

Innere Sicherheit und Kriminalitätsentwicklung. Ambivalenzen der niederländischen Kriminalpolitik

■ Martina Althoff und Margreth Egelkamp

Galt die Niederlande einst als kriminalpolitisches Vorzeigeland und als Mekka einer Toleranzpolitik¹, so haben sie sich von dieser mittlerweile endgültig verabschiedet. Dabei handelt es sich um eine Entwicklung, die sich in den letzten zwanzig Jahren zunächst eher subtil, in den letzten Jahren aber mit rasantem Tempo vollzogen hat. Schon im Regierungsprogramm von 1985 *Samenleving en criminaliteit* wird ein Katalog an repressiven Maßnahmen und Regeln vorgeschlagen, der eine intolerantere Haltung und Gangart verspricht und, wie sich in der weiteren Entwicklung zeigt, auch praktische Konsequenzen hat (z.B. den Ausbau der Gefängnisse). Vor allem das Thema *innere Sicherheit* (*veiligheid*) gewinnt in der Folge zunehmend an Prominenz, eine Entwicklung, die lange vor den Terroranschlägen in den USA in 2001 begann. 1993 erschien der erste *Integrale Sicherheitsbericht* (*Veiligheidsrapport*), der seitdem den Kern der niederländischen Kriminalitätspolitik bildet und durch die nachfolgenden Berichte und Regierungsprogramme seine konkrete Ausformulierung und Konturen bekommt, die dann unter dem internationalen Einfluss des Anschlags vom elften September und (national) dem Mord an Pim Fortuyn entstanden sind².

Seinen vorläufigen Höhepunkt findet diese Entwicklung in der Herausgabe des Sicherheitsprogramms *Naar een veiliger samenleving*³ im Jahr 2002 unter der Regierung Balkenende I. Dieser durch das Innen- und Justizministerium herausgegebene Sicherheitsbericht versteht sich als ein detailliertes Programm, dass konkrete Vorschläge zur Erhöhung der Sicherheit und des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung umfasst. Es versteht sich aber vor allem als Aktionsprogramm des Kabinetts, das eine direkte Umsetzung der anvisierten Ziele vorschreibt und hinsichtlich dessen die bestehende Regierung beurteilt werden kann. Das Programm läuft bis zum Jahre 2006, 800 Millionen Euro werden dafür bereitgestellt. Umsetzung, Erfolge und Fortsetzungsmaßnahmen werden in halbjährlichen Zwischenrapporten dokumentiert. Das Ziel dieses Sicherheitsprogramms ist, Kriminalität und Belästigungen im öffentlichen Raum (*overlast*) zurückzudrängen und die innere Sicherheit der Niederlande zu erhöhen:

»Die Niederlande müssen sicherer werden. Die durch viele Menschen erfahrene Unsicherheit ist nicht akzeptabel. Der Unmut über Raubüberfälle, Gewalt, Zerstörungen und *overlast* (Belästigungen im öffentlichen Raum) ist häufig sehr groß ebenso wie das materielle und immaterielle Leid. Das war die zentrale Botschaft während der Wahlen. (...) Ziel dieses Kabinetts ist, dass die Rechtsdurchsetzung und Kriminalitätsbekämpfung wieder angemessen ausgeübt wird. Das festgestellte Defizit in der Rechtspflege (*rechtshandhaving*) muss deshalb stark zurückgedrängt werden. Des Weiteren beabsichtigt das Kabinett mit diesem Programm eine ansehnliche Verringerung der Kriminalität und der Belästigungen im öffentlichen Raum.« (Naar een veiliger samenleving 2002, 4)

Das Programm zielt auf die Stärkung der Sicherheit des öffentlichen Raums, wobei die folgenden Schwerpunkte formuliert werden: die Handhabung und Verfolgung der Wiederholungstäter⁴ und der Jugendkriminalität, das Verstärken der Aufklärung und Rechtspflege sowie der Bewachung und Kontrolle des öffentlichen Raumes, das Intensivieren gerichteter Präventionsprojekte. Der Akzent der strafrechtlichen Reaktion bezieht sich auf die *Kategorien* Menschen, denen unterstellt wird, den meisten Schaden anzurichten: die so genannten Wiederholungstäter, die systematisch und andauernd Straftaten begehen und auf diese Weise die Rechtsordnung unterlaufen und dem Zusammenleben Schaden zufügen sowie die Gruppe der Jugendlichen.

Unorthodoxe Maßnahmen sind erlaubt, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Das ultimative Ziel ist, dass mit Beendigung des Programms im Jahre 2006 die Gesellschaft tatsächlich sicherer geworden ist, was nicht nur die objektiv messbare Sicherheit betrifft, sondern vor allem das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger. Konkret wird eine Reduzierung der Kriminalität und der Belästigungen im öffentlichen Raum von 20-25 % in der Periode von 2008–2010 anvisiert. Dazu werden 150 konkrete Maßnahmen formuliert, die bis 2006 in einigen Fällen bis 2006/07 realisiert werden sollen.⁵

Soweit die Ziele und Programmatik des *Veiligheidsrapport* aus dem Jahre 2002, dessen Vorschläge seit deren Veröffentlichung sukzessive

in die Praxis umgesetzt werden. Durch die Durchführungen von Expertentreffen, Sicherheitserhebungen und parallel laufenden Analysen, die in halbjährlichen Zwischenberichten veröffentlicht werden, wird die Umsetzung des Programms überwacht und kontrolliert, gegebenenfalls korrigiert.⁶ Ein tatkräftiges Programm also, das eine deutliche Sprache gebraucht und auf klaren Vorstellungen bezüglich des Problems und seiner Lösung beruht. Kriminalpolitisch formuliert könnte man auch sagen, es handelt sich um ein auf traditionellen Erklärungen von Kriminalität und deutlich repressiven Vorstellungen beruhendes die ganze Gesellschaft umfassendes Programm. Ein Programm, welches nicht nur massive kriminal- und sozialpolitische Änderungen zur Folge hat, sondern mit der Aufgabe grundlegender Ideen der niederländischen Kriminalpolitik verbunden ist. Alte Paradigmen wie Duldungspolitik (*gedoogbeleid*), Toleranz und Liberalität finden hier keinen Niederschlag. In diesem Sinne prognostizieren auch kritische Stimmen, dass die Niederlande auf dem Weg seien, sich in einen Sicherheitsstaat zu verwandeln (so z.B. die (christliche) Tageszeitung *Trouw* am 10. 1. 2004). An einigen konkreten Beispielen soll diese Tendenz im Folgenden verdeutlicht werden.

Ein Schwerpunkt des Programms zielt auf die Reduzierung von Kriminalität und *overlast* durch besondere Aufmerksamkeit den Wiederholungstätern zu schenken, wobei zwei Gruppen unterschieden werden, die so genannten *veelpleger* und der so genannte *harte Kern Jugendliche* der von Kriminalität betroffenen Jugendlichen.

So wurde 2004 ein Gesetzesvorhaben realisiert, das die Unterbringung der so genannten (systematischen) Wiederholungstäter in speziell dafür vorgesehenen Anstalten bzw. Abteilungen vorsieht (*Plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders*). Spätestens im Januar 2005 stehen 544 Plätze zur Verfügung. Ziel ist, Wiederholungstäter konform der (neuen) Strafprozessregel zu verfolgen. Sie sollen für die Dauer von maximal zwei Jahren in den dafür vorgesehenen speziellen Einrichtungen untergebracht werden. In diesem Zusammenhang ist weniger die Schwere der begangenen Delikte, sondern mehr die Anzahl der Delikte Anlass für eine solche Maßnahme. Dies wird damit begründet,

dass die Gruppe der Wiederholungstäter als Hauptverantwortliche für die Entstehung von Unsicherheitsgefühlen der Bevölkerung zu klassifizieren sind. Hier geht es also weniger um die Verfolgung seriöser Kriminalität, sondern um die Verringerung der Belästigungen im öffentlichen Raum (overlast). Kritiker bezeichnen die Art und Weise der Realisierung *dieses* Ziels als einen Angriff auf das Herz des Sanktionssystems. Die Gefährlichkeit der Täter/Innen oder der Delikte, die eine solche Reaktion rechtfertigen würde, sei jedoch kaum gegeben.⁷

Die zweite Gruppe, die mit dem Sicherheitsprogramm ins Visier genommen wird, sind jugendliche Kriminelle bzw. so genannte *harte Kern Jugendliche*. Der Drehtüreffekt, von dem im Zusammenhang mit jugendlichen Wiederholungstäter häufig die Rede ist, soll unterbrochen werden, durch diese länger zu inhaftieren oder anderen Formen der Kontrolle auszusetzen. Dazu gehört dass deliktsspezifisch und systematisch reagiert werden soll. Des Weiteren sollen zusätzliche Haftplätze geschaffen werden, die eine Unterbringung der Wiederholungstäter möglich macht. Jugendliche Wiederholungstäter sollen in speziellen dafür vorgesehen Anstalten untergebracht werden, hierzu werden u. a. die Plätze in schon bestehenden Anstalten für schwererziehbare Jugendliche ausgebaut.

Im Zusammenhang mit einer grundsätzlich verstärkten Inhaftierungspolitik steht auch der Plan die durch Änderung der Strafgerichtsbarkeit eingeführten Mehrpersonengefängniszellen weiter auszubauen. Ende 2004 stehen 1.000 Gefängniszellen für 2.000 Inhaftierte zur Verfügung, ein Ausbau um weitere 500 Zellen ist bis Ende 2005 geplant. Im Jahr 2004 sollen 272 Plätze für Mehrfachtäter zur Verfügung stehen.

Soweit einige der zentralen Aktionspunkte des Sicherheitsprogramms der Regierung, das nicht nur eine Konsequenz einer konservativen Kriminal- und Sozialpolitik ist, sondern auf den Erwartungen und Bedürfnissen der Bürger aufbaut. Dass diese selbst ein Ergebnis des schon bestehenden kriminalpolitischen Diskurses sind, wird dabei verschwiegen. In diesem Sinne funktioniert der Verstärkerkreislauf, denn gleichzeitig wird die Entwicklung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung zum Messinstrument für die Kriminalpolitik.

Das Mekka einer der pluralistischen Gesellschaft adäquaten Toleranzpolitik hat sich demnach in einen Sicherheitsstaat verwandelt, der was Repression, Nicht-Dulden und Intoleranz gegenüber abweichenden Verhalten betrifft, innerhalb Europas eine Vorreiterrolle einnimmt. Was allerdings die Entwicklung der Kriminalität und Unsicherheit betrifft, befindet sich die Niederlande eher im europäischen Durchschnitt befindet. Dies soll im Folgenden noch ausführlicher diskutiert werden.

Eine weitere Ambivalenz liegt darin, dass die neuesten Opferdaten zeigen, dass Kriminalität und *overlast* schon seit 10 Jahren abnehmen, was allerdings nicht für das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung gilt. Außerdem misst die Regierung die Umsetzung und Erfolge des Sicherheitsprogramms hinsichtlich viel kürzerer Zeitdimensionen und kann so Veränderungen als Erfolge verbuchen, deren Tendenz sich schon viel früher gezeigt hat bzw. die kurzfristig überhaupt nicht messbar sind. Der letzte Bericht der Regierung, in dem die Umsetzung des Sicherheitsprogramms dokumentiert wird,⁸ verweist auf schon entstandenen positive Ergebnisse, die als erste Anzeichen einer sich verändernden inneren Sicherheit interpretiert werden:

»Was die Entwicklung der inneren Sicherheit betrifft sind wir auf dem richtigen Weg. Sowohl landesweite Opferbefragungen als auch die durch die Polizei registrierten Kriminalitätsdaten signalisieren einen Rückgang des totalen Kriminalitätsvolumens. Dieser Rückgang wird vor allem verursacht durch den Rückgang im Bereich der Eigentumskriminalität. Des Weiteren verweisen sowohl landesweite Opferbefragungen als auch Registrierungen der Kriminalitätsdaten auf eine begrenzte Steigung und eine mögliche Stabilisierung der Gewaltkriminalität, wenngleich dies noch mit Sorgen verbunden ist, was Bedrohungen und spezifische ernsthafte Delikte betrifft. Was die Gewalt in den Problemviertel der großen Städte betrifft, so scheint diese sich übrigens positiv zu entwickeln.« (ebd., 3)

Was die Aktivitäten des Strafrechts betrifft wird berichtet, dass die Polizei in 2003 ca. 25.000 Tatverdächtige zusätzlich verhört und entsprechend 19.000 Tatverdächtige zusätzlich an die Staatsanwaltschaft übergeben habe. Die Anzahl der Bußen und Einstellungen gegen Auflagen und Weisungen (transakties) seien um ein Viertel gestiegen. Die Aufklärungsquote befinde sich auf einer aufsteigenden Linie und entwickelt sich von 17,8 % im Jahr 2002 zu 20 % in 2003. Hinsichtlich der Veränderungen auf gesetzlicher Ebene wird darauf verwiesen, dass das Inkrafttreten besonderer Gesetzesänderungen realisiert werden konnte. Dazu zählen die Realisierung der Identifikationspflicht, der längere Freiheitsentzug für erwachsenen Mehrfachtäter, die Inhaftierung in einer Einrichtung für systematische Wiederholungstäter, die Einführung von Mehrpersonenzellen sowie die präventive Durchsuchung aller Besucher eines als Risikogebiet deklarierten und für diesen Zweck abgesperrten Wohnviertels.

Die Entwicklung der Gewaltkriminalität: Polizeistatistiken und Opferbefragungen

Die Entwicklung und Wandlung nicht nur der politischen Debatte in den Niederlanden, sondern gerade auch der praktischen Kriminalpoli-

tik lässt annehmen, dass von einer Zunahme der Kriminalität insbesondere der Gewaltkriminalität auszugehen ist. Nicht nur das auf dieser Annahme beruhende Regierungsprogramm, auch die damit verbundenen konkreten Änderungen der Kriminal- und Strafpolitik werden damit gerechtfertigt.

Schauen wir uns die zahlenmäßige Entwicklung genauer an, dann müssen wir jedoch feststellen, dass die polizeiliche Kriminalstatistik in den letzten Jahren einen relativ stabilen Trend mit nur geringen Schwankungen zeigt. Bei der Gewaltkriminalität zeigt sich allerdings ein anderes Bild: die registrierte Gewaltkriminalität nimmt deutlich zu. Für den Zeitraum 1980 – 2004 zeigt sich ein Anstieg von knapp unter 30.000 auf über 110.000 im Jahr 2003⁹. Nun gibt es neben den Statistiken, die die registrierte und durch die Rechtspflegeinstanzen bearbeitete Gewaltkriminalität darstellen, noch andere Daten, die es ermöglichen, Aussagen über die Kriminalitätsentwicklung zu machen und deren Ergebnisse ebenfalls Aufschluss über die (Gewalt-) Kriminalitätsentwicklung geben. In den Niederlanden werden regelmäßig Opferbefragungen durchgeführt, wobei eine repräsentativ ausgewählte Gruppe Bürger/innen befragt wird, ob sie im letzten oder in den letzten zwei Jahren Opfer von Kriminalität geworden sind und wenn ja, dann welcher Delikte.

Das folgende Schaubild zeigt den Anstieg der Gewaltkriminalität auf Basis von Polizeistatistiken, wie er vom Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berechnet wurde¹⁰ im Vergleich mit der Entwicklung der Gewaltkriminalität, wie sie sich aus den Opferbefragungen¹¹ ergibt.

Schaubild: Gewaltkriminalität Polizeistatistiken und Opferbefragungen

Die Ergebnisse dieser Opferbefragungen scheinen einen anderen Trend als die registrierte Gewaltkriminalität zu zeigen. Mit leichten Schwankungen innerhalb der zulässigen Grenzen bleibt die hier berichtete Gewaltkriminalität im Wesentlichen auf gleichem Niveau. Die starke Zunahme, die in den Polizeistatistiken zu finden ist, spiegelt sich also in den Opferbefragungen nicht wieder. Der Zunahme der Gewaltstraftaten in der polizeilichen Statistik scheint kein oder jedenfalls kein so deutlicher Anstieg dieser strafbaren Handlungen in den Opferbefragungen gegenüber zu stehen. Diese Diskrepanz führte innerhalb der Kriminologie zu einer Kontroverse über die Ursache(n) dieser unterschiedlichen Ergebnisse und die Frage, welche dieser beiden Darstellungen der Kriminalitätsentwicklung verlässlicher sei. Sowohl Polizeistatistiken als auch Opferbefragungen unterliegen grundlegenden Beschränkungen, die ihre Aussagekraft bestimmen. Trotzdem stellt sich die Frage, wie diese Resultate mit den

Ergebnissen der Opferbefragungen in Einklang gebracht werden. In der Kriminologie wird dies kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite wird behauptet, dass die Steigung der Gewalkriminalität wie sie die Polizeistatistiken zeigen, nicht auf einer wirklichen Zunahme beruhe.¹² Es würden mehr Gewalthandlungen bei der Polizei angezeigt, weil die Bereitschaft, solche Handlungen zu akzeptieren gesunken sei und Menschen empfindlicher auf Gewalt reagierten und aus Opferbefragungen¹³ ergebe sich, dass bei der Polizei die Registrierungs Bereitschaft gestiegen sei. Auch die Polizei reagiere immer sensibler auf Gewaltdelikte und sei daher eher bereit, diese zu verfolgen. Auf diese Weise würde mehr Gewalkriminalität aus dem Dunkelfeld in das Hellfeld gebracht.¹⁴ Es sei also eine Kombination aus erhöhter Anzeige- und Registrierungs Bereitschaft, die diesen Anstieg in der registrierten Kriminalität (zumindest mit-) erzeuge.

Gegenstimmen meinen dagegen, dass man allein aus den Ergebnissen der Opferbefragungen nicht so weitreichende Schlüsse ziehen dürfe: dazu sei die Stichprobe zu selektiv und die Anzahl der befragten Personen und der Rücklauf zu gering. Außerdem beruhe ein Vergleich zwischen den Polizeistatistiken und den Ergebnissen der Opferbefragungen auf ungleichen Messungen von Gewalt.¹⁵ Gebe es auch die von der anderen Seite behaupteten Effekte, so könnten diese aber nicht den gewaltigen Anstieg der registrierten Gewalkriminalität erklären, da sie nur für eine geringe Verzeichnung der Daten verantwortlich seien. Tatsächlich gebe es auch eine wirkliche Zunahme der Gewalkriminalität, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer¹⁶ Hinsicht.

Vermittelnde Stimmen gehen daher auch von der partiellen Richtigkeit beider Thesen aus. Zwar gebe es die veränderte Anzeige- und Registrierungs Bereitschaft, doch gehe dieser Phase intensiverer Registrierung eine Phase tatsächlicher Steigerung der Vorfälle im Bereich Gewalkriminalität voraus. Diese Phase beginne bereits in den 1970er Jahren und setze sich bis in die 1990er Jahre fort. Als Reaktion auf diese tatsächliche Zunahme würden sich Öffentlichkeit und dann nachfolgend auch Polizei, Justiz und Politik stets mehr Sorgen um diese Entwicklung machen und dies habe zu einer größeren Empfindsamkeit gegenüber Gewaltdelikten und einem *actiever beleid*, d.h. einer größeren Aufmerksamkeit der Instanzen für diese Handlungen geführt. Daraus wiederum resultiere dann die höhere Anzeige- und Registrierungs Bereitschaft, die aus den Opferbefragungen hervorgeht.¹⁷

Gegenstand dieser Kontroverse sind also einerseits die Aussagekraft und Verlässlichkeit der polizeilichen Kriminalstatistiken und Opferbefragungen bezüglich Umfang und Ernst der Gewalkriminalität und andererseits die Effekte der größeren Sensibilisierung der Bevölkerung und

auch der Instanzen der Sozialkontrolle auf die Registrationsbereitschaft bei der Polizei, die Strafverfolgungsbereitschaft der Staatsanwaltschaften und die Urteilbereitschaft der Gerichte. Veränderte Empfindlichkeit der Bevölkerung lässt sich empirisch schwer messen, wohl aber die Art und Veränderung der Qualifizierung von Gewalthandlungen im Laufe der Zeit durch die Instanzen der Strafrechtspflege.

Inflation von Gewalt?

In diesem Zusammenhang soll eine Studie vorgestellt werden, in der oben genannte Befunde der verschiedenen Kriminalitätsstatistiken den Ausgangspunkt bilden und in der überprüft worden ist, ob sich in Strafsakten Belege für eine Veränderung in der Qualifikation von Gewaltdelikten finden lassen¹⁸. Die der Studie zugrunde liegende Hypothese ist, dass eine zunehmende Sensibilisierung der Gesellschaft für gewalttätige Handlungen auch zu Veränderungen in der Strafrechtspraxis führt. Dabei ging es vor allem um die weite Auslegung von Tatbestandsmerkmalen, um eine ‚Begriffsinflation‘, die heute viel mehr zu Gewalt werden lässt als z. B. vor 20 Jahren.¹⁹

Um dies zu überprüfen, wurde eine vergleichende Strafsaktenanalyse in den Niederlanden und Deutschland durchgeführt. Untersucht wurde u.a., ob vergleichbare Sachverhalte in beiden Jahren durch die Instanzen der Strafrechtspflege auf vergleichbare Weise qualifiziert wurden.

Bei zwei *Arrondissementsparketten* in den Niederlanden und drei Staatsanwaltschaftsbezirken in Deutschland (NRW) wurden Stichproben von Strafsakten aus den Jahren 1986 und 1996 gezogen, in denen Misshandlung, schwere Misshandlung, versuchter Totschlag, Gewaltausübung in der Öffentlichkeit und Diebstahl mit Gewalt verhandelt wurden. Mit Hilfe eines Kategoriensystems wurden ca. 1.100 Strafsakten inhaltanalytisch ausgewertet. Dabei wurden in jedem einer Strafsakte zugehörigen Erhebungsbogen neben Daten zu Tätern und Opfern, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Alter, Vorliegen einer Strafantrages oder einer Blutalkoholbestimmung, Subsumtionen des Sachverhalts unter die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen bei der Polizei (in der Anzeige oder in Vermerken), bei der Staatsanwaltschaft (in der Anklageschrift) und in den Urteilen durch das Gericht festgehalten. Sowohl in der Anklage als auch in den Urteilsgründen sollten sich die Tatsachen finden lassen, die die entsprechenden Tatbestandsmerkmale erfüllen. Hier sind dann auch eventuelle Qualifikationen einer bestimmten Handlung als Raub, Körperverletzung u.ä. zu finden. Ein Urteil enthält in der Regel auch Angaben zu Strafausschließungsgründen, strafverschärfende oder strafvermindernde Tatsa-

chen. Aus dem Urteil und der Anklage werden die Daten erhoben, die die Qualifikation des Sachverhalts unter einen bestimmten gesetzlichen Tatbestand begründen.

Um Veränderungen in der Subsumtion eines Sachverhalts unter bestimmte Tatbestandsmerkmale festzustellen wurde versucht, eine möglichst genaue Beschreibung der Tathandlung, der Tatumstände und der Tatfolgen in den Erhebungsbogen aufzunehmen. Beispiel: Wann fand die Tat statt, wer außer dem/der Täter/in war noch beteiligt, kannten sich Täter/in und Opfer, wurden Waffen gebraucht, war Alkohol im Spiel, zu welchen Folgen führte die Handlung, mussten das/die Opfer behandelt werden, wenn ja, dann durch wen? Dazu kamen dann noch die rechtlichen Einordnungen des Sachverhalts auf der Ebene der Polizei, der Staatsanwaltschaft und des Gerichts. Insgesamt umfasste der Erhebungsbogen 72 vorkodierte Kategorien.

Die Analyse der ca. 1.100 Strafsakten hat zum Ergebnis, dass sich zwischen den beiden Jahren und den beiden Ländern mehrere Unterschiede feststellen lassen. Dabei zeigt sich zusammenfassend, dass signifikante Unterschiede hinsichtlich der Qualifikation von Gewaltdelikten in den beiden Jahren bestehen. Die Veränderungen in der Qualifikation lassen sich unterscheiden hinsichtlich *was*, *wie* und *mit welchen Folgen* qualifiziert wurde.

Was wurde qualifiziert? 1996 kommen signifikant mehr *leichte* Fälle, in dem Sinne, dass bei den Opfern nur leichte oder kaum (nicht) feststellbare Verletzungen entstanden waren, in der niederländischen Stichprobe vor als 1986. In den Niederlanden lassen sich außerdem verschiedene Veränderungen in der Qualifikation der Sachverhalte feststellen. So hat im Bereich der Körperverletzungen das Tatbestandsmerkmal ‚*lichamelijk letsel*‘ immer mehr an Substanz verloren. An das Vorliegen einer Verletzung beim Opfer werden immer weniger Ansprüche gestellt. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch bei dem Tatbestandsmerkmal ‚*zwaar lichamelijk letsel*‘ feststellen. Auch hier scheint die Schwelle für die Annahme einer schweren Verletzung zu sinken. Bei diesen beiden Tatbestandsmerkmalen zeigt sich eine deutliche Veränderung in der Qualifikation. Sie werden 1996 (zumindest auf der Ebene der Polizei und, teilweise, der Staatsanwaltschaft) weiter ausgelegt, d.h. Tathandlungen, die 1986 noch nicht als Körperverletzung im Sinne dieser Tatbestände definiert wurden, fallen 1996 in deren Anwendungsbereich. Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich im Bereich der Körperverletzungen mit ersten Folgen für das Opfer. Hier wird 1996 immer von einem Tötungsvorsatz ausgegangen, d.h. der Sachverhalt wird unter den Tatbestand des versuchten Totschlags subsumiert. Die Veränderung in der Qualifikation zeigt sich hier auf der Ebene der subjektiven Tat-

bestandsmerkmale, wobei eine ernste Verletzung beim Opfer den Tötungsvorsatz quasi impliziert. Ein Teil dieser Entwicklungen wird allerdings auf der Ebene der Gerichte korrigiert, die diese Qualifikationen nicht immer mit tragen.

Auch bei der Beantwortung der Frage *mit welchen Folgen* wurde qualifiziert zeigen sich zwischen den beiden Jahren signifikante Unterschiede: So werden 1986 die in der Stichprobe vorhandenen Fälle mit nur leichten Folgen für das Opfer nahezu ausschliesslich eingestellt. In den Fällen, in denen es doch zu einer Anklage kam, wurde der/die Angeklagte jedenfalls nicht wegen der Körperverletzung verurteilt. 1996 werden diese Fälle in der Regel angeklagt, teilweise sogar als schwere Körperverletzung. Es kommt also auch in diesen vergleichsweise leichten Fällen zu einer Anklage und einer Verhandlung, die zumeist mit einer Verurteilung wegen einfacher Körperverletzung endet. In Fällen mit schwerwiegenden Tathandlungen gibt es, unabhängig von den Tatfolgen, 1996 keine folgenlosen Einstellungen mehr. Diese werden entweder angeklagt oder aber das Verfahren wird gegen Auflagen und/oder Weisungen eingestellt, wobei die zumeist verhängte Geldbusse dann der Geldstrafe bei einer Verurteilung entspricht.

In den Niederlanden haben sich also deutliche Unterschiede zwischen den beiden Jahren ergeben: Leichte Fälle werden durch die Instanzen der Strafrechtspflege vermehrt behandelt, wobei zum Teil Tatbestandsmerkmale ausgeweitet werden, um diese Fälle unter Straftatbestände subsumieren zu können. Es fand also eindeutig eine Veränderung in der Qualifikation dieser Fälle statt.

Die Resultate der Analyse der strafrechtlichen Qualifizierung zeigt für Deutschland dagegen ein anderes Bild. Zunächst ist die Zunahme der leichten Fälle in der deutschen Strafrechtspflege längst nicht so deutlich wie in den Niederlanden. Zwar zeigt sich auch hier eine leichte Zunahme, aber in der Regel werden diese leichtesten Fälle, wie sie in den Niederlanden 1996 vermehrt vorkommen, in Deutschland nicht durch das Strafrechtssystem bearbeitet. Allerdings weist die Zunahme der leichten Fälle darauf hin, dass sich hier eventuell eine ähnliche Entwicklung andeutet. Eine vergleichbare Veränderung bei der Auslegung von Tatbestandsmerkmalen wie sie auch in den Niederlanden vorkommt, lässt sich in Deutschland bei der gefährlichen Körperverletzung feststellen. 1996 werden mehr Sachverhalte unter diesen Tatbestand subsumiert, wobei insbesondere das Tatbestandsmerkmal ‚gefährliches Werkzeug‘ weiter ausgelegt zu werden scheint. Auch hier treten allerdings die Gerichte wieder als Korrektiv auf. Kommen diese leichten Fälle in das Strafrechtssystem, so werden sie 1986 in der Regel einge-

stellt. 1996 kommt es weitaus häufiger zu Anklagen, allerdings wird dann gelegentlich auch allein Anklage z.B. wegen Bedrohung erhoben, weil sich der Körperverletzungserfolg dann doch nicht beweisen lässt. Eine weitere Entwicklung, die sich in Deutschland deutlich zeigt, ist die der Zunahme von Strafanträgen. Gerade im Bereich der einfachen Körperverletzungen, bei denen der Strafantrag eine Voraussetzung sein kann, um die Tat zu verfolgen, werden 1996 mehr Strafanträge gestellt als 1986. Parallel dazu wird in immer mehr, auch leichten Fällen das (besondere) öffentliche Interesse an der Strafverfolgung bejaht. Die Zunahme dieser beiden Voraussetzungen für die Verfolgung gerade auch leichter Fälle führt dazu, dass Einstellungen wegen fehlenden Strafantrages oder mangelnden öffentlichen Interesses 1996 seltener vorkommen als 1986. Ein weiteres auffälliges Ergebnis der Aktenanalyse ist, dass 1996 wesentlich mehr Einstellungen erst vor Gericht erfolgen und nicht schon auf der staatsanwaltschaftlichen Ebene. Zunächst einmal nimmt die Staatsanwaltschaft den Sachverhalt ernst genug, um eine Anklage zu schreiben und dann wird das Verfahren vor Gericht doch noch eingestellt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die für die Niederlande gefundenen Ergebnisse sich in den deutschen Akten nur in geringerem Maße wieder finden lassen. Eine Erklärung dafür wäre, dass Veränderungen in der Auslegung in den Niederlanden einfacher sind und auch schneller angegangen werden, wenn dies als notwendig angesehen wird, z. B. um einem veränderten gesellschaftlichen Bewusstsein für Gewaltkriminalität gerecht zu werden. Die striktere Dogmatik in Deutschland stellt einer weiteren Auslegung der Tatbestandsmerkmale engere Grenzen. So lässt sich z. B. bei der Auslegung des Begriffs ‚lichamelijk letsel‘ in den Niederlanden eine Entwicklung weg von der Körperlichkeit hin zu auch rein psychischen Verletzungen feststellen. Diese Entwicklung ist möglich, weil die niederländische Dogmatik nicht so enge Grenzen setzt wie in Deutschland, wo strenger zwischen rein psychischen und körperlichen Einwirkungen und Verletzungen unterschieden wird. Trotzdem geht die Entwicklung auch in Deutschland in die Richtung der Ausweitung der Begriffe ‚körperliche Misshandlung‘ und ‚Gesundheitsbeschädigung‘. Dies lässt sich daran erkennen, dass auch immer mehr sehr leichte Verletzungsfälle unter diese Tatbestandsmerkmale subsumiert werden. Und gerade da, wo unbestimmte Begriffe im Gesetz vorkommen, werden diese auch benutzt. Das zeigt sich u. a. bei der Ausweitung des Tatbestandsmerkmals ‚gefährliches Werkzeug‘. Die in den Niederlanden deutlich sichtbare veränderte Umgangsweise von Polizist/innen, Staatsanwalt/innen und Richter/innen mit der Qualifikation von Gewalttaten zeigt sich auch, zumindest ansatzweise in Deutschland.

Die Studie konnte zeigen, dass unabhängig von den verschiedenen Rechtssystemen, in beiden Ländern allerdings in unterschiedlichem Masse eine Inflation von Gewalt festzustellen ist. Die Registrierung mehr leichter Fälle ist ein Indiz für die Zunahme der Anzeigebereitschaft der Bürger/innen und die zunehmende Registrierungsbereitschaft der Polizei. Leichtere Fälle werden nicht mehr so oft als Lappalien abgetan, sondern ernst genommen, als z. B. Körperverletzung definiert und darum bei der Polizei angezeigt und von dieser bearbeitet und registriert. So kommt es zu der Entwicklung, die Wittebrood und Junger²⁰ vermuten: Das Dunkelfeld wird kleiner und das Hellfeld größer. Diese ‚Belichtung‘ des Dunkelfeldes erfolgt allerdings nur an einem Rand, nämlich auf der Seite der leichten Delikte. Zusätzlich dazu werden durch die Anzeigerstatter/innen aber auch eine Anzahl von Handlungen neu als z. B. ‚Körperverletzung‘ definiert. Hier lässt sich eine ‚Begriffsinflation‘ feststellen, wobei bestehende Bilder von ‚Gewalt‘ verändern, immer mehr Sachverhalte als ‚Gewalt‘ begriffen und die damit zusammenhängenden Straftatbestände weiter gefasst werden.

Diese zunehmende Anzeige- und Registrierungsbereitschaft hat natürlich Auswirkungen auf die Statistiken, da mehr Handlungen unter den gesetzlichen Tatbestand subsumiert werden. In der Vergangenheit ‚neutrale‘ Handlungen sind nunmehr kriminalisierbar und werden als begangene, angezeigte und von der Polizei bearbeitete Straftaten in die Statistiken aufgenommen. Dies wirkt wiederum auf das Bild von einer Gesellschaft, die immer ‚gewalttätiger‘ zu werden scheint. Die Bedrohung durch ‚Gewalt‘ wird scheinbar realer, gegenwärtiger, alltäglicher, was wiederum zu einer wachsenden Sensibilisierung gegenüber Handlungen führt, die als ‚Gewalt‘ gesehen werden könnten. Es kommt also eigentlich zu einem Kreislauf, der ein Bild wachsender Gewaltkriminalität produziert und reproduziert.

Deshalb sollten die hier gefundenen Ergebnisse zu einer anderen Lesart der polizeilichen Kriminalstatistiken führen. Die polizeilichen Statistiken stellen, neben allen anderen Beschränkungen, auch noch ein verzerrtes Bild der Gewaltkriminalität dar. Die Veränderungen in der Qualifikation von Gewaltdelikten zeigen deutlich, dass zumindest ein Teil der heutigen registrierten Gewaltstraftaten auf einen veränderten Umgang der Instanzen der Strafrechtspflege mit ‚Gewalt‘ zurückzuführen ist. Zwar lässt sich aus den mit dieser Studie gefundenen Resultaten nicht errechnen, wie groß dieser Anteil ist, trotzdem bestätigt dies die Vermutung, dass die Ergebnisse der Opferbefragungen, trotz aller Einschränkungen, ein verlässlicheres Bild der Gewaltkriminalität zeigen als die polizeilichen Statistiken. Aus den Ergebnissen der Opferbefragungen ergibt sich ein Bild des Hell- und des Dunkelfeldes, daher haben Verschiebungen

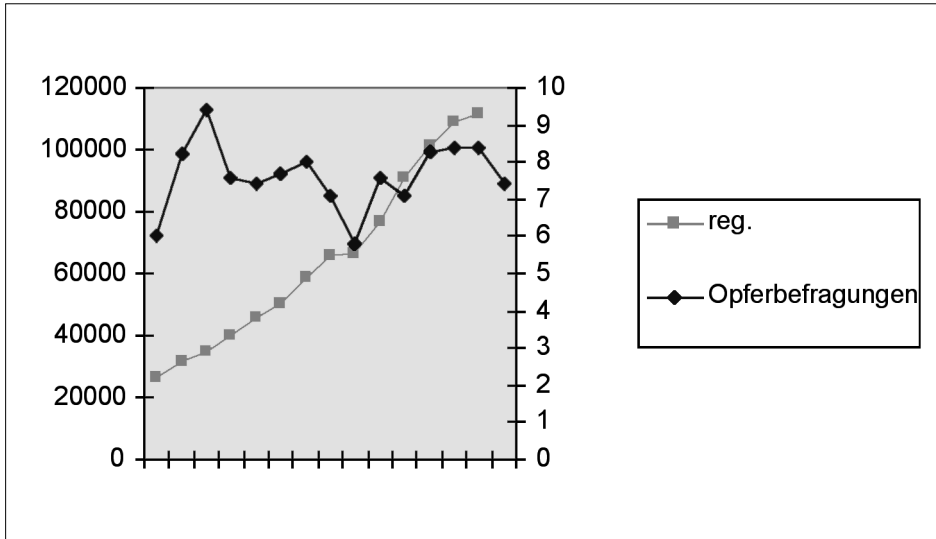


Schaubild: Gewaltkriminalität Polizeistatistiken und Opferbefragungen

zwischen diesen beiden keinen so deutlichen Einfluss. Die Ergebnisse der Opferbefragungen unterliegen nur in geringerem Maße den dargestellten Verschiebungen.

Abschließende Bemerkungen

Opferdaten haben schon immer eine relativ stabile Lage der Kriminalitäts- und Gewaltentwicklung angezeigt, sie wurden und werden in der kriminalpolitischen Diskussion jedoch nicht zur Interpretation der Kriminalitätslage herangezogen. Stattdessen gelten Opferbefragungen wohl hinsichtlich ihrer Aussagekraft bezüglich Kriminalitätsfurcht und Sicherheitsgefühlen und Zahlen der polizeilichen Kriminalstatistik als Mittel zur Dokumentation der zunehmenden Kriminalität. Damit entsteht das Paradox, dass in den Niederlanden bei einer relativ stabilen Kriminalitätsbelastung und bei ebenso stabilem (und eher steigendem) Sicherheitsgefühl kriminalpolitisch ein Programm implementiert werden konnte, das Unsicherheitsgefühle der Bevölkerung und Kriminalitätsentwicklung als Rechtfertigung gebraucht. Zum einen lässt sich dies mit einer höheren Sensibilität für Gewalt und *overlast* (Belästigungen) und mit einer Ausdehnung dessen, was als Gewalt und *overlast* empfunden wird, erklären. Anders formuliert könnte man sagen, dass im Zusammenhang mit der kriminalpolitischen Entwicklung in den Niederlanden vor allem eine zunehmende Intoleranz gegenüber dessen, was als Kriminalität und Belästigung bezeichnet wird, sichtbar wird. Die Messung einer Veränderung dieser Gefühle oder der Erfolg einer Maßnahme wird dann anhand der vorhandenen Daten überprüft. Zum anderen entsteht dieses Paradox in einer Zeit, in der Daten und Zahlen zunehmend an Bedeutung gewinnen für die kriminalpolitische Diskussion.

Deswegen wird es um so dringender, dass die Interpretation dieser Daten auf seriöser wissenschaftlicher Basis durchgeführt wird und nicht Politikern, Statistikern oder Polizeikommisaren überlassen wird. Gleichzeitig wird es notwendig, dass mehr und differenzierte empirische Daten zur Verfügung stehen. Dazu gehört, dass neben polizeilichen Daten auch offizielle Opferdaten zur Verfügung gestellt und im Kontext anderer wissenschaftlichen Daten interpretiert werden. Die kriminalpolitische Diskussion in den Niederlanden über die Entwicklung der Gewaltkriminalität war schließlich nur möglich aufgrund der vorhandenen Opferdaten. In Deutschland fehlen diese. Der Erste Periodische Sicherheitsbericht hat nicht nur auf dieses Manko verwiesen, diskutiert und interpretiert demgegenüber aber die vorhandenen polizeilichen Daten im Kontext der Ergebnisse wissenschaftlicher Studien.

Inwiefern die jüngste Kriminalpolitik sich in den vorhandenen Daten zurückfinden lässt, wird sich zeigen. Es kann angenommen werden, dass die Effekte dieser Politik eine umgekehrte Wirkung zeigen. Die kriminologische Erkenntnis, dass die Reduzierung der Kriminalität keine Reduzierung der Unsicherheit und Kriminalitätsangst zur Folge hat, wird im *veiligheidsprogramma* so interpretiert, dass jegliche Form von sozial abweichendem Verhalten im öffentlichen Raum kontrolliert, verfolgt und kriminalisiert wird. Langfristig wird dies zu einer Erhöhung der Kriminalitätsrate führen. Vielleicht ist dies der Zeitpunkt, an dem polizeiliche Kriminalstatistiken auf ihre begrenzte und ursprüngliche Aussagekraft reduziert und nicht nur Opferbefragung als seriöses Mittel zur Darstellung der Kriminalitätslage in einer Gesellschaft anerkannt werden, sondern auch die kriminologi-

sche Forschung an Einfluss gewinnt. In diesem Sinne bleibt ein letzter Optimismus.

Dr. Martina Althoff ist Universitätsdozentin für Kriminologie an der Rijksuniversiteit Groningen. Dr. Margreth Egelkamp ist Dozentin am Institut für innere Sicherheit der Hogeschool Utrecht.

Fußnoten

- 1 Vgl. Blankenburg, E., Ende der Toleranz?, *Neue Kriminalpolitik* 2, 1991, 10-12.
- 2 Vgl. Swaaningen, R. van, Veiligheid in Nederland en Europa, *Justitiële Verkenningen* 7, 2004, 9-23.
- 3 *Naar een veiliger samenleving*, hrsg. vom Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Kamerstukken II, 2002 / 2003, 28 684, nr. 1, Den Haag 2002.
- 4 Der Sicherheitsbericht unterscheidet hier zwischen *veelpleger*, d. h. Mehrfachtäter, die in der Vergangenheit wegen mehr als 10 Delikten angezeigt wurden; *meerpleser*, d. h. Häufigtäter, die wegen 2-10 Delikten angezeigt wurden und gebraucht den Begriff *stelsmatige dader* oder *stelsmatige veelpleger*, d. h. (systematischen) Wiederholungstäter als Sammelbegriff für beide.
- 5 Vgl. *Naar een veiliger samenleving*. Midterm review, november 2004.
- 6 So wurden 50 Problemviertel in den großen Städten ausgewählt, in denen die beabsichtigte landesweite Reduzierung des Unsicherheitsgefühls bereits in 2006 realisiert sein muss und die diesbezüglich auch begleitet, kontrolliert und überwacht werden.
- 7 Vgl. Elzinga, H.K. & R.S.T. Gaarhuis, Beveiliging tegen gevaar dat verlast heet, *SANCTIES*, 1, 2004, 35-49.
- 8 *Naar een veiliger samenleving*. Voortgangsrapportage. Oktober 2004.
- 9 CBS 2005: Bei der Polizei gemeldete Gewaltdelikte.
- 10 RMO Achtergrondstudies: Cijfers omtrent geweld; tabel 1.1, S. 105, die Tabelle zeigt absolute Zahlen. Ab 1978 wurden auch Diebstahl mit Gewalt und Erpressung zur Gewaltkriminalität gezählt, vgl. Wittebrood, K. & M. Junger, Trends in geweldscriminaliteit, *Tijdschrift voor Criminologie* 1999, 250ff (hier S. 254).
- 11 CBS: enquête Rechtsbescherming en veiligheid, die Zahlen beziehen sich auf je 100 Einwohner (älter als 15 Jahre).
- 12 Wittebrood / Junger 1999, 263.
- 13 An Opfer, die eine Straftat bei der Polizei gemeldet hatten, wurde auch gefragt, ob die Polizei eine Anzeige aufgenommen habe. Hier lässt sich in der Periode von 1992 bis 1996 für alle gemeldeten Gewaltdelikte ein deutlicher Anstieg erkennen (von 1992: Anzeige in 39 % auf 1996: Anzeige in 53 %).
- 14 Vgl. Wittebrood/Junger 1999, 263.
- 15 Rovers, B., Toename van geweld leidt tot betere registratie, *Tijdschrift voor Criminologie* 2000, 1, 58ff.
- 16 Qualitative Veränderung bedeutet hier mehr Waffen, mehr Körperverletzung usw.
- 17 Brink, G. van den, Geweld als uitdaging, Utrecht 2001.
- 18 Vgl. Egelkamp, M.M., Inflation von Gewalt. Strafrechtliche und kriminologische Analysen von Qualifikationsentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2002.
- 19 Bei der Untersuchung handelt es sich um eine von Margreth Egelkamp am kriminologischen Institut der Universität Groningen durchgeführte Promotionsstudie. Betreuer waren Willem de Haan (Groningen) und Karl F. Schumann (Bremen).
- 20 Wittebrood / Junger 1999, 263.