

Professor Dr. iur. Thomas Feltes M.A.

**Gutachterliche Stellungnahme
zur Umsetzung der Richtlinien des Bundeskriminalamtes für
die Führung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)
im Land Brandenburg**

Der Stellungnahme liegen folgende Unterlagen zugrunde:

- Abschrift der Fernsehsendung KLARTEXT (rbb) vom 19.03.2014¹; sowie der entsprechende Video-Mitschnitt²
- Diverse Pressemitteilungen und Pressenotizen aus dem Internet³
- Richtlinien des Bundeskriminalamtes für die Führung der Polizeilichen Kriminalstatistik i.d.F. vom 01.01.2014

Ausgangspunkt der Beauftragung mit der gutachterlichen Stellungnahme waren ein Bericht in der Fernsehsendung KLARTEXT des rbb vom 19.03.2014, diverse Pressemeldungen im Anschluss daran. Dort war eine Verfügung zitiert, mit der die bundeseinheitliche Richtlinie zur Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) für das Land Brandenburg modifiziert werden solle. Konkret geht es dabei um die Registrierung von Straftaten, die der Polizei gemeldet wurden, für die PKS.

Die Motivation zu der Verfügung könnte sich, den Berichten zufolge, wie folgt herleiten: Durch die Landesregierung sei bis zum Jahr 2020 ein massiver, finanzpolitisch bedingter Stellenabbau bei der Polizei geplant (von derzeit 8.200 auf 7.800 Stellen⁴). Da das von der Landesregierung prognostizierte Sinken der Kriminalitätsbelastung derzeit nicht eintrete, das „Strategiepapier PP 2020“ das Ziel „Senkung der KHK und Steigerung der AQ über den Bundesdurchschnitt“ aber vorgegeben habe, müsse die PKS-Erfassung modifiziert werden, um dieses Ziel zu erreichen. Dies auch deshalb, da zehn Verfahren nach herkömmlicher Erfassung den gleichen Ermittlungs- und Personalauswand wie ein Verfahren mit 10 Handlungen nach „neuer“ Erfassung erfordern.

Es besteht somit die Befürchtung, dass die in der PKS des Landes Brandenburg und damit auch die in der bundesweiten PKS dargestellten Zahlen durch eine Änderung der Erfassungskriterien verfälscht werden bzw. die Ergebnisse nicht mehr mit denen aus den Vorjahren vergleichbar sind.

¹ Verfügbar unter http://www.rbb-online.de/klartext/archiv/20140319_2215/berliner-polizei-geschoente-aufklaerungsquote.html

² Verfügbar in der ARD-Videothek unter <http://www.ardmediathek.de/rbb-fernsehen/klartext/brandenburger-polizei-geschoente-aufklaerungsquote?documentId=20276752> Alle Internetlinks wurden zuletzt am 06.04.2014 überprüft.

³ Z.B. <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2014/03/brandenburger-polizei---geschoente-kriminalstatistik-.html> , <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/839066/> ,

⁴ Ursprünglich (2009) war von einer Reduzierung auf 7.000 Beamte die Rede.

Generell geht es also darum, ob im Land Brandenburg Straftaten nach anderen Kriterien erfasst und eingetragen werden als dies bundesweit der Fall ist und ob dies Auswirkungen auf die in der PKS dargestellten Zahlen (Absolutzahlen, Verhältniszahlen, Aufklärungsquoten) hat.

Sensibilisiert waren Medien und Öffentlichkeit wohl auch deshalb, weil zuvor „*Manipulationen bei den Einsatzzeiten der Polizei in Cottbus*“ für Schlagzeilen gesorgt hatten. Beamte der Leitstelle waren durch eine Dienstanweisung verpflichtet worden, Einsätze verzögert in das interne Computersystem einzugeben. Medien hatten berichtet, dass der Beginn von Einsätzen nicht unmittelbar nach einem Notruf vermerkt worden sei, sondern erst später. Dadurch sollte die Interventionszeit künstlich verkürzt werden, die zwischen dem Notrufeingang bis zur Ankunft eines Funkwagens am Tatort vergeht⁵. Die Spanne zwischen Anruf und Einsatzbeginn gilt als Maßstab, wie schnell die Polizei agiert. Der Innenminister soll darauf hin gesagt haben: „*Bei der Cottbuser Polizei ist bei der Registrierung von Einsatzzeiten getrickt worden. Das werde nicht geduldet*“. Die betreffende Dienstanweisung sei unverzüglich nach Bekanntwerden vom Leiter der Polizeidirektion Süd aufgehoben worden.⁶

Auf den Vorwurf der Manipulation der PKS reagierten der Innenminister und der Polizeipräsident mit einer gemeinsamen Pressekonferenz am 20. März 2014. Sie gaben (lt. Medienberichten) zu, dass in der Polizeidirektion West per Dienstanweisung von den bundeseinheitlichen Richtlinien des Bundeskriminalamtes (BKA) zur Kriminalitätsstatistik abgewichen wird. Es werde aber der in den Medien erhobene Vorwurf zurückgewiesen, „*dass beim Erfassen von Straftaten die Statistik geschönt und manipuliert wurde*“.

Vielmehr werde kritisiert, dass die Dienstanweisung nicht landesweit abgestimmt wurde und seit August 2013 nur in einer Direktion galt. Das Landeskriminalamt solle jetzt eine ähnliche und landesweit geltende Richtlinie erarbeiten. Den Medien zufolge hatten Beamte der Kriminalpolizei die Dienstanweisungen publik gemacht, die „*Tricksereien*“ bei der Kriminalitätsstatistik belegen sollen. Sie sollen erklärt haben, dass die Aufklärungsquote ohne beschönigende Eingriffe nur bei 40 Prozent statt bei 54 Prozent liegen würde.

Vertreter des Ministeriums hingegen sollen die Dienstanweisung als „*plausibel, sachgerecht und in Einklang mit der BKA-Richtlinie zur Erfassung von Straftaten*“ bezeichnet haben. Die BKA-Vorgaben, die eine bundesweit einheitliche und damit vergleichende Kriminalitätsstatistik in den Ländern sicherstellen solle, lasse zu viel Interpretationsspielraum zu und bereite den Beamten Probleme bei der Auslegung, wie etwa bei der Frage, ob bei mehreren Autoeinbrüchen und Diebstählen im selben Straßenzug an einem Tag nur eine Anzeige aufgenommen werde oder mehrere⁷.

Zweck der Dienstanweisung sei es gewesen, so berichtet „Klartext“, die vom Bundeskriminalamt herausgegebene und auch in Brandenburg gültige Richtlinie zur Polizeilichen

⁵ <http://www.maz-online.de/Brandenburg/Kriminalstatistik-soll-geschoent-worden-sein>

⁶ <http://www.maz-online.de/Brandenburg/Polizei-Cottbus-trickst-bei-Einsatzzeiten>

⁷ <http://www.tagesspiegel.de/berlin/kriminelle-statistik-brandenburgs-polizei-soll-zahlen-geschoent-haben/9646476.html>

Kriminalstatistik „anders“ anzuwenden. Brandenburgs Polizeipräsident soll gegenüber dem RBB dieses Abweichen von den bundeseinheitlich üblichen Standards sogar indirekt eingeräumt haben. So soll bei mehreren Autoeinbrüchen und Diebstählen in ein und demselben Straßenzug an einem Tag nur eine Anzeige aufgenommen werden. Konkret heißt es laut „Klartext“ in der Dienstanweisung der Polizei: *„Ich weise hiermit an, dass nur eine Anzeige aufzunehmen ist, wenn alles während einer Nacht oder eines Tages, in Sichtweite und in einer Straße oder Parkplatz passiert.“*

Kritik daran kam u.a. aus den Reihen der Polizeigewerkschaften. So kritisierte der Berliner Landesvorsitzende der Deutschen Polizeigewerkschaft: *„Diese vorliegende Dienstanweisung scheint im ganz krassen Widerspruch zu den bundesweit geltenden Richtlinien zur Polizeilichen Kriminalstatistik zu stehen“*. Professor Dr. Wolfgang Heinz (Universität Konstanz), ein in Fragen der Kriminalstatistik besonders ausgewiesener Kollege, wird mit der Aussage zitiert, wonach die Anweisung von den bundeseinheitlichen Richtlinien abweiche und *„zu einer Reduzierung der Zahl der erfassten Fälle“* führe.

Laut „Klartext“ hat der Brandenburgische Polizeipräsident die *„gängige Praxis“* verteidigt und damit wohl die Existenz der Dienstanweisung eingeräumt. Er hat dies damit begründet, dass die Beamten in Fällen von Tateinheit gezwungen seien, nur einen Fall anzunehmen. Das sei eine klare Vorgabe in der internen Dienstanweisung. „Klartext“ verweist darauf, dass in einem besonders krassen Fall einem auf frischer Tat erwischten Fahrraddieb hundert Delikte statistisch zugeordnet wurden. Die Aufklärungsquote für diese Fälle liege daher bei hundert Prozent. Ein solches Vorgehen hat Auswirkungen auf die PKS, und zwar sowohl in Bezug auf die konkrete Deliktsgruppe (hier des Fahrraddiebstahls), als auch auf die Gesamtzahl der registrierten Straftaten und Straftäter, vor allem aber auf die Gesamtaufklärungsquote.

1. Bewertung der Einstufung der Dienstanweisung als „VS-NfD“

Die Sendung „Klartext“ und die darauf aufbauenden Medienberichte berufen sich auf eine geheime, als *„Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“* (VS-NfD) eingestufte Dienstanweisung aus der Polizei-Direktion West mit Sitz in Brandenburg/Havel.

Hier ist die Frage aufzuwerfen, warum eine solche Dienstanweisung als „Verschlussache“ eingestuft wurde. Nach § 4 Abs. 1 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes soll es sich bei Verschlussachen (VS) um im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse unabhängig von ihrer Darstellungsform handeln. Eine Einstufung als „VS-NfD“ kann (nur) erfolgen, wenn *„die Kenntnisnahme durch Unbefugte kann für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein“* kann⁸. Welche Interessen des Landes Brandenburg hier geschützt werden sollen, ist jedoch vollkommen unklar. Die Ergebnisse der PKS werden allgemein bekannt gegeben, ebenso sind die entsprechenden Richtlinien des BKA frei verfügbar. Warum soll also eine Richtlinie, die (lediglich) die Umsetzung auf das Land Brandenburg regelt, geheim gehalten werden?

⁸ S. § 3 Nr. 4 der VS-Anweisung des Bundesinnenministeriums; http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_31032006_IS46065201.htm

Die Vermutung liegt hier nahe, dass verhindert werden soll, dass von unabhängiger Seite überprüft werden kann, ob die Polizei in Brandenburg angewiesen wird, von den bundesweiten Richtlinien abzuweichen.

Ein solches Vorgehen ist zu kritisieren und ist auch vor dem Hintergrund des Informationsfreiheitsgesetzes nicht zulässig, wonach jeder einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen hat. Dies gilt nicht, wenn in § 3 dieses Gesetzes genannte „öffentlichen Belange“ dem entgegenstehen. Hier könnte möglicherweise die „öffentliche Sicherheit“ als ein entsprechender Belang genannt werden. Dies ist jedoch abzulehnen, da eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch die Kenntnis solcher Richtlinien nicht gesehen werden kann. Somit war die Einstufung dieser Dienstanweisung als „VS-NfD“ unzulässig.

Allgemeine Vorbemerkungen zum Umgang mit der PKS

Bevor auf die konkrete Situation in Brandenburg eingegangen wird, sind vorab einige Anmerkungen zum generellen Umgang mit PKS-Zahlen notwendig, denn im Gegensatz zur wissenschaftlichen Bewertung werden Daten aus der Polizeilichen Kriminalstatistik sowohl in der Politik, als auch in der Öffentlichkeit und in den Medien überbewertet und oftmals falsch interpretiert. So konnten Studien zeigen, dass PKS-Zahlen weder regional noch zeitlich verlässlich vergleichbar sind und es zudem Fehler bei der Erfassung der Daten gibt.

Insofern ist die aktuell in Brandenburg geführte Diskussion einerseits wichtig, weil damit noch einmal der begrenzte Aussagewert der PKS verdeutlicht wird. Andererseits ist diese Diskussion auch ernüchternd, weil sie zeigt, wie leicht PKS-Zahlen möglicherweise manipulierbar sind und manipuliert werden können.

Dabei wird vom Bundeskriminalamt selbst auf mögliche Einflussfaktoren hingewiesen: *„Folgende mögliche Einflussfaktoren können sich auf die Entwicklung der Zahlen in der Polizeilichen Kriminalstatistik auswirken: Anzeigeverhalten (zum Beispiel unter Versicherungsaspekten), polizeiliche Kontrolle, **statistische Erfassung**, ... echte Kriminalitätsänderung“*⁹ (Hervorhebung vom Verfasser).

Die Polizeiliche Kriminalstatistik bietet also *„kein getreues Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit, sondern eine je nach Deliktsart mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität“* (Zitat aus der o.gen. Quelle).

Diese Grundannahme muss allen Interpretationen der PKS zugrunde gelegt werden. Vor allem aber kann und darf man nur dann, wenn man dies berücksichtigt, aus den Daten der PKS politische oder polizeistrategische Rückschlüsse ziehen.

Generell sollte man erwarten, dass Polizeibehörden die allgemein bekannten und diskutierten Kritikpunkte an der PKS kennen und diese auch transparent nach innen wie nach

⁹ http://www.bka.de/nn_193232/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/AllgemeineHinweise/allgemeineHinweise_node.html?nnn=true

außen kommunizieren. Dies scheint in Brandenburg nicht der Fall zu sein. Vielmehr werden die Kritikpunkte und die notwendigen Beschränkungen in der Interpretation nicht oder nicht ausreichend kommuniziert.

Dies ist problematisch, da so ggf. unzulängliche Grundlagen für die Bewertung polizeilicher Arbeit festgelegt werden und eine auf den PKS-Zahlen aufbauende Interpretation von Entwicklungen damit fehlerhaft ist, weil so von Veränderungen in der polizeilich registrierten Kriminalität ausgegangen wird, die sich nicht oder zumindest nicht so ereignen haben.

Wenn aber die Zahlen, an denen die Polizeiarbeit gemessen wird oder werden soll, falsch, unvollständig oder manipuliert sind, ist eine verlässliche Steuerung polizeilichen Handelns nicht möglich.

Die mir vorliegenden Unterlagen legen die Vermutung nahe, dass in Brandenburg von den bundeseinheitlichen Richtlinien für die Führung der Polizeilichen Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes abgewichen wurde oder/und abgewichen werden soll. Dies hat massive Auswirkungen einerseits auf die landesinterne Bewertung der polizeilich registrierten Kriminalität und ihrer Entwicklung, aber auch (indirekt) auf die bundesweiten PKS-Zahlen und insbesondere auch auf den entsprechenden Ländervergleich.

Im Ergebnis werden somit manipulierte Zahlen politischen sowie polizeilichen bzw. polizeistrategischen Entscheidungen zugrunde gelegt und personalpolitische, strategische und finanzielle Entscheidungen getroffen, die auf falschen Grundannahmen basieren.

Aufklärungsquote

Die polizeiliche Aufklärungsquote gilt als Maßstab für Messung, Bewertung und Erfolg von Polizeiarbeit. In der politischen und polizeiinternen Alltagsdiskussion werden meist vordergründige Zusammenhänge zwischen einer hohen Aufklärungsquote und einer guten Polizeiarbeit hergestellt und oftmals wird auch ein enger Zusammenhang zwischen Personalstärke und Aufklärungsquote gesehen. So wurde bspw. in Hamburg die Erhöhung der Aufklärungsquote in die Zielvereinbarung aufgenommen. Polizeiinterne Untersuchungen und die Ergebnisse einer polizeilichen Arbeitsgruppe führten dort zur Implementierung konzeptioneller Maßnahmen, die seit Anfang 2005 umgesetzt und evaluiert werden¹⁰. Die Aufklärungsquote ist demnach von internen, potenziell polizeilich steuerbaren ebenso abhängig wie von äußeren, nicht oder nur bedingt polizeilich beeinflussbaren Faktoren. Nach dem gegenwärtigen Forschungsstand sei, so der Hamburger Bericht, jedoch eine „kausalanalytische Zuordnung einzelner Veränderungsbestandteile nicht oder kaum generell zu formulieren“.

¹⁰ Auf Literaturnachweise und Belege wird in dieser Stellungnahme aus Platzgründen verzichtet. Sie finden aber sich in einem Beitrag des Verfassers in der Zeitschrift „*Kriminalistik*“ (2009, S. 36 ff.): „Aussagewert der polizeilichen Aufklärungsquote“ sowie in einem aktuell noch nicht veröffentlichten Beitrag, den der Verfasser zusammen mit Frank Kawelovski verfasst hat und der demnächst in der Zeitschrift „*Die Polizei*“ erscheinen wird: „Der Kampf gegen den Wohnungseinbruchdiebstahl: Wie können wir ihn gewinnen?“ Beide Aufsätze können beim Gutachter abgefordert werden.

Seit langem ist bekannt und auch aus der polizeilichen Kriminalstatistik für Deutschland ablesbar, dass die Aufklärungsquote stark variiert und dass dabei vor allem zwei Faktoren eine große Rolle spielen: Die Art der Straftat und die Charakteristika der Stadt, der Gemeinde oder des (Bundes)-Landes, für die dieser Wert angegeben wird. Wissenschaftlich gibt es darüber hinaus noch Hinweise darauf, dass soziale Faktoren (z.B. die Armutsquote) und möglicherweise die Anzahl der Straftaten, die der Polizei gemeldet werden, eine Rolle spielen.

Die Frage, ob die Aufklärungsquote geeignet ist, die Qualität von Polizeiarbeit oder den Erfolg von polizeilichen Maßnahmen zu messen, wird immer wieder aufgeworfen. Dabei wird auch auf eine verschiedene Praxis der Messung und Erhebung der Aufklärungsquote verwiesen. Hinzu kommen offensichtliche Erfassungsfehler bei der Erstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik, die auch für Deutschland empirisch nachgewiesen wurden. So waren bspw. in einer vor einigen Jahren durchgeführten Studie in Süddeutschland in 35% der untersuchten Fälle den für die Erfassung der Daten zuständigen Beamten die PKS-Richtlinien nicht bekannt und 29% kannten die PKS-Richtlinien zwar, interpretierten diese aber falsch.

Bislang haben nur ausländische Studien darauf hingewiesen, dass Polizeibehörden ihre Unterlagen und ihre Erfassungen manipulieren, um die Aufklärungsquote künstlich zu erhöhen. Dazu gehören z.B. die Nichterfassung besonders schwieriger oder schwer aufklärbarer Fälle, die Verwendung einer breiten Definition von "Aufklärung" und der Versuch, geständige Tatverdächtige dazu zu bewegen, mehr und auch weniger schwere Straftaten anzugeben, die dann als aufgeklärt in der Statistik erscheinen.

Hinweise darauf, dass es solche Strategien auch in Deutschland gibt, liegen im Schrifttum m.W. nicht vor, auch wenn in der polizeilichen Praxis davon immer wieder berichtet wird.

Dabei hat eine jüngst veröffentlichte Studie aus Frankreich gezeigt, dass es nicht unerhebliche Unterschiede zwischen den in Dunkelfeldstudien erhobenen Anzeigezahlen und den Werten der (französischen) Polizeilichen Kriminalstatistik gibt. Für das Jahr 2003 gaben dort über 520.000 Bürger an, Opfer eines PKW-Diebstahls geworden zu sein, wohingegen nur knapp 190.000 in der Polizeilichen Statistik als gemeldet registriert wurden. Diese Form des "underrecording", also der Strategie, weniger Straftaten zu erfassen, als tatsächlich begangen und der Polizei gemeldet wurden, wurde für verschiedene Straftatengruppen festgestellt, darunter neben dem PKW-Diebstahl auch Vandalismus und Gewaltdelikte. Obwohl also das Opfer glaubt, eine Tat der Polizei angezeigt zu haben, erscheint diese Tat nicht in der offiziellen Statistik – und kann infolgedessen ggf. auch nicht weiter verfolgt oder ermittelt werden.

Auch wenn diese Ergebnisse nicht unmittelbar auf die deutsche Situation übertragen werden können, weil in Frankreich andere Erfassungsmodalitäten bestehen, wird auch bei uns seit längerem die Tatsache diskutiert, dass es im polizeilichen Alltag ein "faktisches Opportunitätsprinzip"¹¹ gibt, wonach Anzeigebegehren, die von Opfern an die Polizei herangetragen werden, von dieser abgewiesen werden oder aber die Betroffenen

¹¹ S. http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=181

werden auf einen späteren Zeitpunkt verwiesen, wo sie dann aus verschiedenen Gründen keine Anzeige mehr erstatten. Nur so kann die Tatsache erklärt werden, dass immer wieder Unterschiede zwischen der Zahl der Straftaten, die als „registriert“ in der PKS ausgewiesen werden, und der Zahl vergleichbarer Delikte, die an anderer Stelle (z.B. bei Versicherungen) erfasst werden, festgestellt wurden.

Das in einer Pressemeldung¹² angeführte Fallbeispiel zeigt dies beispielhaft: *„Ein Bürger vermisst seine Geldbörse. Er vermutet, bestohlen worden zu sein, ohne nähere Angaben zu machen. Er erstattet Anzeige wegen Diebstahls. Konkrete Anhaltspunkte für die Tat handlung selbst kann der Bürger nicht geben.“*

Hierzu soll in Brandenburg die Anweisung gegeben worden sein: *„Anzeigenaufnahme, gegebenenfalls Fahndungsausschreibung, aber keine PKS-Freigabe.“*

Auch für weitere Delikte soll es keine PKS-Freigabe geben, obwohl der Anfangsverdacht einer Straftat gegeben sein kann – etwa beim Verlust eines Mobiltelefons oder des Autokennzeichens. Beides sei erfahrungsgemäß häufig Diebesgut, die Polizeibeamten sollen diese Fälle aber nicht in der Statistik erfassen, weil jemand sein Handy oder das Nummernschild auch einfach verloren haben könnte.

Aufklärungsquote und Art der polizeilich registrierten Straftaten

Deutliche empirische Hinweise liefert die internationale Forschung dafür, dass die Schwere der Straftat und die Schwierigkeit, diese aufzuklären, in einem direkten Zusammenhang mit der Aufklärungsquote steht.

Polizeibehörden, die mehr schwer ermittelbare Fälle haben als andere, weisen dementsprechend eine niedrigere Aufklärungsquote auf.

Die Aufklärungsquote hängt stark von der Art der Straftat ab. Sie schwankt auf Bundesebene (2012) zwischen 14,8 % beim Diebstahl unter erschwerenden Umständen und weit über 90% bei Mord- und Totschlag, bei BtMG-Delikten oder Straftaten gegen das Aufenthalts- oder Asylverfahrensgesetz. Regional werden dabei teilweise einstellige Aufklärungsquoten erreicht: beim schweren Diebstahl schwankte die Quote im Jahr 2012 zwischen 6,4% (Hamburg) und 22,5% (Niedersachsen) (Brandenburg: 16,0%).

Entsprechend (und statistisch logisch) hat die Art der Straftaten, mit denen eine Polizeibehörde beschäftigt ist, einen wesentlichen Einfluss auf die Gesamtaufklärungsquote dieser Polizeibehörde.

Aber auch innerhalb einzelner Delikte gibt es durchaus erhebliche Unterschiede, die z.B. mit der Qualität der Taten oder mit besonderen Ermittlungsschwierigkeiten zusammenhängen.

So ist selbst bei Tötungsdelikten, die generell eine hohe Aufklärungsquote aufweisen, eine nicht unerhebliche Bandbreite zu verzeichnen, je nachdem, ob es sich um Delikte

¹² <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/840558/>

im unmittelbaren Nahbereich des Opfers oder um Delikte z.B. in Verbindung mit organisierter Kriminalität handelt.

Allerdings können diese Aspekte nicht die teilweise erheblichen Unterschiede bei den Aufklärungsquoten einzelner Delikte in einzelnen Bundesländern oder zwischen einzelnen Behörden erklären, so dass es weitere Faktoren geben muss, die hier eine Rolle spielen.

Aufklärungsquote und Arbeitsbelastung

Immer wieder wird behauptet, dass die Aufklärungsquote mit der Arbeitsbelastung der jeweiligen Polizeibehörde zusammenhängt. Dahinter steht die Überlegung, dass Straftaten generell besser oder eher aufgeklärt werden können, wenn mehr Ermittlungsressourcen personeller und sachlicher Art zur Verfügung stehen. Allerdings ist diese Überlegung schon vor vielen Jahren in Frage gestellt worden. Zwar gibt es Studien, die nachweisen, dass eine stärkere Arbeitsbelastung mit niedrigeren Aufklärungsquoten einhergeht. Dabei kann die Arbeitsbelastung durchaus unterschiedliche Auswirkungen bei verschiedenen Deliktsformen haben. Es kann sein, dass die Polizei ihre Bemühungen bei generell großer Arbeitsbelastung auf die eher schwierigen Straftaten verlagert und leichtere Straftaten nicht weiter ermittelt. Es kann aber auch sein, dass die leichter zu ermittelten und damit aufzuklärenden Straftaten bevorzugt behandelt werden, um dadurch die Gesamtaufklärungsquote zu erhöhen. So gibt es Hinweise darauf, dass ein mehr an Personal lediglich die Aufklärung von leichteren Straftaten bzw. Nichtgewaltdelikten erhöht. In Bezug auf die generelle Frage, ob mehr Polizei bessere Ergebnisse bringt, ist die empirische Forschung uneinheitlich; vieles spricht hier für die Annahme, dass die Kriminalitätsrate dadurch nicht entscheidend beeinflusst wird, denn die Aufklärung von Straftaten muss generell realistischer betrachtet werden als dies häufig geschieht. In einer früheren Studie wurde aufgezeigt, dass von den als aufgeklärt registrierten Fällen nur maximal 10 % von der Polizei selbst aufgeklärt werden - in 90 % der Fälle wird der Tatverdächtige vom Opfer oder von Zeugen mit der Anzeige "mitgeliefert", die Polizei kann in diesen Fällen nur noch den Tatverdacht erhärten. Legt man diese Werte zugrunde, kam man zum Zeitpunkt der Studie (Anfang der 1990er Jahre) auf etwa 10 Fälle, die von jedem Kripo-Beamten pro Jahr aufgeklärt werden. Wenn die Schutzpolizei (länderunterschiedlich) zwischen 30 % und 70 % der registrierten Straftaten selbst "durchermittelt", dann dürfte es sich in diesen Fällen häufig um Verfahren mit bereits bekannten Tatverdächtigen handeln, auch wenn bei der Bearbeitung bestimmter Ermittlungsvorgänge Schutzpolizeibeamte eine höhere Aufklärungsquote erreichen als Kripo-Beamte.

Zu einer der praktisch unumstößlichen Annahmen in Polizeipraxis und Polizeipolitik gehörte und gehört nach wie vor die Annahme, dass mehr Polizeibeamte weniger Kriminalität bedeuten. In Deutschland kommt auf durchschnittlich 250 bis 300 Einwohner ein Polizeibeamter (sog. „Polizeistärke“). Schichtdienst, Urlaub, Krankheit, Abordnungen, Sonderaufgaben etc. machen diese Zahl aber zur Fiktion. Nur ein relativ geringer Teil aller Polizisten ist zu einem bestimmten Zeitpunkt tatsächlich im Streifendienst und kann vom Bürger wahrgenommen werden. Tatsächlich kommt ein potentiell wahrnehmbarer bzw. verfügbarer Beamter auf etwa 10.000 Einwohner. Will man bspw. zehn Polizisten

mehr rund um die Uhr „auf der Straße“ haben, benötigt man dafür ca. 200 Planstellen. Die Kosten dafür würden mindestens 1,6 Mio. Euro pro Jahr betragen.

Lange Zeit gab es keinen nachweisbaren Zusammenhang zwischen der Polizeistärke und der Kriminalitätseinschätzung durch die Bevölkerung, so dass man, was empirische Studien und Experimente zeigten, durch eine einfache Erhöhung der Zahl der Polizeibeamten keine wahrnehmbaren positiven Veränderungen bewirken kann.

International wird allerdings seit geraumer Zeit darauf hingewiesen, dass durch erhöhte polizeiliche Präsenz (mehr oder anders eingesetzte Polizeibeamte) das empfundene Risiko der Tatentdeckung gesteigert und so ein abschreckender Effekt erzielt werden kann. Dieses Ergebnis deckt sich mit der empirisch bestätigten Annahme, dass die wahrgenommene Wahrscheinlichkeit, für eine Tat bestraft zu werden, die Bereitschaft zur Begehung einer Straftat reduziert. Es gibt demnach zwei Mechanismen, mit denen Polizei Kriminalität verhindern kann: Zum einen kann die Verhaftung von Tätern einen abschreckenden Effekt auf mögliche andere Personen oder den gleichen Täter in der Zukunft haben, zum anderen kann durch polizeiliche Präsenz die Wahrnehmung geschaffen werden, dass das Entdeckungsrisiko hoch ist, so dass keine Straftaten begangen werden. Wenn Polizei effektiv bei der Abschreckung von potentiellen Straftätern ist, dann eher aus letzterem Grund (höhere Präsenz). Allerdings ist der derzeitige Wissensstand unzureichend und man weiß vor allem nicht genau, wie polizeiliche Maßnahmen wirken. Hinzu kommt, dass die Studien, die dies belegen, aus dem US-amerikanischen Bereich stammen und sich wesentlich auf Kriminalitätsschwerpunkte beziehen, die in der Regel nicht Eigentumskriminalität, sondern Gewaltkriminalität im öffentlichen Raum zum Gegenstand haben. Ob diese Erkenntnisse auf Deutschland übertragen werden können, muss man bezweifeln.

Wenn eine vor kurzem durchgeführte Meta-Analyse (hier wurden verschiedene internationale Studien vergleichend ausgewertet) zeigen konnte, dass 10 % mehr Polizeibeamte einen Rückgang der Wohnungseinbrüche um 3 - 4 % bewirken könnten, dann würde dies für Brandenburg bedeutet, dass bei 3.735 registrierten Taten pro Jahr (2012) eine Reduktion um ca. 370 Taten erreicht werden könnte, wenn man knapp 900 Beamte zusätzlich einstellt. Dabei würden zusätzliche Kosten in Höhe von ca. 72 Mio. Euro entstehen. Oder anders formuliert: Die Verhinderung eines einzigen Einbruchs durch mehr Polizei kostet, sofern sie denn möglich ist, knapp 200.000.- Euro.

Aufklärungsquote und Größe der Stadt

Die Aufklärungsquote hängt mit der Größe der jeweiligen Stadt bzw. des Landkreises bzw. des Erfassungsgebietes zusammen. Generell ist es schwieriger, in größeren städtischen Ballungsgebieten Straftaten aufzuklären als in weniger bewohnten Gebieten. Dies hängt damit zusammen, dass im städtischen Bereich die Anonymität größer ist und daher Hinweise auf mögliche Täter geringer sind. Diese Hinweise sind aber für die Aufklärung einer Straftat entscheidend, da die Polizei selbst durch eigene Ermittlungsbemühungen nur einen Bruchteil der Straftaten aufklärt (s.o.). Die übergroße Mehrheit der Aufklärungen kommt durch entsprechende Hinweise von Opfern oder Zeugen zustande. Zeugen und Opfer haben aber in Großstädten eine geringere Chance, Straftäter zu identifizieren.

Zudem kennt die Polizei in großstädtischen Gebieten weniger Straftäter und sie ist weniger mit sozialen (und auch kriminellen) Netzwerken vertraut als dies in den ländlichen Bereichen der Fall ist. Hinzu kommt, dass die Täter-Opfer-Beziehung ein wesentlicher Faktor ist, der die Aufklärung beeinflusst: Je mehr Taten mit Täter-Opfer-Bezug registriert werden, umso höher ist die Aufklärungsquote.

Innerhalb der deutschen Bundesländer schwankte die Aufklärungsquote im Jahr 2012 zwischen 43,1% (Hamburg) und 64,3% in Thüringen und in den Großstädten ab 200.000 Einwohnern zwischen 42,6% (Münster) und 70,9% (Augsburg). Schon ein oberflächlicher Blick auf diese Zahlen zeigt, dass die Größe der Stadt oder des Einzugsgebietes alleine keine entscheidende Ursache für die Unterschiede sein kann. Vielmehr wird bspw. die niedrige Aufklärungsquote in Münster ganz entscheidend durch die dort hohe Zahl an Fahrraddiebstählen geprägt (in Münster werden fast fünfmal so viel Fahrräder gestohlen wie bspw. in München). Die Aufklärungsquote beim Fahrraddiebstahl (schwerer Diebstahl) liegt aber bundesweit bei lediglich 6,6%, so dass allein diese Tatsache die Aufklärungsquote in Münster maßgeblich (negativ) beeinflusst.

Zwischenfazit

Ranglisten von Ländern oder Städten nach der „erreichten“ Aufklärungsquote sind aus mehreren Gründen unseriös: Zum einen sagt die Aufklärungsquote nichts über die Qualität polizeilicher Arbeit aus, zum anderen sind Delikts- und Sozialstruktur wesentliche Merkmale, welche die Aufklärungsquote beeinflussen. In solchen Rankings werden diese Merkmale aber nicht berücksichtigt. Damit sind solche Ranglisten irreführend und können zu falschen Prioritäten in der Polizeiarbeit führen.

Wenn man (z.B. mit Hilfe einer multivarianten Analyse) Zusammenhänge zwischen den o.g. Faktoren und der Aufklärungsquote genauer untersucht und dabei richtigerweise nicht von monokausalen Erklärungsansätzen ausgeht, dann hat die Arbeitsbelastung der Polizei keinen Einfluss auf die Aufklärungsquote. Die bei oberflächlicher Betrachtung vorhandenen Zusammenhänge zwischen Arbeitsbelastung und Aufklärungsquote verschwinden, wenn man andere Faktoren wie Größe der Polizeidienststelle oder die Art der Delikte berücksichtigt.

Polizeipraktiker sollten daher sehr genau hinzusehen, wenn es darum geht, auf den ersten Blick eindeutige Zusammenhänge in der Öffentlichkeit darzustellen. Sie sollten diese hinterfragen und empirische Forschungsergebnisse zur Kenntnis nehmen.

Politiker sind gefordert, die Tatsache angemessen zu berücksichtigen, dass solche komplexen Zusammenhänge wie zwischen Aufklärungsquoten, polizeilichem Handeln und verschiedenen Faktoren nicht mit eindeutigen Ergebnissen oder monokausalen Zusammenhängen zu erklären sind. Entsprechend sollten sie sich zurückhalten, wenn es um die Interpretation von Aufklärungsquoten und eine daraus abgeleitete Bewertung von Polizeiarbeit geht.

Dunkelfeld

Der Aussagewert der PKS ist schon deshalb sehr beschränkt, weil das sog. „Dunkelfeld“ im Rahmen der PKS nicht abgebildet wird. So heißt es in den allgemeinen Hinweisen

zur PKS¹³: „In der PKS wird nur das sogenannte Hellfeld – also die der Polizei bekannt gewordene Kriminalität – erfasst. Aufgrund fehlender statistischer Daten kann das sogenannte Dunkelfeld – die der Polizei nicht bekannt gewordene Kriminalität – in der PKS nicht abgebildet werden. Wenn sich zum Beispiel das Anzeigeverhalten der Bevölkerung oder die Verfolgungsintensität der Polizei ändert, kann sich die Grenze zwischen dem Hell- und Dunkelfeld verschieben, ohne dass eine Änderung des Umfangs der tatsächlichen Kriminalität damit verbunden sein muss.“

Richtigerweise weist der Bund deutscher Kriminalbeamter (BdK) in seiner Stellungnahme zur hier behandelten Thematik¹⁴ darauf hin, dass sich die Diskussion um die Sicherheitslage nicht auf die PKS und die der Polizei bekannt gewordenen Straftaten reduzieren dürfe. Vielmehr müsse auch das Dunkelfeld beleuchtet werden. Auch sei überfällig, die Statistiken von Polizei und Justiz kompatibel zu machen. Erst dadurch werde es möglich, den Werdegang eines Delikts von der Strafanzeige bis zur Entscheidung durch Staatsanwaltschaft oder Gerichtsbarkeit zu verfolgen. Die PKS sage nichts darüber aus, in wie vielen Fällen die Verfahren durch die Staatsanwaltschaften eingestellt werden bzw. in wie vielen Fällen es überhaupt zu einer Verurteilung kommt. Damit wird implizit auch die Frage aufgeworfen, welche Statistik eher ein reales Abbild „der Kriminalität“ darstellt – sofern man überhaupt davon ausgeht, dass dies möglich ist. Die PKS als primär verdachtsorientierte Statistik steht dabei der justiziellen Verurteiltenstatistik gegenüber, in der rechtskräftig verurteilte Personen registriert werden. Die Differenz zwischen diesen beiden Statistiken ist derart dramatisch, dass Experten schon seit langem eine Vereinheitlichung der Erfassung und Darstellung fordern.

Tatsächlich muss man davon ausgehen, dass das Dunkelfeld die Gesamtzahl der polizeilich registrierten Straftaten mindestens verdoppelt, wahrscheinlich sogar verdreifacht oder sogar vervierfacht. So liegt bspw. die Dunkelzifferrelation beim schweren Diebstahl bei 1:1 bis 1:2, d.h. auf ein angezeigtes Delikt kommen ein bis zwei weitere, nicht angezeigte Delikte. Für Deutschland ergibt sich demnach folgende Berechnung:

¹³ http://www.bka.de/nn_193232/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/AllgemeineHinweise/allgemeineHinweise_node.html?nnn=true

¹⁴ <https://www.bdk.de/lv/brandenburg/aktuelles/kripo-gewerkschaft-bdk-fordert-reform-der-kriminalstatistik>

Ausfilterungsprozess beim Einbruchdiebstahl

	Anzahl	Relation
Tatsächlich begangene Taten (einschl. Dunkelfeld ¹⁵)	360.000	100
Polizeilich registrierte Taten	144.000	40
Ermittelte Tatverdächtige (Aufklärungsquote 15,7%)	22.600	6,2
Vor Gericht gebrachte Tatverdächtige ¹⁶	Ca. 5.600	1,6

Demnach werden von 100 Tätern eines Einbruchs sechs bis sieben polizeilich als Tatverdächtige ermittelt und lediglich einer oder zwei werden vor Gerichte gebracht (was nicht bedeutet, dass er auch verurteilt wird).

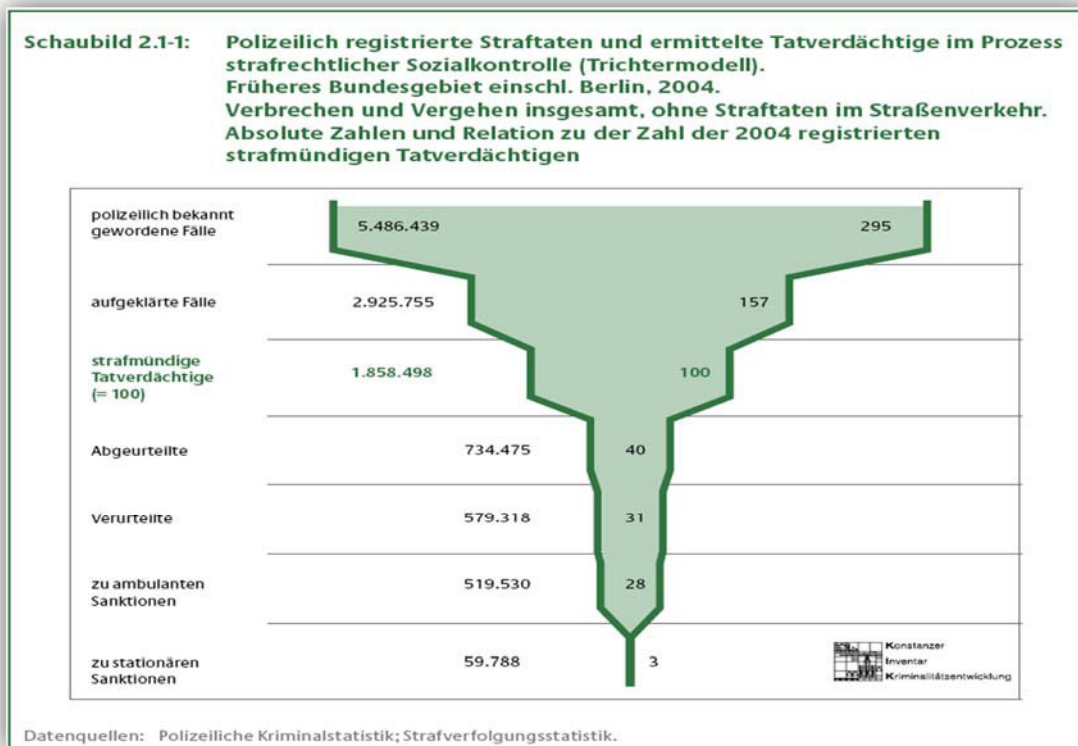
Dieses Ergebnis kann niemanden überraschen, der sich mit dem sog. „Strafverfolgungstrichter“ beschäftigt, denn selbst bei Tötungsdelikten und Raubtaten haben wir vergleichbare Relationen. So werden bundesweit jährlich ca. 5.000 Tötungsdelikte begangen, wovon lediglich die Hälfte polizeilich registriert wird. Verurteilt werden ca. 740 Täter, d.h. auf 100 Täter kommen hier knapp 15 Verurteilungen.

Generell werden rund 75% aller Strafverfahren durch eine Einstellung oder das Absehen von der Verfolgung bei der Staatsanwaltschaft beendet. Die Rechtsgrundlage für die Einstellung ist dabei meistens § 170 Abs. 2 stopp, d.h. die Ermittlungen geben nicht genügenden Anlass zur Erhebung der öffentlichen Klage (§ 170 Abs. 1 StPO).

¹⁵ 144.000 polizeilich registrierten Taten plus 216.000 Taten im Dunkelfeld (144.000 x Dunkelfeld-Faktor 1.5); das sog. „Graufeld“, d.h. Taten, die zwar der Polizei gemeldet, dort aber nicht weiter bearbeitet werden, wird hier nicht berücksichtigt.

¹⁶ 2011 wurden 76,6 % aller anhängig gewesenen Verfahren gegen konkrete Beschuldigte von den Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten eingestellt bzw. es wurde von der Verfolgung abgesehen. Von den Verfahren, die mit dem Ziel einer Verurteilung bzw. Sanktionierung zu Gericht gebracht wurden (23,4 %) waren 47,1 % Anklagen zum Amts- und Landgericht und 49,9 % Strafbefehlsanträge. Daten entnommen der Rubrik „Aktuelles“ der Kriminologischen Gesellschaft mit Datum 26.03.2013, dort zusammengestellt anhand der Staatsanwaltschaftsstatistik 2011; verfügbar unter www.krimg.de/drupal/node/86 (28.03.2013).

Strafverfolgungstrichter



Quelle: 2. Periodischer Sicherheitsbericht, S. 14

Die Erfassung von Straftaten in der bzw. für die PKS im Land Brandenburg

Die bereits oben zitierten Beispiele, die in den Medien im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion aufgeführt wurden, machen deutlich, welche Flexibilität bei der Erfassung von Straftaten für die PKS besteht und wie sie ggf. ausgenutzt werden kann, um Ergebnisse in eine gewünschte Richtung zu beeinflussen.

So sollen in einem Szenario die Beamten bei einer Diebstahlserie durch einen unbekanntem Täter, dessen erste Tat in einem anderen Jahr stattfand, alle weiteren Taten nicht gesondert in der Statistik erfassen. Alle Taten eines mutmaßlichen, aber unbekanntem Täters binnen drei Jahren werden so nur als ein Fall erfasst¹⁷.

Hinter der Frage, ob bei mehreren Autoeinbrüchen und Diebstählen im selben Straßenzug an einem Tag nur eine Anzeige aufgenommen wird oder mehrere, verbirgt sich tatsächlich eine überaus praxisrelevante und im Alltag häufig auftauchende Problematik. Hier geht es, juristisch gesprochen, um Tateinheit oder Tatmehrheit, polizeilich gesprochen um Serien- oder Einzeltat. In Brandenburg sollen, den Berichten zufolge, mehrere Autoeinbrüchen und Diebstähle im selben Straßenzug an einem Tag als ein Fall gezählt

¹⁷ <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/840558/>

werden. Diese Praxis würde gegen die BKA-Richtlinien verstoßen. Denn es heißt unter 4.4.1 der Richtlinien („Grundsatz“):

„Jede im Rahmen eines Ermittlungsvorganges bekannt gewordene rechtswidrige Handlung (Straftat) ist ohne Rücksicht auf die Zahl der Opfer als 1 Fall zu erfassen. Jede aufgeklärte rechtswidrige Handlung ist als 1 aufgeklärter Fall zu erfassen, unabhängig von der Zahl der Tatverdächtigen.

Als 1 Fall sind auch in Tateinheit und natürlicher Handlungseinheit begangene Straftaten zu erfassen. ...

Tateinheit ist gegeben, wenn eine Handlung (Hervorhebung im Original) mehrere Strafgesetze oder dasselbe Strafgesetz mehrmals verletzt“.

Folgende Beispiele werden in den Richtlinien genannt:

„1. Lokaleinbruch - geschädigt werden der Wirt (Diebstahl der Wechselgeldkasse), die (verpachtende) Brauerei (Beschädigung der Eingangstür und von Einrichtungsgegenständen, Aufbruch eines Getränkeautomaten in der Kegelbahn) und der Automatenaufsteller (Aufbruch von zwei Spielautomaten); die Sachbeschädigung wird statistisch nicht berücksichtigt 1 Fall besonders schwerer Diebstahl in/aus Lokal.

2. Wohnungseinbruch - auch bei mehreren Opfer (Familienmitglieder, Untermieter) 1 Fall, außer es handelt sich um erkennbar eigenständige Wohneinheiten. Analog werden beim besonders schweren Diebstahl auf einer Baustelle - z. B. beim Aufbruch von fünf Containern, die erkennbar unterschiedlichen Firmen gehören 5 Fälle erfasst. Bei Aufbruch eines Containers und Diebstahls von Werkzeugen von fünf Firmen wird 1 Fall erfasst.

Die Grenzen der Handlungseinheit sind den Richtlinien zufolge beim Vorliegen von Straftatbeständen erreicht, die „nicht mehr artverwandt bzw. für gewöhnlich nicht in Handlungseinheit begangen werden“.

Beispiele:

1. Lokaleinbruch und anschließende Brandstiftung zur Vernichtung der Spuren = 1 Fall Diebstahl unter erschwerenden Umständen (Sachbeschädigung wird nicht berücksichtigt) und 1 Fall Brandstiftung.

2. Nach Sachbeschädigung an Kfz wird der Tatverdächtige vom Opfer verfolgt, der Täter bedroht und verletzt das Opfer = 1 Fall Sachbeschädigung an Kfz, 1 Fall Körperverletzung (Bedrohung wird nicht berücksichtigt).

Werden bei der Bearbeitung eines Ermittlungsvorgangs weitere rechtswidrige Handlungen desselben Tatverdächtigen bekannt, die derselben Deliktsgruppe bzw. Schlüsselzahl zuzuordnen sind, sind sie den Richtlinien zufolge unabhängig von einer ein- oder mehrmaligen Entschlussfassung des Täters unter den folgenden Voraussetzungen nur als ein Fall zu erfassen. Diese Voraussetzungen sollen auch für unaufgeklärte Straftaten gelten, „soweit aus kriminalistischer Sicht die gleichartigen Folgehandlungen einem oder gemeinschaftlich handelnden noch nicht ermittelten Täter/Tätern zuzuordnen sind“.

Beispiele:

Die wiederholte Begehung derselben rechtswidrigen Tat ausschließlich z. N. desselben Opfers. Unter Opfer sind die unmittelbar Betroffenen zu verstehen. Filialen eines Konzerns oder eines Kreditinstitutes sind somit einzelne Geschädigte.

Beispiel: Innerhalb eines Ermittlungsvorgangs wird festgestellt, dass ein Tatverdächtiger über einen Zeitraum von 10 Monaten fortlaufend Ladendiebstähle zum Nachteil derselben Kaufhausfiliale begangen hat = 1 Fall.

Die wiederholte Begehung derselben rechtswidrigen Handlung, wobei die Rechtsordnung/ Allgemeinheit geschädigt ist (keine natürliche oder juristische Person als „Geschädigte“).

Beispiele: 1. Ein Antiquitätenhändler hat gestohlene Kunstgegenstände über einen längeren Zeitraum angekauft = 1 Fall.

Eine Person hat wiederholt pornographische Schriften vertrieben = 1 Fall.

Ein Betrieb verschmutzt über einen längeren Zeitraum ein Gewässer (§ 324 StGB) = 1 Fall.

Auch längere Pausen (es können auch mehrere Jahre sein) führen nicht zur Unterbrechung dieser Regel.

Zur Tatmehrheit führen die Richtlinien unter 4.4.4 folgendes aus: „Sind mehrere rechtswidrige Taten desselben Tatverdächtigen durch selbständige Handlungen z. N. verschiedener Geschädigter (unmittelbar Betroffene) begangen worden oder wurden unterschiedliche Gesetznormen verletzt (unabhängig von der Zahl der Opfer), ist je 1 Fall zu zählen“. (Hervorhebung vom Verf.)

Beispiele:

1. Aus 10 Kraftfahrzeugen unterschiedlicher Halter werden Gegenstände entwendet = 10 Fälle.

2. Ein Reifenstecher beschädigt Reifen an 12 Fahrzeugen (7 Fahrzeuge einer Autovermietung und weiterer 5 unterschiedlicher Halter) = 6 Fälle.

Nach der BKA-Richtlinie spielt somit - im Gegensatz zu der in den Medien vermittelten Darstellung des Innenministeriums Brandenburg - die Zahl der Opfer einer Straftat eine wichtige Rolle. Wenn aus mehreren Einzeltaten mit mehreren Opfern nur ein in der PKS registriertes, einmaliges Serielikt gemacht werden soll, dann werden die erfassten Gesamtzahlen verfälscht und die Aufklärungsquoten verzerrt.

Juristisch sind die begriffe Tateinheit und Tatmehrheit im Strafgesetzbuch geregelt. So spricht § 52 StGB von Tateinheit, wenn „*dieselbe Handlung mehrere Strafgesetze oder dasselbe Strafgesetz mehrmals*“ verletzt. In diesen Fällen wird nur auf eine Strafe erkannt. Hat jemand mehrere Straftaten begangen, die gleichzeitig abgeurteilt werden, und dadurch mehrere Freiheitsstrafen oder mehrere Geldstrafen verwirkt, so wird auf eine Gesamtstrafe erkannt (§ 53 StGB). Ungeachtet der Tatsache, dass hier lediglich die Strafbemessung geregelt wird (und nicht die Erfassung in der PKS), kommt es einerseits auf die subjektive Seite an, d.h. es ist zu prüfen, ob eine Willensbetätigung beim Täter vorliegt oder ob er mehrmals einen Tatentschluss gefasst hat. Hinzukommen muss zudem die Handlungseinheit, d.h. das Handeln des Täters muss sich in sog. „natürlicher Betrachtung“ als Einheit darstellen. Dazu muss ein räumlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen den taten bestehen und das Ganze auch für einen Dritten sich als einheitliches Tun darstellen.

Damit wird aber deutlich, dass erst und nur dann von Tateinheit oder Tatmehrheit gesprochen werden kann, wenn der Täter gefasst ist und man seinen Tatwillen feststellen kann, eigentlich sogar erst, wenn im Rahmen der gerichtlichen Hauptverhandlung seine Schuld festgestellt wurde. Denn bis dahin gelten Tatverdächtige (sofern sie ermittelt wurden) als unschuldig. Selbst wenn die Polizei bei den Vernehmungen feststellen könnte, wie sich der Tatwillen des Verdächtigen darstellte, wäre diese Festlegung zum einen von der Art und Weise der Vernehmung abhängig und zum anderen solange vorläufig, wie das Verfahren noch nicht abgeschlossen wurde. Da aber (s.o.) die Mehrzahl der Strafverfahren von der Staatsanwaltschaft eingestellt wird, werden im weiteren Verlauf des Verfahrens meist solche Entscheidungen nicht getroffen werden.

Wenn das in der Sendung „Klartext“¹⁸ von einem Kriminalbeamten dargestellte Beispiel zutrifft, dann liegt eine massive Verzerrung der Erfassung von Straftaten vor:

"... ein junger Mann wird erwischt auf frischer Tat, als er ein Fahrrad entwenden will. Seine Personalien werden aufgenommen, er wird zur verantwortlichen Vernehmung geladen, in der er natürlich nur diese eine Straftat zugibt. Jedenfalls kann ihm keine andere Straftat mehr nachgewiesen werden. Aber letztendlich wird man ihm aus den letzten drei Monaten, die Fahrräder, die dort in dem Bereich entwendet wurden, die wird man ihm statistisch gesehen, zuordnen. Das heißt, der bekommt dann auf seinen Namen 80-100 dieser Delikte zugeordnet."

KLARTEXT: "Und in der Statistik erscheint dann was? Ein Fall oder 80?"

Kriminalbeamter (Stimme nachgesprochen): "Nachdem wir diese Straftaten diesem jungen Mann zugeordnet haben, sind es 80 geklärte Fälle, also top, 100 Prozent."

In diesem Beispiel wurden allerdings weniger die Erfassungskriterien missachtet (denn dass die 80-100 Fahrräder ein und derselben Person gehörten ist eher unwahrscheinlich), sondern das Beispiel zeigt eine Praxis, die grundlegend unzulässig ist. Taten können und dürfen einem Tatverdächtigen nur dann „zugeordnet“ werden, wenn es für diese Zuordnung Beweise gibt (also ein Geständnis, Zeugenaussagen oder Sachbeweise wie beim Beschuldigten aufgefundenes Stehlgut). Findet die Polizei also tatsächlich 80 Fahrräder beim Beschuldigten und kann sie feststellen, dass diese 80 Fahrräder 80 unterschiedlichen Opfern gehören, dann wären es 80 (aufgeklärte) Fälle. Richtig wäre gewesen, dem Tatverdächtigen eine Tat zuzuordnen (ob er sie tatsächlich begangen hat, müssen später Staatsanwaltschaft und Gericht klären) und die 80-100 weiteren Taten nach wie vor als „unaufgeklärt“ zu führen.

Vergleichbare Fälle sind aus dem Bereich des Einbruchdiebstahls bekannt und wurden uns im Rahmen einer früheren Studie, in der professionelle, verurteilte Einbrecher befragt wurden, häufiger berichtet.

Das weitere, in der gleichen Quelle genannte Beispiel ist anders zu bewerten. Wenn laut PKS-Richtlinie bei zehn Einbruchdiebstählen aus Kraftfahrzeugen in einer Garage zehn Fälle zu erfassen sind (es sei denn, es handelt sich nicht um zehn unterschiedliche Eigentümer der Fahrzeuge), dann soll es in Brandenburg heißen:

"Ich weise hiermit an, dass nur eine Anzeige aufzunehmen ist, wenn alles während einer Nacht oder eines Tages, in Sichtweite und in einer Straße oder Parkplatz passiert."

Diese Regelung verstößt ganz eindeutig gegen die entsprechenden PKS-Richtlinien (s.o.) und führt zu einer Reduzierung der Zahl der erfassten Fälle. Ganz offensichtlich wird hier der Begriff der Tateinheit für polizeiliche Zwecke umdefiniert und dazu die Beurteilung im Rahmen eines Gerichtsprozesses benutzt. Dies ist jedoch für ein polizeiliches Ermittlungsverfahren unzulässig und auch unangemessen.

Es ist sicherlich zutreffend, dass juristisch über den Begriff der Tateinheit und Tatmehrheit gestritten wird. Unstreitig ist aber, dass die Verletzung von Rechtsgütern mehrerer Personen mehrere Gesetzesverletzungen darstellen. Diese können zwar in Tateinheit stehen, doch sind Tateinheit und Tatmehrheit juristische Kriterien, um die Strafzumessung für den Täter zu regeln. Sie sind keine Erfassungskriterien für die PKS.

¹⁸ http://www.rbb-online.de/klartext/archiv/20140319_2215/berliner-polizei-geschoente-aufklaerungsquote.html

Ergebnis

Selbst wenn es zutrifft, dass die BKA-Vorgaben, die eine bundesweit einheitliche und damit vergleichende Kriminalitätsstatistik in den Ländern sicherstellen sollen, Interpretationsspielraum zulassen, so zeigen diese Beispiele, dass hier offensichtlich bewusst und gezielt die PKS-Erfassung in eine bestimmte Richtung manipuliert werden sollte. Dies hat, im Vergleich zu bislang bekannten Problemen bei der Erfassung der PKS-Daten, eine andere Qualität, weil damit eine wenn auch interne, aber politisch offensichtlich gewollte Erfassungsrichtung vorgegeben wird, die mittel- bis langfristig, bewusst oder unbewusst, Einfluss auf die Registrierung entsprechender Zahlen für die PKS haben dürfte.

Wenn das Land Brandenburg der Auffassung ist, dass die Richtlinien des BKA unklar sind, dann hätte es über die Konferenz der Innenminister eine Klärung herbeiführen können und herbeiführen müssen. Denn wie das jetzt bekanntgewordene Brandenburger Beispiel zeigt, ist die Datenerfassung für die PKS ganz offensichtlich Manipulationsanfällig. Dieser Verdacht sollte aber so schnell wie möglich ausgeräumt werden, und zwar nicht nur in Brandenburg, sondern bundesweit. Insofern ist auch das Bundeskriminalamt gefordert, das für die bundesweite Straftatenerfassung in der PKS zuständig ist. Wenn die PKS, wie das BKA selbst einräumt, *„kein getreues Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit, sondern eine je nach Deliktart mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität“* darstellt¹⁹, dann müssen das BKA und die Innenminister des Bundes und der Länder dafür Sorge tragen, dass wenigstens diese „Annäherung“ weitestgehend fehlerfrei und manipulationssicher erfolgt. Die im BKA-Gesetz (§ 2) vorgesehene Zentralstellenfunktion kann das Amt nur wahrnehmen und die dort geforderte umfassenden Kriminalitätsbeobachtung und -bewertung durch das BKA kann nur erfolgen, wenn die Bundesländer als wesentliche Datenlieferanten verlässliche und an gleichen Richtlinien orientierte Daten liefern. Ansonsten geht dieser Auftrag des BKA ins Leere.

Daher ist auch der Forderung des BDK nach einem interdisziplinären Expertengremium zuzustimmen. Nur ein solches Gremium kann eine fundierte und kontinuierliche Beurteilung der Sicherheitslage vornehmen. Diesem Gremium müssen Wissenschaftler angehören und es muss ohne politischen Einflussnahme arbeiten können. Die Ereignisse in Brandenburg machen deutlich, dass es höchste Zeit ist, ein solches Gremium nicht nur im Land selbst, sondern auch bundesweit (wieder²⁰) einzurichten. Zur Vorbereitung dieser Arbeit dürfte es aber sinnvoll und notwendig sein, bundesweit genauer zu untersuchen, ob und wie die Bundesländer die PKS-Richtlinien einhalten bzw. umsetzen. Man kann erwarten und muss befürchten, dass nicht nur Brandenburg die Idee gehabt hat, die PKS-Erfassung kreativ zu gestalten, um die Ergebnisse dem politischen Willen anzupassen, sei es durch explizite Anweisungen (als „VS-NfD“ deklariert oder auch nicht) oder durch Gleichgültigkeit, Bequemlichkeit oder vorweggenommenen Gehorsam auf Seiten der „Erfasser“. Letzterer steuert mehr das polizeiliche Handeln, als gemeinhin angenommen wird. Hier sollte im Sinne von mehr Transparenz und um eine bessere Planungsgrundlage zu haben alsbald Abhilfe geschaffen werden.

¹⁹ http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Forschung/Dunkelfeldforschung/dunkelfeldforschung_node.html?_nnn=true

²⁰ Die periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung in den Jahren 2001 und 2006 wurden von einem solchen Gremium erstellt, s. http://www.bka.de/DE/Publikationen/Jahresberichte-UndLagebilder/PeriodischerSicherheitsbericht/psb_node.html?_nnn=true