

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.



Rat für Sozial- und
Wirtschaftsdaten (RatSWD)

www.ratswd.de

Axel Dessecker & Rudolf Egg (Hrsg.)

Kriminalstatistiken im Lichte internationaler Erfahrungen

KUP

Kriminologie und Praxis
Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Band 57

Dessecker & Egg (Hrsg.)

Kriminalstatistiken im Lichte
internationaler Erfahrungen

Kriminologie und Praxis (KUP)
Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ)
Band 57

Kriminalstatistiken im Lichte internationaler Erfahrungen

Herausgegeben von

Axel Dessecker & Rudolf Egg

Wiesbaden 2009

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Diese Publikation wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums der Justiz und der Justizverwaltungen der Länder.

(c) **Eigenverlag** Kriminologische Zentralstelle e.V.

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.

Viktoriastraße 35, 65189 Wiesbaden
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Elektra GmbH, Niedernhausen
ISBN 978-3-926371-85-0

Vorwort

Aktuelle und verlässliche statistische Nachweise über Struktur und Entwicklung der registrierten Kriminalität, über die Tätigkeit der Instanzen der Strafverfolgung, über die verhängten Rechtsfolgen und über deren Auswirkungen im Sinne der Legalbewährung sind unerlässliche Grundlage für staatliche Planung, Entscheidung, Organisation und Kontrolle. Neben der Aufgabe, statistisches Zahlenmaterial für Parlament, Regierung und Verwaltung zur Verfügung zu stellen, dienen amtliche Datensammlungen auf dem Gebiet der Strafrechtspflege auch dazu, für Öffentlichkeit und Wissenschaft relevantes Informationsmaterial zu liefern.

Die Bedeutsamkeit statistischer Daten über Kriminalität und das System der Kriminaljustiz zeigt sich immer dann, wenn sie herangezogen werden, um wissenschaftliche oder auch politische Aussagen zu belegen. Wer sich häufiger mit Kriminalstatistiken beschäftigt, wird feststellen, dass sie nicht immer die Informationen liefern, an denen man interessiert ist. Solche Leerstellen sind teilweise unvermeidbar. Keine Statistik wird Ereignisse registrieren, die überhaupt nicht systematisch erfasst werden können. Niemand wird der polizeilichen Kriminalstatistik vorhalten, dass sie das Dunkelfeld ausspart. Entsprechende Daten können aber durch regelmäßige Bevölkerungsbefragungen erhoben werden, wie sie in einigen Ländern üblich sind.

In diesem Band geht es um andere Defizite der Kriminalstatistiken: solche, die sich beheben lassen und die in anderen Ländern möglicherweise überhaupt nicht bestehen. „Was wüssten wir gern?“ lautete die Leitfrage der Tagung, aus der alle Beiträge hervorgegangen sind. Nach Antworten wurde bewusst nicht nur in Deutschland gesucht, sondern vor allem in anderen europäischen Ländern. Das bringt es mit sich, dass zwei der Aufsätze in englischer Sprache veröffentlicht werden.

Zunächst stellt *Wolfgang Heinz* (Konstanz) das bestehende kriminalstatistische System in Deutschland im Überblick dar und schildert anschaulich dessen vielfältige Unzulänglichkeiten. Damit liefert er den Hintergrund für die Diskussion über eine Reform der Kriminalstatistiken. Die Diskussion wird durch den Bericht einer elfköpfigen Arbeitsgruppe des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) vorangetrieben, die unter der Leitung von *Heinz* seit 2007 mehrfach zusammengetreten ist. Für ihren Abschlussbericht ist eine eigene Buchveröffentlichung bei der Nomos Verlagsgesellschaft angekündigt.

Im vorliegenden Band folgen drei Beiträge über europäische Lösungen im Bereich der Kriminalstatistik, welche in gewisser Weise auch als Vorbilder

für eine Reform in Deutschland in Betracht kommen. *Chris Lewis* (Portsmouth) stellt das System der Kriminalstatistiken in England und Wales dar, *Åsa Lennerö* (Stockholm) Stand und Perspektiven der Kriminalstatistiken in Schweden, und *Daniel Fink* (Neuchâtel) ermöglicht Einblicke in Verknüpfungsmöglichkeiten von Polizei- und Justizdaten, wie sie in der Schweiz bestehen. Alle diese Beiträge sind in erster Linie für deutsche Leserinnen und Leser geschrieben und enthalten deshalb auch einige weiterführende Hinweise zu Veröffentlichungen der Kriminalstatistiken in diesen Ländern.

Vor allem Individualdaten über registrierte Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen und Aufenthalte im Justizvollzug sind aus der Sicht des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung höchst sensibel. Diese Daten müssen in kriminalstatistischen Systemen so aufbereitet werden, dass keine Rückschlüsse auf Einzelpersonen gezogen werden können. Auf der anderen Seite ergeben sich wichtige Informationen erst aus einer Verknüpfung von Datensätzen verschiedener Behörden. Welche Möglichkeiten der Verschlüsselung von Personendaten für Forschungszwecke bestehen, erläutert der abschließende Beitrag von *Frank Niedermeyer* (Bonn).

Alle Beiträge des Bandes sind aus einer Fachtagung der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) und des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) hervorgegangen, die im April 2008 in Berlin stattfand. Den Autorinnen und Autoren, die ihre Texte auf der Grundlage ihrer Vorträge teilweise erheblich aktualisiert und erweitert haben, gilt unser besonderer Dank. Der Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz und der Geschäftsführer des RatSWD haben ihre Grußworte freundlicherweise auch für die Veröffentlichung zur Verfügung gestellt. Die Tagung hat in den Räumen der Hessischen Landesvertretung beim Bund einen angemessenen Rahmen gefunden. Für ihre tatkräftige Unterstützung bei der Organisation und Durchführung der Tagung und bei der Erstellung des vorliegenden Bandes danken wir schließlich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der KrimZ, namentlich *Gabriele Adler*, *Ralph Bergmann* und *Ingrid Frey*, ebenso wie denen des RatSWD, insbesondere *Denis Huschka*, *Claudia Oellers* und *Floriane Weber*.

Inhalt

Vorwort	5
Grußworte	
<i>Lutz Diwell</i>	9
<i>Denis Huschka</i>	13
Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland: Einführung und Überblick	17
<i>Wolfgang Heinz</i>	
Statistics on crime and criminal justice in England and Wales	73
<i>Chris Lewis</i>	
The Swedish system of crime statistics	103
<i>Åsa Lennerö</i>	
Die Verknüpfung von Polizei- und Justizdaten in der Schweiz	127
<i>Daniel Fink</i>	
Möglichkeiten der Verschlüsselung von Personendaten aus unterschiedlichen Datenbanken	141
<i>Frank Niedermeyer</i>	
Anhang	
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	161

Grußwort

Lutz Diwell

Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz

Sehr geehrter Herr Professor Egg,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

zunächst möchte ich Frau Ministerin *Zypries* entschuldigen, die heute leider nicht selbst zu Ihnen sprechen kann. Ich darf Ihnen ihre herzlichen Grüße übermitteln. Ein besonderer Gruß gilt unseren ausländischen Gästen: Herzlichen Dank, dass sie hier nach Berlin gekommen sind, um uns an Ihrem Wissen und Ihren Erfahrungen teilhaben zu lassen. Auch im Namen von Frau Ministerin darf ich Ihnen allen anregende Diskussionen und eine erfolgreiche Tagung wünschen.

Meine Damen und Herren,

unser Wunsch ist nicht ganz uneigennützig. Wir haben großes Interesse am Verlauf Ihrer Beratungen. Denn die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken – bitte gestatten Sie mir, im Folgenden der Einfachheit halber nur von Kriminalstatistik zu sprechen – vermitteln uns wichtige Einsichten, wenn wir über Kriminal- und Strafrechtspolitik diskutieren und entscheiden. Der Gesetzgeber kann in vielen Fällen nur auf der Grundlage verlässlicher empirischer Erkenntnisse seriös entscheiden, ob er tätig wird und wie er eine konkrete Regelung ausgestaltet.

Das hat sich bei den jüngsten Diskussionen über Verschärfungen des Jugendstrafrechts erneut eindrucksvoll gezeigt. Von vielen Seiten ist dabei der sogenannte „Warnschussarrest“ gefordert worden, also die Verhängung eines Jugendarrests zusätzlich zu einer zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe. Damit war die Hoffnung verbunden, dass ein kurzer, sofort vollstreckter Freiheitsentzug die Ernsthaftigkeit der Jugendstrafe unterstreicht und damit das Rückfallrisiko verringert. Ein Blick in die Legalbewährungsstudie, die für das Bundesjustizministerium erstellt worden ist, beweist jedoch das Gegenteil: Knapp 70 % der Jugendlichen, die einen Jugendarrest verbüßt haben, werden innerhalb von 4 Jahren wieder straffällig. Wurde eine zur Bewährung ausgesetzte Jugendstrafe hingegen nicht mit einem „Warnschuss“ verbunden, be-

trug die Quote nur 60 %. Wir haben uns nicht zuletzt aufgrund der zweifelhaften Wirkungen des Warnschussarrests gegen seine Einführung ausgesprochen.

Die Diskussionen über das Jugendstrafrecht im Vorfeld der hessischen Landtagswahlen haben noch eine weitere wichtige Aufgabe der Statistik deutlich gemacht: ihre Funktion als objektives, wissenschaftliches Korrektiv. Gerade in den häufig emotionsgeladenen kriminalpolitischen Diskussionen ist es unerlässlich, über ein möglichst objektives Bild der Kriminalitätslage und der Kriminalitätsentwicklung zu verfügen. Das gilt auch und gerade im Hinblick auf das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung, das seinerseits ein wesentlicher Aspekt in kriminalpolitischen Auseinandersetzungen ist. In Hessen hat die Kriminalstatistik diese Aufgabe hervorragend erfüllt. Ich erinnere hier nur an die wichtige Feststellung, dass die Jugendkriminalität in den letzten Jahren insgesamt zurückgegangen ist.

Selbstverständlich können Statistiken keine alleinige Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber sein. Sie bedürfen der Ergänzung, insbesondere durch die Kriminologie. So können wir der amtlichen Statistik zwar beispielsweise entnehmen, wie viele Telekommunikationsüberwachungen durchgeführt werden. Wie erfolgreich und effizient diese Ermittlungsmethode ist, zeigt uns die Statistik hingegen nicht. Das ist aber unabdingbar für die Bewertung, ob ein so intensiver Eingriff in die Grundrechte erforderlich und angemessen ist. Hier sind daher ergänzende evaluierende Studien erforderlich.

Gute statistische Erkenntnisse sind insofern eine notwendige, wenn auch nicht immer hinreichende Bedingung seriöser Kriminal- und Strafrechtspolitik.

Meine Damen und Herren,

trotz dieser großen Bedeutung möchte ich die Frage der Organisatoren „Was wüssten wir gern?“ nicht einfach mit: „Möglichst viel und möglichst bald!“ beantworten. Was Regierung und Gesetzgeber gerne wüssten, kann nicht allgemeingültig und unabhängig von Zeit und Kontext beantwortet werden. Wenn sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ändern, dann ändern sich auch die Fragen, die an die Statistik gerichtet werden.

Deshalb bin ich der Meinung: Es kann nicht unser Ziel sein, möglichst viele Daten zu erheben und möglichst viele Statistiken zu erstellen. Uns muss es darum gehen, die vorhandenen Daten intelligent zu verwalten, so dass sie flexibel abrufbar und schnell und einfach miteinander kombinierbar sind. Unsere verschiedenen Erkenntnisquellen müssen intelligent und unkompliziert miteinander verknüpfbar sein.

Lassen Sie mich meine Vorstellungen an einem Beispiel verdeutlichen:

Wir bereiten zurzeit ein Gesetz vor, dass in seltenen Ausnahmefällen die nachträgliche Anordnung der Sicherungsverwahrung auch bei Jugendlichen ermöglichen soll, die nach Jugendstrafrecht verurteilt wurden. Bei den Vorbereitungen hat sich unter anderem die Frage gestellt, ob diese Möglichkeit bereits für Verurteilungen zu Jugendstrafen ab 5 Jahren geschaffen werden sollte oder nur für Verurteilungen ab 7 Jahren. Als Hauptargument für eine Fünf-Jahres-Grenze wurde vorgetragen, die Jugendgerichte würden den Strafrahmen nur unzureichend ausschöpfen. Setze man die Grenze bei Verurteilungen ab 7 Jahren, erfasse man einen großen Teil der für die Allgemeinheit sehr gefährlichen Täter nicht.

In dieser Situation liegt es nahe, die Kriminalstatistik zu Rate zu ziehen und zu fragen: Wie viele Verurteilungen zu 5 bis 7 Jahren Jugendstrafe gab es denn in der Vergangenheit pro Jahr? Und wie sieht im Vergleich die Zahl der Verurteilungen zu 7 Jahren Freiheitsstrafe und mehr aus? Aber obwohl Zahl und Strafmaß der Verurteilungen bekannt sind, hilft der Blick in die Strafverfolgungsstatistik nicht weiter. Hier werden die Urteile in Gruppen zusammengefasst. Und die Verurteilungen zu 5 bis 10 Jahren bilden eine Gruppe.

Ich meine: In einer solchen Situation sollte es möglich sein, die Datensätze per Knopfdruck neu zu systematisieren. Ohne aufwendige Recherchen im Bundeszentralregister sollte ersichtlich sein, wie sich die Zahl der relevanten Freiheitsstrafen für Jugendliche entwickelt hat. Wir sollten einen elektronischen Statistik-Baukasten schaffen. Wir brauchen keine fertigen Antworten auf die Fragen der Rechtspolitik. Aber wir brauchen eine Organisation der vorhandenen Datensätze, die es erlaubt, neue Fragen schnell und unkompliziert zu beantworten.

Mir ist natürlich bewusst, dass es viele Hürden zu überwinden gilt, bis wir den Statistik-Baukasten in den Händen halten. Aber ich meine, wir sollten das Ziel nicht aus den Augen verlieren. Und ich finde es deshalb gut, dass die Arbeitsgruppe des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten dafür Vorschläge erarbeiten will.

Meine Damen und Herren,

seit dem Workshop des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten im Herbst 2006 hat sich einiges getan:

- Im 2. Periodischen Sicherheitsbericht hat die Bundesregierung noch einmal unterstrichen, welche zentrale Bedeutung solide empirische Grundlagen haben.

- Der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten hat die AG zur „Optimierung der Kriminalstatistik“ geschaffen.
- Im Bundesamt für Justiz ist die Betreuung sämtlicher statistischer Angelegenheiten einem eigenen Referat übertragen worden.
- Und das Statistische Bundesamt hat sich mit den Ländern darauf verständigt, die angewendeten Strafvorschriften und das verhängte Strafmaß in Zukunft einheitlich und genauer zu erfassen.

Das sind wichtige Schritte in die richtige Richtung, und ich danke allen Beteiligten, die sie möglich gemacht haben. Ich meine aber auch: Es gibt noch immer viel Spielraum für Verbesserungen, vor allem bei der Kooperation zwischen Bund und Ländern. Ich denke etwa an den Straftatenschlüssel für das Zentrale Staatsanwaltliche Verfahrensregister der Länder. So sehr ich seine Entwicklung begrüße, so schade ist es, dass der Schlüssel für das Bundeszentralregister und für die Statistiken der Rechtspflege nicht hinreichend geeignet ist.

Meine Damen und Herren,

ich bin sicher, dass uns unsere ausländischen Experten wertvolle Hinweise geben werden, wie wir unser System der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken weiter verbessern und flexibilisieren können. Der „unvoreingenommenen Dritte“ hat ja nicht umsonst eine so steile Karriere als juristische Figur gemacht. In diesem Sinne: Nochmals vielen Dank für Ihre Bereitschaft, mit uns zu diskutieren.

Grußwort

Denis Huschka

Geschäftsführer des RatSWD

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Diwell,
sehr geehrter Herr Professor Egg,
werte Referentinnen und Referenten,
verehrte Damen, meine Herren,

es ist mir eine außerordentliche Freude, Sie im Namen des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten und damit als Ko-Veranstalter dieser Konferenz hier in Berlin in den Räumen der Hessischen Landesvertretung und damit – wie ich glaube – auf hessischem Hoheitsgebiet begrüßen zu dürfen.

I'd especially welcome our international guests from the Netherlands, Switzerland, Sweden and the UK. I hope that you all had a pleasant trip to Berlin.

Kriminalstatistiken werden im Lichte internationaler Erfahrungen in den kommenden eineinhalb Tagen behandelt. „Was wüssten wir gern“ – Fragezeichen – dies ist die Leitfrage der Veranstaltung, die auf dem Programmheft besonders dick zu lesen ist. Ich hoffe, dass unsere Veranstaltung es ermöglicht, Antworten zu finden.

Ich möchte an dieser Stelle ebenfalls eine Frage aufwerfen: Warum findet diese Tagung als Gemeinschaftsveranstaltung der Kriminologischen Zentralstelle und des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten statt? Der RatSWD ist ein Beirat der Bundesregierung, in welchem Datenproduzenten und Datennutzer gemeinsam einen Beitrag zur Transparenz und besseren Nutzbarkeit vorhandener Daten, zur Erhöhung der Synergie zwischen Wissenschaft und Datenproduzenten und zur wissenschaftlichen Fundierung der Politikberatung leisten wollen. Auch für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik sind aktuelle und verlässliche Statistiken eine unabdingbare Notwendigkeit. Ohne empirische Grundlagen kann weder die Wissenschaft realitätsgerechte Untersuchungen durchführen, noch können die Verwaltungen und die Rechtspflege ohne sie problemadäquat steuern.

Bereits sehr früh wurde darauf hingewiesen, dass die verfügbaren Statistiken im Bereich Kriminal- und Strafrechtspflege den Anforderungen nur bedingt bzw. in unterschiedlichem Maße genügen. Dies wurde unter anderem auch im Gutachten der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetz-

ten Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik¹ – kurz KVI – aus dem Jahre 2001 deutlich formuliert.

Auf Empfehlung der KVI wurde im Jahr 2004 der RatSWD eingesetzt. Und am 27.10.2006 veranstaltete der RatSWD einen Workshop zum Thema „Datenprobleme in den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken“. Professor *Wolfgang Heinz* hat damals zur Beschreibung der Situation der Kriminalstatistiken und ihrem Wert für die Politikberatung die Worte „Kriminalpolitik im Blindflug“ gefunden. Scheinbar einfache Fragen wie „Was bringen Trainingskurse für straffällig gewordene Jugendliche?“ oder „Wer wird rückfällig, wer nicht und warum?“ können mit den verfügbaren Statistiken nicht beantwortet werden. Als Ergebnis dieses Workshops hat der RatSWD die Einsetzung einer elfköpfigen „Arbeitsgruppe zur Optimierung der bestehenden kriminalstatistischen Systeme“ empfohlen. Die konstituierende Sitzung dieser Arbeitsgruppe fand im Frühsommer vergangenen Jahres in den Räumen des RatSWD in Berlin statt, dort wird sich diese Arbeitsgruppe nach diesem Workshop zum dritten Mal treffen.

Ziel der Arbeitsgruppe ist es, Empfehlungen zur Verbesserung der gegenwärtigen Datenlage in diesem wichtigen Bereich von Statistik vorzulegen. Vertreten sind in der Arbeitsgruppe Wissenschaftler, Mitarbeiter des BKA, des Statistischen Bundesamtes, der Statistischen Landesämter, sowie der Bundesministerien der Justiz und des Inneren. Diese Zusammensetzung ermöglicht den direkten Dialog von Datennutzern und Datenproduzenten – und im Ergebnis dieses Dialogs Antworten auf die eingangs erwähnte Frage „Was wüsstest du gern? – ergänzt und konkretisiert durch die Fragen – „Was ist möglich und was ist nötig?“ Unsere heutige Tagung ist demnach in einem gewissen „historischen“ Kontext zu sehen und ebenfalls als ein wichtiger Schritt zur Erarbeitung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe.

Bevor ich das Podium verlasse, möchte ich die Gelegenheit nutzen, Sie auf die im Juni 2008 stattfindende 4. Konferenz für Sozial- und Wirtschaftsdaten hinzuweisen und Sie herzlich einladen, sie zu besuchen. Dort wird es am ersten Konferenztag unter anderem eine Plenarveranstaltung zum Thema „Die informationelle Infrastruktur im Informationsfeld ‚Innere Sicherheit‘ – Defizite und Lösungsmöglichkeiten für eine Verbesserung“ geben². Weitere Informationen zur 4. KSWD und über die Arbeit des RatSWD finden sich auf unserer

1 Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (Hrsg.), Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur, Baden-Baden 2001: Nomos Verlagsgesellschaft.

2 <http://www.ratswd.de/kswd/programm.html>.

Homepage. Dort können Sie sich auch in unseren Newsletterverteiler eintragen.

Abschließend möchte ich der Kriminologischen Zentralstelle und der Arbeitsgruppe zur Optimierung der bestehenden kriminalstatistischen Systeme für die unkomplizierte und fruchtbare Zusammenarbeit danken. Ganz besonders möchte ich aber die Arbeit von Frau *Ingrid Frey* und den Herren *Dessecker* und *Bergmann* aus Wiesbaden, Frau *Weise* und Frau *Schleyer* von der Hessischen Landesvertretung, und natürlich Frau *Weber*, Frau *Oellers* und Frau *Bruhn* in der Geschäftsstelle des RatSWD erwähnen.

Ich wünsche Ihnen und uns allen eine erfolgreiche und interessante Tagung.

Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland: Einführung und Überblick

Wolfgang Heinz

Zusammenfassung

Ohne aktuelles und verlässliches Faktenwissen sind rationale Planung und Entscheidung sowie Kontrolle nicht möglich. Dies gilt auch für den Bereich der Strafrechtspflege. Ausgehend von den Anforderungen einer evidenzbasierten Kriminalpolitik werden Kriterien formuliert, denen kriminalstatistische Datensammlungen genügen sollten. Das gegenwärtige kriminalstatistische System in Deutschland wird skizziert, an diesen Kriterien gemessen, und es werden Perspektiven für seine Optimierung aufgezeigt. Hierzu zählen insbesondere die Ergänzung des Systems der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken durch periodische, statistikbegleitende Dunkelfelduntersuchungen, eine Sicherung der flächendeckenden Führung der Einzelstatistiken und der Einzeldatensatzanlieferung an das Statistische Bundesamt durch eine bundesgesetzliche Grundlage, die Schließung von Nachweislücken vor allem durch eine Personenstatistik auf Ebene der Staatsanwaltschaft, durch eine optimierte Vollzugsstatistik und durch eine kontinuierliche Rückfallstatistik, nicht zuletzt aber die Verbesserung der Kompatibilität der bestehenden Einzelstatistiken. Die Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems lassen sich nachhaltig allerdings nur beheben, wenn die Daten über Kriminalität, Strafverfolgung und Strafvollstreckung in einer statistischen Datenbank personenbezogen (pseudonymisierte Personendaten) miteinander verknüpft werden. Nur dann sind verlaufsstatistische Analysen möglich, die Aufschluss geben können über die stattfindenden Ausfilterungs- und Bewertungsprozesse, über Beginn, Verlauf und Abbruch von kriminellen Karrieren sowie über Sanktionswirkungen. Den Schluss des Beitrags bildet ein Überblick über die europäischen und internationalen Entwicklungen im kriminalstatistischen Bereich. In einem Veröffentlichungsverzeichnis werden die Datenquellen der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken nachgewiesen.

I. Voraussetzungen für die Bestimmung von Defiziten eines kriminalstatistischen Systems

Unter Defiziten eines kriminalstatistischen Systems ist das informationelle Zurückbleiben des bestehenden hinter einem idealen System hinsichtlich Informationsart, -menge und -güte zu verstehen, sei es, dass Informationen entweder überhaupt nicht, unvollständig oder fehlerhaft vorliegen. Das vorgegebene Thema geht also davon aus, dass ein ideales kriminalstatistisches System denkbar ist, mit dem das bestehende System verglichen werden kann.

Die Antwort auf die Frage, ob und ggfs. welche Defizite das bestehende System aufweist, hängt also davon ab, wie der Inhalt eines idealen Systems bestimmt wird. Ideal wäre sicherlich ein System, in dem jeder Benutzer jede gewünschte Information über „Kriminalität und soziale Kontrolle“ erhält. Dass es dieses ideale System nirgendwo gibt und auch nicht geben dürfte, dürfte ernstlich nicht zu bestreiten sein. Einem derartigen idealen System stehen nicht nur rechtliche (totale Transparenz ist weder vorstellbar noch wünschbar), finanzielle und technische Gründe entgegen, es wird vor allem daran scheitern, dass die Frage, wer welche Informationen zu welchem Zweck benötigt, niemals abschließend beantwortet werden kann. Es wird deshalb nur Annäherungen an ein ideales System geben, und zwar dergestalt, dass nur jene Informationen bereitgestellt werden, die von den Nutzergruppen unter Kosten-Nutzen-Erwägungen „berechtigterweise erwartet“ werden dürfen. Und selbst darüber, was an Informationen erwartet werden darf, dürften die Meinungen weit auseinander gehen. Ein Beispiel soll dies erläutern:

In der ARD-Sendung *hart aber fair* am 9. Januar 2008 fragte der Moderator *F. Plasberg* den hessischen Ministerpräsidenten *R. Koch* „Darf man als großer Mahner, Forderer und Ankläger auftreten, wenn man seine Hausaufgaben so schlecht gemacht hat?“ Er hatte ihn zuvor mit statistischen Daten konfrontiert, wonach 2006 in Hessen die Verfahrensdauer in Jugendstrafsachen vor dem Jugendrichter mit 4,1 Monaten beinahe doppelt so lang war wie in Bayern (2,3 Monate) und um gut 30 % über dem bundesweiten Durchschnitt (3,1 Monate) lag. Auch bei der Verfahrensdauer der Jugendkammer zählte Hessen mit 8,0 Monaten zu den „Schlusslichtern“.¹

1 <http://www.wdr.de/themen/global/webmedia/webtv/getwebtv.phtml?ref=3178>.

Tabelle 1: Erledigte erstinstanzliche Strafverfahren nach Jugendstrafrecht und Verfahrensdauer 2006 nach Ländern. Erledigte Verfahren insgesamt, durchschnittliche Verfahrensdauer in der Instanz (in Monaten), sortiert nach der Verfahrensdauer

2006																	
Jugendrichter	DE	BY	BW	SN	NI	MV	HB	NW	TH	SH	BB	BE	RP	HH	SL	ST	HE
	3,1	2,3	2,5	2,7	2,9	3,0	3,0	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	3,8	3,9	3,9	3,9	4,1
Jugendkammer	DE	SL	BW	TH	RP	HH	BY	BE	NW	ST	NI	MV	SH	SN	HE	BB	HB
	5,4	3,8	4,1	4,1	4,2	4,4	4,9	4,9	5,1	5,3	5,7	5,7	6,8	7,0	8,0	8,3	9,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Justizstatistik über Straf- und Bußgeldverfahren, Ländertabellenprogramm

Diese überproportional lange Verfahrensdauer wurde nicht zum Anlass genommen, den hessischen Ministerpräsidenten dafür zu loben, dass die hessischen Gerichte offenbar nicht den viel geschmähten „kurzen Prozess“ machten. Vorgeworfen wurde ihm vielmehr, dass Jugendstrafverfahren nicht „zeitnah“ zur Tat abgeschlossen wurden. Denn, so die Annahme, eine Sanktion sei umso wirksamer, je zeitnäher sie erfolge. Da Zeitnähe aber bekanntlich auch eine Funktion der Geschäftsbelastung ist, meinte der an den Ministerpräsidenten gerichtete Vorwurf, seine „Hausaufgaben“ nicht gemacht zu haben, in Hessen gebe es nicht genügend Jugendrichter. Zitiert wurde deshalb in diesem Zusammenhang der Vorsitzende des hessischen Richterbundes, wonach 30 % mehr Jugendrichter in Hessen erforderlich seien.

Die zitierten Daten über die Verfahrensdauer besagen aber gerade nichts darüber, wie zeitnah in Hessen oder sonst in irgendeinem Bundesland die „Strafe der Tat auf den Fuß“ folgt. Denn hierzu wären Daten über die Verfahrensdauer zwischen dem Zeitpunkt der Tat bzw. dem Eingang der Anzeige bei der Polizei einerseits und dem Verfahrensabschluss oder gar dem Vollstreckungsbeginn andererseits erforderlich. Diese Daten enthält aber keine Statistik in Deutschland. Es gibt keine Daten über die Verfahrensdauer hinsichtlich der häufigsten Erledigungsform, nämlich der durch die Staatsanwaltschaft informell (durch Einstellungen gem. § 45 JGG) erledigten Verfahren, geschweige denn Daten über die Zeit zwischen Rechtskraft des Urteils und dem Beginn der Strafvollstreckung. Bei den von *F. Plasberg* verwendeten Informationen handelt es sich vielmehr um Daten, die nur jenen kleinen Teil der Jugendstrafverfahren betreffen, die vom Jugendgericht erstinstanzlich erledigt wor-

den sind.² Wegen des auf Länderebene höchst unterschiedlich hohen Gebrauchs der staatsanwaltschaftlichen Einstellungen gem. § 45 JGG sind diese Daten überdies in hohem Maße selektiert und systematisch verzerrt: Je häufiger von der StA eingestellt wird, umso höher ist der Anteil der noch zur Anklage gelangenden schweren und deshalb meist zeitaufwändigen Verfahren.³ Erst recht besagen diese Daten nichts über Unterschiede in der Geschäftsbelastung der Jugendgerichte – hierzu wären Zahlen über Verfahrenserledigungen und jugendrichterliches Personal erforderlich.⁴ Kurz: Eine wichtige kriminalpolitische Frage wurde auf defizitärer Datenbasis diskutiert.⁵

Dies führt zurück zur Ausgangsfrage, ob „bessere“ Daten zur Verfahrensdauer berechtigterweise erwartbar sind. Dürfen von einem nicht-defizitären kriminalstatistischen System Daten zur Verfahrensdauer nicht nur zu den erstinstanzlichen gerichtlichen Verfahren erwartet werden, sondern nach Sachgebieten aufgegliederte Verfahrensdaten vom Tatzeitpunkt bis zum Eingang bei der Polizei über die abschließende Entscheidung der Staatsanwaltschaft und das rechtskräftige Urteil bis zur Vollstreckung, die untereinander personenbezogen zusammenführbar sind und möglicherweise noch mit Daten zur Geschäftsbelastung verknüpft werden können?

Offenkundig hängt die Antwort auf die Frage nach dem, was in einem „real möglichen“ idealen System erwartbar ist, von der Beantwortung von mindestens vier Fragen ab:

- Welcher Informationsbereich soll von einem kriminalstatistischen System abgedeckt werden?

Der Gegenstandsbereich eines kriminalstatistischen Systems kann mit „Kriminalität und strafrechtliche Sozialkontrolle“ umschrieben werden. Dementsprechend sollten Informationen vorliegen zu

-
- 2 Diese Daten stammen aus den Länder-Verbundtabellen der Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen für die einzelnen Spruchkörper, die auch dem Statistischen Bundesamt (StBA) übermittelt werden. Dieses beschränkt seine Veröffentlichung aber auf die Spruchkörper insgesamt; Daten zur Verfahrensdauer nach Spruchkörpern werden nicht veröffentlicht.
 - 3 2006 wurde in Bayern bei 46,1 % der nach Jugendstrafrecht gem. § 45 JGG informell oder formell Sanktionierten das Verfahren durch die Staatsanwaltschaft eingestellt, in Hessen bei 57,5 %. Dieser Unterschied erklärt freilich nicht das Ausmaß des Unterschieds in der Verfahrensdauer zwischen diesen Ländern.
 - 4 Derartige, in der Personalverwendungsstatistik enthaltene Daten sind kein Bestandteil des kriminalstatistischen Systems. Sie liegen lediglich den Landesjustizverwaltungen vor. Dem StBA werden sie nicht mitgeteilt; sie werden auch nicht veröffentlicht.
 - 5 Damit ist nichts darüber ausgesagt, ob die Vorwürfe im Kern berechtigt oder nicht berechtigt sind. Es geht hier nur um die Frage, ob auf „diese“ Zahlen der konkret erhobene Vorwurf gestützt werden kann.

- Umfang, Struktur und Entwicklung der Kriminalität,
- Tätigkeit und Entscheidungen der Instanzen der Strafverfolgung,
- Zahl und Art der verhängten strafrechtlichen Rechtsfolgen,
- Vollstreckung und Vollzug der Rechtsfolgen,
- Rückfall nach strafrechtlichen Rechtsfolgen.

Das System der strafrechtlichen Sozialkontrolle unterliegt bekanntlich dem Wandel der Mittel, der Träger und der Strategien. Ein kriminalstatistisches System muss sich diesem Wandel anpassen, es ist nur als offenes, dynamisches System denkbar.

- Welche Nutzergruppen wollen und sollen Informationen erhalten?

Die Nutzergruppen sind auf der einen Seite diejenigen, die die Statistiken zu eigenen Informationszwecken erstellen, insbesondere als internes Organisations-, Kontroll- oder Planungsinstrument, auf der anderen Seite die Exekutive, die Legislative, die Wissenschaft(en) und letztlich die Öffentlichkeit.

- Welchen Zwecken sollen diese Informationen dienen und welche Informationen sind zur Zweckerreichung erforderlich?

Vielzahl wie Heterogenität der Nutzergruppen lassen bereits vermuten, dass mit den Statistiken höchst unterschiedliche Ziele verfolgt werden, die reichen vom Informationsmittel als Grundlage für Planung, Entscheidung, Organisation und Kontrolle bis hin zum Forschungsinstrument. Entsprechend vielfältig und heterogen sind auch die Anforderungen an die für diese Zwecke benötigten Informationen.⁶ Neue Probleme werden neue Fragen aufwerfen – ein ideales System müsste so flexibel sein, dass es auf neue Fragen zeitnah Daten liefern könnte.⁷

- Ist die Erhebung, Aufbereitung und Speicherung der Daten rechtlich zulässig und welcher sächliche, technische und personelle Aufwand ist damit verbunden?

Selbst wenn die gegenwärtigen Informationsbedürfnisse, also die Informationswünsche der unterschiedlichsten Nutzer(-gruppen), die durch das

6 Vgl. hierzu ausführlich *Schindhelm, Malte*: Der Sellin-Wolfgang-Index – ein ergänzendes Maß der Strafrechtspflegestatistik, Stuttgart 1972, S. 5 ff.

7 Das englische Home Office betonte in seinem Diskussionspapier zur Reform der Kriminalstatistik: „Information-based policy-making requires us to revise the philosophy underpinning the production of crime statistics. We need to move to a more flexible view of information – one where we first define the problems requiring solution and then develop the information needed to better understand those problems, and thereby support decision-making directly, rather than rely primarily on the routine statistics supplied in summary form by the police“ (Home Office: Review of Crime Statistics: A Discussion Document, July 2000, II).

bestehende kriminalstatistische System nicht befriedigt werden können, feststehen, so stellen sich die weiteren Fragen nach rechtlicher, finanzieller und technischer Realisierbarkeit dieser Bedürfnisse sowie nach der Kosten-Nutzen-Relation. Da sich aber nicht nur die Informationsbedürfnisse, z. B. in Abhängigkeit von kriminalpolitischen Fragestellungen, sondern auch der die Realisierbarkeit wie den Aufwand bestimmende Stand der IuK-Technik ändern, wird die Frage nach den Defiziten niemals abschließend beantwortet werden können. Möglich sind immer nur raum-zeitlich beschränkt formulierbare Antworten, zumeist auch nur aus der Sicht einer Nutzergruppe.

Im Folgenden kann und soll deshalb nur versucht werden, aus der Sicht der strafrechtlichen Rechtstatsachenforschung, der empirischen Kriminologie und einer evidenzbasierten Kriminalpolitik Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland aufzuzeigen und mittel- bzw. langfristig realisierbare Vorschläge zu deren Behebung zu unterbreiten.

II. Das bestehende kriminalstatistische System in Deutschland im Überblick

1. Die gegenwärtigen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken im engeren Sinn

Das gegenwärtige kriminalstatistische System besteht aus Einzelstatistiken, die die Bereiche der Polizei, der Staatsanwaltschaft, des Strafgerichts, der Bewährungshilfe und des Strafvollzugs abdecken⁸ und damit – den Rückfall ausgenommen – Informationen zu sämtlichen der zuvor genannten Gegenstandsbereiche enthalten.

8 Zu einer Bestandsaufnahme der Datenbestände (einschließlich der Register und Lagebilder der Polizei) vgl. *Heinz, Wolfgang*: Kriminalstatistik – quo vadis?, in: Festschrift für Tiedemann, Köln 2008, S. 1552, Tab. 1; zu weiteren Einzelheiten der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken vgl. *Heinz, Wolfgang*: Strafrechtspflegestatistiken und Kriminalpolitik, in: Festschrift für Schneider, Berlin/New York 1998, S. 785 ff.; Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz [Hrsg.]: Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 16 ff. <http://www.bka.de/lageberichte/ps/psb_langfassung.pdf> (im Folgenden zitiert als 1. PSB).

Tabelle 2: Übersicht über die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken⁹ in der Bundesrepublik Deutschland

Verfahrensabschnitt (Erhebungseinheit)	Datensammlung (veröffentlichende Stelle auf Bundesebene)
Ermittlungsverfahren	
Polizeiliche Ermittlungen (Tatverdacht: Fall, Tatverdächtige, Opfer)	Polizeiliche Kriminalstatistik (Bundeskriminalamt) (seit 1953)
Entscheidung der Staatsanwaltschaft über das Ergebnis der Ermittlungen (Geschäftsanfall und Art der Erledigung, bezogen auf Verfahren; seit 1998 auch bezogen auf Personen)	Staatsanwaltschaftsstatistik (Statistisches Bundesamt) (seit 1981)
Hauptverfahren	
Strafgerichtliche Tätigkeit (Geschäftsanfall und Form der Erledigung, bezogen auf Verfahren; seit 1989 auch bezogen auf Personen)	Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte (Statistisches Bundesamt) (seit 1959)
Strafgerichtliche Entscheidungen (Aburteilungen, Verurteilungen, bezogen auf Personen)	Strafverfolgungsstatistik (Statistisches Bundesamt) (seit 1950)
Strafvollstreckung/Straf- und Maßregelvollzug	
Strafaussetzung zur Bewährung (mit Unterstellung unter hauptamtlichen Bewährungshelfer) (Erlass/Widerruf der Strafaussetzung, bezogen auf Probanden)	Bewährungshilfestatistik (Statistisches Bundesamt) (seit 1963)
Vollzug einer Freiheitsstrafe oder von Sicherungsverwahrung (Zahl und Art der Justizvollzugsanstalten, Belegung, Belegungsfähigkeit, demographische Merkmale der Gefangenen/Verwahrten)	Strafvollzugsstatistik (Statistisches Bundesamt) (seit 1961)
Unterbringung im psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt (Belegung, Zu- und Abgänge der Unterbrachten)	Maßregelvollzugsstatistik (Statistisches Bundesamt) (seit 1962)

9 In Deutschland wird unter Kriminalstatistik vielfach nur die Polizeiliche Kriminalstatistik verstanden, die anderen Statistiken werden unter dem Oberbegriff der Strafrechtspflegestatistiken zusammengefasst.

Die Anfänge des bestehenden Systems reichen zurück bis in das ausgehende 19. Jahrhundert;¹⁰ seitdem wurde es immer weiter ausdifferenziert. Derzeit besteht es aus fünf Personenstatistiken und zwei Verfahrensstatistiken:

Personenstatistiken

Nach ersten Vorläufern noch in den 1930er Jahren¹¹ wurde 1953 die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) eingeführt, die über die polizeilich bearbeiteten Straftaten, die ermittelten Tatverdächtigen sowie seit 1971 über Opfermerkmale (bei bestimmten Straftaten) informiert. Obwohl polizeilich bearbeitet, sind in ihr nicht enthalten (seit 1959) Staatsschutz-¹² und (seit 1963) Straßenverkehrsdelikte. Die Ergebnisse der PKS werden seit 1991 mit Ergebnisse für Gesamtberlin, seit 1993 einschließlich der neuen Bundesländer ausgewiesen.¹³

Zum 1. Januar 1882 wurde die Reichskriminalstatistik¹⁴ eingeführt, die seit 1950 unter der heutigen Bezeichnung Strafverfolgungsstatistik (StVerfStat)¹⁵ fortgeführt wird. In ihr werden alle Angeklagten nachgewiesen, gegen die rechtskräftig Strafbefehle erlassen wurden bzw. Strafverfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens durch Urteil oder Einstellungsbeschluss rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Die StVerfStat wird seit 1950 für die alten Bundesländer (seit 1961 mit Saarland und einschließlich Berlin-West), seit

-
- 10 Zur Geschichte der deutschen Kriminalstatistik vgl. *Collmann, Hans-Jürgen*: Internationale Kriminalstatistik, Stuttgart 1973; *Heinz, Wolfgang*: Die deutsche Kriminalstatistik – Überblick über ihre Entwicklung und ihren gegenwärtigen Stand, in: BKA [Hrsg.]: Kriminalstatistik. BKA-Bibliographienreihe, Bd. 5, Wiesbaden 1990, S. 19 ff.; *Reinke, Herbert*: Die ‚Liaison‘ des Strafrechts mit der Statistik, Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 1990, S. 169 ff.
- 11 Vgl. die Nachweise bei *Heinz* (Anm. 10), S. 23 ff., PKS 2007, S. 1.
- 12 Diese Delikte wurden seit 1961 im Rahmen des „Kriminalpolizeilichen Meldedienstes Staatsschutz (KPMD-S)“ erfasst, Eckzahlen wurden bis zum Jahre 2000 jeweils als Polizeiliche Kriminalstatistik-Staatsschutz (PKS-S) in den PKS-Jahrbüchern des BKA veröffentlicht. Seit 2001 gibt es das „Besondere Polizeiliche Informationssystem Politisch Motivierte Kriminalität (PMK)“. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die politisch motivierte Kriminalität erfolgt i. d. R. durch die Innenminister, wobei die Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden einbezogen sind.
- 13 „Wegen erheblicher Anlaufschwierigkeiten waren die PKS-Daten in den neuen Ländern für die Berichtsjahre 1991 und 1992 viel zu niedrig ausgefallen, so dass sie noch keine brauchbare Basis für zeitliche Vergleiche bildeten. Ab dem Berichtsjahr 1993 hat sich die Erfassung in den neuen Ländern weitestgehend normalisiert, so dass Vergleiche mit den Folgejahren wieder möglich sind“ (PKS 2007, S. 9).
- 14 Zur Reichskriminalstatistik sowie den weiteren Strafrechtspflegestatistiken vor 1945 vgl. *Heinz* (Anm. 10), S. 26 ff.
- 15 Vgl. eingehend *Brings, Stefan*: Die amtlichen Rechtspflegestatistiken – Teil 2. Die Strafverfolgungsstatistik, Bewährungshilfe 2005, S. 67 ff.

1995 einschließlich Gesamtberlin veröffentlicht. Sie wurde in den neuen Bundesländern in Brandenburg (1994), in Sachsen (1992), in Thüringen (1997) und in Mecklenburg-Vorpommern (2001) eingeführt. Da sie in Sachsen-Anhalt erst zum 1. Januar 2007 eingeführt wurde, veröffentlichte das Statistische Bundesamt (StBA) bislang, von einigen Eckdaten (seit 1997) abgesehen, lediglich Ergebnisse für die alten Bundesländer mit West- bzw. Gesamtberlin.

Daten zum Vollzug sind in zwei Statistiken enthalten, in der Strafvollzugsstatistik (StVollzStat) sowie in der Maßregelvollzugsstatistik (MaßrVollzStat).

- Die StVollzStat¹⁶ wird seit 1961 geführt, seit 1992 ist auch Gesamtberlin einbezogen. Ergebnisse für die neuen Bundesländer werden seit 1992 nachgewiesen. In der StVollzStat werden gegenwärtig zum 31. März eines Berichtsjahres Zahl und Struktur der Strafgefangenen im Freiheits- und Jugendstrafvollzug sowie der Sicherungsverwahrten nachgewiesen. Ferner wird in einer dreimal jährlich vom StBA zusammengestellten Statistik über den Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzuges, jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres, informiert.
- Die seit 1962 geführte MaßrVollzStat enthält die Nachweise über die Zu- und Abgänge sowie den Bestand der aufgrund strafrichterlicher Anordnung in psychiatrischen Krankenhäusern und Entziehungsanstalten untergebrachten Personen. Von den neuen Ländern teilt lediglich Mecklenburg-Vorpommern seit 1998 Daten mit.

1963 wurde die Bewährungshilfestatistik (BewHiStat) eingeführt, in der bei einer Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer sowohl die Zahl der Probanden als auch die Art der Erledigung der Straf- oder Straffrestaussetzung zur Bewährung nachgewiesen wird. In den neuen Bundesländern wird die BewHiStat lediglich in Brandenburg (seit 1993) und in Mecklenburg-Vorpommern (seit 1994) geführt.

Verfahrensstatistiken

Bereits 1959 wurde die Statistik über Straf- und Bußgeldverfahren (im Folgenden: Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte) (StP/OWi-Statistik) einge-

16 Hierzu eingehend *Brings, Stefan*: Die amtlichen Rechtspflegestatistiken – Teil 1. Die Strafvollzugsstatistik: Kapazität und Belegungsentwicklung, Bewährungshilfe 2004, S. 85 ff.; *Brings, Stefan*: Die amtlichen Rechtspflegestatistiken – Teil 3: Die Strafvollzugsstatistik – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten, Bewährungshilfe 2006, S. 69 ff.

führt, in der der Geschäftsanfall und die Erledigung von Strafsachen bei den Amts-, Land- und Oberlandesgerichten sowie dem Bundesgerichtshof nachgewiesen werden. Diese Statistik wird mit dem jetzigen Inhalt seit 1970 bzw. – nach inhaltlicher Erweiterung – seit 1989 für die alten Bundesländer, seit 1991 einschließlich Gesamtberlin, seit 1994 auch einschließlich der neuen Bundesländer veröffentlicht.

Die große, bis dahin noch bestehende Nachweislücke für die Staatsanwaltschaft wurde mit der seit 1976 nach und nach in den Ländern erfolgten Einführung der Staatsanwaltschaftsstatistik (StA-Statistik) geschlossen.¹⁷ In ihr wird die Geschäftserledigung der Staats- und Staatsanwaltschaften beim Land- und Oberlandesgericht gegen bekannte Täter nachgewiesen. Seit 1991 liegen Ergebnisse für Gesamt-Berlin vor, seit 1995 auch für alle neuen Länder.¹⁸

2. Rechtsgrundlage und Berichtsweg des kriminalstatistischen Systems sowie Veröffentlichungspraxis

Das derzeitige kriminalstatistische System in Deutschland besitzt, von der PKS¹⁹ abgesehen, keine bundesgesetzliche Grundlage, obwohl eine Bundeszuständigkeit²⁰ für die Strafrechtspflegestatistiken besteht. Dementsprechend sind die einzelnen Strafrechtspflegestatistiken sog. koordinierte Länderstatistiken, d. h. Erhebungseinheiten, -merkmale, Zähl- und Aufbereitungsregeln

17 1981 wurde die StA-Statistik erstmals vom StBA veröffentlicht. Sie enthielt Ergebnisse für Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. 1985 folgten Berlin-West, 1988 Hessen, 1989 Schleswig-Holstein.

18 Die StA-Statistik wurde 1993 in Sachsen und Sachsen-Anhalt eingeführt, 1994 in Brandenburg und Thüringen, 1995 in Mecklenburg-Vorpommern.

19 § 2 Abs. 6 Nr. 2 Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten.

20 Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Art. 73 Nr. 11 GG in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung für die Statistik für Bundeszwecke, d. h. es muss sich um „Bewältigung einer Bundesaufgabe“ handeln. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes u. a. auf das Strafrecht, die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren (ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs). Die Strafrechtspflegestatistiken dienen der Gesetzgebung auf diesen Gebieten sowie der kriminalpolitischen Entscheidungsfindung in einem weiteren Sinne und damit der Bewältigung dieser Bundesaufgaben.

Die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Strafvollzugs liegt seit der Föderalismusreform 2006 bei den Ländern. Dies dürfte aber eine bundesgesetzliche Regelung der Strafvollzugsstatistik nicht grundsätzlich ausschließen. Denn die Angaben dieser Statistik sind für Art und Ausgestaltung der strafrechtlichen Sanktionen unentbehrlich.

werden in Ausschüssen der Länder und des Bundes vereinbart²¹ und durch aufeinander abgestimmte, übereinstimmende Erlasse der Innenministerien bzw. der Landesjustizverwaltungen umgesetzt.

Die Daten werden auf Länderebene erhoben, plausibilisiert und in (koordinierten) Länderstatistiken veröffentlicht. BKA und StBA erhalten die aggregierten Daten²², die sie zu Bundesergebnissen zusammenfassen und veröffentlichen, seit einigen Jahren auch oder ausschließlich auch im Internet (vgl. die Veröffentlichungsnachweise im Anhang).

Die veröffentlichten Jahresberichte werden durch Zeitreihen sowie durch zusammenfassende Übersichten ergänzt:

- Das BKA stellt im Internet Zeitreihen ab 1987 als pdf-Dateien zur Verfügung.²³ Das StBA veröffentlichte bislang zwei, teilweise bis 1970 zurückgehende „Lange Reihen zur Strafverfolgungsstatistik“, und zwar „Verurteilte nach ausgewählten Straftaten“ sowie „Verurteilte nach Art der Straftat, Altersklassen und Geschlecht“.²⁴
- 1999 wurden Ergebnisse der verschiedenen Strafrechtspflegestatistiken vom StBA in der Veröffentlichung „Justiz im Spiegel der Rechtspflegestatistik“ zusammengefasst. In der 2008 erschienenen Broschüre „Justiz auf einen Blick“²⁵ wurden auch einzelne Ergebnisse aus Datenquellen aufgenommen, die außerhalb der statistischen Ämter geführt werden.

21 Für die Polizeiliche Kriminalstatistik ist die Kommission „Polizeiliche Kriminalstatistik“ zuständig, die besetzt ist mit Statistikfachleuten der 16 Landeskriminalämter und des BKA. Für die Strafrechtspflegestatistiken gibt es den „Ausschuss für die Statistiken der Rechtspflege“ sowie den „Ausschuss für Justizstatistik“. Diese Ausschüsse setzen sich zusammen aus Vertretern der Statistischen Ämter (Länder und Bund), der Justizministerien der Länder und des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) oder des Bundesamts für Justiz (BfJ) (so für die Rechtspflegestatistiken). Wissenschaft und Legislative sind in keinem dieser Ausschüsse vertreten.

22 Seit einigen Jahren werden für einige dieser Statistiken auch Einzeldatensätze auf Bundesebene angeliefert. Seit 1. Januar 2007 können pseudonymisierte Einzeldatensätze an das BKA geliefert werden. Im Jahr 2008 soll die bundesweite Umstellung auf die Einzeldatensatzanlieferung abgeschlossen sein. Seit dem Berichtsjahr 2004 verfügt das StBA über (anonymisierte) Einzeldaten der Länder zu den Justizgeschäftsstatistiken.

23 <http://www.bka.de/> → Berichte und Statistiken → Kriminalstatistik. Auf Anfrage werden die Dateien auch als weiterverarbeitbare Excel-Dateien zur Verfügung gestellt.

24 <https://www-ec.destatis.de>.

25 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Broschueren/JustizBlick.property=file.pdf>.

- Die Bundesregierung hat mit den beiden Periodischen Sicherheitsberichten aus dem Jahr 2001²⁶ und 2006²⁷ erstmals versucht, „ein möglichst umfassendes Bild der Kriminalitätslage zu erstellen, das Erkenntnisse aus den vorhandenen amtlichen Datensammlungen ... in einem Bericht zusammenfasst und zugleich mit Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu Erscheinungsformen und Ursachen von Kriminalität verknüpft“.²⁸ Durch die Einbeziehung von Daten sowohl der amtlichen Statistiken als auch aus anderen Datenquellen und von wissenschaftlichen Forschungsergebnissen (z. B. Dunkelfeldforschungen) enthalten diese Berichte eine Zusammenschau und Bilanzierung des aktuellen Wissensstandes auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit.

Seit 2005 stehen der Wissenschaft über die Forschungsdatenzentren (FDZ) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die Mikrodaten zur StVerfStat und StVollzStat, seit Sommer 2006 auch die der BewHiStat für wissenschaftliche Auswertungen zur Verfügung, und zwar für die Berichtsjahrgänge seit 1995.²⁹

3. Optimierungen des kriminalstatistischen Systems in den letzten Jahren

Keine dieser Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken blieb seit ihrer Einführung unverändert. Alle wurden in mehr oder minder großem Maße nicht nur dem durch die Gesetzgebung bedingten Wandel angepasst, sondern auch deutlich ausdifferenziert und erweitert. In fast allen Statistiken wurden die Erhebungsmerkmale vermehrt und differenziert. In der PKS wurde 1983 die sog. echte Tatverdächtigenzählung eingeführt, um systematische Verzerrungen durch Mehrfachzählungen zu vermeiden.³⁰ Die Verfügbarkeit der Daten für die Nutzer wurde durch den Übergang zu Online-Veröffentlichungen erheblich verbessert. Weitere Optimierungen wurden in jüngster Zeit beschlossen oder eingeführt:

26 1. PSB (Anm. 8).

27 Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006 <http://www.bka.de/lageberichte/ps/psb2_langfassung.pdf> (Im Folgenden zitiert als 2. PSB).

28 1. PSB (Anm. 8), S. XIX.

29 http://www.forschungsdatenzentrum.de/datenangebot.asp#p_Anfang.

30 Eine aktuelle Übersicht zur PKS findet sich in „Chronologische Übersicht zur PKS des Bundes“, in: *Dörmann, Uwe*: Zahlen sprechen nicht für sich, Neuwied 2004, S. 1 ff.; vgl. ferner PKS 2007, S. 1 ff.

- Die bisherige PKS wird derzeit neu gestaltet. Neben der Einzeldatensatzanlieferung an das BKA wird vor allem der Straftatenschlüssel erheblich erweitert.³¹ Es sollen weitere Folgekataloge eingeführt werden, die eine differenziertere Erfassung von einzelnen Erhebungseinheiten bzw. -merkmalen ermöglichen werden.³²
- Seit dem Berichtsjahr 2004 wird das Verfahrensaufkommen bei den Staatsanwaltschaften und den Strafgerichten nach einem Sachgebietskatalog der verletzten Strafvorschriften differenziert, der derzeit 30 Positionen umfasst.³³
- In den Personenstatistiken der Strafrechtspflege (StVerfStat, StVollStat, BewHiStat) wurden zum Berichtsjahr 2007 die bis dahin statistikspezifischen Schlüsselverzeichnisse durch eine einheitliche Straftatenleitdatei abgelöst. Künftig werden deshalb die Ergebnisse dieser drei Statistiken zumindest hinsichtlich der nachgewiesenen schwersten Straftaten vollständig miteinander vergleichbar sein.
- In der StVerfStat und in der StVollStat wird zum Berichtsjahr 2009 die Staatsangehörigkeiten der Abgeurteilten, der Gefangenen und Verwahrten nach dem vollständigen Gebiets- und Staatsangehörigkeitsschlüssel der amtlichen Bevölkerungsstatistik erfasst werden.³⁴
- Zum Berichtsjahr 2009 wird für die StVerfStat die Dauer der verhängten Freiheitsstrafen sowie die Höhe der verhängten Geldstrafen unklassiert gemeldet werden.

4. Statistiken, die das kriminalstatistische System ergänzen

Zur Einordnung der kriminalstatistischen Befunde, zu deren Ergänzung oder für Zwecke der Datentriangulation können schließlich noch Statistiken aus anderen Informationsfeldern herangezogen werden, etwa die Statistik über

31 Statt der gegenwärtigen 421 Straftatenschlüssel wird es künftig ca. 1.500 Straftatenschlüssel geben.

32 Vgl. *Mischkowitz, Robert*: Von PKS-alt zu PKS-neu: Zeitrahmen, Erweiterung und Forschungspotentiale. Vortrag auf dem Workshop „Datenprobleme in den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken“ des RatSWD 2006 (<http://www.ratswd.de/ver/kriminalWS.php>).

33 In der veröffentlichten StA-Statistik wird die Erledigungsstruktur allerdings nur für folgende Sachgebiete detailliert ausgewiesen: Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, vorsätzliche Körperverletzungen, Diebstahl und Unterschlagung, Betrug und Untreue, Straftaten im Straßenverkehr, Wirtschafts- und Steuerstrafverfahren, Geldwäschdelikte, Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz.

34 In der BewHiStat wird es weiterhin bei der Unterscheidung deutsch/nicht-deutsch bleiben.

Schwangerschaftsabbrüche, die Todesursachenstatistik, die Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie die Statistik der Straßenverkehrsunfälle, ferner die Statistischen Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes aus dem Datenbestand des Verkehrszentralregisters, des Weiteren die vom Bundesministerium der Finanzen erstellte Steuerstrafsachenstatistik der Steuerverwaltungen der Länder und der Bundesfinanzverwaltung sowie die Ergebnisse der Steuerfahndung, schließlich die Übersichten des Bundeskartellamtes über Bußgeldverfahren wegen Verdachts eines Verstoßes gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

In einem weiteren Sinne können für Zwecke der Datentriangulation noch Statistiken von privaten Unternehmen und Verbänden genutzt werden, seien es solche der Geschäftstätigkeit, etwa von Versicherungsunternehmen über Schadensereignisse,³⁵ von Verkehrsbetrieben oder Kaufhäusern über durchgeführte Kontrollen, schulärztliche Berichte usw., oder im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit durchgeführte Untersuchungen.

Für einzelne Deliktsbereiche können ergänzend und vertiefend zur PKS die seit einigen Jahren erstellten Lagebilder herangezogen werden. Im Unterschied zur PKS, in der die Erfassung erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen erfolgt, handelt es sich bei den Lagebildern um Eingangsstatistiken, d. h. es wird bereits nach erfolgter Anzeigerstattung bzw. Aufnahme der Ermittlungen gemeldet. Vom BKA veröffentlicht werden derzeit Lagebilder³⁶ zu Organisierter Kriminalität, Rauschgiftkriminalität, Menschenhandel, Wirtschaftskriminalität, Korruption, IuK-Kriminalität sowie die Jahresberichte der Financial Intelligence Unit (FIU) Deutschland.³⁷ Einige weitere Jahresberichte werden nur von einigen Landeskriminalämtern veröffentlicht, z. B. verfahrensunabhängige Finanzermittlungen, Falschgeldkriminalität, politisch motivierte Kriminalität, Fußballereinsätze, Gewalt an Schulen, Jugendkriminalität. Ein weiterer Teil der polizeilichen Lagebilder ist nur zum internen Gebrauch bestimmt und wird deshalb nicht oder nur in Teilen veröffentlicht, wie z. B. Ergebnisse des Jahreslagebildes „Politisch motivierte Kriminalität“ im Verfassungsschutzbericht des Bundesministeriums des Innern.

35 Vgl. z. B. Bundesverband der Unfallkassen: Gewalt an Schulen. Ein empirischer Beitrag zum gewaltverursachten Verletzungsgeschehen an Schulen in Deutschland 1993–2003, München 2005 <http://www.unfallkassen.de/files/510/Gewalt_an_Schulen.pdf?PHPSESSID=4f0e0829013c1fea734b35e63514cb25>.

36 <http://www.bka.de/> → Berichte und Statistiken → Kriminalitätslage.

37 <http://www.bka.de/> → Berichte und Statistiken → FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT (FIU) DEUTSCHLAND – JAHRESBERICHTE.

III. Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland

1. Nichts ist so gut, dass es nicht noch verbessert werden könnte

Dass das bestehende kriminalstatistische System in Deutschland zu den zentralen Gegenstandsbereichen von „Kriminalität und strafrechtliche Sozialkontrolle“ zahlreiche und differenzierte Informationen enthält, zeigen die beiden Periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung, die vor allem auf Auswertungen der amtlichen Statistiken beruhen.

Gleichwohl, auch dies wird in diesen Berichten eingeräumt, weist das bestehende kriminalstatistische System in Deutschland Defizite auf. Durch die systemimmanenten Ergänzungen, sei es durch Einführung neuer Statistiken, sei es durch die Aufnahme zusätzlicher oder differenzierter Erhebungsmerkmale, wurden zwar erhebliche Fortschritte erzielt, an den durch die Besonderheiten des deutschen kriminalstatistischen Systems bedingten grundlegenden Defiziten konnte dadurch jedoch nichts geändert werden. Viele der schon seit Jahrzehnten erhobenen Reformforderungen³⁸ stehen deshalb weiter auf der Agenda. In ihrem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht hat sich die Bundesregierung vielen dieser Forderungen angeschlossen,³⁹ die freilich bislang noch nicht umgesetzt sind.

Die jüngsten Reformvorschläge stammen von einer vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)⁴⁰ im Jahr 2007 unter dem Vorsitz des Verf. eingesetzten Arbeitsgruppe „Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems“. ⁴¹ Aufgabe der Arbeitsgruppe sollte sein, binnen eines Jahres Emp-

38 Vgl. zur Forderung nach einer Verlaufsstatistik, die schon zu Anfang einer wissenschaftlichen Beschäftigung mit Kriminalstatistik erhoben worden ist, die Nachweise bei *Heinz* [Anm. 8], S. 789. Zur Forderung nach bundesgesetzlicher Grundlage vgl. die Nachweise bei *Heinz, Wolfgang*: Das System der Strafrechtspflegestatistiken: Koordination als Aufgabe und Problem, Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 59, 2/1975, S. 113; zur Forderung, bestehende Lücken im statistischen Ausweis zu schließen vgl. *Heinz, Wolfgang*: Soziale und kulturelle Grundlagen der Kriminologie – Der Beitrag der Kriminalstatistik, in: Dittmann, V.; Jehle, J.-M. (Hrsg.): Kriminologie zwischen Grundlagenwissenschaft und Praxis, Mönchengladbach 2003, S. 178.

39 Vgl. 1. PSB (Anm. 8), S. S. 597 ff. Zusammenfassend *Heinz* (Anm. 38, Grundlagen), S. 149.

40 <http://www.ratswd.de/>.

41 Vorangegangen war ein vom RatSWD im Oktober 2006 veranstalteter workshop „Datenprobleme in den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken“. Als eines der Ergebnisse dieses Workshops wurde ein Memorandum verabschiedet, in dem der RatSWD gebeten wurde, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die das Ziel haben sollte, „Vorschläge für eine umfassende Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems zu erarbeiten, die kurz-, mittel- und langfristig umgesetzt werden können“ (http://www.ratswd.de/download/veranstaltungen/Memorandum_KriminalWS.pdf).

fehlungen zur Verbesserung des gegenwärtigen Standes zu erarbeiten. Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe⁴² wurde dem RatSWD im September 2008 vorgelegt. Auf seiner Sitzung am 10. Oktober 2008 hat sich der RatSWD diese Empfehlungen zu eigen gemacht. Die folgende Bestandsaufnahme der Defizite sowie der Lösungsvorschläge fußt auf einschlägigen Vorarbeiten des Verf.⁴³ und auf diesem Abschlussbericht.

2. Defizite des deutschen kriminalstatistischen Systems im Einzelnen

2.1 Defizite im Bereich der Datenerfassung

2.1.1 Beschränkung auf das Hellfeld registrierter Kriminalität

Veränderungen der kriminalstatistischen Daten, insbesondere jene der PKS, werden vielfach als gleichsinnige Veränderung der Kriminalitätswirklichkeit interpretiert. Eine derartige Schlussfolgerung setzt freilich die Konstanz der den statistischen Ausweis bestimmenden Faktoren voraus. Diese Konstanz ist indes regelmäßig nicht gegeben, vor allem wegen des dem Wandel unterworfenen Anzeigeverhaltens. Sowohl ausländische als auch deutsche Dunkelfeldstudien zeigen durchweg erhebliche Diskrepanzen zwischen Indikatoren der Kriminalitätsbelastung und -entwicklung auf der Basis von Hellfelddaten einerseits und von Dunkelfelddaten andererseits.⁴⁴ Die Bundesregierung hat deshalb zutreffend festgestellt: „Die Annahme, die ‚Kriminalitätswirklichkeit‘ habe sich ebenso oder zumindest ähnlich wie die ‚registrierte‘ Kriminalität entwickelt, ist eine Schlussfolgerung, die auf der (stillschweigenden, aber zuweist unzutreffenden) Annahme beruht, sämtliche neben der Kriminalitätsentwicklung maßgebenden Einflussgrößen auf ‚registrierte‘ Kriminalität seien im Vergleichszeitraum konstant geblieben.“⁴⁵ Ohne Zusatzinformationen aus Dunkelfeldforschungen bleibt deshalb gänzlich ungewiss, ob die statistischen Zahlen die Entwicklung der ‚Kriminalitätswirklichkeit‘ widerspiegeln oder ob sie (auch) das Ergebnis einer Verschiebung der Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld sind.

42 Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland. Empfehlungen der vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten eingesetzten Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Wolfgang Heinz. Unveröffentlichtes Manuskript, Sept. 2008. Der Bericht wird demnächst in Buchform veröffentlicht werden.

43 Vgl. Heinz (Anm. 8, 10, 38).

44 Zuletzt Heinz, Wolfgang: Bei der Gewaltkriminalität junger Menschen helfen nur härtere Strafen! Fakten und Mythen in der gegenwärtigen Jugendkriminalpolitik, NKP 2008, 50 ff. <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/Heinz_Fakten_Mythen_Jugendkriminalpolitik.pdf>.

45 I. PSB (Anm. 8), S. 1, 11 f.

Ein kriminalstatistisches System, das auch über Umfang, Struktur und Entwicklung der Kriminalität informieren soll, bedarf deshalb der ergänzenden Informationen hinsichtlich des Dunkelfeldes,⁴⁶ die durch periodisch durchzuführende, bundesweit repräsentative Bevölkerungsumfragen zu Viktimisierung und Anzeigeverhalten erhoben werden können. Derartige Erhebungen bieten überdies die Möglichkeit, die kriminalstatistischen Daten zu ergänzen um solche zur subjektiven Wahrnehmung und Bewertung von Kriminalität (namentlich zur Kriminalitätsfurcht), zu Erfahrungen mit den Institutionen der Strafrechtspflege und Opferhilfeeinrichtungen, zur Akzeptanz von Strafnormen und den Einstellungen zu Strafe. Ein Konzept für eine periodisch durchzuführende „Bevölkerungsumfrage zu Kriminalitätserfahrungen und Sicherheitsempfinden – BUKS“ in Deutschland wurde von einer 2002 von BMI und BMJ eingesetzten Wissenschaftlergruppe erarbeitet.⁴⁷

2.1.2 Nicht alle derzeit bestehenden Strafrechtspflegestatistiken werden flächendeckend geführt

Von den derzeit bestehenden Strafrechtspflegestatistiken ist die Aufbereitung der BewHiStat in Hamburg und in Schleswig-Holstein ausgesetzt, die MaßrVollzStat wird noch nicht geführt in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In den letzten Jahren war die Aufbereitung der StAStat in Schleswig-Holstein für mehrere Jahre ausgesetzt; die StVerfStat wurde in Sachsen-Anhalt erst 2007 eingeführt.

Da die Strafrechtspflegestatistiken keine bundesgesetzliche Grundlage haben, ist die flächendeckende und kontinuierliche Führung sowie Aufbereitung dieser Statistiken nicht gewährleistet. Deshalb verzichteten und verzichten (immer noch) einige Länder darauf, einzelne dieser Statistiken zu führen bzw. stellten deren Führung (vorübergehend oder auch dauerhaft) ein. Eine Lieferpflicht an das StatBA besteht nicht. Deshalb konnten und können Bundesergebnisse der Einzelstatistiken teilweise nicht flächendeckend oder nur als Näherungsergebnisse unter Verwendung von Ergebnissen aus früheren Jahren aufbereitet werden. Eine bundesgesetzliche Grundlage ist – im Übrigen auch

46 Vgl. *Heinz, Wolfgang*: Zum Stand der Dunkelfeldforschung in Deutschland, in: Festschrift für Kury, Frankfurt a. M. 2006, S. 241 ff.

47 Vgl. *Heinz, Wolfgang*: Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz „Regelmäßige Durchführung von Opferbefragungen“, unveröff. Mskr. (Stand: Sept. 2002). Die Bundesregierung hat diesen Bericht noch nicht veröffentlicht und die Vorschläge – primär aus Gründen der Konsolidierung des Bundeshaushalts und auch der Frage einer Kostenbeteiligung der Länder – noch nicht umgesetzt.

aus datenschutzrechtlichen Gründen hinsichtlich der Personenstatistiken⁴⁸ – notwendig.

2.1.3 Registrierte „Kriminalität“ wird nur unvollständig erfasst bzw. aufbereitet

Mit „Kriminalität“ wird regelmäßig die Straftat gemeint und nicht – jedenfalls nicht in erster Linie – der Straftäter. „Kriminalität“ in diesem Sinne wird indes nur in der PKS erfasst, aber nur unvollständig. Erfasst wird nur, was von der (Kriminal-) Polizei (einschließlich der vom Zoll bearbeiteten Rauschgiftdelikte) abschließend bearbeitet wird. Ausweislich der StA-Statistik wurden 2006 20 % der Ermittlungsverfahren nicht von der Polizei, sondern von anderen Behörden eingeleitet.⁴⁹ Hierzu zählen z. B. die von der Staatsanwaltschaft unmittelbar bearbeiteten Vergehen (insbesondere Wirtschaftsstrafsachen) sowie die von den Finanzbehörden abschließend bearbeiteten Steuerstrafsachen. Schließlich wird infolge der 1963 erfolgten Herausnahme der Straßenverkehrsdelikte ein nicht unerheblicher Teil der von der Polizei bearbeiteten Fälle, ca. ein Viertel⁵⁰ der gesamten polizeilich registrierten Kriminalität, nicht in der PKS ausgewiesen.⁵¹ Zusammen genommen dürfte also ein nicht unerheblicher Teil des jährlichen, von den Strafverfolgungsbehörden bearbeiteten Fallaufkommens nicht in der PKS ausgewiesen werden.

In der Reichskriminalstatistik waren zwischen 1882 und 1917 sowohl Straftaten als auch Personen Erhebungseinheiten. Seitdem ist in sämtlichen Personenstatistiken der Strafrechtspflege die Straftat nur Erhebungsmerkmal der Erhebungseinheit Person. Aufbereitet und ausgewiesen wird die Person aber nur bei der jeweils schwersten, ihr zur Last gelegten Straftat ausgewiesen mit der Folge, dass z. B. minder schwere Straftaten deutlich unterrepräsentiert sind.

48 *Raum, Bertram*, in: Hoch/Blath: Diskussionsbericht über das Expertengespräch zur Gestaltung der Personenstatistiken der Strafrechtspflege, in: Bundesministerium der Justiz, Kriminologische Zentralstelle e.V. (Hrsg.): Die Zukunft der Personenstatistiken im Bereich der Strafrechtspflege. Wiesbaden 1992, S. 154.

49 17 % wurden von der StA, 2 % von der Steuer-/Zollfahndungsstelle, 1 % von Verwaltungsbehörden eingeleitet.

50 Bei dieser Schätzung wurden die Verurteiltenzahlen der StVerfStat zugrunde gelegt. 2006 wurden im früheren Bundesgebiet (einschließlich Gesamtberlin) insgesamt 751.387 Personen verurteilt, davon 176.235 (=23,5 %) wegen Vergehen im Straßenverkehr.

51 Die vom Kraftfahrt-Bundesamt herausgegebenen Statistiken und Mitteilungen helfen nur beschränkt ab (vgl. 2. PSB [Anm. 27], S. 336: „Mit den Daten des KBA lässt sich die Lücke zwischen StVerfStat und polizeilich erfassten (wenn auch nicht in der PKS ausgewiesenen) Normbrüchen nicht schließen“).

Sämtliche Personenstatistiken beschränken sich auf die Erfassung von Verbrechen und Vergehen. Der große Bereich der Ordnungswidrigkeiten wird, auch soweit es um durchaus erhebliche Delikte geht, nicht erfasst. Lediglich in den Verfahrensstatistiken werden Ordnungswidrigkeiten summarisch nachgewiesen.⁵² Die Bedeutung pekuniärer Sanktionen insgesamt ist deshalb derzeit nicht bestimmbar.⁵³ Vor allem ist die Ermittlung von Umfang, Struktur und Entwicklung wirtschaftskriminellen Verhaltens (i. w. S.), also von Deliktsbereichen mit z. T. außerordentlich hoher Sozialschädlichkeit und mit einer erheblichen Zahl tatsächlich Geschädigter, nur unvollständig möglich, weil qualitativ wie quantitativ bedeutsame Teile des deutschen Wirtschaftsstrafrechts als Ordnungswidrigkeiten ausgestaltet sind.

Die genannten Defizite lassen sich nur beheben durch Wiederaufnahme der Verkehrsdelikte in die PKS, durch Dokumentation des bislang nicht in der PKS berücksichtigten strafatbezogenen Fallaufkommens, durch Einführung des Ausweises aller angewendeten Strafvorschriften („Fälle“) in den Personenstatistiken der Strafrechtspflege (vergleichbar den Erfassungsgrundsätzen in der PKS), durch Einbeziehung eines Teils der Ordnungswidrigkeiten, namentlich solcher aus dem Wirtschaftsordnungswidrigkeitenrecht, in das kriminalstatistische System.

2.1.4 „Kriminalität“ wird gezählt, aber nicht gewogen; gewogen kann sich aber ein anderes Bild ergeben als gezählt

In den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken wird die Schwere der Kriminalität nicht bzw. nur unzulänglich erfasst. Ein Mord zählt so viel wie ein Ladendiebstahl. In quantitativer Betrachtung hat die registrierte Kriminalität zugenommen, wenn 100 Ladendiebstähle mehr, aber dafür 10 Morde weniger polizeilich gemeldet worden sind. Liegt aber auch qualitativ eine Zunahme vor? Nimmt Körperverletzungskriminalität zu, wenn zwar insgesamt mehr Fälle registriert werden, aber – wie Aktenanalysen⁵⁴ zeigen – der Anteil der

52 In der StA-Statistik wird die Geschäftsentwicklung der Verfahren nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz nachgewiesen. In der Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte werden Geschäftsanfall, Einleitungsart, Erledigungsart und Hauptverhandlungen in Bußgeldverfahren sowie deren Dauer mitgeteilt. Ferner werden spezifische Ordnungswidrigkeiten im Gewerbe sowie im Verkehrszentralregister erfasst, die Nachweise der Kartellbehörden geben Aufschluss über die von ihnen durchgeführten Verfahren.

53 *Jescheck, Hans-Heinrich*: Die Geldstrafe als Mittel moderner Kriminalpolitik in rechtsvergleichender Sicht, in: *Festschrift für Würtenberger*, Berlin 1977, S. 258 f., schätzt, unter Übertragung von schweizerischen Schätzungen, die Gesamtzahl der Bußen sei mindestens fünfmal so hoch wie die Zahl der Geldstrafen.

54 Aktenanalysen bestätigten nicht die Annahme, polizeilich registrierte Gewaltkriminalität sei „schwerer“ geworden (vgl. *Pfeiffer, Christian, Delzer, Ingo, Enzmann, Dirk; Wetzels, Peter*:

schweren, mit Verletzungen verbundenen Fälle überproportional abgenommen hat? Derzeit enthalten die Statistiken folgende Indikatoren für die Schwere:

- Straftatbestand: Aus ihm kann indes nur bedingt ein Rückschluss auf die Schwere eines Delikts gezogen werden. Weder kann aus der Tatsache eines nur versuchten Tötungsdelikts zwingend auf mindere Schwere geschlossen werden noch aus der tatbestandlichen Bezeichnung „gefährliche Körperverletzung“ auf eine regelmäßig schwere Tatfolge.
- Straftat und -höhe in der StVerfStat: Abgesehen von den bekannten regionalen Unterschieden in der Strafzumessungspraxis, die einen Querschnittsvergleich beeinträchtigen, steht einem Längsschnittvergleich entgegen, dass die Daten der StVerfStat wegen des zunehmenden Gebrauchs der Opportunitätsvorschriften zu schwereren Straftaten hin verschoben worden sind.
- Schaden: In der PKS wird als Indikator für die Schwere der Straftat bei Eigentums- und Vermögensdelikten der Schaden i. S. des Geldwertes des erlangten Gutes erfasst. Damit lässt sich die enorme Diskrepanz zwischen Fallzahlen und den unmittelbar verursachten Schäden deutlich zeigen. 2007 entfielen lediglich 2,3 % der vollendeten Fälle mit Schadenserfassung auf Wirtschaftskriminalität, aber 51,3 % aller in der PKS bei vollendeten Fällen registrierten Schäden. Gefährdungen und Schäden, die durch Gewaltkriminalität bzw. durch Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung verursacht werden, dürften weitaus gravierender sein. Sie lassen sich freilich aufgrund der gegenwärtigen statistischen Angaben kaum abschätzen und auch nicht ansatzweise bestimmen.

Im Wiederaufgreifen älterer⁵⁵ und im Anschluss an gegenwärtige Bemühungen, die Kosten von Kriminalität zu bestimmen,⁵⁶ sollte deshalb geprüft wer-

Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen, in: DVJJ [Hrsg.]: Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter: Prävention und Reaktion, Mönchengladbach 1999, S. 94 ff.; *Elsner, Erich; Molnar, Hans*: Kriminalität Heranwachsender und Jungerwachsener in München, München 2001, S. 178 f.).

55 Zur Entwicklung eines Gewichtungsmäßes für Deutschland vgl. *Schindhelm* (Anm. 6). Vgl. auch *Hauf, Claus-Jürgen*: Probleme bei der Messung von Kriminalität, Kriminalistik 1995, S. 89 ff.

56 Siehe dazu beispielsweise: *Walker, John*: Estimates of the Costs of Crime in Australia, Australian Institute of Criminology, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, vol. 39, 1992; *Cohen, Mark A.*: Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice, in: Measurement and Analysis of Crime and Justice: Criminal Justice vol. 4, 2000, S. 263-316; *Brand, Sam; Price, Richard*: The Economic and Social Costs of Crime in England and Wales, Home Office Research Study 217, London: Home Office 2000; *Spengler, Hannes*: Ursachen und Kosten der Kriminalität in Deutschland, Dissertation, Universität Darmstadt 2004.

den, wie im Rahmen einer Massenstatistik geeignete und aussagekräftige Schwereindices gebildet werden können.⁵⁷

2.1.5 Der Bedeutung des Opferschutzes wird in den Kriminalstatistiken teilweise noch zu geringe Bedeutung geschenkt

In der PKS werden Opfer und Täter-Opfer-Beziehungen bei einigen Delikten und Deliktgruppen erfasst, namentlich bei Tötungsdelikten, bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, bei Rohheitsdelikten, wie Raub, Körperverletzung, sowie bei Straftaten gegen die persönliche Freiheit. Das derzeit noch feste Tabellenprogramm der PKS – bedingt durch die Anlieferung von aggregierten Daten an das BKA – erlaubt es aber nicht, Opferalter bzw. -geschlecht in Beziehung zu setzen mit Tatverdächtigentalter bzw. -geschlecht, um z. B. festzustellen, ob es sich überwiegend um Straftaten innerhalb derselben Alters- bzw. Geschlechtsgruppe handelt oder nicht.⁵⁸

In der StVerfStat werden die Art der Straftat und die Zahl der Opfer lediglich bei Straftaten an Kindern nachgewiesen. Ein angeregter bzw. durchgeführter Täter-Opfer-Ausgleich wird nur unvollständig erfasst (vgl. unten III. 2.1.8).

2.1.6 Kriminalpolitisch relevante Merkmale werden in zu geringem Maße erfasst und unzulänglich aufbereitet

Andere, kriminologisch ebenfalls wichtige Informationen werden entweder nicht erfasst (so bezüglich der Personenstatistiken der Strafrechtspflege) oder eine Verknüpfung scheiterte (so bezüglich der PKS in der Vergangenheit) regelmäßig am festen Tabellenprogramm (z. B. Gruppendelinquenz, Waffeneinsatz, Begehung unter Alkohol- oder Drogeneinfluss). Es ist deshalb z. B. derzeit nicht möglich festzustellen, wie viele der von jungen Menschen verübten Körperverletzungsdelikten unter dem Einfluss legaler oder illegaler Drogen erfolgten, inwieweit die Gewaltkriminalität auf die eigene Altersgruppe bzw. eigene Ethnie beschränkt blieb usw. Obwohl die Problematik der Mehrfach- und Intensivtäter im Vordergrund der kriminalpolitischen Diskussion steht,

57 In Opferbefragungen ist es state of the art, nach der Schwere der Verletzung zu fragen, z. B. ob eine ambulante oder stationäre Behandlung erforderlich war, ob das Opfer für eine gewisse Zeit arbeitsunfähig krank war usw.

58 Vgl. dagegen die Auswertung der Einzeldatensätze des LKA Baden-Württemberg bei *Heinz (Heinz, Wolfgang: Härtere Sanktionen im Jugendstrafrecht = weniger Jugendkriminalität!)*, *Stimmt diese Gleichung? ajs-Informationen* 44, Nr. 2, 2008, S. 11, Schaubild 6; *Heinz, Wolfgang: Kriminelle Jugendliche – gefährlich oder gefährdet?*, Konstanz 2006, S. 27), ferner *Höfer, Sven: Soziographische Merkmale von Täter-Opfer-Konstellationen. Eine empirische Untersuchung anhand von Daten zur PKS Baden-Württemberg*, *Kriminalistik* 2000, S. 711 ff.

vermag die amtliche Statistik hierzu keine Daten beizusteuern. Alles was hierzu bekannt ist, stammt aus Sonderauswertungen einzelner Landeskriminalämter, die mangels einheitlicher Definition⁵⁹ untereinander wenig vergleichbar sind.

Spätestens seit dem Überfall zweier junger Migranten auf einen deutschen Rentner am 22. Dezember 2007, der Auslöser für eine kontrovers geführte Diskussion über Jugendkriminalpolitik im hessischen Wahlkampf Anfang 2008 war, wird die Frage der Kriminalität von jungen Menschen mit Migrationshintergrund diskutiert. Der hessische Ministerpräsident wurde z. B. mit der Aussage zitiert: Je stärker ein Jugendlicher zur Kriminalität neigt, „desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass er einen Migrationshintergrund hat“; in Berlin hätten 80 % aller Intensivtäter mindestens ein ausländisches Elternteil.⁶⁰ Die PKS erfasst derzeit nur die Staatsangehörigkeit der Tatverdächtigen; Daten zum Migrationshintergrund werden weder in ihr noch in den Strafrechtspflegestatistiken erhoben.⁶¹ Lediglich in einigen Ländern werden entsprechende Erhebungen durchgeführt.

Die ersten Sonderauswertungen einzelner Landeskriminalämter zur Kriminalitätsbelastung von Personen mit Migrationshintergrund zeigen, allerdings bei offenbar uneinheitlicher Definition, bei Gewaltdelikten einen überproportional hohen Anteil jugendlicher Tatverdächtiger mit Migrationshintergrund. In Berlin wurde 2006 im Bereich der Jugendgruppengewalt ein Anteil von 44,7 % der Tatverdächtigen mit Migrationshintergrund ermittelt; Bremen gab den Anteil der Intensivtäter mit Migrationshintergrund 2006 mit 56 % an.⁶² Diese zunächst beträchtlich erscheinende Überrepräsentation relativiert sich jedoch erheblich, wenn der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Wohnbevölkerung berücksichtigt wird. In Berlin waren dies, dem Mikrozensus zufolge, 34,5 %, in Bremen 35,0 %. Dies gilt erst recht, wenn die weiteren Merkmale der sozialen Lage berücksichtigt werden, was für einen aussagekräftigen Ver-

59 Vgl. *Steffen, Wiebke*: Mehrfach- und Intensivtäter: Aktuelle Erkenntnisse und Strategien aus dem Blickwinkel der Polizei, ZJJ 2003, S. 152 ff.

60 FOCUS-online, 11.1.2008 <http://www.focus.de/politik/deutschland/jugendgewalt/hessenwahlkampf_aid_233238.html>.

61 Im Unterschied zur PKS wird in den Strafrechtspflegestatistik die Staatsangehörigkeit nur für die klassischen Gastarbeiterländer erfasst. Deshalb kann derzeit bei rd. 60 % der ausländischen Verurteilten die Staatsangehörigkeit nicht ausgewiesen werden. Dies wird sich erst ändern zum Berichtsjahr 2009 mit der Erfassung des vollständigen Staatsangehörigkeitsschlüssels.

62 Abschlussbericht der Bund-Länder-AG zur IMK-Frühjahrssitzung 2008 „Entwicklung der Gewaltkriminalität junger Menschen mit einem Schwerpunkt auf städtischen Ballungsräumen“ (http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/imk2007/beschluesse/imk_186_bericht_top_04.pdf), S. 21.

gleich unabdingbar notwendig ist. Gleichwohl – auch hier wird eine wichtige Diskussion auf defizitärer Datenlage geführt.

Die Erfassung von Merkmalen zu Taten, Tätern und Opfern sollte deshalb um solche mit kriminologischer Relevanz erweitert und eine Verknüpfung dieser Merkmale untereinander ermöglicht werden.

2.1.7 Die Strafrechtspflegestatistiken tragen der gewandelte Rolle der Staatsanwaltschaft – „Richter vor dem Richter“ – noch zu wenig Rechnung

Moderne evidenzbasierte Kriminalpolitik geht davon aus, dass eine formelle Sanktionierung nicht in jedem Fall erforderlich ist.⁶³ Der Staatsanwaltschaft wurde deshalb folgerichtig in zunehmendem Maße nicht nur Selektions-, sondern auch Sanktionskompetenz eingeräumt, insbesondere durch Vervielfachung von Zahl und Reichweite der Opportunitätsvorschriften sowie durch die zunehmende Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die Staatsanwaltschaft durch Zurückdrängung der richterlichen Mitwirkung.⁶⁴ Bei 44 % der Beschuldigten, bei denen nach Auffassung der Staatsanwaltschaft Anklage hätte erhoben werden können, wurde 2006 das Verfahren gem. §§ 153, 153a, 153b StPO, § 45 JGG oder §§ 31a, 37 BtMG eingestellt.⁶⁵

Der Anstieg polizeilich registrierter Kriminalität wurde von der StA weitestgehend verfahrensrechtlich entkriminalisiert, und zwar überwiegend durch Einstellungen ohne Auflagen. Wie der Vergleich der Daten zur Verfahrenserledigung 1981 und 2006 zeigt,⁶⁶ wurde der Anstieg des Geschäftsanfalls zu knapp drei Vierteln (73,5 %⁶⁷) durch Opportunitätseinstellungen aufgefangen, ein weiteres knappes Drittel (28,1 %) durch vermehrte Einstellungen mangels hinreichenden Tatverdachts (§ 170 Abs. 2 StPO). Die Zahl der an das Gericht durch

63 2. PSB (Anm. 27), S. 687.

64 Zur Entwicklung des Opportunitätsprinzips vgl. zuletzt *Horstmann, M. Markus*: Zur Präzisierung und Kontrolle von Opportunitätseinstellungen, Berlin 2002, S. 45 ff.

65 Einstellungen gem. §§ 154 ff. StPO sind hierbei nicht berücksichtigt.

66 1981 wurde in Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein die StA-Statistik noch nicht geführt; deshalb müssen auch 2006 sowohl die Ergebnisse aus diesen Ländern als auch aus den neuen Ländern herausgerechnet werden.

67 22,6 % wurden eingestellt gem. §§ 154 ff. StPO, 44,7 % wurden eingestellt gem. §§ 153, 153b StPO, §§ 45 Abs. 1 u. 2 JGG, § 31a BtMG, weitere 6,2 % wurden eingestellt gem. § 153a StPO, § 45 Abs. 3 JGG, § 37 BtMG.

Anklagen oder Anträge auf Erlass eines Strafbefehls weitergegebenen Verfahren war hingegen rückläufig (-1,6 %), trotz des gestiegenen Geschäftsanfalls.⁶⁸

Ein der StVerfStat vergleichbarer Ausweis der Tat- und Tätergruppen fehlt.⁶⁹ Es ist deshalb auch nicht ansatzweise erkenn- und prüfbar, ob die vom BVerfG geforderte „im wesentlichen einheitliche Einstellungspraxis“⁷⁰ besteht. Sowohl die statistischen Daten als auch vorliegende Aktenanalysen deuten eher auf das Gegenteil hin.⁷¹

Des Weiteren fehlt die Erfassung der Höhe der erteilten Auflagen, bei § 45 JGG sogar deren Art. Dass es sich jedenfalls bei den gem. § 153a Abs. 1 StPO verhängten Auflagen nicht nur um „peanuts“ handelt, zeigt das Verfahren im sog. Mannesmann-Prozess: Das Strafverfahren wegen Untreue wurde 2006 gegen einen der Beschuldigten, den Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank, *J. Ackermann*, gegen Zahlung eines Geldbetrags in Höhe von 3,2 Millionen Euro eingestellt. In der derzeitigen StA-Statistik wird aber nur ausgewiesen, wie häufig von den Opportunitätsvorschriften in den Sachgebieten Gebrauch gemacht wird.

Die Sanktionierungspraxis der Staatsanwaltschaft befindet sich in einem „statistischen Graufeld“. Entsprechend der gewachsenen Bedeutung der Staatsanwaltschaft sollte eine Personenstatistik über Beschuldigte in staatsanwalt-schaftlichen Ermittlungsverfahren, vergleichbar der StVerfStat, eingeführt werden.

68 Es lässt sich den statistischen Zahlen allerdings nicht entnehmen, ob Bagatelldelinquenz zugenommen hat oder ob sich die Maßstäbe der StA hinsichtlich der Bewertung als „geringfügig“ geändert haben.

69 Da auch Angaben fehlen, ob es sich um ein Jugendstrafverfahren oder ein Verfahren nach allgemeinem Strafrecht handelt, können die Diversionsraten nur ungefähr bestimmt werden. Vgl. *Heinz, Wolfgang*: Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882 – 2006, II.2.2.1 <<http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks06.htm>>.

70 BVerfGE 90, 145 (190).

71 Vgl. mit weiteren Nachweisen *Heinz, Wolfgang*: Gleiches (Straf-)Recht = ungleiche Handhabung? (!) Kriminalpolitischer Föderalismus und seine Folgen, in: Festschrift für Kreuzer, Frankfurt a. M. 2008, S. 231 ff.; *Aulinger, S.*: Rechtsgleichheit und Rechtswirklichkeit bei der Strafverfolgung von Drogenkonsumenten, Baden-Baden 1997, S. 133.

Tabelle 3: Erledigung der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren gegen bekannte Tatverdächtige 1981-2006: früheres Bundesgebiet (ohne Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein)

	1981	2006	Änderungen 2006 - 1981		% nur 2006	
Durch Einstellungen oder Anklage + Strafbefehlsantrag erledigte Ermittlungsverfahren insgesamt	1.739.920	2.523.062	783.142	100	100	
Einstellungen mangels hinreichenden Tatverdachts (§ 170 II StPO)	635.188	855.098	219.910	28,1	33,9	
Opportunitätseinstellungen wegen unwesentlicher Nebenstraftaten usw. (§§ 154b Abs. 1-3 StPO, 154c StPO, 153c I, II StPO, 154d und e StPO, 154 Abs. 1 StPO StPO)	57.667	234.919	177.252	22,6	9,3	
Anklagefähige Ermittlungsverfahren i. e. S.	1.047.065	1.433.045	385.980		56,8	100
Opportunitätseinstellungen ohne Auflagen (§§ 153, 153b StPO, § 45 I, II JGG, § 31a BtMG)	106.401	456.720	350.319	44,7	18,1	31,9
Opportunitätseinstellungen mit Auflagen (§ 153a StPO, §§ 45 III, 47 JGG, § 37 BtMG)	118.975	167.182	48.207	6,2	6,6	11,7
Anklage i. w. S. + Strafbefehlsantrag	821.689	809.143	-12.546	-1,6	32,1	56,5
Strafbefehlsantrag	344.193	406.180	61.987	7,9	16,1	28,3
Anklage i. w. S.	477.496	402.963	-74.533	-9,5	16,0	28,1

Legende:

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

Datenquelle: Staatsanwaltschaftsstatistik.

2.1.8 Moderne Sanktionsformen werden in der StVerfStat nur unzulänglich erfasst

Die „informellen Sanktionen“ (Opportunitätseinstellungen gem. §§ 153, 153a, 153b StPO, §§ 45, 47 JGG, §§ 31a, 37 BtMG) sind ein Stiefkind der Statistik. Hierüber informiert derzeit keine Personenstatistik, sondern lediglich die StA-Statistik und die Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte. Soweit es um mit Auflagen/Weisungen verbundene Sanktionen geht, wird nur bei § 153a StPO deren Art nachgewiesen, nicht aber deren Höhe.

Hinsichtlich der formellen, also durch Urteil verhängten Sanktionen werden in der StVerfStat derzeit Art und Höhe bzw. Dauer der verhängten Strafen bei freiheitsentziehenden Strafen in mehreren geschlossenen Kategorien erfasst. Die Berechnung einer durchschnittlichen Strafdauer ist deshalb ausgeschlossen. Wegen der (durch die Gesetzgebung veranlassten) Änderung der Kategorien ist auch die Vergleichbarkeit über einen längeren Zeitraum eingeschränkt; ab 1950 z. B. ist nur die Entwicklung hinsichtlich „lebenslanger“ und „zeitiger Freiheitsstrafe“ beobachtbar.⁷² Eine optimale Nutzung des Datenmaterials setzt indes voraus, dass die Daten nicht in festen Kategorien erhoben werden; deren Bildung sollte der Auswertung vorbehalten bleiben.⁷³

Die Vollständigkeit und Differenziertheit der Erfassung nimmt deutlich ab, je eingriffsschwächer die Sanktion ist; schon die Dauer des Jugendarrestes wird nicht mehr erhoben. Diese Fokussierung der statistischen Erfassung auf Freiheitsstrafen war gut begründet zu einer Zeit, als diese noch die Hauptstrafen waren: 1882 wurde bei 77 % der Verurteilten auf eine unbedingte Freiheitsstrafe erkannt. Sie ist indes kaum noch begründbar in der Gegenwart, in der bei knapp 80 % der Verurteilten eine andere als eine (bedingte oder unbedingte) Freiheitsstrafe verhängt wird.⁷⁴ Und sie ist vor allem nicht mehr begründ-

72 Die Dauer der freiheitsentziehenden Strafen wurde vor 1969 nur für Zuchthaus und Gefängnis (nicht aber für Einschließung und Haft) erhoben, wobei überdies die Kategorien mehrmals geändert wurden. Über einen längeren Zeitraum hinweg ist deshalb die Entwicklung der Freiheitsstrafe ihrer Dauer nach nur für ganz grobe Kategorien beschreibbar. Ab 1950 blieben z. B. nur „lebenslange“ und „zeitige Freiheitsstrafe“ unverändert, ab 1954 nur „bis einschließlich 9 Monate“, „bis einschließlich 5 Jahre“, „mehr als 5 Jahre bis einschließlich 15 Jahre“. Die für die Untersuchung der Auswirkungen des 1. und 2. StRG wohl wichtigste Änderung betrifft die kurze Freiheitsstrafe. 1967-1969 lautete die Erhebungskategorie „bis einschließlich 6 Monate“, seitdem aber „bis unter 6 Monate“. Erst 1975 wurde die Erhebungskategorie „6 Monate“ aufgenommen.

73 Zur Änderung ab 2009 vgl. oben unter II.3.

74 2006 wurden 69,3 % aller Verurteilten zu einer Geldstrafe verurteilt, weitere 9,1 % zu einer (als schwerste Strafe verhängten) ambulanten Erziehungsmaßregel oder zu einem ambulanten Zuchtmittel (Verwarnung, Auflage). Bei 12,9 % der Verurteilten wurde einer zur Bewährung ausgesetzte Freiheits- oder Jugendstrafe verhängt. Zu einer unbedingt verhängten freiheits-

bar in einer Zeit, in der neue Sanktionsformen eingeführt werden, deren Handhabung und Wirkung der Gesetzgeber beobachten sollte.

- Obwohl die Diversionsrate⁷⁵ inzwischen 57 % beträgt,⁷⁶ werden lediglich bei § 153a StPO die Auflagen der Art nach – aber nicht ihre Höhe – in der StA-Statistik bzw. der Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte ausgewiesen. Seit 2001 wird insbesondere die Auflage eines TOA erfasst. Hinsichtlich der gem. §§ 45, 47 JGG angeregten bzw. angeordneten erzieherischen Maßnahmen findet indes keine Differenzierung statt; selbst der Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) wird nicht erfasst.⁷⁷
- In der StVerfStat wird erfasst, ob mit der Entscheidung die Weisung verbunden war, sich um einen Täter-Opfer-Ausgleich zu bemühen.⁷⁸ Der freiwillig durchgeführte TOA wird dagegen nicht erfasst.
- Moderne Reaktionsformen, die insbesondere gegen Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität gerichtet sind, wie Vermögensabschöpfung einschließlich der Rückgewinnungshilfe, werden in der StVerfStat nicht erfasst.
- Im Jugendstrafrecht werden die Weisungen nur insgesamt erfasst. Aufgrund der amtlichen Statistik ist deshalb unbekannt, ob und in welchem Umfang die Praxis die Reformen des 1. JGGÄndG von 1990 umgesetzt hat, deren Ziele u. a. in der Einführung der sog. neuen ambulanten Maßnahmen (Arbeitsweisung, sozialer Trainingskurs, Betreuungsweisung)

entziehenden Sanktionen (nicht zur Bewährung ausgesetzte Freiheits- oder Jugendstrafe sowie Strafarrest, Jugendarrest) wurden 8,7 % verurteilt.

75 Anteil der Personen, bei denen das Verfahren nach §§ 153, 153a, 153b StPO, §§ 45, 47 JGG, 31a, 37 BtMG eingestellt worden ist (informell Sanktionierte insg.) an allen sanktionierten Personen (nach allgemeinem Strafrecht oder nach Jugendstrafrecht Verurteilte sowie Personen mit Entscheidungen gem. §§ 59, 60 StGB, § 27 JGG [= formell Sanktionierte] und informell Sanktionierte insges.).

76 Vgl. *Heinz* (Anm. 69), Schaubild 5.

77 Differenzierte Angaben zu Delikten, Tätern, Opfern, Erledigungsarten und -erfolg enthält die von einer Forschergruppe aufgrund von Selbstmeldungen der TOA-Vermittlungsstellen erstellte TOA-Statistik (Täter-Opfer-Ausgleich in der Entwicklung – Auswertung der bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleichs-Statistik für den Zehnjahreszeitraum 1993 bis 2002 – http://www.bmj.bund.de/files/-/883/TOA_in_der_Entwicklung.pdf; Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland. Auswertung der bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleichs-Statistik für den Jahrgang 2005, mit Vergleich zu den Jahrgängen 2003 und 2004, sowie einem Rückblick auf die Entwicklung seit 1993 – <http://www.bmj.bund.de/files/-/3336/TOA-Bericht-2005.pdf>).

78 Ergebnisse wurden erstmals für das Berichtsjahr 2004 in „Tabelle 3.10 TOA nach Straftaten und schwersten Sanktionen“ der Fachserie 10, Reihe 1 „Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege“ veröffentlicht.

und des TOA bestanden. Bei den Auflagen wird immerhin die Art ausgewiesen, aber nicht deren Höhe.

In einem tat-/täterorientierten Strafrecht dient die Strafe nicht nur dem Schuldgleichgewicht, sondern auch der Prävention. Hierzu bedarf es einer differenzierten Statistik über die Handhabung der Sanktionen. Deshalb sollten sämtliche Rechtsfolgen erfasst werden, und zwar sowohl in der einzuführenden Personenstatistik über Beschuldigte in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren als auch in der StVerfStat nach Art und nach Höhe.

2.1.9 Der Gebrauch verfahrensökonomischer Formen der Erledigung von Hauptverfahren lässt sich nur begrenzt ermitteln

Die „knappe Ressource Justiz“ hat den Gesetzgeber der Gegenwart veranlasst, zahlreiche Maßnahmen zur Verfahrensvereinfachung und Beschleunigung einzuführen oder auszubauen, um die Überlastung der Justiz abzubauen, zumindest aber zu begrenzen. Neben dem Ausbau der Opportunitätsvorschriften gilt vor allem das Strafbefehlsverfahren als „eines der wichtigsten Institute der Strafprozessordnung zur ökonomischen Verfahrenserledigung.“⁷⁹ Sowohl der Anwendungsbereich als auch der Sanktionsrahmen des Strafbefehlsverfahrens wurden zunehmend ausgeweitet;⁸⁰ derzeit wird eine erneute Erweiterung diskutiert.⁸¹

In welchem Umfang die Praxis vom Strafbefehlsverfahren Gebrauch macht und inwieweit die Entlastungswirkung erreicht wird, hängt davon ab, auf welche Elemente des Regelverfahrens – Anklageerhebung, Durchführung einer Hauptverhandlung mit Beweiserhebung, Urteilsabfassung – tatsächlich verzichtet wird. Dies lässt sich aber anhand der Strafrechtspflegestatistiken nur teilweise erkennen.

- Aus der StA-Statistik geht hervor, dass die StA von der Möglichkeit des Strafbefehlsverfahrens in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht hat. Der Anteil der Strafbefehlsanträge an allen Verfahren, in denen die StA entweder Anklage i. w. S.⁸² erhoben oder Antrag auf Erlass eines Straf-

79 Begründung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege“ vom 27. September 1991 (BT-Drs. 12/1217), S. 42.

80 Vgl. die Nachweise bei *Heinz, Wolfgang*: Der Strafbefehl in der Rechtswirklichkeit. In: Festschrift für Müller-Dietz, München 2001, S. 271 ff.

81 Vgl. den vom Bundesrat verabschiedeten „Entwurf eines Gesetzes zur Effektivierung des Strafverfahrens“ vom 30.11.2006 (BT-Drs. 16/3659).

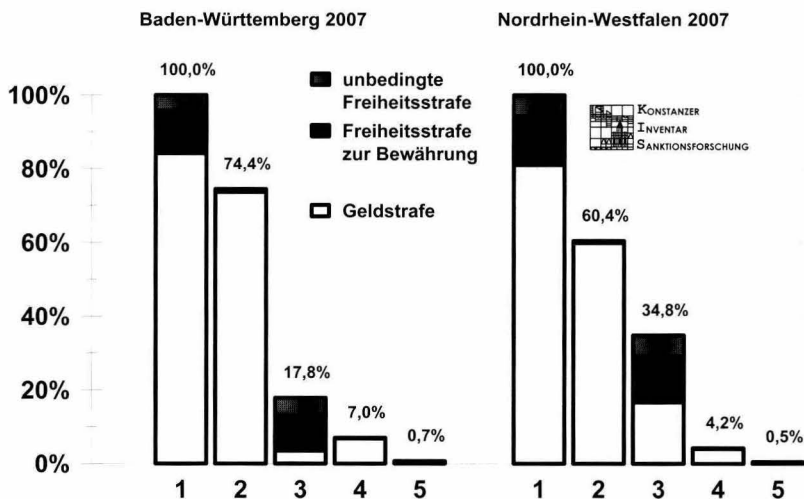
82 Anklagen, Antrag auf Eröffnung eines Sicherungsverfahrens, Antrag auf Durchführung eines objektiven Verfahrens, Antrag auf sofortige Hauptverhandlung [bzw. auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren – § 417 StPO], Antrag auf vereinfachtes Jugendverfahren.

befehls gestellt hat, stieg – alte Länder (ohne Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein) – von 42 % (1981) auf 50 % (2006) an. Noch deutlicher wird dies, wenn die Strafbefehlsanträge verglichen werden mit den Anklagen, die durch sie ersetzt werden dürfen: Derzeit kommen auf 100 Anklagen zum Amtsrichter 200 Strafbefehlsanträge.

- Die entscheidende Frage ist aber, ob und inwieweit die StA „erfolgreich“ ist mit ihren Strafbefehlsanträgen; denn die Entlastungswirkung nimmt in dem Maße ab, in dem der Beschuldigte Einspruch einlegt oder der Richter eine Hauptverhandlung anberaumt. Hierfür müsste zumindest die Zahl der im Berichtsjahr rechtskräftig werdenden Strafbefehle in Beziehung gesetzt werden zur Zahl der Verfahren, in denen ein Strafbefehl hätte erlassen werden können. Die hierfür erforderlichen Daten werden indes in der Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte nicht erhoben, es sind nur grobe Annäherungen möglich.⁸³
- Voraussetzung für den Antrag auf Erlass eines Strafbefehls ist, dass die StA eine Hauptverhandlung nicht für erforderlich erachtet, eine wesentliche Abweichung vom bisherigen Ermittlungsergebnis also nicht zu erwarten ist und sich die Rechtsfolgen auch ohne eine Hauptverhandlung bestimmen lassen. Deshalb dürfte die Verurteilungswahrscheinlichkeit höher sein als in Anklageverfahren. Auch hierzu gibt es freilich keine Daten in den Strafrechtspflegestatistiken.
- Immerhin gibt es, allerdings nur aufgrund von Sondererhebungen zu StVerfStat in zwei Ländern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, Daten hinsichtlich der durch Strafbefehl verhängten Rechtsfolgen. Im Schnitt der beiden Länder erfolgten 2007 knapp zwei Drittel (66,1 %) aller Verurteilungen durch Strafbefehl ohne Einspruch (Baden-Württemberg: 74,4 %; Nordrhein-Westfalen: 60,4 %). Die Verurteilung zu einer Geldstrafe erfolgte zu 79,5 % durch Strafbefehl (Baden-Württemberg 87,4 %; Nordrhein-Westfalen 73,9 %). Der Grundsatz, dass eine Kriminalstrafe nur aufgrund mündlicher Verhandlung verhängt werden darf, gilt danach – jedenfalls in diesen beiden Ländern – im allgemeinen Strafrecht faktisch nur noch für die Freiheitsstrafe.

83 Vgl. *Heinz* (Anm. 80), S. 288 ff.

Abbildung 1: Nach allgemeinem Strafrecht Verurteilte nach Art der Sanktion und nach Art der Entscheidung (Strafbefehl/Urteil) – Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen 2007



Legende:

- 1 = Verurteilungen nach allgemeinem Strafrecht insgesamt (BW = 107.913; NW = 157.025).
- 2 = Verurteilung durch Strafbefehl ohne Einspruch.
- 3 = Urteil nach Einspruch gegen einen Strafbefehl.
- 4 = Urteil nach vom Richter anberaumter Hauptverhandlung auf Strafbefehlsantrag.
- 5 = Urteil ohne vorangegangenen Strafbefehlsantrag.

Nicht eigens darstellbar: Strafarrrest (jeweils weniger als 15 Fälle)

Den Daten dieser beider Länder zufolge ist die Hauptverhandlung weitgehend marginalisiert. Ob dies auch in den anderen 14 Ländern so ist, ist freilich mangels statistischer Daten unbekannt. Insgesamt sollte deshalb flächendeckend der Gebrauch dieser und anderer verfahrensökonomischer Formen der Verfahrenserledigung erfasst und ausgewiesen werden.

Urteilsabsprachen, also die Verständigung der Verfahrensbeteiligten über das Verfahrensergebnis, scheinen sich immer mehr in der Gerichtspraxis auszuweiten. In keiner Statistik werden hierzu Daten erfasst, selbst repräsentative empirische Erhebungen fehlen. Konservative Schätzungen gehen davon aus, dass „mindestens 15 % – in Wirtschaftsstrafsachen über 25 % – aller Haupt-

verhandlungen“ aufgrund von Absprachen beendet werden.⁸⁴ Nach anderen Schätzungen werden sogar weit mehr als 50 % aller Strafverfahren mit einem abgesprochenen Ergebnis erledigt;⁸⁵ für den Bereich der Organisierten Kriminalität wurde von der niedersächsischen Justizministerin sogar eine Absprachenquote von über 80 % angegeben.⁸⁶ Statistisch dürfte dieser Bereich erst dann einigermaßen fassbar sein, wenn nicht nur eine höchstrichterliche, sondern eine gesetzliche Verfahrensordnung vorliegt.⁸⁷

2.1.10 Untersuchungshaftanordnung und -vollzug werden in den Strafrechtspflegestatistiken nur unzulänglich erfasst

Untersuchungshaft (U-Haft) ist ein schwerer Grundrechtseingriff in das Freiheitsrecht des als unschuldig geltenden Beschuldigten. Deshalb dürfen Anordnung und Vollzug der U-Haft nur ultima ratio der Verfahrens- und Vollstreckungssicherung sein und müssen im rechten Verhältnis zur Bedeutung der Sache, der Schwere der Tat und der voraussichtlich zu erwartenden Strafe stehen. Um dies zu kontrollieren und zu dokumentieren, ist eine differenzierte U-Haft-Statistik erforderlich, die Aufschluss gibt über die Strukturdaten der Personen, bei denen Untersuchungshaft angeordnet worden ist. Erfasst werden sollten Alter, Geschlecht, Straftat, Haftgrund, Aussetzung der Vollstreckung, Vollstreckung und Vollstreckungsdauer, ferner das Verhältnis der U-Haftdauer zur später verhängten Strafe.

Das bestehende kriminalstatistische System weist hinsichtlich des Nachweises der U-Haft erhebliche Defizite auf.

- Die StA-Statistik enthält derzeit keinerlei Angaben zu Anträgen auf Erlass eines Untersuchungshaftbefehls oder zur Aussetzung von dessen Vollstreckung.

84 Vgl. *Wolter, Jürgen*, in: Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz, Vor § 151, Rdnr 67.

85 *Schünemann, Bernd; Hauer, Judith*: Absprachen im Strafverfahren, AnwBl 2006, S. 439 ff.

86 *Heister-Neumann, E Elisabeth*: Absprachen im Strafprozess – Der Vorschlag Niedersachsens zu einer gesetzlichen Regelung, ZRP 2006, S. 137 ff.

87 Zur höchstrichterlichen Verfahrensordnung vgl. BGHSt 43, 195; 50, 40. Derzeit stehen vor allem drei Vorschläge im Mittelpunkt der Diskussion: Vorschlag des Strafrechtausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) von 2005 (ZRP 2005, 235); Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2009 (BR-Drs. 65/09); Gesetzentwurf des Bundesrates vom Dezember 2006 (BR-Drs. 235/06).

- Über die Anordnung von Untersuchungshaft informiert die StVerfStat nur im Fall einer rechtskräftigen Aburteilung;⁸⁸ nachgewiesen werden die Haftgründe und die Dauer der vollzogenen U-Haft (in Kategorien). Angaben zur Aussetzung des Vollzugs der U-Haft fehlen.
- Die StVollzStat weist lediglich die Zahl der Untersuchungsgefangenen dreimal jährlich zum Stichtag aus. Stichtagszahlen sind aber kein Maß für die Zahl inhaftierter Personen, sondern ein Maß für auf Personen bezogene Inhaftierungszeiten, d. h., sie sind eine Funktion der Zahl der Inhaftierten und der Haftdauer. Je kürzer die Inhaftierungszeit ist, desto geringer ist der Ausschnitt der am Stichtag erfassten Zahl der Inhaftierten. Deshalb ist die zum Stichtag erhobene Zahl der inhaftierten Untersuchungsgefangenen wesentlich niedriger als die Zahl der insgesamt in einem Jahr inhaftierten Untersuchungsgefangenen.

Aufgrund der verfügbaren Daten ist deshalb derzeit weder bekannt, gegen wie viele Personen bei welchen Delikten Untersuchungshaft angeordnet wird, wie häufig Untersuchungshaft vollstreckt oder gegen welche Maßnahmen ausgesetzt wird, noch ist bekannt, wie lange die Untersuchungshaft im Durchschnitt dauert.

2.1.11 Die Strafvollstreckung ist, statistisch gesehen, „terra incognita“

Aus dem weiten Bereich der Vollstreckung wird nur ein Ausschnitt erfasst, nämlich die Straf- und Strafrestausssetzung bei Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer. Hinsichtlich der Vollstreckung der weit überwiegenden Zahl der Sanktionen, nämlich der Geldstrafe im allgemeinen Strafrecht oder der Erziehungsmaßregeln und der Auflagen im Jugendstrafrecht, fehlen statistische Angaben. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der nachträglichen Änderungen der Sanktionen im Vollstreckungsverfahren:

- Die nachträgliche Änderung einer verhängten Sanktion wird lediglich hinsichtlich des Widerrufs der Straf- und Strafrestausssetzung zur Bewährung im Falle einer Unterstellung unter einen hauptamtlichen Bewährungshelfer erfasst. Da die Mehrzahl der Strafaussetzungen zur Bewäh-

⁸⁸ Hierbei handelt es sich nur um einen, vermutlich aber den größeren Teil der Untersuchungsgefangenen. In den Zahlen sind z. B. nicht erfasst jene Untersuchungsgefangene, die überhaupt nicht angeklagt wurden, d. h., es fehlen Nachweise über Untersuchungsgefangene, bei denen das Verfahren z. B. gem. § 170 II StPO (z. B. wegen Todes) vor Eröffnung des Hauptverfahrens eingestellt wurde. Nicht erfasst sind ferner Haftanordnungen, die nach Rechtskraft der das Verfahren abschließenden Entscheidung ergehen, also insbesondere Fälle des Sicherungshaftbefehls nach § 453c StPO. Nur zum Teil erfasst sind jene Personen, bei denen der Vollzug der Untersuchungshaft sofort ausgesetzt wurde.

rung nicht mit einer Unterstellung verbunden ist, ist die genaue Höhe der Widerrufsquote nicht bekannt.

- Über die Anordnung von vorbehaltener oder nachträglicher Sicherungsverwahrung oder über die Anordnung von Ungehorsamsarrest usw. fehlen statistische Daten.
- Gravierend ist insbesondere, dass über das Vollstreckungsverfahren bei der Hauptstrafe der Gegenwart, der Geldstrafe, statistisch so gut wie nichts bekannt ist. Nachträgliche Änderungen der Höhe der Geldstrafe, der Gewährung von Stundung oder Teilzahlung, werden nicht erfasst. Insbesondere wird nicht erfasst die Anordnung von Ersatzfreiheitsstrafe bzw. deren Abwendung durch die Leistung gemeinnütziger Arbeit. Bis 2002 wurde in der StVollzStat die Zahl der Zugänge wegen Ersatzfreiheitsstrafe ausgewiesen, was es ermöglichte, zumindest die Größenordnung der an die Stelle einer uneinbringlichen Geldstrafe tretenden Ersatzfreiheitsstrafe abzuschätzen. Danach mussten Ende der 1990er Jahre mehr als 9 % der zu Geldstrafe Verurteilten Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen.⁸⁹ Neuere Ergebnisse sind nicht mehr ermittelbar, weil infolge der Umstellung der StVollzStat die Zugänge wegen Ersatzfreiheitsstrafe ab 2003 nicht mehr erfasst werden. Einen nur unvollkommenen Ersatz bieten die Nachweise in der StAStat zur Zahl von Personen, die ganz oder teilweise durch unentgeltliche gemeinnützige Tätigkeit die Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe abgewendet haben bzw. über die Zahl der Tage der Ersatzfreiheitsstrafe, deren Vollstreckung durch unentgeltliche gemeinnützige Tätigkeit abgewendet wurde.

Ein kriminalstatistisches System ist ohne Vollstreckungsstatistiken partiell blind.

2.1.12 Die derzeitige Strafvollzugsstatistik informiert nicht über das, was den Inhalt des Vollzugs ausmacht – die Bemühungen um Resozialisierung

Über den Vollzug informieren die Straf- und die Maßregelvollzugsstatistiken. Diese Daten beschränken sich hinsichtlich der im Freiheits- oder Jugendstrafvollzug befindlichen Gefangenen sowie der Sicherungsverwahrten auf einige demographische und kriminologische Strukturdaten zum Stichtag 31. März eines Jahres. Darüber hinaus stehen nur aggregierte Eckzahlen der Landesjustizverwaltungen über Zugang, Abgang und Bestand im Strafvollzug insgesamt zur Verfügung, die das StBA für ausgewählte Kalendermonate zusammenstellt. Hinsichtlich der in psychiatrischen Krankenhäusern und Entziehungsanstalten

⁸⁹ Vgl. Tabelle 5 bei *Heinz* (Anm. 69).

aufgrund strafrichterlicher Anordnung untergebrachten Personen liegen aggregierte Zu- und Abgangsdaten sowie die zum 31. März erfassten Bestandsdaten vor, darüber hinaus werden lediglich noch Geschlecht, Altersgruppen und Familienstand nachgewiesen.

Die Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistiken informieren also lediglich über die (wegen der Stichtagszählung systematisch verzerrten) Zahlen der Gefangenen (einschließlich einiger Gefangenenmerkmale), der Verwahrten und der Untergebrachten. Stattdessen sollte eine echte Personenzählung erfolgen, und zwar in Form einer auf Personen bezogenen Zugangs- und Abgangsstatistik.

Die Beschränkung auf die Zählung der Gefangenen mag einem Verwahrvollzug noch angemessen gewesen sein, für den Strafvollzug der Gegenwart, dessen Vollzugsziel darin besteht, den Gefangenen zu befähigen, „künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“ (§ 2 Abs. 1 S. 1 StVollzG), ist dies indes defizitär. 2004 hat das BVerfG hinsichtlich der Sicherungsverwahrung gefordert:

„Um auszuschließen, dass es sich bei der Sicherungsverwahrung um einen reinen Verwahrvollzug gefährlicher Straftäter handelt oder diese Maßregel sich entgegen den gesetzlichen Vorgaben dazu entwickelt, bedarf es daher regelmäßiger nachvollziehbarer Überprüfung, dass die in der Sicherungsverwahrung Untergebrachten allgemein nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich eine konkrete und realisierbare Chance haben, die Freiheit wieder zu erlangen. Das schließt Erhebungen darüber ein, ob den Sicherungsverwahrten hinreichende Resozialisierungsangebote, insbesondere Behandlungs-, Therapie- oder Arbeitsmöglichkeiten, angeboten werden.“⁹⁰

Zum Jugendstrafvollzug wurde vom BVerfG 2006 gefordert:

„Mit Rücksicht auf das besonders hohe Gewicht der grundrechtlichen Belange, die durch den Jugendstrafvollzug berührt werden, ist der Gesetzgeber zur Beobachtung und nach Maßgabe der Beobachtungsergebnisse zur Nachbesserung verpflichtet [...]. Der Gesetzgeber muss daher sich selbst und den mit der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen befassten Behörden die Möglichkeit sichern, aus Erfahrungen mit der jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung des Vollzuges und der Art und Weise, in der die gesetzlichen Vorgaben angewendet werden, und dem Vergleich mit entsprechenden Erfahrungen außerhalb des eigenen räumlichen Kompetenzbereichs zu lernen.“⁹¹

Dies heißt nicht, dass sämtliche dieser Daten durch Statistiken erhoben werden müssten. Aber gewisse Eckpunkte zu den vollzuglichen Maßnahmen sind notwendig. Denn nur dann lassen sich vertiefte, in Abständen gewonnene Daten einordnen und bewerten.

90 BVerfGE 109, 133 (155 f.).

91 BVerfGE 116, 69 (91).

2.1.13 Jugendarrestvollzugsstatistik – eine derzeit noch unbekannte Statistik

Da der Jugendarrest keine Strafe, sondern ein Zuchtmittel ist, informiert die StVollzStat nicht über Bestand, Zu- und Abgang im Bereich des Jugendarrestes; es gibt aber auch sonst keinerlei veröffentlichte statistische Daten. Diese Lücke gilt es durch eine Jugendarrestvollzugsstatistik zu schließen, in der sowohl der sog. Urteils- als auch der Ungehorsamsarrest erfasst wird.

2.1.14 Rückfallstatistik – seit mehr als hundert Jahren (fast) vergeblich gefordert

Eine evidenzbasierte Kriminalpolitik ist ohne Kenntnis der Rückfallraten und ohne Kenntnis der Sanktionswirkungen nicht vorstellbar. Denn ohne Erfolgskontrolle ist das kriminalrechtliche System wie „eine Firma ohne Buchhaltung, die in seliger Unkenntnis vom Ausmaß ihres Gewinns oder ihres Verlustes arbeitet.“⁹² Eine Rückfallstatistik, die als der „materiell wichtigste, aber auch methodologisch schwierigste Teil der gesamten Kriminalstatistik“⁹³ angesehen wurde, wird seit mehr als einem Jahrhundert gefordert.

Die ersten rückfallstatistischen Analysen erfolgten in Form von Sonderauswertungen im Rahmen der damaligen Reichskriminalstatistik hinsichtlich der in den Jahren 1894 bis 1912 Verurteilten; mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges wurden diese Arbeiten aber eingestellt.⁹⁴ Die Bearbeitung einer Rückfallstatistik – für die Bezugsjahre 1980 bis 1984 – wurde erst wieder in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre durch die Dienststelle Bundeszentralregister aufgenommen.⁹⁵ Unter anderem wegen der Beschränkung der Auswertung auf die freiheitsentziehenden Sanktionen wurde dieses Konzept nicht weiter verfolgt und von der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) ein neues, alle strafgerichtlichen Verurteilungen einbeziehendes Konzept erarbeitet. Die im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz für das Bezugsjahr 1994 durchge-

92 *Glaser, Daniel*: Routinizing Evaluation, Rockville 1973, zit. nach *Albrecht, Hans Jörg*: Die Geldstrafe als Mittel moderner Kriminalpolitik, in: Jescheck, Hans-Heinrich (Hrsg.): Die Vergleichen als Methode der Strafrechtswissenschaft und der Kriminologie, Berlin 1980, S. 242.

93 *Köbner, Otto*: Die Methode einer wissenschaftlichen Rückfallstatistik als Grundlage einer Reform der Kriminalstatistik, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1893, S. 738.

94 Vgl. die Nachweise bei *Heinz, Wolfgang*: Rückfall als kriminologischer Forschungsgegenstand – Rückfallstatistik als kriminologisches Erkenntnismittel, in: Heinz, Wolfgang; Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Rückfallforschung. Kriminologie und Praxis, Bd. 45, Wiesbaden 2004, S. 31 ff.

95 Vgl. *Heinz* (Anm. 94), S. 33 ff.

fürte Untersuchung zur Legalbewährung⁹⁶ hat gezeigt, dass „(...) der rückfallstatistisch ausgewertete Datenbestand des Bundeszentralregisters (...) geeignet (ist), empirisch begründete Antworten zu geben zu den tatsächlich registrierten Rückfallraten (...)“.⁹⁷

Diese Untersuchungen zur Legalbewährung sollten kontinuierlich fortgeführt werden. Das Bundesministerium der Justiz hat inzwischen einen Forschungsauftrag für eine weitere Legalbewährungsstudie erteilt und auch Voraussetzungen dafür geschaffen, dass sich daran weitere Untersuchungen anschließen können.

2.1.15 Einzelstatistiken sind noch kein kriminalstatistisches System; ein System würde verlaufsstatistische Analysen ermöglichen

Bei den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken in Deutschland handelt es sich um Statistiken, die jeweils selbständig auf Grund eigener Zählkarten bzw. Buchwerke erhoben werden. Da keine Personidentifikatoren erhoben werden, ist eine personenbezogene Verknüpfung der Daten nicht möglich; die statistischen Massen der jeweiligen Statistiken können nicht miteinander verbunden werden. Die statistische Nachbildung der strafjustiziellen Behandlung einzelner Tätergruppen über alle Stufen von der Polizei bis zum Strafvollzug hinweg ist nicht möglich. Infolgedessen können zahlreiche Fragen von großer kriminalpolitischer Relevanz derzeit nicht beantwortet werden. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen:

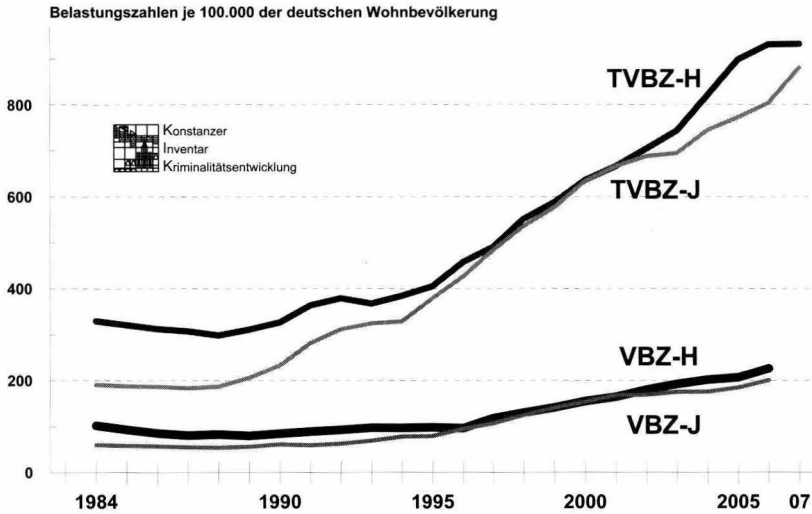
Bei Gewaltkriminalität junger Menschen, insbesondere bei schwerer und gefährlicher Körperverletzung, öffnet sich seit Jahren die Schere zwischen Tatverdächtigen- (TVBZ) und Verurteiltenbelastungszahlen (VBZ) (Abbildung 2). Unklar ist, ob der – im Vergleich zu VBZ – deutlich stärkere Anstieg der TVBZ Folge einer „Überbewertung“ ist (mit der Folge z. B. einer Verurteilung wegen einfacher Körperverletzung), ob es sich um eine Zunahme von Bagatelldelikten handelt, die von der StA aus Opportunitätsgründen eingestellt werden, oder ob es sich um Entkriminalisierung der Staatsanwaltschaft gem. § 170 Abs. 2 StPO handelt als Folge „vereinfachter“ Verdachtsschöpfung der Polizei. Diese Fragen ließen sich nur dann beantworten, wenn die Erledigungsarten für die Grundgesamtheit der in einem Berichtsjahr wegen

96 *Jehle, Jörg-Martin; Heinz, Wolfgang; Sutterer, Peter* [unter Mitarbeit von *Sabine Hohmann, Martin Kirchner* und *Gerhard Spiess*]: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen – Eine kommentierte Rückfallstatistik, Mönchengladbach 2003 <<http://www.bmj.de/media/archive/443.pdf>>. Zur vorangegangenen Machbarkeitsstudie vgl. *Jehle, Jörg-Martin; Brings, Stefan*: Zur Messung der Rückfälligkeit von Straftätern, Wirtschaft und Statistik 1999, S. 498 ff.

97 2. PSB (Anm. 27), S. 664.

schwerer und gefährlicher Körperverletzung polizeilich ermittelten jungen Tatverdächtigen statistisch ermittelt werden könnten.

Abbildung 2: Deutsche Tatverdächtige und Verurteilte, nach Altersgruppen (Jugendliche und Heranwachsende) – gefährliche und schwere Körperverletzung: früheres Bundesgebiet mit Westberlin, ab 1991 (PKS) bzw. ab 1995 mit Gesamtberlin, 1984 - 2007



		1985	1990	1995	2000	2005
TVBZ-J	J (14<18)	187,4	233,0	378,9	634,0	772,8
VBZ-J	J (14<18)	58,2	61,3	79,2	153,6	184,5
Relation. VU pro 100 TV		34,8	31,1	26,3	20,9	24,2
TVBZ-H	H (18<21)	321,0	326,6	405,2	635,9	898,8
VBZ-H	H (18<21)	93,3	84,5	98,1	154,9	206,4
Relation. VU pro 100 TV		39,7	29,1	25,9	24,2	24,4

Legende:

Belastungszahlen = Tatverdächtige bzw. Verurteilte pro 100.000 der altersgleichen Wohnbevölkerung

TVBZ-H = Tatverdächtigenbelastungszahl der Heranwachsenden (18 bis unter 21 Jahre).

TVBZ-J = Tatverdächtigenbelastungszahl der Jugendlichen (14 bis unter 18 Jahre).

VBZ-H = Verurteiltenbelastungszahl der Heranwachsenden (18 bis unter 21 Jahre).

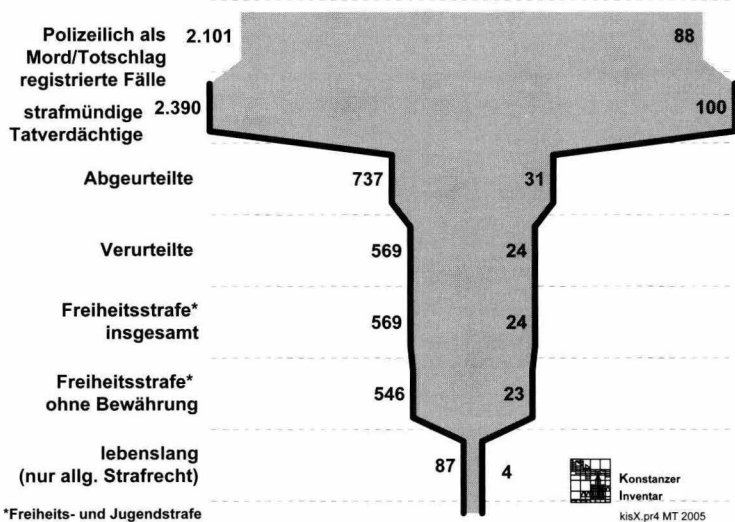
VBZ-J = Verurteiltenbelastungszahl der Jugendlichen (14 bis unter 18 Jahre).

Ein vergleichbares Problem wie bei derartigen zeitlichen Längsschnittvergleichen besteht aber auch bei Querschnittsvergleichen. Seit vielen Jahren zeigt die Gegenüberstellung der Tatverdächtigen- und der Verurteiltenzahlen bei schweren Delikten, dass der überwiegende Teil der Tatverdächtigen „nicht“ verurteilt wird. Auf 100 wegen schwerwiegender Fälle der sexuellen Nötigung oder der Vergewaltigung (auch mit Todesfolge) im Jahr 2006 ermittelte strafmündige Tatverdächtige kamen knapp 18 wegen dieser Delikte Verurteilte. Auf 100 wegen vorsätzlicher Tötungsdelikte im Jahr 2006 ermittelte strafmündige Tatverdächtige kamen 24 wegen derartiger Delikte Verurteilte (vgl. Abbildung 3).⁹⁸ Die Frage, was mit den „fehlenden“ 76 geschehen ist, ob sie sich dem Verfahren entzogen haben, ob sie freigesprochen oder ob sie wegen anderer Delikte verurteilt worden sind, lässt sich aufgrund der verfügbaren statistischen Daten nicht beantworten.⁹⁹

98 Diese Relation – auf 100 Tatverdächtige kommen weniger als 30 Verurteilte – ist bei Tötungsdelikten über die Zeit hinweg stabil, hat also nichts mit unterschiedlichen Erfassungszeiträumen zu tun.

99 Die im Abschlussbericht der Bund-Länder-AG Gewaltkriminalität (Anm. 62) getroffene Feststellung „Die Masse der polizeilich als tatverdächtig festgestellten Personen (werde) im justiziellen System nicht durch Verurteilung sanktioniert“ (S. 29) übersieht, dass unbekannt ist, ob der wegen gefährlicher Körperverletzung registrierte Tatverdächtige nicht wegen einfacher Körperverletzung verurteilt wird.

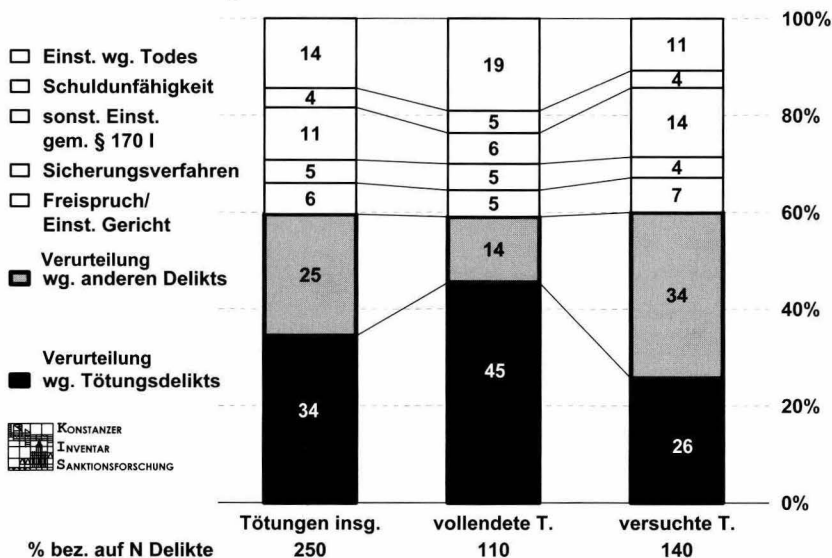
Abbildung 3: Vorsätzliche Tötungsdelikte – polizeilich registrierte Straftaten und ermittelte Tatverdächtige im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle (Trichtermodell), 2006: absolute Zahlen und Relation zu der Zahl der im selben Jahr registrierten strafmündigen Tatverdächtigen. Früheres Bundesgebiet mit Gesamtberlin



Datenquellen: *Bundeskriminalamt* (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 2006; *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.): Rechtspflege. Fachserie 10. Reihe 3: Strafverfolgungsstatistik 2006

Derzeit helfen nur einzelne ältere und regional beschränkte Aktenanalysen weiter, die zeigen, dass ein nicht unerheblicher Teil wegen eines anderen, minder schweren Delikts verurteilt wurde, bei einem ebenso großen Teil musste das Ermittlungsverfahren eingestellt werden, teils wegen Todes des Beschuldigten, teils mangels hinreichenden Tatverdachts.

Abbildung 4: Auslese und Bewertungsverschiebung bei vorsätzlichen Tötungsdelikten



Datenquelle: *Steitz, D.: Probleme der Verlaufsstatistik – Verdeutlichung anhand einer Erhebung zu Tötungsdelikten, Jur. Diss. Tübingen 1993, S. 111, Tab. 3a* (eigene Zusammenstellung und Berechnung).

Dieses Problem der Ausfilterung und Bewertungsverschiebung wird durch noch so gut ausgebaute, aber weiterhin isoliert erhobene und aufbereitete Statistiken nicht gelöst werden können. Generell gilt, dass es durch unverbundene Statistiken, wie sie in Deutschland geführt werden, nicht möglich sein wird,

- die Entscheidungsprozesse vom Tatverdächtigen zum Beschuldigten, zum Verurteilten und zum Gefangenen abzubilden,
- die Strafzumessungspraxis unter Einbeziehung auch der informellen Sanktionen adäquat zu beurteilen,
- eine Untersuchungshaftstatistik zu erstellen, die sowohl die Entscheidungen während des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens und des Hauptverfahrens als auch die Vollstreckungsdauer berücksichtigt,
- eine umfassende, auch die informellen Entscheidungen berücksichtigende Rückfallstatistik zu erstellen.

Um noch einmal auf das Eingangsbeispiel zurückzukommen: Dieses Datenbanksystem würde es erlauben, exakt die Verfahrensdauer in den einzelnen Ermittlungsabschnitten als auch insgesamt zu ermitteln. Es gäbe in der Tat „bessere“ Daten zur Verfahrensdauer.

Die Arbeitsgruppe „Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems“ hat deshalb als langfristig umzusetzende Maßnahme die Ablösung des bisherigen Systems isoliert erhobener und aufbereiteter Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken vorgeschlagen und empfohlen, stattdessen ein statistisches Datenbanksystem aufzubauen, in das alle kriminologisch relevanten justiziellen Entscheidungen mit pseudonymisierten Personendaten eingetragen und anschließend miteinander verknüpft werden.

Wegen der organisatorisch getrennten Zuständigkeit von Polizeilicher Kriminalstatistik und Strafrechtspflegestatistiken hält die Arbeitsgruppe die Einbeziehung der Polizeidaten in absehbarer Zeit für nicht realisierbar. In einem optimierten kriminalstatistischen System sollten freilich auch die Polizeidaten in das neue Datenbanksystem integriert sein. Deren Integration ist die Voraussetzung dafür, dass umfassende verlaufsstatistische Analysen durchgeführt werden können.

Dieses Datenbanksystem soll die Basis der bisherigen Einzelstatistiken bilden, deren Defizite durch die vorgeschlagene Systemumstellung im Wesentlichen geheilt werden können. Auch soll es die Grundlage dafür bieten, neue regelmäßige Bundesstatistiken über die bisher defizitären Datenbereiche zu führen, insbesondere zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren, zur Untersuchungshaft, zur Strafvollstreckung und zur Rückfälligkeit, andererseits würde sie die Grundlage bilden für die Rückfallstatistik und für rückfall- und verlaufsstatistische Analysen.¹⁰⁰

Diese für eine umfassende Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland erforderliche Systemumstellung setzt nach Auffassung der Arbeitsgruppe voraus, dass die folgenden Grundvoraussetzungen erfüllt sind:

100 Rückfallstatistik und Verlaufsstatistik dürften allenfalls die Grobstrukturen aufzeigen können; Erkenntnisgewinn dürften vor allem spezielle Analysen erbringen. In der deutschen kriminalpolitischen Diskussion spielte z. B. die Frage eine Rolle, wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass Personen, die bislang nur wegen Exhibitionismus in Erscheinung getreten sind, künftig auch wegen schwerer Sexualstraftaten auffällig werden. Keine Rückfallstatistik wird für diese spezielle Frage aufbereitetes statistisches Material enthalten; die Datenbank wird freilich – wie bereits die Daten, die für die erste Rückfallstatistik aufbereitet worden sind – derartige Sonderauswertungen erlauben (vgl. zu einer derartigen Sonderauswertung *Jehle, Jörg-Martin; Hohmann-Fricke, Sabine*: Rückfälligkeit exhibitionistischer Straftäter, in: Elz, J.; Jehle, J.-M.; Kröber, H.-L. (Hrsg.): *Exhibitionisten – Täter, Taten, Rückfall*, Wiesbaden, 2004, S.133 ff.).

- Vorhandensein von Identifikatoren/Verknüpfungsmöglichkeiten, die über pseudonymisierte Verschlüsselungsverfahren eine personenbezogene Zuordnung erlauben.
- Pseudonymisierung der Einzeldatensätze, Plausibilisierung auf Länderebene und Anlieferung der pseudonymisierten Einzeldatensätze durch die statistikführenden Stellen bis auf Bundesebene.
- Speicherung der pseudonymisierten Einzeldatensätze in einer besonders geschützten Datenbank auf Bundesebene und personenbezogene Verknüpfung der Daten.
- Unabhängigkeit der datenverarbeitenden Stelle.

Die Umsetzung dieser Grundvoraussetzungen setzt ferner die Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage voraus

- a) für die Lieferung, Verarbeitung, Verknüpfung und Speicherung pseudonymisierter Einzeldaten zur Strafrechtspflege in einer Datenbank,
- b) in der auch der Zugang der Wissenschaft zu den Einzeldaten und ihre institutionalisierte Einbindung bei der Weiterentwicklung der Erhebungen geregelt werden sollte,
- c) für die regelmäßige Erstellung der (erweiterten) Strafrechtspflegestatistiken auf dieser Datengrundlage.

2.2 Defizite im Bereich der Sicherung der Datenqualität

Das Ergebnis einer Datenanalyse kann nicht besser sein als die Qualität der Daten. Durch ein System von Signier-, Konsistenz- und Plausibilitätskontrollen wird derzeit auf Länder- als auch auf Bundesebene die Datengüte kontrolliert.¹⁰¹ Die über diese Kontrollen hinausgehende Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Erfassung ist noch nicht durchweg systematisch organisiert. Bisherige Kontrollen ergaben teilweise quantitative erhebliche Abweichungen.¹⁰² Teilweise wurde sogar gefragt, ob man einzelnen Statistiken noch trauen könne;¹⁰³ kaum zu erklärende Abweichungen einzelner Statistiken in einem Bundesland belegten erhebliche Erfassungsfehler.¹⁰⁴

101 Über- oder Untererfassungen sind dennoch ebenso wenig auszuschließen, wie die Feststellung, dass der Fehler nicht mehr sanierbar ist (Beispiele hierfür u. a. bei *Villmow, Bernhard: Weltstadt Hamburg – kriminalstatistische Provinz?* ZJJ 2007, S. 412).

102 Vgl. die Nachweise im I. PSB (Anm. 8), S. 20 ff.

103 Vgl. *Pfeiffer, Christian; Strobl, Rainer: Kann man der Strafverfolgungsstatistik trauen?*, in: Bundesministerium der Justiz, Kriminologische Zentralstelle e.V. (Hrsg.): *Die Zukunft der Personenstatistiken im Bereich der Strafrechtspflege*, Wiesbaden 1992, S. 107 ff.; *Pfeiffer,*

Sowohl auf der „Erfassungsebene“ als auch auf der „Zahlenebene“ sind Qualitätskontrollen unabdingbar. Deshalb sollten die MitarbeiterInnen geschult, die Kontrollen hinsichtlich der Vollständigkeit und Richtigkeit der Erfassung systematisiert und durch Prüfungen an Außenkriterien validiert werden. Zu diesen internen Kontrollen sollte freilich noch Datentriangulation hinzutreten, d. h. vor allem die Kontrolle aufgrund externer Daten (z. B. Versicherungsunternehmen).

2.3 Defizite im Bereich der Datenaufbereitung und -auswertung

2.3.1 Mangelnde Kompatibilität der Einzelstatistiken untereinander

Die derzeitigen Einzelstatistiken werden jeweils selbständig auf Grund eigener Zählkarten bzw. Buchwerke erhoben. Da nicht nur die Erfassungszeiträume jeweils unterschiedlich sind, sondern auch Erhebungsmerkmale, Zählweise und Erfassungsgrundsätze nicht übereinstimmen, sind derzeit die statistischen Massen der jeweiligen Statistiken nur begrenzt miteinander vergleichbar.

- Selbständige Führung heißt, dass in jeder Statistik das jeweilige Arbeitsergebnis wiedergegeben wird. Die Erfassung als vollendeter Mord durch die Polizei wird weder geändert, wenn eine Verurteilung wegen Körperverletzung mit Todesfolge erfolgt noch wenn der Tatverdächtige freigesprochen wird.
- Die Erfassungszeiträume der Einzelstatistiken sind jeweils zeitlich zueinander verschoben. In der PKS erfolgt die Erfassung nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen und vor Abgabe der Akten an die Staatsanwaltschaft oder das Gericht. Für die StA-Statistik erfolgt die Erfassung im Zeitpunkt der Erledigung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft. Für die StVerfSt werden die Daten nach Rechtskraft des Urteils bzw. des Strafbefehls oder nach sonstiger endgültiger Erledigung des Verfahrens durch das Gericht erfasst.
- Die grundlegenden soziodemographischen Merkmale, wie Alter und Geschlecht, werden zwar in der PKS, der StVerfStat, der BewHStat und der StVollzStat erfasst, ansonsten besteht aber kaum noch Übereinstimmung. Die unter kriminologisch-kriminalistischen Gesichtspunkten erfolgte Feingliederung des Straftatenkatalogs der PKS hat einerseits keine Ent-

Christian; Strobl, Rainer: Wo wird am härtesten gestraft? Die Entdeckung gravierender Fehler der Strafverfolgungsstatistik führt zu neuen Antworten auf eine alte Frage, DVJJ-Journal 139, 1992, S. 250 ff.

sprechung in der StVerfStat; andererseits werden in der PKS Straftatbestände außerhalb des Kernbereichs des StGB zu Gruppen zusammengefasst, während in der StVerfStat ein differenzierter Nachweis der Strafvorschriften erfolgt.

Ab 2009 wird in den Personenstatistiken der Strafrechtspflegestatistiken ein einheitlicher Straftatenschlüssel eingeführt, so dass diese Statistiken untereinander vergleichbar sein werden.

- Seit Einführung der sog. „echten“ Tatverdächtigenzählung zum 1. Januar 1983 wird in der PKS ein Tatverdächtiger, gegen den im Berichtszeitraum mehrere Ermittlungsverfahren durchgeführt wurden, in demselben Bundesland nur einmal gezählt. Mit der Einführung von PKS-neu und der Zulieferung von Einzeldatensätzen an das BKA im Jahr 2008 ist die Grundlage zur echten Tatverdächtigenzählung auf Bundesebene geschaffen worden. In der StVerfStat wird dagegen eine Personen (Abgeurteilter bzw. Verurteilter) so oft gezählt, wie Hauptverfahren im Berichtszeitraum rechtskräftig abgeschlossen worden sind, eine Person also u. U. auch mehrfach. Die BewHStat wiederum zählt Unterstellungen, so dass eine Person bei Mehrfachunterstellungen auch mehrfach gezählt wird. In der StVollzStat wird ein Gefangener/Verwahrter nur zum jeweiligen Stichtag gezählt.
- In der PKS gilt, dass ein Tatverdächtiger, werden ihm in einem Ermittlungsverfahren mehrere Fälle verschiedener Straftaten zugeordnet, für jede Untergruppe gesondert registriert wird, für die entsprechenden übergeordneten Straftatengruppen bzw. für die Gesamtzahl der Straftaten aber jeweils nur einmal.

In der StVerfStat wird dagegen – entsprechend dem Prinzip der „Einheit der Person“ – jede abgeurteilte Person nur einmal gezählt, es sei denn, ein und dieselbe Person wird in verschiedenen Strafverfahren abgeurteilt. Betrifft die Aburteilung verschiedenartige Straftaten, dann erfolgt eine Erfassung bei dem nach Art und Maß mit der abstrakt schwersten Strafe bedrohten Delikt.

Die Änderungen in PKS-neu sowie in den Personenstatistiken zum Berichtsjahr 2009 werden insoweit zwar zu einer größeren Vergleichbarkeit zumindest der Straftatenschlüssel führen. Notwendig ist aber noch eine Angleichung der Erfassungsgrundsätze und der Zählweise.

2.3.2 Defizitäre Aufbereitungs- und Auswertungsmöglichkeiten auf Bundesebene

Bis vor Kurzem erhielten sowohl das BKA als auch das StBA für die Personenstatistiken der Strafrechtspflege nur aggregierte Daten. Mit Aggregatdaten sind notwendigerweise Informationsverluste verbunden; eine über das festgelegte Tabellenprogramm hinausgehende, den kriminalpolitischen Erfordernissen entsprechende, problemadäquate Nutzung des Datenmaterials ist nicht möglich. Sonderauswertungen von Einzeldatensätzen, wie sie z. B. seit Jahren das Bundesamt für Statistik der Schweiz erfolgreich durchführt,¹⁰⁵ gibt es in Deutschland nicht.

Während das BKA im Rahmen von PKS-neu ab 2008 flächendeckend von den Landeskriminalämtern die Einzeldatensätze erhält, ist das StBA weiterhin auf die Verarbeitung von Aggregatdaten beschränkt. Auch deshalb sollte eine bundesgesetzliche Grundlage geschaffen werden, die eine Lieferpflicht der Einzeldatensätze vorsieht.

2.4 *Defizite im Bereich der Veröffentlichung der Daten*

2.4.1 Ausbaubedürftigkeit des Zeitreihenangebots

Die PKS wird sowohl als gedruckter Jahresbericht wie als pdf-Datei im Internet zur Verfügung gestellt, die Strafrechtspflegestatistiken seit 2004 nur noch als pdf- und als xls-Dateien. Mit diesen Veröffentlichungen wird den Interessen der Mehrzahl der Nutzer hinreichend Rechnung getragen.

Zur Einordnung und Bewertung der aktuellen Daten eines Berichtsjahres genügt der Vergleich mit dem Vorjahr regelmäßig nicht. Erforderlich sind vielmehr lange Zeitreihen, die erst abzuschätzen erlauben, ob es sich um eine kurzfristige Sonderentwicklung oder um einen langfristigen Trend handelt.¹⁰⁶ Derartige Zeitreihen, die auch Auskunft über Gesetzesänderungen und ggf. Änderung der Erfassung- bzw. Zählmodalitäten (Historisierung) geben, werden derzeit durch das BKA veröffentlicht. Die Jahresberichte der Personenstatistiken der Strafrechtspflege enthalten einige zusammenfassende Zeitreihen,

105 Vgl. beispielhaft Bundesamt für Statistik (Hrsg.): *Wiederholte strafrechtliche Verurteilung – Zur Frage nach kriminellen Karrieren*, Bern 1995; Bundesamt für Statistik (Hrsg.): *Strafrechtliche Verurteilung und Rückfallraten*, Bern 1997; Bundesamt für Statistik (Hrsg.): *Rückfall nach Strafvollzug: Rückfallraten. Kriminalstatistische Befunde zu Wiederverurteilungen und Wiedereinweisungen*, Bern 1997; Bundesamt für Statistik (Hrsg.): *Straßenverkehrsdelinquenz und Rückfall. Wiederverurteilungen und Sanktionseffekte*, Neuchâtel 2000.

106 Vgl. *Heinz, Wolfgang*. *Kriminalität und ihre Messung in den amtlichen Kriminalstatistiken*, *Kriminalistik* 5/2007, S. 301 ff.

ferner sind zwei Lange Reihen zur StVerfStat veröffentlicht und aktualisiert. Dieses Zeitreihenangebot ist noch ausbaufähig und -bedürftig.

2.4.2 Den Periodischen Sicherheitsberichten fehlt die Verpflichtung zur Periodizität

Kriminalstatistische Daten bedürfen der sachgerechten Interpretation. Dies wird in unterschiedlichem Maße durch die Veröffentlichungen von BKA und StBA geleistet. Im Wesentlichen beschränken sich die Ausführungen auf Erläuterungen zu den jeweiligen Statistiken. Mit den beiden Periodischen Sicherheitsberichten wurde erstmals versucht, ein umfassendes Bild der Kriminalitätslage unter Berücksichtigung von Daten aus sämtlichen verfügbaren amtlichen Datensammlungen sowie aus den Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu erstellen. Im Unterschied zum Gutachten des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“¹⁰⁷ oder zum „Kinder- und Jugendhilfebericht“¹⁰⁸ besteht keine rechtliche Verpflichtung zur Erstellung eines Sicherheitsberichts. Zumindest einmal pro Legislaturperiode sollte ein derartiger Bericht verpflichtend erstellt und veröffentlicht werden müssen.

2.5 Defizite im Bereich des Zugangs von Wissenschaftlern zu den kriminalstatistischen Einzeldatensätzen und zu Registerdaten

Wissenschaftliche Forschung ist dann besonders ertragreich, wenn die Einzeldatensätze für statistische Zwecke verarbeitet werden können, weil sich dann empirische Zusammenhänge feststellen lassen. Derzeit stehen nur die Einzeldatensätze der Personenstatistiken der Strafrechtspflege (StVerfStat, Bew-HiStat, StVollzStat) ab dem Berichtsjahr 1995 über die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (FDZ)¹⁰⁹ zur Verfügung. Die Einzeldatensätze der PKS sind für die Forschung derzeit noch nicht in einem rechtlich geregelten Verfahren verfügbar. Durch die FDZ oder

107 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14.8.1963 (BGBl. I S. 685), zuletzt geändert durch VO vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

108 § 84 Sozialgesetzbuch (SGB) – Aches Buch (VIII) Kinder- und Jugendhilfe.

109 Im Herbst 2001 wurde das Forschungsdatenzentrum des StBA eingerichtet (<http://www.forschungsdatenzentrum.de/bund.asp> sowie), im April 2002 das Forschungsdatenzentrum der Statistischen Landesämter (<http://www.forschungsdatenzentrum.de/laender.asp>). Vgl. Zühlke, Sylvia; Zwick, Markus; Scharnhorst, Sebastian; Wende, Thomas: Die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Wirtschaft und Statistik 2003, S. 906 ff.

über eine vergleichbare Funktionen erfüllende Einrichtung sollten künftig auch die anonymisierten Einzeldatensätze der PKS für wissenschaftliche Zwecke zugänglich sein.

Für Datenbedarf, der im Rahmen des kriminalstatistischen Systems nicht befriedigt werden kann, bieten sich als alternative Wege der Informationsgewinnung grundsätzlich die Individualdaten der bestehenden Register an. Während das Bundeszentralregister, das Gewerbezentralregister und das Verkehrszentralregister Forschungsklauseln enthalten, die Registerauskünfte für wissenschaftliche Zwecke ermöglichen,¹¹⁰ ist dies beim Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Zentralregister (ZStV) nicht der Fall (§ 492 Abs. 3, 4, 6 StPO). Dies sollte durch eine § 42a BZRG entsprechende Regelung geändert werden.

2.6 Defizite im Bereich der Flexibilität des kriminalstatistischen Systems und der Zusammenarbeit mit der wissenschaftlichen Forschung

Kein statistisches System wird alle Daten erheben, die zur Beantwortung einer konkreten Fragestellung erforderlich sind. Jedes System wird sich auf einen Grunddatenbestand beschränken müssen. Zur Klärung spezieller Fragen oder aber für die modellhafte Erprobung der Änderung bzw. Erweiterung des Grunddatenbestandes sollten im Rahmen der amtlichen Statistik räumlich oder zeitlich begrenzte Sondererhebungen durchgeführt werden können. Hiervon wird derzeit noch zu selten Gebrauch gemacht; eine der wenigen Ausnahmen bildet die erwähnte Sondererhebung in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zur Verurteilung durch Strafbefehl.

Zur Klärung wissenschaftlicher Fragestellungen hat die „Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (KVI)“ vorgeschlagen, einen Verbund Praxis-Politik-Forschung vorzusehen, durch den „bei entsprechender Kostenteilung auf der Basis konkreter Projekte über bestimmte Zeiträume zusätzliche Informationen erhoben und für die Forschung bereitgestellt werden“.¹¹¹

110 § 42a BZRG, § 30 V StVG; § 150b GewO.

111 Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (Hrsg.): Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur, Baden-Baden 2001, S. 67.

IV. Europäische und internationale Entwicklungen als mögliche Antriebskräfte für den Ausbau des deutschen kriminalstatistischen Systems

1. Europäische Entwicklungen

1.1 European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics

1993 beauftragte der Europarat eine Expertengruppe damit, eine Machbarkeitsstudie durchzuführen mit dem Ziel, Daten der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken der europäischen Mitgliedstaaten unter dem Gesichtspunkt der Vergleichbarkeit zusammen zu tragen.¹¹² Nach der positiven Aufnahme dieser Studie wurde 1999 die erste Auflage des European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics veröffentlicht.¹¹³ Die 2. Auflage wurde von den Regierungen der Schweiz, Großbritanniens und der Niederlande finanziert und Ende 2003 herausgegeben.¹¹⁴ Inzwischen liegt die 3. Auflage vor;¹¹⁵ die Veröffentlichung der 4. Auflage für den Zeitraum 2003 bis 2007 ist für 2009 angekündigt.

1.2 Haager Programm 2004 und seine Umsetzung

1.2.1 Haager Programm von 2004 und EU-Aktionsplan 2006-2010

Die Erstellung eines umfassenden Systems europäischer Kriminalstatistiken wurde wiederholt empfohlen. Die Initialzündung ging indes erst vom Haager Programm¹¹⁶ aus, das 2004 vom Europäischen Rat angenommen wurde. In ihm wurde „die Initiative der Kommission (begrüßt), europäische Instrumente für die Sammlung, die Analyse und den Vergleich von Informationen über Kriminalität und Viktimisierung sowie über die jeweilige Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu schaffen und dazu nationale Statistiken und andere Informationsquellen als vereinbarte Indikatoren heranzuziehen.“¹¹⁷ In der „Mitteilung der Kommission »Entwicklung einer umfassenden und kohärenten EU-Strategie zur Messung von Kriminalität und Strafverfolgung: EU-

112 <http://www.europeansourcebook.org/>.

113 http://www.europeansourcebook.org/sourcebook_start.htm.

114 http://www.europeansourcebook.org/esb2_Full.pdf.

115 http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf.

116 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (Amtsblatt der Europäischen Union 2005/C 53/01) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF>.

117 Haager Programm a. a. O. (Anm. 116), S. 11.

Aktionsplan 2006-2010¹¹⁸ wird als „eines der größten Defizite im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ [...] nach wie vor das Fehlen verlässlicher und vergleichbarer Statistiken¹¹⁹ angesehen. Ziel ist der Aufbau von Statistiken „über Kriminalität (einschließlich Viktimisierung) und Strafverfolgung,¹²⁰ die Vergleiche zwischen Mitgliedstaaten und deren Regionen ermöglichen sollen. Kurzfristig sollen hierfür die „verfügbaren nationalen Statistiken zusammengestellt und auf ihre Qualität hin überprüft werden.“¹²¹ Mittelfristig wird eine „harmonisierte Datenerhebung“¹²² angestrebt.

Um den Bedarf an Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdaten zu ermitteln, Doppelarbeit zu vermeiden und Synergien zu schaffen, wurde u. a. die Einsetzung einer die Nutzerseite repräsentierenden Expertengruppe empfohlen. Ferner sollte die Einsetzung einer die Datenproduzenten vertretenden Arbeitsgruppe geprüft werden, die sich mit dem Aufbau einer Kriminal- und Strafverfolgungsstatistik befassen sollte.¹²³

Entsprechend dem EU-Aktionsplan 2006-2010 hat inzwischen die Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit der Europäischen Kommission¹²⁴ eine internationale Expertengruppe zur Ermittlung des Bedarfs der Politik an Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdaten aus Nutzersicht einberufen.¹²⁵ Diese Gruppe hat u. a. die Aufgabe, eine Indikatorenliste zum kriminalstatistischen Vergleich in Europa aufzustellen und auch inhaltliche Anforderungen an eine europaweite Bevölkerungsumfrage zu Kriminalität und Sicherheitsempfinden zu entwickeln. Ebenfalls 2006 wurde von den Direktoren der Sozialstatistik der nationalen Statistikämter in Europa (DSS) eine die Datenproduzenten vertretende Arbeitsgruppe „Statistics on Crime and Criminal Justice“ eingesetzt.¹²⁶ Sie soll u. a. die im Haager Programm 2004 geforderte Datensammlung, Analyse und Vergleich im Bereich Kriminalität und Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten unterstützen.

118 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0437:FIN:DE:PDF>.

119 EU-Aktionsplan 2006-2010 (Anm. 118), S. 3.

120 EU-Aktionsplan 2006-2010 (Anm. 118), S. 2.

121 EU-Aktionsplan 2006-2010 (Anm. 118), S. 4.

122 EU-Aktionsplan 2006-2010 (Anm. 118), S. 4.

123 EU-Aktionsplan 2006-2010 (Anm. 118), S. 2.

124 http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/index_de.htm.

125 Beschluss der Kommission vom 7. August 2006 über die Einsetzung einer Expertengruppe zur Ermittlung des Bedarfs der Politik an Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdaten, Amtsblatt Nr. L 234 vom 29/08/2006 S. 0029 – 0032. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:234:0029:01:DE:HTML>.

126 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:234:0029:01:EN:HTML>.

1.2.2 Statistik kurz gefasst „Kriminalität und Strafverfolgung“

Im Haager Programm wurde vorgeschlagen, das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat)¹²⁷ solle europäische Instrumente für die Sammlung, die Analyse und den Vergleich von Informationen über Kriminalität und Viktimisierung sowie über die jeweilige Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten schaffen und dazu nationale Statistiken und andere Informationsquellen als vereinbarte Indikatoren heranziehen. Im Herbst 2007 wurde von Eurostat das erste Exemplar „Statistics in Focus »Kriminalität und Strafverfolgung«“ herausgegeben,¹²⁸ inzwischen ist die erste Aktualisierung erschienen.¹²⁹

1.2.3 Europaweite Bevölkerungsumfrage zu Kriminalität und Sicherheitsempfinden

In Umsetzung des EU-Aktionsplans 2006-2010 plant Eurostat für 2010/2011 eine europaweite Bevölkerungsumfrage zu Kriminalität und Sicherheitsempfinden. Zur Vorbereitung wurde zunächst eine Bestandsaufnahme von bisher in Europa durchgeführten Opferbefragungen erstellt. Darauf aufbauend soll ein europaweit vergleichbarer Fragenkranz zu Kriminalität und Sicherheitsempfinden entwickelt werden.

HEUNI wurde beauftragt, das Design und das Befragungsinstrumentarium zu entwerfen.¹³⁰ Die einzelnen Module einer solchen Bevölkerungsumfrage sollen in einzelnen Mitgliedsländern mit unterschiedlichen Erhebungsmethoden (schriftlich, telefonisch, face-to-face, teils mit CATI) getestet werden. Die Stichprobenauswahl ist nicht vorgegeben, es sollen aber mindestens 1.000 Befragte erreicht werden. Auch Deutschland will sich an der Testerhebung beteiligen; hierfür haben das StBA, vier Statistische Landesämter und das BKA gemeinsam ein Durchführungskonzept entwickelt und bei Eurostat eingereicht.

127 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL.

128 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-015/DE/KS-SF-07-015-DE.PDF.

129 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-019/DE/KS-SF-08-019-DE.PDF.

130 Vgl. die Beiträge von *Heiskanen/Viuhko* (*Heiskanen M.; Viuhko, M.*: European Victimization Survey, S. 8 ff.) und *Thomas* (*Thomas, Geoffrey*: Development of a EU Victimization Module, S. 34 ff.) in: Aromaa, Kauko; Heiskanen, Markku (eds.): Victimization Surveys in Comparative Perspective. Papers from the Stockholm Criminology Symposium 2007 (<http://www.heuni.fi/uploads/ojyw1estdwh5b.pdf>).

2. Internationale Entwicklungen

2.1 *International Crime Victimization Survey (ICVS) und International Self-Report Delinquency Study*

International durchgeführte Bevölkerungsbefragungen mit einem standardisierten Inventar haben den unschätzbaren Vorteil, von nationalen Kriminalitätsdefinitionen, Strafverfolgungs- und Registrierungspraktiken unabhängig zu sein. Sie eignen sich daher in besonderem Maße für internationale Vergleiche.

In den 1980er Jahren wurde der International Crime Survey (ICS) bzw. – seit der 1996 erfolgten Umbenennung – der International Crime Victimization Survey (ICVS) zusammengestellt. Dieser wurde seit 1989 mit demselben Instrument und meist derselben Methode inzwischen viermal wiederholt,¹³¹ darunter – 1989 – auch unter deutscher Beteiligung.¹³² An der 2004/05 durchgeführten fünften Befragung war Deutschland wieder beteiligt.¹³³ Die 6. Befragung ist für 2009 geplant.

Eine internationale Befragung zur selbstberichteten Delinquenz fand 1992 statt.¹³⁴ Die zweite International Self-Report Delinquency Study (Viktimisierung und Delinquenz Jugendlicher in Deutschland in international vergleichender Perspektive – ISRD 2) findet unter deutscher Beteiligung statt.¹³⁵

2.2 *International vergleichende Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken*

2.2.1 Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation

Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO – Interpol)¹³⁶ sammelt Daten der Polizeilichen Kriminalstatistiken ihrer Mitgliedstaaten, die

131 <http://rechten.uvt.nl/icvs/>.

132 Am ersten ICS 1989 waren 14 Länder, darunter auch Deutschland, beteiligt. Die folgenden Befragungen fanden 1992 unter Beteiligung von 33 Ländern, 1996 und 2000 jeweils in 48 Ländern statt. Deutschland war an diesen Befragungen nicht beteiligt. Erst an der 5. Befragungsrunde – 2004/2005 – hat Deutschland wieder teilgenommen.

133 *Van Dijk, Jan van; Kesteren John van; Smit, Paul*: Criminal Victimization in International Perspective, Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS. The Hague 2008 (http://rechten.uvt.nl/icvs/pdf/files/ICVS2004_05.pdf).

134 *Junger-Tas, Josine; Terlouw, Gert-Jan; Klein, Malcolm W.* (eds): Delinquent behavior among young people in the western world: first results of the international self-report delinquency study, Amsterdam 1994.

135 <http://www2.jura.uni-hamburg.de/instkrim/kriminologie/Projekte/ISRD2/ISRD2.html>; der Abschlussbericht liegt inzwischen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vor.

136 <http://www.interpol.int/>.

in Abständen zusammengefasst werden. Diese Berichte waren früher auf Anfrage, für einige Jahre auch ohne Anfrage direkt über das Internet allgemein zugänglich. Seit einigen Jahren werden sie nur noch für den (internen) Dienstgebrauch verwendet. 2006 wurde von der 75. Generalversammlung der Interpol eine Resolution¹³⁷ angenommen, die Erstellung einer Internationalen Kriminalpolizeilichen Statistik aus Gründen der mangelnden Datenqualität zu beenden.¹³⁸

2.2.2 United Nations Survey on Crime Trends and the Operation of Criminal Justice Systems (World Crime Survey)

Von den Vereinten Nationen wird eine – tendenziell weltweite – Erhebung über die internationale Kriminalitätsentwicklung sowie die Reaktionen bzw. Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden durchgeführt.¹³⁹ Dieser United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (World Crime Survey) wurde seit 1970 in inzwischen neun Wellen durchgeführt; die 10. Welle für die Jahre 2005 und 2006 ist in der Aufbereitungsphase. Die Genauigkeit und Verlässlichkeit dieses Survey ist freilich abhängig davon, wie der umfangreiche Fragebogen ausgefüllt wird.

137 Resolution No AG-2006-RES-19.

138 <http://www.interpol.int/public/ICPO/GeneralAssembly/AGN75/resolutions/AGN75RES19.asp>.

139 <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html>.

Anhang: Datenquellen des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland

1. Kriminalstatistiken

Polizeiliche Kriminalstatistik

Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland 1953 ff. Seit Berichtsjahr 1997 auch in elektronischer Form (<http://www.bka.de/> → Berichte und Statistiken → Kriminalstatistik).

PKS-Zeitreihen für den Zeitraum seit 1987 in elektronischer Form (<http://www.bka.de/> → Berichte und Statistiken → Kriminalstatistik).

2. Strafrechtspflegestatistiken

2.1 Staatsanwaltschaftsstatistik

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Staatsanwaltschaften (Arbeitsunterlage) 1981-2001;

Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 2.6: Staatsanwaltschaften 2002.

Ab Berichtsjahr 1990 bis einschließlich 2001 auch in zusammengefasster Form in der Reihe 2: Gerichte und Staatsanwaltschaften. Seit Berichtsjahr 2003 nur noch in elektronischer Form (<https://www-ec.destatis.de>).

2.2 Justizgeschäftsstatistik in Strafsachen

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A. Bevölkerung und Kultur. Reihe 9: Rechtspflege I. Organisation, Personal und Geschäftsanfall der ordentlichen Gerichte 1959-1975.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 2.2: Strafgerichte 1976-1980;

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 2: Zivilgerichte und Strafgerichte 1981-1989;

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 2: Gerichte und Staatsanwaltschaften 1990-2001;

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Strafgerichte (Arbeitsunterlage), 1982-2001;

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 2.3: Strafgerichte 2002. Seit Berichtsjahr 2003 nur noch in elektronischer Form (<https://www-ec.destatis.de>).

2.3 Strafverfolgungsstatistik

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 110: Die Kriminalität in den Jahren 1950 und 1951, Bd. 129: Die Kriminalität in den Jahren 1952 und 1953, Bd. 158: Die Abgeurteilten und Verurteilten 1954, Bd. 172: Die Abgeurteilten und Verurteilten 1955, Bd. 210: Abgeurteilte und Verurteilte 1956, Bd. 219: Abgeurteilte und Verurteilte 1957, Bd. 251: Abgeurteilte und Verurteilte 1958;

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A. Bevölkerung und Kultur. Reihe 9: Rechtspflege II. Strafverfolgung 1959-1974;

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 3: Strafverfolgung 1975-1986 (1986: korrigierte Daten), 1987-2001.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Strafverfolgung. Vollständiger Nachweis der einzelnen Straftaten (Arbeitsunterlage), 1974-2001.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 3: Strafverfolgung 2002 (mit vollständigem Straftatenkatalog). Seit Berichtsjahr 2003 nur noch in elektronischer Form (<https://www-ec.destatis.de>).

2.4 Bewährungshilfestatistik

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A. Bevölkerung und Kultur. Reihe 9: Rechtspflege IV. Bewährungshilfe 1963-1974;

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 5: Bewährungshilfe 1975-2001. Seit Berichtsjahr 2002 nur noch in elektronischer Form (<https://www-ec.destatis.de>).

2.5 Strafvollzugsstatistik

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A. Bevölkerung und Kultur. Reihe 9: Rechtspflege III. Strafvollzug 1961-1975;

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 4: Strafvollzug 1976-1989;

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 4.1: Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3., 1990 (Reihe 4), Reihe 4.1: 1991-2006. Seit Berichtsjahr 2004 erfolgt die Veröffentlichung ausschließlich in elektronischer Form (<https://www-ec.destatis.de>). Die Daten zur Stichtagerhebung

werden in den Anstalten aus den Personalbogen der am 31.3. Einsitzenden (Strafgefangene und Sicherungsverwahrte) gewonnen.

Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 4.2: Anstalten, Bestand und Bewegung der Gefangenen, 1990-2002. Diese Reihe wurde zum Berichtsjahr 2003 eingestellt. Belegungszahlen werden in Reihe 4.1 zum 31.3. veröffentlicht. Eckzahlen zur Belegungsfähigkeit sowie zur Belegung werden seit Berichtsjahr 2003 nicht mehr zum 1.1. bzw. 31.12. erstellt, sondern dreimal jährlich zum 31.3., 31.8. und 30.11. eines jeden Jahres, erstmals seit dem 31.03.2003. Die Ergebnisse werden ausschließlich in elektronischer Form (<https://www-ec.destatis.de>) veröffentlicht: „Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzuges jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines jeden Jahres. Im Gegensatz zur Stichtagerhebung werden in dieser Geschäftsstatistik auch die Untersuchungs- und Abschiebungshäftlinge u. a. mitgezählt, aber ohne vorübergehend abwesende Personen (Hafturlauber oder flüchtige Personen).

2.6 Maßregelvollzugsstatistik

Tabelle St 1 A: Im psychiatrischen Krankenhaus und in der Entziehungsanstalt aufgrund strafrichterlicher Anordnung Untergebrachte (Bestand am 1.1., Zu- und Abgänge, Bestand am 31.12).

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A. Bevölkerung und Kultur. Reihe 9: Rechtspflege III. Strafvollzug 1962, III. Tab. 1; 1963-1965, Tab. 8; 1966-1974, Tab. 10; 1975, Tab. 10.1.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 4: Strafvollzug 1976 Tab. 10.1; 1977-1982, Tab. 9.1; 1983-1984, Tab. 8.1; 1985-1989, Tab. 7.1.

Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 4.2, Strafvollzug 1990-1992, Tab. 2.1; 1993-2002, Tab. 2. Seit 2003 Fachserie 10. Reihe 1, Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege, Tab. 4.4.

Tabelle St1 B: Im psychiatrischen Krankenhaus und in der Entziehungsanstalt aufgrund strafrichterlicher Anordnung Untergebrachte am 31.3. nach Alter und Familienstand.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A. Bevölkerung und Kultur. Reihe 9: Rechtspflege III. Strafvollzug 1962, III. Tab. 2; 1963-1965, Tab. 9; 1966-1974, Tab. 11; 1975, Tab. 10.2.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 4, Strafvollzug 1976 Tab. 10.2; 1977-1982, Tab. 9.2; 1983-1984, Tab. 8.2; 1985-1989, Tab. 7.2.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 4.2, Strafvollzug 1990, Tab. 2.2.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 4.1: Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3., 1991-2006. Seit Berichtsjahr 2004 erfolgt die Veröffentlichung ausschließlich in elektronischer Form (<https://www-ec.destatis.de>).

2.7 Zusammenfassende Strafrechtspflegestatistiken

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10: Rechtspflege. Reihe 1: Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege 1975-2007.

Seit Berichtsjahr 2008 erfolgt die Veröffentlichung ausschließlich in elektronischer Form (<https://www-ec.destatis.de>).

2.8 Zusammenfassende Übersichten

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Justiz im Spiegel der Rechtspflegestatistik“, Wiesbaden 1998.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): „Justiz auf einen Blick“, Wiesbaden 2008 (<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Broschueren/JustizBlick,property=file.pdf>).

Statistics on crime and criminal justice in England and Wales

Chris Lewis

Abstract

The CJS statistics system in England and Wales is a very mature one but one which is in a state of constant change. The most recent developments are associated with the creation of the Ministry of Justice in 2007, taking over all statistical matters from the Home Office apart from the measurement of crime and police activity. Most statistics are now published on the web sites of the Home Office, the Ministry of Justice or the Crown Prosecution Service. The paper goes into the main characteristics of the statistical system and includes an annex that lists the more important statistical systems and their relevant web sites. Particular interesting aspects of the English system include: the large investment in collecting data on victimisation and public confidence via the British Crime Survey; the poor quality of data on prosecutions; the large amount of material on the results of court processes, including the Offenders Index, which allows extensive analysis of reconvictions and criminal careers; and the considerable amount of research of specific topics that complements the statistics.

Introduction

Those working in the Criminal Justice System (CJS) in England and Wales have a large body of statistics and research on which to draw, whether they are involved operationally or at policy or research levels. This material has been built up over a century and a half and as with most such systems, it is in a situation of constant flux and development, as different aspects of crime and justice are given priority.

This paper summarises the current position of statistics and research in England and Wales and addresses issues in which the German reader is likely to be particularly interested. The more important sources of statistics and their characteristics are summarised in the Annex, including details of the main web sites where the basic figures and research are to be found. This main paper deals with the needs for statistics, their main uses, their deficiencies and

strengths and how different databases have been manipulated to add value beyond that served by their original collection.

Why do we need crime and justice statistics?

Each country has its own tradition of statistics and its own priorities for their collection. However, the main reasons for having statistics and research on crime and criminal justice can be said to be common for each country with similar backgrounds, such as those of Western Europe. These reasons are summarised in the following table:

Reasons for collecting statistics of Crime and Justice	
1.	To find out about the criminals police and others have to deal with <ol style="list-style-type: none"> a. The crimes they commit b. Their behaviour, associates, characteristics c. Their reactions to sanctions d. How different groups, and, in large states, how different geographical areas vary e. To make forecasts about likely the future so that appropriate policies can be devised
2.	To find out about the general population <ol style="list-style-type: none"> a. What they need of the police b. What they think of the police's actions c. How they can assist the police in maintaining order, preventing crime, reporting crime, suspicious activity d. How different groups, and, in large states, how different geographical areas vary e. To show how local police meet government targets
3.	To show how the efficiency and effectiveness of law enforcement compares with: <ol style="list-style-type: none"> a. Other public services b. Other jurisdictions: eg in the EU

The importance that a government places on these reasons will vary from country to country. In some countries it may not be very important to measure crime: the population may be extremely well behaved, or at the other extreme, law enforcement may be very successful and punishment very severe, acting as a deterrent to further crime. In such countries it may not be necessary to put much effort into measuring crime. Indeed if the government has a poor public infrastructure it may be pretty impossible to measure crime. But for most

developed countries, the existence of a free press and the reporting of at least serious crimes have led most governments to invest significant amounts into statistical activity.

It is still a fact that what is spent on statistics is a political construct and you can collect a little or a lot, depending on what the politicians decide. For example, no-one asks the police to record all crime: every country makes a selection of which offences should be counted and asks the police to count these, usually in summary form¹. Many countries collect detailed statistics on the most serious offences².

Furthermore, Statistics can be collected in a haphazard way, or efficiently using modern IT systems and setting central guidelines of counting rules, taking routine account of changes in the criminal law and the law enforcement systems.

Finally, it is a political decision whether statistics are published with or without political interference and the amount of detail that is made available to the public.

Thus there is an essential political aspect to collecting statistics and carrying out research on crime and justice. Unless the field is left entirely to statisticians, which happens hardly anywhere, politicians and civil servants become involved in decisions about collection, scope, analysis and publication and in changes to these.

Different countries have different rules (or lack of rules) about this. In England, although statistics on crime and justice are not collected by the Office of National Statistics (ONS), the publication of most crime and justice statistics follows the guidelines set out by the ONS³. Some statistics are judged to be of better quality than others and are called 'National Statistics'⁴, depending on their quality and freedom from political interference and are kite-marked as such.

1 This list in England is called *notifiable offences* and a list of what the English Police count as *notifiable offences* is referenced in the Annex.

2 In England detailed statistics are collected for each crime of homicide and for crimes where serious weapons, such as firearms or knives are used.

3 Such guidelines can be found on the National Statistics website www.statistics.gov.uk.

4 A list of which statistics produced on crime and justice are judged of better quality as 'National Statistics' can be found on the web site <http://www.statisticsauthority.gov.uk/uk-statistical-system/statistics/statistics-types/index.html>.

One aspect of this freedom includes announcing future dates of publication for many of the statistics noted in this paper⁵. Another consists of restrictions on who may see the statistics before publication: for example, the author of this paper, up until 2007, saw a draft version of the crime statistics publication each year as an academic advisor on quality; however, he is no longer allowed to see a pre-publication copy.

Background of the English statistical system

No country can act as a blueprint for another: circumstances are always different. The background to the system in England and Wales is given in the following table. The situation is likely to be similar under any likely British government, as there is at present remarkable agreement in crime and justice policies.

Background to Crime and Justice statistics in England and Wales
In particular there is:
1. High media interest in crime levels requiring high levels of available figures
2. Agreement on performance indicators for public service
3. Agreement that the Home Office, police forces, Ministry of Justice and other bodies invest in teams of statisticians, analysts and researchers, mostly highly trained technical civilians, to collect and analyse statistical data
4. A substantial increase in the professionalism of the law enforcement agencies and their ability to use statistics: eg Portsmouth University alone has 2000+ students every year on courses, 80 % from law enforcement
5. Agreement for substantial expenditure on data collection and surveys agreement that a good amount of statistics is published routinely with a significant amount of freedom from political interference

The background in Germany is different from England, particularly in the powers of local administrations. England has very heavy central control of laws, regulations and expenditure whereas there is more power vested in the German Länder. Also, although agencies may seem the same, they have very different powers: eg the English Prosecution Service and the Serious Organised

5 For example, future dates for Home Office Statistics can be found on <http://www.statistics.gov.uk/ReleaseCalendar/findreleases.asp?releasetitle=&releaseorganisation=33&releasetheme=&date=1&showHits=10&sortOrder=0>.

Crime Agency are much weaker than the German prosecuting authorities and the Bundeskriminalamt.

Despite this structural difference, the general social and technological problems faced by Western European countries are similar: eg relating to

1. Globalization, changes in technology, substance abuse;
2. Influence of the media;
3. Diversity of population: new immigrants; continuing new arrivals and departures;
4. New chances for criminals: eg Vietnamese immigrants (legal and illegal) have filled the market for growing cannabis in the UK over the last 5-10 years;
5. Common European structures, including the European Court of Human Rights, European arrest warrants and sharing of information on suspects and crime structures.

Statistics of crime and victimisation

Details about the statistics that are collected and published are given in the Annex.

On crime measurement the position has grown up over the last 10 years of not relying solely on either the police crime data or survey victimisation data but in investing in both types of data and drawing conclusions about crime trends and characteristics by looking at the results from both sources. This partly stems from an assessment of the advantages and disadvantages of each source, as given in the table below:

Source of Data	Advantages	Disadvantages
Police recorded crime data	Cheap: by-product of administration Consistent across country Central guidelines EU/UN accepted Police accept this as part of job	Not all crime reported Police do not record everything Political interference Reflects police priorities Based on current law, not social measures

Source of Data	Advantages	Disadvantages
Survey data	<p>Figures are nearer the 'true' result for households</p> <p>Can ask about repeat victimisation to improve crime prevention</p> <p>Can also ask for information on public confidence</p> <p>Can ask about victims' experiences and about use of CJ services</p> <p>Analyse by type of household and social characteristics such as age, sex, employment, race, education, poverty</p> <p>Can enable different countries to be compared</p>	<p>Expensive to have regular Surveys</p> <p>Needs sophisticated statistics staff</p> <p>Difficult to cover whole country</p> <p>Some important crime badly reported: murder; sex; drugs; violence</p> <p>Young people often excluded</p> <p>Offences not against household are missed</p> <p>Does not match with police statistics which causes confusion</p>

Other uses of surveys in England and Wales

The use of surveys is far wider than just for measuring victimisation alone. The table below summarises the different types of surveys used and the types of statistics that are obtained from them. Such surveys can be useful as they give information direct from the public, with no law enforcement intervention. They can give an alternative view of the world of security and justice. They are often very important in showing more detail or different things from those that law enforcement people know about. More detail on these surveys is given in the Annex.

Topic in which statistics are collected routinely	Type of survey used
Repeat victimisation	British Crime Survey (BCS)
Crime prevention measures used in households	BCS
Public confidence in criminal justice	BCS
Public knowledge about criminal justice	BCS

Crime committed against commercial entities	Commercial crime surveys
Offences committed (as stated by offenders)	Offending surveys
Experiences/views of witnesses of crime	Witness surveys
Characteristics of offenders	ASSET (for those under 18) OASyS (for those over 18)

There are many other surveys which are used from time to time to give an indication of a particular characteristic, offence, or justice intervention. These surveys are usually part of research projects. Much of the published research noted in the Annex contains examples of this type: eg *Hales, Lewis and Silverstone* (2006) publish results on their interviews with 80 firearms offenders and *Bennett and Holloway* (2004) give results on drug taking amongst those arrested. Many other similar examples can be found on the Home Office and Ministry of Justice web sites.

Survey methodologies

The methodology of such surveys also varies. Surveys of the public are usually carried out in households, using the following different types of interviews.

Type of survey	Advantages
Household Survey – by interview	Face to face: longish questionnaire possible. Interviewer can press for answers and check veracity with surroundings
Household Surveys – Land-line telephones	Useful for cities in remote countries and where land-line ownership is high. Cheaper than interviews face to face but less chance to check veracity of surveys
Households Surveys – Mobile phones	Useful where mobile ownership is high. Same characteristics as land-line surveys

Surveys of offenders are usually carried out in prisons or on law enforcement premises. Interviews with offenders are not usually conducted on a strict statistical basis, as they cannot be extrapolated to the whole population, but within prisons depending on local conditions and the willingness of the offender to participate.

Recent statistics of crime

To give a full picture would require as much space as the typical statistical bulletins noted in the annex which can run to over 150 pages. And there always need to be many caveats. However, the table below gives a number of the most recent results that English statisticians can be clear about:

Trends in Crime and Justice in 2008

1. Crime has stabilised after long periods of reduction
2. In 2007 all crime against households was 42 % below the peak in 1995
3. Violent crime was 41 % below the 1995 peak
4. There were 10.7 million crimes against households in 2007
5. 23 % of households were victimised in 2007
6. Under a half victimisations were reported to the police
7. Three quarters of crime is property crime
8. Violent crime is stable or slightly falling
9. England and Wales records far more trivial incidents of violent crime than elsewhere
10. Vehicle theft has dropped greatly
11. Repeat victimization varies greatly by offence: it is 42 % for domestic violence but 7 % for theft from the person
12. Confidence in local police is rising in 2007
13. 75 % of homicide victims were male in 2007
14. 35 % of homicides involved a sharp instrument
15. There were 59 shooting victims in 2006/07 compared to 49 in 2005/06
16. Female victims and children were more likely to be killed by someone they knew
17. Risk of being a homicide victim was 13.7 per million population
18. Persons aged between 21 and 29 were the most at risk age group, at 27 per million
19. Crime with guns has almost doubled since 1995, but fell by 13 % last year:
20. 55 % of all gun crime is recorded in 3 police areas
21. Plastic card fraud was down by 3 % in 2007
22. There was no change in level of anti-social behaviour noticed by the public

The two charts below give the trends in crime as measured by both the BCS and the police statistics, over the period 1991 to 2007. Although the detail

varies and is made more complex by the changes in counting rules for the police, there is broad agreement that crime has fallen recently.

Fig 1: Crime as measured by the British Crime Survey 1981-2007

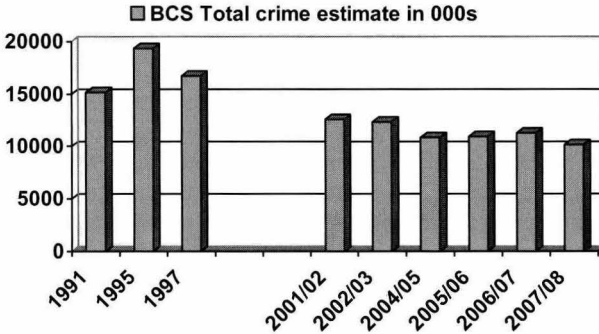
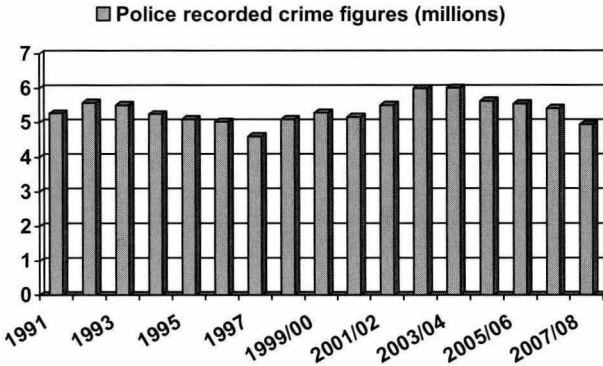


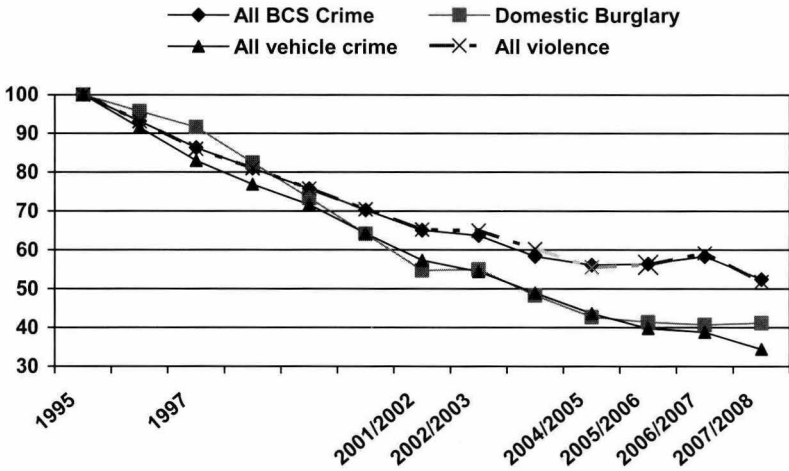
Fig 2: Crime as measured by police recorded crime figures 1991-2007



Since 1995 the BCS shows that the fall in crime has been quite fast and the trends in Figure 3 are the basis on which the UK Government claims that it has crime under control. However, a reading of the British media shows that the general public is not as convinced as the police and the politicians that crime has actually fallen. Whereas people are more confident that crime in

their local area, which is something they know well, has fallen, they do not believe that national crime has fallen because they believe the media, which tends only to report those aspects of crime that have risen.

Fig 3: Recent trends in BCS crime: 1995-2007



Crime against commercial property

Much crime is not against households but against commercial or public property. Statisticians in England and Wales conduct surveys from time to time on crimes committed against commercial properties. The most recent results are summarised in the table below.

Crime against retailers in 2002	Crime against manufacturers in 2002
<ol style="list-style-type: none"> Three quarters of retailers had experienced one or more crimes during the past year, ranging from thefts by customers (by far the most common type of crime experienced) to major thefts and frauds 	<ol style="list-style-type: none"> Half of all manufacturers had been the victim of at least one crime A half had experienced crime against property (theft, burglary, fraud or vandalism) while 1 in 5 had been subject to a burglary or an attempt

<ol style="list-style-type: none"> 2. Half of manufacturers had experienced one or more crimes during the past year, with vandalism and burglary being the types more commonly experienced 3. Comparison with the previous survey shows that the risk from crime overall for both retailers and manufacturers was lower in 2002 compared with 1993 4. Three-quarters had experienced some crime 5. 70 % had suffered theft or other property crime: 1 in 4 violent crime 6. Small retailers least likely to experience violent crime regardless of location 7. Low bribery or corruption overall 8. Repeated victimisation common for some crimes, such as for non-vehicle theft, fraud by outsiders, and threats and assaults 9. Majority of retailers experienced more than one type of crime and a quarter were victims of four or more different crime types 10. Experience of threats and/or assaults was strongly linked to victimisation 	<ol style="list-style-type: none"> 3. As with retailers, larger manufacturers were more likely than others to have been victims of any crime and this is reflected in higher levels of victimisation in this group for many specific types of crime 4. Again, as with retailers, a proportion of manufacturers suffered from repeated victimisation of a particular crime, eg fraud by outsiders, threats and assaults, and theft by customers and outsiders 5. The number of different types of crime experienced by manufacturers was lower than for retailers, although 1 in 4 had experienced at least 2 crime types 6. Manufacturers who have had an attempted burglary are most likely to have also experienced other crime types, in particular burglary 7. The size of the premises was a key factor in victimisation although a range of other factors also increased prevalence levels, e. g. location and area type (urban/rural)
--	---

Other statistics recorded by the police

As well as crime, police have many other roles in a Western society. The Annex gives a further list of information collected by the police in England and Wales on their actions other than in recording crime (stops, searches, arrests, giving breath tests, cautions, warnings, giving fixed penalties, other case ending situations). Police powers in England vary greatly from those in Germany, so this list may not be exactly relevant. However, what is important is that police in every country should collect statistics based upon the powers that they have, either formal ones under the Penal Code, or informal ones that have accrued to them over the years.

There are likely to be some police actions that are common to all countries and a summary of the relevant statistics about these is given in the table below:

Examples of police statistics likely to be common to all countries
1. Numbers of police employed by type, age, sex, etc.
2. Numbers of people arrested by the police
3. Numbers of people passed on to the prosecution service for possible charge
4. Number of deaths of people while they are in police custody
5. Numbers of searches by police (of people, houses, vehicles, etc, by type, outcome, etc.)
6. Property confiscated/Money seized/ Bank accounts closed, etc.

Police need for wider sources of data

Police need to know more about the people in the areas where they work, so that they can better respond to their needs; examples of data needs are given in the table below:

Wider social data that would be of use to law enforcement authorities
1. Population counts: by area, gender, age, ethnicity, religion, nationality, etc.
2. Information on employment, education, health, other social services. To see which authorities they need to co-operate with and to gauge the extent of crime prevention activity. This sort of information needs to be updated to allow recent movements of population, such as recent immigration/emigration
3. Research needed on community integration: growth of extremism, public attitudes, influence of wider policies on behaviour, in order to know how police priorities should be directed

Police also need to know social data about their individual area. One English example is the detail of the diversity of local populations. For example, many areas have Muslim populations over 10% and some over 25%, as the table below shows. This data is needed because of the different policing strategies needed for different populations and for the need for the composition of the police to match that of the communities they police.

Population data for local areas useful for the police: Muslim percentages, 2001

The Local Authority Districts with the highest Muslim populations are:

Tower Hamlets - 71,000 (36% of population)	Newham - 59,000 (24%)
Blackburn - 27,000 (19%)	Bradford - 75,000 (16%)
Waltham Forest - 33,000 (15%)	Luton - 27,000 (15%)
Birmingham - 140,000 (14%)	Hackney - 28,000 (14%)
Pendle - 12,000 (13%)	Slough - 16,000 (13%)
Brent - 32,000 (12%)	Redbridge - 29,000 (12%)
Westminster - 21,000 (12%)	Camden - 23,000 (12%)
Haringey - 24,000 (11%)	

It is also necessary to see how this population is changing, both in total and in its diversity. The Chart below shows how the population of London is planned to grow in the period to 2026. In the 20 years from 2006 another 1.1 million people are expected to live in London. About a half of these will be economically active and the same proportion will be single-person households.

London Population forecasts until 2026

Units are thousands accept average household size.

	2001	2006	2011	2016	2021	2026	Change 2006-26
Total Population	7336.9	7542.0	7857.7	8141.2	8391.1	8613.5	1071.6
Private Household	7243.3	7448.6	7763.2	8045.6	8293.9	8513.4	1064.9
Communal Establishment	93.6	93.4	94.4	95.5	97.2	100.1	6.7
Economically Active	3642.6	3856.2	4057.1	4222.5	4354.5	4446.2	590.0
Total Households	3036.1	3185.4	3376.3	3561.3	3732.8	3892.9	707.5
Married Couples	1115.7	1041.2	980.5	930.4	891.7	861.2	-179.9
Cohabiting Couples	261.7	332.3	404.9	461.7	509.5	552.5	220.2
Lone Parents	274.6	316.3	352.6	381.1	399.9	412.3	96.0
One Person	1052.0	1150.9	1274.6	1403.9	1527.9	1644.3	493.4
Other (2+ adults: no family)	332.1	344.8	363.7	384.2	403.8	422.5	77.7
Average House- hold Size	2386	2338	2299	2259	2222	2187	-0.151

Other data that would be useful for London policing purposes is given in the table below:

Data of use to the London Police for future planning
<ol style="list-style-type: none"> 1. London is different from the United Kingdom with regard to its age structure, the population tending to be younger on average than England and Wales 2. The mean age of Londoners is 36.5 compared to 38.9 for England and Wales 3. London has proportionally more young children and more adults in their 20s and 30s than England and Wales but fewer people at all other ages, particularly at secondary school ages and those aged 50 and over 4. Forty-four per cent of London's residents are in the critical working age band of 20 to 44 compared with only 35 per cent of the UK 5. Apart from the high economic activity rates in this age band, females aged between 20 and 44 also account for nearly all of the births 6. 2.1 million people who belong to a black and minority ethnic (BME) group lived in London. This is 29 per cent of the population 7. London has 46 per cent of England and Wales' BME population, while 14 per cent of the total population of England and Wales lived in London 8. The ethnic group categories used in the 2001 Census mean that some minority ethnic populations, for example Cypriots, Turks and people from Albania and the former Yugoslavia are included within the White 'Other' group

Other sources of crime data

Not all sources of data are from official records or surveys. More and more, commercial and semi-official bodies are collecting data that is of importance to law enforcement and it is important to build up relationships with such bodies in order to have access to such data, with whatever safeguards are necessary to safeguard confidentiality.

Other sources of crime data
<ol style="list-style-type: none"> 1. Financial data: It is unlikely that Police would know about all fraud, but those issuing credit cards, etc or their trade associations need to have such data to continue to improve their security arrangements. The Annex shows those involved in collecting financial data in England: whether in credit card use and fraud, money laundering, suspicious transactions, corruption, etc. 2. Trafficking data: A study of what data was kept on organised crime generally (<i>Savona, Vettori and Lewis, 2005</i>) looks at what data was held on various aspects of organised crime, including trafficking (in humans, body parts, drugs, arms, cultural artefacts, etc) was very poor in all countries. The Annex describes the small number of English organisations that collect such data; the position in other countries will need to reflect their own institutional arrangements 3. Terrorism: statistics on terrorism will reflect the legislation specifically in any one jurisdiction. The Annex gives an indication of the material that is held in England

Surveys of public confidence

It is also important to obtain information on the confidence of the public in justice and law enforcement and in what they know about law enforcement. Such information, in England is collected from surveys such as the British Crime Survey (Annex) and the following items are collected on a regular basis.

Information on public confidence and feelings on the justice system needed by the authorities
<ol style="list-style-type: none"> 1. Satisfaction with the police generally 2. Satisfaction as a victim of a crime 3. Concern about corruption 4. More general policy concerns (immigration, community) 5. Satisfaction about justice services 6. Safety of locality: do people feel able to walk in their streets at night? 7. Levels of sentencing: do people feel that judges are realistic in their levels of sentencing? 8. Crime prevention: what effort do people put into taking crime prevention measures in their own area or home?

Results from public confidence surveys

Some examples of results from public confidence, etc surveys are given in the table below for England. Other countries would need to collect information related to their particular interests.

Views of the English population on law enforcement
1. Despite crime rate falling many people still believe it is rising
2. More people think crime is falling locally than nationally, whatever the real situation
3. The proportion of people perceiving high levels of anti-social behaviour in their local area is stable
4. People think that the CJS respects the rights of those accused of committing a crime and treats them fairly (80 %)
5. They do not believe the CJS is effective in dealing with young people accused of crime (26 %)
6. They are satisfied with the way police dealt with witnesses
7. Victims were satisfied with the way the police handled their case in 58 per cent of the incidents the police came to know about
8. Of incidents where the witness had contact with the police, 59 per cent were very or fairly satisfied with the way the police dealt with the case
9. Both of these levels have remained stable since 2004/5

Comparisons across countries

It is often useful to politicians and officials to compare across countries. There are two ways of doing this:

By comparing official statistics	By conducting surveys using the same questions in each country
This is tricky, as each country has its own counting rules and law on which crime counting is often based. However, attempts have been made to do this and the two best sources of data are:	This is more accurate but such surveys have small samples and are often not a proper estimate of the situation in the whole country:
<ol style="list-style-type: none"> 1. The European Sourcebook of Crime and Justice Statistics (<i>Aebi et al., 2006</i>), which contains a large amount of metadata explaining the statistics in the volume 2. Official data published by the statistical arm of the EU (<i>Tavares & Thomas, 2008</i>) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. The Euro barometer (<i>Directorate-General for Communication, 2008</i>) a regular EU survey that sometimes contains questions on crime and justice and related matters 2. The International Crime Victimization Survey (<i>van Dijk et al., 2007</i>) which is conducted about once every three years and uses the same questions about victimisation across the EU

Results from the Eurobarometer survey are given in the table below:

Eurobarometer survey results 2007
<ol style="list-style-type: none"> 1. For one European citizen out of four, crime is one of the most important issues facing their country (24 %) 2. In comparison to Spring 2005, more people now consider terrorism one of the two most important issues facing their country. This increase is limited to a few countries, eg UK and Spain where attacks or threats took place 3. In UK, a 20 point increase has been recorded 4. Following March 2004 attacks in Spain, 31 % of Spanish respondents are still concerned. This has declined from 59 % (Autumn 2004) to 46 % (Spring 2005) 5. In other countries like Germany (4 %) or Portugal (1 %) and in the new Member States (3 %) terrorism is not important

Results from the latest ICVS Survey on Crime Prevention are given in the table below:

EU ICVS results on crime prevention, 2003	
1.	Nearly half (44 %) of householders on average said they had special door locks. Percentages were highest in The Netherlands, Germany and, once again, the United Kingdom
2.	It is clear that levels of household security have increased in most European countries
3.	Specifically the percentages of households with burglar alarms show upward trends in all countries for which trend data are available, with the possible exception of France
4.	There have been particularly steep increases since 1992 in Sweden and Italy but also among the countries at the bottom of the scale (Poland, Estonia, Finland, Denmark and Spain)

Prosecution statistics

The Crown Prosecution Service maintains a good management record system, but published every few statistics on prosecutions, certainly when compared with European prosecution services. A list of the available figures that are published is noted in the Annex but broadly speaking, statistics on the process through the courts are best obtained under the Sentencing area.

Sentencing statistics

Records are kept for each case concluded in court and returned to the Ministry of Justice. These are collated into a database called the Court Appearances System (CAS). CAS enables all combinations of statistics of court case-endings to be produced: a list of information routinely published and research carried out on these is given in Ten Annex. Although there is some missing data, especially on details of ethnic characteristics of the offender, broadly speaking these statistics are good and form a solid basis for work in understanding the processes in the court system and in making future projections on what might happen. Very large amount of statistics are routinely published, mainly on the web site of the Ministry of Justice. Details are given in the Annex.

Statistics of offenders

Work with Offenders is carried out by the National Offenders Management Service (NOMS). The Annex shows the available statistics on the management of offenders and their reconvictions. This gives details about the numbers in prison and on probation and the types of order, as well as a measure of reconviction after their sentence is complete.

More details are now collected on each offender when they are received into the NOMS system. A social, economic, and psychological assessment is made, using OASyS (see <http://www.probation.homeoffice.gov.uk/files/pdf/Info%20for%20sentencers%203.pdf>) Information is recorded on the offenders' file and made use of for planning and managing their sentence. The value of this system was evaluated in 2006 (see <http://noms.justice.gov.uk/news-publications-events/publications/strategy/oasys-report?view=Binary>).

For young offenders a similar assessment is made using a tool called ASSET (see <http://www.yjb.gov.uk/publications/Resources/Downloads/Common%20Assessment%20Framework%20Asset%20and%20Onset%20-%20Guidance%20for%20youth%20justice%20practitioners.pdf>).

Statisticians in England have put together over a long period of time, all convictions of offenders as recorded through the courts. This has been sorted in alphabetical order and is a source of data on all convictions since the early 1950s. It therefore forms an invaluable record for research into the conviction history of offenders: whether certain groups have offended at all, and the success of various programmes with offenders in so far as they have remained free from convictions after the programme has finished. Various studies are routinely conducted and have been published, as the Annex shows, of reconvictions of offenders after programmes. External bodies can use such a data base and results are published on their web sites: see the following web site for an example: [http://www.kainoscommunity.com/RECON_REPORT_MARCH_13_v_1.11\[1\].PDF](http://www.kainoscommunity.com/RECON_REPORT_MARCH_13_v_1.11[1].PDF).

Statistics are also available on self-reported offending, obtained from data collected from offender surveys. These are also described in the Annex and give another indication of the difference between what the law enforcement agencies record about crime and what the criminal fraternity claims actually happens. The most used aspects of such surveys are the extent to which offending varies across age groups, between men and women, across different regions of the country and across different ethnic and other groups.

Summary data on crime and justice

Various annual and other volumes have been published in the past but the current summary volumes are listed at the end of the Annex and are mainly published on the Ministry of justice web site. There are currently no user-friendly summary volumes published, eg for educational or other purposes.

Annex: Main statistical series on crime and criminal justice kept in England and Wales⁶

Ministerial responsibilities for statistics

Since May 2007, there are three main government ministries dealing with crime and criminal justice in England and Wales. Their policy responsibilities do not correspond with ministries in most other countries. Also, because the new arrangements were introduced in somewhat of a hurry, the political and legal consequences are still being sorted out.

The statistical responsibilities are also different from many other countries. Firstly, most of the statistics on crime and justice are produced internally by these three ministries and not by the Office of National Statistics (ONS) or academic institutions, although as stated in the main paper, most crime and justice statistics have a National Statistics Kite Mark and follow the ONS National Statistics Code of Practice. Also, because this arrangement of justice ministries is a very new one, many statistics on justice matters, especially historical data, can still be found on the Home Office web site, even though current data is published on the Ministry of Justice web site.

The first ministry is the *Home Office*: dealing with interior matters, such as police, terrorism, crime, public order, immigration, etc. The main web site for policy detail is www.homeoffice.gsi.gov.uk and the main web site for statistics and research can be found at www.homeoffice.gsi.gov.uk/rds.

The second is the *Ministry of Justice*; deals with justice and constitutional matters: including both civil and criminal courts, management of offenders, including probation, prisons and parole. The main web site for policy detail is <http://www.justice.gov.uk/> and the main web site for statistics can be found at <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm> and that for research at <http://www.justice.gov.uk/publications/research.htm>.

The third is the *Crown Prosecution Service*, which deals with prosecutions, although its powers are less comprehensive than in most European jurisdictions. Its main policy web site is <http://www.cps.gov.uk/> and this includes a

6 Internet Sources as at May 2008.

good deal of material on how the system works. However the statistics and research arm of the CPS is relatively weak and to find out the figures and the research that are published requires a search in the general area of <http://www.cps.gov.uk/professionals.html>, which includes material on numbers of cases, in various degrees of detail.

The main consequence of the 2007 change so far has been a falling off of the role of the Home Secretary in the crime and justice area. This is partly because of present choice of ministers: the current (May 2008) Home Secretary is inexperienced and acts mainly as a spokeswoman for the police sector on justice matters, whereas the current Minister of Justice is much more experienced and is attempting to cope with a multitude of justice problems, cutting across the whole area of law enforcement, the courts and the treatment of offenders.

The likely statistical consequence of this change of ministers is that the Home Office web site will concentrate on crime and victimisation survey statistics, whereas the justice ministry will develop its web site to include a wider variety of statistical analyses and research work.

The rest of this annex is structured in chronological order, starting with victimisation and confidence, recorded crime and moving through policing to prosecution, courts, and management of offenders.

Victimisation data

The British Crime Survey is a continuous household survey, conducted in some 47,000 households each year, held on a continuous basis. It is concerned, inter alia, with the victims of crime, the circumstances in which incidents occur and the behaviour of offenders in committing crimes and thus provides information to inform crime reduction measures and to gauge their effectiveness. The latest detailed questionnaire and sampling arrangements can be found on <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/bcs1.html>. A note on the expectations of those who are asked to complete the survey can be found at <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/bcs-faq.pdf>.

Pilot studies are now being carried out so that from 1 January 2009 questions about victimisation will be asked of those under 16 years old. More detail can be found on <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/bcs-consultation-0508.pdf>.

When the BCS was introduced in 1982, funds were short and it was not conducted annually until 2001/2. However, since then its value has become more appreciated and its sample size continues to be expanded. A note on the his-

tory of the BCS and how crime measures have changed can be found on: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/bcs25.pdf>.

Results are published on a quarterly basis in the statistical bulletin of the Home Office. To make a fuller picture of the crime situation in England and Wales, statistics of victimisation are published in the same bulletin as those on crime recorded by the police (see below). The most recent bulletin deals with statistics up to the end of December 2007 and can be found on <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/hosb0408.pdf>. A more detailed bulletin is published once a year and the latest edition can be found on <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/hosb1107.pdf>.

The British Crime Survey contains a wealth of other data on crime and the Home Office publishes data on many other aspects drawn from the survey. A full list can be found at <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/bcs-publications.html> and includes material also on drug misuse, domestic violence, stalking, intimate violence, mobile phone theft, identity fraud, plastic card misuse, anti-social behaviour, and the experience of minorities.

The actual data set of the BCS is publicly available on the web site of the UK Data Archive for secondary analysis. <http://www.data-archive.ac.uk/> and <http://www.data-archive.ac.uk/findingdata/snDescription.asp?sn=5755&key=crime+survey> for the 2006-7 BCS data. An example by the author of this paper of the use of this Archive is a paper of the extent to which different groups within the population were victims of violent crime (Lewis, 2007).

Confidence data

The British Crime Survey also collects data on public confidence in the justice system and its agencies. The material is published in the same web sites as those already mentioned dealing with victimisation.

The BCS also enables local measures of confidence to be made at a more local level. Each police force, there are 43 in the country, publishes material each quarter of the level of confidence of the public in its area. Information for March 2008 can be found on site <http://www.hampshire.police.uk/NR/rdonlyres/B695F7E8-70B4-4A27-93BE-7C9E781A7E5F/0/forceprofileMarch2008.pdf> dealing with public confidence in various aspects of the Hampshire Police Service, drawn from the BCS and other survey data.

Recorded crime data

The Home Office sets out counting rules and has designed forms for completion by local police forces on a monthly basis. These can be found from a link on the Home Office site: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/countrules.html>. Only a subset of all crimes are recorded by the police: the list of such offences is around 80 strong. These are called 'notifiable offences' and can be also be found from a link on the same page. For each of these types of notifiable offence monthly information is returned to the Home Office on:

- a. Numbers of crimes recorded by the police
- b. Numbers cleared up by the police
- c. Numbers which have been declassified as crimes by the police

For more serious offences, details are sent in for each offence: eg.

- a. Homicides: by weapons, circumstances, characteristics of victims/ suspect
- b. Firearms offences: details on types of weapons used, type of crime, circumstances, victims and suspects
- c. (From 2008) Offences involving knives: details of weapons used, types of crime, circumstances, victims and suspects

This material is published routinely, together with BCS data. The most recent bulletin deals with statistics up to the end of December 2007 and can be found on <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/hosb0408.pdf>. A more detailed bulletin is published once a year and the latest edition is available on the Home Office web site <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/hosb1107.pdf>, including material on homicides and on firearms crime.

Other police data

The Home Office also collects routine data on the following police activities:

1. **Stops and searches made:** data is collected routinely on the number of people stopped in the street under various acts: the characteristics of each stop, whether the stop lead to an arrest, etc. This also includes material on vehicles stopped and searched. The material is routinely published as part of the Ministry of Justice collection on Race and the Justice System (see <http://www.justice.gov.uk/docs/race-and-cjs-stats-2006.pdf>). There is also a

- research programme (see <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policingdc.html>)
2. **Arrests.** Data is collected annually from each police force on the number of people arrested by various characteristics of the offence and the suspect (see <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/hosb2105.pdf>) and more recently on the site <http://www.justice.gov.uk/publications/arrestsfornotibleoffences.htm>
 3. **Terrorist offences and suspects:** Material used to be collected on each person arrested as a suspected terrorist and published in statistical bulletins (see <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hosb1601.pdf>.) However, since 2001, statistics are no longer published routinely but can occasionally be found on <http://www.homeoffice.gov.uk/security/terrorism-and-the-law/?view=Standard>
 4. **Alcohol related crime:** see <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/alcohol1.html>
 5. **Anti-social behaviour:** see <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/antisocial1.html>
 6. As in most countries, statistics and research on **organised crime** is very limited and is published on the site: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/orgcrime1.html>
 7. Statistics and research on various aspects of **drugs misuse** are to be found on
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/drug-seizures.html>
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/drug-offending.html>
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/drug-market.html>
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/drug-young-people.html>
<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/drug-use-prevalence.html>
 8. Statistics on how police use their powers under the **Police and Criminal Evidence Act** are published on: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pace1.html>
 9. Statistics and research on **complaints against the police** are to be found on: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policeethics.html>
 10. The site <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr3505.pdf> includes **penalty notices for disorder** (PND) that were first introduced under the provisions of the Criminal Justice and Police Act 2001. The legislation allows police to issue penalty notices to offenders for a range of minor disorder offences.
 11. **Motoring offences** and breath tests statistics are published by the Ministry of justice (see <http://www.justice.gov.uk/publications/motoringoffences.html>).

Commercial crime

The Home Office web site http://www.homeoffice.gov.uk/rds/crime_commercial.html gives details of information of crime committed against commercial premises and other sources of data on crime committed against commercial companies. The main source of information on crime against commercial targets is the Commercial Victimization Survey (CVS). This is a survey of crime against small and medium-sized retail and manufacturing premises in England and Wales. The first national survey of crime against small and medium-sized retail and manufacturing premises was conducted in 1994. The survey was re-run in 2002, with some small methodological modifications, to update the findings from the original survey and inform a range of Home Office and cross-governmental objectives.

The CVS also measures fraud committed against businesses. Two other recent Home Office surveys also measured the extent of fraud and technology crimes from alternative points of view: the 2002/03 British Crime Survey from the perspective of private individuals as victims and the 2003 Offending, Crime and Justice Survey from the perspective of offenders. The findings from these two surveys are published on <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr3405.pdf>. They show that most forms of fraud and technology offending are relatively rare, with the exception of illegally downloading software or music. The report also shows there are links between fraud and technology offences and other offences.

Offending surveys

The Offending, Crime and Justice Survey (OCJS) is a nationally representative, longitudinal, self-report survey which asks young people in England and Wales about their attitudes towards and experiences of offending. Its main aim is to examine the extent of offending, anti-social behaviour and drug use among the household population, particularly among young people aged from 10 to 25. However, as a random survey of the general population, the OCJS will pick up relatively few 'serious' offenders.

OCJS provides:

- measures of self-reported offending
- indicators of repeat offending
- trends in the prevalence of offending

- trends in the prevalence and frequency of drug and alcohol use
- evidence on the links between offending and drug/alcohol use
- evidence on the risk factors related to offending and drug use
- information on the nature of offences committed, such as the role of co-offenders and the relationship between perpetrators and victims

The first OCJS sweep in 2003 covered around 12,000 people aged from 10 to 65 living in private households. Subsequent annual sweeps between 2004 and 2006 focused on young people aged 10 to 25. In each of these subsequent sweeps young people who have previously been interviewed and have agreed to further contact are followed up for re-interview. In addition to these 'panel' respondents, 'fresh sample' respondents aged from 10 to 25 are also introduced to ensure the total sample is around 5,000 young people each year. Longitudinal data (information from the same individuals over time) allows pathways into and out of delinquency to be examined, as well as the impact various risk and protective factors have on these pathways. The survey covers 'mainstream' offences against households, individuals and businesses such as burglary, shoplifting and assault. It also covers fraud and technology offences. The survey has completed four annual sweeps (2003, 2004, 2005 and 2006). Information is published in http://www.homeoffice.gov.uk/rds/offending_survey.html.

Serious organised crime

A new agency, the Serious Organised Crime Agency (SOCA) was set up in 2006 (see <http://www.soca.gov.uk/>). This web site gives details about SOCA's work on suspicious financial and chemical transactions, asset recovery, terrorist finance and drug trafficking.

Prosecution statistics

These are not of a high standard. The figures that are published are limited:

1. Broad figures of workload are published in the annual volumes of the CPS (see <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/annualreport07.pdf>)
2. Racial incidents are monitored in detail (see <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/rims06-07.pdf>)

3. Domestic violence is monitored in detail (see http://www.cps.gov.uk/publications/prosecution/domestic/snapshot_2006_12.html)
4. Equality and diversity aspects are also monitored in detail (see <http://www.cps.gov.uk/publications/docs/edia.pdf> for an assessment of equality aspects of CPS charging).

Court statistics

1. **Statistics on sentencing** cover national, criminal justice area and court level statistics; sentences by type of disposal such as custody, community, fine, breach and other; main characteristics of sentences such as age and sex of offenders, custody/community/fine rates, length of sentence by offence group, offence, type of court; orders such as compensation, confiscation and forfeiture. Most publications are now on web sites and not on paper: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/sentq405.pdf> includes the Sentencing Statistics Quarterly Brief which gives latest trends in sentencing, based on provisional sentencing data. Key statistics presented are set in the context of sentencing patterns over the last five years. It considers the total number sentenced in all courts as well as giving a breakdown for magistrates' courts and the Crown Court. The focus is primarily on the use of fines, community sentences, custody and average custodial sentence length: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/hosb0307.pdf> includes the Annual Sentencing Statistics, which are the key statistics that describe the sentencing of offenders dealt with by criminal court proceedings in England and Wales.
2. **Court User Survey** (see <http://www.justice.gov.uk/publications/hmcsuser-survey.htm>): This gives material from a survey of the attitudes of court users.
3. **Delays** (<http://www.justice.gov.uk/publications/averagetimearresttosentencepyo.htm>) gives the most recent data on a survey looking at delays in bringing cases to trial.
4. **Witness surveys** give data on the experiences and attitudes of witnesses and victims of crime: results are published in various formats, the most recent in the form of a MOJ Press Release. <http://www.justice.gov.uk/news/newsrelease161107a.htm>

Prisons and probation data

1. Management of offenders **caseload statistics** for both prisons and probation can be found on <http://www.justice.gov.uk/docs/omcs2006.pdf>
2. **Populations in custody** can be found, on a monthly basis at <http://www.justice.gov.uk/publications/populationincustody.htm>
3. **Projections** are made of the likely prison population up to 6 years ahead under various scenarios. See <http://www.justice.gov.uk/docs/stats-prison-pop-aug07.pdf>
4. **Probation statistics** are published quarterly on: <http://www.justice.gov.uk/publications/probationquarterly.htm>
5. There is a monthly statistical release on the numbers **released from prison** on end of custody license and offenders recalled back to prison during the end of custody license period. This contains details on releases by offence group, sentence length, age, ethnic group and establishment, and recalls by reason for recall. (See <http://www.justice.gov.uk/publications/endofcustodylicence.htm>)
6. Statistics of **mentally disordered offenders** are to be found on <http://www.justice.gov.uk/publications/mentally-disordered-offenders.htm>

Reconviction data

This uses a database of all offenders called the ‘Offenders Index’ convicted in court since 1953, so that reconvictions and convictions can be obtained for any group: the two main publications are:

1. Re-offending of **adults**: The annual release presents statistics on the re-offending of adults released from custody or starting a community sentence in England and Wales in the first quarter of a particular year. The data relate to re-offending in two-year and one-year follow up periods that results in a conviction. The release also measures progress on targets to reduce re-offending. See <http://www.justice.gov.uk/publications/reoffendingofadults.htm>
2. Re-offending of **juveniles**. A similar publication is produced at: <http://www.justice.gov.uk/publications/reoffendingjuveniles.htm>

Summary data

1. The annual **Criminal Statistics** in England and Wales, is released by the Ministry of Justice and can be found at: <http://www.justice.gov.uk/docs/crim-stats-2006-tag.pdf> This annual release, presented on a calendar year

basis, covers offenders dealt with by formal police cautions, reprimands or warning, or criminal court proceedings in England and Wales. The order of chapters follows the flow of cases through the criminal justice system. As in previous years, more detailed data for the calendar year covered are published separately in five volumes of supplementary tables (see same web page)

2. Summary data on **Women and the CJS** can be found on: <http://www.justice.gov.uk/docs/women-criminal-justice-system-2005-06.pdf>
3. Summary data on **Race and the CJS** can be found on: <http://www.justice.gov.uk/docs/race-and-cjs-stats-2006.pdf>
4. Summary data on **Youth Offending** can be found on:
<http://www.yjb.gov.uk/publications/Scripts/prodView.asp?idproduct=376&eP=and> <http://www.yjb.gov.uk/publications/Resources/Downloads/Youth%20Justice%20Annual%20Statistics%202005-06.pdf>

References

- Aebi, Marcelo Fernando; Aromaa, Kauko; Aubusson de Cavarlay, Bruno; Barclay, Gordon; Gruszczyńska, Beata; von Hofer, Hanns; Hysi, Vasilika; Jehle, Jörg-Martin; Killias, Martin; Smit, Paul & Tavares, Cynthia (2006). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006*. Den Haag: WODC. Retrieved from http://www.wodc.nl/eng/Images/O&B_241_allen_tcm12-126268.pdf.
- Bennett, Trevor & Holloway, Katy (2004). *Drug use and offending: summary results of the first two years of the NEW-ADAM programme*. London: Home Office. Retrieved from <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/04/r179.pdf>.
- van Dijk, Jan; van Kesteren, John & Smit, Paul (2007). *Criminal victimisation in international perspective: key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Retrieved from http://english.wodc.nl/images/ob257_full_text_tcm45-103353.pdf.
- Directorate-General for Communication (2008). *Eurobarometer 70: public opinion in the European Union. First results*. Bruxelles: European Commission. Retrieved from http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf.

- Hales, Gavin; Lewis, Chris & Silverstone, Daniel (2006). *Gun crime: the market in and use of illegal firearms*. London: Home Office. Retrieved from <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hors298.pdf>.
- Lewis, Chris (2007). *Characteristics of victims of violent crime applying for compensation*. London: National Audit Office.
- Savona, Ernesto Ugo; Vettori, Barbara & Lewis, Chris (2005). *EUSTOC: developing an EU Statistical Apparatus for measuring organised crime, assessing its risk and evaluating organised crime policies*. Trento: Università degli Studi.
- Tavares, Cynthia & Thomas, Geoffrey (2008). *Kriminalität und Strafverfolgung*. Luxembourg: Eurostat. Verfügbar unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-019/DE/KS-SF-08-019-DE.PDF.

The Swedish system of crime statistics

Åsa Lennerö

Abstract

The main aim of this paper is to describe the Swedish system of crime statistics, especially how the data that lays the basis of crime statistics is collected and validated. An overview of the different statistical areas, both those that are and are not included in so called official statistics, as well as some ongoing project. Furthermore, examples of various advantages and weaknesses that can occur while using crime statistics and their implications will be shown. Also some results from the official statistics will be presented. The Swedish crime survey, a yearly recurrent survey that was conducted for the second time in 2007, will be presented with the focus on how it can be complementary to the official crime statistics. Furthermore a few outcomes from the latest survey will be presented. The final aim of the paper is to give an account on STUK – a joint project among Sweden's judicial agencies, which aims at creating a uniform model that is used by all agencies within Sweden's judicial system. The main objective of the model, on top of having more detailed and more structured legal and criminological information, is to make it possible to follow all reported offences from police through all judicial agencies.

The areas covered by statistics

What follows is a short presentation of the different areas covered by the official and the non-official statistics in Sweden.

Official statistics

Official crime statistics have been collected in Sweden for a very long time now. Statistics relating to persons convicted of criminal offences have been maintained since the 1830s, and statistics relating to reported offences have been maintained since the 1950s. According to the law regulating the official statistics, official statistics are defined as statistics produced in accordance with directions issued by the government and which are used for research, inquiries and investigatory work, general information and international reporting. The official crime statistics in their current form can be divided up into the following areas:

- Crime
- Persons convicted of offences
- The prison and probation service
- Recidivism

All statistics are published annually.

Crime statistics

This area covers statistics relating to *reported offences*, *cleared offences*, and *suspected offenders*. The crime statistics illuminate the flow of crimes through the section of the justice system dealt with by the police and other crime investigatory agencies and by public prosecutors. Preliminary statistics relating to reported offences are also published on a monthly basis, and preliminary statistics relating to cleared offences are published every six months.

Conviction statistics

The statistics relating to convicted offenders (*conviction statistics*) illuminate the section of the justice system process dealt with by the courts, and to some extent also by public prosecutors. The statistics are based on court convictions from the district courts and on prosecutors' fines and waivers of prosecution (both of which are forms of conviction that require an acknowledgement of guilt on the part of the offender) which are issued by public prosecutors. More detailed statistics are also produced in relation to persons convicted of drug offences.

Prison and probation service statistics

The *prison and probation service statistics* present data on persons admitted to prison service institutions, persons currently under supervision within probation service programmes and persons admitted to remand centres. The prison and probation statistics are produced by the Prison and Probation Administration but are included in the annual publication of the official crime statistics.

Recidivism statistics

The *recidivism statistics* present information on reoffending within a one and three year period respectively from the date of an initial conviction.

Non-official statistics

In addition to the official crime statistics, three further statistical series are also produced by the National Council for Crime Prevention (Brottsförebyggande rådet).

Hate crime statistics

The *hate crime statistics* present the number of police offence reports with xenophobic, Islamophobic, anti-Semitic and homophobic motives. The hate crime statistics are published annually and the second hate crime report will be published in 2008. The hate crime statistics are based on a manual coding of the information contained in the offence descriptions contained in police reports.

School Survey on Crime

The School Survey on Crime is a nationally representative self-report study that has been conducted every second year between 1995 and 2005. In the future the survey will be conducted every third year, beginning in 2008. The survey is based on a sample of students in their final year of compulsory education (year nine). The students answer questions relating to, amongst other things their own involvement in and exposure to crime.

The Swedish Crime Survey

The Swedish Crime Survey is an annual, national survey that has been conducted twice since 2006. The Swedish Crime Survey is a comprehensive survey and covers the areas of exposure to crime, feelings of insecurity and contacts with and levels of confidence in the justice system. The survey is based on a sample of 20,000 individuals aged between 16 and 79 years.

The structure of the official crime statistics

This section describes the contents and structure of the official crime statistics, divided up into crime statistics and conviction statistics. Moreover some results from the official crime statistics will be presented.

Crime statistics

The crime statistics contain information on the number of reported offences and cases, by offence type and region. They also contain information on the number of cleared offences, in part with reference to different types of decision to discontinue a criminal investigation, e.g. when a reported act is assessed not to constitute a criminal offence or when a suspected offender is below the age of criminal responsibility (fifteen years), and in part with reference to prosecutors' decisions to prosecute through the courts, or to issue a prosecutor's fine or a waiver of prosecution in cases where a suspected offender has been identified. All information on cleared offences is presented by offence type and region. Finally, the Crime Statistics contain information on

the number of suspected offenders, and the number of offence participations. This information is presented by offence type, region, sex and age.

The presentation of offence types in the crime statistics is based on offence codes. The offence code is a four-digit code, which police and prosecutors use to classify reported offences. The offence codes are based on the existing legislation, but they are often more detailed than the legislation itself in order to provide information on various circumstances associated with the offence in question. The codes may be specified to include information on the type of crime object, the offence location, the sex and age of the victim, the method used to commit the crime etc. In total there are approximately 400 different offence codes.

Compared with many other countries, the statistical presentation of crimes in Sweden is very extensive as regards amongst other things the point at which the statistical data are collected, the offence counting procedures employed, and the registration of attempted offences. As a consequence, more offences are presented in the statistics than is the case in many other countries.

Point of statistical data collection

The statistics relating to reported offences are based on the information registered at the time the offence is first reported. These statistics reflect the way in which the police classify the description provided by the person reporting the incident, and thus they do not reflect acts that have already been confirmed to constitute criminal offences. This means that the statistics include incidents that may later be found not to have been crimes, or that may be assigned a different legal classification. One critical advantage (for Sweden) in collecting the statistical data at the time the reported offence is recorded is that the statistics can be produced quickly and that current figures can be published while they are fresh. The effect of the point at which the statistical data are collected varies depending on the offence type. In particular the statistics for reported (consummated) murder, manslaughter and violence resulting in death substantially overestimate the numbers of such offences. Only approximately half of the reported cases of lethal violence actually turn out to be cases of these types of crime. This is due to the fact that what may initially be suspected to be cases of lethal violence may, once they have been investigated, be found to be suicides, accidents or natural deaths.

Offence counting procedures

In Sweden, the central offence counting principal employed states that an offence is to be counted every time a certain section of the penal legislation is breached. That is to say that every offence is counted. In the case of serial offences, the principal rule is that every specified incident is counted as a sepa-

rate offence. If several offences are committed at the same time, each criminal act is counted as a separate offence.

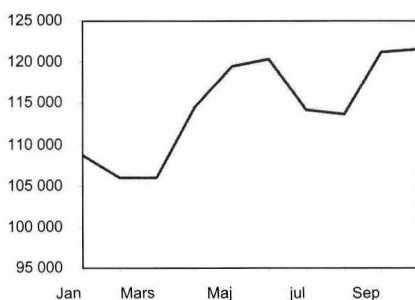
Attempted offences

In Sweden's crime statistics, attempted offences are presented as consummated offences in those cases where an attempted offence is specified as sanctionable. Exceptions to this rule are found in relation to murder, manslaughter, rape, residential burglary and car theft, where attempted and consummated offences are presented separately.

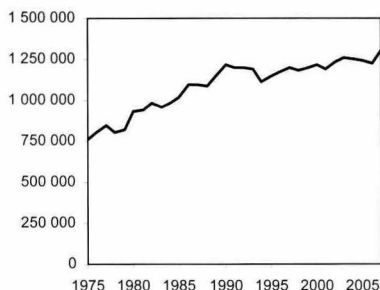
Results

What follows is a preliminary time series of reported offences, Jan–October 2008. Moreover, an annual time series of reported offences and cleared-up offences is presented.

Total number of reported offences, Jan–Oct 2008



Total number of reported offences, 1975-2007

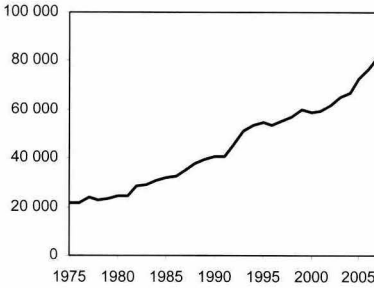


2007 in comparison to 2006:

+ 81 400 offences

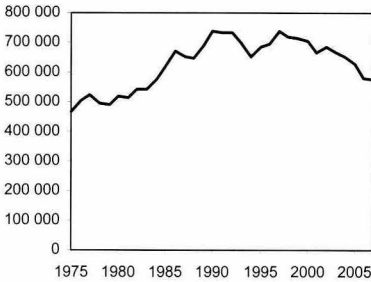
+ 7 %

Number of reported assaults, 1975-2007



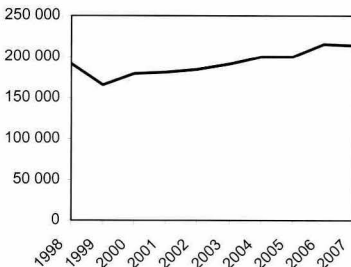
2007 in comparison to 2006:
 + 5 200 offences
 + 7 %

Number of reported crimes against property, 1975-2007



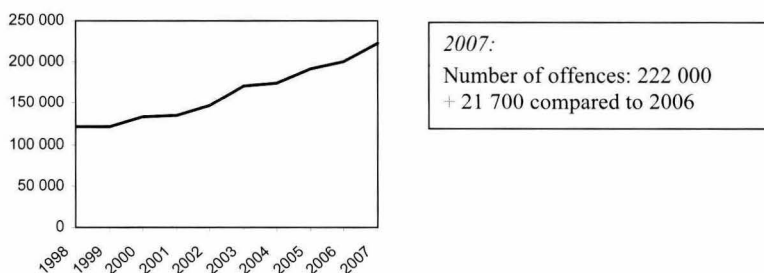
2007 in comparison to 2006:
 - 6 200 offences
 - 1 %

Number of person-based cleared-up offences, 1998-2007¹



2007:
 Number of offences: 214 000
 - 1 900 compared to 2006

1 Person-based clearance means either that the offences resulted in a court prosecution, that a summary sanction order has been issued by the prosecutor, or that the prosecutor has issued a waiver of prosecution.

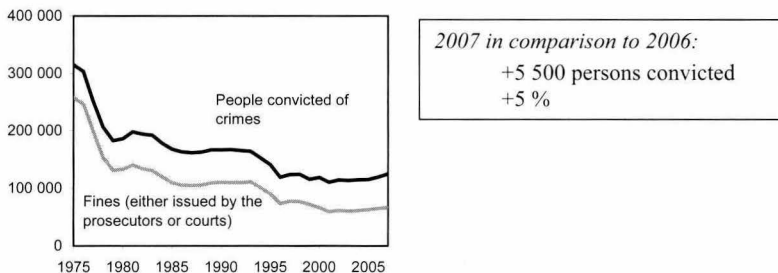
Number of technically cleared-up offences, 1998–2007²**Conviction statistics**

Conviction statistics contain information on the number of persons convicted of offences by offence type, sanction, region, sex and age. The statistics on drug offences contain information on persons convicted of drug offences by the type of offence, the substance involved, region and age. By contrast with the crime statistics, the presentation of offence types is based exclusively on the section of the legislation according to which the individual has been convicted, with no additional information provided on the offence involved.

The Swedish statistics are also extensive in relation to convictions. The conviction statistics are based on district court judgements – both those that have already come into force, and those that have been appealed. The conviction statistics cover both court convictions and convictions by means of prosecutors' decisions – most commonly in the form of a fine (which requires an acknowledgement of guilt on the part of the perpetrator). Decisions by the prosecutor to issue a waiver of prosecution – similar to a caution – are also included in the definition of convictions. The presentational principle employed in Sweden is that of gross accounting, which means that an individual will be included in the statistics two or more times if he or she has been convicted on two or more occasions during the period. The majority of countries present conviction statistics based on the principal offence and principal sanction principles. In Sweden, the principal offence is the offence that has the highest penal value in a given conviction.

² Technical clearance means that the offences have been investigated to completion from police perspective even if no perpetrator can be tied to the crimes in question. To take one example, it is possible that following the investigation of a reported offence, it may have been determined that the event did not constitute a criminal offence, a so-called „no-crime“ decision, or it may be the case that the perpetrator has not reached the age of criminal responsibility and that the investigation cannot therefore be continued.

Number of people convicted of crimes, 1975–2007



The Swedish Crime Survey

In 2005, the Swedish Government commissioned the Swedish National Council for Crime Prevention (Brå) and other agencies of the criminal justice system to plan and implement an annual survey of levels of exposure to crime and public safety. One of the Swedish Crime Survey's principal objectives is that of producing an alternative source of information that will serve to complement the statistics on reported offences for the purposes of assessing crime trends. Other important objectives include the production of indicators of trends in public perceptions of insecurity and producing improved knowledge on exposure to crime and on crime victims' experiences of their contacts with the justice system. The survey is also designed to provide information on public confidence in different areas of the justice system.

Background

Crime and the fear of crime constitute social issues that are attracting an increasing amount of attention, and the demands being made on society's capacity to prevent these problems are increasing. Reducing levels of victimization and of the fear of crime constitute important objectives for government initiatives. A more detailed knowledge of these matters provides opportunities for society and politicians in general, and for the agencies of the criminal justice system in particular, to implement crime prevention measures where they are most needed. National crime victim surveys have long constituted an important source of knowledge in a number of other Western countries. A number of different surveys on victimization and fear of crime are currently carried out in Sweden. It has become clear, however, that these surveys do not provide a sufficient basis for analyzing people's experiences of crime to the extent that is actually required.

Method

Population: Individuals permanently living in Sweden, aged between 16 and 79 years.

Question areas: Exposure to crime, feelings of insecurity, contacts with the justice system as well as levels of confidence in the justice system.

Periodicity: Annually, start 2006.

Sample frame: The register over the total population permanently living in Sweden (RTB), age 16–79.

Sample size: 20 000 individuals.

Data collecting method: Telephone survey, complemented with questionnaires for those who refuse to participate over the phone or cannot be contacted.

Data collecting period: February–June 2007. In 2006, the data collecting period was August–November, from 2008 and onwards the data collecting period will be January–April.

Exposure to crime

The official crime statistics can only provide a limited description of the extent of the crimes experienced by the public in a given year. By conducting an annual survey asking a random sample of the population to describe their experiences of exposure to crime, we will improve our knowledge of the extent and character of crime and of trends in crime over time. The Swedish Crime Survey has been designed so as to make it possible to relate the results to a variety of different types of crime that are included in the official crime statistics. The questions relating to exposure to crime begin with what are known as screening items, which are intended to find out whether a given respondent has experienced exposure to any of a variety of types of crime and if so how many. Those who report exposure to one or more offences are subsequently asked follow-up questions about the crime or crimes in question. These follow-up questions differ for the different types of crime, but amongst other things they take up where and when the offence took place, whether the victim has reported the incident to the police, any injuries that may have resulted from the offence and the nature of any relationship between the victim and the perpetrator etc. The screening items focus on ten types of crime:

Crimes against the person

- Threats
- Assaults
- Sexual offences
- Robbery against the person
- Harassment

Property crime

- Theft from a car
- Theft from a motor vehicle
- Bicycle theft
- Residential burglary
- Fraud

The choice of these offence types was determined by the fact that these are offence categories that are employed in the official crime statistics and it is at the same time possible to formulate distinct survey questions relating to them. The choice of these offence types was also determined by the fact that they are important categories of crime for a variety of reasons, e.g. they are very common, or very serious, or cause a great deal of worry. With the exception of “harassment”, all of the offence types are defined as separate offence categories in the crime statistics (possible acts of criminal harassment are classified in line with penal code definitions such as threats, molestation or trespass).

For some offence types, the respondents were asked whether anyone in their household had been victimized. This is the case for those property offences where several people in the household are considered to have been victimized in some way and where they have knowledge of the offence; the offences include vehicle-related crimes, burglary and bicycle thefts. For offences against the person such as threats and assault, the survey items focus exclusively on whether the individual respondent has been victimized him- or herself.

In order for the questions to be comprehensible and distinct and also to ensure correspondence with the definition of the offence type concerned, the questionnaire items are based on a description of the type of act that corresponds to the crime type concerned, rather than asking about the crime types using the offence labels. The questions have not however been formulated in detail so as to be completely identical with the categorisations employed in the official crime statistics since that would require the questionnaire items to be too complicated, which would probably have a negative effect on the quality of the survey data. The goal has been to produce a degree of correspondence between

the survey items on exposure to crime and the crime statistics that is sufficient to allow for a comparison of *trends* over time in the relevant offence types. The opportunities for comparing *levels* of crime are limited however.

The respondents who answered that they had been subjected to one or more of the ten selected offence types are asked additional questions about the offence or offences in question. The follow-up questions are slightly different for each offence type, but usually ask where and when the crime took place, whether the crime was reported to the police, about possible injuries, damage or loss, resulting from the offence, the relationship between the victim and the perpetrator, the victim's need for support, etc. Thus the follow-up questions focus on both the circumstances surrounding the crime and the victim's experiences. In order to avoid subjecting the respondents to excessively long interviews, the follow-up questions have been asked in relation to a maximum of three of the offences disclosed by the respondent. A specific order of priority was used to determine the types of offences about which the respondents were asked follow-up questions. For the most part, more serious and unusual types of offences were given priority over less serious and more common offence types, and people who had experienced a number of different types of crime were not asked follow-up questions exclusively in relation to the same type of offence. Within each category of offences, the most recent incidents were given priority.

Fear of crime

As had been mentioned, the Swedish Crime Survey also includes questions about feelings of insecurity and fear of crime. These questions are not limited to a concrete fear of exposure to crime but also focus on a more general sense of insecurity, provided that this is associated with crime. The questions deal with fear of being exposed to crime oneself, as well as fears relating to the victimization of friends and relatives and with fear of crime in general. The survey also asked whether the respondents' insecurity had affected their behaviour. Most of the questions refer specifically to crime. In cases where the questions do not specifically refer to crime, the expectation is that the context of the question will indicate that it is this form of insecurity that is referred to. As regards the most general questions on insecurity, however, there is a risk that other aspects of insecurity than those specifically associated with concerns about crime may affect the respondents' answers to some extent.

Public confidence in the criminal justice system

The third section of the survey focuses on confidence in the criminal justice system. It includes items about confidence in the criminal justice system in general, and in the various agencies of the justice system in particular (the police, the prosecution service, the courts and the Prison and Probation Service). Since the public has limited contact with these agencies, however, not all respondents can be expected to have definite views. Finally, there are also a number of items that focus on the respondents' confidence in the way the criminal justice system performs various tasks (such as its treatment of suspects and crime victims).

Background information

The findings are for the most part presented on the basis of the following background information and sub-groups of the population:

- *gender*
- *age* (intervals: 16–19, 20–24, 25–34, 35–44, 45–54, 55–64, 65–74, 75–79)
- *Swedish/foreign background* (born in Sweden with one/both parents born in Sweden, born in Sweden with both parents born outside of Sweden, foreign-born)
- *level of education*, the highest level attained (primary education, further education or higher education)
- *marital status* (living with partner or single, with or without children) 14
- *type of housing* (house or apartment building)
- *size of locality/degree of urbanization*, based on “H regions” (cities, larger towns, smaller towns/rural)

Most of the information about the respondents' background has been collected from existing registers. The only background information collected in the Swedish Crime Survey itself relates to marital status, type of housing and in some cases the level of education.

In the following tables, some results from the second report of principal findings, based on the second wave of data collection, which was conducted in 2007, are presented.

Table 1: Victimization within the population (aged 16–79) for different types of offences against the person, estimated number of incidents and proportion of incidents reported to the police in 2006 according to the Swedish Crime Survey data

	Percentage victimized	Estimated number of victimized persons on the population	Estimated number of incidents within the population	Percentage of incidents reported
	10.5	740 000	1 772 000	25
Threats	4.6	321 000	716 000	22
Assaults	2.5	175 000	470 000	33
of which serious ¹	0.6	39 000	78 000	63
Sexual offences	0.8	54 000	173 000	17
Robbery	1.1	74 000	93 000	44 ²
Harassment	4.6	320 000	320 000 ³	19 ⁴

1. Refers to serious injury that required medical or dental treatment.
2. Reported robberies of the person as a proportion the number of such robberies committed in Sweden.
3. Estimated number of victimized individuals.
4. Proportion of victims who reported one or more incidents to the police.

Table 2: Proportion of persons in the population (aged 16–79) exposed to different types of property offences, estimated number of incidents and proportion of incidents reported to the police in 2006, Swedish Crime Survey

	Proportion of households victimized	Estimated number of victimized households	Estimated number of incidents within the population	Percentage of incidents reported
Burglary	1.0	40 000	50 000	74
Car theft	0.9 ¹	26 000	27 000	98
Theft from vehicle	5.0	193 000	238 000	61
Bicycle theft	6.9	267 000	331 000	40
All property offences against households	12.6	489 000	646 000	53
Fraud	2.5 ²	173 000 ²	260 000	32
All property offences	— ³		907 000	48

1. Among households that owned a car in 2006.
2. Proportion/number of victimized individuals in the population (aged 16-79).
3. A combined figure for the total proportion exposed to property crime cannot be presented since fraud is presented at the individual level and the remaining offence types at the level of the household.

Fear of crime

The Swedish report employs a concept similar to “security” instead of “fear of crime”. Since the Swedish concept cannot really be translated into English in a workable fashion, the concept “fear of crime” is employed here instead.

Fear of crime does not represent a single unitary concept, but rather involves a complex set of feelings and attitudes. This complexity makes fear of crime difficult to measure and describe. The Swedish Crime Survey captures many – but by no means all – of the dimensions of fear and concern about crime that, prior to the Swedish Crime Survey, had never been measured at the national level. In general, the survey indicates that most of the adult population feels safe.

Table 3: General fear of crime, Swedish Crime Survey 2007. Proportion in per cent

Are you anxious about crime in society?		If you go out late one evening in the area where you live, how safe do you feel?	
Yes, to a great extent	25	Very safe	36
Yes, to some extent	52	Fairly safe	43
No, not at all	22	Fairly unsafe	8
		Very unsafe	2
		Do not go out due to feeling unsafe	6
		Do not go out for other reasons	5

The statistical production system

The Swedish National Council for Crime Prevention has the legally established responsibility for Sweden's official crime statistics. In other words, the agencies of the justice system are required to provide information for the production of the official crime statistics. This has led to the development of a well-functioning collaboration between the National Council and the various agencies of the justice system.

The crime statistics describe what can occur once an offence has been registered by the justice system. This may take the form of a report being dismissed or an investigation being discontinued, a suspect being charged, decisions to prosecute, choice of sanction, the implementation of the sentence and subsequent reoffending. These events are registered in the case-management systems of the respective agencies. The various local authorities within the police service, for example, use common case-management systems. Data is registered in the agencies' case-management systems in an agreed format, e.g. as regards offence codes and decision codes.

Data collection and data management

Sweden introduced a system of electronic data management early (in 1965). The information from the justice system agencies is delivered in electronic form to the National Council. Data delivery is continuous and the periodicity of deliveries varies from every day to once a month depending on the type of data. The data included in the official crime statistics are based on information collected directly from the case-management systems of the police, the prosecution service, the courts and the other agencies of the justice system. That is to say, it is the same information as is used by the respective agencies in connection with their own work. Once the data have been received by the National Council, the quality of the data is examined. This quality control first

and foremost takes the form of computerised logical checks, e.g. that the relationship between the dates for various decisions is logically correct. Prior to the publication of the statistics, the information is checked once again, this time most commonly manually. Large and/or unexpected changes in the statistics are examined, for example, and checks are made to ensure that calculations and summations are correct. The combination of the National Council's quality control work and the fact that the data included in the statistics are the same as those employed in the operative work of the respective justice system agencies means the statistics have a relatively high reliability.

All the information collected is saved in a relational database. All changes relating to a given case are saved, and not just the most recent piece of data. This means that the statistical system employed is very flexible and that it is possible to retrieve information from different stages in the justice system process. It would be possible, for example, to shift the classification of reported offences to the point subsequent to the conclusion of the police investigation instead of the time of the initial registration of the report by the police. The database also includes historical information. As regards the crime statistics, information on reported offences and on suspected offenders has been saved since 1995. Information on convicted offenders from court judgements etc. has been saved since 1974. This information is much sought after and is protected by very stringent confidentiality regulations. Information on specific individuals is only released for the purposes of academic research, and only once confidentiality issues have been scrutinised. Otherwise only statistical information is provided. The confidentiality regulations dictate that there must be no possibility of what is referred to as reverse identification, which means that it is not permitted to provide or publish information that is too specific or to present it in too much detail.

Publication

The high-frequency electronic delivery of information means that the statistics can be produced relatively quickly. Preliminary statistics relating to reported offences are as a rule published within ten days of the end of the month. The yearly crime statistics are published within three months of the end of the year. Conviction statistics are subject to a slightly longer time lag, and are published within six months of the year's end. The information is compiled and published in fixed statistical tables that can be downloaded free of charge from the National Council's website. The statistics relating to reported offences are furthermore published online in an interactive database that can also be used free of charge on the website. In the interactive database, the users can themselves choose the offence types, regions and time periods and

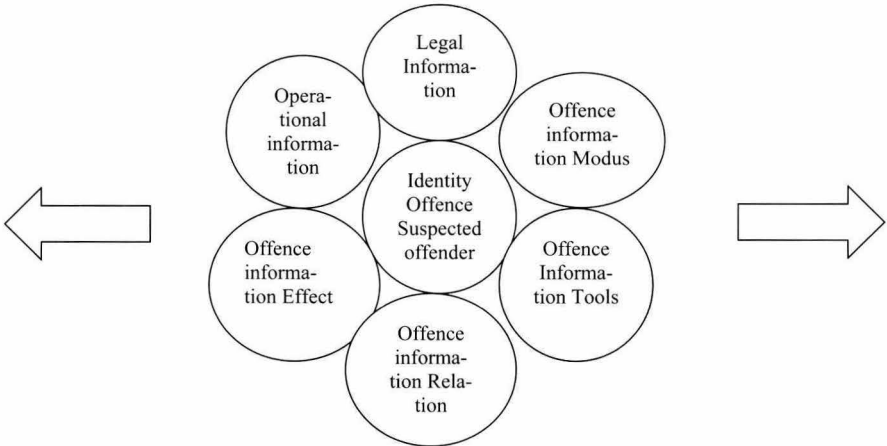
create their own tables and diagrams on the basis of this information. The official statistics are published each year in the printed reports *Kriminalstatistik* (Crime Statistics) and *Narkotikastatistik* (Narcotics Statistics). The *Hate Crime Statistics* and the results of the *Swedish Crime Survey* are also published annually in printed reports. All printed reports can also be downloaded free of charge from the National Council's website, or paper copies may be ordered for purchase.

STUK – Structured information about crime

There are first and foremost two major limitations associated with the statistical system employed today, and described above. The first is that it is not possible to follow the path of a specific offence through the entire justice system. This is due to the fact that the routines employed in relation to identities and definitions are different for the crime statistics and conviction statistics respectively, and the necessary links between the two are absent at the present time. The second limitation is associated with the offence code. The offence code contains both legal information and information relating to the offence itself, but it can only be employed up to the point of the prosecutor's decision. As regards the handling of cases and decisions taken at later stages of the justice system the only information available is legal information (for convictions statistics) and/or operational information (for the prison and probation statistics). An additional limitation regarding the offence code is that those who utilise the statistics are asking for an ever increasing amount of information about crimes. The four figure offence code is not sufficient to contain all the information about offences that is being asked for (see the description of the offence code above).

The justice system has therefore developed a new information model (STUK), which will amongst other things replace the four-digit offence code. The information-model describes the type of information that will be included, how this information will be structured and also how different components of the information contained in the model will relate to one another. The STUK model proceeds from the offence and the persons suspected of committing the offence (suspected offenders), which are given identities that are then retained throughout their passage through the justice system. Different types of information are then subsequently linked to the offence and the suspected offender (see Figure 1).

Figure 1: Simplified model of the offence and the suspected offenders with associated information that may move forwards and backwards through the justice system as this information is expanded and refined



The STUK proposal that has been formulated by the agencies of the justice system states that the four figure offence code will be replaced with a range of information that comprises legal information, offence information (various circumstances associated with the offence, such as the modus operandi, tools used in the offence etc.) and operational information. This information is structured in accordance with pre-defined lists. The legal information determines the choice of relevant lists. Lists of offence information relating to assault, for example (see Figure 2), are proposed to include the information relating to modus operandi, tools used in the offence, circumstances surrounding the offence, physical location, relation (between perpetrator and victim) and effect. The same type of information will then be communicated through all stages of the justice system – from the original offence report to the prison and probation service. The information associated with a given case will be added to and refined as new information relating to the offence emerges at each agency involved in the justice system process.

Figure 2: Proposed lists of crime information relating to assault in STUK (Structured information about crime)

Section of legislation: Penal Code, Chapter 3, Paragraph 5					
Label: Assault					
SFS 1962:700					
Modus	Crime tools	Circumstances	Physical location	Relation	Effect
Hit/kick	Automatic weapon	Gang	Victim's home	Husband/wife partner	Bodily injury
Drown	Handheld firearm (pistol/revolver)	Religious and Political motive	Suspect's home	Former husband/wife/partner	
Shoot	Other gun	Entertainment event	Other home	Child	
Stab, cut, slash	Axe	Demonstration	Premises Linked to home	Parent	
Strangle/suffocate	Knife		Victim's workplace	Other relative	
Poison	Other weapon/sharp object		Publictransport	Other acquaintance	
Infect	Rope/cord		Street/road	Non-acquaintance	
Run over	Chemical/biological substance		Park/green area		
Assault in some other physical manner	Vehicle		School/nursery		
			Sporting/outdoor activities premises		
			Healthcare premises		
			Shopping centre/mall		
			Shop/petrol station		
			Prison service institution		

The STUK model affects several large agencies working with extensive and complex case management systems. The implementation of STUK will therefore take a considerable amount of time. Legal issues relating to the communication of sensitive information also have to be resolved. The assessment at present is that STUK will not be ready for use until 2012 at the earliest.

Statistical products in development

Two new statistical products that are currently under development are the *restraining order statistics* and statistics measuring the *efficiency* of police and prosecutors. Amongst other things, the restraining order (according to the law of prohibition of visiting) statistics will present information on the number of restraining orders that are applied for, and the number that are actually issued; the length of the restraining orders issued; different types of restraining order and the age and sex of both applicants and of those who constitute the focus of the applications. The intention is that the statistics relating to the efficiency of police and prosecutors will measure this in terms of the decisions taken and the time taken to process cases. The ambition is to use these variables to produce applicable measures of how efficiently resources are used, by offence type and region.

Annex: How to find the Swedish crime statistics

All statistics can be found at the National Council for Crime Prevention website (<http://www.bra.se/>). A lot of information is available in English.

Crime statistics

This area covers statistics relating to *reported offences*, *cleared offences*, and *suspected offenders*. The crime statistics illuminate the flow of crimes through the section of the justice system dealt with by the police and other crime investigatory agencies and by public prosecutors. Preliminary statistics relating to reported offences are also published on a monthly basis, and preliminary statistics relating to cleared offences are published every six months.

On the Swedish pages:

Reported offences [Brå - Brottsförebyggande rådet - Anmällda brott](#)

Cleared offences [Brå - Brottsförebyggande rådet - Uppklarade brott](#)

Suspected offenders [Brå - Brottsförebyggande rådet - Misstänkta personer](#)

On the English pages:

Reported offences [Brå - Brottsförebyggande rådet - Reported offences](#)

Cleared offences Brå - Brottsförebyggande rådet - Cleared-up offences

Suspected offenders Brå - Brottsförebyggande rådet - Persons suspected of offences

Conviction statistics

The statistics relating to convicted offenders illuminate the section of the justice system process dealt with by the courts, and to some extent also by public prosecutors. The statistics are based on court convictions from the district courts and on prosecutors' fines and waivers of prosecution (both of which are forms of conviction that require an acknowledgement of guilt on the part of the offender) which are issued by public prosecutors. More detailed statistics are also produced in relation to persons convicted of drug offences.

On the Swedish pages:

Convicted offenders Brå - Brottsförebyggande rådet - Personer lagförda (dömda m m) för brott

Convicted offenders, drug offences Brå - Brottsförebyggande rådet - Personer lagförda (dömda m m) för narkotikabrott

On the English pages:

Convicted offenders Brå - Brottsförebyggande rådet - Persons found guilty of offences

Prison and probation service statistics

These statistics present data on persons admitted to prison service institutions, persons currently under supervision within probation service programmes and persons admitted to remand centres. The prison and probation statistics are produced by the Prison and Probation Administration but are included in the annual publication of the official crime statistics.

On the Swedish pages:

Prison and Probation Service Brå - Brottsförebyggande rådet - Kriminalvård

On the English pages:

Prison and Probation Service Brå - Brottsförebyggande rådet - The Prison and Probation Service

Prison and Probation Service Statistics can also be found at "Kriminalvårdens" website English - Kriminalvården

Recidivism statistics

These statistics present information on reoffending within a one and three year period respectively from the date of an initial conviction.

On the Swedish pages:

Recidivism [Brå - Brottsförebyggande rådet - Återfall i brott](#)

On the English pages:

Recidivism [Brå - Brottsförebyggande rådet - Recidivism](#)

Hate crime statistics

These statistics present the number of police offence reports with xenophobic, Islamophobic, anti-Semitic and homophobic motives. The hate crime statistics are published annually and the second hate crime report will be published in 2008. The hate crime statistics are based on a manual coding of the information contained in the offence descriptions contained in police reports.

On the Swedish pages:

Hate Crime [Brå - Brottsförebyggande rådet - Anmälda hatbrott](#)

On the English pages:

Hate Crime [Brå - Brottsförebyggande rådet - Search result](#)

School Survey on Crime

This is a nationally representative self-report study that has been conducted every second year between 1995 and 2005. In the future the survey will be conducted every third year, beginning in 2008. The survey is based on a sample of students in their final year of compulsory education (year nine). The students answer questions relating to amongst other things their own involvement in and exposure to crime.

On the Swedish pages:

The School Survey on Crime [Brå - Brottsförebyggande rådet - Ungdomar och brott åren 1995–2005](#)

The School Survey on Crime [Brå - Brottsförebyggande rådet - Ungdomar och brott i Sveriges län 1995-2005](#)

The Swedish Crime Survey

The *Swedish Crime Survey* is an annual, national survey that has been conducted twice since 2006. The Swedish Crime Survey is a comprehensive survey and covers the areas of exposure to crime, feelings of insecurity and contacts with and levels of confidence in the justice system. The survey is based on a sample of 20,000 individuals aged between 16 and 79 years.

On the Swedish pages:

The Swedish Crime Survey [Brå - Brottsförebyggande rådet - Startside](#)

On the English pages:

The Swedish Crime Survey [Brå - Brottsförebyggande rådet - The Swedish Crime Survey 2007](#)

[Brå - Brottsförebyggande rådet - The Swedish Crime Survey 2006](#)

More information about The National Council for Crime Prevention and the statistics can be found at the website.

On the Swedish pages: *[Brå - Brottsförebyggande rådet - Startside](#)*

On the English pages: *[Brå - Brottsförebyggande rådet - Welcome to Brå – the Swedish National Council for Crime Prevention](#)*

Die Verknüpfung von Polizei- und Justizdaten in der Schweiz

Daniel Fink

Zusammenfassung

Das heutige kriminalstatistische System der Schweiz ist Ende der 1970er Jahre konzipiert worden. Das Ziel des neuen Systems war es, neben der Modernisierung der Urteilsstatistik und der Wiederaufnahme einer Vollzugsstatistik, die Durchführung von Rückfallanalysen möglich zu machen. Der modulartige Aufbau der dafür notwendigen Datenbank, der Einsatz eines Identifikatoren in beiden Statistiken, die Standardisierung der Nomenklaturen wirkten sich positiv für die Neukonzeption der polizeilichen Kriminalstatistik aus, die 2009 umgesetzt sein wird. Dadurch, dass die Fall-, die Urteils- beziehungsweise die Vollzugsdaten alle systematisch am identisch ausgestalteten Personenidentifikatoren festgemacht werden, können diese statistischen Informationen zusammenhängend, institutionen- oder zeitübergreifend, ausgewertet werden.

In der Schweiz gehörten viele Kantone zu den ersten europäischen Staaten, welche Kriminalstatistiken im weiten Sinne des Wortes kurz nach 1800 einführen. Auf Bundesebene dagegen wurde die gesamtschweizerische Gefängnisstatistik erst im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts aufgenommen. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts wurde dann endlich eine nationale Justizstatistik erstellt. Diese verzögerte Aufnahme von Datenerhebungen auf Bundesebene hat dazu geführt, dass bei der Neukonzeption des kriminalstatistischen Systems in den frühen 1970er Jahren wichtige Neuerungen technischer Art (Computer) und sowie Forderungen aus der Kriminologie (z. B. umfassende Straftatenerfassung) in der Ausgestaltung der Erhebungen und der Funktionsweise der Statistiken berücksichtigt werden konnten. Im Folgenden werden erstens diese eben skizzierten Voraussetzungen der Umsetzung des kriminalstatistischen Systems des Bundes kurz zur Darstellung kommen, bevor im zweiten Teil die Grundlagen des heutigen Systems der gesamten Kriminalstatistik erläutert werden. Im Hinblick auf die abschließende Behandlung des Vorgehens zur Verknüpfung von Polizei- und Justizdaten soll zuvor im dritten Teil die Funktionsweise des Identifikatoren besprochen werden.

1. Die Voraussetzungen der Entwicklung des kriminalstatistischen Systems der Schweiz

Der stark föderalistische Aufbau des schweizerischen Staates, insbesondere in den Bereichen Polizei, Justiz und Freiheitsentzug, führte dazu, dass, verglichen mit dem Ausland, Erhebungen des Bundesstaates im Bereich der Kriminalstatistik wohl früh versucht, in der Realität jedoch erst sehr spät umgesetzt wurden. So wurden die Statistiken des Freiheitsentzugs in den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts und die Justizstatistiken Mitte des 20. Jahrhunderts aufgenommen, wobei die Statistiken des Freiheitsentzugs wieder aufgegeben wurden. Erst ab 1982 endlich wird auf Bundesebene eine polizeiliche Kriminalstatistik erstellt, nämlich eine minimale, auf monatliche Meldungen der Polizeibehörden der Kantone abgestützte Aggregatdatenstatistik.

Bereits kurz nach 1850 wurde auf nationaler Ebene versucht, mittels verschiedener Quellen, z. B. mit den Rechenschaftsberichten der Justiz oder der Gefängnisse, die wichtigsten Kennzahlen zur Anwendung des Strafrechts in den Kantonen zu ermitteln. Aufgrund der unterschiedlich ausgestalteten kantonalen Strafrechte – das schweizerische Strafgesetzbuch wurde erst 1942 eingeführt –, der unterschiedlichen Strafprozessordnungen – die schweizerische Strafprozessordnung soll 2010 eingeführt werden – und der vielfältigsten Berichterstattungen zur Aktivität von Justizbehörden bzw. Gefängnisverwaltungen gingen diese Versuche erfolglos aus. Zudem wusste man sich auf Grund des Fehlens eines einheitlichen Strafgesetzbuches hinsichtlich des Aufbaus einer Straftatennomenklatur nicht zu helfen.

Zwischen 1942 und 1973 endlich wurde die Justizstatistik als jährliche Urteilsauszählung manuell erstellt und nach demographischen und justiziellen Merkmalen (Hauptstraftat und Sanktionen) veröffentlicht. Ab 1974 wird die Urteilsstatistik elektronisch erfasst und jährlich nach denselben Kriterien veröffentlicht. Die beschränkten Möglichkeiten der Datenverarbeitung wie auch das jahresbezogene Vorgehen bei der Datenauswertung führten dazu, dass man bei der Umstellung der Justizstatistik von manueller zur elektronischen Datenbearbeitung noch keine Personen-Identifikatoren einzusetzen gedachte. Als wesentlicher Fortschritt wurde jedoch die Umstellung von der Auszählung einer Hauptstraftat zur Auswertung aller Straftaten in einem Urteil angesehen.

In den Jahren 1971 und 1974 wurden verschiedene Lockerungen im Sanktionenrecht – insbesondere die ambulante Maßnahme mit Strafaufschub – und im Strafvollzug – die Halbgefängenschaft und Halbfreiheit – eingeführt. Das für die Revision verantwortliche Justizdepartement hielt eine Evaluation der Effizienz dieser Maßnahmen für notwendig, welche nur dank Rückfalluntersuchungen vorgenommen werden konnte. Ab 1974 wurde deshalb vom Bundes-

amt für Statistik eine Konzeption für ein Gefängnis- und Rückfall-Informationssystem, das GRIS, erarbeitet. Dieses bestand in einem neu konzipierten System von Datenerhebung, -haltung und -auswertung für die Einheiten Personen, Urteile sowie den Vollzug von Strafen und Maßnahmen. Auf Grund eines Bundesratsbeschlusses wurde das neu konzipierte System ab 1979 umgesetzt. Die erneut aufgenommene Strafvollzugsstatistik wurde 1982 in Betrieb genommen; das Modul zur Strafurteilsstatistik wurde ab 1984 eingesetzt.

Für die Ausgestaltung des neuen kriminalstatistischen Systems der Schweiz waren anfangs der 1980er Jahre verschiedene Prinzipien grundlegend: zuerst die institutionelle Ausrichtung (prozessproduzierte Daten), und damit eine Datenerhebung zur Beschreibung und Analyse von Verläufen und Bewegungen sowie die Durchführung dieser Datenerhebungen als ständige Vollerhebungen; technisch gesehen bedeutete dies den Aufbau einer relationalen Datenbank, einen jederzeit ausweitbaren, modulartigen Aufbau, die miteinander verbundene Erfassung von Personendaten und Ereignissen (Urteile, Vollzüge, später dann auch polizeiliche Registrierung oder Verfahrensdaten) und deshalb den Einsatz von Personen-Identifikatoren, die Einpflege von standardisierten Nomenklaturen, sowie, letztlich, den Ausbau der demographischen und justiziellen Merkmale.

Zu diesem Zeitpunkt war die Aufnahme einer nationalen polizeilichen Kriminalstatistik aktuell geworden – angesichts der oben beschriebenen Aufgaben war deren Umsetzung durch das Bundesamt für Statistik ressourcenmässig jedoch nicht zu bewältigen. Es wurde deshalb das Bundesamt für Polizei damit beauftragt, eine nationale PKS einzuführen. Es beschränkte sich ab 1982 darauf, kantonale unterschiedlich erhobene Daten zusammenzustellen, wobei von einer Vereinheitlichung von Erfassungsregeln, Zählweisen oder Auswertungsprinzipien abgesehen wurde. Es erstaunt denn auch nicht, dass diese Statistik während zwei Jahrzehnten einer regelmässigen Kritik durch Strafrechtslehrer, Kriminologen und Statistiker, neben weiteren Kreisen, unterzogen wurde. In Lehre und Forschung wich man deshalb meist auf die kantonale polizeiliche Kriminalstatistik des Kantons Zürich ab, wo festgelegte Erfassungsregeln, kohärente Zählweisen und nachvollziehbare Auswertungsprinzipien bestanden. Die seit 1982 gesammelten gesamtschweizerischen Daten können wohl für die Ermittlung von Langzeittrends in einzelnen Straftatenbereichen genutzt werden – sie erlauben dagegen auf Grund problematischer Erfassung von Tatverdächtigenzahlen keine Beurteilung der Entwicklungen in diesem hochpolitisierten Bereich, so zur Ausländerkriminalität oder den Jugendlichen als Straftäter.

2. Ausgestaltung von Erhebungen, Datenbanken und Statistiken

Die aufgeführten Prinzipien, die bis auf weiteres auch die Arbeiten des Bundesamtes für Statistik leiten, sollen im Folgenden kurz der Reihe nach behandelt werden.

Während die institutionelle Ausrichtung keiner längeren Ausführungen bedarf, da sie grundsätzlich allen kriminalstatistischen Systemen gemeinsam ist, sei darauf hingewiesen, dass das Bundesamt für Statistik in den 1970er Jahren davon ausging, dass alle „Verläufe und Bewegungen innerhalb der betreffenden Institutionen nachzuzeichnen seien. Sämtliche Ereignisse und Entscheide, die das Verbleiben in bzw. das Ausscheiden aus einer institutionellen Karriere bestimmen, müssen dokumentiert werden, und zwar so, dass sie einem Individuum zugeordnet werden können“.¹

Aus erhebungsökonomischen Gründen beschränkte man sich allerdings 1980 auf die Erfassung der Entscheide für Erwachsene (Verurteilungen sowie nachträgliche Entscheide oder Urteilsänderungen²) und Bewegungen von Personen im Straf- und Massnahmenvollzug (Eintritte/Austritte in den Erwachsenenanstalten) und auf die Merkmale der betroffenen Personen. Zu letzteren gehörte auch ein eindeutiger Personen-Identifikator der Verurteilten bzw. der Insassen, welcher im nächsten Teil besprochen wird. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass alle Nomenklaturen – Institutionencodes, Staatenschlüssel, Strafatennomenklatur, Sanktionencodes – informatiktechnisch durchstrukturiert wurden, was sich 20 Jahre später positiv für die Vollautomatisierung des Strafregisters auswirkte, wurde dieses doch in dieser Hinsicht nach gleichen Prinzipien ausgestaltet.

Der Datenfluss war seit 1942 dergestalt organisiert, dass die Informationen zu den von kantonalen Gerichten gefassten Verurteilungen direkt als Kopie der Urteilsauszüge der kantonalen Register an das Zentralstrafregister des Bundes und als weitere Kopie an das Bundesamt für Statistik gelangten. Die statistische Datenbank des Bundes stellte somit eine Kopie aller Einträge von rechtskräftigen Entscheiden (Verurteilungen, Urteilsänderungen) in das Strafregister dar. Das bedeutete allerdings gleichzeitig, dass auch alle Korrekturen, alle Änderungen wie auch Todesfälle – gerade im Hinblick auf Rückfalluntersu-

1 C. Besozzi, Amtliche Datensammlungen in der Strafrechtspflege: die Situation in der Schweiz. In J.-M. Jehle (Hrsg.), Datensammlungen und Akten in der Strafrechtspflege. Wiesbaden 1989: KrimZ, S. 109 (118).

2 Das sind so genannte Zusatzurteile (Aburteilung von zusätzlich begangenen Straftaten, die jedoch die Sanktion eines ersten Urteils nicht ändern), Urteilsänderungen z. B. bei Abbruch einer Massnahme oder Änderung einer Massnahme (von ambulanter mit Strafaufschub zu stationärer) oder Entscheide über den Verricht des Vollzugs einer ursprünglich ausgesprochenen Freiheitsstrafe bei erfolgreich abgeschlossener ambulanter Massnahme.

chungen – zu verarbeiten waren. Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass bis zum Eintrag eines rechtskräftig gewordenen Urteils zwischen einigen Monaten und mehreren Jahren vergehen können. So kann ein im Jahre 2005 erstinstanzlich gefälltes Urteil infolge von Rekursen sehr wohl erst 2008 rechtskräftig und im Strafregister eingetragen werden. Wie die Erfahrung lehrte, ist dies insbesondere bei schwereren Delikten der Fall. Das Bundesamt für Statistik trug diesem Umstand Rechnung, indem es jeweils mindestens zwei, zeitlich verschobene Abzüge des Datenbestandes erstellte; dadurch ging jedoch ein meist kleiner Teil von Urteilen, insbesondere bei schweren Delikten, verloren. Wurden in den 1980er und 1990er Jahren normalerweise zwei Abzüge durchgeführt und keine weiteren Korrekturen berücksichtigt, ging das Amt seit 2000 dazu über, die fortlaufenden Korrekturen in die jeweiligen Jahresauswertungs-Datensätze zu übernehmen und die Tabellen mit dem Stand der Datenbank zu versehen.

Die Datenerhebung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs bezog sich auf die den Justiz- und Polizeibehörden der Kantone unterstellten Einrichtungen für Erwachsene. Letztere haben jeden Eintritt und Austritt eines Insassen direkt mittels Formularen bzw. mittels Datenauszug aus dem Insassenverwaltungssystem an das Bundesamt für Statistik zu melden. Dies verlangt eine regelmässige Aktualisierung der Code- bzw. Codewertesysteme zwischen Amt und den Meldestellen wie auch einen permanenten Dialog mit den Softwareprovidern für Insassenverwaltungssysteme, da jede Änderung in einem System Implikationen für das Bundesamt für Statistik hat. Die übermittelten Daten werden mittels Importskripten in die Datenbank des Amtes eingelesen; fehlerhafte bzw. mangelhaft ausgefüllte Formulare oder Personenrecords werden ausgesondert und führen zu Nacharbeiten bzw. zu Nachfragen beim Datenlieferanten. Da die Daten mit einem Personen-Identifikatoren ausgestattet sind, konnten systematische Kontrollen zwischen Aussprachen von unbedingten Freiheitsstrafen beziehungsweise von Widerrufen von bedingten Strafen mit den entsprechenden Vollzügen vorgenommen werden; umgekehrt ermöglicht die Meldung der Durchführung eines Vollzuges mit Grundangaben zum Urteil die Verlinkung der Vollzugsdaten mit den Justizdaten; fehlen letztere, kann nach diesen Urteilsmeldungen gesucht und diese Daten meist nachverarbeitet werden.

Dieses Prinzip der überlappenden Erhebungen konnte in weiteren Gebieten angewandt werden. So wurde die einmal jährlich durchgeführte Stichtagserhebung im Freiheitsentzug derart entwickelt, dass die gewonnenen Vollzugsdaten pro Einrichtung mit denjenigen der laufenden, ganzjährig durchgeführten Statistik des Strafvollzugs abgeglichen werden können. Effektive oder gerechnete Stichtagsergebnisse oder Jahreszahlen zu Eintritten und Aufent-

haltstagen können nach statistischen Gütekriterien untersucht werden; nachträgliche Korrekturen werden möglich. Die Qualitätskontrolle ändert sich von einer einmaligen Kontrolle zu einer ständigen, fortschreitenden Verwaltungsaufgabe.

Die 1980 aufgebaute Datenbank hatte einen hierarchisch-relationalen Aufbau und bestand aus drei Datengefässen für die Einheiten Personen, Urteile und Aufenthalte, die ihrerseits mit einem Codeverwaltungssystem verbunden waren. Ende der 1990er Jahre wurden auch die Jugendstrafurteile verarbeitet, wobei diese nicht gesondert, sondern im Datengefäss Urteile gespeichert werden. Dies ermöglicht die Datenhaltung von Jugend- und Erwachsenenurteilen in einem Datensystem, was Zusatzarbeiten für Rückfalluntersuchungen unnötig macht. Im Datengefäss Aufenthalte wurden in den 1990er Jahren die Daten zu den neuen Vollzugsformen von unbedingten Freiheitsstrafen wie gemeinnützige Arbeit und elektronisch überwachte Vollzüge, so genanntes Electronic Monitoring, eingepflegt. Schliesslich arbeitet das Bundesamt für Statistik seit 2005 aktiv an der Integration der polizeilichen Kriminalstatistik in dieses System. Während in naher Zukunft neu eine Datensammlung zum Vollzug von Jugendstrafen eingeführt werden soll, wäre es längerfristig auch möglich, nach gleichen Prinzipien ein Modul zur Verarbeitung der Strafverfahren umzusetzen – zur Zeit fehlt es leider an den nötigen Ressourcen.

Die Datenbank enthält also folgende Dateien:

1. die Personendatei: in dieser Datei werden die Personen-Identifikatoren sowie weitere personenbezogene bzw. demographisch relevante Merkmale gespeichert;
2. die Urteilsdatei: diese umfasst sämtliche Informationen zu den strafrechtlich relevanten Entscheiden (Straftaten, Straftat und -maß, Widerruf, usw.)
3. die Datei der Aufenthalte: hier werden die Merkmale der Insassenbewegungen (Eintritte, Austritte, Situation vor dem Einweisung, Entlassungsform, usw.) festgehalten.
4. Die Verbindungen zwischen Urteilsdatei und Datei der Aufenthalte werden ebenfalls gespeichert.

Bevor die Frage der Verknüpfung der Polizeidaten mit den Justizdaten behandelt werden kann, soll im Folgenden das zentrale Bindeglied der Dateien des schweizerischen kriminalstatistischen Systems angesprochen werden, nämlich der Einsatz des Identifikatoren.



Erhebungen und Statistiken der Sektion Kriminalität und Strafrecht, Organisation der Datenbanken

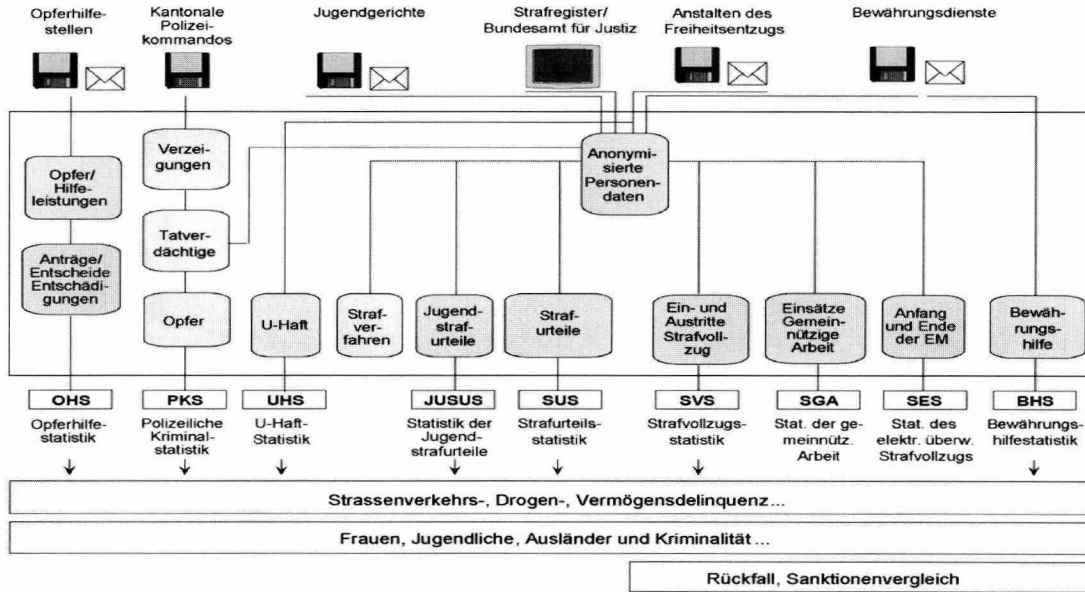


Schaubild zur schweizerischen Kriminalstatistik: Aufgeführt sind der Datenfluss, der grösstenteils nur noch datenmässig erfolgt, teilweise jedoch noch per Formular. Dargestellt sind weiter die Verknüpfungen zwischen einzelnen Erhebungseinheiten und deren Zusammenhänge mit weiteren Datensätzen. Neben den einzelnen bereichsbezogenen Auswertungen können anschliessend strafrechtsthematische oder gruppenbezogene Bearbeitungen der Daten ausgeführt werden.

3. Ausgestaltung und Funktionsweise des Identifikatoren

Die drei zentralen Dateien sind über einen Identifikationscode der Personen miteinander verbunden, wobei die Personenidentifikatoren die Rolle eines primären oder Hauptidentifikatoren spielen, werden doch alle weiteren Daten an die Person angeknüpft.

Der primäre Identifikationscode – d. h. derjenige zur Person des Verurteilten, des Insassen usw. – wird auf Grund eines regelgebildeten Namenskürzels, des Geschlechtscodes und des Geburtsdatums gebildet. Bei Bedarf können weitere identifizierende Elemente eingesetzt werden, nämlich der Geburtsort – zur Verbesserung der diskriminierenden Funktion des Identifikatoren Geburtskanton bei Schweizern, Geburtsland bei Ausländern – und die Staatszugehörigkeit, die allerdings, erneut zur Erhöhung der diskriminierenden Funktion, bei Schweizern und Ausländern ebenfalls unterschiedlich ausgestaltet wird: bei Schweizern handelt es sich um den sogenannten Heimatkanton und bei Ausländern um die Staatszugehörigkeit. Mit Ausnahme des Namens- und Vornamenskürzels werden alle anderen Merkmale ebenfalls als Variablen bzw. zur Bildung von abgeleiteten Variablen benutzt. Dabei muss man noch darauf hinweisen, dass auch die Angaben zu Heimatkanton (man kann deren mehrere haben) und zur Nationalität nachträglich verändert werden können (z. B. im Falle von Einbürgerungen, Veränderung der Staatenbezeichnungen), wobei auch hier gewisse Regeln zur Anwendung kommen (schweizerische Staatsbürgerschaft kommt immer vor ausländischer).

Der Namenskürzel wird aus den ersten drei Buchstaben des Namens, präziser des Geborenennamens, und den ersten zwei Buchstaben des offiziell ersten Vornamens gebildet. Dank der Regel des Geborenennamens, der auch im Strafregister angewandt wird, werden Namensänderungen bei Heirat von Frauen und neuerdings auch von Männern abgefangen. Gleichzeitig kommt eine gewisse Zahl von Schreibregeln zur Reduktion der Zahl von „Zwillingen“ bei häufig vorkommenden Namen zur Anwendung. Dabei geht es um die Ausschaltung von SCH, PH, Umlauten, Partikeln, neben anderen Besonderheiten.

Mit der Revision der Volkszählung wurde in der Schweiz Ende der 1990er Jahre geplant, einen speziellen Personenidentifikator für die Statistik – eine Personenidentifikationsnummer – zu schaffen. Dieser hätte zur weiteren Verbesserung der Qualität der Eineindeutigkeit von Identifikatoren auch im Bereich der Kriminalstatistik wertvolle Dienste leisten können, obwohl er den bisher benutzten hätte ersetzen können. Nachdem jedoch ein einheitlicher bundesweit einzusetzender PIN zu statistischen Zwecken aus Datenschutzgründen anfangs 2000 abgelehnt wurde, wurde kurz darauf auch ein sektorieller, nach Bereichen getrennt zu verwendender PIN – Einwohnerregister, Ge-

sundheits- und Bildungsregister – verworfen. Das Bundesamt für Statistik muss sich heute damit begnügen, die für den Sozialhilfebereich geschaffene Nummer (Sozialversicherungsnummer) für zentrale Statistikbereiche – sprich Bevölkerungs- und Sozialhilfestatistiken, u. a. – zu übernehmen. Da jedoch im Kriminalbereich auch Falschidentitäten und Identitäten von Ausländern ohne Wohnsitz bzw. ohne Arbeitsstelle (und damit ohne Sozialhilfenummer) verarbeitet werden müssen, hätte ein gesondertes bzw. zusätzliches Identifikationssystem eingesetzt werden müssen. So bleibt der oben beschriebene Personenidentifikator bis auf Weiteres zentrales Verbindungselement der verschiedenen Statistiken.

Während bisher der Personen-Zahlenschlüssel des Strafregisters bis 2000 nicht verwendet wurde, kann seit der Vollautomatisierung des Strafregisters der jeder eingetragenen Person zugewiesene eindeutige Schlüssel im Rahmen der Justizstatistiken übernommen werden. Das Bundesamt für Statistik geht dabei davon aus, dass auf Grund der dem Strafregister eigenen Funktionsweise und Nutzung eine hohe Verlässlichkeit der Eintragungen und der Datenqualität gegeben ist. Bisher wurden allerdings weder Verlässlichkeit noch Datenqualität empirisch überprüft.

Differenzen zwischen bereits vorhandenen und neu einzulesenden Personendaten führen zu sogenannten Bad-Files und zur manuellen Überprüfung von möglicherweise identischen Identitäten. Die Datenbank bietet hier Überprüfungsmodule an, die es erlauben, die möglichen identischen Identitäten zu visualisieren, wobei auch weitere Informationen zur justiziellen oder vollzugs-technischen Karriere der einzulesenden Personendaten zur Beurteilung beigezogen werden können. Gleichzeitig gilt die Faustregel einer eher konservativen Zuweisung, d. h. es werden bei Auswertungen zum Rückfall eher weniger falsch-positive als falsch-negative zu erwarten sein.

Seit 2004 ist die Datenübernahme aus dem Strafregister vollständig automatisiert worden; damit wurden auch das Einlesen und die Zuweisung der Identifikatoren automatisiert, wobei ein Algorithmus die Zuweisung übernimmt und nur noch Zweifelsfälle aussondert. Diese Zweifelsfälle werden manuell nachkontrolliert. Während die Angaben zur Personenidentifikation aus dem Strafregister für die Datenerfassung zu Kontrollzwecken unkodiert zur Verfügung stehen, werden die Identifikatoren in den anderen Erhebungen mittels des Algorithmus bereits zum Zeitpunkt der Extraktbildung vor Ort in den Datenbanken der Gefängnisse, der Jugendanwaltschaften oder Bewährungsdienste gebildet und dann vom BFS übernommen.

Die Datenerfassung und -haltung geschieht in der sogenannten Produktionsdatenbank. In der Auswertungsdatenbank, welche den wissenschaftlichen Mitarbeitenden für die Aufbereitung von Daten und die Durchführung von Studien

zur Verfügung steht, sind den verurteilten Personen nur noch Zahlenidentifikatoren zugeordnet.

4. Der Aufbau der polizeilichen Kriminalstatistik und die Verbindung von Polizei- und Justizdaten

In der Schweiz existiert die gesamtschweizerische polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) als minimale, auf Ebene der Polizeibehörden aufgebaute Aggregatstatistik erst seit 1982. Sie soll ab 2010 durch eine fall- und personenbezogene Datenerhebung abgelöst werden. Neben der Erfassung von Fall- und Straftatendaten werden detaillierte Opfer- und Tatverdächtigen-Daten erhoben, die jeweils vollumfänglich mit den Fall- und Straftatendaten verbunden sind. Im Gegensatz zu den Justiz- und Vollzugsstatistiken, die zusammen in einem Informationssystem gespeichert werden, wurde entschieden, für die PKS ein separates Informationssystem aufzubauen. Die Erfassung der Personendaten zu Tatverdächtigen und Opfern wie auch das grundlegende Schema des Datensatzaufbaus wurde jedoch derjenigen der Justiz- und Vollzugsstatistiken nachgebildet. Die Integration der Kantone erfolgt seit 2006 stufenweise: zurzeit – Mitte 2008 – sind 18 der 26 Kantone in die PKS eingebunden; bis Anfang nächsten Jahres sollen die weiteren 8 Kantone aufgenommen worden sein. Die erste Vollerhebung findet für das Erhebungsjahr 2009 statt.

Die Daten der kantonalen Behörden sowie der beiden Polizeibehörden des Bundes (Bundeskriminalpolizei, Grenzwachtkorps) werden neu nach einheitlichen Erhebungsprinzipien, Erfassungsregeln und Zählweisen erfasst, womit die erhebungstechnischen Defizite der Aggregatstatistik beseitigen werden sollen. Neben der Einführung von einheitlichen Erfassungsregeln und einer einheitlichen Veröffentlichungspolitik von Bund und Kantonen sollen die Tatverdächtigen-Daten auf nationaler Ebene abgeglichen werden und somit eine Echtzählung der Tatverdächtigen und der Opfer entwickelt werden. Dies hat auch dazu geführt, dass die gesamte Datensammlung, -haltung und -auswertung von den Polizeibehörden ins Bundesamt für Statistik verlagert wurde und das Bundesamt für Statistik in Zukunft für die Gesamtheit der kantonalen und Bundes-Statistiken im Polizeibereich zuständig ist.

In der neuen personenbezogenen PKS werden Tatverdächtige in jedem Fall, in dem sie der Begehung mindestens einer Straftat verdächtigt werden, erfasst und können je nach Fragestellung auf Fall- oder Straftatenebene, mit Bezug zu den kriminalistisch-kriminologischen Merkmalen, oder nach diversen demographischen Kriterien ausgewertet werden.

Im Gegensatz zum Strafregister, in dem ein detailreiches Personenregister geführt wird, gibt es im Bereich der Polizei noch kein nationales Tatverdächti-

genregister, das es erlauben würde, die ersterfassten Daten vor der Übermittlung ans BFS hinsichtlich Verlässlichkeit der Erfassung auf polizeilicher Ebene abzugleichen. Ein so genannter nationaler Polizeiindex, in dem auf Bundesebene Tatverdächtigen-Identitäten für die Dauer von Ermittlungsverfahren gespeichert werden, ist zwar im Aufbau, aber noch nicht einsatzfähig. Ab 2009 wird also die Überprüfung der Identitäten im BFS durchgeführt werden müssen, dies in geographischer (über alle Kantone) und zeitlicher Hinsicht (Vorregistrierungen); eine Personen-Identifikation, die aus verschiedenen Kantonen gemeldet wird, muss hinsichtlich Identitätseinheit im BFS überprüft werden und allenfalls zusammengeführt werden. Dasselbe gilt in zeitlicher Hinsicht; es muss kontrolliert werden, ob die Personenidentifikation in einem Jahr, oder über Jahre hinweg, mit einer bereits bestehenden Identifikation übereinstimmt. Auch hier gilt, dass je nach Fragestellung die Tatverdächtigen auf Fall-, Straftaten- oder Gesetzesebene, nach Vorgehensweisen, beziehungsweise nach Häufigkeit des Auftretens in den Kantonen oder in der Schweiz ausgewertet werden kann.

Was den Aufbau und die Funktionsweise des Identifikatoren anbelangt, so ist er identisch mit den gemachten Ausführungen zum Identifikatoren in den Justiz- und Vollzugsstatistiken.

Zum Schluss dieser Ausführungen zur polizeilichen Kriminalstatistik muss noch angemerkt werden, dass die Daten in der Produktions- und Auswertungsdatenbank ständig fortgeschrieben werden und nur die Auszüge, welche für die Jahresauswertung verwendet werden, jeweils „eingefroren“ gespeichert werden. Dies führt zu ganz neuen Möglichkeiten der Auswertungen zu Aufklärung und zu Häufigkeiten der Registrierung von Tatverdächtigen oder Opfern im Zeitverlauf.

Die Vorgehensweise bei der Verbindung von Polizei- und Justizdaten besteht nun in der Herstellung von zwei Auszügen, je eine aus der Polizeidatenbank und der Justizdatenbank, und der Durchführung eines Abgleich der Personenidentifikatoren. Da seit längerem Abgleiche im Zusammenhang mit Sonderstudien zur Ausländerdelinquenz vorgenommen werden, zeigt sich, dass Abgleiche zeit- und arbeitsaufwändig sind. Werden in einer ersten Phase mittels deterministischem und probabilistischem Abgleich eine grössere Anzahl von Fällen erledigt, bleiben jedoch Identifikatoren in mindestens 10 % Umfang übrig, die manuell bearbeitet werden müssen. Zwei Vorgehensweisen können ins Auge gefasst werden: die Durchführung von einmaligen Abgleichen zum Bedarfs-Zeitpunkt, d. h. zur Durchführung von Spezialanalysen. Ein anderes Vorgehen könnte jedoch in einem permanenten Abgleich im Folgejahr bestehen, so dass alle Verurteilten-Identifikatoren jeweils mit vorhandenen Tatverdächtigen-Daten abgeglichen werden und zu einem neuen Gesamtfile mit al-

len vorhandenen Daten zusammengestellt werden. Die verzögerte Aburteilung führt dann zugleich dazu, dass die Anzahl der abzugleichenden Identifikatoren aus der PKS ständig steigt. Die Wahl der Vorgehensweise wird jedoch von der Beantwortung der Frage nach den vordringlichen Analysefeldern abhängen.

5. Schlussbemerkung

Das Bundesamt für Statistik hat in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, Daten nach den verschiedenen Institutionen rechtzeitig aktualisiert auf dem Internet anzubieten. Auch wurden sie zunehmend mit Metadaten versehen, Erhebungsweisen und Auswertungsregeln detailliert beschrieben. Das Amt hat weiter damit begonnen, verschiedene bereichsübergreifende Datensätze aufzuarbeiten und Studien dazu zu veröffentlichen. Seit neuestem ist es damit beschäftigt, alle seit 1890 vorliegenden Publikationen des Bundesamtes für Statistik als gescannte Publikationen und als Zeitreihenstudien mit Meta-Datenbeschreibungen zum Herunterladen aufzuschalten. Es ist an der Zeit, weitere Fortschritte in der statistisch gestützten Gesamtdarstellung der strafrechtlichen Sozialkontrolle der Schweiz zu machen. Dabei gilt das besondere Augenmerk der Identifikation von Eigenheiten des schweizerischen Systems von Polizei, Justiz und Gefängnis und deren möglichen und wahrscheinlichen Entwicklungen. Dies insbesondere auch angesichts der grossen Revision des Sanktionenrechts, das am 1. Januar 2007 in Kraft trat. In der Bearbeitung dieser Gesamtdarstellungen wird dem Abgleich zwischen PKS- und Urteilsdaten eine grössere Bedeutung zukommen.

Anhang: Wichtigste Datensammlungen und Zeitreihen aus dem Bereich Kriminalität und Strafrecht

Ab 2009 werden sowohl im Polizei- wie im Justiz- und im Vollzugsbereich die wichtigsten Daten personenbezogen erhoben, so dass ab 2010 die zentralen Kennzahlen zum Aufkommen von Straftaten und zu ihrer Verfolgung sowie zur Aburteilung von Tätern zur Verfügung stehen werden. Erstmals ab 2009 werden umfangreiche Datensätze zur Entwicklung von Rückfall seit 1984 in den Bereichen Justiz und Vollzug vorliegen. Nachfolgend aufgeführte Tabelle enthält Hinweise auf die in der Schweiz durchgeführten bzw. regelmässig erfassten Bereiche zu Kriminalität und zur Anwendung von Strafrecht.

Dunkelfeld, Kriminalität und Strafverfolgungsinstanzen	Statistischer Ausweis (wo nicht anders spezifiziert, Statistiken des BFS)
Dunkelfeldforschung und Befragungen über selbst berichtete Kriminalität bei Jugendlichen	
Dunkelfeld Straßenverkehrsdelikte und erfahrende polizeiliche Kontrollen	Befragung von Motorfahrzeuglenkenden; seit 1999
Opferhilfe: Beratungen, Leistungen	Opferhilfestatistik; seit 1999 (Einzelfalldaten anonymisiert)
Polizeiliche Kontrolle des Straßenverkehrs	Stat. zu Kontrollressourcen, durchgeführte Kontrollen, Übertretungsraten; seit 1999 (aggreg. Daten)
Polizeiliche Verzeigung	(Ausgangsstatistik)
Betäubungsmittelbereich	Polizeihilfestatistik; als Aggregatstatistik seit 1982; als Einzelfallstatistik mit personenbezogenen Tatverdächtigendaten gesamtschweiz. ab 2009
Straßenverkehrsbereich	PKS: einzelne Kantone nehmen Verzeigungen wegen Verkehrsdelikten in PKS auf, ab 2009 wie oben
<i>(Strafverfahren – Eröffnung, Zusammenlegung und Ausgang)</i>	<i>(Datensammlung aktiv, Datenbank und Auswertungssystem fehlen jedoch)</i>
Justizstatistiken	Angerechnete Untersuchungshaft, seit 1984

Justiz	
Verurteilungen/Urteile	Strafurteilsstatistik, seit 1942 als jährliche Auswertungen, seit 1984 als personenbez. Statistiken
	Jugendstrafurteilsstatistik, seit 1999 (personenbezogen)
Anstaltenkatalog	Einrichtungen des Strafvollzugs für Erwachsene, seit 1980
Freiheitsentzug	Stichtagserhebung in allen Einrichtungen des Freiheitsentzugs, seit 1988 (alle Formen von Freiheitsentzug, Aggregatstatistik auf Ebene der Einrichtungen)
Vollzug von Strafen und Maßnahmen	Strafvollzugsstatistik, seit 1982 (Personenstatistik) (personenbezogen)
	Statistik der gemeinnützigen Arbeit, seit 1996 (Personenstatistik) (personenbezogen)
	Statistik des elektr. überwachten Strafvollzugs, seit 1999
	Bewährungshilfestatistik, seit 1999
Rückfall	Rückfallstatistiken durch Auswertung personenbezogener Statistiken, seit 1990 (1982)

Pseudonymisierung personenbezogener Daten aus unterschiedlichen Datenquellen

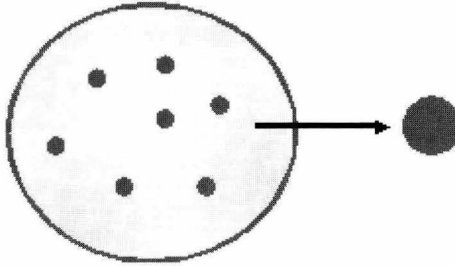
Frank Niedermeyer

In vielen Bereichen der Wirtschaft, aber auch in der sozialwissenschaftlichen und medizinischen Forschung werden große Mengen personenbezogener Daten statistisch untersucht. Gegenstand der Untersuchung können politische Trends, die Wirksamkeit einer Therapiemethode gegen Krebs oder auch die Rückfallquote jugendlicher Straftäter sein. Die Daten stammen z. B. aus demoskopischen Erhebungen, Meinungsumfragen, aus Registern der Bundes- und Landeskriminalämter oder direkt von behandelnden Ärzten. Es bedarf wenig Fantasie sich vorzustellen, wie mit derlei zum Teil sehr sensiblen Informationen Missbrauch getrieben werden kann. Interesse an den Daten könnten beispielsweise Lebensversicherungen, die Boulevardpresse, zukünftige Arbeitgeber oder Vermieter haben, oder im harmlosesten Fall ein Versandhaus, um seine Kunden gezielt mit Werbematerial zu beliefern. Aus diesem Grunde macht es der Datenschutz erforderlich, die für die Untersuchungen relevanten Daten von den unmittelbar zur Person gehörigen Daten, wie Name, Geburtsdatum etc. zu trennen.

Studien in der empirischen Forschung

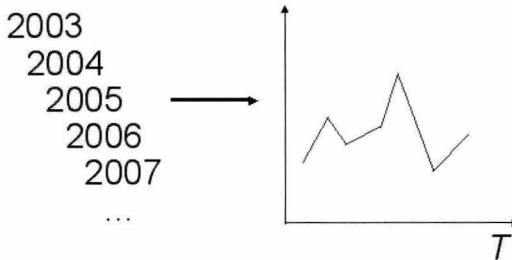
In der empirischen Forschung unterscheidet man zwischen Querschnitt- und Längsschnittstudien. Bei *Querschnittstudien* wird eine Momentaufnahme zu einem festgelegten Zeitpunkt gemacht. In der untersuchten Zielgruppe wird eine repräsentative Stichprobe oder eine Vollerhebung zu einem bestimmten Untersuchungsmerkmal ausgewertet.

Abbildung 1: Querschnittstudie; Vollerhebung oder repräsentative Stichprobe zu einem bestimmten Zeitpunkt



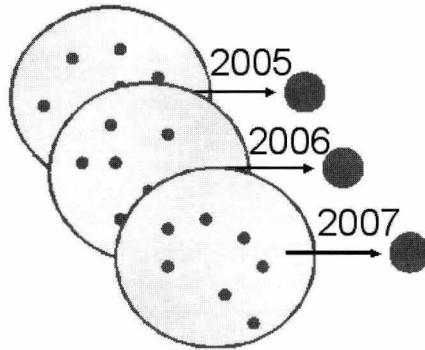
Bei der *Längsschnittstudie* hingegen interessiert der zeitliche Verlauf eines Merkmals. Hierzu wird die Untersuchung in regelmäßigen Abständen, eventuell über mehrere Jahre hinweg, wiederholt.

Abbildung 2: Längsschnittstudie; Wiederholte Untersuchungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten



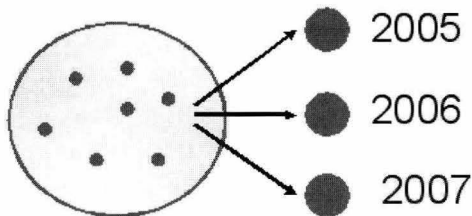
Bei den Längsschnittstudien wird des Weiteren zwischen Trend- und Panelstudien unterschieden. Bei einer *Trendstudie* interessiert man sich für die Entwicklung in absoluten Zahlen. Eine Trendstudie kann aus wiederholten Durchführungen von Querschnittstudien bestehen, und liefert beispielsweise die Entwicklung der Beliebtheit eines bestimmten Produkts oder einer politischen Partei.

Abbildung 3: Trendstudie; Vollerhebungen oder repräsentative Stichproben zu unterschiedlichen Zeitpunkten



Bei einer *Panelstudie* wird die Entwicklung bestimmter Individuen untersucht. Dazu ist es notwendig, eine bestimmte Stichprobe der Gesamtheit über einen längeren Zeitraum zu beobachten.

Abbildung 4: Panelstudie; Zu unterschiedlichen Zeitpunkten jeweils dieselbe Stichprobe



Durch eine Panelstudie können sehr viel genauere und wertvollere Ergebnisse als durch eine Trendstudie gewonnen werden. In vielen Fällen kommen diese der Allgemeinheit zugute und können deshalb auch für die Gesellschaft, und nicht nur aus betriebswirtschaftlichen Interessen, von immenser Wichtigkeit sein. Exemplarisch seien hier drei Beispiele für Panelstudien aufgeführt.

Bundesagentur für Arbeit

Panelstudien dienen bei der BA z. B. der Ermittlung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Untersuchung der Wirksamkeit von Weiterbildungsmaßnahmen.

Krebsregister

In allen Bundesländern wurden Krebsregister eingerichtet oder befinden sich noch im Aufbau. Dort werden Daten von niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern über Krebspatienten für epidemiologische Untersuchungen gesammelt. Ferner erhalten die Krebsregister Mitteilungen der Einwohnermeldeämter über Todesfälle. In regelmäßigen Abständen findet ein länderübergreifender Datenabgleich zwischen den Krebsregistern statt, da es sein kann, dass ein Patient den Wohnort oder den Arzt wechselt. Die Krebsregister stellen die gesammelten Daten der Forschung zur Verfügung, um daraus z. B. Schlüsse über Wirksamkeit und Nebenwirkung eines Medikaments oder Langzeitfolgen zu ziehen. Die Datenschutzbeauftragten erlauben die Aufbewahrung personenbezogener Daten in den Krebsregistern jedoch nur für eine kurze Dauer, in einigen Ländern sogar überhaupt nicht.

Bundeszentralregister

Anhand des Datenbestands im Bundeszentralregister werden z. B. die Rückfallquote und die Wirksamkeit von Wiedereingliederungsmaßnahmen nach einer Haftstrafe untersucht. Es besteht die Verpflichtung, personenidentifizierende Daten aus dem Bundeszentralregister nach fünf bis 20 Jahren, je nach Schwere der Straftat, zu tilgen. Danach dürfen die Daten nur noch anonymisiert gespeichert werden.

Anonymisierung vs. Pseudonymisierung von Daten

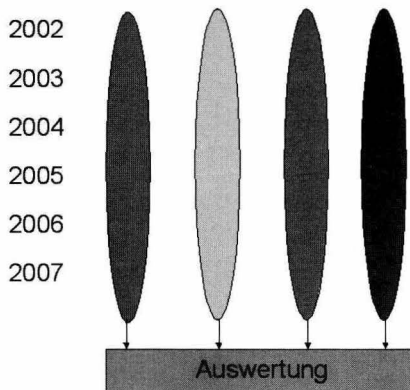
Während Trendstudien relativ einfach datenschutzkonform durchzuführen sind, erfordert dies bei Panelstudien einen weitaus höheren Aufwand. Denn schließlich muss man sich irgendwie merken, was eine bestimmte Person vor ein, zwei, drei oder 20 Jahren gemacht oder gedacht hat, um die Entwicklung zu beurteilen. Mit anonymisiertem Datenmaterial, d. h. solchem, bei dem sämtliche Bezugspunkte zu den real existierenden Menschen entfernt wurden, lassen sich bestenfalls Trendstudien erstellen. Allerdings nützt eine Aussage, wie z. B., dass sich das Auftreten einer bestimmten Krebsart in den letzten zehn Jahren halbiert hat, wenig, wenn nicht die Ursache (Lebensumstände, Behandlungsmethoden, etc.) hierfür bestimmt werden kann.

Abbildung 5: Der Konflikt – um zu untersuchen, ob Straftäter bereits als Jugendliche auffällig waren, müssen die anonymisierten Falldaten (unten) mit den (gelöschten) personenidentifizierenden Daten (oben) in Bezug gebracht werden



Um effektive und nachhaltige Forschung betreiben zu können, müssen mitunter Daten aus unterschiedlichen Quellen (z. B. beim Krebsregister) und aus unterschiedlichen Jahren personenbezogen verknüpft („gematcht“¹) werden können.

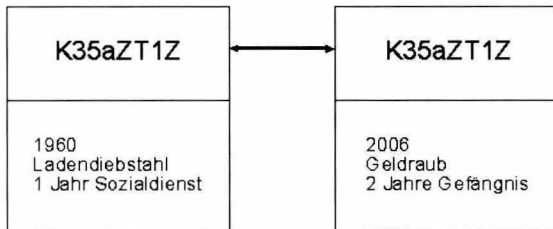
Abbildung 6: Daten aus unterschiedlichen Jahren und aus unterschiedlichen Quellen müssen zusammengeführt („gematcht“) werden können



¹ to match (engl.) = paaren, abgleichen.

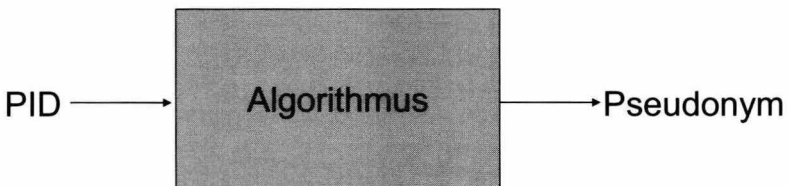
Aus den aufgeführten Beispielen wird ansatzweise deutlich, dass eine vollständige Anonymisierung des Datenmaterials viele im öffentlichen Interesse stehende Forschungsprojekte unmöglich machen würde. Es ist daher üblich, die personenidentifizierenden Daten (PID) im Datenmaterial nicht vollständig zu *entfernen*, sondern durch so genannte Pseudonyme zu ersetzen. So lassen sich Daten anhand der Pseudonyme aus unterschiedlichen Jahren und Quellen matchen, ohne Rückschlüsse auf den Menschen, der hinter diesem Pseudonym steckt, ziehen zu können.

Abbildung 7: Durch die Verwendung von eindeutigen Pseudonymen ist eine Zusammenführung von Daten auch ohne Kenntnis der realen Person möglich



Die Pseudonyme sind nichtssagende Ziffern- oder Buchstabenfolgen. Das Pseudonym zu einer Person kann nur dann immer identisch sein, wenn es mittels eines festgelegten Verfahrens (Algorithmus) aus den PID ermittelt wird.

Abbildung 8: Die personenidentifizierenden Daten (PID) werden durch einen Algorithmus in ein Pseudonym umgewandelt



Um das Verfahren der Pseudonymisierung nicht ad absurdum zu führen, sind an den Algorithmus gewisse Anforderungen zu stellen:

- gleiche PID sollen stets gleiche Pseudonyme liefern;

- unterschiedliche PID sollen unterschiedliche Pseudonyme liefern;
- aus einem Pseudonym darf nicht das PID berechnet werden können.

Die ersten beiden Punkte sind logisch notwendig, denn wenn sie nicht erfüllt sind, können entweder Daten zur selben Person nicht gematcht werden, oder Daten zu unterschiedlichen Personen werden fälschlicherweise gematcht. Auch die Forderung im dritten Punkt ist einleuchtend und spielt aus Sicht des Datenschutzes die entscheidende Rolle. Allerdings ist erst einmal fragwürdig, wie ein Algorithmus aussehen kann, der aus den Eingangsdaten (PID) zwar mühelos die Ausgangsdaten (Pseudonym) berechnen kann, dessen Rechenvorschriften aber nicht rückwärts durchgeführt werden können, um aus den Ausgangsdaten die zugehörigen Eingangsdaten zu berechnen. In der Tat gibt es in der Mathematik so genannte Einwegfunktionen, die genau diese Eigenschaft besitzen.² Die Ausgangsdaten entstehen durch eine hinreichend starke Durchmischung der Eingangsdaten, ohne dass der Prozess umkehrbar ist. In praktischen Anwendungen bemächtigt man sich häufig *kryptographischer Hashfunktionen*³, von denen angenommen wird, dass sie die Einwegeigenschaft besitzen.

Kryptographische Hashfunktionen

Eine Hashfunktion ist eine wohldefinierte Vorschrift, wie aus einer Nachricht bzw. einem Bitstring *beliebiger* Länge ein Bitstring *fixer* Länge (z. B. 160 Bit), der „Hashwert“, gebildet wird. Folgende Eigenschaften soll die Funktion besitzen:

- Performance: Die Berechnung des Hashwerts ist schnell und benötigt einfache Operationen;
- Pseudo-Zufälligkeit: Der Hashwert verhält sich wie eine zufällige Bitfolge.

Der Hashwert soll die Aufgaben eines „digitalen Fingerabdrucks“ der Nachricht übernehmen. Bei einem echten Fingerabdruck ist es nicht möglich, auf die zugehörige Person zu schließen – es sei denn, man hat einen bestimmten Verdacht oder findet den Fingerabdruck zufällig in einer Verbrecherdatei oder einer anderen Datenbank. Außerdem gibt es, man glaubt das zumindest, keine

2 Fairerweise muss zugegeben werden, dass ein formaler mathematischer Beweis für die Existenz von Einwegfunktionen aussteht. Als anschaulicher Vergleich für eine Einwegfunktion mag ein Telefonbuch einer großen Stadt dienen: Zu einer gegebenen Person ist es einfach, die Telefonnummer zu ermitteln, umgekehrt ist es aber sehr aufwändig, zu einer Telefonnummer die zugehörige Person zu bestimmen.

3 *to hash* (engl.) = zerhacken, kleinschneiden.

zwei Personen mit identischen Fingerabdrücken. Analoge Eigenschaften soll eine kryptographische Hashfunktion zusätzlich zu den oben genannten aufweisen:

- Zu einem (zufällig vorgegebenen) Wert soll es (mit allem erdenklichen Aufwand) unmöglich sein, eine Nachricht zu finden, die diesen Wert als Hashwert hat.
- Es soll (mit allem erdenklichen Aufwand) unmöglich sein, zwei Nachrichten mit demselben Hashwert zu finden.

Die erste dieser beiden Forderungen ist gerade das Kriterium an eine Einwegfunktion. Bei der zweiten Forderung spricht man von „Kollisionsresistenz“ der Hashfunktion.

Was aber heißt, hier ziemlich schwammig formuliert, „mit allem erdenklichen Aufwand“? Wäre nicht „mit beliebig großem Aufwand“ treffender? Dies muss verneint werden – denn man kann sich leicht überlegen, dass es für eine Funktion mit einem beschränkten Wertebereich immer Kollisionen, d. h. zwei Werte mit demselben Hashwert, gibt. Diese an sich simple Tatsache ist in der Mathematik als „Schubfachprinzip“ bekannt.

Das Schubfachprinzip⁴:

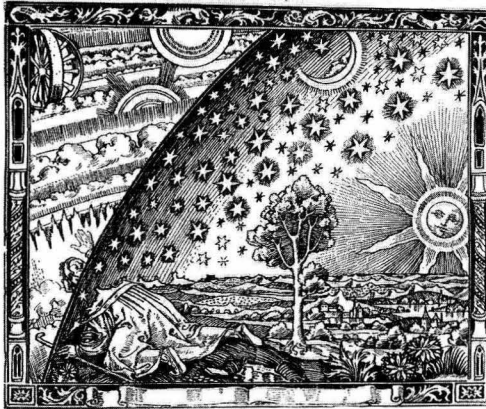
Da die Hashfunktion Werte fixer Länge (z. B. 160 Bit) liefern soll, kommen als Hashwert zwar extrem viele Werte infrage, aber die Anzahl ist begrenzt. Insgesamt gibt es 2^{160} mögliche Hashwerte. Man stelle sich nun einen sehr großen Schrank mit 2^{160} Schubfächern vor, die mit allen möglichen 160-Bit-Werten beschriftet sind. Nun berechne man nacheinander die Hashwerte der Bitfolgen 1, 11, 111, 1111 usw. und „lege“ die Bitfolgen jeweils in dasjenige Schubfach, welches dem berechneten Hashwert entspricht. Da es Bitfolgen 111...111 beliebiger Länge gibt, ist irgendwann jedes Schubfach mit mindestens einer dieser Bitfolgen belegt. Bei der nächsten Bitfolge muss es folglich zwangsläufig zu einer Doppelbelegung, also einer Kollision kommen.

Tatsächlich wird die erste Doppelbelegung schon wesentlich früher zu erwarten sein, nämlich bereits nach ungefähr 2^{80} Berechnungen. Jedoch ist auch diese Zahl noch unvorstellbar groß, sodass davon ausgegangen werden kann, dass in absehbarer Zeit alle Computer dieser Welt nicht in der Lage sein werden, 2^{80} Berechnungen durchzuführen.

4 Die Bezeichnung geht wahrscheinlich auf den deutschen Mathematiker *Peter Gustav Lejeune Dirichlet* zurück, der das Prinzip 1834 angewandt hat. Im Russischen wird es daher auch „Dirichlet-Prinzip“ genannt.

Für Leserinnen und Leser, die nicht täglich mit großen Zahlen zu tun haben, sei ein Vergleich gestattet: 2^{80} ist ungefähr eine Quadrillion, eine Eins mit 24 Nullen. Das Universum existiert seit dem Urknall aber „erst“ seit etwa 400 Milliarden Sekunden, das ist eine Vier mit 17 Nullen. Somit hätte man in jeder Sekunde seit dem Urknall 2,5 Millionen Hashwerte berechnen müssen, um heute die erste Kollision zu erhalten.

Abbildung 9: Für die Berechnung einer Hashwert-Kollision muss lange gerechnet werden



Ursprünglich wurden kryptographische Hashfunktionen für andere Zwecke entwickelt. Zwei Beispiele:

1. Digitale Signaturen: Um ein digitales Dokument zu „signieren“, muss es komplizierten mathematischen Operationen unterworfen werden. Um den Prozess zu beschleunigen, wird nicht das eigentliche Dokument, sondern dessen Hashwert signiert. Ein digitales Dokument ist nichts anderes als eine Folge von Bits, auf die die Hashfunktion angewendet werden kann. Es wäre nun fatal, wenn man sich zwei Dokumente mit demselben Hashwert beschaffen könnte. Das eine Dokument wäre etwa ein Kaufvertrag mit einer Verkaufssumme von 100 Euro und das andere ein solcher Vertrag mit 1000 Euro. Dem Verkäufer könnte nun das 1000-Euro-Dokument zum Signieren vorgelegt werden, welches später vom Käufer durch das 100-Euro-Dokument ausge-

tauscht wird. Der Käufer könnte in diesem Fall schwer nachweisen, dass er ein anderes Dokument signiert hat.

2. Sicherer Internet-Download: Hierbei wird von der Internetseite einer vertrauenswürdigen Instanz ein Tool zum Download angeboten und außerdem der Hashwert des Tools veröffentlicht. Sofern der vertrauenswürdige Server überlastet ist, kann dasselbe Tool auch von einer anderen Internetseite heruntergeladen werden. Der Anwender weiß aber nicht, ob er dem anderen Anbieter vertrauen kann, oder ob dieser womöglich eine Schadfunktion in das Tool eingebaut hat. Die Integrität des heruntergeladenen Tools kann der Anwender testen, indem er nach dem Herunterladen den Hashwert des Tools berechnet und mit dem auf der vertrauenswürdigen Internetseite veröffentlichten Hashwert vergleicht. Stimmen die Hashwerte überein, kann er sicher sein, dass das Tool unverändert ist und er es somit ohne Bedenken installieren kann.

Es gibt eine Reihe von Experten entwickelter und von anderen Experten begutachteter Hashfunktionen. Die Maßstäbe sind sehr streng, und auch ein geringer Verdacht, für eine Hashfunktion könnten Kollisionen berechnet werden oder gar die Einweigeigenschaft verletzt sein, macht sie zur Makulatur. Die Hashfunktionen sind frei verfügbar und standardisiert (ISO/IEC 10118-2). Die bekanntesten Hashfunktionen sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Name	Entwicklung	Bitlänge der Hashwerte	Status
MD4 (<i>Message-Digest Algorithm 4</i>)	Ron Rivest (MIT ⁵ , USA), 1990	128	unsicher, da Kollisionen leicht berechenbar
MD5 (<i>Message-Digest Algorithm 5</i>)	Ron Rivest, 1991	128	Kollisionen entdeckt, für manche Anwendungen aber noch akzeptabel
SHA (<i>Secure Hash Algorithm</i>)	NIST ⁶ , NSA ⁷ , 1994	160	Schwächen auf akademischer Basis bekannt, nicht mehr uneingeschränkt empfehlenswert

⁵ Massachusetts Institute of Technology.

⁶ National Institute of Standards and Technology (USA).

⁷ National Security Agency (USA).

RipeMD-160 (<i>RACE</i> ⁸ <i>Integrity Primitives</i> <i>Evaluation Message Digest</i>)	Dobbertin ⁹ (Deu), Bosselaers (Bel), Preneel (Bel), 1996	160	keine Schwächen bekannt
SHA-256	NIST, 2002	256	Weiterentwicklung von SHA, keine Schwächen bekannt

Ein naheliegender Ansatz ist es, eine standardisierte Hashfunktion zur Berechnung der Pseudonyme zu verwenden. Jedoch gibt es hierbei noch kritische Punkte zu betrachten.

Eine kryptographische Hashfunktion umzukehren, also aus einem Hashwert das zugehörige Ausgangsdatum zu finden, ist erst einmal schwierig. Jedoch gilt das nur, wenn man nicht weiß, wo man suchen muss. Weiß man hingegen beispielsweise, dass das Ausgangsdatum ein Vorname ist, braucht man lediglich alle möglichen Vornamen aufzulisten, von diesen den Hashwert zu berechnen und mit dem vorgegebenen Hashwert zu vergleichen. Das Schwierigste dürfte dabei sein, sich eine Liste mit Vornamen zu verschaffen.¹⁰ Natürlich bestehen die PID eines Menschen aus mehr als nur dem Vornamen; hinzu kommen Familienname, Geschlecht, Geburtsort und -datum und vieles mehr. Aber auch alle denkbaren Kombinationen aus diesen Merkmalen bilden für einen handelsüblichen PC eine überschaubare Größenordnung. Insbesondere ist das Auffinden einer bestimmten Person (z. B. mit bekannten PID „Kuno Knack, männlich, geboren am 1. Januar 1950 in Klein Wümmede“) in einer Datensammlung einfach, wenn der Hashwert ihrer PID dort gespeichert ist.

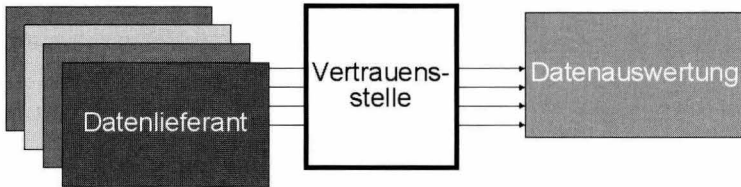
Aus den genannten Gründen ist es erforderlich, dass die Methode zur Herstellung der Pseudonyme nur an der Stelle bekannt sein darf, wo die Pseudonyme berechnet werden. Diese Stelle wird „Vertrauensstelle“ genannt. Die Vertrauensstelle ist dabei eine vertrauenswürdige, unabhängige Instanz und muss organisatorisch getrennt von der Stelle sein, wo die Pseudonyme ausgewertet und gespeichert werden.

8 Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe.

9 Hans Dobbertin war viele Jahre Mitarbeiter des BSI. Ihm gelang es erstmals, Kollisionen von MD4 zu berechnen. Dobbertin verstarb 2006.

10 <http://de.wikipedia.org/wiki/Kategorie:Vorname> enthält etwa 2000 Vornamen.

Abbildung 10: Die Vertrauensstelle nimmt die PID entgegen, ersetzt sie durch Pseudonyme und leitet sie weiter



In der Vertrauensstelle werden die Pseudonyme mithilfe einer kryptographischen Hashfunktion berechnet. Hierzu kann jedoch keine standardisierte Hashfunktion ohne weitere Maßnahmen verwendet werden, da ansonsten die Herstellung der Pseudonyme kein Geheimnis wäre. Aus diesem Grunde werden die PID vor Berechnung des Hashwerts mit einem nur in der Vertrauensstelle bekannten *Schlüssel* verknüpft. Als Schlüssel bezeichnet man hierbei eine zufällige Bitfolge hinreichender Länge, z. B. 80 Bit.

Pseudonym = RipeMD-160 (PID | Schlüssel)

Schlüssel = geheim zu haltende Bitfolge (z. B. 80 Bit)

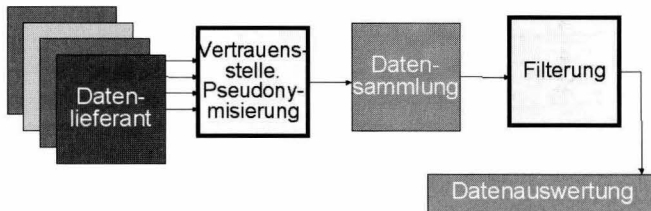
Der Schlüssel hat hier eine besonders sensible Rolle: Wer ihn kennt, kann für beliebige PID die Pseudonyme berechnen und somit aus den Pseudonymen die zugehörigen PID bestimmen (s. o.). Er sollte von Verfahren zu Verfahren unterschiedlich gewählt werden, um nicht etwa Daten aus dem Bundeszentralregister mit Daten aus dem Krebsregister matchen zu können. Für ein Verfahren muss der Schlüssel aber konstant bleiben und kann, je nach Verfahren, eine Lebensdauer von bis zu mehreren Jahrzehnten haben. Die Verwendung und Aufbewahrung des Schlüssels bedarf besonderer organisatorischer Maßnahmen und Verantwortung.

Datenschutzprobleme und Fehlerquellen

Trotz Pseudonymisierung bleiben Daten in vielen Fällen hochsensibel, denn häufig beinhalten auch die für die Forschung relevanten Falldaten noch genügend Informationen, um den Menschen hinter den Daten eindeutig zu identifizieren. Gerade in einem aufsehenerregenden kriminalistischen Fall (z. B. Steuerhinterziehung in großem Maßstab) ist durch die Einmaligkeit des Falls die betroffene Person schnell ermittelt. Aufgrund der durch die Pseudonyme gemachten Datenbank kann man sich dann einen Überblick über die längst verjährten Jugendsünden verschaffen.

Beim Krebsregister wird daher mit den pseudonymisierten Daten sehr restriktiv verfahren. Forscher müssen beim Krebsregister einen detaillierten Antrag mit einer genauen Spezifizierung des benötigten Datenmaterials stellen. Nach einer eingehenden Prüfung des Antrags wird dann dem Forscher lediglich das Material aus der umfangreichen Datensammlung zur Verfügung gestellt, welches tatsächlich für das Forschungsprojekt notwendig ist. In dem zur Verfügung gestellten Material sind die notwendigen Matchings bereits hergestellt und die Pseudonyme¹¹ entfernt. Wenn immer möglich, sollte nur kumuliertes Datenmaterial an die Forscher weitergegeben werden.

Abbildung 11: Bevor Forschende das Material der Datensammlung verwenden können, wird es von allen überflüssigen Informationen bereinigt

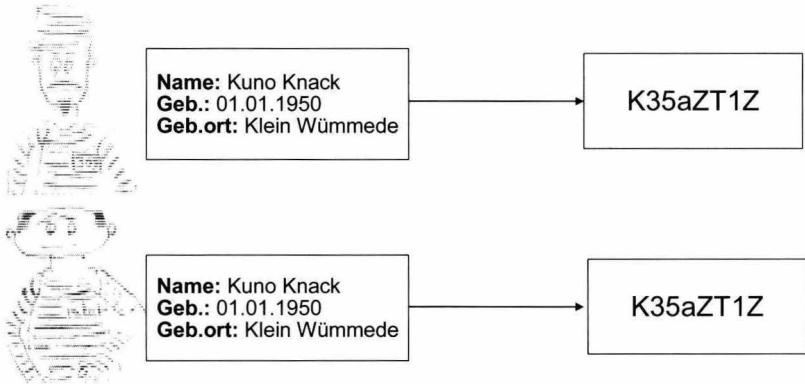


Bisher wurden nur den Datenschutz betreffende Probleme angesprochen und wie diese mithilfe der Pseudonymisierung behoben oder zumindest reduziert werden können. Durch die Pseudonymisierung der Daten kann es aber auch zu einer Verfälschung des Datenmaterials und damit der daraus gezogenen Schlüsse kommen. Im Wesentlichen gibt es zwei Fehlerarten.

1. Homonymfehler: Wenn zufällig zwei Personen in der Datenbank dieselben PID besitzen, erhalten sie dasselbe Pseudonym. Dadurch wird die Anzahl der in der Datenbank enthaltenen Personen unterschätzt.

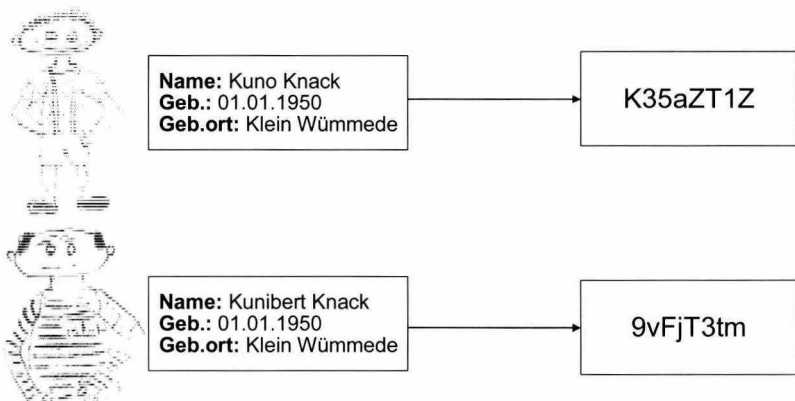
¹¹ Bei den Krebsregistern werden die Pseudonyme als „Kontrollnummern“ bezeichnet.

Abbildung 12: Homonymfehler – am 1. Januar 1950 hatten in Klein Wümmede gleich zwei Ehepaare mit dem Familiennamen *Knack* die Idee, ihren Sohn *Kuno* zu nennen



2. Synonymfehler: Ändern sich die PID einer Person im Laufe der Zeit, so erhält die Person unterschiedliche Pseudonyme. Dadurch wird die Anzahl der in der Datenbank enthaltenen Personen überschätzt.

Abbildung 13: Synonymfehler – *Kunibert* wurde als Kind nur *Kuno* genannt, und diesen Namen gab er an, als er 1960 beim Ladendiebstahl erwischt wurde

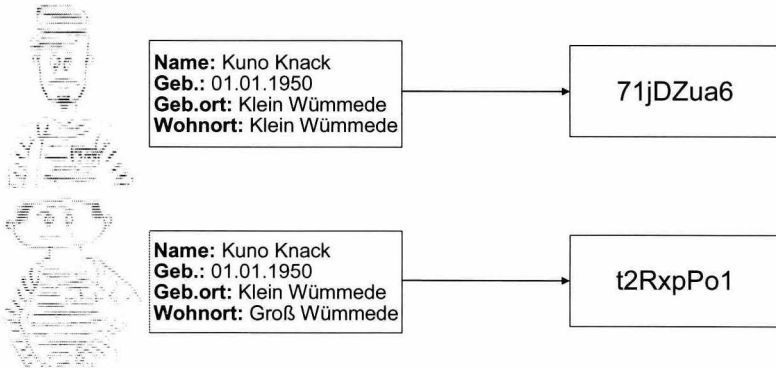


Um diese Problematik näher zu untersuchen, stellen wir zunächst fest, dass es eine ganze Reihe von möglichen Merkmalen gibt, die zu den PID gezählt werden können. Dies sind beispielsweise:

- Vorname(n)
- Familienname
- Geburtsname
- Geschlecht
- Geburtstag
- Geburtsort
- Wohnort
- Geburtsland
- Personalausweisnummer
- u. v. m.

Wenn zur Berechnung der Pseudonyme viele dieser Merkmale verwendet werden, verringert sich die Anzahl der Homonymfehler.

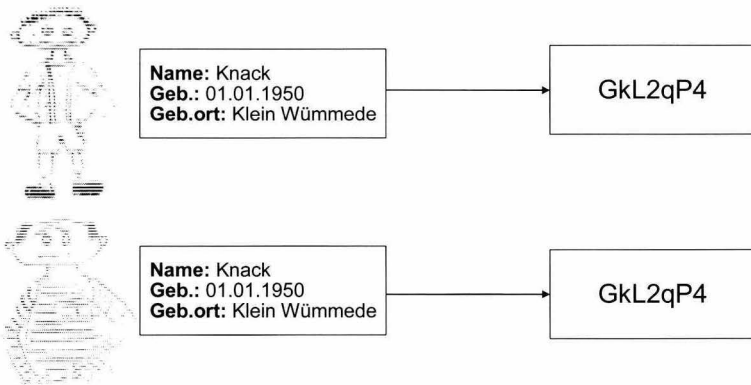
Abbildung 14: Durch das Hinzufügen weiterer Merkmale (hier den Wohnort) zu den PID werden Homonymfehler verringert



Das Dilemma hierbei ist aber, dass mit jedem weiteren Merkmal die Anzahl der Synonymfehler steigt. Dafür gibt es zahlreiche Gründe: Die Person ist umgezogen oder hat den Namen gewechselt, es gibt unterschiedliche Schreibweisen, z. B. durch ausländische Sonderzeichen, Ortschaften werden durch Gebietsreformen umbenannt, die Person hat einen Personalausweis mit einer neuen Nummer erhalten, etc. In der Tat sind Schreibfehler die häufigste Ursa-

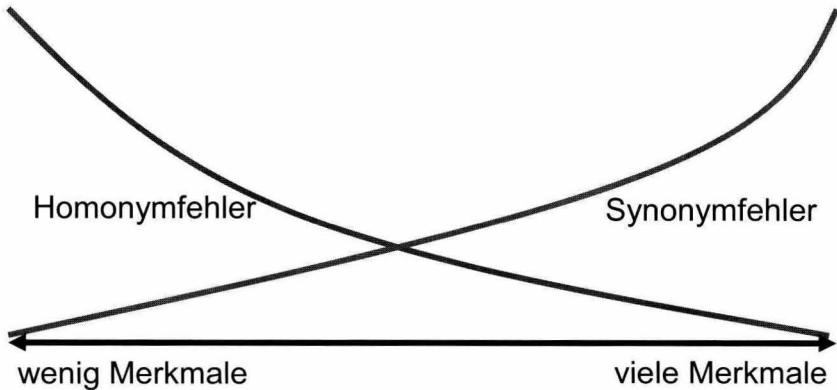
che, die zu Synonymfehlern führen. Insgesamt gilt: je weniger Merkmale, desto geringer die Wahrscheinlichkeit von Synonymfehlern.

Abbildung 15: Durch das Weglassen von Merkmalen (hier den Vornamen) werden Synonymfehler verringert



Ein Patentrezept für die Auswahl der richtigen Merkmale für die PID, aus denen das Pseudonym gebildet wird, gibt es nicht. Für jede Anwendung muss abgewogen werden, welche Merkmale überhaupt zur Verfügung stehen, wie zuverlässig diese sind und was schwerwiegender ist – Homonym- oder Synonymfehler. Es ist zu bedenken, dass eine einmal getroffene Entscheidung schwer wieder rückgängig gemacht werden kann, denn eine Neuberechnung von Pseudonymen ist praktisch unmöglich, wenn die personenidentifizierenden Merkmale erst einmal gelöscht sind. Und viele Anwendungen sind auf mehrere Jahrzehnte angelegt.

Abbildung 16: Das Dilemma – wenig Homonymfehler bedeuten viele Synonymfehler, und umgekehrt



In einer Studie zur Legalbewährung beim Bundesamt für Justiz werden pseudonymisierte Daten des Bundeszentralregisters verwendet. Von den PID werden lediglich Geburtsname (Nachname, max. 15 Buchstaben, Sonderzeichen, wie ä, æ, ë, ÿ, ö, ß, ..., werden vorher umgewandelt) und das Geburtsdatum in das Pseudonym umgewandelt. Es ist mit einer entsprechend hohen Homonymfehlerrate zu rechnen, und die erhaltenen Ergebnisse, z. B. die Rückfallquote, müssen nach unten korrigiert werden.

Würden die PID nicht mittels einer Hashfunktion durch ein Pseudonym ersetzt werden, sondern in „Klarlage“ den Daten beiliegen, wäre das Problem von Homonymen und Synonymen deutlich geringer. Denn auch Daten mit ähnlichen PID könnten gematcht werden. Die Entscheidung, welche PID ähnlich genug sind, könnte individuell oder automatisiert geschehen. Die Pseudonyme von ähnlichen PID sind hingegen vollständig unterschiedlich. Selbst wenn sich nur ein einziger Buchstabe in zwei PID unterscheidet, unterscheiden sich in den zugehörigen Pseudonymen ca. die Hälfte aller Bits.

Eine gute Chance zur Erstellung verlässlicher Pseudonyme bietet möglicherweise die Verwendung der neuen Rentenversicherungsnummer als PID. Hierbei handelt es sich um ein lebenslang gültiges Merkmal, welches für jeden Bundesbürger vergeben wird, auch für solche, die noch nicht erwerbstätig sind. Durch eine Prüfziffer bietet sie zusätzlichen Schutz vor Fehleingaben. Mit den Datenschutzbeauftragten ist zu klären, inwieweit eine Verwendung zulässig ist.

Fazit

Panelstudien beobachten Personen einer bestimmten Zielgruppe über einen längeren Zeitraum. In vielen Bereichen sind Panelstudien gesellschaftlich sinnvoll und notwendig. Das Sammeln personenbezogener Daten über viele Jahre birgt ein Datenschutzproblem. Eine Pseudonymisierung der Daten verringert das Datenschutzproblem, kann es aber nicht komplett beseitigen. Beim Pseudonymisieren werden die personenidentifizierenden Daten durch Pseudonyme ersetzt. Die Pseudonyme werden aus den personenidentifizierenden Daten berechnet. Wie pseudonymisiert wird, muss geheim sein und in einer Vertrauensstelle stattfinden. Das Mittel der Wahl zur Pseudonymisierung ist eine schlüsselabhängige Hashfunktion. Synonym- und Homonymfehler sind bei einer Pseudonymisierung unvermeidbar und verfälschen die Ergebnisse. Die Auswahl der personenidentifizierenden Daten, die zur Berechnung der Pseudonyme verwendet werden, beeinflussen die Wahrscheinlichkeit von Synonym- und Homonymfehlern.

ANHANG

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Diwell, Lutz
Staatssekretär
Bundesministerium der Justiz
Berlin

Fink, Dr. Daniel
Bundesamt für Statistik
Neuchâtel

Heinz, Prof. Dr. Wolfgang
Universität Konstanz

Huschka, Denis M. A.
Geschäftsführer
Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten
(RatSWD)
Berlin

Lennerö, Åsa
Brottsförebyggande rådet (Brå)
Stockholm

Lewis, Prof. Chris
Senior Research Fellow
University of Portsmouth

Niedermeyer, Dr. Frank
Bundesamt für Sicherheit in der
Informationstechnik
Bonn

Veröffentlichungen der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Im Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle, Wiesbaden, sind seit 2001 erschienen.*

Bestellungen über Thalia Medienservice GmbH, Untergasse 32-34, 65510 Idstein (www.thalia.info)
Telefon: 06434/915-188, Telefax: 06434/915-110; E-Mail: kundenservice@thalia.info

Bereits vergriffene Publikationen sind in dieser Liste nicht enthalten

Schriftenreihe „Kriminologie und Praxis“ (KUP)

- Band 32: Nowara, Sabine: *Sexualstraftäter und Maßregelvollzug: Eine empirische Untersuchung zu Legalbewährung und kriminellen Karrieren*. 2001.
ISBN 978-3-926371-51-5 € 14,00
- Band 33: Elz, Jutta: *Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Mißbrauchsdelikte*. 2001. ISBN 978-3-926371-52-2 € 21,00
- Band 34: Elz, Jutta: *Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Gewaltdelikte*. 2002. ISBN 978-3-926371-53-9 € 21,00
- Band 35: Bieschke, Volker & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Strafvollzug im Wandel: Neue Wege in Ost- und Westdeutschland*. 2001. ISBN 978-3-926371-54-6 € 19,00
- Band 36: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Tötungsdelikte: mediale Wahrnehmung, kriminologische Erkenntnisse, juristische Aufarbeitung*. 2002. ISBN 978-3-926371-55-3 € 19,00
- Band 37: Minthe, Eric (Hrsg.): *Illegale Migration und Schleusungskriminalität*. 2002. ISBN 978-3-926371-56-0 € 15,00
- Band 38: Elz, Jutta & Fröhlich, Almut: *Sexualstraftäter in der DDR: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*. 2002. ISBN 978-3-926371-57-7 € 19,00
- Band 39: Minthe, Eric: *Soforteinbehalt bei Ladendiebstahl: Begleitforschung eines Modellversuchs in Nürnberg*. 2003. ISBN 978-3-926371-59-1 € 15,00
- Band 40: Egg, Rudolf & Minthe, Eric (Hrsg.): *Opfer von Straftaten: Kriminologische, rechtliche und praktische Aspekte*. 2003. ISBN 978-3-926371-60-7 € 21,00
- Band 41: Elz, Jutta: *Sexuell deviante Jugendliche und Heranwachsende*. 2003.
ISBN 978-3-926371-61-4 € 18,00
- Band 42: Minthe, Eric (Hrsg.): *Neues in der Kriminalpolitik: Konzepte, Modelle, Evaluation*. 2003. ISBN 978-3-926371-62-1 € 21,00
- Band 43: Elz, Jutta; Jehle, Jörg-Martin; Kröber, Hans-Ludwig (Hrsg.): *Exhibitionisten: Täter, Taten, Rückfall*. 2004. ISBN 978-3-926371-63-8 € 19,00
- Band 44: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Ambulante Nachsorge nach Straf- und Maßregelvollzug: Konzepte und Erfahrungen*. 2004. ISBN 978-3-926371-65-2 € 25,00
- Band 45: Heinz, Wolfgang & Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): *Rückfallforschung*. 2004.
ISBN 978-3-926371-66-9 € 23,00
- Band 46: Baltzer, Ulrich: *Die Sicherung des gefährlichen Gewalttäters: eine Herausforderung an den Gesetzgeber*. 2005. ISBN 978-3-926371-67-6 € 25,00
- Band 47: Egg, Rudolf (Hrsg.): *„Gefährliche Straftäter“: Eine Problemgruppe der Kriminalpolitik?* 2005. ISBN 978-3-926371-68-3 € 19,00

* Verzeichnis aller Publikationen seit 1986 siehe unter <http://www.krimz.de>

- Band 48: Steinbrenner, Christian: *Zur Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität*. 2005. ISBN 978-3-926371-69-0 € 20,00
- Band 49: Grote, Christian: *Diversions im Jugendstrafrecht: Effizienz und Rechtsstaatlichkeit der Richtlinien in Schleswig-Holstein*. 2006. ISBN 978-3-926371-70-6 € 30,00
- Band 50: Dessecker, Axel (Hrsg.): *Jugendarbeitslosigkeit und Kriminalität*. 2., durchgesehene und aktualisierte Aufl. 2007. ISBN 978-3-926371-77-5 [Online-Dokument]. Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/kup.html>
- Band 51: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Extremistische Kriminalität: Kriminologie und Prävention*. 2006. ISBN 978-3-926371-74-4 € 25,00
- Band 52: Heimerdinger, Astrid: *Alkoholabhängige Täter: justizielle Praxis und Strafvollzug. Argumente zur Zurückstellung der Strafvollstreckung bei Therapieteilnahme*. 2006. ISBN 978-3-926371-78-2 [Online-Dokument]. Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/kup.html>
- Band 53: Elz, Jutta (Hrsg.): *Kooperation von Jugendhilfe und Justiz bei Sexualdelikten gegen Kinder*. 2007. ISBN 978-3-926371-76-8 € 20,00
- Band 54: Dessecker, Axel & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Gewalt im privaten Raum: aktuelle Formen und Handlungsmöglichkeiten*. 2008. ISBN 978-3-926371-79-9 € 20,00
- Band 55: Schemer, Silke: *Kooperation trotz Statusunterschied? – Die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft unter dem Blickwinkel arbeits- und sozialpsychologischer Theorien –*. 2007. ISBN 978-3-926371-84-3 [Online-Dokument]. Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/kup.html>
- Band 56: Dessecker, Axel (Hrsg.): *Privatisierung in der Strafrechtspflege*. 2008. ISBN 978-3-926371-82-9 € 20,00

Schriftenreihe „Berichte • Materialien • Arbeitspapiere“ (B • M • A)

- Heft 16: Kurze, Martin & Feuerhelm, Wolfgang: *Soziale Dienste zwischen Bewahrung und Innovation: Die Erprobung der Bewährungs- und Gerichtshilfe für den Landgerichtsbezirk Flensburg bei dem Generalstaatsanwalt*. 1999. ISBN 978-3-926371-46-1 € 14,00
- Heft 17: Sohn, Werner (Bearb.): *Referatedienst Kriminologie. - Ausgabe 1999 · Folge 9. Schwerpunkt Kriminalprävention*. 1999. ISBN 978-3-926371-47-8 € 15,00
- Heft 18: Sohn, Werner (Hrsg.): *Partnerschaft für Prävention: Aus der Arbeit des Europarats*. 2003. ISBN 978-3-926371-58-4 € 15,00

Sonstige Monographien aus der Arbeit der KrimZ

- Egg, Rudolf & Ellrich, Karoline (Bearb.): *Sozialtherapie im Strafvollzug 2008: Ergebnisübersicht zur Stichtagserhebung vom 31.3.2008*. Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/texte.html>
- Sohn, Werner: *Bekämpfung des Rechtsextremismus : Konzepte, Programme, Projekte ; 2000 - 2005. – 2. Aufl.* 2006. – ISBN 978-3-926371-72-0 € 8,00
- Sohn, Werner: *Angloamerikanische Untersuchungen zur Rückfälligkeit gewalttätiger Sexualstraftäter – Zwischenresultate einer Sekundäranalyse. – 3., überarbeitete Aufl.* 2007. – ISBN 978-3-926371-83-6 [Online-Dokument] Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/kup.html>
- Dessecker, Axel: *Lebenslange Freiheitsstrafe, Sicherungsverwahrung und Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus : Dauer und Gründe der Beendigung im Jahr 2006. – 2008. – Verfügbar unter: <http://www.krimz.de/texte.html>*

Aktuelle und verlässliche statistische Nachweise über Struktur und Entwicklung der registrierten Kriminalität, über die Tätigkeit der Instanzen der Strafverfolgung, über die verhängten Rechtsfolgen und über deren Auswirkungen im Sinne der Legalbewährung sind unerlässliche Grundlage für staatliche Planung, Entscheidung, Organisation und Kontrolle. Neben der Aufgabe, statistisches Zahlenmaterial für Parlament, Regierung und Verwaltung zur Verfügung zu stellen, dienen amtliche Datensammlungen auf dem Gebiet der Strafrechtspflege auch dazu, für Öffentlichkeit und Wissenschaft relevantes Informationsmaterial zu liefern.

In diesem Band werden die Defizite des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland anschaulich dargestellt. Expertinnen und Experten aus England und Wales, Schweden und der Schweiz berichten über Lösungen im Bereich der Kriminalstatistik, welche in gewisser Weise auch als Vorbilder für eine Reform des Systems der Kriminalstatistik in Deutschland in Betracht kommen. Schließlich werden Möglichkeiten der Verschlüsselung von Personendaten für Forschungszwecke erläutert. Die Beiträge sind aus einer Fachtagung der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) und des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) hervorgegangen, die im April 2008 in Berlin stattfand.

ISBN 978-3-926371-85-0

€ 20,—