

Selektive Strafverfolgung durch die PolizeiErhard Blankenburg und Johannes Feest

Soziologisches Institut, Freiburg

Die Polizei als Organ der Strafrechtspflege hat in den letzten Jahren beträchtliche Aufmerksamkeit, insbesondere in der amerikanischen Forschung gefunden. 1) Im Mittelpunkt steht dabei das Thema der selektiven Verfolgung von Straftaten bzw. der präsumptiven Täter durch die Polizei. 2) Wichtigstes Ergebnis dieser Forschungen ist die Erkenntnis daß die vollständige Verfolgung aller der Polizei bekannten Straftaten keine realistische Annahme ist. 3) Selektive Verfolgung ist häufig eine Folge von unklaren Vorschriften, von Zeit- und Personalmangel. Darüber hinaus ist die Selektivität der Verfolgung oft ein Resultat des Widerspruches zwischen der Aufgabe der Strafverfolgung und anderen legitimen Polizeiaufgaben.

Häufig wird die Polizei sich als "peace-officer" (im Gegensatz zum "law-officer") verstehen: die Strafverfolgung wird dann zu einem von mehreren möglichen Instrumenten, Ruhe und Ordnung zu erhalten. 4) Aber auch die Aufgabe der Prävention kann im Widerspruch zur Strafverfolgungsaufgabe stehen: bei dem Versuch, kontinuierliche, freundliche Kontakte zu "kriminogenen" Gruppen zu unterhalten, wird die Sanktionsaufgabe in den Hintergrund treten. 5) Dabei werden insbesondere (mehr oder weniger wissenschaftliche) Theorien der Verbrechensätiologie als Basis der selektiven Verfolgung dienen. 6)

Schließlich erhält das polizeiliche Verfolgungsermessen besonders große Bedeutung in Situationen, in denen die Polizei auf Informanten angewiesen ist (insbesondere also bei "Verbrechen ohne Opfer"). Hier wird das Ermessen zum Kapital, mit dessen Hilfe Information eingehandelt werden kann. 7)

Ziel der Arbeit

Im Gegensatz zur amerikanischen ist die deutsche Polizei durch das Legalitätsprinzip (§§ 152. 163 StPO) zur Erforschung und Verfolgung aller strafbaren Handlungen verpflichtet. De jure ist diese Verfolgungspflicht nur bei Übertretungen aufgelockert. De facto dürfte auch in Deutschland das Ideal vollständiger Verfolgung nicht der Realität entsprechen. Diese Hypothese ergibt sich aus den oben erwähnten und auch in Deutschland wirksamen Sachzwängen der Polizeiinstitution und -organisation. Sie soll durch eine Untersuchung des tatsächlichen Verhaltens der deutschen Polizei überprüft werden. Dabei soll insbesondere die Geltungsstruktur des Legalitätsprinzips untersucht und zah-

lenmäßig erfaßt werden. Dies würde einen Beitrag zur rechtssoziologischen Theorie darstellen, indem es gestatten würde, Hypothesen über die Bedingungen der Sanktionierung von Rechtsbrüchen zu überprüfen. Es würde ferner die juristische Diskussion zur Frage des Legalitäts- bzw. Opportunitätsprinzips befruchten, indem es die Theoretiker des Strafprozeßrechts zwingen würde, sich mit der Realität auseinanderzusetzen. Schließlich würde diese Untersuchung einen Beitrag zur Kritik der Kriminalstatistik liefern, indem der Einfluß des Selektionsprozesses der staatlichen Sanktionsinstanzen dokumentiert würde.⁸⁾ Die Analyse dieser Selektion auf einer Stufe des Prozesses muß von der Arbeitsweise und den Organisationsbedingungen der Polizei ausgehen, und von hier die Grenzen der kriminalistischen Entdeckungs- und Aufklärungsmöglichkeiten analysieren.

Methode der Untersuchung

Drei Arten der Datenerhebung sind geplant: teilnehmende Beobachtung, Interviews und Aktenstudium. Zunächst wird sich ein Beobachter sechs Monate lang ganztagig bei der Polizei aufhalten. Er wird sich - nach einem vorher festgelegten Plan - einzelnen Beamten zuteilen lassen, und diese jeweils für zwei Wochen während ihrer gesamten Dienstzeit begleiten. Über alle Aktivitäten des betreffenden Beamten, insbesondere über Kontakte mit anderen Personen und über Amtshandlungen, wird der Beobachter genau Buch führen. Dies würde methodologisch einen Fortschritt über die Arbeiten von Skolnik, Cicourel und anderen darstellen, da diese nur zeitweise und unsystematisch beobachteten. Die kontinuierliche Beobachtung würde ein gewisses Maß an Quantifizierung, etwa die Berechnung von Geltungsquoten ermöglichen (siehe unten). Es ist anzunehmen, daß der Beobachter das Untersuchungsfeld nicht entscheidend verändern wird, da die Beobachteten unter dem Zwang ihres Arbeitspensums stehen werden, und da außerdem ein Gewöhnungseffekt einsetzen wird. Diese Annahme soll jedoch dadurch überprüft werden, daß Vergleichszahlen über diverse Amtshandlungen des betreffenden Beamten (vorläufige Festnahmen, Anzeigen etc.) für einen entsprechenden Zeitraum vor und nach der Beobachtungsperiode aus den Akten erhoben werden.

Aus der Art des Untersuchungsgegenstandes ergibt sich, daß das methodische Vorgehen im Laufe der Untersuchung stufenweise präzisiert werden muß. Schon bei der teilnehmenden Beobachtung sind verschiedene Stufen vorgesehen: Der Beobachter soll zunächst drei Wochen bis zu einem Monat an den Kursen einer Polizeischule teilnehmen, um sich mit Personen und Umgangsformen bekanntzumachen. Hier soll er durch informelle Gespräche mit Polizeischullehrern und leitenden Polizeibeamten die Zielvorstellungen der Ausbildung kennenlernen.

Als zweite Vorbereitungsphase sind vier Wochen auf einer

Polizeistation vorgesehen, während derer der Beobachter verschiedene Positionen und unterschiedliche Formen des Kontakts ausprobieren soll. Spätestens nach vier Wochen soll ein Beobachtungsplan ausgearbeitet werden, nach dem dann in anderen Polizeistationen fünf Monate lang ganz-tägig vorgegangen werden soll. Hier ist daran gedacht, daß er sich einzelnen Beamten zuteilen läßt, und diese jeweils für zwei Wochen während ihrer gesamten Dienstzeit begleitet. Wünschenswert ist, daß der Beobachter hierbei eine Funktion zugewiesen bekommt, zum Beispiel die Ausführung einfacher Schreibarbeiten für den begleiteten Vollzugsbeamten. Noch nicht entschieden ist die Frage, ob er während dieser fünf Monate einmal oder mehrmals das Polizeirevier wechseln wird. Diese Frage hängt sowohl von praktischen Gesichtspunkten ab, als auch von den Möglichkeiten der standardisierten Quantifizierung. Sie kann erst nach den anfänglichen vier Wochen Beobachtungszeit entschieden werden, wenn der endgültige Beobachtungsplan aufgestellt wird.

Die begleiteten Polizeibeamten sollen nach der Methode des standardisierten, aber zeitlich offenen Interviews befragt werden. Der Beobachter wird hierbei jeweils die gleichen Fragen vorlegen, ohne daß es dabei aber zu formellen Interviews kommt. Er ist in der Reihenfolge und im Zeitpunkt seiner Fragen völlig frei und lediglich verpflichtet, auf Karteikarten die jeweiligen Umstände, in denen er seine Fragen hat anbringen können, zu vermerken.

Am Ende seiner Beobachtungszeit soll der Beobachter diejenigen Thesen, die sich durch standardisierte und geschlossene Interviews testen lassen, zusammenzustellen und hieraus einen Fragebogen entwerfen. Dieser soll an eine repräsentative Auswahl von Polizeibeamten, die mit der Untersuchung bisher nicht in Kontakt kamen, verteilt und schriftlich beantwortet werden. Die Größe der Auswahl soll etwa 50 betragen, befragt werden sollen Vollzugsbeamte, die im selben Rang wie die begleiteten Polizisten stehen. Je nachdem, ob die Hypothesen es erfordern, sollen auch leitende Beamte befragt werden, diese allerdings mit anderen Interviewbogen und mündlich.

Es bleibt noch zu klären, ob eine Weiterverfolgung der Verfahren, deren Einleitung beobachtet wurde, möglich ist. Wenn die zuständigen Dienststellen dies ermöglichen können, soll eine standardisierte Datenerhebung aus den Akten derjenigen Fälle erhoben werden, die in einem bestimmten Zeitraum zur Kenntnis einer kleineren Dienststelle gelangt sind. Hierbei soll ein geeignetes Delikt ausgewählt werden, für dieses aber alle Vorkommnisse innerhalb des festgelegten Zeitraumes durch die weiteren Stufen des Instanzenweges verfolgt werden. Diese Auswertung wird nach einem - schon erprobten - Karteisystem vorgenommen.

Der Untersuchungsplan, wie er hier vorgelegt wird, sieht ein volles Jahr für die Erhebung des Datenmaterials vor. Wegen des explorativen Charakters dieser Studie erscheint es angebracht, das Vorgehen nicht bis in alle Einzelheiten von vornherein festzulegen. Dem Beobachter muß soviel freie Hand gelassen werden, daß er in der Lage ist, im Verlauf der Untersuchung zu entscheiden, welche weiteren Daten für die entstehende Theorie wichtig sind, und wie man sie am zweckmäßigsten erhebt.

Schwerpunkt der Untersuchung

Die geplante Untersuchung wird sich konzentrieren auf: die Polizei als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft, in Situationen des "ersten Zugriffs" bei kleiner und mittlerer Kriminalität. Sie wird sich demnach auf die Normalitäten des Alltags der Streifenpolizisten beschränken, und die heiklen Probleme der Politischen Polizei ebenso wie die spektakulären Fälle der Kapitalverbrechen allenfalls inzidenter behandeln.

Die Beschränkung auf Situationen des "ersten Zugriffs" bringt den Vorteil, daß die Polizei in der Entscheidungssituation beobachtet werden kann, die für die Legalitätsnorm relevant ist. Es handelt sich um Situationen, in denen die Polizei auf der Stelle entscheiden muß, ob sie die Strafverfolgung in Gang bringen soll oder nicht, d.h. ob "zureichende tatsächliche Anhaltspunkte" (§ 152 Abs. 2 StPO) für das Vorhandensein einer strafbaren Handlung vorliegen. Dabei wird die Selektivität des polizeilichen Vorgehens besser zu beobachten sein, als etwa bei der polizeilichen Ermittlungstätigkeit. Die Beschränkung auf kleine und mittlere Kriminalität hat mehrere Gründe. Methodologisch ist sie damit begründet, daß man von teilnehmender Beobachtung nur dort gültige Ergebnisse erwarten kann, wo der Beobachter nicht von vornherein als Gegner und Kritiker perzipiert wird. Der teilnehmende Beobachter wird das Feld dort am wenigsten verändern, wo er sich ostentativ auf die Beobachtung von Tätigkeiten beschränkt, bei denen der Beobachtete ein gutes Gewissen hat. Hier kann er auch am ehesten seine Beobachtungen durch eine Fragebogenerhebung überprüfen.

Inhaltlich beruht die erwähnte Entscheidung auf der Vermutung, daß der Ermessensspielraum der Polizei und ihre Bereitschaft zum Sanktionsverzicht im Bereich der kleineren und mittleren Kriminalität größer ist. Im Bereich der täglichen Routine werden sich am ehesten Situationen finden lassen, die sich genügend oft wiederholen, um einer Standardisierung und qualitativen Analyse zugänglich zu sein. Dazu kommt, daß in der von uns untersuchten Stadt nur die kleine und mittlere Kriminalität in den Außenstellen der Kriminalpolizei und in enger Zusammenarbeit mit der Schutzpolizei und der Funkstreife bearbeitet wird, während die Kapitalverbrechen von der Zentrale der Kriminalpolizei behandelt werden.

Geltungsstruktur des Legalitätsprinzips bei der Polizei

Das Legalitätsprinzip ist eine Norm zweiter Ordnung. Es soll die Sanktionsgeltung der strafrechtlichen Normen erster Ordnung garantieren. Dabei kann es aber auch selbst mit Hilfe des von Heinrich Popitz 9) entwickelten Modells der Geltungsstruktur sozialer Normen analysiert werden. Es ist anzunehmen, daß es für die Geltung des Legalitätsprinzips einen Unterschied macht, ob

1. die betreffende Strafnorm mit starkem sozialen Stigma versehen ist oder nicht. Die Geltung des Legalitätsprinzips wird stärker sein, wenn der Rechtsnorm starke nicht-rechtliche Normen entsprechen, sie wird schwächer sein bei Kavaliersdelikten;
2. die Polizei die Beteiligten als 'anständige Leute' oder als 'kriminelle Elemente' perzipiert. Im letzteren Fall wird die Polizei eher zur Einleitung der Strafverfolgung neigen.
3. große oder geringe soziale Distanz zwischen der Polizei und den übrigen Beteiligten besteht. Bei geringer sozialer Distanz ist anzunehmen, daß die Polizei sich in ihrem Ermessen von subkulturellen Normen leiten läßt, und daß die Geltung des Legalitätsprinzips unterhalb einer subkulturellen Toleranzgrenze geringer ist als anderswo;
4. die Polizei aufgrund einer Anzeige oder aus eigenem Entschluß tätig wird. Im letzteren Fall wird die Außenkontrolle schwächer und die Polizei eher in der Lage sein, selektiv vorzugehen.

Gegenwärtiger Stand des Forschungsprojektes (Juli 1969)

Der vorstehend wiedergegebene Text ist eine nur unwesentlich veränderte Fassung eines Forschungsantrages, der im Frühjahr 1968 bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft eingereicht wurde. Im Dezember 1968 bewilligte die DFG die für das Projekt erforderlichen Mittel. Nachdem das Polizeipräsidium im Frühjahr 1969 seine Einwilligung gegeben hatte, wurde mit der teilnehmenden Beobachtung begonnen. Sie beschränkte sich bisher auf die Polizeischule und auf zwei kontrastierend ausgewählte Polizeireviere: ein "Außenrevier" in einer ruhigen Wohngegend und ein "Innenrevier" in der Nähe des Hauptbahnhofes.

24.7.1969

78 Freiburg-Günterstal, Lilienhof
8 München 21, Flantinstr. 3

Anmerkungen

- 1) Jerome H. Skolnik, Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society, New York 1966.
David J. Bordua, Hrsg., The Police, New York 1967
President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, Task Force Report: The Police, Washington 1967.

-
- 2) Joseph Goldstein, Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice, 69 Yale Law Journal, 1960, S. 543 - 594.
Wayne R. La Fave, The Police and Nonenforcement of the Law, Wisconsin Law Review (1962) S. 103 - 137, 179 - 239.
 - 3) Ders., Arrest: The Decision to Take a Suspect into Custody, Boston 1965.
 - 4) Michael Banton, The Policeman and the Community, London 1964. Egon Bittner, The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping, 32 American Sociological Review, 1967, S. 699 - 715.
 - 5) Johannes Feest, Police-Community Relations: A New Direction of Police Professionalism, unveröff. Bericht über eine empirische Untersuchung in San Francisco 1967.
 - 6) Aaron Cicourel, The Social Organization of Juvenile Justice, New York 1968.
 - 7) Jerome H. Skolnik, a.a.O., S. 112 ff.
 - 8) Die Arbeit steht damit in einem Kontinuitätszusammenhang mit der Studie von Erhard Blankenburg, Dunkelziffer und Selektivität der Strafverfolgung bei Ladendiebstählen, erscheint demnächst.
 - 9) Heinrich Popitz, Über die Präventivwirkung des Nichtwissens, Tübingen 1967.