

**Vorlage für die Sitzung der
STAATLICHEN Deputation für Inneres
am 14.02.2019**

Vorlage Nr. 19/235

Zu TOP 6 der Tagesordnung

„Gesetz zur fortlaufenden Untersuchung der Kriminalitätslage und ergänzenden Auswertung der polizeilichen Kriminalstatistik im Land Bremen“

A Problem

Die Fraktionen Bündnis 90/ DIE GRÜNEN und die SPD beantragen, ein „Gesetz zur fortlaufenden Untersuchung der Kriminalitätslage und ergänzenden Auswertung der polizeilichen Kriminalitätsstatistik im Land Bremen“ zu erlassen. Kernpunkte sind:

1. *Erstellung eines zweijährig erscheinenden periodischen Sicherheitsberichtes (PSB) unter Beteiligung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft, der als Entscheidungsgrundlage für evidenzbasierte Sicherheitspolitik und zur fortlaufenden Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen und polizeilichen Praxis dienen soll.*
2. *Der Bericht soll ergänzend auch die Ergebnisse von durchgeführten Bevölkerungsbefragungen enthalten, die spätestens alle fünf Jahre wiederholt werden sollen.*
3. *Im Sinne einer zukünftig anzustrebenden Verlaufsstatistik und Vergleichbarkeit verschiedener Statistiken sollen auch die Daten aus den Personenstatistiken der Strafrechtspflege (Strafverfolgungsstatistik, Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik, Bewährungshilfestatistik) mit einbezogen werden.*

B Lösung

Grundsätzliches

Bislang wurden vom Bundesministerium des Innern (BMI) und Bundesministerium der Justiz (BMJ) auf Bundesebene zwei PSB im Sinne des beantragten Gesetzes veröffentlicht (2001 und 2006). Die Berichte enthalten neben einer umfassenden und vergleichenden Betrachtung der statistischen Daten von Polizei und Justiz auch wissenschaftliche Erkenntnisse, Bewertungen und Prognosen zu allen wesentlichen Kriminalitätsbereichen sowie Vorschläge zur Kriminalitätsbekämpfung. Durch die Einbeziehung von Dunkelfeldforschungen und Opferbefragungen werden die Phänomenbereiche um Aspekte des Sicherheitsgefühls, der Kriminalitätsfurcht und die Opferperspektive ergänzt. Weitere Kapitel widmeten sich den Verfahrenspraxen der verschiedenen Instanzen, der Kriminalprävention sowie kriminal- und

rechtspolitischen Schlussfolgerungen der Bundesregierung. Der erste PSB enthielt zudem ein Schwerpunktthema (Jugendliche als Opfer und Täter). Die Berichtserstellung selbst erfolgte im Auftrag von BMI und BMJ durch ein Gremium von Wissenschaftlern aus den Bereichen Kriminologie, Soziologie und Psychologie sowie Vertretern des Bundeskriminalamtes (BKA), des Statistischen Bundesamtes (StBA) und der Kriminologischen Zentralstelle.

Aufgrund der fehlenden Fortsetzung der PSB wurde bereits im Mai 2018 durch die Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN ein Gesetzentwurf zur Einführung eines Kriminalitätsstatistikgesetzes auf Bundesebene vorgelegt (Dr. 19/2000), um eine regelmäßige Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage auch über verschiedene Regierungsperioden hinweg zu gewährleisten.

Einer anlässlich des hier vorliegenden Antrags durchgeführten Bund-Länder-Umfrage ist zu entnehmen, dass es in keinem Bundesland eine vergleichbare Berichterstattung unter Beteiligung der Wissenschaft gibt und der PSB auf Bundesebene damit ein Alleinstellungsmerkmal aufweist. In den Ländern werden bis dato entsprechende Lagebilder und Analysen der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zur Kriminalitätslage erstellt und um Aussagen zu nicht in der PKS enthaltenden Straftaten (z.B. politisch motivierte Kriminalität), kleinräumige Kriminalitätsanalysen und weitere Themen (z.B. Einsatzgeschehen, Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns) ergänzt. In verschiedenen Ländern werden bereits Bürgerbefragungen durchgeführt. Bisher verknüpfen aber lediglich Hessen und Mecklenburg-Vorpommern diese Ergebnisse in einem Gesamtbericht mit der objektiven Kriminalitätslage.

Zum Entwurf des Bremischen Kriminalitätsstatistikgesetz im Einzelnen

Für die weitere Umsetzung ist es erforderlich, zunächst die inhaltliche Ausgestaltung und den Umfang des Berichtes sowie die Rahmenbedingungen zu bestimmen. Aus fachlicher Sicht werden daher die nachfolgenden Anpassungen des Gesetzes vorgeschlagen:

§ 1 Erstellung eines PSB

Die Erstellung eines durch den Senator für Inneres beauftragten PSB, insbesondere in Verbindung mit einer regelmäßigen Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldforschung, ist grundsätzlich zielführend, um weiterführende Erkenntnisse zur Kriminalitätslage und -entwicklung zu erhalten, da die PKS in ihrer Aussagekraft begrenzt ist. Insbesondere die in § 1 Abs. 4 geforderten spezifischen Informationen zur Kriminalitätsentwicklung wie z. B. zum Thema Straftaten gegen ältere Menschen (SÄM), Jugendkriminalität, Gewalt gegen Frauen bzw. häusliche Gewalt oder auch politisch motivierte Kriminalität (PMK) schaffen einen deutlichen Mehrwert gegenüber der bisherigen PKS-Berichtslage.

Da der Ressourcenansatz von Umfang und Tiefe der Berichtslegung bestimmt wird, sollte der PSB in Bremen auch aufgrund sehr unterschiedlicher Vorgehensweisen bei Bund und Ländern in seiner Ausrichtung an die bremischen Bedarfe und den erwarteten Nutzen angepasst werden. Um möglichst zeitnah nach den Datenerhebungen eine Grundlage für sicherheitspolitische und polizeistrategische Entscheidungen in Bremen und Bremerhaven zu schaffen und den Umfang gleichzeitig übersichtlich und handhabbar zu gestalten, sollte der PSB auf die Darstellung und Bewertung der Kriminalitätslage und -entwicklung auf Basis der statistischen Kriminalitätsdaten und den subjektiven Erkenntnissen aus der Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie sowie die Darstellung und Bewertung der verfügbaren Statistiken der Strafrechtspflege beschränkt bleiben.

Anhand der grundlegend aus dem bremischen PSB gewonnenen Erkenntnisse und dem allgemeingültigen kriminalistisch-kriminologischen Forschungsstand können dann die Bedar-

fe an eine weiterführende wissenschaftliche Aufarbeitung verschiedener Deliktsfelder oder sicherheitsrelevanter Themen spezifiziert werden, so dass diese Gegenstand weiterer Untersuchungen sein können.

Zur langfristigen Beobachtung der Kriminalitätslage in einer gleichbleibenden Detailschärfe wird angeregt, den Zeitraum der Berichtslegung des PSB mit dem Zeitraum der geplanten Bevölkerungsbefragung bzw. Dunkelfeldstudie zu synchronisieren, so dass der PSB regelmäßig zeitversetzt nach dem Vorliegen der Befragungsergebnisse gefertigt werden kann. Hier wird im Hinblick auf die qualitativen Ansprüche und den erheblichen Aufwand sowohl bei der Erstellung des Berichts als auch der durchzuführenden Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie ein Zeitraum von jeweils drei Jahren empfohlen.

Da es sich bei der Analyse der Kriminalitätslage um einen sehr sensiblen Bereich handelt und hierbei auch das Fachwissen der mit der Kriminalitätsbekämpfung betrauten Personen von großer Bedeutung ist, sollte die Berichtslegung durch eine Stelle erfolgen, die über entsprechende Zugänge verfügt. Für Bremen wäre hier z.B. das an der HfÖV angegliederte Institut für Polizei- und Sicherheitsforschung (IPoS) denkbar.

§ 2 Zuständigkeit des Landeskriminalamtes

Hierzu gibt es keine Anmerkungen.

§ 3 Durchführung von Bevölkerungsbefragungen bzw. Dunkelfeldstudien

Durch die Durchführung einer Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie können die objektiven Daten der PKS zielführend um kleinräumige bzw. stadtteilbezogene Aspekte der subjektiven Wahrnehmung von Kriminalitätserscheinungen ergänzt werden, so dass eine breite Grundlage für ganzheitliche Konzepte der polizeistrategischen Praxis und sicherheitspolitische Entscheidungen geschaffen wird.

Beim LKA Bremen wurde das Erfordernis der subjektiven Perspektive frühzeitig erkannt und anknüpfend an die in der Vergangenheit durchgeführten Bürgerbefragungen bereits mit den Vorbereitungen für eine weiterführende flächendeckende Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie in Bremen und Bremerhaven begonnen. Ein erster Pretest soll bereits im Sommer dieses Jahres durchgeführt werden. Die Durchführung der Befragung selbst ist vorbehaltlich zur Verfügung stehender Haushaltsmittel für 2020 geplant und soll unter Hinzuziehung eines externen Unternehmens erfolgen. Durch die Anlehnung des geplanten Fragebogens an den Victimisierungssurvey (Opferbefragung) des BKA soll eine bundesweite Vergleichbarkeit, insbesondere auch mit den Nordländern, hergestellt werden. Die Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern haben in den vergangenen Jahren bereits diverse Bürgerbefragungen bzw. Dunkelfeldstudien durchgeführt, weitere Erhebungswellen sind im Rahmen des Victimisierungssurveys ebenfalls für 2020 geplant. Im Gegensatz zu den Flächenländern sieht die Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie des LKA Bremen auch eine kleinräumige Betrachtung der Stadtteile in Bremen und Bremerhaven vor, um so die regionalen Erfordernisse und Besonderheiten berücksichtigen zu können.

Im Rahmen des Zukunftsprozesses Bremen 2035 wurde die Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie bereits als vorrangige Maßnahme zur Erstellung stadtteilbezogener Konzepte im Leitziel 8 verankert.

Zur Evaluierung von getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen soll diese Befragung künftig alle drei Jahre wiederholt werden.

§ 4 Verlaufsstatistik und Vergleichbarkeit

Die Statistiken der Strafrechtspflege, wie z.B. die Strafverfolgungsstatistik, die Aussagen über Aburteilungen von Tatverdächtigen enthält, sind aufgrund unterschiedlicher Erfassungsmodalitäten nicht direkt mit der PKS vergleichbar. In der Begründung zu § 4 heißt es, dass in Ermangelung einer Verlaufsstatistik zumindest eine bessere Vergleichbarkeit der vorhandenen Statistiken aus den Bereichen der Polizei und der Strafrechtspflege erreicht werden soll. Gemäß dem aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung soll hierzu eine Machbarkeitsstudie zur langfristigen Zusammenführung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken zu einer Verlaufsstatistik auf Bundesebene in Auftrag gegeben werden.

Kostenabschätzung für Sicherheitsberichte

Die Kosten für die Erstellung eines PSB sind differenziert zu betrachten, da hier neben der Erstellung des eigentlichen PSB auch die anfallenden Kosten für die Durchführung einer Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie, das Aufbereiten und Bereitstellen von PKS-Daten und Daten aus den Personenstatistiken der Strafrechtspflege, dem Erstellen zusätzlicher Lagebilder sowie möglichen Honorierungen von Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu berücksichtigen sind.

Ersten Kalkulationen des IPoS als möglicher Anbieter zufolge sind für die Erstellung eines periodischen Sicherheitsberichtes jährlich ca. 200.000 € bei einem zweijährigen Turnus zu veranschlagen. Bei einer Anpassung der Berichtslegung auf einen dreijährigen Rhythmus würden die jährlichen Kosten auf ca. 150.000 € sinken. Honorierungen für zu befragende Fachleute aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft sind dieser Kalkulation noch hinzuzufügen.

Bei der Durchführung einer landesweiten Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie durch das LKA Bremen ist pro Erhebungswelle mit zusätzlichen konsumtiven Kosten in Höhe von 150.000 – 200.000 € zu rechnen. Maßgebliche Faktoren für die Höhe dieser Kosten stellen die Größe der zu veranschlagenden repräsentativen Stichprobe und der jeweilige Umfang der Fragebögen dar. Für die hier zugrunde gelegte Berechnung wurde für die Stadt Bremen ein Bruttostichprobenumfang von 24.000 Stichproben und für die Stadt Bremerhaven analog des Bevölkerungsschlüssels ein Bruttostichprobenumfang von 4.800 Stichproben bei einer angenommenen Rücklaufquote von 30 % sowie ein 20seitiger Fragebogen zugrunde gelegt. Zudem ist der personelle Aufwand zur Erstellung eines PSB nach den Erfahrungen des BKA bei den beteiligten Institutionen (LKA und Fachkommissariate, Justizbehörden, statistisches Landesamt, senatorische Dienststellen) als erheblich anzusehen und die Berichterstellung nicht ohne zusätzliches Personal durchführbar. Dies betrifft auch die durchzuführende Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie. Maßgebliche Faktoren stellen hier vor allem Umfang und Verarbeitungstiefe der Daten, die Wiederholungszeiträume der Berichterstellungen und der Bevölkerungsbefragungen bzw. Dunkelfeldstudien sowie die daraus resultierenden Folgemaßnahmen dar. Im Mindestmaß sind jedoch für eine grundsätzliche Berichtslegung ca. fünf zusätzliche VZE zu bemessen. Um eine valide Aussage über die Höhe des weiteren personellen Aufwands der jeweiligen Institutionen treffen zu können, sind zunächst die o.g. Rahmenbedingungen näher zu definieren.

Die für eine verstetigte Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie sowie die Erstellung eines PSB erforderlichen Haushaltsmittel müssten in das Haushaltsaufstellungsverfahren 2020/2021 eingebracht werden.

C **Beschlussvorschlag**

1. Die Deputation für Inneres nimmt den Bericht zur Kenntnis und bittet den Vorsitzenden den Bericht der Bremischen Bürgerschaft für die weitere Beratung zu übermitteln.
2. Die Deputation für Inneres empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft, das Gesetz mit den nachfolgenden Änderungen zu beschließen:
 - a. Änderung des Berichtszyklus des PSB in § 1 auf drei Jahre
 - b. Änderung des Wiederholungsturnus der Bürgerbefragung bzw. Dunkelfeldstudie in § 3 auf drei Jahre
3. Sie bittet den Senator für Inneres, zeitnah ein Umsetzungskonzept vorzulegen und die erforderlichen Mittel im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2020/ 2021 anzumelden.