



Bundesministerium  
des Innern



Bundesministerium  
der Justiz

# Erster Periodischer Sicherheitsbericht

Kurzfassung

Berlin, Juli 2001

---

## **Impressum**

### Herausgeber:

Bundesministerium des Innern  
Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

Bundesministerium der Justiz  
Jerusalemmer Str. 27, 10117 Berlin

### Mitglieder des Gremiums:

Norbert Seitz, Dr. Roger Kiel, Uta von Kiedrowski (Bundesministerium des Innern)  
Christian Lehmann, Dr. Richard Blath (Bundesministerium der Justiz)

Prof. Dr. Roland Eckert, Universität Trier  
Prof. Dr. Wolfgang Heinz, Universität Konstanz  
Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner, Universität Tübingen  
Prof. Dr. Christian Pfeiffer, ehemaliger Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts  
Niedersachsen e. V. (mit Berufung zum Justizminister Niedersachsen im Dezember 2000 aus  
dem Gremium ausgeschieden)  
Prof. Dr. Karl F. Schumann, Universität Bremen  
Dr. Peter Wetzels, Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e. V. (im  
Dezember 2000 ins Gremium berufen)

Prof. Dr. Rudolf Egg, Direktor der Kriminologischen Zentralstelle e. V.  
Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes  
Leo Schuster, Erster Direktor im Bundeskriminalamt

### Geschäftsstelle:

Dr. Robert Mischkowitz (Leiter), Bundeskriminalamt  
Stefan Brings, Statistisches Bundesamt  
Dr. Bettina Fehlings, Bundeskriminalamt  
Dr. Martin Kurze, Kriminologische Zentralstelle e. V.

---

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Vorwort.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Zusammenfassung des Berichts.....</b>	<b>5</b>
1 Allgemeiner Teil.....	5
2 Darstellung einzelner Kriminalitätsbereiche.....	8
2.1 Gewaltdelikte.....	8
2.2 Sonstige Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung.....	10
2.2.1 Sexueller Missbrauch und sexuelle Gewalt gegen Kinder.....	10
2.2.2 Menschenhandel.....	11
2.3 Eigentums- und Vermögensdelikte.....	11
2.4 Wirtschaftskriminalität.....	13
2.5 Korruption.....	14
2.6 Umweltkriminalität.....	16
2.7 Internetkriminalität.....	17
2.8 Drogen und Kriminalität.....	17
2.9 Organisierte Kriminalität.....	19
2.10 Politisch motivierte Kriminalität.....	21
2.11 Zuwanderung und Kriminalität.....	25
2.11.1 Zuwanderer ohne deutschen Pass (Ausländer).....	25
2.11.2 Zuwanderer mit deutschem Pass (Aussiedler).....	26
2.11.3 Schleuser-/Schleusungskriminalität.....	27
2.12 Gewaltdarstellungen in den Medien und Nachahmungstaten.....	28
3 Strafrechtliche Reaktionen.....	29
3.1 Strafverfahren und strafrechtliche Reaktionen.....	29
3.2 Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren.....	29
3.3 Gerichtliches Verfahren.....	29
3.4 Täter-Opfer-Ausgleich.....	31
3.5 Strafaussetzung, Bewährungshilfe, Soziale Dienste der Justiz.....	33
3.6 Strafvollzug und Maßregelvollzug.....	34
3.7 Entlassung aus dem Vollzug und Straftlassenenhilfe.....	36
3.8 Rückfallstatistik.....	37
4 Kriminalprävention.....	38
5 Jugendliche als Opfer und Täter: Wissenschaftliche Befunde unter besonderer Berücksichtigung der KFN-Schülerbefragung zur Jugendgewalt.....	40
<b>II. Kriminal- und rechtspolitische Schlussfolgerungen der Bundesregierung.....</b>	<b>48</b>
1 Deliktübergreifende Schwerpunkte der Regierungsarbeit.....	48
1.1 Intensivierung und Ausbau von Forschung und Statistik im Bereich der Kriminalitätserfassung und -darstellung.....	48
1.2 Stärkung der Opferbelange.....	50
1.3 Stärkung kriminalpräventiver Ansätze.....	52
1.4 Stärkung des Sicherheitsempfindens.....	55
1.5 Angemessene Erweiterung und differenzierte Anwendung des geltenden Sanktionensystems.....	56
1.6 Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Kriminalprävention.....	57
2 Erkannter Handlungsbedarf und Lösungsansätze in einzelnen Deliktsbereichen.....	59
2.1 Kinder- und Jugenddelinquenz.....	59
2.2 Politisch motivierte Kriminalität.....	62
2.3 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung.....	66
2.4 Internetkriminalität.....	67
2.5 Zuwanderung und Kriminalität.....	68
2.6 Organisierte Kriminalität.....	69
2.7 Wirtschaftskriminalität.....	70
2.8 Drogen und Kriminalität.....	71



## **Vorwort**

Die Bundesregierung sieht in der kontinuierlichen Verbesserung der inneren Sicherheit eine ihrer vorrangigsten Aufgaben. Sie hat dies in der Leitlinie der Koalitionsvereinbarung "Entschlossen gegen Kriminalität und entschlossen gegen ihre Ursachen" deutlich zum Ausdruck gebracht.

Die Entwicklung wirksamer Lösungsansätze im Umgang mit Kriminalität erfordert zuallererst eine möglichst breit gefächerte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage und der damit zusammenhängenden Probleme. Die bestehenden Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken stellen hierfür bereits umfangreiche Informationen bereit. Deutlich befriedigendere Antworten auf (aktuelle) Fragen der inneren Sicherheit lassen sich allerdings aus einer vergleichenden Betrachtung dieser Datensammlungen unter Einbeziehung wissenschaftlicher Analysen und Erkenntnisse gewinnen. Die Bundesregierung hat sich deshalb dafür entschieden, einen wissenschaftlich fundierten, umfassenden Bericht über die Sicherheitslage in der Bundesrepublik Deutschland zu erstellen.

Zur Umsetzung dieses Vorhabens haben unsere beiden Häuser ein mit Wissenschaftlern aus den Bereichen Kriminologie, Soziologie und Psychologie sowie Vertretern des Bundeskriminalamtes, des Statistischen Bundesamtes und der Kriminologischen Zentralstelle besetztes Gremium eingerichtet und mit der Erstellung des Sicherheitsberichts beauftragt.

Ziel dieses Berichts ist es, ein möglichst umfassendes Bild der Kriminalitätslage zu erstellen, das Erkenntnisse aus den vorhandenen amtlichen Datensammlungen, insbesondere Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafrechtspflegestatistiken, erstmalig in einem Bericht zusammenfasst und zugleich mit Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu Erscheinungsformen und Ursachen von Kriminalität verknüpft. Unter Zuhilfenahme weitergehender Erkenntnisse, insbesondere aus dem Bereich der Dunkelfeldforschung und aus Opferbefragungen, wird dieses Lagebild der Kriminalität schließlich wissenschaftlich näher beleuchtet und um Erkenntnisse aus der Opferperspektive ergänzt. Die Analyse des vorhandenen Datenmaterials erfolgt für Deutschland insgesamt. Dabei wurden ausschließlich mit den Ländern bereits abgestimmte Daten herangezogen. Soweit einzelne Berichtersteller des wissenschaftlichen Teils in ihren Beiträgen verstärkt Länderdaten berücksichtigt haben, ist dies von den Verfassern mit den jeweiligen Auftraggebern der zugrundeliegenden Untersuchungen abgestimmt.

Der Bericht ist auf eine möglichst langfristige Betrachtung der Kriminalitätslage ausgerichtet, da die Herstellung eines größeren zeitlichen Zusammenhanges wichtige Entwicklungen des Kriminalitätsgeschehens deutlicher werden lässt und eine differenziertere Beurteilung der aktuellen Sicherheitslage ermöglicht. Dies schließt ein, dass seitens der Bundesregierung eine Fortschreibung und Aktualisierung des Berichts in regelmäßigen Abständen vorgesehen ist.

Der vom Gremium erarbeitete Berichtsteil geht nach allgemeinen Aussagen zur Sicherheitslage und zu kriminologischen Erkenntnismöglichkeiten und -defiziten im Einzelnen auf ausgewählte Bereiche der Kriminalität, ihre Struktur, Entwicklung und ihre Ursachen ein. Neben klassischen Deliktsfeldern wie Eigentums-, Drogen- und Gewaltkriminalität werden hierbei auch neuere Erscheinungsformen der Kriminalität – im vorliegenden Bericht zum Beispiel Internetkriminalität – erörtert. Die strafrechtliche Verfolgung von Kriminalität wird in einem eigenen Beitrag, der das Verfahren von Ermittlungsbeginn bis zur Erledigung nachzeichnet, behandelt. Den Abschluss bilden Betrachtungen zur Kriminalprävention. Jede Ausgabe des Sicherheitsberichts soll überdies ein spezielles, als besonders dringlich empfundenes Schwerpunktthema ausführlich darstellen. Der vorliegende Bericht beschäftigt sich vertieft mit der Kinder- und Jugenddelinquenz, die in den vergangenen Jahren erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit hervorgerufen hat. Besondere Berücksichtigung findet hierbei die Gewaltdelinquenz junger Menschen.

---

Der Periodische Sicherheitsbericht stellt auch hinsichtlich des Schwerpunktthemas bewusst sicherheitspolitische und weniger jugend- und sozialpolitische Ansätze in den Vordergrund. Diese sind Gegenstand der Berichterstattungen der Bundesregierung im Jugend-, Familien-, Ausländer-, Sozial- sowie im Armuts- und Reichtumsbericht. Auf diese Berichte wird verwiesen.

Dank soll an dieser Stelle insbesondere den Berichterstattern des wissenschaftlichen Teils, Herrn Prof. Dr. Roland Eckert, Herrn Prof. Dr. Wolfgang Heinz, Herrn Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner, Herrn Prof. Dr. Christian Pfeiffer, Herrn Prof. Dr. Karl F. Schumann und Herrn Dr. Peter Wetzels, der nach dem Ausscheiden von Herrn Prof. Dr. Pfeiffer nachträglich in das Gremium berufen wurde, ausgesprochen werden. Sie haben mit ihrer engagierten und konstruktiven Arbeit an dem Bericht und ihrer Bereitschaft zum kritischen Dialog den Grundstein für die Realisierbarkeit und das Gelingen des Periodischen Sicherheitsberichts gelegt. Dank gebührt auch den Vertretern des Bundeskriminalamtes, des Statistischen Bundesamtes und der Kriminologischen Zentralstelle, die die Fertigstellung des Berichts maßgeblich unterstützt haben.

Stets war ein grundlegender Konsens im gesamten Gremium ausschlaggebend für die endgültige Fassung der jeweiligen Beiträge. Selbstverständlich bewerten jedoch Politik und Wissenschaft bestimmte delikt-spezifische Entwicklungen und ihre Ursachen nicht immer übereinstimmend. Dies spiegelt sich bisweilen in den Einzelbeiträgen wider. Der wissenschaftlichen Darstellung der einzelnen Kriminalitätsbereiche schließen sich kriminal- und rechtspolitische Schlussfolgerungen der Bundesregierung an. Dort werden die nach ihrer Auffassung vordringlichen Fragen an die Politik formuliert und bereits eingeleitete Maßnahmen sowie zukünftige Lösungsansätze aufgezeigt.

Dabei ist sich die Bundesregierung durchaus bewusst, dass der Bericht auch Schwachstellen beispielsweise im Bereich der Verfügbarkeit von Dunkelfelddaten hervorhebt. Ebenso werden bei der Lektüre Problemereiche deutlich, denen nicht mit einfachen und bündigen politischen Antworten begegnet werden kann. Als erster Teil einer regelmäßigen Berichterstattung erhebt er zudem keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern ist auf ständige Fortentwicklung und Vervollständigung angelegt. Die vorliegende Ausgabe des Periodischen Sicherheitsberichts versteht sich daher als Grundlagenarbeit, die erstmalig eine derart breit gefächerte Aufbereitung und Analyse des vorhandenen Datenmaterials leisten möchte. Als solche soll sie Anstoß zur öffentlichen Diskussion der angesprochenen Themen geben, den Dialog zwischen Politik und Wissenschaft über die vordringlichen Probleme der inneren Sicherheit fördern, Bewertungshilfe für bisherige und Wegweiser für zukünftige Lösungsansätze im Umgang mit Kriminalität sein.

Otto Schily  
Bundesminister des Innern

Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin  
Bundesministerin der Justiz

---

---

## **I. Zusammenfassung des Berichts**

### **1 Allgemeiner Teil**

Kriminalität und Innere Sicherheit stehen zu Recht im Brennpunkt der Aufmerksamkeit sowohl der Bürgerinnen und Bürger als auch der Medien. Gerade bei diesem Thema ist die Gefahr einseitiger oder unvollständiger Informationen besonders groß. Die Aufmerksamkeit wird nämlich zumeist über spektakuläre Einzelereignisse und isolierte Zahlen hervorgerufen. Um eine zutreffende Bewertung der Sicherheitslage zu ermöglichen, ist es deshalb geboten, breiter als bisher üblich anzusetzen. Quantität wie Qualität der Kriminalität sind auf der Grundlage sämtlicher verfügbarer statistischer Daten und unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Befunde zu ermitteln, einzuordnen und zu bewerten. Dazu gehört sowohl die Analyse ihrer zeitlichen Entwicklung als auch der Vergleich mit anderen Ländern. Nur so können die Bürgerinnen und Bürger die Sicherheitslage angemessen einschätzen; und nur so kann die staatliche Politik auf kriminalpolitische Notwendigkeiten richtig reagieren und die Zielgenauigkeit ihrer Maßnahmen überprüfen.

Der Periodische Sicherheitsbericht (PSB) beschreitet einen neuen Weg amtlicher Berichterstattung über die Kriminalitätslage in Deutschland. Er ergänzt die bisher gewohnten Darstellungen, die sich auf Einzelstatistiken stützen, insbesondere die Polizeiliche Kriminalstatistik und die Strafverfolgungsstatistik, durch ein Gesamtbild. In diesem Gesamtbild werden die verfügbaren statistischen Informationen und wissenschaftlichen Befunde möglichst vollständig berücksichtigt. Stärker als bisher wird vor allem auf die Opfer von Straftaten eingegangen und auf das Kriminalitätsrisiko der Bürgerinnen und Bürger. Einbezogen werden auch die verschiedenen strafrechtlichen Reaktionen sowie die staatlichen Maßnahmen zur Kriminalprävention.

Jede Kriminalitätsanalyse steht vor dem Problem der genauen Bestimmung des Gegenstandes. Was "Kriminalität" ist, ist nämlich nicht ein für allemal stabil vorgegeben, sondern ist das Ergebnis dessen, was eine Gesellschaft als kriminell definiert. Die Zuordnung eines Ereignisses zur "Kriminalität" setzt aber nicht nur dessen Bewertung voraus, sondern scheitert im Lebensalltag meist schon daran, dass es noch nicht einmal als Ereignis selber oder jedenfalls nicht als Straftat wahrgenommen wird. So werden beispielsweise Abertausende Ladendiebstahlsdelikte nicht entdeckt, sondern es wird nur nachträglich quasi summarisch erschlossen, dass sie stattgefunden haben müssen, wenn nämlich beim Jahresabschluss eines Kaufhauses eine Inventurdifferenz festgestellt wird. Viele Betrogene merken gar nicht, dass sie betrogen worden sind.

Aber selbst unter Berücksichtigung dieser Einschränkung ist der genaue Umfang der Kriminalität unbekannt. Sämtliche Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken messen nur das, was offiziell bekannt geworden ist, das so genannte Hellfeld. Dieses Hellfeld spiegelt unausweichlich immer nur einen je nach Deliktsart mehr oder weniger großen Teil der "Kriminalitätswirklichkeit" wider. Was und wie viel offiziell bekannt wird, insbesondere was von der Polizei in der Polizeilichen Kriminalstatistik registriert wird, hängt weitgehend vom Anzeigeverhalten ab. Veränderungen der registrierten Kriminalität können deshalb grundsätzlich ebenso gut von Änderungen des Anzeigeverhaltens bestimmt sein wie von Änderungen der Kriminalitätswirklichkeit. Die Crux einer jeden Aussage zur Entwicklung von Kriminalität, die sich allein auf Daten über amtlich bekannt gewordene Kriminalität stützt, besteht mithin darin, dass unklar bleibt, ob die statistischen Zahlen die Entwicklung der "Kriminalitätswirklichkeit" widerspiegeln oder ob sie lediglich das Ergebnis einer Verschiebung der Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld sind. Die verbreitete Meinung, man könne im großen und ganzen davon ausgehen, die "Kriminalitätswirklichkeit" habe sich ebenso oder zumindest ähnlich wie die in den Statistiken wiedergegebene Kriminalität entwickelt, ist nicht mehr als eine Schlussfolgerung, die auf der meist stillschweigenden, jedenfalls im Allgemeinen

---

---

unzutreffenden, Annahme beruht, sämtliche neben der "tatsächlichen" Kriminalitätsentwicklung maßgebenden Einflussgrößen auf "registrierte" Kriminalität seien im Vergleichszeitraum konstant geblieben.

Ob, wie stark und in welchen Bereichen sich insbesondere die Anzeigebereitschaft verändert hat, kann im Rahmen von statistikbegleitenden Dunkelfelduntersuchungen für wichtige Teilbereiche gemessen werden. Im Unterschied zu den USA, Großbritannien oder den Niederlanden fehlen in Deutschland nach wie vor repräsentative, periodisch durchgeführte Dunkelfeldstudien. Alle Aussagen über die Kriminalitätsentwicklung im Dunkelfeld sind deshalb empirisch nicht hinreichend abgesichert. Es gibt nur eine einzige deutsche Studie, in der mit vergleichbarer Methode zu drei verschiedenen, jeweils mindestens zehn Jahre auseinander liegenden Messzeitpunkten (1975, 1986, 1998) Daten auch zum Anzeigeverhalten erhoben wurden. Sie bezieht (und beschränkt) sich auf eine deutsche Großstadt. Für diese Stadt (Bochum) wurde 1998 gegenüber 1975 eine leichte Abnahme der Anzeigebereitschaft bei Diebstahl, jedoch eine deutliche Zunahme bei Körperverletzung festgestellt. Rund zwei Drittel des polizeilich registrierten deutlichen Anstiegs der Fallzahlen bei Körperverletzung könnten – dieser Studie zufolge – auf einer Veränderung des Anzeigeverhaltens beruhen, also in der Substanz nichts anderes sein als eine Verschiebung der Grenze zwischen Dunkelfeld und Hellfeld.

Die Kriminologie versucht schon seit längerem, das Dunkelfeld durch Befragung von potentiellen Tätern oder Opfern aufzuhellen. Dies ist freilich mit vertretbarem Aufwand nur für bestimmte Fall- und Opfergruppen möglich und überdies mit erheblichen methodischen Problemen behaftet. Bisherige Dunkelfeldstudien in Form von so genannten Täterbefragungen, in denen die Befragten Auskunft über ihr eigenes deliktisches Verhalten geben sollten, erfolgten überwiegend bei jungen Menschen. Diese Studien zeigen zum einen, dass Jugendkriminalität im unteren Schwerebereich der Kriminalität statistisch betrachtet "normal" ist, dass es aber – ebenfalls im statistischen Sinne – "anormal" ist, deshalb "erwischt" und strafrechtlich verfolgt zu werden. Jugendkriminalität erweist sich danach üblicherweise als weitgehend entwicklungsbedingte Auffälligkeit, die mit dem Eintritt in das Erwachsenenalter abklingt. Schwere Delinquenz ist die Ausnahme; Mehrfachtäter oder gar Intensivtäter bilden eine kleine Minderheit. Dunkelfeldstudien in Form von Opferbefragungen, in denen die Befragten Auskunft über selbst erlittene Straftaten geben sollten, zeigen zum anderen, dass – insgesamt gesehen – jüngere Menschen häufiger Straftaten zum Opfer fallen als ältere Menschen, und dass Männer häufiger Opfer werden als Frauen.

Die weitaus überwiegende Zahl von Delikten im Hellfeld wird der Polizei durch Anzeigen bekannt; im Bereich der klassischen Kriminalität beruhen über 90 % der Registrierungen auf Anzeigen. Es wurde in Erhebungen immer wieder bestätigt, dass die Anzeigebereitschaft – und damit das Dunkelfeld – delikts-, täter- und opferspezifisch unterschiedlich ausgeprägt ist, und dass sie ferner in Abhängigkeit von Täter-Opfer-Konstellationen variiert. Insbesondere die Schwere des erlittenen Schadens beeinflusst die Anzeigebereitschaft. Dies wiederum bedeutet, dass in der "registrierten" Kriminalität die schwereren Deliktformen überrepräsentiert sind. Zudem spielt bei Eigentums- und Sachbeschädigungsdelikten der Umstand eine große Rolle, ob die Opfer versichert sind.

Drei von vier polizeilich registrierten Straftaten sind Eigentums- oder Vermögensdelikte, die häufig nur einen geringen Schaden verursachen. Hinzu kommen noch die Vergehen im Straßenverkehr. Sie werden in der Polizeilichen Kriminalstatistik seit längerem gar nicht mehr ausgewiesen; unter anderem ausweislich der Strafverfolgungsstatistik, wonach knapp 30 % aller Verurteilungen auf solche Delikte entfallen, kann man ihre Bedeutung größenordnungsmäßig abschätzen. Schwere, die körperliche Integrität des einzelnen Bürgers beeinträchtigende Straftaten sind – quantitativ vergleichend betrachtet – seltene Ereignisse. Auf Raub/räuberische Erpressung entfielen 1999 1 % aller polizeilich registrierten Straftaten, auf Vergewaltigung/sexuelle Nötigung 0,1 %, auf Mord/Totschlag 0,05 %. In den letzten drei Jahrzehnten hat weder die im Hellfeld erfasste Opfergefährdung durch Vergewaltigung/sexuelle Nötigung noch durch Mord/Totschlag zugenommen; dies gilt auch für Sexualmorde an Kindern. Ebenfalls selten wurden von

---



---

der Polizei Delikte der Wirtschaftskriminalität erfasst (1,7 %), auf die freilich 61 % aller in der Polizeilichen Kriminalstatistik registrierten Schäden entfielen. Während bei Wirtschaftskriminalität die enorme Diskrepanz zwischen der Fallzahl und den unmittelbar verursachten Schäden zumindest erkennbar wird, sind Gefährdungen und Schäden, die durch Gewaltkriminalität bzw. durch Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung verursacht werden, noch weitaus gravierender. Sie lassen sich freilich aufgrund der gegenwärtigen statistischen Angaben kaum abschätzen und schon gar nicht präzise bestimmen.

Die polizeilich registrierte Kriminalität hat sich, gemessen an der Rate der Straftaten pro 100.000 Einwohner, seit Mitte der fünfziger Jahre etwas mehr als verdoppelt; seit 1996 ist indes ein leichter Rückgang festzustellen. Die langfristige Zunahme polizeilich registrierter Kriminalität beruht weitgehend auf der Entwicklung im Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte, insbesondere im Bereich der Massendelikte wie einfacher Diebstahl, darunter vor allem Ladendiebstahl. Die Vermutung liegt nahe, dass jedenfalls ein Teil dieser Zunahme auf Änderungen im Anzeigeverhalten zurückgeht.

Zugenommen haben freilich auch einige Gewaltdelikte, nämlich Körperverletzung und Raub. Auf den ersten Blick sind zum Teil hohe Steigerungsraten zu erkennen. Allerdings ist bei der Bewertung beispielsweise deshalb Vorsicht angebracht, weil die Größe der Ausgangsbasis eine Rolle spielt. Um dies deutlich zu machen: Bei einer geringen Ausgangsbasis (z. B. von 1.000 Fällen) führt derselbe absolute Zuwachs an Fällen (z. B. 250) zu einer relativ hohen Steigerungsrate (25 %) im Vergleich zu einer Ausgangsbasis von z. B. 10.000 Fällen (2,5 %). Bei einer geringen Ausgangsbasis macht sich auch stärker als bei Massendelikten bemerkbar, dass ein Anstieg absoluter Zahlen immer zu einer höheren Prozentuierung führt als ein Rückgang: 1999 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 18 vollendete Sexualmorde polizeilich registriert; würden im darauf folgenden Jahr 36 Fälle registriert, wäre dies ein entsprechender Kriminalitätsanstieg um 100 %; würde im darauf folgenden Jahr die Zahl wieder auf 18 zurückgehen, wäre dies, obwohl der Ausgangszustand sozusagen wieder hergestellt wäre, nichtsdestoweniger statistisch nur ein Kriminalitätsrückgang um 50 %!

In der öffentlichen Meinung wird Gewaltkriminalität vor allem mit jungen Menschen und werden die Opfer von Gewalt vor allem mit Älteren in Verbindung gebracht. Hierbei wird übersehen, dass die Opfer von Gewalt junger Menschen überwiegend Gleichaltrige sind und auch junge Menschen sehr häufig Opfer von Gewalt Erwachsener werden. Unter Berücksichtigung auch der familiären Gewalt sind junge Menschen sogar weitaus häufiger Gewaltopfer als Gewalttäter. Nicht so sehr als Täter, sondern vor allem als Opfer verdienen deshalb junge Menschen die Aufmerksamkeit und den Schutz der Gesellschaft.

Was die Täterseite betrifft, so werden erwachsene Männer am häufigsten registriert: Im Jahr 1999 waren 70 % aller ermittelten Tatverdächtigen 21 Jahre und älter; 77 % waren männlich. Unter Berücksichtigung auch des Bevölkerungsanteils zeigt sich, dass unter den polizeilich ermittelten Tatverdächtigen junge Menschen überrepräsentiert sind. Relativiert wird diese Überrepräsentation junger Menschen allerdings, wenn man Art und Schwere der verübten Delikte betrachtet: Der Anteil der leichten Delikte ist bei Kindern und bei Jugendlichen am höchsten. Im Unterschied zu dieser Deliktsstruktur bei jungen Menschen weist die Erwachsenenkriminalität eine komplexere Struktur auf, die zumeist auch mit höheren Schäden verbunden ist. Nicht junge Menschen, sondern Erwachsene sind die typischen Täter der Wirtschafts- und der Umweltkriminalität, des Drogen-, Waffen- und Menschenhandels und weiterer Spielarten der organisierten Kriminalität sowie von Gewalt in der Familie usw.

Diese hier nur zum einleitenden Überblick skizzierten Befunde werden in den besonderen Kapiteln des Periodischen Sicherheitsberichts vertieft. Dort wird wiederholt deutlich werden, dass man bei dem Vorhaben, ein umfassendes, die verschiedensten Erkenntnismittel optimal nutzendes, Kriminalitätslagebild zu erstellen, derzeit noch mit erheblichen Informationsdefiziten zu kämpfen hat. Dies beruht auf mehreren Gründen. Zum einen fehlt es in Deutschland an periodischen, statistikbegleitenden Dunkelfeldforschun-

---

---

gen. Zum anderen fehlen die für die Erstellung eines Kriminalitätslagebildes in bestimmten Deliktsbereichen erforderlichen statistischen Daten entweder vollständig oder sie sind, falls sie grundsätzlich vorhanden sind, vielfach nicht hinreichend differenziert oder nicht unmittelbar miteinander vergleichbar. Das bestehende System der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken bedarf deshalb dringend der Überarbeitung und der Ergänzung, damit es gegenwärtigen kriminalpolitischen Informationsbedürfnissen Rechnung tragen kann. Hierbei wird es darauf ankommen, die mit den statistischen Daten verfolgten Erkenntnisinteressen festzulegen. Derzeit ist es beispielsweise nicht möglich, anhand der verfügbaren Statistiken festzustellen, was aus den strafmündigen Personen geworden ist, die von der Polizei wegen Mordes oder Totschlags (einschließlich Versuch) als Tatverdächtige ermittelt worden sind. Statistisch erkennbar ist nur, dass hiervon nur ca. ein Drittel auch wegen Mordes oder Totschlags verurteilt wird; nicht erkennbar ist aber, welche strafrechtliche Reaktion bei den anderen zwei Dritteln dieser Tatverdächtigen erfolgte. Diese Frage ließe sich nur beantworten, wenn künftig die Daten so aufbereitet werden würden, dass auch Verläufe über die Instanzen hinweg gemessen werden können. Jedes Mehr an Informationen wird freilich auch ein Mehr an Finanzierung erfordern.

Die objektive Kriminalitätslage ist besser als das Kriminalitätsbild, das durch die Vielzahl aufsehenerregender Einzelfalldarstellungen in den Medien entsteht. Soviel dürfte, trotz der Entwicklungen im Bereich der Gewaltkriminalität und der rechtsextremistischen und fremdenfeindlichen Straftaten, in einer Gesamt abwägung gesagt werden können.

Kriminalität hat aber nicht nur diese objektive Komponente, sondern auch eine subjektive, nämlich "Kriminalitätsfurcht". Kriminalitätsfurcht beeinträchtigt die Lebensqualität. Deshalb muss die Politik diese Kriminalitätsfurcht ernst nehmen.

## **2 Darstellung einzelner Kriminalitätsbereiche**

### **2.1 Gewaltdelikte**

Die Sammelkategorie Gewaltkriminalität der Polizeilichen Kriminalstatistik erfasst nur bestimmte Straftatbestände, die schwere bis mittelschwere, gegen Personen gerichtete physische und sexuelle Gewalt handlungen betreffen.

Die Gewaltdelikte im Sinne dieser polizeilichen Definition machten etwa 3 % aller im Jahre 1999 polizeilich registrierten Straftaten aus. Bezogen auf je 100.000 der Wohnbevölkerung waren dies 1999 228 Fälle. Den größten Anteil an den Gewaltdelikten hatten die gefährlichen bzw. schweren Körperverletzungen mit zwei Dritteln sowie Raub und räuberische Erpressung, die etwa ein Drittel ausmachten. Tötungsdelikte machen nur einen extrem geringen Anteil aus. Schusswaffengebrauch oder die Drohung mit Schusswaffen betrifft etwa 5 % der registrierten Gewaltdelikte, ist also recht selten und in den letzten Jahren zudem rückläufig.

Es zeigen sich sowohl im Hell- als auch im Dunkelfeld deutliche regionale Divergenzen der Gewaltbelastung. Diese stehen zum einen mit der Siedlungsstruktur in Zusammenhang: in ländlichen Gebieten werden weniger Gewaltdelikte registriert, was teilweise auf eine geringere Anzeigeneigung als in den anonymen, großstädtischen Ballungsräumen zurückgeführt werden kann. Innerhalb gleichartiger Siedlungsstrukturen zeigen sich erhebliche Nord-Süd-Unterschiede dergestalt, dass im Süden eine geringere Gewaltbelastung zu verzeichnen ist. Es ist aber auch zu beachten, dass die Anzeigebereitschaft der Opfer im Süden geringer ausgeprägt ist.

Nach einer gewissen Stabilität in den achtziger Jahren war in den neunziger Jahren bis etwa 1997 eine deutliche Zunahme der polizeilich registrierten Gewaltdelikte zu verzeichnen; seitdem geht die registrierte Gewalt in mehreren Deliktsbereichen zurück.

---

---

Die registrierten Zunahmen bis 1997 sind in erster Linie bei männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden zu verzeichnen. Junge Männer sind als Tatverdächtige wie auch als Opfer erheblich überrepräsentiert. Der Abstand zwischen männlichen und weiblichen Tatverdächtigen hat sich im Laufe der Jahre vergrößert. Die von weiblichen Tatverdächtigen begangenen Gewaltdelikte sind außerdem im Durchschnitt weniger schwerwiegend; Strafverfahren gegen Frauen werden häufiger eingestellt.

Der Anstieg der registrierten Gewaltdelikte bis etwa 1997 ist in erster Linie auf Vorfälle unter Jugendlichen und Heranwachsenden untereinander zurückzuführen. Die Opferrisiken für ältere Menschen sind dagegen nicht größer geworden. Zugleich liegen Hinweise dafür vor, dass diese Steigerungen zum einen mit einer Verringerung der Deliktsschwere sowie zum anderen mit einem Anstieg der Anzeigebereitschaft in Zusammenhang stehen. Die Ergebnisse mehrerer Opferbefragungen weisen darauf hin, dass in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die Opferraten bei Gewaltdelikten zurückgegangen sind, gleichzeitig aber die Anzeigebereitschaft angestiegen ist. Infolgedessen wird der tatsächliche Rückgang des Opferrisikos im Hellfeld nicht angemessen abgebildet.

Die Entwicklungen der registrierten Fälle sind für die einzelnen Gewaltdelikte unterschiedlich. Der Anstieg der Gewaltdelikte in den neunziger Jahren beruht vor allem auf einer Zunahme der Raubdelikte und der gefährlichen/schweren Körperverletzungsdelikte. Tötungsdelikte und Vergewaltigungen sind langfristig im Wesentlichen stabil geblieben oder sind zurückgegangen.

Im Bereich der justiziellen Reaktionen zeigt sich eine Zunahme der Fälle, in denen die Verfahren eingestellt wurden. Aus Aktenanalysen und aus der Schadensstatistik der Polizeilichen Kriminalstatistik geht hervor, dass vor allem leichte Fälle vermehrt registriert wurden, die für eine Einstellung in Betracht kommen. Sofern es zu einer Verurteilung gekommen ist, haben in den letzten Jahren die Anteile der Fälle, in denen eine Freiheitsstrafe verhängt wurde, ebenso wie die durchschnittliche Dauer der Freiheitsstrafen zugenommen. Auffallend ist hier, dass die Quote der Verurteilten ebenso wie die Dauer der ausgesprochenen Freiheitsstrafen im Falle ausländischer Tatverdächtiger weit stärker angestiegen ist als die Anteile der nichtdeutschen Tatverdächtigen an allen Tatverdächtigen der Gewaltdelikte dies erwarten lassen würden. Die genauen Gründe dafür sind bislang jedoch noch unklar und es bedarf weiterer Untersuchung um zu klären, ob nichtdeutsche, wegen Gewaltdelikten Verurteilte möglicherweise deutlich härter bestraft werden als Deutsche und welches die Ursachen dafür sind.

Ein Problembereich, der in den polizeilichen und justiziellen Statistiken drastisch unterrepräsentiert ist, betrifft die innerfamiliäre Gewalt. Im Hinblick auf die Gewalt unter Erwachsenen liegt bislang nur eine publizierte Studie auf repräsentativer Datenbasis für Deutschland vor, die aus dem Jahre 1992 stammt. Männer und Frauen berichten etwa gleichermaßen häufig von Opfererfahrungen. Der Schweregrad der Gewalt, den weibliche Befragte erlitten, war im Durchschnitt höher. Dies betrifft sowohl sexuelle Gewaltdelikte als auch körperliche Misshandlungen. Über 90 % der Vorfälle wurden von den Opfern nicht angezeigt. Es erweist sich ferner, dass Zusammenhänge zwischen der innerfamiliären Gewalt einerseits und einer ungünstigen sozialen Lage der Familien andererseits bestehen. In Ermangelung von Wiederholungsstudien lassen sich auf repräsentativer Datenbasis derzeit allerdings keine Feststellungen dazu treffen, inwieweit sich die Verbreitung solcher Formen innerfamiliärer Gewalt verändert und wie sich das diesbezügliche Anzeigeverhalten entwickelt hat. Generell gilt, dass die Erkenntnisse aus Dunkelfeldstudien zur Beurteilung langfristiger Entwicklungen unzureichend sind. Speziell in diesem Bereich der innerfamiliären Gewalt erscheinen jedoch angesichts des enormen Umfangs, der weitreichenden Folgen sowie der besonders hohen Anteile der im Dunkelfeld verbleibenden, auch gravierenden Vorfälle gezielte Forschungsarbeiten dringend geboten.

---

---

## 2.2 Sonstige Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung

### 2.2.1 Sexueller Missbrauch und sexuelle Gewalt gegen Kinder

Seit Mitte der achtziger Jahre ist die Problematik des sexuellen Kindesmissbrauchs in Politik, Wissenschaft und insbesondere den Medien zu einem ausführlich debattierten sozialen Problem geworden. Auch seitens des Gesetzgebers wurden mehrere Reformen mit dem Ziel vorgenommen, die Sicherheit und den Schutz von Kindern vor sexueller Gewalt zu verbessern. So wurden Strafrahmen erhöht, die Strafbarkeit von im Ausland begangenen Taten erweitert, die Situation der kindlichen Zeugen vor Gericht verbessert sowie Maßnahmen zur Therapie von Tätern und eine Erhöhung der Anforderungen an Rückfallprognose und vorzeitige Entlassungen getroffen. Vor allem Berichte über sexuell motivierte Tötungsdelikte an Kindern haben in jüngster Zeit die bundesdeutsche Öffentlichkeit verständlicherweise in hohem Maße bewegt und teilweise auch verunsichert. Auch die Fachdebatten waren teilweise stark emotionalisiert und entsprachen nicht immer dem sozialwissenschaftlichen Kenntnisstand. So lässt sich bezüglich der sexuell motivierten Tötung von Kindern, entgegen medial vermittelten Eindrücken, eine geringe Fallzahl sowie ein deutlicher und stabiler Rückgang feststellen.

Die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik weisen auch insgesamt seit den sechziger Jahren auf Abnahmen der Häufigkeitszahlen der gegen Kinder gerichteten Sexualdelinquenz hin. Die Raten der von Sexualdelikten betroffenen Kinder sind in den letzten Jahren relativ konstant und lassen für die jüngste Zeit leichte Rückgänge erkennen. Die Zahl der polizeilich registrierten Täter sexuellen Kindesmissbrauchs hat in den neunziger Jahren bis 1997 zugenommen. Dies ist jedoch in nicht unerheblichem Maße damit zu erklären, dass die Aufklärungsquoten angestiegen sind. Seit 1997 sind wieder Rückgänge der Tatverdächtigenbelastungszahlen zu konstatieren, obschon die Aufklärungsquoten weiter erhöht werden konnten. Zu beachten ist auch, dass im Zuge der gewachsenen öffentlichen Sensibilität für dieses Problem vermutlich die Anzeigebereitschaft zugenommen hat.

Daten aus Aktenanalysen sowie den Strafverfolgungsstatistiken zeigen weiter, dass beim sexuellen Kindesmissbrauch die Rate der polizeilich aufgeklärten Vorfälle, bei denen im Zuge der weiteren Ermittlungen kein Verfahren eröffnet wird, weil kein hinreichender Tatverdacht besteht, mit etwa 50 % höher ist als bei anderen Deliktsarten. Diese Quote hat sich in den letzten Jahren kaum verändert. Sofern Anklage erhoben wird, werden in den letzten Jahren vermehrt freiheitsentziehende Sanktionen verhängt. Zudem wurde seit den achtziger Jahren die durchschnittliche Dauer der gerichtlich verhängten Freiheitsstrafen erhöht. Anhaltspunkte für eine Verminderung der gerichtlichen Sanktionierung sexueller Gewaltdelikte gegen Kinder bestehen nicht.

Ergebnisse der bislang einzigen repräsentativen Dunkelfeldstudie aus den neunziger Jahren zeigen ebenfalls, dass ein Rückgang sexueller Gewaltdelikte gegen Kinder anzunehmen ist. Der weit überwiegende Teil sexueller Missbrauchsfälle (etwa 90 %) wird allerdings nicht angezeigt. Insbesondere wenn es sich um schwerwiegende Fälle mit bekannten Tätern aus dem sozialen Nahraum handelt, sind die Anzeigequoten extrem niedrig. Mangels wiederholter repräsentativer Studien kann für Deutschland jedoch keine exakte Einschätzung der Entwicklung dieses Delikts im Dunkelfeld und des darauf bezogenen Anzeigeverhaltens vorgenommen werden. Die insgesamt vorliegenden Dunkelfeldstudien zeigen weiter, dass bekannte Täter aus dem weiteren familiären Umfeld der Kinder die größte Gruppe bilden. Inzestdelikte sowie Taten völlig fremder Täter machen demgegenüber einen geringeren Anteil aus.

Die Einschätzung der Rückfallgefährdung von Sexualstraftätern ist wegen der hohen Dunkelfeldanteile schwierig. Eine neuere Studie der Kriminologischen Zentralstelle zeigt dazu, dass die einschlägige, gerichtlich sanktionierte Rückfälligkeit mit etwa einem Fünftel der verurteilten Täter seltener ist als in der Öffentlichkeit vermutet. Werden jedoch Dunkelfelddelikte einbezogen, so zeigt die einzige derartige Rückfalluntersuchung, die einen sehr langen Zeitraum betrachtet, dass die Rückfallwahrscheinlichkeiten

---

---

deutlich höher sind und sich zudem je nach Art des Sexualdeliktes und der spezifischen Form der diesen zugrundeliegenden individuellen Tathintergründe sowie Störungen unterscheiden.

Eine spezielle Form, die mit der technologischen Entwicklung wie Internet und der Verfügbarkeit von Videotechniken in Verbindung steht, ist der sexuelle Missbrauch von Kindern im Zusammenhang mit der Herstellung und Verbreitung kinderpornographischer Materials. Die verfügbaren Erkenntnisse über Herstellung, Verbreitung und Besitz kinderpornographischer Darstellungen sind derzeit jedoch auf die Hellfelddaten begrenzt. Die Koordinierungs- und Auswertestelle für kinderpornographische Medien beim Bundeskriminalamt sammelt seit 1996 die im Bereich Kinderpornographie polizeilich gemeldeten Erkenntnisse länderübergreifend und wertet diese aus. Seitdem hat es eine deutliche Zunahme der registrierten Fälle gegeben. Einhergehend mit der seit 1996 zunehmenden Fallzahl des Besitzes kinderpornographischer Materials hat auch die Anzahl der deswegen rechtskräftig verurteilten Personen zugenommen. Diese sind mehrheitlich erwachsene Männer, die weit überwiegend zu Geldstrafen verurteilt wurden. Mangels entsprechender empirischer Studien ist jedoch unklar, ob im Bereich der Kinderpornographie von einer realen Zunahme der Fallzahlen oder einer gestiegenen Bereitschaft, solche Fälle den Strafverfolgungsbehörden mitzuteilen, auszugehen ist. Unklar ist auch, wie hoch die Anzahl der Kinder ist, die als Missbrauchopfer zu solchen Zwecken instrumentalisiert wurden und wie sich diese auf das In- und Ausland verteilen.

Ein weiteres spezielles Problem ist der sexuelle Missbrauch von Kindern im Ausland durch Deutsche, so genannter Sex- oder Prostitutionstourismus. Der sexuelle Missbrauch von Kindern im Ausland durch Deutsche ist seit 1993 auch nach deutschem Recht strafbar. Das grenzüberschreitende Problem sexueller Ausbeutung von Kindern ist in den letzten Jahren Gegenstand zahlreicher Kampagnen auf nationaler und internationaler Ebene gewesen. Demgegenüber ist die Kenntnis über Ausmaß und Entwicklung sexueller Gewalt gegen Kinder im Ausland völlig unzureichend. Die vorliegenden Daten der Ermittlungsbehörden und Justiz zeigen, dass bislang nur sehr wenige Fälle strafrechtlich erfasst und sanktioniert wurden.

### **2.2.2 Menschenhandel**

Menschenhandel als Teil eines weltweiten illegalen Marktes hat sich auch in Deutschland etabliert. Dabei werden zunehmend Strukturen Organisierter Kriminalität erkennbar. Menschenhandel ist ein Kontrolldelikt, das ohne polizeiliche Aktivitäten in der Regel nicht erkannt wird, denn die Anzeigebereitschaft ist als gering einzuschätzen. Die Opfer, fast ausnahmslos Frauen, stammen überwiegend aus wirtschaftlich schwächeren Ländern mit teilweise problematischen sozial-strukturellen Verhältnissen. Die Anzahl der polizeilich registrierten Fälle des Menschenhandels gemäß §§ 181, 180b Strafgesetzbuch (StGB) weist nach einem Anstieg zwischen 1993 und 1996 danach eine leicht sinkende Tendenz auf.

Die schwierige Beweisführung im Zusammenhang mit Menschenhandelsdelikten führt oftmals zur Einstellung der Verfahren oder zu Verurteilungen wegen geringfügigeren, aber leichter zu beweisenden Straftatbeständen. So bleibt von einer Anklage wegen Menschenhandels oftmals nur eine Strafbarkeit wegen Förderung der Prostitution nach § 180a StGB oder wegen Schleusung nach §§ 92a und 92b Ausländergesetz übrig. Die Möglichkeit zur Überführung und Sanktionierung der Täter kann durch eine Aussage des Opfers vor Gericht verbessert werden; dies setzt den Schutz und die Betreuung von aussagewilligen Opferzeuginnen durch qualifizierte und entsprechend ausgestattete Fachberatungsstellen voraus. Gegenstrategien können langfristig jedoch nur bei internationaler Zusammenarbeit erfolgreich sein. Da ein Großteil der Täter ihren Aktionsraum in den mittel- und osteuropäischen Staaten haben, ist die Zusammenarbeit mit diesen Staaten vorrangig.

### **2.3 Eigentums- und Vermögensdelikte**

Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) 1999 ist jede zweite polizeilich registrierte Straftat ein Diebstahl, jede zwölfte eine Variante von Betrug. Beide Deliktgruppen machen zusammen bald zwei

---

---

Drittel der in der PKS erfassten Gesamtkriminalität (ohne Straßenverkehrsdelikte) aus. Anstieg oder Rückgang dieser Hellfeldkriminalität beruht also in erster Linie auf Entwicklungen der Eigentums- und Vermögensstraftaten. Tatsächlich werden verschiedene Eigentumsdelikte, nämlich Ladendiebstahl und Kfz-bezogene Diebstähle, seit Ende der neunziger Jahre weniger häufig registriert. Besonders diese Entwicklung senkt die Gesamtkriminalität. Der Rückgang der statistisch erfassten Diebstahlsdelikte prägt die sinkende Kriminalitätskurve weitaus stärker als der gleichfalls zu beobachtende Anstieg von Betrug, insbesondere im Zusammenhang mit unbarem Zahlungsverkehr.

Den Rückgang des Diebstahls bestätigen auch Opferbefragungen. Dieser Trend ist stärker und früher in den alten Ländern aufgetreten. In den neuen Ländern werden je 100.000 Einwohner mehr Ladendiebstähle registriert als in den alten. Erst seit 1999 geht dieses Delikt – auch in Folge verbesserter Warensicherung – dort ebenso zurück. Ein weiterer Ost-West-Unterschied fällt bei Kfz-Diebstahl ins Auge: zwar sinkt seit Mitte 1995 die Häufigkeitsziffer in beiden Regionen von Jahr zu Jahr, hat aber im Osten weiterhin die doppelte Höhe.

Unter den in der PKS registrierten einfachen Diebstählen fällt mit einem Anteil von 40 % der Ladendiebstahl auf. Er wird von Rentnern, Frauen oder auch Kindern ebenso begangen wie von jungen Männern. Meist handelt es sich bei den Tatverdächtigen um erstmalig Auffällige. Vorsichtig geschätzt werden etwa 5-10 % der Taten entdeckt; die Aufklärungsquote beträgt über 90 %, was deshalb nicht überrascht, weil mit der Entdeckung der Tat zumeist auch der Täter bekannt ist. Die Aufdeckungsquote hängt – ebenso wie die Überführung bestimmter Tätergruppen (z. B. Asylbewerber, Kinder etc.) – stark von den Verdächtigungskriterien des Kontrollpersonals ab. Ladendiebstahl ist ein Kontrolldelikt, je dichter die Kontrolle, desto höher die Zahl der (registrierten) Taten.

Der in den letzten Jahren zu beobachtende Rückgang der polizeilich bekannt gewordenen Fälle des einfachen Ladendiebstahls wird vorrangig auf den wachsenden Einsatz elektronischer Artikelsicherung zurückgeführt. Die Sicherungstechniken wirken präventiv auf verschiedene Weise: der elektronische Funktionsmechanismus ist rätselhaft und wird auch bei nicht-gesicherten Waren vermutet. Zugleich deklariert die Sicherung den Eigentumsanspruch des Warenanbieters besser. Wahrscheinlich können solche allgemein erkennbaren Präventionsbemühungen einen wirksameren Rechtsgüterschutz gewährleisten als es Strafverfolgung bei diesem Delikt könnte, das eine breite Masse von Gelegenheitstätern begeht. Wie Forschungsbefunde gezeigt haben, handelt es sich auch bei Ladendiebstahl von Kindern und Jugendlichen nicht um ein Einstiegsdelikt in eine kriminelle Karriere, sondern meist um eine vorübergehende Episode.

Ausweislich der PKS gilt der Diebstahl unter erschwerenden Umständen vor allem Wertgegenständen, die in Kraftfahrzeugen belassen wurden sowie Kfz-Teilen (27 %), aber auch in großem Maße Fahrrädern (21 %). Diese Diebstahlvarianten sind allerdings in den letzten Jahren zurückgegangen, teilweise sogar markant. So ging zwischen 1993 und 1999 die Zahl der in der PKS registrierten Fälle des Kfz-Diebstahl um 59 % zurück. Das ist ein Effekt des verstärkten Einbaus elektronischer Wegfahrsperrren. Vermehrte Sicherungstechnik (Alarmanlagen, Codierungen von Autoradios etc.) hat auch den Diebstahl aus Kraftfahrzeugen substanziell reduziert. Erfreulicherweise ist auch bei Wohnungseinbruch die Tatquote gesunken und die Aufklärungsrate leicht gestiegen. Dieses Delikt wird vor allem in den Nachtstunden und – soweit aufgeklärte Fälle als Indikator dienen können – von ortsansässigen Tätern begangen. Prävention ließe sich durch größere Verbreitung von Sicherungstechnik erreichen, wenn es gelänge, die privaten Investitionen auch für die breite Bevölkerung (z. B. durch Versicherungsrabatte) zu fördern, um Opferchutz von der jeweiligen Finanzkraft der Haushalte unabhängiger zu machen. Auch der stetige Rückgang der Fallzahlen bei Fahrraddiebstahl ist Folge verbesserter kommunaler (z. B. Fahrradparkplätze) und privater (z. B. Bügelschlösser) Präventionsanstrengungen. Allerdings können auch geänderte Versicherungsbedingungen die Anzeigebereitschaft beeinflusst haben.

---

---

Die 2,8 Millionen vollendeten Diebstähle im Jahr 1999 haben, wie die Schadensstatistik der PKS zeigt, allerdings einen geringeren Gesamtschaden verursacht als die 680.370 Betrugsfälle (4,3 gegenüber 4,8 Milliarden). Die einzelnen Vermögensdelikte stiften jeweils beträchtlichen Schaden. Besonders verbreitet sind dabei Formen des Waren- und Warenkreditbetruges und Betrugsdelikte im Zusammenhang mit unbarem Zahlungsverkehr.

Anders einzuschätzen sind dagegen die nahezu 150.000 polizeilich registrierten Fälle von Beförderungsererschleichung im öffentlichen Nahverkehr. Diese Kontrolldelikte machen ca. 20 % der Vermögensdelikte aus. Die Täter kommen aus allen Bevölkerungsschichten. Ein Teil der Fälle von versäumter Fahrgeldentrichtung erfolgt fahrlässig. Insofern ist das stets verlangte erhöhte Beförderungsentgelt als Vertragsstrafe eine angemessene Reaktion.

Die Strafverfolgung von Eigentums- und Vermögensdelikten entspricht in ihren Strukturen denen der Strafverfolgung allgemein. Diebstähle unter erschwerenden Umständen werden allerdings etwas häufiger mit Freiheitsstrafen geahndet. Demgegenüber wird bei Betrugs- und Untreuedelikten tendenziell eher zu Geldstrafe verurteilt oder zu Freiheitsstrafe, die zur Bewährung ausgesetzt wird. Der zurückhaltende Gebrauch von Freiheitsstrafen in der Strafverfolgung zugunsten von ambulanten Sanktionen (insbesondere Geldstrafe) scheint sich bewährt zu haben.

#### **2.4 Wirtschaftskriminalität**

Das Wissen über die Verbreitung von Wirtschaftskriminalität sowie über die dadurch verursachten Schäden beschränkt sich fast ausschließlich auf das Hellfeld, d. h. auf die den Strafverfolgungsbehörden bekannt gewordenen Delikte. Im Gegensatz zu den in der Regel von Privatpersonen angezeigten Delikten der klassischen Eigentums- und Vermögenskriminalität beruht die Kenntniserlangung bei einem großen Teil der Wirtschaftskriminalität auf eigenen Ermittlungen der Strafverfolgungsorgane. Umfang und Entwicklung registrierter Wirtschaftskriminalität sind deshalb in ganz erheblichem Maße von Schwerpunktsetzung und Ressourcenzuweisung bei den Kontroll- und Strafverfolgungsorganen abhängig. Rückschlüsse von Struktur und Entwicklung der registrierten Kriminalität auf das Dunkelfeld sind daher kaum möglich. Vermutet wird, dass das Dunkelfeld erheblich größer ist. Insoweit bestehen freilich erhebliche Wissenslücken, weil mit herkömmlichen Methoden das Dunkelfeld kaum aufhellbar ist.

Wirtschaftskriminalität ist kein quantitatives, sondern ein qualitatives Problem. Auf Wirtschaftskriminalität entfielen 1999 in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr als 1,7 % aller polizeilich bekannt gewordenen Straftaten. Der Anteil der offiziell bekannt gewordenen Wirtschaftskriminalität dürfte selbst dann noch relativ gering sein, wenn berücksichtigt wird, dass in der Polizeilichen Kriminalstatistik all jene Wirtschaftsstraftaten nicht registriert werden, die von Schwerpunktstaatsanwaltschaften oder von Finanzbehörden ohne Beteiligung der Polizei verfolgt werden.

Dieser vergleichsweise geringen Zahl registrierter Fälle steht jedoch eine "außerordentlich hohe Qualität an Deliktpotential" gegenüber: Wenige Beschuldigte schädigen viele Opfer und verursachen – im Vergleich zur "klassischen" Vermögenskriminalität – relativ hohe Schäden: Auf Wirtschaftskriminalität mit einem Anteil von weniger als 2 % der polizeilich registrierten Fälle entfielen 1999 mehr als 60 % aller polizeilich registrierten Schäden, sie sind also höher als die durch die gesamte klassische Eigentums- und Vermögenskriminalität verursachten Schäden. Noch gravierender als die materiellen Schäden könnten freilich die immateriellen Schäden sein, die unter anderem in Nachahmungs-, Sog- und Fernwirkungen sowie in gesundheitlichen Gefährdungen und Schädigungen gesehen werden. Befürchtet wird darüber hinaus ein Schwinden des Vertrauens in die Funktionsfähigkeit der geltenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Die Erledigungspraxis der Staatsanwaltschaften in "besonderen Wirtschaftsstrafverfahren" unterscheidet sich von der sonst vorherrschenden Erledigungspraxis: Die Einstellungsraten wegen fehlenden Tatver-

---

dachts sind deutlich höher; niedriger sind sowohl die Anklageraten als auch die Anteile der aus Opportunitätsgründen eingestellten Verfahren. Die Komplexität der Verfahren, die Schwierigkeit des Tatnachweises, die "Beschwerdemacht" der Beschuldigten, das sind einige der Gründe, die dazu führen, dass es häufiger zu einer Verfahrenseinstellung kommt als in Fällen der "klassischen" Eigentums- und Vermögenskriminalität mit vergleichsweise wesentlich geringerem Schadensumfang. Die Sanktionspraxis bei Wirtschaftskriminalität lässt sich für die Mehrzahl aller Aburteilungen wegen nicht hinreichend differenzierter statistischer Informationen nicht messen.

Angesichts der Höhe der auf Wirtschaftskriminalität zurückgehenden materiellen und der Schwere der immateriellen Schäden kommt dem Schutz vor Delikten dieser Art besondere Bedeutung zu. Voraussetzung für eine lageangepasste Prävention wäre, die Deliktsfelder und Kriminalitätsformen möglichst frühzeitig, zuverlässig und vollständig zu erfassen. Wirtschaftskriminalität ist bislang in den amtlichen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken nur unvollständig und nicht hinreichend differenziert erfasst. Als Planungs- und Informationsinstrument sind diese Nachweise nur bedingt tauglich. Deshalb muss die derzeit unzulängliche Datenbasis verbessert werden. Ein erster Schritt in diese Richtung auf der Ebene der Polizei ist die Erstellung des erstmals für das Berichtsjahr 2000 geplanten Bundeslagebildes Wirtschaftskriminalität. Es wird zu prüfen sein, inwieweit vergleichbare Lagebilder auf den Ebenen von Staatsanwaltschaft und Gericht erforderlich sind, um Schwierigkeiten in der strafrechtlichen Verfolgung von Wirtschaftskriminalität besser erkennen und beseitigen zu können.

Wirtschaftskriminalität ist in hohem Maße Kontrollkriminalität. Deshalb ist es erforderlich, dass die Voraussetzungen sowohl für eine wirksame Prävention als auch für eine effektive Anwendung des Strafrechts verbessert werden. Die Bestandsaufnahme hinsichtlich der Nutzung präventiver Möglichkeiten durch die Polizei hat bisher ungenutzte Handlungsspielräume erkennen lassen. Das vom Bundeskriminalamt mit den Landeskriminalämtern aktuell erarbeitete Konzept zur "Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität im Vorfeld" mit dem Ziel, die Entstehung von Straftaten und betrügerisch handelnde Personen frühzeitig erkennen zu können, ist deshalb ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Außerstrafrechtliche präventive Maßnahmen müssen strafrechtliche Prävention in hohem Maße ergänzen. Aufklärungsmaßnahmen, Maßnahmen der Selbstkontrolle und des Selbstschutzes müssen gleichberechtigt neben einer intensiven Nutzung zivilrechtlicher und polizeirechtlicher Handlungsspielräume stehen. Erforderlich wird darüber hinaus die Prüfung sein, wie Anreizstrukturen für wirtschaftsdelinquentes Handeln verändert und wie präventive privatwirtschaftliche Kontrollen gefördert und die Deliktskosten für die Täter gesteigert werden können.

Die mit Wirtschaftsstrafrecht angestrebten general- und spezialpräventiven Ziele setzen eine effektive und konsequente Anwendung des Strafrechts voraus. Insoweit werden von der Praxis vor allem eine verbesserte und verstärkte Aus- und Fortbildung, eine Intensivierung des Erfahrungsaustausches zwischen den Behörden, eine Verbesserung der sächlichen und personellen Ressourcen, eine Prioritätensetzung im Bereich der Strafverfolgung sowie eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit und eine Vereinfachung der internationalen Rechtshilfe gefordert.

## **2.5 Korruption**

Korruption ist kein Rechtsbegriff; in den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen werden unterschiedliche Begriffsbildungen verwendet. Die strafrechtliche Diskussion orientiert sich an den Bestechungsdelikten und fasst unter Korruption neben der Abgeordnetenbestechung die Bestechlichkeit und Bestechung sowie die Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung zusammen.

Empirisch gesichertes Wissen über Ausmaß und Struktur von Korruption und die dadurch verursachten Schäden gibt es in Deutschland nicht. Annahmen über die Größe des Umfangs und die zunehmende Verbreitung von Korruption sind mangels verlässlicher repräsentativer Daten empirisch ungesichert. Die



auf Hochrechnungen von Einzelfällen und teilweise auf Befragungen gestützten Annahmen über Korruption und die amtlich registrierte Korruptions-"Wirklichkeit" klaffen weit auseinander. Der Bedarf an Forschung, die dazu beitragen könnte, das Phänomen Korruption rechtstatsächlich aufzuhellen, ist entsprechend groß.

Die Zahl der polizeilich bekannt gewordenen Fälle von Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung ist absolut und relativ gering. 1999 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 2.952 Delikte registriert; dies waren 0,05 % des gesamten polizeilichen Fallaufkommens. Hinzu kommen noch 63 Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr. Der in den letzten Jahren zu beobachtende leichte Anstieg der polizeilich registrierten Fallzahlen legt nicht zwingend den Schluss auf eine Zunahme von Korruption nahe. Korruption ist ein Kontrolldelikt, d. h. die Zahl der bekannt gewordenen Fälle ist nicht unabhängig von den auf die Ermittlung verwendeten personellen und sächlichen Ressourcen. Es ist plausibel anzunehmen, dass die Sensibilisierung für Korruption und die in den letzten Jahren intensivierten Anstrengungen, geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption zu treffen, zu einer erhöhten Feststellung von Korruptionsfällen geführt haben.

Am Korruptionsdelikt sind auf beiden Seiten nur Täter beteiligt, der Vorteilsgeber und der Vorteilsnehmer. Bei derartigen Delikten ohne unmittelbare Opferbeteiligung fehlt der Geschädigte, der die Tat wahrnehmen und zur Anzeige bringen könnte. Deshalb wird in Politik und Öffentlichkeit sowie in Teilen der Wissenschaft die Meinung vertreten, es sei mit einem weit überdurchschnittlich großen Dunkelfeld zu rechnen. Empirische Untersuchungen zum Dunkelfeld der Korruption, durch die diese Vermutungen hätten erhärtet werden können, fehlen jedoch. Soweit sie für Teilbereiche durchgeführt worden sind, ist die These, Korruption sei weit verbreitet, nicht eindeutig belegt.

Die Sozialschädlichkeit von Korruption wird in den hohen materiellen und immateriellen Schäden gesehen. Hohe materielle Schäden entstehen vor allem im Bereich der Bauverwaltung. Die auf bekannt gewordene Fälle gestützte Hochrechnung, jährlich würden allein in diesem Bereich Schäden in Höhe von 10 Milliarden DM entstehen, ist eine Vermutung, die sich auf Annahmen über das Ausmaß von Korruption im Dunkelfeld stützt. Immaterielle Schäden werden nicht nur in der Verzerrung des Leistungswettbewerbs gesehen, sondern vor allem im Verlust des Vertrauens in die von sachfremden Erwägungen unbeeinflusste Entscheidung, namentlich bei Behörden. Umfrageergebnisse zeigen, dass ein erheblicher Teil der Bürgerinnen und Bürger Beamte für bestechlich hält.

Die Möglichkeiten des Strafrechts zur Bekämpfung von Korruption sind begrenzt; auch hier gebührt der Prävention Vorrang vor der Repression. Aus diesem Grunde müssen Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse in Wirtschaft und Verwaltung so ausgestaltet werden, dass sie möglichst wenig korruptionsanfällig sind. Dies kann z. B. durch die Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips bei der Auftragsvergabe, durch eine personale Trennung von Leistungsausschreibung und Zuschlagserteilung, durch ein Rotationsprinzip bei den Auftragsvergebern, durch einen befristeten Ausschluss von der Korruption überführter Firmen oder durch die Einrichtung eines zentralen Korruptionsregisters erreicht werden. Auf die Einführung von Mitteilungs- und Informationspflichten bei Korruptionsverdacht kann in diesem Zusammenhang nicht verzichtet werden. Ferner kommt dem Ausschluss der steuerlichen Absetzbarkeit von Schmier- und Bestechungsgeldern nicht unerhebliche Bedeutung zu.

Korruptionseindämmung fängt in den Köpfen an. Zur Stärkung einer gesamtgesellschaftlichen Anti-Korruptions-Kultur müssen Inhaber von Führungspositionen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft eine Vorbildfunktion wahrnehmen. Korruption in diesen Kreisen erschüttert nicht nur das Vertrauen in staatliche und politische Institutionen, sondern macht vor allem die staatliche Korruptionsbekämpfung in hohem Maße unglaubwürdig.

---

## 2.6 Umweltkriminalität

Strafrechtlicher Umweltschutz zielt auf den Schutz menschlichen Lebens und menschlicher Gesundheit sowie der elementaren Lebensgrundlagen wie Wasser, Luft und Boden als Bestandteile menschlichen Lebensraumes und anderer Teile der Natur (einschließlich Pflanzen und Tiere).

Umweltschutz soll in erster Linie das Umweltverwaltungsrecht gewährleisten. Da strafrechtlich nicht verboten sein kann, was verwaltungsrechtlich erlaubt ist, ist das Strafrecht vom Verwaltungsrecht und von der Verwaltungspraxis abhängig. Es dient der Effektivierung des Umweltverwaltungsrechts und hat insofern eine flankierende und ergänzende Funktion. Selbst bei einem sehr weiten Begriff der Umweltkriminalität entfallen hierauf weniger als 1 % der polizeilich registrierten Gesamtkriminalität. Allgemein wird hinsichtlich der Umweltkriminalität von einem großen Dunkelfeld ausgegangen, über dessen Größe und Struktur jedoch empirisch gestützte Informationen fehlen.

Die Zahl der polizeilich registrierten Fälle hängt weitgehend vom Kontroll- und Anzeigeverhalten ab. Es wird davon ausgegangen, dass die polizeilich registrierte Umweltkriminalität das Dunkelfeld einseitig in Richtung auf eher einfach gelagerte und bagatelhaftige Fallgestaltungen ausschöpft. Unter den Umweltdelikten hat in den achtziger Jahren die Gewässerverunreinigung dominiert, seit 1991 wird die umweltgefährdende Abfallbeseitigung (§ 326 StGB) am häufigsten polizeilich registriert; 1999 waren dies 71 %. Diese Deliktsstruktur ist freilich bedingt durch unterschiedliche Sichtbarkeit und selektive Anzeigepaxis.

Die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten gegen die Umwelt ist seit Beginn der statistischen Erfassung deutlich angestiegen; erstmals 1999 gingen absolute wie relative Zahlen zurück. Da Umweltkriminalität weitgehend ein Kontrolldelikt ist, ist eine veränderte Anzeige- und Verfolgungsbereitschaft als Grund für diese Entwicklung zu vermuten.

Umweltverstöße sind mit bestimmten beruflichen Positionen verbunden. Deshalb verwundert es nicht, dass unter den registrierten Tatverdächtigen die männlichen, über 30-jährigen Erwachsenen deutlich überrepräsentiert sind.

Auf 100 wegen Verbrechen und Vergehen insgesamt (ohne Straßenverkehrsdelikte) ermittelte Tatverdächtige kamen 1998 41 Angeklagte, bei Straftaten gegen die Umwelt waren es nur 28. Die jüngsten, für 1998 – derzeit allerdings erst aus sechs Ländern – vorliegenden Ergebnisse über die Erledigung von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren in Umweltstrafsachen zeigen, dass – insgesamt gesehen – in Umweltstrafsachen überdurchschnittlich häufig mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt wird.

Diese geringe Anklagewahrscheinlichkeit findet ihre Fortsetzung in einem relativ niedrigen Sanktionsniveau. Trotz der erheblichen Vorauswahl durch die Staatsanwaltschaft werden auf der Ebene des Gerichts nicht nur überdurchschnittlich viele Verfahren eingestellt, sondern auch Strafen im untersten Bereich des Strafrahmens verhängt. Diese Strafzumessung ist Resultat dessen, dass die zur Verurteilung gelangenden Umweltverstöße nicht sehr schwerwiegend sind.

Dass vor allem weniger schwerwiegende Delikte erfasst werden, könnte auf unterschiedliche Aufgabenstellungen der Umweltverwaltungsbehörden einerseits und der Strafverfolgungsbehörden andererseits zurückgehen. Auch scheinen Vollzugsdefizite in der Anwendung und Durchführung des Umweltstrafrechts zu bestehen.

Diese Vollzugsdefizite gründen zum einen in Erkenntnisdefiziten. Hier könnte durch entsprechende Verbesserung der technischen Ausstattung, der organisatorischen Voraussetzungen (Intensivierung der Schwerpunktbildung bei und Erfahrungsaustausch zwischen den Verfolgungsbehörden) wie der fachlichen Spezialisierung (Spezialkenntnisse der Richter und Staatsanwälte) Abhilfe geschaffen werden. Soweit es andererseits um Zurechnungs- und Beweisprobleme geht, die in der Arbeitsteiligkeit moderner

Wirtschaft und der fehlenden Transparenz innerbetrieblicher Vorgänge wurzeln, werden allgemeine Fragen der strafrechtlichen Reaktion auf Unternehmenskriminalität aufgeworfen.

Internationale Rechtsinstrumente müssen vorangebracht und soweit vorhanden umgesetzt werden, damit die Wettbewerbsneutralität von Umweltschutz gewährleistet wird.

Die Möglichkeiten strafrechtlichen Umweltschutzes sind begrenzt. Eine Verbesserung des Umweltschutzes muss in erster Linie mit außerstrafrechtlichen Mitteln angestrebt werden, also durch Fortentwicklung des Umweltverwaltungsrechts.

## **2.7 Internetkriminalität**

Indem sich gesellschaftliche Aktivitäten wie Kommunikation, Information und Handel zunehmend in das Internet verlagern, erweitern sich auch die Möglichkeiten, unter Nutzung des Internet Straftaten zu begehen. Einerseits entstehen hierbei ganz neue Formen von Kriminalität; andererseits bietet das Internet ungeahnte Möglichkeiten, klassische Straftaten mit modernen Mitteln zu begünstigen. Bei der Betrachtung von Internetkriminalität wird grundsätzlich unterschieden zwischen Delikten, die mit einer Nutzung des Internet als virtuellem Tatwerkzeug einhergehen, sowie Straftaten, die das Internet einschließlich der angebotenen Dienste Angriffen aussetzen oder das Internet nutzen, um Angriffe auf die Sicherheit, Zuverlässigkeit und Integrität von Daten auszuführen. Die im Rahmen des polizeilichen Meldedienstes "Kriminalität in Verbindung mit Informations- und Kommunikationstechnik" registrierte Internetkriminalität weist eine steigende Tendenz auf. Ein differenzierter Ausweis von Delikten, bei denen das Internet bzw. dessen Dienste als Kommunikations- oder Tatmittel verwendet wurde, erfolgt in der PKS nicht.

Bei Internetkriminalität kann insgesamt von einem großen Dunkelfeld ausgegangen werden; entsprechende Dunkelfeldforschungen existieren bisher jedoch nicht. Insofern kann eine Aussage über die quantitative Bedeutung des Phänomens anhand statistischer Zahlenwerte nicht getroffen werden. Eine solche Aussage ist aufgrund der internationalen Dimension des Internet ohnehin nur annähernd möglich. Zudem sind viele Delikte, bei denen das Internet für die Begehung von Straftaten genutzt wird, Kontrolldelikte. So ist der Anstieg der ermittelten Verdachtsfälle im Jahr 1999 vor allem auf die erstmalige Erfassung aufgrund der Aktivitäten der "Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen" des Bundeskriminalamtes zurückzuführen.

Angesichts der zu erwartenden Steigerung der Anzahl von Internet-Nutzern, der weiteren Kommerzialisierung des Netzes sowie der zunehmenden polizeilichen Aktivitäten zur Aufhellung des Dunkelfeldes muss in den kommenden Jahren mit steigenden Fallzahlen von Kriminalität im Internet und dem Auftreten neuer krimineller Vorgehensweisen gerechnet werden. Dabei dürfte die Verbreitung verbotener Bilder und Schriften die Mehrzahl der Delikte ausmachen. Auch nutzen die Straftäter die Divergenzen der nationalen Rechtsnormen, um der Strafverfolgung zu entgehen oder diese zumindest erheblich zu behindern. Hier stößt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der Basis internationaler Rechtshilfeersuchen häufig an Grenzen.

Die Arbeit der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden wird auf dem Gebiet der Prävention durch die auf Initiative des Bundesminister des Innern im Februar 2000 ins Leben gerufene Task Force "Sicheres Internet" unterstützt. Ziel ist es, den sicherheitsbewussten Umgang mit dem Internet zu fördern und durch den Einsatz von IT-Sicherungssystemen den kriminellen Missbrauch des Internet zu reduzieren.

## **2.8 Drogen und Kriminalität**

Die Diskussion über Risiken und Gefahren, die mit der Erzeugung, dem Vertrieb und dem Konsum von psychoaktiven Mitteln einhergehen, konzentrierte sich in den letzten Jahrzehnten auch in Deutschland auf illegale Substanzen und Zubereitungen wie Heroin, Kokain, Cannabis und synthetische Produkte.

---

---

Unter den illegalen Drogen nimmt in Deutschland Cannabis in Form von Haschisch oder Marihuana seit Jahrzehnten den ersten Rang ein, ganz besonders bei jungen Menschen. Dies hat sich auch in jüngster Zeit nicht geändert, wie repräsentative Umfragen zeigen. Bei einem Teil der Jugendlichen ist zudem feststellbar, dass in diesem Zusammenhang kein Unrechtsbewusstsein vorhanden ist. Der Anteil der Konsumenten illegaler Drogen liegt deutlich niedriger als bei Alkohol. Bei Befragungen im Jahr 1997 gaben in den alten Ländern 25 % und in den neuen Ländern 12 % der jungen Befragten im Alter von 18-24 Jahren an, jemals in ihrem Leben Cannabis genommen zu haben. Im Rückblick auf den Zeitraum von 12 Monaten vor der Befragung waren es im Westen 13 % und im Osten 6 %.

Der Konsum von anderen schon länger eingeführten illegalen Drogen wie Heroin, Kokain und Amphetamine geht auch in jüngsten Jahren bei den Befragten regelmäßig nicht über einen Wert von 1 % bis 3 % hinaus. Ecstasy gewinnt unter den so genannten Designerdrogen zunehmende Bedeutung als gefährliche Modedroge unter jungen Menschen.

Alkohol stellt in Deutschland die am weitesten verbreitete und zugleich legale Rauschdroge dar. Im internationalen Vergleich hielten die Deutschen im Jahr 2000 bei Alkoholverbrauch insgesamt (Reinalkohol in allen alkoholischen Getränken) den vierten Rang mit Irland, wobei die verbrauchte Menge von 10,8 Litern pro Person nur wenig unter dem Spitzenwert Luxemburgs lag. Seit 1990 ist der Konsum leicht zurückgegangen.

Die gesellschaftliche Tendenz zur Unterbewertung der Gefahren des Alkoholkonsums und des Alkoholmissbrauchs beruht unter anderem darauf, dass alkoholische Getränke auf Grund unserer kulturellen Tradition primär als Genussmittel, regional in unterschiedlicher Art sogar wie ein Lebensmittel eingeschätzt werden. In anderen, auch europäischen, Staaten mit stärkerer puritanischer oder mit muslimischer Tradition wird Alkohol grundsätzlich abgelehnt und der Konsum von oder Handel mit Alkohol und alkoholischen Getränken mit Kriminalstrafe bedroht. Der soziokulturelle Kontext und die kulturellen Traditionen dürfen daher bei der Auseinandersetzung mit dem Thema Drogen nicht außer Acht gelassen werden.

Alkohol und Kriminalität sind sehr eng miteinander verbunden, wobei Straftaten im Straßenverkehr und Gewaltdelikte mengenmäßig besonders hervorstechen. So standen beispielsweise nach einer Sonderauswertung des Jahres 1999 rund 41 % aller Tatverdächtigen ab 21 Jahren, gegen die von der Polizei wegen Totschlags ermittelt wurde, unter Alkoholeinfluss. Jedoch geht es bei der Tatentstehung selten um einfache Ursachenzusammenhänge.

Bei den illegalen Drogen ist zunächst festzuhalten, dass im Gegensatz zum Alkohol fast jede Form des Umgangs im Betäubungsmittelgesetz (BtMG) mit Strafe bedroht ist. Die polizeilich registrierten Rauschgiftdelikte im Sinne der Verstöße gegen das BtMG zeigen einen ungebrochen steigenden Trend. Im Mittel von je fünf Jahren lagen die Zahlen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bei rund 85.000, in der ersten Hälfte der neunziger Jahre bei rund 130.000, im letzten Zeitraum bei rund 209.000.

Das Thema Drogen und Kriminalität betrifft, soweit es sich um harte Drogen handelt, vordringlich die so genannte direkte und indirekte Beschaffungskriminalität. Zur direkten Beschaffungskriminalität gehört zunächst die so genannte Verschaffungskriminalität, also beispielsweise der Diebstahl oder der Raub von Drogen selber. Ansonsten handelt es sich um Formen herkömmlicher Delikte, wie Rezeptfälschungen oder Apothekeneinbrüche. Bei der indirekten Beschaffungskriminalität verschaffen sich die Täter beispielsweise durch Diebstahl, Einbruch, Raub, Erpressung, Hehlerei oder Betrug Gegenstände, die gegen Drogen getauscht werden können, oder durch den Verkauf dieser Gegenstände Geld, mit dem sie anschließend Drogen käuflich erwerben. Allein 1999 wurden 7,5 % aller polizeilich aufgeklärten Taten (ohne Straßenverkehr und Staatsschutz) solchen (insgesamt 83.000) Personen zugeschrieben, die polizeilich bereits als Konsumenten harter Drogen bekannt waren. Bei schwerem Ladendiebstahl waren es 40 % und bei Raub zur Erlangung von Betäubungsmitteln 54 %.

---

---

Die Zahl der erstaufrälligen Konsumenten harter Drogen steigt ziemlich kontinuierlich seit Mitte der achtziger Jahre. Zuletzt waren es rund 21.000.

Mit mehr als 2.000 Fällen erreichte die Zahl der Drogentoten im Jahr 2000 fast wieder den bisherigen Höchstwert des Jahres 1991 von mehr als 2.100 Fällen. Besondere Berechnungen zu der Altersverteilung der Drogentoten zeigen, dass der Anteil der über 30-Jährigen seit Anfang der neunziger Jahre kontinuierlich überproportional steigt, und dass dieser Trend auch in jüngster Zeit ungebrochen ist. Daher erscheint die Vermutung gerechtfertigt, dass es nicht um Neuentwicklungen geht, sondern die Folgen langen Drogenmissbrauchs, insbesondere des Fixens unter unhygienischen Bedingungen nach und nach stärker durchschlagen, einschließlich der Fälle von Aids- und Hepatitis-Infektionen.

Zur Kontrolle der Drogenkriminalität bedarf es nach derzeitigem Erkenntnisstand keiner neuen Tatbestände im BtMG und keiner weiteren Erhöhung der dort verfügbaren Strafraumen, um der illegalen Produktion, dem Schmuggel und dem Handel mit den Mitteln des Strafrechts entgegen zu wirken.

Bezüglich des Drogenkonsums ist zu differenzieren. Was den Konsum kleinerer Mengen zum alsbaldigen Eigenverbrauch betrifft, erlaubt das BtMG schon jetzt einen Verzicht auf Strafverfolgung. Im Übrigen hat sich die Zurückstellung der Strafvollstreckung vor der Haft oder nach einer Teilverbüßung von Freiheitsstrafen, wenn der Drogenabhängige sich in eine stationäre Therapie begibt (bekannt unter dem Schlagwort "Therapie statt Strafe"), als erfolgreiches Mittel der Resozialisierung von Drogentätern erwiesen.

Unter langjährigen Konsumenten harter Drogen gibt es eine Gruppe, die nach Praxiserfahrungen und Aussagen aller Fachleute mit den üblichen Mitteln der Repression und Prävention grundsätzlich nicht mehr beeinflusst werden kann. Hier müssen demnach neue Konzepte erprobt werden, um neben der sozialen und gesundheitlichen Verelendung auch den Kreislauf von Sucht und Kriminalität zu durchbrechen. Dazu gehören die Einrichtung von Konsumräumen, in denen die Abhängigen Hilfe und Beratung in Anspruch nehmen können, sowie Modellversuche zur heroingestützten Behandlung von langjährig Opiatabhängigen, die durch andere Angebote nicht (mehr) erreichbar sind. Eine sorgfältige Evaluation dieser Konzepte ist geboten.

## **2.9 Organisierte Kriminalität**

Es gibt bisher weder in Deutschland noch international eine einhellig anerkannte Definition von organisierter Kriminalität. Öffentlichkeit, Praxis, Politik und Wissenschaft haben über die wesentlichen Charakteristika, die sich in der Substanz hinter dem sprachlich übereinstimmend verwendeten Begriff verbergen, teils grundsätzlich, teils in Einzelheiten höchst unterschiedliche Vorstellungen. Dies erschwert schon die Verständigung über die Erfassung von bestimmten Phänomenen, erschwert aber auch die Einigung über geeignete Maßnahmen zur Kontrolle von Taten und Tätergruppierungen aus dem Feld der organisierten Kriminalität.

Festgehalten werden kann aber: Organisierte Kriminalität zeichnet sich in allen Formen durch intensive Abschottung gegenüber Außenstehenden aus, insbesondere gegenüber allen staatlichen Kontrollinstitutionen. Daraus folgen regelmäßig hohe objektive Schwierigkeiten, verbindliche Einsichten über die wirklichen Strukturen, Arbeitsweisen und Verbindungen der Beteiligten zu gewinnen. In den USA und in Italien hat man durch technische Überwachung und durch Gewinnung von hochrangigen Informanten ("Pentiti") das Netz des Schweigens teilweise erfolgreich zerreißen können. Jedoch wird der mittel- bis langfristige Erfolg im Sinne einer entscheidenden Schwächung der zentralen Gruppierungen der organisierten Kriminalität von Fachkundigen unterschiedlich bewertet.

Organisierte Kriminalität kann nicht einfach durch "Organisation" beschrieben und erklärt werden. Denn alle Tätergemeinschaften, Gruppierungen von einiger Dauerhaftigkeit, feste gefügte Banden und schließlich gesetzlich so bezeichnete kriminelle Vereinigungen bedürfen eines ausgeprägten Grades von Organi-

---

---

sation der Taten und Tatserien, wenn das Leben in bzw. von der Kriminalität auf Dauer gelingen und finanziellen Ertrag abwerfen soll. Organisatorische Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung des Schutzes vor Entdeckung, beweiskräftiger Überführung und Bestrafung sind darüber hinaus wegen des stetigen Verfolgungsdrucks der Polizei und anderer Behörden erwartungsgemäß allgemein verbreitet.

Gewalt als latente und stets in kürzester Frist einsetzbare "Möglichkeit" des Handelns gehört untrennbar zu jeder Form Organisierter Kriminalität. Gewaltanwendung tritt entgegen einer verbreiteten öffentlichen Meinung relativ selten auf, schon deswegen, weil sie Unruhe im Feld erzeugt, was sich mit der kaufmännischen Grundorientierung im Geschäftsgebaren erfolgreicher Täter nicht verträgt. Gewalt gegen Einzelne wird regelmäßig nicht aus emotionalen Motiven, sondern zur Bestrafung im Sinne einer Parallel-Justiz zur staatlichen Justiz eingesetzt. Tödliche Auseinandersetzungen zwischen Gruppen haben in der Eigenwahrnehmung den Charakter von Kriegen, etwa zur Abgrenzung von Einflussgebieten oder zur feindlichen Übernahme der Macht in einer anderen Gruppe. In Deutschland sind solche Phänomene bislang eher selten registriert worden.

Empirische Untersuchungen zur Organisierten Kriminalität konnten in Deutschland bislang erst vereinzelt und in kleinerem Umfang, im wesentlichen seit den sechziger Jahren, durchgeführt werden. Sie ergeben folgendes: Die typische Form Organisierter Kriminalität besteht hierzulande in Netzwerken professionell organisierter Täter, Deutschen und Ausländern vieler Nationen, die geschäftsmäßig vorgehen, alle Aspekte der Straftaten rational voraus planen, von der Auskundenschaftung des Einsatzbereiches über die präzise Logistik der Tatdurchführung und Beuteverwertung bis hin zur rechtlichen Absicherung für den Fall des Entdecktwerdens der unmittelbar Handelnden durch die Strafverfolgungsorgane. Die Gruppen sind durchweg überregional bis international orientiert.

Es gibt jedoch auch Anzeichen dafür, dass inzwischen auch streng hierarchisch strukturierte kriminelle Gruppierungen nach Art der Syndikate oder der modernen "Mafia" in Deutschland Fuß gefasst haben. Polizeiliche Ermittlungen und Lageanalysen nennen insofern vordringlich italienische Gruppierungen (Cosa Nostra, 'Ndrangheta) sowie türkische und kosovo-albanische Strukturen, in denen Nichtzugehörige an Sprache oder Dialekt schnell erkannt werden können. Sie verfügen auf Grund der seit längerem ansässigen Einwanderergemeinde auch über entsprechende landsmannschaftliche Anlaufstellen. Auch die syndikatsähnliche Organisierte Kriminalität darf nicht als bürokratisch-formale oder gar als strikt militärische Organisation missverstanden werden. Nach wie vor geht es primär um enge, über personelle, sippenmäßige oder ethnische Bindungen abgesicherte, sehr flexible Strukturen, die sich nach staatlichen Eingriffen in der Regel schnell neu formen und regenerieren können.

Polizei und Staatsanwaltschaft bedienen sich der Gemeinsamen Richtlinien der Justiz- und Innenminister der Länder über die Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Organisierter Kriminalität aus dem Jahr 1991 sowie weiterer Instrumente, vor allem auf Landesebene. Diese bieten eine Grundlage für einheitliches Vorgehen in der deutschen Ermittlungspraxis, insbesondere durch die Benennung von Indikatoren zur Erkennung von Sachverhalten mit OK-Relevanz.

Das Bundeskriminalamt erstellt seit 1991 in Zusammenarbeit mit Behörden und Dienststellen des Bundes und der Länder die "Lageberichte Organisierte Kriminalität". Danach wird klar, dass die in den Lageberichten erfassten Tätergruppen in hohem Maß aus Mitgliedern unterschiedlicher Nationalität zusammengesetzt sind, ihre Planungen und Taten grenzüberschreitend anlegen, Schäden in Milliardenhöhe verursachen und schließlich die Erträge gewinnbringend auch auf legalen Märkten reinvestieren.

Die Möglichkeiten zur effektiven Strafverfolgung werden, ungeachtet der Gesetzesänderungen der vergangenen Jahre, noch nicht von allen Praktikern als voll befriedigend eingeschätzt.

Neue Initiativen auf der Ebene der Europäischen Union und der Vereinten Nationen dienen dem Ziel, klare Vorgaben für bestimmte im nationalen Recht zu pönalisierende Verhaltensweisen zu machen, be-

---

---

sondere zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität erforderliche Ermittlungsmethoden im nationalen Recht vorzusehen und eine stärkere Koordinierung der Ermittlungen herbeizuführen.

### **2.10 Politisch motivierte Kriminalität**

Politisch motivierte Gewalt findet zumeist an gesellschaftlichen Konfliktlinien statt, deren Eingrenzung und Regulierung institutionell nicht gelungen ist. So wurde beispielsweise am Anfang der siebziger Jahre deutlich, dass die Wirtschaftsstrukturen und der Konsum vielfach mit Prinzipien der ökologischen Nachhaltigkeit unvereinbar sind. An dieser Konfliktlinie kristallisierte sich die Ökologiebewegung, an deren Rand auch linksextremistische Positionen einen neuen Anschluss fanden. Mit der Parlamentarisierung der Ökologiebewegung hat sich das Geschehen vor Ort entschärft, wiewohl die Grundprobleme fortbestehen und zu immer neuen Krisen führen.

Heute bilden sich im Zuge der Globalisierung, des technischen Fortschritts der Mikroelektronik und der Wanderungsbewegungen neue Konfliktlinien heraus. Viele Menschen sehen sich durch Rationalisierung und internationale Konkurrenz in ihrer Lebenslage bedroht. Entsprechend fürchten sie die Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten, befürworten eine Schließung der Einwanderungsmöglichkeiten und tendieren zur Aufwertung der eigenen nationalen Zugehörigkeit als Garanten sozialer Sicherheit. Diese Ängste formierten sich angesichts der dramatisch ansteigenden Zuwanderung von Aussiedlern und Asylbewerbern zwischen 1988 und 1993, die vielerorts zu Überlastungserscheinungen geführt hat. Im Parteienwettbewerb wurde das Thema "Asyl" in den Mittelpunkt öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt, während gleichzeitig die Problembewältigung erst einmal ausblieb. Dies eröffnete rechtsextremen Parteien und jugendlichen Schlägern neue Chancen. Die so sich ausbreitende fremdenfeindliche Bewegung konnte verstärkt in den neuen Ländern Fuß fassen. Fremdenfeindlichkeit und Nationalismus sind hier angesichts des ideologischen Vakuums nach dem Zusammenbruch des Kommunismus sowie den Belastungen des Umbruchs, insbesondere durch Arbeitsmarktprobleme, attraktiv, weil sie neue exklusive Solidaritäten und Vorrechte zu versprechen scheinen. Damit erhielt der klassische Rechtsextremismus, der lange nur noch als Relikt aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts galt, neue Zuflüsse. Diese Entwicklung kulminierte in den fremdenfeindlichen Ausschreitungen und Brandanschlägen in den Jahren 1992 bis 1994. Als diese Gewaltwelle abebbte, erlahmte auch das öffentliche Interesse am Thema, obwohl fremdenfeindliche und rechtsextremistische Gewalt seit 1995 auf einem gleichbleibend stabilen Sockel fortbesteht und im zweiten Halbjahr 2000 vorübergehend einen neuen Höhepunkt erreichte.

Politisch motivierte Gewalt entwickelt sich meist im Kontext gesellschaftlicher Konflikte, die sich weit über den Kreis der extremistischen und gewalttätigen Gruppen hinaus in entsprechenden Einstellungen und Meinungen widerspiegelt. Auch wenn diese Einstellungen sich nicht unmittelbar in eine Bereitschaft zu Straftaten oder Gewalthandlungen umsetzen, bilden sie doch einen wichtigen Resonanzraum und Legitimationsfaktor für das Handeln gewaltorientierter Gruppen. Dieser Zusammenhang lässt sich an der sozialen Einstellung gegenüber Migranten aufzeigen: Der Anteil an Personen, die rigoros jede Immigration ablehnen, hat sich im Westen von 18 % (1991) auf 19 % (1996) leicht erhöht, im Osten ist er im gleichen Zeitraum von 26 % auf 36 % angestiegen. Im Osten scheinen Konkurrenzbedürfnisse deutlich stärker ausgeprägt zu sein als im Westen. Viele Befragte fordern eine definitive Anpassung des Lebensstils von Zuwanderern an "deutsche" Gewohnheiten, halten die (Zwangs-)Remigration bei "knapper Arbeit" für angemessen, wollen für Ausländer ein Verbot der politischen Betätigung und fordern rein intra-ethnische Heiraten, also keine gemischt-nationalen Ehen. Zwischen 1994 und 1996 war ein Anwachsen dieses Personenkreises von 25 % auf 35 % festzustellen (im Westen von 24 % auf 33 %, im Osten von 32 % auf 44 %).

Die Bildung der Befragten hat einen massiven Einfluss auf die Neigung zu fremdenfeindlichen Einstellungen; ein höheres Bildungsniveau erleichtert offensichtlich den Umgang mit fremdkulturellen Phäno-

---

menen. Auch das Alter der Befragten zeigt einen deutlichen Einfluss. Je älter die Befragten sind, desto weniger können sie sich offenbar mit einem multiethnischen Gesellschaftsbild anfreunden. Zudem nimmt die Fremdenfeindlichkeit mit dem Grad der Urbanisierung ab. Eine negative Haltung gegenüber Fremden ist im Westen wie im Osten in den ländlichen Gebieten stärker als in den urbanen Gemeinden. Im europäischen Vergleich fällt Deutschland weder durch eine besonders starke Abwehr- und Diskriminierungsneigung gegenüber den ethnischen Minoritäten auf noch gehört es zu den Nationen, denen man eine eher tolerante und aufgeschlossene Haltung gegenüber Fremden bescheinigen kann.

Hinsichtlich der Entwicklung der Straftaten in den achtziger und neunziger Jahren kann auf der Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik Staatsschutz (PKS-S), die rechtsextremistische, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten umfasst, ein Überblick gegeben werden: Danach zeigt sich ein dramatischer Anstieg von durchschnittlich ca. 1.300 Straftaten jährlich in den achtziger Jahren auf durchschnittlich ca. 4.000 jährlich in den neunziger Jahren. Der Kriminalpolizeiliche Meldedienst Staatsschutz (KPMD-S) weist bei fremdenfeindlichen Straftaten nach einer Hochphase in den Jahren 1992 und 1993 mit 6.336 bzw. 6.721 Fällen seit 1994 einen deutlichen Rückgang aus. Ab 1995 haben sich die Straftaten auf einem Niveau von ca. 2.000-3.000 Fällen pro Jahr stabilisiert. Seit Februar 1994 liegen die Monatswerte konstant unter 400 Straftaten, seit April 1995 konstant unter 300. Im August 2000 wurde bei fremdenfeindlichen Straf- und Gewalttaten ein neuerlicher Höhepunkt registriert, der erst wieder im letzten Quartal des Jahres 2000 zurückgeht. Ähnliche Verlaufskurven weisen die (im engeren Sinn) als rechtsextremistisch klassifizierten Straftaten auf. Diese Anstiege dürften im Zusammenhang mit einer intensiven Diskussion von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit im Frühsommer 2000 stehen, die die gesellschaftliche Sensibilisierung erhöht, möglicherweise aber auch die rechtsextreme Szene stimuliert hat. Sie wurde verstärkt durch den Sprengstoffanschlag in Düsseldorf, der zunächst den Rechtsextremisten zugerechnet wurde. Der Rückgang der Straftaten nach dem Sommer entspricht den Regelmäßigkeiten der Vorjahre, wenngleich auf höherem Niveau.

Die erhöhte Gefährdung von Zuwanderern und Personen, die als anders empfunden werden, durch fremdenfeindliche Gewalttaten in Ostdeutschland wird deutlich, wenn man die relative Häufigkeit der fremdenfeindlichen Gewalttaten in Ost und West miteinander vergleicht. In einer Sonderauswertung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen wird festgestellt, dass im Jahr 1999 das "Opferrisiko" eines Ausländers und einer Ausländerin in den neuen Ländern erheblich höher liegt als in den alten Ländern, wobei im Westen wie auch im Osten nochmals ein deutliches Nord-Süd-Gefälle beobachtet wurde.

Speziell für antisemitische Straftaten liegen kontinuierlich erhobene Zahlen seit 1994 vor. Danach hat sich von 1994 bis 1996 die Zahl dieser Straftaten von 1.366 auf 846 pro Jahr reduziert, seitdem bewegt sie sich auf einem jährlichen Niveau von 800-900 Straftaten. Auch für antisemitische Straftaten ist im August 2000 ein deutlicher Anstieg der monatlichen Belastungszahlen festzustellen, der ebenfalls im vierten Quartal des Jahres 2000 wieder zurückging. Der Anstieg steht möglicherweise im Zusammenhang mit der öffentlichen Diskussion, die sich an zwei Anschläge auf Synagogen im Sommer 2000 anschloss. Der Schwerpunkt liegt im Bereich der Volksverhetzung/Beleidigung (meist unter "sonstige Straftaten" erfasst) sowie der Propagandadelikte – dies betrifft jährlich zwischen 70 % und 90 % der antisemitischen Straftaten. Sachbeschädigungen und Störung der Totenruhe (Schändung jüdischer Friedhöfe) als typische antisemitische Delikte sind demgegenüber deutlich geringer (ca. 10-20 %). Der Anteil der Gewaltdelikte gegen Personen (u. a. Körperverletzung- und Tötungsdelikte einschließlich Versuche; Bedrohung) liegt in der Regel deutlich unter 5 % der Straftaten. Das kann freilich nicht als Entwarnung gelten: Die verbale Abwertung ist immer schon der tätlichen Verfolgung vorausgegangen.

Nach empirischen Untersuchungen waren die fremdenfeindlichen Tatverdächtigen überwiegend Jugendliche und junge Erwachsene: Mehr als 50 % waren zwischen 15 und 20 Jahre alt, etwa ein Viertel aller Tatverdächtigen befand sich im Alter zwischen 20 und 30 Jahren. Auch geschlechtsspezifische Unter-



---

schiede wurden deutlich: Über 90 % aller Tatverdächtigen waren in beiden Untersuchungsgruppen männlich. Insbesondere die fremdenfeindlichen und rechtsextremistischen Gewalttaten wurden nahezu ausschließlich von jungen Männern begangen. Dies bedeutet freilich nicht, dass Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus generell ein reines Männerphänomen sind. Vielmehr zeigen verschiedene Untersuchungen, dass Frauen in rechtsextremistischen Parteien sowie auch in fremdenfeindlichen und rechten Jugendgruppen durchaus eine Rolle spielen, und dass sie bei fremdenfeindlichen Einstellungen ähnlich hohe Werte aufweisen können wie Männer.

Hinsichtlich der Arbeitslosigkeit fanden sich folgende Ergebnisse: Der Anteil der Arbeitslosen an den Tatverdächtigen ist mit 22 % doppelt so hoch wie bei den entsprechenden Altersgruppen (mit ca. 12 %). Allerdings ist es nicht notwendig die selbst erfahrene Arbeitslosigkeit, sondern eher die Angst vor Arbeitslosigkeit im Umfeld der Täter, die mit entsprechenden fremdenfeindlichen Einstellungen, Handlungen bzw. Gruppenzugehörigkeiten korreliert.

Nachdem Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus und mit ihnen verbundene Straftaten zum Problem geworden sind, ist zu fragen, inwieweit entsprechende Einstellungen auch im Öffentlichen Dienst vorkommen. Dieser hat nicht nur eine Vorbildfunktion, sondern seine Handlungen und Unterlassungen, insbesondere im Rahmen der Eingriffsverwaltung, haben weitreichende Konsequenzen. Dies gilt in erster Linie für die Institutionen, in denen sich das staatliche Gewaltmonopol "verkörpert", also insbesondere Polizei, Bundeswehr, Strafvollzug und Abschiebevollzug. Obwohl es hierzu bislang keine gesicherten Daten über Zahl und Art der Vorkommnisse gibt, weisen einzelne Berichte und Untersuchungen die Existenz dieses Problems nach. So hat Amnesty International in den Berichten von 1995 und 2000 entsprechende Fälle dokumentiert. Umfassende sozialwissenschaftliche Studien liegen in allen diesen Bereichen nicht vor. Für die Polizei gibt es eine qualitative Studie, die von der Polizeiführungsakademie Hiltrup im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder initiiert worden ist. Sie konnte naturgemäß keine quantitativen Einschätzungen erbringen, konnte aber deutlich machen, dass sich das Risiko des polizeilichen Fehlverhaltens gegen ausländische Tatverdächtige überall dort erhöht, wo eine starke Dauerbelastung (etwa in Zentren des Drogen- und Zigarettenhandel oder der illegalen Einwanderung) besteht. Lokale Studien liegen für Frankfurt/M. und Hamburg mit ähnlichen Ergebnissen vor. Für den Justizvollzugsdienst sind keine Untersuchungen bekannt.

Nach dem Bericht des Wehrbeauftragten hat es bei der Bundeswehr insbesondere in den Jahren 1997 und 1998 eine Reihe von Ereignissen gegeben, die einen fremdenfeindlichen und zum Teil rechtsextremistischen Hintergrund vermuten ließen. 1998 sind 319 "besondere Vorkommnisse" gemeldet worden, im Jahr 1999 135 und im Jahr 2000 196, davon 185 Propagandadelikte. Tatverdächtig waren zu 81 % Grundwehrdienstleistende oder Zeitsoldaten. Allerdings gibt es keine wissenschaftliche Studien zu entsprechenden Einstellungen, Werthaltungen und Handlungsbereitschaften bei den Soldaten und Offizieren.

Eine systematische und kontinuierlich geführte polizeiliche Statistik zu den Todesopfern als Folge rechter Gewalttaten existiert bis dato nicht. Die Landeskriminalämter stuften bis Ende 2000 nur jene Fälle als Staatsschutzdelikte ein, in denen ein extremistisches Motiv (Angriff auf die freiheitlich demokratische Grundordnung) für die Tat als maßgeblich nachgewiesen werden konnte. Tagesspiegel und Frankfurter Rundschau legten am 14. September 2000 eine Liste von Todesopfern vor, die nach Recherchen der Journalisten auch all jene Fälle enthält, bei denen die Tat aus rechten Motiven (dazu zählt auch der Hass auf Andersartige, auf Fremde oder "Minderwertige") begangen wurde, als auch jene, bei denen der oder die Täter einem entsprechend eingestellten Milieu zuzurechnen sind und ein anderes Tatmotiv nicht erkennbar ist. Die so zusammengestellten Fälle sind polizeilich nicht immer unter Tötungsdelikten registriert, sondern auch unter Körperverletzung mit Todesfolge oder Landfriedensbruch.

---

---

Die bisherige polizeiliche Praxis der Einordnung von Straftaten und Tatopfern in die Staatsschutzstatistiken war zu restriktiv, weil sie am Extremismusbegriff ausgerichtet war und für die Berücksichtigung rassistischer und sozialdarwinistischer Elemente, d. h. solcher, die in einem bewussten Widerspruch zur objektiven Wertordnung des Grundgesetzes – mit der Menschenwürde als oberstem Wert – stehen, keinen Raum ließ. Bund und Länder haben sich deshalb darauf verständigt, ab 1. Januar 2001 politisch motivierte Straftaten in einem neuen Definitionssystem "Politisch motivierte Kriminalität" zu erfassen. Dieses System bietet die Möglichkeit, unter anderem neben den extremistischen Straftaten auch "politisch motivierte Kriminalität" und "politisch motivierte Gewalttaten" sowie "Hasstaten" abzubilden.

Die Entwicklung der linksextremistischen Straftaten lässt sich für die Jahre 1980-1999 insgesamt nur auf der Basis der PKS-S-Daten darstellen. Danach haben sich die linksextremistischen Straftaten in den letzten zwanzig Jahren tendenziell verringert: von durchschnittlich ca. 2.100 Straftaten jährlich in den achtziger Jahren auf durchschnittlich ca. 1.800 Straftaten in den neunziger Jahren, wobei freilich die Eskalation von Konfliktlagen (z. B. Startbahn West, Wackersdorf, Castor-Transporte etc.) in einzelnen Jahren das Straftatenaufkommen deutlich nach oben bringt. Seit etwa Mitte der neunziger Jahre vermehren sich erneut die Anzeichen dafür, dass die direkte Konfrontation zwischen links- und rechtsextremistischen Gruppen zugenommen hat. So haben sich rechte Straftaten gegen Linke von 124 im Jahre 1996 auf 192 im Jahre 1997 erhöht, sind seitdem wieder rückläufig. Die Straftaten linker und linksextremer Gruppen gegen Rechte wuchs von 123 im Jahre 1996 auf 523 im Jahre 1998 und 746 im Jahre 1999. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Anzeigebereitschaft im linksextremistischen Bereich aufgrund der prinzipiellen Feindschaft der Autonomen gegenüber Polizei und Staat sehr gering ausgeprägt ist, was auch die Registrierung der an Anhängern der linksextremistischen Szene verübten Straftaten beeinflusst. Für das Jahr 2000 ist festzustellen, dass die linksextremistischen Gewalttaten im Vergleich zum Vorjahr um 16 % angestiegen sind. Dabei geht die Mehrzahl aller gewalttätigen militanten Aktionen weiterhin von den anarchistisch orientierten autonomen Gruppen aus. Innerhalb der traditionellen Aktionsfelder der "Neuen Linken", nämlich des Antiimperialismus, Antimilitarismus und Antifaschismus, orientieren sich diese Gruppen an den politischen Konfliktfeldern und Anliegen von überwiegend gewaltfreien Protestbewegungen, in deren Kampagnen und Demonstrationen sie sich mit ihren militanten Aktionen einklinken. Daneben gibt es laut Verfassungsschutz eine zweite Strömung gewaltbereiter Linksextremisten, bei denen es sich um ein sich selbst als "Antiimperialistischer Widerstand" bezeichnendes Gruppenspektrum handelt. Zu den gewalttätigen Aktionen dieser beiden Szenen gehören beispielsweise Kampagnen gegen EU-Regierungskonferenzen und -Gipfeltreffen oder gegen Weltwirtschaftskonferenzen und Castortransporte.

Für die Gesamtzahl der ab 1997 ermittelten Straftaten von ausländischen extremistischen Gruppen in Deutschland sind insbesondere die Aktionen der kurdischen Arbeiterpartei (PKK) und ihrer Anhänger zu einem großen Teil verantwortlich. So zeigt auch die monatliche Aufschlüsselung der Straftaten, dass die Spitzenwerte in den Monaten liegen, in denen mit entsprechenden Aktionen gegen die Verhaftung und Verurteilung des PKK-Führers protestiert wurde.

Die Entwicklungen der neunziger Jahre zeigen, dass Fremdenfeindlichkeit auf lange Zeit ein Problem sein wird. Denn die weltweiten Wanderungsbewegungen führen nicht nur zu Assimilation oder neu entstehenden gemeinsamen Kulturmustern, sondern auch zu Identitätspolitik, die tatsächliche oder imaginierte Herkunft dramatisieren und gegen Konkurrenz und "postmoderne Beliebigkeit" ins Felde führen. Gewaltneigungen, die biographisch z. B. in der Familie entstanden sind, sich durch einen auf Gewalt spezialisierten Medienkonsum verstärken und schließlich zum Gesichtspunkt der Selbstselektion in Cliquen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen werden, finden dann eine ideologische Legitimation. Hier ist eine Doppelstrategie angebracht: Einerseits muss die universalistische und kosmopolitische Orientierung Deutschlands gegen Tendenzen der Abschließung und der Fremdenfeindlichkeit verteidigt, müssen verbale Menschenverachtung und physische Gewalt geächtet und verfolgt werden; andererseits

---

müssen die ökonomischen und kulturellen Bedrohungsgefühle in Teilen der Bevölkerung ernstgenommen werden.

Nachdem die kulturelle Heterogenität in der deutschen Gesellschaft durch die Ausbildung unterschiedlicher Lebensstile und Kulturmuster wächst, kommt einer pädagogischen Praxis zunehmende Bedeutung zu, die die Fähigkeit der Kinder und Jugendlichen trainiert, sich selbst und die Welt auch mit den Augen der Anderen sehen zu können. Junge Menschen sollten von klein auf lernen, dass Konflikte gewaltfrei geschlichtet werden können und andere Menschen, ungeachtet ihrer ethnischen und kulturellen Zugehörigkeit, dabei gleichberechtigt sind. Dazu gehört die Erkenntnis, dass die Menschheit gegenwärtig zu einer Weltgesellschaft zusammenfindet und darum einer humanen und ökologischen Solidarität bedarf.

## **2.11 Zuwanderung und Kriminalität**

### **2.11.1 Zuwanderer ohne deutschen Pass (Ausländer)**

Der Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Kriminalität wird vor allem hergestellt durch den Aufenthaltsstatus, der je nach Zuwanderergruppe unterschiedlich sicher ist. Daraus ergeben sich Beschränkungen der Lebensverhältnisse und unklare Lebensperspektiven, die Auswirkungen auf die Integration wie auf die Kriminalität haben können. Zuwanderer ohne deutschen Pass machen Ende der neunziger Jahre 8,9 % der Wohnbevölkerung aus. Sie setzen sich mehrheitlich aus Arbeitnehmern und deren Angehörigen aus der Türkei, den Ländern der Europäischen Union sowie aus dem ehemaligen Jugoslawien zusammen; jeder Zweite lebt bereits länger als zehn Jahre in Deutschland.

Die Zuwanderer ohne deutschen Pass (Ausländer) sind – im Vergleich zur deutschen Bevölkerung – im Durchschnitt jünger, der Anteil der Männer überwiegt, sie weisen geringere Bildungsqualifikationen auf, ihre Arbeitslosigkeitsquoten sind erheblich höher, sie leben eher in Städten als auf dem Lande. Nach Ergebnissen der kriminologischen Forschung machen diese Sozialmerkmale eine Straftatbegehung wahrscheinlicher. Deshalb ist schon aufgrund der sozialstatistischen Merkmale der Zuwandererpopulation eine etwas höhere Belastung mit Kriminalität zu erwarten.

Nach einer bayerischen Studie ist das Risiko, Opfer einer Straftat zu werden, bei nicht-deutschen Zuwanderern höher als bei den hier lebenden Deutschen. Ob dies für das Bundesgebiet verallgemeinert werden kann, muss in Ermangelung entsprechender Erfassung in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) vorerst offen bleiben. Insoweit wird die für die PKS vorgesehene Erfassung auch der Staatsangehörigkeit bei den Straftatopfern künftig zu dieser Frage Aufschluss geben.

Werden Zuwanderer befragt, ob und falls ja, welche Straftaten sie selbst begangen haben, weisen ihre Angaben kaum Unterschiede zu Deutschen auf, mit Ausnahme einer leicht höheren Gewaltkriminalität. Gleichwohl sind Zuwanderer, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, unter den in der PKS registrierten Tatverdächtigen deutlich höher belastet. Ein Vergleich mit Deutschen, der sich an dem Bevölkerungsanteil von Ausländern orientiert, ist allerdings aus methodischen Gründen problematisch, weil zu den Tatverdächtigen auch z. B. Touristen, Illegale usw. gerechnet werden. Diese nicht zur Wohnbevölkerung gehörenden (weil nicht meldepflichtigen bzw. nicht gemeldeten) Nichtdeutschen, für die Daten zur Grundgesamtheit fehlen, verzerren die Relation zu Lasten der Zuwanderer. Die bei Deutschen mögliche Berechnung von Tatverdächtigen je 100.000 Einwohner scheidet daher bei Zuwanderern ohne deutschen Pass aus. Aussagekräftige Vergleiche mit deutschen Tatverdächtigen werden dadurch erschwert.

Für längere Zeit schien der Vergleich zwischen der von der PKS ausgewiesenen Kriminalitätsbelastung der Zuwanderer mit der Belastung, die sich aus der Strafverfolgungsstatistik ergab, für eine Überregistrierung durch die Polizei zu sprechen, die später von den Gerichten aufgefangen wurde. So verurteilten die Gerichte 1990 nur jeden vierten beschuldigten Zuwanderer, aber jeden dritten Deutschen. Seit 1994 haben sich die Relationen zwischen Tatverdächtigen und Verurteilten bei Deutschen und Zuwanderern angeglichen.

---

---

chen; jeweils etwa 30 % aller Tatverdächtigen wurden 1998 (in den alten Ländern) verurteilt. Die Gründe dafür sind nicht bekannt und verlangen vergleichende Untersuchungen der Strafverfolgung bei Deutschen und bei Ausländern.

Die Art der begangenen Straftaten ist vom Aufenthaltsstatus beeinflusst. Arbeitnehmer und Schüler bzw. Studenten unter den Zuwanderern verhalten sich ähnlich wie die ihnen entsprechenden deutschen Gruppierungen; allerdings sind sie durchgängig häufiger wegen Gewalthandlungen registriert. Asylbewerber und Illegale fallen insbesondere durch Verstöße gegen Ausländerrecht auf, aber auch durch Ladendiebstahl. Bei Touristen und der Gruppe der in der PKS unter "sonstige nichtdeutsche Tatverdächtige" ausgewiesenen Personen, zu denen unter anderem nicht anerkannte Asylbewerber mit Duldung und Flüchtlinge zählen, sind die gleichen Delikte überproportional zu finden; allerdings machen sich Personen aus der Gruppe der "Sonstigen" auch häufig des Drogenhandels verdächtig.

Die Deliktbegehung hängt stark mit dem Aufenthaltsstatus und dessen Folgen für die Integrationschancen zusammen. Dies gilt insbesondere für die Angehörigen der zweiten und dritten Generation. Gerade die Entwicklungen in den neunziger Jahren deuten auf verstärkte Integrationsprobleme hin, insbesondere auch hinsichtlich eines Rückschritts in der Bildungspartizipation von Schülern ausländischer Herkunft. Auch sind ethnische Gruppenbildungen erkennbar, die ihr Zusammengehörigkeitsgefühl durch Abgrenzung und Konflikt mit anderen Ethnien gewinnen. Das gilt verstärkt auch für die junge Generation der Spätaussiedler. Prävention ist durch verstärkte Integration und zwar insbesondere durch Bildungsförderung zu erreichen, die die Quote höherer Schulabschlüsse zu erhöhen vermag.

### **2.11.2 Zuwanderer mit deutschem Pass (Aussiedler)**

Entgegen einer verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung existiert generell keine besonders umfangreiche oder besonders schwere "Aussiedlerkriminalität" in Deutschland im Vergleich zur Kriminalität der alleingesessenen Bevölkerung. Ganz präzise Aussagen lassen sich freilich nicht treffen. Zum Teil liegt dies daran, dass in den polizeilichen Erhebungen zu den Tatverdächtigen von aufgeklärten Straftaten entsprechende Unterscheidungsmerkmale nicht erhoben werden. Zum Teil mangelt es aber auch an genau zuordenbaren Bevölkerungszahlen, so dass selbst bei Angaben zu den Tatverdächtigen dann keine exakten Belastungszahlen (pro 100.000 der entsprechenden Bevölkerungsgruppe) errechnet werden können.

Besonderes Augenmerk haben auch in der Fachöffentlichkeit die Spätaussiedler erfahren. Dabei handelt es sich um deutsche Volkszugehörige aus bestimmten Gebieten, vor allem der ehemaligen Sowjetunion, die nach dem Inkrafttreten der Neuregelung des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes zum 1. Januar 1993 in Deutschland mit dem entsprechenden Status aufgenommen wurden. Es handelt sich um knapp 1,3 Millionen Personen. Von 1998 bis 2000 waren es rund 300.000 Spätaussiedler mit Angehörigen.

Spätaussiedler haben in rechtlicher Hinsicht gegenüber anderen Zuwanderern den Vorteil, umgehend die deutsche Staatsangehörigkeit zu erhalten. In sozialpsychologischer Hinsicht geht es ihnen aber ähnlich wie Zuwanderern aus fernen Staaten oder Kulturen: Die Einheimischen tendieren dazu, sie als Fremde einzustufen, mit Vorbehalten zu betrachten und gegebenenfalls sogar offen abzulehnen. Aus der Spannung zwischen dem einen und dem anderen Status erwachsen hohe Herausforderungen für das Einleben in die deutsche Gesellschaft.

Die meisten Spätaussiedler bewältigen – soweit man das überblicken kann – die Schwierigkeiten, mit denen sie sich konfrontiert sehen, über kurz oder lang und meistern die Integration, ähnlich wie viele Zuwanderergruppen vor ihnen, die Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in hohen Millionenzahlen aufgenommen hat.

Ein kleiner Teil der Spätaussiedler gerät in erheblichere, gegebenenfalls auch länger andauernde, Problemlagen. Kriminalität ist nur eine von mehreren Folgeproblemen oder "Lösungsmöglichkeiten", die

---

---

sich daraus entwickeln können. Neuere amtliche Zahlen aus einzelnen Ländern und ergänzende wissenschaftliche Erhebungen zeigen insoweit, dass vor allem Jugendliche und junge Männer für diese Entwicklung anfällig sind, und zwar solche, die der "letzten Welle" der Aussiedler ab Mitte der neunziger Jahre angehören.

Bei diesen jungen Menschen brechen Anpassungskonflikte im Übergang von Herkunftskultur zur neuen Aufnahmegesellschaft besonders massiv auf, vor allem, wenn eigene Anpassungsprobleme sich mit Ablehnung durch das Umfeld, auch der früher zugewanderten Nichtdeutschen, verknüpfen. Es handelt sich dennoch auch in dieser Altersgruppe um eine Minderheit, die aus diesen Konflikten heraus schwer oder wiederholt delinquent wird. Diese Minderheit wird in zunehmendem Maße im Jugendstrafvollzug bedeutsam, weil sie dort zur landsmannschaftlich geprägten gegenseitigen Absonderung von Gefangenengruppen beiträgt. Schülerbefragungen und andere Erhebungen zeigen bei jungen Spätaussiedlern ansonsten indes keine generell überhöhten Auffälligkeitsraten im Vergleich zu anderen Deutschen oder zu Nichtdeutschen.

Die Konflikte und Anpassungsprobleme stimmen phänomenologisch gut mit dem überein, was Wissenschaft und Praxis über die junge Generation anderer Immigrantengruppen, auch außerhalb Deutschlands, als charakteristisch herausgearbeitet haben. Kriminologische Theorien wie die Anomietheorie und die Kulturkonfliktstheorie bieten gute Ansätze zum Verstehen der Phänomene und zugleich zu geeigneten Interventionen. Es lässt sich daraus auch die Hoffnung ableiten, dass es sich grundsätzlich um vorübergehende Problemlagen handelt, denen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft mit besonderen Integrationsangeboten effektiv begegnen können.

### **2.11.3 Schleuser-/Schleusungskriminalität**

Die Zahl der Aufgriffe der nachweislich eingeschleusten Personen an den Grenzen hat sich bis 1998 kontinuierlich erhöht, sank jedoch 1999 um gut 11 % bei insgesamt steigenden Schleuseraufgriffen. Bei den Geschleusten handelt es sich insbesondere um Staatsangehörige aus der Bundesrepublik Jugoslawien, aus Afghanistan, Rumänien, Irak, Sri Lanka, Indien und China. Die Masse der Einschleusungen erfolgt nach wie vor zu Fuß über die Grüne Grenze; seit Ende 1998 wird etwa die Hälfte der polizeilich registrierten Geschleusten an den Grenzen zur Tschechischen Republik und zu Österreich aufgegriffen. Dabei reicht das Täterspektrum von Einzelpersonen, die illegal Familienangehörige über die Grenze bringen, bis hin zu großen kriminellen Organisationen, die hochgradig arbeitsteilig organisiert sind und international agieren. Wegen des Verdachts der Einschleusung von Ausländern gemäß §§ 92a und 92b Ausländergesetz (AuslG) wurden 1999 insgesamt 8.290 Ermittlungsverfahren geführt.

Auffallend ist insbesondere der Anstieg bei den Fällen der qualifizierten Schleusung gemäß § 92b AuslG im Jahr 1999. Der steigende Zuwanderungsdruck sowie die Verstärkung der grenzpolizeilichen Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen haben dazu geführt, dass sich immer mehr Einreisewillige an Schleuserorganisationen wenden, um nach Deutschland zu gelangen. Dies hat international organisierten Schleusergruppierungen ein lukratives Aktionsfeld eröffnet, das sich inzwischen zu einer lohnenden Alternative zum Drogenhandel entwickelt hat und auch in Zukunft ein zentrales Thema der Sicherheitsbehörden in Deutschland und Europa sein wird. Die Zerschlagung erkannter Strukturen wird nur in enger grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Staaten entlang der wichtigen Schleusrouten möglich sein.

Bemerkenswert ist die Sanktionspraxis der deutschen Gerichte im Bereich der Schleuserkriminalität. Nach einer Untersuchung der Kriminologischen Zentralstelle hat die Zahl der Verurteilungen wegen Schleuserdelikten gemäß §§ 92a und 92b AuslG zwischen 1996 und 1998 zugenommen. Dabei ist ein Trend zur Verhängung von Freiheitsstrafen ohne Bewährung zu beobachten, d. h. die Gerichte sind durchaus bereit, mit empfindlichen Strafen auf das Phänomen der Schleuserkriminalität zu reagieren.

---

---

1998 erfolgte in rund 64 % der Entscheidungen eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung in nahezu 30 % nicht zur Bewährung ausgesetzt wurde. Auch das Strafniveau dürfte überdurchschnittlich hoch sein.

### **2.12 Gewaltdarstellungen in den Medien und Nachahmungstaten**

Über die Auswirkungen von Gewaltdarstellungen in den Medien wird eine höchst kontroverse Debatte geführt. Dabei ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen der Darstellung von realer Gewalt, d. h. Medienberichte über Gewalttaten, Geiselnahmen, Unruhen und Krieg, und fiktiver Gewalt, d. h. Gewaltdarstellungen in Horror- und Action-Spielfilmen und Computerspielen. Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass substantielle Beziehungen zwischen dem medialen Gewaltkonsum und der Aggressivität gegen Mitschüler und Sachen sowie Kleinkriminalität bestehen. Dabei spielen Kino und Video eine größere Rolle als das Fernsehen. Offen muss freilich bleiben, wie diese Korrelation zu erklären ist, d. h. ob die Gewalttätigkeit auf den Filmkonsum zurückgeht oder die persönlichen Stimulationsbedürfnisse sowohl den Medienkonsum als auch die Gewaltbereitschaft hervorrufen.

Hinsichtlich realer Gewalt wurden in den achtziger Jahren bei den Unruhen in Großbritannien, in den neunziger Jahren insbesondere im Kontext fremdenfeindlicher Gewalt eine Fülle von Nachahmungstaten bekannt. Die Darstellung realer Gewalt in der Medienberichterstattung kann Nachahmungstaten auslösen. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass es Jugendliche gibt, die aufgrund ihrer Lebensbedingungen und ihres sozialen Umfeldes bereits ausländerfeindlich eingestellt sind und die Anwendung von Gewalt präferieren. Durch die Präsenz des Themas Ausländer und Zuwanderer in den Medien wird dann das Bild einer akuten Problematik aufgebaut, das fremdenfeindlichen Gruppen ein Modell liefert, ihre Motivation nach Aktion und Gewalt in Handlungen umzusetzen. Auch die Aufmerksamkeit durch das Publikum und die Möglichkeit, durch diese spektakuläre Taten ins Rampenlicht zu gelangen, fördert die Nachahmungsbereitschaft.

Insgesamt zeichnet sich die Diskussion um die Auswirkungen von Gewaltdarstellungen in den Medien dadurch aus, dass zwei Annahmen vorherrschen. Zum einen wird gern ein Schluss vom Inhalt der Gewaltdarstellungen auf deren Wirkung beim Zuschauer gezogen, zum anderen wird in der Öffentlichkeit und insbesondere der Politik eine generelle Aussage zur Wirkung von Gewaltdarstellungen gefordert. Der Wirkzusammenhang zwischen Rezipient und Medium ist so komplex, dass sich wissenschaftlich haltbare Aussagen nur für einzelne Populationen in genau umrissenen Situationen treffen lassen. Die Frage der Medienwirkung muss also im Kontext der emotionalen Biografie, der Lebenslage und der subjektiven Verarbeitung gesehen werden. Dementsprechend ist der korrelative Zusammenhang zwischen Gewaltdarstellungen in den Medien und Gewalthandlungen höchst unterschiedlich ausgeprägt. Einzelfälle zeigen, dass Gewalt und Delinquenz bei vorliegenden psychischen Störungen und Traumata situativ und dementsprechend auch durch Filme ausgelöst werden können. Von Gewalterfahrungen geprägte Biografien und Lebenswelten sind daher der eigentlich dringliche Forschungsgegenstand.

Letztlich leisten Gewaltdarstellungen in den Medien wohl nur dort einen eindeutigen Beitrag zur Gewaltentstehung, wo das alltägliche reale Leben bereits als aggressiv erfahren wird und eine Gewaltbasis geschaffen hat. Medien allein machen wohl nicht kriminell; Medienwirkungen können sich jedoch zu anderen Ursachen von Gewalt hinzu addieren. Es gibt einigen Grund zu der Annahme, dass sich gegenwärtig vermehrt Lebenslagen herausbilden, in denen Gewalt für den Betroffenen subjektiv sinnvoll oder befriedigend erscheint; es kann ein Prozess der Ausdifferenzierung von jugendlichen Szenen beobachtet werden, die sich um spezifische, aggressive Affekte kristallisieren und Gewalt kultivieren.

---

---

### **3 Strafrechtliche Reaktionen**

#### **3.1 Strafverfahren und strafrechtliche Reaktionen**

Aufgabe der Justiz ist die abschließende rechtliche Bewertung eines begangenen Delikts hinsichtlich Strafbarkeit und angemessener Reaktion. Der Tatverdacht der Polizei kann vielfach nach Prüfung durch Staatsanwaltschaft und Gerichte nicht erhärtet werden. Die Staatsanwaltschaft stellt bei jedem vierten polizeilich registrierten Tatverdächtigen das Ermittlungsverfahren mangels hinreichender Verurteilungswahrscheinlichkeit ein. Eine Ausfilterung erfolgt aber auch unter dem Gesichtspunkt der angemessenen strafrechtlichen Reaktion. Bei leichter bis mittelschwerer Kriminalität kann unter bestimmten Voraussetzungen von förmlicher Verurteilung und Bestrafung abgesehen werden. In vielen Fällen ist die Einstellung des Verfahrens – mit oder ohne Auflagen – eine den präventiven Aufgaben des Strafrechts dienende und hierfür ausreichende Reaktion.

#### **3.2 Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren**

Aufgabe der Staatsanwaltschaft ist es, den Tatverdacht tatsächlich und rechtlich zu bewerten und die Abschlussentscheidung im Ermittlungsverfahren zu treffen. Diese Entscheidung kann bestehen in einer Einstellung wegen fehlender Verurteilungswahrscheinlichkeit, in einer Anklageerhebung bzw. einem Strafbefehlsantrag oder in einer strafrechtlichen Reaktion unterhalb förmlicher Anklage und Verurteilung (Einstellung aus Opportunitätsgründen mit oder ohne Auflagen). Die Erledigungsstrukturen haben sich seit 1981 wesentlich geändert. Die wachsende Kriminalitätsrate hat die Staatsanwaltschaft durch eine nahezu verdoppelte Opportunitätsrate aufgefangen (1998: 47 %). Entsprechend sind die Anklagerate und die Strafbefehlsrate gesunken.

Gut die Hälfte aller Ermittlungsverfahren gegen bekannte Tatverdächtige wird derzeit wegen fehlenden hinreichenden Tatverdachts oder aus Opportunitätsgründen eingestellt. Ein gutes Viertel wird an das Gericht durch Anklage/Strafbefehlsantrag weitergegeben. Der Rest wird auf sonstige Weise erledigt, z. B. durch Abgabe an eine andere Staatsanwaltschaft oder durch Verweis auf den Weg der Privatklage. Die Zahl der Anklagen bzw. Strafbefehlsanträge und die Zahl der Einstellungen aus Opportunitätsgründen sind in etwa gleich groß. Das Opportunitätsprinzip ist danach nicht mehr die Ausnahme, die Anklage nicht mehr die Regel. Strafrechtliche Reaktionen unterhalb der Schwelle einer förmlichen Verurteilung überwiegen. Die Zahl der durch die Staatsanwaltschaft erledigten Ermittlungsverfahren ist – entsprechend dem Anstieg der polizeilich registrierten Kriminalität – gestiegen. Dieser Anstieg wurde jedoch nicht an das Gericht weitergegeben, sondern durch vermehrte Einstellungen aus Opportunitätsgründen aufgefangen. Innerhalb der durch Anklage oder Strafbefehlsantrag erledigten Verfahren kam es zu einer Bedeutungsverschiebung zugunsten des arbeitsökonomischeren Strafbefehlsverfahrens. Eine Verurteilung aufgrund einer mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Gericht ist inzwischen die Ausnahme.

#### **3.3 Gerichtliches Verfahren**

Von allen Sanktionierten wird derzeit die Hälfte informell sanktioniert, also gem. §§ 153 ff. Strafprozessordnung (StPO), §§ 45, 47 Jugendgerichtsgesetz (JGG), §§ 29 Abs. 5 Betäubungsmittelgesetz (BtMG) i. V. m. § 153b StPO, §§ 31a, 37, 38 Abs. 2 BtMG durch Einstellungen des Verfahrens, mit oder ohne Auflagen, erledigt, und zwar trotz hinreichenden Tatverdachts. Der große Beurteilungsspielraum, den diese Normen gewähren, führt zu erheblichen regionalen Unterschieden, die in diesem Ausmaß nicht durch die Tat- oder Täterstruktur erklärbar sind. Weitere Probleme sind die fehlende rechtliche Kontrolle und Überprüfbarkeit der Einstellung aus Opportunitätsgründen sowie deren mangelnde Transparenz. Deshalb wird von Teilen der Wissenschaft die materiellrechtliche Entkriminalisierung von Deliktsbereichen gefordert, in denen entweder regelmäßig das Strafbedürfnis nicht bejaht wird oder in denen ausreichende zivil- oder verwaltungsrechtliche Steuerungsalternativen verfügbar sind. Gefordert wird ferner eine weitere Stärkung der Rechtsstellung von Beschuldigtem und Verletztem.

---

---

Die Mehrzahl aller Verurteilungen erfolgt inzwischen in einem schriftlichen Strafbefehlsverfahren. Dies führt dazu, dass in Fällen der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen und des Widerrufs von Strafaussetzungen zur Bewährung, Freiheitsstrafen zu verbüßen sind, obwohl die Strafsache nicht Gegenstand einer mündlichen Hauptverhandlung war. Eine – in der Regel auch mündliche – Anhörung des Angeklagten und der Staatsanwaltschaft muss aber nach § 453 StPO bei der nachträglichen Entscheidung über den Widerruf der Strafaussetzung erfolgen.

Jugendstrafrecht und allgemeines Strafrecht weisen ein unterschiedliches Rechtsfolgensystem auf: Das Jugendstrafrecht bietet für die Rückfallverhinderung geeignetere Möglichkeiten einer differenzierten, erzieherisch gestalteten Reaktion als das allgemeine Strafrecht. Jugendstrafrecht findet Anwendung bei Jugendlichen und bei Heranwachsenden, wenn diese in ihrer Entwicklung noch einem Jugendlichen gleichstehen oder eine jugendtypische Verfehlung begangen haben. Die richterliche Praxis hat zum größten Teil daran festgehalten, bei Heranwachsenden überwiegend nach Jugendstrafrecht zu verfahren, weil dieses im Zweifelsfall bessere Möglichkeiten bietet, auf die Lebenslagen und Probleme junger Menschen einzugehen.

Die Entwicklung der Sanktionierungspraxis des Jugendstrafrechts ist gekennzeichnet durch die Zurückdrängung formeller Sanktionen zugunsten informeller, die Verurteilung vermeidender Reaktionen (Diversion), die Zurückdrängung stationärer Sanktionen zugunsten von solchen ambulanter Art, den vermehrten Gebrauch helfender, betreuender und restitutiver Maßnahmen, die nicht nur dem Gedanken der Erziehung und Resozialisierung, sondern auch der Wiedergutmachung und damit den berechtigten Opferbelangen besser Rechnung tragen können.

Auch im allgemeinen Strafrecht ist die Entwicklung der Sanktionierungspraxis durch den zunehmenden Gebrauch informeller und ambulanten formeller Sanktionen gekennzeichnet. Mit einem Anteil von über 80 % ist die Geldstrafe die weitaus am häufigsten verhängte Strafe.

Die neuen ambulanten Maßnahmen, insbesondere Wiedergutmachung und Täter-Opfer-Ausgleich, sind Reaktionsformen, die die Verantwortung des Täters für die Folgen seiner Tat verdeutlichen und geeignet sind, den berechtigten Opferbelangen Rechnung zu tragen. Das Potential der neuen ambulanten Maßnahmen wird indes nur unzulänglich ausgeschöpft. Vergleichbares gilt für die Abwendung der Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit. Die Ursachen für dieses Umsetzungsdefizit sollten geklärt und die geeigneten Abhilfemaßnahmen ergriffen werden. Die gesetzlichen Möglichkeiten der Geldstrafe werden von der Praxis nur teilweise ausgeschöpft. Die Mehrzahl aller verhängten Geldstrafen übersteigt 30 Tagessätze nicht. Entsprechendes gilt für die Höhe der Tagessätze, und zwar sowohl für die obere wie die untere Höhe.

Seit Anfang der neunziger Jahre hat die absolute Zahl der zu unbedingter Freiheits- oder Jugendstrafe Verurteilten deutlich zugenommen. Die Zahl der zu einer unbedingten Freiheitsstrafe Verurteilten lag 1998 um 27 % über jener des Jahres 1990, bei den unbedingten Jugendstrafen sogar um 45 %. Dies kann aus statistischer Sicht eine Folge des zunehmenden Gebrauchs von Diversion anstelle der Verurteilung bei leichter und mittelschwerer Kriminalität sein. Ob dieser Anstieg darüber hinaus eine Veränderung der Strafzumessungspraxis oder eine Veränderung der Schwere der Kriminalität widerspiegelt, ist statistisch nicht erkennbar. Zusammen mit Veränderungen in der Zusammensetzung der Gefangenenspopulation führt diese Zunahme indes zu einer Verschärfung der Probleme des Strafvollzugs. Die Erfüllung des Vollzugauftrags, den Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen, wird immer schwieriger. Vorrangig sollte es deshalb darum gehen, die Zahl der Gefangenen zu reduzieren. Im europäischen Vergleich weist die Bundesrepublik Deutschland eine überdurchschnittlich hohe Gefangenensrate auf. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Rückfallforschung, die zeigen, dass Freiheitsstrafen unter dem Gesichtspunkt der Rückfallreduzierung ambulanten Sanktio-

---



---

nen nicht überlegen sind, und unter Beachtung des Grundsatzes, dass Freiheitsstrafen ultima ratio sind, sind die Ursachen für diese im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohe Gefangenenrate genau zu untersuchen.

Im allgemeinen Strafrecht signalisieren der hohe und in den letzten Jahren steigende Anteil der Ersatzfreiheitsstrafe sowie die hinter den Erwartungen zurückbleibende Entlastungswirkung der gemeinnützigen Arbeit, dass hier eines der ungelösten Probleme liegt. Im allgemeinen Strafrecht bietet das geltende Sanktionensystem den Gerichten zu wenig Gestaltungsmöglichkeiten, um im Bereich der leichten und mittelschweren Kriminalität in geeigneter Weise spezialpräventiv einzuwirken. Die Fortentwicklung des strafrechtlichen Sanktionensystems, insbesondere der weitere Ausbau von Alternativen zu stationären Sanktionen, steht deshalb weiterhin auf der Tagesordnung.

Neben einer Strafe – oder bei schuldunfähigen Tätern selbständig – kann auf eine Maßregel der Besserung und Sicherung erkannt werden. Freiheitsentziehende Maßregeln sind zwar selten, von ihnen wurde aber in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich mehr Gebrauch gemacht, insbesondere in Form einer Unterbringung suchtkranker Täter in einer Entziehungsanstalt. Unter den nicht-freiheitsentziehenden Maßregeln dominiert die Entziehung der Fahrerlaubnis. 1998 wurden mehr als der Hälfte aller wegen Straftaten im Straßenverkehr Abgeurteilten die Fahrerlaubnis entzogen.

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

Rund die Hälfte aller Untersuchungsgefangenen wird nicht zu einer unbedingten freiheitsentziehenden Sanktion verurteilt, erlebt also den Freiheitsentzug in seiner resozialisierungsfeindlichsten Form, nämlich in der Form der Untersuchungshaft. Dies ist mit den Zielen der Reformgesetzgebung, die zu Recht das präventive Ziel des Strafrechts in den Vordergrund gestellt hat, schwer vereinbar.

Eine rationale Kriminalpolitik ist auf statistische Daten als Grundlage folgenorientierten Handelns angewiesen. Dem genügen die gegenwärtigen Strafrechtspflegestatistiken nur begrenzt. So lassen sich z. B. über die Umsetzung moderner kriminalpolitischer Strömungen, wie Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) oder Diversion, den Strafrechtspflegestatistiken entweder nur die Größenordnungen (Diversion) oder, wie hinsichtlich des Täter-Opfer-Ausgleichs, noch nicht einmal diese entnehmen. Die Tat- und Tätergruppen, auf die diese Rechtsfolgen angewendet werden, bleiben zur Gänze in einem statistischen Dunkelfeld. Die Fortentwicklung des Systems der Strafrechtspflegestatistiken und insbesondere die Berücksichtigung der neuen Reaktionsmöglichkeiten (TOA) sowie der quantitativ dominierenden Erledigungsformen (Diversion, Strafbefehlsverfahren) ist deshalb unabdingbar.

### **3.4 Täter-Opfer-Ausgleich**

Schadenswiedergutmachung, Konfliktausgleich zwischen Personen oder Familien, Gruppen und Sozialverbänden sowie unter optimalen Umständen auch dauerhafte Versöhnung zwischen den Beteiligten gehören zu den Elementen, die für den Täter-Opfer-Ausgleich kennzeichnend sind, auch wenn sie nicht in jedem Fall alle vorhanden zu sein brauchen. Dafür gibt es weit in die Geschichte zurückreichende Vorbilder bei allen Völkern und Staaten, aber auch anregende Beispiele aus jüngerer Zeit, vor allem in Neuseeland, Australien, den USA und Kanada, die es auszuwerten und an die eigenen Verhältnisse anzupassen gilt.

Der Täter-Opfer-Ausgleich im Feld des Strafrechts bietet auch in modernen Großgesellschaften eine grundsätzlich geeignete Gelegenheit, um Konflikte, die zu Straftaten geführt haben, oder Konflikte, die durch Straftaten erst begründet wurden, für alle Beteiligten außerhalb eines förmlichen Strafverfahrens befriedigend zu regeln.

---

Den Kernbereich des Täter-Opfer-Ausgleichs bildet die Auseinandersetzung zwischen Opfer und Täter im Rahmen einer persönlichen, unter Umständen auch wiederholten Begegnung. Diese Begegnung wird in der Regel durch eine besonders geschulte Person, den Konfliktregler oder Konfliktschlichter, moderiert. Dabei gehört es zu den methodischen Grunderfordernissen, dass dieser Konfliktschlichter neutral bleibt, also nur für die strikte Einhaltung der Umgangsregeln sorgt, und im Übrigen wie ein Katalysator den Prozess der Auseinandersetzung fördert, ohne ihn inhaltlich in die eine oder andere Richtung zu wenden.

Wenn die Auseinandersetzung produktiv gelingt, endet sie mit einer Aufarbeitung der anfänglich (möglicherweise ganz massiv) verschiedenen Sichtweisen des Vorfalls, mit einer Aufarbeitung der emotionalen Situation bei Opfer und Täter, mit einer Klärung der materiellen Ansprüche und schließlich einer Vereinbarung über die konkrete Form der Wiedergutmachung einschließlich etwaiger Schmerzensgeldzahlung. In der Praxis zeigt sich, dass Opfer auf Grund der Eindrücke, die sie im direkten Kontakt mit dem Täter gewonnen haben, und auf Grund einer wieder erlangten personalen Sicherheit am Ende oft schon mit den ersten Stufen zufrieden sind und eine aufrichtige Entschuldigung als genügend betrachten. Dies ist besonders bei bzw. unter Jugendlichen zu beobachten.

Für die Strafrechtspflege bedeutet Täter-Opfer-Ausgleich eine neuartige Form des Umgangs mit Kriminalität. Seit 1990 sind im Jugendstrafrecht, im allgemeinen Strafrecht und im Strafprozessrecht mehrere Reformgesetze erlassen worden, die Täter-Opfer-Ausgleich oder auch die reine Schadenswiedergutmachung ausdrücklich vorsehen und die Praxis ermutigen, davon vermehrt im Vorverfahren und auch im Hauptverfahren bis zum Urteil Gebrauch zu machen. Selbst im Strafvollzug bieten sich entsprechende Möglichkeiten an, wenngleich unter vergleichsweise eingegrenzten Bedingungen.

Täter-Opfer-Ausgleich steht nicht isoliert in der neueren rechtspolitischen und praktischen Reformlandschaft. Vielmehr bildet er einen Teil verschiedener nationaler und internationaler Bewegungen. Im Strafrecht und Jugendstrafrecht ist es die Bewegung weg von einer vergeltenden, aber auch von einer rein spezialpräventiven, und hin zu einer "ausgleichenden" Rechtspflege, für die mangels eines exakt passenden deutschen Begriffs bislang meist das Fremdwort "Restorative Justice" verwendet wird. Im Recht überhaupt, vom Familienrecht über das Arbeits- und Wirtschaftsrecht bis hin zum öffentlichen Recht (insbesondere dem Umweltrecht) ist die Bewegung der "Mediation" entscheidend, für die es bereits besondere Fortbildungsgänge an Hochschulen und bei der Anwaltschaft gibt.

Opfer und Täter sind in hohem Maße bereit, sich auf das hauptsächlich von der Staatsanwaltschaft angeregte und den Konfliktausgleichstellen überwiesene Verfahren zum Konfliktausgleich einzulassen. Nach der Auswertung der so genannten TOA-Statistik handelt es sich in mehr als 60 % aller Verfahren um Gewaltdelikte, vornehmlich Körperverletzungen, Bedrohung mit einem Verbrechen, Raub und räuberische Erpressung, Freiheitsberaubung und Nötigung. Rund 90 von je 100 Tätern und 80 von je 100 Opfern erklären sich nach Kontaktierung und gegebenenfalls Beratung zum Gespräch bereit. In rund 70 % dieser Gespräche halten die Beteiligten sozusagen bis zum Schluss durch und gelangen zu einer von beiden Seiten als gut befundenen oder zumindest als akzeptabel eingeschätzten Regelung des Konflikts bzw. der Forderungen. Die vereinbarten Leistungen werden von den Tätern regelmäßig erfüllt, wobei nicht immer eine volle Erfüllung gelingt. Als definitiv gescheitert sind nach den bisherigen Erhebungen weniger als 5 % der Fälle zu betrachten.

Wo die Taten so schwer sind, dass ein Strafbefehlsverfahren oder ein Hauptverfahren mit Hauptverhandlung unerlässlich erscheint, kann ein Täter-Opfer-Ausgleich im Erwachsenenstrafrecht auch zu einer Verurteilung mit Schuldspruch unter Absehen von Strafe bzw. zu einer Strafmilderung führen. Staatsanwaltschaft und Gericht können intensive Bemühungen um Schadenswiedergutmachung mit entsprechenden Leistungen, die der Täter erbringt, auch dann mildernd berücksichtigen, wenn das Opfer sich, wofür

---

es von Rechts und Gesellschafts wegen keine Begründung und schon gar keine Rechtfertigung zu geben braucht, nicht auf ein Konfliktregelungsverfahren einlassen will.

Die Legalbewährung der Täter fällt nach den ersten empirischen Erhebungen positiv aus; d. h. die Rückfallraten sind im Vergleich zu anderen Reaktionen bzw. strafrechtlichen Sanktionen entweder prozentual geringer, in anderen Fällen gleich hoch, bislang in keinem Fall höher.

Von der Gesamtheit der Strafverfahren aus betrachtet, die in Deutschland jährlich betrieben werden, machen alle Formen von Wiedergutmachung und Täter-Opfer-Ausgleich bisher trotz aller Entwicklung nur ein Randphänomen aus. Nach den verfügbaren Erkenntnissen sind wesentlich mehr Fälle für Wiedergutmachung oder Täter-Opfer-Ausgleich geeignet. Österreich ist im Jugendstrafrecht und im allgemeinen Strafrecht mit dem dortigen Konzept des Außergerichtlichen Tatausgleichs (ATA) bereits entschieden weiter vorangeschritten.

### **3.5 Strafaussetzung, Bewährungshilfe, Soziale Dienste der Justiz**

Die Strafaussetzung zur Bewährung ist die zweithäufigste Sanktion im allgemeinen Strafrecht. So erhielten von den im Jahr 1999 rechtskräftig verurteilten 666.000 Personen rund 80 % eine Geldstrafe, rund 14 % eine Strafaussetzung und noch rund 6 % eine unbedingte und im Normalfall zum Strafantritt im Vollzug führende Freiheitsstrafe.

Die Strafaussetzung zur Bewährung hat sich in Deutschland in der Sache zu einer Kriminalstrafe eigener Art entwickelt. Gesetzestechisch ist sie nach wie vor jedoch als Vollstreckungsmodifikation der primär verhängten Freiheitsstrafe ausgestaltet. Im Schnitt werden über zwei Drittel der Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt. Bei den kurzen Freiheitsstrafen ist die Aussetzungsquote besonders hoch. Sie lag im Jahr 1999 bei den bis zu 6-monatigen Strafen um 77 %. Aber auch bei den Strafen, die von einem Jahr bis an die Obergrenze der Aussetzungsfähigkeit von zwei Jahren reichen, setzten die Gerichte 1999 immer noch 65 % aus. Heranwachsende zwischen 18 und 21 Jahren erhielten mit 80 % ausgesetzter Strafen deutlich höhere Quoten als Erwachsene mit 68 %.

Als Bewährungsstrafe im engeren Sinne wird die Strafaussetzung in Theorie und Praxis dann bezeichnet, wenn das Gericht Auflagen und Weisungen erteilt, die für den Verurteilten während der Bewährungszeit zwischen zwei und fünf Jahren merkbare Leistungen oder Einschränkungen beinhalten. Im Jahr 1999 wurden rund 58.000 Auflagen (65 %) und rund 46.000 Weisungen (51 %) erteilt.

Die Unterstellung eines Verurteilten unter Bewährungsaufsicht und die Zuordnung zu einem Bewährungshelfer als dessen Proband oder Klient gilt nach dem Gesetz lediglich als besondere Form der Weisung, die erteilt wird, wenn dies angezeigt ist, um den Verurteilten von neuen Straftaten abzuhalten. In der Substanz ist diese so genannte Bewährungshilfe die intensivste Verkörperung einer eigenständigen, auf Spezialprävention ausgerichteten Bewährungsstrafe.

Im Jugendstrafrecht ist die Aussetzung der Jugendstrafe zur Bewährung obligatorisch mit Bewährungshilfe verbunden, im allgemeinen Strafrecht ist die Unterstellung gesetzlich die Regel, wenn eine Freiheitsstrafe von mehr als neun Monaten ausgesetzt wird und der Verurteilte noch nicht 27 Jahre alt ist.

Neben der primären Strafaussetzung gleich im Urteil ist als sekundäre Strafaussetzung die so genannte bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug möglich, bei der eine Freiheitsstrafe oder Jugendstrafe nach Teilverbüßung ausgesetzt wird. Die Unterstellung unter Bewährungshilfe folgt dann denselben Regeln.

Langfristig lässt die Anordnung von Bewährungsaufsicht einen ungebrochen steigenden Trend erkennen. Zu Ende 1999 hatten knapp 2.400 hauptamtliche Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer rund 165.000 Probanden zu betreuen. Der Zuwachs an Unterstellungen geht eindeutig auf die nach allgemeinem Strafrecht verurteilten Probanden zurück. Unter diesen haben die Gerichte wiederum im Lauf der

---

---

letzten Jahre verstärkt solche unterstellt, die aus dem Strafvollzug kommen oder vorher schon, gegebenenfalls mehrfach, unter Bewährung gestanden haben. Dies bedeutet, dass es die Bewährungshilfe deutlich mehr als in ihren Anfangszeiten in den fünfziger Jahren mit schwierigen Fällen zu tun hat. Persönliche Probleme und soziale Mängel lagern vermischen sich bei ihnen, so dass der Betreuungsaufwand hoch ist.

Die Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer haben zusammen mit den für die (vor allem abschließenden) Entscheidungen zuständigen Strafgerichten die Herausforderungen kreativ bewältigt. Als erfolgreiche Bewährung zählt, wenn die Unterstellung durch Straferlass, durch Ablauf der Bewährungszeit oder Aufhebung beendet wird. Als Misserfolg zählt der Widerruf wegen Verstößen gegen Auflagen und Weisungen oder wegen neuer Straftaten des Probanden. Im Schnitt aller Unterstellungen betrug im Jahr 1999 die so definierte Bewährungsquote rund 70 %. Kaum geringer ist die Erfolgsquote derjenigen, die Vorverurteilungen haben und außerdem schon vorher unter Bewährungshilfe standen (1999 rund 64 % gegenüber 45 % im Jahr 1965). Entgegen allen kriminologischen Erwartungen hat sich danach gerade die als "schwierig" eingeschätzte Klientel in hohem Maße "bewährt". Dies spricht nach Auffassung vieler Kriminologen dafür, dass es verantwortet werden kann zu erproben, die Obergrenze der aussetzungsfähigen Freiheitsstrafe anzuheben.

Die Bewährungshilfe wird konzeptionell zu den so genannten Sozialen Diensten der Justiz gerechnet, zusammen mit der Führungsaufsichtshilfe bei den Führungsaufsichtsstellen, der Gerichtshilfe und der Sozialarbeit bzw. Sozialpädagogik im Strafvollzug.

Die europäische Einigung stellt den ganzen Bereich vor neue Herausforderungen, vor allem auch deshalb, weil die so genannte stellvertretende Strafvollstreckung bzw. Strafverbüßung, die unter anderem auf europäischen Übereinkommen beruht und derzeit noch sparsam angewendet wird, allmählich an Gewicht gewinnen wird.

### **3.6 Strafvollzug und Maßregelvollzug**

Als Strafvollzug bezeichnet man die Art und Weise der Durchführung von freiheitsentziehenden Kriminalstrafen, und zwar von der Aufnahme des Verurteilten in die Anstalt zum so genannten Strafantritt bis zu dessen bedingter oder endgültiger Entlassung.

Zum Strafvollzug gehören demnach der Vollzug der zeitigen Freiheitsstrafe, der lebenslangen Freiheitsstrafe, des militärischen Strafarrestes und der Jugendstrafe; zum Maßregelvollzug zählen die stationären Maßregeln der Besserung und Sicherung, nämlich die Unterbringung in einem Psychiatrischen Krankenhaus, die Unterbringung in einer Erziehungsanstalt und die Sicherungsverwahrung. Der Jugendarrest hat im Jugendstrafrecht eine vergleichsweise hohe praktische Bedeutung; da er aber rechtlich nicht als Kriminalstrafe, sondern als so genanntes Zuchtmittel ausgestaltet ist, zählt der Jugendarrestvollzug dogmatisch folgerichtig nicht zum Strafvollzug.

Andere Kriminalstrafen, vordringlich Geldstrafe und Bewährungsstrafe, werden, gesetzestechnisch betrachtet, zwar vollstreckt, aber nicht vollzogen. Jedoch kann sich daraus ein Problem des Vollzuges entwickeln, wenn eine Geldstrafe nicht bezahlt wird, nicht beigetrieben werden und auch nicht durch so genannte gemeinnützige Arbeit alternativ erledigt werden kann: Dann steht die Ersatzfreiheitsstrafe an (im Jahr 1999 immerhin in über 60.000 Fällen). Bei der Bewährungsstrafe ist der Widerruf einer Strafaussetzung oder Strafrestausschließung entscheidend, dessen Umfang statistisch nicht bestimmt werden kann. Bei der Teilgruppe der rund 165.000 unter Bewährungsaufsicht stehenden Probanden gab es im zuletzt verfügbaren Berichtsjahr 1997 jedenfalls rund 13.000 Widerrufe.

Zum Stichtag Ende März 2000 befanden sich rund 51.000 rechtskräftig Bestrafte als Gefangene in Anstalten des allgemeinen Strafvollzugs, darunter 3.800 wegen Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe. Ihre

---

---

Rechte und Pflichten regeln sich nach dem Strafvollzugsgesetz von 1976. Rund 7.000 Gefangene befanden sich zur selben Zeit in Anstalten des Jugendstrafvollzugs, der sich nach dem Jugendgerichtsgesetz und ergänzenden Verwaltungsvorschriften regelt.

Die Sicherungsverwahrung als Maßregel gegen gefährliche Hangtäter wird im so genannten Justizvollzug, also unter der Verantwortung der Justizverwaltung in Anstalten des allgemeinen Vollzugs, vollzogen und ist abschließend im Strafvollzugsgesetz geregelt. Zu Ende März 2000 gab es 238 Verwahrte, was bedeutet, dass die Gerichte von dieser Sanktion durchaus zurückhaltend Gebrauch machen.

Die Maßregel der Unterbringung in einem Psychiatrischen Krankenhaus, die sich gegen als gefährlich betrachtete Zustandstäter richtet, welche ihre Tat(en) im Zustand der Schuldunfähigkeit oder verminderter Schuldfähigkeit begangen haben, wird in besonderen Kliniken oder Abteilungen von Kliniken (bzw. Maßregelvollzugsanstalten) der Länder mit Zuständigkeit der Sozial- oder Gesundheitsverwaltung vollzogen. Das Strafvollzugsgesetz bildet nur die allgemeine Grundlage des Vollzugs, auch für das gerichtliche Verfahren. Die Detailregelungen bezüglich Behandlung, Sicherheit und Ordnung, Lockerungen und anderen Maßnahmen richten sich nach Landesrecht. Grundsätzlich dasselbe gilt für die Maßregel der Unterbringung in einer Entziehungsanstalt, die sich gegen alkoholabhängige oder drogenabhängige Straftäter richtet. Ende Dezember 1999 waren rund 6.200 Personen im Maßregelvollzug außerhalb des Justizvollzuges untergebracht, davon rund 3.900 im Psychiatrischen Krankenhaus, rund 1.700 in der Entziehungsanstalt und rund 600 in der einen oder anderen Form aufgrund so genannter einstweiliger Unterbringung durch den Ermittlungsrichter oder das erkennende Strafgericht.

Unter den anderen Arten des Vollzuges hat der Untersuchungshaftvollzug besondere qualitative und quantitative Bedeutung. Im März 2000 befanden sich rund 18.000 Personen in Untersuchungshaft, davon rund 900 Jugendliche im Alter von 14-18 Jahren, rund 2.200 Heranwachsende im Alter von 18-21 Jahren und rund 15.000 Erwachsene ab 21 Jahren.

Der Justizvollzug mit Freiheitsstrafe, Jugendstrafe, Sicherungsverwahrung und Untersuchungshaft sowie anderen Haftformen (wie z. B. Abschiebehaft) wird in derzeit 220 selbständigen Anstalten verwirklicht, denen zahlreiche unselbständige Außenstellen oder andere Einrichtungen mit zum Teil spezifischen Aufgaben (wie Drogenbehandlung, Durchführung des Freigangs, Umsetzung des Übergangsvollzugs vor der Entlassung) zugeordnet sind.

Frauen sind im Strafvollzug nur gering vertreten, was im Wesentlichen auf die Art der von ihnen begangenen Straftaten zurückzuführen ist. Im März 2000 waren rund 3.500 Frauen inhaftiert (gut 4 % aller Gefangenen und Verwahrten), davon befanden sich rund 900 in Untersuchungshaft, rund 2.100 im Erwachsenenstrafvollzug, rund 200 im Jugendstrafvollzug, jedoch keine einzige in Sicherungsverwahrung. Ende 1999 befanden sich rund 330 Frauen im Maßregelvollzug des Psychiatrischen Krankenhauses bzw. der Entziehungsanstalt (gut 5 % aller Insassen).

Besondere Herausforderungen für den Vollzug stellen sich durch drogenabhängige Gefangene. Trotz der Möglichkeiten der Zurückstellung der Strafvollstreckung zugunsten einer intensiven Drogentherapie gemäß dem Betäubungsmittelgesetz (sog. "Therapie statt Strafe") geht man davon aus, dass gegenwärtig rund 30 % der Gefangenen drogenabhängig sind.

Besondere Herausforderungen für die Bediensteten stellen sich auch durch nichtdeutsche Gefangene, vor allem wegen des Sprachenproblems, aber im täglichen Umgang gerade auch dann, wenn sie aus Ländern mit von den deutschen sehr unterschiedlichen Sitten und Gebräuchen, religiösen Überzeugungen und Übungen sowie Speisevorschriften kommen, von ethnischen, politischen und anderen internen Spannungen unter den Gruppen selbst ganz abgesehen. Der Anstieg nichtdeutscher Gefangener (Ausländer und Staatenloser) war zunächst in der Untersuchungshaft besonders deutlich bemerkbar, jedoch folgt der Strafvollzug bis zu einem gewissen Grad nach der Natur der Sache allmählich nach. 1999 machten die

---

Nichtdeutschen in den Anstalten der alten Länder rund 26 % aus, in den Anstalten der neuen Länder rund 10 %.

Insgesamt wird der Vollzug derzeit erneut, wie zuletzt zwischen Anfang und Mitte der achtziger Jahre, durch erhebliche Überbelegung belastet. In der Praxis können Organisationsprobleme bereits bei einer Auslastung in Höhe von 80 % der amtlich festgelegten Kapazität (sog. Belegungsfähigkeit) auftreten. Im März 2000 betrug die Auslastung mit einer einzigen Ausnahme in allen Ländern aber über 100 %, mit Spitzenwerten über 120 %.

Das Strafvollzugsgesetz baut auf der Leitidee des Behandlungsvollzuges auf. Auch wenn die Lage sich seit Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 1977 deutlich verändert hat, auch durch andere als die gerade genannten Faktoren, und die Umsetzung der Gestaltungsgrundsätze und einzelnen Vorschriften viel schwieriger als früher geworden ist, besteht kein durchgreifender Anlass, den Behandlungsvollzug aufzugeben.

Die Lockerungen des Vollzugs, namentlich Ausgang, Freigang und Urlaub, haben sich als integraler Teil des Behandlungskonzeptes entgegen verbreiteten Einschätzungen bewährt. Versagerquoten bewegen sich in der Regel zwischen 1 % und 3 % und betreffen vor allem die nicht rechtzeitige Rückkehr oder den Verstoß gegen Auflagen und Weisungen. Straftaten während Lockerungen gehören zu den statistisch sehr seltenen Ausnahmen, müssen aber wegen des Sicherungsauftrags des Vollzuges dennoch in jedem Fall ernst genommen werden und Anlass zur Überprüfung der Lockerungskriterien sein.

Die Behandlung im Vollzug enthält ferner neben Maßnahmen wie Schulausbildung, Erwachsenenbildung, Berufsausbildung und Fortbildung auch lebenspraktische Elemente wie das Soziale Training. In besonderen Fällen kommt Therapie im engeren Sinne in Betracht.

Die Sozialtherapeutischen Anstalten stellen eine besonders bedeutsame Form des Therapieangebotes dar. Das Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten von 1998 hat ihre Bedeutung noch erhöht. Die derzeit verfügbare Zahl von rund 1.000 Plätzen wird dem akuten und erst recht dem zu erwartenden Bedarf noch nicht gerecht, so dass auf die Länder erhebliche Anforderungen zukommen.

In Umsetzung eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts wurde die Entlohnung der Arbeit der Gefangenen seit Ende 2000 neu geregelt.

### **3.7 Entlassung aus dem Vollzug und Straftatlassenhilfe**

Im Strafvollzugsgesetz dienen zahlreiche Einzelregelungen dem Ziel, die Gefangenen so früh wie möglich auf die Entlassung aus der Anstalt und auf die Eingliederung bzw. Wiedereingliederung in die Gesellschaft vorzubereiten.

Das Vollzugsziel der Resozialisierung, äußerlich gekennzeichnet durch ein Leben ohne Straftaten, bezieht sich nicht nur auf den Gefangenen, auch wenn es in der Formulierung auf sie zugeschnitten ist. Vielmehr liegt Resozialisierung im ureigenen Interesse von Staat und Gesellschaft, da weitere Schäden durch Kriminalität vermindert bis verhindert werden. Mit Blick auf die Bürger kann man pointiert formulieren, dass Straftatenfreiheit bei einem Entlassenen auch effektiven Opferschutz bedeutet.

Auch im modernen Behandlungsvollzug gibt es freilich Gefangene, die faktisch nicht oder jedenfalls nicht auf kurze Frist der Resozialisierung zugänglich sind. Das Strafvollzugsgesetz trägt diesem Umstand angemessen Rechnung, bereits durch die generelle Regelung, dass der Vollzug der Freiheitsstrafe auch dazu dient, die Allgemeinheit vor neuen Straftaten der Gefangenen während der Strafverbüßung zu schützen.

---

Vor allem für Gefangene, die zu langen Freiheitsstrafen verurteilt wurden, ist die bedingte Entlassung aus dem Vollzug nach einer Teilverbüßungszeit für die Resozialisierung wichtig. Diese Strafrestausssetzung zur Bewährung ist ein wesentliches Instrument moderner Kriminalpolitik, namentlich dann, wenn die vorzeitig Entlassenen unter Bewährungsaufsicht gestellt werden. Dasselbe gilt für die Aussetzung der Unterbringung bei Maßregeln der Besserung und Sicherung, also der Sicherungsverwahrung, dem Psychiatrischen Krankenhaus und der Entziehungsanstalt.

Seit 1998 wird im Strafgesetzbuch bei der Regelung der bedingten Entlassung, die den Strafvollstreckungskammern beim Landgericht obliegt, die Beachtung des Sicherheitsinteresses der Bevölkerung ausdrücklich hervorgehoben.

Normalerweise sind so genannte Vollverbüßer, also Gefangene, die eine Freiheitsstrafe oder Jugendstrafe voll abgeleistet haben, gegebenenfalls unter Anrechnung von Untersuchungshaft oder anderen Haftformen aus Anlass der Verfolgung der Tat, wegen derer sie verurteilt wurden, nach Entlassung aus der Anstalt freie Bürger, weil ihre Schuld verbüßt ist. Jedoch sieht das Gesetz vor, dass Vollverbüßer mit höheren Strafen einer Kontrolle in Freiheit unterworfen werden, weil sie als in erhöhtem Maße gefährdet gelten, wieder rückfällig zu werden und fremde Rechtsgüter nicht unerheblich zu schädigen. Die Kontrolle geschieht im Wege der ambulanten Maßregel der Führungsaufsicht. Sie tritt automatisch mit Entlassung aus einer mindestens zweijährigen Freiheitsstrafe oder Jugendstrafe ein. Seit dem Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten genügt in diesen Fällen bereits die Verbüßung einer einjährigen Strafe. Genaue Zahlen stehen nicht zur Verfügung, auch keine neueren Angaben über Führungsaufsicht insgesamt, die neben der Vollverbüßung auch aus anderen Gründen verhängt oder von Gesetzes wegen automatisch eintreten kann. Schätzungsweise dürfte es derzeit an einem beliebigen Stichtag zwischen mindestens 15.000 und weniger als 20.000 Führungsaufsichtsprobanden geben.

Strafentlassenenhilfe ist eine komplexe Aufgabe der Reintegration von Straftätern in die Gesellschaft und ihrer möglichst weitgehenden Rehabilitation. Sie wird erst seit wenigen Jahrzehnten als unmittelbare Aufgabe des Staates verstanden. Soweit die Justiz betroffen ist, übernehmen Sozialarbeiter bei den Justizvollzugsanstalten, Bewährungshelfer, Führungsaufsichtshelfer und Gerichtshelfer entsprechende Funktionen im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeit bzw. ihres Aufgabenprofils mit, soweit sich dies im Einzelfall anbietet oder aufdrängt. Die Sozial- und Arbeitsverwaltung verfügt über ergänzende Unterstützungs- und Förderungsmöglichkeiten, die zum Teil schon während der Strafverbüßungszeit vorbereitet oder in den ersten Schritten auch verwirklicht werden. Im Jugendstrafrecht fallen der bei den Kommunen angesiedelten Jugendgerichtshilfe entsprechende Aufgaben zu.

Seit Beginn des 19. Jahrhunderts spielen private Vereinigungen und Verbände der Straffälligenhilfe, unter dieser oder auch unter anderen Bezeichnungen (wie Bewährungshilfe, Soziale Strafrechtspflege, Freie Hilfe) eine tragende Rolle in der Strafentlassenenhilfe. Ohne dieses Angebot könnte der aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes abzuleitende Resozialisierungsauftrag kaum auch nur in Ansätzen adäquat verwirklicht werden. Daher verdienen die Vereinigungen und Verbände der Straffälligenhilfe entschiedene Unterstützung. Dies gilt erst recht, wenn man ihre Aufgaben unter dem Gesichtspunkt der tertiären Kriminalprävention betrachtet. Straffälligenhilfe und Opferhilfe ergänzen einander und stehen nicht im Gegensatz zueinander.

### **3.8 Rückfallstatistik**

Strafe ist kein Selbstzweck. Die Eingriffe des Strafrechts sind nach Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs nur gerechtfertigt, "wenn sie sich zugleich als notwendiges Mittel zur Erfüllung der präventiven Schutzaufgabe des Strafrechts" erweisen.

---

---

Entsprechend der Zielsetzung des Strafrechts, das friedliche Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger zu schützen und den Rechtsfrieden zu sichern, ist vor allem das Maß an Legalbewährung ein wichtiges Kriterium der Erfolgskontrolle. Legalbewährung kann freilich ebenso wenig wie Rückfälligkeit vollständig gemessen werden; viele Taten bleiben im Dunkelfeld. In der Regel bleibt deshalb die (spezialpräventive) Erfolgskontrolle auf die Messung der erneuten Verurteilung beschränkt.

Das gegenwärtige System der Strafrechtspflegestatistiken gibt, obwohl dies schon seit mehr als einem Jahrhundert gefordert worden ist, keinen Aufschluss über die Legalbewährung. Es ist eine Buchhaltung ohne Bilanz. Nur durch die Einbeziehung von Daten zur Rückfälligkeit und die Überprüfung der tatsächlichen Wirkung der verhängten Sanktionen können die für eine aufgeklärte Kriminalpolitik benötigten Orientierungsdaten verfügbar gemacht werden.

Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz wird deshalb derzeit eine Machbarkeitsstudie für eine Rückfallstatistik durchgeführt. Grundlage hierfür bildet der Datenbestand des Bundeszentralregisters (BZR). Eine für die Bezugsjahre 1980 bis 1984 erstellte Rückfallstatistik beschränkte sich auf freiheitsentziehende Sanktionen als Bezugsentscheidungen. In der inzwischen neu konzipierten Rückfallstatistik werden nunmehr sämtliche strafgerichtlichen Verurteilungen sowie alle Eintragungen im Erziehungsregister berücksichtigt. An der Auswertung der Daten des Bundeszentralregisters für das Bezugsjahr 1994 wird derzeit gearbeitet.

Die Aussagemöglichkeiten dieser Rückfallstatistik bewegen sich damit freilich im Rahmen der durch die Erfassungskriterien, die Vollständigkeit und Gültigkeit dieser Daten gesetzten Grenzen. Innerhalb dieser Grenzen kann mit – soweit möglich – quasi-experimentellen Vergleichen die Wirksamkeit der Sanktionen überprüft werden. Damit könnten Gesetzgebung wie Rechtspraxis wichtige Anhaltspunkte für den rationalen Einsatz strafrechtlicher Reaktionen an die Hand gegeben werden.

Von einer periodischen, auf der Grundlage von BZR-Daten erstellten Rückfallstatistik können Aussagen erwartet werden, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung deliktsspezifischer Rückfallraten, der Art und des Ausmaßes von Rückfälligkeit in Abhängigkeit von Sanktionsart und -höhe, des Bestraftenanteils junger Menschen sowie der Mehrfachauffälligkeit der registrierten Straftäter. Schon diese deskriptiven Daten sind für eine folgenorientierte Kriminalpolitik unerlässlich. Eine periodische Rückfallstatistik erlaubt darüber hinaus die Beobachtung der Entwicklung dieser Anteile.

Auch wenn die Querschnittsdaten dieser Rückfallstatistik wichtige kriminalpolitische Fragen zu beantworten erlauben, so gibt es doch noch zusätzliche Erkenntnisinteressen, z. B. bezüglich der Fortsetzung oder dem Abbruch krimineller Karrieren oder der Bestraftenanteile von Erwachsenen. Hierzu sind Längsschnittdaten erforderlich, wie sie nur durch Kohortenuntersuchungen gewonnen werden können. Mittelfristig sollte deshalb die Rückfallstatistik durch den Aufbau von Kohortendaten auf der Grundlage der amtlichen Datensammlungen ergänzt werden.

#### **4 Kriminalprävention**

Kriminalprävention widmet sich der Vorbeugung und Verhütung von Straftaten. Bislang gibt es keinen klaren und eng umgrenzten Begriff von Kriminalprävention. Er wird sich wegen der theoretischen und praktischen Komplexität der Materie wohl auch künftig nicht entwickeln lassen.

Derzeit wird zwischen primärer (an die Allgemeinheit gerichteter), sekundärer (auf gefährdete Personengruppen oder die Reduktion von Tatgelegenheiten ausgerichteter) und tertiärer (auf bereits straffällig gewordene Personen abzielende) Prävention unterschieden.

Zwar wurde in Deutschland schon des längeren durchweg die Bedeutung von Kriminalprävention für Kriminalpolitik und praktische Strafverfolgung sowie für den Umgang mit Gefährdeten und die Behandlung von Straftätern hervorgehoben. Aber die konkrete Umsetzung wurde im Vergleich zu anderen Staa-

---



---

ten, namentlich in Skandinavien, eher vernachlässigt. Seit den achtziger Jahren setzten neuere Entwicklungen auf dem Weg zu einer praxisorientierten aktiven Kriminalprävention ein. Die ersten Gremien, die ausdrücklich diesem Ziel dienen (Kriminalpräventive Räte), gibt es seit Anfang der neunziger Jahre.

Weil sich nach kriminalistisch-kriminologischen Erfahrungen und Untersuchungen ein Großteil der alltäglichen Kriminalität auf örtlicher Ebene abspielt, nicht bloß was die Taten, sondern auch was das Lebensumfeld von Tätern und Opfern betrifft, beanspruchen Konzepte der gemeinwesenorientierten Prävention, heutzutage üblicherweise unter dem Begriff der Kommunalen Kriminalprävention zusammengefasst, besondere Aufmerksamkeit. Kommunale Kriminalprävention widmet sich nicht nur der Verringerung oder (im besonders erfolgreichen Fall) der Verhinderung von Kriminalität als eines "tatsächlichen" Geschehens. Vielmehr hat sie auch wichtige Aufgaben bei der Verringerung der Kriminalitätsfurcht, welche geeignet ist, die Lebensqualität von einzelnen Menschen zu beeinträchtigen, gegebenenfalls sogar der Bewohner oder Nutzer von ganzen Wohngebieten oder Stadtvierteln.

Inzwischen gehört es zum gesicherten Wissen, dass Kriminalitätsfurcht auch durch Bedingungen gefördert wird, die scheinbar objektiv gar nichts mit manifester Kriminalität zu tun haben. Die in den USA entwickelte und auch hierzulande inzwischen viel zitierte "Broken Windows Theory" (wörtlich übersetzt: Theorie der zerstörten Fensterscheiben) lenkt den Blick von Praxis, Politik und Wissenschaft im Ansatz zutreffend auf den Umstand, dass Verwahrlosungserscheinungen im öffentlichen Raum bzw. anhaltende Belästigungen von den Bürgerinnen und Bürgern als äußeres Zeichen für dahinter liegende Kriminalitätsgefahren oder Kriminalitätsphänomene betrachtet werden. Mangelnde Reaktionen der Behörden können im Ergebnis zu breiterem Vertrauensverlust in die Gültigkeit des Rechts und der Gewährleistung von Innerer Sicherheit beitragen. Jedoch werden die Zusammenhänge vielfach unzutrefflich vereinfacht beschrieben.

Zur Einbindung der Polizei in partnerschaftliche Kommunale Kriminalprävention eignen sich nach ausländischen Erfahrungen besonders Modelle der so genannten problemorientierten oder auch gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit. Inzwischen finden sich in Deutschland unter dem Stichwort "bürgernahe Polizeiarbeit" hierzu zahlreiche Ansätze. Der demgegenüber breiter bekannt gewordene Null-Toleranz-Ansatz ("zero tolerance approach"), mit dem sich vor allem Bürgermeister und Polizeipräsidenten von New York profiliert haben, wird selbst in den USA nur selten angewendet und im Übrigen heftig kritisiert. Abgesehen davon ist das Gesamtkonzept erheblich differenzierter als es den Anschein hat: Die Repression schon und gerade gegenüber Ordnungsstörungen im öffentlichen Raum und kleineren Straftaten wird verbunden mit Stadt- und Wohnviertelsanierungsplänen, besonderen lokal erfahrenen Gerichten und Hilfen für bedürftige Straftäter, um nur ein paar Stichworte zu nennen.

Die inzwischen auch in Deutschland vielgestaltige Landschaft der angewandten Kriminalprävention wird seit 1997 von verschiedenen Behörden und Einrichtungen arbeitsteilig dokumentiert und kann in Teilen bereits über das Internet (so etwa auf der Internetseite des Bundeskriminalamtes) recherchiert werden. Es gibt bereits eine Reihe von bundesweit tätigen Einrichtungen zur Förderung der Kriminalprävention. Bund und Länder setzten mit der Gründung des Deutschen Forums für Kriminalprävention (DFK) ein neues Zeichen für die Betonung der Idee der ressortübergreifenden und gesamtgesellschaftlich ausgerichteten Prävention.

Derzeit findet eine systematische Evaluation von kriminalpräventiven Maßnahmen, Projekten und Initiativen in Deutschland so gut wie nicht statt. Sie ist aber auf Dauer, wie bei allen kriminalpolitischen Reaktionen, entschieden zu fordern, um einen tatsächlichen Fortschritt in diesem komplexen Feld auf gesicherter Grundlage zu erreichen.

---

## **5 Jugendliche als Opfer und Täter: Wissenschaftliche Befunde unter besonderer Berücksichtigung der KFN-Schülerbefragung zur Jugendgewalt**

In den neunziger Jahren ist die Jugendkriminalität, insbesondere die Gewaltkriminalität Jugendlicher und Heranwachsender, intensiv debattiert und mit Sorge betrachtet worden. Hintergrund dessen war deren quantitative Zunahme seit etwa der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Daran anknüpfend wurden im politischen Bereich mehrfach Forderungen nach einer Verschärfung jugendstrafrechtlicher Sanktionen erhoben, z. B. nach Herabsetzung des Strafmündigkeitsalters, nach der Behandlung Heranwachsender im Regelfall als Erwachsene im strafrechtlichen Sinne oder nach der (Wieder)Einführung geschlossener Unterbringung für strafunmündige Kinder.

Derartige Forderungen stehen im Gegensatz zu den Ergebnissen einer Vielzahl jugendkriminologischer Forschungsarbeiten. Diese zeigen national wie international, dass die weit überwiegende Mehrheit junger Menschen im Laufe ihrer Jugendzeit vorübergehend mit geringfügigen strafrechtlichen Normverstößen auffällig wird, ohne dass sich daraus längerfristige kriminelle Karrieren entwickeln. Die Gewaltkriminalität Jugendlicher, die speziellen Anlass zur Sorge zu bieten schien, macht zudem nur einen sehr geringen Anteil von etwa drei Prozent aller von Jugendlichen begangenen Straftaten aus. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung beschränkt sich diese Gewaltkriminalität junger Menschen zudem weitgehend auf Auseinandersetzungen unter etwa Gleichaltrigen. Ferner liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass sich in den letzten Jahren deren Sichtbarkeit aufgrund gestiegener Anzeigequoten erhöht hat. Schließlich sind, was unter kriminalpräventiven Gesichtspunkten bedeutsam ist, unter Einbeziehung der von Erwachsenen verübten Gewalt junge Menschen, was oft verkannt wird, häufiger Opfer als Täter.

Die These, über eine Verschärfung jugendstrafrechtlicher Sanktionen zu einer Reduzierung jugendlicher Delinquenz im Wege der Abschreckung beitragen zu können, konnte empirisch nicht bestätigt werden. Auch die Annahme, dass verschärfte und vermehrte Sanktionen individuell spezialpräventiv wirken und ein Abgleiten in kriminelle Karrieren verhindern würden, konnte bislang empirisch nicht belegt werden. Auf der anderen Seite sind negative Folgen der Inhaftierung (insbesondere Verlust sozialer Bindungen, Stigmatisierung, Lernen von "erfahrenen" Mitgefangenen) hinlänglich bekannt. Die Tatsache des überwiegend bagatellhaften und als vorübergehende Episode zu kennzeichnenden Charakters jugendlicher Delinquenz, die als entwicklungstypische Verhaltensweise ubiquitär und im statistischen Sinne normal sowie in den meisten Fällen auf einen begrenzten biographischen Übergangszeitraum beschränkt ist, gehört zum gesicherten Erkenntnisstand der jugendstrafrechtlichen und kriminologischen Wissenschaft. Damit im Einklang stehend ist nach den Erkenntnissen der empirischen Sanktionsforschung der Anteil der informell, d. h. ohne förmliche gerichtliche Entscheidung erledigten Verfahren in den vergangenen Jahrzehnten erheblich ausgeweitet worden.

Es ist allerdings auch zu konstatieren, dass ein kleiner Teil derjenigen jungen Menschen, die strafrechtlich in Erscheinung treten, massiv auffällig wird. Von denen gerät ebenfalls nur ein Teil langfristig in eine kriminelle Karriere. Diese kleine Gruppe weist sowohl im Hinblick auf individuelle Dispositionen als auch bezogen auf soziale Rahmenbedingungen des Aufwachsens zahlreiche Belastungen auf, deren Reduzierung in präventiver Hinsicht eine wichtige Aufgabe wäre. Gerade diese Aufgabe kann jedoch nach dem gegenwärtigen Wissensstand mit den traditionellen Mitteln des Strafrechts nicht angemessen geleistet werden. Nötig sind hier vielmehr auf die jeweilige Risikokonstellationen und Belastungen ausgerichtete präventive und helfende Interventionen, deren wesentliche Voraussetzung stets die Herstellung einer von Annahme und Respekt gekennzeichneten, Zukunftsperspektiven eröffnenden Beziehung ist.

### *Kinder und Jugendliche als Opfer*

Über Opfer enthält die Polizeiliche Kriminalstatistik nur begrenzte Informationen. Diese beziehen sich vor allem auf Gewaltdelikte, hier wiederum jedoch mit der Einschränkung, dass Delikte im innerfamiliären Bereich, die für junge Menschen besonders relevant sind, kaum zur Anzeige gelangen. Im Verlauf der

---

letzten 15 Jahre ist polizeilich ein Anstieg der Opfer von Gewaltkriminalität zu konstatieren, der primär zulasten von Jugendlichen und Heranwachsenden gegangen ist, während bei den Erwachsenen nur moderate Veränderungen zu verzeichnen waren. So wurden Mitte der achtziger Jahre in den alten Ländern etwa 260 Gewaltopfer je 100.000 Jugendliche polizeilich registriert. 1999 war die Zahl auf 930 Gewaltopfer je 100.000 Jugendlichen angestiegen, hatte sich also mehr als verdreifacht. Bei den Heranwachsenden 18- bis 21-Jährigen stiegen die Gewaltopferziffern in derselben Zeit von 420 auf 950.

Innerhalb der polizeilichen Kategorie der Gewaltkriminalität bilden die Raubdelikte und die gefährlichen und schweren Körperverletzungen die beiden quantitativ bedeutsamsten Gruppen. Während bei den Raubdelikten gegen junge Menschen seit 1997 Rückgänge der Opferzahlen festzustellen sind, ist dies bei den qualifizierten Körperverletzungsdelikten nicht der Fall, was aber vermutlich mit vermehrter Registrierung aufgrund der Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen zu erklären ist. Wichtig ist jedoch, dass bei den besonders gravierenden Delikten, die medienrelevant sind und auch Anlass für Befürchtungen sein können, keine Anstiege zu registrieren sind. So sind die Opferziffern bei den vorsätzlichen Tötungsdelikten gegen Jugendliche und Heranwachsende seit Mitte der achtziger Jahre weitgehend konstant: Die Opferziffern der Kinder haben fast um die Hälfte abgenommen. Beachtung verdient insbesondere, dass vollendete Sexualmorde an Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden seit Anfang der siebziger Jahre um etwa zwei Drittel zurückgegangen sind.

Ergebnisse aus aktuellen Dunkelfeldbefragungen, die durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) in den Jahren 1998 und 2000 durchgeführt wurden, zeigen weiter, dass dann, wenn innerfamiliäre Vorfälle aus der Betrachtung ausgenommen werden, der weit überwiegende Teil jugendlicher Gewaltopfer von etwa gleichaltrigen, zumeist männlichen Tätern betroffen war. Mit Ausnahme sexueller Gewaltdelikte, von denen weibliche Jugendliche weit häufiger betroffen sind als männliche, gilt für alle anderen Gewaltformen, dass nicht nur die Täter, sondern auch die Opfer zum größten Teil männlichen Geschlechts sind. Die Täter von Raub, Erpressung und Körperverletzungen gegenüber jungen Menschen sind zumeist selbst Jugendliche und Heranwachsende, die mehrheitlich aus Gruppen heraus handeln. Gleichaltrigengruppen spielen auch nach den Ergebnissen aus den Dunkelfeldforschungen eine wesentliche Rolle im Leben junger Menschen, die nicht alleine unter dem Gesichtspunkt von Kriminalität und Abweichung betrachtet werden sollten. Die Entwicklung von Autonomie, die Etablierung einer Geschlechtsidentität, die Auseinandersetzung mit Normen und Werten unserer Gesellschaft, aber auch die Entwicklung von Freundschaften und die Herstellung eines sozialen Netzes, das Gemeinschaftsgefühl und Unterstützung vermitteln kann, all dies sind wichtige Funktionen der Gleichaltrigengruppen. Ergebnisse der Schülerbefragungen zeigen dazu, dass über 70 % der Jugendlichen einer festen Gleichaltrigengruppe angehört, die sich zu mehr als Dreiviertel täglich oder zumindest wöchentlich treffen. Zwar sind Jugendliche in Gleichaltrigengruppen etwas häufiger delinquent als junge Menschen, die sich nicht in solchen Gruppen befinden. Eine differenzierende Betrachtung der Aktivitäten dieser Gruppen zeigt, dass nur etwa 6 % der Jugendlichen sich in Gleichaltrigengruppen befinden, bei denen abweichendes Verhalten und Gewalt ein wesentliches Merkmal der Gruppenaktivitäten darstellt. Diese kleine Gruppe ist für mehr als die Hälfte aller von den Jugendlichen berichteten Gewaltdelikten verantwortlich, während über 40 % der jungen Menschen sich in Gruppen befinden, deren Aktivitäten nicht durch deviantes Verhalten geprägt sind.

Im Hinblick auf die Interpretation der Hellfelddaten der Polizei ist wesentlich, dass mehr als 80 % der Gewaltvorfälle von den Opfern nicht angezeigt werden. Dies eröffnet erhebliche Spielräume für Veränderungen des Anzeigeverhaltens und damit auch des Wandels der Sichtbarkeit jugendlicher Gewaltkriminalität in den Hellfeldstatistiken. Ein Vergleich der im Abstand von zwei Jahren in vier bundesdeutschen Großstädten wiederholt durchgeführten Schülerbefragungen zeigt dazu allerdings, dass die Anzeigebereitschaft jugendlicher Opfer zugenommen hat.

---

---

Ferner ist festzustellen, dass fast zwei Drittel der Gewaltvorfälle zwischen jungen Menschen geschehen, die verschiedenen ethnischen Gruppen angehören. Dieser Befund hatte sich auch in Hellfeldanalysen staatsanwaltlicher Akten bestätigt. Dort war ferner zu konstatieren, dass die Quote solcher Delikte zwischen verschiedenen Ethnien seit Anfang der neunziger Jahre deutlich angestiegen ist. Beachtet man weiter, dass die Dunkelfeldbefragungen von Schülern wiederholt festgestellt haben, dass solche Konstellationen, in denen Täter und Opfer verschiedenen ethnischen Gruppen angehören, auch vermehrt angezeigt werden, so weist das, im Einklang mit den Feststellungen zu einer wachsenden Anzeigebereitschaft, in die Richtung, dass zumindest ein Teil des beobachtbaren Zuwachses der Jugendgewaltkriminalität in den neunziger Jahren auf eine erhöhte Sichtbarkeit derartiger Vorfälle im Hellfeld zurückgeführt werden kann.

Ein wesentlicher Kontext der Opfererfahrung junger Menschen ist der soziale Raum der Familie. Zwar weisen eine Reihe von Studien aus den achtziger und neunziger Jahren darauf hin, dass die Akzeptanz von Gewalt als Mittel der Erziehung rückläufig ist. Dies zeigt sich auch darin, dass zwischen 1997 und 1999 die Raten der jugendlichen Opfer elterlicher Gewalt etwas zurückgegangen sind. Gleichwohl sind auch unter den Jugendlichen im Jahre 2000 immer noch 9 % zu finden, die als Kinder von ihren Eltern körperlich misshandelt wurden. Weitere 13 % wurden in ihrer Kindheit massiv körperlich gezüchtigt, womit mehr als ein Fünftel der Jugendlichen schwere Formen körperlicher Gewalt in der Kindheit seitens ihrer Eltern erlitten hatten. Etwa 10 % der Jugendlichen gaben an, 1999 derartige Formen schwerer Züchtigung oder Misshandlung seitens ihrer Eltern erlitten zu haben.

Es zeigte sich weiter, dass solche Gewalt im Fall wirtschaftlicher und sozialer Belastungen, wie beispielsweise bei Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit, gehäuft auftritt und in den unteren sozialen Schichten bedeutend stärker verbreitet ist. In Familien, in denen die Beziehung der Eltern untereinander von Gewalt gekennzeichnet ist, kommt es gleichfalls häufig dazu, dass Jugendliche zu Gewaltopfern ihrer Eltern werden. Junge Zuwanderer, deren Familien besonders stark von wirtschaftlichen Nachteilen betroffen sind, werden etwa zwei bis drei Mal so oft Opfer elterlicher Gewalt wie einheimische deutsche Jugendliche.

Neben den unmittelbaren Beeinträchtigungen und Schmerzen hat innerfamiliäre Gewalt gegen junge Menschen auch langfristige Folgen. Sie beeinflusst die Art und Weise, mit der Menschen ihre soziale Umgebung und sich selbst wahrnehmen, negativ und verhindert die Entwicklung sozialer Kompetenzen, insbesondere der Fähigkeiten, Konflikte ohne Gewaltanwendung zu regulieren. Die Entwicklung gewaltbefürwortender Einstellungen wird wahrscheinlicher und auch das Risiko, dass die Betroffenen Opfer später auch ihrerseits aktiv Gewalt anwenden, wird nach den Befunden zahlreicher Studien deutlich erhöht. Ferner zeigt sich, dass Jugendliche aus Familien, in denen es zu Gewalt gekommen ist, sich gehäuft in stark devianten und gewaltbereiten Gleichaltrigengruppen befinden. Im Zusammenhang mit dem Thema Jugend und Gewalt ist die Viktimisierung junger Menschen durch innerfamiliäre Gewalt qualitativ wie quantitativ eines der bedeutsamsten Phänomene, das in den Hellfeldstatistiken der Polizei und der Gerichte kaum aufscheint. Deren Reduzierung sollte angesichts ihrer negativen Wirkungen auf die Opfer ein wichtiger Baustein von Maßnahmen der Prävention von Jugendgewalt sein.

#### *Kinder und Jugendliche als Täter*

Im Hinblick auf die aktive Delinquenz junger Menschen zeigen die polizeilichen Statistiken, dass Jugendliche und Heranwachsende wesentlich häufiger mit strafrechtlich relevantem Verhalten auffallen, als das für Erwachsene gilt. So wurden Jugendliche und Heranwachsende – bezogen auf 100.000 der jeweiligen Altersgruppe – 1999 zwei bis drei Mal so häufig als Tatverdächtige registriert wie Erwachsene. Seit Mitte der neunziger Jahre ist auch die Belastungszahl der Kinder höher als die der Erwachsenen. Eine genauere Betrachtung der registrierten Delikte, ihres Schweregrades und ihrer justiziellen Behandlung relativiert diese Aussage jedoch erheblich. Zum ersten ist dieser Befund einer höheren Kriminalitätsbe-

---

---

lastung junger Menschen nicht neu. Seit der Führung von Kriminalstatistiken im Jahr 1882 in Deutschland zeigt sich, dass die altersabhängige Häufigkeit von strafbaren Handlungen in jungen Jahren zunächst recht steil ansteigt, bei den Heranwachsenden und Jungerwachsenen ihren Gipfel erreicht und danach wieder stark abfällt. Vorliegende Dunkelfeldbefunde zeigen im Übrigen immer wieder, dass die bagatellhafte, gelegentliche Delinquenz junger Menschen ein sehr weit verbreitetes, insoweit statistisch "normales" Phänomen darstellt, das sich in allen sozialen Schichten findet. Die aktuellen Ergebnisse aus den Schülerbefragungen des Jahres 2000 zeigen beispielsweise, dass etwa zwei Drittel der Jugendlichen in den letzten 12 Monaten nach eigenen Angaben mindestens ein Mal eine delinquente Handlung begangen hat, zumeist bagatellhafte Eigentumsdelikte. Qualifizierte Diebstahlsdelikte wie Einbruch oder der Aufbruch eines Kraftfahrzeugs waren demgegenüber mit zwei bis vier Prozent Tätern deutlich seltener. Schwerwiegendere Gewalttaten wie Raub, Erpressung oder die Bedrohung mit Waffen sind gleichfalls selten. Die Täterraten liegen hier zwischen einem und drei Prozent. Das häufigste personale Gewaltdelikt ist nach diesen Dunkelfelderkenntnissen die einfache Körperverletzung, die von etwa einem Siebtel der Jugendlichen begangen wurde.

Auch im Hellfeld handelt es sich bei den von jungen Menschen verübten Delikten weitaus überwiegend um Eigentums- und Vermögensdelikte. 86 % der Kinder und zwei Drittel der Jugendlichen wurden wegen Diebstahls oder Sachbeschädigung registriert. Bei mehr als der Hälfte aller Tatverdächtigen unter 14 Jahren und bei einem knappen Drittel der Jugendlichen war Ladendiebstahl Anlass ihrer polizeilichen Registrierung. Dementsprechend handelt es sich bei der polizeilich registrierten Kriminalität Jugendlicher und Heranwachsender überwiegend um Straftatbestände, die – im Vergleich zur Erwachsenenkriminalität – weniger schwer sind. Außerdem zeigt sich: Von Kindern und Jugendlichen begangene Raub- oder Betrugsdelikte liegen zu mehr als 50 % im Bagatellbereich eines Schadens von unter 25 DM. Bei Erwachsenen ab dem Alter von 21 ist das nur bei etwa einem Fünftel bis einem Drittel der Delikte der Fall. Auf der anderen Seite werden Schäden von über 1.000 DM von Kindern und Jugendlichen höchst selten verursacht. Insofern gehen Straftaten, die mit einem hohen Maß von Sozialschädlichkeit verbunden sind, eher von Erwachsenen aus. Aufgrund der geringeren Tatschwere der Kriminalität junger Menschen kommt es bei ihnen auch erheblich seltener als bei den Erwachsenen zu einer Anklage oder förmlichen Verurteilung. 1998 kamen auf 100 tatverdächtige Jugendliche 20 Verurteilte, bei den Heranwachsenden waren es 30 und bei den Erwachsenen 35. Dementsprechend weisen bei Zugrundelegung der Verurteiltenquoten die Jugendlichen und Heranwachsenden niedrigere Belastungszahlen auf als die Jungerwachsenen.

Hinsichtlich der Kinderdelinquenz, die immer wieder auch in den Medien durch Berichte über relative Steigerungsraten in den Mittelpunkt gestellt wird, ist zudem zu beachten, dass diese in erheblichem Maße von Veränderungen der Kontrolldichte abhängig ist. Dies gilt insbesondere für den Ladendiebstahl, dessen Entdeckung in der Regel von der Intensität der durchgeführten Kontrollen bestimmt wird. Da bei den Kindern, noch stärker als bei Jugendlichen, der Ladendiebstahl das dominierende Delikt darstellt, welches 1999 etwa drei Fünftel der Kinderdelinquenz ausmachte, sind die polizeilichen Daten zur Kinderdelinquenz sehr selektiv. Zudem betraf der polizeilich registrierte Ladendiebstahl von Kindern zu mehr als Dreiviertel Fälle mit Schäden von unter 25 DM. Die Quote der Kinder, die wegen einer Gewalttat polizeilich registriert wurden, ist extrem klein. Auf diesem niedrigen Niveau hat sie sich in den alten Ländern seit 1984 von 0,05 % auf 0,19 % erhöht.

Die polizeilich registrierte Kriminalitätsbelastung Jugendlicher und Heranwachsender hat sich in den alten Ländern seit Mitte der achtziger Jahre fast verdoppelt. Die Zahl der Verurteilten ist dagegen in beiden Altersgruppen in weit geringerem Maß angewachsen. Dies hängt damit zusammen, dass leichtere Delikte von jungen Menschen weit stärker angestiegen sind und die Justiz vermehrt Verfahren einstellt.

---

---

Der Anstieg der polizeilich registrierten Gewaltbelastung von Jugendlichen und Heranwachsenden, der von der Mitte der achtziger Jahre bis 1997 zu beobachten war, bedeutete, dass bei Tatverdächtigen wie auch bei Opfern zunehmend auch jüngere Personen registriert wurden. Gleichzeitig hat jedoch auch die von der Polizei festgestellte Schadenshöhe bei Raubdelikten bei den Tatverdächtigen dieser Altersgruppe abgenommen. Aktenanalysen aufgeklärter Fälle belegen gleichfalls einen Rückgang des durchschnittlichen Schweregrades der Gewaltdelikte Jugendlicher und Heranwachsender. Neben stark sinkenden Schadenssummen, einem Rückgang der Anteile von bewaffneten Tätern und abnehmenden Quoten der Fälle, in denen die Opfer massive Verletzungen davongetragen haben, ist auch der Anteil der Tatverdächtigen ohne strafrechtliche Vorbelastung angestiegen. Die Zunahme polizeilich registrierter Gewaltdelikte mit geringer Tatschwere macht auch erklärlich, dass seit den achtziger Jahren der Anteil jener Gewaltfälle gestiegen ist, die von den Staatsanwaltschaften und Jugendgerichten mit informellen Maßnahmen abgeschlossen wurden.

Weiter ist zu beachten, dass es in jüngster Zeit Rückgänge der polizeilich registrierten jugendlichen und heranwachsenden Tatverdächtigen gibt. Diese Rückgänge sind bei den Diebstahlsdelikten, die bei Jugendlichen und Heranwachsenden die bedeutsamste Deliktgruppe mit etwa der Hälfte aller Tatverdächtigen darstellt, besonders deutlich ausgeprägt. Im Hinblick auf den schweren Diebstahl sind die Tatverdächtigenbelastungszahlen im Jahre 1999 deutlich niedriger, als das noch 1984 der Fall war. Auch bei den polizeilich registrierten Raubdelikten ist zwischen 1997 und 1999 ein Rückgang der Tatverdächtigenbelastungszahlen junger Menschen zu konstatieren.

Die Ergebnisse der wiederholt durchgeführten Schülerbefragungen weisen ebenfalls in die Richtung, dass in den letzten beiden Jahren ein Rückgang der Delinquenz junger Menschen sowohl im Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte als auch bei der Gewaltdelinquenz stattgefunden hat. Speziell im Hinblick auf Gewaltdelinquenz liegen auch aus einer Brandenburger Studie Anhaltspunkte für einen Rückgang der Jugendkriminalität vor. Zusätzlich zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass auch gewaltbefürwortende Einstellungen rückläufig sind, und dass die Jugendlichen die für sie relevanten Bezugspersonen in zunehmendem Maße als gewaltablehnend wahrnehmen. Die Angaben der jugendlichen Opfer zeigen ferner, dass die Anzeigebereitschaft bei Gewaltdelikten zugenommen hat, so dass die Rückgänge der polizeilich registrierten Fallzahlen vermutlich nicht auf eine verminderte Sichtbarkeit zurückgeführt werden können. Insoweit lässt sich, gestützt auf Hell- wie Dunkelfelddaten, eine kurzfristige Verminderung der Jugendgewaltproblematik feststellen.

#### *Besondere Merkmale der Jugendkriminalität*

Hellfeldanalysen wie Dunkelfelderkenntnisse zeigen, dass massiv mit Delinquenz auffallende junge Menschen in sozialer Hinsicht vielfach benachteiligt sind. So sind ihre Bildungsabschlüssen niedriger und die wirtschaftliche Lage ihrer Familien in der Regel ungünstiger. In diesem Punkte sind in den letzten Jahren in Deutschland Zunahmen der von sozialen Nachteilen betroffenen jungen Menschen und ihrer Familien zu konstatieren. Ein Moment, das im Hinblick auf negative Bildungskarrieren bedeutsam sein könnte, betrifft das Schulschwänzen. Hier haben die Ergebnisse der Schülerbefragungen gezeigt, dass gelegentliches Schuleschwänzen, ähnlich wie andere Formen oppositionellen Verhaltens, im Jugendalter weit verbreitet und statistisch normal ist. Massives *Schulschwänzen* allerdings tritt wesentlich seltener auf und ist langfristig mit Blick auf drohende schulische Desintegrationsprozesse angesichts der bekannten Zusammenhänge zwischen Bildung, Zukunftsoptionen und Kriminalität durchaus problematisch. Es lassen sich diesbezüglich auch Zusammenhänge zwischen Schulschwänzen und selbstberichteter Delinquenz aufzeigen. Allerdings ist anzunehmen, dass auch im Bereich der Sicherstellung schulischer Bildung rein repressive Maßnahmen kaum präventive Wirkungen entfalten werden. So zeigt sich, dass – ähnlich wie die Delinquenz – auch massives Schulschwänzen in vielen Fällen Symptom einer schulischen oder familiären Problematik der Einzelnen sein kann, die ihrerseits Fokus helfender Interventionen sein sollte.

---

---

Die vorliegenden Daten weisen auf eine *Geschlechtsspezifik* hin. So übersteigt die polizeilich registrierte Kriminalitätsbelastung der männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden die der weiblichen um mehr als das Zweifache. Da die Tatschwere der den weiblichen Tatverdächtigen zur Last gelegten Delikte im Schnitt geringer ausfällt als die der Männer und die weiblichen Angeklagten zudem seltener vorbestraft sind als die männlichen, fallen die Geschlechtsunterschiede bei den Verurteilten noch höher aus. Hier finden sich junge männliche Verurteilte etwa sechs bis sieben Mal häufiger als weibliche. Bei der Gewaltkriminalität sind die Unterschiede der Geschlechter besonders deutlich. Hier übersteigt die Rate der registrierten männlichen tatverdächtigen Jugendlichen die der weiblichen um das Sechsfache, bei den Heranwachsenden sogar um das 12,5-fache. Diese Geschlechtsunterschiede werden durch die Ergebnisse aus Dunkelfeldbefragungen bestätigt. Während im Bereich der weniger schwerwiegenden Eigentumsdelinquenz die Unterschiede zwischen den Geschlechtern noch recht gering ausfallen, findet sich insbesondere im Bereich der Gewaltkriminalität eine eindeutige Dominanz junger männlicher Täter.

Ein längsschnittlicher Vergleich polizeilich registrierte Tatverdächtiger für deutsche Alterskohorten zeigt bei weiblichen Jugendlichen die höchste Belastung bei den 14-/15-Jährigen. Anschließend sinken bei ihnen die Tatverdächtigenraten mit dem Alter kontinuierlich ab. Bei den männlichen Jugendlichen sind demgegenüber die Raten bei den 14-/15-Jährigen am niedrigsten und steigen im Altersverlauf weiter an, bis sie bei 18-/19-/20-Jährigen ihr Maximum erreichen. Weibliche Jugendliche beenden die Phase jugendlicher Delinquenz demnach früher, was auf Reifungsprozesse sowie geschlechtsspezifisch divergierende soziale Verhaltenserwartungen und daran anknüpfende informelle Kontrollen verweist.

Eine Gruppe, die in den letzten Jahren immer wieder in den Mittelpunkt des Interesses geriet, sind die jungen *Zuwanderer*. Die polizeilichen Statistiken lassen für diese Gruppe, die in sich recht heterogen ist, keine zuverlässigen Schlussfolgerungen zu, da die Informationen über die Entwicklung der Anzahl der insgesamt sich in Deutschland aufhaltenden Zuwanderer nicht zuverlässig sind. Es lässt sich allerdings folgern, dass der Anstieg der Asylbewerberzahlen bis 1993 in erheblichem Maße zu einem Zuwachs der vor allem mit Diebstahlsdelikten registrierten nichtdeutschen Tatverdächtigen verbunden war. Der Rückgang der Anzahl von Asylbewerbern, deren soziale Lage besonders ungünstig ist, war seit 1993 mit einem deutlichen Rückgang der Anzahl von Tatverdächtigen aus dieser Gruppe verbunden. Bei den Gewaltdelikten ist der seit 1993 eingetretene Rückgang des Anteils der Nichtdeutschen an den Tatverdächtigen weniger ausgeprägt. So war im Jahr 1999 fast jeder Dritte 14- bis 21-jährige Tatverdächtige der Gewaltkriminalität ein Nichtdeutscher. Dabei ist wesentlich, dass diese höheren Anteile an den Tatverdächtigen der Gewaltdelikte sich vor allem bei den männlichen Nichtdeutschen finden. Zu beachten ist allerdings, dass junge Nichtdeutsche nach Erkenntnissen von Opferbefragungen ein höheres Risiko haben, wegen einer Gewalttat angezeigt zu werden als junge Deutsche. Ferner sind bei ihnen gravierende soziale Benachteiligungen in den Bereichen Schule, Berufsausbildung und Arbeit zu berücksichtigen. Die Ergebnisse der Schülerbefragungen zeigen dazu, dass junge nichtdeutsche Zuwanderer im Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte eher niedrigere Täterraten aufweisen als ihre deutschen Altersgenossen. Erhöhte Delinquenzraten zeigen sich lediglich bei den Gewaltdelikten, hier wiederum eingegrenzt auf männliche Jugendliche. Auch wenn die Auswirkungen der ungünstigeren sozialen Lage der jungen Zuwanderer berücksichtigt werden, finden sich für einzelne Teilgruppen immer noch erhöhte Belastungen. Offensichtlich steht diese erhöhte Gewaltbereitschaft in Zusammenhang mit kulturell divergierenden Auffassungen dazu, inwieweit Männlichkeit mit Dominanz und gewaltförmiger Durchsetzungsfähigkeit verbunden ist. Wird dieser Aspekt der zwischen verschiedenen Ethnien unterschiedlichen Auffassung über Männlichkeit statistisch berücksichtigt, so finden sich keine Unterschiede der Raten selbstberichteter Gewalt zwischen den diversen Zuwanderergruppen.

Im Hinblick auf junge Aussiedler aus den osteuropäischen Ländern ist die Befundlage recht uneinheitlich. So weisen Sonderauswertungen polizeilicher Daten darauf hin, dass vermutlich die in den neunziger

---

---

Jahren eingewanderten, jungen männlichen Spätaussiedler vermehrt polizeilich registriert werden. Ergebnisse mehrerer Dunkelfelderhebungen zeigen im Kontrast dazu, dass die jungen Aussiedler nicht vermehrt delinquent sind. Allerdings liegt auch eine Studie vor, die davon abweichend über erhöhte Täterraten junger Aussiedler berichtet. Es ist unklar, inwieweit hier regionale Besonderheiten, eine eventuell erhöhte soziale Kontrolle in Gebieten mit hohem Aussiedlerzuzug oder eine tatsächlich erhöhte Delinquenzbelastung junger Aussiedler anzunehmen ist.

### *Folgerungen*

Aus der detaillierten Analyse der Jugendkriminalität ergibt sich als generelle Einsicht: Nötig ist eine verlässliche, regional einheitliche und prompte Reaktionspraxis jenseits ausufernder Verfolgung von Bagatelldelikten, die zugleich die Möglichkeiten für eine Konzentration der Strafjustiz auf die schwerwiegenderen Rechtsbrüche eröffnet, die nach einer ernsthaften, integrativ und präventiv wirksamen Reaktion verlangen. Eine Verschärfung des Jugendstrafrechts und der jugendstrafrechtlichen Sanktionspraxis wäre dagegen eher dazu angetan, das Problem zu verschärfen als es zu lösen. Insgesamt sollte die Straftatenbelastung junger Menschen eine nüchterne Bewertung und vor allem eine stärkere Gewichtung präventiver Überlegungen erfahren.

Bei Kindern erscheint es dem besonders deutlich überwiegenden Bagatelldeliktcharakter ihrer Abweichungen angemessen, auch weiterhin auf Strafverfolgung zu verzichten und es in strafrechtlicher Hinsicht bei der Tataufdeckung zu belassen, die ja insbesondere der Normbegründung (Hinweis auf die grundsätzliche Strafbarkeit und die Missbilligung der Handlung) dient. Solches Vorgehen ist fraglos dem Entwicklungsstand des moralischen Urteils und des zwischen Spiel und Ernst pendelnden Sozialverhaltens von Kindern angemessen. Jugendhilferechtliche Maßnahmen sollten demgegenüber darauf abzielen, insbesondere für jene kleine Gruppe, die massive Entwicklungsprobleme zeigt, Maßnahmen der Früherkennung und Hilfe zu verbessern.

Bei Jugendlichen und Heranwachsenden hat sich die strafrechtliche Reaktion, wie die Begründung zum 1. Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) von 1990 zutreffend ausführt, an der Tatsache zu orientieren, dass die strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen bei der großen Mehrheit der jungen Menschen auf eine kurze Lebensphase begrenzt auftreten und mit der Integration in das Erwachsenenendasein aufgegeben werden. Deshalb sind informelle Sanktionen bzw. Reaktionen, d. h. Verfahrenseinstellungen, die vielfach mit erzieherischen Maßnahmen wie Weisungen oder Auflagen verbunden sind, in der überwiegenden Mehrzahl angemessen. Diese Reaktionsweise hat außerdem den Vorteil der Unverzögerlichkeit. Zwischen den Ländern bestehen allerdings erhebliche Unterschiede im Anteil der durch diese so genannte Diversion erledigten Fälle. Möglicherweise ist dafür die regional sehr verschieden entwickelte Palette von Angeboten verantwortlich, wenn keine Programmangebote für Täter-Opfer-Ausgleich, gemeinnützige Arbeit oder andere Weisungen zur Verfügung stehen, sind die Möglichkeiten intervenierender (mit pädagogischen Maßnahmen verbundener) Diversionsmöglichkeiten eingeschränkt. Deshalb wäre es künftig von großer Bedeutung, solche Optionen flächendeckend zu vermehren, um sie auch tatsächlich in jener großen Anzahl von Fällen einsetzen zu können, in denen es einer konstruktiven erzieherischen Intervention unter Vermeidung von Ausgrenzung bedarf. Angesichts der hohen Anteile junger Zuwanderer an der Population der Jugendlichen wäre es wichtig, dass auch für diese speziellen Gruppen, die erhebliche soziale Nachteile aufweisen, entsprechende ambulante Angebote vorgehalten werden, die auf deren Bedürfnisse zugeschnitten sind.

Die formelle Sanktionierung der Delikte, die Jugendliche oder Heranwachsende begangen haben, muss zurückhaltend und mit dem gebotenen Augenmaß geschehen. Stationäre Sanktionen wie Jugendarrest und Jugendstrafvollzug und auch Untersuchungshaft sollten nach Auffassung des Gesetzgebers des 1. JGGÄndG von 1990 zurückgedrängt werden. Das ist in gewissem Maße zunächst geschehen. Allerdings lässt sich in den neunziger Jahren ein Anstieg der zu Jugendstrafe Verurteilten beobachten. Auch

---



---

bei gleichzeitiger Berücksichtigung der anwachsenden informellen Reaktionen bleibt ein leichter Anstieg der Rate verhängter Jugendstrafen zwischen ein und zwei Jahren erkennbar. Der Leitgedanke des deutschen Jugendstrafrechts, dass die Rechtsfolgen auf Verfehlungen Jugendlicher und Heranwachsender so ausgewählt werden müssen, dass negative, desintegrierende und für die Entwicklung nachteilige Folgen weitest möglich vermieden werden, bleibt deshalb unverändert aktuell.

Tendenzen zur Ausweitung der Anwendung des Allgemeinen Strafrechts auf Heranwachsende erscheinen demgegenüber als wenig angemessen. Denn:

- Dadurch wird die Breite möglicher Reaktionsweisen, die das JGG mit den Erziehungsmaßnahmen und Zuchtmitteln, aber auch mit Diversion und erzieherisch konzipierten stationären Sanktionen bietet, verengt im Wesentlichen auf die Alternative Geldstrafe oder Freiheitsstrafe. Hiergegen sprechen auch die jugendsoziologischen und entwicklungspsychologischen Befunde: Zwischen Jugendlichen und Heranwachsenden besteht kaum ein Unterschied mehr im Hinblick darauf, dass sie ihre Bildungsphase noch nicht abgeschlossen haben. Nachdem die Mehrheit der Schulabgänger entweder mit Realschulabschluss oder Abitur die Allgemeinbildenden Schulen verlässt, um eine berufliche Ausbildung zu beginnen, hat sich das Ende der Berufsausbildung in das dritte Lebensjahrzehnt verschoben. Das gilt auch für andere Aspekte des Übergangs in das Erwachsenenleben. So ist hinsichtlich der Ablösung vom Elternhaus und dem Eintritt in das Erwerbsleben eine Verschiebung über die Altersschwelle von 21 Jahren hinaus zur Regel geworden, wodurch sich die Jugendphase verlängert hat.
- Zudem zeigt sich, dass die Prozesse des Übergangs in die Lebensbereiche des Erwachsenenendaseins (Ablösung von der Herkunftsfamilie, Hineinwachsen in Partnerschaften und Berufslaufbahnen) mit ihren Folgewirkungen – sowohl für die moralischen Reifeprozesse wie für die Identitätsentwicklung – zeitlich entkoppelt sind und je nach Lebenssituation zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Entwicklung beeinflussen. Weniger als früher kann deshalb von einer bestimmten Altersschwelle ausgegangen werden, weshalb eine Prüfung des Entwicklungsstandes bei Heranwachsenden in jedem Einzelfall angemessen und notwendig erscheint.
- Auch die Pluralisierung von Wertorientierungen, der Verlust allgemein anerkannter Verhaltensmaßstäbe und Vorbilder verzögern die Herausbildung einer stabilen erwachsenen Persönlichkeit.

Nötig ist vor allem die Prävention von Viktimisierung und sozialer Ausgrenzung junger Menschen, da diese zentrale Risikofaktoren späterer Delinquenz darstellen. Die höchsten Opferraten, insbesondere im Bereich der Gewaltkriminalität, und die stärksten Anstiege finden sich regelmäßig bei jungen Menschen, namentlich bei männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden. Unter Berücksichtigung auch der familiären Gewalt sind junge Menschen weitaus häufiger Gewaltopfer als Gewalttäter. Opfer von Gewalt Erwachsener sind häufig junge Menschen, Opfer von Gewalt junger Menschen sind häufig Gleichaltrige. Nicht so sehr als Täter, sondern vor allem als Opfer verdienen deshalb junge Menschen unsere Aufmerksamkeit und unseren Schutz.

---

---

## **II. Kriminal- und rechtspolitische Schlussfolgerungen der Bundesregierung**

Mit dem vorliegenden Sicherheitsbericht wird ein neuer Weg amtlicher Berichterstattung über Kriminalität und Strafverfolgung beschritten. Im Vergleich zu allen bisherigen statistischen und sonstigen Beschreibungen der Sicherheitslage bietet er erstmalig eine zusammenfassende Darstellung der verschiedenen Kriminalitätsformen und deren strafrechtlicher Verfolgung und räumt auch der Kriminalprävention den ihr gebührenden Stellenwert ein. Amtliche Statistiken und Erkenntnisse der kriminologischen Forschung, auch Opferbefragungen, dienen hierfür als Grundlage. Durch diese Zusammenführung von Informationen zum Hell- und Dunkelfeld wird eine möglichst umfassende, sowohl täter- als auch opferorientierte Kriminalitätsbeschreibung angestrebt. Die Bestandsaufnahme strafrechtlicher Reaktionen auf Kriminalität stellt eine notwendige Ergänzung des Kriminalitätslagebildes dar. Der Sicherheitsbericht soll zudem deutlich machen, in welchen Bereichen noch Erkenntnislücken bestehen und wie auf deren Beseitigung hingewirkt werden kann. Der Bericht bietet damit einen breiten Ansatz zur Bewertung der Sicherheitslage in Deutschland und die notwendige Basis für die aktuelle und künftige Gestaltung der Kriminal- und Strafrechtspolitik.

Der Sicherheitsbericht gibt der Bundesregierung Gelegenheit, schon eingeleitete oder noch in Planung befindliche Maßnahmen vorzustellen, die bereits erste Antworten auf die angesprochenen Probleme darstellen. Da der Bericht jedoch – bewusst – auch Erkenntnislücken und bisher unerschlossene kriminal-, rechts- und sicherheitspolitische Handlungsfelder offen legt, nimmt die Bundesregierung mit den nachfolgenden Schlussfolgerungen nicht für sich in Anspruch, für jedes angesprochene Problem einen Lösungsvorschlag unterbreiten zu können, der unmittelbar umgesetzt werden kann. Vielmehr obliegt es der künftigen Regierungsarbeit, auf die notwendigen Maßnahmen hinzuwirken und sie an den gewonnenen empirischen Erkenntnissen auszurichten.

Dabei ist sich die Bundesregierung bewusst, dass sie nur im Rahmen ihrer Zuständigkeit Problemlösungsansätze anbieten kann. In zahlreichen Bereichen bedarf es der Unterstützung durch die Länder und Kommunen. Dementsprechend enthält der Sicherheitsbericht eine Reihe von Ansätzen, die nur in enger Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen umgesetzt werden können. Dies unterstreicht einmal mehr, dass nur ein koordiniertes Vorgehen sämtlicher Verantwortungsträger auf Dauer zu Erfolgen im Umgang mit Kriminalität führen kann. Die Bundesregierung möchte mit dem Sicherheitsbericht daher auch Anregungen geben und einen Beitrag für diskussionswürdige Ansätze im Sinne einer dialogorientierten Politik liefern, aus denen wichtige Impulse für konkrete Maßnahmen gezogen werden können.

Die nachfolgenden Schlussfolgerungen skizzieren die in den Feststellungen des Sicherheitsberichts aufgeworfenen Fragen an eine moderne Kriminal- und Sicherheitspolitik und zeigen die nach Auffassung der Bundesregierung richtungsweisenden Lösungsansätze auf. Zunächst werden – deliktsübergreifend – diejenigen Gesichtspunkte herausgearbeitet, die auf Grundlage des Berichts Schwerpunkte für die künftige Arbeit der Bundesregierung bilden (unter Ziffer 1). Hieran schließen sich Ausführungen zu einzelnen im Sicherheitsbericht behandelten Deliktsbereichen an, die nach Ansicht der Bundesregierung besonderen Erörterungsbedarf ergeben (unter Ziffer 2).

### **1 Deliktsübergreifende Schwerpunkte der Regierungsarbeit**

#### **1.1 Intensivierung und Ausbau von Forschung und Statistik im Bereich der Kriminalitätserfassung und -darstellung**

Eine rationale Kriminal- und Strafrechtspolitik bedarf unter anderem einer soliden empirischen Grundlage. Erkenntnisse über Ausmaß, Struktur und Entwicklung der Kriminalität einerseits, über Strafverfolgung, Strafvollstreckung und Strafvollzug andererseits müssen in ausreichendem Umfang vorhanden sein, um kriminal- und strafrechtspolitische Maßnahmen erfolgreich gestalten und in ihren Auswirkungen überprüfen zu können. Unter dieser Prämisse ist es ein wichtiges Anliegen des vorliegenden Sicherheits-

---

---

berichts, Informationsdefizite kenntlich zu machen, um auf diese Weise Impulse für notwendige Forschung und für Verbesserungen auf dem Gebiet der Statistik zu geben.

Der Sicherheitsbericht macht deutlich, dass es in Deutschland – anders als in anderen Ländern – an kontinuierlich durchgeführten Dunkelfelduntersuchungen mangelt. Solche Untersuchungen, im Englischen als "crime surveys" oder "victim surveys" (Opferbefragungen) bezeichnet, sind ein notwendiges Instrument zur Messung der Kriminalitätsentwicklung in dafür geeigneten Deliktsbereichen. Sie ermöglichen Aussagen zum Anzeigeverhalten der Bevölkerung sowie zu Opfererfahrungen und ergänzen so die amtlichen Kriminalstatistiken. Zudem lassen sich hieraus Erkenntnisse über die Einstellung der Bevölkerung zu verschiedenen Aspekten von Kriminalität und Strafverfolgung gewinnen, so dass letztendlich auch eine Rückkoppelung zwischen Bewertungen der Bevölkerung und kriminalpolitischen Maßnahmen stattfinden kann. Die Bundesregierung möchte daher die bereits aufgenommenen Kontakte zu wissenschaftlichen und kommerziellen Forschungseinrichtungen mit dem Ziel intensivieren, baldmöglichst eine Konzeption für die regelmäßige Durchführung von Dunkelfelduntersuchungen zur Verfügung stellen zu können.

Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sollten im Idealfall sowohl Umfang, Struktur und Entwicklungen der Kriminalität abbilden als auch die Strafverfolgung in ihren einzelnen Verfahrensabschnitten (Ermittlungs-, Zwischen- und Hauptverfahren) bis hin zu Strafvollstreckung und Strafvollzug skizzieren. Der Sicherheitsbericht verdeutlicht nicht zum ersten Mal, dass die amtlichen Statistiken in ihrer jetzigen Form Lücken aufweisen. Diese Situation gilt es auf der Grundlage der durch den Sicherheitsbericht gewonnenen Erkenntnisse zu verbessern.

Ein wesentlicher Schritt zu einer verbesserten polizeilichen Kriminalitätserfassung und -darstellung wird durch die Einführung des Informationssystems INPOL-neu vollzogen werden. Alle Straftaten können zukünftig bereits mit der ersten Anzeigenaufnahme bei der Polizei erfasst und für die zeitnahe Bewertung von Kriminalitätsentwicklungen genutzt werden. Damit wird eine frühzeitigere und damit auch wirksamere Reaktion auf entsprechende Entwicklungen möglich. Nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen werden die zugrundeliegenden Daten aktualisiert und anonymisiert in einer zentralen Datenbank beim Bundeskriminalamt gespeichert, die getrennt und unabhängig von den polizeilichen, personenbezogenen Dateien von INPOL-neu betrieben wird. Dieser Datenbestand bietet Raum für vielfältige flexible Sonderauswertungen und führt damit zu einer verbesserten Interpretierbarkeit der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS). Mit der mit INPOL-neu einhergehenden Neugestaltung der PKS ist unter anderem auch eine Erweiterung der Opfererfassung verbunden. Künftig lassen sich in anonymisierter Form detailliertere Aussagen zu Opfer-Täter-Beziehungen, zur Staatsangehörigkeit und zu besonders gefährdeten Personengruppen treffen. Schließlich wird aufgrund der geänderten Straftatenerfassung eine bessere Vergleichbarkeit mit der Strafverfolgungsstatistik erreicht.

Einige Statistiken der Strafrechtspflege bedürfen, um aktuellen Informationsbedürfnissen Rechnung zu tragen, einer grundlegenden Überarbeitung und Ergänzung. Vor allem müssen die Strafverfolgungsstatistik und die Bewährungshilfestatistik möglichst bald in allen neuen Ländern eingeführt werden, damit sie für Deutschland insgesamt erstellt werden können. Darüber hinaus wird die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern, die für die Strafrechtspflegestatistiken zuständig sind, klären, wie die Strafverfolgungsstatistik den aktuellen Anforderungen am besten gerecht werden kann. Dabei wird sie den schon früher vorgebrachten Vorschlag, die Strafverfolgungsstatistik und die Bewährungshilfestatistik bundesgesetzlich zu regeln, wieder aufgreifen.

Wie der Sicherheitsbericht zeigt, werden knapp 50 % der anklagefähigen staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren mit oder ohne Auflagen eingestellt. Daher haben der Strafverfolgungsstatistik vergleichbare Informationen über staatsanwaltliche Entscheidungen, insbesondere über Beschuldigte, Tatvorwürfe und Art der Abschlussverfügungen erheblich an Bedeutung gewonnen. Aus der Staatsanwaltschaftsstatistik

---

---

und der Strafverfolgungsstatistik können derartige Erkenntnisse bisher nicht gezogen werden. Das Bundesministerium der Justiz erwägt daher, die Daten des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStV) zukünftig auch für statistische Zwecke nutzbar zu machen und den Ländern eine Öffnung der ZStV für wissenschaftliche Forschungsvorhaben vorzuschlagen.

Rationaler Einsatz strafrechtlicher Reaktionen bedeutet auch, dass deren spezialpräventive Wirksamkeit und ihre sonstigen Folgen einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden. Eine derartige Erfolgskontrolle lässt sich mit Hilfe einer periodischen Rückfallstatistik auf der Grundlage von Eintragungen im Bundeszentralregister (BZR) erreichen. Werden die BZR-Daten in der Weise abgesammelt, dass sie zusätzliche Kohortenanalysen erlauben, so lassen sich auf der Basis der hierbei gewonnenen Daten längerfristige Entwicklungen der Kriminalität, der Ablauf krimineller Karrieren einschließlich deren Beginn wie deren Abbruch, aber auch Auswirkungen strafrechtlicher Sanktionierung auf Kriminalitätsverläufe analysieren. Wie im Sicherheitsbericht dargelegt, hat das Bundesministerium der Justiz daher eine Machbarkeitsstudie zur regelmäßigen Durchführung einer Rückfallstatistik in Auftrag gegeben. Anhand der gewonnenen Ergebnisse, die in Kürze vorliegen werden, lässt sich die Realisierbarkeit eines derartigen Vorhabens abschließend bewerten. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob noch bestehende Lücken in der statistischen Erfassung der Strafaussetzung zur Bewährung geschlossen werden können.

Auch die bestehenden Strafvollzugsstatistiken bedürfen vor allem insoweit der Verbesserung, als bisher keine zuverlässigen statistischen Angaben über die Anzahl der jährlich ihre Strafe antretenden und jährlich entlassenen Gefangenen (Strafgefangene, Untersuchungsgefangene, in Sicherungsverwahrung befindliche Personen) existieren. Die Bundesregierung appelliert an die Länder, die von ihnen Anfang der neunziger Jahre entwickelte Konzeption für eine verbesserte Strafvollzugsstatistik im Zuge der Automatisierung der Geschäftsstellen umzusetzen.

Von Seiten der Wissenschaft wird vorgeschlagen, mittelfristig eine anonymisierte Datenbank aus Polizei- und Justizdaten aufzubauen, die als Grundlage für eine wissenschaftliche Analyse des Verlaufs krimineller Karrieren und des Strafverfahrens herangezogen werden kann. Sie wäre ein ideales Instrument, um Auswirkungen und Erfolg kriminal- und strafrechtspolitischer Maßnahmen einschätzen zu können. Die Bundesregierung wird im Zuge der von ihr angestrebten Reform der Strafrechtspflegestatistiken auch diese Entwicklungslinie weiter verfolgen.

Mit einer solchen Datenbank könnten auch verlaufsstatistische Analysen durchgeführt werden, d. h. die von der Polizei (oder anderen Strafverfolgungsorganen) erfassten Fälle könnten bis hin zur rechtskräftigen Verurteilung oder sogar bis zum Ende der Vollstreckung statistisch nachverfolgt werden.

## **1.2 Stärkung der Opferbelange**

Belange der Opfer müssen stärker berücksichtigt werden. Bewusst werden in diesem Bericht bei der Darstellung der einzelnen Kriminalitätsformen Opferaspekte – soweit möglich und sinnvoll – an erster Stelle behandelt.

Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des Opferschutzes und der Opferhilfe können sowohl im Aufgabenbereich der Polizei als auch auf justizieller Ebene ansetzen. Die Bundesregierung begrüßt die Einrichtung von Opferschutzbeauftragten bei der Polizei, wie sie in den Ländern teilweise bereits vorhanden sind. Ebenso begrüßt die Bundesregierung die vielen privaten und staatlichen Initiativen in den Städten und Gemeinden, bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten, die Opfer von Straftaten betreuen.

Gleichzeitig gilt es, die Verletztenrechte im Ermittlungs- und Strafverfahren zu stärken. Im Rahmen einer generellen Reform des Strafverfahrens beabsichtigt das Bundesministerium der Justiz daher, gerade auch im Interesse der Opfer einen zügigeren Abschluss des Strafverfahrens zu ermöglichen. Ergänzend hierzu sollen – neben den bereits in Kraft getretenen Regelungen zur erweiterten Anwendung des Täter-Opfer-

---

Ausgleichs – Opferbelange deutlicher als bisher berücksichtigt werden. Bei Vorschlägen zur Reform des Sanktionenrechts ist dieser Gedanke bereits umgesetzt worden. So soll nach dem vom Bundesministerium der Justiz vorgelegten Referentenentwurf künftig bei der Vollstreckung der Geldstrafe den Wiedergutmachungsansprüchen des Opfers Vorrang eingeräumt werden. Zum anderen ist das Gericht verpflichtet, bei Verurteilung zu einer Geldstrafe zu bestimmen, dass ein Zehntel des Betrages an eine gemeinnützige Einrichtung der Opferhilfe zu leisten ist.

Gerade im Bereich der Gewaltdelikte gehören Opfer und Täter oftmals demselben näheren Umfeld an, vielfach sogar derselben Familie. Der Periodische Sicherheitsbericht macht auch deutlich, dass Kinder und Jugendliche – entgegen einer zunehmenden Tendenz der Medienberichterstattung – häufig selbst von Gewalt, gerade im sozialen Nahbereich, betroffen sind und nicht in erster Linie als Straf- bzw. Gewalttäter wahrgenommen werden sollten. In der Familie erlittene Gewalt ist wiederum von erheblicher Bedeutung für die eigene Neigung, in Problem- und Konfliktsituationen gewaltsam zu reagieren. Opferchutz muss daher bereits in den Familien beginnen. Vor allem die schwächeren Familienmitglieder, d. h. in aller Regel Kinder und Frauen, müssen besser davor geschützt werden, Opfer häuslicher Gewalt zu werden.

Um angemessen auf das Problem häuslicher Gewalt reagieren zu können, müssen zunächst dessen Ausmaße und Hintergründe näher beleuchtet werden. Voraussetzung ist hierfür einmal mehr eine verbesserte statistische Erfassung. Da in diesem Bereich die Anzeigebereitschaft erfahrungsgemäß gering ist, muss von einem erheblichen Dunkelfeld ausgegangen werden, das nur durch spezifische Methoden der Opferbefragung erhellt werden kann. Hier besteht demnach noch weiterer Forschungsbedarf. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend plant, im Jahr 2002 eine repräsentative Umfrage zu Gewalt gegen Frauen durchzuführen, bei der sowohl Ausmaß als auch Auslöser, Folgen und Reaktionen erhoben werden sollen.

Ein deutliches Signal zum Schutz der Kinder vor innerfamiliärer Gewalt, aber auch einen Anstoß zu weitergehenden präventiven Maßnahmen erhofft sich die Bundesregierung von dem vor Kurzem in Kraft getretenen "Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung". Das Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung ist nunmehr im Bürgerlichen Gesetzbuch verankert; körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen werden fortan für unzulässig erklärt. Die Bundesregierung ist sich hierbei darüber im Klaren, dass Gesetzesänderungen allein nicht ausreichen. Sie wird daher zusätzlich mit einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit Eltern darüber aufklären, welche schädlichen Auswirkungen Gewaltanwendungen gegenüber Kindern haben. Die Vermittlung konkreter Hilfs- und Beratungsangebote an von elterlicher Gewalt Betroffene kann jedoch nur durch örtliche Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und von Beratungsstellen der Opferhilfe und des Opferschutzes geleistet werden.

Auch gegenüber Frauen verübte Gewalt spielt sich häufig im häuslichen Bereich ab. Die Bundesregierung hat daher im Dezember 1999 einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen beschlossen und hat es sich hierbei zum Ziel gesetzt, mit einem Bündel von Maßnahmen der Gewalt gegen Frauen entgegen zu wirken. Zur Steuerung der Umsetzung dieses Aktionsplans wurde im Frühjahr 2000 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingesetzt.

Um den Rechtsschutz bei häuslicher Gewalt zu verbessern, hat die Bundesregierung den Entwurf eines Gewaltschutzgesetzes beschlossen, mit dem verdeutlicht wird, dass auch Gewalt im sozialen Nahbereich für die Täter einschneidende Konsequenzen haben kann. Das Gesetz wird die Zivilgerichte ermächtigen, bei drohenden bzw. bereits eingetretenen Körper-, Gesundheits- und Freiheitsverletzungen auf Antrag des Opfers Schutzanordnungen zu treffen, um weitere Verletzungen zu verhindern. Danach können die Zivilgerichte dem Täter beispielsweise untersagen, bestimmte Orte aufzusuchen, an denen sich das Opfer

---

---

regelmäßig aufhalten muss. Sie können auch Kontakt- und Hausverbote gegen gewalttätige Personen erlassen. Die Schutzanordnungen sollen mit Strafe bewehrt werden und sich nicht nur auf Taten im häuslichen Bereich, sondern auch auf solche außerhalb einer häuslichen Lebensgemeinschaft erstrecken. Damit können beispielsweise auch Fälle des Psychoterrors durch ständiges Auflauern ("Stalking") erfasst werden.

Ergänzend muss überprüft werden, wie die Polizei zum Schutz der Frauen bei häuslicher Gewalt wirksam eingreifen kann. In diesem Zusammenhang ist vor allem an den nach Polizeirecht der Länder möglichen Platzverweis zu denken. Die Klärung der Frage, wie polizeirechtliche und polizeiliche Schutzmaßnahmen den zivilrechtlichen Rechtsschutz unterstützen und begleiten können, ist Gegenstand eines Berichts einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der Innen- und Justizseite der Länder und des Bundes, der der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vorgelegt und von ihr zur Kenntnis genommen wurde. Bereits bestehende Modellversuche in einzelnen Ländern sowie auf dieser Grundlage gewonnene Erfahrungen verfolgt die Bundesregierung mit Interesse.

### **1.3 Stärkung kriminalpräventiver Ansätze**

In der Kriminologie hat sich seit langem die Erkenntnis durchgesetzt, dass durch Repression allein Kriminalität nicht erfolgreich bekämpft bzw. reduziert werden kann. Für den Schutz der Bevölkerung vor Kriminalität spielt eine wirksame Kriminalprävention eine herausragende Rolle. Präventive Maßnahmen können frühzeitig und auf breiter Basis – auf Seiten der Täter, der Opfer und auch der Tatsituationen – ansetzen. Maßnahmen der Primärprävention wirken bereits auf die Stärkung des Rechts- und Wertebewusstseins und die Beseitigung von Sozialisationsdefiziten hin; sekundärpräventive Initiativen wenden sich an potentielle Täter, indem sie Gelegenheiten zu einer Tatbegehung reduzieren, die Tatausführung erschweren und das Entdeckungsrisiko erhöhen. Unter Gesichtspunkten der tertiären Prävention sollen strafrechtliche Sanktionen so ausgestaltet werden, dass sie ein künftiges straffreies Leben des Verurteilten fördern. Die Bundesregierung räumt dementsprechend der Verstärkung der Kriminalprävention in sämtlichen Deliktsbereichen einen hohen Stellenwert ein.

Da Kriminalität stets in Entstehung und Wirkung örtliche Bezüge aufweist, haben kriminalpräventive Projekte auf kommunaler Ebene eine ganz entscheidende Bedeutung. Ohne Koordination, Vernetzung und Informationsaustausch bleibt die Wirkung jedoch häufig eher begrenzt. Eine effiziente Kriminalprävention erfordert einen auf breiter Basis angelegten gesamtgesellschaftlichen Ansatz sowie eine dem föderalen Aufbau Deutschlands entsprechende Organisation, die eine Kräftebündelung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ermöglicht. Zahlreiche sehr wertvolle kriminalpräventive Projekte mit ressortübergreifendem Ansatz sind zwischenzeitlich in den Ländern und Kommunen auf den Weg gebracht worden; diese gilt es nun weiter zu vernetzen. Dementsprechend haben der Bundesminister des Innern und die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) im Herbst vergangenen Jahres die Einrichtung des Deutschen Forums für Kriminalprävention (DFK) beschlossen.

Das DFK wird künftig eine Schlüsselrolle im Bereich der Prävention wahrnehmen und die Spitzen staatlicher wie nichtstaatlicher Stellen aus Wissenschaft und Wirtschaft, Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, Medien sowie sonstiger fachkundiger Institutionen zusammenführen. Das Forum soll auf breiter gesellschaftlicher Basis die vielfältigen präventiven Initiativen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vernetzen und durch enge Kooperation verstärken. Daneben gilt es zuständigkeitsübergreifende Strategien zur Kriminalitätsverhütung zu entwickeln und deren Umsetzung zu fördern. Das DFK soll zu der zentralen Informations- und Servicestelle der Kriminalprävention werden, aber selbst auch Initiator konkreter Präventionsprojekte sein. Zu den zentralen Aufgaben des Forums wird ferner die Präventionsforschung einschließlich der Evaluierung von Präventionsmaßnahmen gehören.

---

---

Wie die vorstehenden Kapitel des Sicherheitsberichts gezeigt haben, sind die Entstehungsursachen für Kriminalität ebenso vielschichtig wie ihre Erscheinungsformen. Entsprechend müssen präventive Ansätze in den einzelnen Deliktsbereichen diesen unterschiedlichen Bedingungen Rechnung tragen. Die sich unter Ziffer 2 anschließenden Ausführungen zur Kinder- und Jugenddelinquenz, zum Rechtsextremismus, zur Kriminalität von Zuwanderern und zur Drogendelinquenz werden deutlich machen, dass die Bundesregierung sozial-, familien-, jugend-, gesundheits- und bildungspolitischen Ansätzen auch und gerade im Umgang mit Kriminalität den Vorzug gibt – auch auf die Gefahr hin, nicht sofort sichtbare Erfolge erzielen zu können. Das gilt insbesondere für den Bereich der Gewaltkriminalität in seinen vielfältigen, sich teilweise überschneidenden Ausprägungen (Raub- und qualifizierte Körperverletzungsdelikte, Gewalt von Jugendlichen, rechtsextremistische Gewalt, Gewalt im sozialen Nahraum vor allem gegen Frauen, Kinder und ältere Menschen). Hier wie dort vertritt die Bundesregierung den Standpunkt, dass eine längerfristige Besserung der Sicherheitslage nur dann eintreten kann, wenn gesellschaftliche Bedingungen geschaffen werden, die dem Einzelnen Perspektiven eröffnen und das Rechts- und Wertebewusstsein der Allgemeinheit stärken.

Darüber hinaus lässt sich einzelnen Erscheinungsformen der Kriminalität wirksam mit Mitteln der sekundären Prävention begegnen, die einer Tatbegehung durch grundsätzlich tatgeneigte Personen vorbeugen sollen.

Dies gilt in erster Linie für die Eigentumskriminalität. Die seit Jahren zu verzeichnende rückläufige Tendenz, insbesondere beim Diebstahl von Kraftfahrzeugen und beim Wohnungseinbruch, ist – wie das Beispiel der Wegfahrsperrung belegt – vor allem auf technische Präventionsmaßnahmen und -programme zurückzuführen, die zu verbesserten Sicherungseinrichtungen und zu einer Verringerung der Tatgelegenheiten geführt haben. Die Bundesregierung unterstützt daher Initiativen, die auf eine weitere Reduzierung des Straftatenaufkommens durch technische Prävention gerichtet sind. Im Bereich des Kraftfahrzeugdiebstahls betrifft dies beispielsweise die Einführung von Fahrzeugstillsetzungssystemen oder von europaweit einheitlichen, fälschungssicheren Fahrzeugpapieren. Auch Wohnungseinbrüche können nach gegenwärtigen Erkenntnissen durch weitere technische Sicherungsmaßnahmen, etwa durch Entwicklung eines bundesweiten Standards für den technischen Grundschutz von Wohnobjekten besser vorgebeugt werden. Vertreter der Bau- und Wohnungswirtschaft, Kreditwirtschaft, von Verbänden und Behörden verständigten sich auf einem vom Bundesministerium des Innern im Oktober 2000 durchgeführten Fachforum "Sicheres Wohnen" auf diese präventiven Ansätze. Zu guter Letzt gilt gerade im Bereich des Ladendiebstahls das altbekannte Sprichwort "Gelegenheit macht Diebe": Die offensive Präsentation begehrter Konsumgüter und die unübersichtliche Gestaltung von Verkaufsflächen bieten dort Anreize zur Tatbegehung. Räumlich-gestalterische Maßnahmen, eine verantwortungsvollere Anordnung des Warensortiments und elektronische Warensicherungssysteme vermögen hier die Gelegenheiten und Impulse zur Tatbegehung deutlich zu schmälern.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist auch dem zu verzeichnenden starken Anstieg der Vermögenskriminalität, vor allem im Bereich des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, insbesondere mit einer Fortschreibung technischer Sicherheitsstandards zu begegnen. Die notwendigen Präventionsmaßnahmen können jedoch nur gemeinsam durch Banken, Kartenorganisationen, Handel sowie Politik und Polizei umgesetzt werden. Dementsprechend hat das Bundesministerium des Innern im September 2000 auf einem Fachforum "Sicherheit des Zahlungsverkehrs" mit Vertretern von Kreditwirtschaft, Verbänden, Industrie und Behörden über geeignete Vorhaben beraten. Hierbei konnte Übereinkunft darüber erzielt werden, dass die Umstellung der Zahlungskarten von Magnetstreifen- auf Chipkartenbasis aufgrund der hiermit verbundenen Erweiterung von Identifizierungsmöglichkeiten einen deutlichen Zugewinn an Sicherheit mit sich brächte und daher möglichst zügig durchgeführt werden muss. Die rasche Einführung von geeigneten Kryptisierungsverfahren und sicheren digitalen Signaturen wurde darüber hinaus als geeignet angesehen,

---

---

unbefugten Einwirkungen auf die elektronische Datenübertragung bei Internet-Transaktionen vorzubeugen. Das Bundesministerium des Innern prüft derzeit in Zusammenarbeit mit dem Bundeskriminalamt und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik die rechtliche und tatsächliche Realisierbarkeit der in das Fachforum eingebrachten Anregungen.

Auch im Bereich der Gewaltkriminalität liegt ein möglicher, wenn auch nicht erschöpfender Ansatzpunkt in der Minderung von Tatgelegenheiten und von Anreizen zur Tatbegehung. Hierbei kann auch der Zugang zu Tatmitteln, etwa zu Waffen, eine wichtige Rolle spielen. Daher sieht die Bundesregierung in der Präzisierung, Verschärfung und Ergänzung waffenrechtlicher Bestimmungen, die im Zuge der aktuellen Novellierung des Waffenrechts angestrebt wird, ein wichtiges Mittel der Gewaltprävention. Eine Person soll zukünftig auch dann in der Regel die erforderliche Zuverlässigkeit im Sinne des Waffengesetzes nicht besitzen, wenn sie Mitglied in einem verbotenen Verein oder in einer vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärten Partei war und die Mitgliedschaft nicht mehr als 10 Jahre zurückliegt. Zum anderen ist vorgesehen, die Liste verbotener Waffen auf Faust- und Butterflymesser sowie Wurfsterne auszudehnen, die sich – Beobachtungen der Strafverfolgungsbehörden zufolge – zwischenzeitlich im kriminellen und gewaltbereiten Milieu etabliert haben. Das Führen von Schreckschuss- und ähnlichen Waffen in der Öffentlichkeit, die in über fünfzig Prozent der mit Schusswaffen begangenen Straftaten zum Einsatz kommen, soll künftig einer Erlaubnispflicht ("kleiner Waffenschein") unterliegen.

Im Bereich der Gewalt im häuslichen Bereich gibt es neue Interventionsstrategien, die sowohl generalpräventive als auch spezialpräventive Ziele verfolgen: Durch eine konsequente staatliche Reaktion auf solche Gewalttaten im straf- wie auch im zivilrechtlichen Bereich sollen der Täter in die Verantwortung genommen und die Opfer wirksamer geschützt werden. Durch Auflagen und Weisungen, an speziellen Täterprogrammen teilzunehmen, soll zusätzlich versucht werden, langfristig das Verhalten des Täters zu verändern. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert solche Interventionsprojekte auf Landesebene und lässt ihre Arbeitsweise und Wirkungen wissenschaftlich untersuchen.

Der Prävention dient auch das vom Bundesministerium des Innern als Reaktion auf die tödlichen Vorkommnisse im Sommer 2000 in kürzester Zeit erarbeitete Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde. Es sieht ein Einfuhrverbot für bestimmte Rassen gefährlicher Hunde sowie strafrechtliche Regelungen vor. Darüber hinaus erweitert es die Möglichkeiten zum Erlass eines Zuchtverbots.

Im Bereich der Korruptionsdelikte gewinnt – neben der primären Prävention, d. h. der Stärkung des Bewusstseins der Beschäftigten im öffentlichen Dienst für dessen Integrität – die so genannte organisatorische Prävention an Bedeutung. Da Gesellschaft und Staat auf die Integrität des öffentlichen Dienstes angewiesen sind, gilt es, mit Hilfe organisations- und situationsbezogener Maßnahmen korruptionsgefährdete Organisationsstrukturen von vornherein zu vermeiden bzw. diesen entgegen zu wirken. Dies ist durch die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung seit 1998 verbindlich festgeschrieben. Zu den in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen gehören unter anderem das Feststellen korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, die Einhaltung des Mehr-Augen-Prinzips, die Personalrotation, die grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung sowie der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung. Rückmeldungen aus der Bundesverwaltung zeigen, dass die Richtlinie das Bewusstsein für die Korruptionsproblematik gestärkt und vielfältige Maßnahmen angeregt hat. Nunmehr sind die auf ihrer Grundlage bereits getroffenen Vorkehrungen gegen Korruption auf Basis der bereits vorliegenden Erfahrungen weiter fortzuentwickeln.

Bedeutsam ist auch der Bereich der tertiären, auf Rückfallvermeidung gerichteten Prävention. Angemessene staatliche Reaktionen auf begangene Straftaten haben wichtige kriminalpräventive Effekte. Die unter Ziffer 1.5 nachfolgenden Ausführungen zum Sanktionensystem zeigen dies auf.

---



#### **1.4 Stärkung des Sicherheitsempfindens**

Die Sicherheitslage in Deutschland kann und darf nicht nur anhand der objektiven Sicherheitslage, wie sie durch die amtlichen Statistiken beschrieben wird, gemessen werden. Eine sachgerechte Sicherheitspolitik muss auch die von der Bevölkerung wahrgenommenen und empfundenen Bedrohungen durch Kriminalität stärker berücksichtigen. Studien haben ergeben, dass bis Mitte der neunziger Jahre die Kriminalitätsfurcht – insbesondere in Ostdeutschland – erheblich angestiegen ist, seither aber wieder deutlich abgenommen hat. Die im Sicherheitsbericht vorgenommene vergleichende Betrachtung von kriminalstatistischen Befunden und der Furcht vor einer Opferwerdung zeigt, dass die objektive Kriminalitätslage und deren subjektive Wahrnehmung bisweilen erheblich auseinander klaffen. Obwohl der tatsächliche Anteil von Gewaltdelikten an der Gesamtkriminalität nur drei Prozent beträgt und, wie der Sicherheitsbericht an mehreren Stellen deutlich macht, sich zum Großteil innerhalb der Bevölkerungsgruppe der männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden ereignet, ist beispielsweise auch in weniger gefährdeten Bevölkerungskreisen die Angst davor, Opfer eines Gewaltdelikt zu werden, weit verbreitet.

Die Bundesregierung nimmt die Kriminalitätsängste der Bürgerinnen und Bürger ernst. Sie sieht es als eine wesentliche kriminalpolitische Aufgabe an, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen, da dessen Beeinträchtigung weitreichende gesellschaftliche Folgen hat. Wer aus Angst nicht mehr auf die Straße geht, bestimmte Orte meidet oder abends auf den Besuch von Theater, Konzert, Kino oder Gaststätten verzichtet, büßt ein Stück Lebensqualität ein.

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

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

In der Vergangenheit gab es Forderungen nach einem verstärkten Einsatz von Videoüberwachungsmaßnahmen. Nach Auffassung der Bundesregierung kann im Einzelfall der auf Basis gesetzlicher Grundlagen durchgeführte offene Einsatz von Videoüberwachungsmaßnahmen an Kriminalitätsbrennpunkten im öffentlichen Raum ein geeignetes Mittel zur Vorbeugung und Aufklärung von Straftaten oder auch zur Verstärkung des Sicherheitsgefühls der Bürgerinnen und Bürger sein. Soweit der Bund zuständig ist, hat er für den Bundesgrenzschutz eine spezialgesetzliche Regelung für die Bildaufzeichnung geschaffen. Für den Bereich des allgemeinen Datenschutzrechts enthält das Änderungsgesetz zum Bundesdatenschutzgesetz vom 18. Mai 2001 erstmals eine verbindliche Reglementierung der Videoüberwachung. Sie gilt für private Stellen und Bundesbehörden.

---

---

Nach Auffassung der Bundesregierung kann auch der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern vorbereitete Gesetzentwurf zur Änderung des Bewacherrechts zu einer Stärkung des Sicherheitsempfindens in der Bevölkerung beitragen. Das private Sicherheitsgewerbe leistet einen wichtigen Beitrag zur Wahrung der Inneren Sicherheit, indem es Wach- und Sicherheitsaufgaben erfüllt, die keine hoheitlichen Befugnisse erfordern. Der Gesetzentwurf wird den rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit der Angehörigen privater Sicherheitsdienste präzisieren und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger eine bessere Qualifikation und Zuverlässigkeit der Mitarbeiter sicherstellen.

Kriminalitätslage und Sicherheitsgefühl der Bevölkerung können auch durch Maßnahmen im Wohnumfeld positiv beeinflusst werden. Daher sollte die Kriminalprävention bei der Stadtentwicklung stärkere Berücksichtigung finden. Einen Beitrag hierzu leistet das Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt", in dem sich der Bund gemeinsam mit den Ländern und Kommunen engagiert. Darüber hinaus wäre es aus Sicht der Bundesregierung zu begrüßen, wenn kriminalpräventive Aspekte stärker in die Ausbildung der Städteplaner, Architekten und Bauingenieure einfließen würden. Mit einem entsprechenden Vorschlag ist das Bundesministerium des Innern bereits an den Vorsitzenden der gemeinsamen Kommission für die Koordinierung von Studium und Prüfung herangetreten.

### **1.5 Angemessene Erweiterung und differenzierte Anwendung des geltenden Sanktionensystems**

Die Bundesregierung wird trotz ihrer Konzentration auf primär- und sekundärpräventive Ansätze auch in ihren Anstrengungen im Bereich der Strafverfolgung nicht nachlassen. Sie begreift Prävention und Strafverfolgung als einander ergänzende Handlungskonzepte, zumal strafrechtlichen Reaktionen auch die Funktion zukommt, einem erneuten Abgleiten des Verurteilten in die Straffälligkeit vorzubeugen. Damit erfüllen Sanktionen nicht zuletzt auch kriminalpräventive Aufgaben.

Zu einer effektiven Verbrechensbekämpfung gehören hiernach zum einen schnelle und angemessene Reaktionen, die verdeutlichen, dass die Rechtsgemeinschaft Gesetzesverstöße nicht duldet. Zum anderen unterstreicht der Sicherheitsbericht, dass eine reine Verschärfung von Sanktionen dem gegenwärtigen Erkenntnisstand zufolge im Allgemeinen weder in general- noch in spezialpräventiver Hinsicht erfolgversprechend ist. Es geht daher in erster Linie darum, das derzeitige Sanktionensystem mit dem Ziel zu erweitern, dem Täter die Folgen seines Tuns möglichst spürbar vor Augen zu führen, jedoch solche Reaktionen tunlichst zu vermeiden, die zu einer Störung oder Auflösung der sozialen Bezüge des Täters führen. Der jetzt vom Bundesministerium der Justiz vorgelegte Referentenentwurf zur Reform des Sanktionenrechts sieht daher eine Verbesserung der ambulanten – nicht freiheitsentziehenden – Sanktionsmöglichkeiten für Straftaten im Bereich kleinerer und mittlerer Kriminalität vor und dient dabei insbesondere der Vermeidung von kurzen Freiheits- und Ersatzfreiheitsstrafen. Auf diese Weise sollen die unerwünschten entsozialisierenden Nebenwirkungen von Freiheitsstrafen vermieden oder abgeschwächt und der Strafvollzug entlastet werden.

Durch die im Entwurf vorgesehene Förderung der gemeinnützigen Arbeit soll die Möglichkeit erweitert werden, den Verurteilten eine Einbuße an Freizeit und freier Verfügbarkeit der Arbeitskraft erfahren zu lassen und ihm gleichzeitig eine Wiedergutmachung durch die Übernahme sozialer Verantwortung abzuverlangen. Darüber hinaus ist unter anderem die Erweiterung des Fahrverbots durch Aufwertung zur Hauptstrafe bei Straftaten, die im Zusammenhang mit dem Führen eines Kraftfahrzeugs stehen sowie die Ausdehnung seiner zeitlichen Dauer geplant. Angesichts der gestiegenen Bedeutung von Mobilität stellt die Verhängung eines Fahrverbots ein empfindliches Übel für die hiervon Betroffenen dar, da die freie Gestaltung des Arbeits- und Privatlebens hierdurch deutliche Einschränkungen erfährt. Des weiteren sieht

---

---

der Referentenentwurf eine Erweiterung der Verwarnung mit Strafvorbehalt und der Möglichkeit einer Halbstrafenaussetzung vor. Eine günstigere Gestaltung des Umrechnungsmaßstabes Geldstrafe zu Ersatzfreiheitsstrafe soll die Dauer einer Ersatzfreiheitsstrafe auch im Sinne der Strafgerechtigkeit verkürzen.

Im Übrigen bietet auch das bereits bestehende gesetzliche Instrumentarium mit dem in § 46a Strafgesetzbuch vorgesehenen Täter-Opfer-Ausgleich einen wertvollen Ansatz, um den einzelnen Straftäter zum Nachdenken über Hintergründe und Folgen seiner Tat anzuhalten und damit zugleich seine Resozialisierung zu fördern. Das Potential zur Anwendung des Täter-Opfer-Ausgleichs ist in der Vergangenheit noch nicht in ausreichendem Maße ausgeschöpft worden, nicht zuletzt, weil es an entsprechenden verfahrensrechtlichen Regelungen mangelte. Nach dem Gesetz zur strafverfahrensrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs, das Ende 1999 in Kraft getreten ist, sollen Staatsanwaltschaften und Gerichte nunmehr in jedem Stadium des Verfahrens prüfen, ob ein Täter-Opfer-Ausgleich in Betracht kommt. Außerdem wurde der Täter-Opfer-Ausgleich in den Katalog der Auflagen und Weisungen aufgenommen, deren Erteilung es der Staatsanwaltschaft respektive dem Gericht ermöglicht, das Verfahren vorläufig einzustellen und damit von einer formellen Anklage oder einer Verurteilung abzusehen. Für Anwälte wurde der Täter-Opfer-Ausgleich gebührenrechtlich attraktiver gemacht.

### **1.6 Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Kriminalprävention**

Die zunehmende Mobilität überregional agierender Straftäter gerade im Bereich der Organisierten Kriminalität – insbesondere des Drogenhandels, der Geldwäsche, der Wirtschaftskriminalität, des Menschenhandels und der Schleusungskriminalität – erfordert immer stärker eine grenzüberschreitende Verbrechensbekämpfung und eine effektive internationale Zusammenarbeit.

Basis für diese Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden innerhalb der Europäischen Union bildet der Amsterdamer Vertrag. Er sieht die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch eine engere Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden unter Einbindung von EUROPOL, eine engere Zusammenarbeit der Justizbehörden sowie eine Annäherung der Strafvorschriften vor.

Zentrale Aufgabe zur Erreichung dieser Ziele ist aus Sicht der Bundesregierung die Umsetzung der EU-Rechtsinstrumente in diesem Bereich und die Beteiligung an entsprechenden EU-Programmen. Eine wichtige Rolle spielt ferner die bilaterale Zusammenarbeit, die unter anderem durch Verträge über polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten gefördert wird und mit der eine zusätzliche Kooperationsebene – im Polizeibereich namentlich für die Zusammenarbeit in grenznahen Räumen – etabliert wird. Von Bedeutung sind schließlich auch bilaterale Kooperationen mit den benachbarten Beitrittskandidaten sowie Unterstützungsmaßnahmen für osteuropäische Polizei- und Justizbehörden. Ziel ist es, die mittel- und osteuropäischen Staaten, in erster Linie die EU-Beitrittskandidaten, an das Sicherheitsniveau der EU-Staaten heranzuführen und die dortigen Sicherheitsbehörden durch die Unterstützung beim Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Mittel und Strukturen in die Lage zu versetzen, der grenzüberschreitenden Kriminalität bereits im Ansatz oder beim Transit begegnen zu können. Die hierfür in der Vergangenheit und auch zukünftig durch Deutschland eingesetzten Ausbildungs- und Ausbildungshilfen werden zu einem höheren Sicherheitsstandard in den östlichen Nachbarländern und damit letztlich auch zu einem Sicherheitszuwachs in Deutschland beitragen. Im Verhältnis zur Schweiz hat die Bundesregierung durch den Abschluss des deutsch-schweizerischen Vertrages über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit von 1999 einen Ausgleich für die fehlende Geltung des EU-Acquis geschaffen. Das vom Vertrag ermöglichte Niveau der Zusammenarbeit geht an einigen Stellen sogar über das durch EU-Recht vorgesehene Niveau hinaus. Einzelne Elemente des Vertrages bieten sich daher für eine Übernahme in zukünftige Neuregelungen auf europäischer und bilateraler Ebene an.

---

---

Einer der wichtigsten Schritte zur internationalen polizeilichen Zusammenarbeit in Europa ist EUROPOL, das als Zentralstelle für den polizeilichen Informationsaustausch und für die Verbrechensanalyse konzipiert wurde. Wichtige Deliktsfelder sind bereits vom Mandat von EUROPOL umfasst, wie der illegale Handel mit Drogen oder radioaktiven Substanzen, Schleuserkriminalität, Menschenhandel, Terrorismus, Kfz- und Falschgeldkriminalität sowie Geldwäsche.

Auf der Basis der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere im Oktober 1999 wurde die Rolle von EUROPOL weiter verstärkt. So soll EUROPOL ermächtigt werden, die Mitgliedstaaten um die Einleitung, Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen zu ersuchen und gemeinsame Ermittlungsteams der Mitgliedsstaaten mit eigenen Bediensteten zu unterstützen.

Auch die Europäische Polizeiakademie, die als ein Netzwerk der nationalen polizeilichen Ausbildungseinheiten gegründet wurde, soll dazu beitragen, die Polizeibeamtinnen und -beamten mit den Kooperationsinstrumenten der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit vertraut zu machen.

Der Europäische Rat hat in Tampere ferner beschlossen, zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität eine gemeinsame Stelle EUROJUST einzurichten. EUROJUST soll die Aufgabe haben, eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften zu erleichtern, die strafrechtlichen Ermittlungen, vor allem in Fällen mit Bezügen zur Organisierten Kriminalität, insbesondere auf der Grundlage von EUROPOL-Analysen zu unterstützen sowie mit dem Europäischen Justiziellen Netz eng zusammenzuarbeiten. Das notwendige Rechtsinstrumentarium soll bis zum Ende des Jahres 2001 verabschiedet werden. Im Vorgriff darauf hat der Europäische Rat bereits jetzt die Errichtung einer Vorläufigen Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit beschlossen, die ihre Arbeit im März 2001 aufgenommen hat.

Mit dem weitgehenden Wegfall der Personenkontrollen innerhalb der EU wurde die Freizügigkeit für die Unionsbürger erheblich erweitert. Damit einher geht aber auch das Risiko, dass Straftäter die Möglichkeit des kontrollfreien Passierens der EU-Binnengrenze für ihre Zwecke nutzen. Das Schengener Informationssystem (SIS) ist Kernstück der Ausgleichsmaßnahmen, die mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen zwischen den an der Schengener Kooperation teilnehmenden Staaten notwendig geworden sind. Dank dieses Fahndungsmittels ist es gelungen, die bei Wegfall der Grenzkontrollen zunächst befürchteten Sicherheitsdefizite zu minimieren und darüber hinaus sogar einen Sicherheitszugewinn zu erzielen. Derzeit findet die Beratung einer Reihe von Vorschlägen in den zuständigen EU-Gremien statt, die sich mit der Frage der Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems zum SIS der zweiten Generation (SIS II) befassen. Dabei wird sowohl die technische als auch die polizeifachliche und die datenschutzrechtliche Seite beraten, mit deren Hilfe das SIS den wachsenden Anforderungen an die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Zuwanderung angepasst werden soll. Ebenso werden Aspekte der Zugriffsberechtigung zum SIS beraten. Das SIS II ist auch wegen der vorgesehenen Anbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten nach ihrem Beitritt zur EU von herausragender Bedeutung. Deutschland hat bereits eine Reihe von Vorschlägen in die Diskussion eingebracht.

Auch die Kriminalprävention rückt zunehmend in das Bewusstsein der internationalen Zusammenarbeit. Deutschland unterstützt nachhaltig die Initiativen zur Umsetzung der im Oktober 1999 vom Europäischen Rat in Tampere beschlossenen Maßnahmen zur Stärkung der Kriminalprävention auf europäischer Ebene. Dies geschieht jedoch vor dem Hintergrund nationaler Präventionsprogramme, da effektive Kriminalprävention notwendig die Einbindung aller gesellschaftlichen Kräfte vor Ort voraussetzt. Für die Stärkung der Kriminalprävention auf Ebene der EU hat der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten eine große Bedeutung. Dieser soll durch das Europäische Netzwerk zur Verbrechensvorbeugung intensiviert werden, dessen Einrichtung der Rat der Justiz- und Innenminister der EU am 28. Mai 2001 beschlossen hat und das in der zweiten Jahreshälfte seine Arbeit aufnimmt. Das Europäische Netzwerk zur Verbrechensvorbeugung, das dem Informations- und Erfahrungsaustausch sowie der Herstellung von

---

---

Kontakten zwischen den mit Prävention befassten Stellen und Organisationen der EU-Staaten, der Kommission und den zuständigen Ratsgremien dienen soll, soll künftig das grundlegende Instrument einer europäischen Politik der Kriminalprävention sein.

## **2 Erkannter Handlungsbedarf und Lösungsansätze in einzelnen Deliktsbereichen**

Schwerpunkte für die künftige Regierungsarbeit und weitergehende Handlungsansätze zur Verbesserung der Sicherheitslage sieht die Bundesregierung insbesondere in folgenden Einzelbereichen:

### **2.1 Kinder- und Jugenddelinquenz**

Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik ergibt sich seit Ende der achtziger Jahre ein deutlicher Anstieg der registrierten Taten von Kindern und Jugendlichen. Erst seit 1999 kann ein leichter Rückgang verzeichnet werden. Die Bundesregierung hat sich daher dafür entschieden, die Entwicklung und die Ursachen der Delinquenz junger Menschen unter besonderer Berücksichtigung der Gewaltkriminalität zum Schwerpunktthema dieses ersten Sicherheitsberichts zu machen und dabei nicht nur die Täter-, sondern auch die Opferseite zu beleuchten. Dies erscheint um so wichtiger als junge Menschen – entgegen dem verbreiteten Eindruck in der Öffentlichkeit – weit häufiger Opfer als Täter sind und als potentielle Opfer gerade schwerwiegender Gewaltdelikte der besonderen Aufmerksamkeit und des Schutzes durch die Gesellschaft bedürfen.

Der Bericht macht zugleich deutlich, dass die Delinquenz von Kindern und Jugendlichen zu einem großen Teil ein alterstypisches Phänomen ist, das sich im Zuge des Erwachsenwerdens und der sozialen Reifung meistens von selbst verliert. Problematisch wird die strafrechtliche Auffälligkeit von Kindern und Jugendlichen vor allem dann, wenn sie sich mehrfach wiederholt oder sich sogar in einer kriminellen Karriere verfestigt. Anlass zur Sorge geben aus Sicht der Bundesregierung auch weniger die absoluten Zahlen mit ihren Steigerungsraten als vielmehr einzelne Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Gewaltkriminalität. Nicht übersehen werden darf, dass sich die im Wesentlichen von Körperverletzungs- und Raubdelikten geprägte Gewaltdelinquenz junger Menschen vielfach gegen die eigenen Altersgenossen richtet, so dass sowohl Täter als auch Opfer häufig in einer einzelnen Bevölkerungsgruppe – die der männlichen Jugendlichen und jungen Männer – zu finden sind.

Umso mehr gilt es aus Sicht der Bundesregierung, eine sachliche Diskussion über das Phänomen der Kinder- und Jugenddelinquenz zu fördern, um auf diese Weise eine unnötige Stigmatisierung junger Menschen durch Ängste und Vorurteile zu vermeiden. Sie wird daher auch künftig im Rahmen ihrer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit Zahlen und Fakten zur Jugenddelinquenz mit dem notwendigen Augenmaß darstellen. Sie wird aber auch wachsam sein im Hinblick auf mögliche, tatsächlich besorgniserregende Entwicklungen. Auch der vorliegende Sicherheitsbericht mit dem gewählten Schwerpunktthema möchte zu einer differenzierten Betrachtung der Jugenddelinquenz beitragen. Nicht zuletzt kommt dem Deutschen Forum für Kriminalprävention eine wichtige Rolle dabei zu, die Öffentlichkeit über aktuelle Entwicklungen im Umgang mit Jugenddelinquenz – insbesondere im Bereich der Präventionsarbeit – zu informieren.

Die im Sicherheitsbericht vorgenommene Analyse belegt, dass die Entstehung von schwerwiegender Kinder- und Jugenddelinquenz nicht auf eine oder wenige voneinander unabhängige Ursachen zurückgeführt werden kann, sondern auf vielen, sich oft wechselseitig verstärkenden Faktoren beruht. Hierzu zählen unter anderem schwierige familiäre Verhältnisse, Armut und Arbeitslosigkeit, Migrationshintergrund, ungünstige Wohnsituation und ungünstiges Wohnumfeld, Zugehörigkeit zu delinquenten Jugendgruppen, in diesem Zusammenhang abweichende Formen der Freizeitgestaltung, aber auch Perspektivlosigkeit, Tolerierung von Gewalt zur Lösung von Konflikten sowie negative Medieneinflüsse.

---

---

Die Anstrengungen zur Verhütung der Kinder- und Jugenddelinquenz müssen daher unter Berücksichtigung der vielfältigen Ursachen weiter fortgesetzt werden. Sie beginnen damit, möglichst günstige Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen zu schaffen. Dies muss im Rahmen der Sozial-, Familien-, Kinder-, Jugend-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Integrations- und Medienpolitik, und zwar auf allen Ebenen der staatlichen Politik und Verwaltung (Bund, Länder und Gemeinden) geschehen. Die erfolgreiche Integration von Kindern und Jugendlichen in das schulische und berufsqualifizierende Bildungssystem stellt einen wichtigen präventiven Lösungsansatz gerade im Bereich der Gewaltprävention dar. Mit ihrem Sofortprogramm "100.000 Jobs für Junge" hat die Bundesregierung dementsprechend bereits seit 1999 umfassende Hilfen zur Erweiterung des Ausbildungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebotes für Jugendliche bereitgestellt. Auch im Jahr 2001 stehen wiederum rund 2 Milliarden DM zur Förderung ausbildungs- und arbeitsplatzsuchender Jugendlicher zur Verfügung.

Darüber hinaus sollten alle Einrichtungen, die sich mit Kindern und Jugendlichen befassen, intensiv zusammenwirken, um insbesondere Gefährdungen von Kindern frühzeitig zu erkennen und mit geeigneten Mitteln entgegenwirken zu können. Der Gewaltprävention sollte hierbei ein besonderer Stellenwert eingeräumt werden: Im Rahmen der einzelnen Zuständigkeitsbereiche ist Aggressionspotentialen von Kindern und Jugendlichen möglichst frühzeitig zu begegnen und auf den Aufbau eines gewaltmindernden Umfeldes zu drängen. Neben einer intensiven Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit gehört hierzu auch die Schaffung ausreichender kultureller und sportlicher Angebote, um die soziale Kompetenz zu stärken, aber auch Alternativen zum Alltag in problematischen Cliquen zu bieten. Hierfür bieten behördenübergreifende Formen der Zusammenarbeit im kommunalen Bereich einen besonders geeigneten Rahmen. Entsprechende Projekte sollten wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden, damit aus den Erfahrungen gelernt und erfolgreiche Maßnahmen auch an anderen Orten eingesetzt werden können. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Innen-, Justiz-, Jugend- und Kultusministerkonferenzen hat bereits ein Grundsatzpapier "Präventionsstrategien zur Vermeidung von Kinder- und Jugenddelinquenz" mit Umsetzungsempfehlungen und Handlungsstrategien erarbeitet, das die wesentlichen ressortübergreifenden Schnittstellen aufzeigt, an denen Vorbeugung von Kinder- und Jugenddelinquenz ansetzen muss. Auch der Europarat hat Empfehlungen über das frühzeitige Eingreifen zur Verhinderung einer kriminellen Karriere verabschiedet, auf deren Beachtung die Bundesregierung hinwirkt. Mit Blick auf die Besonderheit der Prävention von Kinder- und Jugenddelinquenz bedarf es zukünftig des bewussten politischen Willens auf allen Ebenen, andere Partner wie Familie, Schule, Wirtschaft und Medien stärker als bisher in die kriminalpräventiven Anstrengungen einzubeziehen.

Neben den präventiven Ansätzen im Bereich der Kinder- und Jugenddelinquenz bieten das derzeitige Jugendstrafrecht und – soweit das strafbare Verhalten Hinweise auf einen erzieherischen Bedarf liefert – das geltende Kinder- und Jugendhilferecht vielfältige Möglichkeiten, auf delinquentes Verhalten junger Menschen angemessen zu reagieren. Die breite Sanktions- und Reaktionsvielfalt ermöglicht dort, wo der Entwicklungsprozess des jungen Menschen es erfordert, ein gezieltes und auf die Individualität des jeweiligen Täters zugeschnittenes Vorgehen. Um dem im Jugendstrafrecht verankerten Erziehungsgedanken Rechnung zu tragen, ist eine möglichst zeitnahe Reaktion von Polizei und Justiz sowie der Kinder- und Jugendhilfe bei strafbarem Verhalten gefragt.

Gegenüber traditionellen Sanktionen wie Geldauflage, Jugendarrest und Jugendstrafe kommt dabei ambulanten Maßnahmen, die ausschließlich erzieherischen Charakter haben, besondere Bedeutung zu. Hierzu gehört neben dem bereits erwähnten Täter-Opfer-Ausgleich, der in besonderer Weise dazu geeignet ist, dem Täter Hintergründe und Folgen der Tat unmittelbar vor Augen zu führen und diese intensiv aufzuarbeiten, z. B. der soziale Trainingskurs oder die Weisung, sich der Betreuung und Aufsicht eines Betreuungshelfers zu unterstellen.

---

---

In geeigneten Fällen können auch erzieherische Maßnahmen außerhalb des förmlichen Verfahrens als angemessene Reaktion genügen (Diversion). Ihnen gebührt bereits insoweit der Vorzug, als sie einerseits auf eine besonders zeitnahe Vermittlung der notwendigen Unrechtseinsicht gerichtet sind, darüber hinaus jedoch geeignet sind, die mit einem Hauptverfahren und einer förmlichen Verurteilung verbundenen Stigmatisierungsrisiken zu vermeiden. Zudem haben sich Formen der informellen Erledigung im Vergleich zu formellen Sanktionen im Hinblick auf die Rückfallvermeidung jedenfalls nicht als weniger effektiv erwiesen und sind dabei auch kostengünstiger.

Wenn auch in zunehmendem Maße von den Möglichkeiten der Diversion Gebrauch gemacht wird, so sind doch die Diversionsraten und das Angebot an Leistungen der Jugendhilfe regional sehr unterschiedlich. Auch das Anwendungspotential für ambulante Maßnahmen scheint bei weitem noch nicht ausgeschöpft, zumal in vielen Jugendamtsbezirken das Stadium einer Institutionalisierung der jeweiligen Maßnahmen noch nicht erreicht ist, das Angebot aus Kosten- oder sonstigen Ressourcen Gründen teilweise sogar rückläufig oder gefährdet ist und bisweilen die notwendigen Qualitätsstandards für eine an individuellen Bedürfnissen ausgerichtete Hilfe nicht erfüllt sind. Die Bundesregierung regt daher an, Breite und Qualität der Angebote weiter zu verbessern, regionale Anwendungsunterschiede auszugleichen und auf diese Weise die Akzeptanz von informellen und ambulanten Sanktionen zu fördern. Es muss dringend vermieden werden, dass die differenzierte Maßnahmenpalette, die das Jugendgerichtsgesetz und das Sozialgesetzbuch VIII zur Verfügung stellt, in der Praxis leer läuft, weil entsprechende Angebote nicht vorgehalten werden.

Für alle Maßnahmen und Angebote gilt zudem, dass empirisch gesicherte Aussagen über ihre längerfristige Wirksamkeit – z. B. betreffend Rückfälligkeit und gesellschaftliche Integration der Täter – bislang nur in unzureichendem Maße möglich sind. Ein von der Bundesregierung in Auftrag gegebenes Forschungsvorhaben zur Evaluation und Anwendung sozialer Gruppenarbeit und sozialer Trainingskurse mit verhaltensauffälligen und delinquenten Jugendlichen möchte dazu beitragen, diese Erkenntnislücke zu schließen. Die in der Praxis angewandten unterschiedlichen Methoden werden hierbei verglichen und in ihrer Wirksamkeit überprüft. Gleichzeitig fördert die Bundesregierung die wissenschaftliche Begleitung und fachliche Auswertung von (Landes-)Modellprogrammen zur Prävention von Kinder- und Jugenddelinquenz. Hierzu gehört z. B. das Projekt AIB (Ambulante Intensive Betreuung), das eine in den Niederlanden entwickelte und angewandte Methode zur gesellschaftlichen Reintegration von auffälligen und insbesondere delinquenten Kindern und Jugendlichen erprobt. Mittels individueller und (personal-)intensiver ambulanter Begleitung soll den Jugendlichen hierbei die Chance gegeben werden, sich wieder in einen stabilen Sozialraum zu integrieren und ein Leben ohne Konflikte mit gesellschaftlichen Institutionen oder verbindlichen Normen zu führen.

Die Bundesregierung sieht nach den im Sicherheitsbericht getroffenen Analysen keinen Anlass, Verschärfungen des Jugendstrafrechts vorzunehmen oder auf eine frühere Anwendung des Erwachsenenstrafrechts bei Heranwachsenden hinzuwirken. Auslöser für solche Forderungen ist zumeist das Bekanntwerden schwerer Einzelfälle von Kinder- und Jugenddelinquenz. Die Bundesregierung verkennt nicht, dass es auch jugendliche und heranwachsende Straftäter gibt, die gefährlich sind und vor denen die Allgemeinheit geschützt werden muss. Hierbei handelt es sich aber um eine sehr kleine Gruppe von Tätern; das vorhandene gesetzliche Instrumentarium reicht zudem für die Ahndung dieser Taten aus.

Hinter der Forderung nach einer Ausweitung und Verschärfung des Jugendstrafrechts steht insbesondere die Vorstellung, hierdurch lasse sich der Jugendkriminalität wirksamer begegnen. Für diese Annahme gibt es keine Belege aus der empirischen Sozialforschung. Vielmehr bestehen Anhaltspunkte dafür, dass einer erneuten Straffälligkeit durch nichtförmliche (Diversion) und ambulante Maßnahmen wirksamer vorgebeugt werden kann, als dies durch traditionelle (Geldauflage) und insbesondere stationäre Sanktionen (Jugendarrest, Jugendstrafe) erreicht werden könnte. Da freiheitsentziehende Maßnahmen und vor

---

---

allem Untersuchungshaft die Entwicklung von Jugendlichen nachhaltig zu beeinträchtigen vermögen, sollte hierauf nur als ultima ratio zurückgegriffen werden. Angebote zur Vermeidung von Untersuchungshaft können hier wertvolle Unterstützung leisten, um das weitere Abgleiten der Jugendlichen zu verhindern. Die Schaffung derartiger Einrichtungen, wie sie teilweise bereits bestehen, wird von der Bundesregierung begrüßt.

Auch einer Absenkung des Strafmündigkeitsalters von 14 auf 12 Jahre – vielfach als notwendig zitiert, um der Delinquenz von Kindern Herr zu werden – ist an dieser Stelle eine deutliche Absage zu erteilen. Dass delinquente Kinder unter bewusster Ausnutzung ihrer fehlenden Verantwortlichkeit vorgehen, dürfte die große Ausnahme sein. Gerade in dieser Altersgruppe ist das Handeln wesentlich von Spontaneität und Gruppendynamik geprägt. Das oben genannte Risiko, durch die Strafverfolgung und Verurteilung ungewollte Stigmatisierungseffekte samt ihrer negativen Folgen (soziale Ausgrenzung, Verfestigung krimineller Karrieren) zu erzeugen, ist vor allem bei Kindern und jungen Tatverdächtigen besonders groß. Deshalb sind auch auf diesem Gebiet Reaktionen angemessen, die primär auf eine Stärkung des Rechts- und Wertebewusstseins sowie des erzieherischen und sozialen Umfelds ausgerichtet sind. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz bietet hierzu eine Reihe von erzieherischen und pädagogischen Reaktionsmöglichkeiten.

## **2.2 Politisch motivierte Kriminalität**

Die Bekämpfung rechtsradikaler Tendenzen gehört zu den innenpolitischen Prioritäten der Bundesregierung. Die Dringlichkeit dieser Aufgabe zeigt sich in der Entwicklung der rechtsextremistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Straftaten seit Beginn der neunziger Jahre, vor allem auch in der zweiten Hälfte des letzten Jahres. Insbesondere die Zunahme von Gewaltdelikten, also Tötungs- und Körperverletzungsdelikten, Brand- und Sprengstoffdelikten sowie Landfriedensbruch, ist besorgniserregend. Diese Straftaten werden in nicht unbeträchtlichem Maße auch von Jugendlichen und Heranwachsenden verübt. Die Entwicklung des Rechtsextremismus bestimmt neben der Sicherheitslage vor allem das Sicherheitsgefühl und die öffentliche Diskussion in erheblicher Weise. Im Hinblick darauf ist positiv zu bewerten, dass die Aufklärungsquote bei rechtsextremistischen Gewalttaten mit 74 % weit überdurchschnittlich ist.

Für die Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die bisher der polizeilichen Erfassung zugrundeliegenden Kriterien, basierend auf dem Begriff des "Extremismus", für die Einordnung aller politisch motivierten Straftaten nicht ausreichen bzw. zu unterschiedlichen Bewertungen und Zuordnungen bei der Erfassung geführt haben. Die gezielte und erfolgreiche Bekämpfung von rechtsextremistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Gewalt erfordert indessen eine realitätskonforme, bundeseinheitliche Erfassung und Bewertung aller politisch motivierten Straftaten, und zwar auch solcher, die aus gewaltverherrlichender oder menschenverachtender Gesinnung gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen bzw. gegen Personen, die als anders empfunden werden, begangen werden. Aus diesem Grunde wurden auf Initiative des Bundesministeriums des Innern in einer gemeinsamen Projektgruppe von Bund und Ländern Vorschläge zur Verbesserung der Erfassungs- und Bewertungskriterien erarbeitet. Ab Januar 2001 werden politisch motivierte Straftaten und damit auch fremdenfeindliche und rechtsextremistische Straftaten in Deutschland nach dem neuen, verbesserten Definitionssystem "Politisch motivierte Kriminalität" statistisch erfasst und bewertet. Ziel ist es zu gewährleisten, dass alle erhebungsrelevanten Sachverhalte aufgrund bundeseinheitlicher Kriterien von den örtlich und sachlich zuständigen Polizeidienststellen der Länder erfasst, bewertet und dem Bundeskriminalamt im Rahmen eines bundesweit abgestimmten Verfahrens gemeldet werden.

Die Bundesregierung wird alle ihr möglichen Maßnahmen ergreifen, um den aus Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit resultierenden Gefahren vorzubeugen und diese zurückzudrängen. Hierzu gehören sowohl Handlungsansätze zur Stärkung der Zivilgesellschaft und der Zivilcourage sowie zur Förderung

---



---

der Integration, aber auch Maßnahmen, die auf die Täter und ihr Umfeld abzielen. Diese Aspekte sind bereits in vielfacher Weise – vor allem auf der Ebene der Länder und der Kommunen – in unterschiedlichen Initiativen aufgegriffen worden. Aus Sicht der Bundesregierung bieten vor allem die vor Ort ergriffenen Aktivitäten die besten Erfolgsaussichten.

Unter dem Stichwort *"Stärkung der Zivilgesellschaft und der Zivilcourage"* soll das friedliche und tolerante, von gegenseitigem Respekt getragene Zusammenleben von Einheimischen und Zuwanderern, von Mehrheitsbevölkerung und Minderheiten, gefördert werden. Hierzu gehört auch eine Erhöhung der zivilen Wachsamkeit. Die Bürgerinnen und Bürger sollen ermutigt werden, als Zeichen engagierten Eintretens für Demokratie und Toleranz deutlich Position gegen rechtsextremistische Vorfälle und entsprechende Internetinhalte zu beziehen und derartige Vorkommnisse auch anzuzeigen.

Diesen Zielen dient insbesondere das im Mai 2000 ins Leben gerufene *"Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt"*, in dem sich staatliche Stellen und gesellschaftliche Kräfte zusammengefunden haben. Mit diesem Bündnis sollen die Prinzipien der Menschenwürde, der Demokratie und der Toleranz gestärkt und ein friedliches und von gegenseitigem Respekt getragenes Zusammenleben aller in Deutschland lebenden Menschen gefördert werden.

Darüber hinaus wird die Bundesregierung dieses Anliegen durch eine Reihe von präventiven Maßnahmen, unter anderem im Bereich der auch jugendgerechten Öffentlichkeits-, Aufklärungs- und Bildungsarbeit unterstützen. So stellt die Bundesregierung jährlich 50 Millionen DM aus Mitteln des europäischen Sozialfonds für das Programm "XENOS Leben und Arbeit in Vielfalt" zur Verfügung. Ziel dieses Programms ist es, Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit mit inhaltlichen Ansätzen gegen Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz und Rassismus zu verbinden. Dementsprechend sollen auch ausländische Jugendliche in dieses Programm einbezogen werden.

Des Weiteren sind zusätzliche Mittel in Höhe von 30 Millionen DM für die Unterstützung von Maßnahmen gegen Gewalt und Rechtsextremismus in den Bundeshaushalt 2001 eingestellt worden. Weitere 10 Millionen DM dienen der Ausbildung und Unterstützung von Initiativen gegen Rechtsextremismus und zur Beratung von Opfern bzw. potentiellen Opfern rechtsextremer Straf- und Gewalttaten in den neuen Ländern. Konkrete Programmkonzepte wurden und werden gemeinsam mit den Ländern, Kommunen und freien Trägern erarbeitet und umgesetzt. Außerdem stehen im Haushalt 2001 des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof zusätzliche 10 Millionen DM als Härteleistungen für Opfer rechtsextremistischer Übergriffe zur Verfügung.

Programme der politischen Bildungsarbeit richten sich nicht zuletzt auch an Institutionen des Öffentlichen Dienstes. Am Beispiel Bundeswehr wird deutlich, dass sich der Bereich des Öffentlichen Dienstes dem gesamtgesellschaftlichen Problemfeld stellt und aktiv fremdenfeindliche und rechtsextremistische Bestrebungen und Handlungen, selbst unterhalb der Schwelle strafrechtlicher Relevanz, begegnet. Mit hohem Engagement wird bei den neuen Einstellungsjahrgängen vor allem über Maßnahmen der Politischen Bildung entsprechendes Problembewusstsein geschaffen und damit rechtsextremistischem/fremdenfeindlichem Fehlverhalten in den Streitkräften entgegengewirkt. Auch für die Polizeien des Bundes zielen Aus- und Fortbildungslehrpläne darauf ab, den Beamtinnen und Beamten das erforderliche Bewusstsein sowie die Einstellung und Haltung zu vermitteln, die der Rolle und Verantwortung der Polizei in einem freiheitlich demokratischen und sozialen Rechtsstaat entspricht.

Die Bundesregierung sieht in der *Förderung der Integration* sowohl einen entscheidenden Faktor für ein besseres Zusammenleben zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung als auch einen wichtigen Baustein für die Prävention von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Wesentliche Integrationsmaßnahmen liegen nach ihrer Auffassung in der Sprachförderung und der Verbesserung der Ausbildungschancen junger Ausländer und Aussiedler, die es gilt weiter auszubauen.

---

---

Zum Kampf gegen Extremismus gehören aber auch *Maßnahmen, die auf den Täter und sein Umfeld zielen*. Extremistische Täter müssen konsequent verfolgt und schnell bestraft werden. Grundlage hierfür ist eine leichtere Identifizierung der Täter. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) hat zu diesem Zweck im Herbst 2000 die Einrichtung einer bundesweiten Datei "Gewalttäter Links/Rechts/Ausländerkriminalität" beschlossen. Darüber hinaus bedarf es einer Optimierung der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, beispielsweise bei der Bekämpfung von Hass und Rechtsextremismus im Internet. Das Bundeskriminalamt wird vor allem im Wege der eingerichteten anlassunabhängigen Internetrecherchen seine Anstrengungen weiter intensivieren. Auch der Bundesgrenzschutz (BGS) wird sich weiterhin im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten, insbesondere durch deutliche Präsenz und Kontrollen an erkannten Kriminalitätsbrennpunkten, einbringen. Seit September 2000 nehmen sämtliche BGS-Dienststellen zudem über eine Hotline Hinweise von Bürgerinnen und Bürgern zu rechtsextremistischen Aktivitäten, Bedrohungen und Gewalttaten im Bereich von Bahnhöfen und Bahnen entgegen.

Aussteigerprogramme sollen dazu dienen, Personen, die in die rechtsextremistische Szene verstrickt sind, zu helfen, wieder in die Legalität zurückzufinden. Die Bundesregierung hält Aussteigerprogramme für einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des Rechtsextremismus. Das vom Bundesinnenminister vorgestellte Aussteigerprogramm des Bundes richtet sich an jeden, der "aussteigen" will – Führungs- und Schlüsselfiguren, aber auch "Mitläufer". Mit dem weiten Ansatz soll auch einem Abdriften von Sympathisanten in die rechtsextremistische Szene vorgebeugt werden. Durch konkrete Hilfestellung, wie beispielsweise bei der Wohnungs- und Arbeitssuche sollen die Ausstiegswilligen aus ihrem bisherigen Umfeld herausgelöst werden. Zunächst gilt es, in Abstimmung mit anderen Modellentwürfen auch aus den Ländern einen Ansatz zu finden, der zu einer möglichst umfassenden Einbindung all derjenigen Institutionen (Verfassungsschutz, Polizei, Justiz, kommunale Einrichtungen) und privaten Initiativen führt, die den notwendigen Kontakt zur Szene herzustellen, aber auch mit Hilfs- und Beratungsangeboten an potentielle Aussteiger heranzutreten vermögen. Die Initiative soll zudem ein weiterer Baustein sein, um die rechtsextremistische Szene zu verunsichern und zu schwächen.

Um der Verbreitung von Hass und Ausländerfeindlichkeit in Kooperation mit anderen Staaten, aber auch mit der Wirtschaft und den Internet-Nutzern wirksam entgegensteuern zu können, hat das Bundesministerium der Justiz vom 26. bis 27. Juni 2000 eine internationale Konferenz in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung und dem Simon Wiesenthal Center Los Angeles über die Bekämpfung von "Verbreitung von Hass im Internet" veranstaltet. In dieser Konferenz wurde die so genannte "Berliner Erklärung" verabschiedet, die klarstellt, dass Straftaten im Internet und die globale Verbreitung und kommerzielle Ausbeutung von Hass im Internet nicht geduldet wird, und dass der Grundsatz gilt: Was offline verboten ist, muss auch online verboten sein und verfolgt werden. Ziel ist es, zunächst europaweit und dann global Übereinstimmung über bestimmte Grundwerte zu schaffen und gleichzeitig gemeinsame überall geltende Strafbestimmungen zu vereinbaren, die festlegen, dass auch die Verbreitung von Hass im Internet, von Ausländerfeindlichkeit und Verfolgung von Minderheiten weltweit strafbar sind und überall verfolgt werden. Dabei sind nicht nur die nationalen Gesetzgeber zur Mitarbeit gefordert, sondern auch die Nutzer, zivilgesellschaftliche Interessengruppen und die Wirtschaft. Sie sollen in ihrem Bereich Verantwortung durch freiwillige Selbstverpflichtung übernehmen.

Prüfungen im Bundesministerium der Justiz haben ergeben, dass die vorhandenen Gesetze und damit das justizielle Instrumentarium sowohl in materiellrechtlicher Hinsicht als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht grundsätzlich ausreichen und eine angemessene Ahndung sicherstellen können. Die 1994 geänderten oder neu eingeführten Strafvorschriften in den §§ 86, 86a und 130 Strafgesetzbuch (StGB) haben sich grundsätzlich bewährt. Neben den allgemeinen Strafvorschriften zum Schutz von Leben und Gesundheit (§§ 211 ff., §§ 223 ff. StGB), die in den Jahren 1994 und 1998 erheblich verbessert und auch

---

---

verschärft worden sind, leisten sie einen wichtigen und unverzichtbaren Beitrag zur entschiedenen Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Wie bisher kommt es entscheidend darauf an, die vorhandenen Strafvorschriften in der Praxis konsequent anzuwenden und dabei die vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Strafraumen auszuschöpfen. Die in den §§ 86, 86a und 130 StGB geregelten Propagandadelikte können mit Freiheitsstrafe bis zu drei oder fünf Jahren bestraft werden; bei tätlichen Angriffen drohen noch höhere Strafen. Die Tatsache, dass zur Zeit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf gegeben ist, ändert nichts daran, dass die Bundesregierung auf Grund der in der Praxis gewonnenen Erfahrungen auch in Zukunft ständig prüfen wird, ob und gegebenenfalls durch welche Maßnahmen die strafrechtlichen Vorschriften gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit fortentwickelt werden können.

Mit Urteil vom 12. Dezember 2000 hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass bei Volksverhetzung durch die Verbreitung über das Internet eine Inlandstat dann vorliegt, wenn eigene Äußerungen in das Internet im Ausland eingestellt werden. Bei potentiell-abstrakten Gefährdungsdelikten, wie beispielsweise der Volksverhetzung, gibt es nach dem Willen des Gesetzgebers auch einen Erfolgsort im Inland, wenn die Äußerungen im Internet hier abgerufen werden können. Die Entscheidung des Bundesgerichtshofs entspricht der immer von der Bundesregierung vertretenen Auffassung, nach der bei Volksverhetzung über das Internet eine Strafbarkeit nach deutschem Recht gegeben ist.

Untersucht wird derzeit die Frage, ob die Zuständigkeiten des Generalbundesanwalts für erstinstanzliche Verfahren im Bereich des Rechtsextremismus oder von Straftaten, die aus fremdenfeindlicher Gesinnung heraus begangen wurden, erweitert werden sollen. Dass der Generalbundesanwalt bereits jetzt für bestimmte rechtsextremistische Straftaten zuständig ist, hat der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 22. Dezember 2000 bestätigt. Auch prüft das Bundesministerium der Justiz, ob bei der Verbreitung von Hass im Internet die unterschiedlichen und teilweise sehr kurzen Verjährungsfristen in den Presserechten der Länder vereinheitlicht werden sollen. Beide Prüfungen werfen vielfältige rechtliche Folgeprobleme – auch solche verfassungsrechtlicher Art – auf.

Um im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit langfristige Erfolge erzielen zu können, muss auch auf internationaler, insbesondere auf europäischer Ebene gemeinsam gehandelt werden. Auf Initiative von Deutschland und Frankreich befasst sich die Europäische Union seit 1994 verstärkt mit der Bekämpfung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Ein Ergebnis dieser Initiative ist die Einrichtung der "Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit" in Wien, deren Hauptaufgabe die kritische Untersuchung von Ausmaß und Entwicklung rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Entwicklungen in der Europäischen Union ist. Ihr kommt bei der Bekämpfung und Verhütung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit große Bedeutung zu.

Ein weiteres Ergebnis ist die vom Rat 1996 beschlossene Gemeinsame Maßnahme zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, mit der die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verbessert werden soll. Der Ergebnisbericht hierzu soll noch in diesem Jahr vorgelegt werden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass – entgegen dem auch in den letzten Monaten in der öffentlichen Diskussion bisweilen vorherrschenden Eindruck einer einseitig auf den Bereich des Rechtsextremismus ausgerichteten Politik – die in jüngster Vergangenheit erarbeiteten Konzepte zur Bekämpfung des politischen Extremismus in aller Regel die gesamte politisch motivierte Kriminalität einschließlich der Staatsschutzdelikte umfassen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf das vom Bundesministerium des Innern federführend erarbeitete Gesetz zur Neuregelung von Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses. Mit diesem Gesetz ist es gelungen, die Möglichkeiten der zuständigen Behörden zur Abwehr von drohen-

---

---

den Gefahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung und die Sicherheit des Bundes und der Länder zu stärken. So wird das Bundesamt für Verfassungsschutz weitere Abwehrmöglichkeiten im Kampf gegen rechtsextremistische Bestrebungen erhalten. Ferner wird es zukünftig möglich sein, bei bestimmten schweren Straftaten der gewaltbereiten links- und rechtsextremistischen Szene auf die Voraussetzung des Vorliegens einer festgefühten Tätergruppe zu verzichten.

Den gesamten Bereich der politisch motivierten Kriminalität umfasst darüber hinaus auch die Neuregelung der "Richtlinien für den Kriminalpolizeilichen Meldedienst in Fällen Politisch motivierter Kriminalität (KPMD-PMK)", den IMK-Beschluss vom Herbst 2000 zur Einrichtung von Gewalttäterdateien oder auch die Neufassung der "Regelungen zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Bekämpfung von Terrorismus und Politisch motivierter Gewaltkriminalität von bundesweiter Bedeutung".

### **2.3 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung**

Die Polizei hat im Verlauf der neunziger Jahre – bis 1997 – eine Zunahme der Straftaten im Bereich des sexuellen Missbrauchs von Kindern registriert. Diese Zunahme dürfte jedoch in erster Linie auf die Erhöhung der Anzeige- und Aufklärungsquoten und damit auf das höhere Ausschöpfen des Dunkelfeldes zurückzuführen sein. Gleichzeitig zeigt die im Sicherheitsbericht vorgenommene Analyse, dass die Fallzahlen der Sexualmorde an Kindern und Jugendlichen rückläufig sind.

Die Hilflosigkeit der Opfer und die weitreichenden physischen und psychischen Folgen machen den sexuellen Missbrauch von Kindern, die kommerzielle Ausbeutung von Kindern (Sextourismus) und Kinderpornographie in all ihren Erscheinungsformen zu einem Deliktsfeld, dem die ganz besondere Aufmerksamkeit auf allen Ebenen der Gesellschaft gelten muss. Hinzu kommt, dass diese Straftaten die Bürgerinnen und Bürger in hohem Maße bewegen und in Teilen auch zu einer großen Verunsicherung führen. Die Bundesregierung wird deshalb in ihren Anstrengungen nicht nachlassen und neben der Aufklärung und Verfolgung dieser Straftaten vor allem auch präventive Maßnahmen mit Nachdruck unterstützen.

Unter dem Gesichtspunkt des Opferschutzes und der Prävention geht die Bundesregierung davon aus, dass die von dem Gesetz zur Bekämpfung von Sexualstraftaten und anderen gefährlichen Straftaten von 1998 geforderte Bereitstellung der notwendigen Haftplätze in der Sozialtherapie bis zum Jahr 2003 realisiert wird.

Unter repressiven, letztlich aber auch präventiven Gesichtspunkten sind auch DNA-Analysen von großer Bedeutung, die eine Überführung von Sexualstraftätern wesentlich erleichtern können. Seit Einrichtung der DNA-Analysedatei beim Bundeskriminalamt im Jahr 1998 konnte eine Vielzahl von Verbrechen, die teilweise eine erhebliche Beachtung in der Öffentlichkeit gefunden haben, mit Hilfe dieses Instruments aufgeklärt werden. Dabei ist es in einzelnen Fällen auch gelungen, den Täter noch viele Jahre nach einer Tat, die bereits als nicht mehr aufklärbar angesehen wurde, zu ermitteln. Angesichts dieser großen Bedeutung der DNA-Analyse für die Kriminalitätsbekämpfung gilt es dafür Sorge zu tragen, dass die geltenden Speichermöglichkeiten konsequent genutzt werden.

Im Rahmen der EU wirkt die Bundesregierung an der Erarbeitung eines Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Kinderpornographie und sexueller Ausbeutung mit. Es werden Regelungen vor allem in den Bereichen des materiellen Strafrechts (z. B. Pönalisierungsverpflichtungen, Strafenharmonisierung, Gerichtsbarkeit) und des Opferschutzes angestrebt.

Darüber hinaus ist das im Anschluss an den 1. Weltkongress gegen die gewerbsmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern veröffentlichte Arbeitsprogramm der Bundesregierung gegen Kindesmissbrauch, Kinderpornographie und Sextourismus kontinuierlich weiterzuentwickeln. Dieses enthält ein breites Maßnahmenbündel zur Aufklärung und Prävention, zum rechtlichen Bereich, zur internationalen Strafverfol-

---

---

gung und zum Opferschutz. Dabei darf die Verfolgung nicht vor nationalen Grenzen halt machen. Eine effiziente internationale Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Polizeibehörden ist hier unerlässlich. Einen wichtigen Beitrag hierzu leistet vor allem das von Deutschland bereits gezeichnete Zusatzprotokoll zur VN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie. Hinzu kommen beispielsweise auch Aufklärungskampagnen, wie sie mit Unterstützung des Bundesgrenzschutzes im deutsch-tschechischen Grenzgebiet zur Bekämpfung des Sextourismus mit Kindesmissbrauch durchgeführt wurden.

#### **2.4 Internetkriminalität**

Kriminelle Vorgehensweisen im Bereich des Internets reichen von Kinderpornographie, Volksverhetzung, Verbreitung extremistischer Propaganda bis hin zum betrügerischen Anbieten von Waren, Dienstleistungen und Geldanlagen. Daneben gewinnt auch der Angriff auf die Sicherheit und die Integrität von Daten zunehmend an Bedeutung. Um der missbräuchlichen Nutzung des Internet als Tatmittel entgegen zu wirken und die Unversehrtheit des Datenbestandes zu gewährleisten, wird die Bundesregierung ihre auf nationaler Ebene bereits eingeleiteten Maßnahmen fortsetzen und intensivieren. Hierzu gehört beispielsweise die Verstärkung bereits zum jetzigen Zeitpunkt durchgeführter anlassunabhängiger Recherchen des Bundeskriminalamtes; ein weiterer Schritt ist die Anwendung automatischer Verfahren zur Suche und Sicherung strafbarer Inhalte. Im Februar 2000 hat der Bundesinnenminister die Task Force "Sicheres Internet" ins Leben gerufen, die mit Unterstützung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik und des Bundeskriminalamtes Strategien zum Schutz vor Computerviren und Angriffen auf Internet-Dienstleister entwickelt. Hierzu gehört, Art und Umfang der Bedrohung in Deutschland zu prüfen und erforderliche Gegenmaßnahmen zu erarbeiten, um dadurch Schäden für unsere Informationsgesellschaft zu erschweren und im besten Fall sogar abwehren zu können. In konkreten Projekten, beispielsweise dem Aufbau einer nationalen Infrastruktur von Computer-Notfall-Teams (CERTs) und der Identifikation und dem Schutz neuralgischer Kommunikationsknoten im Internet wird ein wichtiger kriminalpräventiver Beitrag geleistet. Daneben wird durch die gemeinsame Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und des Bundesministeriums des Innern "Partnerschaft sichere Internet-Wirtschaft" die Sensibilisierung von mittelständischer Wirtschaft und anderen Nutzern für mehr IT-Technik verstärkt.

Darüber hinaus gibt eine wirksame Bekämpfung von Internetkriminalität auch Anlass zur Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Dies gilt ebenso für zusätzliche Regelungen im Bereich des Straf- und des Strafverfahrensrechts. Angesichts der Vielzahl von Hackingangriffen, die auch der Vorbereitung anderer Delikte dienen, wird etwa in Betracht zu ziehen sein, ob auch das bloße Eindringen in ein Computersystem unter Überwindung von Sicherheitsvorkehrungen unter Strafe gestellt werden muss. Auch die Zurverfügungstellung und der Besitz von Vorrichtungen, die der Begehung von Computerstraftaten dienen (z. B. Virenprogramme), sind bisher nicht generell strafbar. Hier muss ebenfalls eine künftige Strafbarkeit geprüft werden, wobei etwa für die Hersteller von Antivirenprogrammen Ausnahmeregelungen geschaffen werden müssten. Sabotagehandlungen, etwa DDos-Attacken/Spamming sind momentan nur im Hinblick auf Unternehmen, Betriebe und Behörden strafbar. Hier ist eine Ausdehnung des strafrechtlichen Schutzes auf den Privatbereich, da Datenverarbeitungsanlagen hier zunehmend an Bedeutung gewinnen, zu erwägen. In strafprozessualer Hinsicht ist die Wirksamkeit des bereits bestehenden Ermittlungsinstrumentariums, insbesondere mit Blick auf die Lokalisierung und Identifizierung von Straftätern, zu überprüfen. Hierbei kommt vor allem der schnellen Sicherung von Datenspuren und ihrer raschen Zurückverfolgung bis zum Computer, der sie hinterlassen hat, besondere Bedeutung zu. Insgesamt gilt es darüber hinaus, die vom Europarat im Rahmen des geplanten Übereinkommens zur Datennetzkriminalität (sog. Cyber Crime Convention) beabsichtigten materiell- und verfahrensrechtlichen Standards – soweit erforderlich – schnellstmöglichst in nationales Recht umzusetzen. Auch die von der EU-Kommission im

---

---

Januar 2001 veröffentlichte Mitteilung zur Verbesserung der Sicherheit von Informationsinfrastrukturen und Bekämpfung der Computerkriminalität sowie die kürzlich veröffentlichte Mitteilung zur Netzsicherheit enthalten aus Sicht der Bundesregierung prüfungswerte Ansätze.

Die Bekämpfung der Datennetzkriminalität kann allerdings nicht allein hierauf aufbauen. Flankierend sind Maßnahmen zu ergreifen, die eine geregelte und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft – insbesondere Providern und Netzanbietern – und Strafverfolgungsbehörden gewährleisten. Das Bundeskriminalamt unterhält hierzu enge Kontakte zu den im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie tätigen Unternehmen, um auf der Anbieterseite Kräfte zur Selbstkontrolle zu mobilisieren und ein gemeinsames Vorgehen gegen Hochtechnologiekriminalität zu initiieren. Dieser Dialog wird auch künftig fortgesetzt und vertieft werden.

Der globale Charakter neuer Medien bringt es mit sich, dass nationale Ansätze zur Problembewältigung nicht ausreichen. Diese müssen durch internationale Maßnahmen ergänzt werden. Die Bundesregierung beteiligt sich daher aktiv an der Arbeit und an den Diskussionsforen verschiedener internationaler Gremien auf EU-, Europarats-, OECD- und G8-Ebene, um eine bessere Kooperation bei der Bekämpfung von Internetkriminalität zu erreichen. Besondere Bedeutung beigemessen wird dabei insbesondere dem Entwurf des bereits erwähnten Übereinkommens zur Datennetzkriminalität des Europarats.

## **2.5 Zuwanderung und Kriminalität**

Die ganz überwiegende Zahl der sich in Deutschland aufhaltenden Ausländer verhält sich rechtstreu. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die seit vielen Jahren in Deutschland leben oder hier aufgewachsen und bereits in hohem Maße integriert sind. Soweit die Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik den Eindruck einer vergleichsweise höheren Kriminalitätsbelastung von Nichtdeutschen vermitteln, ist zu berücksichtigen, dass das registrierte Straftatenaufkommen nur bedingt in Relation zum Anteil der Nichtdeutschen an der Wohnbevölkerung gesetzt werden kann, zumal verschiedene Ausländergruppen von der Bevölkerungsstatistik nicht erfasst sowie Zu- und Abwanderungsbewegungen oftmals statistisch schwer nachvollziehbar sind. Hinzu kommt, dass etwa ein Viertel der nichtdeutschen Tatverdächtigen gegen das Ausländer- oder Asylverfahrensgesetz verstoßen haben, gegen Strafvorschriften also, die im Wesentlichen nur von Ausländern verletzt werden können. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Ausländer zum Teil eine spezifische Altersstruktur und soziale Belastungsfaktoren wie fehlende Berufsausbildung bzw. Arbeitslosigkeit aufweisen, die auch bei Einheimischen das Risiko strafbaren Verhaltens erhöhen. Vorrangiges Ziel muss es daher sein, diese Belastungsfaktoren zu beseitigen. Für einige Kriminalitätsbereiche, beispielsweise der Rauschgift- oder Organisierten Kriminalität, bleibt aber auch festzustellen, dass ausländische Straftäter häufiger in Erscheinung treten.

Die Bundesregierung sieht in der Verbesserung der Rahmenbedingungen für ein gesellschaftliches Zusammenleben einen wesentlichen Beitrag, der Kriminalität von Ausländern und Aussiedlern entgegen zu wirken. Sie wird daher ihre Integrationspolitik fortsetzen und einzelne Maßnahmen, insbesondere zur Verbesserung der Sprachkenntnisse und zur beruflichen Stabilisierung, fortführen. Ein wichtiger Baustein dieser Integrationspolitik ist die auf Initiative der Bundesregierung beschlossene Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die im Januar 2000 in Kraft getreten ist. Das Optionsmodell ermöglicht es den in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern, sich besser mit ihrer Heimat Deutschland zu identifizieren. Um die Integrationsbereitschaft zu fördern, ist es wichtig, die Menschen über die Neuerungen zu informieren. Sowohl die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen als auch das Bundesministerium des Innern haben sich dieser Aufgabe gemeinsam mit den Wohlfahrtsverbänden angenommen.

Weitere wesentliche Impulse zur Gestaltung einer künftigen Zuwanderungs- und Integrationspolitik erhofft sich die Bundesregierung von der im September 2000 einberufenen unabhängigen Kommission "Zuwanderung".

---

## 2.6 Organisierte Kriminalität

Obleich der Sicherheitsbericht belegt, dass Deutschland weit entfernt von der Situation in anderen Teilen der Welt ist, in denen das organisierte Verbrechen durch Verflechtungen mit den Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft bereits ein staats- und demokratiezersetzendes Ausmaß angenommen hat, so stellt die Organisierte Kriminalität doch wegen ihrer Tendenz, sich durch Gewalt und Drohung rechtsfreie Räume zu verschaffen, eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die ganze Gesellschaft dar. Daher müssen die nationalen wie internationalen Entwicklungen aufmerksam verfolgt werden, um derartige Verhältnisse in Deutschland nicht entstehen zu lassen.

In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber das rechtliche Instrumentarium zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in vielen Punkten angepasst und erweitert, etwa durch das Geldwäschegesetz und das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität aus dem Jahr 1998, mit dem die Möglichkeit der technischen Wohnraumüberwachung zum Zwecke der Strafverfolgung geschaffen wurde. Zukünftig kommt es hauptsächlich darauf an, diese rechtlichen Möglichkeiten in der Praxis auch weiterhin auszuschöpfen. Ergänzend hierzu hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe – auf der Grundlage einer Initiative des Bundesrates – einen Gesetzentwurf zur Harmonisierung der Regelungen des Schutzes für gefährdete Zeugen erarbeitet, der dem Bundestag als Stellungnahme der Bundesregierung zu dem ursprünglichen Gesetzantrag des Bundesrates übersandt wird. Hauptanliegen ist die Schaffung klarer Rechtsgrundlagen für die Durchführung wichtiger Zeugenschutzmaßnahmen, wie die Ausstellung von Tarndokumenten und die Einrichtung von Übermittlungssperren für gespeicherte Daten. Diese Regelungen werden sich nicht nur auf Fälle der Organisierten Kriminalität beschränken, sondern sich insbesondere auch auf solche der schweren Kriminalität beziehen.

Über den Einsatz repressiver Maßnahmen hinaus müssen jedoch auch in diesem Deliktsfeld spezifische präventive Bekämpfungsansätze erarbeitet werden. Hier geht es vor allem darum, mittels detaillierter Informationen über Strukturen, Betätigungsfelder und Vorgehensweisen zu versuchen, die Logistikstrukturen der kriminellen Organisationen aufzubrechen. Dies ist beispielsweise über eine Behinderung des Informationsflusses innerhalb der Organisationen, die Eindämmung von Beschaffungs- und Transportwegen illegaler Waren und die Verringerung von Absatzmärkten in den jeweiligen Deliktsbereichen zu erreichen. In diesem Zusammenhang gewinnt auch die Schwächung der finanziellen Strukturen besondere Bedeutung. Maßnahmen zur Verhinderung der Geldwäsche und das Abschöpfen des illegal erworbenen Vermögens entziehen der Organisierten Kriminalität die finanziellen Mittel zur Fortsetzung und Ausweitung ihrer Tätigkeit und beeinträchtigen unmittelbar das Rentabilitätsinteresse. Damit werden die Organisationen an ihrer empfindlichsten Stelle getroffen. Die Ermittlungsbehörden müssen daher in ihrer alltäglichen Praxis nicht nur auf die Überführung der Täter hinwirken, sondern ebensoviel Wert auf die Abschöpfung illegal erworbenen Vermögens legen. Die in jüngster Zeit initiierten und von der Bundesregierung mit Nachdruck begrüßten Modellprojekte zahlreicher Länder, über besondere Schulungs- und Ausbildungsmaßnahmen und verstärkten Einsatz spezialisierter Ermittlungsgruppen die Möglichkeit der Abschöpfung krimineller Erträge zu verbessern, haben bereits zu einem deutlichen Anstieg der sichergestellten Vermögenswerte geführt. Gleichwohl muss auch im Bereich der Gewinnabschöpfung das geltende Recht weiterhin auf seine Effizienz geprüft werden.

Auch die Bekämpfung des Menschenhandels, dessen Opfer fast ausnahmslos Frauen sind, erfordert ein koordiniertes Vorgehen aller betreffenden Institutionen sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene.

Auf internationaler Ebene wurde mit dem im Dezember 2000 von Deutschland gezeichneten Zusatzprotokoll „Bekämpfung des Menschenhandels“ zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der transnationalen Organisierten Kriminalität eine wichtige Grundlage für eine gemeinsame Be-

---

griffsdefinition und eine intensiviertere internationale Zusammenarbeit geschaffen. Auch der inzwischen weitgehend konsentrierte Entwurf eines Rahmenbeschlusses der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels zielt in diese Richtung.

National ist zur Intensivierung und Koordinierung der Zusammenarbeit die bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel gegründet worden, in der die verschiedenen Bundes- und Länderressorts, aber auch das Bundeskriminalamt und Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten, um den Menschenhandel in Deutschland wirksamer zu bekämpfen und den Opfern zu helfen. Diese Arbeitsgruppe hat bereits eine Reihe von Maßnahmen erarbeitet, die den Opfern und der Strafverfolgung gleichermaßen zugute kommen. Dazu gehören unter anderem das Kooperationskonzept, bei dem Polizei und Fachberatungsstellen zum Schutz und zur Betreuung der Opferzeuginnen zusammenarbeiten, sowie eine durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erteilte Weisung an die Bundesanstalt für Arbeit, im Rahmen dieser Kooperation den Opferzeuginnen Arbeitsurlaubnisse ohne Wartefrist zu erteilen.

Um der Bedrohung durch die Organisierte Kriminalität dauerhaft und wirksam begegnen zu können, sind alle Verantwortlichen für die Innere Sicherheit, d. h. Bund und Länder gemeinsam aufgefordert, die nationalen wie internationalen Bekämpfungskonzepte permanent zu überprüfen und den Entwicklungen dieses Kriminalitätsfeldes anzupassen.

## **2.7 Wirtschaftskriminalität**

Der Sicherheitsbericht zeigt einmal mehr, dass Wirtschaftskriminalität wegen ihrer vielfältigen Erscheinungsformen und nicht zuletzt wegen ihrer Abhängigkeit von der wirtschaftlichen, technischen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklung sowie von zivil- und verwaltungsrechtlichen Regelungen nur schwer zu fassen ist. Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik ist der Anteil der Wirtschaftskriminalität an allen erfassten Straftaten zwar nur gering. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass neben einem hohen Dunkelfeld viele Deliktsfelder statistisch noch nicht zuverlässig und ausreichend erfasst sind. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Zum einen fehlt es an einer trennscharfen Definition der Wirtschaftskriminalität. Zum anderen erfassen beispielsweise Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) und Strafverfolgungsstatistik im deutschen Wirtschaftsstrafrecht als Ordnungswidrigkeiten ausgestaltete, qualitativ wie quantitativ bedeutsame Tatbestände nicht, die PKS darüber hinaus auch nicht die durch Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Steuerbehörden direkt bearbeiteten Fälle. Die besondere, von Delikten der Wirtschaftskriminalität ausgehende Gefahr, die neben den hohen materiellen Schäden vor allem im immateriellen Bereich liegt, darf gleichwohl nicht unterschätzt werden. Wirtschaftskriminalität kann die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen des Staates gefährden und das Vertrauen der Bevölkerung in deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen. Die Bundesregierung misst der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität aus diesem Grund eine besondere Bedeutung bei.

Eine effektive Strafverfolgung und Straftatenverhütung ist davon abhängig, dass die vielfältigen Erscheinungsformen und vor allem überregionale, länderübergreifende und internationale Bezüge frühzeitig erkannt werden. Hierzu bedarf es – wie im Sicherheitsbericht dargelegt – einer Verbesserung sowohl der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Informationsträgern als auch der Koordination der verfügbaren Datenbasen. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde Anfang 2000 mit der Modifizierung des polizeilichen Nachrichtenaustauschs bei Wirtschaftsdelikten erzielt. Zudem wird das Bundeskriminalamt in Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern erstmals für das Jahr 2000 ein Bundeslagebild Wirtschaftskriminalität erstellen.

Der Wirtschaftskriminalität ist vorrangig durch präventive Maßnahmen entgegen zu wirken. Aufklärungsmaßnahmen, Maßnahmen der Selbstkontrolle und des Selbstschutzes müssen daher gleichberechtigt neben einer intensiven Nutzung zivilrechtlicher und polizeirechtlicher Handlungsspielräume stehen. Bereits bestehende konzeptionelle Überlegungen zur präventiven Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

---



---

tät, wie die vom Bundeskriminalamt und den Landeskriminalämtern erarbeitete Konzeption zur "Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität im Vorfeld", mit der die Früherkennung möglicher Gefahren und Deliktsfelder angestrebt wird, werden derzeit in den zuständigen Gremien von Bund und Ländern abgestimmt.

Das gesetzliche Instrumentarium zur Bekämpfung der verschiedenen Formen von Wirtschaftskriminalität ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Straftatbeständen innerhalb und außerhalb des Strafgesetzbuches. Anwendungsschwerpunkte liegen im Bereich von Betrugsdelikten, von Untreuehandlungen, Urkundenfälschungen, von Steuer- und Beitragshinterziehungen und von Konkursdelikten. Wandlungen in wirtschaftlich-technischen Bereichen und neue Erscheinungsformen kriminellen Verhaltens werden auch künftig Anlass für die Bundesregierung sein, Initiativen zu gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen im präventiven und repressiven Bereich zu ergreifen. Hierzu tragen auch Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union und auf der weiteren internationalen Ebene bei. Beispiele hierfür sind etwa internationale Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der (internationalen) Korruption, der Internet- und Computerkriminalität sowie der Umweltkriminalität.

## **2.8 Drogen und Kriminalität**

Der Sicherheitsbericht bestätigt den von der Bundesregierung gewählten multidisziplinären, ganzheitlichen Ansatz in der Drogen- und Suchtpolitik, dessen Grundlage ein umfassendes Konzept zur Eindämmung des Drogenmissbrauchs in Deutschland ist.

Die Bundesregierung hat auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung in den vergangenen zwei Jahren vielfältige Initiativen zur Eindämmung des Suchtproblems ergriffen. Der Ausbau des Drogenhilfesystems, die rechtliche Absicherung von Drogenkonsumräumen, die Ermöglichung einer bundeseinheitlichen Qualitätssicherung bei der Methadonbehandlung und die Durchführung eines Modellversuches zur heroingestützten Behandlung Opiatabhängiger sind Beispiele dafür, dass der Weg zu einer rationalen und fortschrittlichen Drogenpolitik geebnet wurde. Zugleich wird damit dem Beschaffungsdruck und der Beschaffungskriminalität entgegengewirkt.

Einen weiteren Eckpunkt der Drogen- und Suchtpolitik der Bundesregierung bildet die Suchtprävention. Hierzu gehört unter anderem, in Zusammenarbeit mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung die Einstellungen, Fähigkeiten und Verhaltensweisen insbesondere junger Menschen zu festigen. Neben der weiteren Förderung der wissenschaftlichen Diskussion wird die Bundesregierung vorrangig die von ihr eingeleiteten Maßnahmen und Projekte im Benehmen mit Ländern und Kommunen weiter verfolgen.

Derzeit beobachtet die Bundesregierung allerdings zwei Entwicklungen mit Sorge: Zum einen betrifft dies den Anstieg der Rauschgifttodesfälle im Jahre 2000 gegenüber dem Vorjahr. Daneben ist insbesondere die Zahl der registrierten Sicherstellungsfälle und -mengen von Ecstasy-Tabletten sowie der festgestellten erstauffälligen Konsumenten dieser synthetischen Drogen auch im Jahr 2000 weiter angestiegen. Dieser Entwicklung ist mit differenzierten Konzepten und vor allem mit präventiven Maßnahmen zu begegnen. Dabei sind auch die bereits angelaufenen Projekte einzubeziehen und in ihrer Wirksamkeit zu überprüfen.

Nach Auffassung der Bundesregierung muss – besonders im Hinblick auf Jugendliche und Heranwachsende – auch den Strafverfolgungsbehörden ein differenziertes Handlungsspektrum zur Verfügung stehen. Hier hat sich nach Einschätzung der Bundesregierung die bisherige Regelung des § 31a BtMG (bzw. der §§ 45, 47 Jugendgerichtsgesetz) mit den Möglichkeiten des Absehens von der Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft bzw. der Möglichkeit der gerichtlichen Einstellung in ihrer praktischen Anwendung bewährt. § 31a BtMG erfasst unter anderem auch den Besitz geringer Mengen von Betäubungsmitteln zum Eigenverbrauch, d. h. die Fallkonstellation einer individuell geringen Schuld des Täters, die auch das Bundesverfassungsgericht bei seiner "Cannabis-Entscheidung" von 1994 im Blick hatte. Damals hatte das

---

Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber im Hinblick auf die Notwendigkeit der Strafbewehrung derartiger Fälle des Eigenverbrauchs ausdrücklich eine Einschätzungsprärogative eingeräumt. Auch wenn das Gefährdungspotential von Cannabiskonsum sich unter Berücksichtigung neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse als geringer erweist, als der Gesetzgeber ursprünglich bei Erlass des Gesetzes angenommen hat, verbleiben dennoch auch nach dem jetzigen Erkenntnisstand nicht unbeträchtliche Gefahren und Risiken. Da insbesondere die Gruppe derjenigen Jugendlichen ansteigt, die riskante Konsummuster aufweisen und auch die Zahl der Klienten in Beratungs- und Behandlungseinrichtungen gestiegen ist, die mit einer primären Cannabisproblematik behandelt werden, beabsichtigt die Bundesregierung nicht – auch unter Berücksichtigung der Haltung der internationalen Staatengemeinschaft und der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands – das grundsätzliche und strafbewehrte Verbot des Besitzes und Erwerbs von Cannabis aufzuheben.

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass auch im Bereich der Drogenpolitik nationale Maßnahmen zur Bewältigung des Phänomens längst nicht mehr ausreichen. So hat Deutschland maßgeblich an der Fortschreibung des Drogenaktionsplanes der Europäischen Union mitgewirkt und setzt sich in den verschiedenen Gremien auf europäischer und internationaler Ebene engagiert für dessen Ziele – die Verhütung des Missbrauchs von illegalen Drogen, aber auch von legalen Drogen wie Alkohol – ein. Auch durch die Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen- und Drogensucht (EBDD) werden die gemeinsamen Strategien im Umgang mit der Drogenproblematik auf eine verlässliche Grundlage gestellt.

---



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

<http://www.bmi.bund.de>

<http://www.bmj.bund.de>

---