

Von Hilfsbeamten und Ermittlungspersonen

Die Anordnungsbefugnis der Staats-anwaltschaft i.S.d. § 152 GVG

Von Oberstaatsanwalt Dr. Sören Pansa, Schleswig¹

1 Einleitung



In den vergangenen vierzig Jahren waren Funktion und Auftreten der Polizei nicht unerheblichen Wandlungen unterworfen. Hierauf hat der Gesetzgeber unter anderem im Jahr 2004 reagiert und den Wortlaut des § 152 Abs. 1 GVG mit folgender Begründung geändert: *„Der Begriff der ‚Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft‘ wird der heutigen Funktion der Polizei im Ermittlungsverfahren sprachlich wie tatsächlich nicht mehr gerecht. Zwar obliegt die Sachleitungsbefugnis im Ermittlungsverfahren weiterhin uneingeschränkt der Staatsanwaltschaft. Im Hinblick auf den inzwischen erreichten Aus- und Fortbildungsstand der Polizeibeamten und der daraus folgenden Tatsache, dass die Polizei aus einer lediglich untergeordneten Hilfsfunktion herausgewachsen ist, wird durch die Ersetzung des nicht mehr zeitgemäßen Begriffs der ‚Hilfsbeamten‘ durch den Begriff ‚Ermittlungspersonen‘ das heutige Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei zutreffend charakterisiert und der Ermittlungswirklichkeit Rechnung getragen“.*² Das Jubiläum der „Kriminalpolizei“ bildet daher einen hervorragenden Anlass, sich der Norm des § 152 GVG sowie dem Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei zu widmen.

2 Wer ist Ermittlungsperson der Staatsanwaltschaft

Die Regelung des § 152 GVG selbst definiert den Begriff der Ermittlungsperson nicht. Vielmehr eröffnet § 152 Abs. 2 GVG den Regierungen der Bundesländer die Möglichkeit, mittels Rechtsverordnung festzulegen, welche Personen dem Regelungsbereich unterfallen sollen. Hiervon haben alle Bundesländer Gebrauch gemacht. Erfasst werden dabei nahezu sämtliche Polizeibeamten der Landespolizei. Unterschiede ergeben sich lediglich bezüglich der Frage, ob auch Beamte im höheren Dienst als Ermittlungsbeamte gelten.³ Hieraus resultieren jedoch für die „Praxis“ keine wesentlichen Unterschiede, da in allen Bundesländern die Leiter einer selbständigen Dienststelle von der Regelung des § 152 GVG ausgenommen sind.⁴ Ferner existieren für das Bundeskriminalamt⁵, die Bundespolizei⁶ und die Zollfahndung⁷ Vorschriften, welche die tätigen Personen als solche i. S. d. § 152 GVG qualifizieren, wenn sie Aufgaben der Strafverfolgung wahrnehmen.

Die Eigenschaft als Ermittlungsperson ist ferner mit einer Erweiterung der Zuständigkeit in sachlicher und örtlicher Hinsicht verbunden. Soweit Ermittlungspersonen aus eigener Entschliebung tätig werden, ergibt sich die Zuständigkeit allein aus dem Hauptamt. Liegt jedoch eine staatsanwaltschaftliche Weisung vor, bestimmt sich die örtliche und sachliche Zuständigkeit nach der staatsanwaltschaftlichen.⁸ Ferner sieht die Strafprozessordnung verschiedene Befugnisse vor, welche neben dem Richter nur durch die Staatsanwaltschaft sowie deren Ermittlungspersonen vorgenommen werden dürfen⁹. Die Frage der personalen Reichweite des § 152 GVG dürfte aufgrund der bezeichneten detaillierten Regelungen daher kaum zu Problemen führen. Anders gestaltet sich dies bezüglich der sachlichen Reichweite der staatsanwaltschaftlichen Anordnungsbefugnis, auf welche im Folgenden eingegangen werden soll.



Blick in die Bibliothek der FHöVPR Mecklenburg-Vorpommern.

3 Reichweite der staatsanwaltschaftlichen Anordnungsbefugnis

Die Staatsanwaltschaft verfügt grundsätzlich über keine ausreichenden personellen Ressourcen, erforderliche Ermittlungen selbst vorzunehmen. Zwar sieht Nr. 3 Abs. 1 der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) vor, dass der Staatsanwalt bei bedeutsamen oder in rechtlich oder tatsächlich schwierigen Fällen den Sachverhalt vom ersten Zugriff an selbst aufklären, namentlich den Tatort selbst besichtigen, die Beschuldigten und die wichtigsten Zeugen selbst vernehmen soll. Die regelmäßige Durchführung derart umfangreicher Ermittlungshandlungen würde jedoch sicherlich bald die originär staatsanwaltschaftlichen Tätigkeiten in Form der Erhebung der öffentlichen Klage oder der Beteiligung an Hauptverhandlungen zum Erliegen bringen. Insofern ist die Mitwirkung von Polizeibeamten bei den Ermittlungen unerlässlich. Die Staatsanwaltschaft ist daher auch, sicherlich etwas überspitzt, als Kopf ohne Hände bezeichnet worden.¹⁰ Andererseits ist sie die Herrin des Ermittlungsverfahrens.¹¹ Dieser Rolle kann sie naturgemäß nur gerecht werden, wenn eine umfassende Möglichkeit besteht, auf die polizeilichen Ermittlungen Einfluss zu nehmen. Detaillierte Regelungen hierzu sind jedoch nur vereinzelt vorhanden. Auch Gerichte befassen sich selten mit dieser Materie. Anhaltspunkte für die Ausgestaltung der Anordnungsbefugnis finden sich jedoch in der RiStBV. So sieht Nr. 3 Abs. 2 RiStBV vor, dass die Staatsanwaltschaft auch im Fall der Delegation der Ermittlungstätigkeiten, diese zu leiten, zumindest aber ihre Richtung und ihren Umfang zu bestimmen hat. Hierbei können auch konkrete Einzelweisungen zur Art und Weise der Durchführung einzelner Ermittlungshandlungen erteilt werden. Gemäß Nr. 11 Abs. 1 RiStBV sind staatsanwaltschaftliche Ermittlungsanweisungen detailliert zu formulieren. Wendungen wie „zur Erörterung“, „zur weiteren Aufklärung“ oder „zur weiteren Veranlassung“ sind zu vermeiden. Des Weiteren regelt die Strafprozessordnung in § 163 Abs. 1 auch eigene Ermittlungsbefugnisse der Polizei hinsichtlich der Erforschung von Straftaten. In der „Praxis“ dürfte es bezüglich einer Vielzahl von Straftaten sicherlich die Regel darstellen, dass insbesondere in einem frühen Stadium des Verfahrens allein polizeiliche Ermittlungen erfolgen, wobei die Staatsanwaltschaft noch gar keine Kenntnis von dem Sachverhalt hat. Von ihrer Sachleitungsbefugnis kann sie dann naturgemäß noch keinen Gebrauch machen. Dies führt aber nicht zum Vorliegen eines (vorübergehenden) polizeilichen Ermittlungsverfahrens. Vielmehr liegt in jedem Verfahrensabschnitt stets ein staatsanwaltschaftliches Verfahren vor. Bezüglich Massen- und Alltagskriminalität werden die Akten der Staatsanwaltschaft jedoch typischerweise erst nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen vorgelegt. Die Sachleitung wird in diesen Fällen durch allgemeine Ermittlungsweisungen für bestimmte Deliktsformen, die Kontrolle der durchgeführten polizeilichen Ermittlungen auf Vollständigkeit und Rechtmäßigkeit und die Veranlassung oder Eigenvernahme etwaiger Nachermittlungen ausgeübt.¹² Unabhängig hiervon ist die Polizei verpflichtet, in sämtlichen Fällen, in denen ein Interesse der Staatsanwaltschaft an sofortiger Unterrichtung bestehen kann, dieser unverzüglich Mitteilung über die erlangten Kenntnisse hinsichtlich einer potentiellen Straftat zu machen. Denn nur auf diese Weise kann die stete Befähigung der Staatsanwaltschaft zur Leitung des Ermittlungsverfahrens garantiert werden.

Die staatsanwaltschaftliche Anordnungsbefugnis ist dabei in sachlicher und personaler Hinsicht umfassend. Es kann also zum einen die Durchführung bestimmter Ermittlungshandlungen gefordert, zum anderen aber auch bei Bedarf der Einsatz einer bestimmten Ermittlungsperson hierfür vorgesehen werden.¹³ Die den Ermittlungspersonen vorgesetzten (Polizei-)Beamten sind im Rahmen der Durchführung diesbezüglicher Ermittlungen auf Maßnahmen der Dienstaufsicht beschränkt. Die Fachaufsicht übt allein die Staatsanwaltschaft aus. Insbesondere eine eigenmächtige Entscheidung darüber, ein Ermittlungsverfahren durch vollständigen Abzug der Ermittlungspersonen zugunsten anderer anhängiger Ermittlungsverfahren faktisch auf Dauer einzustellen, steht weder den Ermittlungspersonen noch deren Vorgesetzten zu. In Fällen einer Verhinderung des polizeilichen Sachbearbeiters ist deshalb regelmäßig zunächst dessen Vertretung zu organisieren. Sind indes die Ressourcen der beauftragten Polizeidienststelle für die Erfüllung sämtlicher bei ihr anhängiger Ermittlungsverfahren unzureichend, haben die Ermittlungspersonen dies der Staatsanwaltschaft unverzüglich anzuzeigen. Dies gilt auch, wenn die Verknappung der Ressourcen aus einer durch den Dienstvorgesetzten veranlassten Organisationshandlung resultiert.¹⁴ Derart weitreichende staatsanwaltschaftliche Befugnisse sind zweifellos erforderlich, da Fehler bei der Durchführung der Ermittlungen zu Beweisverwertungsverböten führen können, welche den Bestand des gesamten Verfahrens bedrohen.¹⁵

Abschließend soll noch auf zwei besondere Konstellationen eingegangen werden: Die Anwendung unmittelbaren Zwanges sowie das Zusammentreffen von repressiven Ermittlungstätigkeiten und Maßnahmen der Gefahrenabwehr durch Ermittlungspersonen; denkbar etwa bei einer Geiselnahme. Für beide Fälle sehen die Richtlinien über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch Polizeibeamte auf Anordnung des Staatsanwalts (Anlage A zur RiStBV) konkrete Verhaltensregeln vor. So sollen sich Weisungen zur Art und Weise der Ausübung des unmittelbaren Zwangs grundsätzlich auf allgemeine Ausführungen beschränken. Im Bereich der reinen Gefahrenabwehr ist für staatsanwaltschaftliche Anordnungen kein Raum. Beim Zusammentreffen präventivpolizeilicher und strafverfolgender Aufgabenerfüllung wird auf ein möglichst einvernehmliches Vorgehen hingewirkt (*„In einem solchen Falle ist eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei in ganz besonderem Maße erforderlich. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit gebietet es, dass jede Stelle bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch die Belange der übrigen sich aus dem Lebenssachverhalt stellenden Aufgaben berücksichtigt.“*). Kann in derartigen Konstellationen ein Einvernehmen nicht herbeigeführt werden und ist Eilbedürftigkeit gegeben, entscheidet die Polizei über die zu treffenden Maßnahmen.¹⁶

4 Empfehlungen für die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft

Der Verfasser ist nun schon, eine erschreckende Erkenntnis, „langjährig“ im Justizwesen tätig, war in verschiedenen Behörden und Bundesländern mit unterschiedlichen Aufgaben betraut und hat daher zahlreiche Situationen erlebt, in welchen die Zusammenarbeit mit der Polizei hervorragend funktionierte. Aber leider auch einige wenige, bei denen dies nicht der Fall gewesen ist. Oftmals liegt etwaigen Differenzen ein Kommunikationsdefizit zugrunde, da die Beteiligten sich ausschließlich mittels Vermerken und Verfügungen in den Akten verständigen. Solche Akten offenbaren dem geneigten Leser typischerweise mit Fortgang des Verfahrens zunehmend „explizite“ Formulierungen und einen erkennbaren Anstieg des Eskalationsniveaus. Dass dies dem erfolgreichen Abschluss der Ermittlungen kaum förderlich sein dürfte, ist einleuchtend. Kommt es in solchen Verfahren zur Erhebung der öffentlichen Klage, werden in den Akten ausgetragene Konflikte ferner seitens der Verteidigung dankbar aufgegriffen, um die ersichtliche Uneinigkeit der Ermittlungsbehörden als deutliches Indiz für die Haltlosigkeit des Tatvorwurfes heranzuziehen. Derartige Verhaltensweisen sind daher unbedingt zu vermeiden. Das wirksamste Mittel, einen Streit beizulegen, beziehungsweise bereits dessen Entstehung zu verhindern, ist nach wie vor ein direktes Gespräch. Auch der RiStBV lässt sich diese Empfehlung in Nr. 11 Abs. 2 entnehmen: *„Ist zu erwarten, dass die Aufklärung einer Straftat schwierig sein wird oder umfangreiche Ermittlungen erforderlich werden, empfiehlt es sich, die durchzuführenden Maßnahmen und deren Reihenfolge mit den beteiligten Stellen zu besprechen“*.

Ferner kann hierdurch eine erhebliche Beschleunigung der Ermittlungen erreicht werden. Ein typisches Beispiel hierfür ist die seitens der Staatsanwaltschaft erbetene Vernehmung eines Zeugen, zwecks deren Durchführung die Akten an die Polizei übersandt werden. Ist der Zeuge seitens der Polizei erfolglos geladen worden, so könnten die Akten im schlechtesten Fall schlicht an die Staatsanwaltschaft unter Hinweis auf das Ausbleiben des Zeugen zurückgesandt werden. Der Staatsanwalt ist dann so schlau wie zuvor und es dürften erfahrungsgemäß etwa vier Wochen verschwendet worden sein. Wenn es sich jedoch um einen für das Verfahren wichtigen Zeugen handelt, hätte der Staatsanwalt vor Übersendung der Akten mit dem Polizeibeamten fernmündlich Rücksprache halten und einen Vermerk bezüglich der Ladung im staatsanwaltschaftlichen Auftrag gemäß § 163 Abs. 3 S. 1 StPO¹⁷ fertigen sollen. Der polizeilichen Ladung hätte dann bereits eine entsprechende Belehrung beigefügt werden können. Beim unentschuldigtem Ausbleiben des Zeugen könnte der Staatsanwalt dann auf die fernmündliche Anfrage des Polizeibeamten gemäß §§ 163 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 1 Nr. 4, 51 Abs. 1 S. 3 StPO die zwangsweise Vorführung des

Zeugen anordnen. Mittels wenigen Mehraufwandes und steter Kommunikation kann dann eine effiziente Nutzung der personellen und zeitlichen Ressourcen erreicht werden.

Die staatsanwaltschaftliche Anordnungsbefugnis i.S.d. § 152 GVG ist zwar sehr weitreichend. Hieraus sollte jedoch keinesfalls seitens der Staatsanwaltschaft der Schluss gezogen werden, grundsätzlich nach dem Prinzip „*Befehl und Gehorsam*“ vorzugehen. Andererseits muss bei der Polizei das Bewusstsein vorhanden sein, dass die Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Vornahme von Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zusteht, welche auch die Einteilung der eingesetzten Polizeibeamten beinhaltet. Möchte also etwa die Staatsanwaltschaft im Bereich des Wohnungseinbruchsdiebstahles umfangreich ermitteln, kann ihr dies seitens der Leitenden Polizeibeamten grundsätzlich nicht mit dem Hinweis verwehrt werden, dass man sich für die Aufklärung von Betrugsdelikten im Innenstadtbereich entschieden und deshalb zahlreiche Kräfte umgruppiert habe.

Die Bedeutung einer steten Kommunikation für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei kann daher kaum überschätzt werden. Ferner ist es erfahrungsgemäß hilfreich, wenn sich die Beteiligten regelmäßig daran erinnern, dass sie für die Erreichung der selben Ziele arbeiten: Straftaten aufzuklären und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen.

Bildrechte: Redaktion.

Anmerkungen

1. Dr. Sören Pansa ist bei der Generalstaatsanwaltschaft Schleswig-Holstein tätig. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.
2. BT-Drucksache 15/3482, S. 25.
3. So etwa in Nordrhein-Westfalen mit der Verordnung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft vom 30. April 1996, GV. NRW. 1996, 180; diesbezüglich ablehnend bspw. Schleswig-Holstein mittels der Landesverordnung über Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft vom 2. Mai 2022, GVOBl. 2022, 604.
4. Vgl. statt vieler etwa im Freistaat Bayern die Verordnung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft vom 21. Dezember 1995, GVBl. 1996 S. 4 und im Saarland die Verordnung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft vom 11. Juli 1996, Amtsblatt 1996, 784.
5. § 37 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG).
6. § 12 Abs. 5 S. 1 des Gesetzes über die Bundespolizei (BPoIG).
7. § 52 S. 2 des Gesetzes über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter (ZFdG).
8. Vgl. statt vieler BayObLG, Urteil vom 20. Oktober 1953 – RevReg. 2 St 608/52 –, NJW 1954, 362.
9. Vgl. etwa § 81a Abs. 2 S. 1 StPO (körperliche Untersuchung des Beschuldigten), § 98 Abs. 1 S. 1 StPO (Beschlagnahme) und § 105 Abs. 1 S. 1 StPO (Anordnung der Durchsuchung bei dem Beschuldigten).
10. So etwa Roxin, DRiZ 1969, 385 (388).
11. So bereits BVerfG, Beschluss vom 26. November 1975 – 2 BvR 883/75 –, NJW 1976, 231.
12. Vgl. mit weiteren Nachweisen: Weingarten in Karlsruher Kommentar, StPO, 9. Aufl. 2023, § 163 Rdnr. 2f.
13. So bereits OVG Hamburg, Urteil vom 27. Februar 1970 – OVG Bf. I 2/69 –, NJW 1970, 1699.
14. BGH, Beschluss vom 29. April 2021 – 6 BGs 19/21 –, NStZ-RR 2021, 287.
15. BGH, Beschluss vom 27. Mai 2009 – 1 StR 99/09 –, NJW 2009, 2612.
16. Vgl. hierzu auch Franke in Löwe-Rosenberg, StPO, 26. Aufl. 2010, § 152 GVG Rdnr. 39ff.
17. Vgl. hierzu Weingarten in Karlsruher Kommentar, StPO, 9. Aufl. 2023, § 163 Rdnr. 34f.

