

Vom Hilfsbeamten zur Ermittlungsperson

Funktionswandel der Polizei in europäischen Kriminaljustizsystemen

Fortsetzung

Faktisches Verhältnis 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 zu vermuten 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. In allen Vergleichsländern beschränkt sich die aktive Teilnahme der Staatsanwaltschaft an den Ermittlungen meist auf Fälle mittelschwerer bis schwerer Kriminalität bzw. komplexere Sachverhalte. Hier wird sie unverzüglich nach Kenntnisaufnahme eines strafrechtlich relevanten Sachverhaltes bzw. alsbald nach Durchführung der ersten Ermittlungsmaßnahme informiert und die Akten sofort an sie übergeben. Fälle von Bagatelldelinquenz 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 auch in den Vergleichsländern die Polizei die Ermittlungen in weiten Teilen eigenständig vornimmt, besagt auch für diese nicht notwendig, dass die Staatsanwaltschaft ihren Status als Herrin des Verfahrens weitgehend eingebüßt hätte. Vielmehr wird auch in diesen Ländern die Polizei von ihr durch allgemeine Instruktionen zur Ermittlungsführung angeleitet. Insoweit gilt hier dasselbe wie in Deutschland. Auch in den Vergleichsländern werden allgemeine Instruktionen und Vorgaben zur Ermittlungs- und Beweismittelführung in der Regel durch untergesetzliche Bestimmungen vorgenommen. Ebenso spielen auch hier Erfahrungswerte, beruhend auf der alltäglichen gemeinsamen Arbeitspraxis, 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 & Wales, der Schweiz und den Niederlanden wird darüber hinaus die alltägliche Ermittlungsarbeit der Polizei mittels den Polizeistationen zugeordneten Personals betreut und kontrolliert.

Möglichkeiten zur Verfahrensbeendigung durch die Polizei in einzelnen Europäischen Mitgliedsstaaten

Die wachsende Einflussnahme der Polizei im Ermittlungsverfahren wird in vielen der Vergleichsländer noch dadurch verstärkt, dass ihr Kompetenzen zur Verfahrensbeendigung 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 Angelsächsischen System die Staatsanwaltschaft insbesondere aus dem Grunde eingeführt, die Durchführung des Strafverfahrens durch eine objektive Behörde zu garantieren und diese nicht mehr nur der Polizei zu überlassen¹⁵. Jedoch sind derweil vielerorts Möglichkeiten der Verfahrenserledigung 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: Die der Polizei in allen Vergleichsländern auferlegte Strafverfolgungspflicht beinhaltet



Institut für
Kriminalwissenschaften
Lehrstuhl Prof. Jehle
Jur. Fakultät der Georg-
August-Universität Göttingen

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 Schweiz¹⁶, Ungarn¹⁷ und Schweden¹⁸ 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 und der Türkei 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.

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 durch 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 (sog. Übertretungen, aufgelistet in der Ordnungsbussenverordnung). Die Kantonpolizei hat hier die Möglichkeit, das Verfahren gegen Zahlung einer Geldbuße i.H.v. 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 sogenannten Contraventions 1. - 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 KPSW).

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 hat, zumindest was viele der von diesen Regelungen betroffenen Verkehrsdelikte angeht, bereits in den 70er Jahren durch eine materielle Entkriminalisierung diese Delikte zu Ordnungswidrigkeiten herabgestuft. Damit werde 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 Strafverfahrenspraxis wiederum eine ausschlaggebende Mitwirkungsbefugnis 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. Auch die bedingte Verfahrenseinstellung, d.h. 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 Transaktion (sog. Politietransactie, 74 c nStGB), eine bedingte Verfahrenseinstellung gegen Geldzahlung bis zu einer Höhe von 350 Euro seitens des Beschuldigten, eine Rolle. Dieses kommt insbesondere bei leichten Verkehrsdelikten wie auch in Fällen von Ladendiebstählen und Unterschlagung in Betracht. Zum anderen besteht die Möglichkeit zur Einleitung eines Halt-Verfahrens im Jugendstrafrecht (Art. 77 e nStGB), bei dem der Jugendliche an eine Sozialdienststelle übermittle 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. Die weitaus eingriffintensivste Erledigungsform ist in allen Vergleichsländern die Verhängung einer Sanktion. Dies 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 beenden¹⁹. Sie hat den Charakter einer echten Kriminalstrafe; dies unter anderem deshalb, weil eine personengebundene, mit dem dt. Bundeszentralregister eintrag vergleichbare Registrierung der begangenen Straftat erfolgt. Anfang dieses Jahres ist auch in den Niederlanden eine vergleichbare polizeiliche Sanktionskompetenz für Fälle leichterer Kriminalität eingeführt worden. Die sogenannte Strafbeschikking ist keine völlig unabhängige Sanktionsbefugnis der Polizei; vielmehr wird die Polizei wie bereits bei Ausführung der Transaktion dabei von der Staatsanwaltschaft durch strikte Vorgaben in ihrem Entscheidungsverhalten gelenkt. In England kann die Polizei bei bagatellhaften Verstößen neben einer folgenlosen Einstellung das Verfahren auch durch eine formelle polizeiliche Verwarnung des Beschuldigten beenden, (sog. Police Cautioning/ Final Warning oder Reprimand²⁰). Diese kann u. U. 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. Als eine verfahrensrechtliche Besonderheit des schweizerischen, polnischen und französischen Systems kann die polizeiliche Befugnis bezeichnet werden,

Fälle selbständig 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 selbständig 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 selbständig in einem schriftlichen Verfahren²¹ (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 u. U. 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. Dieses findet in der Regel in einer Art Vereinfachtem Verfahren statt, sogenannten Bulk-proceedings. Hierbei werden in einem gesondert anberaumten Termin vor dem Magistrates Court gleich mehrere Verfahren in einer Sitzung gebündelt abgehandelt.

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 Befugnis für die Polizei geschaffen haben. Aber auch in den Ländern, bei denen eine solche gesetzliche Regelung nicht besteht, hat sich eine entscheidende Einflussnahme auf die staatsanwaltschaftliche 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 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 mit zu verzeichnenden steigenden Fallzahlen und einer damit einhergehenden justiziellen Überlastung in der heutigen Zeit kaum mehr möglich, sich die Staatsanwaltschaft als alleinige Ermittlungs- und Entscheidungsinstanz vorzustellen, die sich der Polizei lediglich als eine Art „Hilfsorgan“, bedient. Darüber hinaus mag sich die wachsende Bedeutung der Polizei im Ermittlungsverfahren neben der in der amtlichen Begründung der Umbenennung der Hilfsbeamten in Ermittlungsbeamte aufgeführten guten polizeilichen Aus- und Fortbildung von Polizeibeamten, wohl auch 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 erlangt.

Literaturverzeichnis

Barona-Vilar S.B. Law Policy and Practice of Prosecution in Spain. In: Tak Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States Volume I Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2004, S. 1129-1147.

Barona-Vilar S.B. Law Policy and Practice of Prosecution in Spain. In: Tak Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States Volume II Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2005, S. 405-428.

Cape, Hodgson, Prakken, Spronken Suspects in Europe, Antwerpen, Oxford 2007.

Elsner B. Entlastung der Staatsanwaltschaft durch mehr Kompetenzen für die Polizei? Eine deutsch-niederländisch vergleichende Analyse in rechtlicher und rechtstatsächlicher Hinsicht. Dissertation an der Universität Göttingen, Göttingen 2008.

Elsner B., Das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei im Wandel, in SIAK-Journal- Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und Polizeiliche Praxis, Wien, 2. Ausgabe 2008, S. 39-49.

Jehle J-M/ Wade M. Coping with Overloaded Criminal Justice Systems, Heidelberg 2006.

Jehle J-M/Wade M. Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe, New York 2008.
Jehle J-M Strafrecht, Biorecht und Rechtsphilosophie, Festschrift für Hans- Ludwig Schreiber München 2000, S. 173 ff.
Jehle J-M Prosecution in Europe: Varying Structures, Convergent Trends, European Journal of Criminal Policy and Research (Volume 8) Springer New York 2000, S. 27 ff.
Kühne H-H. Strafprozessrecht. Eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Strafverfahrensrechts, 6. Auflage, Müller Heidelberg 2003.
Meyer-Goßner L. Strafprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen, 50. Auflage, Beck München 2008.
Sprenger W./ Fischer T. Verbesserte Verfolgung des Ladendiebstahls – Sächsisches Verfahrensmodell zum Strafgeld, DRiZ 2000, S. 111-114.
Tak P. Introduction in Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States Volume II Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2005, S. 1-15.

1
BT/Drucksache 15/3482.

2
Forschungsstudie an der Georg-August Universität Göttingen unter Leitung von Prof. Jehle, Frau Dr. Wade und der Verfasserin; siehe hierzu näher: Jehle J-M/ Wade M. Coping with Overloaded Criminal Justice System; dies. in Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe.

3
Veröffentlichung der landespezifischen Erhebungsbögen wie auch weitere Informationen zum Forschungsprojekt unter www.kriminologie.uni-goettingen.de/pps.

4
Elsner, Entlastung der Staatsanwaltschaft durch mehr Kompetenzen für die Polizei? Eine deutsch-niederländisch vergleichende Analyse in rechtlicher und rechtstatsächlicher Hinsicht.

5
Allerdings ist diese Differenzierung in der Praxis insofern weitgehend verloren gegangen, als dort fast alle Polizeibeamten durch Landesverordnung zu Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft ernannt werden.

6
Elsner, aaO, S. 50-112.

7
Sprenger/Fischer Verbesserte Verfolgung des Ladendiebstahls – Sächsisches Verfahrensmodell zum Ladendiebstahl, DRiZ 2000, 111-114.

8
Sogenannte Hulpoffizieren.

9
Sogenannte Officier de Police Judiciaire, bzw. Agents de Police Judiciaire.

10
In der deutschen Strafverfahrenspraxis ist diese Differenzierung in der Praxis allerdings weitgehend verloren gegangen als dort fast alle Polizeibeamten durch Landesverordnung zu Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft ernannt werden.

11
Die Auswertungsergebnisse für die Schweiz beziehen sich lediglich auf das 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 Modell als zukünftiges Strafverfahrensrecht der Schweiz repräsentativ herangezogen werden.

12
Kap. 23, 3 Schwedisches VerfahrensG.

13
Welche Fälle das sind, wird durch gemeinsame Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft (Riksåklagare) und der nationalen Polizeiführung (Rikspolisstyrelse) festgelegt. Insbesondere fallen hierunter leichte Straßenverkehrsdelikte oder Bagatelldiebstähle.

14
In anderen Ländern, so z.B. auch in Deutschland oder der Türkei, ist der Polizei eine eigenständige Festnahme nur in Fällen von Gefahr in Verzug oder unter weiteren besonderen Voraussetzungen (vgl. für Deutschland § 127 StPO) möglich.

15
Siehe hierzu bereits Ausführungen oben unter C.I.

16
Siehe § 5 StPO des Kantons Basel-Stadt.

17
Siehe § 190 Ungarisches Strafverfahrensgesetz.

18
Siehe Kapitel 23, Abschnitt 4 Schwedisches Strafverfahrensgesetz.

19

Kap. 48, 13 Schwedisches Verfahrensg.

20

Letztere ist die Bezeichnung für Verwarnungen im jugendstrafrechtlichen Bereich.²¹

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

© Verlag Deutsche Polizeiliteratur