

Strafrecht und Kriminologie

Band 5

**Die Staatsanwaltschaft im Prozeß
strafrechtlicher Sozialkontrolle**

Von

**Erhard Blankenburg,
Klaus Sessar und Wiebke Steffen**



Duncker & Humblot · Berlin

BLANKENBURG / SESSAR / STEFFEN

**Die Staatsanwaltschaft im Prozeß
strafrechtlicher Sozialkontrolle**

STRAFRECHT UND KRIMINOLOGIE

**Untersuchungen und Forschungsberichte
aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und
internationales Strafrecht Freiburg im Breisgau**

**herausgegeben von den Direktoren
Prof. Dr. Dr. h. c. H.-H. Jescheck und Prof. Dr. G. Kaiser**

Band 5

Die Staatsanwaltschaft im Prozeß strafrechtlicher Sozialkontrolle

Von

Erhard Blankenburg · Klaus Sessar
Wiebke Steffen

unter Mitarbeit von
Ulrich Baumann und János Fehérváry



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04223 9

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	XIII
Verfasserübersicht nach Kapiteln	XVI
Wissenschaftliche Mitarbeiter des Forschungsprojekts	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XVIII
<i>1. Fragestellung und Gang der Untersuchung</i>	1
1.1 Theoretischer Ort der Fragestellung	1
1.1.1 Die Staatsanwaltschaft als Gegenstand der Instanzenfor- schung	2
1.1.2 Die Entscheidungsmacht der Staatsanwaltschaft	2
1.2 Gegenwärtige Diskussion zur Stellung der Staatsanwaltschaft ..	4
1.2.1 Die Staatsanwaltschaft als „Herrin“ des Ermittlungsver- fahrens	5
1.2.2 Durchbrechung des Legalitätsprinzips	6
1.3 Bisherige empirische Untersuchungen	7
1.3.1 Inländische Untersuchungen	7
1.3.2 Ausländische Untersuchungen	10
1.3.3 Ertrag der Untersuchungen für den eigenen Forschungs- ansatz	13
1.4 Eigener Forschungsansatz	14
1.5 Untersuchungsleitende Arbeitshypothesen	16
1.6 Übersicht über den Forschungsbericht	22
<i>2. Organisatorische Faktoren als Handlungsbedingungen des Staats- anwalts</i>	24
2.1 Größe der Staatsanwaltschaft und Belastung des Staatsanwalts: Auswertung der amtlichen Statistiken für die 93 Staatsanwalt- schaften bei den Landgerichten in der Bundesrepublik Deutsch- land	24

2.1.1	Größe der Staatsanwaltschaft	25
2.1.2	Belastung des Staatsanwalts mit Ermittlungsverfahren	30
2.2	Die Deliktsstruktur im Landgerichtsbezirk: Auswahl und Analyse von acht Staatsanwaltschaften und deren Eingangsregister	31
2.2.1	Die Auswahl der Staatsanwaltschaften	32
2.2.2	Die Deliktsstruktur bei den acht ausgewählten Staatsanwaltschaften	36
2.2.3	Deliktsstruktur und Erledigungsstruktur	42
2.3	Kriterien für die Auswahl der Delikte als Ergebnisse der Auswertung der Eingangsregister	50
2.3.1	Die Auswahl der Delikte für die Aktenanalyse	51
2.3.2	Vorgehen bei der Auswahl und Umfang der Stichprobe	54
2.4	Erhebungsbogen für die Analyse von Strafakten	62
2.5	Plausibilitätstest durch Einzelgespräche und Gruppendiskussionen	64
3.	<i>Deliktsspezifischer Einfluß auf die staatsanwaltliche Erledigungsstruktur</i>	66
3.1	Definitionsproblematik	67
3.2	Deliktsspezifische Ausgangssituationen	69
3.2.1	Schwerebeurteilung der Delikte	72
3.2.1.1	Qualitative Bedeutung der Delikte	72
3.2.1.2	Quantitative Bedeutung der Delikte	73
3.2.2	Beweislage	74
3.2.2.1	Tatbestandsdefinitionen der Delikte und Beweislage	74
3.2.2.2	Beweislage und polizeiliches Ermittlungsergebnis ..	77
3.2.2.3	Polizeiliches Ermittlungsergebnis und sein Einfluß auf die justitielle Erledigung	81
3.3	Zusammenfassung	85
4.	<i>Rechts- und Anwendungsregeln staatsanwaltlichen Handelns</i>	86
4.1	Rechtsregeln, staatsanwaltliche Ermittlung und Erledigung und ihre Realisierung im Verlauf der Strafverfolgung	89
4.1.1	Der Staatsanwalt als Herr des Vorverfahrens	89
4.1.1.1	Die rechtliche und tatsächliche Situation des Staatsanwalts im Ermittlungsprozeß	89

4.1.1.2	Analyse staatsanwaltlicher Ermittlungstätigkeit	96
4.1.2	Das staatsanwaltliche Entscheidungsprogramm	100
4.1.2.1	Entscheidungsprogramm gegenüber Erwachsenen, Ju- gendlichen und Heranwachsenden	102
4.1.2.2	Die Einstellung nicht verfolgbarer Verfahren	106
4.1.2.2.1	Die Einstellung als „Unbekanntsache“	106
4.1.2.2.2	Die Einstellung mangels hinreichenden Tat- verdachts	107
4.1.2.2.3	Die Einstellung wegen Nichtvorliegens einer Straftat	108
4.1.2.3	Die Einstellung verfolgbarer Verfahren	109
4.1.2.3.1	Die Einstellung wegen eines unwesentlichen Nebendelikts	109
4.1.2.3.2	Die Einstellung wegen Geringfügigkeit	110
4.1.2.4	Die Sanktionierung verfolgbarer Verfahren	114
4.1.2.4.1	Das formlose richterliche Erziehungsverfah- ren	115
4.1.2.4.2	Die Anklageerhebung	116
4.1.2.5	Zusammenfassung	118
4.2	Pragmatische Anwendungsregeln: Orientierung des Staatsan- walts an dem vom Opfer und Tatverdächtigen vorstrukturierten Sachstand	119
4.2.1	Die Mitwirkung des Opfers	119
4.2.1.1	Privatpersonen als Opfer	122
4.2.1.2	Die Beziehung zwischen Tatverdächtigem und Opfer	123
4.2.1.3	Unternehmen als Opfer — unter besonderer Berück- sichtigung des Ladendiebstahls	128
4.2.1.4	Öffentliche Einrichtungen als Opfer	134
4.2.2	Die Mitwirkung des Tatverdächtigen	136
4.2.2.1	Vertretung durch einen Rechtsanwalt	137
4.2.2.2	Aussage- und Geständnisbereitschaft	138
4.2.2.3	Die Untersuchungshaft	141
4.2.3	Zusammenfassung	141
4.3	Normative Anwendungsregeln: Orientierung des Staatsanwalts am richterlichen Strafzumessungsprogramm	143
4.3.1	Deliktsschwere	146
4.3.2	Tatgenossenschaft	152
4.3.3	Deliktshäufigkeit	154
4.3.4	Vorbelastung	155
4.3.5	Zusammenfassung	161

5. <i>Sozialmerkmale der Tatverdächtigen als Anwendungsregeln staatsanwaltlichen Handelns</i>	166
5.1 Täterspezifische Ausgangssituationen: Überlegungen zur Entscheidungsrelevanz täterspezifischer Alltagstheorien des Staatsanwalts	169
5.1.1 Altersspezifische Alltagstheorien	171
5.1.2 Geschlechtsspezifische Alltagstheorien	174
5.1.3 Nationalitätsspezifische Alltagstheorien	175
5.1.4 Schichtspezifische Alltagstheorien	176
5.2 Täterspezifische Ausgangssituationen: Überlegungen zur Entscheidungsrelevanz sozialspezifischer Verhaltensweisen und empirische Ergebnisse zum vermittelnden Charakter der Sozialmerkmale	178
5.2.1 Altersspezifische Verhaltensweisen und Kriminalisierung ..	180
5.2.1.1 Theoretische Überlegungen	180
5.2.1.2 Empirische Ergebnisse	186
5.2.2 Geschlechtsspezifische Verhaltensweisen und Kriminalisierung	193
5.2.2.1 Theoretische Überlegungen	193
5.2.2.2 Empirische Ergebnisse	196
5.2.3 Nationalitätsspezifische Verhaltensweisen und Kriminalisierung	201
5.2.3.1 Theoretische Überlegungen	201
5.2.3.2 Empirische Ergebnisse	203
5.2.4 Schichtspezifische Verhaltensweisen und Kriminalisierung ..	208
5.2.4.1 Theoretische Überlegungen	208
5.2.4.2 Empirische Ergebnisse	211
5.3 Zusammenfassung	217
6. <i>Multivariate Analyse der staatsanwaltlichen Erledigungsstruktur: tat- und täterspezifische Auswirkungen der Rechts- und Anwendungsregeln</i>	219
6.1 Methode	219
6.2 Die typischen Merkmalskonstellationen bei Einstellungen und Sanktionierungen	223
6.2.1 Gesamtanalyse ohne die Variable „Vorbelastung“	224
6.2.1.1 Diebstahl	226
6.2.1.2 Betrug	228

6.2.1.3	Unterschlagung	230
6.2.1.4	Raub	231
6.2.1.5	Notzucht	231
6.2.2	Gesamtanalyse mit der Variablen „Vorbelastung“	235
6.2.3	Analyse von Merkmalen der Täterpersönlichkeit	236
6.3	Zusammenfassung	240
7.	<i>Staatsanwaltschaft und Gericht: Anklageerhebung und gerichtliche Entscheidung</i>	244
7.1	Der Antrag auf Erlass eines Strafbefehls: Antizipation richterlicher Entscheidungskriterien durch den Staatsanwalt	246
7.2	Der Antrag auf Eröffnung des Hauptverfahrens: die staatsanwaltliche Anklageerhebung aus der Sicht der gerichtlichen Erledigung	248
7.2.1	Beweislage und Strafanspruch: staatsanwaltliche Beurteilung und gerichtliche Erledigung	249
7.2.2	Beweisbeurteilung durch die Polizei und gerichtliche Erledigung	256
7.2.3	Die Rolle des Staatsanwalts als „Partei“ während des Hauptverfahrens	257
7.2.4	Zusammenfassung: Das Verhältnis von Staatsanwalt und Richter bei Anklageerhebung	260
8.	<i>Besonderheiten staatsanwaltlicher Tätigkeit: die Ermittlungs- und Erledigungssituation im Bereich der Kapital- und Wirtschaftskriminalität</i>	261
8.1	Die Kapitalkriminalität	261
8.2	Die Wirtschaftskriminalität	268
8.2.1	Definition und Verständnis	268
8.2.2	Bedeutung der Wirtschaftskriminalität für die Staatsanwaltschaft	270
8.2.2.1	Quantitative Bedeutung	270
8.2.2.2	Qualitative Bedeutung	272
8.2.2.3	Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften	272
8.2.3	Material der eigenen Untersuchung	276
8.2.4	Deliktsspezifische Ausgangssituation staatsanwaltlichen Handelns	278
8.2.4.1	Rechtliche Ausgangssituation	278
8.2.4.2	Tatverdächtigungssituation	279

8.2.4.3	Anzeigesituation	283
8.2.4.4	Polizeiliche Ermittlungssituation	286
8.2.4.5	Dauer des Verfahrens	287
8.2.4.6	Opfersituation	289
8.2.4.7	Schadenssituation	289
8.2.5	Handlungsbedingungen staatsanwaltlicher Ermittlung und Erledigung	290
8.2.5.1	Staatsanwaltliche Ermittlungstätigkeit	290
8.2.5.2	Staatsanwaltliche Verfahrenserledigung	291
8.2.5.2.1	Tatverdächtigersituation	294
8.2.5.2.2	Verdachts- und Anzeigesituation	296
8.2.5.2.3	Ermittlungssituation und Dauer des Verfahrens	297
8.2.6	Zusammenfassung	299
9.	<i>Zusammenfassung der Ergebnisse und Ertrag der Untersuchung</i>	302
9.1	Methodisches Vorgehen	302
9.2	Ergebnisse der Untersuchung	303
9.2.1	Die Staatsanwaltschaft als Ermittlungsinstanz	303
9.2.2	Die Staatsanwaltschaft als Selektionsinstanz	305
9.2.2.1	Organisationsspezifische Handlungsbedingungen	306
9.2.2.2	Deliktsspezifische Handlungsbedingungen	307
9.2.2.3	Täterspezifische Handlungsbedingungen	308
9.2.2.4	Pragmatische und normative Handlungsbedingungen	310
9.2.3	Die Staatsanwaltschaft als Erledigungsinstanz	313
9.2.4	Merkmale des Entscheidungshandelns des Staatsanwalts ..	316
9.2.4.1	Fremdbestimmtheit staatsanwaltlicher Erledigungs- entscheidungen	316
9.2.4.2	Kriminalpolitische Orientierung staatsanwaltlicher Entscheidungen	317
9.2.4.3	Desinteresse des Staatsanwalts an den von seinen Entscheidungen betroffenen Personen	317
9.2.4.4	Informationsdefizite und Aktenmäßigkeit bei der Entscheidungsfindung und -begründung	318
10.	<i>Kriminalpolitische Schlußfolgerungen</i>	320
10.1	Regulierungsmechanismen in der staatsanwaltlichen Ermittlungs- und Erledigungstätigkeit	322

Inhaltsverzeichnis XI

10.1.1 Entkriminalisierende Tendenzen in der Verfolgungspraxis	324
10.1.2 Kriminalisierende Tendenzen in der Verfolgungspraxis ..	326
10.2 Die kriminalpolitische Bedeutung der Staatsanwaltschaft	327
10.3 Schlußfolgerungen	331
<i>Summary</i>	336

ANHANG

Forschungsmaterialien	353
Schrifttumsverzeichnis	367
Sachregister	384

Vorwort

Seit Anfang der 70er Jahre ist die Analyse sozialer und administrativer Prozesse in den Blickpunkt des kriminologischen Erkenntnisinteresses gerückt. Demgemäß hat sich auch die empirische Forschung zunehmend der Untersuchung von Einrichtungen der Verbrechenskontrolle, deren Struktur und Handlungsmuster, zugewandt. Hingegen ist die Erforschung krimineller Verhaltensweisen, von Täterpersönlichkeit und Tätergruppen etwas in den Hintergrund getreten.

Nach dem Programm der kriminologischen Arbeit am Max-Planck-Institut ist beabsichtigt, zunächst Stück für Stück das Gesamtsystem der Verbrechenskontrolle, dessen Träger und die von ihm Betroffenen in entscheidungsrelevanten Situationen zu erfassen. Die Vielfalt kriminologischer Aufgaben und die Gesichtspunkte der Forschungsökonomie im Bundesgebiet haben überdies eine solche Arbeitsteilung nahegelegt. Mit dem Projekt über die „Betriebsjustiz“ als einem Anwendungsfall privater Verbrechenskontrolle haben wir begonnen und uns dann der „Polizei“ zugewandt. Anschließend nahmen wir die Tätigkeit der „Staatsanwaltschaft“ als weiteren Gegenstand der Untersuchung in Angriff. Die empirische und rechtspolitische Legitimation zur Erforschung dieser Frage besteht vor allem in der Bedeutung der staatsanwaltlichen Tätigkeit für die „Filterung“ im Vorverfahren des Strafprozesses. Hiernach bestimmen sich auch die Aufgaben, deren Untersuchung zu dem Projekt und zu dem vorliegenden Bericht geführt haben.

Der Forschungsplan reicht bis in den Herbst 1971 zurück. Damals wurde beschlossen, Erhebungen über „Struktur und Funktion der Staatsanwaltschaft“ in das gemeinsame Arbeitsprogramm des MPI für 1973 und die folgenden Jahre aufzunehmen. Nach wiederholter Erörterung der empirischen Fragestellungen wurden die Planungsüberlegungen im Februar 1972 dem Kuratorium des MPI vorgetragen. Der Plan wurde freilich in seinen späteren Phasen der Konkretisierung, Ausarbeitung des Projektdesigns und der Durchführung noch verändert. Während die Funktionsanalyse mehr in den Vordergrund rückte, verloren organisationsspezifische und strukturelle Aspekte zur Staatsanwaltschaft an Gewicht. Speziellen Fragestellungen wie der „Privaten Anzeigerstattung und polizeilichen Reaktion“ (J. Kürzinger), der „Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens“ (W. Steffen), der „Wirtschaftsdelinquenz und Staatsanwalt-

schaft“ (F. Berckhauer) oder der „Kriminalisierung und Kriminalität vorsätzlicher Tötungen“ (K. Sessar) wurde und wird in gesonderten Untersuchungen nachgegangen.

Der empirische Teil des Forschungsplans wurde von Erhard Blankenburg Anfang Januar 1973 entworfen und im Rahmen des Schwerpunkts „Empirische Kriminologie einschließlich Kriminalsoziologie“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Förderung vorgelegt. E. Blankenburg hat ferner bis zu seiner beruflichen Veränderung im Herbst 1974 gemeinsam mit K. Sessar und W. Steffen das Projekt verantwortlich betreut. Der Arbeitsteilung entsprechend ist der Forschungsbericht von mehreren Mitarbeitern abgefaßt. Demgemäß trägt jeder Verfasser für seinen Teilbericht die Verantwortung. Das einschlägige Schrifttum, soweit es bis zum 1. Mai 1978 erschien, ist berücksichtigt.

Eine vergleichende Darstellung der Praxis der Strafverfolgung in einigen europäischen Ländern wird die strafrechtliche Forschungsgruppe des Max-Planck-Instituts im kommenden Jahr vorlegen.

Entsprechend den erwarteten Ergebnissen zur Selektions-, Untersuchungs- und Entscheidungsfunktion der Staatsanwaltschaft erscheint der Projektertrag in mehrfacher Beziehung als wichtig. So wurde im Untersuchungsjahr 1970 nur etwa in jeder achten Anzeigesache in der Hauptverhandlung eine Entscheidung durch das Gericht getroffen, während der ganz überwiegende Teil der Ermittlungsverfahren selbständig — bzw. mit nur formeller Mitwirkung des Richters — vom Staatsanwalt erledigt wurde. Verglichen mit der Bedeutung des Staatsanwalts als Erledigungsinstanz ist diejenige als Ermittlungsinstanz gering: Der Staatsanwalt realisiert seinen gesetzlichen Ermittlungsauftrag nur selten und überläßt in der Regel die Ermittlungen der Polizei. Kennzeichnend ist weiter ein überregional etwa gleichförmiges staatsanwaltliches Handeln: Die aus der Statistik ersichtlichen großen regionalen Unterschiede verringern sich deutlich, wenn der regional unterschiedliche Geschäftsanfall („Deliktsstruktur“) berücksichtigt wird. Der hohe Grad an Handlungskonformität der in diese Untersuchung einbezogenen Behörden rechtfertigt ihre gemeinsame Betrachtung. Er verlagert auch den Schwerpunkt der empirischen Analyse von der beruflichen Sozialisation und den organisationsspezifischen Bedingungen auf das formelle Entscheidungsprogramm bzw. auf die eingeübten Handlungsmuster des Staatsanwalts. Denn nur diese können die aufgefundenen Varianzen, etwa unterschiedliche Behandlung der Verfahren je nach Delikt, Deliktstypus, Täter und Opfer, erklären.

Zu diesen Handlungsmustern bei der Entscheidung über Einstellung oder Anklage gehören z. B. die regelmäßige Übernahme des polizeilichen Ermittlungsergebnisses, die überragende Bedeutung des Geständnisses

als Beweismittel und die Tatsache, daß die Vorstrafe wie auch die Höhe des verursachten Schadens unabhängig von tатаufklärender Ermittlung die Erledigungspraxis des Staatsanwalts bestimmen. Außerdem hat sich eine weitgehende Dominanz pragmatischer und normativer Handlungsbedingungen gegenüber solchen mit sozialspezifischem Charakter gezeigt; vom Alter abgesehen rangieren Geschlecht, Schichtzugehörigkeit und Nationalität so gut wie immer hinter Variablen wie Geständnisbereitschaft, Täter-Opfer-Beziehung, Deliktshäufigkeit, Schaden und Opferstatus. Sozialmerkmale des Tatverdächtigen haben, wiederum vom Alter abgesehen, im gesamten Handlungs- und Entscheidungsprogramm eine strukturell untergeordnete Bedeutung. Der Staatsanwalt schaut in der Akte nicht danach, welchen Beruf, welches Geschlecht, welche Nationalität der Tatverdächtige hat, sondern danach, ob er geständig, vorbelastet, Serientäter usw. ist. Die auch in dieser Untersuchung nachzuweisende täterspezifisch selektive Strafverfolgung ergibt sich also nicht deshalb, weil der Staatsanwalt seine Erledigungsentscheidung aufgrund der sozialen Merkmale des Tatverdächtigen fällt, sondern weil zwischen den mit den sozialen Merkmalen verbundenen Verhaltensweisen und den normativen und pragmatischen Anwendungsregeln ein Zusammenhang besteht. Im übrigen konnte festgestellt werden, daß 53 % aller von der Polizei als vorsätzliche Tötungsverbrechen (Ein- und Ausgangsdefinition) abgegebenen Delikte in der Einstellungs- oder Abschlußverfügung des Staatsanwalts eine Definition außerhalb der §§ 211 ff. StGB erhalten haben. Schließlich hat die Untersuchung erhebliche Anhaltspunkte für die weitgehende Übereinstimmung von Antrag und Urteil bei den einzelnen gerichtlichen Erledigungsformen erbracht.

Damit besteht die Bedeutung der empirischen Untersuchung der Staatsanwaltschaft in erster Linie in der Bereicherung unseres Wissens hinsichtlich der kriminologischen Grundbegriffe und Ausgangspunkte. Gemeint sind damit Verbrechen, Verbrecher, Verbrechenskontrolle einschließlich Sicherheitsgefühl der Bevölkerung sowie Opferverhalten und Anzeigerstattung.

Planung und Durchführung des Projekts sowie die Abfassung des Forschungsberichts sind in interdisziplinärer Teamarbeit bewältigt worden. Allen Mitarbeitern, die Teilberichte und Analysen erarbeitet oder durch Feldforschung und Schreibearbeit dazu beigetragen haben, möchte ich auch an dieser Stelle danken. Nicht zuletzt gilt mein Dank den Justizverwaltungen und Staatsanwälten, die unser Forschungsvorhaben hilfreich und kritisch unterstützt haben, sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die in den Jahren 1973 bis 1975 das Forschungsprojekt in erheblichem Umfang finanziell gefördert hat.