

»DIE EXPLOSION DES VERBRECHENS?«

Zu Mißbrauch und Fehlinterpretation der polizeilichen Kriminalstatistik.

Von Christian Pfeiffer und Peter Wetzels

1. Vorbemerkung

In letzter Zeit wurden die Bürger wiederholt durch Nachrichten über einen dramatischen Anstieg der Kriminalität aufgeschreckt. So berichtete der Innenminister Thüringens beispielsweise am 4. März 1994 in einer Presseerklärung, daß die Kriminalität in seinem Land im Jahr 1993 im Vergleich zum Vorjahr um 33,1 %, die Zahl der Gewalttaten sogar um 39,4 % zugenommen habe und verlangte schärfere Strafrechtsbestimmungen sowie die Einführung von Kurzfreiheitsstrafen.¹ Ebenfalls im März 1994 wies der Vorsitzende der Polizei, Hermann Lutz, in einer Pressekonferenz warnend darauf hin, daß Mord und Totschlag in den alten Bundesländern im Vorjahr um über 17 % zugenommen hätten und forderte, die Polizei personell zu verstärken.² Schon vorher hatte der Bund Deutscher Kriminalbeamter unter Berufung auf die Halbjahresdaten des Jahres 1993 eine »Explosion des Verbrechens« konstatiert und den Staat zum Handeln aufgefordert.³ Was ist von dieser Informationspolitik zu halten? Läßt sich tatsächlich aus den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik das herauslesen, was viele Politiker, Journalisten und Vertreter der Polizeigewerkschaften berichtet haben? Oder haben wir Anlaß, solchen Meldungen über einen dramatischen Kriminalitätsanstieg eher mit Mißtrauen zu begegnen?

Am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen haben wir in den letzten Jahren den empirischen Gehalt solcher Nachrichten analysiert und dabei feststellen müssen, daß derart plakative Aussagen meist nicht haltbar sind. Nachfolgend soll anhand von Einzelbei-

spielen dargestellt werden, wie solche Falschmeldungen entstehen konnten. Anschließend wollen wir Vorschläge dazu unterbreiten, auf welche Weise in Zukunft eine sachgerechte Information der Öffentlichkeit über die Kriminalitätsentwicklung sichergestellt werden könnte.

2. Beispiele für typische Fehler der Herstellung oder Interpretation von PKS-Daten

2.1 »Leichen im Keller« – oder wie die Vergangenheitsbewältigung im Osten die Zahlen der Tötungsdelikte in die Höhe getrieben hat

Ende Januar 1994 wurden die Bürger Magdeburgs durch folgende Schlagzeile einer örtlichen Tageszeitung aufgeschreckt: »Nirgends in Deutschland war 1992 die Mordrate so hoch wie in Magdeburg.«⁴ Das Blatt berief sich mit seiner Information auf eine entsprechende Information der Zeitschrift Focus aus derselben Woche. Auch in Thüringen hatten die Bürger bald Anlaß, sich wegen einer dramatischen Zunahme der Tötungsdelikte zu fürchten. Die Presse berichtete dort unter Berufung auf die eingangs zitierte Presseerklärung des Innenministers, daß Fälle von Mord und Totschlag innerhalb eines Jahres von 67 auf 199 angestiegen seien.⁵ Eine Überprüfung der Daten anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik bestätigt auf den ersten Blick die Zahlen. Insgesamt errechnet sich für die neuen Bundesländer beim Vergleich der Zahlen von 1993 und 1992 eine Anstiegsquote der vorsätzlichen Tötungsdelikte pro 100.000

Bürger (Häufigkeitsziffer, HZ) um 118,6 %, für die alten Bundesländer einschließlich Westberlin von 17,5 %. Sind diese Daten Anzeichen dafür, daß die Gewaltbereitschaft in unserer Gesellschaft derart extrem ansteigt – so etwa der Innenminister Thüringens in seiner Presseerklärung?

Bereits eine getrennte Berechnung der auch von der Gewerkschaft der Polizei veröffentlichten westdeutschen Steigerungsquote nach Berlin einerseits und den zehn alten Bundesländern andererseits läßt erste Zweifel aufkommen. Es zeigt sich nämlich, daß sich die Häufigkeitsziffer der polizeilich registrierten Tötungsdelikte in Berlin innerhalb eines Jahres mehr als verdoppelt hat (+ 104,3 %), während sie in den alten Bundesländern um 5,1 % angestiegen ist. Die Berliner Daten wiederum lassen erkennen, daß der horrende Anstieg von Mord und Totschlag primär die Tätergruppe der Heranwachsenden und 21- bis 25jährigen Männer angeht und mit Zuwachsraten von mehr als 150 % fast nur deutsche Tatverdächtige der beiden Altersgruppen betrifft. Ein ähnliches Bild vermitteln die Zahlen zu den neuen Bundesländern. Auch dort sind die hohen Steigerungsraten der Tötungsdelikte primär deutschen 18- bis 21jährigen und 21- bis 25jährigen zu verdanken. Den Spitzenwert erreicht insoweit Thüringen bei den Heranwachsenden mit einer Zuwachsquote von exakt 1.000 % (in Worten: tausend).

Die Erklärung für die geschilderten Merkwürdigkeiten der Polizeilichen Kriminalstatistik ist verblüffend einfach. In den 1.483 im Jahr 1993 in den neuen Bundesländern und Berlin registrierten Fällen vorsätzlicher Tötung sind 668

versuchte und vollendete Tötungsdelikte von Soldaten der NVA enthalten, die diese in den Jahren 1949 bis 1989 gegenüber flüchtenden DDR-Bürgern entlang der deutsch-deutschen Grenze begangen haben. Hinzu kommen ungeklärte Tötungsfälle, die sich in Gefängnissen der DDR ereignet hatten – beispielsweise auch in Magdeburg, was dieser Stadt die Spitzenposition in der von Focus veröffentlichten Mordstatistik eingebracht hat.⁶ Die Ermittlungen werden in solchen Verfahren von der Berliner Zentralstelle zur Erfassung der Regierungs- und Vereinigungskriminalität (ZERV) geführt, die solche Fälle nach Abschluß der Ermittlungen den örtlich zuständigen Landeskriminalämtern zur Aufnahme in die Statistik meldet. Ohne die ZERV-Verfahren ergibt sich beispielsweise für Berlin eine Steigerungsquote der Häufigkeitsziffer von Mord- und Totschlagsfällen von 5,3 % statt der oben berechneten 104,3 %. Dies Beispiel zeigt nochmals ausdrücklich, daß sowohl die Grundtabelle der Polizeilichen Kriminalstatistik wie auch die verschiedenen Tabellen zu den Tatverdächtigen primär als Arbeitsnachweis der Polizei für die in einem bestimmten Jahr abgeschlossenen Verfahren zu bewerten sind. Sie sind kein Beleg für die Zahl der Straftaten, die sich in dem Jahr ereignet haben.

Zu fragen bleibt, ob den für die zitierten Falschmeldungen Verantwortlichen die Zusammenhänge bekannt waren, als sie damit an die Öffentlichkeit traten. Auffallend ist jedenfalls, daß beispielsweise das Landeskriminalamt Sachsen von sich aus darauf verzichtet hat, die von der ZERV gemeldeten Tötungsfälle in die Statistik aufzunehmen und daß die Innenminister Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens und Sachsens-Anhalts wie auch das Berliner Landeskriminalamt in Presseerklärungen zur Kriminalitätsentwicklung des Jahres 1993 auf das beschriebene Problem hingewiesen haben. Warum ist es dann aber in anderen Ländern und bei der GdP zu den geschilderten Falschmeldungen gekommen? Hat man sie bewußt verbreitet, weil die entsprechenden Schlagzeilen Aufmerksamkeit für die mit ihnen verknüpften kriminalpolitischen Forderungen garantieren? Selbst wenn man wohlwollend keine Absicht unterstellt, so bleibt doch der Vorwurf eklatanter Vernachlässigung der erforderlichen Sorgfalt im Umgang mit Daten, die der Öffentlichkeit präsentiert werden sollen.

2.2 Das »Lüchow-Dannenberg-Syndrom« und die Erhöhung der Anzeigequoten – Erklärungsangebote für den Kriminalitätsanstieg im Osten

Auf der Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik der neuen Bundesländer errechnet sich für das Jahr 1993 im Vergleich zum Vorjahr eine Steigerung der registrierten Kriminalität pro 100.000 Einwohner von 30,7 %. Das Risiko,

Opfer eines Raubes oder eines schweren Diebstahls zu werden, wäre danach sogar um 37,6 % beziehungsweise 40,6 % angestiegen. Noch höhere Zuwachsraten ergeben sich, wie oben bereits dargelegt wurde, zu den vorsätzlichen Tötungsdelikten (+ 118,6 %), ferner aber auch zur gefährlichen/schweren Körperverletzung (+ 52,1 %) sowie zu den Betrugsdelikten (+ 59,7 %).

Gegen die Annahme, daß diese Quoten die Wirklichkeit des Kriminalitätsgeschehens widerspiegeln, sprechen jedoch Befunde von zwei repräsentativen Opferbefragungen, die von einer Forschergruppe aus Berlin, Tübingen und Hamburg im April/Mai 1991 und Mai/Juni 1993 durchgeführt worden sind.⁷ Circa 2.000 Bürger der neuen Bundesländer und im Mai/Juni 1993 zusätzlich eine gleiche Zahl von Bürgern aus den alten Bundesländern waren jeweils dazu befragt worden, ob sie im Verlauf der letzten 18 Monate Opfer von 15 verschiedenen Delikten geworden waren. Die von Gutsche veröffentlichten Ergebnisse zeigen, daß im Osten Deutschlands das Viktimisierungsrisiko in dem Zweijahreszeitraum insgesamt gesehen nur geringfügig angestiegen ist. Die Zahl der Personen, dieangaben, Opfer eines Delikts geworden zu sein, blieb insgesamt konstant und veränderte sich bei 10 der 15 Delikte nur in einem statistisch nicht signifikanten Ausmaß.⁸ Die Gesamtzahl der von den Opfern genannten Delikte erhöhte sich in dem Zweijahreszeitraum pro 1.000 Befragte von 546 auf 604, das heißt um 10,6 %.⁹ Zu beachten ist dabei, daß sich diese Zunahme auf einen doppelt so langen Zeitraum bezieht wie die eingangs genannten Steigerungsraten der PKS-Daten. Zwar ist ein direkter Vergleich nicht möglich, weil die Referenzzeiträume sich nur teilweise überlappen. Die Befunde der Opferbefragungen wecken aber doch erhebliche Zweifel daran, daß die PKS-Anstiegsquoten die Kriminalitätsentwicklung in den neuen Bundesländern zutreffend wiedergeben.

Auf der Suche nach Erklärungen für die geschilderten Divergenzen zwischen PKS-Daten und Forschungsbefunden haben wir führende Polizeivertreter der neuen Bundesländer dazu befragt, wie sich die Rahmenbedingungen der polizeilichen Arbeit in Ostdeutschland im Verlauf der letzten Jahre geändert haben. Übereinstimmend bestätigten sie unsere Vermutung, daß die Polizei im Jahr 1992 zu einem sehr hohen Anteil noch damit beschäftigt war, die in Westdeutschland üblichen Ermittlungsmethoden und die Verfahrensweisen bei der Erfassung und Registrierung von Kriminalität zu implementieren und sich mit dem bundesdeutschen Strafrecht und Strafprozeßrecht auseinanderzusetzen. Bis zu 30 Prozent der Polizeibeamten hätten deshalb nach Angaben der von uns befragten Experten jeweils nicht im regulären Dienst eingesetzt werden können. Hinzu komme, daß die Beamten generell im Jahr 1992 in vielfacher Hinsicht noch nicht auf dem Standard polizeilicher Er-

mittlungskompetenz und Arbeitsroutine gewesen seien, der nun 1993 allgemein erreicht worden sei. Die Effizienz der ostdeutschen Polizei dürfte danach im Vergleich der beiden Jahre beträchtlich zugenommen haben.

Wie sich eine derartige Erhöhung polizeilicher Ermittlungskapazität auf die Gesamtzahl der polizeilich registrierten Straftaten auswirkt, konnte vor Jahren bereits am Beispiel des Landkreises Lüchow-Dannenberg beobachtet werden.¹⁰ Dort hatte die zuständige Bezirksregierung im Jahr 1980 in Erwartung von gewalttätigen Demonstrationen wegen einer geplanten atomaren Wiederaufbereitungsanlage die Zahl der Polizeibeamten um knapp drei Viertel erhöht. Dann aber war es wegen der politischen Entscheidung, die Anlage im bayerischen Wackersdorf und nicht im Landkreis Lüchow-Dannenberg zu errichten, gar nicht zu den befürchteten Demonstrationen gekommen. Die Region wurde dadurch zu einem Quasi-Experiment, mit dem analysiert werden konnte, welche Konsequenzen es hat, wenn die polizeiliche Ermittlungskapazität von einem Jahr auf das andere deutlich gesteigert wird. Die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten nahm insgesamt gesehen um knapp 40 % zu, wobei insbesondere bei der Kinderdelinquenz ein extremer Anstieg zu verzeichnen war (+ 113,2 %). Die Polizei hatte nach der Polizeiverstärkung offenkundig mehr Zeit, sich auch mit solchen Straftaten zu beschäftigen, die früher eher an den Rand der Ermittlungsarbeit geraten waren. Die Bürger wiederum wurden durch die erhöhte Aufnahmekapazität der Polizei dazu animiert, mehr Anzeigen zu erstatten.

Entsprechendes hat sich offenbar auch in den neuen Bundesländern ereignet. Parallel zu einer erheblichen Steigerung der polizeilichen Ermittlungskapazität hat die Zahl der insgesamt von der Polizei registrierten Straftaten um ca. 30 % zugenommen. Auffallend ist ferner, daß auch dort im Vergleich der verschiedenen Altersgruppen der Anstieg der Kinderdelinquenz mit 77,8 % weitaus am stärksten ausfällt.

Zur Interpretation dieser Daten enthält eine Presseinformation des Innenministers des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die er aus Anlaß der Veröffentlichung der PKS 1993 herausgegeben hat, eine interessante Information.¹¹ Danach betrug die Zahl der Fälle, die die Polizei als noch nicht erledigte Ermittlungsverfahren aus dem Vorjahr übernommen hat, im Jahr 1992 36.067, im Jahr 1993 dagegen 72.154. Da Ermittlungsverfahren in dem Jahr in die PKS eingehen, in dem sie abgeschlossen werden, sind die PKS-Daten der beiden Jahre in sehr unterschiedlicher Weise durch »Altverfahren« belastet. 1992 betrug ihr Anteil 20,3 %, 1993 dagegen 28,0 % aller abgeschlossenen Verfahren. Es liegt auf der Hand, daß sich angesichts derart divergierender Ausgangsvoraussetzungen der beiden Jahre die Berechnung von Steigerungsquoten der Kriminalität verbietet. Veränderungen

des Risikos der Bürger, Opfer bestimmter Straftaten zu werden, lassen sich aus PKS-Daten nur ermitteln, wenn als erste Bedingung erfüllt ist, daß zu den Vergleichsjahren alle wesentlichen Rahmenbedingungen der polizeilichen Ermittlungsarbeit konstant geblieben sind. Dies gilt auch im Hinblick auf die Zahl der Verfahren, die Anfang des Jahres aus dem Vorjahr übernommen beziehungsweise Ende des Jahres unerledigt weitergeleitet werden. Weil beide Einflußfaktoren in den neuen Bundesländern gegenwärtig starken Schwankungen unterliegen, sind brauchbare Daten eher von der Tatzeitstatistik zu erwarten.

Eine weitere Rahmenbedingung dafür, daß aus PKS-Daten Erkenntnisse über das Kriminalitätsgeschehen abgeleitet werden können, ist eine weitgehende Konstanz der Anzeigequoten.

Das Bundeskriminalamt ist sich dessen sehr wohl bewußt und kommentierte deshalb beispielsweise die Zunahme der polizeilich registrierten Fälle sexuellen Mißbrauchs von 1991 auf 1992 um 9,4 % wie folgt: »Dieser Anstieg könnte auf ein geändertes Anzeigeverhalten zurückzuführen sein.«¹² Entsprechende Erläuterungen vermißt man leider in den die neuere Kriminalitätsentwicklung kommentierenden Texten der neuen Bundesländer. Dabei bestünde gerade dort aller Anlaß dazu, die Bedeutung dieses Faktors hervorzuheben. Eine vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen Anfang 1992 in West- und Ostdeutschland durchgeführte Befragung einer Repräsentativstichprobe von ca. 11.000 Bürgern hat gezeigt, daß jedenfalls im Jahre 1991 die Anzeigequoten in den neuen Bundesländern zu nahezu allen 16 erfaßten Delikten erheblich niedriger lagen als im Westen. Dies soll nachfolgend am Beispiel des schweren Diebstahls demonstriert werden.

Im Westen hatten 70,9 % der insgesamt 412 Opfer dieses Delikts eine förmliche Anzeige erstattet (Hellfeld). Bei 14,8 % war es zwar zu einem Kontakt mit der Polizei gekommen. Die Betroffenen hatten aber kein förmliches Anzeigeprotokoll unterzeichnet oder konnten sich zumindest daran in der Befragung nicht mehr erinnern (Graufeld). Eindeutig im Dunkelfeld verblieb ein Anteil von 14,3 %. In den neuen Bundesländern dagegen hatten nur 51,2 % der insgesamt 201 Opfer eines schweren Diebstahls Anzeige erstattet. Die Quote der Zweifelsfälle betrug 22,9 %. Im Dunkelfeld verblieben 25,9 %.

Die 1991 noch sehr ausgeprägten Unterschiede der Anzeigebereitschaft interpretieren wir zum einen als Folge davon, daß die Bürger in den neuen Bundesländern damals noch nicht in dem Maß gegen Diebstahlschäden versichert waren, wie das im Westen üblich ist. Zum anderen kann auch ein nach der Wende noch vorhandenes Mißtrauen gegenüber der ostdeutschen Polizei die Zurückhaltung der Bürger mitbedingt haben. Und schließlich ist denkbar, daß sich in DDR-Zeiten ein Verhaltensmuster ent-

wickelt hatte, generell mit Anzeigen zurückhaltend zu sein und stärker auf die informelle soziale Kontrolle zu vertrauen, das auch nach der Wende noch fortwirkt. Alle drei Einflußfaktoren haben möglicherweise im Laufe der Jahre 1992 und 1993 an Bedeutung verloren. Sollte das der Fall sein, könnte sich die Anzeigequote zwischenzeitlich dem Westniveau angenähert haben. Ganz ähnlich wie die oben erwähnte Zunahme der polizeilich registrierten Fälle sexuellen Kindesmißbrauchs wären dann die eingangs des Kapitels dargestellten Anstiegsquoten der ostdeutschen Kriminalitätsdaten auch als Folge eines veränderten Anzeigeverhaltens zu interpretieren.

Die Befunde der Repräsentativbefragung zeigen im übrigen, daß es im Osten nach der Wende zu einem starken Kriminalitätsanstieg gekommen ist. Das Risiko, Opfer eines Delikts zu werden, hat sich dort im Vergleich der Doppeljahre 1988/89 und 1990/91 für Personen im Alter zwischen 15 und 59 Jahre von 20,1 % auf 33,1 % erhöht, für ältere Menschen (≤ 60 Jahre) von 11,2 % auf 16,9 %. Bei der Gesamtzahl der pro 1.000 Befragte erfaßten Straftaten¹³ werden die Auswirkungen der Wende noch deutlicher. Sie steigt um mehr als das Doppelte (+116,2 %). Für Westdeutschland dagegen ergibt sich im Vergleich der beiden Doppeljahre eine leicht rückläufige Tendenz der Kriminalitätsbelastung (-12,9 %). Im Datenvergleich von Ost und West wird ferner deutlich, daß 1990/91 die Bürger in den neuen Bundesländern pro 1.000 Befragte um 15,1 % mehr Straftaten berichtet haben als die Bürger Westdeutschlands.

Beide zuletzt dargestellten Befunde der Opferbefragung – die im Jahr 1991 im Vergleich zu westdeutschen Bürgern höhere Kriminalitätsbelastung der ostdeutschen Bürger wie auch die deutliche Zunahme der Kriminalität in den Jahren 1990 und 1991 – konnten von der polizeilichen Kriminalstatistik nicht annähernd abgebildet werden. Dies liegt offenkundig nicht nur an den Faktoren, die bisher erwähnt wurden – der in den ersten beiden Jahren nach der Wende noch sehr niedrigen Ermittlungskapazität der Polizei sowie einer vergleichsweise geringe Anzeigebereitschaft der Bürger. Das Bundeskriminalamt selber weist in seinem Gesamtüberblick zur polizeilichen Kriminalstatistik des Jahres 1992 auf einen weiteren Aspekt hin. In den ersten beiden Jahren nach der Wiedervereinigung habe es in den neuen Bundesländern noch erhebliche Schwierigkeiten dabei gegeben, sich auf die seit dem 1.1.91 geltenden, bundeseinheitlichen Richtlinien für die Führung der polizeilichen Kriminalstatistik einzustellen. Wegen erheblicher Anlaufschwierigkeiten seien die PKS-Daten für das Berichtsjahr 1991 viel zu niedrig ausgefallen und auch die des Jahres 1992 seien noch von den Anlaufschwierigkeiten beeinträchtigt.¹⁴ Das nachfolgende Beispiel wird zeigen, daß derartige Probleme keineswegs auf den Osten beschränkt sind.

2.3 Pannen beim Registrieren abgeschlossener Ermittlungsverfahren – eine versteckte Fehlerquelle

Anfang 1991 hatte der Innensenator Bremens im Vertrauen auf die Richtigkeit der ihm von seinen Beamten übermittelten Daten verlauten lassen, die Kriminalität seines Bundeslandes sei 1990 im Vergleich zum Vorjahr um 2,6 % gesunken. Er interpretierte dies auch als Folge der guten Arbeit, die Polizei und Innenbehörde in den letzten Jahren geleistet hätten. Wie sich später herausstellte, beruhte der so freudig begrüßte Rückgang der registrierten Straftaten allerdings nicht auf einer realen Abnahme der Kriminalität, sondern vielmehr darauf, daß es in der Dienststelle, die für das Registrieren der abgeschlossenen Ermittlungsverfahren zuständig ist, Ende des Jahres 1990 zu personellen Engpässen gekommen war. Infolgedessen konnte ein großer Aktenberg, für dessen statistische Erfassung die zuständigen Beamten normalerweise ca. drei bis vier Wochen benötigt hätten, Ende Dezember 1990 nicht mehr eingearbeitet werden. Der Erfassungsrückstand ging damit weit über das übliche Maß von maximal sieben Tagen hinaus, der am Ende jedes Jahres den Bundesländern zugestanden wird. Bei normaler statistischer Erfassung hätte die Stadt Bremen 1990 im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg der polizeilich registrierten Kriminalität von mindestens 3,7 %, maximal 5,8 % zu verzeichnen gehabt.¹⁵

Problematisch wurde dieser Vorgang für den Innensenator dadurch, daß seine Beamten ihn einerseits im guten Glauben ließen, die Daten seien in Ordnung, andererseits aber gleichzeitig der Opposition den wahren Sachverhalt mitteilten. Diese ließ sich die Chance, den Innensenator der Schönfärberei zu bezichtigen, nicht entgehen, was später die weitere Konsequenz nach sich zog, daß der Innensenator nach einem zu dieser Angelegenheit verlorenen Zivilprozeß zurücktrat.

Damit ist die Geschichte aber keineswegs zu Ende. Der kriminalpolitisch spannende Teil ereignete sich erst ein Jahr später. Anfang 1992 forderte nämlich die Gewerkschaft der Polizei unter Hinweis auf eine zum Jahr 1991 bekannt gewordene 30 %ige Zunahme der registrierten Kriminalität eine entsprechend hohe Personalverstärkung der Bremer Polizei und setzte damit den neuen Innensenator gehörig unter Druck. Durch Zufall erfuhren wir von dem Vorgang. Angesichts der Tatsache, daß in demselben Jahr die Kriminalität in Hamburg um 0,5 % abgenommen hatte und auch in dem Bremen umgebenden Niedersachsen nur um 5,3 % angestiegen war, erschien uns eine Zuwachsquote der Stadt Bremen von 28,0 % als wenig glaubhaft. Bei der Analyse des Sachverhalts stießen wir alsbald auf die oben beschriebene Datenpanne des Vorjahres. Eine Befragung der zuständigen

Beamten erbrachte dann die ergänzende Information, daß ca. 5.000 bis maximal 6.700 Fälle, die im Jahr 1990 nicht mehr statistisch eingearbeitet werden konnten, später stillschweigend dem Jahr 1991 zugeschlagen worden waren. Dadurch hatte sich der oben beschriebene Verzerrungseffekt verdoppelt. Etwa die Hälfte des dramatischen Kriminalitätsanstiegs stellte sich so als statistisches Kunstprodukt dar. Auch für den Rest fand sich im übrigen eine Erklärung, die erheblich zur Entdramatisierung der Bremer Kriminalitätslage beitragen konnte. Dies soll nachfolgend unter 2.4 dargestellt werden. Zuvor bieten jedoch noch einmal die Daten der neuen Bundesländer Anlaß dazu, ihre Präsentation in der Öffentlichkeit kritisch zu kommentieren.

Durch einen Hinweis aus Polizeikreisen wurden wir darauf aufmerksam, daß sich entsprechende Probleme im Jahr 1992 auch im Land Brandenburg ergeben hatten. Auf unsere Nachfrage bestätigte das dortige LKA kürzlich, daß es Ende 1992 nicht mehr gelungen sei, ca. 25.000 abgeschlossene Ermittlungsverfahren statistisch zu erfassen. Statt der Zahl von 219.688 Straftaten hätte man zum Jahr 1992 der Öffentlichkeit eigentlich ca. 245.000 polizeilich registrierte Delikte melden müssen. Die vollständige Registrierung aller abgeschlossenen Verfahren war ähnlich wie in Bremen zwei Jahre zuvor an der personellen Unterbesetzung der zuständigen Dienststelle gescheitert. Und wie in Bremen läßt sich nun im nachhinein nicht mehr präzise feststellen, wie groß die Zahl der nicht erfaßten Fälle war und um was für Straftaten es sich im einzelnen gehandelt hat.

Zu kritisieren ist daran einerseits, daß der Innenminister die Öffentlichkeit Anfang 1993 nicht über diesen Vorgang aufgeklärt hat. Dadurch hat er das Gesamtbild der Kriminalitätslage des Jahres 1992 beschönigt, das heißt ca. 10 % der bearbeiteten Kriminalität unerwähnt gelassen. Anfang 1994 wurde zur Vermeidung einer künstlich hohen Steigerungsrate des Jahres 1993 im Vergleich zu 1992 im nachhinein die Statistik des Jahres 1992 bei der Gesamtzahl der erfaßten Delikte um 25.000 nach oben korrigiert. Bei den Einzeldelikten freilich mußte man derartige Manipulationen unterlassen, weil es schlichte Willkür gewesen wäre, bei jeder Zahl ca. 10 % aufzuschlagen. Dies hatte zur Folge, daß der Innenminister nur zu der Gesamtzahl der Delikte eine korrigierte Steigerungsquote von 34,1 % veröffentlichen konnte. Zu den einzelnen Delikten und Deliktgruppen dagegen fehlten ihm zum Jahr 1992 geeignete Vergleichszahlen.

Positiv hervorzuheben ist andererseits, daß man in Brandenburg Anfang 1993 offenbar nicht den Fehler Bremens begangen hat, die ca. 25.000 abgeschlossenen Ermittlungsverfahren stillschweigend in das neue Jahr zu übertragen. Soweit wir erfahren konnten, hat man schlicht darauf verzichtet, sie überhaupt statistisch zu erfassen in der Hoffnung, auf diese Weise für das

Jahr 1993 eine durch Vorjahresdaten unverfälschte Registrierung der Kriminalität zu ermöglichen. Dies ist, soweit wir das beurteilen können, offenkundig gelungen. Die unter 2.2 dargestellten Probleme, die es aus anderen Gründen ausschließen, Kriminalitätsdaten der neuen Bundesländer aus den Jahren 1993 und 1992 vergleichend gegenüber zu stellen, bleiben davon freilich unberührt.

2.4 Und wenn die Polizei schneller arbeitet? Zu den Auswirkungen des vereinfachten Ermittlungsverfahrens

Oben hatten wir angekündigt, noch einmal darauf einzugehen, wie es 1991 in der Stadt Bremen zu einem Anstieg der polizeilich registrierten Straftaten um 28,0 % kommen konnte. Das Auffinden der zweiten Ursache des erstaunlichen Kriminalitätswachstums gestaltete sich außerordentlich mühevoll. Einen wichtigen Hinweis gab uns dabei die Aufschlüsselung der Grundtabelle der PKS nach Monaten. Aus ihr wurde deutlich, daß man in der Stadtgemeinde Bremen in den letzten Monaten des Jahres 1991 im Vergleich zum Zeitraum Juli bis September 1991 um 36,9 % mehr Straftaten registriert hatte. In Bremerhaven dagegen war im Vergleich der beiden Vierteljahreszeiträume nur eine Zunahme um 5,3 % zu verzeichnen. Ferner zeigte eine Analyse der einzelnen Deliktgruppen, daß die Entwicklung in Bremen nicht gleichmäßig verlaufen war. Während beispielsweise die Zahl der Ladendiebstähle im Vergleich der Vierteljahreszeiträume nahezu konstant geblieben war, hatten andere Delikte, wie etwa der Fahrraddiebstahl, die Sachbeschädigung oder der Diebstahl an oder aus PKW nur in der Stadtgemeinde Bremen, nicht aber in Bremerhaven stark zugenommen. Auffallend war schließlich, daß im Vergleich der beiden Jahre 1991 und 1990 nur in Bremen die Aufklärungsquote stark gesunken war – von 34,0 % auf 31,2 %. Die Folgerung aus den drei Informationen lag auf der Hand. Der Kriminalitätsanstieg des Jahres 1991 beruhte auch darauf, daß es in den letzten Monaten des Jahres zu einer verstärkten Registrierung solcher Delikte gekommen war, die von der Polizei erfahrungsgemäß durch eigene Bemühungen kaum aufgeklärt werden können.

Entsprechende Nachfragen bei dem zuständigen Beamten führten zur Bestätigung unserer Vermutungen. Im Laufe des Jahres 1991 war bei der Bremer Polizei das sogenannte vereinfachte Ermittlungsverfahren eingeführt. In Fällen, bei denen Ermittlungsbemühungen der Polizei aussichtslos erscheinen, wird es ihr danach gestattet, das Ermittlungsverfahren auf das Anlegen einer Akte und die sofortige Weiterleitung dieses sogenannten UJS-Vorgangs an die Staatsanwaltschaft zu beschränken. Die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Polizeiliche

Kriminalstatistik sollen nachfolgend anhand eines Beispielfalles demonstriert werden. Verglichen werden soll die Bearbeitung einer Anzeige wegen Fahrraddiebstahls, bei der weder dem die Anzeige erstattenden Bürger, noch dem den Fall bearbeitenden Polizeibeamten Hinweise dafür vorliegen, wer als Täter in Betracht kommen könnte. Ende Oktober 1989 wäre diese Anzeige in Bremen zunächst in den normalen Aktenumlauf gegangen mit der Folge, daß der Abschluß der Ermittlungen und damit die Aufnahme in die Polizeiliche Kriminalstatistik frühestens im Januar 1990 erfolgt wäre. Eine Anzeige wegen Fahrraddiebstahls aus dem Oktober 1991 dagegen, bei der eine Aufklärung des Falles nicht erwartet werden konnte, ist aufgrund des beschleunigten Verfahrens entweder bereits im selben Monat oder Anfang November in die PKS eingegangen. Wie uns der zuständige Beamte erläuterte, ist es bei den in das beschleunigte Ermittlungsverfahren einbezogenen Fällen ab Oktober 1991 gelungen, die durchschnittliche Bearbeitungsdauer um etwa 10 bis 12 Wochen zu reduzieren. Im Ergebnis konnte dadurch in den Monaten Oktober bis Dezember eine große Zahl von Fällen noch in die Kriminalstatistik des Jahres 1991 integriert werden, die normalerweise erst im darauf folgenden Jahr registriert worden wäre.

Zu klären war damit nur noch, welche quantitative Bedeutung die Einführung des vereinfachten Ermittlungsverfahrens hatte. Um diese Frage zu beantworten, haben wir die Tatzeitstatistik des Jahres 1991 herangezogen und sie mit der Grundtabelle des Jahres 1991 verglichen. Die Gegenüberstellung der Angaben zu den einzelnen Monaten zeigt für die Monate Juli bis September 1991 einen weitgehend parallelen Verlauf. Von Oktober bis Dezember dagegen wurden 9.735 Verfahren mehr registriert, als die Tatzeitstatistik ausweist. Offenkundig hat also das vereinfachte Ermittlungsverfahren dazu geführt, daß eine entsprechende Anzahl von Fällen vorzeitig in die Grundtabelle der PKS gelangt ist. Dies bestätigten dann auch die von uns befragten Beamten des Landeskriminalamts Bremen, die uns mitteilten, daß in den Monaten Oktober bis Dezember etwa 9.000 Fälle von dem beschleunigten Bearbeitungsverfahren erfaßt wurden. Geht man bei vorsichtiger Schätzung von einem Beschleunigungseffekt von 10 Wochen aus, bedeutet das, daß nach der früher üblichen Bearbeitung etwa 8.000 Delikte erst im Folgejahr registriert worden wären. Die nachfolgende Tabelle 1 vermittelt noch einmal im Überblick, wie die PKS-Daten der Stadt Bremen für die Jahre 1989 bis 1992 zu korrigieren sind, wenn man die hier angestellten Berechnungen zugrunde legt. Dabei wird die Zahl der in Bremen registrierten Straftaten des Jahres 1992 in Tabelle 1 auch bei Spalte 2 und 3 zugrunde gelegt, weil das vereinfachte Ermittlungsverfahren auch 1992 beibehalten wurde und man grundsätzlich wird unterstellen kön-

nen, daß dessen Auswirkung auf die Zahl der pro Jahr registrierten Straftaten im wesentlichen konstant bleibt.

Spalte 1 enthält die Daten, die vom Bundesland Bremen zur Stadt Bremen in der PKS veröffentlicht wurden und auch so in die Bundesstatistik eingegangen sind. Spalte 2 und 3 geben die beiden Versionen wieder, die sich ergeben, wenn man entweder davon ausgeht, daß Ende 1990 6.700 Fälle diesem Jahr entzogen und in das Folgejahr übertragen wurden oder die etwas geringere Zahl von 5.025 Fällen unterstellt. Die sich dann ergebenden hohen Zuwachsraten für 1992 entsprechen dem allgemeinen Trend dieses Jahres (Niedersachsen + 13,5 %, Hamburg + 11,5 %).

Nachzutragen ist noch, daß sich der Innensenator Bremens unserer Interpretation der Daten angeschlossen hat und die Öffentlichkeit Anfang 1992 zutreffend über die geschilderten Vorgänge informierte und daß es ferner nicht zu der von der GdP geforderten 30 %igen Erhöhung des Personalbestandes der Bremer Polizei gekommen ist.

2.5 Tötungsdelikte als Aktionsfeld polizeilicher Definitionsmacht

Schon vor Jahren hatten Sessar und Kreuzer in ihren Untersuchungen zur Tötungskriminalität darauf hingewiesen, daß die polizeiliche Einstufung eines Verletzungs- oder Tötungsgeschehens als versuchter bzw. vollendeter Totschlag oder Mord mit großen Unsicherheiten behaftet ist.¹⁶ Im Rahmen unserer Datenanalyse zur Beurteilung der Kriminalität des Landes Bremens haben wir dazu ergänzende Berechnungen durchgeführt, die nachfolgend in den Tabellen 2 und 3 dargestellt sind.

Legt man die Häufigkeitsziffer der insgesamt von der Polizei registrierten Tötungsdelikte zugrunde, dann war Bremen Ende der 80er Jahre in Deutschland der Ort mit dem weitaus höchsten Risiko, Opfer einer derartigen Straftat zu werden. Auch alle anderen Großstädte der Bundesrepublik, die in der Tabelle aus Platzgründen nicht aufgeführt wurden, weisen deutlich niedrigere Zahlen auf. Am nächsten kommen der Bremer Häufigkeitsziffer von 14,6 noch die Städte Frankfurt (9,1) und Hannover (8,1). Geht man dagegen von den in Tabelle 3 enthaltenen Zahlen der Verurteilten aus, relativiert sich dieser Eindruck beträchtlich. In Bremen standen im Doppeljahr 1988/89 den 179 Personen, die von der Polizei eines Tötungsdelikts beschuldigt wurden, ganze 16 (8,9 %) gegenüber, bei denen es zu einer entsprechenden Verurteilung gekommen ist. In Berlin betrug die Verurteiltenquote demgegenüber 20,9 %. In Hamburg wurde mit 34,6 % im Vergleich zu Bremen sogar eine um fast das vierfache so hohe Verurteiltenquote erreicht.

Die Erklärung für die überraschend großen Diskrepanzen bietet Tabelle 2. Geht man nämlich von der in der zweiten Spalte enthaltenen Häufigkeitsziffer der vollendeten Tötungsdelikte aus, dann erreichen Hamburg und das in die Tabelle nicht einbezogene Frankfurt mit 3,0 bzw. 3,5 Fällen pro 100.000 Einwohner die Spitzenwerte. Bremen liegt mit 2,3 Fällen erheblich niedriger und mit diesem Wert im Vergleich der zwölf Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern an siebter Stelle. Insgesamt gesehen verringern sich die regionalen Unterschiede beträchtlich, wenn man dem Vergleich objektive Fakten (d.h. hier Leichen) und nicht polizeiliche Bewertungen zugrunde legt. Die besonders niedrige Verurteilungsquote der Bremer Tatverdächtigen, die von der Polizei eines Tötungsdelikts beschuldigt wurden, findet ihre Erklärung in der Tatsache, daß der polizeiliche Tatvorwurf dort in 84,3% der Fälle nur der einer versuchten Tötung war. Bereits die Staatsanwaltschaft und erst recht die Strafgerichte Bremens haben diese Fälle dann ganz überwiegend als Körperverletzungsdelikte bewertet.

Die fast viermal so hohe Verurteilungsquote der Hamburger Tatverdächtigen von Mord- und Totschlagsdelikten wiederum erscheint als Folge davon, daß dort der polizeilichen Definition eines Tötungsdelikts zu 61,2 % eine vollendete Tötung zugrunde lag. Das Beispiel zeigt, auf welch unsicherem Boden man sich bewegt, wenn man Regionalvergleiche von Kriminalität ausschließlich auf Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik stützt. Als wir kürzlich diese Befunde mit dem Innensenator erörterten, hat er uns darauf hingewiesen, daß neben diesen regionalen Polizeitraditionen unterschiedlicher Ausübung der

Tabelle 1: Die Kriminalitätsentwicklung der Stadt Bremen nach der PKS sowie auf der Basis der dargestellten Korrekturen für die Jahre 1989 bis 1992

	veröffentl. Daten der PKS Bremen	%	Korr. PKS bei Unter- fassung 1990 von 6700 Fällen	%	Korr. PKS bei Unter- fassung 1990 von 5025 Fällen	%
1989	80.331		80.331		80.331	
1990	78.289	- 2,6	84.989	+ 5,8	83.314	+ 3,7
1991	100.177	+ 28,0	85.477	+ 0,5	87.152	+ 4,6
1992	97.540	- 2,6	97.540	+ 14,1	97.540	+ 11,9

Tabelle 2: Häufigkeitszahlen (Fälle pro 100.000 Einwohner) für Tötungsdelikte insgesamt und für vollendete Fälle nach der Polizeilichen Kriminalstatistik sowie die Quote der versuchten Tötungsdelikte in den Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg, Doppeljahr 1988/89

	HZ Tötungsdelikte insgesamt	HZ voll- endete Fälle	Anteil der ver- suchten Tötungs- delikte in %
Bremen	14,6	2,3	84,3
Berlin	5,4	2,5	53,7
Hamburg	4,9	3,0	38,8

Tabelle 3: Die Strafverfolgung der Tötungsdelikte nach Bundesländern, Tatverdächtige, Abgeurteilte und Verurteilte, 1988/89

	TV PKS	Abgeurt.	% Abgeurt. von TV	Verurteilte	% VU von TV
Bremen	179	27	15,1	16	8,9
Berlin	249	69	27,7	52	20,9
Hamburg	153	62	40,5	53	34,6

polizeilichen Definitionsmacht in Zukunft ein weiterer Aspekt die Divergenzen zur Häufigkeit von Tötungsdelikten vergrößern kann: die Unterschiede in den landesgesetzlichen Vorschriften zur Leichenschau. So hätte Bremen kürzlich die landesgesetzliche Regelung zur Untersuchungspflicht des einen Totenschein ausstellenden Arztes beträchtlich verschärft, was dazu beitragen könnte, daß die Zahl der polizeilichen Ermittlungsverfahren zu Tötungsfällen ansteigen. Sollte es in den anderen Ländern nicht zu entsprechenden Regelungen kommen, würden so regionale Divergenzen entstehen oder weiter verstärkt, die erneut nicht ein unterschiedliches Risiko der Bürger beschreiben, Opfer einer vorsätzlichen Tötung zu werden, sondern als Ausdruck unterschiedlicher Aufdeckungsrisiken zu bewerten wären.

2.6 Das Nord-Süd-Gefälle der registrierten Kriminalität – Abbild von Wirklichkeit oder Folge unterschiedlicher Datenerfassung?

Seit Jahrzehnten ist bekannt, daß im Norden Deutschlands pro 100.000 Bürger erheblich mehr Straftaten registriert werden als im Süden und daß zur Aufklärungsquote ein umgekehrtes Süd-Nord-Gefälle besteht. Auffallend ist ferner, daß sich im Vergleich der neuen Bundesländer entsprechende regionale Unterschiede abzeichnen. Die nachfolgende Tabelle 4 vermittelt dazu einen ersten Überblick, wobei wir die neuen Bundesländer sowie die drei Stadtstaaten als Sonderkategorie erfaßt haben.

Tabelle 4 zeigt im Vergleich der acht Flächenstaaten Westdeutschlands beträchtliche regionale Unterschiede der Kriminalitätsbelastung. Auf etwa 100.000 Bürger Schleswig-Holsteins entfallen danach um 78,4 % mehr Delikte als in Bayern. Auf der anderen Seite liegt die Aufklärungsquote Bayerns mit 61,8 % weit über der von Schleswig-Holstein mit 42,3 %. Im Vergleich der drei Stadtstaaten ergeben sich nur geringfügige Divergenzen. Im Osten sind die Unterschiede noch ausgeprägter. Die Häufigkeitsziffer Mecklenburg-Vorpommerns liegt um mehr als das Doppelte über der von Thüringen. Thüringen wiederum hat im Jahr 1993 im Vergleich der neuen Bundesländer mit 41,8 % die höchste Aufklärungsquote erzielt und Mecklenburg-Vorpommern mit 28,9 % die weitaus niedrigste.

Die geschilderten Divergenzen zwischen Nord- und Süddeutschland und insbesondere Bayern und Schleswig-Holstein bestanden auch bereits im Jahr 1991, dem Bezugsjahr der vom KFN durchgeführten repräsentativen Opferbefragung. Zweifel daran, daß die PKS-Daten die regionalen Unterschiede der Kriminalitätsbelastung richtig wiedergeben, waren damals bereits deswegen entstanden, weil eine Nachfrage bei den Landesinnenministern erbracht hatte, daß in Nord- und Süddeutschland pro 100.000 Bürger etwa gleich viel Polizeibeamte beschäftigt wurden. In Bayern waren es beispielsweise im Jahr 1991 289 und in Schleswig-Holstein 284 Beamte. Angesichts der Häufigkeitsziffern der polizeilich registrierten Straftaten des Jahres 1991 von 9.692 in Schleswig-Holstein und 4.729 in Bayern würde das bedeuten, daß die Polizei in Schleswig-Holstein im Vergleich zu den bayerischen Kollegen im Jahr 1991 um das 2,1fache mit Arbeit belastet gewesen sein muß. Eine derart große Diskrepanz erscheint angesichts der Tatsache, daß beiden Polizeien derselbe Aufgabenbereich übertragen ist, wenig wahrscheinlich. Weder ist zu vermuten, daß die bayerische Polizei personell überbesetzt ist, noch daß es die Polizei Schleswig-Holsteins bewältigen kann, pro Jahr eine doppelt so hohe Zahl von Ermittlungsverfahren abzuschließen. Wir haben unsere Zweifel deshalb mit Prof. Bull erörtert, dem In-

Tabelle 4: Ländervergleich zu ausgewählten Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik des Jahres 1993, Fälle, Häufigkeitsziffer sowie Aufklärungsquote							
Land	Fälle	HZ	AQ	Land	Fälle	HZ	AQ
Bayern	669.671	5.690	61,8	Thüringen	160.941	6.322	41,8
Rheinland-Pf.	236.635	6.062	47,5	Sachsen	354.516	7.639	31,3
Baden-Württ.	619.352	6.103	49,9	Sachsen-Anhalt	302.089	10.861	38,3
Saarland	67.939	6.267	45,3	Brandenburg	328.028	12.901	31,1
Nordrh.-Westf.	1.377.360	7.791	42,5	Mecklenburg-Vp.	257.259	13.794	28,9
Hessen	494.402	8.348	42,4	Berlin	565.773	16.021	41,0
Niedersachsen	650.151	8.580	46,7	Bremen	110.498	16.111	41,8
Schlesw.-Holstein	272.045	10.153	42,3	Hamburg	284.414	16.841	39,7

nenminister Schleswig-Holsteins. Seine Frage lautete daraufhin, ob die Divergenzen der Kriminalitätsbelastung beider Länder primär als Folge unterschiedlicher Traditionen der Anzeigenerstattung und Anzeigenaufnahme sowie der polizeilichen Bearbeitung von Fällen erklärt werden können.

Die oben erwähnte Repräsentativbefragung von 8.966 Bürgern der alten Bundesländer und 2.050 der neuen Bundesländer hat dem KFN die Möglichkeit eröffnet, zu der Hypothese erste empirische Erkenntnisse zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurden die alten Bundesländer in drei Regionen eingeteilt: »Nord« zusammengesetzt aus den Bundesländern Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Niedersachsen, »Mitte« (Nordrhein-Westfalen und Hessen) sowie »Süd« (Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland). Anschließend haben wir die Antworten der Befragten getrennt für die drei Gebiete ausgewertet und den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik zu den von uns einbezogenen 15 Delikten gegenübergestellt. Für die vergleichende Datenanalyse wurden die Befunde der Jahre 1990 und 1991 zu einem Doppeljahr zusammengefaßt. Bei den in die Untersuchung einbezogenen Delikten beziehungsweise Deliktgruppen handelt es sich um Gewaltkriminalität, schweren Diebstahl, Fahrraddiebstahl, einfachen Diebstahl, leichte Körperverletzung/Nötigung, Betrug und Sachbeschädigung an Kfz.

Die Auswertung der PKS-Daten hat zunächst das vertraute Bild ergeben. In bezug auf die genannten Delikte liegt die Kriminalitätsbelastung des Nordens für das Doppeljahr 1990/91 um mehr als das Doppelte über der des Südens (+ 114,8 %), die der Mitte-Region liegt um 40,4 % höher als die von Süddeutschland.

Nach den Daten der KFN-Bevölkerungsbefragung fallen die regionalen Unterschiede des

Viktimisierungsrisikos weniger dramatisch aus. Die Addition der einzelnen Straftaten ergibt pro 1.000 Befragte eine Kriminalitätsbelastung, die im Norden die des Südens um 33,5 % übersteigt. Die der Mitte-Region liegt um 10,1 % über der Süddeutschlands. Auffallend ist insbesondere, daß sich zur Häufigkeit der Gewaltkriminalität im Vergleich von Nord- und Süddeutschland nur noch ein geringer Unterschied zeigt (+ 1 %). Die PKS-Daten ergeben insoweit eine Höherbelastung des Nordens um 77,6 %. Ferner bestätigt sich die nach der PKS mehr als doppelt so hohe Kriminalitätsbelastung des Nordens zum schweren Diebstahl nicht. Sie reduziert sich auf ein Plus von 24,8 %. Deutlich höhere Opferzahlen des Nordens im Vergleich zum Süden haben sich bei der Bevölkerungsbefragung nur zum Fahrraddiebstahl sowie zur Sachbeschädigung am Kfz bestätigt. Für ersteres bietet sich als plausible und banale Erklärung an, daß im flachen Norden vermutlich häufiger mit dem Fahrrad gefahren also eine größere Fahrraddichte besteht. Ferner gehen wir davon aus, daß im wohlhabenderen Süden den Pkw-Besitzern häufiger Garagen zur Verfügung stehen als im Norden, was die Tatgelegenheiten für Sachbeschädigungen am Kfz reduzieren würde.

Im Rahmen der Datenauswertung des Projekts erörtern wir gegenwärtig verschiedene Erklärungshypothesen für die beschriebenen Divergenzen zwischen PKS-Daten und unseren Befragungsergebnissen und versuchen, sie soweit wie möglich anhand der uns zur Verfügung stehenden Datensätze zu überprüfen. Diese Überlegungen sollen nachfolgend als Fragen formuliert werden. Soweit uns erste Befunde oder empirische Hinweise bereits zur Verfügung stehen, werden sie jeweils kurz skizziert.

- Zeigen Bürger im Norden Straftaten häufiger an als die der anderen Bundesländer? In be-

zug auf die Gewaltkriminalität hat sich diese These in der Tat bestätigt. Von den zum Jahr 1991 erfaßten Gewalttaten wurden im Norden 51,6 % zur Anzeige gebracht, in der Mitte-Region 33,9 % und im Süden 34,0 %. Ähnlich große Divergenzen zeigen sich zur Deliktgruppe einfache Körperverletzung/Nötigung (Nord 24,0 %, Mitte 14,6 % und Süd 16,9 %). Zu den anderen Delikten sind die Unterschiede allerdings weniger ausgeprägt.

- Wird das polizeiliche Handeln in Norddeutschland (und teilweise auch in den Mittel-Ländern) durch eine Einstellung geprägt, die ein Polizeibeamter kürzlich »Gewerkschaftsmentalität« genannt hat? Mit diesem Ausdruck bezeichnete er die von ihm beobachtete Praxis, die von Bürgern angezeigten oder selber ermittelten Straftaten so weit wie möglich »aufzubauschen« (z.B. beim schweren Diebstahl die mit diesem Delikt häufig verbundene Sachbeschädigung gesondert zu registrieren, die Tatsache der Tateinheit oder einen an sich bestehenden Fortsetzungszusammenhang nicht zu erwähnen mit der Folge, daß anstelle einer Straftat eine Reihe von Einzeldelikten registriert werden). Zu derartigen Handlungsstrategien könnten sich norddeutsche Polizeibeamte deshalb veranlaßt sehen, weil sie es in Anbetracht der dort sehr ausgeprägten Defizite der öffentlichen Haushalte besonders schwer haben, mit ihren Wünschen nach besserer Personalausstattung bei den zuständigen Politikern und der Öffentlichkeit Gehör zu finden.
- Wird die Praxis im Süden stärker als im Norden von informellen Erledigungsstrategien geprägt? Tendieren süddeutsche Polizeibeamte häufiger dazu, bei Konflikten eher schlichtend und enddramatisierend tätig zu werden? Wirken im Norden eher noch Traditionen des preußischen Obrigkeitsstaates nach mit der Folge, daß das Legalitätsprinzip im Norden strikter als im Süden beachtet wird? Entsprechende Einschätzungen haben sowohl baden-württembergische wie bayerische Polizeibeamte abgegeben, die wir zu den hier erörterten Divergenzen befragt hatten.
- Steht die Polizei im Süden unter dem Einfluß der Devise »bei uns ist die Welt noch in Ordnung«, mit der Folge, daß sie bestrebt ist, häufiger als die Kollegen im Norden Handlungsstrategien zur Reduzierung oder Herabstufung unerwünschter Kriminalitätsereignisse anzuwenden? Ein Hinweis darauf könnte beispielsweise sein, daß in Bayern nach der PKS des Jahres 1991 auf einen einfachen Autodiebstahl nur zwei schwere Pkw-Diebstähle kommen. In den anderen Süd-Bundesländern ist das Verhältnis 1 zu 4,6, in den unter Nord und Mitte zusammengefaßten Bundesländern 1 zu 14. Ein ergänzender Vergleich der Häufigkeitsziffer zeigt, daß in Bayern der einfache Auto-Diebstahl im Jahr 1991 fast doppelt so oft registriert wurde wie in den Nord/Mit-

te-Ländern, während beim schweren Diebstahl die Nord/Mitte-Länder mit einem im Vergleich zu Bayern vierfachen Wert eindeutig dominieren. Auffallend ist ferner, daß die Aufklärungsquote des Pkw-Diebstahls in Bayern auffällig von der des restlichen Bundesgebietes differiert (Bayern 44,6 %, restliches Bundesgebiet ohne die neuen Bundesländer 26,8 %). Ein bayerischer Polizeibeamter erklärte dies bei einer Diskussionsveranstaltung kürzlich damit, daß es jedenfalls in seinem Bezirk üblich sei, einen wesentlichen Teil der nicht aufklärbaren Pkw-Diebstähle – und hier insbesondere die Fälle des § 243 StGB – nicht in die Ausgangsstatistik zu geben. Dies würde in der betreffenden Region zu einer hohen Aufklärungsquote beitragen und zudem die registrierte Kriminalität niedrig halten. Beides seien bei den höheren Vorgesetzten erwünschte Resultate, weil die bayerische Polizei das Image pflege, daß sie die Kriminalität im Griff habe. Von den zuhörenden Polizeibeamten gab es dazu bestätigende aber auch kritische Kommentare. Zu klären bleibt, in welchem Ausmaß derartige Beschönigungsstrategien eingesetzt werden.

- Werden im Süden Ermittlungsverfahren häufiger als im Norden abschließend von der Schutzpolizei bearbeitet? Werden von Schutzpolizeibeamten informelle Erledigungsstrategien häufiger eingesetzt als das bei Kriminalbeamten der Fall ist? Letzteres erscheint deshalb plausibel, weil Kriminalbeamte ihre Ermittlungsakte von Dienststellen der Schutzpolizei zur weiteren Bearbeitung erhalten und dann angesichts des Legalitätsprinzips kaum noch über Möglichkeiten verfügen, ein Verfahren ohne Einschaltung der Staatsanwaltschaft zu beenden.
- Läßt sich die Tatsache, daß sich zu den neuen Bundesländern ein entsprechendes Nord-Süd-Gefälle eingestellt hat wie im Westen Deutschlands auch damit erklären, daß beispielsweise die Polizei Mecklenburg-Vorpommerns nach der Wiedervereinigung von der Polizei aus Schleswig-Holstein ausgebildet worden ist und sich in ihrer Praxis und in ihren Organisationsstrukturen am Vorbild des Nachbarlandes orientiert, während auf der anderen Seite in Thüringen ein entsprechendes Kooperationsverhältnis zu Bayern und in Sachsen zu Baden-Württemberg entstanden ist. Die Befragung der ostdeutschen Bürger hat jedenfalls für die aus der obigen Tabelle ablesbaren regionalen Unterschiede der Kriminalitätsbelastung keine Bestätigung erbracht. Das Viktimisierungsrisiko differierte in den Jahren 1990/91 im Norden der früheren DDR nur geringfügig von dem des Südens.
- Reicht die von uns befragte Grundgesamtheit an Bürgern aus, um zu regionalen Unterschieden des Viktimisierungsrisikos gesicherte Aussagen machen zu können? Welche Mög-

lichkeiten bestehen, die von uns gefundenen Ergebnisse durch andere Datenquellen zu überprüfen? Wir hoffen, daß es insbesondere gelingen kann, durch Informationen von Versicherungsgesellschaften zu überprüfen, wie sich beispielsweise Pkw-Diebstähle oder Diebstahlsdelikte an und aus Pkws regional verteilen. Ferner wollen wir versuchen, unsere Befunde zu den regionalen Divergenzen der Viktimisierung anhand der Daten zu überprüfen, die dazu im Rahmen der anderen repräsentativen Opferbefragungen erarbeitet worden sind.

3. Folgerungen für die Arbeit mit Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik

Angesichts der vielfältigen Interpretationsprobleme und Mängel der PKS könnte der Leser zu dem Schluß gelangen, daß man auf diese zweifelhafte Informationsquelle besser nicht zurückgreifen sollte. Eine derartige Folgerung hielten wir jedoch für falsch. Die vom Bundeskriminalamt jeweils sorgfältig kommentierten und sehr benutzerfreundlich aufgearbeiteten PKS-Bände erscheinen uns auch in Zukunft als eine unverzichtbare Datenbasis zur Beurteilung des Kriminalitätsgeschehens. Selbst noch so groß angelegte Bevölkerungsbefragungen könnten die PKS nicht ersetzen, weil sie zu allen von der Polizei abgeschlossenen Ermittlungsverfahren wichtige Informationen vermittelt, die zudem zu einem großen Teil auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft worden sind und ferner auch opferlose Delikte einbeziehen, die nur mit Hilfe der Polizei erfaßt werden können. Mit unserem Text wollen wir also primär Anregungen dazu vermitteln, wie typische Fehler der Herstellung und der Interpretation von PKS-Daten vermieden werden können. Eine wichtige Grundregel gilt dabei sowohl für Längsschnittvergleiche, also die Gegenüberstellung von Daten verschiedener Jahre oder größerer Zeiträume, wie auch für den Querschnittsvergleich zur Kriminalitätsbelastung verschiedener Regionen oder Länder: Die Daten können nur dann aufeinander bezogen werden und valide Informationen zur Kriminalitätsentwicklung vermitteln, wenn die Rahmenbedingungen der Erfassung und Registrierung von Straftaten in den betrachteten Zeiträumen und Regionen weitgehend gleich waren.

Vorsorglich wollen wir bereits heute darauf aufmerksam machen, daß in näherer Zukunft weitere Einflußfaktoren entstehen werden, die die Vergleichbarkeit von PKS-Daten erschweren. So bleibt abzuwarten, wie sich die kürzlich eingeleiteten Maßnahmen zur Umorganisation der Polizei in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Integration von Schutz- und Kriminalpolizei) auf die Ermittlungsarbeit und die Datenerfassung auswirken werden. Ferner dürf-

te die sich in den nächsten Jahren schrittweise vollziehende Umstellung auf eine EDV-gestützte Registrierung der Einzelfallinformationen die Fallbearbeitung beträchtlich beschleunigen (zu möglichen Auswirkungen vgl. oben 2.4). Vor allem aber ist von ihr eine Vereinheitlichung der Datenerfassung zu erwarten mit der Folge, daß sich regionale Unterschiede der PKS-Daten, soweit sie auf polizeiinternen Faktoren beruhen, verringern werden.

Aus den dargestellten Erkenntnissen zu den Fehlerquellen und den Erfahrungen mit dem Mißbrauch von PKS-Daten leiten wir zwei Folgerungen ab: Die erste lautet, daß die Innenminister des Bundes und der Länder ein Team von Wissenschaftlern damit beauftragen sollten, in regelmäßigen Abständen eine repräsentative Opferbefragung der deutschen Wohnbevölkerung durchzuführen. Auf diese Weise lassen sich wichtige Informationen erlangen, die das aus der PKS ableitbare Lagebild der Kriminalität in zentralen Punkten ergänzen und die dazu beitragen können, Fehlinterpretationen zu vermeiden sowie Einblicke in Bereiche zu vermitteln, die durch die PKS nur ansatzweise erfaßt werden (z.B. zur Gewalt in der Familie). In den USA, England, Kanada, Australien und vielen anderen Ländern hat man den Wert solcher Victim-Surveys inzwischen erkannt. Auch bei uns liegen durch die Untersuchungen der Forschergruppe aus Berlin, Tübingen und Hamburg, des MPI sowie des KFN¹⁷ inzwischen breite Erfahrungen dazu vor, wie man methodisch und inhaltlich vorgehen sollte. Der eigentliche Erkenntnisgewinn aus diesen Forschungsprojekten wird jedoch erst dann erreicht werden können, wenn sich Bund und Länder dazu entschließen, die erlangten Informationen als Eckdaten für spätere Vergleichsuntersuchungen zu nutzen. Die beiden zentralen Fragen, ob das Risiko, Opfer bestimmter Delikte zu werden, sinkt oder steigt und wie die Kriminalitätsoffer solche Erfahrungen verarbeiten, lassen sich am besten durch Victim-Surveys beantworten.

Die zweite Folgerung knüpft an einen Vorschlag an, den bereits die Gewaltkommission der Bundesregierung unterbreitet hat.¹⁸ Unseres Erachtens sollte die Beantwortung der Frage, wie sich die Kriminalität von einem Jahr zum nächsten verändert hat, einer Sachverständigenkommission übertragen werden. Das gegenwärtige Verfahren, wonach der Bundesinnenminister und zuvor die einzelnen Landesinnenminister ausschließlich auf der Basis von hausinternen interpretierten PKS-Daten einmal pro Jahr in einer Pressekonferenz ein Lagebild der Kriminalität skizzieren, halten wir angesichts der Komplexität des zu beurteilenden Sachverhalts für unzureichend. Wegen der Fülle von Informationen, die bei einer sorgfältigen Beurteilung des Kriminalitätsgeschehens zu berücksichtigen sind und der verschiedenen Informationsquellen, die hierfür ausgeschöpft werden müßten, schlagen wir vor, daß zumindest auf Bundesebe-

ne das Gutachten einer unabhängigen Sachverständigenkommission neben die Unterrichtung durch den Bundesinnenminister tritt. Damit die Kommission ihren Auftrag termingerecht erfüllen kann, müßten ihr zu Beginn jedes Jahres von den verschiedenen in Betracht kommenden Behörden (Innenministerien des Bundes und der Länder, BKA und Landeskriminalämter, Statistisches Bundesamt und Statistische Landesämter) alle erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Ganz ähnlich wie die Wirtschaftslage der Bundesrepublik, mit deren Beurteilung die Bundesregierung aus guten Gründen seit langem eine Sachverständigenkommission beauftragt, ist auch die Kriminalitätsentwicklung des Landes ein zu komplexes und zu wichtiges Thema, um seine Präsentation in der Öffentlichkeit weiterhin primär den Politikern, Journalisten und Gewerkschaftsvertretern zu überlassen.

Prof. Dr. Christian Pfeiffer lehrt, an der Universität Hannover, Kriminologie, Jugendstrafrecht sowie Strafvollzug und ist Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen.

Peter Wetzel, Jurist und Diplompsychologe, arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. die am 7. März 1994 vom Innenminister Franz Schuster veröffentlichte Presseerklärung zur Polizeilichen Kriminalstatistik, Thüringen 1993, S. 3, 5 u. 9.
- 2 Vgl. Presseerklärung des Bundesvorstands der Gewerkschaft der Polizei vom 3. März 1994.
- 3 Vgl. dazu ausführlich Pfeiffer, C., (1994): Kriminalitätskontrolle – Wege aus der Sackgasse, Der Kriminalist 1994, Heft 1, S. 15-23.
- 4 Vgl. Volksstimme v. 25.1.1994, S. 1; Focus 4, 1994.
- 5 Vgl. z.B. Ostthüringer Zeitung vom 8.3.1994.
- 6 Wir danken Herrn Staatssekretär Robra vom Justizministerium Sachsen-Anhalt, der uns auf die ZERV-Fälle aufmerksam gemacht hat.
- 7 Vgl. Gutsche, G. (1994): Sozialer Umbruch und Kriminalitätsentwicklung in den neuen Bundesländern, Resultate neuerer Opferbefragungen 1991-1993, Manuskript eines Vortrages, das Mitte 1994 von Kaiser, G./Jehle, J.M. im Teilband 2, Kriminologische Opferforschung – neue Perspektiven und Erkenntnisse, veröffentlicht wird.
- 8 Aus dem Rahmen fällt eine Verdreifachung der Zahl der Personen, die Opfer eines Autodiebstahls geworden sind. Auf der anderen Seite ist aber auch ein deutlicher Rückgang der Opferprävalenzrate zum Diebstahl persönlichen Eigentums zu verzeichnen, vgl. Gutsche a.a.O., S. 3 ff. des noch nicht veröffentlichten Manuskripts.
- 9 Vgl. Gutsche, a.a.O., S. 8 des unveröffentlichten Manuskripts; bei der Addition der Opfer-Inzidenzraten wie auch der Berechnung der Prävalenzraten (vgl. FN 8), konnte der Betrug nicht einbezogen werden, weil er in den beiden Befragungen auf unterschiedliche Weise erhoben worden war.

- 10 Vgl. Pfeiffer, C. (1987): Und wenn es künftig weniger werden? Die Herausforderung der geburten-schwachen Jahrgänge; Eröffnungsreferat zum 20. Deutschen Jugendgerichtstag, veröffentlicht im gleichnamigen Tagungsband DVJJ (Hrsg.), S. 9-53; ferner Pfeiffer, C. (1988): Schlankeitskur für den öffentlichen Dienst? – Zu den Auswirkungen des demographischen Wandels; in »Tatsachen und Folgen der Bevölkerungsentwicklung, hrsg. von der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag, S. 91 ff. (103 f.).
- 11 Presseinformation des Innenministers Mecklenburg-Vorpommern vom 31.3.1994, S. 2.
- 12 Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik 1992, S. 118.
- 13 Hierbei wurden die Fälle der sexuellen Belästigung nicht einbezogen, weil unklar bleibt, in welchem Ausmaß die berichteten Ereignisse als Straftat zu klassifizieren wären und ob die entsprechende Frage in Ost- und Westdeutschland gleich interpretiert worden ist.
- 14 Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik 1992 der Bundesrepublik Deutschland, S. 14.
- 15 Eine ausführliche Darstellung findet sich dazu in einem unveröffentlichten Gutachten, das der erstgenannte Autor 1993 im Auftrag der Senatskommission für das Personalwesen des Landes Bremen angefertigt hatte. Die beiden Eckwerte der Anstiegsquote des Jahres 1990 von 3,7 % und 5,8 % ergeben sich als Folge davon, daß nicht mehr genau erklärt werden kann, wie groß der Erfassungsrückstand der Registrierstelle Bremens Ende 1990 gewesen ist. Auf der Basis der Aussagen, die der zuständige Beamte in einem Zivilgerichtsverfahren gemacht hat, gelangt der Gutachter zu der Einschätzung, daß mindestens 5.025 Fälle und maximal 6.700 Fälle im Jahr 1990 nicht mehr statistisch erfaßt werden konnten, die eigentlich dem Jahr 1990 zugerechnet werden müßten; vgl. Pfeiffer, gutachterliche Stellungnahme zum Bericht der Arbeitsgruppe Zielzahl, unveröffentlichtes Gutachten, S. 4-7.
- 16 Vgl. Kreuzer, A. (1982): Definitionsprozesse bei Tötungsdelikten, Kriminalistik, S. 428 ff.; Sessar, K. (1981): Rechtliche und soziale Prozesse einer Definition der Tötungskriminalität. Freiburg.
- 17 Bilsky, W./Mecklenburg, E./Pfeiffer, C./Wetzels, P. (1993): Kriminalitätsfurcht und kriminelle Viktimisierung im Leben älterer Menschen in den alten und neuen Bundesländern. Zwischenbericht zur KFN-Opferbefragung 1992. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen. Bilsky, W./Pfeiffer, C./Wetzels, P. (1993): Feelings of personal safety, fear of crime and violence, and the experience of victimization amongst elderly people: Research instrument and survey design. In W. Bilsky/C. Pfeiffer/P. Wetzels (Eds.): Fear of Crime and Criminal Victimization, S. 245-267. Stuttgart: Enke. Kury, H./Dörmann, U., Richter, H./Würger, M. (1993): Opfererfahrungen und Meinungen zur inneren Sicherheit in Deutschland. Wiesbaden: Bundeskriminalamt (BKA). Boers, K./Ewald, U./Kerner, H.-J./Lautsch, E./Sessar, K. (1993): Sozialer Umbruch und Kriminalitätsentwicklung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR mit Blick auf die Auswirkungen auf Deutschland als Ganzes. Godesberg: Forum-Verlag.
- 18 Vgl. Schwind, H.-D./Baumann, J. (Hrsg.) (1990): Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt, Band I, S. 176, RdNr 508.