



Entwurf eines Gesetzes zur fortlaufenden Untersuchung der Kriminalitätslage und ergänzenden Auswertung der polizeilichen Kriminalstatistik (KStatG)

Stellungnahme

Dr. Robert Mischkowitz
Bundeskriminalamt, IZ 33

1 BEDEUTUNG PERIODISCHER SICHERHEITSBERICHTE

Die Notwendigkeit einer in regelmäßigen Abständen aktualisierten Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage ergibt sich, wie in den beiden bereits erschienen Periodischen Sicherheitsberichten (PSB) dargelegten, aus einer Reihe von Gründen.

Zentrales Anliegen der Periodischen Sicherheitsberichte ist es, eine Entscheidungsgrundlage für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik zu bieten und somit die Bedarfe verschiedener Akteurinnen und Akteure der Sicherheitspolitik zu befriedigen.

Darüber hinaus sollte der Sicherheitsbericht so verfasst werden, dass er auch von „interessierten Laien“ verstanden werden kann.

Zumindest war dies eine der Vorgaben für die Erstellung der beiden ersten Berichte, und sollte angesichts der mittlerweile bedeutenden Rolle der sozialen Medien und der damit verbundenen Gefahr von Falschmeldungen, „Fake News“, Halbwahrheiten und pseudowissenschaftlichen Aussagen auch weiterhin berücksichtigt werden.

In Zeiten zunehmender Verunsicherung erscheint es von elementarer Bedeutung, durch regelmäßige, auf wissenschaftlicher Grundlage und unter Hinzuziehung zahlreicher Datenquellen erstellte Gesamtbetrachtungen der Kriminalitätslage zu einer Versachlichung der Lageeinschätzung und des Kriminalitätsdiskurses sowohl in Fachkreisen als auch in der Öffentlichkeit beizutragen.

Welchen Einfluss die beiden ersten Periodischen Sicherheitsberichte auf z. B. kriminalpolitische Entscheidungen und auf die Gestaltung der Sicherheitsarchitektur hatten, lässt sich nur schwer einschätzen oder vermuten. Eine Evaluationsstudie gab es nicht. Die Erfahrungen im Bundeskriminalamt lassen erkennen, dass beide Berichte insbesondere im Hinblick auf das Auskunftswesen und die Aus- und Fortbildung ausgesprochen hilfreich waren. Für die Beantwortung zahlreicher Erlasse sowie Anfragen auch aus dem internationalen Raum bildeten die beiden PSB – jedenfalls so lange sie aktuell waren – eine wichtige Grundlage und haben somit zumindest indirekt Einfluss auf politische Diskussionen und Entscheidungsprozesse ausgeübt.

Um zu einer wichtigen Quelle für evidenzbasierte Sicherheitspolitik zu werden und zudem das Vertrauen der Bevölkerung in die Darstellung von Kriminalitätslagen sowie die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen zu gewinnen bzw. zu festigen, ist eine Verstetigung, resp. Institutionalisierung der Sicherheitsberichte unumgänglich. Eine gesetzliche Grundlage würde diese Institutionalisierung durchaus befördern.

2 ORGANISATION DER ERSTELLUNG UND WISSENSCHAFTLICHE STANDARDS

Die beiden ersten Periodischen Sicherheitsberichte wurden durch ein Gremium erstellt, an dem neben fünf akademischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz sowie das Bundeskriminalamt (BKA), das Statistische Bundesamt (Destatis) und die Kriminologische Zentralstelle beteiligt waren. Die Geschäftsstelle des Gremiums war beim Bundeskriminalamt angebunden und wurde von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Bundesamtes und der Kriminologischen Zentralstelle unterstützt.

Diese Konstruktion der Berichtserstellung wird sich in Anbetracht des inzwischen vergangenen Zeitraums kaum wiederholen lassen. Deshalb muss über Formen der organisatorischen Gestaltung nachgedacht werden.

So wäre es denkbar, analog zur Erstellung des Gutachtens zur gesamtwirtschaftlichen Lage ein Gremium einzurichten, welches aus akademischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern besteht und das einen Bericht vorlegt, der von der Bundesregierung und den Sicherheitsbehörden kommentiert wird. Wie jedoch im Gesetzentwurf unter Punkt C „Alternativen“ ausgeführt, würde dabei z. B. das vorhandene Fachwissen des Bundeskriminalamtes nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Für den Bereich der Inneren Sicherheit empfiehlt sich deshalb eher ein Organisationsmodell, in dem verschiedene Akteurinnen und Akteure mit unterschiedlichem Fachwissen eingebunden werden. Erfahrungen mit der Organisationsform der ersten beiden PSB können hierzu nützlich sein. Das Zusammenwirken der an den beiden ersten Berichten beteiligten Institutionen war nicht immer einfach, aber erfolgreich.

Unabhängig von der Organisationsform bleibt festzuhalten, dass die Sicherheitsberichte selbstverständlich wissenschaftlichen Standards genügen müssen.

Das PSB-Gremium hatte zur Erstellung der ersten beiden Berichte sechs „Essentials“ formuliert (z. B. Triangulation der Daten, großes Zeitfenster, komparative Analyse), die für die Erstellung der Sicherheitsberichte handlungsleitend waren und an denen festgehalten werden sollte.

Der Hinweis unter Punkt C des Gesetzentwurfs, dass „...die Öffnung des staatlichen Prozesses der Berichtslegung für die Wissenschaft an dieser Stelle einer rein wissenschaftlichen Analyse vorzuziehen“ sei, sollte nicht dahingehend missverstanden werden, dass durch die darin geforderte Öffnung die Wissenschaftlichkeit der Analyse leiden wird.

Die Analyse bleibt selbstverständlich wissenschaftlicher Methodik verpflichtet. Die Einbeziehung des Fachwissens der Sicherheitsbehörden, insbesondere des Bundeskriminalamtes, dient dazu, sicherheitspolitisch relevantes bzw. polizeiliches Erfahrungswissen einzubinden und bereits bei der Auswahl der Themen und dem Problemaufriss des Berichts die akademischen Forschungsfragen zu ergänzen und schließlich bei der Formulierung von Empfehlungen die Belange der einzelnen Akteurinnen und Akteure zu berücksichtigen.

Bei den ersten beiden Berichten hat dies recht gut funktioniert.

3 ZUSTÄNDIGKEIT DES BUNDESKRIMINALAMTS UND BEDEUTUNG DER POLIZEILICHEN KRIMINALSTATISTIK (PKS)

Die Rolle des Bundeskriminalamtes im Bereich der Kriminalstatistik wird in dem Gesetzentwurf bestätigt (§ 2).

Die Erstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik auf Bundesebene ist und bleibt eine Zentralstellenaufgabe des BKA (§ 2 Abs. 6 Nr.1 BKAG).

Des Weiteren erstellt das BKA strategische und operative Analysen sowie Lageberichte, die ebenfalls wichtige Datenquelle für die beiden ersten Periodischen Sicherheitsberichte bildeten.

Dem Kriminalistischen Institut des BKA kommt im Hinblick auf die kriminalistisch-kriminologisches Forschung in der Polizei in Deutschland, aber auch der Kriminologie allgemein seit Langem eine große Bedeutung zu.

Die Anbindung der Geschäftsstelle an das Kriminalistische Institut hat sich bewährt und sollte bei einer Neuauflage des PSB berücksichtigt und somit festgeschrieben werden.

Regelungsbedarf besteht bei der Zusammensetzung der Geschäftsstelle, d.h. hinsichtlich der Beteiligung anderer Behörden bzw. Institutionen neben dem BKA. Die Aufgaben der Geschäftsstelle liegen hauptsächlich im organisatorischen und administrativen Bereich. Als dauerhafte Institution wird sie für die Planung und Verbreitung der Berichte, die Koordinierung der Kommunikation und die Servicefunktion im Sinne der Auskunftserteilung und Erlassbeantwortung primär zuständig sein.

Die Erstellung Periodischer Sicherheitsberichte wurde von Expertinnen und Experten nicht zuletzt deshalb gefordert, weil eine zu starke Fokussierung der Kriminalitätslagedarstellung und –bewertung auf die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) als unzureichend erschien. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen.

Jedoch sollte bei der Kritik an der Aussagekraft der PKS nicht aus dem Auge verloren werden, dass die PKS im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine aussagekräftige und zuverlässige Statistik darstellt. Als Massenstatistik und Ausgangsstatistik sind ihr selbstredend in Bezug auf die Abbildung von Merkmalen und die Aktualität der Daten Grenzen gesetzt. Als Jahresstatistik sind unterjährige Aussagen innerhalb des laufenden Berichtsjahres nicht zuverlässig möglich.

Wichtig im Hinblick auf die Erstellung weiterer Periodischer Sicherheitsberichte ist die Tatsache, dass gegenüber den ersten beiden PSB die Auswertungsmöglichkeiten der PKS durch die Umstellung auf die Einzeldatensatzanlieferung der Landeskriminalämter (LKÄ) an das BKA und die Erweiterung des Straftatenkatalogs von vierstelligen auf sechsstellige Straftatenschlüssel sowie die Einführung neuer Kontextkataloge, wie z. B. den beiden Opfer-Tatverdächtigen-Kataloge, erheblich ausgeweitet wurden.

Bereits bei den ersten beiden Berichten wurde ein hoher Auswertungsaufwand betrieben. Dieser wird sich angesichts der neuen Möglichkeiten sicherlich noch erhöhen.

4 BERICHTSINHALT UND ERSCHEINUNGSZYKLUS

Die PKS ist eine Jahresstatistik die jedes Jahr im Mai, demnächst im April, vom Bundesminister des Inneren, für Bau und Heimat sowie dem Vorsitzenden der Innenministerkonferenz (IMK) vorgestellt wird. Die vergleichsweise rasche Erstellung ist möglich, weil das Berichtsgerüst festgelegt ist.

Das Ziel, einen Periodischen Sicherheitsbericht alle zwei Jahre zu veröffentlichen (im Entwurf § 1 Abs. 1 KStatG), ist ambitioniert – orientiert man sich an der Berichtsform der beiden ersten PSB. Ob dies gelingen kann, hängt in erster Linie von den Erwartungen an den Bericht und dem Berichtsinhalt ab. Wenn der Bericht mehr sein soll, als eine Ansammlung von Tabellen und Grafiken aus verschiedenen Datenquellen, die mit einigen Erklärungsansätzen und Kommentierungen versehen werden, dürfte es nicht leicht sein, einen Zwei-Jahres-Zyklus einzuhalten.

Die Erfahrungen mit den beiden ersten PSB sind nicht ohne weiteres auf ein Produkt, das versteigt werde soll, übertragbar.

Für die Erstellung des 1. PSB benötigte das Gremium nicht ganz 1 ½ Jahre. Dies war aber nur dank des großen Engagements der Beteiligten und durch erhebliche Anstrengungen mit mehreren langen Wochenendsitzungen möglich.

Es sollte deshalb überlegt werden, einen solchen Bericht nur einmal in einer Legislaturperiode zu erstellen. Der Bericht sollte neben den statistischen Teilen auch Ergebnisse der wichtigsten aktuellen wissenschaftlichen nationalen und internationalen Studien enthalten und die handlungsleitenden Essentials aus den ersten beiden Berichten berücksichtigen.

5 REGELMÄßIG, STATISTIKBEGLEITENDE OPFERBEFRAGUNGEN

Eine Ergänzung der Ergebnisse der bekannten amtlichen Statistiken, insbesondere der PKS, durch die Ergebnisse eines regelmäßig, statistikbegleitenden Opferbefragungen in einem kürzeren, möglicherweise einem Zwei-Jahres-Zyklus erscheint wünschenswert.

Mit der im Entwurf in § 3 KStatG geregelten Bevölkerungsbefragungen soll einer seit langem bestehende und mehrfach formulierte Forderung Genüge getan werden.

Statistikbegleitende, regelmäßige Dunkelfeld-Opferbefragungen sind als Ergänzung der Polizeilichen Kriminalstatistik aus mehreren Gründen von ganz besonderer Bedeutung, da sie neben vielen anderen Erkenntnissen, Hinweise auf die Entwicklung des Anzeigeverhaltens der Bevölkerung und auf das subjektive Sicherheitsgefühl, das durchaus von der „objektiven“, in der PKS ausgewiesenen Kriminalitätsslage abweichen kann, geben.

Es ist deshalb zu begrüßen, dass durch den Beschluss der Innenministerkonferenz vom 07./08.12.2017 das BKA als Zentralstelle, mit der Realisierung eines von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeiteten Konzepts beauftragt wurde.

Das Konzept sieht vor, die Basisstichprobe durch den Bund zu finanzieren, bietet aber interessierten Ländern die Möglichkeit, ihre Länderstichprobe auf eigene Kosten aufzustocken. Die erste Welle des Viktimisierungssurveys, das inzwischen als „Kriminalität und Sicherheit in Deutschland“ (SKiD) bezeichnet wird, soll 2020 durchgeführt werden.

6 VERLAUFSSTATISTIK ALS ZIELVORSTELLUNG

Überlegungen zur Schaffung einer Verlaufsstatistik, die in § 4 des Entwurfs erwähnt wird, reichen bis in die Anfänge der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken zurück.

Bisher ist es jedoch nicht gelungen, über erste Überlegungen hierzu hinaus zu kommen. Eine Unterarbeitsgruppe „UAG Verlaufsstatistik“, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des BMI, BMJV, BfJ¹, BKA, Destatis und einzelner Bundesländern hat eine Projektskizze für die Durchführung einer Machbarkeitsstudie erstellt. Bisher ist noch kein Auftrag zur Durchführung der Machbarkeitsstudie ergangen.

Die Schaffung einer Verlaufsstatistik ist sowohl in fachlicher und IT-technischer als auch in politischer Hinsicht ein sehr kompliziertes Unterfangen und ohne die Bereitschaft der Länder nicht zu verwirklichen.

Ein erster entscheidender Schritt dürfte daher die Schaffung eines Strafrechtspflegestatistikgesetzes sein.

Ohne eine verlässliche Einbindung der Länder in den Prozess der Erstellung einer Verlaufsstatistik wird sich diese auf Bundesebene nicht verwirklichen lassen.

Im Unterschied zu früher hat der technische Fortschritt jedoch wesentlich bessere Voraussetzungen geschaffen, eine Abbildung von Verläufen über alle Instanzen der Strafverfolgung zu ermöglichen. Der Aufbau eines Datenbanksystems, „... in das alle kriminologisch relevanten justiziellen Entscheidungen mit pseudonymisierten Personendaten eingetragen und anschließend miteinander verknüpft werden“², erscheint technisch durchaus möglich.

Um nicht nur den personenbezogenen, sondern auch den fallbezogenen Verlauf über die Instanzen von der Bewertung durch die Polizei bis zur Verurteilung und ggf. Strafverbüßung abbilden zu können, wäre zusätzlich eine Fallkennung nötig.

Diese neugeschaffene Datenbank böte dann die Möglichkeit, neben der Abbildung einzelner Deliktsverläufe die Erledigungspraxis des gesamten Strafverfolgungssystems zu analysieren.

¹ BfJ = Bundesamt für Justiz

² Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Hrsg.): Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland. Baden-Baden 2009, S. 32.

7 RESÜMEE

Periodischer Sicherheitsbericht, regelmäßige, statistikbegleitende Viktimisierungssurveys und eine Verlaufsstatistik bilden drei wichtige Bausteine für die Verbesserung bzw. Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland wie sie von Experten bereits seit Jahren gefordert wird. Durch das Zusammenwirken verschiedener Institutionen bei der Erstellung und der Berücksichtigung wissenschaftlicher Standards wird eine sachlich-nüchterne Darstellung und Bewertung der Kriminalitätslage gewährleistet, die sowohl eine evidenz-basiertes politisches wie auch polizeiliches Handeln befördern würde.