



Bundesministerium
des Innern

Bundesministerium
der Justiz

Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht

Kurzfassung

Zweiter
Periodischer
Sicherheitsbericht
Kurzfassung

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis.....	I
	Vorwort.....	III
1	Allgemeiner Teil.....	1
1.1	Ziel und Anlage des Sicherheitsberichts der Bundesregierung	1
1.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	5
2	Kriminalität in Deutschland im Überblick	8
2.1	Kurzfassung des Beitrags zur Kriminalität in Deutschland im Längs- und Querschnitt.....	8
2.2	Kurzfassung des Beitrags zur Kriminalität in Deutschland im europäischen und internationalen Kontext	12
2.3	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	16
3	Ausgewählte Kriminalitätsbereiche.....	17
3.1	Gewaltkriminalität und ausgewählte Beziehungsdelikte	17
3.1.1	Kurzfassung des Beitrags zur Gewaltkriminalität und zu ausgewählten Beziehungsdelikten	17
3.1.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	22
3.2	Politisch motivierte Kriminalität und Terrorismus	24
3.2.1	Kurzfassung des Beitrags zu politisch motivierter Kriminalität und zum Terrorismus.....	24
3.2.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	26
3.3	Eigentums- und Vermögensdelikte	33
3.3.1	Kurzfassung des Beitrags zu Eigentums- und Vermögensdelikten.....	33
3.3.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	37
3.4	Wirtschafts-, Umwelt- und Korruptionsdelikte.....	38
3.4.1	Wirtschaftskriminalität.....	38
3.4.1.1	Kurzfassung des Beitrags zur Wirtschaftskriminalität	38
3.4.1.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	40
3.4.2	Korruption im Bereich der öffentlichen Hand und in der Wirtschaft	41
3.4.2.1	Kurzfassung des Beitrags zur Korruption im Bereich der öffentlichen Hand und in der Wirtschaft	41
3.4.2.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	43
3.4.3	Umweltstraftaten	44
3.4.3.1	Kurzfassung des Beitrags zu Umweltstraftaten.....	44
3.4.3.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	45
3.5	Delikte im Zusammenhang mit Alkohol und Drogen	45
3.5.1	Kurzfassung des Beitrags zu Delikten im Zusammenhang mit Alkohol und Drogen	45
3.5.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	50
3.6	Straßenverkehrsdelikte	52
3.6.1	Kurzfassung des Beitrags zu Straßenverkehrsdelikten.....	52
3.6.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	55
4	Ausgewählte Bevölkerungsgruppen bzw. Tätergruppen	57
4.1	Kinder und Jugendliche als Täter und Opfer	57

4.1.1	Kurzfassung des Beitrags zu Kindern und Jugendlichen als Täter und Opfer...	57
4.1.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	61
4.2	Zuwanderer als Täter und Opfer	62
4.2.1	Kurzfassung des Beitrags zu Zuwanderern ohne deutsche Staatsangehörigkeit	63
4.2.2	Kurzfassung des Beitrags zu Zuwanderern mit deutscher Volkszugehörigkeit (Spätaussiedler).....	65
4.2.3	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	67
4.3	Professionelle Tätergruppen und Organisierte Kriminalität	68
4.3.1	Kurzfassung des Beitrags zu professionellen Tätergruppen und Organisierter Kriminalität	68
4.3.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	74
5	Sicherheitsgefühl und Kriminalitätsfurcht	75
5.1	Kurzfassung des Beitrags zum Sicherheitsgefühl und zur Kriminalitätsfurcht	75
5.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	79
6	Kriminalitätskontrolle durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte	81
6.1	Kurzfassung des Beitrags zu Vorgehensweisen und Entscheidungen der Staatsanwaltschaften	81
6.2	Kurzfassung des Beitrags zum gerichtlichen Verfahren	83
6.3	Kurzfassung des Beitrags zur Verwirklichung der Sanktionen: Vom Täter-Opfer-Ausgleich bis zur Entlassung aus dem Strafvollzug	86
6.4	Kurzfassung des Beitrags zur Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen – Ergebnisse der neuen Rückfallstatistik	92
6.5	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	94
6.5.1	Zu Aspekten des Strafverfahrens.....	94
6.5.2	Zu Aspekten des Jugendstraßverfahrens.....	96
6.5.3	Zu Aspekten des strafrechtlichen Sanktionensystems	96
6.5.4	Zu Strafvollzug, Bewährungshilfe und Führungsaufsicht.....	97
6.5.5	Fortführung der Untersuchung zur Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen (Rückfallstatistik).....	100
7	Kriminalprävention	100
7.1	Kurzfassung des Beitrags zur Kriminalprävention.....	100
7.2	Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung	102
7.2.1	Kriminalprävention mit nicht repressiven Mitteln	102
7.2.2	Strafrechtliche Prävention	106



Vorwort

Deutschland ist eines der sichersten Länder der Welt. Der aktuelle Sicherheitsbericht der Bundesregierung untermauert diese Feststellung.

Dennoch bleibt es zentrale Aufgabe des Staates, die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger kontinuierlich weiter zu verbessern.

Um wirksame Konzepte zur Kriminalitätsbekämpfung entwickeln zu können, braucht die Politik eine verlässliche, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage, die über die bloße Analyse der Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistiken hinausgeht. Daher hat die Bundesregierung erstmals 2001 mit dem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht (1. PSB) eine Grundlagenarbeit vorgelegt, die der systematischen, breit gefächerten Aufarbeitung und Analyse des vorhandenen Datenmaterials unter kriminologischen, soziologischen, rechtswissenschaftlichen und statistischen Aspekten diene. Dieser 1. PSB war von vornherein als Auftakt einer regelmäßigen Berichterstattung angelegt und zielte auf Überprüfung in angemessenen zeitlichen Abständen, um die staatlichen Reaktionsmuster gegenüber einer sich verändernden Kriminalitätslage passgenau zu halten.

Rund fünf Jahre nach Veröffentlichung des Auftaktberichts legt die Bundesregierung nun mit dem Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht (2. PSB) eine aktualisierte Analyse vor.

Auf den Tag genau zwei Monate nach der Veröffentlichung des 1. PSB hat ein einschneidendes

Ereignis die Welt sicherheitspolitisch grundlegend verändert. Mit dem Angriff auf die Zwillingtürme des World Trade Centers in New York am 11. September 2001 hat die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus eine bis dahin nicht gekannte Dimension erreicht. Die Bombenanschläge auf Pendlerzüge in Madrid 2004 und die U-Bahn in London 2005 zeigen, dass diese Bedrohung inzwischen auch Europa erreicht hat. Deutschland blieb – nicht zuletzt dank der Aufmerksamkeit unserer Sicherheitsbehörden – bislang von Terroranschlägen zwar verschont, ist aber nach wie vor Teil eines Gefahrenraums, wie das Auffinden von zwei Bombenkoffern in Regionalzügen in Dortmund und Koblenz gezeigt hat. Der vorliegende Bericht belegt eindrücklich, dass die Politik schnell und verantwortungsbewusst die nötigen Rechtsgrundlagen geschaffen hat, um dieser neuen Form der Kriminalität mit rechtsstaatlichen Mitteln präventiv und repressiv wirksam begegnen zu können.

Trotz der Fanalwirkung terroristischer Attentate wird das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger in unserem Land jedoch maßgeblich durch die so genannte allgemeine Kriminalität geprägt. Nach wie vor entfällt deutlich mehr als die Hälfte aller in der Polizeilichen Kriminalstatistik registrierten Straftaten auf Eigentums- und Vermögensdelikte, also vor allem Diebstähle, Unterschlagungen und Betrug. Besorgt reagieren Bürgerinnen und Bürger vor allem im Hinblick auf die Gewaltkriminalität, besonders im Blickpunkt steht dabei die sexuelle Gewalt, vor allem, wenn sich diese gegen Kinder richtet. Deshalb widmet sich der

Bericht insbesondere auch diesen Deliktbereichen ausführlich.

Methodisch führt der aktuelle Sicherheitsbericht den für den 1. PSB gewählten Ansatz fort. Die aktuellen Erkenntnisse aus den amtlichen Datensammlungen, insbesondere der PKS und der Strafrechtspflegestatistiken, werden zusammengefasst, mit den Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu Erscheinungsformen und Ursachen von Kriminalität verknüpft sowie um Erkenntnisse aus der Opferperspektive ergänzt. Alle verwendeten Daten sind mit den Bundesländern abgestimmt, ihre Analyse bezieht sich auf Deutschland insgesamt. Zeitlich konzentriert sich die Untersuchung auf die Kriminalitätsentwicklung seit 1999.

Unterteilt in sieben Kapitel, werden im Bericht verschiedene Deliktbereiche, Täter- und Opfergruppen sowie die Kriminalitätskontrolle durch Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte untersucht. Das abschließende Kapitel widmet sich der Kriminalprävention. Anders als die Vorauflage verzichtet der 2. PSB auf ein Schwerpunktthema. Stattdessen wird an geeigneter Stelle der Sicherheit auf öffentlichen Straßen und Plätzen besondere Aufmerksamkeit zuteil. Neu aufgenommen wurde unter diesem Aspekt auch ein Kapitel zur Straßenverkehrsdelinquenz; ferner findet sich ein Abschnitt über die Kriminalität im internationalen Vergleich. Ebenso werden erstmals Sicherheitsgefühl und Kriminalitätsfurcht in Deutschland untersucht und bewertet.

Den beteiligten Wissenschaftlern, Prof. Dr. Roland Eckert, Prof. Dr. Wolfgang Heinz, Prof. Dr.

Hans-Jürgen Kerner, Prof. Dr. Karl F. Schumann und Prof. Dr. Peter Wetzels, sei an dieser Stelle vielmals gedankt. Wie schon bei der Erstellung des 1. PSB haben sie engagiert und konstruktiv an diesem aktuellen Sicherheitsbericht gearbeitet. Dem kritischen Dialog stets aufgeschlossen, haben sie wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Ebenso danken wir den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundeskriminalamts, des Statistischen Bundesamtes und der Kriminologischen Zentralstelle.

Die endgültige Textfassung der jeweiligen Kapitel basiert auf einem grundlegenden Konsens des gesamten Gremiums. Selbstverständlich bleibt jedoch nicht aus, dass Wissenschaft und Politik einzelne deliktspezifische Entwicklungen und ihre Ursachen unterschiedlich bewerten. Dies spiegelt sich bisweilen in den Einzelbeiträgen wider.

Der wissenschaftlichen Darstellung der einzelnen Kriminalitätsbereiche schließt sich jeweils ein Abschnitt „Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung“ an. Darin werden die aus Sicht der Bundesregierung besonders bedeutsamen Erkenntnisse unter politischen Gesichtspunkten bewertet, bereits eingeleitete Maßnahmen und Lösungsansätze für die Zukunft aufgezeigt.

Die Bundesregierung verbindet mit dem 2. PSB das Ziel, die sachlich fundierte Diskussion um die besten Lösungsansätze für eine erfolgreiche Kriminalpolitik im Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Gesellschaft zu fördern.



Dr. Wolfgang Schäuble
Bundesminister des Innern



Brigitte Zypries
Bundesministerin der Justiz

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ziel und Anlage des Sicherheitsberichts der Bundesregierung

Der Erste Periodische Sicherheitsbericht (1. PSB) wurde am 11. Juli 2001 von der Bundesregierung verabschiedet und der Öffentlichkeit vorgestellt. In dem Zeitraum zwischen dem 1. PSB und dem nunmehrigen Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht (2. PSB) hat das Thema Innere Sicherheit einen neuen Stellenwert erhalten. Insbesondere die Terroranschläge am Morgen des 11. September 2001 in den USA und andere weltweit haben allen die Gefahren des internationalen Terrors in bislang nie gekannter Weise vor Augen geführt. In Reaktion auf diese Gefährdungslage wurden u. a. Sicherheitsgesetze erlassen und werden bisherige Strategien überdacht.

Abgesehen von diesen terroristischen Anschlägen gab es seit dem 1. PSB aber auch einige Aufsehen erregende Straftaten in Deutschland. Beispielhaft genannt sei nur der so genannte Amoklauf in Erfurt am 26. April 2002, wo ein 19-jähriger Schüler 13 Lehrer, zwei Schüler und einen Polizisten tötete. Die Bürger stellen sich deshalb die Frage: „Wie sicher ist das Leben in Deutschland?“. Sie fragen sich und die Politik, ob nicht mehr für die Innere Sicherheit getan werden muss, ob nicht die Gesetze zu lückenhaft sind, die Polizei zu wenig Personal hat und zu schlecht ausgerüstet ist, ob die Strafandrohungen zu niedrig und/oder die Gerichte zu milde sind, ob der Strafvollzug zu lasch ist, ob die Gefährlichkeit von Straftätern nicht unterschätzt und diese deshalb zu schnell und vorzeitig wieder entlassen werden, vor allem aber fragen sie, ob diese Straftaten nicht im Vorfeld hätten verhindert werden können und sollen.

Ziel und Aufgabe dieses Berichts ist es nicht, auf Einzelfälle einzugehen; Ziel ist es vielmehr, ein Gesamtbild der Kriminalitätslage zu erstellen, in das auch Einzelfälle eingeordnet werden können, sowie einen Überblick zu geben über Kriminalitätsvorbeugung und -bekämpfung. Einzelfälle erlauben keine Beurteilung, ob es sich um einen „Normal-“ oder um einen Extremfall handelt. Erst ein Gesamtbild macht dies möglich, insbesondere erlaubt es, Fehleinschätzungen aufgrund von Verallgemeinerungen von Einzelfällen zu korrigieren. Umfragen zeigen z. B., dass die Meinung vorherrscht, Sexualmorde an Kindern hätten in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen. Die verfügbaren Daten zeigen indes, dass Sexualmorde an Kindern abgenommen haben.

Für eine angemessene Beurteilung der Sicherheitslage und für die Entwicklung wirksamer Lösungsansätze im Umgang mit Kriminalität ist deshalb eine möglichst breit gefächerte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage und der damit zusammenhängenden Probleme Voraussetzung. Denn Strafrecht und Kriminalpolitik sind nicht Selbstzweck. Sie dienen dem Rechtsgüterschutz und damit dem Schutz der freien Entfaltung des Einzelnen. Eine rationale, folgenorientierte Kriminal- und Strafrechtspolitik ist aber ohne eine solide empirische Grundlage nicht möglich.

Welchen Mehrwert hat dieser Sicherheitsbericht gegenüber den verfügbaren, in den amtlichen Statistiken (insbesondere in der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik) aufbereiteten Daten? Zur Bewertung der tatsächlichen Kriminalitätslage und -entwicklung allein reichen diese Daten aus mehreren Gründen nicht aus.

Die amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken messen nur das, was offiziell bekannt geworden ist, das so genannte Hellfeld. Die nicht zur Anzeige gelangten Vorfälle – das durch Bevölkerungsbefragungen ermittelbare so genannte Dunkelfeld – können sie nicht abbilden. Darüber hinaus geben

sie auch keinen Aufschluss zum Anzeigeverhalten der Bevölkerung. Dieses ist, auch das zeigen entsprechende Forschungen, keineswegs konstant, sondern kann, je nach Deliktsart, zum Teil erheblichen Schwankungen unterworfen sein. Hierdurch wird aber nicht nur der Umfang, sondern auch die Entwicklung registrierter Kriminalität maßgeblich beeinflusst. Die amtlichen Statistiken zeigen z. B. eine deutliche Zunahme der registrierten Gewaltkriminalität. Daraus wird vielfach gefolgert, Gewaltkriminalität habe zugenommen, diesem Anstieg müsse durch schärfere Gesetze Einhalt geboten werden. Indes gibt es freilich empirisch gestützte Anhaltspunkte dafür, dass erstens ein nicht unerheblicher Teil des Anstiegs im Hellfeld, also der polizeilich registrierten Gewaltkriminalität, auf einer Änderung des Anzeigeverhaltens beruht, dass zweitens seit einigen Jahren in dem durch Umfragen feststellbaren Dunkelfeld die Gewalttaten rückläufig sind. Ohne Dunkelfelddaten bleibt gänzlich ungewiss, ob die statistischen Zahlen die Entwicklung der Kriminalitätswirklichkeit widerspiegeln oder ob sie lediglich das Ergebnis einer Verschiebung der Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld sind.

Ferner messen die verschiedenen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken jeweils unterschiedliche Verfahrensabschnitte. Die Polizeiliche Kriminalstatistik liefert Informationen über Art und Häufigkeit der bei der Polizei angezeigten und von ihr bearbeiteten Straftaten und ermittelten Tatverdächtigen. Die Strafverfolgungsstatistik ergänzt dies durch die Ergebnisse des justiziellen Strafverfahrens (endgültige Behandlung und Beurteilung durch die Justiz). Das Strafverfahren ist aber ein Ausfilterungs- und Bewertungsprozess. Die Registrierung in der Polizeilichen Kriminalstatistik gibt die Verdachtssituation im Augenblick der Abgabe der Akten an die Staatsanwaltschaft wieder. Manches von dem, was dort noch angenommen wird, hält späterer Prüfung durch Staatsanwaltschaft und Gericht nicht stand. Deshalb ist es geboten, wie im Übrigen auch sonst, zur selben Frage möglichst aus mehreren Quellen Informationen einzuholen. Hier geht es zusätzlich noch darum festzustellen, was letztlich noch der abschließenden rechtlichen Beurteilung durch die hierzu berufenen Gerichte standhält. Eine Datenquelle, insbesondere die am Anfang des Verfahrens stehende Verdachtsstatistik, ist für ein fundiertes Urteil über die Kriminalitätsslage nicht ausreichend.

Des Weiteren geben die jährlich im Zusammenwirken mit den Ländern erstellten Einzelstatistiken mit ihrem Datenmaterial nur eine auf das jeweilige Berichtsjahr bezogene Momentaufnahme. Dabei sollen die vielfältigen Bemühungen, die darauf gerichtet sind, die jeweiligen Daten in langen Zeitreihen aufzubereiten und Interpretationsangebote zu machen, nicht verkannt werden. Im Unterschied hierzu sind die Periodischen Sicherheitsberichte auf eine möglichst langfristige Betrachtung der Kriminalitätsslage unter Berücksichtigung und Auswertung aller verfügbaren Datenquellen ausgerichtet, da nur die Herstellung eines größeren zeitlichen Zusammenhangs einmalige Besonderheiten ebenso wie langfristige, stabile Entwicklungen des Kriminalitätsgeschehens deutlicher werden lässt.

Sowohl die gegenwärtigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken als auch die bisherige Berichterstattung sind vorwiegend tat- und täterorientiert. Für die Innere Sicherheit stehen aber auch die Probleme potenzieller Opfer im Raum. So werden z. B. – entgegen einer weit verbreiteten Annahme – die meisten Gewaltdelikte innerhalb von Gleichaltrigengruppen verübt; wenn es eine Asymmetrie gibt, dann derart, dass junge Menschen häufiger Gewaltopfer als Gewalttäter sind. Die Sicherheitsberichte berücksichtigen daher die Opferseite in besonderer Weise.

Die Daten der amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sind schließlich notwendigerweise auf einige deskriptive Grunddaten aus dem Bereich der Strafverfolgung und des Strafvollzugs beschränkt. Sie enthalten derzeit keinerlei Informationen über den Erfolg der verhängten und vollstreckten Strafen bzw. Maßregeln. Für ein modernes kriminalrechtliches System ist eine Erfolgs-

kontrolle unverzichtbar. Diese und andere kriminalpolitisch wie für die praktische Rechtspflege notwendigen Erkenntnisse werden durch die Wissenschaft beige-steuert. Es seien nur als Stichworte – neben der bereits erwähnten Dunkelfeldforschung und der Sanktionswirkungsforschung – Prognose und Behandlung genannt. Da es nicht als Aufgabe der amtlichen Statistik angesehen wird, unabhängig von der amtlichen Datenerhebung gewonnene wissenschaftliche Befunde zu Kriminalitätsphänomenen in der Darstellung zu berücksichtigen, ist es Ziel des Sicherheitsberichts, wo immer nur möglich, auch diese Befunde in geeigneter Weise zu berücksichtigen.

Aus diesem Grund haben Wissenschaft und auch Politik seit längerem die Erstellung eines Sicherheitsberichts gefordert, in dem die verfügbaren statistischen Informationen und wissenschaftlichen Befunde über Kriminalität, deren Prävention und deren Behandlung, zu einem Gesamtbild zusammengeführt werden. Eine rationale Kriminalpolitik sollte stets auf den gegenwärtigen Stand empirisch gestützten Wissens zurückgreifen. Dies gilt für Prävention ebenso wie für Repression. Ohne gesichertes Wissen lässt sich alles irgendwie rechtfertigen. Solange also verlässliche und abgesicherte Erkenntnisse darüber fehlen, welches Problem besteht, mit welchen Mitteln und unter welchen Bedingungen die besten Ergebnisse erzielt und schädliche Nebenwirkungen am ehesten vermieden werden können, ist eine rationale Entscheidung zwischen Alternativen nicht möglich.

Diese berechnigte Forderung wurde mit dem 1. PSB aufgegriffen und umgesetzt. Der unter wissenschaftlicher Beteiligung erstellte Bericht hat zu diesem Zweck erstmalig die verfügbaren Informationen aus den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken mit Befunden wissenschaftlicher Untersuchungen verknüpft. Ferner wurde durch die Einbeziehung von Ergebnissen aus der Dunkelfeldforschung, vor allem aus Opferbefragungen, die wichtige, bisweilen wenig wahrgenommene Opferperspektive stärker in den Mittelpunkt gerückt. Mit diesem Ansatz wurde ein neuer Weg amtlicher Berichterstattung über die Kriminalitätslage in Deutschland beschritten.

An diesem bewährten Ansatz wurde auch beim jetzigen, dem 2. PSB, festgehalten. Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz als in der Bundesregierung federführende Ressorts haben zur Erstellung des Berichts ein Gremium unter ihrer Leitung eingerichtet, dem Wissenschaftler aus den Bereichen Kriminologie, Soziologie und Psychologie sowie Vertreter des Bundeskriminalamtes, des Statistischen Bundesamtes und der Kriminologischen Zentralstelle e. V. angehörten.

Nachdem im 1. PSB das Thema Kinder- und Jugendkriminalität im Mittelpunkt der Betrachtung stand, wurde für den 2. PSB ein besonderer Akzent auf die Problematik der Kriminalität im öffentlichen Raum gelegt. Obschon ein großer Teil der gravierenden Delikte gegen Personen im sozialen Nahraum von Familie und Haushalt stattfindet, hat die im öffentlichen Raum sich ereignende, stärker sichtbare Kriminalität in mehrfacher Hinsicht eine besondere Bedeutung. Im Zusammenhang mit politischer Kriminalität und terroristischen Anschlägen ist es ganz offensichtlich, dass diese den öffentlichen Raum geradezu suchen, weil die Motive der Täter darauf ausgerichtet sind, dass ihre Taten möglichst von allen gesehen und bemerkt werden. Den Tätern geht es vor allem darum, über die Opfer hinaus in der Bevölkerung, also bei nicht unmittelbar betroffenen Dritten, Angst und Schrecken zu verbreiten, um so politischen Druck zu entfalten. Dies gilt in nicht unerheblichem Maße auch für rechtsextremistische, ausländerfeindliche Akte, so beispielsweise wenn auf diesem Weg Fremde aus bestimmten Gebieten durch Abschreckung ferngehalten oder von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen werden sollen. Die Menschenfeindlichkeit und in unserer Rechtsordnung nicht akzeptable Intoleranz solcher Bestrebungen wird besonders deutlich in der militanten Beschwörung „national befreiter Zonen“ augenfällig zum Ausdruck gebracht.

Im Unterschied zu diesen Delikten, bei denen die Täter der beabsichtigten Wirkung wegen die Öffentlichkeit suchen, finden andere Delikte, und dazu zählen vor allem die Straftaten im Straßenverkehr, notwendigerweise im öffentlichen Raum statt. Deshalb wird im 2. PSB auch auf die Straßenverkehrsdelikte eingegangen, die nicht nur einen erheblichen Anteil aller Vergehen ausmachen, sondern auch in hohem Maße Leib oder Leben von Bürgern gefährden oder schädigen können. Ferner findet ein beträchtlicher Teil der Eigentumsdelikte, namentlich Diebstähle rund ums Auto, Fahrraddiebstahl bzw. Taschendiebstahl im öffentlichen Raum statt.

Schließlich gibt es eine dritte Gruppe von Delikten, zu denen beispielsweise Gewaltdelikte zählen, wie Vergewaltigungen, sexuelle Nötigungen oder auch Körperverletzungsdelikte bis hin zur Tötungskriminalität, bei denen der öffentliche Raum zwar eher selten oder nur gelegentlich Tatort ist. Die Ängste von Bürgern richten sich aber gerade auf Vorfälle dieser Art, wenn sie im öffentlichen Raum stattfinden. So befürchten beispielsweise Eltern, ihre Kinder könnten vor allem dann Sexualstraftätern zum Opfer fallen, wenn sie „draußen“ sind. Hier ist es einerseits wichtig, im Interesse einer Aufklärung sowohl die relative Größenordnung diesbezüglicher Bedrohungen im öffentlichen Raum darzustellen als auch der Frage nach den Ursachen derartiger Ängste nachzugehen.

Dies zeigt, dass Innere Sicherheit nicht nur eine objektive, sondern vor allem auch eine subjektive Komponente aufweist. Das ist auch kriminalpolitisch in den letzten Jahren immer stärker akzentuiert worden. Leitend ist hier die Vorstellung, dass Innere Sicherheit im Sinne geringer Risiken von Viktimisierung und Schädigung für die Lebensqualität der Bürger nicht ausreicht, wenn diese nicht zugleich auch davon innerlich überzeugt sind, dass sie sich berechtigterweise im öffentlichen Raum frei bewegen und dort sicher fühlen dürfen. „Gefühlte“ Kriminalität, die maßgeblich auch durch die nicht immer sachgerechte Aufbereitung dieses Themas durch die in ihrer alltäglichen Bedeutung stetig wachsenden Massenmedien gespeist wird, kann auch kriminalpolitische Entscheidungen nachhaltig beeinflussen und deren Optionen begrenzen. Politik muss daher Kriminalitätsfurcht ernst nehmen, auch dann, wenn sie auf subjektiv übersteigerte Vorstellungen von der Größenordnung individueller Opferrisiken oder einer Fehleinschätzung der Kriminalitätsentwicklung beruht. In ihren Konsequenzen ist auch eine solche auf Fehlwahrnehmungen und -einschätzung beruhende Furcht für die Betroffenen gleichwohl real. Kriminalitätsfurcht kann die subjektive Lebensqualität erheblich beeinträchtigen, beispielsweise dann, wenn sie zu Schutzvorkehrungen und zu Vermeideverhalten führt, zur Reduzierung von Aktivitäten, zur Lockerung sozialer Beziehungen bis hin zur Isolation. Werden z. B. als gefährlich eingestufte Straßen und Plätze aus Furcht gemieden, kann dies im Ergebnis sogar dazu führen, dass diese Räume später einmal tatsächlich unsicher werden. Kriminalitätsfurcht verdient schließlich wegen weiterer (vermuteter) unerwünschter Effekte – Verlust des Vertrauens in den Rechtsstaat und Förderung von Selbstjustiz/Bürgerwehren, Förderung einer Mentalität des Wegsehens – Aufmerksamkeit seitens der Kriminalpolitik. Aus diesem Grund wird im Rahmen des Schwerpunktthemas auch das Sicherheitsgefühl, die Angst der Bürger vor Kriminalität und die subjektive Wahrnehmung der Sicherheitslage in Deutschland, in einem eigenen Kapitel ausführlich behandelt.

Im Übrigen wird, wie im 1. PSB, zunächst in mehreren Kapiteln die Kriminalitätslage im Überblick und sodann vertieft in ausgewählten Einzelbereichen dargestellt und analysiert. Einige der schon im 1. PSB behandelten Einzelbereiche finden sich auch in diesem Bericht wieder. Sie wurden fortgeschrieben, bei Bedarf im Umfang bzw. in der Substanz verändert und an geeigneten Stellen durch die Hereinnahme besonderer Aspekte weiter vertieft. Dies sind die Bereiche Gewalkriminalität und ausgewählte Beziehungsdelikte, politisch motivierte Kriminalität und Terrorismus, Eigentums- und Vermögensdelikte, Wirtschafts- und Umweltdelikte, Korruption im Bereich der öffentlichen Hand und in der

Wirtschaft, Umweltstraftaten, Delikte im Zusammenhang mit Alkohol und Drogen. Andere Bereiche sind neu aufgenommen worden. Hierzu zählt zum einen, wie erwähnt, vor allem die Kriminalität im öffentlichen Raum. Erstmals wurde deshalb in einem eigenen Kapitel auf die Straßenverkehrsdelikte eingegangen. Ferner wurde bei den anderen Deliktbereichen, wo immer dazu vom Deliktgeschehen her Anlass bestand und die Datenlage Aussagen erlaubte, auf die Kriminalität im öffentlichen Raum eingegangen. Zum anderen ist neu aufgenommen ein Vergleich von Kriminalitätslage und -entwicklung in Deutschland mit der des Auslands.

An diese deliktsbezogenen Kapitel schließen sich Kapitel über besondere Täter- und Opfergruppen an: Kinder und Jugendliche als Täter und Opfer, Zuwanderer als Täter und Opfer sowie professionelle Tätergruppen und Organisierte Kriminalität.

Es folgen Ausführungen zur Bewältigung der Kriminalität durch die Staatsanwaltschaften und Gerichte. Sie zeigen, wie sich die Erledigung der Strafverfahren durch Staatsanwaltschaft und Gerichte sowie die Praxis strafrechtlicher Sanktionen in den letzten Jahren und Jahrzehnten entwickelt haben. In einem zusammenfassenden Überblick wird über neuere Entwicklungen im Bereich der Sanktionsverwirklichungen berichtet, und zwar vom Täter-Opfer-Ausgleich bis zur Entlassung aus dem Strafvollzug. Dieser Abschnitt über die staatlichen Reaktionen auf Kriminalität schließt mit einer Darlegung der Befunde aus der neuen Rückfallstatistik, in der erstmals für das gesamte Bundesgebiet rückfallstatistische Informationen für alle Sanktionen und für ein einheitliches Bezugsjahr mit Basisdaten zur Rückfälligkeit in Abhängigkeit von Delikt, Sanktion, Alter, Voreintragung, Geschlecht und Nationalität vorliegen.

Evidenzbasierte Kriminalpolitik benötigt empirisch geprüfte Befunde zu den Wirkungen sowohl von Prävention als auch von Repression. Eine solche Evaluation ist unverzichtbar, wenn eine Reduktion der Zahl der Straftaten auf gesicherter Grundlage erreicht und Steuermittel nicht für unwirksame Strategien eingesetzt werden sollen. Insbesondere die englischsprachige Kriminologie und Kriminalpolitik ist hier bereits weiter als die deutsche Forschung und hat kriminalpräventive Instrumente sorgfältig evaluiert. Was dort als effektiv nachgewiesen wurde, verdient daher sorgfältige Prüfung daraufhin, wieweit es auch im Kontext der rechtlichen und sozialen Bedingungen in Deutschland ebenfalls zur Reduktion von Kriminalität beitragen könnte. Ansätze zur Wirksamkeitsprüfung und ausgewählte Befunde werden in einem abschließenden Abschnitt „Kriminalprävention“ vorgestellt.

Im Interesse der Benutzerfreundlichkeit wurden die Kapitel so abgefasst, dass sie selbständig lesbar und aus sich heraus verständlich sein sollten. Deshalb konnten Wiederholungen, die möglichst zu vermeiden versucht wurden, nicht völlig ausgeschlossen werden. Dies ist insbesondere bei Ausführungen zu den Erkenntnisquellen und deren Bewertung der Fall. Im 1. PSB waren die „kriminal- und strafrechtspolitischen Schlussfolgerungen“ der Bundesregierung an den wissenschaftlichen Teil angefügt worden. Um die politische und praktische Bedeutung der statistischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse stärker hervorzuheben, wurden nunmehr im 2. PSB die „Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung“ als abschließender Text zu den einzelnen Kapiteln formuliert.

1.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass eine rationale Kriminal- und Strafrechtspolitik unter anderem einer soliden empirischen Grundlage bedarf. Erkenntnisse über Ausmaß, Struktur und Entwicklung der Kriminalität einerseits, über Strafverfolgung, Strafvollstreckung und Strafvollzug ande-

rerseits müssen in ausreichendem Umfang vorhanden sein, um kriminal- und strafrechtspolitische Maßnahmen erfolgreich gestalten und in ihren Auswirkungen überprüfen zu können.

Strafverfolgung und Strafvollstreckung sowie deren statistische Erfassung sind ebenso wie die statistische Erfassung der Kriminalität in erster Linie eine Angelegenheit der Länder. Deshalb ist auch deren Mitwirkung und Initiative gefordert, um das statistische und auch das wissenschaftliche Instrumentarium zu verbessern und zu erweitern, wie es zweifellos erforderlich ist. Das hat die Bundesregierung bereits in ihren rechtspolitischen Schlussfolgerungen zum 1. PSB anerkannt. Seit dessen Erscheinen haben insbesondere das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz eine Reihe von Initiativen ergriffen, die bestehenden Instrumente zur Erfassung der Kriminalität und der Strafrechtspflege zu verbessern und zu erweitern.

Wie im vorangehenden Abschnitt nochmals verdeutlicht wurde, ist für die Einschätzung der Kriminalitätslage und -entwicklung sowie für die Beurteilung der Ergebnisse der amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken die regelmäßige Durchführung von Dunkelfelduntersuchungen erforderlich. Ein Instrument zur Erfassung des Dunkelfeldes bilden Bevölkerungsbefragungen über Opfererfahrungen. Auch in Umsetzung der Ergebnisse des 1. PSB hat eine vom Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Justiz eingesetzte Arbeitsgruppe von Wissenschaftlern eine Konzeption für die regelmäßige Durchführung von Bevölkerungsumfragen über Kriminalitätserfahrungen und Sicherheitsempfinden (BUKS) erstellt. Diese Konzeption sieht Erhebungen zu Opfererfahrungen, zum Anzeigeverhalten, zur Kriminalitätsfurcht, zu Einstellungen zu strafrechtlichen Sanktionen, Institutionen der Strafverfolgung und Gerichten vor. In ihrer ursprünglichen, auch finanziell anspruchsvollen Form erwies sich die Konzeption jedoch als nicht realisierbar. Auf Veranlassung der beiden Ministerien hat daraufhin die Arbeitsgruppe ein an die angespannte finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte angepasstes Konzept vorgelegt, dessen Umsetzung zurzeit geprüft wird. Wenn die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen, soll mit der Untersuchung im Jahr 2007 begonnen werden. Die Realisierungschancen werden möglicherweise dadurch erhöht, dass inzwischen einige Länder erwägen, sich diesen Bevölkerungsumfragen anzuschließen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat im Jahr 2003 – als Teil eines nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Gewalt gegen Frauen – eine repräsentative Befragung von Frauen zu ihren Gewalterfahrungen durchgeführt.¹ Außerdem fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Bereich der Dunkelfeldforschung eine international vergleichende Untersuchung zu delinquentem Verhalten, Polizeikontakten sowie sozialen Hintergründen von Jugendkriminalität. An dieser Studie, die für Deutschland durch eine Forschergruppe der Universität Hamburg koordiniert und umgesetzt wird, sind Forschergruppen aus 24 Nationen beteiligt. Die Studie wird umfassende, international unmittelbar vergleichende Analysen zum Dunkelfeld der Delinquenz bei Kindern und Jugendlichen ermöglichen und insoweit auch die Situation in Deutschland in Relation zu den Verhältnissen in anderen europäischen und amerikanischen Staaten beleuchten können.

Im Jahre 2006 ist die Erstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) als Bestandteil des neuen polizeilichen Informationssystems (Inpol) in die Phase der Entwicklung und Erprobung eingetreten. Anstatt der bisherigen Anlieferung der aggregierten Länderdaten an das BKA sollen sowohl die Auswertungsprinzipien individualisiert als auch verfahrenstechnische Zeitgewinne erzielt werden. In

¹ Vgl. im Einzelnen Kap. 3.1.5.2.

einem ersten Schritt des Überganges (Version 1) werden vorrangig die Inhalte der aktuellen bundeseinheitlichen PKS einschließlich des sechsstelligen PKS-Straftatenschlüssels realisiert. Damit wird eine Verfeinerung der Erfassung der Deliktarten und Begehungsweisen möglich. Zur Erweiterung der Informationsbasis werden zusätzliche Datenfelder aufgenommen, insbesondere zur Abbildung der „Gewalt in engen sozialen Beziehungen“ und der „Behinderung“ beim Opfer. Der bundesweite Abschluss der Umstellungsarbeiten auf die Einzeldatensatzanlieferung ist für Anfang 2008 vorgesehen. Die neu geschaffene Datenbasis bietet die Grundlage für wesentlich differenziertere statistische Auswertungen, diese werden die vom Bundeskriminalamt bisher vorgelegte Polizeiliche Kriminalstatistik (z. B. das Jahrbuch der PKS) ergänzen und verbessern.

Auf Initiative der Bundesregierung wurde die polizeiliche Erfassung und Bewertung von Straftaten aus dem Bereich des polizeilichen Staatsschutzes mit Einführung des Definitionssystems „Politisch motivierter Kriminalität“ zum 1. Januar 2001 neu gestaltet. Dies umfasst auch die Erfassung und Bewertung politisch motivierter Straftaten mit extremistischem, fremdenfeindlichem sowie antisemitischem Hintergrund. Die Darstellung der Entwicklung der politisch motivierten Kriminalität in diesem 2. PSB beruht auf dem neuen Erfassungssystem und fällt dementsprechend deutlich differenzierter aus als noch im 1. PSB.²

Für die Strafrechtspflegestatistiken wurde – in Fortsetzung von Vorarbeiten, aber auch aufgrund der Darlegungen im 1. PSB³ – ein Gesetzentwurf konzipiert, der die Statistiken in mehrfacher Weise verbessern und erweitern soll. Insbesondere wegen der Föderalismusreform sind noch weitere Prüfungen erforderlich, die bis zum Redaktionsschluss für den 2. PSB noch nicht abgeschlossen werden konnten. Im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf wird auch geprüft, ob die Daten des Zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStV) zukünftig für wissenschaftliche Zwecke genutzt werden können.

Die Länder haben mit Wirkung vom 1. Januar 2004 eine erhebliche Ausweitung bei der Erhebung von statistischen Daten bei den Staats- und Anwaltschaften (StA-Statistik) und der Erhebung in Straf- und Bußgeldverfahren (StP/OWi-Statistik) beschlossen, insbesondere die Erfassung von so genannten Sachgebieten. Dies bedeutet, dass die Ergebnisse der genannten Statistiken auch differenziert nach bestimmten Gruppen von Straftaten dargestellt werden können. Die Bundesregierung begrüßt diese Fortschritte in der statistischen Erfassung.

In den kriminal- und rechtspolitischen Schlussfolgerungen des 1. PSB hatte die Bundesregierung hervorgehoben, ein rationaler Einsatz strafrechtlicher Reaktionen bedeute auch, dass deren spezialpräventive Wirksamkeit und ihre sonstigen Folgen einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden.⁴ Im Jahre 2002 wurde die vom Bundesministerium der Justiz und vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebene und unter Mitwirkung der Registerbehörde von Prof. Dr. Wolfgang Heinz (Universität Konstanz) und Prof. Dr. Jörg-Martin Jehle (Universität Göttingen) erstellte zweite Machbarkeitsstudie abgeschlossen. Ergebnisse dieser Studie wurden in der vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen Reihe „recht“ im Jahre 2003 veröffentlicht.⁵ Die im Abschnitt 6.4 dieses Berichts dargelegten Ergebnisse zur Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen beruhen auf

² Vgl. insbesondere Kap. 3.2.2.4 und 3.2.3.3.

³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM DES INNERN UND BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (Hg.), 1. PSB, S. 600 f.

⁴ BUNDESMINISTERIUM DES INNERN UND BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (Hg.), 1. PSB, S. 601.

⁵ JEHLE, J.-M. u. a., 2003.

dieser Machbarkeitsstudie. Im Bundesministerium der Justiz wird zurzeit die Vergabe eines weiteren Forschungsauftrags zur Überprüfung der Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen – auf der Grundlage der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie – vorbereitet. Bei dieser neuen Untersuchung sind einige Erweiterungen geplant, u. a. eine stärker deliktspezifisch orientierte sowie eine länderspezifische Auswertung der Daten. Ferner ist auch eine Überprüfung des Erfolgs der Strafaussetzung und der Strafrestausssetzung zur Bewährung vorgesehen.

2 Kriminalität in Deutschland im Überblick

2.1 Kurzfassung des Beitrags zur Kriminalität in Deutschland im Längs- und Querschnitt

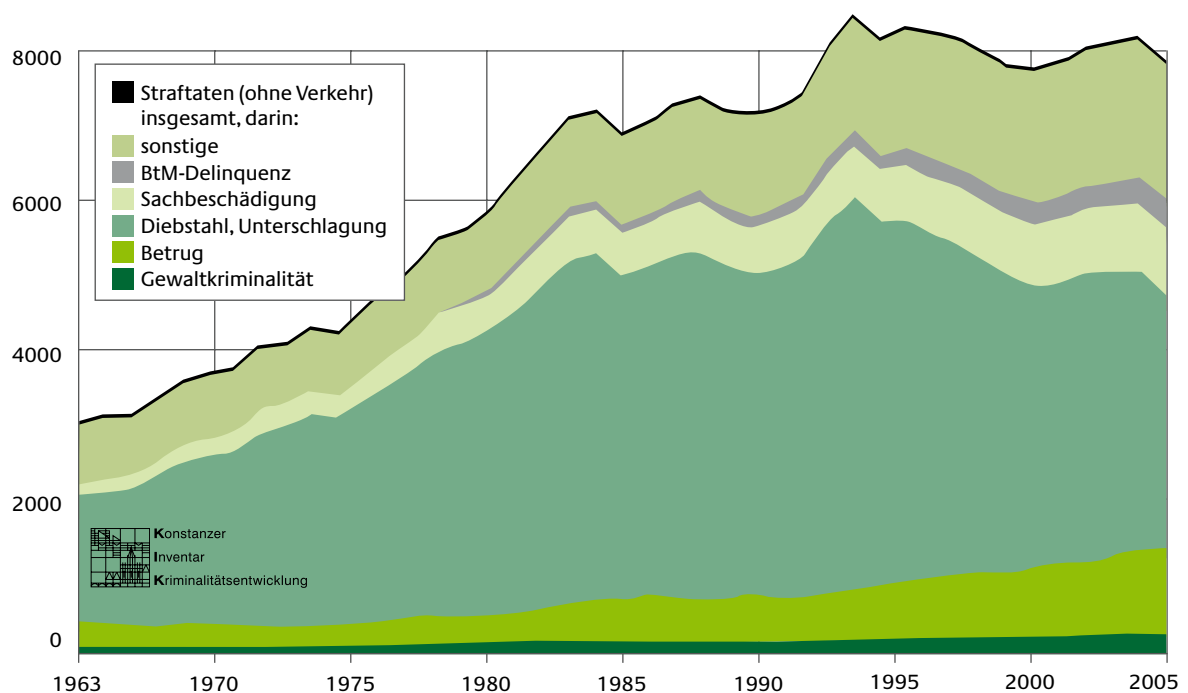
In den amtlichen Kriminalstatistiken wird nur ein Ausschnitt der Kriminalitätswirklichkeit erfasst, dessen Größe, Struktur und Entwicklung weitestgehend vom Anzeigeverhalten abhängt. Die Anzeigebereitschaft ist nach Deliktart und schwere, nach Täter- und Opfermerkmalen unterschiedlich hoch. Demzufolge geben die verfügbaren Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken vermutlich weder den Umfang noch die Struktur noch die differenzielle Betroffenheit unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (nach Alter, Geschlecht, Region, ethnischer Herkunft etc.) wirklich genau wieder. Für eine seriöse Einschätzung und Bewertung von Umfang, Struktur und Entwicklung der Kriminalität ist es deshalb erforderlich, die verschiedenen verfügbaren Informationsquellen – neben Polizei- und Justizstatistiken auch die Ergebnisse von Bevölkerungsbefragungen über angezeigte und nicht angezeigte Straftaten – mit heranzuziehen und Beurteilungen nicht allein auf kurzfristige Veränderungen etwa der polizeilich registrierten Kriminalität zu stützen, wie dies in den Medien oder in tagespolitischen Verlautbarungen häufig der Fall ist.

Veränderungen der registrierten Kriminalität können Folge sein von Änderungen sowohl der Kriminalitätswirklichkeit als auch des Anzeigeverhaltens. Die Annahme, die Kriminalitätswirklichkeit habe sich ebenso oder zumindest ähnlich wie die registrierte Kriminalität entwickelt, ist eine Schlussfolgerung, die auf der (stillschweigenden, aber zumeist unzutreffenden) Annahme beruht, sämtliche neben der Kriminalitätsentwicklung maßgebenden Einflussgrößen auf registrierte Kriminalität seien im Vergleichszeitraum konstant geblieben. Wie amerikanische Befunde zeigen, ist es sogar möglich, dass die Kriminalstatistiken einen drastischen Anstieg ausweisen, obwohl im Dunkelfeld die Kriminalität stagniert oder sogar zurückgeht. Im Unterschied zu einer Reihe westlicher Staaten gibt es in Deutschland derzeit noch keine periodisch durchgeführte, statistikbegleitende Opferbefragung. Aussagen über die Kriminalitätsentwicklung im Dunkelfeld sind deshalb für die Situation in Deutschland empirisch nicht hinreichend abgesichert. Eine regional begrenzte Wiederholungsuntersuchung stützt freilich, in Übereinstimmung mit ausländischen Befunden, die Annahme, dass insbesondere bei Gewaltdelikten die Anzeigebereitschaft zugenommen hat, weshalb ein – möglicherweise erheblicher – Teil des Anstiegs registrierter Gewaltkriminalität auf einer bloßen Veränderung der Anzeigebereitschaft beruhen dürfte. Damit stimmen Befunde aus – allerdings ebenfalls nicht bundesweit repräsentativen – Schülerbefragungen überein, denen zufolge es bis Ende der 1990er Jahre zwar zu einer Zunahme von Jugenddelinquenz, und zwar auch von Aggressionsdelikten, gekommen ist, dass dieser Zuwachs aber geringer ist als der in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Nach sämtlichen neueren, seit Ende der 1990er Jahre durchgeführten Schülerbefragungen steigen die Prävalenzraten aber bei keinem der untersuchten Delikte mehr, sie gehen überwiegend sogar zurück, teilweise sogar deutlich. Dies könnte eine Trendwende signalisieren.

Etwa 60 % der polizeilich registrierten Straftaten sind Eigentums- oder Vermögensdelikte. Schwere, die körperliche Integrität des einzelnen Bürgers beeinträchtigende Straftaten sind – quantitativ betrachtet – seltene Ereignisse. Auf Raub/räuberische Erpressung entfielen 2005 0,9 % aller polizeilich registrierten Straftaten, auf Vergewaltigung/sexuelle Nötigung 0,1 %, auf Mord/Totschlag 0,04 %. In den letzten drei Jahrzehnten hat, entgegen verbreiteter Meinung, weder die Opfergefährdung durch Vergewaltigung/sexuelle Nötigung noch durch Mord/Totschlag zugenommen; dies gilt auch für Sexualmorde an Kindern.

Die im langfristigen Trend beobachtete Zunahme polizeilich registrierter Kriminalität beruht weitgehend auf der Entwicklung bei Eigentums- und Vermögensdelikten, überwiegend im Diebstahlsbereich. Zugenommen hat freilich auch die registrierte Gewaltkriminalität, deren Anteil an den insgesamt registrierten Fällen von 2,7 % (1963) auf 3,3 % (2005) stieg. Diese Zunahme geht weitgehend zurück auf Veränderungen im Bereich der registrierten Fälle von gefährlicher/schwerer Körperverletzung und Raub/räuberische Erpressung. Relativiert wird Gewaltkriminalität durch den überproportional hohen Versuchsanteil, insbesondere bei Mord/Totschlag. Relativiert wird dies weiter durch Befunde aus Aktenanalysen, wonach in den letzten Jahren vermehrt „minder schwere“ Fälle angezeigt und registriert wurden. Dem entspricht auch, dass der Zuwachs bei der in der PKS registrierten Gewaltkriminalität ganz überwiegend auf die Kategorie gefährliche/schwere Körperverletzung zurückgeht, die – entsprechend der Legaldefinition im StGB – einen großen Anteil an Fällen mit mehreren Tatbeteiligten umfasst (wie dies bei Raufhändeln unter Jugendlichen die Regel ist), ohne dass es (wie die Bezeichnung als gefährliche/schwere Körperverletzung suggeriert) tatsächlich zu ernstlichen Verletzungen kam.

Schaubild K2.1-1: Entwicklung der Gesamthäufigkeitszahl polizeilich registrierter Fälle 1963–2005, früheres Bundesgebiet einschl. Berlin-West, 1991 und 1992 mit Gesamtberlin, seit 1993 Deutschland

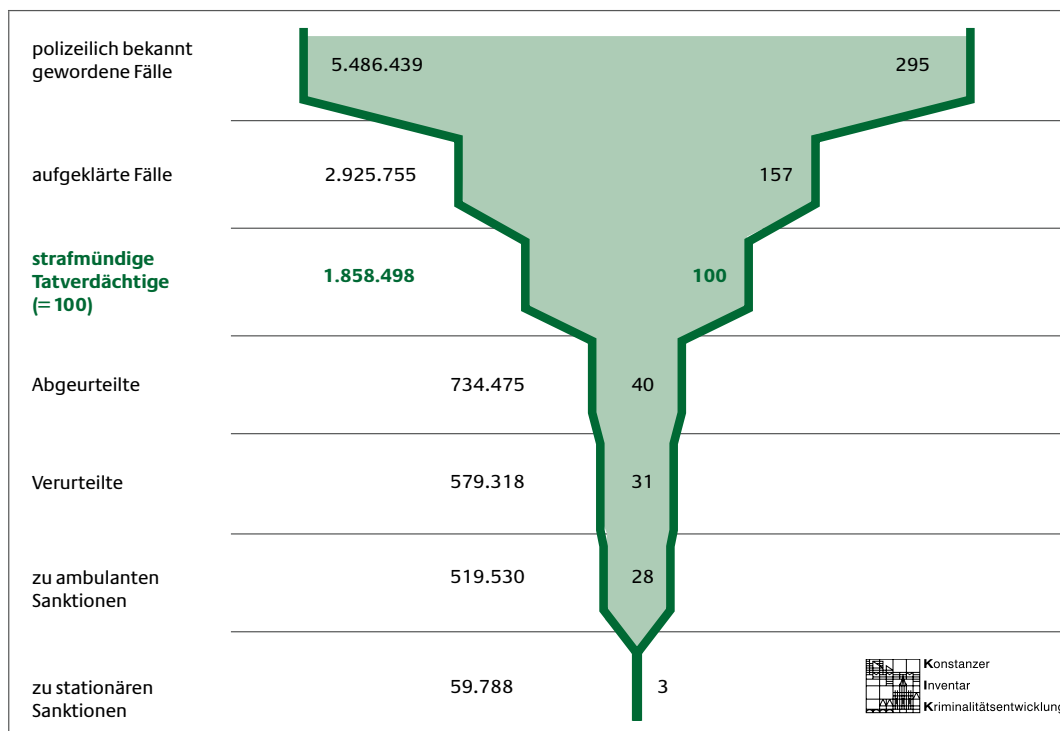


Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik; früheres Bundesgebiet einschl. Berlin-West; 1991 und 1992 einschl. Gesamtberlin, seit 1993 Deutschland; HZ bezogen auf je 100.000 der Wohnbevölkerung.

Opfer von Gewaltdelikten sind überwiegend Gleichaltrige. Insgesamt gesehen gehen die Täter-Opfer-Konstellationen eher zu Lasten von jungen Menschen. Opfer von Gewalt Erwachsener sind häufig junge Menschen, Opfer von Gewalt junger Menschen sind in der Regel Gleichaltrige. Unter Berücksichtigung auch der familiären Gewalt sind junge Menschen sogar weitaus häufiger Gewaltopfer als Gewalttäter.

Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken messen nicht „das“ Hellfeld der Kriminalität, sondern sie messen jeweils die Ergebnisse der Tätigkeit und der Sachverhaltsbewertung von Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gericht. Sie geben als Tätigkeitsnachweise in erster Linie Aufschluss über die in den einzelnen Abschnitten des Strafverfahrens stattfindenden Registrierungs-, Definitions- und Ausfilterungsprozesse. Erst in zweiter Linie sind sie (allerdings nur sehr grobe) Indikatoren der Kriminalitätswirklichkeit. Im Ergebnis wird – im Schnitt – nur jeder zweite Fall aufgeklärt; nur jede dritte als tatverdächtig registrierte und in der PKS gezählte Person auch verurteilt; nur bei etwas mehr als drei von 100 polizeilich ermittelten Tatverdächtigen wird schließlich eine freiheitsentziehende Sanktion verhängt. Das Strafverfahren ist aber nicht nur ein Prozess der Ausfilterung, sondern auch ein Prozess der Bewertungsänderung. Insbesondere bei schweren Delikten findet häufig eine Umdefinition im weiteren Verfahrensgang statt, und zwar regelmäßig ein „Herunterdefinieren“, da als – im weiteren Verfahrensgang erst noch zu überprüfender – Anfangsverdacht in der Regel die schwerste in Betracht kommende Deliktform registriert und in der Polizeilichen Kriminalstatistik ausgewiesen wird.

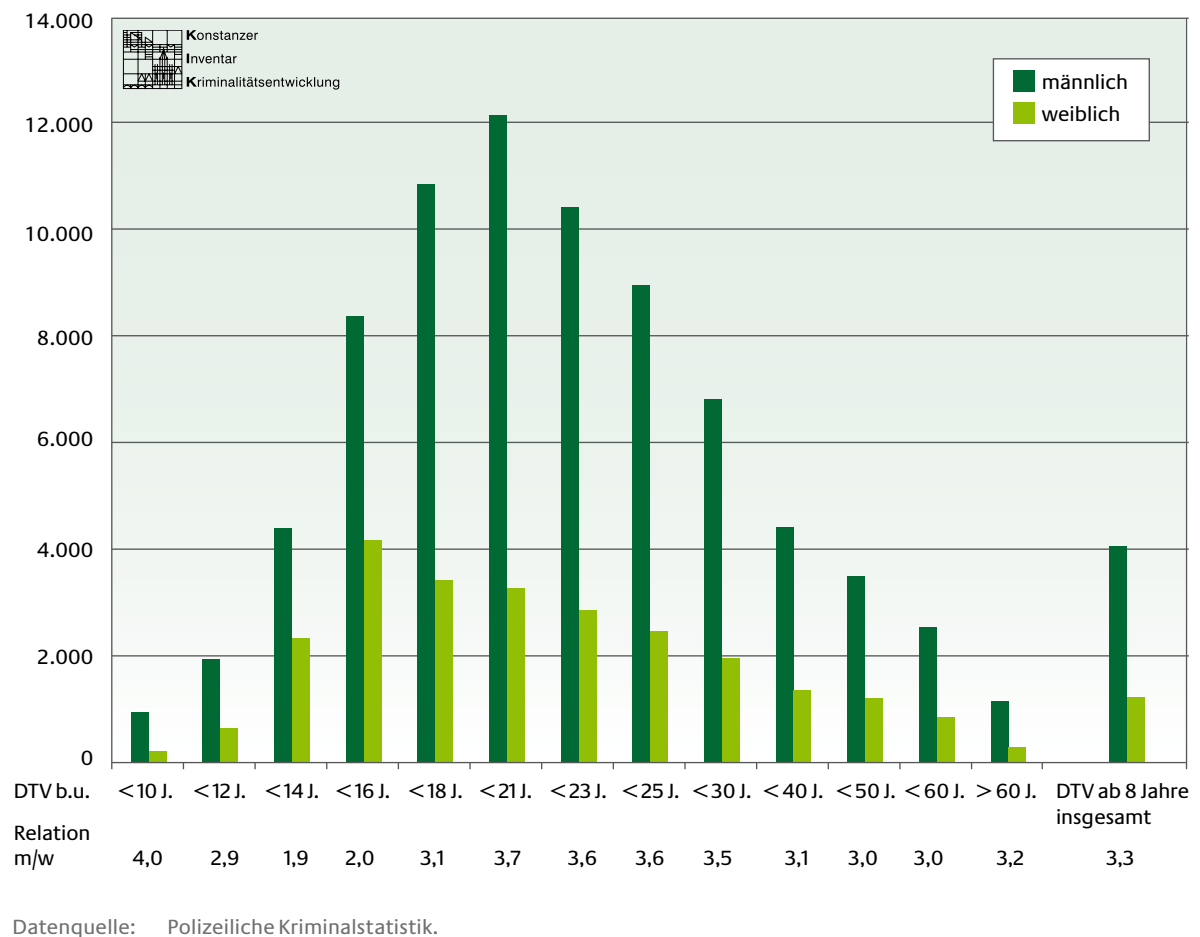
Schaubild K2.1-2: Polizeilich registrierte Straftaten und ermittelte Tatverdächtige im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle (Trichtermodell). Früheres Bundesgebiet einschl. Berlin, 2004. Verbrechen und Vergehen insgesamt, ohne Straftaten im Straßenverkehr. Absolute Zahlen und Relation zu der Zahl der 2004 registrierten strafmündigen Tatverdächtigen.



Datenquellen: Polizeiliche Kriminalstatistik; Strafverfolgungsstatistik.

Überrepräsentiert als Tatverdächtige wie als Verurteilte sind, bezogen auf ihren Bevölkerungsanteil, junge Menschen, insbesondere junge Männer. Relativiert wird die Überrepräsentation junger Menschen unter den Tatverdächtigen wie unter den Verurteilten, wenn Art und Schwere der verübten Delikte betrachtet werden. Der Anteil der leichten Delikte ist bei Kindern und bei Jugendlichen am höchsten. Polizeilich registrierte Jugendkriminalität von Deutschen hat insbesondere seit Anfang der 1990er Jahre deutlich zugenommen. Diese Entwicklung wird indes durch die Daten der StVerfStat nur teilweise bestätigt, denn die Schere zwischen TVBZ und VBZ wurde auch hier immer größer. Weiter relativiert wird dieser Anstieg registrierter Jugendkriminalität durch den Befund, dass justizielle Auffälligkeit wegen jugendtypischer Verfehlungen im Regelfall im Lebenslängsschnitt ein nicht häufig (Episode) oder allenfalls ein in einem zeitlich begrenzten Lebensabschnitt gehäuft auftretendes Ereignis ist (passageres Phänomen) und im Regelfall nicht in eine kriminelle Karriere mündet.

Schaubild K2.1-3: Tatverdächtigenbelastungszahlen für Deutsche nach Alter und Geschlecht 2005



Frauen sind mit registrierter Kriminalität deutlich geringer belastet als ihre männlichen Altersgenossen. Es gibt kein Merkmal, das so stark hinsichtlich offiziell registrierter und bestrafter Kriminalität unterscheidet wie das Merkmal „Geschlecht“. Frauen werden aber nicht nur seltener als ihre männlichen Altersgenossen registriert, sondern sie werden, wenn sie registriert werden, vor allem wegen Delikten registriert, die im Schnitt deutlich weniger schwer sind als die der Männer. Registrierte Frauenkriminalität ist – insgesamt gesehen – nicht stärker gestiegen als die der Männer. Es gibt, jedenfalls statistisch gesehen, auch keinen Anhaltspunkt für steigende, der Gewalt zuneigende Frauenkriminalität.

nalität. Auf jeder Stufe des Strafverfahrens wird der Anteil von Frauen geringer. Dies ist freilich keine Folge eines „Frauenbonus“ der Justiz. Denn bei Kontrolle von Deliktart, Deliktschwere und Vorstrafenbelastung verschwinden die Unterschiede oder werden nahezu bedeutungslos.

2.2 Kurzfassung des Beitrags zur Kriminalität in Deutschland im europäischen und internationalen Kontext

Die „Gesamtkriminalität“ von verschiedenen Staaten oder Regionen der Welt kann nur begrenzt inhaltlich verglichen werden. Dies schon deshalb, weil Art und Umfang der strafrechtlichen Tatbestände sehr stark variieren. Ferner unterscheiden sich die Staaten beispielsweise erheblich darin, welche Handlungen sie mit Kriminalstrafe bedrohen und welche anderen Handlungen nur als Ordnungs- oder Verwaltungsunrecht behandelt werden, unter dem Namen von beispielsweise Verfehlungen, Übertretungen oder – wie in Deutschland – Ordnungswidrigkeiten. Zudem unterscheiden sich, ebenfalls beispielsweise, die Regeln für die Polizei, ob sie alle Strafanzeigen aus der Bevölkerung amtlich annehmen muss und ob sie diese dann überhaupt und ggf. nach welchen Zählregeln auch für die PKS registrieren muss.

Unter gewissen Vorbehalten erscheint es aber vertretbar, Entwicklungen über längere Zeiträume hinweg gegenüberzustellen und diese ggf. mit anderen Faktoren wie beispielsweise der wirtschaftlichen Dynamik oder sozialen Problemen in Verbindung zu setzen. Freilich sind dabei nur vorsichtige Deutungen der Trends und erst recht eventueller Kausalzusammenhänge möglich.

Wesentlich besser ist die Ausgangslage für Vergleichsanalysen, wenn man Zahlen heranziehen kann, die sich auf den Kernbereich der Kriminalität beziehen. Bei diesen finden die Straftatbestände der Strafgesetze seit langer Zeit ziemlich gute Entsprechungen im Vorstellungsbild der Bevölkerung. Dazu gehören Mord und Totschlag, Raub, Körperverletzung, Vergewaltigung und Einbruchsdiebstahl.

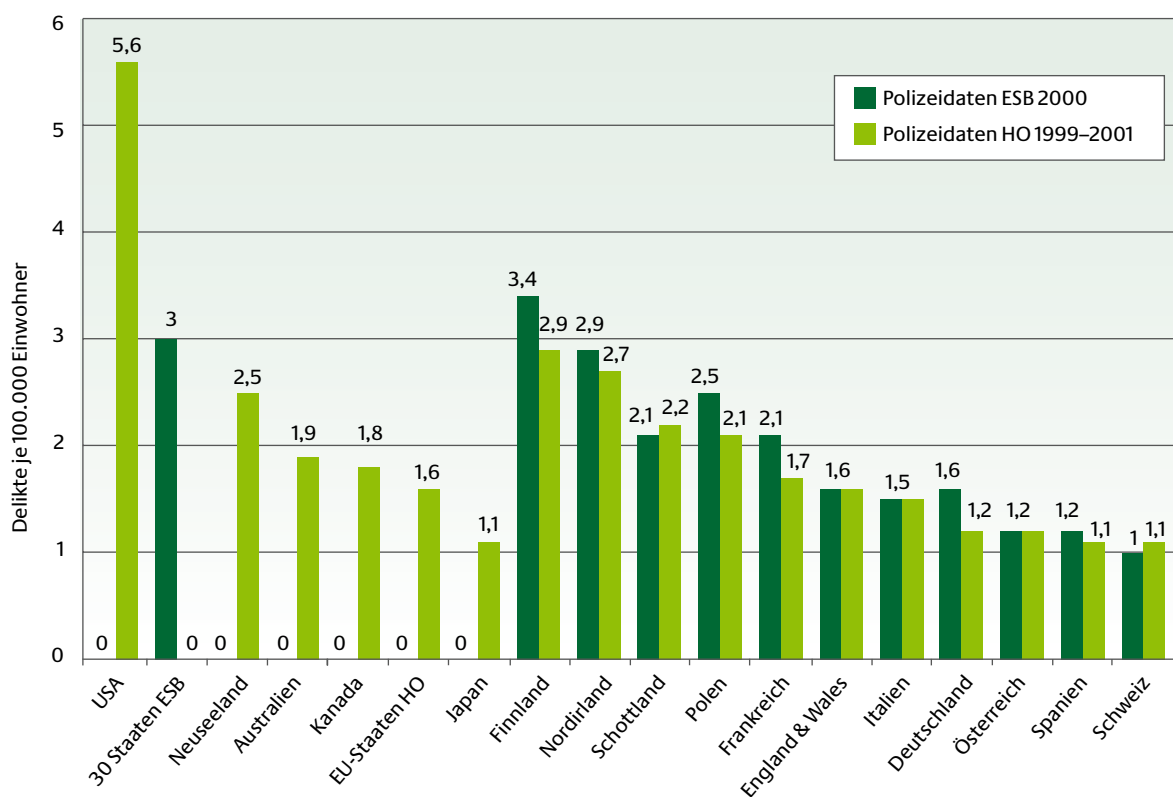
Selbstverständlich stimmen auch solche Delikte in ihren gesetzlichen Definitionen sowie in ihrer Behandlung durch die Betroffenen und die Behörden nicht vollständig überein. Daher gelingt auch hier kein exakter Vergleich. Jedoch ist es relativ gut möglich, wie verschiedene internationale Anstrengungen, unter anderem der UNO oder der WHO, zeigen, Belastungsunterschiede im Querschnitt oder unterschiedliche Dynamiken im Längsschnitt zwischen Staaten und Weltregionen wenigstens in der Größenordnung zu erfassen und vergleichend gegenüberzustellen. Um eine weitere Stufe genauer fallen wissenschaftlich angeleitete Vergleiche aus, die sich auf die Hauptstädte bzw. die größten Städte von Staaten beziehen.

Internationale Opferbefragungen, die inzwischen schon in mehreren Wellen durchgeführt wurden, erlauben in begrenztem Umfang, bei ausgewählten Delikten die polizeilich registrierten Fälle den von der Bevölkerung als erlebt berichteten Fällen gegenüberzustellen und unter anderem durch die gleichmäßige Berechnung von Belastungsraten miteinander zu vergleichen. Deutschland hat sich, nach einem ersten Versuch 1989, erst wieder im Jahr 2005 an solchen Opferbefragungen beteiligt (International Crime Victimisation Surveys – ICVS). Die Ergebnisse der bisher ausgewerteten Surveys zeigen international in der Grundstruktur klare Ähnlichkeiten. Daraus lässt sich schließen, dass erhebliche Unterschiede zwischen Staaten kein Artefakt von Verfolgungsmaßnahmen oder kriminalstatistischen Prozeduren sind, sondern ein Stück Kriminalitätswirklichkeit bzw. einen sachlich relevanten unterschiedlichen Zustand der Inneren Sicherheit widerspiegeln.

So gut wie alle verfügbaren Indikatoren belegen, dass Europa – namentlich Westeuropa – im internationalen Maßstab bei der Gewährleistung von Innerer Sicherheit günstig dasteht. Dies zeigt sich bei der Betrachtung der Entwicklung der entsprechenden Kriminalitätszahlen im mehrjährigen Verlauf, aber auch im Querschnittsvergleich.

Bei der Tötungskriminalität ist dies besonders augenfällig, wie das nachstehende Schaubild K2.2-1 im linken Teil demonstriert. Zugleich sieht man im rechten Teil dieses Schaubilds, dass Deutschland innerhalb der zur EU gehörenden Auswahl europäischer Staaten einen der untersten, also günstigsten Plätze einnimmt.

Schaubild K2.2-1: Vollendete Tötungsdelikte um das Jahr 2002: Internationale und europäische Gegenüberstellung von polizeilich registrierten Fällen

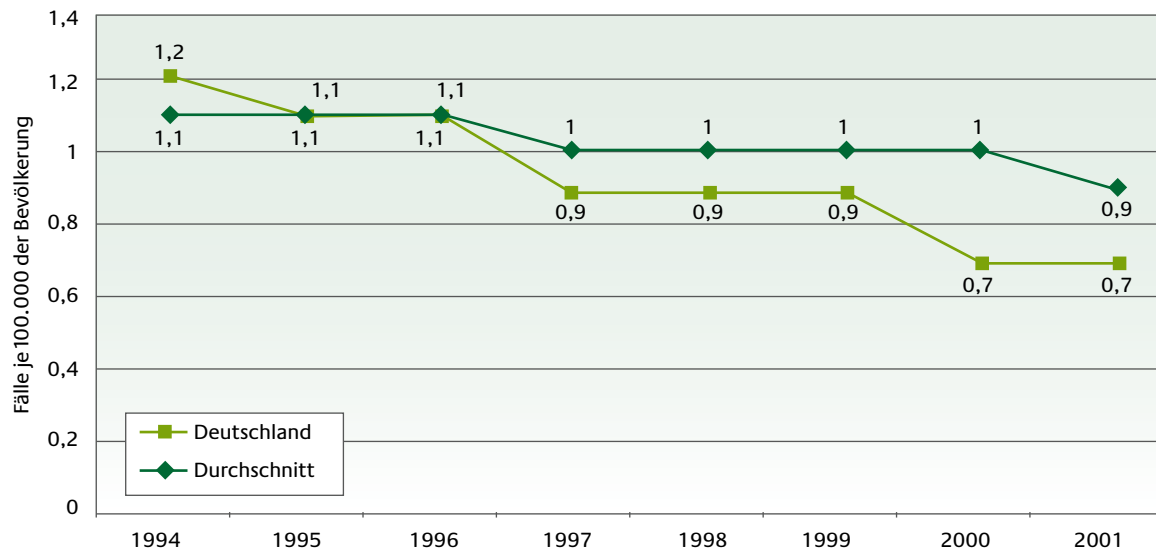


Datenquellen: KILLIAS, M., 2003; BARCLAY, G. und C. TAVARES, 2002.

In einem Längsschnittbefund für die Jahre zwischen 1994 und 2001, der sich auf die Mortalitäts- und Verletzungsstatistiken der Weltgesundheitsorganisation, also auf eine zur PKS alternative Datenquelle bezieht, wird deutlich, dass sich Deutschland, das 1994 noch über dem Durchschnitt lag, in den letzten Jahren im Trend positiv vom Durchschnitt anderer europäischer Staaten unterscheidet. Dies erkennt man im Schaubild K2.2-2, welches die Zahlen für Mord, Totschlag und einer ärztlichen Behandlung zugeführten Körperverletzung nachweist.

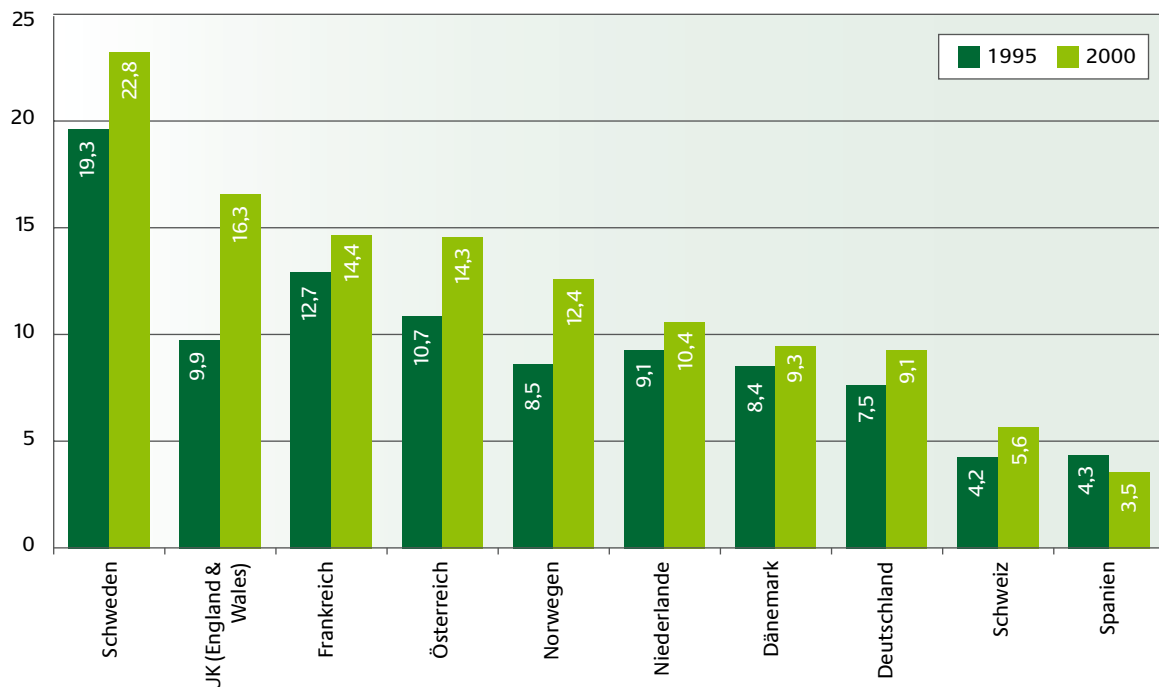
Zwischen 1995 und 2000 ist die polizeilich registrierte Anzahl von Vergewaltigungen bzw. sexuellen Nötigungen in manchen europäischen Staaten stark angestiegen, so besonders in England & Wales, in wenigen anderen Staaten etwas zurückgegangen, so in Spanien. In Deutschland zeigt sich ein vergleichsweise moderater Anstieg der registrierten Fälle, wobei sich die relativ günstige Position in

Schaubild K2.2-2: Todesfälle infolge von Mord, Totschlag und Körperverletzung. Entwicklung in Deutschland im Vergleich zum Durchschnitt von elf europäischen Staaten, 1994–2001



Datenquelle: WHO REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, 2005.

Schaubild K2.2-3: Polizeilich registrierte sexuelle Gewalt (Rape), Häufigkeitszahlen im europäischen Vergleich



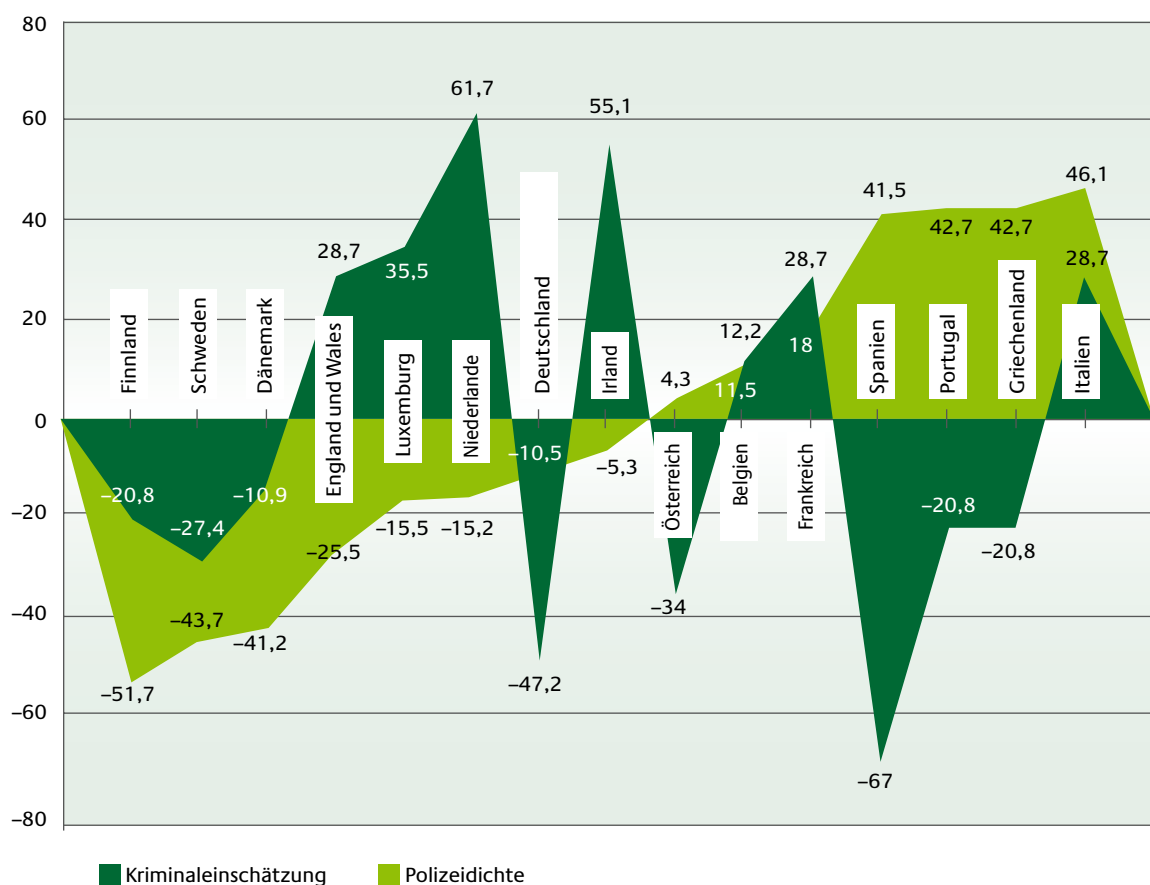
Datenquelle: KILLIAS, M., 2003.

der Reihe der einbezogenen Staaten nicht verändert hat. Nur die Schweiz und Spanien zeigten noch niedrigere Werte.

Bei einem Vergleich derselben Staaten bezüglich der polizeilich registrierten Fälle von Raub bzw. räuberischer Erpressung war Deutschland der einzige Staat mit zurückgehenden Deliktraten. In der Reihung der Staaten hatte Deutschland jedoch einen leicht ungünstigeren Stand, insofern hier vier Staaten, nämlich Dänemark, die Schweiz, Norwegen und Österreich, niedrigere Raten aufwiesen.

Repräsentative Opferbefragungen der Wohnbevölkerung zeigen, dass Deutschland auch hier eine relativ günstige Position einnimmt. Dies gilt bezüglich aller in die Befragungen einbezogenen Delikte, namentlich aber bei Gewaltdelikten und bei Einbruchsdiebstahl. Die Anzeigeraten waren in den 1990er Jahren, zu denen letztmals brauchbare Vergleichsdaten zur Verfügung stehen, in Deutschland etwas geringer als in anderen europäischen Staaten. Bei den Nichtanzeigegründen war der Umstand, dass die Kriminalitätsoffer keinen oder nur einen geringen materiellen Schaden erlitten hatten, geringer ausgeprägt als in den Vergleichsstaaten; auch gaben die Betroffenen in relativ geringerem Ausmaß an, die Angelegenheit selbst geregelt zu haben; am höchsten lagen die Bundesbürger bei der Einschätzung, es habe keine ausreichenden Beweise gegeben bzw. die Polizei hätte nichts zur Aufklärung des Falles tun können.

Schaubild K2.2-4: Unterschiedliche Ausprägung von Polizeidichte und Kriminalitätseinschätzung durch die Bevölkerung in europäischen Staaten in den Jahren 2001–2003



Datenquellen: EUROPEAN OPINION RESEARCH GROUP, 2003; DITTMANN, J., 2005b.

Grundlage: Quote derjenigen Befragten, die Kriminalität als eines der beiden wichtigsten Probleme ihres Landes nennen.

Vermerk: Die Zahlen stellen die Abweichungen vom Durchschnittswert der 15 einbezogenen Staaten dar, welcher durch die Null-Linie repräsentiert wird.

Deutschland liegt bei der Anzahl von Polizeibeamten auf je 100.000 Einwohner (so genannte Polizeidichte) etwas unter dem Durchschnitt aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Diese Polizeidichte hängt mit zahlreichen Faktoren der rechtlichen, organisatorischen und kulturellen Struktur bzw. Tradition von Staaten zusammen, jedoch nicht direkt mit der Kriminalitätslage und der Kriminalitätsentwicklung. Die Einschätzung der Bevölkerung, welchen Stellenwert die Kriminalität in ihrem Staat im Gesamt der wichtigen sozialen Probleme einnimmt, bleibt davon fast gänzlich unbeeinflusst. Dies wird anhand von Schaubild K2.2-4 ersichtlich. Auf der linken Seite des Schaubildes finden sich Staaten mit relativ geringer Polizeidichte, auf der rechten Seite demgegenüber Staaten mit relativ hoher Polizeidichte. In beiden Konstellationen gibt es sowohl eine überdurchschnittlich wie unterdurchschnittlich ausgeprägte Kriminalitätseinschätzung in der Bevölkerung.

In ganz Westeuropa ist die Zufriedenheit der Bürger im Übrigen mit der Reaktion der Polizei nach der Anzeige einer Straftat sehr hoch. Sie wird nur von den Bürgern Nordamerikas und Australiens übertroffen. Deutschland fügt sich in dieses Bild ein. Hier ist zudem, auch langfristig betrachtet, die allgemeine Achtung der Polizei im Vergleich verschiedener staatlicher Institutionen stark ausgeprägt.

2.3 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die Bundesregierung stellt fest, dass die Kriminalität insgesamt, soweit sie durch die Polizeiliche Kriminalstatistik gemessen wird, seit Mitte der 1990er Jahre stagniert. Sie ist weiterhin bemüht, das Kriminalitätsniveau zu senken.

In Deutschland wird Innere Sicherheit auf einem hohen Niveau gewährleistet. Dies zeigen auch die in diesem Kapitel dargelegten Ergebnisse vergleichender internationaler Untersuchungen. Deutschland ist eines der sichersten Länder der Welt. Wir haben eine differenzierte Sicherheitsstruktur, die der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger ebenso verpflichtet ist wie deren Freiheit. Die Verwirklichung von Freiheit in Sicherheit, vermittelt durch das Recht, bleibt das Ziel deutscher Sicherheitspolitik. Hierzu haben sich die Regierungsparteien in der Koalitionsvereinbarung bekannt. Die Sicherheitsarchitektur in Deutschland ist dafür gut geeignet und wird, soweit dies nötig ist, fortentwickelt. Mit der Schaffung von Präventivbefugnissen für das BKA bei der Terrorismusbekämpfung im Zuge der Föderalismusreform 2006 ist dies bereits geschehen.

Aber auch innerhalb der gegebenen Sicherheitsstrukturen gilt es, die Zusammenarbeit unter den Sicherheitsbehörden, insbesondere beim Informationsaustausch, sowohl durch gesetzgeberische als auch durch technische Maßnahmen weiter zu verbessern. So sollen die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden für eine standardisierte Antiterrordatei und anlassbezogene Projektdaten, die Polizeien und Diensten helfen, terrorismusrelevante Informationen auszutauschen. Durch die Einführung des Digitalfunks soll die Kommunikationsfähigkeit der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben verbessert werden.

Neben Maßnahmen im nationalen Rahmen setzt die Bundesregierung bei der Optimierung der Inneren Sicherheit auf internationale Zusammenarbeit. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Kooperation innerhalb der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten der EU bilden nicht nur eine Sicherheitsgemeinschaft, sondern auch eine Wertegemeinschaft. Mit Artikel 6 der Grundrechtscharta der Europäischen Union („Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.“) und dem im Amsterdamer Vertrag von 1997 formulierten Ziel, einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen, ist auch die Sicherheitspolitik in der EU dem Gleichgewicht von Freiheit und Sicherheit verpflichtet.

Hier gilt es, das so genannte Haager Programm umzusetzen, das der Europäische Rat auf seiner Sitzung am 4./5. November 2004 verabschiedet hat. Ziel dieses Programms ist u. a. ein verbesserter Austausch von strafverfolgingsrelevanten Informationen, die weitere Steigerung der Effizienz von EUROPOL und die Intensivierung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit, vor allem durch eine Fortentwicklung des Schengener Durchführungsübereinkommens. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS II) möglichst bald den Betrieb aufnimmt. Sie wird auch dafür werben, dass sich weitere Mitgliedstaaten der im Vertrag von Prüm am 27. Mai 2005 zwischen Deutschland, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich und Spanien vereinbarten Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, anschließen.

Neben dem Ausbau der Kooperation innerhalb der EU wird die Bundesregierung auch der bilateralen polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit weiterhin große Bedeutung beimessen. Es bestehen bilaterale Polizei- und Justizabkommen mit allen neun Nachbarstaaten, wobei diejenigen mit den Niederlanden, Österreich und der Schweiz in den letzten Jahren maßgeblich erweitert wurden. Entsprechende Verhandlungen mit Belgien, Frankreich und Luxemburg sind im Gange.

Schließlich wird Deutschland Risiken für die Innere Sicherheit auch in Zukunft durch Maßnahmen zur Stabilisierung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen in anderen Staaten begegnen. Dies geschieht vornehmlich durch polizeiliche Ausbildungs- und Ausstattungshilfe sowie durch Beteiligung an internationalen Polizeimissionen.

Weitere nationale und internationale Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung zur Verbesserung der Sicherheitslage sind im Zusammenhang mit den nachfolgenden Kapiteln dargestellt.

3 Ausgewählte Kriminalitätsbereiche

3.1 Gewaltkriminalität und ausgewählte Beziehungsdelikte

3.1.1 Kurzfassung des Beitrags zur Gewaltkriminalität und zu ausgewählten Beziehungsdelikten

Die öffentliche Darstellung der Kriminalität in den Massenmedien ist zu einem großen Anteil durch Berichte über sehr gravierende Gewaltdelikte gegen Personen in Form von Mord, Totschlag, Vergewaltigung oder Raub und schweren Körperverletzungen geprägt. Dies mag zwar mit Blick auf das mit solchen Straftaten verbundene Schädigungspotenzial durchaus verständlich sein und drängende Fragen, unterschwellige Sorgen wie auch die Neugier der Bürger und Medienrezipienten treffen. Dadurch entsteht freilich zugleich auch ein hinsichtlich der Struktur und Entwicklung des Kriminalitätsgeschehens drastisch verzerrtes Bild in der Öffentlichkeit.

Derartige schwerwiegende Gewalttaten in dem Sinne, wie sie auch durch die Polizei in einem entsprechenden Summenschlüssel kategorisiert werden, machen mit etwa 3 % nur einen sehr kleinen Teil des Kriminalitätsgeschehens aus. Tötungsdelikte, die ein besonderes Interesse auf sich ziehen, machen etwa 1,2 % der Gewaltdelikte nach polizeilicher Definition und 0,04 % aller polizeilich registrierten Fälle des Verdachts auf Vorliegen von Straftaten aus.

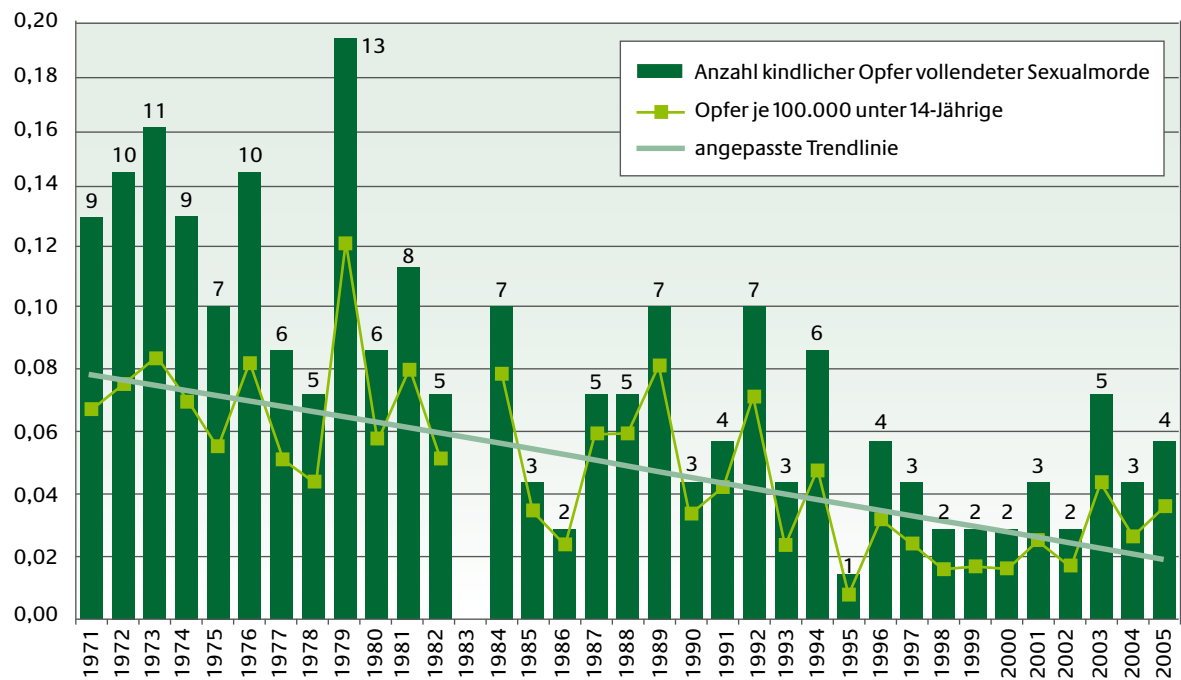
Hinsichtlich der Entwicklung des Umfangs der Gewaltkriminalität in den letzten Jahren sind Differenzierungen erforderlich. Es zeigt sich keinesfalls die oft befürchtete allgemeine Brutalisierung unserer Gesellschaft, im Sinne einer stetigen Zunahme oder auch einer qualitativen Verschärfung dieser Formen schwerer Gewaltkriminalität. Eher ist das Gegenteil der Fall: Die Bürger lehnen nicht nur Gewalt in zunehmendem Maße ab; es ist auch ein Rückgang der Gewalt in zahlreichen Lebensbereichen zu beobachten. Sofern Anstiege überhaupt erkennbar sind, beschränken sie sich auf das Hellfeld offiziell den Strafverfolgungsbehörden bekannt gewordener Vorfälle und auch dort nur auf Teilbereiche. Diese offiziellen Hellfelddaten lassen indessen alleine für sich genommen noch keine Aussagen über tatsächliche Entwicklungen der entsprechenden Tathandlungen oder Opfererlebnisse in der Bevölkerung zu.

Soweit Dunkelfelddaten vorliegen, zeigen diese einmütig, dass den Hellfeldtrends der letzten Jahre entgegen verbreiteten subjektiven Eindrücken und Verlautbarungen keine generellen Anstiege der Gewalt in unserer Gesellschaft zugrunde liegen – sieht man von den freilich in den absoluten Zahlen sehr seltenen, gleichwohl aber viel beachteten und öffentliche Wirksamkeit erzeugenden terroristischen oder extremistischen Vorfällen ab, die an anderer Stelle behandelt werden. Es ist vielmehr vorrangig zu vermehrten Registrierungen von in früheren Jahren nicht gemeldeten Vorfällen gekommen.

Für das Verständnis und die sachgerechte Bewertung der Entwicklung der Gewaltkriminalität und für eine Erklärung der deutlichen Divergenzen von Hell- und Dunkelfeldbefunden ist es unerlässlich, auch die Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen der letzten Jahre zu berücksichtigen. Neben Reformen des Sexualstrafrechts, hier vor allem Erhöhungen der Strafraumen und geschlechtsneutrale Fassungen von Tatbeständen, ist als ein wichtiger Schritt mit weitreichenden Folgen das Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes zu nennen, mit dem vor allem die Gewalt im Nahraum von Haushalt und Partnerschaft erreicht und die Situation und der Schutz von Opfern verbessert werden soll. In dessen Gefolge ist es auch zu Veränderungen polizeigesetzlicher Regelungen und der Etablierung proaktiver Strategien der Bearbeitung und Verfolgung von Gewalt in Haushalt und Partnerbeziehungen gekommen. All dies hat zu einer deutlich stärkeren Fokussierung der Gewalt im sozialen Nahraum beigetragen, die in zunehmendem Maße den Strafverfolgungsorganen bekannt und dort registriert wird.

Weiter sind die erheblichen Bemühungen um Gewaltprävention auf kommunaler Ebene wie auch speziell in Schulen bedeutsam. Zudem wurden, in Reaktion auf gravierende Gewaltvorfälle an Schulen, in mehreren Bundesländern Meldeverpflichtungen geschaffen, die so zuvor noch nicht bestanden. Schließlich ist es, nicht zuletzt durch die Vorfälle im Erfurter Gutenberggymnasium, zu einer Reform des Waffenrechts gekommen, wodurch der legale Zugang zu Waffen heute deutlich restriktiver gehandhabt wird. Hier ist allerdings noch unbekannt, ob und in welcher Weise sich das auf die Gewaltkriminalität ausgewirkt hat.

Hinsichtlich der gravierendsten Form der personalen Gewalt, den Tötungsdelikten, zeigen die Daten der Polizei in den letzten Jahren deutliche Rückgänge. Es handelt sich um einen Trend, der schon sehr lange anhält. In Deutschland ist im gesamteuropäischen Vergleich die Rate an Todesfällen, die auf Totschlag, Mord oder Körperverletzungsdelikte zurückzuführen sind, am niedrigsten. Auch die besonders brisanten sexuell motivierten Tötungen von Kindern haben in Deutschland langfristig deutlich abgenommen und sind aktuell – entgegen bisweilen entstehenden Eindrücken – erfreulicherweise extrem selten und auf einem sehr niedrigen Niveau.

Schaubild K3.1-1: Kinder als Opfer vollendeter Sexualmorde 1971–2005

Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik; bis 1991: früheres Bundesgebiet einschl. Berlin-West; 1991 bis 1992: früheres Bundesgebiet einschl. Gesamtberlin; seit 1993: Deutschland.

Bei den Raubdelikten sind ebenfalls Abnahmen der polizeilich registrierten Vorfälle zu verzeichnen. Dieser Rückgang im Hellfeld stellt vermutlich sogar eine Unterschätzung der realen Entwicklungen dar: So zeigen Dunkelfeldstudien für junge Menschen, die hier – anders als bei den Tötungsdelikten – einen überproportionalen Anteil der Tatverdächtigen stellen, ebenfalls deutliche Rückgänge, die sich im Hellfeld nicht in vollem Maße niederschlagen können, weil sie begleitet werden von gleichzeitigen Anstiegen der Anzeigequoten.

Die Zahl der registrierten Körperverletzungsdelikte, insbesondere auch die der qualifizierten Körperverletzungsdelikte, hat demgegenüber in den letzten Jahren auf Ebene der polizeilichen Daten deutlich zugenommen. Erkenntnisse aus der Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes bieten wichtige Hinweise darauf, wie das zumindest teilweise zu erklären ist. Die gerade hier deutlich intensivierte polizeiliche Aktivität bei häuslicher Gewalt, die flankiert wurde von Bemühungen proaktiver Beratungsstellen für betroffene Opfer sowie gezielten Fortbildungsmaßnahmen und veränderte Einsatzstrategien auf Seiten der Polizei, haben zu einer deutlich höheren Erfassung von Gewalt in engen Beziehungen beigetragen.

Das wird bestärkt durch Befunde von Dunkelfeldstudien zur Gewalt gegen Frauen sowie durch Jugendstudien, die allesamt den Schluss nahelegen, dass die Gewalt gegen Frauen sowie die Gewalt gegen Jugendliche durch Körperverletzungen in den letzten Jahren abgenommen hat, während zugleich die Opfer heutzutage häufiger Anzeigen erstatten und sich mit ihren Erfahrungen gegenüber Behörden eröffnen. Aus der Polizeipraxis liegen solche Wertungen bestätigende Berichte vor, wonach durch das Gewaltschutzgesetz ein deutlicher Anstieg der bearbeiteten Fälle von Körperverletzungen im häuslichen Bereich zu verzeichnen ist.

Auch hinsichtlich qualitativer Merkmale zeigt sich eine eher abnehmende Tendenz der Gewalt zwischen Personen in den verfügbaren Dunkelfeldanalysen. Diesbezüglich ist besonders erfreulich, dass die Verwendung von Schusswaffen bei Straftaten deutlich rückläufig ist. Hier hält ein langjähriger Trend weiter an, der dazu geführt hat, dass wir aktuell den seit der Wiedervereinigung niedrigsten Stand der Gewalthandlungen mit Schusswaffen verzeichnen.

Die Anzahl der polizeilich registrierten Fälle von Vergewaltigung und sexueller Nötigung haben seit dem 1. Periodischen Sicherheitsbericht (PSB) allerdings zugenommen. Der größte Teil dessen geschieht im sozialen Nahraum der Betroffenen. Repräsentative Dunkelfeldbefragungen zeigen aber auch hier, dass der Anteil der im Dunkelfeld verbleibenden Fälle zwar sehr groß ist, aber über die Zeit abgenommen hat. Eine Zunahme des Fallpotenzials ist also nicht anzunehmen. Damit im Einklang stehend ist im Hellfeld festzustellen, dass die Anstiege der polizeilich registrierten Fälle dieser Art genau jene Beziehungsdelikte betrifft, bei denen sich steigende Anzeigequoten gezeigt haben.

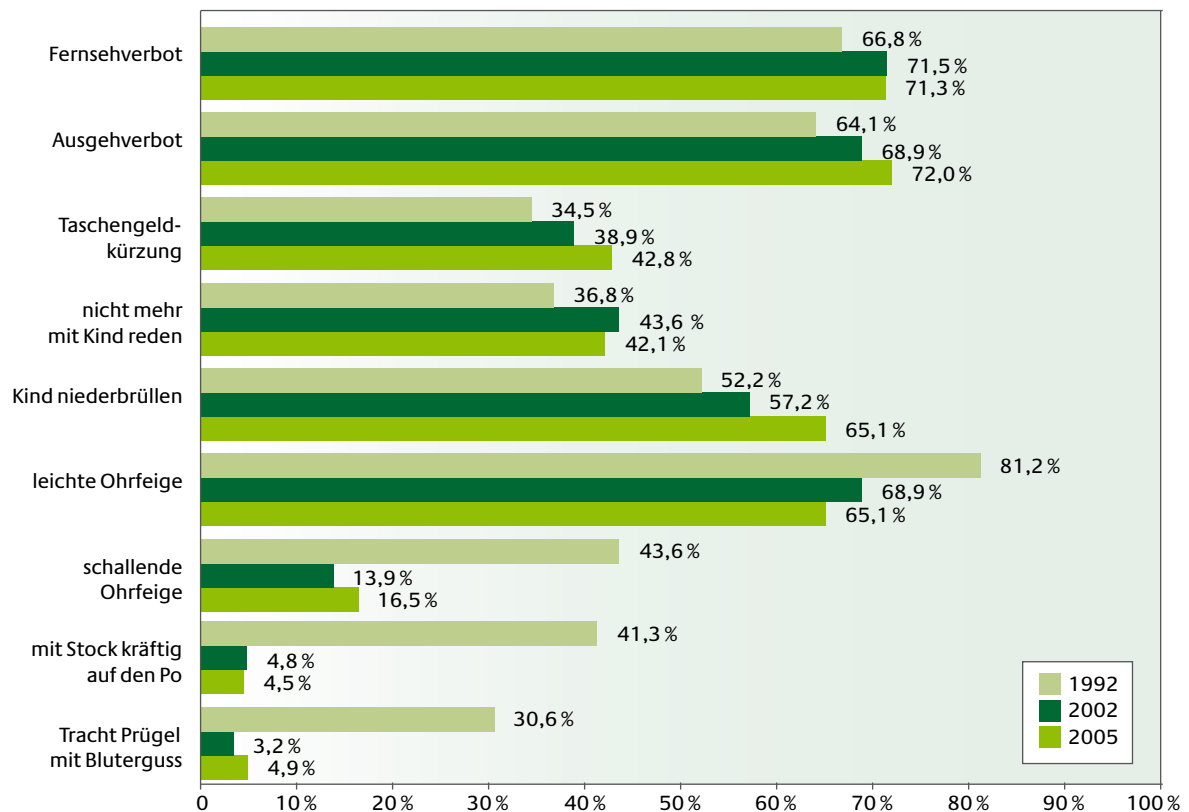
Für den sexuellen Kindesmissbrauch sind langfristig keine Anstiege der polizeilich registrierten Fallzahlen zu erkennen. Erkenntnisse aus repräsentativen Dunkelfeldstudien jüngerer Datums, die hier kontrastierend zur Interpretation der Entwicklungen erforderlich wären, fehlen jedoch. Die letzte umfassende Studie auf repräsentativer Datenbasis zu diesem Problem stammt aus dem Jahr 1992. Hier ist sicherlich ein Forschungsbedarf gegeben. Auffallend ist, dass im Hellfeld in erhöhtem Maße junge Menschen mit solchen Delikten unter den Tatverdächtigen vertreten sind. Hier befassen sich Forschung und Praxis aktuell mit Fragen der Prävention und Intervention bei jugendlichen Sexualstraftätern bzw. mit Fragen der Behandlung und Früherkennung sexuell abweichenden Verhaltens. Im Hellfeld ist ferner eine Erhöhung der polizeilich registrierten Fallzahlen der Verbreitung und des Besitzes kinderpornographischer Schriften zu verzeichnen. Das Bundeskriminalamt geht davon aus, dass dieser Anstieg weniger die tatsächliche Entwicklung als vielmehr eine verbesserte Sachaufklärung widerspiegelt.

Besondere Bedeutung für die Entstehung von Gewalt und Kriminalität hat nach allen vorliegenden Erkenntnissen das elterliche Erziehungsverhalten. Hier wurde durch den Gesetzgeber das Verbot jeglicher Formen von Körperstrafen, also das Ideal einer gewaltfreien Erziehung durch Eltern, etabliert. Mehrere Studien haben sich mit dieser Frage in wiederholten Untersuchungen befasst. Hier erweist sich, dass im Hellfeld zwar die Fälle der Misshandlung von Schutzbefohlenen, also die körperliche oder seelische Misshandlung von Kindern, angestiegen sind. Die entsprechenden Fallzahlen in den polizeilichen Statistiken sind jedoch sehr klein und die Kriminalstatistiken sind für eine Analyse der Misshandlung von Kindern, die sich in sehr unterschiedlichen Straftatbeständen subsumiert finden kann, kaum geeignet.

Die dazu vorliegenden, wiederholt durchgeführten repräsentativen Studien zeigen indessen, dass diese Entwicklungen im Bereich der polizeilichen Daten nicht darauf zurückzuführen sind, dass Eltern ihren Kindern gegenüber heute häufiger gewalttätig wären als in früheren Jahren. Im Gegenteil: Sowohl die Einstellungen zu Erziehungsmethoden als auch das Verhalten von Eltern hat sich deutlich in Richtung auf eine vermehrte Gewaltfreiheit verschoben. Bedenklich ist allerdings, dass sich zugleich Tendenzen einer Zunahme pädagogisch unangemessener, möglicherweise auch wachsende Erziehungsprobleme und Beziehungsstörungen indizierender Praktiken erkennen lassen, die als psychische Gewalt oder Demütigung beschrieben werden können, wie z. B. das Niederbrüllen von Kindern.

In den letzten Jahren wurde in Deutschland, anschließend an schon früher zu Beginn der 1990er Jahre einsetzende Diskussionen und Forschungsarbeiten im angelsächsischen Sprachraum, das Phänomen

Schaubild K3.1-2: Wandel der Erziehungspraktiken zwischen 1992 und 2002, Ergebnisse aus Jugendbefragungen



Datenquellen: BUSSMANN, K. u. a., 2003; BUSSMANN, K., 2005.

des „Stalkings“ in Politik, Wissenschaft und Praxis intensiver aufgegriffen. Aktuell wird diesbezüglich über die Notwendigkeit eines Anti-Stalking-Gesetzes bzw. die Schaffung eines speziellen Straftatbestandes debattiert.

Beim Stalking, d. h. dem fortgesetzten Nachstellen und Schikanieren, steht nicht so sehr der einzelne Akt im Vordergrund. Der gewaltförmige, Opfer besonders belastende Charakter ergibt sich hier in erster Linie aus der Kumulation einer Vielzahl einzelner, isoliert für sich betrachtet unter Umständen nicht mit dem Gewaltbegriff zu erfassender, weniger gravierender Übergriffe. Diese tendieren jedoch dazu, zu eskalieren, in seltenen Extremfällen bis zu Tötungshandlungen. Nationale wie internationale Forschungsarbeiten zeigen, dass Stalking auch unterhalb solcher seltenen, tödlich endenden Vorfälle für einen erheblichen Teil der Betroffenen beträchtliche gesundheitliche, wirtschaftliche und soziale Folgen haben kann.

Stalking hat nach vorliegenden Forschungsbefunden in Deutschland vermutlich eine ähnliche Verbreitung, wie es für die angelsächsischen Staaten berichtet wird, wo die Opferraten bezogen auf einen Lebenszeitraum für Frauen zwischen 12 % und 32 %, für Männer zwischen 4 % und 17 % liegen. Nach den Resultaten deutscher regionaler Studien ist davon auszugehen, dass knapp über 10 % der erwachsenen Bevölkerung irgendwann im Laufe ihres Lebens von Formen des Stalkings betroffen werden, die mindestens zwei Wochen andauern. Bei einem Viertel der Opfer dauerten die Stalkingvorgänge über ein Jahr an.

Etwa 20%–30% der Opfer zeigen diese Vorfälle auch an. Damit liegt die Anzeigequote beim Stalking etwa doppelt so hoch, wie dies für andere Formen häuslicher Gewalt bekannt ist. Auffallend ist indessen, dass Stalkingopfer mit der Arbeit der Polizei deutlich unzufriedener sind, als das für Opfer häuslicher Gewalt gilt. Evaluationen des Gewaltschutzgesetzes zeigen weiter, dass dessen Instrumentarium für Stalkingfälle anscheinend noch nicht ausreicht.

Bei physischer und sexueller Gewalt im häuslichen Bereich scheint die Umsetzung offenbar erfolgreich in dem Sinne gewesen zu sein, dass entsprechende Fälle auch tatsächlich besser erreicht werden und es zu einer deutlichen Aufhellung des Dunkelfeldes kommt. Ob allerdings die Interventionsmittel des Gewaltschutzgesetzes mittel- und langfristig tatsächlich auch zu einer Verringerung häuslicher Gewalt führen, kann auf Basis vorliegender Untersuchungen noch nicht festgestellt werden. Auch dazu bedarf es weiterer Forschungsbemühungen.

Insgesamt hat sich nach allen vorliegenden Erkenntnissen die Situation im Bereich der Gewaltkriminalität durchaus positiv entwickelt. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass die vorliegenden Hell- wie Dunkelfelderkenntnisse immer noch auf ein erhebliches Potenzial betroffener Opfer hinweisen, die selbst dann, wenn sie es benötigen, nicht alle von Institutionen oder Hilfsmaßnahmen erreicht werden. Insoweit ist es, trotz der skizzierten günstigen Gesamtentwicklung, nach wie vor angezeigt, sich in diesem Feld sowohl mit Fragen der Optimierung von Prävention weiterhin intensiv zu befassen als auch damit, wie betroffenen Opfern geholfen werden kann, entsprechende Schädigungen zu kompensieren und zum Teil stark traumatisierende Erfahrungen zu bewältigen.

Die Erkenntnisse im Kontext der Einführung des Gewaltschutzgesetzes wie auch die Erfahrungen im Zusammenhang mit der gesetzlichen Ächtung von Körperstrafen durch die Abschaffung des elterlichen Züchtigungsrechts in diesem Punkte zeigen, dass hier Wege in die richtige Richtung beschritten wurden.

Freilich sind auch einige Forschungslücken und offene Fragen unübersehbar: Zu nennen wäre hier die Gewalt gegen alte Menschen; diese gewinnt angesichts der Veränderungen der Altersstruktur zunehmende Relevanz, insbesondere was die Gewalt in Pflegebeziehungen anbelangt. Hier sind derzeit Forschungsarbeiten auf dem Wege, die konsequent weiterverfolgt werden sollten. Hinsichtlich der Nachhaltigkeit erwünschter Wirkungen des Gewaltschutzgesetzes im Sinne einer substanziellen Reduzierung von Partnergewalt durch die hier getroffenen Maßnahmen sind gleichfalls Fragen offen, denen man sich zuwenden sollte. Schließlich ist der sexuelle Kindesmissbrauch zu nennen, wo die Forschungsbemühungen, die in den 1990er Jahren noch recht ausgeprägt waren, deutlich nachgelassen haben. Dies sollte auch angesichts der bekannten gravierenden Folgewirkungen solcher Viktimisierungserfahrungen dringend korrigiert werden.

3.1.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die öffentliche Wahrnehmung der Kriminalitätsentwicklung wird gegenwärtig vor allem durch spektakuläre Einzelfälle schwerer Gewaltkriminalität geprägt, die ein oft drastisches Medienecho finden. Dieses Medienecho lässt in der öffentlichen Wahrnehmung von Kriminalität die Tatsache in den Hintergrund treten, dass die Gesamtkriminalität nach wie vor von Fällen so genannter Alltagsdelinquenz dominiert wird. Zu ihnen gehören insbesondere leichte bis mittelschwere Eigentums- und Vermögensdelikte. Die Bundesregierung hält es daher auch für erforderlich, einer übermäßigen oder einseitigen Betonung der Entwicklung einzelner Deliktbereiche entgegenzuwirken.

Aus Sicht der Bundesregierung ist zunächst zu beachten, dass die Entwicklungen in den einzelnen Gewaltbereichen differenziert verlaufen: Bei der gravierendsten Form personenbezogener Gewalt, den Tötungsdelikten, setzt sich der kontinuierliche Rückgang der vergangenen Jahre bei gleichzeitig steigender Aufklärungsquote erfreulicherweise fort. Zunahmen sind hingegen insbesondere bei gefährlicher und schwerer Körperverletzung sowie im Bereich der Sexualdelikte zu verzeichnen. Die Bilanz ist also gemischt.

Mit dem Anstieg der Zahlen bei den Körperverletzungsdelikten ist nach Einschätzung der Bundesregierung nicht zwangsläufig eine tatsächliche Zunahme dieser Straftaten verbunden. Gewalttaten, vor allem soweit sie im unmittelbaren sozialen Umfeld der Betroffenen verübt werden, weisen ein hohes Dunkelfeld auf. Mit der öffentlichen Diskussion über Gewalt in engen sozialen Beziehungen, die auch durch das im Jahr 2002 in Kraft getretene Gewaltschutzgesetz ausgelöst wurde, konnte eine stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit gegenüber Gewalt erreicht werden. Gleichzeitig hat die Ermittlungstätigkeit der Polizei in diesem Deliktbereich zugenommen. Gemeinsam mit einer Vielzahl präventiver Maßnahmen vor allem im Bereich der Gewalt gegen Frauen und Kinder hat dies mit Sicherheit die Bereitschaft zur Anzeige entsprechender Straftaten deutlich erhöht. Gestiegene Zahlen in diesen Bereichen belegen damit auch eine – erfreuliche – Aufhellung des Dunkelfelds.

Dessen ungeachtet bewegen sich die Zahlen einzelner Bereiche der Gewaltkriminalität in einer nicht hinnehmbaren Höhe. Die Bundesregierung sieht hier weiteren Handlungsbedarf. Gewaltprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die die Bundesregierung durch eigene Maßnahmen fördert. So wird sie weiterhin das Deutsche Forum für Kriminalprävention (DFK), einen der Hauptakteure auf dem Gebiet der Prävention, unterstützen. Das DFK, dessen Kuratorium der Bundesminister des Innern vorsitzt, wird die Gewaltprävention zu seinem Schwerpunkt machen und im Auftrag der Ministerpräsidentenkonferenz an der Weiterentwicklung der Gewaltprävention mitwirken. Es wird künftig Maßnahmen zur Gewaltprävention innerhalb der Bundesregierung koordinieren, um so einen effektiven Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel zu gewährleisten. Daneben wird die Bundesregierung auch das „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ weiter intensiv fördern. Das Bündnis leistet unverzichtbare Basisarbeit, indem es beispielsweise kommunale Projekte und Initiativen Jugendlicher gegen Gewalt unterstützt.

Auf die vom Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend veranlasste Evaluation des Gewaltschutzgesetzes wurde in Abschnitt 3.1.6 ausführlich eingegangen. Hierauf wird verwiesen.

Mit der Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ hat die Bundesregierung 2004 erstmals eine repräsentative Befragung speziell zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland durchführen lassen. Die Ergebnisse zeigen eine hohe Gewaltbetroffenheit von Frauen insbesondere im häuslichen Bereich: Mindestens jede vierte Frau im Alter von 16 bis 85 Jahren, die in einer Partnerschaft gelebt hat, hat körperliche oder – zum Teil zusätzlich – sexuelle Übergriffe durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner ein- oder mehrmals erlebt. Die Zahlen in allen Gewaltbereichen zeigen, dass über das Gewaltschutzgesetz hinaus auch künftig weitere Maßnahmen – auch im Bereich des Schutzes vor so genanntem Stalking – notwendig sind. Deswegen sollen Stalkingopfer, die unter fortgesetzter Verfolgung, Belästigung und Bedrohung leiden, unter anderem durch einen eigenständigen Straftatbestand besser geschützt werden. Der Bundestag hat im Mai 2006 in erster Lesung zwei Gesetzesvorschläge von Bundesregierung und Bundesrat zur Strafbarkeit beharrlicher Nachstellungen beraten. Angesichts des breiten politischen Konsenses über die Notwendigkeit einer Strafvorschrift ist mit einer baldigen gesetzlichen Normierung zu rechnen. Die Bundesregierung

wird zudem den erfolgreich umgesetzten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen mit Maßnahmen in den Bereichen „Prävention“, „Rechtsetzung durch den Bund“, „Kooperationen zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten“, „bundesweite Vernetzung von Hilfsangeboten“, „Sensibilisierung“ und „internationale Zusammenarbeit“ fortschreiben.

Vorrangiges weiteres Ziel der Bundesregierung ist es, den Schutz von Kindern, Jugendlichen und widerstandsunfähigen Personen gegen sexuellen Missbrauch zu stärken. Mit dem Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften vom 27. Dezember 2003 wurden Schutzlücken geschlossen und – soweit dies erforderlich war – die Strafraumen verschärft. Eine Vielzahl weiterer, insbesondere präventiver Maßnahmen, die alle relevanten Bereiche des gesellschaftlichen Lebens umfassen, enthält der Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung.

3.2 Politisch motivierte Kriminalität und Terrorismus

3.2.1 Kurzfassung des Beitrags zu politisch motivierter Kriminalität und zum Terrorismus

Politisch motivierte Kriminalität (PMK) unterscheidet sich von anderen Formen der Kriminalität vor allem dadurch, dass nicht der individuelle Nutzen der Handlung im Vordergrund der Motivation der Akteure steht, sondern der Glaube, für ein Kollektiv und seine Zukunft handeln zu sollen – sei es für eine vorbestellte „Volksgemeinschaft“, eine „Klasse“ oder einen „wahren Glauben“. Aufgrund dieser Selbstwahrnehmung als altruistisch und opferbereite Akteure sind politisch motivierte Kriminelle weniger von Sanktionen zu beeindrucken als andere Delinquenten. Der von den Akteuren geglaubte überindividuelle und überzeitliche Sinn ihres Handelns ist geeignet, Strafen zu neutralisieren oder als Auszeichnungen umzudefinieren.

Die Zahlen der fremdenfeindlichen Straftaten, die 1992 bis 1994 angesichts eines Konfliktes um die Zuwanderung von fünf Millionen Aussiedlern, Bürgerkriegsflüchtlingen und Asylbewerbern eine Spitze erreicht hatten, sind seit zehn Jahren auf einem niedrigerem, aber nicht hinnehmbaren Niveau stabil. Die notwendige öffentliche Thematisierung der Probleme und Gewalttaten führt in der Regel nach kurzer Zeit zu höheren Fallzahlen (so 2001). Ein Zusammenhang der Straf- und Gewalttaten mit regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktproblemen in Ost und West ist erkennbar. Unter den Tätern und Tatverdächtigen ist der Anteil junger Männer mit einem belasteten familiären Hintergrund, prekären Arbeitsmarktaussichten und einer unpolitischen Delinquenzbelastung hoch. Daneben gibt es aber auch besser integrierte, vor allem ideologisch motivierte Täter.

Die Opfer sind hinsichtlich ihres Alters und ihrer Charakteristika kaum einzugrenzen: Hautfarbe, Sprache und eine Kleidung, die sie als „Feinde“ der Rechten verdächtig macht, sind die Auslöser. Wenngleich keine „national befreiten Zonen“ durchgesetzt werden konnten, gibt es Treffpunkte, Stadtviertel und Gegenden, die von potenziellen Opfern gemieden werden. Die im Rahmen des CIVITAS-Programms der Bundesregierung eingerichteten Opferberatungsstellen in den neuen Bundesländern führen eine Statistik, deren Ergebnisse nur teilweise mit der amtlichen PMK übereinstimmt. Manche Fälle werden nicht zur Anzeige gebracht, manche angezeigten Fälle werden in den Opferberatungsstellen nicht bekannt. Die zugefügten Schädigungen erweisen sich in der überwiegenden Zahl der Fälle als traumatisch.

Anders als Straftaten sind fremdenfeindliche Einstellungen unter Jüngeren weniger verbreitet als unter Älteren. Personen mit höherer Bildung haben in geringerem Maße fremdenfeindliche Einstel-

lungen. Auch ist der Zusammenhang mit regionalen (insbesondere Arbeitsmarkt-) Effekten erkennbar. Während zwischen 1980 und 2002 fremdenfeindliche Forderungen nach Endogamie, dem Ausschluss der politischen Betätigung der Zuwanderer und deren Rückkehr in die Heimat angesichts knapper Arbeitsplätze, immer weniger erhoben wurden, erhöht sich seit 1994 der Wunsch, die Ausländer sollten sich stärker an den deutschen Lebensstil anpassen. Kulturelle Konflikte rücken offenbar verstärkt in die öffentliche Aufmerksamkeit. Seit 2002 hat sich entgegen dem Langzeittrend die Befürwortung der Rückführung der Ausländer bei Arbeitsplatzknappheit erhöht, wird aber immer noch von zwei Dritteln der Befragten abgelehnt. Es ist zu vermuten, dass angesichts der anhaltenden Arbeitslosigkeit und der zeitlichen Verkürzung des Arbeitslosengeldes die Angst vor Konkurrenz mit Zuwanderern weitere Kreise erreicht hat.

Rechtsextreme Gruppen versuchen die Gunst der Stunde zu nutzen und durch vermehrte Demonstrationen und Aufmärsche auf sich aufmerksam zu machen. Diesen Versuchen stellen sich demokratische Bürger in den Weg, die jedes Mal sehr viel zahlreicher sind. Auch militante „antifaschistische“ Gruppen versuchen, die Rechten anzugreifen – mit der Konsequenz, dass die Straf- und Gewalttaten von rechts und links gegeneinander und auch gegenüber den Ordnungskräften erheblich ansteigen.

Dies kann aber nicht verdecken, dass die Mobilisierungskraft der linksautonomen Bewegung im Rückgang begriffen ist. Diese ist auch in ihrer Haltung zum Nahostkonflikt tiefgreifend gespalten. Im Feld der Globalisierungskritik und in der Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus sind eine Vielzahl von gemäßigten Organisationen entstanden, die sich nicht auf die (letztlich aus den 1970er Jahren stammenden) anarchistischen und entfremdungstheoretischen Positionen der Autonomen einlassen.

Im Kontext des Rechtsextremismus werden stets auch antisemitische Stereotype handlungsrelevant. Die Eskalation des Nahostkonflikts hat zu der Bildung oder Verstärkung von gegen die israelische Politik gerichteten, antizionistischen und häufig auch antijüdischen Einstellungen auch jenseits des rechten Spektrums und insbesondere unter Muslimen geführt, die sich mit den Palästinensern solidarisieren. Die Zahl der antisemitischen Gewaltdelikte hat sich zwischen 2001 und 2005 erhöht.

Die andauernden Erfolge rechtsextremistischer und neonazistischer Parteien und Subkulturen bei der Mobilisierung und Anwerbung von Jugendlichen insbesondere in ökonomisch nicht so erfolgreichen Regionen gibt Anlass für gezielte Präventionsarbeit. Hier geht es zum einen um den Versuch, gefährdeten Jugendlichen Lebensperspektiven aufzuzeigen, sowie zum anderen um die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Kräfte in der Abwehr der „Normalisierung“ von Rechtsextremismus. Hier bemühen sich die Bundesprogramme CIVITAS, ENTIMON und XENOS sowie das Bündnis für Demokratie und Toleranz um Initialzündungen.

Die dramatischste Veränderung seit dem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht stellt die Bedrohung durch den internationalen islamistischen Terrorismus dar. Dies wurde am 31. Juli 2006 durch den Fund zweier Koffer mit unkonventionellen Spreng- und Brandvorrichtungen in zwei Regionalzügen erneut unter Beweis gestellt. Die Bundesregierung hat durch gesetzliche und administrative Maßnahmen die Möglichkeiten zur Fahndung nach und zur Ermittlung von Terroristen und ihren Netzwerken erweitert. Die Bundesländer haben die Beobachtung und Kontrolle islamistischer Zentren verstärkt.

In Deutschland haben sich namhafte muslimische Gruppierungen in öffentlichen Verlautbarungen mehrfach vom islamistischen Terrorismus distanziert. Sie verweisen auf ihre strikte Orientierung

am geltenden Recht und beanspruchen, dass gerade sie junge Leute vor dem Weg in den Terrorismus bewahren können. Einige diskutieren das Konzept eines „europäischen Islams“. Gleichwohl bleiben unter manchen Gruppen Bestrebungen zu parallelgesellschaftlicher Segregation bestehen. Rechtsstaatliche Regeln müssen hier konsequent durchgesetzt werden. Auch die Gefahr, dass islamistische Zentren als Rekrutierungsfelder und Ruheräume für islamistischen Terrorismus dienen können, ist noch nicht gebannt.

Rechtsstaaten können dem Kampf mit Terroristen nicht ausweichen, auch wenn sie damit deren dichotome Weltsicht bekräftigen. Eine lange Dauer der Auseinandersetzung ist absehbar. Gleichzeitig gilt es, Erfahrungen der Demütigung und der Opferrolle im Vorfeld zu vermeiden, die immer wieder zu religiös legitimerter Gewaltbereitschaft führen. Unerlässlich ist die Beobachtung von sich radikalisierenden Gemeinschaften. In Kooperation mit gemäßigten muslimischen Repräsentanten sind entstehende Konflikte zu deeskalieren.

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat also kein „Ende der Geschichte“ gebracht, vielmehr sind neue und explosive Konfliktlinien sichtbar geworden. Die gegenwärtigen Spannungen stehen im Zusammenhang

- mit der ökonomischen Globalisierung, in der die nationalen Arbeitsmärkte unter Druck geraten, weil Produktionen verlagert werden können,
- mit der medialen Globalisierung, die überkommene kulturelle Identitäten erschüttert und provoziert,
- und mit der transnationalen Migration, die den symbolischen „Besitz“ am öffentlichen Raum und die gewohnte Lebensform in Frage stellen und zu Konkurrenzangst auf dem Arbeitsmarkt führen kann.

Auf internationaler Ebene ist die Entwicklung offener Zivilgesellschaften und rechtsstaatlicher Strukturen zu unterstützen. Die Erfahrung von innerstaatlicher und überstaatlicher Rechtsgeltung und Konfliktregulierung ist langfristig die wichtigste Prävention von eskalierender politisch motivierter Gewalt. Menschen haben immer wieder das Bedürfnis, für ein größeres Ganzes zu leben und an einem geschichtlichen Prozess mitzuwirken. Dies kann durchaus für die Vision einer weltbürgerlichen Ordnung im Sinne von Immanuel Kant genutzt werden. Entsprechende Motivationen dürfen nicht dem Extremismus überlassen bleiben. Weltbürgerliche Orientierungen durch entsprechende Erfahrungen zu befördern, ist die wichtigste Aufgabe von Präventionsarbeit.

3.2.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die Bekämpfung des Rechtsextremismus bleibt weiterhin eine innenpolitische Aufgabe von besonderer Bedeutung. Insofern kann auf die Ausführungen des Ersten Periodischen Sicherheitsberichts (Abschnitt 6.2.2) sowie aktuell auf Abschnitt 3.2.2.8 dieses Berichts Bezug genommen werden. Die dort bezeichneten Ansätze und Maßnahmen bleiben nachhaltig weiterzuverfolgen.

Die Grundlage für die Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung des Rechtsextremismus bildet der „Bericht über die aktuellen und geplanten Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Gewalt“ vom 14. Mai 2002 (BT-Drs. 14/9519). Die dort aufgeführten Maßnahmen sind nach wie vor aktuell und werden unvermindert durchgeführt. Die dort genannten Bundesprogramme laufen Ende 2006 aus und werden, auch auf Grundlage der begleitend durchgeführten Evaluierung, fortentwickelt, ab 2007 auf eine neue Grundlage gestellt.

Ausgehend von den vorliegenden Informationen der statistischen Erfassung stellt die umfassende Analyse der Ursachen für die Festlegung zielorientierter Bekämpfungsmaßnahmen einen Schwerpunkt dar. Der im Jahr 2005 verzeichnete Anstieg der Fallzahlen gibt zudem Anlass, neben präventiven Maßnahmen auch repressive Ansätze in die Betrachtung einzubeziehen. Die Bundesregierung zielt mit diesen strategischen Maßnahmen auf eine wirkungsvolle Bekämpfung rechter Tendenzen ab. Hierzu zählen insbesondere:

1. Die Ursachen rechter Tendenzen analysieren und bekämpfen.
2. Rechte Tendenzen bereits im Vorfeld aufklären und abwehren.
3. Rechte Strukturen zerstören – hoher Fahndungs- und Ermittlungsdruck.
4. Die Integration und das Zusammenleben verschiedener Kulturen befördern.
5. Die Bevölkerung zur aktiven Mitwirkung aufrufen.
6. Die internationale Zusammenarbeit weiter ausbauen.

Auch vom Linksextremismus, insbesondere von gewaltbereiten autonomen Gruppierungen, gehen nach wie vor Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit aus (siehe Abschnitt 3.2.3). Die Zahl der politisch links motivierten Straf- und Gewalttaten ist im Jahr 2005 gegenüber 2004 deutlich gestiegen. Daher bleibt deren Bekämpfung und Prävention eine der vordringlichen Aufgaben der Sicherheitsbehörden.

Auch in diesem Bereich sind zielgerichtete, wirkungsvolle präventive sowie repressive Maßnahmen zur Bekämpfung festzulegen. Hierzu zählen insbesondere:

1. Die Ursachen linker Gewalttendenzen analysieren und bekämpfen.
2. Linke gewaltbereite Tendenzen bereits im Vorfeld aufklären und abwehren.
3. Linke gewaltbereite Strukturen zerstören – hoher Fahndungs- und Ermittlungsdruck.
4. Die gewaltfreie Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner fördern.
5. Die internationale Zusammenarbeit weiter ausbauen.

Die dramatischste Veränderung seit dem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht stellt die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus dar. Die Bundesregierung hat eine Vielzahl politischer, diplomatischer, polizeilicher, nachrichtendienstlicher, justizieller, humanitärer, ökonomischer, finanzieller und militärischer Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergriffen. Fünf wichtige Zieldimensionen bestimmen dabei ihre Strategie:

1. Terroristische Strukturen zerstören – hoher Fahndungs- und Ermittlungsdruck.
2. Den Terrorismus bereits im Vorfeld aufklären und abwehren.
3. Die internationale Zusammenarbeit weiter ausbauen.
4. Die Bevölkerung schützen, vorsorgen und die Verwundbarkeit des Landes reduzieren.
5. Die Ursachen des Terrorismus bekämpfen.

Hierüber hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Fortführung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“⁶ näher berichtet.

Im Bereich organisatorischer Maßnahmen ist insbesondere die Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums hervorzuheben. In diesem Zentrum werden die Spezial- und Analyseein-

⁶ BT-Drs. 15/3142

heiten des Bundeskriminalamtes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz zusammengeführt. Insbesondere der Bundesnachrichtendienst, die Kriminal- und Verfassungsschutzämter der Länder, die Bundespolizei, das Zollkriminalamt und der Militärische Abschirmdienst werden in die Arbeitsabläufe eingebunden. Der Generalbundesanwalt als das für wesentliche Bereiche des strafrechtlichen Staatsschutzes, insbesondere Straftaten mit Bezug zu terroristischen Vereinigungen, zuständige Verfolgungsorgan ist dort ebenfalls vertreten, ferner, im Interesse einer ganzheitlichen Terrorismusbekämpfung, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Neben einer täglichen gemeinsamen Lagebesprechung findet eine kontinuierliche und intensive Zusammenarbeit in einer Reihe spezieller Arbeitsgruppen statt, insbesondere zur Gefährdungsbewertung, zum operativen Informationsaustausch, zu Fallauswertungen, zu Strukturanalysen, zur Aufklärung des islamistisch-terroristischen Personenpotenzials und zur Ressourcenbündelung sowie zu asyl- und aufenthaltsrechtlichen Begleitmaßnahmen. Überdies wird aktuell die Einrichtung eines Internetzentrums im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum betrieben, das darauf abzielt, mittels intensiver und umfangreicher Internetauswertung frühzeitig Gefährdungen zu erkennen.

Mit dem Ziel des frühzeitigen Erkennens einer Gefahr aus dem Luftraum durch erzwungene Flugzeugabstürze und zur unverzüglichen Einleitung und Koordinierung von staatlichen Gegenmaßnahmen ist das „Nationale Lage- und Führungszentrum Sicherheit im Luftraum“ (NLFZ) als zentrale ressortübergreifende Dienststelle eingerichtet worden. Darin sind die Teilbereiche Luftverteidigung (Führungszentrale Nationale Luftverteidigung des BMVg), Flugsicherung (DFS/BMVBS) und Innere Sicherheit/Luftsicherheit (BMI Lagezentrum – Außenstelle Sicherheit im Luftraum) integriert.

Zur Bewältigung von schwerwiegenden Bedrohungslagen, die durch Straftaten mit radioaktiven Stoffen entstehen, ist auf Bundesebene die „Zentrale Unterstützungsgruppe des Bundes für gravierende Fälle nuklearspezifischer Gefahrenabwehr“ (ZUB) eingerichtet worden. Die ZUB, in der Spezialkräfte von Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Bundesamt für Strahlenschutz mitwirken, unterstützt die für die Gefahrenabwehr originär zuständigen Länder auf deren Anforderung. Ziel der ZUB ist es, alle multidisziplinären Fachkenntnisse und Erfahrungen sowie personelle und materielle Logistik zusammenzufassen. Im Ergebnis werden Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr mit der Expertise aus dem Strahlenschutzsektor verknüpft.

Die Aufgaben des Bevölkerungsschutzes sind auf Bundesebene im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe gebündelt worden. Es berücksichtigt unter Fachaufsicht des BMI und anderer oberster Bundesbehörden übergreifend alle Bereiche der zivilen Sicherheitsvorsorge und verknüpft sie zu einem wirksamen Schutzsystem für die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen. Neben den traditionellen Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes (wie z. B. ergänzender Katastrophenschutz) liegen hier insbesondere die Planung und Vorbereitung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei besonderen Gefahrenlagen (Koordination des Krisenmanagements) und die planerische/konzeptionelle Vorsorge zum Schutz kritischer Infrastrukturen sowie der Ausbau der Katastrophenschutzforschung, insbesondere im ABC-Bereich.

Auch der Gesetzgeber hat mit einem umfassenden strategischen Ansatz in einer Reihe von Punkten das Instrumentarium der Terrorismusbekämpfung verbessert, insbesondere hat er:

- Strafrecht fortentwickelt und den europäischen Vorgaben angepasst (insbes. durch Verschärfungen im Rahmen des § 129a StGB betr. die Bildung terroristischer Vereinigungen und durch

Schaffung von § 129b StGB bzgl. zuvor strafloser Gründung/Beteiligung an/Unterstützung von einer terroristischen Vereinigung im Ausland, wenn diese keine Teilorganisation im Bundesgebiet unterhält),

- die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung verbessert (insbes. zentrale Kontostammdatenauskunft sowie Ausdehnung der Verdachtsanzeigespflicht bei Terrorismusverdacht auf alle im Finanzsektor aktiven Institute),
- nachrichtendienstliche Aufgaben (neu: völkerverständigungswidrige Bestrebungen) und Befugnisse (Auskunftsrechte, IMSI-Catcher) erweitert,
- vereinsrechtliche Verbotsmöglichkeiten erweitert (Wegfall Religionsprivileg, erleichtertes Verbot bei militanter Ausrichtung),
- das Ausländer- und Asylrecht verschärft (bzgl. Ausweisungs-/Abschiebungsregelungen inkl. Verfahren und auch Sicherungsmaßnahmen bei Abschiebungshindernissen, Prävention bereits bei Einreise: Konsultation der Sicherheitsbehörden, Biometrie, Ausbau des Ausländerzentralregisters),
- den Sabotageschutz, die Luftsicherheit sowie den allgemeinen personellen Sabotageschutz (Sicherheitsüberprüfungen bei sicherheitsempfindlichen Stellen von lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen) und die Seesicherheit (vorbeugender Schutz der Schifffahrt vor terroristischen Anschlägen) verbessert,
- den Bevölkerungsschutz optimiert (Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe).

Gemäß der Koalitionsvereinbarung sieht die neue Bundesregierung gesetzgeberische Schwerpunkte darin, speziell präventive Handlungsmöglichkeiten zu stärken, insbesondere

- die Konsequenzen aus dem Evaluierungsbericht zum Terrorismusbekämpfungsgesetz zu ziehen, um die sicherheitsbehördlichen Befugnisse weiter an praktische Bedürfnisse anzupassen,
- die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden technisch durch gemeinsame Dateien – eine zentrale Antiterrordatei wie auch spezifische Projektdateien – zu unterstützen,
- dem BKA zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, der nicht einzelne Bundesländer, sondern gesamtstaatliche Belange massiv bedroht, Präventivkompetenzen einzuräumen, die bisher ausschließlich bei den Ländern liegen.

Auch im Bereich des Strafrechts haben die die Bundesregierung tragenden Parteien in der Koalitionsvereinbarung eine Prüfung vereinbart, in welchem Umfang Änderungen erforderlich sind.

Bei der primären Prävention, die an der Wurzel von Radikalisierungsprozessen ansetzt, stehen folgende Ziele im Vordergrund:

- Entzug der Legimitationsbasis für islamistische extremistische/terroristische Handlungen (Entkräftung von Feindbildern/Rechtfertigungsmustern, z. B. Vereinbarung des „Konzepts vertrauensbildende Maßnahmen“ mit muslimischen Verbänden),
- Stärkung der Verfassungswerte in der muslimischen Gemeinschaft (z. B. Imamseminare; Imamstudium an deutschen Hochschulen; staatlicher Religionsunterricht mit an deutschen Hochschulen ausgebildeten Lehrern; Förderung der Muslimischen Akademie; die bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus erprobten Programme – siehe Abschnitt 3.2.2.7 – werden auch auf die Islamismusprävention ausgerichtet),

- Integration der Muslime und Förderung der sozialen Teilhabe (z. B. Integrationskurse, inklusive Orientierungskurse; vielfältige zielgruppenspezifische Maßnahmen des BAMF – dort ist eine Projektgruppe „Integration und Islam“ eingerichtet),
- Anerkennung gegenüber den Migranten seitens der Mehrheitsgesellschaft (z. B. Dialog mit Vertretern muslimischer Verbände; „Transfer interkultureller Kompetenz“ im Verwaltungsbereich, z. B. Leitfaden zur Zusammenarbeit von Polizei und Moscheevereinen und breite Aktivitäten bspw. im BAMF und bei der Bundespolizei),
- Abbau kulturell akzeptierter Gewalt im täglichen Leben der Muslime (z. B. Projektgruppe „Gewaltprävention bei Zuwanderern“),
- Aktivierung informeller Sozialkontrolle (z. B. „Konzept vertrauensbildende Maßnahmen“ mit muslimischen Verbänden).

Handlungsschwerpunkte liegen auf den Gebieten von

- Dialog mit dem Islam, insbesondere im Rahmen der Deutschen Islamkonferenz,
- Integrationspolitik,
- politischer Bildung und Aktivierung der Zivilgesellschaft.

Prävention ist dabei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Im Sinne geistig-politischer Auseinandersetzung ist dem Extremismus durch gesellschaftliches Engagement zu begegnen, insbesondere auch durch die aktive Mitwirkung der muslimischen Bevölkerung, die nicht nur Objekt, sondern auch Subjekt der Kontrolle sein muss.

Die Verbreiterung und Vertiefung dieser gesamtgesellschaftlichen Präventionsausrichtung wird auch künftig im Zentrum der Politik der Bundesregierung stehen. Die Innenministerkonferenz hat auf ihrer Sitzung am 4./5. Mai 2006 auf Initiative des BMI beschlossen, die Ministerpräsidentenkonferenz um die Einrichtung einer ressortübergreifenden Bund-Länder-Projektgruppe zur Erstellung eines gesamtgesellschaftlichen Aktionsplans zu Schwerpunktvorhaben der Islamismusprävention zu bitten.

Die deutsche Terrorismusbekämpfungsstrategie bildet sich nunmehr auch in der EU-Strategie⁷ ab, die auf den Säulen

- Prävention (d. h. Ursachenbekämpfung),
- Schutz (d. h. Verwundbarkeit reduzieren),
- Verfolgung und
- Reaktion (Vorsorge für den Anschlagsfall, Folgen möglichst gering halten) basiert und die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit betont.

Den internationalen Terrorismus bekämpft Deutschland in einem internationalen Sicherheitsverbund, insbesondere im Rahmen der EU. Die Europäische Union hat dabei schnell und umfassend auf den islamistischen Terrorismus reagiert. Unmittelbar nach den Anschlägen des 11. September 2001 wurde ein breit angelegter Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung beschlossen, der nach den Bombenanschlägen vom 11. März 2004 in Madrid aktualisiert und ergänzt wurde. Unter dem Eindruck der Anschläge vom 7. und 21. Juli 2005 in London wurde der Aktionsplan um weitere Maßnahmen erweitert und um eine gemeinsame Strategie zur Terrorismusbekämpfung ergänzt.

⁷ Ratdokument 14469/4/05 REV 4 vom 30. November 2005.

Der Aktionsplan enthält mehr als 160 Einzelmaßnahmen, darunter Maßnahmen in den Bereichen Polizei, Visapolitik, Grenzschutz, der Außenpolitik (Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, wie z. B. Vereinte Nationen oder Drittstaaten, wie den USA), des Zivil- und Gesundheitsschutzes und der Luft- und Seesicherheit.

Viele der in dem Plan vorgesehenen Maßnahmen konnten inzwischen umgesetzt werden:

- So wurde beispielsweise bei Europol eine „Terrorismus-Task-Force“ eingerichtet, die umfassende Analysen durchführt.
- Die Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems und dessen Nutzungsmöglichkeiten wurden vorangetrieben. Die erforderlichen Rechtsinstrumente für neue und erweiterte Zugriffe auf das SIS durch Europol, Eurojust und Ausländerbehörden sind erarbeitet. Die technische Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS) zum SIS II ist im Gange. Darüber hinaus wurde der Aufbau einer europäischen Visadatenbank (VIS) eingeleitet. Ein Vorschlag zum Zugriff der Sicherheitsbehörden auf das VIS liegt vor.
- EU-einheitliche Listen von verdächtigen Personen und Vereinigungen wurden geschaffen, die als Rechtsgrundlage für das europaweite abgestimmte Einfrieren von Vermögenswerten dienen und eine enge polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit unterstützen.
- Bei der Aufnahme von biometrischen Merkmalen in Pässen, Visa und Aufenthaltstiteln hat sich die EU auf Standards geeinigt. In Deutschland hat jüngst die Ausgabe von Reisepässen mit biometrischen Merkmalen begonnen.
- Die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX ist seit dem 1. Mai 2005 eingerichtet und hat ihre Arbeit in Warschau aufgenommen.
- Im Bereich der Luftsicherheit wurden die Luftsicherheitsstandards des so genannten DOC 30 der Europäischen Zivilluftfahrt Konferenz ECAC (European Civil Aviation Conference), die bis dahin nur Empfehlungscharakter hatten, in einer EG-Luftsicherheitsverordnung festgeschrieben, wonach unter anderem sämtliches Gepäck zu durchleuchten und auch das Personal beim Betreten bestimmter Sicherheitsbereiche zu durchsuchen ist.
- Die Rahmenbeschlüsse zur einheitlichen Definition der terroristischen Straftat und zu gemeinsamen Ermittlungsteams sind weitere Belege für Maßnahmen auf EU-Ebene. Der Rahmenbeschluss zur Einführung eines Europäischen Haftbefehls, der zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen geschaffen wurde, wird auch die Terrorismusbekämpfung erleichtern. Ferner wurde die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste und Polizeien auf EU-Ebene verstärkt.

Die vollständige Umsetzung des Aktionsplans wird in dem „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“, das der Europäische Rat am 5. November 2004 verabschiedet hat, erneut eingefordert. Dieses Programm hat eine politische Leitfunktion für die kommenden Jahre der Zusammenarbeit im gesamten Bereich der europäischen Innen- und Justizpolitik. Für den Aspekt Terrorismusbekämpfung wird hervorgehoben, dass der Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsdiensten und eine gemeinsame Analyse von besonderer Bedeutung sind. Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und zur besseren Kontrolle von Sprengstoffen vorgeschlagen.

Die bisher geleistete Arbeit bei der Terrorismusbekämpfung wird konsequent fortgeführt und ein Schwerpunkt für die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 sein. Insbesondere sind hier folgende Bereiche hervorzuheben:

- Verbesserung des Informationsaustauschs, insbesondere Einrichtung eines europäischen Informationsverbunds u. a. durch den Zugriff der Sicherheitsbehörden auf die europäischen Datenbanken wie SIS II, VIS und Eurodac.
- Gegenseitige Nutzarmachung der nationalen Datenbanken der MS, d. h. den Hit/No-Hit-Zugriff auf DNA- und Fingerabdruckdatenbanken sowie den gegenseitigen Onlinezugriff auf Fahrzeugregisterdaten.
- Prioritär ist ferner die Früherkennung von Anschlagsvorbereitungen. Daher müssen Informationen über mögliche terroristische Gefährder vertraulich untereinander ausgetauscht werden.
- Die inzwischen verstärkte Nutzung des Internets durch terroristische Strukturen muss konsequent bekämpft werden. Deutschland hat hierzu einen Projektvorschlag für eine gemeinsame Internetauswertung sowie ein gemeinsames Vorgehen gegen illegale Inhalte erarbeitet.
- Zur Identifizierung von Personen und zur Authentifizierung von Dokumenten müssen die Möglichkeiten biometrischer Merkmale verstärkt genutzt werden.
- Weiterhin sollte untersucht werden, wie man die Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen besser kontrolliert und weiß, wer sich im Schengen-Raum aufhält.

Neben der europäischen Ebene begegnet Deutschland den grenzüberschreitend handelnden Terrornetzwerken auch auf multilateraler Ebene durch zahlreiche Aktivitäten und Initiativen. Insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, der G 8 und in der NATO sowie weiteren internationalen Organisationen wird fortlaufend an Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung gearbeitet, um der Bedrohungslage gerecht zu werden.

Hervorzuheben ist dabei vor allem die multilaterale Zusammenarbeit auf Ebene der G8. Hauptforum der G8-Kooperation zur Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität ist die so genannte Rom-Lyon-Gruppe, in der Experten der beteiligten Länder mehrmals jährlich zusammenkommen und pragmatisch-zielorientiert kooperieren. Insbesondere in der Rom-Lyon-Untergruppe „Practitioners“ findet ein intensiver Informationsaustausch statt. Zudem werden dort gemeinsame Projekte zur Terrorismusbekämpfung betreut.

Schwerpunkt der Arbeit der Rom-Lyon-Gruppe war 2005 die Umsetzung des 2004 verabschiedeten Aktionsplans für einen sicheren und vereinfachten internationalen Reiseverkehr (Secure and Facilitated International Travel Initiative, SAFTI), der Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen vorsieht, u. a. zur Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten, zum verstärkten Austausch terrorismusrelevanter Informationen, zur Eindämmung der Gefahren durch tragbare Flugabwehrsysteme (ManPADs), zur Flugsicherheit sowie zur Hafen- und Schifffahrtssicherheit.

Im G8-Rahmen werden ferner gemeinsame Positionen entwickelt, die in anderen internationalen Foren eingebracht werden. So werden z. B. in der International Civil Aviation Organisation (ICAO) einheitliche Positionen vertreten, z. B. im Zusammenhang mit biometrischen Merkmalen für maschinenlesbare Reisedokumente oder Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR), um weltweit höhere Sicherheitsstandards zu erreichen.

Neben der Kooperation auf Ebene der EU sowie im multilateralen Rahmen arbeitet Deutschland mit seinen Partnern auch bilateral intensiv zusammen, um den internationalen Terrorismus zu bekämpfen. Die bilaterale Zusammenarbeit ist dabei insbesondere mit den wichtigen europäischen Partnern sowie den USA von regelmäßigen intensiven Kontakten auf allen Ebenen der Ministerien, Auslandsvertretungen und Sicherheitsbehörden geprägt. Dabei werden die auf ministerieller Ebene bespro-

chenen Themen auf Expertenebene vertieft und ausgeführt. Dies geschieht insbesondere, um aktuelle Gefährdungsbewertungen auszutauschen und eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit durch gemeinsame Maßnahmen und Initiativen in der Terrorismusbekämpfung zu erreichen.

3.3 Eigentums- und Vermögensdelikte

3.3.1 Kurzfassung des Beitrags zu Eigentums- und Vermögensdelikten

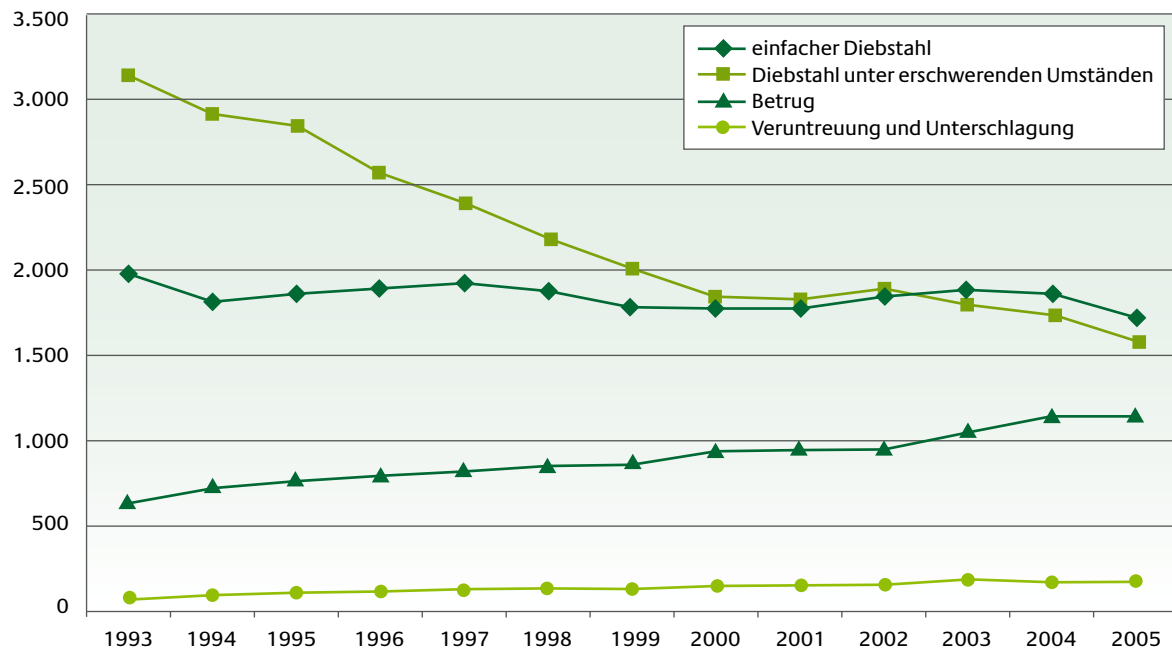
Eigentums- und Vermögensdelikte umfassen mit Diebstahl, Betrug, Untreue und Unterschlagung bzw. etlichen Verstößen gegen Normen des Nebenstrafrechts Delikte, die zusammen die große Mehrheit aller in der PKS registrierten Straftaten ausmachen. Im Jahr 2005 waren 42,7% der polizeilich erfassten Straftaten Diebstähle und 18,5% Vermögensdelikte. Diese Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik beruhen stärker als bei anderen Delikten auf Anzeigen seitens der Geschädigten, wobei die Erkennbarkeit der Taten variiert.

Massendelikte wie Leistungserschleichung (Schwarzfahren) oder Ladendiebstahl fallen nur durch spezielle, meist stichprobenartige Kontrollen auf. Diebstähle werden oft nur angezeigt, weil Versicherungen sonst keinen Ersatz leisten würden. Bei Diebstahl unter erschwerenden Umständen ist die Aufklärungsrate gering (2005: 13,9%). Im Gegensatz dazu kennen Opfer von Vermögensdelikten wie Betrug, Unterschlagung oder Untreue meist die Täter; Betrug hatte im Jahre 2005 eine Aufklärungsrate von 81,9%.

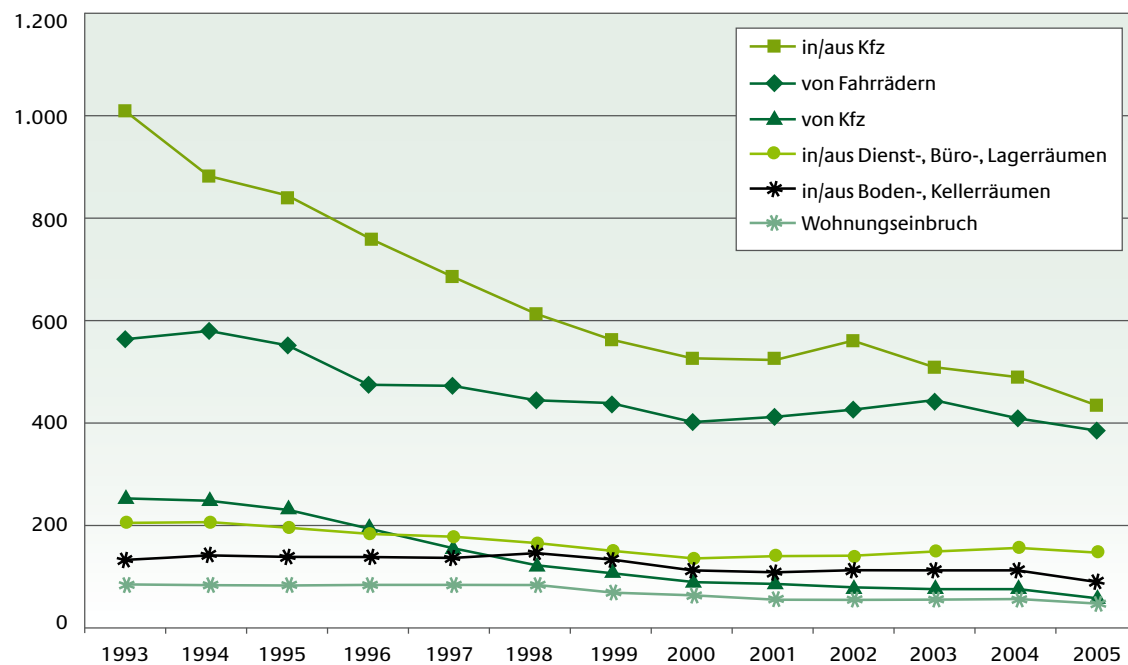
Interessant ist, dass die Häufigkeitszahlen (HZ) der Eigentumsdelikte in der PKS – insbesondere bei schwerem Diebstahl – kontinuierlich sinken, während sie für Vermögensdelikte ebenso kontinuierlich steigen. Es scheint sich ein Wandel der Delinquenzformen in der postmodernen Gesellschaft anzudeuten. So haben die Automatisierung des Geldverkehrs und die Vermehrung des Warenverkehrs über das Internet einen Trend gefördert, solche situativen Bedingungen für Eigennutz zu missbrauchen, anstatt sich durch physische Übergriffe etwas anzueignen. Die Steigerungsraten der Vermögensdelikte beruhen z. T. auf der wachsenden Relevanz des E-Commerce (Internethandels); die vielfältigen Formen unbaren Zahlungsverkehrs werden durch technische Manipulationen oder Irreführung betrügerisch ausgenutzt. Auch der Abbau von Kontrollen durch Rationalisierungen der Geschäftsabläufe hat neue Tatgelegenheiten geschaffen. Diese Entwicklungen lassen einen kontinuierlichen Anstieg der Vermögenskriminalität auch in Zukunft erwarten.

Zwischen den polizeilich bekannten Eigentums- und Vermögensdelikten liegt, soweit sie aufgeklärt wurden, ein weiterer wichtiger Unterschied darin, dass bei Diebstahl überprozentual oft Jugendliche und Heranwachsende als Tatverdächtige aufscheinen, während bei Vermögensdelikten, bei denen vielfach auch Vertrauensstellungen ausgenutzt werden, häufiger Erwachsene verdächtigt werden; Kriminologen sprechen bei letzteren übrigens auch von einer Kriminalität der Mittelschichten.

Die in der PKS erfassten einfachen Diebstähle stagnieren; im Jahr 2005 fällt mit einem Anteil von 32% der Ladendiebstahl besonders auf. Man muss allerdings von einem beträchtlichen Dunkelfeld ausgehen. Vorsichtig geschätzt werden wohl nur 5% bis 10% der Taten entdeckt; das Dunkelfeld wird neuerdings mit etwa 1:10 geschätzt. Ladendiebstahl ist ein Kontrolldelikt, bei dem vor allem aufgrund einer verdachtgeleiteten Observation der Kunden durch Detektive und Personal Täter und Taten identifiziert werden. Die Häufigkeit des Delikts geht zurück; nach Umfrageergebnissen des EuroHandelsInstituts sind der Inventurschwund und der dazu beitragende Anteil von Ladendiebstahl 2004 gesunken. Deutschland gehört zu den europäischen Ländern mit der geringsten Schädigungsquote durch Ladendiebstahl. Auch das jährlich vom NOTTINGHAM CENTER OF RETAIL RESEARCH zusammengestellte

Schaubild K3.3-1: Entwicklung der Eigentums- und Vermögensdelikte seit 1993 (HZ)

Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik.

Schaubild K3.3-2: Entwicklung von Formen des schweren Diebstahls seit 1993 (HZ)

Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik.

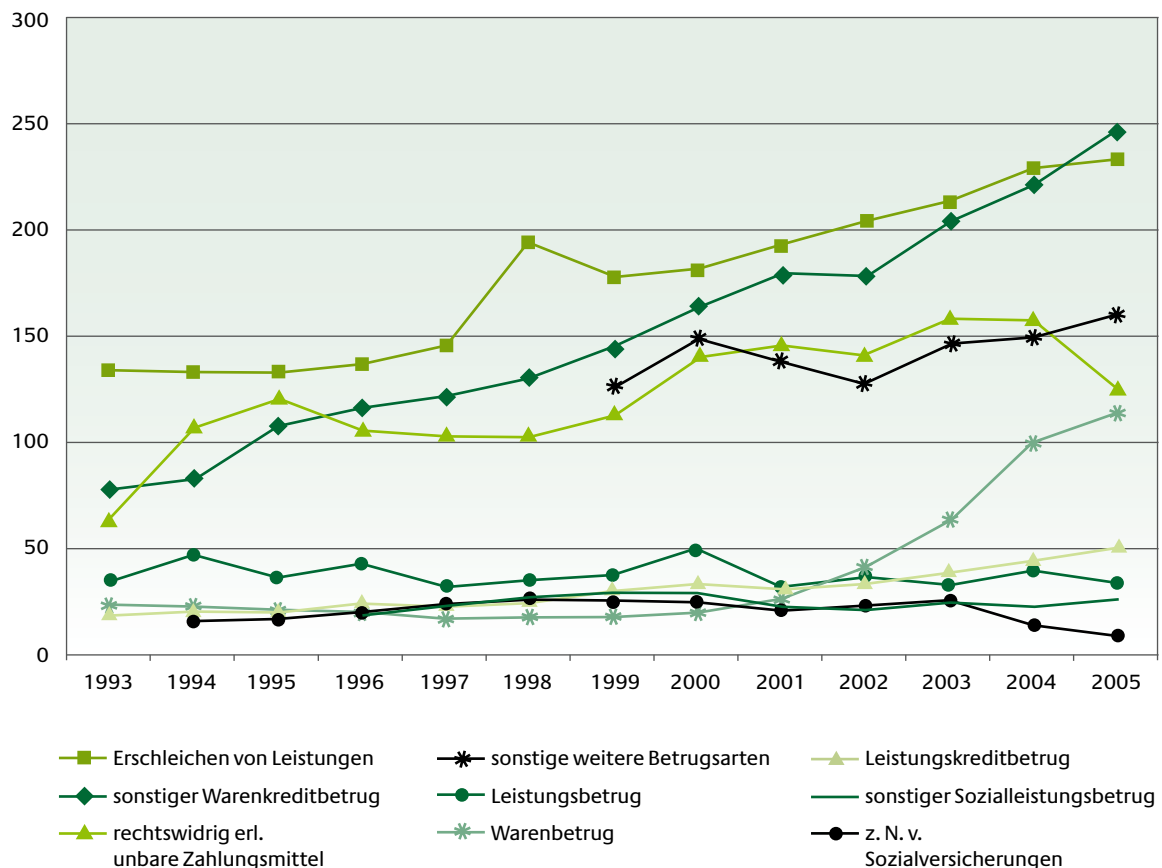
„Einzelhandels-Diebstahlbarometer“, das den Anteil des durch Diebstahl verursachten Inventurschwundes misst, zeigt für Deutschland in jüngster Zeit den (nach der Schweiz, Österreich und den

baltischen Staaten) geringsten Schwund (von 1,16 %) an. Die Sicherungstechniken sind soweit verfeinert worden und teilweise z. B. kaum von Preisetiketten zu unterscheiden, dass sie zumindest Gelegenheitsdiebe irritieren, weil ihr Funktionsmechanismus schwer erkennbar ist; dadurch entstehen auch Ausstrahlungseffekte der Sicherung für nichtgesicherte Waren.

Diebstahl unter erschwerenden Umständen ist in den letzten Jahren kontinuierlich, teilweise sogar markant, zurückgegangen. Nimmt man das Jahr 1993 als Bezugsjahr (es ist das erste, das auch für die neuen Länder verlässliche Statistiken ausweist), so sind die Häufigkeitszahlen von 3.143,7 auf 1.589,7 im Jahr 2005 fast halbiert worden. Bei einigen Delikten sind die Häufigkeitszahlen sogar um mehr als die Hälfte im Vergleich zu 1993 zurückgegangen, so bei Kfz-Diebstahl um 80 %, bei Diebstahl aus Kfz um 57 %, bei Wohnungseinbruch um 52 %; vgl. Schaubild K3.3-2).

Demgegenüber ist die Häufigkeit von Betrug stetig gestiegen, und zwar hinsichtlich fast aller Varianten (vgl. Schaubild K3.3-3). Auffällig ist insbesondere Waren- und Warenkreditbetrug, wo z. B. im Versandhandel bestellte Waren nicht bezahlt wurden oder die Kunden bei der Tilgung von Ratenkrediten in Schwierigkeiten gerieten. Die Erleichterung von Onlinebestellungen kann auch Überschuldung der Privathaushalte fördern. Ebenfalls als Warenkreditbetrug wird seit dem Jahr 2000 in der PKS Tanken ohne Bezahlung erfasst. Die Häufigkeitsziffer von Warenbetrug war zunächst leicht gesunken und ist erst ab 1999 mit der wachsenden Popularität von Käufen im Internet wieder gewachsen.

Schaubild K3.3-3: Entwicklung einzelner Betrugsformen seit 1993 (HZ)



Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik.

Der Betrug im Zusammenhang mit unbarer Zahlungsweise ist seit 1993 nahezu kontinuierlich angestiegen. Beim Warenerwerb werden einerseits Kreditkarten, andererseits Debitkarten insbesondere im elektronischen Lastschriftverfahren (ELV), bei dem die Unterschrift genügt und keine PIN-Eingabe erforderlich ist, für Betrug genutzt. Nach der PKS für das Jahr 2005 ist jeder zweite registrierte Betrug mit unbaren Zahlungsmitteln durch ELV ohne PIN erfolgt. Deutlich geringer sind die betrügerischen Einsätze von Debitkarten mit PIN. Es ist davon auszugehen, dass die dem Handel empfohlene Umstellung auf das (teurere) Electronic-Cash-System durchaus präventiv wirken könnte. Allerdings ist im Jahre 2005 auch der Betrug mit unbaren Zahlungsmitteln durch ELV ohne PIN gesunken, weil im Einzelhandel verstärkt (z. B. durch Ausweisvorlage) kontrolliert wird und das System KUNO gestohlene Debitkarten regional nachweist. Neuerdings werden auch die PIN selbst systematisch ausgespäht. Dieses so genannte „Phishing“ zielt darauf, in den Besitz von PIN- und TAN-Nummern⁸ der Bankkunden zu kommen.

Unter sonstigem Betrug sind vielfältige Konstellationen zusammengefasst, darunter auch der Abrechnungsbetrug. In den letzten Jahren ist Abrechnungsbetrug insbesondere im Gesundheitswesen intensiv in den Medien diskutiert worden. Der Gesamtschaden wird von der AOK NIEDERSACHSEN und TRANSPARENCY INTERNATIONAL auf jährlich eine Milliarde Euro geschätzt. Abrechnungsbetrug wird keineswegs vor allem von Ärzten oder Zahnärzten begangen. Geschätzt wird, dass allenfalls 5 % der Ärzte unkorrekt abrechnen, wobei sie teilweise aufgrund der Kompliziertheit der Gebührenordnungen (EBM, GOÄ) Irrtümer begehen. Allerdings stehen sie im Zentrum, etwa wenn Ärzte Laborleistungen zu Unrecht als selbst erbracht abrechnen. Andere Akteure im Gesundheitswesen sind gleichfalls in beträchtlichem Maße beteiligt: Optiker, die selbst Verschreibungen erstellen können, stellen den Kassen teurere Gläser als eingesetzt in Rechnung, Apotheker rechnen Rezepte für verstorbene Patienten ab. Gleichwohl wird nur ein kleiner Teil solcher Unregelmäßigkeiten angezeigt. Die kassenärztlichen Vereinigungen sind eher an interner Regelung mit den betrügerischen Vertragsärzten interessiert.

Zu den Vermögensdelikten gehören ferner Veruntreuung und Unterschlagung, die kontinuierlich zunehmen und sich seit 1993 verdoppelt haben. Bei Unterschlagung handelt es sich zu einem beträchtlichen Teil um Personaldelikte, begangen in der Lagerhalle, im Büro oder in der Chefetage. Weniger zahlenmäßig als mit Blick auf den entstandenen Schaden bedeutsam sind Unterschlagungen von Kraftfahrzeugen, häufig von gemieteten Autos. Allerdings stagnieren – im Kontrast zu Autodiebstahl – die Unterschlagungen gemieteter Autos. Während Unterschlagungen eher von Betriebsangehörigen auf mittlerer und unterer Ebene begangen werden, sind Untreuedelikte mehr Taten des Managements bzw. der Geschäftsleitung. In der PKS besonders ausgewiesen ist das Veruntreuen von Arbeitsentgelt. Dieses Delikt hat sich seit 1993 (HZ: 10,1) mehr als verdreifacht (2005: 32,2) und macht mehr als die Hälfte aller Untreuefälle aus. Die verbleibende Minderheit der Fälle fällt allerdings durch ihre immense Schädlichkeit auf: Der geschätzte Schaden summiert sich für das Jahr 2005 auf 776,2 Millionen Euro. Der Anstieg der Vertrauensdelikte zeigt sich nicht nur in der PKS, sondern auch in Befragungen der großen Betriebe; 2000 gaben bei einer Befragung durch ERNST & YOUNG 43 % der Unternehmen an, in den letzten drei Jahren Opfer geworden zu sein, 2003 waren es dagegen 78 %.

Die Strafzumessung bei Eigentumsdelikten führt im Durchschnitt zu höheren Strafen. Fast jeder fünfte einfache Diebstahl, aber über 80 % der schweren Diebstähle haben Freiheitsstrafen zur Folge, von denen zwischen 50 und 60 % zur Bewährung ausgesetzt werden. Dieser Gebrauch von Freiheitsstrafen ist damit häufiger als bei allen Straftaten insgesamt. Bei Vermögensdelikten ist dagegen die Sanktionierung

⁸ Transaktionsnummer (sechsstellig), wird zur Identifikation bei der Datenübertragung beim Onlinebanking verwendet.

etwas milder. Jeder sechste Betrug zieht eine Freiheitsstrafe nach sich, die aber zu 75 %–80 % zur Bewährung ausgesetzt wird; nur gravierendere Betrugs- und Untreuefälle werden schwerer bestraft. Die wegen Betrugs- und Untreuedelikten Verurteilten können also häufiger als der durchschnittliche Verurteilte mit einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe, die zur Bewährung ausgesetzt wird, rechnen.

Während die Eigentumsdelikte insbesondere auch durch verbesserte technische Prävention mehr und mehr zurückgedrängt werden können, ist dem Anwachsen der Vermögensdelikte nur schwer gegenzusteuern. Sie wird gefördert durch gesellschaftliche Entwicklungen wie die Tendenz, auch das Alltagsleben einer Kosten-Nutzen-Rechnung zu unterwerfen (Monetarisierung), die mit anderen Werten konkurriert. Mehr und mehr wird zur Kosteneinsparung versucht, an der Grenze des Erlaubten zu agieren. Wo Normtreue durch kalkulierenden Umgang mit Normen, die auf ihre situative Angemessenheit ausgelotet werden, ersetzt wird, wird die hinter den Normen stehende Wertebasis irrelevant. Die wachsende Auslegung gesellschaftlicher Normen im Sinne der Maximierung von Eigennutz lässt auch weiterhin ein stetes Anwachsen der Vermögensdelikte erwarten.

3.3.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Bei Eigentums- und Vermögensdelikten liegt der Schwerpunkt der Anforderungen an zukünftiges staatliches Handeln weniger auf einem gesetzgeberischen Reformbedarf der einschlägigen Strafnormen als vielmehr auf der Fortführung der Präventionsarbeit, insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen, wie z. B. der Zunahme des Kaufs per Internet.

Die Bundesregierung ist der Überzeugung, dass eine erfolgreiche Kriminalitätsbekämpfung – neben der unabweisbar notwendigen repressiven Verfolgung von Straftaten – in ganz erheblichem Umfang durch präventive Maßnahmen bestimmt ist. Dabei setzen präventive Maßnahmen bereits außerhalb der Gesetzgebung und der Strafverfolgung an. Die Bundesregierung unterstützt die Entwicklung neuer technischer Sicherungsmittel und -verfahren, die ihre Wirksamkeit beispielsweise zur Verhinderung von Ladendiebstählen, Einbrüchen in Wohnungen und Diebstählen von und aus KFZ in den letzten Jahren nachhaltig bewiesen haben. Zum Beispiel hat sich die Zahl der Fahndungsnotierungen der auf Dauer abhanden gekommenen KFZ im Jahre 2005 auf 22.078 gegenüber einem Höchststand von 60.946 im Jahre 1992 reduziert. Die Bundesregierung wird den Weg der Stärkung der Prävention weiter beschreiten und auf den Dialog mit der Wirtschaft einerseits und die gesellschaftliche Aufklärungsarbeit andererseits setzen.

Die einschlägigen Strafvorschriften sind zuletzt durch das 6. Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 26. Januar 1998 (BGBl. I S. 164) umfassend geändert und teilweise neu gefasst worden und weisen insgesamt ein hohes und interessengerechtes Schutzniveau auf. Insoweit besteht im Strafrecht kein konkreter gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf dem Gebiet der Eigentums- und Vermögensdelikte. Weder sind aktuell Strafbarkeitslücken zu schließen noch sieht die Bundesregierung gegenwärtig Anlass zur Entkriminalisierung von Bagatelldaten.

Ein begleitendes Augenmerk ist allerdings auf technische Entwicklungen und den mit deren Nutzung verbundenen Anstieg des Betruges mit unbaren Zahlungsmitteln zu richten. Auch hier trägt das Strafrecht den Erfordernissen bereits umfassend Rechnung. So wird nicht nur die unmittelbar zum Vermögensverlust führende Betrugshandlung – etwa durch den Tatbestand des Computerbetruges (§ 263a StGB) – strafrechtlich erfasst, sondern auch solche strafwürdigen Handlungen, die der eigentlichen Betrugshandlung vorgelagert sind, wie z. B. bestimmte Vorbereitungshandlungen zum Computerbetrug nach § 263a Abs. 3 StGB, Strafvorschriften gegen die Fälschung von Zahlungskarten sowie bestimmte Vorbereitungshandlungen hierzu (§§ 152a,b auch i. V. m. § 149 StGB).

Außerdem wurde beispielsweise bei der Bekämpfung des „Phishing“, der Geldfälschung und der Zahlungskartenzusammenhang die Kooperation mit den betroffenen Wirtschaftszweigen konsequent ausgebaut.

Das deutsche Strafrecht entspricht in diesem Bereich auch dem internationalen Standard. So wird bereits nach gegenwärtiger Rechtslage die Vorgabe in Artikel 8 des Europaratsübereinkommens über Computerkriminalität vom 23. November 2001 (ETS-Nummer 185) zum computerbezogenen Betrug vollständig erfüllt.

3.4 Wirtschafts-, Umwelt- und Korruptionsdelikte

3.4.1 Wirtschaftskriminalität

3.4.1.1 Kurzfassung des Beitrags zur Wirtschaftskriminalität

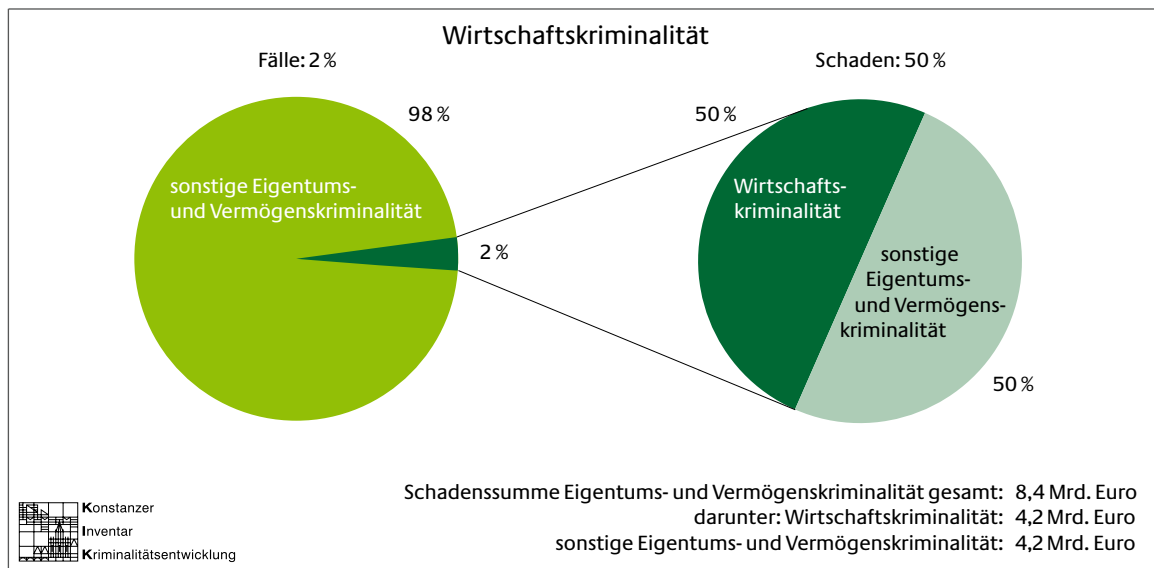
Einen eindeutigen, allgemein anerkannten Begriff der Wirtschaftskriminalität gibt es nicht. Im Kern geht es um Bereicherungskriminalität, die verübt wird im Zusammenhang mit der (tatsächlichen oder auch nur vorgetäuschten) Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern oder der Erbringung und Entgegennahme von Leistungen des wirtschaftlichen Bedarfs. Einbezogen ist dabei nicht nur die Phase der aktiven Wirtschaftstätigkeit, sondern auch die der Gründung (z. B. Gründungsschwindel durch Angabe falscher Vermögensverhältnisse) und des Ausscheidens aus dem Wirtschaftsverkehr (z. B. Konkursdelikte).

Ein eigenes Wirtschaftsstrafgesetzbuch gibt es nicht. Einschlägig sind nicht nur die strafrechtlichen Vorschriften des StGB, sondern eine Fülle von nebenstrafrechtlichen Regelungen, insbesondere als Annex zu Wirtschaftsgesetzen. Obwohl es eine Vielzahl von wirtschaftsstrafrechtlichen Normen gibt, kommen einige wenige Straftatbestände des StGB besonders häufig zur Anwendung, insbesondere Betrug, Untreue, Urkundenfälschung sowie die Steuerstraftatbestände der Abgabenordnung (AO).

Diese Unschärfe der Definition sowie die Tatsache, dass die Vermögensstraftatbestände des StGB sowohl Wirtschaftskriminalität als auch allgemeine Vermögensdelikte erfassen, macht eine trennscharfe Erfassung von Umfang und Entwicklung der registrierten Wirtschaftskriminalität schwierig. Auf polizeilicher und auf staatsanwaltschaftlicher Ebene erfolgt eine Erfassung über eine Sonderkennung, auf der Ebene der Gerichte fehlt eine derartige Sonderkennung. Über registrierte Wirtschaftskriminalität sind deshalb lediglich der PKS und der Staatsanwaltschaftsstatistik Informationen zu entnehmen, der Strafverfolgungsstatistik nur dann, wenn die schwerste Straftat, die der Aburteilung zugrunde lag, eine ausschließlich wirtschaftsstrafrechtliche Norm betraf, etwa Subventions- oder Kreditbetrug.

Wirtschaftskriminalität zeichnet sich dadurch aus, dass wenige Beschuldigte viele Opfer schädigen und – im Vergleich zur „klassischen“ Vermögenskriminalität – relativ hohe Schäden verursachen. In Deutschland entfielen 2005 1,4 % aller polizeilich registrierten Straftaten (bzw. 2,1 % aller vollendeten Straftaten, bei denen der Schaden erfasst wird) auf den Bereich der Wirtschaftskriminalität, wobei von einem großen Dunkelfeld auszugehen ist. Im Unterschied zu ihrem relativ kleinen Anteil am Kriminalitätsaufkommen waren Wirtschaftsstraftaten für die Hälfte des registrierten Schadens verantwortlich. Wirtschaftskriminalität ist demzufolge kein quantitatives, sondern ein qualitatives Problem. Noch gravierender als die materiellen Schäden können freilich die immateriellen Schäden sein. Diese werden vor allem in Nachahmungs- und in Sogwirkungen gesehen sowie in Kettenreaktionen. Nicht zuletzt wird ein Schwinden des Vertrauens in die Funktionsfähigkeit der geltenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung befürchtet.

**Schaubild K3.4.1-1: Wirtschaftskriminalität im Vergleich mit anderen Eigentums- und Vermögensdelikten.
Anteil der Fälle und Anteil der Schadenssummen 2005**



Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik.

Im Unterschied zur „klassischen“ Vermögenskriminalität handelt es sich bei Wirtschaftskriminalität zu einem erheblichen Teil um Delikte, die unter dem Mantel einer Einzelfirma oder einer handelsrechtlichen Gesellschaft – vornehmlich einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), einer offenen Handelsgesellschaft (OHG) oder einer Kommanditgesellschaft (KG) – begangen werden. Die registrierten Delikte der Wirtschaftskriminalität sind überwiegend so genannte Überwachungs- und Kontrolldelikte. Damit ist gemeint, dass ein Ermittlungsverfahren zumeist nicht von einem betroffenen Opfer, sei es einer Privatperson oder einer staatlichen Institution, eingeleitet wird, sondern nur dann, wenn die Tat von den Strafverfolgungsorganen selbst entdeckt und aufgeklärt wird.

Die Täter im Bereich der Wirtschaftskriminalität sind meist gut ausgebildete Angehörige der Ober- und Mittelschicht. Sie füllen höhere Berufspositionen aus, die entsprechende Tatgelegenheiten bieten. Ein besonderes Charakteristikum der Täter ist eine nicht selten fehlende Unrechtseinsicht. In ihrer Selbstwahrnehmung werten sie ihre Handlungen nicht als kriminell; Wirtschaftsstraftäter halten sich mehrheitlich für Personen, die wichtige und verantwortliche Mitglieder der Gesellschaft sind und sich nichts Strafbares zu Schulden kommen ließen. Die begangenen Taten deuten sie meist als im betrieblichen Interesse liegend: Die Überregulierungen durch den Staat, die Verantwortung für den Erhalt der Arbeitsplätze, die in der Branche üblichen, zum Überleben notwendigen Usancen am Rande der Legalität machten die Taten unvermeidlich.

Die Strafverfolgung im Bereich der Wirtschaftskriminalität ist im Wesentlichen von den aufgewendeten personellen und sachlichen Ressourcen abhängig. Die überwiegend komplexe wirtschaftliche Struktur der Wirtschaftskriminalität und die umfangreichen Tatzusammenhänge stellen hier besondere Anforderungen. Die mit dem Wirtschaftsstrafrecht angestrebten general- und spezialpräventiven Ziele setzen allerdings eine effektive und konsequente Anwendung des Strafrechts voraus. Insoweit werden von der Praxis vor allem eine verbesserte und verstärkte Aus- und Fortbildung gefordert, eine Intensivierung

des Erfahrungsaustausches zwischen den Behörden, eine Verbesserung der sächlichen und personellen Ressourcen, eine Prioritätensetzung im Bereich der Strafverfolgung sowie eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit und eine Vereinfachung der internationalen Rechtshilfe.

Die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften in „besonderen Wirtschaftsstrafverfahren“ wies in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine deutlich geringere Anklagerate auf als die (restlichen) „allgemeinen Verfahren“. In den letzten Jahren haben sich indes, soweit dies aufgrund der verfügbaren statistischen Daten beurteilt werden kann, die Raten der Anklagen, der Anträge auf Erlass eines Strafbefehls sowie der Einstellungen unter Auflagen dem allgemeinen Niveau weitgehend wieder angenähert. Die Sanktionspraxis bei Wirtschaftskriminalität lässt sich für die Mehrzahl aller Aburteilungen wegen fehlender hinreichend differenzierter statistischer Informationen nicht messen.

3.4.1.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Der Bericht zeigt, dass der Begriff „Wirtschaftskriminalität“ wie auch die Erscheinungsformen dieser Kriminalitätsform vielfältig sind. Wirtschaftsstraftäter weisen ein deutlich vom Durchschnitt abweichendes Täterprofil auf. Die Verhinderung und Bekämpfung von Wirtschaftsstraftaten sind für das Funktionieren einer marktwirtschaftlichen Ordnung von essenzieller Bedeutung. Ein demokratischer Rechtsstaat, der die Herrschaft des Rechts über das Interesse des Einzelnen stellt, darf nicht hinnehmen, dass Teilnehmer am Wirtschaftsleben sich mit unlauteren Methoden bereichern. An einer effektiven Verfolgung von schweren Wirtschaftsstraftaten besteht daher zu Recht ein hohes öffentliches Interesse. Da es sich bei Wirtschaftsstraftaten aber häufig um komplexe Sachverhalte handelt, kann die gebotene Aufklärung und Sanktionierung nur erfolgen, wenn ausreichende polizeiliche und justizielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Hierauf hat – hinsichtlich der justiziellen Ressourcen – auch der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung vom 2. Dezember 2005 – 5 StR 119/05, BGHSt 50, 299 (308 f.) – hingewiesen.

Die Bundesregierung hat den Ausbau und die Bündelung von Spezialwissen u. a. gefördert durch Einrichtung einer Arbeitseinheit zu Informations- und Kommunikationstechnik im BKA und die Einbeziehung von Wirtschaftsprüfern bei der Gewinnabschöpfung. Außerdem wurde beispielsweise bei der Bekämpfung des „Phishing“, der Geldfälschung und der Zahlungskartenkriminalität die Kooperation mit den betroffenen Wirtschaftszweigen konsequent ausgebaut.

Gegen Fehlverhalten in der Wirtschaft wird nicht und sollte auch nicht nur mit strafrechtlichen Mitteln vorgegangen werden. Der Prävention von Wirtschaftskriminalität dienen insbesondere Transparenzvorschriften. Vor allem bei börsennotierten Gesellschaften hat sich die Unterrichtung der Kapitalmärkte als wirksames Instrument zur Vermeidung von Selbstbedienungsfällen und anderen kriminellen oder gegen die Interessen der Anteilseigner verstoßenden Handlungen erwiesen. Bedeutsam sind ferner die Bemühungen um eine Verbesserung der Corporate Governance. Dabei handelt es sich um ein ausgewogenes System von Machtverteilung und Kontrolle im Unternehmen. Insbesondere die Versorgung des Kontrollgremiums Aufsichtsrat mit umfassenden Informationen und die Sicherung der Unabhängigkeit dieses Gremiums, die Einrichtung von Frühwarnsystemen und eines internen Controllings sowie die Beurteilung dieser Systeme durch den Abschlussprüfer dienen auch der Vermeidung von Wirtschaftskriminalität. Die Verbesserung der Corporate Governance ist in einer ganzen Reihe von Gesetzen der letzten Jahre kontinuierlich optimiert worden.

Bei der Wirtschaftskriminalität handelt es sich zudem um eine Kriminalitätsform, bei der die internationalen Verflechtungen und die Globalisierung der Märkte in besonderem Maße zu berücksichtigen

sind. Im Rahmen der Europäischen Union sind mit dem Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995 und seinen Zusatzprotokollen vom 27. September 1996, 29. November 1996 und 19. Juni 1997 bereits wichtige Schritte unternommen worden, um EU-weite Mindeststandards bei der Bekämpfung von Betrügereien zu Lasten des Haushalts der EG einzuführen. Diese Rechtsinstrumente sind in Deutschland durch das EG-Finanzschutzgesetz vom 10. September 1998 (BGBl. 1998 II S. 2322) und das EU-Bestechungsgesetz vom 10. September 1998 (BGBl. 1998 II S. 2340) umgesetzt worden. Von besonderer Bedeutung zur effektiven Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität sind zudem die Rahmenbeschlüsse der EU zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln vom 28. Mai 2001, umgesetzt durch das 35. Strafrechtsänderungsgesetz vom 22. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2838), und zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor vom 22. Juli 2003.

Auch der Europarat hat sich intensiv mit den Fragen der internationalen Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität befasst. Bei einer Konferenz im September 2005 betonten die Teilnehmer, dass Wirtschaftskriminalität eine Bedrohung des fairen Wettbewerbs und des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts darstelle, Marktwirtschaft nur dann erfolgreich sein könne, wenn die „Spielregeln“ von allen respektiert würden, und Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung aller Formen von Wirtschaftskriminalität zunehmend international ergriffen werden müssten.

Die Bundesregierung hat daher die internationale Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene wie auch im EU- und G8-Rahmen verstärkt: Erfolge sind z. B. bei der Bekämpfung krimineller Verhaltensweisen im Zusammenhang mit dem sog. Timesharing in der Zusammenarbeit mit Spanien zu verzeichnen.

3.4.2 Korruption im Bereich der öffentlichen Hand und in der Wirtschaft

3.4.2.1 Kurzfassung des Beitrags zur Korruption im Bereich der öffentlichen Hand und in der Wirtschaft

Korruption war jahrzehntelang in Deutschland kein vorrangiges Thema der öffentlichen Diskussion. Deutschland wurde als korruptionsfrei angesehen. Die Beamtengesetze des Bundes und der Länder gehen vom Leitbild des unparteiisch und uneigennützig handelnden Staatsdieners aus. Dementsprechend galt die in der Tradition des preußischen Beamtenethos wurzelnde Dienstauffassung der Amtsträger als Garant gegen Korruptionsanfälligkeit. Die auf diese Annahmen gestützte Einschätzung erwies sich als ebenso unzutreffend wie die Theorie des vereinzelt „schwarzen Schafes“. Unter dem Eindruck von Korruptionsfällen in einigen deutschen Großstädten wurde Korruption seit Anfang der neunziger Jahre zu einem der viel diskutierten Themen. Seitdem ist die Liste der Aufsehen erregenden Korruptionsfälle in Wirtschaft und Verwaltung, Sportberichterstattung und Politik usw. deutlich länger geworden. Kaum ein Tag vergeht, an dem nicht über neue Affären berichtet wird. In die Korruptionsskandale sind auch die Eliten verwickelt, manchmal besteht der Verdacht auf internationale Korruptionsbeziehungen.

Reichhaltiges empirisches Material über Korruption liegt inzwischen für eine ganze Reihe Aufsehen erregender Ermittlungsverfahren vor. Hinreichend differenziertes Material über den Umfang und die Struktur von „Alltagskorruption“ und über die hierdurch verursachten Schäden fehlt jedoch. Die Verallgemeinerung von Einzelfällen, bei denen ungewiss ist, ob es sich hierbei um „Normalfälle“ oder um weit aus dem Rahmen fallende Extreme handelt, ist problematisch. Die Unsicherheit beginnt bereits mit der Begriffsbestimmung dessen, was mit Korruption gemeint ist. Eine eindeutige, allgemein anerkannte Definition ist nicht in Sicht. Korruption wird vielfach unter ethischen Gesichtspunkten problematisiert. Die strafrechtliche Diskussion orientiert sich dagegen an den Bestechungsdelikten.

Zu diesen Bestechungsdelikten liegen auch Informationen zum Hellfeld polizeilich registrierter und gerichtlich abgeurteilter Straftaten vor. Daran gemessen wäre Korruption ausgesprochen selten. Denn 2005 wurden in der Polizeilichen Kriminalstatistik 2.160 Fälle registriert, das waren 0,03 % des gesamten polizeilichen Fallaufkommens (ohne Staatsschutz- und Straßenverkehrsdelikte). Verurteilt wurden wegen dieser Delikte (als schwerster Straftat) im letzten Jahrzehnt deutlich weniger als 500 Personen pro Jahr. Seit 2001 nimmt die Zahl der polizeilich registrierten Fälle deutlich ab. Da Korruptionsdelikte typischerweise Kontrolldelikte sind, es also weitgehend von den zur Überwachung eingesetzten personellen und sächlichen Ressourcen abhängt, ob überhaupt etwas und wie viel entdeckt wird, kann allerdings aus dieser Entwicklung im Hellfeld nicht zwingend der Schluss gezogen werden, Korruption habe abgenommen.

Das Dunkelfeld der Korruption wird auf ein Vielfaches der bekannt gewordenen Fälle geschätzt. Am Korruptionsdelikt sind auf beiden Seiten nur Täter beteiligt, der Vorteilsgeber und der Vorteilsnehmer. Bei derartigen Delikten ohne unmittelbare Opferbeteiligung fehlt in der Regel der Geschädigte, der die Tat wahrnehmen und zur Anzeige bringen könnte. Empirische Untersuchungen zum Dunkelfeld der Korruption, die diese Vermutungen zum (wahren) Ausmaß von Korruption erhärten, liegen nicht vor. Angesichts der Deliktstruktur sind mit herkömmlichen Dunkelfeldforschungen in diesem Bereich kaum verlässliche Ergebnisse zu erzielen. Immerhin gibt die Tatsache, dass im Zuge der Ermittlungen in einem Korruptionsfall regelmäßig weitere Fälle mit weiteren Tatverdächtigen aufgedeckt werden, Anlass zur Vermutung, dass das Dunkelfeld eine nicht unbeträchtliche Größe aufweisen dürfte.

Die Sozialschädlichkeit von Korruption wird in den hohen materiellen und immateriellen Schäden gesehen. Materielle Schäden entstehen vor allem im Bereich des Vergabewesens der öffentlichen Hand, insbesondere im Bereich der Bauverwaltung. Immaterielle Schäden werden in der Verzerrung des Leistungswettbewerbs gesehen. Als noch schwerwiegender gilt der Verlust des Vertrauens in die von sachfremden Erwägungen unbeeinflusste Entscheidung.

Vor allem wegen dieser materiellen und immateriellen Schäden ist Korruptionsprävention notwendig. Hierbei wird es vor allem auf außerstrafrechtliche Prävention ankommen. Zu diesen Ansätzen außerhalb des Strafrechts zählen vor allem:

- Erhöhung der Transparenz von Entscheidungsprozessen, Offenlegung möglicher Interessenbindungen, Nebentätigkeiten und -einkünften von Amtsträgern sowie der Politiker in Bund, Ländern und Gemeinden.
- Eine Stärkung der Ethik des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft, der Sekundärtugenden von Moral, Loyalität und Pflichtbewusstsein sowie der sozialetischen Missbilligung von Korruption. Dies kann durch Aus- und Fortbildung, durch Leitbilder und Ethikkodizes unterstützt werden. Hierzu bedarf es aber auch der Vorbildfunktion von Inhabern von Führungspositionen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.
- Organisationen und Entscheidungsprozesse in Wirtschaft und Verwaltung sind so auszugestalten, dass sie möglichst wenig korruptionsanfällig sind. Hierzu gehören z. B. Vier-Augen-Prinzip bei der Auftragsvergabe, personale Trennung von Leistungsausschreibung und Zuschlagserteilung, Rotationsprinzip bei den mit der Auftragsvergabe Vertrauten, befristeter Ausschluss von der Korruption überführter Firmen von Ausschreibungen und öffentlichen Aufträgen, Führung eines zentralen Korruptionsregisters.

Auch wenn die Möglichkeiten des Strafrechts zur Bekämpfung von Korruption begrenzt sind, ist dessen Anwendung gleichwohl notwendig. Erweiterungen können sich hier vor allem aus der Entwicklung und Umsetzung internationaler Rechtsinstrumente ergeben.

3.4.2.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die dargestellten Erkenntnisse zeigen, dass Korruption ein weit verbreitetes Phänomen ist. Es ist schwerpunktmäßig im Bereich staatlicher Auftragsvergabe, aber auch in den übrigen Bereichen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft präsent. Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik ist der Anteil der Bestechungskriminalität an allen erfassten Straftaten zwar nur gering. Allerdings wird in der Praxis angesichts der Deliktstruktur von einem hohen Dunkelfeld ausgegangen.

Die Bekämpfung der Korruption in allen Erscheinungsformen ist der Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997 wurde das deutsche Korruptionsstrafrecht wesentlich verschärft und erweitert, so dass es bereits ein hohes Schutzniveau aufweist. Da Korruption aber nicht vor nationalen Grenzen Halt macht, hat Deutschland mit dem EU-Bestechungsgesetz und dem Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung vom 10. September 1998 zur Umsetzung internationaler Vereinbarungen bedeutsame Schritte zur Bekämpfung der internationalen und grenzüberschreitenden Korruption unternommen. Deutschland beteiligt sich auch weiterhin aktiv auf internationaler Ebene an der Erarbeitung weiterer Rechtsinstrumente in diesem Bereich. Hervorzuheben sind das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption vom 27. Januar 1999 (ETS 173) und das Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen vom 15. Mai 2003 (ETS 191), der Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003. Die Umsetzung dieser Rechtsinstrumente wird derzeit vorbereitet. Das deutsche Strafrecht entspricht bereits weitgehend ihren Vorgaben, so dass Änderungen nur in Teilbereichen erforderlich sind. Die Bundesregierung wird sich für eine schnellstmögliche Umsetzung in dieser Legislaturperiode einsetzen.

Die Bundesregierung ist zudem bestrebt, ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption ständig zu überprüfen und zu verbessern. Hierbei berücksichtigt sie insbesondere die Empfehlungen von GRECO und der Arbeitsgruppe über Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr der OECD.

Im Bereich der Korruptionsprävention hat die Bundesregierung mit Wirkung vom 30. Juli 2004 die seit 1998 geltende Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung neu gefasst. Sie enthält wesentliche Elemente der Präventionsstrategie der Bundesregierung und gibt den Beschäftigten aller Ebenen eine leicht verständliche Richtschnur für integriertes und transparentes Verwaltungshandeln an die Hand. Zu den wesentlichen Neuerungen gehören u. a.:

- Verschärfung der Regelung zur Rotation von Personal,
- Festschreibung der Weisungsunabhängigkeit der Ansprechperson für Korruptionsprävention und ihres direkten Vortragsrechts gegenüber der Hausleitung,
- Konkretisierung der Regelung zur Sensibilisierung und Belehrung der Bediensteten,
- weitere Verstärkung der Aus- und Fortbildung,
- stärkere Betonung der Verantwortung der Führungskräfte.

Die vorgenommenen Änderungen berücksichtigen bereits die Vorgaben und Empfehlungen zu präventiven Maßnahmen in dem von Deutschland nachdrücklich geförderten Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003.

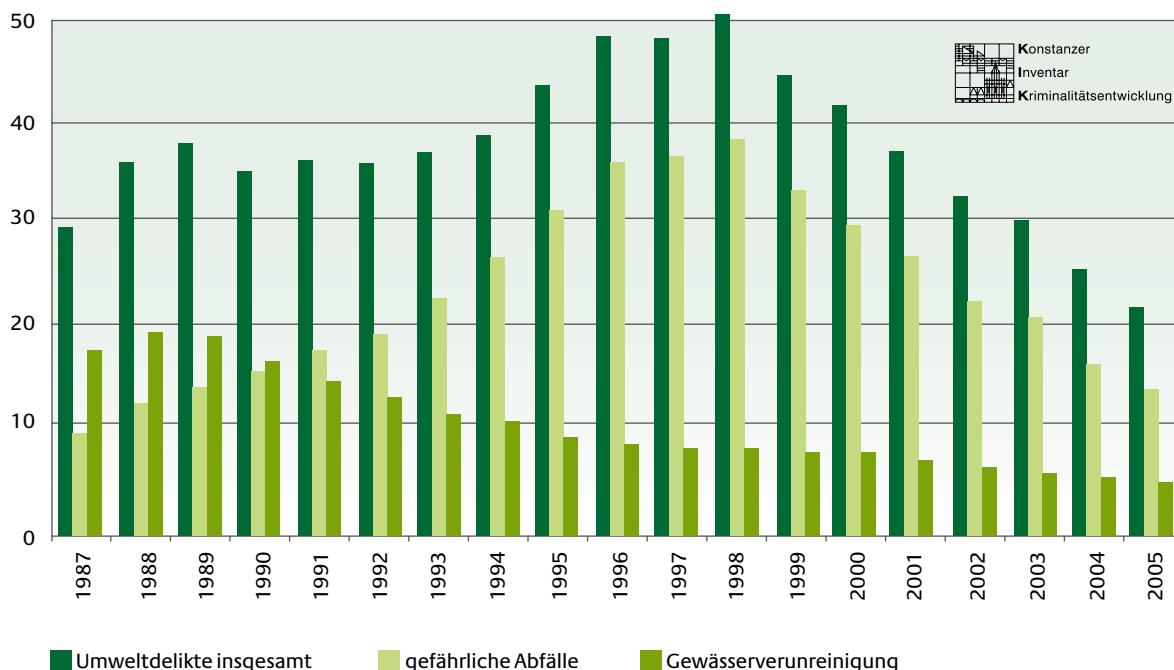
Nach der Verwaltungsvorschrift zur Regelung des Sponsorings im Bereich der Bundesverwaltung vom 7. Juni 2003 erstattet das Bundesministerium des Innern alle zwei Jahre Bericht zum Sponsoring in der Bundesverwaltung. Der erste Bericht wurde dem Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages zur Kenntnis gegeben und am 28. Dezember 2005 veröffentlicht. Schließlich wurden die Regelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken durch Bundesbedienstete im Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern vom 8. November 2004 präzisiert. Durch klare Handlungsanweisungen trägt es dazu bei, weit im Vorfeld einer unzulässigen Einflussnahme bereits jeden Anschein einer Empfänglichkeit für persönliche Vorteile zu vermeiden.

3.4.3 Umweltstraftaten

3.4.3.1 Kurzfassung des Beitrags zu Umweltstraftaten

Umweltschutz hat den Schutz des menschlichen Lebens, der menschlichen Gesundheit sowie die Erhaltung und Sicherung der elementaren natürlichen Lebensgrundlagen wie Wasser, Luft und Boden als Bestandteile menschlichen Lebensraumes und anderer Teile von Natur und Umwelt zum Ziel. Umweltschutz wird vor allem durch das Umweltverwaltungsrecht gewährleistet. Das Umweltstrafrecht dient der Effektivierung des Umweltverwaltungsrechts und hat insofern eine flankierende, unterstützende und ergänzende Funktion. Das Umweltstrafrecht ist deshalb auch eng an das Umweltverwaltungsrecht angelehnt, da nicht strafbar sein kann, was verwaltungsrechtlich erlaubt ist – dies wird als Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts bezeichnet.

Schaubild K3.4.3-1: Entwicklung der polizeilich registrierten Umweltstraftaten. Häufigkeitszahlen (pro 100.000 Einwohner) 1987–2005. Alte Länder mit Westberlin, für 1991 und 1992 einschl. Gesamtberlin, seit 1993 Deutschland



Umweltdelikte insg.: §§ 324, 324a, 325–330a StGB
 Gefährliche Abfälle: Unerlaubter Umgang mit gefährlichen Abfällen (§ 326 StGB) einschließlich unerlaubte Abfallin-, -aus- und -durchfuhr nach § 326 Abs. 2 StGB
 Gewässerverunreinigung: § 324 StGB

Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik.

Werden Umweltstraftaten begangen, dann fehlt es in den meisten Fällen an einer individuell und unmittelbar geschädigten Person. Die Zahl der polizeilich registrierten Fälle hängt daher weitgehend vom Kontroll- und Anzeigeverhalten ab, weshalb die Umweltstraftaten auch als so genannte Kontrolldelikte bezeichnet werden. Im Bereich der Umweltkriminalität wird von einem vergleichsweise großen Dunkelfeld ausgegangen, über dessen Größe und Struktur jedoch keine empirisch gestützten Informationen vorliegen. Nach derzeitigem Forschungsstand beruht die polizeilich registrierte Umweltkriminalität auf einer einseitigen Ausschöpfung des Dunkelfeldes in Richtung auf eher einfach gelagerte und bagatellhafte Fallgestaltungen.

Auf den Bereich der Umweltkriminalität entfallen weniger als 1% der polizeilich registrierten Gesamtkriminalität (ohne Staatsschutz- und ohne Straßenverkehrsdelikte). Unter den registrierten Delikten überwiegen die umweltgefährdende Abfallbeseitigung und die Gewässerverunreinigung. Die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten gegen die Umwelt ist seit Beginn ihrer statistischen Erfassung bis zu ihrem vorläufigen Höchststand 1998 deutlich angestiegen; seit 1999 gehen absolute wie relative Zahlen zurück. Inzwischen ist das Niveau von Mitte der 1980er Jahre erreicht. Dies muss nicht zwingend auf einer Verhaltensänderung beruhen. Da es sich bei Umweltkriminalität um ein Kontrolldelikt handelt, liegt als Begründung unter anderem die Annahme nahe, dass diese Entwicklungen überwiegend auf einer veränderten Anzeigeintensität bzw. Verfolgungsintensität beruhen können. Die Aufklärungsrate für Umweltdelikte ist im Vergleich zur Gesamtkriminalität überdurchschnittlich hoch. Die festzustellende deutliche Überrepräsentierung der männlichen, über 30-jährigen Erwachsenen an der Gesamtzahl der Tatverdächtigen ist möglicherweise dadurch zu erklären, dass Umweltverstöße häufig mit bestimmten beruflichen Positionen verbunden sind. In Umweltstrafverfahren kommt es vergleichsweise seltener zu Anklagen, dafür häufiger zu Strafbefehlen.

3.4.3.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die Bundesregierung misst der Bekämpfung von Umweltverstößen durch das Strafrecht weiterhin große Bedeutung zu und begrüßt insbesondere die Entwicklung internationaler strafrechtlicher Rechtsinstrumente zum Schutz der Umwelt. Das geltende deutsche Umweltstrafrecht weist bereits ein hohes Schutzniveau auf. Da Umweltbeeinträchtigungen nicht an Ländergrenzen Halt machen, ist es wichtig, auch international zu einem guten Schutzstandard zu gelangen. Deutschland hat sich deshalb auf europäischer Ebene aktiv an den Arbeiten für den Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht beteiligt. Mit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses war in der vergangenen Legislaturperiode bereits begonnen worden; sie wurde zurückgestellt, nachdem der Europäische Gerichtshof den Rahmenbeschluss für nichtig erklärt hatte. Es ist zu erwarten, dass die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Kürze einen Vorschlag für einen Richtlinienentwurf vorlegt, der den Rahmenbeschluss ersetzen soll. Die Bundesregierung wird sich nachdrücklich dafür einsetzen, dass das umweltstrafrechtliche Schutzniveau erhalten bleibt, der zu erwartende Richtlinienentwurf zügig verabschiedet wird und dessen Vorgaben anschließend schnellstmöglich in Deutschland umgesetzt werden.

3.5 Delikte im Zusammenhang mit Alkohol und Drogen

3.5.1 Kurzfassung des Beitrags zu Delikten im Zusammenhang mit Alkohol und Drogen

Drogen sind aus der Geschichte der Menschheit nicht wegzudenken. In traditionellen Gesellschaften ist Drogenkonsum zumeist in feste Rituale eingebunden. Dadurch können die mit ihnen verbundenen physischen, psychischen und gruppenbezogenen Gefahren im Allgemeinen gut eingegrenzt werden.

Modernen Gesellschaften drohen wegen ihrer Offenheit vergleichsweise größere Risiken, insbesondere durch die Ausbreitung bislang ungewohnter Drogen. Dennoch ist auch hier bei allen geplanten Reaktionen zu beachten, dass der Drogenkonsum in einer Gesellschaft stets in komplexer Art und Weise mit Traditionen, Werten und Normen verknüpft ist.

In Deutschland ist Alkohol die am weitesten verbreitete Rauschdroge. Er wird verbreitet als Genussmittel, in leichten Formen sogar regional als Lebensmittel eingeschätzt. Daher besteht eine gesellschaftliche Tendenz zur Unterbewertung der mit dem Alkoholkonsum verbundenen Gefahren.

Beim Konsum illegaler Drogen nimmt Cannabis in Form von Marihuana oder Haschisch die erste Rangstelle ein, ganz besonders unter jungen Menschen. Der Konsum von anderen Drogen wie Heroin, Kokain und Amphetaminen geht auch in den letzten Jahren nicht über den unteren einstelligen Prozentbereich hinaus. Moderne Designerdrogen und Ecstasy gewinnen hingegen an Gewicht.

Im Jahr 2004 stand nach Ergebnissen von Befragungen der neunten Jahrgangsstufen und des Berufsvorbereitungsjahres in Delmenhorst, Friesland, Hannover und Osnabrück beim wöchentlichen und monatlichen Konsum das Nikotin (Rauchen von Zigaretten etc.) im Vordergrund. Beim monatlichen Konsum kam gleich danach der Alkohol in Form von Bier und Wein, sodann in Form von hochprozentigen Getränken. Cannabis in Form von Haschisch oder Marihuana stand an vierter Stelle, auch in der Lebenszeitprävalenz, während es beim wöchentlichen Konsum die dritte Stelle einnahm.

Tabelle K3.5-1: Prävalenz des Substanzgebrauchs bei jungen Menschen verschiedener Städte im Jahr 2004, Ergebnisse einer Schülerbefragung

Art der Substanz, die im letzten Jahr vor der Befragung konsumiert wurde	wöchentlicher bis täglicher Konsum	Konsum mindestens mehrmals pro Monat	Konsum überhaupt im vergangenen Jahr, mindestens einmal
Zigaretten, Tabak	29,7 %	36,4 %	59,9 %
Bier, Wein	6,7 %	32,6 %	79,5 %
Haschisch, Marihuana	5,7 %	11,0 %	27,7 %
Schnaps, Whisky	2,4 %	15,5 %	59,6 %
Speed	0,2 %	0,6 %	2,8 %
Ecstasy	0,1 %	0,7 %	3,1 %
LSD	0,1 %	0,4 %	2,4 %
Kokain	0,1 %	0,4 %	2,4 %
Heroin	0,1 %	0,3 %	1,3 %

Datenquelle: BREITFELD, K. u. a., 2005a.

Nach den vom Münchner Institut für Therapieforschung (IFT) für das Bundesministerium für Gesundheit, BUNDESZENTRALE FÜR GESUNDHEITLICHE AUFKLÄRUNG, durchgeführten Repräsentativerhebungen bei Erwachsenen im Alter von 18 bis 59 Jahren deuten die jüngeren Befunde auf eine deutliche Zunahme des Konsums illegaler Drogen in der Allgemeinbevölkerung hin. Opiate bleiben als einzige Ausnahme entsprechend einem längeren Trend stabil. Bei allen anderen Drogen sind die Prävalenzraten des Gebrauchs gestiegen, namentlich bei den 18- bis 39-jährigen.

Dominant ist die Zunahme des Cannabiskonsums, und insoweit spiegelt sich in Deutschland ein Trend wider, der auch sonst verbreitet in anderen Staaten Europas zu finden ist. Beim derzeit letzten Epidemiologischen Suchtsurvey 2003 ergaben sich u. a. folgende Einzelbefunde:

- Rund 31% der Männer und rund 19% der Frauen hatten mindestens einmal in ihrem Leben illegale Drogen konsumiert.
- Jeder Vierte in der Altersgruppe der 18- bis 39-Jährigen hatte Erfahrungen mit Cannabis, demgegenüber nur zwischen 2% und 3% Erfahrungen mit Kokain, halluzinogenen Pilzen, LSD, Amphetaminen/Metamphetaminen oder auch Amphetaminderivaten (wie Ecstasy); mit Heroin (0,6%) oder Crack (0,4%) waren die Erfahrungen noch seltener.
- Zwischen 1970 und 1995 hatte sich das modale Einstiegsalter in den Cannabiskonsum bei den erwachsenen Befragten ziemlich stabil bei 18 Jahren gehalten, seither zeigt sich eine Verschiebung hin zu 16 Jahren.

Bei den Teilstichproben der 18- bis 24-jährigen Befragten ist die Lebenszeitprävalenz gerade bei Cannabis langfristig sehr kontinuierlich gestiegen: In den westlichen Bundesländern beträgt nach der Studie 2003 der Wert nunmehr rund 44%. In den östlichen Bundesländern ist der Wert von ursprünglich 2% auf nunmehr rund 42% gestiegen. Die 12-Monatsprävalenz stieg bis 2003 im Westen auf 22,1% und im Osten auf 19,6%.

Bezüglich junger Menschen zwischen 12 und 25 Jahren erlauben die bereits beim Alkohol erwähnten Drogenaffinitätsstudien im Auftrag der BUNDESZENTRALE FÜR GESUNDEITLICHE AUFKLÄRUNG weitere Einblicke. Zwar ist danach im Vergleich zu anderen Substanzen wie Tabak und Alkohol der Anteil derjenigen, die noch nie illegale Drogen probiert oder sie nur zeitweise genommen haben, deutlich höher. Die Lebenszeitprävalenz des Konsums hatte sich bereits im Jahr 1997 zwischen den alten und den neuen Ländern ziemlich angeglichen.

Anhand der letzten Befragungswelle 2004 der Drogenaffinitätsstudien lässt sich zusammenfassend Folgendes feststellen: Mit 49% hat knapp die Hälfte der 12- bis 25-Jährigen schon einmal Drogen angeboten bekommen, bei den 20- bis 25-Jährigen sind es 63%. Mit 33% hat ein Drittel der jungen Menschen schon einmal Drogen probiert oder auch mehrmals zu sich genommen, bei den 20- bis 25-Jährigen sind es 44%. Im Vordergrund des Konsums steht nach wie vor Cannabis in Form von Haschisch oder Marihuana mit 24%. Andere Drogen fallen dagegen mit rund 8% deutlich ab; es haben im Einzelnen konsumiert (Mehrfachnennungen) je 4% Ecstasy, Amphetamine und psychoaktive Pflanzen und Pilze, je 2% Kokain oder LSD, weniger als 1% Heroin oder Crack.

Einen Überblick über die zwischen 2001 und 2004 vergleichsweise stabile Lage bei Drogenangebot und Drogenkonsum vermittelt die folgende Tabelle K3.5-2.

Tabelle K3.5-2: Drogenaffinität junger Menschen in den Jahren 2001 und 2004, repräsentative Befragung von 12- bis 25-Jährigen

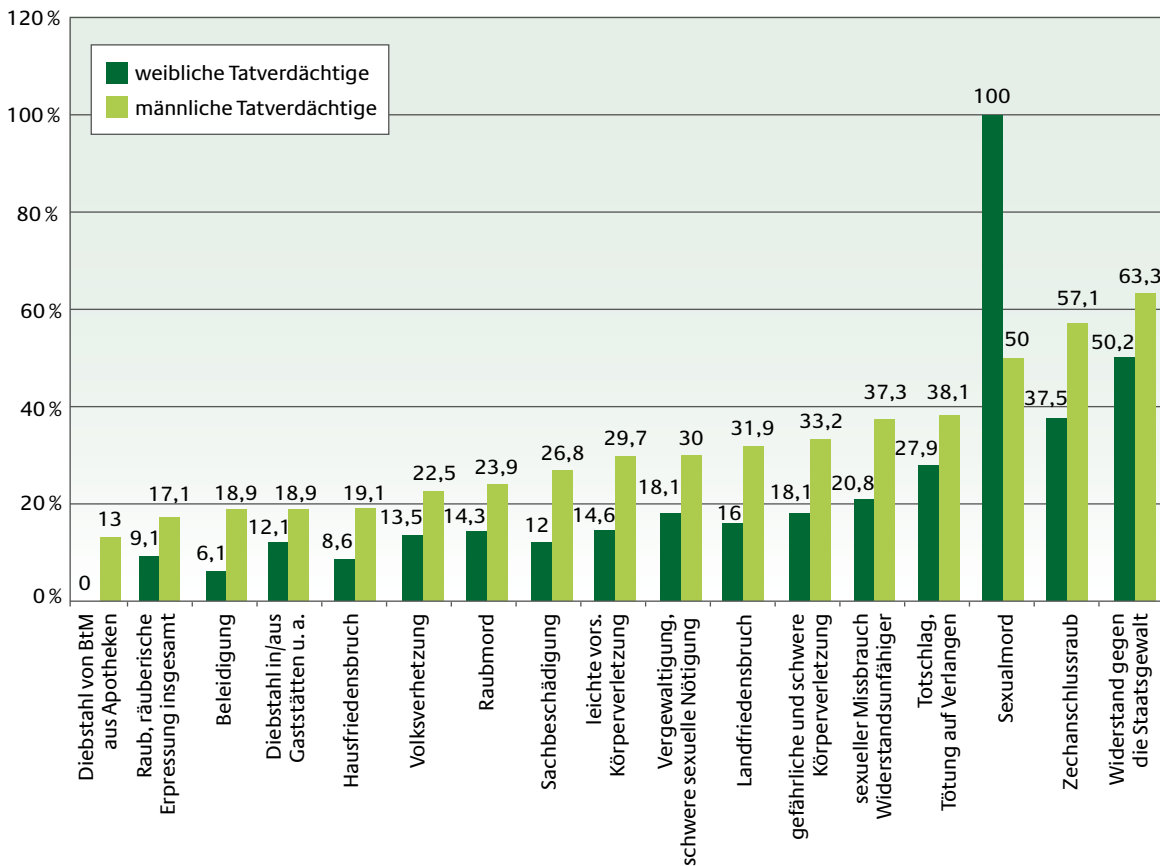
Art der erfragten Prävalenzen	2001 in %	2004 in %
im bisherigen Leben schon Drogen angeboten bekommen	48	49
überhaupt schon Drogen genommen (Lebenszeitprävalenz)	27	32
mehr als zweimal im Leben Drogen genommen	15	18
während des Jahres Drogen genommen (12-Monatsprävalenz)	13	13
während des letzten Jahres mindestens zehnmal Drogen genommen	3	3
gegenwärtiger Konsum (zum Zeitpunkt der Befragung)	5	5

Datenquellen: BUNDESZENTRALE FÜR GESUNDEITLICHE AUFKLÄRUNG (Hg.), 2004c; BUNDESKRIMINALAMT (Hg.), Bundeslagebild Rauschgift 2004.

Alkohol und Kriminalität hängen eng miteinander zusammen, vor allem bei Gewaltdelikten. Jedoch handelt es sich in der Regel nicht um einfache lineare Kausalbeziehungen. Das folgende Schaubild

K3.5-1 verdeutlicht, wie schon nach allgemeiner Lebenserfahrung nicht anders zu erwarten, die dominante Rolle des Geschlechtes: Männliche Tatverdächtige begehen Straftaten aller Art, nicht nur Gewaltdelikte, in viel höherem Ausmaß unter Alkoholeinfluss als Frauen.

Schaubild K3.5-1: Alkoholeinfluss zur Tatzeit bei männlichen und weiblichen Tatverdächtigen, ausgewählte Delikte im Jahr 2005



Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik.

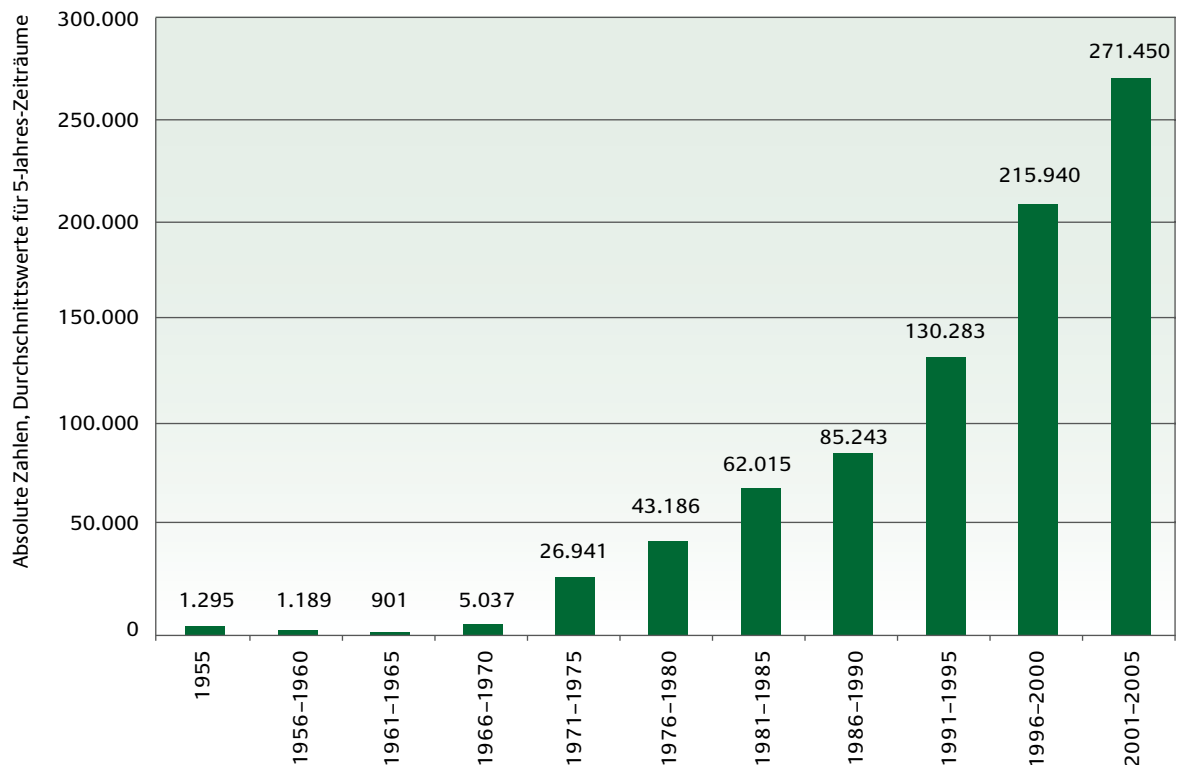
Vermerk: Der 100%-Wert bei weiblichen Tatverdächtigen im Falle von Sexualmord kann in der Sache vernachlässigt werden, da es sich nur um eine einzige Person handelt. Im Jahr 2004 gab es überhaupt keine weiblichen Tatverdächtigen.

Der Umgang mit illegalen Drogen ist bereits als solcher im Betäubungsmittelgesetz nahezu umfassend mit Strafe bedroht.

Die Zahl der polizeilich registrierten Fälle von Drogenstraftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz zeigt einen ungebrochen steigenden Trend, wie das Schaubild K3.5-2 eindrücklich erkennen lässt.

Davon abgesehen liegt die vordringliche Problematik illegaler Drogen in der direkten und indirekten Beschaffungskriminalität, was aber nur begrenzten Niederschlag in den amtlichen Statistiken findet.

Der drogenbezogenen Kriminalität kann nur mit einem differenzierten Bündel von Maßnahmen nachhaltig erfolgreich begegnet werden. Die Kriminalstrafe hat dabei einen wichtigen, jedoch unterschiedlich hohen Stellenwert, je nachdem, ob es um Produktion, Schmuggel, Handel und Konsum geht.

Schaubild K3.5-2: Polizeilich registrierte Drogendelikte in den Jahren 1955–2005

Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik; 1955 bis 1992 alte Länder, davon 1991 und 1992 einschließlich Gesamtberlin, seit 1993 Deutschland.

Die Anzahl der Drogentodesfälle ist wieder rückläufig, und dies seit mehreren Jahren. Im Einzelnen zeichnet sich langfristig die folgende Entwicklung ab: Im Ersterfassungsjahr 1973 waren 106 Tote registriert worden. Sodann schwankten die Zahlen bis 1987 auf und ab, mit einem Höchstwert von 623 Toten im Jahr 1979. Der Politik und Öffentlichkeit stark beunruhigende massive Anstieg startete dann im Jahr 1988 mit 670 Toten, um nach dem Höhepunkt von (nachträglich korrigiert) 2.128 Toten im Jahr 1991 auf hohem Niveau zu schwanken, mit leichter genereller Tendenz zur Abnahme bis auf 1.501 Tote im Jahr 1997. Danach erfolgte wieder ein Anstieg bis auf 2.030 Tote im Jahr 2000. Infolge bislang stabiler erneuter Umkehrung des Trends sind die Zahlen seither bis 2005 auf 1.326 Fälle zurückgegangen.

Unter den langjährigen Konsumenten harter Drogen gibt es eine Gruppe, die mit den üblichen Mitteln nicht mehr erreicht bzw. beeinflusst werden kann. Bei dem Versuch, auch hier den Kreislauf von Sucht und Kriminalität zu durchbrechen, müssen besondere Angebote zum Ausstieg aus der Drogenkarriere sowie ggf. auch ungewöhnliche Behandlungskonzepte erprobt werden. Dazu gehört auch die zuweilen heftig umstrittene Verschreibung von Heroin. Ein von der Bundesregierung mit unterstütztes Modellprojekt basiert auf dem § 3a Abs. 2 BtMG, der mit dem 3. Betäubungsmitteländerungsgesetz eingeführt worden war. Danach kann für wissenschaftliche Forschung zu Behandlungszwecken ein entsprechender Einsatz von Heroin ausnahmsweise genehmigt werden. Beteiligte sind das Bundesministerium für Gesundheit, die Bundesländer Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie die Städte Bonn, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Karlsruhe, Köln und München. Der im Februar 2002 begonnene Versuch setzt auf eine sorgfältige Evaluation des Verlaufs und der Ergebnisse, bevor an eine Diskussion irgendwelcher weitergehender rechtspolitischer Folgerungen zu denken ist.

Das ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE SUCHTFORSCHUNG der Universität Hamburg hat im Januar 2006 dazu einen ersten klinischen Studienbericht zum Abschluss der 1. Studienphase vorgelegt. Gegenstand der Untersuchung sind 1.032 schwer kranke Menschen – darunter rund 20 % Frauen –, die seit vielen Jahren Heroin, und oftmals zusätzlich Kokain, konsumieren und von einer Methadonbehandlung nicht (mehr) profitierten oder die vom therapeutischen System nicht (mehr) erreicht wurden. Die Studie der Hamburger Kliniker überprüft, ob die strukturierte Behandlung mit pharmakologisch reinem Heroin wirksamer ist als eine unter vergleichbaren Bedingungen durchgeführte Methadonbehandlung, und zwar unter folgenden Gesichtspunkten:

- gesundheitliche Stabilisierung,
- Verringerung des Konsums illegaler Drogen sowie
- Abkehr von der Drogenszene,
- Rückgang der Delinquenz,
- Verbesserung der sozialen Situation,
- Veränderung der Lebensqualität und
- Inanspruchnahme von Anschlusstherapien.

Im vorliegenden Rahmen interessieren vor allem die Ergebnisse standardisierter 12-Monats-Verlaufsbeobachtungen bzw. -erhebungen bei den im Verlauf der Studie einbezogenen Drogenabhängigen. Die Hälfte der Heroinbehandlungsgruppe hatte sich aus der Drogenszene gelöst, von der Methadongruppe waren es nur 40 %. Die Verringerung des Konsums illegaler Drogen lag in der Heroingruppe bei 69 %, in der Methadongruppe bei 55 %. Konsumverringerung mit zugleich eintretender gesundheitlicher Verbesserung gab es bei der Heroingruppe zu 57 %, bei der Methadongruppe zu 45 %. Bezüglich der Abnahme der Kriminalität, definiert über den Faktor „Verwicklung in illegale Geschäfte“ im Monat vor Abschluss der ersten Studienphase, konnte eine Belastung der Heroingruppe mit 27 %, jedoch der Methadongruppe mit 40 % festgestellt werden. Der Kriminalitätsverlauf und die Kriminalitätsstruktur werden in einer weiteren Auswertephase noch einer detaillierteren Untersuchung zugeführt.

3.5.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Der Sicherheitsbericht bestätigt in seinen Aussagen den ganzheitlichen Ansatz der Drogen- und Suchtpolitik der Bundesregierung und die erforderliche Differenzierung zwischen legalen und illegalen Suchtstoffen. Für die Bundesregierung hat die Auseinandersetzung mit den vielfältigen Suchtproblemen in unserer Gesellschaft eine herausragende Bedeutung. Einerseits muss den Betroffenen geholfen werden. Gleichzeitig gilt es, die Gesellschaft als Ganzes vor Schaden zu bewahren. Dabei legt die Bundesregierung ein Hauptaugenmerk auf die Bekämpfung der so genannten „Alltagssüchte“. Die Abhängigkeit von Nikotin, Alkohol und Medikamenten hat ein besorgniserregendes Ausmaß angenommen und darf nicht bagatellisiert werden.

Der von der Bundesregierung gewählte Bekämpfungsansatz hat sich als richtig und zielführend erwiesen. Er basiert auf den vier Säulen Prävention, Behandlung, Überlebenshilfen sowie Repression bzw. Angebotsreduzierung.

Nach Auffassung der Bundesregierung kommt es darauf an, einen gesundheitsschädlichen Konsum von Suchtmitteln – seien sie nun legal oder illegal – bereits gar nicht eintreten zu lassen. Eine besondere Zielgruppe für die Prävention sind deshalb junge Menschen. Dies gilt insbesondere angesichts der dargestellten aktuellen Trends, wie dem „binge drinking“ oder dem Mischkonsum in der „Partyszene“. Die Bundesregierung verfolgt diese Trends aufmerksam, führt Modellprojekte und Tagungen

durch, damit geeignete Hilfsangebote entwickelt werden. Ziel ist es, die gesellschaftlichen Kräfte zu aktivieren, um Jugendliche von einem exzessiven Konsum von Suchtmitteln abzuhalten.

In Deutschland ist bereits ein sehr diversifiziertes Angebot zur Behandlung von Suchtkranken verfügbar. Hier gilt es, die Behandlungsangebote den sich verändernden Bedürfnissen suchtkranker Menschen, die sich beispielsweise aufgrund neuer Suchtmittel oder Konsummuster ergeben, zeitnah und adressatengerecht anzupassen.

Auch das Angebot von Überlebenshilfen bildet eine eigenständige Säule innerhalb der Drogen- und Suchtpolitik. Es richtet sich an schwerstabhängige Menschen, deren Überleben es zunächst zu sichern gilt. Diese Suchtkranken sind oftmals erst dann in der Lage, den Weg einer Therapie einzuschlagen, wenn sie sich durch die Nutzung von Überlebenshilfen stabilisiert haben.

Das Ausmaß an Suchterkrankungen hängt auch von der Verfügbarkeit der Suchtmittel ab. Angebotsreduzierung und repressive Maßnahmen bilden deshalb ebenfalls eine unverzichtbare Säule einer ausgewogenen Drogen- und Suchtpolitik. Dies gilt für illegale Suchstoffe, deren Produktion, Handel und Besitz per Gesetz strafbewehrt verboten sind, genauso wie für die so genannten legalen Suchstoffe, deren Verfügbarkeit es zum Beispiel für Jugendliche einzuschränken gilt.

Aus Sicht der Bundesregierung ist es zwar erfreulich, dass die Zahl der Rauschgifttodesfälle seit längerem rückläufig ist. Sorge bereitet hingegen der Umstand, dass die Zahl der Rauschgiftdelikte, d. h. der Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, und die Verbreitung illegaler Drogen in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahren weiter zugenommen hat. Dabei haben vor allem die Cannabisprodukte Haschisch und Marihuana ebenso wie Ecstasy und vergleichbare synthetische Drogen in Form von Tabletten oder Kapseln, die vorwiegend psychotrope Wirkstoffe aus der Gruppe der Amphetaminderivate enthalten, an Bedeutung gewonnen.

Die Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit illegalen Drogen ist für die Strafverfolgungsbehörden eine Aufgabe ersten Ranges. Der Handel mit Heroin, Kokain, Cannabis und zunehmend auch synthetischen Drogen ist nach wie vor ein Hauptbetätigungsfeld der organisierten Kriminalität in Deutschland. Bedeutsam ist, dass der illegale Markt in Deutschland ganz überwiegend mit Betäubungsmitteln versorgt wird, die außerhalb der Bundesrepublik produziert werden. Als Ursprungsstaaten für in Deutschland sichergestellte illegale Drogen dominieren seit Jahren Afghanistan, Kolumbien und die Niederlande. Dies zeigt die Notwendigkeit eines umfassenden, multidisziplinären und aufeinander abgestimmten Bekämpfungsansatzes im nationalen wie im internationalen Rahmen, der sowohl Maßnahmen der Nachfrage- als auch der Angebotsreduzierung umfassen muss.

Das Bundesministerium des Innern und das Bundeskriminalamt kooperieren hierzu zielgerichtet insbesondere mit jenen Ländern, die im Rahmen des Anbaus von Drogenkulturen sowie der Produktion und des Vertriebs von illegalen Substanzen nach Europa eine wichtige Rolle einnehmen. Als aktuelles Beispiel ist das deutsche Engagement in Afghanistan zu nennen. In Afghanistan hat Deutschland auf Wunsch der Staatengemeinschaft und der afghanischen Übergangsregierung die Führungsrolle bei der Beratung der afghanischen Sicherheitsbehörden beim Aufbau einer rechtsstaatlichen und den Menschenrechten verpflichteten Polizei übernommen. Dazu zählt auch der Aufbau einer effektiven polizeilichen Bekämpfung des Drogenanbaus, der Drogenverarbeitung und des Drogenhandels. Deutschland unterstützt hierbei das Vereinigte Königreich, das die Federführung bei der Rauschgiftbekämpfung in Afghanistan innehat.

3.6 Straßenverkehrsdelikte

3.6.1 Kurzfassung des Beitrags zu Straßenverkehrsdelikten

Straßenverkehrstaten werden durchweg im öffentlichen Raum begangen. Dazu gehören einerseits die typischen Verletzungen von Straßenverkehrsnormen wie Gefährdung des Straßenverkehrs durch Fahruntüchtigkeit infolge des Konsums von Alkohol oder anderen berauschenden Mitteln oder durch rücksichtslose Verstöße gegen die „sieben Todsünden“ des Straßenverkehrs (z. B. das Fahren entgegen der Fahrtrichtung auf Autobahnen bzw. das falsche Überholen etc.) sowie die Trunkenheit im Verkehr als abstrakte Gefährdung und das Fahren ohne Fahrerlaubnis. Andererseits gehören dazu auch Delikte, die nicht auf den Straßenverkehr beschränkt sind, allerdings dort eine große Verbreitung haben, wie Nötigung durch Drohung oder mit Gewalt z. B. durch dichtes Auffahren und intensiven Einsatz der Lichthupe, ferner die fahrlässige Körperverletzung und die fahrlässige Tötung.

Die Datenlage über Vorkommen und zeitliche Entwicklung der Straßenverkehrsdelikte ist im Vergleich zu anderen Deliktgruppen lückenhaft. Straftaten im Straßenverkehr werden schon seit 1963 nicht mehr in der PKS aufgeführt. Das ist unter anderem deshalb bedauerlich, weil gegen Leib und Leben gerichtete Delikte sowie andere Gewaltdelikte (z. B. Nötigung), aber auch Gefährdungsdelikte, von vielen Menschen als ernste Bedrohung aufgefasst werden. Die Strafverfolgungsstatistik weist demgegenüber entsprechende Entscheidungen aus; danach erfolgten im Jahre 2004 rund 25 % aller Verurteilungen wegen Straftaten im Straßenverkehr. Die Aufgliederung der Verurteilungen nach Deliktkategorien gibt aber nur grobe Anhaltspunkte für Delikthäufigkeiten, weil ein Großteil der Fälle bereits im Vorverfahren durch die Staatsanwaltschaft eingestellt worden ist.

In der Bevölkerung ist die Furcht, Opfer eines Verkehrsunfalls zu werden, im Allgemeinen gleich ausgeprägt, teilweise sogar stärker verbreitet als die Angst, Opfer einer anderen Straftat zu werden. Besorgt ist man in erster Linie wegen schwerer eigener Verletzungen oder wegen des Todes nahestehender Menschen.

Mit Blick auf die Altersstruktur der in der Straßenverkehrsunfallstatistik amtlich erfassten Getöteten und Verletzten erweist sich die Altersgruppe der Verkehrsbeteiligten zwischen 15 und 25 Jahren als besonders gefährdet. In dieser Altersphase wechseln Jugendliche vom Fahrrad auf Krafträder und schließlich auf Pkw. Sie neigen stärker als ältere Jahrgänge zu riskantem Verhalten. Sie sind wenig erfahren in der Prognose von gefährlichen Situationen und müssen die Fahrzeugbeherrschung erst noch erlernen. Tabelle K3.6-1 gibt einen Überblick über die Zahl der Verletzten und Getöteten auf 100.000 Personen der gleichen Altersklasse im Jahr 2004.

Tabelle K3.6-1: Verunglückte bei Straßenverkehrsunfällen nach Altersstufen im Jahre 2004

Alter	Getötete		Verletzte	
	absolut	je 100.000	absolut	je 100.000
Unter 15 Jahre	153	1,3	37.132	305,3
15–18 Jahre	264	9,1	29.779	1029,4
18–25 Jahre	1.269	18,9	90.954	1.351,7
25–65 Jahre	2.950	6,4	242.386	528,2
65 Jahre und älter	1.201	8,1	39.114	263,2
insgesamt	5.842	7,1	440.126	533,3

Datenquelle: Straßenverkehrsunfallstatistik.

Wie Tabelle K3.6-2 ergänzend für ausgewählte Jahrgänge zwischen 1970 und 2004 verdeutlicht, ist die Zahl der Getöteten in den letzten Jahren stetig zurückgegangen; die Zahl der Verletzten auch, aber eher geringfügig. Zwar hat sich die Zahl der Unfälle mit Personenschaden absolut wenig verändert; in Bezug auf die wachsende Verkehrsdichte lässt sich aber ein Rückgang des Gefährdungsrisikos erkennen, wenn man die Zahlen der Unfälle relativ zur Bevölkerungsentwicklung, zum Kraftfahrzeugbestand und zur Fahrleistung betrachtet.

**Tabelle K3.6-2: Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden
(früheres Bundesgebiet, seit 1991 Deutschland)**

Bezugsjahr	Anzahl absolut	Pro 100.000 Einwohner (aufgerundet)	Pro 100.000 Kraftfahrzeuge (aufgerundet)	Pro 1 Mrd. Fahrzeugkilometer (aufgerundet)
1970	377.610	623	2.117	1.504
1980	379.235	616	1.298	1.031
1990	340.043	538	926	696
2000	382.949	466	723	577
2004	339.310	411	609	487

Datenquelle: STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.), Verkehrsunfälle, Zeitreihen 2004.

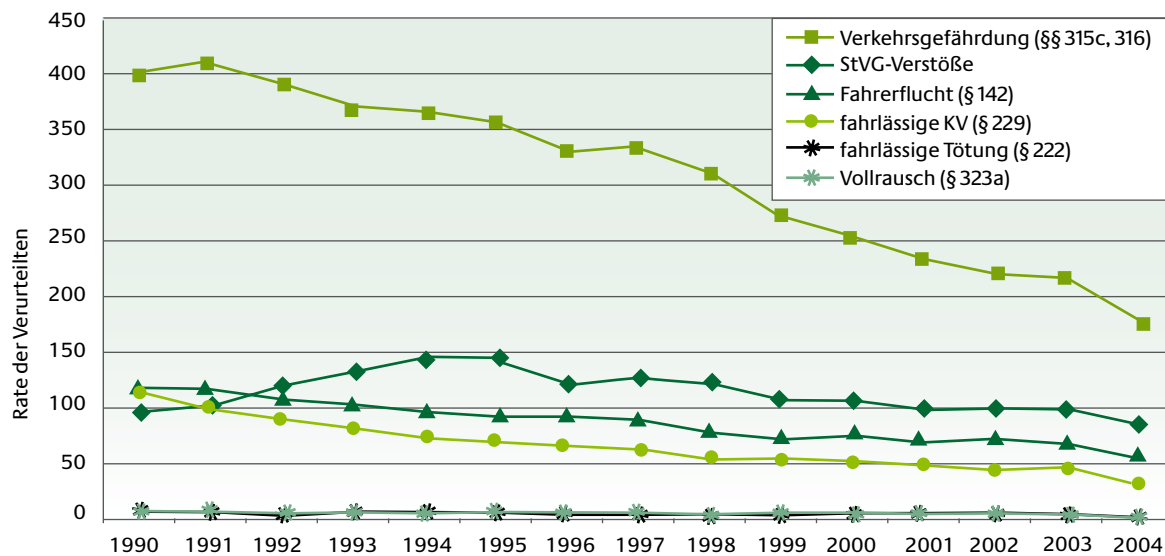
Rückläufig ist gleichfalls die Rolle von Alkohol als Unfallursache. Seit 1995 wird für alle polizeilich registrierten Unfälle erfasst, ob es sich um so genannte Alkoholunfälle handelt. Ein Unfall gilt dann als Alkoholunfall, wenn mindestens einer der Beteiligten nach der Wahrnehmung und Einschätzung der Beamten alkoholisiert war. Waren es 1995 noch rund 92.000 solcher Unfälle, so ging die Zahl bis zum Jahr 2004 auf rund 56.000 zurück; der Prozentanteil an allen registrierten Unfällen verminderte sich dementsprechend von 4,1 % auf 2,5 %. Dagegen steigen die Anteile der Drogenunfälle, wenngleich auf erheblich niedrigerem Niveau. Insgesamt ist aber durch den Deutschen Roadside Survey (bei etwa 20.000 mit Verkehrskontrollen angehaltenen Autofahrern in Unterfranken und Thüringen) eine recht hohe Konformität nachgewiesen worden; bei rund 95 % aller Fahrten waren die Fahrer nüchtern und bei weniger als 0,5 % lag der Blutalkoholgehalt im Bereich von 1,1 Promille oder mehr.

Ergänzende Daten über die Häufigkeit von Verkehrsdelikten bieten die Statistischen Mitteilungen des KRAFTFAHRTBUNDESAMTES. Allerdings stützt sich die Grundstatistik des Verkehrszentralregisters nicht auf sämtliche Einträge, sondern auf Stichproben der Jahresmeldungen. Aus den Zahlenentwicklungen lässt sich entnehmen, dass im Laufe der Jahre in wachsendem Maße zu schnell gefahren und der Sicherheitsabstand zunehmend häufiger ignoriert wird.

Aus den Daten der Strafverfolgungsstatistik entsteht das Bild einer sich stetig verringernden Zahl der Straßenverkehrsdelikte. Zwar stellt deren Umfang nach wie vor für die Gerichte eine beträchtliche Arbeitsbelastung dar, allerdings werden etwa drei Viertel der Fälle per Strafbefehl erledigt. Im nachstehenden Schaubild K3.6-1, wo Verurteilungen auf den – jährlich wachsenden – Kfz-Bestand (je 100.000 Kfz) bezogen werden, ist der Trend deutlich erkennbar.

Würde man aufgrund der Verurteilungsdaten des Jahres 2004 (vgl. Schaubild K3.6-1) ein Bild der Deliktstruktur zeichnen, bestünde Verkehrskriminalität bei der Gesamtheit der Verurteilten zu 51 % aus Verkehrsgefährdung (48 % Trunkenheit im Verkehr bzw. Verkehrsgefährdung durch Alkohol), zu 20 % aus Fahren ohne Fahrerlaubnis, zu 16 % aus Unfallflucht und zu 9 % aus fahrlässiger Körperverletzung. Fahrlässige Tötung, Nötigung und sonstige Verkehrsgefährdung etc. wären quantitativ vernachlässigbar.

Schaubild K3.6-1: Verurteilte bei Straßenverkehrsdelikten 1990–2004 im früheren Bundesgebiet, je 100.000 Kfz



Datenquellen: Strafverfolgungsstatistik und Kraftfahrt-Bundesamt Flensburg, Zentrales Fahrzeugregister.

Zur Erledigungsstruktur des Jahres 2004 bei Ermittlungsverfahren in Straßenverkehrssachen ergibt sich Folgendes aus der Staatsanwaltschaftsstatistik: 20,5 % der eingeleiteten Verfahren wurden nach § 170 Absatz 2 StPO eingestellt; meist sind dies Fälle von Unfallflucht und Nötigung, bei denen die polizeiliche Aufklärung zwar das Tatfahrzeug, nicht aber den Fahrer eindeutig identifizierte. Folgenlose Einstellungen (i. W. nach § 153 StPO) addieren sich auf 12,4 %, die Einstellungen mit Auflagen (Geldbuße, Aufbaukurs etc.) machen 7,5 % der Fälle aus. Ein Fünftel der Verfahren (20,2 %) wurden nach Herabstufung als Ordnungswidrigkeit an die Verwaltungsbehörden zur weiteren Erledigung abgegeben. In rund 32 % der Verfahren wurde von der Staatsanwaltschaft ein Strafbefehl beantragt (22,8 %) oder die Tat förmlich zur Anklage gebracht, ggf. im beschleunigten Verfahren (8,8 %). Nur die in diesen letzteren Fällen betroffenen Beschuldigten werden, nämlich als Abgeurteilte, in der Strafverfolgungsstatistik registriert. Ersichtlich weist also die Strafverfolgungsstatistik insoweit weniger als ein Drittel der polizeilich registrierten Fälle aus.

Die Selektivität der Strafverfolgung wird auch an der Deliktgruppe der fahrlässigen Körperverletzungen und Tötungen erkennbar. Den 399.310 Unfällen mit Personenschaden des Jahres 2004, mit 5.842 Toten, 80.801 Schwerverletzten (als dies gelten Personen, die wenigstens einen Tag in stationärer Behandlung bleiben mussten) und 359.325 Leichtverletzten stehen 1.019 Verurteilungen wegen fahrlässiger Tötung und 17.980 Verurteilungen wegen fahrlässiger Körperverletzung gegenüber. Allerdings betreffen die Unfallzahlen Deutschland insgesamt, während die Daten der Strafverfolgungsstatistik nur für die alten Bundesländer gelten; zur besseren Vergleichbarkeit wären die Unfallzahlen um etwa 20 % zu reduzieren. Ferner sind Alleinunfälle herauszurechnen; zudem lässt sich nicht bei jedem Unfall ein personenbezogenes Fehlverhalten eines Unfallbeteiligten feststellen. Schließlich verunglücken im Durchschnitt bei einem Unfall 1,3 Personen. Berücksichtigt man solche Einschränkungen, wäre im früheren Bundesgebiet von verfolgbaren Delikten etwa in Höhe der Hälfte der Unfallziffern für Deutschland auszugehen, also von ca. 3.000 Fällen fahrlässiger Tötung und ca. 150.000 Fällen fahrlässiger Körperverletzung.

Zur Sanktionspraxis bei Alkoholdelikten im Straßenverkehr: Neben der Strafe wird, als Maßregel der Besserung und Sicherung (§ 69 StGB), fast durchweg die Fahrerlaubnis entzogen bzw. bei fehlender Fahrerlaubnis eine Sperre gegen die (Wieder-)Erteilung angeordnet. Bei Vergehen im Straßenverkehr ohne Alkoholeinfluss wird als besondere zusätzliche Sanktion die Nebenstrafe des Fahrverbotes (§ 44 StGB) angewendet.

Will man Verkehrsstraftaten reduzieren, so geht es überwiegend zugleich um Prävention von Straßenverkehrsunfällen. Die Verringerung der Unfallgefahr ist ein komplexer Problembereich; dazu werden derzeit Ansätze auf fünf Ebenen verfolgt: (1) die Verbesserung des Verkehrsklimas in Deutschland, (2) der Schutz schwächerer Verkehrsteilnehmer (Kinder, Ältere) im Wohnumfeld sowie z. B. durch den Ausbau des Radwegenetzes, (3) die Änderung des Verkehrsverhaltens junger Fahrerinnen und Fahrer, (4) die intensive Regulierung und Kontrolle des Güterverkehrs und (5) die Reduzierung der Unfälle auf Landstraßen. Da regelmäßig mehr als 60 % aller im Straßenverkehr Getöteten Opfer von Landstraßenunfällen sind, verdient diese fünfte Ebene Priorität. Die Möglichkeiten zur Senkung der Unfallgefahr reichen hier von der Verbesserung der Überholmöglichkeiten durch Bau von Abschnitten mit zusätzlichen Fahrstreifen über die Durchsetzung von Überholverböten bis hin zur Senkung der angemessen zulässigen Höchstgeschwindigkeit bei intensivierter Geschwindigkeitskontrolle. Die Wirksamkeit von Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Landstraßen, die situationsangemessen mit Blick auf bestehende Unfallträchtigkeit festgelegt und an die Autofahrer nachvollziehbar kommuniziert werden, ist weiter empirisch zu überprüfen; dabei könnten auch regional geltende generelle Höchstgeschwindigkeiten von 90 km/h evaluiert werden.

Auf Autobahnen ist derzeit auf etwas mehr als 50 % der BAB freie Geschwindigkeitswahl möglich. Hier ist die den unterschiedlichen Geschwindigkeiten in Pkw- und Lkw-Verkehr geschuldeten Inhomogenität der Geschwindigkeiten auf den verschiedenen Fahrspuren als besonders unfallträchtig erkannt. Denn der Spurwechsel langsamerer Kfz zwecks Überholens birgt nicht unerhebliche Unfallrisiken. Durch die situationsangemessene Geschwindigkeitsregelung und Gefahrenwarnung im Zuge so genannter Streckenbeeinflussungsanlagen können Unfälle mit Personenschaden reduziert werden. Genaue Beobachtung der Entwicklung der Unfallrisiken in anderen Ländern, in denen durchweg Geschwindigkeitslimits auf Autobahnen praktiziert werden, erlaubt festzustellen, wie ohne grundsätzliche Ausklammerung auch einer solchen Option die Palette wirksamer Gegenstrategien verbessert werden kann.

Verhaltensbeeinflussung durch Geschwindigkeitslimits kann die Unfallhäufigkeit senken, wenn genügend Kontrolle und für Kfz-Führer nachvollziehbare Begründungen solcher Limits gegeben sind. Die Einwirkung auf die Wahl angemessener Geschwindigkeiten als wesentliche Ebene der Unfallvermeidung zu betrachten, ist übrigens insoweit begründet, als neue Analysen der Unfallursachen von der Bewertung ausgehen, dass nur bei etwa 20 % der Unfälle Geschwindigkeit keine Bedeutung hat.

3.6.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Mit dem Kapitel 3.6 zu Straßenverkehrsdelikten rundet der 2. PSB das Bild ab, das er seiner Schwerpunktsetzung gemäß über Kriminalität im öffentlichen Raum vermittelt. Der Sicherheitsbericht bestätigt den von der Bundesregierung gewählten multidisziplinären Ansatz zur Prävention von Verkehrsdelinquenz: Neben dem Abbau von Unfallrisiken durch technische und straßenbauliche Maßnahmen werden Verkehrsteilnehmer mit entsprechender Aufklärung, Ausbildung und Verkehrserziehung positiv beeinflusst und schließlich zur Einhaltung der Verkehrsregeln angehalten, indem rechtswidriges Verhalten angemessen geahndet wird. Voraussetzung für die präventive Wirkung

sanktionsrechtlicher Maßnahmen sind spürbare Überwachungsmaßnahmen, die Akzeptanz der betreffenden Regelungen durch die Verkehrsteilnehmer und dementsprechend Sanktionen, die zu den jeweiligen Zuwiderhandlungen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Bei der Gesamtbeurteilung der Kriminalitätsentwicklung können daher auch Zuwiderhandlungen nicht ausgeschlossen werden, die als Verkehrsordnungswidrigkeiten qualifiziert werden. Gerade bei Verkehrsverstößen sind die Übergänge zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten oftmals fließend.

Da es – wie der Bericht feststellt – eine umfassende Datenerfassung zu Vorkommen und zeitlicher Entwicklung der Straßenverkehrsdelinquenz nicht gibt, wurde für die Erarbeitung des Berichts eine Vielzahl anderer Grundlagen, vor allem Statistiken zum Verkehrsunfallgeschehen und in Bezug auf die Verunglückten, herangezogen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass anhand einer solchen Datenlage nur annähernde Schlussfolgerungen zur Kriminalitätsentwicklung möglich sind.

Positiv stellt der Bericht fest, dass Unfälle mit Personenschaden (Tod und Körperverletzung) und speziell auch die Anzahl der Unfälle mit Beteiligten unter Alkoholeinfluss in den letzten Jahren ständig zurückgegangen sind. Die Bundesregierung begrüßt diese Entwicklung und wird auch weiterhin alle Anstrengungen zur weiteren Verbesserung der Verkehrssicherheit unternehmen. Sie beobachtet sorgfältig die im Bericht angesprochene – wenn auch gegenüber Alkoholfahrten auf verhältnismäßig niedrigem Niveau – zu verzeichnende steigende Tendenz beim Fahren unter Drogeneinfluss, die jedoch nicht nur auf dem besorgniserregenden steigenden Konsum von Betäubungsmitteln, sondern auch auf der höheren Kontrollsensibilität der Verfolgungsbehörden und Durchführung von speziellen Drogenerkennungsprogrammen beruhen kann, die infolge der gesetzlichen Normierung des absoluten Drogenverbots im Straßenverkehr gem. § 24a Abs. 2 StVG stattgefunden haben.

Mit Sorge betrachtet die Bundesregierung die im Bericht angesprochene hohe Beteiligung der Risikogruppe junger Fahrer, insbesondere derjenigen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren, am gesamten Unfallaufkommen. Rückblickend auf ihre langjährigen Erfahrungen zur Verringerung des Unfallrisikos junger Fahrer und Fahranfänger im Bereich der Ausbildung, des Erwerbs der Fahrerlaubnis, der Nachschulung in der Probezeit und sanktionsrechtlicher Maßnahmen wurden in letzter Zeit neue erfolg versprechende Maßnahmen verfolgt, die sowohl an der mangelnden Fahrerfahrung als auch an dem Ausbau der noch nicht ausgereiften Fertigkeiten von Fahranfängern ansetzen. Hierzu zählen insbesondere die 2. Fahrausbildungsphase und der Modellversuch „Begleitetes Fahren ab 17“.

Soweit der Bericht gesetzliche Änderungen (wie z. B. zu § 142 StGB) vorschlägt, ist anzumerken, dass die Bundesregierung ständig und unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen prüft, ob Verbesserungen im Verkehrsverwaltungsrecht und Verkehrsstrafrecht erforderlich sind. Hierfür werden insbesondere auch Empfehlungen der in diesem Bereich tätigen Institutionen und Fachkonferenzen, wie denen des Deutschen Verkehrsgerichtstages, hinzugezogen, der im Jahre 2003 Empfehlungen zu § 142 StGB (unerlaubtes Entfernen vom Unfallort) beschlossen hat. Daneben werden insbesondere aber auch Erfahrungen der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis berücksichtigt.

Die Bundesregierung ist, wie eingangs dargestellt, der Auffassung, dass letztlich nur ein multidisziplinärer Ansatz mit vielschichtigen Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit und Senkung der Verkehrsdelinquenz Erfolg versprechend ist.

4 Ausgewählte Bevölkerungsgruppen bzw. Tätergruppen

4.1 Kinder und Jugendliche als Täter und Opfer

4.1.1 Kurzfassung des Beitrags zu Kindern und Jugendlichen als Täter und Opfer
Strafrechtlich relevantes Verhalten – insbesondere gelegentliche und bagatellhafte Eigentumsdelikte, aber auch einfache Körperverletzungen – tritt bei jungen Menschen gehäuft auf. Dies kann in allen westlichen Ländern seit der Einführung von Kriminalstatistiken, mithin seit mehr als hundert Jahren, beobachtet werden. Im Alter von etwa zehn bis zwölf Jahren beginnt die Quote der überwiegend leichten Normverstöße anzusteigen, erreicht etwa mit 17–18 Jahren ihren Höhepunkt und sinkt nach dem 20. Lebensjahr allmählich wieder ab. Dieser Verlauf tritt bei Mädchen etwas früher ein und bewegt sich auf niedrigerem Niveau als bei Jungen. Dunkelfelddaten zeigen, dass die Spitzenwerte der Delinquenz etwas früher zu verzeichnen sind, als Hellfelddaten dies nahelegen. Aber auch die Dunkelfeldebefunde folgen insgesamt diesem Altersverlauf.

Nach gesicherten Erkenntnissen nationaler wie internationaler Forschung ist delinquentes Verhalten bei jungen Menschen weit überwiegend episodenhaft. Es bleibt auf einen bestimmten Entwicklungsabschnitt beschränkt, kommt in allen sozialen Schichten vor und ist als im statistischen Sinne „normales“ Phänomen zu bezeichnen. Ursächlich sind zumeist keine gravierenden Störungen oder Erziehungsdefizite. Vielmehr sind zeitweilige Normabweichungen in der Form auch strafbarer Verhaltensweisen als den Adoleszenzprozess begleitende Vorgänge des Normlernens regelmäßig zu erwarten. Aus der Auffälligkeit von Kindern und Jugendlichen kann somit nicht abgeleitet werden, dass diese jungen Menschen auch langfristig delinquent bleiben werden. Bei der überwiegenden Mehrzahl ist gerade dies – auch wenn keine staatliche Intervention erfolgt – nicht der Fall.

Es existieren jedoch auch, freilich erheblich seltener, lange andauernde kriminelle Entwicklungen verbunden mit der gehäuften Begehung auch schwerer Straftaten. Zahlreiche kriminologische Längsschnittstudien belegen die Existenz dieser recht kleinen Gruppe junger Menschen, die über viele Jahre – teilweise bis in das mittlere und späte Erwachsenenalter hinein – kriminelle Delikte begeht. Es lassen sich auch gewisse Muster jener Entwicklungsverläufe benennen, die zu massiver, länger dauernder Kriminalität führen.

Es kann als gesichert gelten, dass nicht einzelne Faktoren, die für sich immer nur mäßige Auswirkungen haben, hierfür relevant sind. Entscheidend sind die Kumulation von Risikofaktoren und das Fehlen entsprechender, zeitgerecht verfügbarer schützender und abpuffernder Einflussgrößen. Bedeutsam sind zum einen – neben Persönlichkeitsmerkmalen und Temperamentsfaktoren – vor allem Einflüsse der familiären Sozialisation, hier insbesondere die Eltern-Kind-Bindung sowie Gewalterfahrungen im familiären Nahraum. Gerade in diesem Bereich zeigt sich die enge Verknüpfung von Opfererfahrungen und Tathandeln: Vor allem jene jungen Menschen, die als Kinder unzureichend gefördert wurden, hohen Belastungen ausgesetzt waren und selbst Opfer von Gewalt wurden, weisen ein erhöhtes Risiko langfristig krimineller Entwicklung auf. Daher gilt grundsätzlich, dass Kinder und Jugendliche nicht so sehr als Täter, sondern vielmehr als Opfer unserer gesteigerten Aufmerksamkeit und Zuwendung bedürfen.

Bedeutsam sind diesbezüglich aber auch die sozialen Rahmenbedingungen des Aufwachsens. Sie entscheiden darüber, in welchem Umfang sich individuelle und/oder familiäre Risikofaktoren für delin-

quentes Verhalten tatsächlich realisieren. Unzureichend geklärt ist derzeit die Frage, welche Faktoren für den Abbruch beziehungsweise „Ausstieg“ aus einer längerfristig angelegten „kriminellen Karriere“ ursächlich sind. Vorliegende Studien zeigen jedoch zumindest deutlich, dass ein solcher Ausstieg auch relativ spät noch möglich ist.

Wesentlich dafür, ob junge Menschen mit Kriminalität auffällig werden, sind neben familiären Faktoren auch soziale Benachteiligungen von Kindern und ihren Familien. Diese stehen mit einer Vielzahl weiterer Faktoren in Zusammenhang. Sie beeinflussen unter anderem die Erziehungskraft von Familien, die unter den Bedingungen sozioökonomischer Belastungen deutlich beeinträchtigt sein kann.

Ein besonderer Faktor sind in diesem Zusammenhang auch Migrationserfahrungen und damit verbundene Schwierigkeiten der Integration, die sich nachteilig auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen auswirken können. So gilt nach wie vor, dass junge Menschen aus Migrantenfamilien in ihren Bildungsoptionen erheblich benachteiligt sind. Diese mit Migrationsprozessen verbundenen Probleme und sozialen Belastungen stehen auch in einem engen Zusammenhang mit innerfamiliären Gewaltphänomenen, die bei Migrantenfamilien deutlich häufiger zu verzeichnen sind. Solche Schwierigkeiten stellen einen wesentlichen Grund dafür dar, dass auch aktuell noch eine erhöhte Belastung insbesondere junger männlicher Jugendlicher und Heranwachsender, insbesondere im Bereich der Gewaltkriminalität gefunden werden kann.

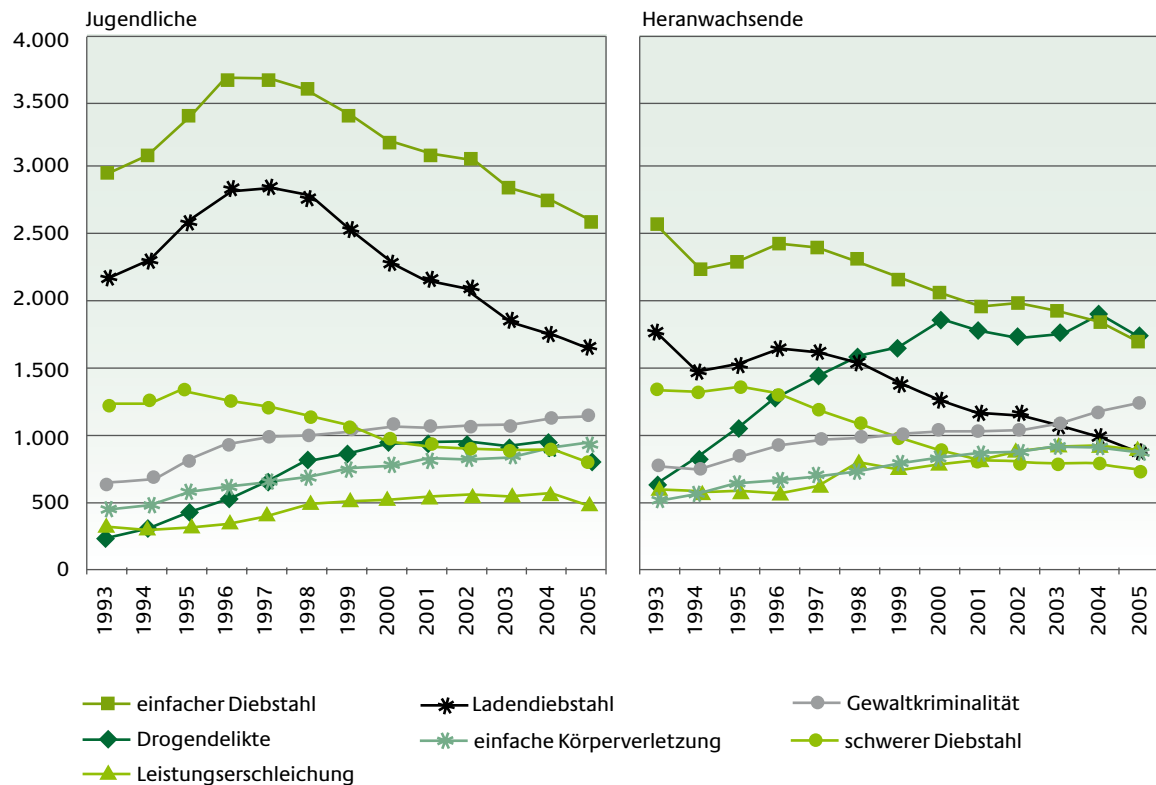
Aktuell wirksame Einflussgrößen, die sowohl das Bild der registrierten Kriminalität junger Menschen beeinflussen, also das, was schließlich sichtbar wird, als auch Effekte darauf haben, ob Prozesse des Normlernens befördert werden bzw. Risiken ungünstiger Entwicklungen abgepuffert werden, sind auch die in den letzten Jahren zunehmend ausgeweiteten Aktivitäten der Kriminal- und Gewaltprävention bei jungen Menschen.

Es lassen sich gegenüber dem 1. PSB für Deutschland auf Ebene der polizeilichen Daten, also im Hellfeld, deutliche Rückgänge der von Kindern und Jugendlichen begangenen Eigentumsdelikte erkennen. Dies steht im Kontrast zu einem Anstieg der im Hellfeld durch die Polizei registrierten Gewaltkriminalität, die von jungen Menschen begangen wurde.

Innerhalb der Kategorie der Gewaltkriminalität finden sich allerdings recht unterschiedliche Arten von Straftaten, für die sich divergente Trends identifizieren lassen. So gingen schwerwiegende Gewaltdelikte, z. B. Tötungen und Raubdelikte, im Hellfeld zurück. Anstiege finden sich hingegen für einfache und qualifizierte Körperverletzungen, die den größten Anteil an dem polizeilichen Summenschlüssel der Gewaltkriminalität haben. Weiter finden sich Zunahmen der registrierten Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, hier in erster Linie wegen Besitz von Cannabis.

Kontrastierungen der Polizei- und Justizstatistiken einerseits und der Befunde aus Dunkelfelderhebungen andererseits lassen insgesamt gesehen den Schluss zu, dass es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu einer erhöhten Sichtbarkeit der Kriminalität junger Menschen gekommen ist. Den gestiegenen Zahlen polizeilich registrierter Fälle liegen keine realen Zunahmen zugrunde. Auch eine qualitative Verschärfung, im Sinne eines steigenden Schweregrades der Delikte, ist empirisch nicht festzustellen. So zeigen alle vorliegenden Dunkelfeldstudien Rückgänge der Gewalt junger Menschen. Dies bezieht sich sowohl auf die im schulischen Kontext begangenen Handlungen als auch auf Handlungen außerhalb der Schule. Daten der Versicherungswirtschaft bestätigen die entsprechenden Befunde von Dunkelfeldstudien.

Schaubild K4.1-1: Entwicklung der polizeilich registrierten tatverdächtigen (TVBZ) Jugendlichen und Heranwachsenden für verschiedene Delikte 1987–2005



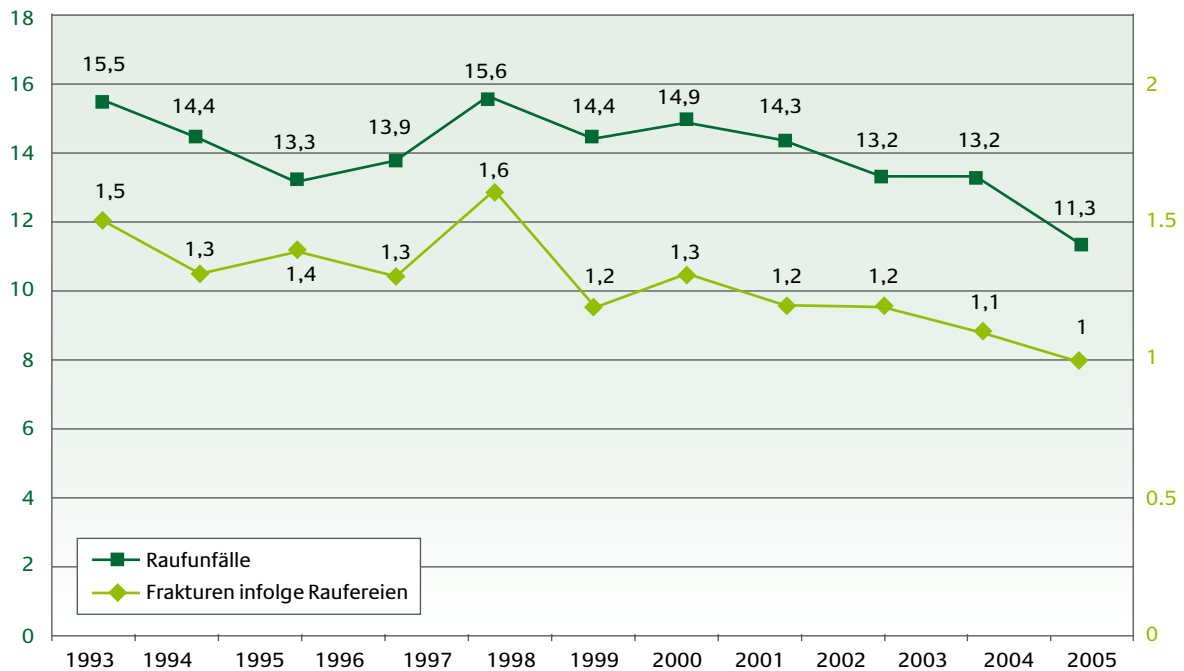
Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik.

Als Konsequenz dieses Trends geraten zunehmend Vorfälle von geringerem Schweregrad zur Kenntnis von Strafverfolgungsbehörden und Justiz. Damit verbunden ist auch ein allmählicher Rückgang des Durchschnittsalters der registrierten minderjährigen Tatverdächtigen. Dies hat weiter zur Folge, dass es vermehrt zu Verfahrenseinstellungen kommt, wodurch die polizeilichen Tatverdächtigenzahlen einerseits und Verurteiltenzahlen auf Gerichtsebene andererseits sich zunehmend auseinanderentwickelt haben.

Eine Ausnahme von dem tendenziellen Rückgang delinquenten Verhaltens junger Menschen ist bei der Drogendelinquenz zu erkennen. Hier weisen auch Dunkelfeldstudien auf eine Zunahme der Verbreitung des Kontaktes junger Menschen, vor allem mit Cannabis, hin. Allerdings dominiert dabei der vorübergehende Konsum; langfristige Drogenkarrieren lassen sich nicht in steigendem Maße erkennen.

Einen wichtigen Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen der letzten Jahre dürfte die veränderte Bewertung von Gewalt bilden. So wird Gewalt als Mittel der Erziehung zunehmend abgelehnt. Ebenso sinkt die Akzeptanz und Befürwortung von Gewalt als Mittel der Konfliktaustragung unter Jugendlichen. Dies gilt, sowohl für junge Menschen selbst als auch für ihre Bezugspersonen. In einem solchen Klima ist auch eine erhöhte Aufmerksamkeit für derartige Phänomene zu erwarten. Ferner haben sich Verwaltungsvorschriften von Ministerien und Behörden dahingehend ausgewirkt, dass Gewaltvorfälle an Schulen heute häufiger als in früheren Jahren zur Anzeige gebracht werden.

Schaubild K4.1-2: Raufunfälle und Frakturen infolge von Raufereien je 1.000 versicherte Schüler 1993–2003



Datenquelle: BUNDESVERBAND DER UNFALLKASSEN (Hg.), 2005.

Ein weiterer wichtiger Aspekt liegt in der positiven Entwicklung der Kriminalprävention bei jungen Menschen. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Maßnahmen zur Prävention für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen entweder neu konzipiert und erprobt oder aber auf breiterer Ebene zur Anwendung gebracht. Präventionsmaßnahmen richteten sich vor allem auf Gewaltdelikte, daneben auch auf Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit und Drogenmissbrauch.

Verstärkte Präventionsmaßnahmen gehen regelmäßig mit einer gesteigerten Aufmerksamkeit für die betreffenden Deliktarten einher. Sie erhöhen das allgemeine Problembewusstsein und damit auch die Öffentlichkeit und Sichtbarkeit dieser Delinquenz. Soweit entsprechende Daten vorliegen, bestätigen sie diese Entwicklung.

Erkenntnisse aus internationaler und nationaler Längsschnittforschung verweisen darauf, dass wesentliche Risikofaktoren für „kriminelle Karrieren“ schon in frühen Entwicklungsphasen auftreten und ihre Wirksamkeit von dort ausgehend allmählich entfalten. Von wissenschaftlicher Seite werden daher vermehrt Präventionsmaßnahmen gefordert, die bereits im Vorschul- und Kleinkindalter ansetzen. Darüber wird für wichtig erachtet, Familien in Risikokonstellationen gezielt zu erreichen, um sie zu unterstützen und die Entwicklung ihrer Kinder positiv zu beeinflussen. Internationale Befunde zu den Erfolgsaussichten solcher Konzepte sind zwar sehr ermutigend; Forschung und Praxis in Deutschland sind in dieser Hinsicht aber noch in einem relativ frühen Stadium und bedürfen weiteren Ausbaus.

Zur Entwicklung von Umfang und Struktur liegen nur wenige deutsche Studien vor, die unter Einschluss von nicht registrierten Vorfällen aus dem Dunkelfeld die Entwicklung in den letzten Jahren

beleuchten. Die schmale Informationsbasis deutet darauf hin, dass es auch hier zu positiven Entwicklungen, d. h. zu Rückgängen gekommen ist. Gut abgesichert kann dies für die Eigentumsdelinquenz festgestellt werden. Für die Gewaltdelikte, die bei Kindern wesentlich seltener und weniger schwerwiegend sind, lassen die wenigen Dunkfeldstudien mit jungen Schülern ebenfalls deutliche Rückgänge annehmen. Hinweise darauf, dass sich innerhalb der delinquenten strafunmündigen Kinder der harte Kern, d. h. der Anteil der kleinen Gruppe der massiv, d. h. gehäuft und mit schweren Delikten auffälligen Kindern vermehrt haben könnte, sind nicht zu erkennen.

Studien haben sich hier vor allem auch mit der institutionellen Handhabung von Kinderdelinquenz befasst. Zentral ist hier der Befund, dass die Kooperation von Polizei einerseits sowie Kinder- und Jugendhilfe andererseits dringend der Verbesserung bedarf. Entsprechende Vorhaben und Modelle sind in verschiedenen Kommunen und Bundesländern dazu auf den Weg gebracht worden.

Von wissenschaftlicher Seite sind ferner Präventionsmaßnahmen zu befürworten, die der Bedeutung früher Risikofaktoren Rechnung tragen und bereits im Vorschul- und Kleinkindalter ansetzen. Es liegen für Deutschland wissenschaftlich gut abgesicherte Programme vor, die eine Ausweitung evidenzbasierter Prävention, die sich an Kinder, Eltern und Kindergärten sowie Schulen richtet, ermöglichen würde. Über solche universellen Maßnahmen der Prävention hinaus wird zusätzlich für wichtig erachtet, besonders belastete Familien in Risikokonstellationen gezielt zu erreichen. Internationale Befunde zu den Erfolgsaussichten solcher Konzepte sind sehr ermutigend; Forschung und Praxis in Deutschland haben sich auch diesem Bereich zugewandt. Die Vorhaben sind hier noch in einem relativ frühen Stadium und bedürfen der Erprobung und Evaluation ihrer Effekte.

4.1.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die dargestellten Ergebnisse im vorliegenden Abschnitt, aber auch in den Kapiteln 6.1 und 6.2 bestätigen das Festhalten der Bundesregierung an einer Jugendkriminalrechtspolitik mit Augenmaß, die auf soliden empirischen und kriminologischen Befunden basiert.

Besondere Bedeutung kommt dabei der Prävention zu. Die Bundesregierung teilt die dargelegte wissenschaftliche Einschätzung, dass sich die Kriminalprävention gerade bei jungen Menschen, wo sie besonders wichtig und Erfolg versprechend ist, sehr erfreulich entwickelt hat. Die vielfältigen Maßnahmen in den Ländern und Kommunen bis hin zu Aktivitäten an Schulen, in Vereinen und privaten Initiativen sowie die Beiträge des Bundes zeigen Erfolge, die überzeugen. Dies sollte alle diejenigen, die im Bereich der Prävention Verantwortung tragen oder übernehmen möchten, ermuntern, in ihren Bemühungen nicht nachzulassen. Für die Bundesregierung bleibt die Kriminalprävention ein zentrales Anliegen. Sie setzt sich insbesondere dafür ein, dass die Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention beim Deutschen Jugendinstitut, die sich zu einem elementaren Bestandteil der Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention entwickelt hat, im Lichte der aktuellen und künftigen Erfordernisse, auch im Hinblick auf eine Effektevaluation, weitergeführt wird.

Auch hinsichtlich der Strafverfolgung und Maßnahmen bzw. Reaktionen neben dem breiteren Feld der allgemeinen Kriminalprävention sind Verbesserungen bei der Bekämpfung von Jugendkriminalität vornehmlich durch Anwendung bestehender rechtlicher Möglichkeiten zu erwarten, also nicht vorrangig durch gesetzgeberische Aktivitäten. Dies betrifft insbesondere Fragen der Kooperation von Polizei, Jugendhilfe, Staatsanwaltschaft und Gerichten, aber z. B. auch die Problematik der möglichst frühzeitigen Erkennung sich abzeichnender schwerwiegender Entwicklungsauffälligkeiten. Diese Verbesserungsmöglichkeiten fallen ebenfalls vorwiegend in die Zuständigkeit

der Länder und Kommunen, die sich entsprechender Ansätze auch bereits annehmen. Anlass zu grundsätzlichen gesetzgeberischen Änderungen geben die hier vorliegenden Ergebnisse nicht. Das geltende Jugendstrafrecht hat sich bewährt. Es bietet ausreichende und angemessene Möglichkeiten zur flexiblen Verfahrensgestaltung und zur differenzierten Reaktion und Sanktionierung bei Straftaten junger Menschen. Deren Straftaten sind insgesamt weiterhin von leichter bis mittelschwerer Delinquenz geprägt. Die kriminologischen und empirischen Erkenntnisse, die für die Ausgestaltung des Jugendkriminalrechts unter dem Erziehungsgedanken maßgeblich waren, haben unverändert Gültigkeit. Auch der statistische Anstieg der Jugendkriminalität in den 90er Jahren, dessen Bedeutung nach der differenzierten Betrachtung des vorliegenden Abschnitts eher zu relativieren ist, sowie bestimmte gravierendere Erscheinungsformen von Jugendkriminalität, insbesondere im Bereich der Gewaltdelikte, lassen sich grundsätzlich mit dem vorhandenen rechtlichen Instrumentarium bewältigen.

Dessen ungeachtet lassen sich Besorgnis erregende Entwicklungen in einzelnen, insbesondere regionalen oder stadtteilbezogenen Problembereichen nicht von der Hand weisen. Deren Ursachen liegen jedoch nicht in einem unzureichenden Jugendstrafrecht. Gefordert sind hier vor allem Maßnahmen der Prävention und eine gezielte Jugendarbeit. Die differenzierten Möglichkeiten, die das Jugendstrafrecht bietet, sind ihrerseits konsequent zu nutzen. Deshalb ist es unerlässlich, dass in der Praxis ein ausreichendes Angebot an geeigneten ambulanten Maßnahmen, wie sie das Jugendgerichtsgesetz vorsieht, zur Verfügung steht.

Die Bundesregierung wird sich daher im Wesentlichen auf das im Koalitionsvertrag vorgesehene Vorhaben beschränken, für Extremfälle hochgefährlicher junger Täter als Ultima Ratio die Möglichkeit einer nachträglichen Sicherungsverwahrung auch im Jugendstrafrecht zu eröffnen. Weitere Änderungen, die die Bundesregierung ins Auge fasst, betreffen einzelne Verfahrensregelungen zur Anwesenheit der Eltern in der Hauptverhandlung und zur Rechtsstellung des Verletzten im Jugendstrafverfahren. Im Übrigen soll, wie ebenfalls im Koalitionsvertrag vorgesehen, überprüft werden, ob Änderungen der Regelungen zu den familiengerichtlichen Handlungsmöglichkeiten angezeigt sind, um im Falle von Kindeswohlgefährdungen, einschließlich erheblicher strafrechtlicher Auffälligkeit, früher und effektiver intervenieren zu können. Das Bundesministerium der Justiz hat dazu im Frühjahr 2006 eine Arbeitsgruppe mit Expertinnen und Experten aus Praxis, Wissenschaft und Behörden eingesetzt, die sich intensiv mit den entsprechenden Fragen befasst und ggf. Lösungsvorschläge erarbeiten wird.

4.2 Zuwanderer als Täter und Opfer

In Deutschland leben nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2005 insgesamt 15,3 Millionen Menschen, also fast ein Fünftel der Bevölkerung, mit Migrationshintergrund. Zu der etwa zehn Millionen umfassenden Zuwandererpopulation, die in diesem Bericht näher betrachtet wird, zählen neben den in Deutschland lebenden 7,32 Millionen Ausländern vor allem die seit 1990 eingewanderten 2,48 Millionen Aussiedler und Spätaussiedler (einschließlich deren Angehöriger).⁹ Der Heterogenität der Migrationskontexte wäre die Dichotomie deutsch – nicht deutsch kaum angemessen. Als Deutsche zählen neben den Autochthonen auch die Spätaussiedler und die in deren Aufnahmebescheid einbezogenen Ehegatten und Abkömmlinge, die schon kurz nach ihrer Einreise den deutschen Pass erhalten (ausgenommen die nach Ausländer- bzw. Aufenthaltsrecht mitgereisten Angehörigen), und auch etwa

⁹ Infolge einer Registerbereinigung waren Ende 2005 im Ausländerzentralregister 6,76 Millionen Ausländer erfasst.

3,5 Millionen eingebürgerte Zuwanderer. Als nicht deutsch gelten aber z. B. auch etwa 1,6 Millionen in Deutschland geborene Ausländer. Für eine Analyse des Zusammenhangs zwischen Zuwanderung und Kriminalität muss man jedenfalls nach der Dauerhaftigkeit des Aufenthaltsrechtes differenzieren können, das wesentlich die Lebensperspektive bestimmt, mit der Zuwanderer ihre Existenz in Deutschland organisieren. Dies erlaubt – wenn auch recht grob – eine Unterscheidung zwischen Zuwanderern ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Abschnitt 4.2.1) und Zuwanderern mit deutscher Volkszugehörigkeit (Abschnitt 4.2.2).

4.2.1 Kurzfassung des Beitrags zu Zuwanderern ohne deutsche Staatsangehörigkeit

Unter den zum Stichtag 30. September 2005 in Deutschland lebenden etwa 7,32 Millionen Ausländern war jeder dritte (31,7 %) Unionsbürger, 26,1 % kamen aus der Türkei, 14,3 % stammen aus dem früheren Jugoslawien oder seinen Nachfolgestaaten. Die Staatsbürgerschaft spielt kriminologisch keine Rolle. Sie hängt aber z. T. mit dem Zuwanderungsstatus zusammen, wenn etwa Asylsuchende und Flüchtlinge aus Ländern kommen, in denen Bürgerkriege geführt wurden (z. B. den Nachfolgestaaten Jugoslawiens), was eine länger dauernde Duldung nach sich zieht. Der damit wiederum zusammenhängende prekäre Aufenthaltsstatus kann die Integration erschweren und Kriminalitätsrisiken erhöhen.

Zum Opferrisiko sind die Befunde widersprüchlich: Einerseits ergab eine bayerische Spezialauswertung der PKS bei einem Bevölkerungsanteil der Ausländer von 8,4 % einen Anteil von 11 % an den Opfern. Andererseits geben bei Schülerbefragungen nichtdeutsche Jugendliche seltener als deutsche Schüler an, Opfer von Gewalttaten geworden zu sein. Ob tatsächlich eine erhöhte Viktimisierung der ausländischen Bevölkerung in Deutschland besteht, könnte nur eine auch Ausländer einbeziehende Viktimisierungsstudie zeigen.

Die vom BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND beauftragte Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ zeigt sehr aufschlussreiche Unterschiede in der Erfahrung von körperlicher und sexueller Gewalt. Nahezu jede zweite türkische Frau (48,6 %) hatte bereits eine dieser Gewaltformen erlebt, gegenüber 38 % der Befragten insgesamt. Es handelt sich dabei vorrangig um Gewalt seitens der Partner, und es geht ferner häufig um schwere Verletzungen.

Nach der PKS 2005 besaßen 22,5 % aller Tatverdächtigen nicht die deutsche Staatsangehörigkeit (bzw. 19,4 %, berechnet ohne Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz, das Asylverfahrensgesetz oder das EU-Freizügigkeitsgesetz). Dagegen weisen verschiedene Dunkelfeldstudien und auch neue Schülerbefragungen in Duisburg und Münster sogar keine Unterschiede zu den Deutschen oder gar geringere Prävalenzen bei Nichtdeutschen auf. Die Diskrepanz zwischen erhöhter polizeilicher Registrierung und gleicher oder gar geringerer Tatbegehung laut der Selbstberichte könnte zurückgehen auf die Abhängigkeit der Strafanzeigen durch Opfer oder Tatzeugen von der Ethnie der Täter; die Forschung zeigte, dass insgesamt, aber auch besonders bei Bagatelldaten, die Anzeigequote um bis zu 18 % höher bei nichtdeutschen Tätern im Vergleich zu deutschen war.

Eine Aufgliederung der Tatverdächtigen nach dem Grund des Aufenthaltes zeigt, dass die Kriminalität der Arbeitnehmer und Gewerbetreibenden in ihrer Deliktstruktur weitgehend derjenigen der Deutschen entspricht. Allerdings weisen die Arbeitnehmer im Vergleich mit ihrem Anteil an allen nicht-deutschen Tatverdächtigen (17,8 %) eine höhere Beteiligung an einfachen (30,2 %) und gefährlichen und schweren Körperverletzungen (25 %) auf.

Tabelle K4.2-1: Ausgewählte Straftaten nichtdeutscher Tatverdächtiger nach Art des Aufenthalts 2005

	Nicht-deutsche TV insge- samt	Illegale	Angehö- rige ausl. Streit- kräfte	Touristen /Durch- reisende	Stu- denten/ Schüler	Arbeit- nehmer	Gewer- betrei- bende	Asylbe- werber	sonstige
sämtliche Delikte	519.573	64.747	3.636	41.971	42.622	92.326	15.839	53.165	205.267
	100 %	12,5 %	0,7 %	8,1 %	8,2 %	17,8 %	3,0 %	10,2 %	39,5 %
darunter:	60.194								
einfache Körper- verletzung	100 %	1,5 %	1 %	1,5 %	10,1 %	30,2 %	2,9 %	8,9 %	43,8 %
gefährliche Kör- perverletzung	40.629								
	100 %	1,9 %	1,2 %	1,7 %	16,2 %	25 %	2,2 %	10,3 %	41,5 %
Ladendiebstahl	81.054								
	100 %	1,8 %	0,4 %	14,8 %	14 %	10,7 %	0,4 %	14,9 %	43,2 %
Diebstahl unter erschwerenden Umständen	27.873								
	100 %	5,5 %	0,3 %	16,2 %	11,2 %	10,4 %	1 %	11 %	44,6 %
Leistungser- schleichung	33.739								
	100 %	3,3 %	0,3 %	6,5 %	9,8 %	9,3 %	0,2 %	14,2 %	56,2 %
Urkundenfäls- chung	23.266								
	100 %	25,3 %	0,1 %	11,3 %	3,4 %	9,6 %	2,5 %	14 %	33,7 %
Straftaten gegen AuslG u. a.	86.200								
	100 %	64 %	0,04 %	2,6 %	0,5 %	2,3 %	1 %	14 %	15,7 %
Drogendelikte	46.811								
	100 %	3,2 %	1 %	14,9 %	5 %	17,1 %	1 %	10 %	47,7 %

Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik.

Vermerk: Im Vergleich zu den Gesamtanteilen der Gruppe erhöhte Prozentwerte sind **fett**, niedrigere sind grau gedruckt.

Von den sich illegal in Deutschland Aufhaltenden geht keine schwerwiegende kriminelle Bedrohung aus; die von ihnen begangenen Straftaten bestanden überwiegend aus Verstößen gegen das Ausländerrecht, d. h. dem illegalen Aufenthalt, darüber hinaus wurden sie überproportional oft einer Urkundenfälschung (z. B. der aufenthaltsrelevanten Papiere) verdächtigt. Grundsätzlich bemühen sich nämlich Illegale – gerade um ihren Verbleib nicht zu gefährden – um Unauffälligkeit und insofern auch um Konformität.

Auch Asylbewerber begingen 2005 vorwiegend Bagatelldelikte, nämlich Verstöße gegen Residenzpflichten oder andere Normen des Ausländerrechts sowie Delikte aus Armut (Ladendiebstahl, Schwarzfahren) als Reflex ihrer eingeschränkten Lebensbedingungen.

Die tatverdächtigen Touristen und Durchreisenden stellen eine besonders heterogene Gruppe dar. Darunter sind einerseits Bagatelldeliktanten (Delikt Ladendiebstahl), dann Ausländer, die illegal arbeiten und durch Urkundenfälschung und Verstöße gegen das Ausländerrecht auffallen. Ein relativ hoher Anteil der tatverdächtigen Durchreisenden wird wegen Drogendelikten registriert. Als Touristen eingereist sind aber auch Tätergruppen, die schwere Diebstähle bewusst in Deutschland begehen.

Die Gruppe der Schüler und Studenten fällt durch erhöhte Quoten von Gewaltdelikten auf, die überwiegend aus Cliquen heraus begangen werden. Cliquen sind allerdings auch soziale Settings, in denen

(teilweise sehr traditionelle) Modelle von Männlichkeit oder Weiblichkeit normativ durchgesetzt werden. Dazu gehört bei verschiedenen männlichen Zuwanderungsgruppen, insbesondere jungen Türken, Jugendlichen aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und bei Spätaussiedlern aus den GUS-Staaten, die „Kultur der Ehre“, die sich in der Verteidigung der Familienmitglieder und der Cliquenmitglieder gegen Übergriffe demonstrieren lässt; darin liegt ein maßgeblicher Grund für Gewaltanwendung.

Bei der Strafverfolgung zeigte die Forschung für die Jahre 2001 und 2002, wobei summarisch die durchschnittliche Strafhärte (gemessen aufgrund der Dauer unbedingt zu verbüßender Freiheitsstrafen) für Deutsche und Nichtdeutsche gegenübergestellt wurde, dass Zuwanderern längere Strafen zugemessen wurden. So hatten Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung ein 1,4-mal höheres Risiko, für das gleiche Delikt (schwerer Diebstahl) eine unbedingte Freiheitsstrafe zu erhalten. Darüber hinaus wurde gegen Ausländer häufiger als gegen Deutsche Untersuchungshaft angeordnet und anschließend häufiger unbedingte Freiheitsstrafe angeordnet.

Zusammenfassend: Bei der Bewertung der höheren Registrierung insbesondere für Gewalttaten von Arbeitnehmern, Schülern und Studenten, nicht aber von Asylbewerbern, ist vor allem der Umstand mit zu berücksichtigen, dass die ausländische Wohnbevölkerung nach Bildung und Stellung im Beruf sowie Einkommens- und Wohnsituation schlechter gestellt ist als die deutsche. Eine höhere Belastung auch mit Gewaltdelikten hängt auch bei deutschen Bevölkerungsangehörigen mit der Schicht und der Lebenslage zusammen. Wie bei unteren sozialen Schichten insgesamt gibt es zudem Hinweise, dass auch Zuwanderer von der deutschen Bevölkerung und der Polizei besonders aufmerksam beobachtet und eher angezeigt werden. Beachtenswert ist aber in diesem Zusammenhang, dass die zweite und dritte Generation selbst dann, wenn bzw. insoweit sie eingebürgert wurde, höhere Belastungen aufweist. Dieser Teil von Zuwanderern, die schon lange in Deutschland leben bzw. hier geboren sind, befindet sich in einer konflikthaften Identitätslage. Ganz allgemein weist die zweite und dritte Generation aus Zuwandererfamilien Bildungsdefizite auf, wodurch ihre Lebensperspektiven in ein Ungleichgewicht zu den gesellschaftlichen Erfolgserwartungen geraten. Nicht nur stagniert der Eingliederungsprozess in die gesellschaftlichen Institutionen von Schule und Berufsausbildung, zuweilen erfolgt sogar eine Rückwendung zur eigenen Ethnie und ihren Werten. Diese Problematik muss künftig stärker als bisher Beachtung finden.

4.2.2 Kurzfassung des Beitrags zu Zuwanderern mit deutscher Volkszugehörigkeit (Spätaussiedler)

Seit dem Inkrafttreten der Neuregelung des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes zum 1. Januar 1993 sind – einschließlich ihrer Familienangehörigen – gut 1,6 Millionen Personen aus dem Kreis der deutschen Volkszugehörigen mit dem Status des Spätaussiedlers in Deutschland aufgenommen worden. Zwischen Januar 1998 und Ende April 2006 waren dies rund 663.000 Personen.

In rechtlicher Hinsicht haben Spätaussiedler im Gegensatz zu anderen Zuwanderergruppen den wesentlichen Vorteil, dass sie alsbald nach ihrem Zuzug nach Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten. In sozialpsychologischer Hinsicht teilen sie freilich das Schicksal der anderen bis zu einem hohen, freilich empirisch nicht genau bekannten Grad: Sie werden, da sie aus einer fernen Region und einer als unterschiedlich erlebten Kulturtradition kommen, von den Einheimischen als Fremdlinge angesehen, mit Vorbehalten beobachtet und gegebenenfalls auch offen abgelehnt. Für die Spätaussiedler erwachsen demnach aus der Spannung zwischen ihrem rechtlichen und ihrem sozialpsychologischen Status in der Aufnahmegesellschaft spezifische Herausforderungen des Einlebens in die neue Umgebung. Die Mehrzahl von ihnen bewältigt, wie dies auch bei anderen Zuwanderergruppen der Fall war und ist, die Schwierigkeiten über kurz oder lang. Die Integration gelingt am

Ende den meisten, manchen ganz bruchlos, anderen wiederum mit Einschränkungen im Vergleich zu ihrer Biographie bzw. ihrem Status im Herkunftsland. Nur ein kleiner Anteil der Spätaussiedler gerät in erhebliche Integrationsschwierigkeiten bzw. verharret in länger andauernden Problemlagen. Aus solchen Schwierigkeiten und Problemlagen können sich, statt anderer Auffälligkeiten, auch vermehrt Straftaten entwickeln.

Verlässliche Angaben über die von Spätaussiedlern begangenen bzw. registrierten Straftaten gibt es nicht. Exakte Belastungszahlen im Vergleich zu den Einheimischen oder den Nichtdeutschen lassen sich im Regelfall nicht berechnen, schon gar nicht für das gesamte Bundesgebiet. Stützt man sich auf die ansonsten verfügbaren Informationen, wie länderbezogene statistische Sonderauswertungen von Polizeidaten oder Ergebnisse wissenschaftlicher Projekte, dann erscheint das mittlere Ergebnis eindeutig: Es gibt keine relativ zu anderen Gruppen überhöhte „Spätaussiedlerkriminalität“ in Deutschland.

Das in der Öffentlichkeit vorhandene, in den Medien anhand von besonderen Vorfällen hervorgehobene bzw. bekräftigte und auch im Bereich der Strafverfolgungsinstitutionen verbreitete gegenteilige Eindrucksbild steht auf den ersten Blick in deutlichem Gegensatz zu diesem Befund. Der Gegensatz kann mit den verfügbaren Quellen für eine objektive Lagebestimmung auch derzeit nicht vollständig befriedigend aufgelöst werden. Jedoch zeigt sich, dass ein Großteil der Differenzen auf eine besondere Teilgruppe der Spätaussiedler zurückgeführt werden kann: männliche Jugendliche und Heranwachsende, seltener auch Jungerwachsene, die mit der letzten großen Welle der Spätaussiedlung ab Mitte der 1990er Jahre nach Deutschland kamen. Viel mehr von ihnen wurden im Vergleich zu den früher Zugewanderten anscheinend ohne bzw. ganz gegen ihren ausdrücklichen Willen von den Eltern mit auf die Reise genommen. Sie waren (schon) stärker als die Angehörigen voriger Generationen in die Herkunftskultur ihres Geburtslandes, bevorzugt etwa Kasachstan oder Russische Föderation, integriert, einschließlich der engen Einbindung in Gleichaltrigengruppen. Bei ihnen brechen daher hierzulande recht augenscheinlich Anpassungskonflikte relativ besonders häufig und besonders heftig auf.

Tabelle K4.2-2: Veränderungen bei tatverdächtigen Spätaussiedlern in Bayern zwischen 1997 und 2004

Jahr	Veränderung in Prozent jeweils gegenüber dem Vorjahr bei den/dem:			
	Spätaussiedlern als TV	Anteil von Spätaussiedlern an allen TV	registrierten Straftaten von Spätaussiedlern	Anteil der Straftaten von Spätaussiedlern an allen registrierten Straftaten
Ausgangsjahr = 1997				
1998	11,9 %	6,1 %	21,6 %	4,0 %
1999	10,6 %	6,8 %	10,5 %	4,4 %
2000	5,3 %	7,1 %	8,8 %	4,8 %
2001	4,4 %	7,3 %	1,9 %	4,7 %
2002	4,0 %	7,5 %	3,0 %	4,9 %
2003	5,6 %	7,7 %	6,8 %	5,1 %
2004	0,1 %	7,4 %	1,9 %	5,1 %

Datenquelle: LUFF, J., 2005.

Dass gerade junge Männer aus Einwanderungsgruppen diejenigen sind, die entsprechende Konflikte externalisieren, also nach außen und ggf. gewalttätig abreagieren, entspricht den Befunden internationaler Studien über Integrationsprozesse und Desintegrationsprozesse bei der so genannten ersten im Verhältnis zur so genannten zweiten Zuwanderergeneration. Alkohol- und Drogenkonsum sind besonders geeignet, die Probleme und Konflikte zu verschärfen.

Aufgrund von differenzierten Sondererhebungen der Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei lässt sich ein Bild der Entwicklung der amtlich registrierten Kriminalität in Deutschland, exemplarisch für ein Bundesland, zeichnen, das insgesamt für eine nicht dramatisierende Beurteilung spricht. Aus den in Tabelle K4.2-2 wiedergegebenen Werten sieht man, dass es noch 1998 und 1999 einen deutlichen Zuwachs von tatverdächtigen Spätaussiedlern gegenüber den Vorjahren gab und dass die Entwicklung sich bei den für diese Tatverdächtigen registrierten Straftaten noch um einiges stärker ausprägte. Seither flacht der Zuwachs zwar nicht von Jahr zu Jahr gleichmäßig, aber im Gesamttrend doch merklich ab. Bei einer linearen Verlängerung dieses Trends in die Jahre ab 2005, wofür bislang keine empirischen Angaben veröffentlicht sind, würde dies bedeuten, dass man mit einer Stabilisierung der Kriminalitätsslage rechnen darf. Die statistisch gegenläufigen Trends bei dem Anteil der Spätaussiedler an allen in Bayern registrierten Tatverdächtigen bzw. bei dem Anteil der von Spätaussiedlern begangenen Delikte an allen aufgeklärten Straftaten in Bayern deuten freilich an, dass das Deliktniveau im Vergleich zu anderen Gruppen nicht nachgelassen hat.

Wenn man die Tatverdächtigenbelastungszahl (TVBZ) der in Bayern nach Tataufklärung ermittelten Spätaussiedler berechnet, dann sieht man Folgendes: Die Altersgruppe der unter 10-Jährigen ist, wie das dem sonst gewohnten Bild der PKS für die Einheimischen entspricht, durchgehend noch weitestgehend unauffällig. Bei den 10- bis unter 14-Jährigen (ebenfalls) noch Strafunmündigen geht der Gesamttrend der Auffälligkeit deutlich nach unten. Bei den Jugendlichen, also den 14- bis 17-Jährigen, zeigt sich jedenfalls kein Anstieg, wenn nicht sogar der Beginn eines Abwärtstrends. In den folgenden Altersgruppen ist der Belastungsanstieg teilweise sehr beachtlich. Anschaulich formuliert – und so wird dies in Fachkreisen auch teilweise gesehen – erweckt dies den Eindruck, dass in der jetzt jungen Generation, die schon vorwiegend in Deutschland geboren wurde, eine Stabilisierung eingetreten ist, während die ab Mitte der 1990er Jahre besonders auffällige junge „Problemgeneration“ sozusagen „die nächsten Altersstufen hinaufzuwachsen“ scheint. Das spezifische (auch) kriminalpräventive Potenzial an Integrationsmaßnahmen wäre, so betrachtet, in den nächsten Jahren bevorzugt auf die Heranwachsenden und Jungerwachsenen zu konzentrieren. Insgesamt spricht vieles bereits mittelfristig für ein Nachlassen der strafrechtlichen Auffälligkeiten (der jungen Männer) dieser Zuwanderergruppe und für eine Normalisierung in Bezug auf die Innere Sicherheit.

4.2.3 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die ganz überwiegende Mehrheit der Ausländer in Deutschland tritt strafrechtlich nicht in Erscheinung. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die seit vielen Jahren in Deutschland leben oder hier aufgewachsen und bereits in hohem Maße integriert sind. Bei der höheren Kriminalitätsbelastung von Nichtdeutschen gemäß polizeilicher Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik sind Faktoren zu beachten, die einen Vergleich mit der deutschen Wohnbevölkerung nur bedingt ermöglichen. So werden verschiedene Ausländergruppen (z. B. Durchreisende ohne längeren Aufenthalt in Deutschland) von der Bevölkerungsstatistik nicht erfasst, wohl aber deren Taten in der Polizeilichen Kriminalstatistik bzw. Strafverfolgungsstatistik. Hinzu kommt, dass etwa ein Viertel der nichtdeutschen Tatverdächtigen gegen ausländer- oder asylverfahrensrechtliche Strafvorschriften verstoßen haben, also gegen Normen, die im Wesentlichen nur von Ausländern verletzt werden können. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Ausländer zum Teil eine spezifische Altersstruktur und soziale Belastungsfaktoren wie fehlende Berufsausbildung bzw. Arbeitslosigkeit aufweisen, die auch bei deutschen Staatsangehörigen das Risiko strafbaren Verhaltens erhöhen. Auch das Gros der in Deutschland lebenden Spätaussiedler sowie deren Familienangehöriger tritt nicht häufiger als andere Deutsche strafrechtlich in Erscheinung. Eine Ausnahme bilden insoweit die jungen männlichen Spätaussiedler der letzten Einwanderungswelle. Sie wurden häufig ohne eigenen oder sogar ihren ausdrücklichen Willen

von den Eltern nach Deutschland verbracht. Mangelnde Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft führt zu Abschottungstendenzen, die ihrerseits in soziale Isolation führen und Belastungsfaktoren wie Arbeitslosigkeit begünstigen. Diese Geburtsjahrgänge weisen eine relativ hohe Kriminalitätsbelastung auf.

Die vorliegenden Daten zeigen einen Zusammenhang zwischen Straftaten und Migrationshintergrund. Integrationsschwierigkeiten von Migranten führen zu sozialen Belastungsfaktoren, die die Gefahr einer Straffälligkeit erhöhen. Deshalb hat die Bundesregierung mit dem Zuwanderungsgesetz erstmalig Integrationsziele gesteckt und für Zuwanderer einen gesetzlich verbrieften Anspruch auf Integrationsleistungen geschaffen. Der Bund kann im Rahmen seiner Zuständigkeiten aber nur die Erstintegration anbieten. Diese wird sich in der Hauptsache auf den Spracherwerb beschränken. Daneben werden nicht mehr schulpflichtige junge Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer im Rahmen der Jugendsozialarbeit vor, während und nach den Integrationskursen von den Jugendmigrationsdiensten im Wege des Case Managements sozialpädagogisch begleitet. Für erwachsene Zuwanderer wird eine Betreuung und Beratung durch die Migrationserstberatung angeboten, die – ebenfalls im Wege des Case-Management-Verfahrens – den Integrationsprozess entsprechend den individuellen Fähigkeiten und dem Bedarf an Fördermaßnahmen initiieren und steuern soll. Ferner finanziert der Bund eine Reihe von ergänzenden Maßnahmen zur Förderung der gesellschaftlichen Integration: Die Projekte dienen der Integration im Wohnumfeld, der Entschärfung sozialer Konflikte und der Akzeptanzsteigerung bei der einheimischen Bevölkerung durch die Verbesserung der Kontakte zwischen Personen mit Migrationshintergrund und Einheimischen. Für weitergehende Integrationsmaßnahmen, die der Verflechtung mit der Gesellschaft und damit auch der Prävention dienen, sind Länder und Kommunen zuständig. Die bereits laufende Evaluierung der Integrationskurse dient der Optimierung des Integrationsangebots des Bundes. Dem Erfordernis gruppenspezifischer Maßnahmen wird im Rahmen der Evaluierung ebenfalls Rechnung getragen. Die Bundesregierung fördert bereits derzeit eine empirische Studie, die sich mit der besonderen Lebenssituation von Muslimen in Deutschland befasst. Im Vordergrund steht deren Verhältnis zum Aufnahmeland Deutschland, die Relevanz von Religion für Integrationsbereitschaft und -optionen, eventuelle Integrationshindernisse und deren Bedeutung für Normkonformität sowie Einstellungen zu Demokratie und Rechtsstaat.

4.3 Professionelle Tätergruppen und Organisierte Kriminalität

4.3.1 Kurzfassung des Beitrags zu professionellen Tätergruppen und Organisierter Kriminalität

Es gibt bislang keine einhellig anerkannte Definition von Organisierter Kriminalität (OK). Unterschiedliche Vorstellungen über die wesentlichen Charakteristika von Organisierter Kriminalität bestehen sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis, der Politik und der Öffentlichkeit: Dies erschwert die Verständigung sowohl bezüglich einer zutreffenden Erfassung entsprechender Phänomene als auch mit Blick auf erforderliche bzw. geeignete Maßnahmen zu deren Kontrolle. Die gemeinsamen Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung von organisierter Kriminalität aus dem Jahr 1991 bieten die Grundlage für ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen in der deutschen Ermittlungspraxis, insbesondere durch die Benennung von Indikatoren zur Erkennung OK-relevanter Sachverhalte. Die Möglichkeiten zu effektiver Strafverfolgung werden trotz der Gesetzesänderungen der vergangenen Jahre unter Praktikern noch nicht als befriedigend eingeschätzt. Fortlaufende Initiativen auf der Ebene der EU und der UNO

dienen dem Ziel, für bestimmte, im nationalen Recht zu pönalisierende Verhaltensweisen klare Vorgaben zu erarbeiten sowie besondere, zur Bekämpfung der OK notwendige Ermittlungsmethoden im nationalen Recht vorzusehen und schließlich eine stärkere Koordinierung der Ermittlungen herbeizuführen.

Alle Tätergemeinschaften, Gruppierungen, fester gefügte Banden und kriminelle Vereinigungen bedürfen eines bestimmten Grades von Organisation, wenn ihre Taten bzw. Vorhaben auf Dauer gelingen und finanziellen Erfolg bringen sollen. Der stets drohende Verfolgungsdruck seitens der Behörden erfordert zudem organisatorische Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung des Schutzes vor Entdeckung, vor beweiskräftiger Überführung und vor Bestrafung. Daher ist das Merkmal „Organisation“ kein zureichendes Abgrenzungskriterium der unterschiedlichen Gruppierungen oder Kriminalitätsbereiche.

Organisierte Kriminalität zeichnet sich durch vergleichsweise besonders dichte Abschottung gegenüber Außenstehenden aus. Daher bestehen große objektive Schwierigkeiten, verbindliche Erkenntnisse über die wirklichen Strukturen, Arbeitsweisen und Beteiligten zu gewinnen. Darüber hinaus gehört Gewalt untrennbar zu jeder Form Organisierter Kriminalität. Allerdings geht es den Beteiligten im Alltag überwiegend um latente Gewalt, beispielsweise um (nur) für Eingeweihte sofort entschlüsselbare Drohung mit ihrem alsbaldigen Einsatz. Aktuelle Gewalttätigkeit tritt, gemessen an Gewalt bei anderen Gruppen, relativ selten auf. Wenn dies geschieht, so dient es oft rationalen Zwecken im Sinne einer Art Paralleljustiz.

Empirische Untersuchungen zur Organisierten Kriminalität in Deutschland werden seit den späten 1960er Jahren durchgeführt. Nach deren Ergebnissen bestehen hierzulande als höchstentwickelte Form dieser Kriminalität bis in die jüngste Zeit vorwiegend so genannte Netzwerke professionell-organisierter Täter. Diese agieren geschäftsmäßig, planen alle Aspekte der Straftaten von der Vorbereitung bis zur Beuteverwertung rational voraus und sind durchweg überregional bzw. international orientiert.

Es gibt zudem Anzeichen für die Etablierung von vor allem ausländischen streng hierarchisch strukturierten kriminellen Gruppierungen in Deutschland. Als Beispiel können Gruppierungen der italienischen Organisierten Kriminalität (Cosa Nostra und 'Ndrangheta) sowie türkische oder kosovo-albanische Strukturen herangezogen werden. Sie verfügen aufgrund der seit längerem ansässigen Einwanderergemeinden über entsprechende Anlaufstellen in Deutschland. Auch solche Gruppierungen stellen aber in der Regel keine bürokratisch oder sogar quasimilitärisch voll durchorganisierten Syndikate dar.

Die vom BKA seit 1991 in Zusammenarbeit mit anderen Bundes- und Landesbehörden erstellten Bundeslageberichte Organisierte Kriminalität belegen, dass die in den komplexen Ermittlungsverfahren erfassten Tätergruppierungen überwiegend deliktübergreifend vorgehen. Sie setzen sich vielfach aus Mitgliedern verschiedener Nationalitäten zusammen. Ihre Taten sind überregional und international angelegt. Sie verursachen Schäden in Milliardenhöhe und reinvestieren die Erträge gewinnbringend im (auch legalen) Markt.

Nach einer jüngeren Studie von KINZIG aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg sind auch gegenwärtig die grundsätzlichen Probleme einer treffenden Definition und exakten Erfassung der Phänomene nicht bewältigt. Jedoch kann man, anhand der in der Studie analysierten Verfahrenskomplexe und Fälle, Delikte der OK von „gewöhnlichen“ Fällen zusammen handelnder Täter nach folgenden Kriterien unterscheiden:

- die Begehung von vordringlich opferlosen Delikten,
- ein hoher Ausländeranteil,
- die Internationalität der Tatbegehung; darüber hinaus idealtypisch:
- eine gewisse Arbeitsteilung,
- eine gewisse Dauerhaftigkeit sowie
- Planmäßigkeit, Professionalität und Konspirativität.

Dies zeigt dem Grunde nach eine gute Übereinstimmung mit den bis dahin erreichten Forschungseinsichten. Auch bleibt die Einschätzung gültig, dass man in Deutschland bevorzugt von eher professionell organisierten Tätergruppen und von Netzwerken ausgehen sollte als von landesweit oder sogar bundesweit fest gefügten hierarchischen Strukturen mit intensivem Einfluss auf legale Märkte und soziale wie politische Strukturen. Insofern erscheint der Befund auch kriminalpolitisch als eher beruhigend.

In dem vom BKA erstellten Bundeslagebild Organisierte Kriminalität werden die zusammen mit den Spezialdienststellen der Länder ermittelten und detailliert analysierten Fallkomplexe zur Organisierten Kriminalität in vielfältigen Bezügen dargestellt. Die Tabelle K4.3-1 gibt einen Überblick über die bearbeiteten Verfahren, wobei sich hinter jedem Verfahren eine (manchmal sehr große) Menge von unterschiedlichen Einzelstraftaten oder Tatkomplexen mit verschiedenen Beteiligten in unterschiedlichen Kombinationen verbirgt.

Tabelle K4.3-1: Entwicklung der Verfahrenszahlen des Bundeslagebildes Organisierte Kriminalität, 1991–2004

Erfassungszeitraum	Anzahl der Erstmeldungen	Anzahl der Fortschreibungen	Anzahl der insgesamt bearbeiteten Verfahren
1991	369	0	369
1992	540	101	641
1993	477	299	776
1994	497	292	789
1995	472	315	787
1996	489	356	845
1997	444	397	841
1998	441	391	832
1999	413	403	816
2000	473	381	854
2001	389	398	787
2002	338	352	690
2003	327	310	637
2004	307	313	620

Datenquelle: BUNDESKRIMINALAMT (Hg.), Bundeslagebild Organisierte Kriminalität, jeweiliger Jahrgang.

In Europa ist die Lage, je nach in Augenschein genommener bzw. durch Forschungen näher analysierter Region, differenziert zu betrachten. Indes kommen weder polizeibezogene Lagebeurteilungen noch empirisch-sozialwissenschaftlich ausgerichtete länderspezifische oder auch vergleichende wissenschaftliche Studien mehrheitlich zu dem Urteil, dass „die Mafia“ oder andere endemische kriminelle Strukturen den Staat, die Wirtschaft oder die Gesellschaft dergestalt „im Griff“ hätten, dass man wirklich von einer unmittelbaren Gefährdung der Bevölkerung oder des demokratischen Gemeinwesens sprechen kann.

Die im Jahr 2004 festgestellten Tätergruppierungen hatten ihren Aktionsschwerpunkt in den folgenden Kriminalitätsbereichen:

- Drogenhandel oder/und Drogenschmuggel (199),
- Eigentumskriminalität (104),
- Kriminalität im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben (76),
- Schleuserkriminalität (68),
- Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben (53),
- Steuer- und Zolldelikte (52),
- Gewaltkriminalität (24),
- Fälschungskriminalität (21),
- Waffenhandel oder/und Waffenschmuggel (9),
- Umweltkriminalität (1),
- alle anderen Kriminalitätsbereiche zusammen (13).

Dabei agierten die Tätergruppierungen in rund 24 % der Verfahren deliktübergreifend. Häufig lagen Kombinationen vor, die sich aus dem kriminellen Milieu heraus ergeben und vor allem die Bereiche Drogenhandel (oft in Verbindung mit Waffenkriminalität), Nachtleben und Gewaltkriminalität betreffen. Für 562 der 620 im Jahr 2004 geführten Ermittlungsverfahren wurden neue Angaben zur Herkunft der Tatverdächtigen gemeldet. Insgesamt wurden 4.886 Tatverdächtige aus 109 Staaten neu ermittelt.

In 23 % der Verfahren wurden Tätergruppierungen mit homogener Struktur festgestellt, d. h. mit Tatverdächtigen nur einer einzigen Nationalität. Unter diesen 129 Gruppierungen dominierten die Deutschen mit 48 %, es folgten die Türken und Italiener mit rund 9 %, die Vietnamesen mit 8,5 % und schließlich die Jugoslawen mit 4,7 %. In den übrigen 433 Verfahren wurden Täterzusammenschlüsse aus bis zu über 15 Nationalitäten festgestellt, der Standard lag jedoch bei zwei bis drei Nationalitäten. Von daher gesehen überrascht auch nicht, dass die Tatbegehung ebenfalls in hohem Maße international ausgerichtet war. Was die Befunde zu übergreifenden Strukturen der erfassten Organisierten Kriminalität betrifft, so streute die Anzahl der Tatverdächtigen pro Ermittlungsverfahren weit, nämlich zwischen drei und 372 Personen, und betrug im Durchschnitt 18 Personen. Jedoch waren wirkliche Großgruppen eher selten: 26 Gruppierungen hatten 51 bis 100 Tatverdächtige sowie acht Gruppierungen mehr als 100 Tatverdächtige aufzuweisen.

Rauschgiftdelikte mit OK-Bezug

Der international organisierte Drogenhandel ist auf Groß- und Zwischenhandelsebene von zahlreichen bandenmäßigen Zusammenschlüssen bis hin zu Organisationen gekennzeichnet. Sie sind in ihren Strukturen mit Wirtschaftsunternehmen vergleichbar und bedienen sich der Mittel und Methoden der Organisierten Kriminalität. Insbesondere wegen der hohen Profitmargen gilt die Rauschgiftkriminalität als wesentlicher Teilbereich der international Organisierten Kriminalität.

Geldwäschedelikte mit OK-Bezug

Nach den besonderen Auswertungen zur Geldwäsche für den Lagebericht Organisierte Kriminalität haben sich die seit 1999 relevanten Veränderungen des Geldwäschetatbestandes (§ 261 StGB), auch im Verein mit den Verdachtsmeldungen nach dem Geldwäschegesetz, quantitativ auch gegenwärtig noch nicht so durchschlagend ausgewirkt wie erhofft; jedoch spiegeln die Zahlen einen fortlaufenden Anstieg wider. Einen zunehmenden Effekt für die Strafverfolgung scheint auch die Kontrolle des grenz-

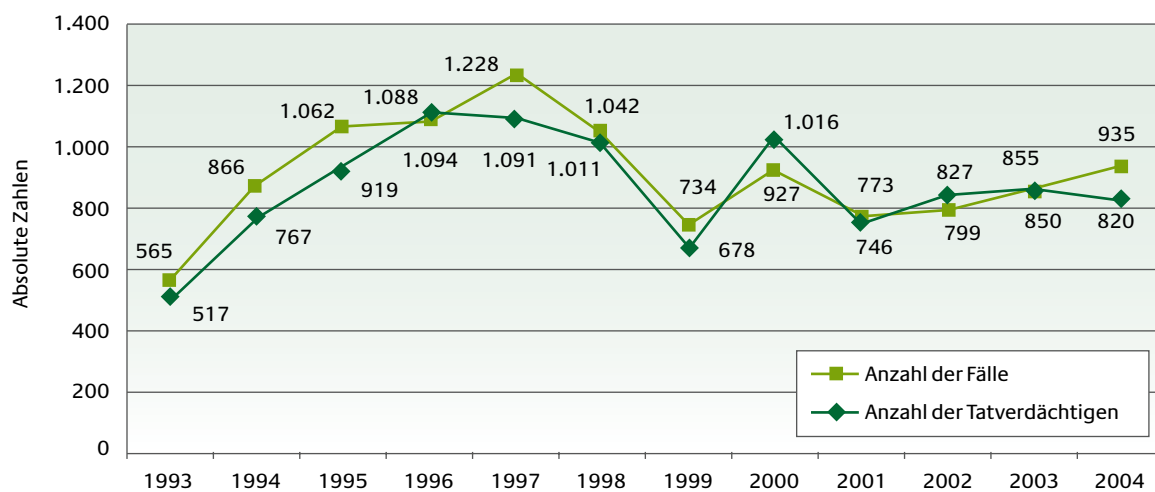
überschreitenden Bargeldverkehrs (§ 12 FVG) zu haben. Besonderes Gewicht gewinnt in der Praxis nach und nach die Vermögensabschöpfung. Um sie zu einem wirksamen Instrument werden zu lassen, haben die Länder spezielle Dienststellen bzw. Einrichtungen zur so genannten Finanzermittlung geschaffen und bauen diese weiter aus. Nach der vom Bundeskriminalamt geführten Lagedarstellung Finanzermittlungen sind die Ersthinweise in den einzelnen Ländern unterschiedlich, jedoch insgesamt recht deutlich und kontinuierlich im Steigen begriffen: Von rund 2.900 Hinweisen im Jahr 1994 auf rund 8.100 Hinweise im Jahr 2004.

Menschenhandelsdelikte mit OK-Bezug

Die neu gefassten Tatbestände des Menschenhandels und des schweren Menschenhandels (§§ 232 ff. StGB) umfassen alle Sachverhalte, bei denen der Täter auf sein Opfer einwirkt, um es zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution bzw. zu sonstigen sexuellen Handlungen zu bestimmen. Menschenhandel als besonders menschenverachtende Form der Kriminalität hat sich als Teil eines weltweiten illegalen Marktes auch in Deutschland etabliert. Dabei werden zunehmend Strukturen Organisierter Kriminalität erkennbar. Nach den Erhebungen zum Lagebild Menschenhandel des BKA werden bis zu 30 % der in Deutschland geführten Ermittlungsverfahren von Dienststellen bearbeitet, die für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zuständig sind.

Die Anzahl der in der PKS erfassten Fälle des Menschenhandels weisen, wie man in dem nachstehenden Schaubild sieht, seit 1996 eine leicht sinkende Tendenz auf. 1999 hatte die Anzahl der registrierten Fälle einen Tiefstand erreicht. Jährlich werden derzeit zwischen rund 700 und 900 Tatverdächtige registriert. Die Verurteilungszahlen sind vergleichsweise niedrig. Dies beruht weitgehend auf sachlichen Schwierigkeiten der Materie selbst: Die erschwerte Beweisführung im Zusammenhang mit Menschenhandelsdelikten schlägt sich in hohen Einstellungsraten nieder. Sofern dennoch eine Verurteilung gelingt, führt die erschwerte Beweisführung nicht selten dazu, dass Täter wegen anderer mitverwirklichter Tatbestände verurteilt werden, die aus der Statistik nicht erkennbar werden. Immerhin erhalten die allermeisten der am Ende rechtskräftig verurteilten Täter dann Freiheitsstrafen.

Schaubild K4.3-1: Entwicklung der Menschenhandelsdelikte, Fälle und Tatverdächtige 1993–2004



Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik. Infolge der Gesetzesänderung mit Wirkung zum Berichtsjahrgang 2005 sind die neueren Zahlen (705 Fälle und 721 Tatverdächtige) nicht direkt mit denen der Vorjahre vergleichbar; daher sind sie nicht in das Schaubild eingearbeitet worden.

Infolge der Gesetzesänderung mit Wirkung zum Berichtsjahrgang 2005 sind die neueren Zahlen (705 Fälle und 721 Tatverdächtige) nicht direkt mit denen der Vorjahre vergleichbar; daher sind sie nicht in das Schaubild eingearbeitet worden. Die Opfer des Menschenhandels sind fast ausnahmslos Frauen. Sie stammen überwiegend aus wirtschaftlich schwächeren Ländern mit teilweise problematischen sozialstrukturellen Verhältnissen. Sowohl die Anwerbung der Frauen als auch die illegale Einreise werden in der Regel von internationalen Banden geplant und durchgeführt.

Im Jahr 2005 wurden insgesamt 642 Opfer des Menschenhandels registriert, davon 82% Nichtdeutsche. Die Bereitschaft der Opfer, aufgrund vager Versprechungen nach Deutschland zu reisen, ist hoch. Die Täter nutzen die soziale Notlage und Perspektivlosigkeit von Frauen bewusst aus und locken sie meist unter Vorspiegelung seriöser Verdienstmöglichkeiten nach Westeuropa. Die Mehrheit der eingereisten üben die Prostitution in Bars bzw. Bordellen sowie in Wohnungen aus.

Schleuserdelikte/Schleusungsdelikte mit OK-Bezug

Deutschland bleibt trotz eines weiteren Rückgangs festgestellter unerlaubter Einreisen bzw. Einschleusungen nach wie vor Ziel- und Transitland unkontrollierter Zuwanderung. Im Jahr 2005 wurden insgesamt 103.935 Fälle von Verstößen gegen das Aufenthaltsgesetz, das Freizügigkeitsgesetz/EU und das Asylverfahrensgesetz polizeilich registriert. Nach einem Rückgang der unerlaubt eingereisten oder eingeschleusten Personen bis zum Jahr 2004 sind die Zahlen im Jahr 2005 wieder angestiegen, wie Tabelle K4.3-2 zeigt. Eine Erfassung der unerlaubten Einreise bei festgestelltem Aufenthalt darf nur dann erfolgen, wenn die genaue Tatzeit und der Grenzübertrittort bekannt sind. Ähnlich wie in den Vorjahren standen im Jahr 2005 polnische, türkische und jugoslawische Tatverdächtige in der Rangliste oben. Die ukrainischen Staatsangehörigen fielen im Rang zurück.

Tabelle K4.3-2: Wegen Einschleusens ermittelte Tatverdächtige, 2000–2005

Jahr	Tatverdächtige insgesamt	Einschleusen gemäß § 92 a AuslG	gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen gemäß § 92 b AuslG
2000	50.635	5.457	652
2001	53.576	6.493	743
2002	44.362	6.187	741
2003	33.509	5.195	784
2004	30.037	4.922	826
2005	34.387	3.820	582

Datenquelle: Polizeiliche Kriminalstatistik. Für 2005 neue Fassung der Straftatbestände: § 96 Aufenthaltsgesetz anstelle von § 92a AuslG und § 97 AufenthG anstelle von § 92b AuslG; die Zahlen sind daher nicht voll bzw. nicht ohne Weiteres mit denen der Vorjahre vergleichbar.

Umweltdelikte mit OK-Bezug

Nach Einschätzung von EUROPOL kommt der Umweltkriminalität in der EU in politischer Hinsicht hohe Priorität zu. Es wird hier ein günstiges Betätigungsfeld für OK-Gruppierungen gesehen, das sich durch geringe Risiken mit zugleich hoher Profitmarge auszeichnet. Diese Einschätzung passt zu früheren Einsichten aus der Bekämpfung von OK-Gruppierungen in amerikanischen Großstädten sowie in Sizilien wie Süditalien. Dort galt und gilt gerade die Abfallverwertung als ein traditionell lukratives Feld für einschlägige Aktivitäten. Speziell für Deutschland ergibt sich aus der Sicht des BKA, aufgrund der Beobachtung des Marktgeschehens der Abfallwirtschaft, die Notwendigkeit zur empirischen Aufarbeitung dieses Deliktbereichs. Meldungen deuten darauf hin, dass auf dem Entsor-

gungsmarkt von einem großen Dunkelfeld illegaler Praktiken ausgegangen werden muss, das sich durch die EU-Osterweiterung noch vergrößern dürfte.

Für ein geringes spezifisches Hellfeld sind die Aspekte der Kontrollkriminalität und der grundsätzlich geringeren persönlichen Betroffenheit von Opfern im Vergleich zu anderen Kriminalitätsfeldern ursächlich. Unmittelbare Opferbetroffenheit bzw. leicht erkennbare Schadenswirkungen versuchen gewerbliche Täter weitestgehend zu vermeiden. Die Wahrnehmbarkeit der Straftaten nimmt mit steigendem Professionalisierungsgrad der Täter ab. Es liegt zudem in der Natur der Sache, dass eine generelle Verschllossenheit im Wirtschaftsleben üblich und notwendig ist. Hinzu kommt, dass den Sachverhalten komplexe wirtschaftliche, rechtliche oder technische Zusammenhänge zugrunde liegen, die für Außenstehende nicht ohne Weiteres nachvollziehbar sind. Aus diesen Gründen ist die Anzeigenrate der Bürger gering. Jedoch ist auch die Anzeigenrate zuständiger Überwachungsbehörden nach wie vor gering. Das hat vor allen Dingen strukturelle Ursachen, etwa eine durch längere Übung eingeschliffene Korruption. Der zunehmende Umfang und die Komplexität der Gesetzeslage sind geeignet, den Vollzug zu lähmen. Daneben spielt die Berufung auf das Kooperationsprinzip mit der Wirtschaft eine Rolle, welches Politik und Wirtschaftsinteressen stark vermischt.

Bedeutsam sind nach den Erhebungen Straftaten im Zusammenhang mit gewerblichen Entsorgungsvorgängen und Straftaten im Zusammenhang mit dem Entsorgungsanlagenbau. Seit den 1980er Jahren wurde in Deutschland u. a. der Bau von Müllverbrennungsanlagen forciert. Gleichzeitig hat sich in jüngerer Vergangenheit herausgestellt, dass bei einer beachtlichen Anzahl der Errichtungsvorhaben Wirtschaftsdelikte (einschließlich Vergaberechtsverstöße), Finanzdelikte und Korruptionsdelikte eine Rolle spielten. Auf der Täterseite finden sich Verantwortliche von Entsorgungsunternehmen, Anlagenbauern und Planungsbüros sowie Politiker und so genannte Berater.

4.3.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Von der internationalen Organisierten Kriminalität (OK) geht ein beachtliches Bedrohungspotenzial aus, da sie versucht, sich durch Gewalt, Drohung und Korruption rechtsfreie Räume zu schaffen, in denen sie sich ungehindert entfalten kann. Deutschland ist nach wie vor weit entfernt von der Situation in anderen Teilen der Welt, in denen das organisierte Verbrechen durch Verflechtungen mit Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft bereits ein staats- und demokratiezersetzendes Ausmaß angenommen hat. Die Bundesregierung ist sich aber bewusst, dass angesichts des Umfangs der OK eine entschlossene und konsequente Vorgehensweise bei der Bekämpfung geboten ist.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass mit einer Globalisierung der Wirtschaft und einer Öffnung der Märkte auch die Gefahr einer Globalisierung der OK einhergeht. Zudem trägt auch der technische Wandel – vor allem auch die Nutzung des Internets – zur weiteren Internationalisierung der OK bei. Ein nur auf die nationale Ebene ausgerichteter Bekämpfungsansatz verliert nach Auffassung der Bundesregierung an Bedeutung. Nationale Strategien können durch eine Verlagerung in weniger regulierte Hoheitsbereiche schnell umgangen werden. Die Bundesregierung hat sich dieser Herausforderung gestellt und das gesetzliche Instrumentarium zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auch im Hinblick auf die erforderliche internationale Harmonisierung konsequent fortentwickelt.

Bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität geht es darum, die Täter- und die Tatbegehungsstrukturen so aufzuklären, dass ein Zugriff auf die Führungs- bzw. Steuerungsebene ermöglicht wird.

Die Verhängung von Geld- oder Haftstrafen gegenüber einem untergeordneten Einzeltäter trifft diese Führungsebene und die von ihr geleitete Organisation kaum und schadet ihr nur unwesentlich. Solange das Verhältnis zum erzielten Gewinn stimmig ist, kann ein solcher Täter im Gesamtgefüge häufig schnell ersetzt werden, ohne dass das Wirken der Organisation nachhaltig beeinträchtigt wird. Zum anderen sollen die Erträge aus der Tatbegehung in einem möglichst hohen Umfang abgeschöpft werden, um den OK-Gruppierungen die finanziellen Grundlagen zu entziehen. Die Bereitstellung des hierzu erforderlichen effektiven und schlagkräftigen Instrumentariums für die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden steht im Vordergrund der Bemühungen der Bundesregierung.

Weiteres dringendes Anliegen ist es, die grenzüberschreitenden Hindernisse der Strafverfolgung abzubauen. Der Abschluss bilateraler Abkommen stellt ein wirksames Mittel zur Erreichung dieses Zieles dar. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung mit einer Reihe von Staaten Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung unterzeichnet. Diese Abkommen schaffen die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit im Bereich der OK- und Terrorismusbekämpfung, indem sie u. a. Informations- und Erfahrungsaustausch, abgestimmte operative Maßnahmen sowie Austausch von Fachleuten und Forschungsergebnissen vorsehen. Ferner wird das Netz der polizeilichen Verbindungsbeamten, insbesondere in den Herkunfts- und Transitstaaten Organisierter Kriminalität, weiter ausgebaut. Darüber hinaus trägt die Bundesregierung durch Ausbildungs- und Ausbildungshilfen dazu bei, die Strafverfolgungsbehörden in Drittländern bei ihrem Kampf gegen die OK zu unterstützen.

Der Rat der Europäischen Union hat im April 2006 zudem die Erarbeitung eines Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität konsentiert. Eckpfeiler auf internationaler Ebene sind das UN Office on Drugs and Crime sowie die UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität mit den drei Zusatzprotokollen gegen den Menschenhandel, gegen die Schleusung von Migranten sowie gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen, deren Teilen, Komponenten und Munition sowie gegen den unerlaubten Handel damit.

Das im Jahre 2002 in Kraft getretene Geldwäschebekämpfungsgesetz setzt innerstaatlich neue Standards in der Bekämpfung der Finanzströme der internationalen Organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus. Zielsetzung und zugleich prägendes Merkmal des Gesetzes ist die konsequente Bündelung polizeilicher, strafverfolgungs- und bankaufsichtsrechtlicher Maßnahmen in Orientierung an den entsprechenden Vorgaben auf EU- und internationaler Ebene. Als weitere Maßnahme ist die Reformierung des Rechts der Vermögensabschöpfung zu nennen, die derzeit finalisiert wird. Durch eine verbesserte Abschöpfung der durch die Straftat erlangten Vermögenswerte wird die Rentabilität für den Täter und damit ein wesentlicher Anreiz für sein kriminelles Tun verringert.

5 Sicherheitsgefühl und Kriminalitätsfurcht

5.1 Kurzfassung des Beitrags zum Sicherheitsgefühl und zur Kriminalitätsfurcht

Für die Innere Sicherheit sind nicht allein Fragen der Struktur und Entwicklung von Kriminalität in quantitativer und qualitativer Hinsicht sowie Feststellungen zur Handhabung wie auch Wirksamkeit von Prävention, Kriminalitätskontrolle und Intervention bedeutsam. Neben diesen Aspekten, die man als „objektive“ Faktoren der Inneren Sicherheit bezeichnen könnte, existiert auch eine subjektive

Komponente, die kriminalpolitisch von Relevanz ist: Die empfundene Sicherheit, die „gefühlte Kriminalitätslage“ oder – negativ gewendet – die Furcht vor Kriminalität und Viktimisierung. Sicherheit im Sinne geringer Risiken von Viktimisierung und Schädigung sind für die Lebensqualität der Bürger nicht ausreichend, wenn sie nicht zugleich auch davon innerlich überzeugt sind, dass ihr Gemeinwesen ihnen Sicherheit bietet, wenn sie sich nicht auch persönlich in ihren Lebensbereichen subjektiv sicher fühlen.

Neben materiellen und immateriellen Schäden durch bereits geschehene Straftaten kann auch die bloße Überzeugung, künftig von solchen Vorkommnissen betroffen werden zu können, für Individuen wie Gruppen konsequenzenreich sein. Mögliche Folgen bestehen in einer Verringerung des Vertrauens in Mitmenschen, der Reduzierung der Beteiligung am öffentlichen Leben, aber auch der Unterminierung des Vertrauens in staatliche Institutionen – also in Veränderungen, die nicht nur individuell als Beschränkung und Beeinträchtigung der Lebensqualität empfunden werden, sondern die auch für die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft, das soziale Zusammenleben insgesamt, sehr abträglich sind. Hier besteht eine Gefahr von Aufschaukelungsprozessen, negativen Verstärkerspiralen im Sinne sich selbst erfüllender Prophezeiungen: Die kollektive Meidung von bestimmten Straßen, Wegen und Plätzen aus Furcht vor Kriminalität kann dazu führen, dass dort der öffentliche Raum langsam verwaist. Wenn zunehmend mehr Menschen solche Gebiete als beunruhigend ansehen und nicht mehr aufsuchen, können so allmählich öffentliche Räume entstehen, die deshalb irgendwann tatsächlich – aufgrund der Abwesenheit sozialer Kontrollen – für kriminelle Aktivitäten besonders attraktiv sind.

Die gefühlte Kriminalität bzw. die empfundene Unsicherheit wegen einer angenommenen Bedrohung durch Kriminalität kann – neben der damit verbundenen Beeinträchtigung der individuellen Lebensqualität – auch die Spielräume für rationale und sachgerechte kriminalpolitische Entscheidungen beeinflussen und einengen. Schon in den 1970er Jahren wurde diesbezüglich in Deutschland durch Kriminologen darauf hingewiesen, dass es keiner Rechtsordnung gleichgültig sein kann, wie die Bevölkerung über die eigene Sicherheit denkt. Bei zu starker Verunsicherung entsteht die Gefahr unerwünschter Erscheinungen wie Selbst-, Privat- und Prangerjustiz, einer Durchbrechung des staatlichen Gewaltmonopols, ein Verlust der Autorität und Akzeptanz staatlicher Institutionen. Sehr prägnant wurde die politische Bedeutung dieser subjektiven Dimension der Inneren Sicherheit dahingehend zusammengefasst, dass der Staat sich nicht nur darum zu kümmern habe, dass die Bürger sich objektiv gefahrlos abends auf die Straße begeben können, sondern dass er zusätzlich auch dafür Sorge zu tragen habe, dass die Bürger auch subjektiv glauben, dass sie genau das ohne Gefahr tun dürfen. Dies sind Gesichtspunkte, die es berechtigt erscheinen lassen, auch im Periodischen Sicherheitsbericht die Frage zu verfolgen, wie die Bürger die Kriminalitätslage wahrnehmen, wie sie Bedrohung von Staat und Gesellschaft durch Kriminalität einschätzen, in welchem Maße sie sich persönlich in ihren eigenen Lebensbereichen bedroht fühlen und inwieweit sich diesbezüglich die Lage in Deutschland in den letzten Jahren verändert hat.

Grundsätzlich ist hier zwischen der sozialen und der personalen Dimension der Kriminalitätsfurcht zu differenzieren. Soziale Kriminalitätsfurcht betrifft die Frage, in welchem Maße Bürger das Gemeinwesen als durch Kriminalität bedroht bzw. von Kriminalität belastet wahrnehmen. Dies äußert sich unter anderem auch darin, inwieweit sich Menschen Sorgen um die Entwicklung der Inneren Sicherheit der Gesellschaft machen und welchen politischen Stellenwert daher die Themen Innere Sicherheit und Kriminalität im Vergleich zu anderen staatlichen Aufgaben ihrer Ansicht nach haben sollten. Während hier also das Gemeinwesen insgesamt und dessen wahrgenommene Bedrohung im Zentrum stehen, bezieht sich im Unterschied dazu die personale Kriminalitätsfurcht darauf, inwieweit Menschen sich selbst, ganz persönlich, durch Kriminalität bedroht fühlen. Eine solche personale

Bedrohungswahrnehmung kann sich kognitiv in Form von Risikoeinschätzungen niederschlagen, d. h. in Annahmen dazu, wie wahrscheinlich es ist, Opfer bestimmter Delikte zu werden. Es kann sich ferner in Verhaltensreaktionen in Form von Vermeidungsverhalten und Schutzmaßnahmen bemerkbar machen oder sich auch affektiv äußern, also darin, dass Menschen das Gefühl von Furcht verspüren, weil sie glauben, Opfer krimineller Handlungen werden zu können.

Eine solche Differenzierung zwischen einer personalen und einer sozialen Ebene ist wesentlich, da Menschen sehr wohl die Überzeugung haben können, die Gesellschaft sei in hohem Maße durch Kriminalität belastet und Kriminalität ein drängendes soziales Problem, ohne notwendigerweise zu befürchten, auch ihrerseits selbst Opfer zu werden. Die soziale Kriminalitätsfurcht, die Wahrnehmung von Kriminalität als soziales Problem einerseits und die personale Kriminalitätsfurcht andererseits sind zwar nicht völlig unabhängig voneinander. Ihre Ursachen, ihre Ausprägung wie auch ihre Konsequenzen können jedoch sehr verschieden sein. So finden sich beispielsweise kaum Zusammenhänge zwischen der personalen Kriminalitätsfurcht einerseits und der Einstellung zu Strafverschärfungen oder harten Sanktionen andererseits. Die Wahrnehmung von Kriminalität als soziales Problem, insbesondere Vorstellungen von einer Zunahme der Kriminalität, weisen indessen sehr wohl solche Zusammenhänge zu Strafeinstellungen auf.

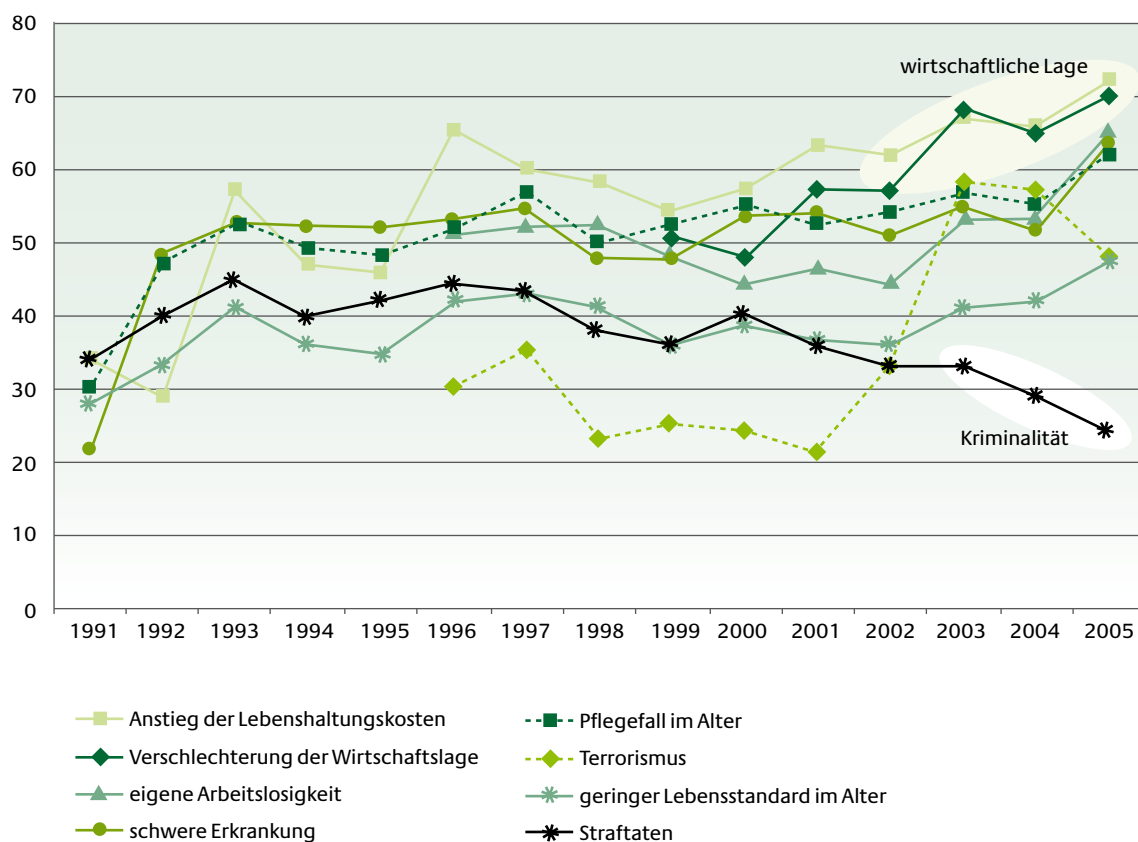
Die Präsentation der Kriminalitätslage in den überregionalen Massenmedien, die stark in Richtung gravierender Delikte verzerrt ist und bei vielen Menschen – entgegen den vorliegenden Fakten – den Eindruck einer sich stetig verschlimmernden Lage zu erwecken vermag, beeinflusst in erster Linie die subjektive Einschätzung der Bedrohung des Gemeinwesens, weniger die auf die eigene Person bezogenen Ängste. Dies ist erst dann der Fall, wenn die Mediendarstellung sehr realitätsnah, mit einem Bezug zum individuellen Lebensumfeld, ausgestaltet wird. Ansonsten ist für die individuelle Bedrohungseinschätzung die Wahrnehmung der Gegebenheiten der eigenen Wohnquartiere, der dort erlebte soziale Zusammenhalt, wichtiger. Entscheidend ist die in Kommunikationen enthaltene Information über Kriminalität im eigenen Lebensraum. Diese kann über alltägliche Gespräche, die Wahrnehmung der Betroffenheit persönlich bekannter Menschen aus der näheren Umgebung, aber auch über sichtbare äußere Gegebenheiten, wie beispielsweise den Zustand von Straßen oder Gebäuden im Wohnquartier, vermittelt werden. In dieser Hinsicht können auch regionale Medienberichte mit unmittelbarem Bezug zu diesem individuellen Lebensraum Auswirkungen haben.

Das Ausmaß, in dem Menschen Furcht vor Kriminalität empfinden, unterscheidet sich zwischen verschiedenen Personen erheblich. Die Intensität und Häufigkeit personaler Kriminalitätsfurcht hängt dabei nicht in erster Linie von den tatsächlichen individuellen Risiken oder vergangenen Opfererfahrungen ab. Wesentlich wichtiger ist die individuell sehr unterschiedliche Einschätzung der eigenen Verletzlichkeit sowie die Frage, wie gravierend die erwarteten Schäden einer Opferwerdung für einen selbst sein werden und in welchem Maße man in der Lage sein wird, diese zu bewältigen. Dies macht erklärlich, weshalb ältere Menschen zwar deutlich seltener Opfer von Kriminalität werden als jüngere, gleichzeitig aber häufiger Furchtgefühle äußern und vor allem ein deutlich ausgeprägteres Vorsichts- und Vermeidungsverhalten zeigen. Ähnliches gilt für Frauen, die gleichfalls ausgeprägtere personale Kriminalitätsfurcht erkennen lassen, obschon sie im Vergleich zu Männern ein geringeres Viktimisierungsrisiko haben. Dazu trägt aber auch bei, dass Frauen eher bereit sind, über ihre diesbezüglichen Ängste zu sprechen, während Männer dazu neigen, diese nicht einzuräumen.

Zu diesen Themen der personalen wie auch der sozialen Kriminalitätsfurcht liegen für Deutschland eine Mehrzahl von Studien vor, die teilweise bis in die 1970er Jahre zurückreichen. Für die Zeit

seit der Wiedervereinigung zeigen alle diese Untersuchungen völlig übereinstimmend, unabhängig von den unterschiedlichen zur Messung verwendeten Indikatoren, dass die personale Kriminalitätsfurcht der Bürger in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung zwar anstieg, dann aber seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich abgenommen hat. Dies gilt sowohl global, wenn Kriminalität insgesamt thematisiert wird, als auch für die spezifische, auf bestimmte Delikte gerichtete Furcht. Äußerten im Jahr 1993 noch 45 % der Bürger deutliche Ängste vor Kriminalität, so lag diese Rate im Jahr 2002 bei 33 % und erreichte im Jahr 2005 mit 24 % ihren seit der Wiedervereinigung historisch tiefsten Stand. Im Vordergrund der Sorgen der Bürger stehen andere Bedrohungen wie Arbeitslosigkeit, Gesundheitsversorgung oder Alterssicherung, die 2005 einen Höchststand erreichten.

Schaubild K5-1: Bedrohung durch unterschiedliche Lebensrisiken: Rate der Personen, die sich bedroht fühlen, 1991–2005



Datenquelle: R+V INFOCENTER (Hg.), Die Ängste der Deutschen, 1991–2005.

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern liegt die personale Furcht vor Kriminalität in Deutschland deutlich unterhalb des europäischen Durchschnitts. Nimmt man die subjektive Einschätzung des Risikos, in den nächsten zwölf Monaten Opfer einer Straftat zu werden, als Maßstab, dann ist Deutschland aus der Sicht seiner Bürger sogar als das zweitsicherste Land in Europa zu bezeichnen. Besser stellt sich hier nur noch die Lage in Österreich dar.

Damit im Einklang stehend halten auch immer weniger Menschen in Deutschland die Kriminalität für ein drängendes, mit politischer Priorität zu behandelndes Problem. Zugleich ist die Zufriedenheit mit der Inneren Sicherheit und der Kriminalitätsbekämpfung seit Mitte der 1990er Jahre gewachsen

und befindet sich auf dem höchsten Stand seit der Wiedervereinigung. Im europäischen Vergleich ist Deutschland auch in diesem Punkte der sozialen Kriminalitätsfurcht, besonders gering belastet: So gaben im repräsentativen Eurobarometer im Frühjahr 2004 nur 14 % der deutschen Befragten an, die Kriminalität gehöre zu einem der beiden drängendsten politischen Probleme. Niedriger war diese Rate nur noch in Luxemburg (10 %). In den meisten europäischen Nachbarländern lag diese Quote weitaus höher, so in Dänemark bei 43 %, in den Niederlanden bei 37 %, in Großbritannien bei 31 % oder in Frankreich bei 21 %.

In der Summe kann somit nicht davon gesprochen werden, dass die Menschen in Deutschland das Gemeinwesen oder auch ihre persönliche Lebensqualität durch Kriminalität heutzutage in besonderem Maße oder gar stärker als in früheren Jahren beeinträchtigt sehen. In dieser Hinsicht ist die Lage heute im Vergleich zu früheren Jahren eher positiv einzuschätzen. Dies gilt jedoch nicht ohne Einschränkungen: Die subjektive Einschätzung der zahlenmäßigen Entwicklung der Kriminalitätslage, also die Überzeugungen davon, wie sich die Kriminalität entwickelt hat, ist durchaus problematisch. So nehmen die Bürger, entgegen den aus mehreren Quellen ableitbaren und gut abgesicherten Tatsachen, fehlerhafterweise an, dass schwerwiegende Gewaltdelikte deutlich zugenommen haben. Weiter gehen sie, ebenfalls entgegen den vorliegenden Befunden aus Kriminalstatistiken und Dunkelfeldstudien, davon aus, dass die Kriminalität der in Deutschland lebenden Ausländer angestiegen sei. Interessanterweise gilt dies nicht für das unmittelbare eigene Lebensumfeld, sondern in erster Linie für Gebiete, in denen die Bürger selbst nicht leben, über die sie insofern nur sehr begrenzte, zumeist den überregionalen Medien entnommene Informationen haben. Solche Fehleinschätzungen sind um so ausgeprägter, je intensiver die Bürger das Medium Fernsehen nutzen; insbesondere die häufige Nutzung privater Sender akzentuiert diese Fehlwahrnehmung deutlich, was sich auf die überproportional starke Verzerrung der in diesen Kanälen angebotenen Informationen im Vergleich zu den tatsächlichen Verhältnissen zurückführen lässt.

Weshalb aber ansonsten die kriminalitätsbezogenen Ängste und Sorgen der Bürger so deutlich abgenommen haben, ist noch nicht zureichend geklärt. Ein Teil könnte darauf zurückzuführen sein, dass tatsächlich die Kriminalität im Sinne individueller Viktimisierung in den letzten Jahren in zahlreichen Kriminalitätsfeldern rückläufig ist. Dies allein ist jedoch nach allen bislang verfügbaren Erkenntnissen über die Entstehung und Beeinflussung von Kriminalitätsfurcht vermutlich keine ausreichende Erklärung. Auffallend ist weiter, dass zeitgleich mit dem Rückgang der Kriminalitätsfurcht die Ängste bezogen auf Arbeit, Gesundheit und Altersvorsorge, also all das, was das wirtschaftliche Leben und Überleben betrifft, erheblich angestiegen sind. Es ist derzeit noch unklar, ob die geringere subjektive Bedeutung von Kriminalität durch ein Kontrastphänomen zustande kommt, in der Weise, dass angesichts solcher als bedrohlich empfundenen Entwicklungen in wirtschaftlichen und existenziellen Fragen die relative Bedeutung von Kriminalität an Stellenwert verliert und weniger Ängste zu schüren vermag.

5.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die Sicherheitslage kann und darf nicht nur anhand der objektiven Daten in den amtlichen Statistiken gemessen werden. Eine sachgerechte Sicherheitspolitik muss auch die von der Bevölkerung wahrgenommene und empfundene Bedrohung durch Kriminalität berücksichtigen. Studien haben ergeben, dass bis Mitte der neunziger Jahre die Kriminalitätsfurcht – insbesondere in Ostdeutschland – erheblich angestiegen ist, seither aber wieder deutlich abgenommen hat. Die im vorliegenden Bericht vor-

genommene vergleichende Betrachtung von kriminalstatistischen Befunden und der Furcht vor einer Opferwerdung zeigt, dass sich die objektive Kriminalitätslage und deren subjektive Wahrnehmung erheblich unterscheiden. Obwohl der tatsächliche Anteil von Gewaltdelikten an der Gesamtkriminalität nur etwa drei Prozent beträgt und, wie dieser Sicherheitsbericht deutlich macht, sich zum Großteil innerhalb der Bevölkerungsgruppe der männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden ereignet, ist beispielsweise auch in weniger gefährdeten Bevölkerungskreisen die Angst davor, Opfer eines Gewaltdelikt zu werden, weit verbreitet.

Die Bundesregierung nimmt die Kriminalitätsängste der Bürgerinnen und Bürger ernst. Sie sieht es als eine wesentliche kriminalpolitische Aufgabe an, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen, da dessen Beeinträchtigung gravierende gesellschaftliche Folgen hat. Wer aus Angst nicht mehr seine Wohnung verlässt, bestimmte Orte meidet oder abends auf den Besuch von Theatern, Konzerten, Kinos oder Gaststätten verzichtet, erleidet deutliche Einbußen an Lebensqualität.

Eine realistische Darstellung der Kriminalität und der von ihr ausgehenden Gefahren ist daher wichtig. Auch der vorliegende Bericht leistet hierzu einen Beitrag, zumal es durch die differenzierte Darstellung von Kriminalitätsformen und ihrer Entwicklung möglich ist, wirkliche und scheinbare Bedrohungen zu unterscheiden, Risiken realistischer einzuschätzen und damit beängstigenden Dramatisierungen entgegenzuwirken.

Kriminalitätsfurcht weist – ebenso wie die vielfältigen Entstehungszusammenhänge von Kriminalität – häufig lokale Bezüge auf. Die Verringerung dieser Furcht muss daher vor allem auch Ziel kommunaler Aktivitäten sein. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an Maßnahmen beteiligen, die zu einer Verbesserung der objektiven Sicherheitslage und des Sicherheitsempfindens in den Städten und Gemeinden führen können. Einen Beitrag hierzu leisten insbesondere die Sicherheitskooperationsvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium des Innern und den Ländern mit dem Ziel, die Zusammenarbeit ihrer Polizeien zu verbessern. Die Präsenz der Sicherheitskräfte an örtlichen Kriminalitätsbrennpunkten als wesentlicher Aspekt dieser intensivierten Zusammenarbeit soll dazu beizutragen, die Bevölkerung in ihrem Vertrauen in die Sicherheit des öffentlichen Raums zu bestärken. Es ist beabsichtigt, die Zusammenarbeit an Kriminalitätsbrennpunkten auch in Zukunft im Rahmen der Sicherheitskooperationen fortzuführen und im Bedarfsfalle im Benehmen mit den Ländern durch Kräfte der Bundespolizei zu verstärken.

Auch die im Januar 2003 in Kraft getretene Änderung des Bewacherrechts diene u. a. der Stärkung des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung. Das private Sicherheitsgewerbe leistet einen wichtigen Beitrag zur Wahrung der Inneren Sicherheit, indem es Wach- und Sicherheitsaufgaben erfüllt, die keine hoheitlichen Befugnisse erfordern. Mit der erfolgten Änderung wurde der rechtliche Rahmen für die Tätigkeit der Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste präzisiert und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger eine bessere Qualifikation und Zuverlässigkeit der Mitarbeiter sichergestellt.

Kriminalitätslage und Sicherheitsgefühl der Bevölkerung können auch durch Maßnahmen im Wohnumfeld positiv beeinflusst werden. Daher sollte die Kriminalprävention bei der Stadtentwicklung stärkere Berücksichtigung finden. Einen Beitrag hierzu leistet das 1999 gestartete Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, in dem sich der Bund gemeinsam mit den Ländern und Kommunen engagiert. Darüber hinaus wäre es aus Sicht der Bundesregierung zu begrüßen, wenn kriminalpräventive Aspekte stärker in die Ausbildung der Städteplaner, Architekten und Bauingenieure einfließen würden. Das Bundesministerium des Innern hat deshalb

den Vorsitzenden der gemeinsamen Kommission für die Koordinierung von Studium und Prüfung gebeten, bei der nächsten Überarbeitung der Rahmenordnungen für die entsprechenden Studiengänge Aspekte der Kriminalprävention zu berücksichtigen.

Auf die Erwägung der Bundesregierung, regelmäßig Bevölkerungsumfragen über Opfererfahrungen und Sicherheitsempfinden durchzuführen, wurde in Abschnitt 1.2 eingegangen.

6 Kriminalitätskontrolle durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte

6.1 Kurzfassung des Beitrags zu Vorgehensweisen und Entscheidungen der Staatsanwaltschaften

Das in der PKS registrierte polizeiliche Ermittlungsergebnis ist ein vorläufiges Ergebnis. Der Anfangsverdacht der Polizei kann im weiteren Fortgang des Verfahrens vielfach nicht erhärtet werden. In empirischer Betrachtung ist die adäquateste Beschreibung des Strafverfahrens die eines Ausfilterungsprozesses oder einer zunehmenden Verdichtung der Beweislage.

Innerhalb der Menge der behördlich bekannt gewordenen Straftaten findet die stärkste Ausfilterung auf der Ebene der Polizei statt, da in vielen Fällen kein(e) Tatverdächtige(r) ermittelt werden kann. Ist ein Fall aufgeklärt, so entscheidet die Staatsanwaltschaft über den weiteren Fortgang: Sie prüft, ob die sachlichen und rechtlichen Voraussetzungen einer Anklageerhebung vorliegen. Dabei geht es nicht nur um die Bewertung der Beweislage, sondern auch um die Bewertung der Strafwürdigkeit und der angemessenen Reaktion.

Von allen durch die Staatsanwaltschaften erledigten Ermittlungsverfahren gegen bekannte Tatverdächtige wird derzeit lediglich jedes vierte an die Strafgerichte in Form von Anklagen oder Anträgen auf Erlass eines Strafbefehls herangetragen. Gut die Hälfte wird dagegen aus unterschiedlichen Gründen eingestellt, teils weil nach rechtlicher Prüfung kein genügender Anlass zu Erhebung der öffentlichen Klage (§ 170 II StPO) besteht, teils weil das Delikt wegen Geringfügigkeit oder unter Auflagen/Weisungen eingestellt werden kann. Das verbleibende Viertel wird zumeist nur vorläufig, durch Abgaben an eine andere Staatsanwaltschaft, durch vorläufige Erledigung, durch Einstellung wegen unwesentlicher Nebenstraftaten usw., abgeschlossen. Die Staatsanwaltschaft ist danach, gemessen an den vorherrschenden Erledigungsformen, primär Einstellungsbehörde.

In den von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht geführten Statistiken spiegeln sich diese Bewertungs- und Entscheidungsprozesse wider. Um ein vollständiges Bild zu erhalten, ist eine Zusammenschau der verfügbaren statistischen Informationen notwendig, die es ermöglicht,

- die Prozesse der Bewertung und Entscheidung,
 - die Größenordnung der damit verbundenen Ausfilterung sowie
 - die Handhabung der strafrechtlichen Reaktionsmöglichkeiten
- transparent zu machen und quantitativ darzustellen.

Soweit Daten bereits über einen längeren Zeitraum vorliegen (dies gilt für die alten Länder ohne Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein), wird erkennbar, dass die Erledigungsstrukturen sich in dem sta-

tistisch überblickbaren Zeitraum merklich verändert haben. Dies wird besonders deutlich, wenn die Analyse auf die nach staatsanwaltschaftlicher Bewertung „anklagefähigen Ermittlungsverfahren“ beschränkt wird, d. h. auf die durch Anklage, durch Strafbefehlsantrag oder durch Einstellung aus Opportunitätsgründen (§§ 153 I, 153a I, 153b I StPO, § 45 JGG, §§ 31a I, 37 I BtMG) erledigten Verfahren: Einer nahezu Verdoppelung der Opportunitätsrate von 22 % (1981) auf 43 % (2004) entspricht ein deutlicher Rückgang der Anklagerate von ca. 46 % (1981) auf 28 % (2004) und der Strafbefehlsrate von 33 % (1981) auf 28 % (2004).

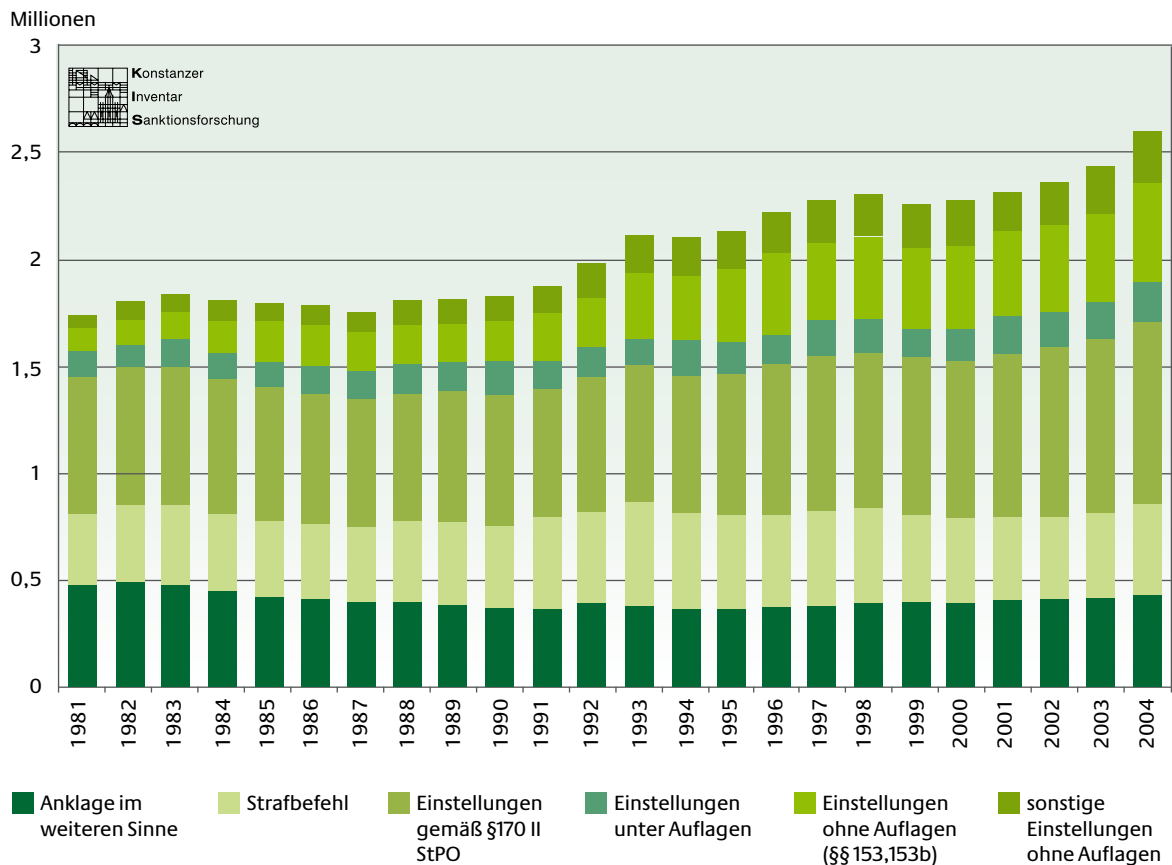
Auch wo die Staatsanwaltschaft eine Ahndung durch Strafurteil für erforderlich hält, kommt es nicht immer (und nicht einmal im Regelfall) zu einer Hauptverhandlung vor dem Richter. Auf Antrag der Staatsanwaltschaft können bei Vergehen die Rechtsfolgen der Tat durch schriftlichen Strafbefehl ohne Hauptverhandlung festgesetzt werden (§§ 407 ff. StPO). Das Strafbefehlsverfahren als schriftliches Verfahren stellt eine Ausnahme von dem Grundsatz dar, dass eine Kriminalstrafe nur aufgrund einer mündlichen Verhandlung verhängt werden darf, in welcher der Angeklagte von dem erkennenden Gericht gehört wird und Gelegenheit zu seiner Verteidigung hat. Wenn der Angeklagte gegen den Strafbefehl Einspruch einlegt, findet jedoch eine Hauptverhandlung statt. Durch Strafbefehl dürfen u. a. Geldstrafe und (seit 1993) auch Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr auf Bewährung festgesetzt werden (Letztere nur, wenn der Angeschuldigte anwaltlich vertreten ist). Auch von dieser Möglichkeit des arbeitsökonomischen Strafbefehlsverfahrens hat die Staatsanwaltschaft in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht. Der Anteil der Strafbefehlsanträge an allen Verfahren, in denen die Staatsanwaltschaft entweder Anklage i. w. S. erhoben oder Antrag auf Erlass eines Strafbefehls gestellt hat, stieg von 42 % (1981) auf 50 % (2004) an.

Eine abschließende, im weiteren Sinne sanktionierende Rechtsfolge (durch eine Einstellung ohne Auflage, durch Einstellung mit Auflage/Weisung, Verurteilung) wird – aufgrund der aus Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen vorliegenden Daten – derzeit nur in 20 % durch ein aufgrund mündlicher Hauptverhandlung gefälltes Urteil ausgesprochen. Durch den gesetzlichen Ausbau und die vermehrte Nutzung sowohl der Opportunitätsvorschriften als auch des Strafbefehlsverfahrens hat die Staatsanwaltschaft nicht nur die ihr durch das Anklagemonopol eingeräumte Selektionskompetenz, sondern auch ihre Sanktionskompetenz (negative Kompetenz durch Sanktionsverzicht bei Einstellung ohne Auflagen; positive Kompetenz bei Einstellung unter Auflagen sowie durch die weitgehende Vorentscheidung im Strafbefehlsverfahren) in hohem und zunehmendem Maße ausgebaut. Die stetige Zunahme des Geschäftsanfalls konnte deshalb von der Staatsanwaltschaft vor allem durch vermehrte Nutzung der Einstellungen ohne Auflagen fast vollständig aufgefangen werden mit der Folge einer Begrenzung der (Mehr-)Belastung der Gerichte (Schaubild K6.1-1).

Insbesondere im regionalen Vergleich – zwischen den Bundesländern, aber auch innerhalb der einzelnen Länder – bestehen bei der Anwendung der Einstellungsmöglichkeiten (Diversion) weiterhin erhebliche Unterschiede, insbesondere im Bereich des Jugendstrafrechts. Die quantitative Bedeutung staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen für die tatsächliche Strafverfolgungspraxis und das Fortbestehen erheblicher regionaler Unterschiede in den Diversionsraten belegen die Notwendigkeit zu überprüfen, wieweit die gebotene, auch vom Bundesverfassungsgericht geforderte Vereinheitlichung der Sanktions- und Einstellungspraxis erreicht werden konnte.

Die Würfel fallen heute weitgehend im Ermittlungsverfahren. In der wissenschaftlichen Literatur besteht deshalb Einigkeit darüber, dass erstens eine Gesamtreform des Strafverfahrens notwendig ist,

Schaubild K6.1-1: Erledigung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren 1981–2004. Früheres Bundesgebiet (ohne Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein)



Datenquelle: Staatsanwaltschaftsstatistik.

Legende:

Sonstige Einstellungen ohne Auflagen: Einstellung gem. §§ 154b Abs. 1–3 StPO, 154c StPO, 153c StPO, 154d und 4 StPO, 154 Abs. 1 StPO.

Einstellungen ohne Auflagen (§§ 153, 153b): Einstellung gem. §§ 153 Abs. 1, 153b Abs. 1 StPO/29 Abs. 5 BtMG, § 45 Abs. 1 und 2 JGG, § 31a Abs. 1 BtMG.

Einstellungen unter Auflagen: Einstellung gem. § 153a StPO, § 45 Abs. 3 JGG, § 37 Abs. 1 BtMG bzw. § 38 Abs. 2 i. V. m. § 37 Abs. 1 BtMG.

Einstellungen gem. § 170 II StPO: Einstellung gem. § 170 Abs. 2 StPO, Einstellung wegen Schuldunfähigkeit (bis 1997 auch wegen Todes) des Beschuldigten.

Strafbefehl: Anträge auf Erlass eines Strafbefehls.

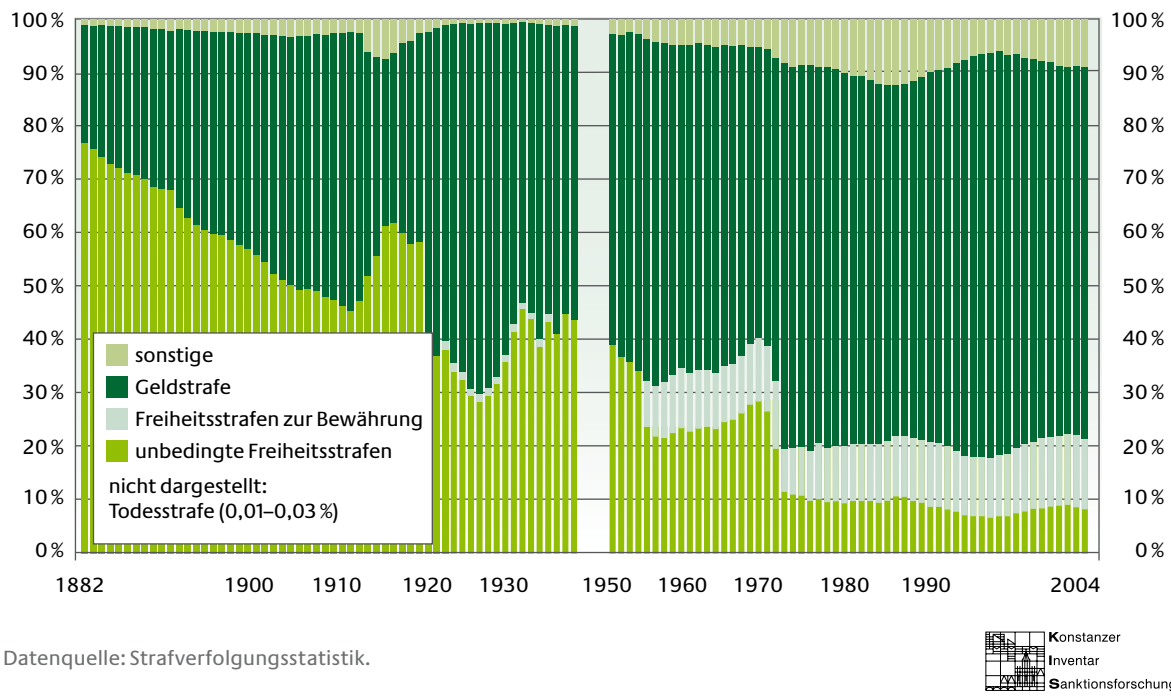
Anklage im weiteren Sinne: Anklagen, Antrag auf Eröffnung eines Sicherungsverfahrens, Antrag auf Durchführung eines objektiven Verfahrens, Antrag auf sofortige Hauptverhandlung (bzw. auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren – § 417 StPO), Antrag auf vereinfachtes Jugendverfahren.

dass zweitens diese Reform am Ermittlungsverfahren anzusetzen hat. Die vorliegenden Vorschläge weisen freilich in teilweise unterschiedliche Richtungen. Es wird darauf ankommen, die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege einerseits, die Rechte des als unschuldig geltenden Beschuldigten sowie des Opfers andererseits, in ein ausgeglichenes Verhältnis zu bringen.

6.2 Kurzfassung des Beitrags zum gerichtlichen Verfahren

Die weit überwiegende Zahl aller erstinstanzlichen Verfahren wird von den Amtsgerichten erledigt, und zwar in relativ kurzer Zeit: Vier von fünf Verfahren werden innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen.

Schaubild K6.2-1: Entwicklung der Sanktionierungspraxis insgesamt, ohne informelle Sanktionen, Deutsches Reich bzw. früheres Bundesgebiet 1882–2004. Anteile bezogen auf nach allgemeinem und nach Jugendstrafrecht Verurteilte



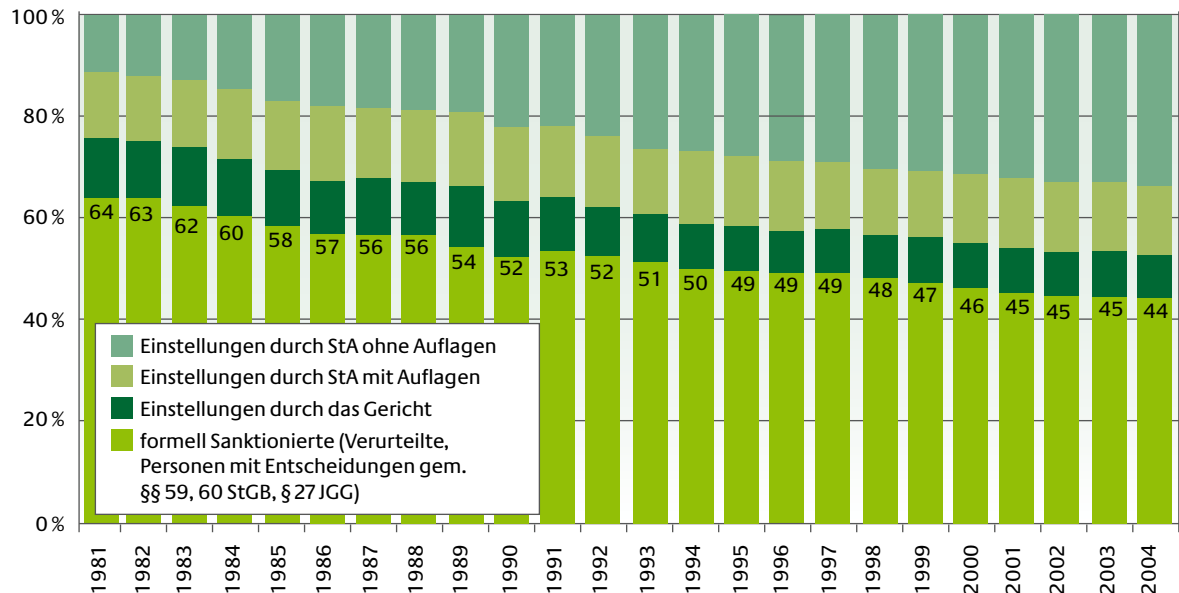
Kennzeichnend für die Strafzumessungspraxis der letzten mehr als 100 Jahre in Deutschland ist die nachhaltige Zurückdrängung der freiheitsentziehenden zugunsten ambulanter Sanktionen.

Die Entwicklung der Sanktionierungspraxis der letzten Jahrzehnte ist durch den zunehmenden Gebrauch informeller Sanktionen gekennzeichnet. Mehr als jedes zweite anklagefähige Strafverfahren wird inzwischen informell durch Einstellungen gem. §§ 153, 153a, 153b StPO oder §§ 45, 47 JGG erledigt. Die Einstellungsraten im Jugendstrafrecht sind – entsprechend dem dort gesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzip – mit 69 % deutlich höher als im allgemeinen Strafrecht mit 52 % aller (informellen oder formellen) Sanktionen.

Jugendstrafrecht und allgemeines Strafrecht weisen ein unterschiedliches Rechtsfolgensystem auf: Das Jugendstrafrecht bietet für die Rückfallverhinderung weitergehende und stärker ausdifferenzierte Möglichkeiten einer abgestuften, erzieherisch gestalteten Reaktion als das allgemeine Strafrecht. Die richterliche Praxis hat wohl auch deshalb daran festgehalten, bei Heranwachsenden überwiegend nach Jugendstrafrecht zu verfahren, weil dies bessere Möglichkeiten bietet, auf die Lebenslagen und Probleme junger Menschen einzugehen.

Gegenwärtig (2004) werden im allgemeinen Strafrecht 94 % aller Verurteilten entweder mit Geldstrafe (80,6 %) oder mit einer zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe (13,7 %) sanktioniert. Im Jugendstrafrecht betrug der Anteil ambulanter Sanktionen 75 %, war also 2004 19 Prozentpunkte geringer als im allgemeinen Strafrecht. Als schwerste ambulante Sanktion wurden vor allem Zuchtmittel (58 %) verhängt; deutlich geringer war der Anteil der zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafen (10 %) sowie der ambulanten Erziehungsmaßregeln (7 %). Freilich muss bei einem Vergleich der Raten ambulanter formeller Sanktionen der höhere Anteil informeller Sanktionen

Schaubild K6.2-2: Diversionsraten (Staatsanwaltschaft und Gericht) insgesamt (allgemeines und Jugendstrafrecht), 1981–2004.
Anteile der Personen mit Einstellungen gem. §§ 153, 153a, 153b StPO, §§ 45, 47 JGG (bezogen auf nach allgemeinem Strafrecht und nach Jugendstrafrecht Sanktionierte insgesamt).
Früheres Bundesgebiet mit Berlin-West, seit 1995 mit Gesamtberlin



Datenquellen: Staatsanwaltschaftsstatistik; Strafverfolgungsstatistik.

Konstanzer
Inventar
Sanktionsforschung

im Jugendstrafrecht berücksichtigt werden, durch den – im Vergleich zum allgemeinen Strafrecht – ein weitaus größerer Teil der leichten und mittelschweren Kriminalität nicht mehr zur Verurteilung gelangt.

In den letzten Jahren nahm – absolut wie relativ (bezogen auf die Gesamtheit der Verurteilten) – sowohl im Jugendstrafrecht als auch im allgemeinen Strafrecht die Zahl der zu Freiheitsstrafen Verurteilten, insbesondere der zu mittel- und langfristigen Freiheitsstrafen Verurteilten, zu. Dies ist vor allem bei Gewaltdelikten zu beobachten. Ob dies eine Veränderung der Strafzumessungspraxis oder eine Veränderung der Schwere der Kriminalität widerspiegelt, ist aufgrund der Daten der amtlichen Statistiken nicht erkennbar. Insbesondere hat sich in den letzten Jahren die Gefangenenrate der Freiheits- oder Jugendstrafe Verbüßenden mit 77 pro 100.000 Einwohner (31. März 2005) fast wieder dem Niveau angenähert, das vor der Strafrechtsreform 1969 bestand (1968: 79). Zusammen mit Veränderungen in der Zusammensetzung der Gefangenenpopulation führt dies zu einer Verschärfung der Probleme des Strafvollzugs.

Neben einer Strafe – oder bei schuldunfähigen Tätern selbständig – kann auf eine Maßregel der Besserung und Sicherung erkannt werden. Freiheitsentziehende Maßregeln sind zwar selten, von ihnen wurde aber in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich mehr Gebrauch gemacht, insbesondere in Form einer Unterbringung suchtkranker Täter in einer Entziehungsanstalt. Unter den nichtfreiheitsentziehenden Maßregeln dominiert die Entziehung der Fahrerlaubnis.

6.3 Kurzfassung des Beitrags zur Verwirklichung der Sanktionen: Vom Täter-Opfer-Ausgleich bis zur Entlassung aus dem Strafvollzug

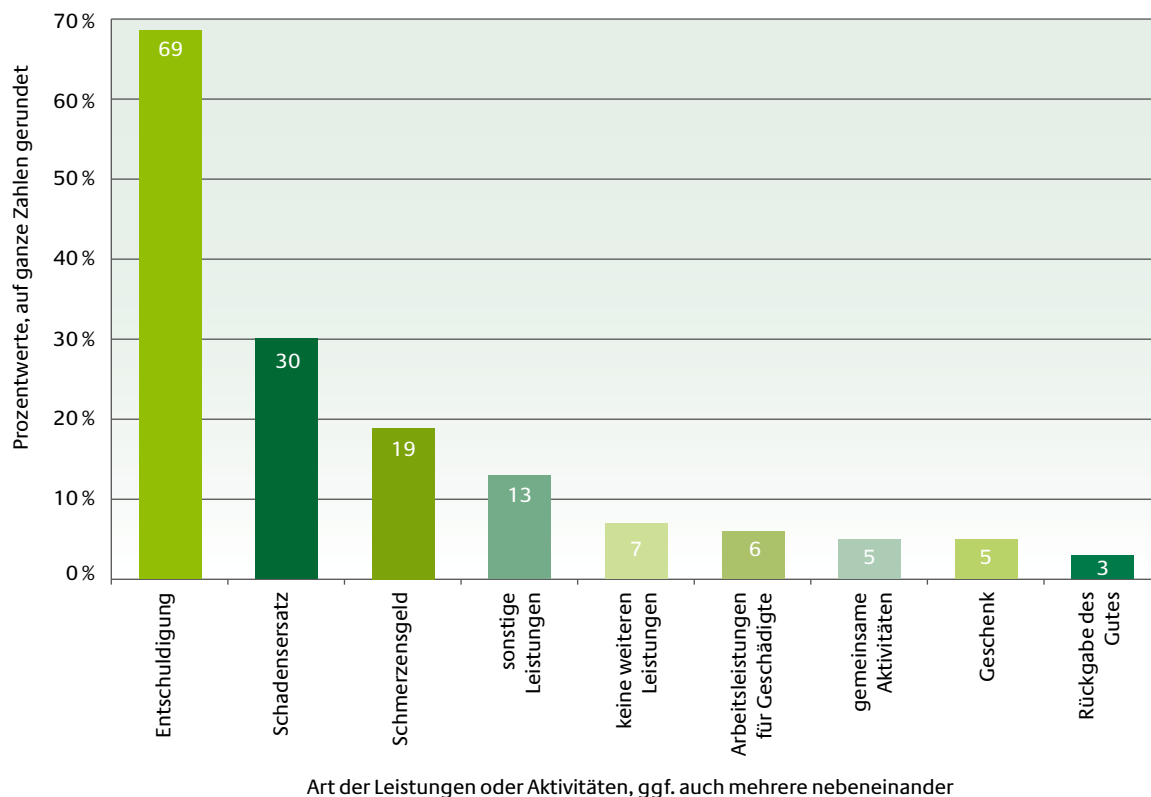
Täter-Opfer-Ausgleich

Der Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) verschafft den Beteiligten eine Gelegenheit, um mit Straftaten verbundene Konflikte allseits befriedigend zu regeln. Als solche Konflikte werden zwischenmenschliche Vorgänge verstanden, die entweder zu Straftaten führen oder erst aus Straftaten bzw. deren weiteren Folgen erwachsen. Den Kernbereich des Täter-Opfer-Ausgleichs als Konfliktausgleich bildet von daher gesehen die Auseinandersetzung zwischen Opfer und Täter im Rahmen einer persönlichen, unter Umständen auch wiederholten Begegnung, im Regelfall unterstützt durch einen Konfliktmittler oder Mediator.

Für die Strafrechtspflege bedeutet Täter-Opfer-Ausgleich eine neuartige Form des Umgangs mit Kriminalität. Sie steht in einer sich gegenwärtig im Recht entwickelnden breiteren Bewegung von Mediation bzw. von Restorative Justice. Die seit den 1990er Jahren eingeführten Reformen besonders des Strafrechts, des Strafverfahrensrechts und des Jugendstrafrechts haben eine gute Grundlage für die vermehrte Anwendung von Täter-Opfer-Ausgleich und Schadenswiedergutmachung in der Praxis der Strafverfolgung geschaffen.

Im Jugendstrafrecht besteht seit 1990 ausdrücklich die Möglichkeit, nach Schadenswiedergutmachung oder TOA von der weiteren Verfolgung eines Jugendlichen oder nach Jugendstrafrecht behandelten Heranwachsenden abzusehen. Im allgemeinen Strafrecht ist die seit Ende 1994 geltende gesetzliche Regelung durch das Gesetz zur strafverfahrensrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs vom 20. Dezember 1999 intensiviert worden: Seither sollen Staatsanwaltschaft und Gericht in jedem Stadium des Verfahrens die Möglichkeiten prüfen, einen Ausgleich zwischen Beschuldigtem und Verletztem zu erreichen. In geeigneten Fällen sollen sie darauf hinwirken. Gegen den ausdrücklichen Willen des Verletzten darf ein TOA aber nicht eingeleitet werden. Bei kleineren Vergehen kann die Staatsanwaltschaft von der weiteren Verfolgung ganz absehen, wenn der Beschuldigte den Schaden nach Kräften wiedergutmacht oder sich mit dem Opfer verglichen oder im weitestreichenden Fall sogar richtiggehend ausgesöhnt hat. Bei nicht mehr geringen Tatfolgen und erhöhter Mindeststrafdrohung bedarf die Staatsanwaltschaft der Zustimmung des Gerichts. Bei erheblicheren Vergehen kommt für die Staatsanwaltschaft ein vorläufiges Absehen von der öffentlichen Klage in Betracht, wenn die von ihr geplanten Auflagen oder Weisungen an den Beschuldigten geeignet sind, das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen, und auch die Schwere der Schuld einem solchen Vorgehen nicht entgegensteht. Zu diesen Auflagen und Weisungen gegenüber dem Beschuldigten gehört es, zur Wiedergutmachung des durch die Tat verursachten Schadens eine bestimmte Leistung zu erbringen bzw. sich ernsthaft zu bemühen, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen (Täter-Opfer-Ausgleich) und dabei seine Tat ganz oder zum überwiegenden Teil wiedergutzumachen oder deren Wiedergutmachung zu erstreben. Nach einer Hauptverhandlung hat das Gericht die Möglichkeit, je nach den Umständen des Falls und der Einschätzung des Täters entweder die Strafe zu mildern oder, wenn keine höhere Strafe als Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bis zu dreihundertsechzig Tagessätzen verwirkt ist, ganz von Strafe abzusehen, d. h. den Verurteilten nur förmlich schuldig zu sprechen. Dies gilt immer dann, wenn der Täter in dem Bemühen, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen (Täter-Opfer-Ausgleich), seine Tat ganz oder zum überwiegenden Teil wiedergutmacht hat oder dies ernsthaft erstrebt, bzw. in einem Fall, in welchem die Schadenswiedergutmachung von ihm erhebliche persönliche Leistungen oder persönlichen Verzicht erfordert hat und das Opfer ganz oder

Schaubild K6.3-1: Bei Täter-Opfer-Ausgleichsfällen vereinbarte Leistungen bzw. Aktivitäten, Durchschnittswerte aller Vereinbarungen im 10-Jahresverlauf von 1993–2002



Datenquelle: TOA-FORSCHUNGSGRUPPE zu den bei der TOA-Statistik beteiligten Einrichtungen in Deutschland.

zum überwiegenden Teil entschädigt wurde. Weitere Möglichkeiten des TOA und der Schadenswiedergutmachung bestehen noch bei der Verwarnung mit Strafvorbehalt sowie bei der gerichtlichen Rechtsfolgenbestimmung einschließlich einer Strafaussetzung zur Bewährung im Jugendstrafrecht und im allgemeinen Strafrecht.

Aus Schaubild K6.3-1 wird ersichtlich, auf welche Leistungen sich Opfer und Täter in Deutschland während eines Zehnjahreszeitraums von 1993 bis 2002 am Ende von, ggf. auch heftigen, Diskussionen und Gesprächen geeinigt hatten.

Die Täter erbringen die zugesagten Leistungen auch im größten Teil der Fälle vollständig. Dies zeigen Erfahrungen von Vermittlern, Staatsanwälten, Richtern und anderen Praktikern sowie die Ergebnisse wissenschaftlicher Begleitforschungen gleichermaßen.

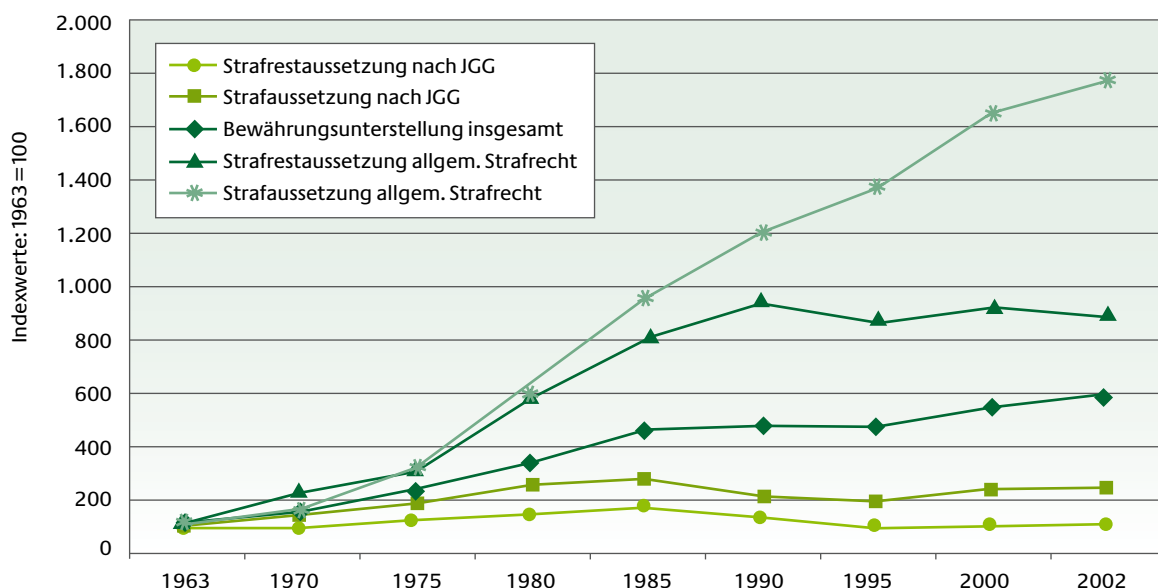
Strafaussetzung zur Bewährung, Bewährungshilfe, soziale Dienste der Justiz

Die Strafaussetzung zur Bewährung ist nach der Geldstrafe die zweithäufigste Sanktion im allgemeinen Strafrecht. Sie gestaltet sich dann als eigentliche Bewährungsstrafe, wenn dem Verurteilten gerichtliche Auflagen und Weisungen erteilt werden, die während der Bewährungszeit von ihm ständige Anstrengungen erfordern oder für ihn merkliche Einschränkungen beinhalten. Nach dem Gesetz ist die Unterstellung des Verurteilten unter Bewährungsaufsicht, d. h. die Zuordnung als Proband zu einem Bewährungshelfer, lediglich eine besondere Form von Weisungen. Faktisch kann allerdings

die unter dem Begriff von „Bewährungshilfe“ geläufige Gesamtheit von Aufsicht und Hilfe als intensivste Verkörperung einer eigenständigen, auf Spezialprävention ausgerichteten Bewährungsstrafe gelten. Bewährungshilfe wird üblicherweise durch hauptamtlich tätige Sozialarbeiter und Sozialpädagogen geleistet. Die nach dem Gesetz schon immer mögliche ehrenamtliche Bewährungshilfe spielt in Deutschland bis heute in den meisten Regionen traditionell keine erhebliche Rolle.

Die Anordnung von Bewährungsaufsicht lässt langfristig einen ungebrochen steigenden Trend erkennen. Zum Jahresende 2002 hatten rund 2.500 hauptamtliche Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer schätzungsweise rund 135.000 Probanden, teilweise in Mehrfachunterstellung, zu betreuen. Der Zuwachs an Unterstellungen in den letzten Jahren geht eindeutig auf Verurteilte nach allgemeinem Strafrecht zurück, darunter aus dem Strafvollzug bedingt Entlassene und Probanden, die bereits vorher (ggf. schon mehrfach) unter Bewährungshilfe standen. Bei Aussetzung der Jugendstrafe zur Bewährung muss stets eine Bewährungshelferin oder ein Bewährungshelfer bestellt werden. Die längerfristige Entwicklung wird durch Schaubild K6.3-2 verdeutlicht.

Schaubild K6.3-2: Entwicklung der Unterstellungen unter Bewährungshilfe im früheren Bundesgebiet 1963–2002



Datenquelle: Bewährungshilfestatistik. Angaben seit 1992 einschließlich Gesamtberlin und ohne Hamburg.

Viele Probanden haben persönliche Probleme und sind zudem komplexen sozialen Mängellagen ausgesetzt. Dennoch gelingt ihnen, unterstützt durch die Bewährungshelfer, die Bewältigung der Bewährungszeit entweder vollständig erfolgreich oder jedenfalls ohne erhebliche neue Auffälligkeiten. Dies spiegelt sich in den Abschlussentscheidungen der Gerichte wider. Sie erlassen bei einem hohen Anteil von Probanden die Strafe, gerade auch bei vorbestraften oder schon einmal unter Bewährung gestandenen Verurteilten. Im Durchschnitt aller beendeten Unterstellungen beträgt die Bewährungsquote in jüngeren Jahren um die 70 %.

Strafvollzug und Maßregelvollzug

Unter Strafvollzug versteht man die Art und Weise der Durchführung von freiheitsentziehenden Kriminalstrafen in entsprechenden Anstalten. Zentrale Grundlage des deutschen Strafvollzuges, vor

allem für den Vollzug der Freiheitsstrafen nach allgemeinem Strafrecht, ist das Strafvollzugsgesetz von 1976. Es baut auf der Leitidee des Behandlungsvollzuges auf. Die Behandlung im Vollzug enthält viele verschiedene Maßnahmen. Sie nutzt Auflockerungen, die den Vollzug – nicht nur – für die Gefangenen enger als der traditionelle Verwahrvollzug mit der Außenwelt verknüpfen und die soziale Einbindung, gerade auch mit Blick auf die spätere bedingte Entlassung oder die Entlassung nach voller Verbüßung der Strafe, erheblich fördern können. Weitere Maßnahmen sind namentlich Schulausbildung, Berufsbildung und Fortbildung oder die Einübung von lebenspraktischen Fertigkeiten durch das soziale Training. In besonderen Fällen kommt psychologische oder psychiatrische Therapie im engeren Sinne in Betracht.

Die längerfristige Entwicklung der Zahl von Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten verdeutlicht die Tabelle 6.3-1.

Ende März 2006 befanden sich demnach – die vorübergehend abwesenden Personen mitgezählt – rund 64.000 Strafgefangene und Sicherungsverwahrte in Anstalten für den Vollzug der Freiheits- oder Jugendstrafe, davon rund 11.000 in den Justizvollzugsanstalten der neuen Länder. Die Überbelegung, die in den 1990er Jahren wie schon in früheren Jahrzehnten recht erheblich war und in einzelnen Fällen bei 120 % der Anstaltskapazitäten lag, konnte in jüngeren Jahren immerhin bei einigen Ländern vermindert werden.

Gefangene, die sich für die besonderen Anforderungen verringerter Sicherheitsvorkehrungen in der Anstalt und verminderter Kontrolle des Verhaltens eignen, können im offenen Vollzug untergebracht werden. Die Länder verfügen in unterschiedlichem Ausmaß über offene Anstalten oder über offene Abteilungen in geschlossenen Anstalten. Sie machen auch aus diesem Grunde von der Möglichkeit der entsprechenden Unterbringung von Gefangenen deutlich unterschiedlichen Gebrauch. Zu den ergänzenden Lockerungen des Vollzuges gehören namentlich Urlaub, Ausgang und Freigang. Sie bilden einen integralen Teil des Behandlungskonzeptes und haben sich bewährt, gerade auch in denjenigen Ländern, die relativ viele und wiederholte Lockerungen gewähren. Versagerquoten bewegen sich in der Regel, gemessen an den Fällen, im Promillebereich. Sie betreffen vor allem die nicht rechtzeitige Rückkehr oder den Verstoß gegen Weisungen. Straftaten während der Lockerungen gehören zu den Ausnahmen.

Ende März 2006 befanden sich rund 14.600 Personen in Untersuchungshaft, darunter 682 Jugendliche im Alter zwischen 14 und unter 18 Jahren und 1.435 Heranwachsende im Alter zwischen 18 und unter 21 Jahren. Der Jugendstrafvollzug nahm mit rund 6.700 Gefangenen mengenmäßig die dritte Rangstelle ein. Die Zahl der Sicherungsverwahrten im Maßregelvollzug ist seit Jahrzehnten klein. Sie beginnt aber derzeit zu steigen: Ende März 2000 waren es weniger als 250, Ende März 2006 dann bereits 380 Untergebrachte. Der Anstieg dürfte teilweise auf die Diskussion im Rahmen der strafrechtlichen Erweiterung der Möglichkeiten zur Sicherungsverwahrung, namentlich bei Gewalttätern und Sexualtätern, zurückzuführen sein. Die neuen Möglichkeiten der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung und der nachträglichen Sicherungsverwahrung – bei noch einsitzenden Gefangenen – fallen statistisch derzeit noch nicht ins Gewicht.

Die Maßregeln der Unterbringung im psychiatrischen Krankenhaus und in der Entziehungsanstalt werden in Anstalten der Sozial- bzw. Gesundheitsverwaltung vollzogen. Zusammengekommen gab es am 31. März 2005 im früheren Bundesgebiet rund 8.100 Untergebrachte. Dies ist eine deutliche Steigerung im Vergleich zu 4.275 Untergebrachten Ende März 1995.

Tabelle K6.3-1: Strafgefangene und Sicherungsverwahrte zwischen 1965 und 2006

Jahr (Stichtag jeweils 31. März)	Anzahl der Strafgefangenen und Verwahrten	
	früheres Bundesgebiet	Deutschland
1965	49.573	./.
1970	35.927	./.
1975	34.608	./.
1980	42.235	./.
1985	48.402	./.
1990	39.178	./.
1995	41.431	46.516
2000	51.030	60.798
2001	50.254	60.678
2002	50.331	60.742
2003	51.881	62.594
2004	52.726	63.677
2005	52.502	63.533
2006	53.187	64.158

Datenquelle: Strafvollzugsstatistik; für 2006: Geschäftsstatistik über den Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den Justizvollzugsanstalten (am Stichtag Einsitzende einschl. der vorübergehend abwesenden Personen). Angaben zum früheren Bundesgebiet seit 1995 einschl. Gesamtberlin.

Eine besonders bedeutsame Form der Therapie im Strafvollzug wird mit der Sozialtherapie verwirklicht. Sie hat seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Behandlung von gefährlichen Sexual- und Gewalttätern 1998 zusätzliches Gewicht erhalten. Gegenwärtig sind in den sozialtherapeutischen Anstalten rund 1.700 Gefangene untergebracht. Die Entwicklung des Bestandes zwischen 1997 und 2005 verdeutlicht die Tabelle K6.3-2. Der Anteil von Sexualtätern steigt danach dynamisch an. Dies hängt unter anderem mit entsprechenden Neuregelungen im StGB seit 1998 und mit einer Änderung des Strafvollzugsgesetzes im Jahr 2003 zusammen.

Tabelle K6.3-2: Gefangene in sozialtherapeutischen Anstalten nach der für die derzeitige Strafverbüßung maßgeblichen Straftat (Deliktsschwerpunkt) 1997–2005

Stichtagserhebung zum 31. März des Jahres	Deliktsschwerpunkt (gruppiert)								Summe
	Sexualdelikte		Tötungsdelikte		Eigentums- bzw. Vermögensdelikte		sonstige Delikte		
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	
1997	191	23,2	181	21,9	367	44,5	86	10,4	825
1998	224	26,4	196	23,1	339	39,9	91	10,7	850
1999	315	33,9	187	20,1	326	35,1	101	10,9	929
2000	388	36,8	219	20,8	305	29,0	141	13,4	1.053
2001	437	40,1	214	19,7	286	26,3	152	14,0	1.089
2002	526	45,4	221	19,1	260	22,4	152	13,1	1.159
2003	685	51,3	249	18,7	245	18,4	156	11,7	1.335
2004	870	55,4	298	19,0	244	15,5	159	10,1	1.571
2005	976	58,5	287	17,2	234	14,0	172	10,3	1.669

Datenquelle: KRÖNIGER, S., 2004a, S. 40 und SCHULZ, K., 2005, S. 43.

Besondere Anforderungen an den Strafvollzug stellen drogenabhängige Gefangene. Ihr Anteil an allen Gefangenen beträgt generell schätzungsweise zwischen 30 % und 40 %, kann in einzelnen Anstalten oder Vollzugsarten jedoch auch deutlich darüber hinausgehen.

Es gibt seit längerem einen Anstieg des Anteils von Nichtdeutschen im Vollzug. Er liegt im Strafvollzug derzeit bei rund 22 % generell, geht bei einzelnen Altersgruppen aber auch höher, am höchsten bei der zahlenmäßig relativ kleinen Gruppe solcher Heranwachsenden im Alter zwischen 18 und 21 Jahren, die nach allgemeinem Strafrecht verurteilt wurden (mehr als 40 %).

Entlassung aus dem Strafvollzug und Straftatlassenenhilfe

Im Strafvollzugsgesetz dienen zahlreiche Regelungen dem Ziel der möglichst frühzeitigen Vorbereitung der Gefangenen auf die Entlassung aus der Anstalt und auf ein Leben ohne Straftaten, also letztlich auf die erfolgreiche Wiedereingliederung in die Gesellschaft. Das Vollzugsziel der Resozialisierung liegt im ganz eigenen Interesse von Staat und Gesellschaft. Denn Straftatenfreiheit bei einem Entlassenen bedeutet unter anderem auch effektiven Opferschutz. Sofern Gefangene der Resozialisierung nicht zugänglich sind, trägt das Strafvollzugsgesetz diesem Umstand angemessen Rechnung: Der Vollzug der Freiheitsstrafe dient dann in erster Linie dazu, die Allgemeinheit vor neuen Straftaten zu schützen.

Die bedingte Entlassung aus dem Vollzug nach Verbüßung eines Teils der Strafe ist zur Resozialisierung vor allem für Gefangene wichtig, die zu langjährigen Strafen verurteilt wurden. Diese Strafrestaussetzung zur Bewährung stellt insbesondere dann, wenn die vorzeitig Entlassenen einem Bewährungshelfer unterstellt werden, ein wesentliches Instrument moderner Kriminalpolitik dar. Dasselbe gilt für die Aussetzung von Maßregeln der Besserung und Sicherung. Seit 1998 wird in den Vorschriften über die bedingte Entlassung die Beachtung des Sicherheitsinteresses der Bevölkerung ausdrücklich hervorgehoben. Bei Gefangenen, die nach vollständiger Verbüßung einer längeren Freiheitsstrafe aus dem Vollzug entlassen werden, tritt im Regelfall automatische Führungsaufsicht ein. Damit soll der vermuteten erhöhten Rückfallgefahr durch besondere Formen der Kontrolle in Freiheit begegnet werden.

Straftatlassenenhilfe ist eine komplexe Aufgabe der Reintegration und Rehabilitation von Straftätern. Sie wird in Teilen von den sozialen Diensten der Justiz und von der Jugendgerichtshilfe im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit bewältigt. Die Sozial- und Arbeitsverwaltung verfügt über ergänzende Unterstützungs- und Förderungsmöglichkeiten.

Seit Beginn des 19. Jahrhunderts spielen private Vereinigungen und Verbände der so genannten freien Straffälligenhilfe eine tragende Rolle in der Straftatlassenenhilfe. Sie halten heutzutage ein differenziertes Angebot an professionellen Integrationshilfen vor. Ohne diese komplementären Hilfen und Dienstleistungen würde die Wiedereingliederung vieler ehemaliger Gefangener in die Gesellschaft nicht gelingen. Die folgende Aufstellung vermittelt einen ersten Eindruck vom Umfang der Hilfen in der Praxis vor Ort:

Zur Palette dieses Programms gehören, um dies zu veranschaulichen, namentlich die folgenden Hilfen:

- | | |
|---|--|
| ■ Beratung bereits im Vollzug zur frühzeitigen Übergangsvorbereitung, | ■ Sachleistungen, |
| ■ Arbeitsvermittlung, | ■ Suchtberatung, |
| ■ Wohnraumvermittlung, | ■ Vermittlung von ambulanter Therapie bei anderen Störungen, |

- Schuldnerberatung,
- Geldverwaltung,
- Entschuldungsvereinbarungen im Sinne einer Gesamtlösung mit den Gläubigern,
- finanzielle Unterstützung,
- Vermittlung von Sozialhilfe,
- Familienarbeit,
- soziales Training, Sozialtherapie,
- sozialtherapeutisch begleitetes Wohnen,
- Täter-Opfer-Ausgleich,
- Haftvermeidungshilfe,
- Freizeitgestaltung.

Staatliche Straftentlassenhilfe und private Straffälligenhilfe bilden zusammengekommen eine wesentliche Basis der so genannten tertiären Kriminalprävention. Die theoretische, sozialpolitische, gesellschaftspolitische und kriminalpolitische Diskussion über diesen Befund steckt freilich in Deutschland noch in den Anfängen. Sie trifft auch auf Vorbehalte im Feld der Straffälligenhilfe selber, die mit der Wahrnehmung verbunden sind, der Diskurs über Kriminalprävention laufe auf eine Schwächung des Resozialisierungskonzepts und am Ende doch auf Verstärkung der Repression gegenüber Gefangenen und Entlassenen hinaus.

6.4 Kurzfassung des Beitrags zur Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen – Ergebnisse der neuen Rückfallstatistik

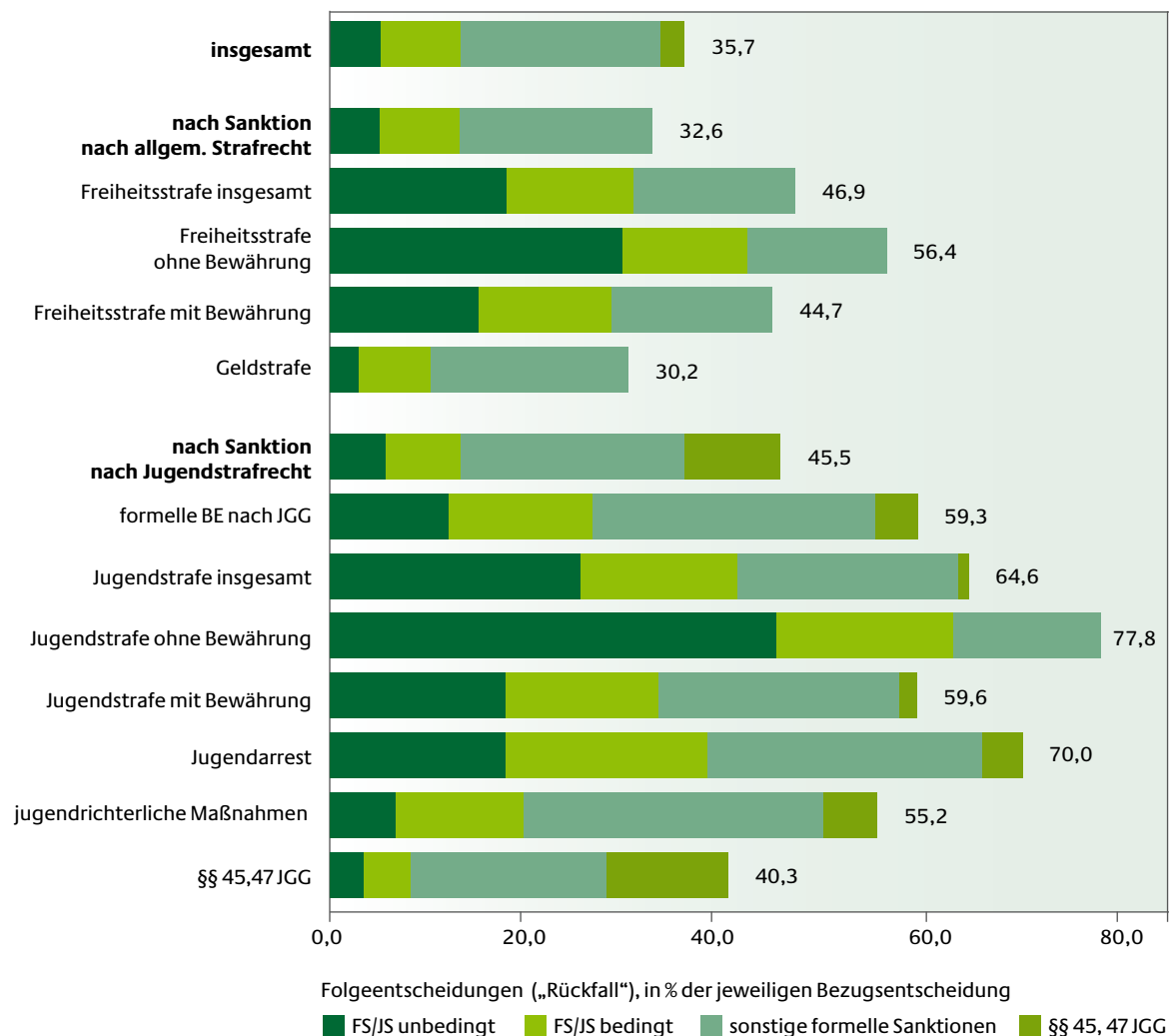
Eines der Ziele strafrechtlicher Sanktionierung ist Prävention. In welchem Maße das spezialpräventive Ziel (=Vermeidung erneuter Straffälligkeit des Sanktionierten) erreicht wird, wurde bislang in keiner amtlichen Statistik erfasst. Die Rechtspflegestatistiken informieren nur über Vorstrafen, nicht aber über Rückfälligkeit.

Nach Vorarbeiten des Bundeszentralregisters in den 1980er Jahren wurden – im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und des Statistischen Bundesamtes – von einer Forschungsgruppe auf der Grundlage von Bundeszentralregistereintragungen rückfallstatistische Daten zum Bezugsjahr 1994 für einen Rückfallzeitraum von vier Jahren erhoben. Als eine der Auswertungsmöglichkeiten dieses Datensatzes wurde eine Rückfallstatistik mit Basisdaten zur Rückfälligkeit in Abhängigkeit von Delikt, Sanktion, Alter, Voreintragung, Geschlecht und Nationalität erstellt. Mit dieser Rückfallstatistik liegen damit erstmals für das gesamte Bundesgebiet rückfallstatistische Informationen für alle Sanktionen und für ein einheitliches Bezugsjahr vor. Zu den zentralen Ergebnissen dieser Rückfallstatistik zählen die folgenden Befunde:

Die Rückfallraten sind geringer als oft vermutet. Nur ein gutes Drittel der Verurteilten wurde innerhalb von vier Jahren erneut justiziell registriert. Kommt es zu einer Wiederverurteilung, dann ist eine freiheitsentziehende Folgesanktion die Ausnahme. Nicht mehr als 5 % wurden zu einer unbedingten Jugend- oder Freiheitsstrafe verurteilt, nur 1,2 % zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mehr als zwei Jahren.

Je härter die verhängte Sanktion, desto höher sind die Rückfallraten; am höchsten sind sie nach bedingter und unbedingter Jugendstrafe, vollstreckter Freiheitsstrafe sowie nach Jugendarrest. Wegen möglicher Selektionseffekte – z. B. werden Personen mit hoher Vorbelastung und deshalb mutmaßlich höherer Rückfallwahrscheinlichkeit bei gleichem Delikt eher härter bestraft als Ersttäter – ist dieser deskriptive Befund kein Beleg für einen negativen Effekt einer harten Sanktion. Dagegen zeigt dieser Befund, dass die härtere Sanktionierung nicht geeignet ist, ein bei schwereren Delikten angenommenes höheres Rückfallrisiko zu kompensieren.

Schaubild K6.4-1: Rückfall nach allgemeinem Strafrecht und nach Jugendstrafrecht, Bezugsjahr 1994 (dargestellt werden die Rückfallraten insgesamt sowie die auf Arten der Folgeentscheidungen entfallenden Anteile)



Datenquelle: JEHLE, J.-M. u. a., 2003, Übersichtstabelle 4.1.a, S. 121, 4.3.a, S. 123.

Die Rückfallraten sind – ebenso wie die Kriminalitätsbelastung – alters- und geschlechtsabhängig. Junge Menschen weisen eine deutlich höhere Kriminalitätsbelastung auf als Erwachsene. Erwartungsgemäß sind deshalb auch die Rückfallraten junger Menschen deutlich höher als die von Erwachsenen. Die Rückfallraten sind ferner geschlechtsabhängig, d. h. Frauen weisen eine deutlich geringere Rückfallrate auf als Männer.

Jugendarrest weist höhere Rückfallraten auf als eine nicht vollstreckte Jugendstrafe. Deshalb werden Erwartungen, die Rückfallrate dadurch senken zu können, dass neben einer ausgesetzten Jugendstrafe zusätzlich auch Jugendarrest verhängt wird, durch die Rückfallstatistik nicht gestützt.

Die Ergebnisse der Rückfallstatistik ersetzen keine Forschung über die Wirkung von Sanktionen. Voraussetzung für Wirkungsaussagen ist die Vergleichbarkeit der Gruppen, die unterschiedlich sanktioniert wurden. Gleichwohl sind die deskriptiven Daten der Rückfallstatistik geeignet, Erwar-

tungen hinsichtlich der spezialpräventiven Wirkung von Sanktionen daraufhin zu bewerten, ob sie durch die Empirie gestützt werden oder sich als unhaltbar erweisen. Danach kann für vergleichbare Bereiche der kleinen bis mittleren Kriminalität, in denen aufgrund regional unterschiedlicher oder sich im Zeitverlauf wandelnder Sanktionierungspraxis ein Austausch von Sanktionen stattfand, nicht angenommen werden, dass härtere Sanktionen bessere rückfallvermeidende Wirkungen erzielen als mildere. Nicht zuletzt unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten unterstützt diese Erkenntnis die bisherige kriminalpolitische Entwicklung, anstelle von eingriffsintensiveren Reaktionen weniger eingriffintensive zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die Möglichkeiten zu Verfahrenseinstellungen nach Jugendstrafrecht, für die Ausweitung der Geldstrafe sowie für die Erweiterung des Anwendungsbereichs und die vermehrte Nutzung der Strafaussetzung zur Bewährung. Die Ergebnisse der Rückfallstatistik sprechen somit für die Praxis, in dafür geeigneten Fällen Verfahren einzustellen oder ambulante Sanktionen zu verhängen, insbesondere vermehrt Jugend- bzw. Freiheitsstrafen zur Bewährung auszusetzen, und zwar insbesondere auch bei Gruppen, bei denen nach früherer Anschauung noch eine unbedingte Freiheits- oder Jugendstrafe geboten schien.

6.5 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

Die Bundesregierung sieht die Ausführungen zu Aspekten der strafrechtlichen Bewältigung von Kriminalität, von der Durchführung des Ermittlungsverfahrens bis hin zum Straf- und Maßregelvollzug, zu Bewährungshilfe und Führungsaufsicht als sehr bedeutsam an und wird sie in die Vorbereitung weiterer strafrechtspolitischer Maßnahmen einbeziehen.

6.5.1 Zu Aspekten des Strafverfahrens

Wie in Kapitel 6.1 ausgeführt, hat sich der bereits im 1. PSB dargestellte Trend der vermehrten Erledigung von Ermittlungsverfahren vornehmlich durch Einstellungen und Beantragung von Strafbefehlen weiter fortgesetzt. Dies belegt, dass der Staat auf Verstöße gegen Strafvorschriften zur Aufrechterhaltung des Rechtsfriedens reagiert, dies aber – in hierfür geeigneten Fällen – in einer Weise, die negative Folgen strafrechtlicher Sanktionierung so weit wie möglich vermeidet. Auch trägt die Erledigung im Einstellungswege zu einem ökonomischen Einsatz der knappen personellen und finanziellen Ressourcen bei. Die Staatsanwaltschaft ist verpflichtet, im Rahmen der rechtlichen Vorgaben, insbesondere des Legalitätsprinzips, die finanziellen und personellen Ressourcen der Justiz zu berücksichtigen und deshalb in geeigneten Fällen von einer Anklage abzusehen.

Die in der vermehrten Anwendung der oben genannten Instrumentarien zum Ausdruck kommende Tendenz gibt zudem die seit längerem zu beobachtende gesellschaftliche Entwicklung wieder, sich der Justiz in zunehmendem Maße zur Klärung von Fragen des Zusammenlebens zu bedienen. In anderen Justizbereichen hat diese Entwicklung zur Einführung und Stärkung von – auch außerjustiziellen – Schieds- und Güteverfahren und der Entwicklung von Mediationsmodellen geführt.

Soweit Voraussetzungen von Einstellungen bzw. Strafbefehlen einer wertenden Beurteilung der Staatsanwaltschaft unterliegen, etwa der Beurteilung des Maßes der Schuld (§§ 153 ff. StPO) oder der Erforderlichkeit der Hauptverhandlung (§ 407 StPO), werden unterschiedliche Würdigungen aufgrund verschiedener Sicht- und kriminalpolitischer Denkweisen nicht zu verhindern sein, wie dies in den zahlenmäßigen Unterschieden zwischen den Bundesländern zum Ausdruck kommt. Dieses Phänomen ist auch innerhalb der Bundesländer je nachdem, ob die Straftat in städtischem oder ländlichem Bereich begangen wurde, zu beobachten, und es ist nicht auf die vorgenannten staatsanwalt-

schaftlichen Entscheidungen beschränkt, sondern auch in Bezug auf die Strafhöhe der aufgrund von Anklagen ergangenen Urteile anzutreffen. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist daraus nicht herzuleiten.

Demgegenüber sieht die Bundesregierung gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Hinblick auf das Strafverfahren insbesondere in den folgenden Punkten:

Zugunsten der weiteren Stärkung der Rechte der Opfer sollen die Instrumente der Rückgewinnungshilfe und Vermögensabschöpfung, die auf der Grundlage des bisherigen Rechts bereits in den letzten Jahren in der staatsanwaltschaftlichen Praxis zunehmende Bedeutung erlangt haben, weiter verbessert werden; ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 16/700) wurde am 29. Juni 2006 in 2./3. Lesung durch den Bundestag beraten und in der durch den Rechtsausschuss empfohlenen Fassung (BT-Drs. 16/2021) angenommen. Den Opfern wird durch die Möglichkeit der Aufrechterhaltung der Vermögenssicherstellungen in einem Zeitraum von drei Jahren nach der Rechtskraft der Verurteilung des Täters ausreichend Zeit gegeben, ihre Ansprüche geltend zu machen und auf die staatlich gesicherten Vermögenswerte zuzugreifen. Wenn Opfer ihre Ansprüche jedoch nicht geltend machen, soll anders als bisher künftig kriminell erlangtes Vermögen nicht mehr an den Täter zurückgegeben werden müssen, sondern an den Staat fallen. Kernstück des Gesetzentwurfs ist insoweit die Einführung eines Auffangrechtserwerbs des Staates. Bislang kann dieses Vermögen nicht zugunsten des Staates für verfallen erklärt werden, soweit Ansprüche der Opfer auf Rückgewähr des Vermögens bestehen, wobei es nicht darauf ankommt, ob das Opfer seine Ansprüche gegenüber dem Täter geltend macht. Mit der Neuregelung wird fiskalischen Interessen und dem Rechtsbewusstsein gleichermaßen gedient.

Außerdem sollen im Rahmen der im Koalitionsvertrag angekündigten harmonischen Gesamtregelung der strafprozessualen verdeckten Ermittlungsmaßnahmen unter anderem die Rechtsgrundlagen für die Telekommunikationsüberwachung überarbeitet werden. In diesem Zusammenhang wird auch die Umsetzung der EU-Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten in den Blick zu nehmen sein. Durch die Neuregelung sollen der Rechtsschutz der von solchen Maßnahmen Betroffenen gestärkt und bestehende Unsicherheiten und Lücken bei der Rechtsanwendung beseitigt werden.

Grundlage der Reformüberlegungen sind hierbei im besonderen Maße rechtstatsächliche Untersuchungen.

Die Bundesregierung teilt insoweit die Auffassung, dass gesetzgeberische Maßnahmen auf den Gebieten des Strafverfahrensrechts und die praktische Anwendung von einzelnen Vorschriften evaluiert werden sollen, soweit dies im Einzelfall erforderlich und von den finanziellen Ressourcen her möglich ist.

Die Kriminalitätsentwicklung erfordert zudem eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Strafverfolgung. Dieses Ziel verfolgt auch das Projekt der Vernetzung der Strafregister Deutschlands, Frankreichs, Spaniens, Belgiens und der Tschechischen Republik – dem demnächst weitere Länder beitreten werden. Durch das Projekt wird der elektronische Austausch von Informationen aus den Strafregistern der beteiligten Partnerstaaten untereinander ermöglicht und die internationale Rechtshilfe in Strafsachen erheblich beschleunigt und erleichtert.

6.5.2 Zu Aspekten des Jugendstrafverfahrens

Die statistischen Darlegungen zeigen, dass sich die schon länger andauernde Entwicklung einer zunehmenden Anwendung der Diversionsmöglichkeiten im Jugendkriminalrecht (§§ 45, 47 JGG) fortsetzt. Diese Entwicklung ist aus Sicht der Bundesregierung weiterhin zu begrüßen. Die Vorschriften zur Diversion eröffnen Staatsanwaltschaft und Gericht die Möglichkeit, ein förmliches Verfahren zu vermeiden, wenn dies erzieherisch angezeigt ist. Sie ermöglichen in Fällen, in denen es keiner förmlichen Reaktion durch Urteil bedarf, zeitnahe und informelle Maßnahmen, die das Stigmatisierungsrisiko des Jugendlichen verringern und auch sonst das Ziel der Vermeidung künftiger Straffälligkeit oftmals besser erreichen können. Dies entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, der ein an erzieherischen Grundsätzen orientiertes Jugendstrafrecht verlangt. Die Bundesregierung hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass nach den Vorgaben des § 37 JGG Jugendstaatsanwälte gleichermaßen wie die Richter bei den Jugendgerichten erzieherisch befähigt und in der Jugenderziehung erfahren sein sollen und dass diese Befähigung durch geeignete Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen noch stärker als bisher gefördert werden muss.

Die Bundesregierung hat schon in ihrer Stellungnahme zum 1. PSB angeregt, Breite und Qualität der Angebote an Leistungen der Jugendhilfe weiter zu verbessern, regionale Anwendungsunterschiede auszugleichen und auf diese Weise die Akzeptanz und Effizienz von informellen und ambulanten Sanktionen zu fördern. Die Unsicherheiten, die aufgrund der Klarstellung der Steuerungsverantwortung der Jugendhilfe in dem mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) mit Wirkung ab Oktober 2005 neu geschaffenen § 36a SGB VIII entstanden sind, geben Anlass, in diesem Sinne erneut und eindringlich an Länder und Kommunen zu appellieren. Diese sind vorrangig dazu aufgerufen, gemeinsam geeignete Lösungen dafür zu finden, dass die befürchteten quantitativen und qualitativen Rückgänge einschlägiger Jugendhilfeangebote nicht eintreten. Nicht nur fachlich, sondern auch durch Fragen der Kostentragung geprägte Meinungsverschiedenheiten zwischen der – kommunalen – Jugendhilfeseite und der Landesjustizseite dürfen nicht dazu führen, dass die differenzierten jugendkriminalrechtlichen Reaktionsmöglichkeiten zwar weiterhin im Gesetz vorgesehen sind, in der Praxis aber leerlaufen.

6.5.3 Zu Aspekten des strafrechtlichen Sanktionensystems

Die Bundesregierung teilt die positive Einschätzung hinsichtlich des Täter-Opfer-Ausgleichs (TOA), der nunmehr seit mehr als 15 Jahren gesetzlich als Mittel der Diversion, d. h. der Verfahrenserledigung außerhalb des förmlichen Strafverfahrens, ausdrücklich anerkannt ist. Mit dem Bericht „Täter-Opfer-Ausgleich in der Entwicklung“ hat das Bundesministerium der Justiz im Frühjahr 2005 einen ausführlichen systematischen Überblick über die neuere Entwicklung des TOA in der Praxis vorgelegt. Der Bericht zeigt, dass sich der TOA – auch bei einer längerfristigen Betrachtung – bewährt hat und aus dem heutigen strafrechtlichen Sanktions- und Reaktionssystem nicht mehr wegzudenken ist. Aus Sicht der Bundesregierung sollte es weiterhin ein zentrales Anliegen der Rechtspolitik sein, immer wieder mit Nachdruck auf die Bedeutung des TOA für die Schaffung von Rechtsfrieden hinzuweisen und für die Durchführung von Ausgleichsversuchen zu werben. Dabei gilt es auch deutlich zu machen, dass TOA keine Lösung vornehmlich für Bagatelldfälle ist und dass er – wie die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zeigt – durchaus auch bei schwerwiegenden Straftaten in Betracht kommt, auch wenn es dabei im Strafverfahren nicht um eine Alternative zur Strafe, sondern lediglich um deren Milderung geht. Sparschwänge dürfen nicht zur Zurückhaltung bei der Initiierung oder Durchführung eines TOA führen, zumal durch ihn auch erhebliche Verfahrenskosten gespart werden können; gleichzeitig dürfen sie aber auch nicht Qualitätseinbußen zur Folge haben.

Seit der Einführung des TOA hat das Bundesministerium der Justiz durch eine Reihe von Gutachtenaufträgen die praktische Umsetzung dieses Instruments strafrechtlicher Reaktion wissenschaftlich untersuchen lassen. Die Forschergruppe, die die TOA-Statistik konzipiert hat und wissenschaftlich betreut, wird seit dem Jahr 2000 durch Aufträge des Bundesministeriums der Justiz zur Auswertung der entsprechenden Daten unterstützt. Dem letzten im Jahr 2005 veröffentlichten und schon im voranstehenden Absatz bereits zitierten Bericht sollen weitere Berichte folgen. Die statistische Erfassung des TOA wurde durch Ergänzungen in der StA-, in der StP/OWi- und der Strafverfolgungsstatistik zwischenzeitlich verbessert. Insbesondere die Häufigkeit der Durchführung des TOA bei Jugendlichen und Heranwachsenden wird derzeit noch nicht in den amtlichen Statistiken erfasst. Eine Verbesserung der Erkenntnislage insoweit kann nur im Einvernehmen mit den Ländern erreicht werden.

Im Übrigen sieht die Bundesregierung sich durch die Ausführungen insbesondere in Abschnitt 6.2 in ihrer Auffassung bestätigt, dass sich das geltende Sanktionensystem im Wesentlichen bewährt hat. Sie folgert das auch aus der langfristig gestiegenen Aussetzungsquote bei Freiheits- und Jugendstrafen, die ihrerseits eine steigende Erfolgsquote aufweist. Das entspricht den Intentionen des Gesetzgebers, der mit seiner Entscheidung zur Ersetzung freiheitsentziehender Strafen durch Geldstrafen und andere ambulante Sanktionen eine unumkehrbare kriminalpolitische Entwicklung eingeleitet hat, wie auch gegenüber immer wieder erhobenen allgemeinen Verschärfungsforderungen zu betonen ist. Davon unberührt bleiben in Randbereichen erforderliche Korrekturen, die die Bundesregierung vornehmen wird.

Gegenwärtig sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf vor allem im Recht der Maßregeln der Besserung und Sicherung. Sie sind ein wichtiges Mittel, um gefährliche Täterinnen oder Täter unabhängig von ihrer Schuld zu resozialisieren und/oder die Allgemeinheit vor ihnen zu schützen. Entsprechend der Koalitionsvereinbarung wird die Bundesregierung durch eine Reform der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus und in einer Entziehungsanstalt für mehr Flexibilität im Bereich des Straf- und Maßregelvollzugs sorgen und gleichzeitig ein höheres Sicherheitsniveau anstreben. Die vorhandenen Kapazitäten sollen besser genutzt, therapeutische Erfolge gefördert und der Schutz vor gefährlichen Straftätern ausgebaut werden. Die Möglichkeit der Anordnung von Sicherungsverwahrung bei Schuldunfähigen ist nicht vorgesehen. Wenn psychisch kranken Straftäterinnen und Straftätern – ggf. über das Maß ihrer Schuld hinaus – die Freiheit entzogen wird, besteht eine Verpflichtung des Staates, ihnen ausreichende Behandlungschancen zu gewähren und sie auch nicht nachträglich auf Dauer von solchen auszuschließen.

Durch die Einführung der vorbehaltenen und der nachträglichen Sicherungsverwahrung wurde dem in seltenen Fällen bestehenden Bedürfnis nach der Möglichkeit einer späteren Anordnung der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung Rechnung getragen. Die Bundesregierung beobachtet die Handhabung dieser neu geschaffenen Instrumente. Sicherheitslücken wird sie auch künftig durch gesetzgeberische Initiativen begegnen. Entsprechend der Koalitionsvereinbarung wird sie für nicht auszuschließende Extremfälle hochgefährlicher junger Täter die Möglichkeit der nachträglichen Sicherungsverwahrung auch bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht eröffnen.

6.5.4 Zu Strafvollzug, Bewährungshilfe und Führungsaufsicht

Die Bundesrepublik folgt internationalen kriminologischen Erkenntnissen, die sich beispielsweise in den Grundprinzipien des Europarates niedergeschlagen haben. Danach soll der Freiheitsentzug als die letztmögliche Sanktion oder Maßnahme betrachtet und demnach nur in den Fällen vorgesehen werden, in denen die Schwere der Straftat eine andere Sanktion oder Maßnahme eindeutig unangemessen erscheinen lässt (vgl. Empfehlung R (99)22 vom 30. September 1999 zur Überbelegung in den

Strafanstalten sowie zum übermäßigen Anstieg der Zahl inhaftierter Personen). Demgegenüber soll die Aussetzung des Strafrestes zur Bewährung als eine der wirkungsvollsten und konstruktivsten Maßnahmen betrachtet werden, die nicht nur die Haftdauer herabsetzt, sondern auch in nicht unerheblichem Maße zu der geplanten Wiedereingliederung des Straftäters in die Gesellschaft beiträgt (vgl. Empfehlung Rec (2000) 22 vom 29. November 2000 zu „community sanctions and measures“).

Darüber hinaus bestätigt der seit der Einführung in den frühen 50er Jahren stetige und kontinuierliche Anstieg der Zahl der Strafaussetzungen bzw. Strafrestaussetzungen das kriminalpolitische Konzept der Bundesregierung, freiheitsentziehende Strafen durch Geldstrafen und freiheitsbeschränkende Sanktionen zu ersetzen. Insbesondere die Straf- und Strafrestaussetzung zur Bewährung ist mit ihrem Instrumentarium an Weisungen ein wirksames Mittel zur Betreuung und ambulanten Kontrolle von Straftäterinnen und Straftätern, deren Kriminalprognose sich – zumindest unter Berücksichtigung erteilter Weisungen – günstig darstellt. Sie hat sich „bewährt“, wie die Feststellungen zur Erfolgsquote gerade auch vorbelasteter Probanden zeigen. Damit trägt diese Haftvermeidungsmaßnahme wesentlich zur Inneren Sicherheit unter Präventionsgesichtspunkten bei, da die durch die Inhaftierung eintretende Stigmatisierungswirkung für den Probanden und seine Familie ebenso entfällt wie der Verlust eines vorhandenen Arbeitsplatzes und der damit verbundene soziale Abstieg. Die nach Haftverbüßung notwendigen und wiederum finanziell aufwändigen sozialen Wiedereingliederungsmaßnahmen erübrigen sich damit. Daneben wirkt sich der beständig wachsende Anteil an Bewährungsaussetzungen ganz unmittelbar positiv auf die knappen und finanziell aufwändigen Kapazitäten im Strafvollzug aus und bedeutet gleichzeitig eine Entlastung der Länderhaushalte.

Nach der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist die Rechtspflege, zu der unter anderem die Durchführung von Justizvollzug und Bewährungshilfe gehört, eine Angelegenheit der Bundesländer. Mit der Föderalismusreform, die die Entscheidungsebenen von Bund und Ländern entflochten hat, wurde nunmehr auch die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder übertragen, die bisher beim Bund lag. Es ist davon auszugehen, dass das bislang bundeseinheitliche Strafvollzugsgesetz und die darauf gestützte Praxis ebenso wie die bereits oben genannten Vereinbarungen und Empfehlungen auf internationaler Ebene auch weiterhin auf landesrechtliche Regelungen ausstrahlen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil am 31. Mai 2006¹⁰ festgestellt, dass es aus verfassungsrechtlichen Gründen einer spezifischen Rechtsgrundlage für den Jugendstrafvollzug bedarf, und dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2007 gesetzt, um ein entsprechendes Gesetz zu erlassen. Zugleich hat das Gericht dem Gesetzgeber aus dem Verfassungsrecht abgeleitete Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzes gemacht. Spezifischer Regelungsbedarf wurde im Hinblick auf folgende Aspekte gesehen:

- die Bedeutung der Familienbeziehungen und die Möglichkeit, diese aus der Haft heraus zu pflegen (Besuchsmöglichkeiten müssen um ein Mehrfaches über dem im Erwachsenenvollzug Üblichen liegen),
- die Möglichkeiten zur körperlichen Bewegung,
- die Art der Sanktionierung von Pflichtverstößen,
- Vorkehrungen zum Aufbau und nicht unnötiger Beschränkung von Kontakten innerhalb der Anstalt, die positivem sozialem Lernen dienen können,

¹⁰ BVerfG, 2 BvR 1673/04.

- Vorkehrungen zum Schutz vor wechselseitigen Übergriffen der Gefangenen,
- Unterbringung in kleineren Wohngruppen differenziert nach Alter, Strafzeit, Straftaten, gesonderte Unterbringung von Gewalt-/Sexualstraftätern mit besonderen Betreuungsmöglichkeiten,
- konkrete Vorgaben zur erforderlichen Ausstattung mit personellen und finanziellen Mitteln, insbesondere
 - Bereitstellung ausreichender Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, die auch bei kurzer Haft sinnvoll genutzt werden können,
 - Formen der Unterbringung und Betreuung, die soziales Lernen und Schutz der Inhaftierten voneinander ermöglichen,
 - ausreichende pädagogische und therapeutische Betreuung,
 - eine mit angemessenen Hilfen für die Phase nach der Entlassung verzahnte Entlassungsvorbereitung.

Da die Bundesländer bei der Durchführung von Strafvollzug und Bewährungshilfe nicht der Aufsicht oder Weisung einer Behörde des Bundes unterstehen, existiert in Deutschland keine zentrale Strafvollzugs- oder Bewährungshilfebehörde. Die Bundesregierung verfolgt die Bestrebungen der Landesjustizverwaltungen zur Umstrukturierung der Bewährungshilfe bis hin zu Privatisierungstendenzen, um der wachsenden Anzahl der zu betreuenden Klientel noch effizienter als bislang gerecht zu werden, mit großem Interesse.

Bestrebungen, die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf freie Träger zu übertragen, um hierdurch die Funktionsfähigkeit der Justiz angesichts knapper werdender finanzieller und personeller Ressourcen durch eine Bündelung und Verschlinkung der Strukturen sicherzustellen, können nur dann zum Ziel führen, wenn trotz der Fokussierung auf Kostengesichtspunkte Qualitätsverluste ausgeschlossen werden. In diese Richtung gehen Strukturreformen des bestehenden staatlichen Systems der Bewährungs- und Gerichtshilfe, um die Effizienz der Aufgabenerledigung trotz der hohen und weiter steigenden Fallbelastung zu verbessern. Dies kann etwa durch die Einrichtung zentraler Koordinierungsstellen mit umfangreichen Aufgaben konzeptioneller und beratender Art erfolgen, durch die Unterstützung der Bewährungshelfer durch Serviceeinheiten und Ausstattung mit vernetzten PCs, die Stärkung der Position der leitenden Bewährungshelfer als Fachvorgesetzte, durch die Entwicklung von Anforderungsprofilen für leitende Bewährungshelfer und von fachlichen Standards oder durch die Straffung der Organisation der sozialen Dienste und Stärkung der Zusammenarbeit mit den Justizvollzugsanstalten.

Im Bereich des Justizvollzuges betont die Bundesregierung die festgestellte, bundesweit extrem geringe – sich nämlich im Promillebereich bewegende – Versagerquote bei Vollzugslockerungen. Die Zahlen zeigen, dass sich diese Vollzugsmaßnahmen ohne Einschränkung bewährt haben und es weder unter gesetzgeberischen noch unter praktischen Gesichtspunkten einer quantitativen Rückführung dieser Maßnahmen aus Gründen der Inneren Sicherheit bedarf. Im Gegenteil sind diese Maßnahmen geeignet und bestimmt, Sozialkontakte der Inhaftierten aufrechtzuerhalten, die Entlassung vorzubereiten und die Wiedereingliederung zu unterstützen, d. h. also Rückfallkriminalität vorzubeugen.

Auch Täter, die nach Verbüßung einer Freiheitsstrafe oder aus dem Maßregelvollzug in die Freiheit entlassen werden, bedürfen oft der weiteren Begleitung, Unterstützung und Kontrolle. Ihre gesellschaftliche Wiedereingliederung erscheint nach der Entlassung aus dem Straf- oder Maßregelvollzug aus unterschiedlichen Gründen gefährdet. Bei den nach Vollverbüßung aus dem Strafvollzug Entlassenen schlägt sich dies in hohen Rückfallraten nieder. Hier ist die Führungsaufsicht

das zur Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung unverzichtbare Mittel der nachsorgenden und wiedereingliedernden Kontrolle, Überwachung und Betreuung. Mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Reform der Führungsaufsicht verfolgt die Bundesregierung vorrangig das Ziel, diese Maßregel effizienter zu gestalten und eine straffere Kontrolle und intensivere Betreuung entlassener Straftäter zu gewährleisten. Ziel der von der Bundesregierung beabsichtigten Reform der Führungsaufsicht ist es, ihre effizientere praktische Handhabung zu ermöglichen und so die Voraussetzung für eine Verbesserung der Legalbewährung von Straftätern mit unsicherer oder ungünstiger Prognose zu schaffen.

6.5.5 Fortführung der Untersuchung zur Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen (Rückfallstatistik)

Die zweite Machbarkeitsstudie zur regelmäßigen Durchführung von Untersuchungen über die Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen wurde im Jahr 2002 abgeschlossen. Ergebnisse dieser Studie wurden 2003 unter dem Titel „Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine kommentierte Rückfallstatistik“ in der vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenen Reihe „recht“ veröffentlicht. Neben den dort dargestellten inhaltlichen Ergebnissen über erneute strafrechtliche Sanktionierung kam die Studie zu der generellen Einschätzung, dass „(...) der rückfallstatistisch ausgewertete Datenbestand des Bundeszentralregisters (...) geeignet (ist), empirisch begründete Antworten zu geben zu den tatsächlich registrierten Rückfallraten (...)“¹¹

Vor diesem Hintergrund wurden im Bundesministerium der Justiz die Möglichkeiten für eine regelmäßige Durchführung geprüft. Als Ergebnis dieser Prüfung wurde – auch vor dem Hintergrund bestehender finanzieller Möglichkeiten – als nächster Schritt die Vergabe eines weiteren Forschungsauftrags in Angriff genommen, mit dem die Rückfallrate durch eine weitere Absammlung der Registerdaten überprüft werden soll. Hierbei soll sichergestellt werden, dass in einem zukünftigen weiteren Schritt die statistische Überprüfung der Legalbewährung für einen längeren Beobachtungszeitraum als vier Jahre möglich sein wird. Ohne zukünftigen Entscheidungen vorgreifen zu können, strebt das Bundesministerium der Justiz an, dass solche Untersuchungen in regelmäßigen Zeiträumen durchgeführt werden.

7 Kriminalprävention

7.1 Kurzfassung des Beitrags zur Kriminalprävention

Die Vorbeugung und Verhütung von Straftaten ist durch das Strafrecht allein nur begrenzt möglich. Hierzu bedarf es umfassenderer Konzepte der Kriminalprävention. Diese setzen dabei an unterschiedlichen Gefährdungspotenzialen an. So sucht primäre Prävention u. a. durch Förderung der Sozialisation in Kindheit und Jugend prosoziale Fähigkeiten und Orientierungen zu fördern. Sekundäre Prävention zielt auf die Reduzierung von Tatgelegenheiten und -anreizen, etwa durch Waren- und Objektsicherung („Gelegenheit macht Diebe“), durch Reduzierung tatfördernder Situationen (z. B. Verbot des Alkoholausschanks bei Fußballspielen, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Geschwindigkeits- und Alkoholkontrollen im Straßenverkehr), durch Beratung und Stärkung potenzieller Opfer (z. B. durch Selbstverteidigungskurse) wie potenzieller Problemgruppen, um deren Straffälligkeitsrisiko zu mindern. Tertiäre Prävention sucht durch geeignete Reaktionen auf bereits erfolgte Straftaten

¹¹ JEHL, J.-M. u. a., 2003, S. 7.

die Rückfallwahrscheinlichkeit zu verringern und die Resozialisierung zu fördern. Kriminalprävention widmet sich auch den Bedingungen, die Kriminalitätsfurcht erzeugen, auch wenn direkte Zusammenhänge mit der objektiven Kriminalitätslage eher selten gegeben sind.

Diese präventiven Aufgaben können durch Polizei und Justiz nicht allein geleistet werden; sie erfordern vorrangig gesellschafts- und sozialpolitische Weichenstellungen und Strukturen der Kommunikation und Kooperation. Gesellschaftliche Kriminalprävention agiert hierbei auf dem Hintergrund einer funktionierenden Strafrechtspflege, deren Präventionsstrategien auf die Allgemeinheit (durch Normverdeutlichung), auf tatgeneigte Personen (durch negative Generalprävention) und auf Beschuldigte und Verurteilte (z. B. durch Diversion oder/und Resozialisierung) wirken sollen.

Prävention ist umso wirksamer, je früher sie einsetzt. Erfolgreiche Maßnahmen der Kriminalprävention verbessern die Sicherheit der Allgemeinheit, vermeiden eine Beeinträchtigung der Lebensqualität durch Kriminalitätsfurcht und verbessern den Schutz vor den von Straftaten ausgehenden Gefahren. Sie sorgen außerdem für eine Entlastung der Strafverfolgungsorgane und der Strafjustiz.

In Deutschland gibt es inzwischen eine ganze Reihe von Einrichtungen zur Förderung der Kriminalprävention. Bund und Länder haben mit der Gründung des Deutschen Forums für Kriminalprävention (DFK) die Idee ressortübergreifender Prävention umgesetzt. Dabei kommt Konzepten der Kriminalprävention auf kommunaler Ebene besondere Bedeutung zu, weil sich ein Großteil der alltäglichen Kriminalität im engeren Wohnumfeld von Tätern und Opfern abspielt.

Defizite der derzeitigen deutschen Präventionsstrategien bestehen vor allem darin, dass eine systematische Evaluation kriminalpräventiver Maßnahmen, Projekte, Initiativen usw. in der Regel noch nicht stattfindet. Eine solche Evaluation ist aber unverzichtbar, um die Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen auf gesicherter Grundlage feststellen zu können. Auf Basis dieser Ergebnisse können Steuermittel dann gezielt für wirksame Strategien eingesetzt werden. Insbesondere die englischsprachige Kriminologie und Kriminalpolitik ist hier bereits weiter und hat kriminalpräventive Instrumente sorgfältig evaluiert. Was dort als effektiv nachgewiesen wurde, verdient daher sorgfältige Prüfung daraufhin, wieweit es auch im Kontext der rechtlichen und sozialen Bedingungen in Deutschland ebenfalls zur Reduktion von Kriminalität beitragen könnte.

Strafrecht hat neben dem Ausgleich des durch die Tat begangenen Unrechts auch das Ziel, der Begehung von (weiteren) Straftaten (präventiv) entgegenzuwirken. Während dieses Ziel im Jugendstrafrecht im Vordergrund steht, soll das allgemeine Strafrecht auch dem Schuldausgleich, der Vergeltung von Unrecht, dienen. Das präventive Ziel soll erreicht werden durch Normbildung und -begründung (positive Generalprävention) einerseits und allgemeine Abschreckung (negative Generalprävention) andererseits sowie durch individualpräventive Abschreckung, Besserung oder Sicherung des Täters (Spezialprävention).

Entgegen einer weit verbreiteten Alltagsmeinung erscheinen nach dem gegenwärtigen Stand der kriminologischen Forschung die Abschreckungswirkungen (negative Generalprävention) von Androhung, Verhängung oder Vollzug von Strafen eher gering. Für den Bereich der leichten bis mittelschweren Kriminalität jedenfalls gilt grundsätzlich, dass Höhe und Schwere der Strafe keine messbare Bedeutung haben, dass – unter den Bedingungen eines existenten Strafrechts – die erwartete Schwere der Strafe bedeutungslos ist. Lediglich das wahrgenommene Entdeckungsrisiko ist – allerdings nur bei einer Reihe leichterer Delikte – etwas relevant. Bislang wurden auch keine

Anhaltspunkte dafür gefunden, dass eine Verschärfung des Strafrechts das Normbewusstsein positiv beeinflussen würde.

Gleichwohl ist es für die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bürger in den Staat und damit für die Bewahrung des staatlichen Gewaltmonopols wichtig, dass der Staat tatsächlich und auch wahrnehmbar für die Bevölkerung angemessen auf die Verletzung von Rechtsgütern, d. h. auf Kriminalität, reagiert.

Hinsichtlich der spezialpräventiven Wirkung von Strafen gibt es keinen empirischen Beleg dafür, dass – bei vergleichbaren Tat- und Tätergruppen – die Rückfallrate nach einer Verurteilung niedriger ist als nach einer informellen Erledigung (Diversion). Wo, in vergleichbaren Gruppen, Unterschiede beobachtet wurden, waren die Rückfallraten nach Diversion niedriger. Negative Effekte der Diversion im Vergleich zur formellen Sanktionierung sind nicht belegt.

Im Bereich der leichten bis mittelschweren Kriminalität haben unterschiedliche Sanktionen keine differenzierende Wirkung auf die Legalbewährung; die Sanktionen sind vielmehr weitestgehend ohne messbare Konsequenzen auf die Rückfallraten austauschbar.

Wenn es eine Tendenz gibt, dann die, dass nach härteren Sanktionen die Rückfallrate bei vergleichbaren Tat- und Tätergruppen höher ist. Insbesondere gibt es bis heute keine Gruppe von Straftätern, für die – in spezialpräventiver Hinsicht – eine Überlegenheit von Jugendarrest oder (unbedingter) Jugendstrafe im Vergleich zu ambulanten Reaktionen empirisch belegt worden wäre.

Dieser Befund stimmt überein mit den Ergebnissen insbesondere der US-amerikanischen Sekundäranalysen. Danach gibt es keinen empirischen Beleg für die Annahme, durch härtere Sanktionen messbar bessere Legalbewährungsraten erzielen zu können. Programme, die auf spezialpräventive Abschreckung setzen, sei es durch kurzen Freiheitsentzug (shock probation), durch längere, mit militärischem Drill verbundene Internierung (boot camps) oder in Form von Gefängnisbesuchsprogrammen (scared straight), haben nicht die erwünschten Effekte, sie zeigten – soweit für Wirkungsnachweise methodisch adäquate Designs angewandt wurden – häufig sogar ausgesprochen kontraproduktive Effekte.

7.2 Maßnahmen und Perspektiven der Bundesregierung

7.2.1 Kriminalprävention mit nicht repressiven Mitteln

Die Bundesregierung misst ebenso wie die vorausgehenden Ausführungen der Kriminalprävention einen hohen Stellenwert bei. Sie verfolgt nachdrücklich das Ziel, der Kriminalität nicht nur durch eine entschlossene Strafverfolgung zu begegnen, sondern ihr auch durch vorbeugende Maßnahmen nicht repressiver Art entgegenzutreten. Dieser Vorbeugung kommt schon im Interesse potenzieller Opfer besondere Bedeutung zu. Straftaten zu verhindern ist ein zentrales Ziel der Kriminalpolitik der Bundesregierung. Soweit Straftaten nicht verhindert werden können, muss sich Kriminalprävention darum bemühen, den durch Straftaten entstehenden Schaden möglichst klein zu halten. Dies gilt auch für seelische Schäden beim Opfer. Opferschutz und Opferhilfe sind unverzichtbare Bestandteile der Kriminalprävention. Daneben hat Kriminalprävention auch die Aufgabe, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken. Das Sicherheitsgefühl weicht – wie der Bericht mehrfach aufzeigt – teilweise erheblich von der tatsächlichen Gefährdungslage ab. Eine objektive Darstellung der Situation, die wie der vorliegende Bericht weder beschönigt noch übertreibt, ist ein gutes Mittel zum Abbau überzogener Verbrechensfurcht.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass in Deutschland auf allen Ebenen verstärkte Bemühungen bei der Evaluation kriminalpräventiver Maßnahmen und Projekte erforderlich sind. Dies betrifft alle drei im Bericht näher erläuterten Formen der Evaluation, also die formative Evaluation, die Prozessevaluation und die Effektevaluation/Wirkungsevaluation. Insbesondere die Effektevaluation kann dazu beitragen, durch Feststellung des Wirkungsgrades eines Projekts Hinweise darauf zu geben, wie die für die Kriminalprävention zu Verfügung stehenden Gelder sinnvoll eingesetzt und unnötige Ausgaben für ineffektive Projekte vermieden werden können. Darüber hinaus trägt die Evaluation auch dazu bei, Fehlerquellen in der Konzeption oder bei der Umsetzung von Projekten zu ermitteln und damit qualitative Verbesserungen bei künftigen Vorhaben zu ermöglichen.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der offene Einsatz von Videoüberwachungsmaßnahmen an Kriminalitätsbrennpunkten im öffentlichen Raum ein geeignetes Mittel darstellt, um die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben im Rahmen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung wirksam zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der aktuellen Entwicklung der Gefährdungslage durch den Terrorismus stützt die Bundesregierung ausdrücklich die mit Beschluss der Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 8. September 2006 artikulierte Forderung, die Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten, zu denen unter Umständen auch Bahnhöfe, Flughäfen und öffentliche Plätze gehören können, weiter auszubauen.

Wie dargelegt, umfasst die Kriminalprävention ein breites Spektrum an Maßnahmen, für die unterschiedliche Akteure zuständig sind. Kriminalprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Dies bedeutet, dass nicht nur Bund, Länder und Gemeinden ihren Beitrag zu leisten haben. Erforderlich ist die Mitwirkung aller gesellschaftlichen Kräfte, insbesondere der Glaubensgemeinschaften, der Wohlfahrtsverbände und zahlreicher anderer – etwa im Bereich des Opferschutzes oder des Sports tätiger – Organisationen sowie der Wirtschaft. Daneben ist Kriminalprävention auch Aufgabe jedes Einzelnen; der wichtige Beitrag der elterlichen Erziehung ist hierfür ein Beispiel.

Die genannten Stellen würden ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung nicht gerecht, wenn sie sich darauf beschränkten, isoliert voneinander tätig zu sein. Doppelarbeit, Reibungsverluste und unnötige Ausgaben wären bei einer solchen Vorgehensweise vorprogrammiert. Dies ist seit langem bekannt und hat auf allen Ebenen zu unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit geführt. Der Informations- und Meinungsaustausch sowie die Zusammenarbeit bei der Analyse örtlicher und überörtlicher Probleme spielen dabei ebenso eine große Rolle wie die Zusammenarbeit bei konkreten Projekten.

Die Zusammenarbeit aller kriminalpräventiven Akteure darf sich nicht auf die – als solche durchaus sinnvollen – lockeren Kooperationen bei Einzelprojekten beschränken. Um nachhaltige Erfolge zu sichern, sind vielmehr feste Strukturen erforderlich. Die Bundesregierung begrüßt es daher, dass derzeit in Deutschland etwa 2.000 kriminalpräventive Gremien bestehen.

Dabei kommt der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK) wegen ihres bundesweiten Auftrags und der zuständigkeitsübergreifenden Zusammensetzung ihrer Gremien besondere Bedeutung zu. Der Bund hat – durch das Bundesministerium des Innern – etwa die Hälfte des bisherigen Stiftungskapitals aufgebracht. Er hat das DFK personell durch Entsendung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in die Geschäftsstelle unterstützt. Darüber hinaus hat er gemeinsame Veranstaltungen mit ihm durchgeführt und die Projektarbeit des DFK finanziell und ideell gefördert. Die Bundesregierung ist im Kuratorium des DFK durch fünf Bundesministerinnen/Bundesminister vertreten; die Präsident-

schaft wurde bisher durch den Bundesminister des Innern bzw. die Bundesministerin der Justiz wahrgenommen. Auch im Vorstand des DFK ist die Bundesregierung hochrangig vertreten. Sie wird auch weiterhin ihren Beitrag dazu leisten, dass eine bundesweite Vernetzung und Kooperation im Bereich der Kriminalprävention erfolgt. Die Bundesregierung dankt allen Institutionen und Personen, die im DFK mitarbeiten, nicht zuletzt denjenigen Vertretern der Wirtschaft, die sich an der Stiftung beteiligt haben. Sie würde es allerdings begrüßen, wenn die Wirtschaft ihr finanzielles Engagement weiter erhöhen und damit die Arbeitsmöglichkeiten des DFK verbessern würde.

Die Zusammenarbeit in der Kriminalprävention betrifft auch eine Vielzahl von Berufen. Justiz und Polizei, Jugend- und Sozialarbeit, Kindergarten und Schule, aber auch Psychiatrie, Psychologie, Seelsorge, Stadtplanung, Altenpflege, Sport und Sicherheitsgewerbe seien hier nur beispielhaft genannt. Die Zusammenarbeit dieser Berufsgruppen soll unter Beachtung der jeweiligen Zuständigkeit und durch gezielte Inanspruchnahme der Kenntnisse und Fähigkeiten der einzelnen Professionen die Ergebnisse der präventiven Bemühungen verbessern. Dies setzt voraus, dass die Angehörigen der einzelnen Berufsgruppen über ein hinreichendes Wissen darüber verfügen, mit welchen Maßnahmen die anderen Professionen zur Problemlösung beitragen können. So sollte etwa die Schule wissen, in welchen Fällen von Gewalt in ihrem Bereich es sinnvoll ist, Kinder- und Jugendpsychologen, das Jugendamt, die Polizei oder auch das Familiengericht einzuschalten. Grundkenntnisse zur berufsübergreifenden Zusammenarbeit sollten bereits in der Ausbildung der einzelnen Professionen vermittelt werden; der Fortbildung auf diesem Gebiet, wie sie sich etwa in gemeinsamen Tagungen von Polizeibeamten und Jugendamtsmitarbeitern äußert, kommt eine erhebliche Bedeutung zu.

Die Kriminalprävention hat in den vergangenen Jahren international an Bedeutung gewonnen. Deutschland engagiert sich in diesem Bereich insbesondere in den Gremien der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und des Europarates.

Der Europäische Rat hat am 5. November 2004 der Kriminalprävention im „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ eine wichtige Rolle zugewiesen und sie als unerlässlichen Bestandteil der Bemühungen bewertet, in der Europäischen Union einen gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Das im Jahre 2001 gegründete Europäische Netz für Kriminalprävention (EUCPN) soll dabei als effizientes Instrument den Mitgliedstaaten, dem Rat und der EU-Kommission zur Seite stehen. Im EUCPN ist jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union vertreten; für Deutschland wurden Vertreterinnen und Vertreter des Bundesministeriums der Justiz, des Bundesministeriums des Innern und des Deutschen Forums für Kriminalprävention als Kontaktstellen für das EUCPN nominiert. Das EUCPN dient primär dem Informationsaustausch über bewährte Methoden im Bereich der Prävention und der Stärkung von Kriminalprävention auf EU-Ebene. Schwerpunktbereiche seiner Tätigkeit sind die Jugendkriminalität, die Kriminalität in Städten und die Drogenkriminalität. Ein systematischer und regelmäßiger Austausch von Informationen über Präventionsprojekte findet über Website und Newsletter des EUCPN statt. Auf der jährlichen „Good Practice Conference“, die sich vor allem an Praktiker wendet, stellen die Mitgliedstaaten erfolgreiche und nachahmenswerte Projekte zur Kriminalprävention vor. Das EUCPN hat sich als wirksames Instrument für den Erfahrungsaustausch erwiesen. Vor dem Hintergrund des Haager Programms, das die Mitgliedstaaten zu einer Stärkung und „Professionalisierung“ des EUCPN aufgerufen hat, laufen gegenwärtig Initiativen zur Reform des Netzwerks.

Wegen der Vielzahl kriminalpräventiver Projekte wird in den obigen wissenschaftlichen Ausführungen bewusst darauf verzichtet, Einzelprojekte aufzuführen. Aus dem gleichen Grund sieht

die Bundesregierung davon ab, einen Überblick über die kriminalpräventiven Maßnahmen und Projekte des Bundes zu geben. Die Bundesregierung möchte jedoch ihr kriminalpräventives Engagement in diesem Bereich beispielhaft verdeutlichen und weist deshalb im Folgenden auf einige gesetzgeberische Maßnahmen und Einzelprojekte im Bereich der nicht repressiven Kriminalprävention hin.

Auch außerhalb des Strafrechts und Strafprozessrechts können gesetzgeberische Maßnahmen zur Verhütung von Straftaten beitragen. Sie können – wie etwa das Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung – auf das Bewusstsein der Bevölkerung einwirken oder die Rahmenbedingungen für kriminalpräventives Handeln verbessern. Kriminalprävention muss in der Familie beginnen, weil Kinder und Jugendliche hier wesentliche Verhaltensweisen für ihr künftiges Leben erlernen. Wer selbst als Schwächerer erlebt hat, dass sich andere mit Gewalt durchsetzen, versucht dies vielfach selbst, wenn er einmal der Stärkere ist („Kreislauf der Gewalt“). Wer hingegen vom frühen Kindesalter an erfahren hat, dass Konflikte auch ohne Gewalt gelöst werden können, hat später weniger Anlass, selbst Gewalt anzuwenden. Unter anderem mit Blick auf diese Erkenntnis ist im November 2000 ein „Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung“ im Bürgerlichen Gesetzbuch verankert worden. Es wurde klargestellt, dass weder körperliche Bestrafungen noch seelische Verletzungen geeignete Erziehungsmittel sind (§ 1631 Abs. 2 BGB). Um das Gesetz bekannt zu machen, hat die Bundesregierung eine bundesweite Kampagne unter dem Motto „Mehr Respekt vor Kindern“ durchgeführt. Eine rechtstatsächliche Untersuchung, die unter der Leitung von Prof. Bussmann, Universität Halle-Wittenberg, durchgeführt worden ist, zeigt eine positive Entwicklung auf.¹²

Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz hat das DFK in den Jahren 2001 bis 2004 das Projekt „Primäre Prävention von Gewalt gegen Gruppenangehörige – insbesondere: junge Menschen“ durchgeführt. Gegenstand des Projekts war die Hasskriminalität, eine auf Vorurteilen beruhende Form der Gewaltkriminalität, deren Opfer z. B. Ausländer, Behinderte, Obdachlose und Homosexuelle sind. In Deutschland sind hierbei insbesondere rechtsradikale, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten von erheblicher Bedeutung. Für das Projekt wurden eine Dokumentation und ein sozialpsychologisches Gutachten erstellt sowie ein Workshop und ein Symposium durchgeführt. Außerdem hat sich eine interdisziplinär besetzte Arbeitsgruppe mit dem Thema befasst und einen umfangreichen Bericht vorgelegt. Dieser betont die Bedeutung der primären Prävention, insbesondere der Erziehung zur Toleranz und zur Aggressionsbeherrschung in Kindergarten und Schule. Die Projektergebnisse können von der Internetseite des DFK (www.kriminalpraevention.de) heruntergeladen werden.

Unter den immer zahlreicher werdenden Veranstaltungen auf diesem Gebiet werden in dem wissenschaftlichen Teil des Berichts die Deutschen Präventionstage als die bedeutsamsten und größten (zuletzt etwa 1.900 Teilnehmer) inländischen Fachveranstaltungen zur Kriminalprävention hervorgehoben. Der Bund hat vielfach an der Gestaltung der Präventionstage mitgewirkt, so teilweise durch Mitveranstaltung, durch die Organisation eines Forums, durch Reden und Grußworte sowie durch einen Meinungsaustausch mit den Programmgestaltern. Im Übrigen trägt er regelmäßig durch einen Informationsstand der Interministeriellen Arbeitsgruppe Kriminalprävention des Bundes (IMA) zur Veranstaltung bei.

Die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention ist ein Projekt des Deutschen Jugendinstituts und wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert. Seit 1997 stellt die Arbeitsstelle Informationen über Konzepte, Handlungsstrategien und Arbeitsformen

¹² Vgl. im Einzelnen Kap. 3.1.5.1

der Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention für die Praxis, für die Politik, die Forschung sowie für die Aus- und Weiterbildung zur Verfügung. Bewährte und innovative Ansätze in der kriminalpräventiven Arbeit werden gefördert, Qualitätsstandards ermittelt und Kooperationen unterstützt. Die Arbeitsstelle strukturiert ihre Vorgehensweise nach inhaltlichen Schwerpunkten, recherchiert dazu in der Praxis und führt Expertenanhörungen sowie Workshops durch. In interdisziplinären und handlungsfeldübergreifenden Foren werden Erfahrungen ausgetauscht, Perspektiven erweitert sowie disziplinäre und institutionelle Grenzen überschritten. Eine Angebotsübersicht und alle bisher veröffentlichten Publikationen finden sich unter <http://www.dji.de/jugendkriminalitaet>.

Das Modellprojekt „Wir kümmern uns selbst“ zielt auf eine frühzeitige, niedrigschwellige Lösung von Problemen, bei denen Kinder und Jugendliche als störend, delinquent oder auffällig wahrgenommen werden. Es soll die vor Ort Beteiligten zum gemeinsamen Handeln ermuntern und will dafür die notwendige Unterstützung bereitstellen. Der Projektansatz geht davon aus, dass in den meisten Fällen delinquentes Handeln von Kindern und Jugendlichen eine längere Geschichte hat und dass es – bevor die Entwicklungen eskalieren und ein Fall für die Polizei bzw. die Justiz werden – eine Vielzahl von bislang zu wenig genutzten Lösungsmöglichkeiten im lokalen Umfeld gibt. Dazu zählen auch die vielen Möglichkeiten, Probleme und Konflikte unter den unmittelbar Beteiligten zu lösen. Das Programm möchte diese lokalen Potenziale entwickeln helfen und unterstützen, um auf diesem Weg einen Beitrag zur Kriminalitätsprävention im Kindes- und Jugendalter zu leisten. „Wir kümmern uns selbst“ wird seit Juni 2005 von der Programmagentur des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforshung (ies) an sechs Standorten im Bundesgebiet durchgeführt. Die Programmagentur unterstützt die Standorte bei der Öffentlichkeitsarbeit und Ressourcenmobilisierung vor Ort ebenso wie bei der konkreten Konfliktbearbeitung. Sie leistet hierzu methodische und inhaltliche Hilfestellung, bietet Fortbildungen an und begleitet die örtlichen Akteurinnen und Akteure vor Ort fallbezogen. Das Modellprojekt läuft bis Juni 2008. Es wird wissenschaftlich begleitet vom Deutschen Jugendinstitut (DJI). Alle weiteren Informationen finden sich auf der Projekthomepage <http://www.wir-kuemmern-uns-selbst.de>.

Standards für Mediation an Schulen und Jugendeinrichtungen waren bisher nur ansatzweise entwickelt und fast nicht verbreitet. Das Projekt hat deshalb von 2003–2005 eine umfassende Bestandsaufnahme, eine Evaluation von ausgewählten Schulmediationsprojekten sowie eine vergleichende Bewertung der erhobenen Mediationsprojekte vorgenommen mit dem Ziel, Mindeststandards zu entwickeln. Darüber hinaus lieferte die Untersuchung einen Beitrag zur Qualifizierung von themen- und zielgruppenbezogenen Kooperationsformen zwischen Jugendhilfe und Schule. Die Untersuchung wurde von den sozialwissenschaftlichen Instituten Camino, Werkstatt für Fortbildung, Praxisbegleitung und Forschung gGmbH, Berlin; Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e. V. (ism) und dem Institut des Rauhen Hauses für soziale Praxis gGmbH (isp), Hamburg durchgeführt. Die Abschluss-ergebnisse sowie Empfehlungen und Ideen für die Praxis sind auf der Homepage <http://www.evaluation-schulmediation.de> veröffentlicht.

7.2.2 Strafrechtliche Prävention

Der Bericht betont zu Recht die präventiven Funktionen des Strafrechts, die alle Bereiche der Prävention (primäre, sekundäre und tertiäre) umfassen. Durch die Gewährung strafrechtlichen Schutzes für ein Rechtsgut macht der Staat deutlich, dass er nicht bereit ist, die mit Strafe bedrohte Rechtsgutsverletzung hinzunehmen, sondern sie mit den strengsten ihm zu Gebote stehenden Mitteln ahndet. Die Schaffung strafrechtlicher Normen und ihre Durchsetzung verspricht daher wertbildende Wirkungen auf das gesellschaftliche und individuelle Bewusstsein. Der Abschreckung tatgeneigter Personen dient die erkennbare Erhöhung des Risikos, das mit der Tatbegehung verbunden ist. Im Bereich

der Wiederholungsabwehr nach erfolgten Taten spielen Maßnahmen zur Resozialisierung bereits kriminell gewordener Personen eine vorrangige Rolle. Darüber hinaus kommt auch der Sicherung gefährlicher Straftäter eine erhebliche Bedeutung zu. Diesen Zwecken dienen insbesondere die Maßnahmen der Besserung und Sicherung.

Die Bundesregierung beabsichtigt Reformen der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus und in einer Entziehungsanstalt sowie der Führungsaufsicht, mit denen das Strafrecht tertiärpräventive Aufgaben erfüllt. Sie verfolgt die praktischen Erfahrungen, die mit den neu geschaffenen Instrumenten der vorbehaltenen und der nachträglichen Sicherungsverwahrung gemacht werden, und wird hier ggf. Korrekturen vornehmen (vgl. oben unter 6.5.3).

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass gesetzgeberische Maßnahmen auf den Gebieten des Strafverfahrensrechts und Strafrechts, die praktische Anwendung von einzelnen Vorschriften dieser Rechtsgebiete und Wirkungen der strafrechtlichen Sanktionen evaluiert werden sollen, soweit dies im Einzelfall erforderlich und von den finanziellen Ressourcen her möglich ist. Beispiele für entsprechende Forschungsaufträge finden sich an anderen Stellen des Berichts.¹³

Schon vor dem Erscheinen des 1. PSB hat das Bundesministerium der Justiz insbesondere Untersuchungen zur Anwendung des Jugendstrafrechts und des Täteropferausgleichs (TOA) durchführen lassen (auf aktuelle Untersuchungen zum TOA ist bereits in Abschnitt 6.5 hingewiesen worden). Weitere Beispiele für Untersuchungen aus der Zeit vor dem 1. PSB sind Forschungsaufträge der Justizministerien des Bundes und der Länder an die Kriminologische Zentralstelle zur gemeinnützigen Arbeit (zur Abwendung von Ersatzfreiheitsstrafen), zu sozialen Diensten in der Justiz und zu stationären Maßnahmen der Besserung und Sicherung (Unterbringung in einer Entziehungsanstalt bzw. in einem psychiatrischen Krankenhaus). Im Zusammenhang mit der Vorbereitung von EG-Richtlinien wurde ein Forschungsvorhaben zur Gefährdung von Rechtsanwälten, Notaren, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern durch Geldwäsche in Auftrag gegeben.

Nach dem Erscheinen des 1. PSB konnten die Machbarkeitsstudien zur regelmäßigen Überprüfung der Legalbewährung (Rückfallstatistik) abgeschlossen werden (vgl. hierzu Abschnitt 6.5.4). Zudem hat das Bundesministerium der Justiz die Kriminologische Zentralstelle beauftragt, die Forschungsvorhaben von Ländern zur Evaluation der sozialtherapeutischen Behandlung von Sexualstraftätern zu begleiten. Außerdem wurde eine Bestandsaufnahme der vorliegenden kriminologischen Erkenntnisse zur Anwendung der jugendkriminalrechtlichen Sanktionen in Auftrag gegeben.

¹³ Vgl. Kap. 3.1.5.1, 3.1.6, 3.2.7, 6.2.1.

Notizen

[illegible]

Impressum

Herausgeber:

Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

Mitglieder des Gremiums:

Dr. Hans Jürgen Förster, Reinhard Peters, Dr. Roger Kiel, Dr. Helmut Teichmann, Franz Schnauhuber
(Bundesministerium des Innern)

Dr. Klaus Abmeier, Dr. Bernhard Böhm, Thomas Dittmann, Dr. Richard Blath, Thorsten Becker,
Dr. Christian Johnson, Anja Sina (Bundesministerium der Justiz)

Prof. Dr. Roland Eckert, Universität Trier
Prof. Dr. Wolfgang Heinz, Universität Konstanz
Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner, Universität Tübingen
Prof. Dr. Karl F. Schumann, Universität Bremen
Prof. Dr. Peter Wetzels, Universität Hamburg

Jürgen Stock, Vizepräsident des Bundeskriminalamtes
Carl-Ernst Brisach, Abteilungspräsident des Kriminalistischen Instituts im Bundeskriminalamt
Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes
Prof. Dr. Rudolf Egg, Direktor der Kriminologischen Zentralstelle e. V.

Geschäftsstelle:

Dr. Robert Mischkowitz (Leiter), Bundeskriminalamt
Stefan Brings, Statistisches Bundesamt
Werner Sohn, Kriminologische Zentralstelle e. V.
Prof. Dr. Martin Kurze, Bundeskriminalamt
Dr. Claudia Stierle, Bundeskriminalamt
Ingo Tiedtke, Bundeskriminalamt
Vera Schober, Bundeskriminalamt

Gestaltung:

MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH
Poli Quintana (Satz), Anita Drbohlav (Grafiken), Dörte Hansen (Redaktion), Patrick Pabst (Produktion)

Druck:

Bonifatius GmbH, Paderborn

1. Auflage:

November 2006

Der Zweite Periodische Sicherheitsbericht ist als Kurz- und Langfassung über das Internet unter
folgenden Adressen abrufbar:

www.bmi.bund.de
www.bmj.bund.de
www.bka.de

Die Druckschrift kann kostenlos bestellt werden bei:

Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09, 18132 Rostock
Tel.: 0 18 05-77 80 90 (0,12€/Min. aus dem deutschen Festnetz)
Fax: 0 18 05-77 80 94 (0,12€/Min. aus dem deutschen Festnetz)
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
Artikelnummer: BMI06326