

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Irene Mihalic, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/2000 –

Entwurf eines Gesetzes zur fortlaufenden Untersuchung der Kriminalitätslage und ergänzenden Auswertung der polizeilichen Kriminalitätsstatistik (Kriminalitätsstatistikgesetz – KStatG)

A. Problem

Um wirksame Konzepte zur Kriminalitätsbekämpfung entwickeln zu können, braucht die Politik eine verlässliche, in regelmäßigen Abständen aktualisierte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage, die über die bloße Analyse der Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistiken hinausgeht. So steht es bereits im Vorwort des Zweiten Periodischen Sicherheitsberichts (2006). An der beschriebenen Situation hat sich dabei seit der Erstellung des Berichts nichts geändert. Der Zweite Periodische Sicherheitsbericht hat jedoch in den Folgejahren keine Fortsetzung mehr gefunden, sodass in der Berichtslegung inzwischen eine Lücke von über zehn Jahren entstanden ist. Unzureichend sind auch die lediglich als koordinierten Länderstatistiken vom Statistischen Bundesamt zusammengestellten Personenstatistiken der Strafrechtspflege.

B. Lösung

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für die Berichtslegung sind Personal- und Sachmittel erforderlich. Weitere Kosten entstehen durch die Einbindung der Wissenschaft. Die Kosten werden jedoch voraussichtlich einen Gesamtbetrag (Personal-, Sachmittel, Honorare und weitere Kosten) von 2 Mio. Euro jährlich nicht übersteigen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein neuer Erfüllungsaufwand. Bürokratiekosten aus Informationspflichten entstehen nicht. Es werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Bei Polizeibehörden des Bundes entsteht voraussichtlich nur ein geringer zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da bereits nach geltendem Recht entsprechende Berichts- und statistische Erfassungspflichten bestehen.

Dasselbe gilt für die weitere Bundes- und Landesverwaltung sowie für andere Körperschaften des öffentlichen Rechts.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/2000 abzulehnen.

Berlin, den 13. November 2019

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Axel Müller
Berichtersteller

Susanne Mittag
Berichterstellerin

Martin Hess
Berichtersteller

Benjamin Strasser
Berichtersteller

Ulla Jelpke
Berichterstellerin

Dr. Irene Mihalic
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Axel Müller, Susanne Mittag, Martin Hess, Benjamin Strasser, Ulla Jelpke und Dr. Irene Mihalic

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/2000** wurde in der 53. Sitzung des Deutschen Bundestags am 28. September 2018 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 62. Sitzung am 16. Oktober 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat in seiner 30. Sitzung am 28. November 2018 mit den Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu der Vorlage durchzuführen und diese in seiner 38. Sitzung am 18. Februar 2019 durchgeführt. Für die Ergebnisse der Anhörung, an der sich sieben Sachverständige beteiligt haben, wird auf das Protokoll der 38. Sitzung (Protokoll 19/38) verwiesen.

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/2000 in seiner 74. Sitzung am 13. November 2019 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. die Ablehnung der Vorlage. Zuvor wurde der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(4)347 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 19(4)347 hat einschließlich der Begründung folgenden Wortlaut:

Der Bundestag wolle beschließen:

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/2000 mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert anzunehmen:

In Artikel 1 wird

1. § 1 wie folgt geändert:

Absatz 1 wird wie folgt neu gefasst:

„Zur periodischen Berichtslegung über die objektive und subjektive kriminalitätsbezogene Sicherheit in Deutschland, zu Kriminalprävention, insbesondere zur strafrechtlichen Sozialkontrolle und deren Effizienz (Periodischer Sicherheitsbericht) wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet. Die Berichtslegung erfolgt mindestens alle vier Jahre in Form eines regelmäßigen umfassenden Berichts unter Beteiligung des Statistischen Bundesamts, des Bundeskriminalamts und der Zivilgesellschaft. Der Periodische Sicherheitsbericht liefert Entscheidungsgrundlagen für eine evidenzbasierte Sicherheitspolitik und dient der fortlaufenden Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen in einem für die Grundrechte besonders sensiblen Bereich. Der Rat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wissenschaftliche Sachkunde auf den Gebieten verfügen müssen, die Gegenstand des Periodischen Sicherheitsberichts sind.“

2. § 2 wie folgt geändert:

a. Die Überschrift von § 2 wird wie folgt geändert:

Die Überschrift wird am Ende um den folgenden Zusatz ergänzt:

„und Zuarbeit des Statistischen Bundesamts“

b. Dem bisherigen Satz 1 wird folgender neuer erster Satz vorangestellt:

„Das Statistische Bundesamt und das Bundeskriminalamt arbeiten dem Rat zum Zweck der Erstellung des Periodischen Sicherheitsberichts zu.“

Begründung

Die Änderungen entsprechen zentraleren Empfehlungen, die aus dem Kreis der Sachverständige in der Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss am 18. Februar 2019 gemacht worden sind, und die dort erhebliche Unterstützung gefunden haben. Es wird auf die eingereichten und veröffentlichten Stellungnahmen Bezug genommen.

IV. Begründung

Die **Fraktion der CDU/CSU** sieht positiv, dass der ursprünglich vorgesehene Abstand für die Erstellung des Sicherheitsberichts von zwei auf vier Jahre ausgeweitet worden sei. Das von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angestrebte Ziel sei jedoch einfacher durch Wahrnehmung der Aufgabe in den zuständigen Organisationseinheiten des für die Sicherheitsbehörden zuständigen BMI und des mit dem Bundesamt für Justiz zusammenarbeitenden BMJV zu erreichen. Hier sei bereits viel erreicht worden und könnten Übersichten zur Kriminalitätslage schneller, besser lesbar und in kürzeren Abständen gegeben werden. Dass seit 2006 kein Periodischer Sicherheitsbericht mehr vorgelegt worden sei, sei zwar bedauerlich, belege jedoch gleichzeitig die Schwierigkeit der Erstellung eines handhabbaren Ergebnisses. Der Bericht aus 2006 habe einen schwer fassbaren Umfang und sei mit enormen finanziellen und personellen Aufwand erstellt worden. Über einen langen Zeitraum habe nichts Vergleichbares vorgelegt werden können, weil der Umfang der Tätigkeit praxisfern sei. Besser und geeigneter sei daher, die Aufgabe bei den zuständigen Ministerien anzusiedeln und dort einen kürzeren Bericht erstellen zu lassen, der vor allen Dingen auf Änderungen in der Kriminalitätslage schneller reagieren und in kleineren Abständen einen Überblick geben könne.

Die **Fraktion der SPD** begrüßt grundsätzlich den Inhalt des Gesetzentwurfs, wengleich das in ihm Geforderte bereits realisiert werde. Der periodische Sicherheitsbericht aus 2006 sei schon angesichts seines Umfangs nicht praxistauglich gewesen. Der neue, deutlich verbesserte Bericht werde gegenwärtig in den beiden zuständigen Ministerien BMI und BMJV erarbeitet. Er sei angesichts schnellerer Kriminalitätsentwicklungen zukunftsorientierter und handhabbarer und werde das Geschehene besser durch Hell- und Dunkelfeldforschung analysieren. Als praktikables Beispiel habe die Koalition beschlossen, nicht noch mehr Zeit zu investieren, sondern den ersten Bericht zum Ende der jetzigen Legislaturperiode vorzustellen. Hell- und Dunkelfeldforschung bräuchten ihre Zeit, sodass auch andere Forschungsergebnisse wissenschaftlich fundiert, nicht emotional ausgelegt verarbeitet würden. Dies könne im Zwei- und Vierjahresrhythmus geschehen, um zu vermeiden, dass Berichte über Jahre nicht veröffentlicht werden könnten, weil ein bestimmtes Forschungsergebnis noch nicht vorliege. Im Anschluss und auf Grundlage dieses Ergebnisses könnten Verbesserungen überlegt und bei Besorgnis nicht regelmäßiger Wiederholung immer noch eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um auch zukünftige Bundesregierungen zur regelmäßigen Erstellung eines Sicherheitsberichts zu verpflichten.

Die **Fraktion der AfD** hält periodische Sicherheitsberichte grundsätzlich für sinnvoll. Die Aufhellung des Dunkelfeldes könne zu einer breiteren Darstellung der tatsächlichen Sicherheitslage beitragen und gute Analyse ermögliche bessere Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit. Analyse müsse sich jedoch objektiv an der tatsächlichen Lage orientieren, was bei Annahme des Gesetzentwurfs schon nicht gelinge, weil er die Beteiligung der Zivilgesellschaft überbetone. Deren sogenannte Experten seien weniger an Fakten und mehr an der Vermittlung von Ideologien interessiert. Ihr verstärktes Einbringen führe zu verstärktem Einfließen linksideologischer Ansätze mit dem Versuch, einen unterstellten, tatsächlich nicht existierenden strukturellen Rassismus bei den Sicherheitsbehörden auf pseudo-wissenschaftliche Grundlagen zu stellen. Zudem sei die Zielrichtung des Gesetzentwurfs

viel zu unbestimmt und bedeute seine Umsetzung hohen Arbeitsaufwand, enorme Kosten und erhebliche behördliche Kräftebindung. Die auf jährlich 2 Millionen geschätzten Haushaltskosten seien angesichts des geforderten Gesamtumfangs unrealistisch niedrig. Geld für periodische Sicherheitsberichte zu investieren sei nur dann sinnvoll, wenn diese richtig und gut erstellt würden, was bei der unbestimmten Zielrichtung des Entwurfs nicht gelinge. Greifbare und konkrete Untersuchungsziele müssten in Zusammenarbeit zwischen Politik und Experten der Sicherheitsbehörden auch für die spätere Vergleichbarkeit der Sicherheitsberichte konkret formuliert und klar festgelegt werden, welche Akteure sich in welchem Verhältnis an Erstellung und Bewertung beteiligten.

Die **Fraktion der FDP** teilt das Kernanliegen des Entwurfs. Der periodische Sicherheitsbericht sei dringend erforderlich und Gegenstand des Koalitionsvertrages. Da der Bestand der Koalition ungewiss sei, sei nicht nachvollziehbar, wieso nach wie vor keine Fortschritte oder gar Ergebnisse vorlägen. In der Sache habe die öffentliche Anhörung einige Mängel offengelegt, worauf die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durch den eigenen Änderungsantrag etwa mit Ausweitung des zu kurzen zweijährigen Berichtszeitraums auf vier Jahre reagiert habe. Die Sachverständigen hätten darüber hinaus angeregt, sich an der Gesetzestechne über den Rat der Wirtschaftsweisen zu orientieren. Da der Änderungsantrag die Kritik aufnehme, werde man diesem zustimmen, sich bei dem voraussichtlich unveränderten Gesetzentwurf jedoch enthalten.

Die **Fraktion DIE LINKE** begrüßt grundsätzlich zur Versachlichung der Kriminalitätsdebatte eingebrachte Vorschläge. Die begrenzte Aussagekraft der polizeilichen Kriminalitätsstatistik (PKS) werde politisch instrumentalisiert, gefühlte Unsicherheit und Ängste in der Bevölkerung spiegelten sich in der PKS nicht wieder. Um dem zu begegnen, bedürfe es mehr als wissenschaftlicher Berichte. Man müsse sich der Problematik grundlegend annehmen und den Umgang mit Kriminalität und zugrundeliegenden Zahlen diskutieren. Die Anhörung habe gezeigt, dass Bereiche mit kritischem Blick auf die Polizei im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt würden. Perspektiven von Personengruppen, die regelmäßig in den Fokus anlassloser Polizeikontrollen gerieten, kein Vertrauen in die Polizei entwickelten und selbst wenn sie Opfer von Straftaten würden nicht wagten, Anzeige zu erstatten, müssten ebenfalls in Sicherheitsberichten berücksichtigt werden. Sinnvoll sei, konkretere einzelne Schwerpunkte wie Gewalt und Mobilisierungspotentiale für rechtsextremistische Aktivitäten, Hooligans oder Gewalt gegen Frauen für Umfeldforschung herauszugreifen. Wengleich der Änderungsantrag einige dieser Kritikpunkte aufnehme, werde man sich daher insgesamt enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärt, ohne den Gesetzentwurf würden sicherheitsrelevante Fragen weiterhin ohne fundierte wissenschaftliche Grundlage anhand von Wasserstandsmeldungen aus Öffentlichkeit oder PKS diskutiert. Die Kritik der Koalitionsfraktionen sei unberechtigt. Der periodische Sicherheitsbericht stehe im Koalitionsvertrag und obwohl dieser Gesetzentwurf bereits im Mai 2018 vorgelegt und die Expertenanhörung im Februar 2019 durchgeführt worden sei, sei bis zum heutigen Tag der abschließenden Ausschussberatung nichts geschehen. Diese Tatenlosigkeit der Koalition belege die auch von den Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung bestätigte Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für den periodischen Sicherheitsbericht. Mangels Gesetz verweise die Koalition wie schon zu Beginn der Wahlperiode nach wie vor lediglich auf Bewegung in BMI und BMJV und das feste Vorhaben, bis Ende der Wahlperiode etwas vorzulegen. Selbst soweit dies noch erfolge, stelle sich die Frage nach grundsätzlichem Rhythmus und dem darauffolgenden Sicherheitsbericht. Eine Übersicht zur Kriminalitätslage sei kein Ersatz, notwendig sei die wissenschaftliche Analyse der Sicherheitslage. Im Änderungsantrag sei der Turnus angesichts der Ungewissheit ihrer Dauer gerade nicht auf einmal pro Wahlperiode, sondern auf vier Jahre erweitert und Zuarbeit aus Bundeskriminalamt und statistischem Bundesamt aufgenommen worden. Die Kritik an den bisherigen Periodischen Sicherheitsberichten als zu umfangreich oder nicht händelbar sei unberechtigt. Wie die öffentliche Anhörung bestätigt habe, begrüße die Fachwelt aus Vertreterinnen und Vertretern der Sicherheitsbehörden die Berichte als gute Arbeitsgrundlage. Verbesserungsmöglichkeiten nehme der Gesetzentwurf etwa durch die Einrichtung des Sachverständigenrates auf, der die Berichterstellung koordinieren, die Federführung übernehmen und so die zuliefernden Behörden entlasten werde.

Berlin, den 13. November 2019

Axel Müller
Berichterstatter

Susanne Mittag
Berichterstatterin

Martin Hess
Berichterstatter

Benjamin Strasser
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Dr. Irene Mihalic
Berichterstatterin

