

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Elsner, Beatrix (2008):

Das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im Wandel. Am Beispiel Deutschlands

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(2), 39-50.

doi: 10.7396/2008_2_D

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Elsner, Beatrix (2008). Das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im Wandel. Am Beispiel Deutschlands, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 39-50, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2008_2_D.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2008

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

Am Beispiel Deutschlands

DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN STAATS- ANWALTSCHAFT UND POLIZEI IM WANDEL

Mit Einführung der RStPO 1877¹ wurde in Deutschland eine Staatsanwaltschaft eingeführt und ihr die Polizei als Hilfsorgan zur Aufklärung von Straftaten unterstellt. Eine Ermächtigung zur eigenständigen Sachverhaltserforschung erhielt die Polizei nur in engen Grenzen (gem § 161 RStPO, seit 1942 § 163 StPO²), die Sachleitungsbefugnis sollte allein der Staatsanwaltschaft obliegen (§ 159 RStPO, nunmehr §§ 160, 161 StPO). Weiter wurde mit § 152 GVG³ eine Regelung geschaffen, die den Ländern erstmals die Möglichkeit gab, Ermittlungsbeamte der Staatsanwaltschaft einzusetzen. Diese waren als gesondert gerichtliche Polizei der Anordnungsbefugnis der Staatsanwaltschaft unterstellt und sollten ihr als sogenannte Hilfsbeamte im Ermittlungsverfahren besonders zur Seite stehen. Diese gesetzlichen Regelungen beanspruchen bis heute noch fast unveränderte Gültigkeit. Die Polizei, insbesondere die zu Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft ernannten Beamten, wurden dementsprechend über viele Jahrzehnte als lediglich verlängerter Arm der Staatsanwaltschaft bezeichnet.

1. EINLEITUNG

Durch das erste Justizmodernisierungsgesetz vom 01.09.2004 wurde erstmals der Begriff der Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft durch den Begriff Ermittlungspersonen ersetzt. Amtlich begründet wurde die Umbenennung damit, dass der Begriff Hilfsbeamte der heutigen Funktion der Polizei im Ermittlungsverfahren sprachlich wie tatsächlich nicht mehr gerecht werde. Zwar wird betont, dass die Sachleitungsbefugnis im Ermittlungsverfahren weiter uneingeschränkt bei der Staatsanwaltschaft liege, im Hinblick auf den inzwischen erreichten Ausbildungsstand der Polizeibeamten und

der daraus folgenden Tatsache, dass die Polizei aus einer lediglich untergeordneten Hilfsfunktion herausgewachsen sei, die ursprüngliche Bezeichnung nicht mehr zeitgemäß sei und der Begriff „Ermittlungsperson“ wohl eher das heutige Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei charakterisiere und der Ermittlungswirklichkeit Rechnung trage.⁴

So stellt sich hier die Frage, was genau sich an dem Verhältnis zwischen beiden Organen im Ermittlungsverfahren geändert hat, das eine Änderung der Begrifflichkeit hin zu der Bezeichnung „Ermittlungspersonen“ hat notwendig erscheinen



BEATRIX ELSNER,
wissenschaftliche Mitarbeiterin
und Doktorandin am Institut für
Kriminalwissenschaften der
Universität Göttingen.

lassen und was genau zu dieser Veränderung geführt hat.

Ebenso stellt sich insbesondere im Hinblick auf ein Zusammenwachsen aller Mitgliedsstaaten im europäischen Rechtsraum, welches auch eine verstärkte Kooperation zwischen allen betroffenen Kriminaljustizsystemen notwendig macht, die Frage, ob sich diese Entwicklung allein im deutschen Strafjustizsystem beobachten lässt oder ob eine Veränderung des Verhältnisses zwischen beiden Organen auch in anderen europäischen Ländern anzutreffen ist.

Diesen Fragen soll hier im Folgenden nachgegangen werden. Es soll sich mit dem heutigen Zusammenspiel beider Organe im Bereich der Straftatenermittlung befassen und ein rechtsvergleichender Überblick über die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren in rechtlicher wie rechtstatsächlicher Hinsicht gegeben werden; insbesondere mit Blick darauf, inwieweit die Polizei innerhalb des laufenden Ermittlungsverfahrens in ihrer Tätigkeit frei oder von der Staatsanwaltschaft abhängig ist und inwieweit sie am Ende der Ermittlungen Entscheidungen über den weiteren Verfahrensverlauf treffen kann.

Grundlage der Untersuchung bildet zum einen eine seit 2002 unter der Leitung von Prof. Jehle, Dr. Wade und der Verfasserin an der Universität Göttingen laufende – zunächst von der Fritz-Thyssen-Stiftung und derweil von der EU geförderte – Studie über die Funktion von Staatsanwaltschaften im europäischen Rechtsvergleich. Die Studie wird mittlerweile durch eine Gruppe von Experten aus elf unterschiedlichen europäischen Ländern unterstützt⁵ und baut auf Erfahrungen aus der Erstellung des European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics⁶ auf. Als Vergleichsländer stehen hier neben Deutschland England einschließlich Wales

(Christopher Lewis), Frankreich (Bruno Aubusson de Cavarley), die Niederlande (Paul Smit), Kroatien (Ksenija Turkovic), Schweden (Josef Zila), die Schweiz (Martin Kiliyas), Spanien (Marcelo Aebi), Polen (Beata Gruszynska/Piotr Sobota), die Türkei (Hakan Hakeri) und Ungarn (Erika Roth) zur Verfügung.

Im Rahmen dieser Untersuchung befasste man sich unter Betrachtung gesetzlicher wie auch empirischer Informationen nicht nur mit der Funktion und Arbeitsweise von Staatsanwaltschaften in den Kriminaljustizsystemen, sondern auch detailliert mit der Rolle der Polizei und des Gerichts im Vorverfahren.

Bei der Studie wurden zwei Untersuchungsschwerpunkte gesetzt: einerseits ein internationaler Vergleich, der die Funktionen der verschiedenen Staatsanwaltschaften, aber auch die im jeweiligen Kriminaljustizsystem eingebauten funktionalen Äquivalente rechtstatsächlich untersuchte; andererseits eine Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen einschließlich ihrer Auswirkungen auf das Verhältnis von Legalitäts- und Opportunitätsprinzip wie auf die rechtsstaatlichen Garantien beim Entscheidungsverhalten der Staatsanwaltschaft. In Zusammenarbeit mit den Projektpartnern der einzelnen Vergleichsländer entstand ein Erhebungsbogen als gemeinsames Forschungsinstrument, der es ermöglichte, sowohl die Gemeinsamkeiten als auch die Besonderheiten der nationalen Systeme sowohl in rechtlicher als auch rechtstatsächlicher Hinsicht zu erfassen und herauszuarbeiten.⁷ Die Auswertung der auf diese Weise gesammelten Daten und Informationen fand Eingang in eine internationale, (rechts-)vergleichende Synthese, die insbesondere die gemeinsamen Trends innerhalb Europas herausstellt.

Zum anderen wurden die durch die Studie gewonnenen Erkenntnisse von der Ver-

fasserin im Rahmen einer Dissertation analysiert und ausgewertet, insbesondere mit dem Blick auf die Bewegungen im deutschen und niederländischen Kriminaljustizsystem.⁸

2. BESCHREIBUNG DES VERHÄLTNISSES ZWISCHEN STAATSANWALTSCHAFT UND POLIZEI IM ERMITTLUNGSVERFAHREN

2.1. GESETZLICHE UMSCHREIBUNG DES VERHÄLTNISSES ZWISCHEN BEIDEN ORGANEN

Ein Blick auf die Normen, die die Funktion der Polizei in den verschiedenen Kriminaljustizsystemen wie auch ihr Verhältnis zu den jeweiligen nationalen Staatsanwaltschaften beschreiben, lässt feststellen, dass sich die Rolle der Polizei innerhalb der Europäischen Mitgliedsstaaten von Land zu Land voneinander unterscheidet.

So bestehen von Gesetzes wegen Unterschiede, was Kompetenzen wie verfahrensrechtliche Möglichkeiten der Polizei, aber auch hinsichtlich ihres Verhältnisses zu den Staatsanwaltschaften im Rahmen der Strafverfolgung anbelangt.

Wie Schaubild 1 deutlich macht, ist hier zunächst schon einmal zwischen kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Rechtssystemen zu unterscheiden.

In fast allen kontinentaleuropäischen Rechtssystemen kann – wie einleitend am Beispiel Deutschlands bereits deutlich gemacht – die Staatsanwaltschaft als die Herrin des Ermittlungsverfahrens bezeichnet werden, auch wenn in einigen Ländern wie Spanien, Kroatien und Frankreich ein Untersuchungsrichter als Strafverfolgungsorgan neben die Staatsanwaltschaft tritt. Lediglich in Schweden kann das Verhältnis zwischen beiden Organen als ein anderes beschrieben werden; beide Organe werden dort als grundsätzlich gleichwertige Institutionen angesehen, die in Straf-

Traditionelles Verhältnis Staatsanwaltschaft – Polizei

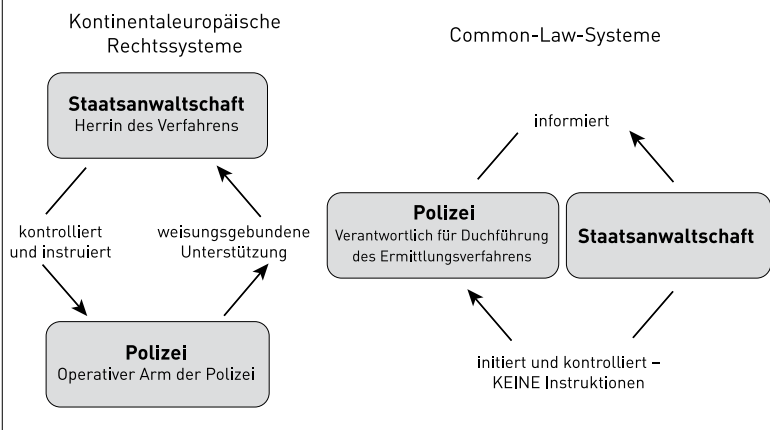


Schaubild 1: Traditionelles Verhältnis Staatsanwaltschaft – Polizei

sachen dem Justizministerium gegenüber verantwortlich sind.

Wie am Beispiel Deutschlands bereits angedeutet, gilt die Unterstellung der Polizei unter die Staatsanwaltschaft in einigen der Vergleichsländer allerdings nicht für alle Polizeibeamte in demselben Maße: Ebenso wie in Deutschland⁹ werden in den Niederlanden¹⁰ und in Frankreich¹¹ bestimmte Ermittlungsbeamte der Staatsanwaltschaft unterstellt, die mit von Land zu Land unterschiedlichen besonderen, zusätzlichen Befugnissen ausgestattet sind und die sich damit von den übrigen allgemeinen Polizeibeamten absetzen, welchen nur einige wenige Eingriffsrechte gemäß den Strafprozessordnungen zukommen. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um besondere Einheiten der Polizei, sondern lediglich um eine den einzelnen Polizeibeamten zugewiesene Funktion.¹² Im Schweizer Kanton Basel-Stadt¹³ existiert eine spezielle Kriminalpolizei, welche allein für die Strafverfolgung zuständig ist und welche in den Behördenaufbau der Staatsanwaltschaft direkt integriert ist.

In jedem Falle wird der Polizei in fast allen kontinentaleuropäischen Rechtssystemen eine bloß unterstützende Funktion zugewiesen. Sie ist gesetzlich verpflichtet,

die Staatsanwaltschaft mit den notwendigen Informationen zu versorgen, die eine Vereinfachung der Strafverfolgung bieten sollen. Gemäß des besonderen Verhältnisses zwischen beiden Ermittlungsorganen gestaltet sich dieses in Schweden anders; so kommt der Polizei nach den dort geltenden strafverfahrensrechtlichen Vorschriften für strafrechtlich relevante Fälle einfacher Natur eine völlig eigenständige Ermittlungskompetenz zu.¹⁴ Unter Fällen einfacher Natur werden solche mit unkomplizierter Sach- und Beweislage sowie der Begrenzung einer maximal zu erwartenden Freiheitsstrafe von zwei Jahren verstanden.¹⁵

In den kontinentaleuropäischen Rechtssystemen sind die staatsanwaltschaftliche Kontrolle und ihr Einfluss ganz entscheidend.

Als Herrin des Strafverfahrens ist die Staatsanwaltschaft für die korrekte Beweismittelsammlung im Ermittlungsverfahren verantwortlich. Folglich werden ihr auch in allen Ländern durch Gesetz weit reichende Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die generelle Durchführung des Ermittlungsverfahrens eingeräumt.

Die angelsächsischen Rechtssysteme hingegen stellen von ihrer Grundkonzeption her einen Gegenpol zu den kontinentaleuropäischen Rechtssystemen dar. England, einschließlich Wales, bietet einen Einblick in ein Common-Law-System, das erst 1985 eine Staatsanwaltschaft eingeführt hat. Ihre Hauptaufgabe bezieht sich auf die Anklageerhebung und Vertretung vor Gericht. Originäre Rolle der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren sollte es bei ihrer Einführung lediglich sein, Ermittlungen der Polizei zu initiieren und die Polizei bei der Durchführung ihrer Ermittlungen in vollkommen eigener Verantwortung ledig-

lich zu überwachen. Eine Weisungsbefugnis gegenüber der Polizei kam ihr bislang nicht zu. Einzige Einflussmöglichkeit auf das Ermittlungsverfahren bestand für sie bislang darin, das Verfahren generell einzustellen. In diesem Fall ist die Polizei nämlich an ihre Entscheidung gebunden. Weiteres indirektes Kontrollinstrument stand ihr ansonsten erst nach Zuleitung der durch-ermittelten Akten seitens der Polizei zur Verfügung. Denn ab diesem Moment hatte sie die Möglichkeit der Abänderung der Klage nach ihren Vorstellungen bzw der Entscheidung über die Anklageerhebung an sich. Allerdings ist auch dieses strafverfahrensrechtliche Grundkonzept in jüngster Vergangenheit einer Reform unterzogen worden. Zwar agiert die Polizei in der Durchführung der Ermittlungen wie auch in ihren Entscheidungen weiterhin relativ unabhängig. Seit nunmehr zwei Jahren aber wird die Staatsanwaltschaft vermehrt in die Ermittlungen von schweren Straftaten eingebunden. Sie hat weitgehende Weisungs- und Kontrollmöglichkeiten erhalten, die es ihr ermöglichen, sich direkt in das Verfahren zu involvieren.

Was die Einbindung der Staatsanwaltschaft in jeden Einzelfall anbelangt, so wird – wie aus Schaubild 2 (siehe Seite 43) deutlich wird – in gesetzlicher Hinsicht in fast allen Vergleichsländern unabhängig von Art und Schwere der Straftat grundsätzlich eine Einbindung der Staatsanwaltschaft in die Ermittlungen von der ersten Minute an verlangt.

Die Polizei ist gesetzlich verpflichtet, die Staatsanwaltschaft nach Kenntnisnahme eines strafrechtlich relevanten Sachverhaltes unverzüglich, ggf alsbald nach Einleitung der ersten Ermittlungsmaßnahme über diesen zu informieren und die Akten und damit auch die volle Verantwortlichkeit für die Durchführung an sie zu übergeben. Allein in Polen und Schweden und

seit zwei Jahren nunmehr auch in England und Wales gilt dies nur für schwere Straftaten und besondere Ermittlungsfälle; in Ungarn ist diese Verpflichtung zur sofortigen Einbindung der Staatsanwaltschaft in die Ermittlungen allein für die Bearbeitung von Bagatellfällen ausgeschlossen. In allen anderen Fällen besteht gesetzlich eine sofortige Übergabepflicht. Des Weiteren wird die polizeiliche Handlungsfähigkeit noch durch Zustimmungsvorbehalte insbesondere im Zwangsmittelbereich begrenzt.

Je stärker der Eingriff in die Grundrechte des Betroffenen ist, desto eher sieht das Gesetz eine Zustimmungspflicht seitens der Staatsanwaltschaft oder des Gerichtes vor. Diese uns aus dem deutschen System wohl vertraute Regel gilt in allen Ländern ausnahmslos. Auch Art und Reichweite einzelner polizeilicher Befugnisse unterscheiden sich überwiegend nicht. Meist handelt es sich bei den eigenständigen Befugnissen lediglich um leichte Eingriffe, wie beispielsweise die Durchsuchung oder Beschlagnahme von Gütern entweder mit Einwilligung des Betroffenen oder wenn diese explizit durch Gesetz vorgesehen ist.

Signifikant werden die Unterschiede allein beim Festnahmerecht der Polizei.

Hier hat sie in sieben von elf Ländern noch die Möglichkeit zu einer Festnahme bis zu sechs Stunden.¹⁶ Je weiter die einzelne Festnahme zeitlich darüber hinausgeht, desto eher bedarf sie in den meisten Ländern dann der Zustimmung seitens der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts. Lediglich in Kroatien und Ungarn hat die Polizei unter ganz bestimmten Umständen noch die Befugnis, den Beschuldigten für mehr als 48 Stunden ohne weitere Zustimmung eines anderen Organs festzuhalten. Etwas anderes gilt allerdings in Eilfällen.

Gesetzliche Ausgestaltung des Verhältnisses Polizei/Staatsanwaltschaft Verhältnis beider Organe im Einzelfall

	CH	D	EW	E	FR	NL	H	HR	PL	S	TR
Information der StA durch die Polizei											
Sofortige Information der StA über strafrechtlich relevanten Sachverhalt	■	■	■	■	■	■					■
Information der StA, wenn Tatverdächtiger gefunden											
Information erst am Ende des Ermittlungsverfahrens											
Übergabe der Ermittlungsakten											
Sofortige Übergabe der Akte nach Kenntnisnahme vom Sachverhalt		■	■	■	■	■					■
Übergabe der Akten am Ende des Ermittlungsverfahrens											
■ Leichte Straftaten ■ Mittelschwere Straftaten ■ Schwere Straftaten ■ Alle Straftaten Die gewählten Abkürzungen stehen für folgende Länder: CH: Schweiz; D: Deutschland; E: Spanien; EW: England und Wales; F: Frankreich; H: Ungarn; HR: Kroatien; NL: Niederlande; S: Schweden; PL: Polen; TR: Türkei.											

Schaubild 2: Gesetzliche Ausgestaltung des Verhältnisses Polizei/Staatsanwaltschaft

Hier wird der Polizei in Fällen, in denen ihrer Beurteilung nach Gefahr in Verzug besteht, ein wesentlich weiterer Handlungsspielraum zugestanden.

2.2. FAKTISCHES VERHÄLTNISS ZWISCHEN STAATSANWALTSCHAFT UND POLIZEI

Die Betrachtung der gesetzlichen Vorgaben und deren Vergleich sagen allerdings wenig über deren praktische Handhabe aus. Sie lassen damit noch keine Aussagen über die Verfahrenspraxis innerhalb Europas zu. Die Studie hat es sich daher zum Ziel gesetzt, neben den gesetzlichen Vorgaben auch deren rechtstatsächliche Handhabe zu erfassen.

Die Untersuchung ergab, dass, wie vermutet, in allen Vergleichsländern in der Praxis die Staatsanwaltschaft grundsätzlich nicht in jeden einzelnen Fall involviert ist. Vielmehr wurden Mechanismen geschaffen, die Einbindung in die Ermittlungen im Einzelfall auf das Mindestmaß zu beschränken. Wie Schaubild 3 (Seite 44)

Grafik: Elsner

Faktisches Verhältnis zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft											
Verhältnis im Einzelfall											
	CH	D	EW	E	FR	NL	H	HR	PL	S	TR
Information der StA durch die Polizei											
Sofortige Information der StA über strafrechtlich relevanten Sachverhalt nach Kenntnisnahme	■			■							
Erst, wenn aktive Teilnahme zwingend erforderlich (Anordnung best. Maßnahmen)											
Information erst am Ende des Ermittlungsverfahrens		+	+		+	+	+	+	+	+	-
Übergabe der Ermittlungsakten											
Sofortige Übergabe der Akte nach Kenntnisnahme vom Sachverhalt	■			■							
Übergabe der Akten am Ende des Ermittlungsverfahrens		+	+		+	+	+	+	+	+	+
+ Leichte Straftaten Mittelschwere Straftaten Schwere Straftaten ■ Alle Straftaten											
Die gewählten Abkürzungen stehen für folgende Länder: CH: Schweiz; D: Deutschland; E: Spanien; EW: England und Wales; F: Frankreich; H: Ungarn; HR: Kroatien; NL: Niederlande; S: Schweden; PL: Polen; TR: Türkei.											

Schaubild 3: Faktisches Verhältnis zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft

verdeutlicht, beschränkt sich in allen Vergleichsländern die aktive Teilnahme der Staatsanwaltschaft an den Ermittlungen meist auf Fälle schwerer Kriminalität bzw komplexere Sachverhalte. Hier wird sie unverzüglich nach Kenntnisnahme eines strafrechtlich relevanten Sachverhaltes bzw alsbald nach Durchführung der ersten Ermittlungsmaßnahme informiert und die Akten sofort an sie übergeben. Fälle von Bagatellkriminalität werden von der Polizei weitgehend eigenständig ermittelt; die Staatsanwaltschaft wird hier meist erst mit Aktenübergabe am Ende des Ermittlungsverfahrens über den Fall informiert und zwar lediglich für die Entscheidung über die weitere Strafverfolgung, aber nicht grundsätzlich für die Durchführung weiterer Ermittlungen. In Fällen leichter bis mittelschwerer Kriminalität hängt die Beteiligung der Staatsanwaltschaft von dem jeweiligen Einzelfall ab. Meist aber wird sie erst dann involviert, wenn eine notwendige Ermittlungsmaßnahme der Anordnung ihrerseits oder des Gerichtes bedarf.

Die Tatsache aber, dass die Polizei die Ermittlungen in weiten Teilen eigenständig vornimmt, besagt nicht notwendig, dass die Staatsanwaltschaft ihren Status als Herrin des Verfahrens vollständig eingebüßt hätte. Vielmehr wird die Polizei von ihr durch allgemeine Instruktionen zur Ermittlungsführung angeleitet. Man kann hier von einer Art „faktischer Übereinkunft“ beider Organe sprechen, mit steigenden Fallzahlen besser umgehen zu können und den Arbeitsanfall zu bewältigen.

Die Staatsanwaltschaft hat ein vorrangiges Interesse daran, nur in die Fälle und einzelnen Entscheidungen aktiv eingebunden zu werden, bei denen ihre Partizipation notwendig ist. Dies wird insbesondere in den Verfahren der Fall sein, die von ihr voraussichtlich durch Anklage vor Gericht zu bringen sind. Allgemeine Instruktionen und Vorgaben zur Ermittlungs- und Beweismittelführung werden in allen Vergleichsländern meist durch untergesetzliche Bestimmungen vorgenommen. Aber auch Erfahrungswerte beruhend auf der alltäglichen gemeinsamen Arbeitspraxis spielen dabei eine bedeutende Rolle.

Die Beachtung und Anwendung dieser Bestimmungen durch die Polizei werden von der Staatsanwaltschaft auf unterschiedliche Weise überprüft. Überwiegend findet in den Vergleichsländern ein (regelmäßiger) stichprobenartiger Check der Polizeiakten und damit wenigstens eine nachträgliche Kontrolle polizeilichen Handelns statt. In England und Wales, der Schweiz und den Niederlanden wird darüber hinaus die alltägliche Ermittlungsarbeit der Polizei mittels auf den Polizeistationen abgestellten Personals betreut und kontrolliert.

3. MÖGLICHKEITEN ZUR VERFAHRENSBEENDIGUNG DURCH DIE POLIZEI

Die wachsende Einflussnahme der Polizei im Ermittlungsverfahren wird in vielen

der Vergleichsländer noch dadurch verstärkt, dass ihr dort verfahrensbeendende Kompetenzen zugesprochen werden. Zwar ist die Polizei, gebunden an ihre Strafverfolgungspflicht, traditionell dazu verpflichtet, alle eingeleiteten oder zu Ende durchgeführten Ermittlungsverfahren und -maßnahmen der Staatsanwaltschaft zur weiteren Entscheidung zuzuleiten. So wurde selbst im britischen System die Staatsanwaltschaft insbesondere aus dem Grunde eingeführt, um die Durchführung des Strafverfahrens durch eine objektive Behörde zu garantieren und diese nicht mehr nur der Polizei zu überlassen.¹⁷ Jedoch sind derweil vielerorts verfahrensbeendende Möglichkeiten für die Polizei geschaffen worden bzw hat sich eine bedeutende Mitwirkungsmöglichkeit ihrerseits an verfahrensbeendenden Entscheidungen der Staatsanwaltschaft in der Praxis etabliert. Hierbei kann zwischen Einstellungsbefugnissen, Sanktionskompetenzen und Anklagebefugnissen vor Gericht unterschieden werden.

3.1. EINSTELLUNG DES ERMITTLUNGSVERFAHRENS DURCH DIE POLIZEI

3.1.1. EINSTELLUNG AUS VERFAHRENSTECHNISCHEN GRÜNDEN

Die der Polizei in allen Vergleichsländern auferlegte Strafverfolgungspflicht beinhaltet grundsätzlich neben der Pflicht zur Weiterleitung aller Verfahren, in denen genügend Beweise vorhanden sind, auch die der Weitergabe aller Fälle, in denen der Täter unbekannt oder die Beweise unzureichend sind.

Allerdings hat die Polizei in der Schweiz¹⁸, Ungarn¹⁹ und Schweden²⁰ die Befugnis, das Verfahren aus verfahrenstechnischen Gründen einzustellen. Jedoch ist das allerorts lediglich auf Fälle von Bagatell- bis mittelschwerer Kriminalität beschränkt bzw

in Schweden lediglich auf die Straftaten, bei denen die Polizei die Verfahrensherrschaft innehat.

In Polen, den Niederlanden, der Türkei wie auch in Deutschland kann hingegen lediglich von einer Antizipation staatsanwaltschaftlicher Entscheidung gesprochen werden, die durch Richtlinien der Staatsanwaltschaft gelenkt wird. Die formelle Entscheidung verbleibt in diesen Fällen bei der Staatsanwaltschaft.

3.1.2. VERFAHRENSEINSTELLUNG MANGELS ÖFFENTLICHEN INTERESSES

Auch hat die Polizei in einigen Ländern die Befugnis, das Verfahren mangels öffentlichen Interesses einzustellen. So ist es ihr in der Schweiz, England, Frankreich und Polen möglich, in Fällen, in denen ihrer Beurteilung nach ein öffentliches Interesse an der weiteren Strafverfolgung nicht gegeben ist, das eingeleitete Ermittlungsverfahren unter Auferlegung von Zahlung einer bestimmten Geldbuße an den Beschuldigten eigenständig einzustellen. Diese Möglichkeit besteht länderübergreifend nur bei Bagatellen und leichteren Straftaten:

In der Schweiz handelt es sich bei den einzustellenden Delikten meist um leichte Verkehrsdelikte und andere leichte Taten.²¹

Die Kantonpolizei hat hier die Möglichkeit, das Verfahren gegen Zahlung einer Geldbuße iHv 300 CHF einzustellen (§ 5 StPO Kanton Basel-Stadt). Auch in England und Wales handelt es sich vorrangig um Verkehrsdelikte leichter Art, aber auch um leichten Diebstahl oder Prostitution. In Frankreich kommt der Polizei diese Befugnis für die so genannten Contraventions 1. bis 4. Classe zu, bei denen es sich

meist um Verkehrsdelikte, leichte Körperverletzungsdelikte oder leichte Sachbeschädigung handelt, bei denen grundsätzlich eine Geldstrafe bis zu 200 Euro vorgesehen ist. In Polen kommt der Polizei diese Befugnis lediglich bei kleineren Taten (sog Wykroczenia) zu, worunter überwiegend Verkehrsstraftaten und leichte Diebstähle fallen (§ 96 KPSW²²).

Das aufgrund der Deliktskategorisierung per se strafrechtliche Verfahren wird damit in ein administratives Verfahren ohne weitere strafverfahrensrechtliche Konsequenzen überführt, wodurch es zu einer Art prozessualer Entkriminalisierung dieser Delikte kommt.

Der deutsche Gesetzgeber ist, zumindest was viele der von diesen Regelungen betroffenen Verkehrsdelikte angeht, bereits in den 70er Jahren durch eine materielle Entkriminalisierung mittels Herabstufung dieser Delikte zu Ordnungswidrigkeiten nachgekommen. Damit werden diese Taten in den genannten Ländern und in Deutschland zwar vom Ergebnis her gleich behandelt; dennoch bleiben sie in den Vergleichsländern ihrer Natur nach Straftaten. Hinzu kommen leichte Taten wie Körperverletzungen und Sachbeschädigungen, die im deutschen Strafrecht als Straftaten kodifiziert sind.

Damit ist die Polizei in der Schweiz, England, Frankreich und Polen für diese Delikte legitimiert, an der Verfahrensbeendigung von Straftaten eigenständig mitzuwirken.

Wenn dies auch keine eigenständige Einstellungsbefugnis darstellt, so findet man auch in der niederländischen und deutschen Strafverfahrenspraxis wiederum eine ausschlaggebende Mitwirkungsbeugnis der Polizei an verfahrensbeendenden Einstellungen der Staatsanwaltschaft

mangels öffentlichen Interesses. Hier antizipiert die Polizei wiederum die staatsanwaltschaftliche Entscheidung, welche somit im Bagatellbereich oft als rein formelle Zustimmung erscheint.

Zwar hat Deutschland im Vergleich zu allen anderen Vergleichsländern eine sehr restringierte Polizei und daher keinerlei gesetzliche Voraussetzungen für eine Einstellungsmöglichkeit in seinem Strafverfahrensrecht verankert; eine Auswertung bundeslandinterner untergesetzlicher Bestimmungen hat allerdings ergeben, dass der Polizei gerade in diesem Bereich in vielen Bundesländern vermehrt Mitwirkungsrechte am staatsanwaltschaftlichen Entscheidungsprozess über eine Einstellung zustehen. Von einer solchen Einbindung wird vorwiegend im jugendstrafrechtlichen Diversionsverfahren Gebrauch gemacht. Doch stehen der Polizei auch bereits vereinzelt im allgemeinen Strafverfahren derartige Mitwirkungsrechte zu.²³

3.1.3. VERFAHRENEINSTELLUNG GEGEN ERFÜLLUNG EINER AUFLAGE

Auch die bedingte Verfahrenseinstellung, dh eine Einstellung gegen Auflage, ist als eine weitere verfahrensbeendende Möglichkeit der Polizei zu finden. In den Niederlanden verfügt die Polizei in Fällen leichter Kriminalität seit Mitte der Neunziger Jahre sowohl im allgemeinen Strafverfahren als auch im Jugendstrafverfahren über eine solche Möglichkeit der informellen Verfahrensbeendigung. Hierbei spielt zum einen die Transaktion²⁴, eine bedingte Verfahrenseinstellung gegen Geldzahlung bis zu einer Höhe von 350,- Euro seitens des Beschuldigten, eine Rolle. Diese kommt insbesondere bei leichten Verkehrsdelikten wie auch in Fällen von Ladendiebstählen und Unterschlagung in Betracht. Zum anderen besteht die Möglichkeit zur Einleitung eines Halt-Verfah-

rens im Jugendstrafrecht (Art 77 e nlStGB), bei dem der Jugendliche an eine Sozialdienststelle übermittelt wird, bei der er sich bestimmten Lern- oder Arbeitsaktivitäten zu unterziehen hat. Nach erfolgreicher Durchführung dieser Maßnahmen wird das Verfahren von der Polizei eigenständig eingestellt. Allerdings wird die Polizei in ihren Entscheidungen in beiden Verfahren durch strikte Vorgaben der Staatsanwaltschaft mittels Richtlinien gelenkt, die den Handlungs- und Beurteilungsspielraum für eine solche Entscheidung weitgehend auf Null reduzieren.

In anderen Ländern, so auch beispielsweise in Deutschland, wirkt die Polizei in weiten Teilen an einer bedingten Einstellung durch die Staatsanwaltschaft insbesondere im jugendstrafrechtlichen, aber auch im allgemein-strafrechtlichen Bereich mit. Hier kann beispielhaft das Sächsische Modell zur Vereinfachten Verfolgung des Ladendiebstahls angeführt werden, welches 1999 im Bundesland Sachsen eingeführt wurde.²⁵

3.2. SANKTIONSKOMPETENZ DER POLIZEI

Die weitaus eingriffintensivste Erledigungsform ist in allen Vergleichsländern die Verhängung einer Sanktion. Diese ist in einigen Kriminaljustizsystemen nicht nur dem Gericht als unabhängige Entscheidungsinstanz, sondern auch der Staatsanwaltschaft und teilweise sogar auch der Polizei eingeräumt worden.

Schweden ist Beispiel für ein solches Verfahrenssystem. Grundsätzlich kommt hier der Polizei in den Fällen, in denen ihr die Leitung des Ermittlungsverfahrens zusteht, die Befugnis zu, das Verfahren durch Verhängung einer Geldstrafe (sog Ordningsbotföreläggande) zu beenden.²⁶ Sie hat den Charakter einer echten Kriminalstrafe; dies unter anderem deshalb, weil eine personengebundene, mit dem deutschen Bundeszentralregistereintrag ver-

gleichbare Registrierung der begangenen Straftat erfolgt.

Anfang dieses Jahres ist auch in den Niederlanden eine vergleichbare polizeiliche Sanktionskompetenz für Fälle leichterer Kriminalität eingeführt worden. Die so genannte Strafbeschikking ist keine völlig unabhängige Sanktionsbefugnis der Polizei; vielmehr wird die Polizei, wie bereits bei Ausführung der Transaktie, dabei von der Staatsanwaltschaft durch strikte Vorgaben in ihrem Entscheidungsverhalten gelenkt.

In England kann die Polizei bei bagatelhaften Verstößen neben einer folgenlosen Einstellung das Verfahren auch durch eine formelle polizeiliche Verwarnung des Beschuldigten beenden (sog Police Cautioning/Final Warning oder Reprimand²⁷).

Diese kann uU noch an die Verpflichtung des Täters zur Erfüllung einer bestimmten Auflage geknüpft werden (sog Cautioning Plus).

Ebenso wie in Schweden kommt diese Verwarnung nach deutschem wie auch österreichischem Rechtsverständnis einer Kriminalstrafe gleich, da unter anderem auch hier der Täter einen Eintrag ins Vorstrafenregister erhält.

3.3. ANKLAGE VOR GERICHT DURCH DIE POLIZEI

Als eine verfahrensrechtliche Besonderheit des schweizerischen, polnischen und französischen Systems kann die polizeiliche Befugnis bezeichnet werden, Fälle selbstständig vor Gericht zu bringen. In den drei Ländern ist eine solche Verfahrensvariante grundsätzlich für alle die Fälle von Bagatellkriminalität möglich, in denen die Polizei das Strafverfahren selbstständig einstellen und durch Auferlegen einer Geldbuße administrativ beenden kann.

Die schweizerische Polizei hat die Option, das Verfahren entweder in einer Art Strafbefehlsverfahren vor dem Strafbefehlsrichter oder aber in einem regulären Hauptverfahren zu Gericht zu bringen.

Die französische Polizei erhebt selbstständig in einem schriftlichen Verfahren²⁸ (sog Ordonnance Pénale) oder in Anstrengung einer normalen Hauptverhandlung Anklage bei einem besonderen Polizeigericht (sog Tribunal de Police). Mit dieser Tätigkeit werden bestimmte Polizeibeamte betraut, denen in diesen Fällen die Funktion eines staatsanwaltschaftlichen Anklagevertreters vor Gericht zukommt. In den meisten Fällen wird die Reaktion eine bloße Geldbuße und eben keine strafrechtliche Sanktion sein. Wird allerdings eine andere Sanktion verhängt oder die Geldbuße mit einer anderen Reaktion wie beispielsweise der Entziehung des Führerscheins verbunden, so kann dies einen Zentralregistereintrag mit sich bringen und damit auch als eine Sanktionierung im strafrechtlichen Sinne gewertet werden.

In Polen wird das Verfahren eigenständig durch die Polizei vor besondere Abteilungen der Amtsgerichte gebracht.

Ähnlich wie in Frankreich übernimmt der handelnde Beamte dabei die Funktion eines Staatsanwaltes. Das Gericht kann in diesen Fällen uU eine Geldstrafe aussprechen oder sogar eine kurze Freiheitsstrafe verhängen.

In England und Wales besteht für eine solche Verfahrensmöglichkeit zwar keinerlei gesetzliche Basis. In der Praxis aber bringt die Polizei heute noch bestimmte Bagatellen vor Gericht. Diese Abhandlung findet in der Regel in einer Art vereinfachtem Verfahren statt, so genannten Bulk-proceedings. Hierbei werden in einem gesondert anberaumten Termin vor dem

Magistrates Court gleich mehrere Verfahren in einer Sitzung gebündelt abgehandelt.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Es wurde festgestellt, dass die feinen gesetzlichen Unterschiede innerhalb der kontinentaleuropäischen Rechtssysteme wie auch die traditionell bestehenden großen Unterschiede zwischen diesen und den angelsächsischen Common-law-Systemen dank fortschreitender Etablierung der Staatsanwaltschaft in diesen Systemen immer mehr verwischen.

Vielmehr hat sich innerhalb Europas eine funktional vergleichbare Rechtspraxis entwickelt.

Des Weiteren hat die Untersuchung ergeben, dass die Rolle der Polizei im Ermittlungsverfahren nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen kontinentaleuropäischen Vergleichsländern zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Im Bereich der Massenkriminalität agiert die Polizei in allen Ländern weitgehend unabhängig. Eine aktiv ermittelnde Rolle nimmt die Staatsanwaltschaft vorrangig im Bereich schwerer Straftaten ein; dies nun vermehrt auch in Common-law-Systemen wie England und Wales.

Zwar besteht auch eine staatsanwaltschaftliche Beteiligung an den Ermittlungen in weniger schweren Fällen. Eine solche beschränkt sich aber eher auf generelle Instruktionen und allgemeine Vorgaben zum Ermittlungsverhalten anhand untergesetzlicher Bestimmungen. Eine Kontrolle polizeilichen Handelns findet in diesen Fällen erst im Nachhinein statt.

Besonders stellt sich die Bedeutung der Polizei im Strafverfahren in den Ländern dar, die auf gesetzlicher Ebene verfahrensbeendende Befugnisse für die Polizei ge-

schaffen haben. Aber auch in den Ländern, bei denen eine solche gesetzliche Regelung nicht besteht, hat sich eine entscheidende Einflussnahme auf die staatsanwaltliche Entscheidung etabliert.

Die Tatsache, dass in Spanien und Kroatien, die immer noch einen sehr starken Untersuchungsrichter neben der Staatsanwaltschaft aufweisen, eine Trendwende hin zu einer als Entscheidungsinstanz agierenden Polizei noch nicht abzusehen ist, mag damit zu begründen sein, dass durch den Untersuchungsrichter an sich im Ermittlungsverfahren wie auch bei den Verfahrenseinstellungen eine gewisse Entlastung der Staatsanwaltschaft in ihrem alltäglichen Arbeitsanfall eintritt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass man in Europa – abgesehen von den angelsächsischen Rechtssystemen – einen derzeitigen Trend erblicken kann, die Position der Polizei im Strafverfahren eindeutig zu stärken. Zwar erscheint das Mittel, der Polizei zur Entlastung der Staatsanwaltschaft mehr Rechte zuzugestehen, im Hinblick auf seine Adäquanz wie auch auf seine Verhältnismäßigkeit nicht unproblematisch. Jedoch erscheint es in der heuti-

gen Zeit kaum mehr möglich, sich die Staatsanwaltschaft als alleinige Ermittlungs- und Entscheidungsinstanz vorzustellen, die sich der Polizei lediglich als eine Art „Hilfsorgan“ bedient. Die Zeiten, in denen die Polizei ihrer gesetzlichen Bestimmung nach lediglich als verlängerter Arm der Staatsanwaltschaft agierte, sind nicht mehr aktuell, da beide Organe ihrer traditionellen Rolle in den kontinentaleuropäischen Ländern nicht mehr nachkommen.

Die wachsende Bedeutung der Polizei im Ermittlungsverfahren mag sich neben der, wie bereits in der amtlichen Begründung der Umbenennung der Hilfsbeamten in Ermittlungsbeamte aufgeführten guten polizeilichen Aus- und Fortbildung von Polizeibeamten, insbesondere mit der guten personellen und materiellen Ausstattung der Polizei, dem Einsatz moderner Ermittlungsmethoden wie auch der Spezialisierung bei der Strafverfolgung begründen. Hierdurch hat die Polizei eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der Staatsanwaltschaft wie in gewissem Ausmaße wohl auch eine Überlegenheit erlangt.

¹ *Reichsstrafprozessordnung.*

² *Strafprozessordnung.*

³ *Gerichtsverfassungsgesetz.*

⁴ *BT/Drucksache 15/3482.*

⁵ *Die erste Projektphase von 2002–2005 umfasste einen Sechs-Länder-Vergleich. Die Untersuchungsergebnisse wurden veröffentlicht in „Jehle/Wade (2006)“. In der zweiten Projektphase ab 2005 wurde die Studie um fünf weitere Länder erweitert. Die Untersuchungsergebnisse der zweiten Projektphase werden in einer zweibändigen Sonderausgabe des *European Journal on Criminal Policy and Research*, New York veröffentlicht.*

⁶ *“Aebi ua (2005)”, <http://www.european-sourcebook.org/esb/>.*

⁷ *Veröffentlichung der landesspezifischen Erhebungsbögen wie auch weitere Informationen zum Forschungsprojekt unter www.kriminologie.uni-goettingen.de/pops.*

⁸ *„Elsner (2008)“.*

⁹ *So genannte Ermittlungspersonen.*

¹⁰ *So genannte Hulpoffizieren.*

¹¹ *So genannte Officier de Police Judiciaire bzw Agents de Police Judiciaire.*

¹² *In der deutschen Strafverfahrenspraxis ist diese Differenzierung in der Praxis allerdings weitgehend verloren gegangen, weil dort fast alle Polizeibeamten durch*

Landesverordnung zu Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft ernannt werden.

¹³ *Die Auswertungsergebnisse für die Schweiz beziehen sich lediglich auf den Kanton „Basel-Stadt“. Allerdings orientieren sich die in der Schweiz derzeit laufenden Reformpläne für eine landeseinheitliche Strafprozessordnung an eben diesen kantonalen Regelungen. Von daher kann hier Basel-Stadt als Modell für das zukünftige Strafverfahrensrecht der Schweiz repräsentativ herangezogen werden.*

¹⁴ *Kap 23, 3 Schwedisches Verfahrensg.*

¹⁵ Welche Fälle das sind, wird durch gemeinsame Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft (Riksåklagare) und der nationalen Polizeiführung (Rikspolisstyrelse) festgelegt. Insbesondere fallen hierunter leichte Straßenverkehrsdelikte oder Bagatelldiebstähle.

¹⁶ In anderen Ländern, so zB auch in Deutschland oder der Türkei, ist der Polizei eine eigenständige Festnahme nur in Fällen von Gefahr in Verzug oder unter den weiteren Voraussetzungen des § 127 StPO möglich.

¹⁷ Siehe hierzu bereits Ausführungen oben unter 2.1.

¹⁸ Geregelt in § 5 StPO des Kantons Basel-Stadt.

¹⁹ Geregelt in § 190 Ungarisches Strafverfahrensgesetz.

²⁰ Geregelt in Kapitel 23, Abschnitt 4 Schwedisches Strafverfahrensgesetz.

²¹ Sog Übertretungen, aufgelistet in der Ordnungsbussenverordnung.

²² Kodeksu postepowania w sprawach o wykroczenia, Abkürzung für ein polnisches Verfahrensgesetz zur Behandlung von wykroczenia.

²³ Siehe hierzu „Elsner (2008)“.

²⁴ Sog Politietransactie, 74 c nlStGB.

²⁵ „Sprenger/Fischer (2000)“.

²⁶ Kap 48, 13 Schwedisches Verfahrensg.

²⁷ Letztere ist die Bezeichnung für Verwarnungen im jugendstrafrechtlichen Bereich.

²⁸ Vergleichbar mit dem deutschen Strafbefehlsverfahren gem §§ 407 ff StPO.

QUELLENANGABEN

Aebi/Aromaa/de Carvaley et al, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (2005).

Elsner, *Entlastung der Staatsanwaltschaft durch mehr Kompetenzen für die Polizei? Eine deutsch-niederländisch vergleichende Analyse in rechtlicher und rechtstatsächlicher Hinsicht* (2008).

Jehle/Wade, *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems* (2006).

Sprenger/Fischer, *Verbesserte Verfolgung des Ladendiebstahls – Sächsisches Verfahrensmodell zum Strafgeld, DRiZ* (2000) 111–114.

Wade/Jehle, *European Journal on Criminal Policy and Research* (2008).

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

UND LINKS

Barona-Vilar, *Law Policy and Practice of Prosecution in Spain, Tak Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States, Volume I* (2004) 1129–1147.

Barona-Vilar, *Law Policy and Practice of Prosecution in Spain, Tak Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States, Volume II* (2005) 405–428.

Cape, *Spronken Suspects in Europe* (2007).

Elsner, *Police Function Within The Criminal Justice System – is there any kind of a common trend in Europe?* (2005), <http://www.esc-eurocrim.org/newsletter/July05ESCnewsletter.pdf>.

Jehle, *Strafrecht, Biorecht und Rechtsphilosophie, Festschrift für Hans-Ludwig Schreiber, München* (2000a), 173 ff.

Jehle, *Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends, European Journal of Criminal Policy and Research, Volume 8* (2000b) 27 ff.

Kühne, *Strafprozessrecht. Eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Strafverfahrensrechts* (2003).

Meyer-Goßner, *Strafprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen* (2007).

Tak, *Introduction, Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States, Volume II* (2005) 1–15.