

Die Erledigung von Ermittlungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft

Bemerkungen zur Rolle und Funktion der Staatsanwaltschaft als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ anhand einer Analyse von Staatsanwaltschaftsstatistiken

Thomas Feltes

Die empirische Überprüfung staatsanwaltlicher Tätigkeit zeigt im allgemeinen für die BRD eine hohe Einstellungspraxis. Ein Ländervergleich ergibt freilich erhebliche Unterschiede. Alles in allem scheint die Rolle von Staatsanwaltschaft und Polizei gegenüber privaten Anzeigenerstattem zurückzugehen. Die Staatsanwaltschaft ist nicht mehr länger die Herrin des Ermittlungsverfahrens.

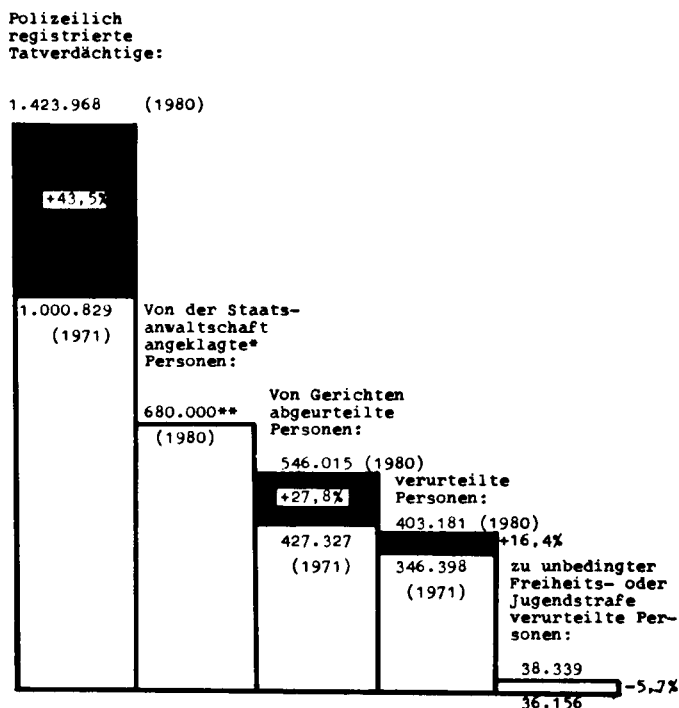
Seit der Einführung des Trichtermodells zur Darstellung des strafjustiziellen Ausfilterungsprozesses von der polizeilichen Registrierung bis zur Verhängung von Freiheitsstrafe (Kerner 1973, 25 f.) scheitern Versuche, den genauen Verlauf von Verfahren durch die Instanzen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht und auch darüber hinaus (Vollzug, Bewährungshilfe) nachzuvollziehen. Dies liegt zum einen an der mangelnden Vergleichbarkeit der einzelnen Statistiken, aber auch daran, daß die Staatsanwaltschaft bislang keine bundesweite bzw. bundeseinheitliche Statistik geführt hat und damit weder In- noch Output für diese wichtige Filterinstanz genauer zu bestimmen waren. Diese Probleme sind nach wie vor nicht gelöst, denn eine Vergleichbarkeit z. B. der durch die teilweise Einführung einer Staatsanwaltschaftsstatistik im Jahre 1979 zur Verfügung stehenden Daten mit denen der anderen Statistiken ist nur sehr bedingt gegeben. Dennoch kann der Ausfilterungsprozeß inzwischen etwas deutlicher nachgezeichnet werden, sofern man dabei auf zahlenmäßig exakte Vergleiche verzichtet und sich mit der Beschreibung von Trends, Relationen und Entwicklungen zufrieden gibt.

Die Stufenleiter des Sanktionsprozesses: Die nichtformellen Erledigungsformen nehmen zu.

Die in der Skizze 1 dargestellte Stufenleiter des Sanktions- bzw. Selektionsprozesses zwischen polizeilicher Registrierung und Verurteilung zu (unbedingter) Freiheitsstrafe macht deutlich, daß nur ein geringer Teil der polizeilich registrierten Tatverdächtigen von der Staatsanwaltschaft vor Gericht gebracht wird (wir schätzen den Anteil auf etwa 40 % aller von der Staatsanwaltschaft bearbeiteten Verfahren, s. u.)

und ein noch geringerer Teil von den Gerichten dann formell verurteilt wird. Dies gilt insbesondere für das Jugendstrafverfahren, für das Heinz (für das Bundesgebiet) einen Anteil von 56 % formellen Sanktionen und 44 % „informellen“ Sanktionen (Einstellungen nach §§ 45 und 47 JGG) berechnet hat (Heinz 1983, 8 f., 21; Heinz/Spieß 1983). Unsere Analyse der Sanktionspraxis der Jugendgerichte eines Bundeslandes (Hamburg) hat gezeigt, daß dort nur etwa 15 % aller von den Gerichten sanktionierten Jugendlichen formell verurteilt werden (bei den Verkehrsdelikten sogar nur 6 %) und der „Rest“ der Verfahren durch Einstellungen erledigt wird. Geht man einmal (auch für dieses Bundesland) von den tatsächlich von der Polizei ermittelten tatverdächtigen Jugendlichen *und* Heranwachsenden aus („echte“ Tatverdächtigenzählung), so werden dort von 100 bei der Polizei registrierten Personen 65 von der Staatsanwaltschaft angeklagt, etwa ebenso viele werden von den Gerichten *abgeurteilt* (einschl. Einstellungen) und nur 16 werden formell verurteilt (Feltz 1983, 82 ff.).

Skizze 1: Polizeilich registrierte Tatverdächtige, von der Staatsanwaltschaft angeklagte*, abgeurteilte und verurteilte Personen (*ohne* Straftaten im Straßenverkehr) 1971 und 1980



(* = Anklagen, Strafbefehl, Verfahren nach §§ 212 StPO und 76 JGG)

(** = hochgerechnet auf der Basis von 6 Bundesländern; s. Tab. 2)

Von der Tendenz her läßt sich für die Strafverfahren gegen Erwachsene bzw. für alle von der Staatsanwaltschaft und den Gerichten durchgeführten Verfahren ähnliches feststellen. Dabei erscheint insbesondere die *Entwicklung* in den letzten Jahren von Bedeutung, zumal ja – aufgrund der nur bedingt vergleichbaren Zahlen¹ eine Relation nur grob angegeben werden kann (s. Skizze 1). Ein Vergleich zwischen 1971 und 1980 zeigt, daß der Anteil der Abgeurteilten und insbesondere der Anteil der Verurteilten an den polizeilich registrierten Tatverdächtigen zurückgegangen ist. Über die letzten Jahre hinweg betrachtet zeichnet sich folgendes ab (vgl. Feltes/Janssen/Voß 1983, 866 ff.): Im Bereich des allgemeinen Strafrechts werden (prozentual berechnet auf alle TV) weniger Verfahren von der Staatsanwaltschaft zum Gericht gebracht und es werden auch weniger Personen verurteilt. Staatsanwaltschaft und Gericht haben hier offensichtlich ihre Einstellungspraxis etwa gleich stark ausgebaut. Im Jugendstrafverfahren dagegen brachte die Staatsanwaltschaft 1980 anscheinend prozentual mehr Verfahren vor Gericht, wobei die Gerichte hier ihre Einstellungspraxis wesentlich ausgebaut haben. So ist die Anzahl der polizeilich registrierten Tatverdächtigen zwischen 1971 und 1980 um 43,5 % gestiegen, während nur 27,8 % mehr Personen abgeurteilt und nur 16,4 % mehr Personen verurteilt wurden. Die (Gesamt-)Zahl der zu unbedingter Freiheits- oder Jugendstrafe Verurteilten ist in diesem Zeitraum sogar rückläufig gewesen (– 5,7%), was u. a. deutlich macht, daß die derzeit überaus hohen *Gefangenzahlen* nicht auf einen Anstieg der Verurteilungen, sondern auf die Verhängung von längeren Freiheitsstrafen zurückzuführen sind.²

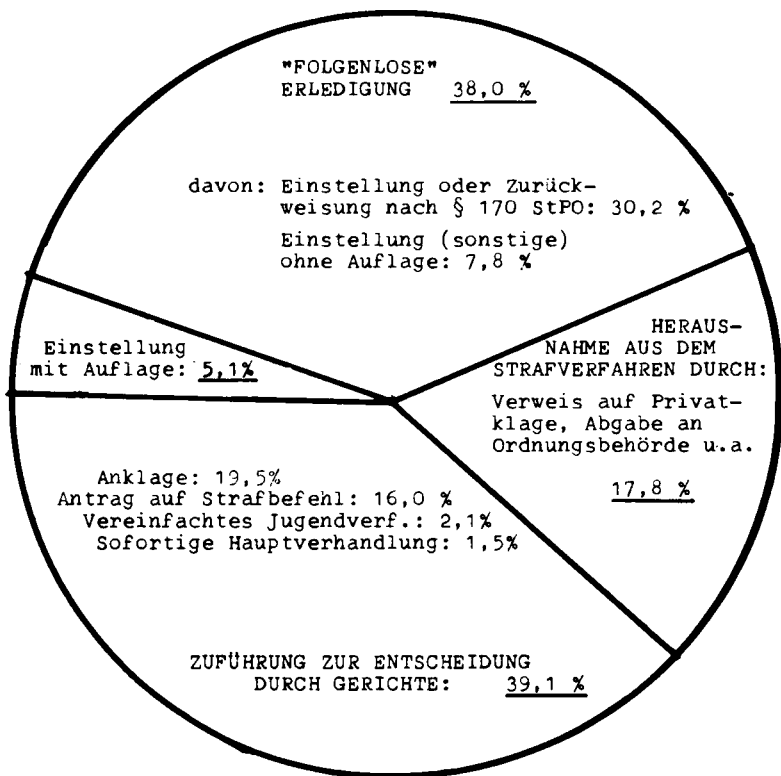
Die von der Polizei (oder besser: den Anzeigerstatistern³) produzierte Überlast an Strafverfahren und tatverdächtigen Personen konnte bzw. kann offensichtlich von den nicht im gleichen Umfang wie die Polizei in den letzten Jahren ausgebauten Instanzen Staatsanwaltschaft und Gericht⁴ nur durch nicht-formelle Erledigungsformen abgebaut werden. So haben z. B. die Einstellungen von Verfahren gerade auch auf der Ebene des Gerichts in den letzten 10 Jahren ganz erheblich zugenommen. Wir haben (wiederum für den Zeitraum zwischen 1971 und 1980) einen Anstieg der *Aburteilungen* nach Erwachsenenstrafrecht um insgesamt 13 % festgestellt, während die Einstellungen im gleichen Zeitraum um über 110 % anstiegen (vgl. Feltes/Janssen/Voß 1983, 875). Die Richter benutzen vermehrt Beschlüsse und verschiedene Arten der Einstellung von Verfahren, um dem steigenden Fallaufkommen Herr zu werden. 1980 wurden nur noch 30 % aller *Verfahren* vor Amtsgerichten durch förmliches Urteil erledigt, und die Gerichte werden zunehmend mit Verfahren befaßt, die aufgrund von Bußgeldverfahren (inzwischen 34,1 % an allen Verfahren), Einsprüchen

gegen Strafbefehle (9,6 %) oder durch vereinfachte (Jugend-) Verfahren (6,5 %) zu ihnen kommen. Nur etwas mehr als ein Drittel aller Verfahren (34,5 %) wird durch eine staatsanwaltschaftliche Anklage eingeleitet.

Die Erledigung von Verfahren durch die Staatsanwaltschaft:
Mehr als die Hälfte aller Verfahren endet ohne (strafrechtliche) Folgen für die Betroffenen.

Von der Seite der Staatsanwaltschaft aus betrachtet zeigt sich das in der Skizze 2 dargestellte Bild: Mehr als 60 % aller von der Staatsanwaltschaft erledigten Verfahren landen (zumindest vorerst) nicht bei den Gerichten.⁵ Zwar sind die Angaben in der Skizze, da hochgerechnet, mit Vorsicht zu interpretieren, aber offensichtlich erledigt die Staatsanwaltschaft einen großen Anteil aller Verfahren (ca. 38 %) durch Einstellungen ohne Folgen für den Betroffenen, und

Skizze 2: Erledigung von Strafverfahren durch die Staatsanwaltschaft 1980



(Werte hochgerechnet auf der Grundlage von 7 Bundesländern vgl. Feltes 1983, S.74)

weitere knapp 18 % werden durch Verweis auf den Privatklageweg bzw. Abgabe an die Ordnungsbehörde aus dem Strafverfahren herausgenommen. Nur in einer geringen Anzahl von Verfahren kann man von einer „Sanktionierung“ durch die Staatsanwaltschaft sprechen: Etwa 5 % aller Verfahren wird „mit Auflage“ eingestellt, d. h. in der Regel nach Bezahlung einer entsprechenden Geldbuße. Anklage (19,5 %) und Strafbefehl bzw. vereinfachtes oder sofortiges Verfahren (insgesamt 19,6 %) halten sich dann die Waage, wenn Verfahren vor Gericht gebracht werden.

Variationen zum Thema Erledigungen von Verfahren durch die Staatsanwaltschaft: Unterschiede auf regionaler und überregionaler Ebene.

Dieses Bild einer einheitlichen Staatsanwaltschaft im Bundesgebiet täuscht. Es gibt nicht *die* Erledigung von Verfahren durch *die* Staatsanwaltschaft. Eine genauere Analyse zeigt folgendes: Die Erledigung variiert sowohl überregional innerhalb der Bundesländer als auch innerhalb eines Bundeslandes oder sogar innerhalb eines Landgerichtsbezirkes ganz erheblich. Dies soll an zwei Beispielen verdeutlicht werden. In der Tab. 1 sind die Erledigungen von Verfahren durch verschiedene Sachbearbeiter der Hamburger Staatsanwaltschaft gegenübergestellt, die alle Verfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende bearbeiten.⁶ Die hier vorgestellte Auswahl entspricht dem Bild der Erledigungen auch der anderen (Jugend-)Sachbearbeiter. Es zeigen sich hier sowohl persönliche Präferenzen für bestimmte Erledigungsarten (vgl. Sp. 2, sofortige Hauptverhandlung, vereinfachtes Verfahren) als auch im Ergebnis durchaus unterschiedliche „Sanktionsquoten“ (s. Sp. 1–3 zus). Zwar gleichen sich bestimmte Erledigungsformen im Endergebnis aus (z. B. wird die niedrige Quote der normalen Anklagen beim Sachbearbeiter A durch den – gleichgroßen – Anteil von Anträgen auf vereinfachtes Verfahren oder sofortige Hauptverhandlung „ausgeglichen“, so daß dieser Sachbearbeiter die höchste „Sanktionsquote“ erreicht, aber auch unter Berücksichtigung dieses Jonglierens mit verschiedenen Erledigungsformen verbleiben zum Teil recht deutliche Unterschiede. So konnten wir zeigen, daß die Anklagequoten (*ohne* Strafbefehl u. a.) bei der Staatsanwaltschaft in Hamburg zwischen 1,4 % und 55,4 % schwanken, wobei diese ebenso wie andere Extremwerte meist nicht von Sonder- oder Schwerpunktdezernaten erreicht werden, sondern von normalen Dezernaten, denen die Verfahren zufällig, d. h. nach den Anfangsbuchstaben der Tatverdächtigen zugewiesen werden. Auch die Strafbefehlsquoten schwanken zwischen 0 % und 20,3 %, ebenso die Quoten der „Einstellung ohne Auflage“ (1,3 % bis 28,9 %), wobei ein normales Erwachsenendezernat hier den höchsten Wert erreicht.

Tabelle 1: Unterschiede in der Erledigung von Verfahren durch verschiedene Sachbearbeiter⁶ (hier: Staatsanwälte die Verfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende bearbeiten, Hamburg 1980)

	Sachbearbeiter		C	D
	A	B		
Erledigte Verfahren insgesamt:	1134	1442	1353	1314
DAVON BEENDET DURCH				
1 Anklage	16,9 %	32,3 %	25,2 %	21,0 %
2 Sofortige Hauptverhandlung/vereinfachtes Verf.	16,8 %	0,7 %	0,3 %	8,3 %
3 Einstellung mit Auflagen	2,0 %	0,0 %	0,4 %	0,1 %
1 – 3 zusammen	35,7 %	33,0 %	25,9 %	29,4 %
4 Einstellung nach § 170 StPO/Zurückweisung	38,6 %	40,1 %	46,3 %	42,5 %
5 Einstellung ohne Auflage	13,3 %	9,2 %	18,0 %	15,1 %
4 + 5 zusammen	51,9 %	49,3 %	64,3 %	57,6 %
6 Verweis auf Privatklageweg	2,1 %	0,1 %	0,7 %	1,7 %
7 Abgabe an andere StA/vorläufige Einstellung	8,9 %	12,4 %	7,5 %	9,3 %

(Quelle: Unveröffentlichte Maschinentabellen der Staatsanwaltschaftsstatistik Hamburg, 1980)

Bei Sachbearbeitern bzw. Dezernaten mit „besonderer Zuständigkeit“ fiel (sofern sie anhand des Geschäftsverteilungsplans festzustellen waren) auf, daß z. B. das Sonderdezernat, das Verfahren gegen Polizeibeamte bearbeitet, besonders viele Verfahren „mangels Tatverdacht oder Tatverdächtigen“ einstellt: 82,2 % (gegenüber 34,8 % im Durchschnitt) werden hier so erledigt.

Bei der Erledigung von Verfahren gegen andere Personengruppen unterscheidet sich z. B. die Erledigung von Verfahren gegen Ausländer in bezug auf Anklagehäufigkeit und Anteil von Strafbefehlen kaum von dem Durchschnitt aller Erledigungen. Die Einstellungen mit Auflagen (5,6 %) und ohne Auflagen (20,3 %) sind dagegen knapp doppelt so hoch und auch die vorläufige Einstellung ist überproportional vertreten. Hier werden offensichtlich Verfahren im Zusammenhang mit einer (beantragten oder erfolgten) Abschiebung vermehrt eingestellt.

Die Erledigung von Rauschgiftverfahren unterscheidet sich kaum von den sonstigen Erledigungen, während bei den sogenannten „Staatsschutzsachen“ ebenso wie bei den (wenigen) Verfahren gegen nationalsozialistische Gewalttäter ein

hoher Anteil von Einstellungen oder Zurückweisungen nach § 170 StPO zu verzeichnen ist. Eine höhere Anklagequote bei Wirtschaftsstrafsachen widerspricht der Erwartung, daß Ermittlungsschwierigkeiten hier häufiger als in anderen Bereichen zur Einstellung des Verfahrens führen. Eher das Gegenteil ist der Fall, denn die Einstellungen ohne und die mit Auflagen liegen deutlich *unter* dem Durchschnitt (s. Feltes 1983, 65 ff.).

Verfahrenserledigungen im Ländervergleich

Unterschiede in den Präferenzen für bestimmte Erledigungsarten zeigen sich auch im Ländervergleich, wobei der Gesamtanteil der Verfahren, die insgesamt vor Gericht gebracht werden, in allen⁷ Bundesländern relativ konstant ist; er liegt bei etwa 40 % (s. Skizze 2).

Im einzelnen zeigt sich, daß z. B. in Hamburg über einen Antrag auf Strafbefehl nur 6,5 % aller Verfahren erledigt werden, während dies in Baden-Württemberg immerhin 22,3 % sind. Auch die Anklagequote (im normalen Verfahren) ist in Hamburg mit 14,4 % am niedrigsten; hier liegt Nordrhein-Westfalen mit 23,6 % an der Spitze. Die genauere Analyse zeigt, daß in Hamburg häufiger von der „sofortigen Hauptverhandlung“ Gebrauch gemacht wird; ein Verfahren, das in einigen Bundesländern überhaupt keine Rolle spielt. Insgesamt wesentlich geringere Unterschiede zeigen sich bei den Einstellungsquoten, die zwischen 2,1 % und 7,6 % (mit Auflagen) bzw. 5,4 % und 10,3 % (ohne Auflagen) schwanken. Durchaus erheblich ist allerdings der Unterschied im Anteil der Verfahren, die (mangels Tatverdächtigem oder hinreichendem Tatverdacht) nach § 170 StPO eingestellt werden: Es sind dies in Baden-Württemberg 22,9 % und in Nordrhein-Westfalen 35,4 % aller Verfahren.

Worauf diese Unterschiede im einzelnen zurückzuführen sind, kann anhand einer Analyse der Staatsanwaltschaftsstatistik nicht geklärt werden. Hier wären nähere Analysen (z. B. zur Deliktsstruktur oder zu Tätermerkmalen) notwendig. Die Vermutung von Blankenburg/Sessar/Steffen (1978), daß sich die regionalen Unterschiede deutlich verringern, wenn der unterschiedliche Geschäftsanfall (einschl. Deliktsstruktur) berücksichtigt wird, kann anhand der vorliegenden Daten weder widerlegt noch bestätigt werden.

Höhere Anklagequoten bei Verkehrsdelikten

Durchaus im Gegensatz zur Annahme, daß Strafverfahren aus dem Bereich der „normalen“ Kriminalität eher durch Anklage erledigt werden als Verkehrsdelikte, zeigt die

Tab. 2, daß gerade bei den Verkehrsdelikten eine hohe Anklagequote zu verzeichnen ist. Mehr als die Hälfte aller Verfahren werden dort von der Staatsanwaltschaft angeklagt (einschl. Strafbefehl und vereinfachtes bzw. sofortiges Verfahren), während bei den Straftaten aus dem Bereich der herkömmlichen Kriminalität dieser Anteil weniger als ein Drittel beträgt. Obwohl die Staatsanwälte, die Verkehrsdelikte bearbeiten, eine höhere Fallbelastung haben (s. Tab. 4), stellen sie weniger dieser Verfahren ein.⁸

Tabelle 2: Anklagequoten der Staatsanwaltschaft (1980)

	Straftaten insgesamt	Straftaten ohne Delikte im Straßenverkehr	Straßenverkehrs- delikte
Bayern	39 %	33 %	49 %
Hamburg	32 %	17 %	65 %
Niedersachsen	36 %	28 %	54 %
Nordrhein-Westfalen	40 %	34 %	49 %
Rheinland-Pfalz	39 %	32 %	51 %
Saarland	36 %	28 %	46 %
Bundesgebiet	38 %	31 %	51 %

Anmerkung: Angegeben sind die Anteile der Anklagen (= Anklage, Antrag auf Strafbefehl, Verfahren nach § 212 StPO und § 76 JGG) an allen von der Staatsanwaltschaft 1980 erledigten Verfahren der genannten Bundesländer. Dabei wurden hochgerechnet: (a) die Verfahren nach § 212 StPO und § 76 JGG getrennt für Verkehrsdelikte und sonstige Delikte, da diese Verfahren in der Statistik nicht getrennt ausgewiesen werden, und (b) die Angaben für das Bundesgebiet gemäß dem Anteil der oben genannten Länder an allen von Amts- bzw. Landgerichten erledigten bzw. von der Polizei aufgeklärten Verfahren (Faktor 1,5); s. a. Feltes 1983, 76).

Die Tätigkeit des Staatsanwaltes: Einen Tag Sitzungsdienst pro Woche – und dazu eine Stunde „eigene Ermittlungen“

Die Staatsanwaltschaftsstatistik erfaßt u. a. auch die Stunden, die ein Staatsanwalt für Sitzungsdienst und eigene Ermittlungstätigkeit aufwendet. Das Ergebnis ist für die Staatsanwaltschaft als „Herrin des Verfahrens“ niederschmetternd (s. Tab. 3): Eine eigene Ermittlungstätigkeit der Staatsanwaltschaft findet praktisch nicht statt. Von den in der Statistik erfaßten Arbeitsstunden für Sitzungsdienst und eigene Ermittlungstätigkeit (*ohne* die Bürostunden, s. u.) werden maximal 5 % für die Vernehmung von Zeugen, maximal 7,5 % für die Vernehmung von Beschuldigten und maximal 2 % für Ortsbesichtigungen verwendet, wobei diese Zahlen noch überhöht sind, da einige Sachbearbeiter mehr Stunden für Vernehmungen aufwenden als andere (in Hamburg z. B. Staatsanwälte, die Verfahren gegen Polizeibeamte, gegen Ausländer oder die „St. Pauli-Sachen“ bearbeiten), und somit der überwiegende Teil der Staatsanwälte über-

*Tabelle 3: Sitzungsdienst und eigene Ermittlungen der Staatsanwaltschaft
Dauer des Ermittlungsverfahrens bei Polizei und Staatsanwaltschaft*

Bundesland	Von den Stunden für Sitzungsdienst und eigene Ermittlungen* entfallen auf	Sitzungs- dienst (einschl. Fahrt- und Wartezeit)	Vernehmung von Beschuldigten Zeugen	Orts- besichti- gungen	Anhängigkeit des Verfahrens bei der Polizei bis 1 Monat	mehr als 6 Monate	Dauer des Ermitt- lungsverfahrens bei der StA bis drei Monate
Bayern	91,4 %	3,1 %	./.	1,6 %	53,9 %	1,3 %	77,1 %
Hamburg	96,2 %	1,4 %	1,4 %	0,9 %	59,5 %	1,1 %	78,9 %
Niedersachsen	89,8 %	3,6 %	3,9 %	0,9 %	60,3 %	0,9 %	79,3 %
Nordrhein-Westfalen	83,6 %	4,9 %	7,5 %	1,8 %	59,3 %	1,1 %	75,8 %
Rheinland-Pfalz	87,1 %	5,0 %	4,0 %	2,1 %	53,9 %	1,4 %	69,4 %
Saarland	88,7 %	3,3 %	3,2 %	1,2 %	42,4 %	0,5 %	63,6 %

* Büroarbeitsstunden sind hierbei *nicht* berücksichtigt.

Quelle: Staatsanwaltschaftsstatistiken der Länder (zum Teil unveröffentlicht).

haupt nicht selbst ermittelnd tätig wird. Die Analyse der Hamburger StA-Statistik hat dazu gezeigt, daß pro Jahr etwa 200 bis 400 Arbeitsstunden für Sitzungsdienst (und eigene Ermittlungen, sofern vorhanden) aufgewendet werden: Bei rund 40 Arbeitswochen im Jahr entspricht dies pro Woche einem halben bis einem Arbeitstag „Sitzungsdienst“. Berücksichtigt man weiterhin die Fallbelastung der einzelnen Staatsanwälte (s. Tab. 4), so muß man von einer eher verwaltungsmäßigen Routineerledigung von Verfahren ausgehen. Die Erledigung von etwa 8 – 10 Verfahren pro (Büro-)Arbeitstag erlaubt wohl kaum differenziertere Betrachtungen zu Tat und Täter. Dementsprechend schnell werden denn auch die meisten Verfahren von der Staatsanwaltschaft bearbeitet. Etwa drei Viertel aller Ermittlungsverfahren dauert weniger als drei Monate, wobei zuvor die Polizei mehr als die Hälfte der Verfahren innerhalb eines Monats zur Staatsanwaltschaft gebracht hat (s. Tab. 3).⁹ Ein Indiz dafür, daß formalisierte Verfahrensabläufe bei Polizei und Staatsanwaltschaft vorherrschen und in vielen Fällen die Staatsanwaltschaft die von der Polizei angelegte

Tabelle 4: Anzahl erledigter Verfahren pro Staatsanwalt (ohne Sonder- und Schwerpunktdezernate)

Erwachsene

allg. Kriminalität	540 – 750
Verkehrsdelikte	1.200 – 1.300

Jugendliche/Heranwachsende

allg. Kriminalität	1.400 – 1.500
Verkehrsdelikte	1.600

(Quelle: Unveröffentlichte Maschinentabellen der Staatsanwaltschaftsstatistik Hamburg.)

Akte ohne Kommentar oder Änderung, nur mit einem entsprechenden Verfahrensantrag versehen, an das Gericht oder an die (eigene) Geschäftsstelle zur Einstellung weitergibt.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Ergebnis: Die Staatsanwaltschaft ist, das läßt sich aus dem geringen Anteil der eigenen Ermittlungen ebenso wie aus dem ebenfalls geringen Anteil der durch die Polizei zusätzlich ermittelten Tatverdächtigen entnehmen, nicht (mehr?) „Herrin des Ermittlungsverfahrens“. Sie hat zwar nach wie vor die Macht, Verfahren von der weiteren Strafverfolgung auszunehmen (Output-Steuerung) bzw. bestimmte Sanktionsverfahren auszuwählen; sie nimmt aber selbst keinen Einfluß auf Art und Umfang des von der Polizei gelieferten Inputs. Dieser Input wird im wesentlichen von den

Anzeigeerstatteuren gesteuert, die mehr als 90 % aller Verfahren einleiten und auch den Tatverdächtigen (sofern er ermittelbar ist) in aller Regel mitliefern. Die Polizei ermittelt nur wenige Tatverdächtige zusätzlich zu den von den Anzeigeerstatteuren gelieferten. Der Anstieg der Tatverdächtigen durch polizeiliche Ermittlungstätigkeit liegt bei etwa 3 %-Punkten (s. Anm. 3). Innerhalb der Polizei wiederum sind die Schutzpolizisten auf der Wache oder im Streifendienst diejenigen, die durch die Vernehmung des Geschädigten (in der Regel zum Zeitpunkt der Anzeigeerstattung) und die Aufnahme der Anzeige das spätere Strafverfahren entscheidend mitbestimmen. Bei dem Großteil der Alltagskriminalität stellen weder Kripo noch Staatsanwaltschaft eigene Ermittlungen an.

Konsequenz: Die aus dieser Feststellung zu ziehende Konsequenz könnte u. a. sein, die Konstruktion der Polizisten als „Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft“ zu überdenken und möglicherweise einen Teil der Entscheidungen, die die Staatsanwaltschaft aufgrund der gleichen Informationen bzw. aufgrund der Aktenlage, aber zeitlich später trifft, auf die Polizei zurückzuverlagern. Zu denken wäre hier an ein eingeschränktes Opportunitätsprinzip für die Polizei in bestimmten Bereichen¹⁰ oder aber an eine von der Staatsanwaltschaft an die Polizei delegierte Einstellungsbefugnis, die, z. B. nach holländischem Muster, von der Staatsanwaltschaft kontrolliert wird. Weiterhin muß, will man den Umfang der registrierten Kriminalität verringern, vor der polizeilichen Registrierung von Straftaten und Tatverdächtigen angesetzt werden. Wie gezeigt wurde, hat die gegenwärtige Überlast an Strafverfahren ihre Ursache im gestiegenen Anzeigenaufkommen. Wenn dieses Anzeigenaufkommen verringert werden kann, nimmt auch die registrierte Kriminalität ab. Dies könnte z. B. dadurch geschehen, daß Opfer mehr als bisher veranlaßt werden, auf eine formelle Konfliktlösung zu verzichten und ihre Interessen auf andere (allerdings dann rechtlich abgesicherte, z. B. zivilrechtliche) Weise durchzusetzen. Da, wie Hanak (1983 und 1983a) gezeigt hat, das Opfer bzw. der Anzeigeerstatteurer in den meisten Fällen weniger ein Sanktionsbedürfnis, sondern eher ein Interesse daran hat, sein (akutes) Problem mit Hilfe der Polizei zu lösen, müßte dies auch zu realisieren sein.

2. *Ergebnis:* Die Staatsanwaltschaft erledigt einen Großteil der Verfahren durch für den Betroffenen folgenlose Einstellungen. Sie „sanktioniert“ (durch Einstellung mit Auflage) kaum selbst, stellt allerdings die entscheidenden Weichen bei der Frage, in welcher inhaltlichen und formellen Art und Weise die Sanktionierung durch das Gericht erfolgen soll.

Konsequenz: Bedingt durch die knappen Ressourcen bei

aufwendigen Verfahrensformen ist in den letzten Jahren ein Großteil der zusätzlich auf Staatsanwaltschaft und Gericht zukommenden Verfahren durch (auch folgenlose) Einstellungen erledigt worden. Auch wenn die aufwendigen Verfahrens- und Sanktionsformen (zum Teil im wörtlichen Sinne) „besetzt“ sind, muß die Strafjustiz handeln, muß ein Verfahren „vom Tisch gebracht werden“. Dies geschieht zunehmend durch Sanktionsverzicht oder zumindest durch Ausweichen auf „weichere“ Sanktionen. Werden nun neue (z. B. ambulante) und (angeblich) alternative Sanktionen angeboten, so ist zu vermuten, daß Angebot und Nachfrage sich hier arrangieren und vermehrtes Fallaufkommen in *diese* Sanktionskanäle geleitet wird – und nicht der (im Verhältnis) inzwischen zu kleine Berg der harten Sanktionen abgebaut wird. Ambulante oder gar „alternative“ Sanktionen öffnen der Strafjustiz Tür und Tor, bislang folgenlos erledigte Verfahren nun doch „angemessen“ sanktionieren zu können – und sie liefern das gute Gewissen dabei auch gleich noch mit, weil ja „pädagogische Hilfen“ angeboten werden. Dieser Konsequenz kann nur durch zwei Entscheidungen vorgebeugt werden:

– Keine (weitere) Sanktionskompetenz der Staatsanwaltschaft; auch nicht über „treatment bargaining“: Einstellung gegen pädagogische Betreuung. Und:

– „Neue“ Sanktionen müssen tatsächlich alternativ angewendet werden *müssen*, d. h. die entsprechenden alten Sanktionsverfahren und -formen müssen abgeschafft werden, wenn neue eingeführt werden (werden z. B. Erziehungskurs und Betreuungsweisung eingeführt, müssen Jugendarrest und Strafaussetzung zur Bewährung abgeschafft werden).

Anmerkungen

(1) Die Zahlenangaben in den verschiedenen Statistiken sind aus verschiedenen Gründen nur bedingt miteinander vergleichbar. Während das Problem, daß die Personen, die in einem Jahr von der Polizei als Tatverdächtige registriert werden, nicht unbedingt auch im gleichen Jahr von der Staatsanwaltschaft bzw. vom Gericht registriert werden wegen der sich kaum verändernden Gesamtstruktur vernachlässigt werden kann, erscheinen andere Punkte wesentlicher: Die Polizei arbeitet (noch) nicht überall mit einer „echten“ Tatverdächtigenzählung, was bedeutet, daß *eine* Person in einem Jahr u. U. mehrmals registriert und als „mehrere Tatverdächtige“ in der Statistik auftaucht, während durch die Zusammenlegung von Verfahren bei der StA oder bei Gericht dann eine „Schrumpfung“ der Personenzahlen eintritt. Auch dieser Fehler kann aber, da über die Jahre hinweg in etwa gleichbleibend, für einen Zeitreihenvergleich unbeachtet bleiben. Wichtiger ist schon, daß die StA-Statistik im wesentlichen nur Verfahren (und keine Personen) erfaßt und (aus den verschiedensten Gründen) Straßenverkehrsdelikte nur begrenzt herausgerechnet werden können. So sind z. B. Aussagen zur Behandlung von bestimmten Alters- oder auch Deliktgruppen durch die StA prinzipiell nicht möglich (für das Bundesland Hamburg haben wir es mit Hilfe eines Ta-

- bellenausdruckes versucht nachzuzeichnen, vgl. Feltes 1983, 65 ff.).
- (2) Mit einer Gefangenenquote von inzwischen etwa 100 auf 100.000 der Wohnbevölkerung haben wir eine westeuropäische Spitzenstellung erreicht (vgl. Feltes 1984). „Gefangenziffern, die sich auf 100 pro 100.000 der Bevölkerung zubewegen, sind sowohl volkswirtschaftlich als auch unter Gesichtspunkten des Verhältnisses von strafrechtlicher und gesamtgesellschaftlicher Sozialkontrolle kaum vertretbar“ (Dünkel/Rosner 1981, 70). 1981 und 1982 sind allerdings die verhängten unbedingten Freiheitsstrafen erheblich angestiegen und die Belegung im Vollzug ist allein von 1981 bis 1982 um fast 4.000 Personen angestiegen; beides offensichtlich eine Folge des Ausbaus der Haftplätze (Mitte 1983 genau 4.000 mehr als noch Ende 1980!).
- (3) Zwischen 94 und 98 % aller Ermittlungsverfahren werden nicht von der Polizei selbst eingeleitet, und die Polizei selbst klärt auch nur etwa 10 % aller *ungeklärten* Fälle auf, wodurch die geklärten Vorgänge im Verlauf der polizeilichen Ermittlungen nur um etwa 3 %-Punkte zunehmen (von 41 % auf 44 %) (vgl. Steffen 1982, S. 67; Feltes 1983(a)).
- (4) Der Personalzuwachs der Polizei betrug zwischen 1970 und 1979 40,2 %, der der Richter am AG nur 27,2 % (vgl. Feltes/Janssen/Voß 1983, S. 874).
- (5) Ein Teil der Verfahren, die an die Ordnungsbehörde abgegeben werden, kann allerdings später z. B. bei einem Einspruch gegen einen Bußgeldbescheid wieder vor Gericht kommen.
- (6) Diese Sachbearbeiter sind auch für Jugendschutzsachen zuständig; folgende Deliktgruppen unterfallen nicht ihrem Arbeitsbereich: Rauschgift, Staatsschutz, Bundeswehr, Wirtschafts- und Ausländer- sowie St. Pauli-Sachen.
- (7) Da die Staatsanwaltschaftsstatistik (noch) nicht für alle Bundesländer erstellt wird bzw. 1980 erstellt wurde, wurden für die Berechnungen 6 bzw. 7 Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) ausgewählt und diese Werte für das Bundesgebiet hochgerechnet (s. Tab. 2).
- (8) Zur Gleichförmigkeit beim Entscheidungsverhalten von Staatsanwälten bei Einstellungen wegen Geringfügigkeit vgl. Kunz (1980, 68) und Blankenburg/Sessar/Steffen (1978, 46), die keine Abhängigkeit der Einstellungsquote von der Belastung mit Ermittlungsverfahren feststellten; andere Ergebnisse (bzgl. Einstellungen nach §§ 153 ff. StPO) zeigt Heinz 1982, 649.
- (9) Die Polizei selbst betrachtet etwa 50 % ihrer Vorgänge als „innerhalb eines Tages abschließend ermittelt“, und insgesamt 81 % aller Vorgänge werden innerhalb von einem Monat erledigt (Steffen 1982, S. 32). In diesem Zusammenhang hat Steffen auch gezeigt, daß in 85 % der Vorgänge die Geschädigten bereits zum Zeitpunkt der ersten polizeilichen Kenntnisnahme (i. d. R. der Zeitpunkt der Anzeigeerstattung bei der *Schutzpolizei*) vernommen werden, und nur in 12 % der Fälle im weiteren Verlauf der Ermittlungen Geschädigte erneut (dann meist durch die Kripo) vernommen werden (Steffen 1982, 19). Damit spielt die Schutzpolizei bei der Konstruktion des „Falles“, der über die Staatsanwaltschaft u. U. dem Gericht zugeleitet wird, eine erheblichere Rolle als die Kriminalpolizei, die in wesentlich weniger Fällen ermittelnd tätig wird; zur Rolle der Schutzpolizei vgl. auch unsere Analyse von Streifenberichten (Feltes 1983a).
- (10) z. B. bei Straftaten von Jugendlichen und Heranwachsenden, bei Bagatelldelikten, bei Konflikten im sozialen Nahraum etc. (vgl. Feltes 1984).

- BLANKENBURG, E. / SESSAR, K. / STEFFEN, W.: Die Staatsanwaltschaft im Prozeß strafrechtlicher Sozialkontrolle. Berlin 1978
- DÜNKEL, F. / ROSNER, A.: Die Entwicklung des Strafvollzugs in der Bundesrepublik Deutschland seit 1970. Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Bd. 7, Freiburg 1981
- FELTES, T.: Der Staatsanwalt als Selektions- und Sanktionsinstanz, in: Diversion statt Strafe? Probleme und Gefahren einer neuen Strategie strafrechtlicher Sozialkontrolle, hrsg. von H.-J. Kerner. Heidelberg 1983, S. 55 ff.
- FELTES, T.: Krisenintervention und Konfliktschlichtung – Aufgabe von Polizei oder Sozialarbeit? (Referat zum 19. Dt. Jugendgerichtstag 1983 in Mannheim; erscheint demnächst in der Schriftenreihe der DVJJ, München) (1983a)
- FELTES, T.: Konfliktbereinigung zwischen Täter und Opfer – Institutionalisierung oder Reprivatisierung? in: Verbrechensoffer, Sozialarbeit und Justiz, hrsg. von H. Janssen, H.-J. Kerner (erscheint 1984)
- FELTES, T. / JANSSEN, H. / VOSS, M.: Die Erledigung von Strafverfahren durch Staatsanwaltschaft und Gericht – Brauchen wir die sog. Diversionsmodelle in der Bundesrepublik? in: Kerner/Kury/Sessar (Hrsg.) Deutsche Forschungen zur Kriminalitätsentstehung und Kriminalitätskontrolle. Köln u. a. 1983, S. 858 ff.
- HANAK, G.: Alltagskriminalität und Rechtsanwendung. Materialien zur Soziologie des Strafverfahrens. Arbeitspapier aus dem Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie. Wien 1983
- HANAK, G.: Über die Mobilisierung der Polizei in problematischen Situationen. Arbeitspapier aus dem Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie. Wien 1983(a)
- HEINZ, W.: Strafrechtsreform und Sanktionsentwicklung – Auswirkungen der sanktionenrechtlichen Regelungen des 1. und 2. StrRG 1969 sowie des EStGB 1974 auf die Sanktionspraxis, in: ZStW 1982, 632 ff.
- HEINZ, W.: Jugendstrafrecht – Auf dem Weg zum Tatstrafrecht? in: INFO (Landesgruppe Baden-Württemberg der DVJJ) Heft 2/1983, S. 3 ff.
- HEINZ, W. / G. SPIESS: Alternativen zu formellen Reaktionen im deutschen Jugendstrafrecht. Ein Forschungsvorhaben zu §§ 45, 47 JGG und erste Ergebnisse, in: Deutsche Forschungen zur Kriminalitätsentstehung und Kriminalitätskontrolle, hrsg. von H. J. Kerner, H. Kury, K. Sessar. Köln u. a. 1983, S. 896 ff.
- KERNER, H. J.: Verbrechenwirklichkeit und Strafverfolgung. München 1973
- KUNZ, K.-L.: Die Einstellung wegen Geringfügigkeit durch die Staatsanwaltschaft. Königstein 1980
- STEFFEN, W.: Inhalte und Ergebnisse polizeilicher Ermittlungen. Bayerisches Landeskriminalamt. München 1982

Summary

Empirical research on the activities of public prosecutors shows a high degree of suspensions within the FRG. A detailed research on public prosecutors activities within the states of the FRG shows important differences. Files of declarations are given less by public prosecutors and more and more by private persons. Public prosecutors are not anymore the deciding factor in judicial investigations.