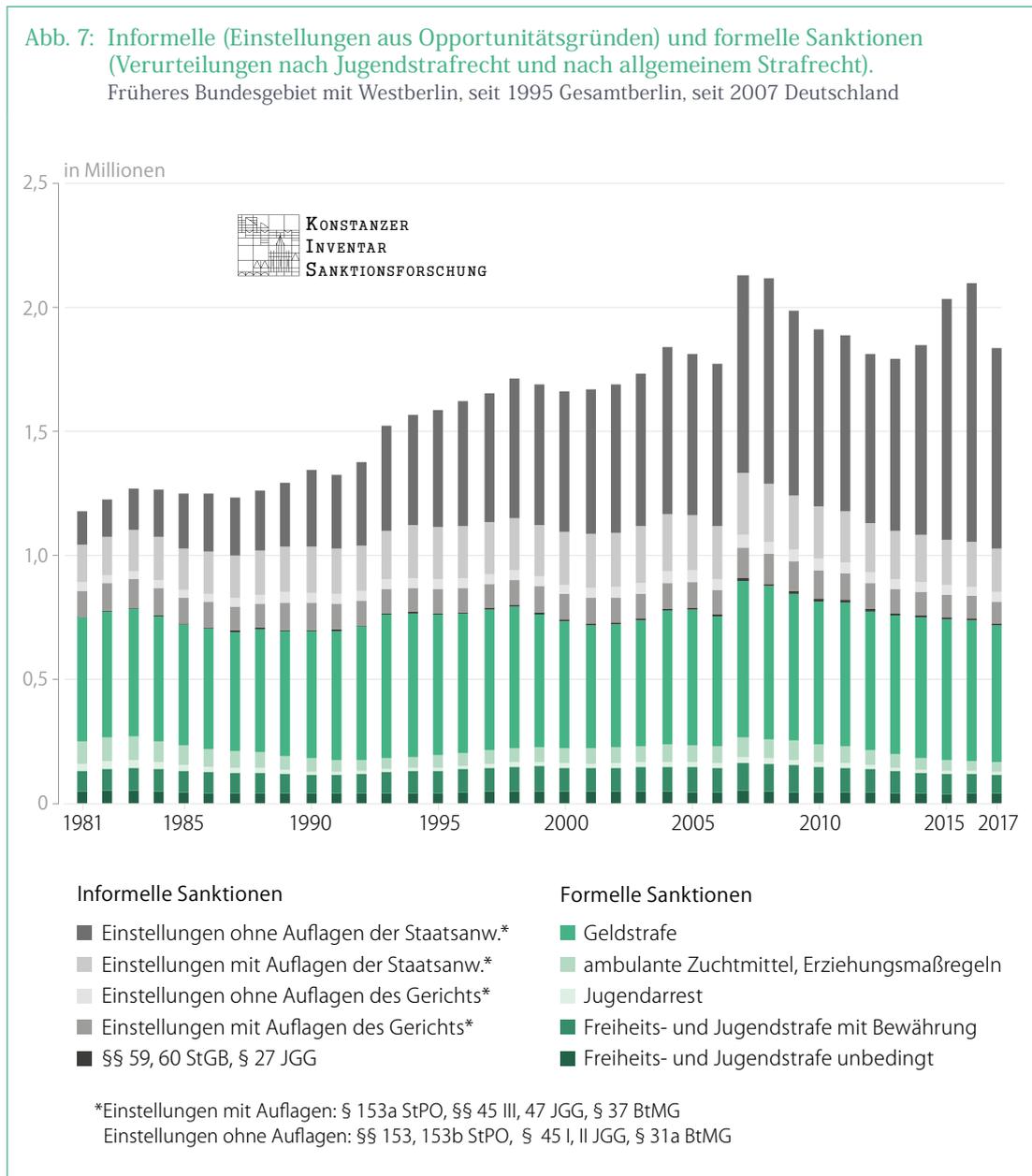
Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2017)

²⁶ Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829: 1).

²⁷ Siehe Tabelle 10 der Strafverfolgungsstatistik (Statistisches Bundesamt 2017).

Nach Anklageerhebung kann das Gericht in geeigneten Fällen das Verfahren ebenfalls aus Opportunitätsgründen einstellen (rund 80 % aller Opportunitätseinstellungen erfolgen aber - zeitlich vorgelagert - bereits durch die Staatsanwaltschaft). In der StVerfStat fehlen Nachweise zur Art der richterlichen Einstellungen nach allgemeinem Strafrecht. Unbekannt ist auch hier die Höhe der Auflagen/Weisungen. Die Zeitreihe in Abbildung 7 zeigt vor allem die quantitative Bedeutung der informellen Sanktionen.

Abb. 7: Informelle (Einstellungen aus Opportunitätsgründen) und formelle Sanktionen (Verurteilungen nach Jugendstrafrecht und nach allgemeinem Strafrecht).
Früheres Bundesgebiet mit Westberlin, seit 1995 Gesamtberlin, seit 2007 Deutschland

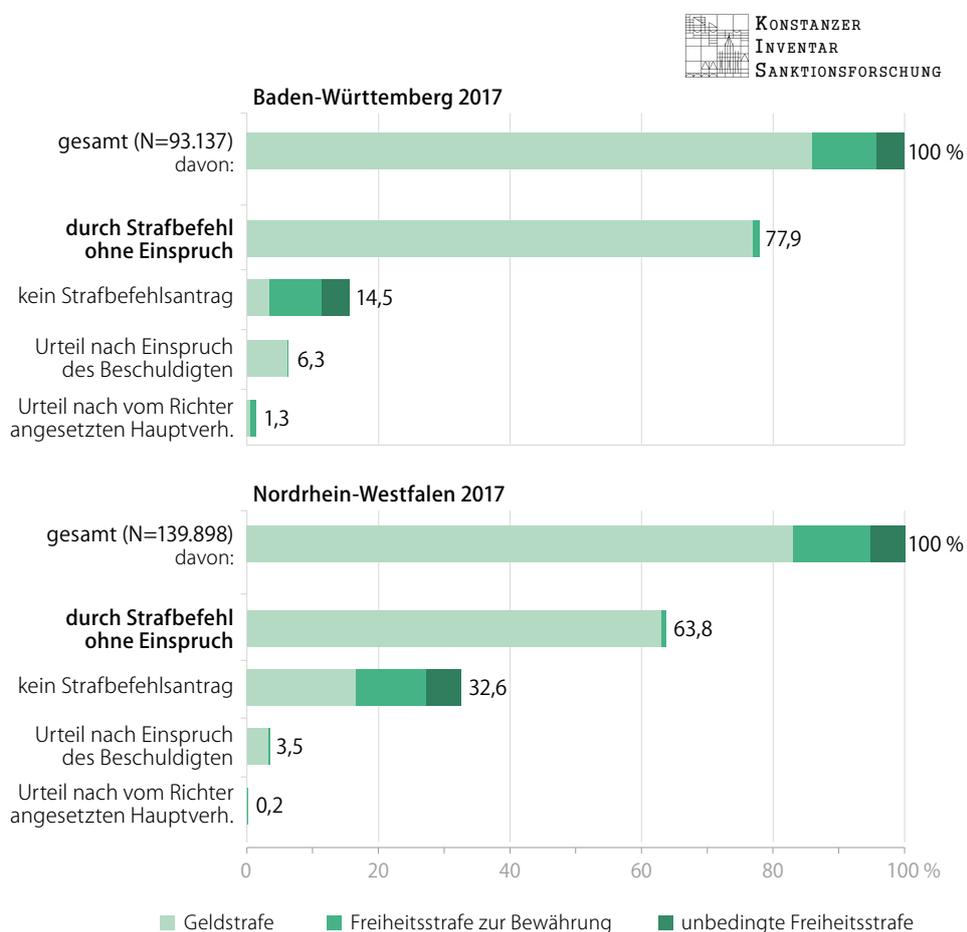


Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2017)

Durch verschiedene Verfahrensreformen in den letzten Jahren sollten die Gerichte entlastet werden. Wie häufig die Praxis von den vereinfachten Verfahren Gebrauch macht, wird in der StVerfStat nicht erfasst. Lediglich aus Sondererfassungen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ist bekannt, dass dort zwei Drittel bis fast drei Viertel aller Verurteilungen nicht nach durchgeführter Hauptverhandlung erfolgen, sondern ausschließlich auf einem vereinfachten, schriftlichen Verfahren – dem Strafbefehlsverfahren – beruhen. Während immerhin aus zwei Ländern Daten zur Nutzung des Strafbefehlsverfahrens vorliegen (vgl. Abbildung 8), ist der StVerfStat nicht zu entnehmen, wie häufig Verurteilungen im beschleunigten Verfahren oder im vereinfachten Jugendverfahren erfolgen oder wie häufig Verständigungen im Strafverfahren sind. Zu diesen Themen liegen daher keine nach einzelnen Delikten und/oder nach demographischen Merkmalen differenzierbaren Informationen vor.²⁸

Abb. 8: Nach allgemeinem Strafrecht Verurteilte nach Art der Sanktion und nach Art der Entscheidung (Strafbefehl/Urteil).

Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen 2017



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Daten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg: Strafverfolgungsstatistik und des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung Nordrhein-Westfalen: Strafverfolgungsstatistik; jeweils Sonderauswertungen

²⁸ Daten der Justizgeschäftsstatistiken enthalten keine Angaben zu demographischen Merkmalen der Beschuldigten und keine Differenzierungen nach einzelnen Delikten, sondern nach vergleichsweise hoch aggregierten Sachgebietschlüsseln.

Neben den bisherigen Merkmalen der StVerfStat sollten weitere demographische Merkmale der Abgeurteilten und Verurteilten, Merkmale zum Tatverlauf und zur Tat und insbesondere zu Verfahrensarten und Sanktionen erhoben werden. Als Beispiele seien hier die zusätzliche Erfassung demographischer Merkmale in Bezug auf die Tatmerkmale u. a. eine zusätzliche Erfassung des Tatortes und eine Ergänzung des Tatvorwurfes um kriminologische Merkmale (z. B. Beziehung Täter-Opfer, Bezug zu organisierter Kriminalität, Terrorismus, häusliche Gewalt, o. ä.). Relevante Merkmale zu Verfahrensarten und strafrechtlichen Reaktionen wäre beispielsweise die flächendeckende Erfassung von Verurteilungen durch Strafbefehle.

Der Mehrwert von Erweiterungen des Merkmalskatalogs der StVerfStat liegt darin, dass Erhebungsmerkmale an aktuelle kriminalpolitische Informationsbedarfe angepasst werden können. So würden sich z. B. Reformen des Sanktionen- und des Verfahrensrechts der letzten Jahrzehnte (z. B. Ausbau des Strafbefehls- und des beschleunigten Verfahrens) besser abbilden lassen: Mit einer Ergänzung der StVerfStat um diese Merkmale ließe sich die Anwendung dieser Reaktionen und Verfahren differenziert nach demographischen Merkmalen und deliktgenau auswerten.

Für die Notwendigkeit einer Ergänzung um Merkmale zur Tat, zum Opfer und zur Täter-Opfer-Beziehung, können in bestimmten Deliktbereichen internationale Abkommen angeführt werden. Artikel 11 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) bestimmt zur Datensammlung und Forschung: „(1) Für die Zwecke der Durchführung dieses Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsparteien, a) in regelmäßigen Abständen einschlägige genau aufgeschlüsselte statistische Daten über Fälle von allen in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu sammeln.“

Eine Erweiterung des Merkmalskranzes der StVerfStat wurde bereits in der vorangegangenen Arbeitsgruppe des RatSWD empfohlen – beispielsweise in Form einer differenzierteren Erfassung bestimmter Sanktionsformen (RatSWD 2009: 59 f.) und einer Ergänzung um weitere Merkmale zu Taten, Tätern und Opfern (ebd.: 56 f.). Die zunehmende Digitalisierung kann auch hier neue Chancen für eine Datengewinnung mit sich bringen: Die Daten der StVerfStat stammen bereits heute (fast ausschließlich) aus IT-Fachverfahren (siehe Kapitel 2.2). Es bietet sich deshalb an, für eine mögliche Aufnahme weiterer Merkmale in die Daten der StVerfStat Informationen zu nutzen, die bereits in den IT-Fachverfahren gespeichert sind. Der diesbezügliche Aufwand dürfte geringer ausfallen als bei einer „händischen“ Erfassung weiterer Merkmale für statistische Zwecke. Die grundsätzliche Überlegung, Informationen für eine Aufnahme weiterer Merkmale in die Daten der StVerfStat zu nutzen, die bereits in IT-Fachverfahren vorhanden sind, erscheint daher zielführend und sollte bei künftigen Reformüberlegungen weiterverfolgt werden.

Empfehlung 5

Erweiterung der Erhebungsmerkmale der Strafverfolgungsstatistik, um insbesondere die Umsetzung der Sanktionen- und Verfahrensrechtsreformen der letzten Jahrzehnte abbildbar zu machen und internationalen Verpflichtungen entsprechen zu können.

3.6 Einführung einer Untersuchungshaftstatistik

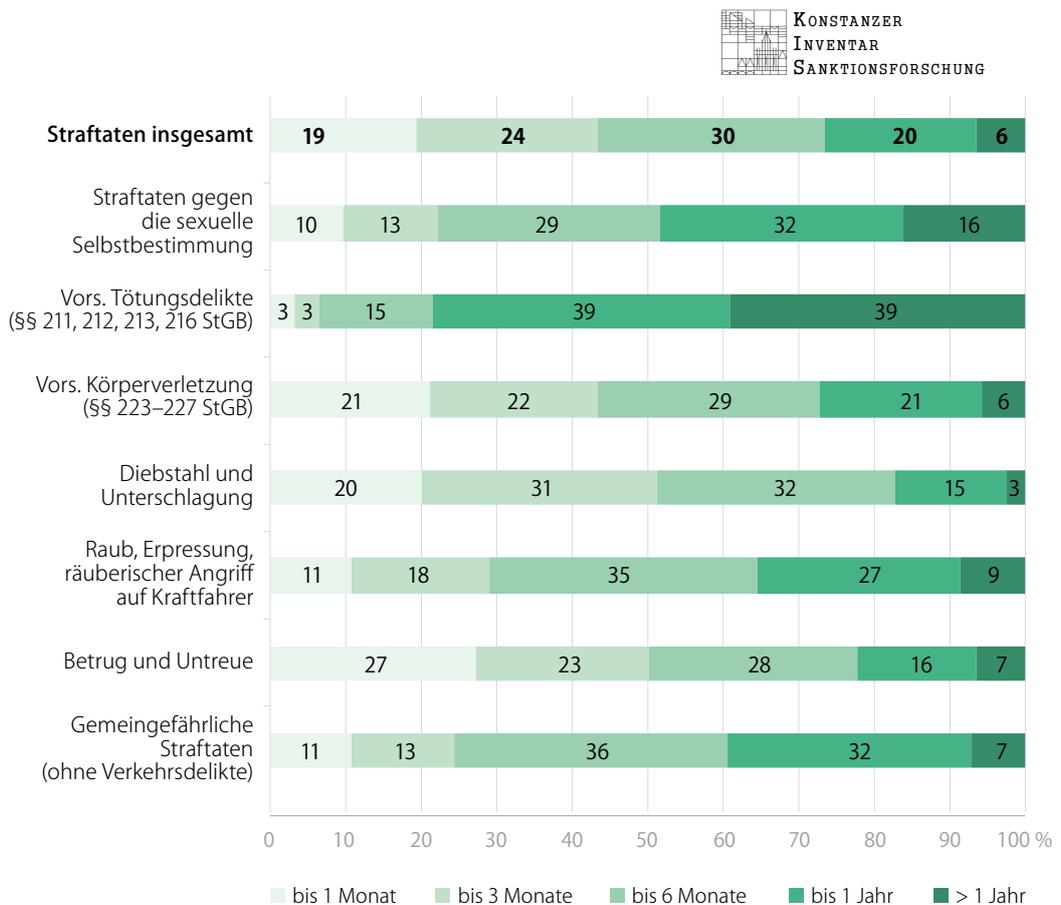
Die Tabellen 6.1 und 6.2 der StVerfStat (Statistisches Bundesamt 2017: 380 ff.) weisen Personen mit vollstreckter Untersuchungshaft (U-Haft) nach dem Grund und der Dauer der U-Haft und nach Art der späteren Entscheidung aus. Unbekannt ist indes die Zahl der Personen, bei denen zwar ein Haftbefehl erlassen, dieser aber nicht vollstreckt wurde. Ebenfalls nicht erfasst sind die Personen, die zwar in U-Haft waren, bei denen es aber nicht zu einer in der Strafverfolgungsstatistik erfassten Entscheidung kam (z. B. bei staatsanwaltschaftlichen Einstellungen mangels hinreichenden Tatverdachts).

In der Strafvollzugsstatistik werden U-Haftgefangene nicht erfasst (Statistisches Bundesamt 2018a: 8). Die Zahl von U-Haftgefangenen zu bestimmten Stichtagen wird in der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Statistik des Bestands der Gefangenen und Verwahrten ausgewiesen.

Mit Stichtagserfassungen (Stichtage 31.03., 31.08. und 30.11. eines Jahres, seit 2019: monatlich) lässt sich die Gesamtzahl der U-Haftgefangenen nicht ermitteln: Selbst bei monatlichen Erfassungen lässt sich nicht ausschließen, dass Personen mit kurzer U-Haft (bis 1 Monat, vgl. Abbildung 9) nicht in einer Stichtagserhebung erfasst werden. Andererseits können U-Haftgefangene mit einer längeren U-Haft in mehreren Stichtagserhebungen erfasst sein. Die Aggregatdaten der Stichtagserhebung lassen sich deshalb auch nicht zu einer Gesamtzahl der Untersuchungsgefangenen addieren.

Abb. 9: Dauer der Untersuchungshaft nach Deliktgruppen.

Deutschland 2017



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2017)

Auf diese Datenlage zur Anordnung und zum Vollzug von U-Haft wiesen in der Vergangenheit bereits der RatSWD (RatSWD 2009) und auch die Periodischen Sicherheitsberichte (BMI und BMJV 2006: 550) hin. Mit der derzeitigen Datenlage zur U-Haft lassen sich auch die internationalen statistischen Lieferverpflichtungen nicht vollständig erfüllen: Eine Informationslücke besteht beispielsweise zu den „Persons held unsentenced by length of detention“ (UNODC 2017: Frage 5.3.).

Vorgeschlagen wird eine selbständige U-Haft-Statistik mit Erhebungsmerkmalen wie Aufnahme-datum, Haftgründe, Tatvorwurf und demographische Merkmale. Empfehlenswert wären auch Angaben zur Aussetzung des Vollzugs und zu besonderen Vorkommnissen während der U-Haft (z. B. Tötlichkeiten, Suizidversuche, Ausbrüche). Mit einer eigenständigen personenbezogenen U-Haft-Statistik ließen sich die bestehenden Datenlücken schließen. Beginn, Dauer und Haftgründe der U-Haft könnten bei allen U-Haftanordnungen ermittelt werden, also nicht nur bei rechtskräftig Abgeurteilten und Verurteilten, sondern auch bei staatsanwaltschaftlichen Verfahrenseinstellungen.

Auch für eine potenzielle U-Haft-Statistik sollten diejenigen Informationen verwendet werden, die bereits in digitaler Form in IT-Fachverfahren gespeichert sind. Diese Informationen zu nutzen, erscheint auch hier effizient und sollte bei künftigen Reformüberlegungen weiterverfolgt werden.

Empfehlung 6

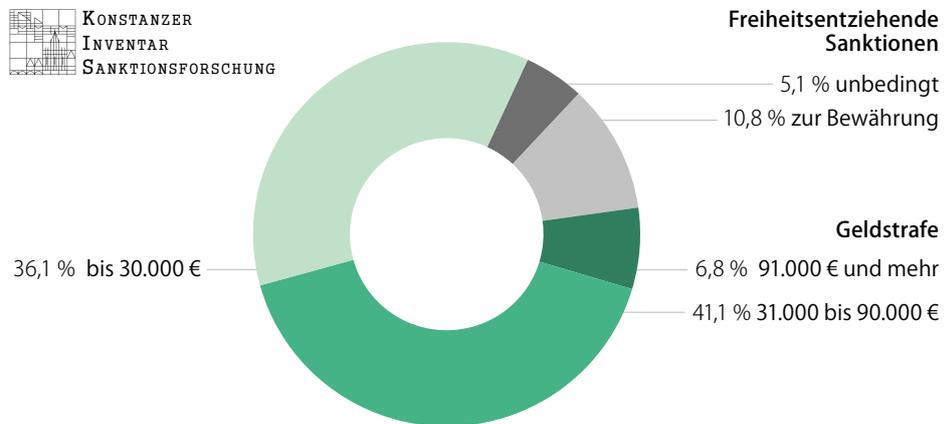
Einführung einer Untersuchungshaftstatistik, die – personenbezogen – für die Grundgesamtheit aller Untersuchungshaftanordnungen geführt werden sollte.

3.7 Einführung einer Strafvollstreckungsstatistik

Stationäre Sanktionen sind die Ausnahme, ambulante Sanktionen sind die Regel. 2017 lauteten 84 % aller nach allgemeinem Strafrecht erfolgten Verurteilungen auf eine Geldstrafe, weitere 11 % auf eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe (vgl. Abbildung 10). Ob diese Geldstrafen bezahlt worden sind, ob sie durch einen Gerichtsvollzieher beigetrieben werden konnten oder ob sie in Ersatzfreiheitsstrafen umgewandelt wurden bzw. deren Vollstreckung durch gemeinnützige Arbeit abgewendet worden ist, wird derzeit nicht (bzw. nicht hinreichend²⁹) statistisch erfasst. Bis zur Reform der Strafvollzugsstatistik 2002 wurde zumindest noch die Zahl der Zugänge in Justizvollzugsanstalten wegen Ersatzfreiheitsstrafen erfasst. Daraus konnte abgeleitet werden, dass damals knapp 10 % der Geldstrafen in Ersatzfreiheitsstrafen umgewandelt worden sind. Auch bei den zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafen bleibt im Dunkeln, wie häufig sich die Verurteilten bewähren bzw. wie häufig und aus welchen Gründen – neue Straftat und/oder Verstoß gegen Auflagen/Weisungen – ein Widerruf erfolgt. Die Bewährungshilfestatistik (die derzeit nicht für alle Länder vorliegt und daher nicht mehr vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wird) kann hier nur wenig weiter informieren. Sie beinhaltet lediglich die Teilgruppe der einem hauptamtlichen Bewährungshelfer unterstellten Personen und trennt nicht nach Unterstellungsgründen.

²⁹ Die Stichtagserhebung Bestand der Gefangenen und Verwahrten (Statistisches Bundesamt 2019) beinhaltet die Kategorie „Vollzug von Freiheitsstrafe – darunter Ersatzfreiheitsstrafe“. Hieraus lässt sich aber nicht die Gesamtzahl der Ersatzfreiheitsstrafen in einem Jahr ermitteln. Die Zahl der Personen, die ganz oder teilweise durch unentgeltliche gemeinnützige Tätigkeit die Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe abgewendet haben, findet sich in der StA-Statistik, jedoch ohne Differenzierung nach Delikten oder demographischen Merkmalen. Da aber die Gesamtzahl der Ersatzfreiheitsstrafen unbekannt ist, lässt sich nicht bestimmen, wie hoch der Anteil derjenigen ist, bei denen die Vollstreckung durch gemeinnützige Tätigkeit abgewendet werden konnte.

Abb. 10: Verurteilungen nach allgemeinem Strafrecht nach Art der Sanktion.
Deutschland 2017



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2017)

Dieselben Lücken bestehen bei ambulanten Sanktionen nach Jugendstrafrecht. Aus Praxisbefragungen ist bekannt, dass die häufigste Auflage, gemeinnützige Arbeit, die größten Probleme bereitet und nicht selten zu einem Ungehorsamsarrest führt (Höyneck und Leuschner 2014). Statistisch ist hierzu nichts in Erfahrung zu bringen.

Der Strafvollzug wird durch die Strafvollzugsstatistik (Statistisches Bundesamt 2018a) erfasst. Zur Führungsaufsicht (FA) gibt es derzeit einen verfahrensbezogenen Nachweis in der Justizgeschäftsstatistik zu Straf- und Bußgeldsachen (StP/OWi-Statistik). Daten zu Bestand, Neuzugängen und Verfahrenserledigungen sind enthalten, nicht aber Daten zu unterstellten Personen und zum Delikt. Personenbezogen gibt es – organisatorisch und inhaltlich unabhängig von der Justizgeschäftsstatistik – im Bundesamt für Justiz die Statistik der Führungsaufsicht. In dieser wird zum Stichtag 31.03. das Geschlecht und die Altersgruppe erhoben (differenziert entsprechend der Strafverfolgungsstatistik).

Der RatSWD empfiehlt daher die Schaffung einer übergreifenden Strafvollstreckungsstatistik mit (personenbezogenen) Eckdaten zu ambulanten und stationären Sanktionen. Eine Strafvollstreckungsstatistik sollte folgende Informationen enthalten:

- demographische Merkmale der Täterinnen und Täter
- Deliktangaben
- Vollstreckungsarten: Geldstrafen (z. B. Ersatzfreiheitsstrafe, Ratenzahlung), Bewährungsstrafen (z. B. Widerruf), ambulante jugendstrafrechtliche Reaktionen, Jugendarrest (z. B. Absehen von der Vollstreckung gem. § 87 Abs. 3 JGG), unbedingte Strafen (z. B. Strafrestaussatzung, Vollverbüßung, FA), Sicherungsverwahrung.

Der Mehrwert einer Strafvollstreckungsstatistik liegt mithin darin, Datenlücken in rechtspolitisch, kriminologisch und statistisch relevanten Vollstreckungsbereichen zu schließen. Damit ließe sich beispielsweise erkennen, wie häufig Ersatzfreiheitsstrafen bei der Vollstreckung einer Geldstrafe bei bestimmten Tat-/Tätergruppen vorkommen. Auch wäre ersichtlich, wie häufig eine Strafaussetzung zur Bewährung widerrufen wird – der/die Verurteilte sich also nicht „bewährt“ hat.

Die Einführung einer allgemeinen Strafvollstreckungsstatistik ließe den Mehrwert separater Statistiken für einzelne Bereiche der Vollstreckung (z. B. Bewährungshilfestatistik) fraglich erscheinen. Der Erfolg oder Misserfolg der Vollstreckung der verschiedenen Sanktionen sollte vollständig in der Strafvollstreckungsstatistik abgebildet werden. Dort wäre auch zu erheben, von wann bis wann eine Person unter Bewährungsaufsicht bzw. FA stand. Eine einheitliche Statistik hat auch den Vorteil, dass erkannt werden kann, wann mehrere Maßnahmen (z. B. Bewährung und FA) zusammentreffen.

Die Erfassung der Strafvollstreckung ist mit der Herausforderung verbunden, dass es sich um ein prozesshaftes Geschehen handelt: Bei der Vollstreckung einer einzelnen Sanktion können mehrere Maßnahmen nacheinander erfolgen (z. B. bei Freiheitsstrafen: Strafaussetzung, Widerruf, teilweise Strafverbüßung, Strafrestausssetzung, weitere Strafverbüßung, erneute Strafrestausssetzung, Straferlass). Aufgrund dieser Komplexität sollte die Strafvollstreckungsstatistik von vornherein als relationaler Datensatz erfasst werden (Personen und diesen zugeordnete Verfahren mit den jeweils zugeordneten Entscheidungen). Es sollten möglichst diejenigen Informationen verwendet werden, die bereits in digitaler Form in IT-Fachverfahren gespeichert sind.

Empfehlung 7

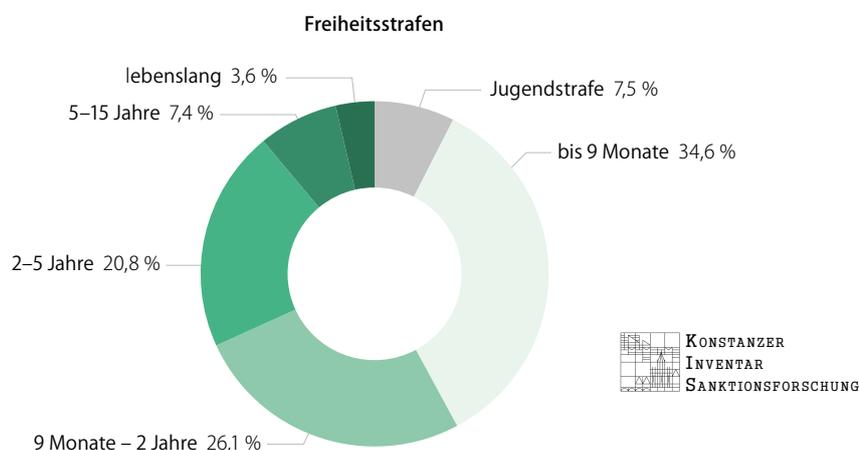
Einführung einer Strafvollstreckungsstatistik der ambulanten und stationären Sanktionen, in der Merkmale einer Führungsaufsichtsstatisik mit enthalten sind und in der die jetzige Bewährungshilfestatistik aufgehen sollte.

3.8 Erweiterung der Strafvollzugsstatistik

Bei der Strafvollzugsstatistik (Statistisches Bundesamt 2018a) handelt es sich um eine Stichtagserhebung, jeweils zum 31.03. eines jeden Jahres. Aus methodischen Gründen ist daher der Bestand an Häftlingen mit einer Vollzugsdauer von bis zu einem Jahr systematisch untererfasst. Die Strukturdaten der Gefangenen, wie z. B. für die Organisation des Haftalltags relevante soziodemographische Daten (Alter, Geschlecht, Muttersprache, religiöse Zugehörigkeit, Bildungshintergrund), Vorstrafenbelastung, Deliktart, sind hierdurch beeinflusst – insofern sie überhaupt bisher in die Statistik eingebunden sind.

In der Strafvollzugsstatistik wird weder die Anzahl der Personen, die in einem Berichtsjahr eine Freiheits- oder Jugendstrafe antreten, noch die Zahl der entlassenen Personen erfasst. Unbekannt sind des Weiteren die Gründe für den Strafantritt und die tatsächlich verbüßte Strafdauer (erfasst wird nur die voraussichtliche Vollzugsdauer, vgl. Abbildung 11). Unbekannt sind Probleme der Sicherheit und Ordnung in den Anstalten, indiziert durch Disziplinarmaßnahmen, z. B. im Zusammenhang mit soziodemographischen Merkmalen der Gefangenen. Unbekannt ist vor allem, was im Vollzug innerhalb der tatsächlichen Vollzugszeit geschieht, um Gefangene zu befähigen, ein straftatfreies Leben zu führen.

Abb. 11: Gefangenenrate 2018 (Stichtagszählung 31.03.) nach voraussichtlicher Vollzugsdauer. Insgesamt 71 Gefangene pro 100.000 der strafmündigen Wohnbevölkerung, Deutschland 2018



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Strafvollzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2018a)

Mit den derzeitigen Stichtagserhebungen im Strafvollzug können bestehende internationale statistische Lieferverpflichtungen des UN-CTS (u. a. die jährlichen Zugänge von Personen in den Strafvollzug nach verschiedenen Deliktbereichen) nicht erfüllt werden (siehe z. B. UNODC 2017, Frage 4.1).

Empfohlen wird deshalb eine inhaltliche Erweiterung der Strafvollzugsstatistik. Angeknüpft werden kann hierbei an die ausführlichen Vorschläge im Beschluss des Strafvollzugausschusses der Länder vom Mai 1993 (siehe auch RatSWD 2009, S. 65). Vorgeschlagen wurden damals fünf Teilstatistiken.

1. Eine Belegungsstatistik sollte u. a. ein realistisches Bild der Auslastung der Anstalten liefern, die Bewegung der Gefangenen zwischen der Freiheit und den verschiedenen Vollzugsformen sowie die Zahl und Art der Zugänge vollständig und differenziert erfassen.
2. Eine Stichtagsstatistik sollte hinsichtlich aller Gefangenen auch demographische Merkmale beinhalten.
3. Die Verzerrung der Stichtagsstatistik sollte durch eine Zugangsstatistik ausgeglichen werden, die neben demographischen Merkmalen der neu aufgenommenen Gefangenen auch Angaben zu Delikthäufigkeit und Vorstrafen sowie zum Grund des Vollzugs beinhalten sollte.
4. Eine Abgangsstatistik sollte Aufschluss über den Vollzugsverlauf geben (z. B. Dauer der Unterbringung in verschiedenen Vollzugsformen, Teilnahme an ausgewählten Behandlungsmaßnahmen) sowie über die Art/Rechtsgrundlage der Entlassung.
5. In der letzten der fünf Teilstatistiken, der Lockerungsstatistik, sollten sowohl die gewährten Lockerungen (wie etwa Ausführung, Ausgang/Freigang oder offene Unterbringung) sowie die Zahl der Gefangenen mit Lockerungen erfasst werden als auch das Versagen in Lockerungen (einschließlich deren Gründe).

Um die Datenlage sowohl zu den Resozialisierungsmaßnahmen als auch zu Fragen der Sicherheit und Ordnung zu verbessern, sollten einerseits Maßnahmen zur Resozialisierung sowohl nach individuellem Bedarf, erfolgtem Angebot, Inanspruchnahme und Abschluss erfasst werden, andererseits aber auch Grund und Art von Disziplinarmaßnahmen.

Zu empfehlen ist auch eine Ergänzung der Strafvollzugsstatistik um Daten zum Jugendarrestvollzug und zum Vollzug der Sicherungsverwahrung mit weitgehend vergleichbaren Erhebungsmerkmalen. Mit einer potenziellen Erweiterung um personenbezogene Informationen zum Vollzug des Jugendarrests und der Sicherungsverwahrung könnte die derzeit bestehende Datenlücke in diesem Bereich geschlossen werden. Eine ausreichende Datengrundlage zum Vollzug erscheint insbesondere bei der Sicherungsverwahrung bedeutsam, da es sich um eine besonders eingriffsintensive Maßnahme handelt, die auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive einer engmaschigen statistischen Verlaufs- und Erfolgskontrolle bedarf (siehe hier nur BVerfGE 128, 326 ff.).

Auch für diese Erweiterungen der Strafvollzugsstatistik sollten möglichst diejenigen Informationen genutzt werden, die bereits in digitaler Form in IT-Fachverfahren gespeichert sind.

Empfehlung 8

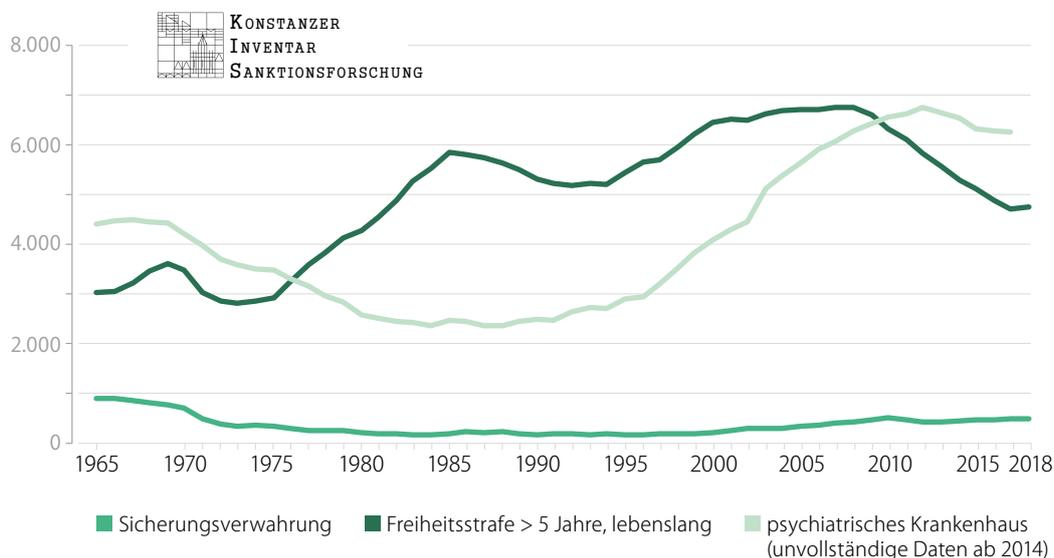
Inhaltliche Erweiterung der Strafvollzugsstatistiken unter Einbezug des Jugendarrestvollzugs sowie des Vollzugs der Sicherungsverwahrung.

3.9 Erweiterung der Maßregelvollzugsstatistik

In den letzten Jahren haben die freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung eine Renaissance erfahren. Quantitativ betrifft dies nicht die im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehende Sicherungsverwahrung (§ 66 StGB), sondern die strafrichterliche Unterbringungsanordnung in ein psychiatrisches Krankenhaus (§ 63 StGB) oder in einer Entziehungsanstalt (§ 64 StGB). Inzwischen sind im früheren Bundesgebiet mehr Maßregelpatienten in psychiatrischen Krankenhäusern untergebracht als Gefangene mit einer voraussichtlichen Vollzugsdauer von mehr als 5 Jahren oder mit lebenslanger Freiheitsstrafe (vgl. Abbildung 12).

Abb. 12: Gefangene mit einer Vollzugsdauer von mehr als 5 Jahren (einschließlich lebenslanger) Freiheitsstrafe (ohne Jugendstrafe) sowie im Maßregelvollzug gem. § 63 StGB Untergebrachte.

Stichtagszählung 31.03. Früheres Bundesgebiet, seit 1992 (Freiheitsstrafenvollzug) bzw. seit 1996 (Unterbringung im psychiatrischen Krankenhaus) mit Gesamtberlin (seit 2014 Daten für § 63 StGB in Rheinland-Pfalz aus 2010)



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Strafvollzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2018a) und des Statistischen Bundesamtes zum Maßregelvollzug sowie von Daten des Statistischen Bundesamtes (2015), die für die Erstellung dieser Abbildung bereitgestellt wurden.

Während die StVerfStat bundesweit über die genannten Varianten der Unterbringungsanordnungen informiert, liegen zum Maßregelvollzug aktuell nicht aus allen Ländern Daten vor. Diese Daten beschränken sich auf demographische Merkmale zum Stichtag 31.03.. Es fehlen dabei insbesondere Informationen zur:

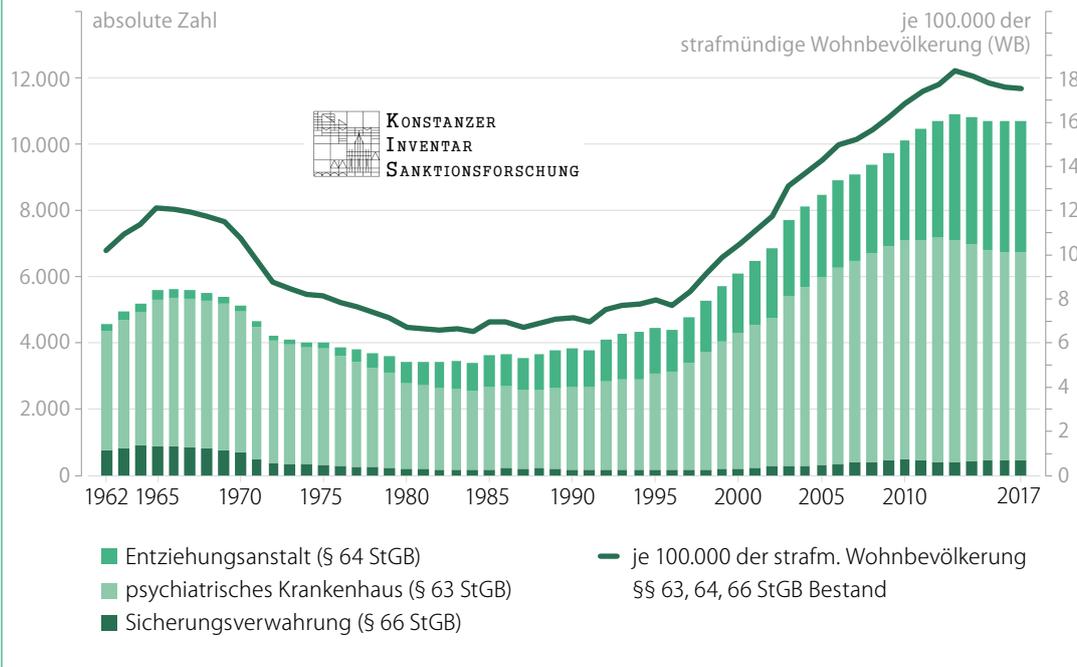
- Anlassstrafat,
- strafrechtlichen Vorbelastung und Vorsanktionierung,
- psychiatrischen Diagnose,
- Rückverlegung,
- Unterbringungsdauer,

die in einer künftigen, erweiterten Maßregelvollzugsstatistik enthalten sein sollten.

Die vorliegenden lückenbehafteten Daten zeigen sehr eindrucksvoll den zahlenmäßigen Anstieg der freiheitsentziehenden Maßregeln in den letzten Jahrzehnten (vgl. Abbildung 13) und damit die gewachsene Bedeutung dieser strafrechtlichen Reaktion.

Abb. 13: Im psychiatrischen Krankenhaus, in einer Entziehungsanstalt sowie in Sicherungsverwahrung aufgrund strafrichterlicher Anordnung Untergebrachte (Stichtagszählung, Bestandszahlen jeweils 31.03. eines jeden Jahres).

Früheres Bundesgebiet mit Westberlin, seit 1992 (Sicherungsverwahrte) bzw. seit 1996 (Maßregelvollzug) mit Gesamtberlin (seit 2014 Daten für § 63 StGB in Rheinland-Pfalz aus 2010).



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Strafvollzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2018a) und des Statistischen Bundesamtes zum Maßregelvollzug sowie von Daten des Statistischen Bundesamtes (2015), die für die Erstellung dieser Abbildung bereitgestellt wurden.

Aufgrund der erwähnten regionalen Unvollständigkeit wird die Maßregelvollzugsstatistik seit 2013/14 nicht mehr vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht. Statistisch verfügbare Daten zur Unterbringung im Maßregelvollzug werden im Auftrag des BMJV einmal im Jahr vom Statistischen Bundesamt zusammengestellt und dem BMJV, allen Landesjustizministerien und allen Statistischen Ämtern der Länder zur weiteren Verwendung zur Verfügung gestellt.³⁰ Die Arbeitsunterlage enthält allerdings kein Bundesergebnis, sondern lediglich die Bestands- und Bewegungsdaten der zuliefernden Länder, die im Zeitablauf variieren.

Von besonderer Bedeutung ist daher, die flächendeckende Erhebung statistischer Daten durch eine gesetzliche Grundlage abzusichern (siehe Kapitel 3.1). Die Frage einer möglichst einfachen und effizienten Art der Datengewinnung stellt sich gerade bei den derzeit nicht bundesweit geführten Statistiken. Es sollte daher geklärt werden, ob und aus welchen IT-Fachverfahren der Landesjustizministerien Daten zum Maßregelvollzug generiert werden könnten. Grundsätzlich gibt es bereits jetzt im Rahmen eines sog. Kerndatensatzes nach einheitlicher Systematik erhobene Daten für 14 Bundesländer. Der Kerndatensatz liegt allerdings außerhalb der Zuständigkeit der Justizministerien. Federführend sind die Gesundheits- bzw. Sozialministerien in den Ländern. Eine Rechtsgrundlage zur statistischen Aufbereitung und Veröffentlichung dieser Daten durch die amtliche Rechtspflegestatistik existiert derzeit nicht.

³⁰ Zuletzt wurde dies im März 2019 für die Bewegungsstatistik 2016 und die Bestandsstatistik zum 31.03.2017 aktualisiert. Für die Bewegungsstatistik 2017 und die Bestandsstatistik 2018 erfolgt die nächste Aktualisierung im März 2020 (vgl. Fn. 19).

Empfehlung 9

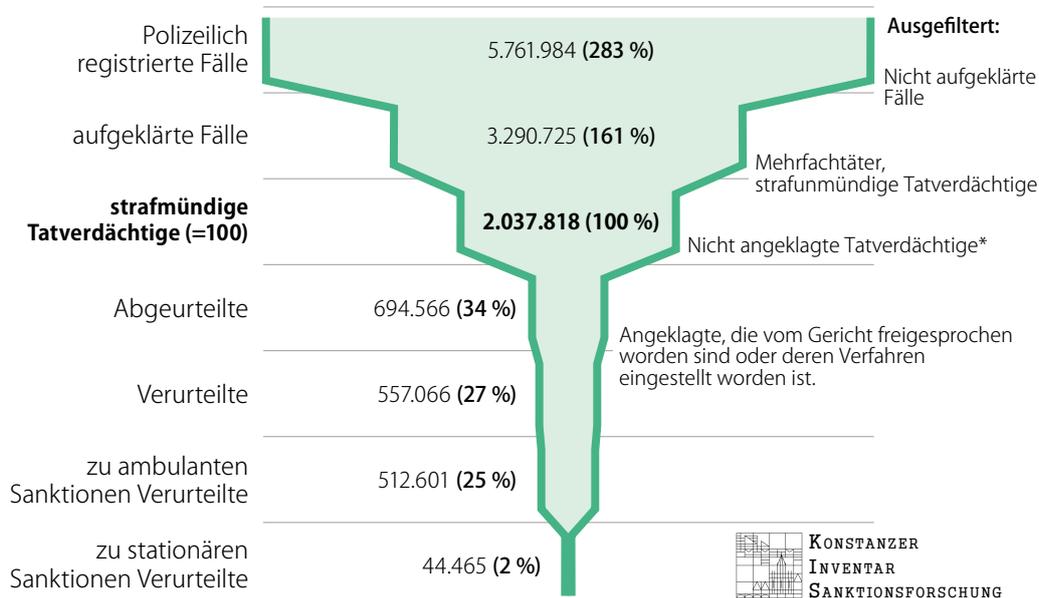
Sicherstellung einer flächendeckenden Gewinnung statistischer Daten zum Maßregelvollzug bei gleichzeitiger Erweiterung der Erhebungsmerkmale.

3.10 Einführung einer Datenbank für verlaufsstatistische Analysen

Das Strafverfahren ist ein Ausleseprozess. Auf jeder strafrechtlichen Stufe wird ein nicht unerheblicher Teil der Fälle/Personen ausgefiltert. Das kriminologische Trichtermodell (vgl. Abbildung 14) veranschaulicht die Größenordnung der Ausfilterung. Auf 100 strafmündige Tatverdächtige kamen im Jahr 2017 gerade einmal 27 Verurteilte.³¹ Die Größenverhältnisse in Abbildung 14 verdeutlichen, dass das Verfahren bei einem Großteil der nicht verurteilten Personen bereits auf der Ebene der Staatsanwaltschaft erledigt wird. Einstellungen durch das Gericht und Freisprüche haben demgegenüber eine zahlenmäßig geringere Bedeutung. Der Unterschied zwischen den gerichtlich Abgeurteilten und Verurteilten fällt entsprechend geringer aus.

Abb. 14: Polizeilich registrierte Straftaten und ermittelte Tatverdächtige im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle (Trichtermodell). Verbrechen und Vergehen insgesamt, ohne Straftaten im Straßenverkehr.

Absolute Zahlen und Relation zu der Zahl der im selben Jahr registrierten strafmündigen Tatverdächtigen. Deutschland 2017



*weil z. B. der Tatverdacht nicht hinreichend war oder kein Strafverfolgungsinteresse (Opportunitätsprinzip) bestand

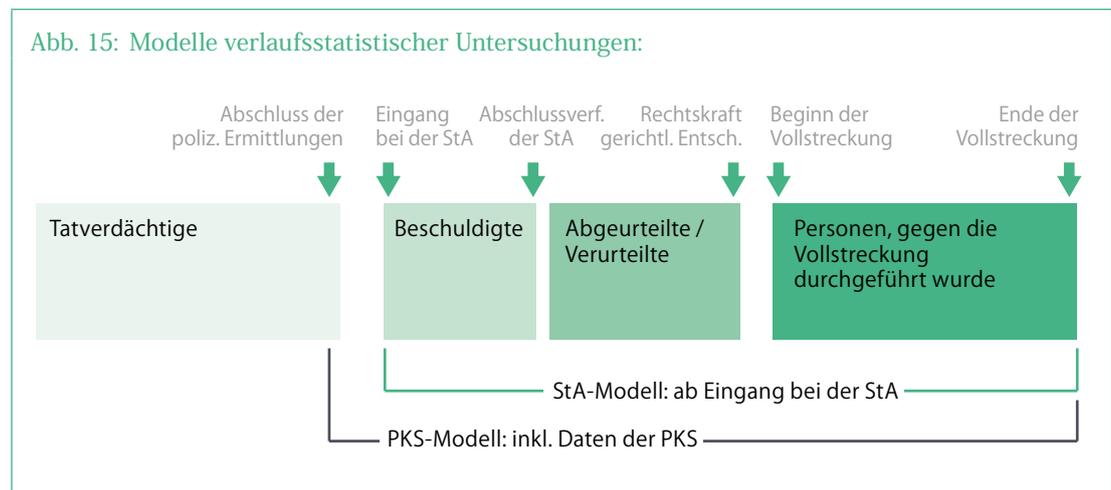
Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2017) und des BKA (2018)

31 Jeweils bezogen auf Verbrechen und Vergehen insgesamt, ohne Straftaten im Straßenverkehr.

Das Strafverfahren ist aber nicht nur ein Ausleseprozess, sondern – vor allem bei schweren Straftaten – auch ein Prozess der Bewertungsänderung. Die Erfassung in der PKS weist hinsichtlich der Schwere des Sachverhalts eine Überbewertungstendenz auf: Im Zweifel wird der als schwerer zu beurteilende Sachverhalt eingetragen. Insbesondere bei schweren Delikten findet im weiteren Verfahrensgang bei der Staatsanwaltschaft und/oder bei Gericht häufig eine Umdefinition statt, und zwar regelmäßig ein „Herunterdefinieren“. Die Überbewertung auf der Ebene der polizeilichen Daten wird, wenn sich im weiteren Fortgang des Verfahrens eine Bewertungsänderung ergibt, in der PKS nicht zurückgenommen oder nachträglich abgeändert.

Verdeutlichen lässt sich dies anhand der Tötungsdelikte: Berechnet auf 100 im Jahr 2017 wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte polizeilich registrierte strafmündige Tatverdächtige³² kommen nur ca. 20 wegen dieser Delikte Verurteilte³³. In nicht wenigen dieser Fälle dürfte der ursprünglich (polizeilich) wegen vorsätzlicher Tötung Verdächtige wegen anderer, minder schwerer Delikte verurteilt worden sein. Dies gilt insbesondere bei versuchten Tötungsdelikten, weil bei entsprechend gravierenden Körperverletzungen von der Polizei häufig zunächst unter der Arbeitshypothese eines Tötungs-Vorsatzes ermittelt wird, der sich später aber nicht erhärtet.

Anhand der gegenwärtig verfügbaren Statistiken sind Bewertungsänderungen im Verfahrensverlauf nicht erkennbar. Derzeit können nur einzelne Statistiken (PKS, StA-Statistik, StVerfStat) für bestimmte Abschnitte des Strafverfahrens ausgewertet werden. Eine Verknüpfungsmöglichkeit der Statistiken besteht bislang nicht. Es lässt sich deshalb beispielsweise nicht ermitteln, bei wie vielen der ursprünglich wegen versuchten Totschlages Verdächtigen letztlich eine Verurteilung (nur) wegen Körperverletzungsdelikten erfolgt. Hierzu müssten Informationen zu den einzelnen Verfahrensabschnitten in anonymisierter Form eindeutig einer Person zuordenbar sein. Dies setzt – wie bereits vom RatSWD im Jahr 2009 vorgeschlagen – die Ergänzung der bisherigen Erfassung durch einen pseudonymisierten Personenschlüssel voraus und die Speicherung der Daten in einer einheitlichen, datenschutzrechtlich besonders gesicherten Datenbank (RatSWD 2009: 82 f.). Für eine solche Datenbank bieten sich grundsätzlich zwei verschiedene Modelle an: das StA-Modell und das PKS-Modell. Diese werden in Abbildung 15 vorgestellt:



Quelle: Eigene Darstellung

32 N=2.693 strafmündige Tatverdächtige bei vorsätzlichen Tötungsdelikten (§§ 211, 212, 213, 216 StGB) Quelle: BKA (2018): Tabelle 20, Tatverdächtige nach Alter und Geschlecht, eigene Berechnungen.

33 N=541 Verurteilte bei vorsätzlichen Tötungsdelikten (§§ 211, 212, 213, 216 StGB) Quelle: Statistisches Bundesamt (2017): Tabelle 2.1, eigene Berechnungen.

Im StA-Modell werden für die verlaufsstatistischen Analysen Daten zur Strafverfolgung (staatsanwaltliche und gerichtliche Entscheidungen) sowie zur Vollstreckung verwendet. Auf diese Weise lässt sich der Fortgang des Verfahrens ab Eingang bei der Staatsanwaltschaft bis zur Beendigung der Vollstreckung weiterverfolgen. Im PKS-Modell werden diese Daten auch mit Daten der PKS verbunden, sodass sich das Verfahren ab Abschluss der polizeilichen Ermittlungen (und Eingang in die PKS) weiterverfolgen lässt.

Beide Modelle bieten jeweils Vorzüge, sind jedoch auch mit bestimmten Nachteilen verbunden: Der Vorteil des PKS-Modells liegt darin, dass die Verlaufsbetrachtung auch die polizeilichen Ermittlungen mit einbeziehen kann. Da die PKS nicht nur Informationen zu Tatverdächtigen enthält, sondern auch zu Fällen, ließe sich anhand eines über die verschiedenen Statistiken konsistenten Fallschlüssels z. B. auswerten, wie viele Fälle in einem Verfahren gegen einen Beschuldigten zusammengefasst worden sind. Das PKS-Modell ist jedoch mit zahlreichen Herausforderungen verbunden: Bei den Daten der PKS und den Strafverfolgungsdaten handelt es sich um zwei verschiedene Systeme, bei denen sich die Zuständigkeiten, die Erfassungsmodalitäten und die Zählweisen unterscheiden. Verlaufsstatistische Analysen erscheinen umso einfacher, je weniger Datenquellen für ihre Durchführung miteinander verbunden werden müssen und je ähnlicher die Struktur dieser Datenquellen ist.

Beide Modelle für verlaufsstatistische Analysen setzen voraus, dass Informationen zu verschiedenen Verfahrensabschnitten personenbezogen - aber in anonymisierter Form - miteinander verknüpft werden. Die Verbindung von Informationen könnte mittels eines pseudonymisierten Personenschlüssels³⁴ erfolgen: Anhand eines solchen Schlüssels lassen sich Daten einer Person eindeutig zuordnen, ohne dass erkennbar ist, um *welche* Person es sich handelt. Da für eine Person in einem Berichtsjahr mehrere Verfahren vorliegen können, ist ein Personenschlüssel allein nicht ausreichend. Vielmehr müssen anhand eines weiteren verschlüsselten Merkmals in den Rechtspflegestatistiken auch die Verfahren sowie ggf. auch die Fälle unterscheidbar sein (Verfahrens- und Fallschlüssel).

Die Details einer Pseudonymisierung, einer Verknüpfung der Daten und die Ausgestaltung der Datenbankarchitektur sind noch weitgehend ungeklärt. Aufgrund der Komplexität dieser Fragestellungen bietet es sich an, die Umsetzbarkeit und die Modalitäten einer Datenbank für verlaufsstatistische Analysen im Rahmen einer Machbarkeitsstudie, die auch datenschutzrechtliche Aspekte prüft, zu eruieren und zu konkretisieren. Im aktuellen Koalitionsvertrag ist eine solche Machbarkeitsstudie vorgeschlagen (CDU, CSU und SPD 2018: 133 f.).

Die Machbarkeitsstudie sollte auch darauf eingehen, wie diese Datenbank in das Berichtssystem der amtlichen Strafrechtspflegestatistiken eingebunden werden kann. Die Fragestellungen in diesem Bereich betreffen die Berichtsstellen, Lieferwege und den Standort der besonders geschützten Datenbank, an dem die Daten letztendlich aufbewahrt, kuratiert und „gematcht“ bzw. „verkettet“ werden. Die notwendigen Datenlieferwege bzw. „Work Flows“ hängen wiederum ab von der Wahl des Datenbankmodells (siehe Abbildung 15). Derzeit werden die Daten der Strafrechtspflegestatistiken von den Berichtsstellen an die Statistischen Landesämter geliefert. Dort werden die Daten plausibilisiert und aufbereitet und an das Statistische Bundesamt weitergeleitet. Werden – wie im StA-Modell – (nur) die Strafrechtspflegestatistiken miteinander verbunden, könnte der derzeitige Datenlieferweg grundsätzlich beibehalten werden. Eine zentrale Frage ist jedoch, wann und wo die Pseudonymisierung der Strafrechtspflegedaten erfolgen soll. Auch dies könnte in einer Machbarkeitsstudie thematisiert werden. Sollen – wie im PKS-Modell – auch (pseudonymisierte) Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik in die Datenbank einfließen, so muss auch der diesbezügliche Lieferweg und Verknüpfungprozess festgelegt werden.

³⁴ Ein pseudonymisierter Personenschlüssel ist eine Kette von Zeichen, die mittels eines HASH-Verfahrens aus bestimmten personenbezogenen Merkmalen (z. B. Geburtsname und Geburtsdatum) erzeugt wird (Schwartzmann und Weiß 2018: 13 ff). Die verwendeten Merkmale sollten als unveränderlich über die Zeit angesehen werden. Das Verschlüsselungsverfahren gewährleistet, dass keine Re-Identifizierung und auch kein Rückschluss auf die Ausprägung der Pseudonym-Merkmale möglich ist. Für die Verknüpfung von Daten (z. B. aus verschiedenen Datenquellen und/oder für verschiedene Berichtsjahre) ist außerdem die sogenannte Verkettbarkeit notwendig: Gleiche Merkmalsausprägungen müssen zu einem gleichen Pseudonym führen (ebd.: 17).

Gelingt die Einführung einer Datenbank für verlaufsstatistische Analysen, ließe sich in Zukunft der Fortgang des Strafverfahrens – zumindest ab Eingang bei der Staatsanwaltschaft (s.o.) – bis hin zum Vollstreckungsende nachverfolgen. Eine derartige Datenbank könnte aber nicht nur für Analysen des Verfahrensverlaufs genutzt werden. Durch die Einführung eines pseudonymisierten Personenschlüssels und die Verknüpfbarkeit verschiedener Rechtspflegestatistiken und verschiedener Berichtsjahre würden sich noch vielerlei weitere Auswertungsmöglichkeiten ergeben: Eine solche Datenbank eröffnet beispielsweise verbesserte Möglichkeiten zur internen Validierung von Kriminaljustizdaten. Fehlende oder fehlerhafte Werte könnten anhand von Plausibilitätsprüfungen auf Individual- bzw. Mikrodatensatzebene identifiziert werden. So ließe sich beispielsweise überprüfen, ob bei allen Personen, die eine Ersatzfreiheitsstrafe abgeleistet haben, ursprünglich eine Geldstrafe als Sanktion verhängt worden war.

Durch Einführung eines pseudonymisierten Personenschlüssels wäre auch eine „echte“ Personenzählung (Beschuldigte bzw. Abgeurteilte/Verurteilte) möglich: Derzeit wird in der StVerfStat eine Person, die in einem Jahr mehrmals verurteilt worden ist, mehrfach gezählt. Die StVerfStat weist demnach genau genommen die Anzahl der Verurteilungen aus und nicht die Anzahl der (mindestens einmal im Berichtsjahr) Verurteilten. Mithilfe einer echten Personenzählung ließe sich u. a. herausfinden, wie viele Personen in einem Berichtsjahr (ggf. mehrfach) verurteilt wurden. Diese Informationen könnten auch nach der Deliktart, der Sanktion und/oder den in der Statistik enthaltenen Personenmerkmalen differenziert werden. Es ließe sich damit beispielsweise ermitteln, wie viele männliche Jugendliche im Jahr 2018 (mindestens einmal) verurteilt worden sind. Die bisherige Zählweise wäre hierdurch nicht ausgeschlossen. Vielmehr könnte weiterhin auch die Anzahl der Aburteilungen/Verurteilungen angegeben werden.

Nicht zuletzt würde die Einführung eines pseudonymisierten Personenschlüssels auch die Grundlage für Legalbewährungsanalysen oder Rückfalluntersuchungen sein. Denn für diese Analysen ist es erforderlich, dass auch später ergangene Entscheidungen (anonymisiert) zu neuen Taten ggf. einer bereits früher als Täterin oder Täter überführten Person eineindeutig zugeordnet werden können. Außerdem setzen Rückfalluntersuchungen die Möglichkeit einer echten Beschuldigten- bzw. Abgeurteilten-/Verurteiltenzählung voraus, da die Legalbewährung nach einer bestimmten Entscheidung untersucht wird. Bislang erfolgen Rückfalluntersuchungen in Deutschland nicht anhand von Daten der amtlichen Statistiken, sondern in wissenschaftlichen Forschungsprojekten (basierend auf Bundeszentralregisterdaten). So wird u. a. eine bundesweite Legalbewährungsstudie im Auftrag des BMJV vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg und der Abteilung für Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug der Universität Göttingen durchgeführt (vgl. Jehle et al. 2016). Mittlerweile können drei Erhebungswellen dieser Studie miteinander verknüpft werden, was eine Verlängerung des Rückfallbeobachtungszeitraums auf derzeit bis zu 9 Jahre ermöglicht (ebd.: 12).³⁵ Daneben existieren auch einzelne Rückfalluntersuchungen anhand von Bundeszentralregisterauszügen zu bestimmten Forschungsthemen, z. B. für Sexualdelikte (Quenzer 2010).

Derzeit sind in Deutschland – anders als beispielsweise in Österreich (siehe Statistik Austria 2017: 9) – keine regelmäßigen Wiederverurteilungsuntersuchungen in der amtlichen Statistik möglich. Der Mehrwert von Legalbewährungsuntersuchungen liegt aus rechtspolitischer, statistischer und kriminologischer Sicht unter anderem darin, die präventive Wirksamkeit von strafrechtlichen Sanktionen zu evaluieren (Jehle et al. 2016: 11). Diese Methode wäre auch nicht darauf angewiesen, Rückfalldaten auf wesentlich aufwendigere Weise aus den Einträgen im BZR zu generieren.³⁶ Auf diese und weitere Vorteile einer verstetigten Rückfallstatistik anhand von Daten aus der Datenbank für verlaufsstatistische Analysen wird im nächsten Abschnitt noch vertiefend eingegangen.

³⁵ Der bei dieser Studie verwendete Personenschlüssel wird erstellt von der Registerbehörde aus Geburtsnamen und Geburtsdatum, mittels Hash-Funktion. Bei dieser Verschlüsselung kann es vorkommen, dass Daten bei zwei Personen identisch sind. Man denke etwa an folgendes fiktives Beispiel: „Herr Müller, geboren am 30.01.1982“. Zur eindeutigen Zuordnung werden bei dieser Studie aus diesem Grund auch Vorname und Geburtsort als Hilfsmerkmale verwendet (siehe Tetal (2014):141 und 155 ff.).

³⁶ Diese Methodik liegt insbesondere der großen Legalbewährungsstudie von Jehle et al. (2016) zugrunde.

Empfehlung 10

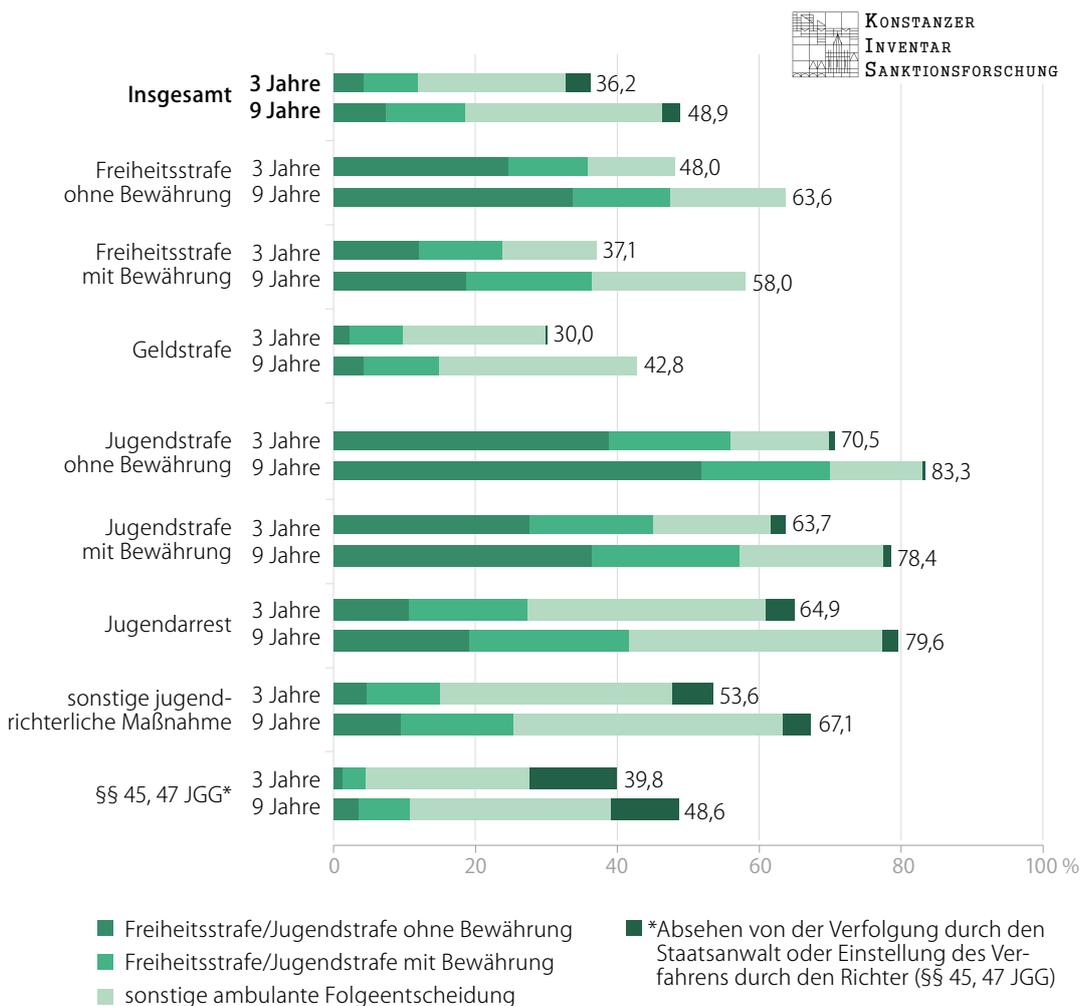
Durchführung einer Machbarkeitsstudie zur Schaffung der Grundlagen für eine Datenbank für verlaufstatistische Analysen. In dieser besonders gesicherten Datenbank sollen die personenbezogenen, pseudonymisierten Einzeldatensätze sämtlicher Strafrechtspflegestatistiken und ggf. zusätzlich der PKS gespeichert werden.

3.11 Einführung einer Rückfallstatistik

Legalbewährungsstudien zeigen, ob und inwieweit Annahmen zur präventiven Wirkung von Sanktionen unter den realen Gegebenheiten zutreffend sind. Abbildung 16 zeigt die Rückfälligkeit nach der bundesweiten Rückfallstudie von Jehle et al. (2016).

Abb. 16: Rückfall nach allgemeinem Strafrecht und nach Jugendstrafrecht.

Bezugsjahr 2004 (dargestellt werden die Rückfallraten insgesamt sowie die auf die Arten der Folgeentscheidungen entfallenden Anteile), Rückfallzeitraum: 3 und 9 Jahre



Datenquelle: Berechnung des KIS auf Basis von Jehle et al. 2016: 178 Übersichtstabelle 4.1a, 183, Übersichtstabelle C 2.3.2

Eine wichtige weitere wissenschaftliche und praktische Funktion einer Rückfallstatistik liegt darin, für verschiedene Delikte und Tätergruppen einerseits Basisraten der Wiederverurteilung zu ermitteln und andererseits bei immer länger werdenden Rückfallintervallen³⁷, Sanktionierungskarrieren nachzuzeichnen. Dies ist prognostisch sowie für die Wirkungsforschung von großer Relevanz. Wie unter Empfehlung 10 ausgeführt, gibt es zwar seit einigen Jahren eine grundsätzlich funktionierende Rückfallstatistik mit einem entsprechenden, für die Analyse von Spezialfragen zur Verfügung stehenden Datensatz. Diese wird aber – wie oben dargestellt – bisher als Forschungsprojekt geführt. Aktuell ist die Finanzierung nicht langfristig gesichert, sondern basiert auf DFG-Drittmitteln. Welle für Welle muss die Finanzierung neu beantragt werden.

Ein weiteres Problem der bisherigen Rückfalluntersuchung ist, dass sie in einem aufwendigen Verfahren aus den Daten des BZR erstellt wird. Die dort verfügbaren Daten eignen sich nur begrenzt für statistische Analysen. Insbesondere ist es nötig, die häufig nur in Textform verfügbaren Variablen mit einem eigens dafür erstellten Programm in statistisch auswertbare, numerische Variablen zu überführen – inklusive einer aufwendigen Fehlerkontrolle. Zudem partizipiert die Rückfallstatistik dadurch auch an allen weiteren Unzulänglichkeiten, die BZR-Daten als Grundlage für wissenschaftliche Forschung mit sich bringen. Das entscheidendste Defizit ist, dass das BZR im separaten, für die Untersuchung mit ausgewerteten Erziehungsregister zwar die informellen Erledigungen nach Jugendstrafrecht umfasst, die entsprechenden Opportunitätsvorschriften nach allgemeinem Strafrecht (insbesondere §§ 153, 153a StPO) wie auch Einstellungen im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelstrafrecht nicht enthält. Auch zu den praktisch sehr bedeutsamen Einstellungen wegen unwesentlicher Nebenstraftat sowie zu den ebenfalls häufigen auf den Privatklageweg verwiesenen Fällen findet sich im BZR keine Information. Dies ist angesichts der Tatsache, dass selbst bei Erwachsenen mehr als 50 % der anklagefähigen Strafsachen nach Opportunitätsabwägungen erledigt werden, eine gravierende Lücke. All diese Erwägungen sprechen dafür, die Rückfallstatistik künftig aus der Datenbank für verlaufsstatistische Analysen zu generieren (siehe Empfehlung 10).

Empfehlung 11

Einführung bzw. Verstetigung einer Rückfallstatistik. Diese sollte zukünftig aus der Datenbank für verlaufsstatistische Analysen (Empfehlung 10) erstellt werden.

³⁷ In der publizierten Rückfallstatistik sind es derzeit 9 Jahre, mit den demnächst erscheinenden Daten der nächsten Welle wären es dann schon 12 Jahre.

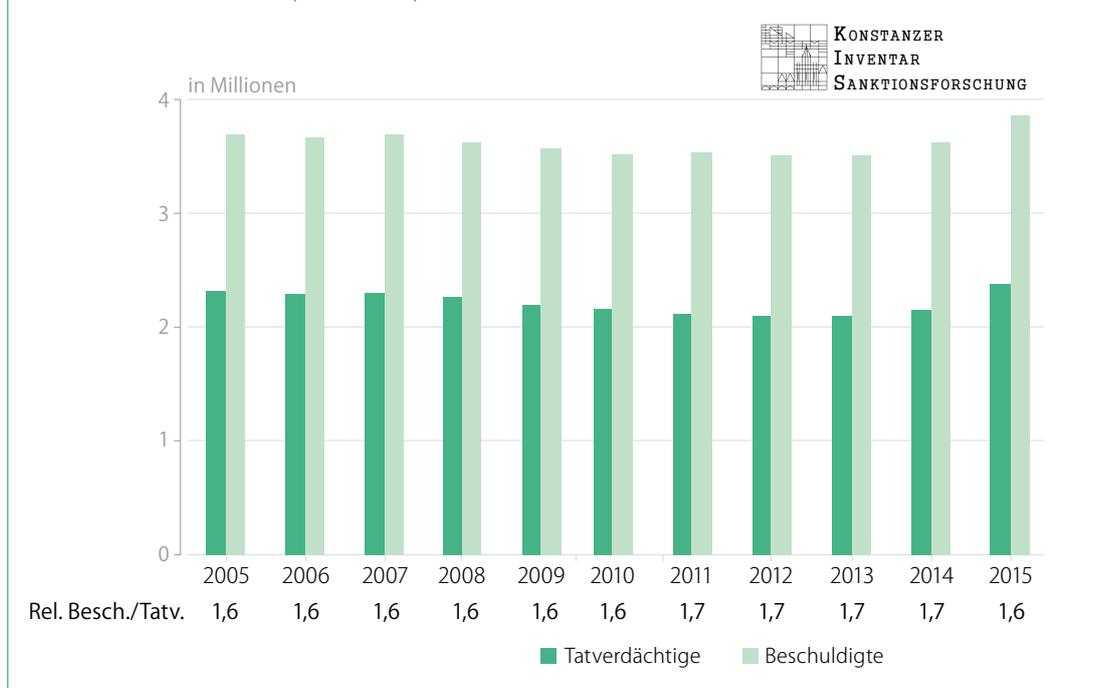
3.12 Verbesserung der Kompatibilität der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken

Die gegenwärtigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken dienen unterschiedlichen Zielen, die Daten werden nach unterschiedlichen Grundsätzen erfasst und aufbereitet. In der PKS gilt das Prinzip der sog. „echten“ Tatverdächtigenzählung, d. h. Tatverdächtige werden auch dann, wenn mehrere Ermittlungsverfahren durchgeführt werden, in der Summe der Gesamtdelinquenz nur einmal gezählt. Sowohl in der StA-Statistik als auch in der StVerfStat werden Beschuldigte bzw. Abgeurteilte oder Verurteilte hingegen so oft gezählt, wie gegen sie im Berichtszeitraum Ermittlungsverfahren bzw. Hauptverfahren abgeschlossen worden sind. Auch im Übrigen sind die Fallerfassungsregeln zwischen PKS und StVerfStat nicht deckungsgleich. In welchem Umfang es deshalb auf der Ebene der Staatsanwaltschaft bzw. des Gerichts zu Mehrfachzählungen (bzw. schlicht zu abweichenden Zählungen) kommt, ist unbekannt. Die Gegenüberstellung der Zahl der jährlich *polizeilich registrierten Tatverdächtigen* mit den *Beschuldigten in der StA-Statistik* nach Abzug sowohl des Anteils der nicht durch die Polizei eingeleiteten Verfahren (ca. 20 %) als auch der in der PKS nicht erfassten „Straftaten im Straßenverkehr“ ergibt eine jährlich fast konstante Überhöhung der Beschuldigtenzahlen um den Faktor 1,7 (Abbildung 17). Die in Empfehlung 10 skizzierte Einführung eines Personenschlüssels und einer Datenbank auf Mikro- bzw. Individualebene für verlaufsstatistische Analysen würde es ermöglichen, die Zählregeln der Personenstatistiken der Strafrechtspflege je nach Forschungsanlass zu wählen (z. B. „echte“ Verurteiltenzählung).

Es wäre jedoch wünschenswert, auch im Bereich der publizierten Statistik zumindest gelegentlich Sonderauswertungen der PKS und der StVerfStat durchzuführen. Hierbei sollten vereinheitlichte Zählregeln zugrunde gelegt werden, um eine bessere Vergleichbarkeit zu ermöglichen und um Anhaltspunkte dafür zu liefern, welchen Einfluss verschiedene statistische Zählweisen auf das Fallaufkommen haben.

Abb. 17: Tatverdächtige und Beschuldigte in polizeilich eingeleiteten staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren (ohne Straftaten im Straßenverkehr).

Absolute Zahlen (in Millionen). Deutschland



Quelle: Berechnung des KIS auf Basis des BKA (2005–2015) und der Staatsanwaltschaftsstatistik des Statistischen Bundesamtes (2018c)

Ein weiteres Problem, das die Vergleichbarkeit der PKS und der StVerfStat erschwert, ist der gravierende Unterschied in den Deliktatalogen. So baut der Deliktatalog der StVerfStat – bei jeweils unterschiedlicher Untergliederungstiefe – unmittelbar auf den gesetzlichen Bestimmungen auf. Der Deliktatalog der PKS ist hingegen stärker nach kriminologisch-kriminalistischen Merkmalen strukturiert. Normen werden zwar auch genannt, stehen aber weniger im Zentrum. Dies führt zum einen dazu, dass eher phänomenologische Kategorien wie der „Ladendiebstahl“ in der StVerfStat keine Entsprechung finden. Zum anderen ist die Klassifizierung auf polizeilicher Ebene hierdurch teils losgelöst von detaillierteren rechtlichen Differenzierungen. So lassen sich die verschiedenen Varianten von Tatbestandsmerkmalen einer Straftat (bspw. die Nummern des § 243 Abs. 1 Satz 2 StGB) auf der Ebene der StVerfStat wesentlich besser auseinanderhalten als in der PKS. Insbesondere im Rahmen einer Verlaufsstatistik müsste hingegen eine möglichst einheitliche Deliktdefinition und Fallerfassung auf allen Ebenen, insbesondere aber auf polizeilicher und gerichtlicher Ebene, erfolgen (siehe näher Harrendorf/Jehle/Smit 2014).

Bezüglich der Vergleichbarkeit von Kriminalitätsdaten auf internationaler Ebene (z. B. Eurostat und UN-CTS) hat das UNODC die ICCS geschaffen (UNODC 2015). Diese mehrstufige Klassifikationstabelle ermöglicht eine differenzierte, umfassende und im Grundsatz überschneidungsfreie Klassifikation aller Straftaten, die es in Strafrechtssystemen weltweit geben kann (zu Vorteilen und Nachteilen dieser Klassifikation vgl. Harrendorf 2018; Jehle 2012). Dabei verwendet sie auf der obersten Klassifikationsebene einen – aus deutscher Sicht beurteilt – tendenziell rechtsgutsbezogenen Ansatz. Dennoch besteht zwischen dieser Klassifikation und den Deliktclassifikationen der PKS und der StVerfStat keine Deckungsgleichheit; vielmehr sind „Übersetzungsleistungen“ in der Form von Umkodierungen erforderlich, um die nationalen Klassifikationen so präzise wie möglich einzelnen Deliktgruppen und Deliktuntergruppen zuzuordnen (siehe Harrendorf 2012; 2018). Ebenso wie für das Verhältnis von PKS und StVerfStat gilt dabei, dass eine hundertprozentige Entsprechung zwischen den Kategorien nicht möglich ist. Eine Arbeitsgruppe hat aber bereits eine entsprechende Korrespondenztabelle zwischen PKS, Strafverfolgungsstatistik und ICCS für den Bereich der Tötungsdelinquenz erstellt. Hierzu liegen erste Ergebnisse zur Vergleichbarkeit vor (siehe dazu Baumann et al. 2016). Auch die Kategorien der Sexualdelikte konnten bei den internationalen Datenabfragen seit dem Berichtsjahr 2017 gemäß der ICCS und einer diesbezüglichen Korrespondenztabelle befüllt werden.

Die Korrespondenz zwischen den verschiedenen Deliktsschlüsseln der PKS, der StVerfStat und der ICCS ist nicht so leicht feststellbar. Hier bedürfte es zunächst einer umfassenden Analyse des Status quo. Darauf aufbauend könnten detaillierte Handlungsempfehlungen für eine künftige Optimierung der Statistiken gegeben werden.

Beispielsweise könnte ein Forschungsprojekt, das an der geschilderten Ausgangslage ansetzt und Korrespondenztabelle zwischen PKS-Erfassungsschlüsseln und der StVerfStat, zwischen PKS und ICCS sowie schließlich zwischen StVerfStat und ICCS erstellt, hier wichtige Grundlagen schaffen. Mit Blick auf die Korrespondenz mit der ICCS könnte das Projekt dabei auf der in Deutschland u. a. für die Tötungsdelinquenz bereits geleisteten Pionierarbeit (siehe ebd.) aufbauen. Zudem könnte mit Blick auf die Optimierung der internationalen Vergleichbarkeit der PKS- und StVerfStat-Daten auf den reichen Erfahrungsschatz aus dem Bereich des ESB und des UN-CTS zurückgegriffen werden, der sich bereits in einer Reihe von Publikationen niedergeschlagen hat (z. B. von Hofer 2000; Aebi 2008, 2010; Harrendorf 2012, 2018).

Empfehlung 12

Verbesserung der Kompatibilität der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken untereinander, mit der PKS sowie mit Viktimisierungssurveys und internationalen statistischen Anforderungen.

3.13 Institutionalisierte Einbindung der Wissenschaft

Zur Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik ist es sinnvoll und wünschenswert, die unabhängige Wissenschaft und Forschung institutionalisiert in entsprechende Entwicklungsprozesse einzubinden, z. B. in Form eines wissenschaftlichen Beirats und durch Nutzendenkonferenzen. Damit wird eine kontinuierliche und unabhängige wissenschaftliche Begleitung geplanter Veränderungen gewährleistet und es können bereits in einem frühen Planungsstadium Empfehlungen zur Qualitätssicherung sowie unterschiedliche oder sich verändernde Nutzungsbedürfnisse berücksichtigt werden. Denkbar sind hier unterschiedliche Modelle, die sich an bestehenden wissenschaftlichen Beiräten orientieren. Diese Einbindung stellt letztlich auch die rege wissenschaftliche Nutzung der Daten sicher – woraus ein positiver Effekt für die Datenqualität und die kriminalpolitische Beratung aus der Wissenschaft heraus entsteht.

Empfehlung 13

Institutionalisierte Einbindung der unabhängigen Wissenschaft in die Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken und ihrer Erhebungsmerkmale.

3.14 Datenverfügbarkeit in Forschungsdatenzentren

Eine langfristige und sichere Datenarchivierung und darauf aufbauend strukturierte, nutzungsfreundliche Zugänge für die unabhängige Wissenschaft zu den Daten der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik und der Viktimisierungsurveys sind von zentraler Bedeutung. Um den Zugang unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen sicherzustellen, ist eine vertrauensvolle Datentreuhänderschaft der Daten wünschenswert. So hat der Wissenschaftsrat bereits 2010 die Verbreitung von Forschungsdatenzentren (FDZ) in den Bundeseinrichtungen mit Forschungs- und Entwicklungsaufgaben gefordert, um die einzigartigen Sammlungen von Primärdaten der Wissenschaft allgemein zugänglich zu machen (WR 2010: 23).

Der RatSWD engagiert sich seit 15 Jahren für das Konzept der FDZ. FDZ ermöglichen der unabhängigen wissenschaftlichen Forschung einen institutionalisierten, geregelten und anwendungsfreundlichen Zugang zu hochwertigen Forschungs-/Mikrodaten unter Wahrung des Datenschutzes. Sie werden vom RatSWD nach transparenten Pflicht- und Informationskriterien akkreditiert. Der RatSWD hat in den letzten Jahren eine Forschungsdateninfrastruktur von 34 FDZ aufgebaut. FDZ wie das Forschungsdatenzentrum der Rentenversicherung oder das Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung stellen der wissenschaftlichen Forschung bereits amtliche Register- und Prozessdaten zur Verfügung.

Bereits jetzt werden relevante Daten aus dem Bereich Strafrechtspflege über das Forschungsdatenzentrum des Bundes und der Länder der unabhängigen Wissenschaft zur Verfügung gestellt. Derzeit werden folgende Strafrechtspflegestatistiken für die Wissenschaft angeboten: die StVerfStat und die Stichtagserhebung zum Strafvollzug. Für die Bewährungshilfestatistik sind keine aktuellen Daten im FDZ verfügbar, da diese Statistik derzeit nicht in allen Bundesländern durchgeführt wird. Für die Wissenschaft gibt es derzeit drei Zugangswege zu diesen Mikrodaten: Scientific Use File, Kontrollierte Datenfernverarbeitung und Gastwissenschaftsarbeitsplätze.

- Scientific Use File (SUF): Ein SUF ist ein standardisierter Datensatz, der den Nutzenden unter bestimmten Auflagen (z. B. Nutzung in den Räumlichkeiten der beantragenden Einrichtung, Löschung nach Vertragsende bei Zusendung) zur Verfügung steht. Nutzende werten den (zugesandten) Datensatz selbstständig aus. Im SUF wird eine faktische Anonymisierung gewährleistet. Dies bedeutet, dass die Angaben gemäß § 16 Abs. 6 BStatG „nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft“ einer Person zugeordnet werden können. Die faktische Anonymisierung richtet sich nach den Anonymisierungskonzepten des

FDZ für die jeweilige Statistik.³⁸ Bei der StVerfStat wird im SUF beispielsweise bei der Staatsangehörigkeit nur zwischen „deutsch/nicht deutsch“ unterschieden, es werden nur Altersgruppen angegeben und das Merkmal Landgerichtsbezirk wird gestrichen. Deshalb ist im SUF das Bundesland die kleinste regionale Ebene.

- Kontrollierte Datenfernverarbeitung (KDFV): Bei der kontrollierten Datenfernverarbeitung haben die Nutzenden keinen direkten Datenzugang, sie schreiben mithilfe von Datenstrukturfiles einen Code für die gewünschten Auswertungen. Dieser Code wird anschließend von den Mitarbeitenden des FDZ ausgeführt und das Ergebnis an die Nutzenden verschickt.
- Gastwissenschaftsarbeitsplatz (GWAP): An den Standorten der FDZ stehen besonders abgesicherte Gastwissenschaftsarbeitsplätze zur Verfügung. An diesen Arbeitsplätzen können Daten durch die Nutzenden selbstständig ausgewertet werden.

Bei Auswertungen über die KDFV und den GWAP werden alle Ergebnisse einer Geheimhaltungsprüfung durch Mitarbeitende der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder unterzogen und ausschließlich anonyme Ergebnisse nach dieser Prüfung freigegeben. Als Anhaltspunkte für diese Geheimhaltungsprüfung existieren für die einzelnen Statistiken erarbeitete Geheimhaltungsregeln. Für die StVerfStat beinhaltet der Geheimhaltungsleitfaden u. a. eine Mindestfallzahlregel ($n \geq 3$).

Neben den Strafrechtspflegestatistiken sollten auch die Geschäftsstatistiken der Staatsanwaltschaften und diejenige der Strafgerichte (StP/OWi-Statistik) in das Datenangebot der FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder aufgenommen werden. Das Statistische Bundesamt übermittelte dies in die entsprechenden Gremien, sodass dieses Anliegen in den Sitzungen des Ausschusses für Justizstatistik 2018 und 2019 eingebracht und behandelt wurde.

Der Ausschuss für Justizstatistik beschloss in seiner Sitzung vom 07.–09.05.2019, dass die vom RatSWD angefragten Geschäftsstatistiken der Staatsanwaltschaften und diejenige der Strafgerichte (StP/OWi-Statistik) als Einzeldaten in das FDZ der Länder bis zur Aggregationstiefe Bundesland eingestellt werden sollen. Ein datenschutzkompatibler Zugang zu Daten der amtlichen Statistik für die wissenschaftliche Forschung ist in vielen Fällen über FDZ also bereits möglich.

Bezüglich der PKS gibt es bisher allerdings noch keinen institutionalisierten und strukturierten Datenzugang für die wissenschaftliche Forschung. Ein FDZ, das sich auf die polizeilich-kriminologische Forschung spezialisiert, würde die Forschungsdateninfrastruktur der Kriminologie und seiner benachbarten Disziplinen auf sinnvolle Art und Weise ergänzen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Daten aus dem polizeilichen Bereich gleichartig zugänglich sind – mitsamt der hier vorgeschlagenen einheitlichen Personen- und Tatidentifikatoren. Dazu bietet sich die Nutzung eines bestehenden oder die Neugründung eines FDZ an, welches die Daten aus der Ressortforschung der Sicherheitsbehörden und der Viktimisierungssurveys zugänglich macht. Die etablierten Strukturen der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wären dafür eine Möglichkeit. Falls die Daten der PKS nicht in ein etabliertes FDZ übergeben werden können, wäre ein wie in einem FDZ transparent strukturierter Datenzugang im BKA für die Wissenschaft von zentraler Bedeutung.

Aus Sicht der kriminologischen Forschung wünschenswert ist zudem, die vom RatSWD geforderte Datenbank zu verlaufsstatistischen Analysen in einem FDZ für die unabhängige Wissenschaft zu öffnen. Sofern sich das PKS-Modell für verlaufsstatistische Auswertungen in einer Machbarkeitsstudie als vorteilhaft herausstellt (ausführlich: Kapitel 3.10) und umgesetzt wird, werden PKS-Daten mit den Strafrechtspflegestatistiken für verlaufsstatistische Analysen verknüpfbar sein (z. B. unter Verwendung einer individualdatensatzbasierten, einheitlichen Personenkennung). Hierfür müssten die nötigen gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden und es müssten technische Lösungen gefunden werden, die die zeitlichen und organisatorischen Ressourcen von Forschenden, der FDZ und der Statistik-produzierenden Stellen kontrollierbar halten. Eine Möglichkeit wäre die sogenannte

³⁸ Anonymisierungskonzepte zur Erstellung standardisierter Off-Site-Files der Strafverfolgungsstatistik fortlaufend ab dem Jahr 1995 und der Strafvollzugsstatistik fortlaufend ab dem Jahr 1995. Abrufbar unter: <https://www.forschungsdatenzentrum.de> (Zugriff am 15.01.2020).

FDZ-im-FDZ Lösung (RatSWD 2019, 11). Eine Kooperation mit den Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder könnte eine technische Möglichkeit der Datenverknüpfung jeweils in den Räumlichkeiten der FDZ schaffen.

Auch sogenannte Remote-Access-Lösungen, wie sie von anderen europäischen amtlichen Datenproduzierenden bereits genutzt werden, sind hier in Erwägung zu ziehen. Remote Access (siehe RatSWD 2019) beschreibt den Zugriff aus der Ferne mittels einer gesicherten IT-Infrastruktur. Bei dem sog. Remote Desktop-Verfahren erfolgt nicht nur die Datenspeicherung und -verarbeitung ausschließlich auf Servern der FDZ, sondern auch die komplette Benutzeroberfläche wird über eine gesicherte Verbindung auf den Bildschirm der Nutzenden übertragen (virtueller Desktop). Das Zugangsgerät der Forschenden dient dabei technisch lediglich dazu, mit dem Server zu kommunizieren. Die Daten verbleiben physikalisch auf dem FDZ-Server, wobei das Sichten der Daten durch Nutzende innerhalb ihrer gewohnten Desktopumgebung möglich ist.

Empfehlung 14

Verfügbarkeit der Daten der Viktimisierungssurveys, der Strafrechtspflegestatistiken (einschließlich der nach den obigen Empfehlungen neu zu erstellenden), der PKS und der Datenbank für verlaufsstatistische Analysen in den Forschungsdatenzentren.

3.15 Aufbereitung der Daten und Zugang für die interessierte Öffentlichkeit

Da sich kriminalstatistische Informationen an eine Vielzahl von Bedarfsträgern bzw. Nutzendengruppen richten und sie zudem ganz erheblich die Meinungsbildung und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung beeinflussen, kommt den statistikproduzierenden Stellen neben der Bereitstellung und Aufbereitung von Daten auch eine wichtige Funktion im Hinblick auf deren Interpretation zu. Ohne Berücksichtigung der Aussagekraft der jeweiligen Statistik und ohne ausreichende Kenntnis der ihr zugrunde liegenden Erfassungs- und Erstellungsregeln ist die Gefahr von Fehlinterpretationen groß. Der RatSWD empfiehlt, dass die statistikproduzierenden Stellen – über das bisherige Maß³⁹ hinaus – Informationen zur Methodik und zur Aussagekraft der Statistiken zur Verfügung stellen.

Insgesamt ist wünschenswert, dass ein sich veränderndes Nutzungsverhalten und neue technische Ansprüche durch Digitalisierung und die Verbreitung neuer Medien (wie z. B. Smartphones und Tablets) – über das bisherige Maß hinaus – berücksichtigt werden, sowie Inhalte für verschiedene Nutzendengruppen aufbereitet und in einer technisch angemessenen Form zur Verfügung gestellt werden. Hierbei stellt insbesondere die Aufbereitung für die interessierte Öffentlichkeit eine wichtige Aufgabe dar. Die PKS bereitet primär in den als PDF mehrbändig erscheinenden PKS-Jahrbüchern bereits Auswertungen in anschaulicher grafischer Form auf und unterlegt sie mit Interpretationshilfen. Die Datenaufbereitung der Kriminaljustizstatistiken durch das Statistische Bundesamt sollte anschaulicher gestaltet werden. Medien greifen für die prägnante Darstellung von Kriminalitäts- oder Kriminaljustizdaten auch auf das Angebot von Statista.com zu, wo durchaus in größerem Umfang auch offizielle kriminal(justiz)statistische Daten aufbereitet werden. Viele der auf dieser Seite veröffentlichten Inhalte sind allerdings kostenpflichtig, sodass ein kostenfreier Zugang für die Öffentlichkeit nur für ausgewählte Graphiken auf dieser Homepage gegeben ist. Gerade in Zeiten mobiler Empfangsgeräte mit oft kleinem Bildschirm ist es für eine angemessene Wahrnehmung statistischer Auswertungen durch die Allgemeinheit erforderlich, derartige Auswertungen nicht nur in umfangreichen, letztlich aber im mobilen Einsatz unhandlichen und unübersichtlichen PDF-Dateien

³⁹ Informationen zur Methodik und zur Aussagekraft der Daten finden sich derzeit beispielsweise in den Vorbemerkungen der Strafrechtspflegestatistiken und in ergänzenden WISTA-Artikeln sowie in den Jahrbüchern der PKS.

vorzunehmen. Stattdessen sollten diese unmittelbar auf einer frei zugänglichen Webseite des BKA bzw. des Statistischen Bundesamtes einzusehen sein. Das Angebot an Tabellen und Graphiken, die unmittelbar auf den Webseiten der Statistik-produzierenden Stellen verfügbar sind⁴⁰, sollte daher ausgebaut und verbessert werden.

Wünschenswert wäre ein übergreifendes Portal mit Kriminal(justiz)daten, welches sowohl die Daten des BKA als auch die des Statistischen Bundesamtes umfasst. Hilfsweise ist zumindest eine transparente, leicht sichtbare wechselseitige Verlinkung der Angebote wichtig, da es sich aus Laiensicht keineswegs von selbst versteht, dass im Bereich der Kriminaljustiz verschiedene Statistikanbieter involviert sind.⁴¹ Generell sollte auf gute und leichte Auffindbarkeit der Inhalte Wert gelegt werden. Die Seiten sollten intuitiv navigierbar sein. Insofern ist die gegenwärtige Ausgestaltung des BKA-Angebots zur PKS eher problematisch. Hier wird nach teils rein internen Strukturprinzipien gegliedert. Für die Öffentlichkeit ist beispielsweise die Differenzierung zwischen „Standardtabellen“ und „BKA-Tabellen“ nicht verständlich. Viel besser wäre hier ein Zugang, der schon auf der obersten Gliederungsebene nach Themenbereichen strukturiert ist.

Es empfiehlt sich zudem, auf den Webseiten auch interaktive Tools zu implementieren, mit denen interessierte Nutzende eigene Häufigkeitsauszählungen, Kreuztabellen oder Diagramme erstellen können. Anhand der Datenbank GENESIS-Online des Statistischen Bundesamtes⁴² können Nutzende bereits ausgewählte Auswertungen der Justizgeschäftsstatistiken und der Strafrechtspflegestatistiken vornehmen. Das Angebot an verfügbaren Tabellen und die Auswertungsmöglichkeiten können jedoch noch ausgebaut und verbessert werden. Ähnliche Tools sind z. B. auf den Kriminal(justiz)statistik-Seiten des UNODC oder von Eurostat enthalten, dort aber (primär) auf Pivot-Tabellen begrenzt. Ein sehr umfassendes Instrument mit vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten, auch für die Wissenschaft, bieten hingegen z. B. die Seiten zum European Social Survey.⁴³

Empfehlung 15

Verbesserung und Ausbau einer nutzungsfreundlichen, anschaulichen und verständlichen Aufbereitung der Daten für eine interessierte Öffentlichkeit auch durch Interpretationshilfen und interaktive Auswertungs- und Darstellungsmöglichkeiten – idealerweise auf einer gemeinsamen Webseite, die über alle Kriminal(justiz)daten Deutschlands umfassend Auskunft gibt.

40 Derzeit sind bereits verschiedene Tabellen und Grafiken auf der Übersichtsseite des Statistischen Bundesamtes zum Thema Justiz und Rechtspflege (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/inhalt.html>) und in der Datenbank GENESIS-Online (<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>) kostenfrei verfügbar.

41 Auf der Übersichtsseite des Statistischen Bundesamtes zum Thema Justiz und Rechtspflege wird auf die Statistik Personalbestand des BMJV und auf die Polizeiliche Kriminalstatistik des BKA hingewiesen und verlinkt.

42 <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (Zugriff am 15.01.2020).

43 <https://www.europeansocialsurvey.org> (Zugriff am 15.01.2020).

3.16 Verstetigung eines Periodischen Sicherheitsberichts

Ein Sicherheitsbericht bildet für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik eine notwendige und unersetzbare Erkenntnisgrundlage. Er bringt gegenüber den gesonderten Analysen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und der verschiedenen Strafrechtspflegestatistiken vor allem in folgenden vier Punkten einen hohen Mehrwert – und sollte daher auf gesetzlicher Basis verpflichtend regelmäßig umgesetzt werden:

- Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken erfassen nur einen Ausschnitt der Kriminalitätswirklichkeit. Durch die Einbeziehung von Daten aus anderen Datenquellen (z. B. Versicherungen, Todesursachenstatistik, Statistiken des Kraftfahrt-Bundesamtes) und von wissenschaftlichen Forschungsergebnissen enthält der Sicherheitsbericht eine Zusammenschau und Bilanzierung des derzeitigen Wissensstandes auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit.
- Die in Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken vorherrschende tat- und täterorientierte Betrachtung wird in den Sicherheitsberichten ergänzt durch Opferdaten und Täter-Opfer-Konstellationen sowie durch Befunde zur „gefühlten Kriminalität“, insbesondere zur Kriminalitätsfurcht.
- Dargestellt werden nicht nur die „objektive“ und die „subjektive“ Seite der Kriminalität, sondern es werden auch die staatlichen Reaktionen hierauf sowie deren Effizienz berücksichtigt. Verhinderung von Straftaten, sei es die des Ersttätters, sei es die des Rückfalltäters, ist der beste Opferschutz, den der Staat mit den Mitteln des Strafrechts leisten kann. Die beiden bisherigen Periodischen Sicherheitsberichte der Jahre 2001 und 2006 folgen dementsprechend in ihrem Aufbau einer fortschreibungswürdigen Dreigliederung: Kriminalitätslage, strafrechtliche Sozialkontrolle, Prävention/Rückfall.
- Es werden Handlungsmöglichkeiten zur Vorbeugung oder Reduzierung von Kriminalität aufgezeigt, und zwar nicht nur mit strafrechtlichen, sondern auch mit außerstrafrechtlichen Mitteln.

Eine Verpflichtung der Bundesregierung, derartige Berichte zu erstellen, besteht derzeit nicht. Denn – im Unterschied zum Gutachten des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SachvRatG“⁴⁴ oder zum „Kinder- und Jugendhilfebericht“⁴⁵ – war Grundlage für die bisherigen Berichte lediglich die Koalitionsvereinbarung der Regierungskoalition vom 20.10.1998 (SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN 1998). Mangels Verpflichtung konnte die Weiterführung des Sicherheitsberichts begründungs- und derzeit ersatzlos eingestellt werden. Eine Aktualisierung des Periodischen Sicherheitsberichts liegt bislang noch nicht vor, wird aber im Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 19. Legislaturperiode angestrebt (CDU, CSU und SPD 2018: 133).

Empfehlung 16

Einführung einer gesetzlichen Verpflichtung zur regelmäßigen Erstellung eines Periodischen Sicherheitsberichts durch ein unabhängiges Gremium.

⁴⁴ Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 249 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

⁴⁵ § 84 Sozialgesetzbuch (SGB) – Achtes Buch (VIII) Kinder- und Jugendhilfe.

4 Glossar

ADV-Vollzug	IT-Fachverfahren für den Strafvollzug in Bayern und Baden-Württemberg
AuLAK	Automation des Landgerichts, der Amtsgerichte und des Kammergerichts AuLAK bereitet die Optimierung der Arbeits- und Ablauforganisation in der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit Hilfe der Informationstechnik vor
BaSiD	Barometer Sicherheit in Deutschland
BASIS-Web	Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug Ein länderübergreifendes Projekt, das die IT-Unterstützung bei den Justizvollzugsanstalten des Landes sicherstellt
BewHiStat	Bewährungshilfestatistik
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BZR	Bundeszentralregister
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
ESB	European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics
EUREKA-Straf	EDV-Unterstützung für Rechtsgeschäftsstellen und Kanzleien sowie der Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätze Ein modulares IT-Programm für den vollumfänglichen Einsatz in der Justiz z. B. Straf- und Bußgeldverfahren der Amts-, Land- und Oberlandesgerichte
FA	Führungsaufsicht
FDZ	Forschungsdatenzentrum
forumSTAR-Straf IP	Gerichtsautomationsprogramm zur Schaffung eines modernen Justizprogramms mit einheitlicher, fachbereichsübergreifender Maskengestaltung zur Unterstützung und Optimierung der Arbeitsabläufe der Richter, Rechtspfleger und Servicestellen
Gefa	Gemeinsames Fachverfahren
GENESIS-Online	Haupt-Datenbank des Statistischen Bundesamtes Sie enthält ein breites Themenspektrum fachlich tief gegliederter Ergebnisse der amtlichen Statistik
GWAP	Gastwissenschaftsarbetsplatz
ICCS	International Classification of Crimes for Statistical Purposes
IVS	Informations- und Verwaltungssystem des Justizvollzugs und des Justizvollzugskrankenhauses
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JGGÄndG	Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes

JUDICA	Justizunterstützung durch instanzübergreifende Client-Server Applikation Programm zur Datenverwaltung und -verarbeitung der ordentlichen Gerichte
KDFV	Kontrollierte Datenfernverarbeitung
KIS	Konstanzer Inventar Sanktionsforschung
MaßrVollzStat	Maßregelvollzugsstatistik
MEGA	Programm zur Datenverwaltung und -verarbeitung der ordentlichen Gerichte
MESTA	Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation (MESTA) ist ein technisches Unterstützungssystem. Es wird zur Verfahrensverwaltung der Staatsanwaltschaften, Generalstaatsanwaltschaften und Staatsanwaltschaften in den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eingesetzt.
MOBYTE	IT-Verfahren z. B. für Bewährungshilfestatistik der Länder
NIVADIS	Niedersächsisches Vorgangsbearbeitungs-, Analyse-, Dokumentations- und Informations-System
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
RatSWD	Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten
PMK	Politisch motivierte Kriminalität
SachvRatG	Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
SGB	Sozialgesetzbuch
SoPart	Software für die sozialen Dienste in der Justiz
StA	Staatsanwaltschaft
StA-Statistik	Staatsanwaltschaftsstatistik
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StP/OWi-Statistik	Justizgeschäftsstatistik zu Straf- und Bußgeldsachen
StVerfStat	Strafverfolgungsstatistik
SUF	Scientific Use File
U-Haft	Untersuchungshaft
UN-CTS	United Nations Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
web.sta	Automationsunterstützung im Geschäftsbereich der Staatsanwaltschaften

5 Literaturverzeichnis

- Aebi, Marcelo F.** (2008): Measuring the Influence of Statistical Counting Rules on Cross-National Differences in Recorded Crime. In: Kauko Aromaa und Markku Heiskanen (Hrsg.): Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America 1995-2004. Publication Series No. 55. Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations [HEUNI], 196-214.
- Aebi, Marcelo F.** (2010): Methodological Issues in the Comparison of Police-Recorded Crime Rates. In: Shlomo G. Shoham, Paul Knepper und Martin Kett (Hrsg.): International Handbook of Criminology. Boca Raton, CRC press, 211-227.
- Aebi, Marcelo F.; Galma Akdeniz, Gordon Barclay, Claudia Campistol, Stefano Caneppele, Beata Gruszczynska, Stefan Harrendorf, Markku Heiskanen, Vasilika Hysi, Jörg-Martin Jehle, Anniina Jokinen, Annie Kensey, Martin Killias, Chris G. Lewis, Ernesto Savona, Paul Smit und Rannveig Þórisdóttir** (2014): European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014. Publication Series No. 80. Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations [HEUNI]. https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/qrMWoCVTF/HEUNI_report_80_European_Sourcebook.pdf (Zugriff am 19.02.2020).
- Baumann, Thomas** (2015): Staatsanwaltschaftliche Ermittlungstätigkeit in Deutschland - Umfang und Struktur der Verfahrenserledigung. WISTA – Wirtschaft und Statistik 3/2015, 74-87. https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2015/03/staatsanwaltschaftliche-ermittlungstaetigkeit-032015.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 19.02.2020).
- Baumann, Thomas; Hans-Jürgen Kerner, Robert Mischkowitz, Heiko Hergenahn** (2016): Nationale Implementation der neuen internationalen statistischen Straftatenklassifikation. WISTA – Wirtschaft und Statistik 5/2016, 102-121. https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2016/05/nationale-implementation-straftatenklassifikation-052016.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 19.02.2020).
- Birkel, Christoph, Nathalie Guzy, Dina Hummelsheim, Dietrich Oberwittler und Julian Pritsch** (2014): Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2012. In: Albrecht, Hans-Jörg und Ulrich Sieber (Hrsg.): Arbeitsberichte. Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht. Freiburg, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht und Bundeskriminalamt.
- Birkel, Christoph, Daniel Church, Dina Hummelsheim-Doss, Nathalie Leitgöb-Guzy und Dietrich Oberwittler** (2019): Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017. Wiesbaden, Bundeskriminalamt (Hrsg.). <https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/DVS2017/ersteErgebnisseDVS2017.html?nn=75286> (Zugriff am 19.02.2020).
- BKA [Bundeskriminalamt]** (2005-2015): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahresüberblicke: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html (Zugriff am 19.02.2020).
- BKA [Bundeskriminalamt]** (2018): Polizeiliche Kriminalstatistik 2017. https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2017/pks2017_node.html (Zugriff am 19.02.2020).
- BKA [Bundeskriminalamt]** (2019a): Polizeiliche Kriminalstatistik 2018 – Geschichtliche Entwicklung. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2018/pks2018Historie.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Zugriff am 19.02.2020).
- BKA [Bundeskriminalamt]** (2019b): Polizeiliche Kriminalstatistik 2018 – Jahrbuch, Band 1: Fälle, Aufklärung, Schaden. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2018/pks2018Jahrbuch1Faelle.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Zugriff am 19.02.2020).
- BKA [Bundeskriminalamt]** (2019c): Rauschgiftkriminalität – Bundeslagebild 2018. <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Rauschgiftkriminalitaet/2018RauschgiftBundeslagebildZ.html?nn=27972> (Zugriff am 19.02.2020).

- BLK** [Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz] (2018): EDV-Länderbericht Niedersachsen. Stand: Juni 2018.
- BMI** [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] (2019): Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2018 – Bundesweite Fallzahlen. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2019/pmk-2018.pdf;jsessionid=756AD5FF68D20264B6FD1D740EB3920A.2_cid295?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff am 19.02.2020).
- BMI und BMJV (Hrsg.)** (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht 2001. Berlin, Bundesministerium des Innern [BMI] und Bundesministerium der Justiz [BMJV]. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/PeriodischerSicherheitsbericht/psb01Lang.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff am 19.02.2020).
- BMI und BMJV (Hrsg.)** (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht 2006. Berlin, Bundesministerium des Innern [BMI] und Bundesministerium der Justiz [BMJV]. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/PeriodischerSicherheitsbericht/psb02Lang.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff am 19.02.2020).
- Brå** [Brottsförebyggande rådet] (2018): Nationella trygghetsundersökningen 2017 [Swedish Crime Survey 2017]. Technical report. Report 2018:1. Stockholm, Brå (Swedish National Council for Crime Prevention). https://www.bra.se/download/18.10aae67f160e3eba629118a7/1517212683473/2018_1_NTU_2017.pdf; Zusammenfassung auf Englisch: https://www.bra.se/download/18.10aae67f160e3eba6292cc95/1520607741267/2018_Swedish_Crime_Survey_2017.pdf (Zugriff am 19.02.2020).
- Bug, Mathias; Kroh, Martin; Meier, Kristina** (2015): Regionale Kriminalitätsbelastung und Kriminalitätsfurcht: Befunde der WISIND-Studie: DIW-Wochenbericht 82(12), 259-269. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.498286.de/15-12-1.pdf (Zugriff am 19.02.2020).
- CBS** [Centraal Bureau voor de Statistiek NL] (Hg.) (2018): Veiligheidsmonitor 2017. <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/09/veiligheidsmonitor-2017> (Zugriff am 19.02.2020).
- CDU-NRW und FDP-NRW** (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022 zwischen CDU und FDP. https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf (Zugriff am 19.02.2020).
- CDU, CSU und SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Bundesregierung (Hrsg.). <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Zugriff am 19.02.2020).
- de Bondt, Wendy** (2014): Evidence Based EU Criminal Policy Making: In Search of Matching Data. *European Journal on Criminal Policy and Research* 20(1), 23–49. <https://doi.org/10.1007/s10610-013-9209-3> (Zugriff am 19.02.2020).
- E-Justice-Rat** (2017): Beschlüsse des E-Justice-Rats in seiner 12. Sitzung am 20. September 2017 in Gotha. https://justiz.de/e_justice_rat/beschluesse/12_sitzung.pdf (Zugriff am 19.02.2020).
- Eurostat** (2017): Crime and Criminal Justice Statistics. Methodological Guide for Users. 2017 Version. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64346/9069646/Methodological+Guide+2008-2016.pdf> (Zugriff am 19.02.2020).
- Harrendorf, Stefan** (2012): Offence Definitions in the European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics and Their Influence on Data Quality and Comparability. *European Journal on Criminal Policy and Research* 18(1), 23–53.
- Harrendorf, Stefan** (2018): Prospects, Problems, and Pitfalls in Comparative Analyses of Criminal Justice Data. *Crime and Justice: A Review of Research* 47, 159–207.
- Harrendorf, Stefan; Jörg-Martin Jehle und Paul Smit** (2014): Attrition. In: Markku Heiskanen, Marcelo F. Aebi, Willem van der Brugge und Jörg-Martin Jehle (Hrsg.): *Recording Community Sanctions and Measures and Assessing Attrition. A Methodological Study on Comparative Data in Europe*. Helsinki, The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations [HEUNI], 126–142. https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/ilaeUWAID/HEUNI_report_no._77.pdf (Zugriff am 19.02.2020).

- Höynck, Theresia und Fredericke Leuschner** (2014): Das Jugendgerichtsbarometer. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten. Kassel, kassel university press. <https://www.uni-kassel.de/upress/online/OpenAccess/978-3-86219-498-8.OpenAccess.pdf> (Zugriff am 19.02.2020).
- IMK** [Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder] (2017): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 207. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 07./08.12.17 in Leipzig. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2017-12-07_08/beschluesse.pdf?blob=publicationFile&v=3 (Zugriff am 19.02.2020).
- Jehle, Jörg-Martin** (2012): How to Improve the International Comparability of Crime Statistics. In: Matti Joutsen (Hg.): New Types of Crime. Proceedings of the International Seminar held in Connection with HEUNI's thirtieth anniversary, 20 October 2011. Report series no. 74. Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations [HEUNI], 134-138. https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/6KEvU4ThP/HEUNI_report_no.74_final.pdf (Zugriff am 19.02.2020).
- Jehle, Jörg-Martin; Hans-Jörg Albrecht, Sabine Hohmann-Fricke und Carina Tetal** (2016): Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen: Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2010 bis 2013 und 2004 bis 2013. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.). Mönchengladbach, Forum Verlag Godesberg. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungenFachbuecher/Legalbewaehrung_nach_strafrechtlichen_Sanktionen_2010_2013.pdf?blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 19.02.2020).
- Kral, Walter und Petra Sendelbeck** (2019): Strafverfahrensrecht. Recht in Ausbildung und Praxis bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften. 25. Auflage, Peggitz, Juristischer Verlag Peggitz.
- Malby, Steven** (2010): Drug Crime. In: Stefan Harrendorf, Markku Heiskanen und Steven Malby (Hrsg.): International Statistics on Crime and Justice. HEUNI Publication Series No. 64. Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations [HEUNI], 49-63. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf (Zugriff am 19.02.2020).
- Morgan, Rachel E. und Jennifer L. Truman** (2017): Criminal Victimization, 2017. Basiert auf: BJS [Bureau of Justice Statistics] (Hrsg.): National Crime Victimization Survey (NCVS). <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cv17.pdf> (Zugriff am 19.02.2020).
- ONS** [Office for National Statistics UK] (2017): Crime Survey for England and Wales (CSEW).
- Quenzer, Carolin** (2010): Jugendliche und heranwachsende Sexualstraftäter: Eine empirische Studie über Rückfälligkeit und Risikofaktoren im Vergleich mit Gewaltstraftätern. Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht. Reihe K: Kriminologische Forschungsberichte, 151. Berlin, Duncker & Humblot.
- RatSWD** [Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten] (Hrsg.) (2009): Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland. Empfehlungen der Arbeitsgruppe ‚Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems‘ unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Wolfgang Heinz, Universität Konstanz. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft. <https://doi.org/10.5771/9783845220505> (Zugriff am 19.02.2020).
- RatSWD** [Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten] (2018): Empfehlungen zur Qualitätssicherung und wissenschaftlichen Begleitung von Viktimisierungssurveys – Stellungnahme zum Konzept der Bund-Länder-Projektgruppe „Verstetigung einer bundesweiten Dunkelfeld-Opferbefragung“ vom 12. Juli 2017. RatSWD Output 2 (6). Berlin, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). <https://doi.org/10.17620/02671.32> (Zugriff am 19.02.2020).
- RatSWD** [Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten] (2019): Remote Access zu Daten der amtlichen Statistik und der Sozialversicherungsträger. RatSWD Output 5 (6). Berlin, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). <https://doi.org/10.17620/02671.42> (Zugriff am 19.02.2020).
- Schwartmann, Rolf und Steffen Weiß** (Hrsg.) (2018): Anforderungen an den datenschutzkonformen Einsatz von Pseudonymisierungslösungen. Ein Arbeitspapier der Fokusgruppe Datenschutz der Plattform Sicherheit, Schutz und Vertrauen für Gesellschaft und Wirtschaft im Rahmen des Digital-Gipfels 2018. <https://www.gdd.de/downloads/anforderungen-an-datenschutzkonforme-pseudonymisierung> (Zugriff am 19.02.2020).

- SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN** (1998): Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN. Bonn. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf (Zugriff am 19.02.2020).
- Statistik Austria** (2017): Standard-Dokumentation. Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zur Gerichtlichen Kriminalstatistik. Bundesanstalt Statistik Österreich. http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=076544 (Zugriff am 19.02.2020).
- Statistisches Bundesamt** (2015): Strafvollzugsstatistik. Im psychiatrischen Krankenhaus und in der Entziehungsanstalt aufgrund strafrichterlicher Anordnung Untergebrachte (Maßregelvollzug). 2013/2014. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/krankenhaus-massregelvollzug-5243202149004.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 19.02.2020).
- Statistisches Bundesamt** (2017): Rechtspflege. Strafverfolgung. Fachserie 10, Reihe 3 2017. https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000107 (Zugriff am 19.02.2020).
- Statistisches Bundesamt** (2018a): Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3. Fachserie 10, Reihe 4.1 2018. https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000108 (Zugriff am 19.02.2020).
- Statistisches Bundesamt** (2018b): Verkehr: Verkehrsunfälle. Fachserie 8, Reihe 7 2018. https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000097 (Zugriff am 19.02.2020).
- Statistisches Bundesamt** (2018c): Rechtspflege. Staatsanwaltschaften. Fachserie 10, Reihe 2.6 2018. https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000106 (Zugriff am 19.02.2020).
- Statistisches Bundesamt** (2019): Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs – Januar bis September 2019. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/bestand-gefangene-verwahrte-xlsx-5243201.html> (Zugriff am 19.02.2020).
- Total, Carina** (2014): Die Datengrundlage der deutschen Rückfalluntersuchung. In: Hans-Jörg Albrecht & Jörg-Martin Jehle (Hrsg.): National Reconviction Statistics and Studies in Europe – Nationale Rückfallstatistiken und -untersuchungen in Europa. Göttingen Studies in Criminal Law and Justice. Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 139–157.
- UNODC** [United Nations Office on Drugs and Crime] (2015): International Classification of Crimes for Statistical Purposes. Version 1.0. Vienna. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf (Zugriff am 19.02.2020).
- UNODC** [United Nations Office on Drugs and Crime] (2017): United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (UN-CTS).
- von Hofer, Hanns** (2000): Crime Statistics as Constructs: The Case of Swedish Rape Statistics. European Journal on Criminal Policy and Research 8(1), 77–89. <https://doi.org/10.1023/A:1008713631586> (Zugriff am 19.02.2020).
- WR** [Wissenschaftsrat] (2010): Empfehlungen zur Profilierung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben des Bundes. Drs. 10295-10. Lübeck, Wissenschaftsrat (WR). https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/10295-10.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff am 19.02.2020).
- Zeit Online** (2006): Mannesmann: Prozess eingestellt. 24. November 2006. <https://www.zeit.de/online/2006/48/Mannesmann-eil> (Zugriff am 19.02.2020).
- Zeit Online** (2014): Ecclestone-Prozess gegen Millionenzahlung eingestellt. 5. August 2014. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-08/schmiergeldprozess-gegen-formel-1-boss-ecclestone-eingestellt> (Zugriff am 19.02.2020).

Mitwirkende bei der Erstellung

Mitglieder der AG Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik

Thomas Baumann

Statistisches Bundesamt (Destatis)

Hans-Josef Fischer

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), RatSWD

Prof. Dr. Stefan Harrendorf

Universität Greifswald

Prof. em. Dr. Wolfgang Heinz, Vorsitzender der AG

Universität Konstanz

Dr. Dina Hummelsheim-Doß

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg

Prof. Dr. Monika Jungbauer-Gans

Leibniz Universität Hannover/Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW),
RatSWD

Dr. Robert Mischkowitz

Bundeskriminalamt (BKA)

Ralf Martins

Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN)

Gäste

Dr. Nina Palmowski

Statistisches Bundesamt (Destatis)

Geschäftsstelle RatSWD

Marie Bormann

Dr. Mathias Bug

Dr. Nora Dörrenbächer

Impressum

Herausgeber:

Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)
Rungestr. 9
10179 Berlin
office@ratswd.de
<https://www.ratswd.de>

Redaktion:

Dr. Mathias Bug, Dr. Nora Dörrenbächer, Lea Salathé

Gestaltung/Satz:

Claudia Kreuz

Berlin, Februar 2020

RatSWD Output:

Die RatSWD Output Series dokumentiert die Arbeit des RatSWD in seiner 6. Berufungsperiode (2017–2020). In ihr werden seine Stellungnahmen und Empfehlungen veröffentlicht und auf diesem Weg einer breiten Leserschaft zugänglich gemacht.

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) unter dem Förderkennzeichen 01UW1802 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt, sofern nicht anders ausgewiesen, beim RatSWD.

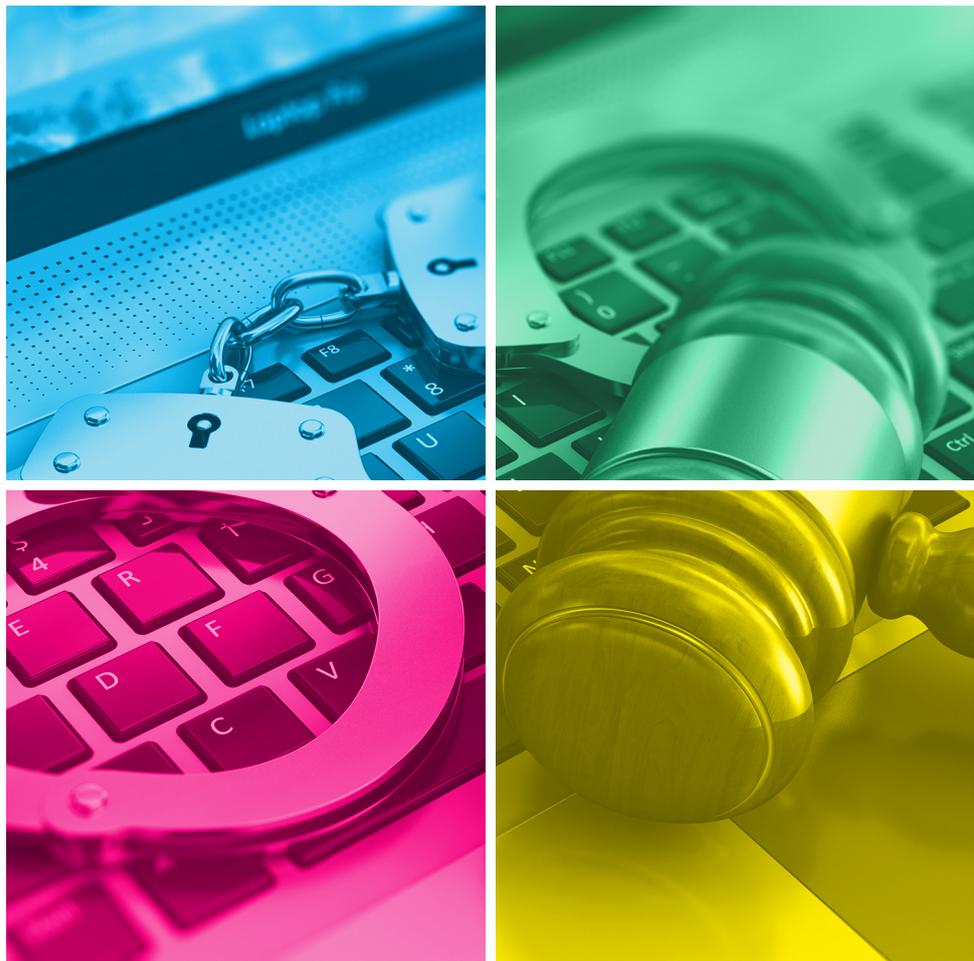
doi: 10.17620/02671.46

Zitationsvorschlag:

RatSWD [Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten] (2020): Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik in Deutschland. RatSWD Output 7 (6). Berlin, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). <https://doi.org/10.17620/02671.46>.

■ **Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)** berät seit 2004 die Bundesregierung und die Regierungen der Länder in Fragen der Forschungsdateninfrastruktur für die empirischen Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften. Im RatSWD arbeiten acht durch Wahl legitimierte Vertreterinnen und Vertreter der sozial-, verhaltens- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachdisziplinen mit acht Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Datenproduzenten zusammen.

Er versteht sich als institutionalisiertes Forum des Dialoges zwischen Wissenschaft und Datenproduzenten und erarbeitet Empfehlungen und Stellungnahmen. Der RatSWD engagiert sich für eine Infrastruktur, die der Wissenschaft einen breiten, flexiblen und sicheren Datenzugang ermöglicht. Solche Daten werden von staatlichen, wissenschaftsgetragenen und privatwirtschaftlichen Akteuren bereitgestellt. Der RatSWD hat 34 Forschungsdatenzentren akkreditiert, deren Kooperationen er fördert.



www.ratswd.de