

## **Einstellungsbefugnis für die Polizei bei leichteren Straftaten. Ist das Legalitätsprinzip in seiner aktuellen Form noch zeitgemäß?**

### **1 Ausgangslage: Risiken und Nebenwirkungen des Legalitätsprinzips**

#### *1.1 Die Strafprozessordnung*

Im deutschen Strafrecht gilt im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern (s. Kapitel 3) das Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 2 StPO) (Bottke 1990, Steininger 1986). Es wird als zentraler Verfahrensgrundsatz gesehen und verpflichtet dem Gesetzestext<sup>1</sup> zufolge die Staatsanwaltschaft, bei Anfangsverdacht einer Straftat zu ermitteln und bei Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts Anklage zu erheben. Entgegen der gesetzlichen Regelung übernimmt in der Praxis in der Regel nicht die Staatsanwaltschaft, sondern die Polizei die Führung der Ermittlungen, obwohl § 160 Abs. 1 StPO der Staatsanwaltschaft die Pflicht zur Sachverhaltsaufklärung überträgt. Daher hat das Legalitätsprinzip direkte Auswirkungen auf die Arbeit der Polizei, die nach § 163 Abs. 1 StPO Straftaten „erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen (hat), um die Verdunkelung der Sache zu verhüten“. Die Polizei wird somit als ein unselbständiges Ermittlungsorgan der Staatsanwaltschaft gesehen, der die Sachleitung der Ermittlungen obliegt. Dabei wird auf § 161 Abs. 1 StPO verwiesen, der die „Allgemeine Ermittlungsbefugnis der Staatsanwaltschaft“ regelt. Demnach ist die Staatsanwaltschaft befugt, zu dem in § 160 Abs. 1 bis 3 bezeichneten Zweck, „von allen Behörden Auskunft zu verlangen und Ermittlungen jeder Art entweder selbst vorzunehmen oder durch die Behörden und Beamten des Polizeidienstes vornehmen zu lassen“. Die Polizei ist verpflichtet, „dem Ersuchen oder Auftrag der Staatsanwaltschaft zu genügen, und in diesem Falle befugt, von allen Behörden Auskunft zu verlangen“. § 160 StPO wiederum enthält die Pflicht zur Sachverhaltsaufklärung. Nach Abs. 1 dieser Vorschrift hat die Staatsanwaltschaft „zu ihrer Entschließung darüber, ob die öffentliche Klage zu erheben ist, den Sachverhalt zu erforschen“, sobald sie „durch eine Anzeige oder auf anderem Wege von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält“.

Aus der Kombination der §§ 152, 160 ff StPO wird der Schluss gezogen, dass die Polizei jedem Verdacht auf eine Straftat nachgehen muss und lediglich die Staatsanwaltschaft Ermittlungsverfahren einstellen darf. Diese (unterstellte) Unmündigkeit der Polizei hat im Wesentlichen historische Hintergründe, auf die im Folgenden ebenso eingegangen wird wie auf Ausnahmen von dieser Regel, die sowohl im deutschen Strafrecht als auch international existieren. Es wird gezeigt, dass diese Regulierung des Umgangs mit dem Verdacht der Begehung einer Straftat und die Limitierung der Einstellungsbefugnis auf die Staatsanwaltschaft nicht sachgerecht und auch nicht rechtlich notwendig ist, insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Polizei seit vielen Jahren eigenständig die Ermittlungen führt und vor allem bei

---

1 Die Staatsanwaltschaft ist „verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen“, § 152 Abs. 2 StPO.

leichteren Straftaten eine automatisierte Einstellung nach Abgabe der Akten, die oftmals lediglich die Strafanzeige mit einer Sachverhaltsschilderung enthalten, erfolgt.

Die Polizei soll dem Gesetz nach im Auftrag der Staatsanwaltschaft tätig werden und kann nicht selbst entscheiden, ob und wie sie mit diesem Verdacht umgeht. Auch dies entspricht längst nicht mehr der Realität, in der ein „faktisches Opportunitätsprinzip“ notwendig ist, um den Arbeitsanfall bei der Polizei zu bewältigen.

Nicht jede Anzeige und nicht jeder Verdacht auf eine Straftat wird von der Polizei weiterverfolgt. Feltes, Klukkert und Ohlemacher beschreiben dies wie folgt: „Aufgrund des Legalitätsprinzips sind die Beamten prinzipiell verpflichtet, dem nachzugehen, auch wenn in früheren Studien ein ‚faktisches Opportunitätsprinzip‘ aufgezeigt werden konnte: Dort, wo es aus bestimmten Gründen keinen Sinn macht, eine Straftat formell zu verfolgen (z.B. eine entsprechende Anzeige aufzunehmen), weil die Arbeitsbelastung im Verhältnis als zu hoch angesehen wird oder ohnehin eine Einstellung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft erwartet wird, ist man im polizeilichen Alltag bereit, das Legalitätsprinzip zurückzustellen.“ (Feltes/Klukkert/Ohlemacher 2007). Kriminologen werfen den Strafverfolgungsbehörden zudem ein selektives Verhalten bei der Anzeigenaufnahme vor, was mehrere Studien, u. a. eine empirische Untersuchung zu Notrufen und polizeilichen Funkstreifeneinsätzen (Dreher/Feltes, 1996), bestätigt haben. Demnach ziehen polizeiliche Konflikteinsätze, etwa bei Familienstreitigkeiten, vergleichsweise selten eine Strafanzeige nach sich. Im Vordergrund steht die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung in der Regel durch gefahrenabwehrende Maßnahmen wie dem Erteilen eines Platzverweises an den „Störer“<sup>2</sup>.

Das Grundproblem ist dabei nicht neu: Bereits Anfang der 1980er Jahre hatte sich Dölling in seiner Habilitationsschrift des Themas angenommen und festgestellt: „Aus diesem Spannungsverhältnis zwischen Verbrechensmenge und limitierten Ressourcen der Strafverfolgungsorgane ergeben sich zahlreiche kriminologische, juristische und kriminalpolitische Fragen“ (Dölling 1987, S. 13). Er benennt dabei auch eine mögliche Lösung: „Durch Konzentration der Mittel auf Fälle mit guter Aufklärungschance und Vermeidung von aller Voraussicht nach „nutzlosen“ Anstrengungen in Fällen mit minimaler Aufklärungswahrscheinlichkeit könnte möglicherweise die „Effizienz“ der Ermittlungen gesteigert werden“ (Dölling aaO.). Dies setzt jedoch voraus, dass die Unterscheidung, welche Fälle nicht nur eine gute Aufklärungschance haben, sondern deren Verfolgung auch rechtspolitisch und kriminologisch wichtig ist, und solchen, auf die dies nicht zutrifft, gleichermaßen effektiv (also ressourcenschonend) wie rechtssicher (also den Vorgaben unseres Rechtsstaates entsprechend) getroffen wird. Dafür ist es, wie im Folgenden zu zeigen ist, notwendig, dass die Polizei aus ihrer rechtlich passiven Rolle als Erfüllungsgehilfe der Staatsanwaltschaft heraustritt (oder besser gesagt: herausgenommen wird) und ihr die Funktion zugewiesen wird, die ihr aufgrund ihrer sachlichen und auch juristischen Kompetenz zukommt.

Es wird leider nach wie vor darauf beharrt, dass die Polizei nicht das Recht habe, Ermittlungsverfahren selbst einzustellen oder ein solches erst gar nicht zu eröffnen, obwohl dies in der Realität tagtäglich geschieht – und damit ein Rechtsbruch zur Gewohnheit geworden ist. Allein schon dies sollte Anlass genug sein, über eine Änderung nachzudenken. Denn das „Abwimmeln“ von Anzeigen ist ebenso bekannt wie das Hinwegsehen über Rechtsbrüche meist milderer Schwere. Vom „Mythos Legalitätsprinzip“ spricht beispielsweise der langjährige Interpol-Generalsekretär Jürgen Stock (1999) in Bezug auf die Drogenkriminalität, und in Straf-

---

2 Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Text das generische Maskulinum verwendet. Die in dieser Arbeit verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich – sofern nicht anders kenntlich gemacht oder in Zitaten übernommen – auf alle Geschlechter.

rechtskommentaren wird betont, dass im Bereich der kleineren und weitestgehend auch mittleren Kriminalität inzwischen das Opportunitätsprinzip gilt.

### 1.2 Legalitätsprinzip und Grundgesetz

Das Legalitätsprinzip ergibt sich, so das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung im Jahr 1982, aus Art. 3 des Grundgesetzes (Gleichheitsgrundsatz). Es stehe für Verfolgungszwang gegen jeden Verdächtigen und stelle eine „Aktualisierung des Willkürverbots als einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Grundgesetzes dar“ (Leitsatz)<sup>3</sup>. Das Verfassungsgericht hat auch betont, dass die Staatsanwaltschaft die Verpflichtung hat, die Polizei zur Einhaltung des Legalitätsprinzips anzuhalten. Damit soll die Verfolgung eines jeden Verdächtigen erzwungen und vor Willkür geschützt werden, Gerechtigkeit „im Rahmen des Möglichen“ verwirklicht und eine „effektive Strafverfolgung“ gewährleistet werden<sup>4</sup>. Die Strafverfolgungsbehörden haben demnach die Entscheidung darüber, wer verfolgt und bestraft werden soll, prinzipiell nicht in der Hand. Das Legalitätsprinzip gilt aber nur, wenn nicht gesetzlich normierte und auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit basierende Ausnahmen eingreifen (§ 152 Abs. 2 StPO). Solche Opportunitätsentscheidungen sind aber ausschließlich der Staatsanwaltschaft vorbehalten. Es gibt keinen rechtlichen Ermessensspielraum der Polizei im Ermittlungsverfahren, ein Verstoß gegen das Legalitätsprinzip ist nach §§ 258, 258a StGB strafbar. Die Polizei muss das Verfahren entscheidungsreif betreiben und dann der Staatsanwaltschaft vorlegen, auch wenn nach Einleitung des Ermittlungsverfahrens der Verdacht schlechthin wegfällt oder der Verdächtige nicht ermittelt wird.

### 1.3 Legalitäts- vs. Opportunitätsprinzip

Obwohl die Einstellung eines Strafverfahrens als Ausnahme gedacht ist, beherrscht inzwischen das (staatsanwaltschaftliche) Opportunitätsprinzip den Bereich der Kleinkriminalität und weitgehend auch den der mittleren Kriminalität<sup>5</sup>. Die Tendenz zum Opportunitätsprinzip hat sich in den vergangenen Jahrzehnten deutlich verstärkt, auch vor dem Hintergrund der Überlastung der Strafjustiz. In vielen Fällen würde es zu einer rechtlich und tatsächlich problematischen überlangen Verfahrensdauer kommen, wenn nicht der Großteil der bei der Staatsanwaltschaft landenden Verfahren schnell eingestellt würde. Nur so bleibt Raum für die Beschäftigung mit schweren Straftaten und dort vor allem mit sog. Haftsachen. Wenn Strafverfahren länger als vier oder fünf Jahre dauern gilt der Grundsatz: “Justice delayed is justice denied” (Melcarne u.a. 2021, Feltes 1992), für die Opfer von Straftaten ebenso wie für Tatverdächtige, die sich, solange ein Verfahren läuft, in einem oftmals psychisch sehr belastenden Schwebezustand befinden.

Wenn also die Polizei zum einen nicht jedem Verdacht auf eine Straftat nachgeht und zum anderen die Staatsanwaltschaft die deutliche Mehrzahl der Verfahren ohne weitere Ermittlungen einstellt, stellt sich die Frage, ob das Legalitätsprinzip in seiner aktuellen Anwendungsform noch zeitgemäß ist. Bereits 1996 hatte Thomas Feltes (1996 a) bei einer Expertenanhörung zum Thema „Mauer des Schweigers“ in Hamburg darauf gedrängt, dass das Legalitäts-

3 BVerfG NStZ 1982, 430

4 BVerfG 2 BvR 1568/12

5 Es lassen sich vier Fallgruppen bilden, nach denen ein Verfahren trotz hinreichenden Tatverdachts von der Staatsanwaltschaft eingestellt werden kann: Bei Geringfügigkeit des Tatvorwurfs, bei Befriedigung des Strafverfolgungsinteresses auf andere Weise, bei Entgegenstehen vorrangiger staatlicher Interessen oder wenn der Verletzte die Verfolgung selbst betreiben kann.

prinzip eingeschränkt wird und die Polizei in bestimmten Bereichen und unter Aufsicht der Staatsanwaltschaft die Befugnis bekommt, Straftaten nicht zu verfolgen. Damit könnten Bürokratismus ebenso wie die Frustration der Beamten (über eingestellte Verfahren) verringert werden und das Damoklesschwert des § 258 a StGB (Strafvereitelung im Amt), das mehr oder weniger ständig über den Köpfen der Polizeibeamten schwebt, auch wenn es nur selten herunterfällt, beseitigt werden (Feltes 1996 a). Die Staatsanwaltschaft wiederum könnte ihre Energie in wichtige Verfahren stecken, Akten würden nicht doppelt und dreifach produziert werden und den Bürgern würde signalisiert, dass die Polizei Kompetenz (und nicht nur vordergründige Macht, die sich im weiteren Verlauf eines Strafverfahrens mehr und mehr verflüchtigt) besitzt. Letztlich würde damit nicht nur ein Zustand legalisiert, der seit vielen Jahrzehnten die polizeiliche Praxis prägt, sondern die Entscheidung über die Eröffnung oder Beendigung eines Ermittlungsverfahrens würde sachnäher, unmittelbarer und letztlich auch nachvollziehbarer getroffen werden, als dies bislang der Fall ist.

#### *1.4 Empirie: Die Staatsanwaltschaft als Einstellungsbehörde*

Empirisch betrachtet stellt sich die Lage anhand der sog. „Staatsanwaltschaftsstatistik“<sup>6</sup> wie folgt dar: Die Einstellung von Ermittlungsverfahren ist, auch im Zeitablauf statistisch gesehen, die „Regelentscheidung“ (Baumann 2015). Im Jahr 2023 haben die Staatsanwaltschaften in Deutschland knapp 5,5 Mio. Ermittlungsverfahren in Strafsachen erledigt, davon 1,7 Mio. durch Amtsanwälte<sup>7</sup>. Die Ermittlungsverfahren werden überwiegend von Polizeidienststellen eingeleitet (83 %) (Baumann 2015)<sup>8</sup>. Fast 60 % der Ermittlungsverfahren enden mit einer Einstellung des Verfahrens. Insgesamt 31 % der Ermittlungsverfahren wurden von den Staatsanwaltschaften mangels hinreichenden Tatverdachts gemäß § 170 Absatz 2 StPO oder in seltenen Fällen wegen Schuldunfähigkeit der Beschuldigten (§ 20 StGB) eingestellt. Eine Einstellung gegen Auflagen gab es in 3 % aller erledigten Ermittlungsverfahren. Lediglich 6 % aller Ermittlungsverfahren führten zu einer Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft oder zu einem Antrag auf ein besonderes Verfahren. In weiteren 10 % der Ermittlungsverfahren stellte die Staatsanwaltschaft beim zuständigen Gericht einen Antrag auf Erlass eines Strafbefehls, bei dem das Gericht eine Geldstrafe oder – seltener – eine Freiheitsstrafe zur Bewährung auch ohne Hauptverhandlung aussprechen kann<sup>9</sup>.

Etwa 60 % der Verfahren wurden innerhalb eines Monats und weitere 15 % innerhalb von zwei Monaten erledigt. Demnach werden drei Viertel aller Verfahren innerhalb kürzester Zeit und eher auch summarisch durch Einstellung erledigt. In 65 % der Fälle hat es auch weniger als zwei Monate gedauert, bis die Polizei das Verfahren nach Beginn des Ermittlungsverfahrens an die Staatsanwaltschaft abgegeben hat.

---

6 Offiziell „Statistischer Bericht – Staatsanwaltschaften“ <https://ogy.de/xhrg>. Die im Text und dem Literaturverzeichnis verwendeten Internetquellen wurden am 05.01.2025 letztmalig überprüft. Die Kürzung der z.T. sehr langen Quellen wurde mit Hilfe von [www.kurzelinks.de](http://www.kurzelinks.de) vorgenommen. Der Kurzlink-Service wird von Deutschland aus betrieben, arbeitet datenschutzfreundlich und überprüft alle verkürzten Links auf Malware- und Phishingbefall.

7 Destatis, Statistischer Bericht Staatsanwaltschaften 2023, verfügbar hier: <https://ogy.de/xhrg>.

8 Die übrigen Verfahren wurden von Staatsanwaltschaften selbst, von Steuer- beziehungsweise Zollfahndungsstellen oder von Verwaltungsbehörden eingeleitet.

9 Die übrigen 24 % der Ermittlungsverfahren wurden auf andere Art erledigt. Dazu zählten unter anderem die Verbindung mit einer anderen Strafsache, die Abgabe der Strafsache an eine andere zuständige Staatsanwaltschaft oder die Abgabe als Ordnungswidrigkeit an zuständige Verwaltungsbehörden.

### 1.5 Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaften

Ausweislich der sog. „Richterstatistik“<sup>10</sup> waren 2022 in Deutschland insgesamt 6.511 Staatsanwälte tätig – offizielle Angaben zur Zahl der Amtsanwälte lassen sich nicht finden. Damit liegt die Anzahl international absolut sowie auf die Bevölkerungszahl bezogen mit an der Spitze. Trotzdem werden über Überlastung des Justizsystems und Richtermangel geklagt. „Der Grund dafür ist ein teures und bürokratisches Justizsystem, das den heutigen Anforderungen nicht mehr entsprechen kann“ (Gerards Iglesias 2024).

Bei rund 6.500 Staatsanwälten (bzw. Stellen) und rund 3,8 Mio. erledigten Verfahren ergibt sich eine Fallbelastung pro Staatsanwalt von rund 584 Fällen pro Jahr. Dabei muss man davon ausgehen, dass die individuellen Belastungen ähnlich wie die Erledigungsstrukturen sehr unterschiedlich sind. In einer früheren Studie konnte eine Belastung zwischen rund 500 und 3.000 Fällen pro Jahr und Staatsanwalt festgestellt werden, je nach Tätigkeitsbereich und regionaler Verortung<sup>11</sup>. Die „local legal culture“ führt dazu, dass regionale Unterschiede bei den folgenlosen Einstellungen zwischen 17 % und 35 % und bei den Strafbefehlsquoten zwischen 11 % und 23 % entstehen (Feldes/Koetz 1996, S. 141). Die Filterfunktion der Staatsanwaltschaft ist also deutlich, wenn auch länderunterschiedlich ausgeprägt<sup>12</sup>.

Berücksichtigt man die angegebene Fallbelastung der einzelnen Staatsanwälte, so muss man von einer verwaltungsmäßigen Routineerledigung von Verfahren ausgehen. Die Erledigung von etwa 8 - 10 Verfahren pro (Büro-)Arbeitstag erlaubt wohl kaum differenziertere Betrachtungen zu Tat und Täter. Dementsprechend schnell werden auch die meisten Verfahren von der Staatsanwaltschaft bearbeitet, was ein Indiz dafür ist, dass formalisierte Verfahrensabläufe bei Polizei und Staatsanwaltschaft vorherrschen. In vielen Fällen gibt die Staatsanwaltschaft die von der Polizei angelegte Akte ohne Kommentar oder Änderung, nur mit einem entsprechenden Verfahrensantrag versehen, an das Gericht oder an die (eigene) Geschäftsstelle zur Einstellung weiter.

Eigene Ermittlungstätigkeiten durch die Staatsanwaltschaft stellen die absolute Ausnahme dar. Auch in der aktuellen Statistik für das Jahr 2023 wird für die rund 6.500 Staatsanwälte für „Sitzungsdienst“ eine Zahl von 580.000 Stunden angegeben (für Staats- und Amtsanwälte zusammen 690.000 Stunden (in den 1980er Jahren waren es noch 916.000 Stunden für alle Staats- und Amtsanwälte), zusätzlich für Fahrt- und Wartezeiten 106.000 Stunden, zusammen also rund 686.000 Stunden oder 105 Stunden pro Jahr und Staatsanwalt, demnach pro Arbeitswoche<sup>13</sup> etwa 2,5 Stunden. Für die Vernehmung von 4.900 Beschuldigten sind es 7.600 Stunden – also pro Beschuldigtem etwa 1,5 Stunden und damit etwas weniger als in den 1980er Jahren (1,6 Stunden). Bundesweit betrachtet vernimmt ein Staatsanwalt somit im Schnitt weniger als einen Beschuldigten pro Jahr, hinzu kommen aber noch 7.300 Zeugen (9.800 Stunden).

### 1.6 Wer hat die Herrschaft über das Ermittlungsverfahren?

Kühne stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Polizei die „faktische Herrschaft über das Ermittlungsverfahren hat“, findet es aber „nicht unbedenklich, dass ein immer weiterer Bereich der Ermittlungsarbeit der Kontrolle einer rechtskundigen und zu Objektivität verpflichteten Behörde (er meint damit die Staatsanwaltschaft) entzogen wird“ (Kühne 2010, S. 98).

10 Bundesamt für Justiz, <https://ogy.de/1q72>.

11 Alle Zahlen, die sich im Folgenden auf die 1980er Jahre beziehen, finden sich in diesen Veröffentlichungen: Feltes 1984, Feltes/Janssen/Voß 1983, Feltes/Koetz 1996.

12 So war die Anklagequote 2023 bspw. in Bayern mit 6,4 % deutlich höher als in Baden-Württemberg mit 4,6 %.

13 Sechs Urlaubs- und vier Krankheits- oder Fortbildungswochen abgezogen = 43 Arbeitswochen.

Ungeachtet der Frage, dass es an der Staatsanwaltschaft selbst liegt, dem ggf. entgegenzutreten: Was die „Rechtskunde“ und die „Objektivität“ anbetrifft, so wird man durchaus feststellen dürfen, dass diese Aussage so nicht richtig ist. Jeder Polizist hat in seinem Studium zumindest ebenso viel, meist sogar mehr Stunden Straf- und Strafprozessrecht absolviert als ein Jurastudent. Den aktuellen Studienplänen am Beispiel NRW zufolge wird im Rahmen der polizeilichen Ausbildung für den gehobenen Dienst insgesamt knapp 300 Stunden Strafrecht und Strafprozessrecht vermittelt. In der juristischen Ausbildung sind es zusammen rund 270 Stunden. Hinzu kommt im Polizeistudium noch die umfangreiche Vermittlung kriminalistischer Inhalte, die man im Jura-Studium überwiegend vermisst.

Die praktischen Kenntnisse, die ein Jurist mit Erstem Staatsexamen dann im Rahmen seiner in der Regel dreimonatigen Strafrechtsstation im Referendariat erwirbt, sind ebenfalls nur bedingt vergleichbar mit dem Wissen, das sich ein Polizeibeamter während der praktischen Ausbildung im Rahmen des Studiums und danach in vielen Jahren praktischer Tätigkeit aneignet. In Bezug auf die „Objektivität“ ist darauf zu verweisen, dass (auch) die Staatsanwaltschaft nicht unabhängig ist. Staatsanwälte sind ebenso wie Polizeibeamte weisungsgebunden<sup>14</sup>, und wieso sie objektiver sein sollten als Polizisten erläutert Kühne nicht. Andererseits stellt er richtigerweise fest, dass das Legalitätsprinzip „faktisch und rechtlich vielfältigen und wesentlichen Ausnahmen ausgesetzt“ ist (Kühne 2010, S. 199). Würde die Polizei „jeder ihr bekannt gewordenen Straftat nachgehen, wäre sie zur völligen Ineffizienz verdammt“ (Kühne 2010, S. 200). Schon aus rein pragmatischen Gründen sortiert die Polizei „weniger schwere Fälle aus“ – wobei diese Entscheidung zwar rechtlich zweifelhaft ist, in der Praxis aber alternativlos. Kühne verweist in diesem Kontext auch auf den Bundesgerichtshof, der ein solches Vorgehen anerkennt (BGH NJW 1960, 1963). So wird auch vom „Auswahlermessen“ gesprochen (Erb 2021). Empirische Studien belegen, dass die Polizei faktisch in diesem Rahmen in beachtlichem Ausmaß „selektiv vorgeht“ (Nachweise bei Kühne 2010, S. 200).

### *1.7 Warum Einstellungen (nur) durch die Staatsanwaltschaft?*

Bereits 1984 konnte festgestellt werden, dass eine aus diesen Feststellungen zu ziehende Konsequenz sein sollte, die Konstruktion der Polizisten als „Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft“ zu überdenken und „möglicherweise einen Teil der Entscheidungen, die die Staatsanwaltschaft aufgrund der gleichen Informationen bzw. aufgrund der Aktenlage, aber zeitlich später trifft, auf die Polizei zurück zu verlagern. Zu denken wäre hier an ein eingeschränktes Opportunitätsprinzip für die Polizei in bestimmten Bereichen oder aber an, eine von der Staatsanwaltschaft an die Polizei delegierte Einstellungsbefugnis“ (Feltès 1984).

Wer heute noch glaubt, dass die Lenkung des Ermittlungsverfahrens ausschließlich Aufgabe der Staatsanwaltschaft ist (§ 152 I, II, § 160), der (früher so bezeichneten) „Herrin des Verfahrens“, der verkennt die Realität, in der die Polizei (von besonders schweren oder öffentlichkeitswirksamen Straftaten einmal abgesehen) selbst entscheidet, was und wie sie etwas tut. Die (Kriminal-) Polizei ist de jure „Ermittlungsorgan der Staatsanwaltschaft“ (§ 161 StPO; vgl. auch § 152 GVG) und die Staatsanwaltschaft grundsätzlich zur „justizgemäßen Sachleitung der polizeilichen Ermittlungen verpflichtet (BGH 51, 285, 295). Die Staatsanwaltschaft hat die Rechtskontrolle (BGH 34, 214, 216) und trägt die Grundverantwortung für die richtige Beschaffung und Zuverlässigkeit des im Justizverfahren benötigten Beweismaterials. Ob und wie sie diese Aufgaben tatsächlich wahrnimmt, ist empirisch seit über 30 Jahren nicht mehr

---

14 Nach § 146 GVG haben Staatsanwälte den dienstlichen Anweisungen ihrer Vorgesetzten nachzukommen. § 147 GVG konkretisiert dieses Weisungsrecht und ist die Grundlage für den hierarchischen Aufbau der Staatsanwaltschaft.

untersucht worden. Aus den Erledigungs- und Arbeitszahlen in der Staatsanwaltschaftsstatistik kann und muss man jedoch schließen, dass die Staatsanwaltschaft nach wie vor die Verfahrenserledigungsinstitution für Verfahren ist, die ihr von der Polizei in mehr als 90% der Fälle entscheidungsreif vorgelegt werden. Nachermittlungen auf Anordnung der Staatsanwaltschaft sind die Ausnahme.

Für Bottke ist es „bei hinreichender Sensibilität für sozialwissenschaftlich erhellte psychische Mechanismen durchaus bestreitbar“, dass die Staatsanwaltschaft selbst durch Einbindung in die Polizei die „Richtigkeit, Fairness und Rechtsstaatlichkeit des Gesamtverfahrens dadurch steigere, dass sie über die Rechtskontrolle und allgemeine Fachaufsicht hinausgehend generell, auch bei Alltagskriminalität, eigene Ermittlungsarbeit betriebe oder sich in die polizeiliche Tatverdachtsaufklärung verstärkt einschaltete“. Denn es lasse sich nach der sog. Inertia-Effekt- sowie der Dissonanztheorie kognitionspsychologisch plausibel behaupten, dass eigene Ermittlungsarbeit oder die verstärkte Einbindung der Staatsanwaltschaft in die polizeiliche Tatverfolgung dem Staatsanwalt, das Finden einer objektiven, unparteilichen Antwort zum Abschluss des Ermittlungsverfahrens erschwere. „Wer Verdachten nachgeht, ist dazu gedrängt, in seinem Selbst, heuristisch sinnvoll, zunächst die notwendige Probabilitätshypothese zu etablieren und sodann Informationen, die ihr entsprechen, verstärkt zu registrieren, hingegen ihr widersprechende Daten in ihrer Wichtigkeit zu unterschätzen. Zudem ist zu befürchten, dass die Einbindung der Staatsanwaltschaft in den Alltag polizeilicher Ermittlungspraxis Tendenzen zum „Schulterschluss“ wecken würde“ (Bottke 1990 a, S. 57). Grundsätzlich mag man dieser Aussage zustimmen; allerdings gelten diese Annahmen ebenso für die Polizei und ihre Ermittlungstätigkeit, und ob der Staatsanwalt nach Vorlage einer mehr oder weniger aufschlussreichen Akte eine „objektivere“ Entscheidung treffen kann als der den Fall bearbeitende Sachbearbeiter mag man bezweifeln. Was nach außen „Objektivität“ sein mag ist letztlich eher eine durch Arbeits- und Zeitdruck geprägte Strategie, möglichst viele Verfahren möglichst schnell vom Tisch zu bekommen.

Genau dafür werden aber Juristen und damit auch Staatsanwälte weder im juristischen Studium, noch in der kurzen Praxisstation im Referendardienst vorbereitet. Managementqualitäten und die Organisation von Arbeitsabläufen werden nicht vermittelt, man vertraut auf „learning by doing“, was sich in subjektiv durchaus unterschiedlichen Erledigungsstrategien (im Rahmen der local legal culture, s.o.) zeigt. Auch die Fähigkeit, Ermittlungsakten systematisch zu prüfen und einer Qualitätssicherung zu unterziehen, wird nicht vermittelt, so dass es letztlich dabei bleibt, dass der Staatsanwalt den Abschlussvermerk der Polizei im besten Fall liest, meist aber nur überfliegt und dann bildlich gesprochen drei Stapel bildet: Sofortige Einstellungen, Strafbefehl und Anklagen. Die Akten auf dem letzten Stapel werden dann in der Regel nochmal genauer angesehen, denn man will sich ja bei den Gerichten (und ggf. später in der öffentlichen Hauptverhandlung) nicht blamieren – was dennoch immer wieder in der Praxis vorkommt, wenn bspw. erst im Hauptverfahren festgestellt wird, dass wesentliche Ermittlungen unterlassen wurden oder Ermittlungsergebnisse zweifelhaft sind.

Dabei spielt im Hintergrund sicherlich auch eine Rolle, dass die Dienstaufsicht bei Polizei und Staatsanwaltschaft in ganz unterschiedlichen Resorts verankert ist: Während die Polizei dem Innenministerium untersteht, ist es bei der Staatsanwaltschaft das Justizministerium. Dass beide Ministerien unterschiedlich besetzt sind, unterschiedliche Arbeitsabläufe und Führungsstrukturen haben, ist bekannt.

Die „Überhöhung“ der Staatsanwaltschaft, die angesichts der hohen Zahl der zu erledigenden Fälle letztlich eine eher bürokratisch arbeitende Institution ist, hat Tradition. So sah die Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes 2008 die Staatsanwaltschaft „gerade für die Verwirklichung des Rechts im Einzelfall verantwortlich“. Und weiter: „Die Bin-

dung an das Gesetz gemäß Art. 20 Abs. 3 GG, die prägende Wirkung des Legalitätsprinzips gemäß § 152 Abs. 2 StPO und schließlich auch die Verpflichtung zur Objektivität auf der Grundlage von § 160 Abs. 2 StPO erzwingen eine Strafverfolgung unter gleichmäßigen und rechtsstaatlichen Prinzipien“ (Große Strafrechtskommission 2008).

## **2 Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB) und Legalitätsprinzip<sup>15</sup>**

### *2.1 Die Gefahr der Strafvereitelung für Polizeibeamte*

Durch das Delikt der Strafvereitelung soll nach allgemeiner Auffassung die Strafrechtspflege geschützt werden. Gewährleistet werden soll, dass der staatliche Strafanspruch unbeeinträchtigt verwirklicht wird. Die Strafvereitelung im Amt (§ 258 StGB) ist durch die Amtsträgereigenschaft des zur Mitwirkung bei der Strafverfolgung berufenen Täters qualifiziert. Für Polizeibeamte ergibt sich die Pflicht zur Mitwirkung an dem Strafverfahren aus dem Legalitätsprinzip. Sie sind von Amts wegen gem. § 163 Abs. 1 S. 1 StPO verpflichtet, beim Verdacht einer Straftat einzuschreiten, das heißt im Wege des ersten Zugriffs selbst Beweise zu sichern oder den Vorgang gegenüber Dienstvorgesetzten oder der Staatsanwaltschaft zur Anzeige zu bringen. Dies gilt nicht nur infolge einer bei ihnen erstatteten Strafanzeige. Auch eigene Tatsachenwahrnehmungen, durch welche sie Kenntnis vom Anfangsverdacht einer Straftat erlangen, können eine Verfolgungspflicht begründen (Laubenthal, 2019, S. 96).

Das Legalitätsprinzip begründet eine Garantienstellung, weshalb schon das bloße Nichtstun nach einer beobachteten mutmaßlichen Straftat eines Kollegen den Tatbestand des § 258a StGB erfüllen kann. Die Fallkonstellationen einer Strafvereitelung im Amt sind darüber hinaus denkbar weit gefasst. Nicht nur das bewusste Ignorieren wahrgenommener Verletzungen eines Strafgesetzes oder das Abwimmeln von Anzeigeerstattem stellt eine Missachtung des Legalitätsprinzips dar. Auch das Umdefinieren eines Vorwurfs hin zu einem milder bestraften Delikt kann eine Strafbarkeit begründen.

Eine gänzliche Vereitelung der Bestrafung ist unstreitig gegeben, wenn durch die Untätigkeit eines Polizeibeamten die Straftat überhaupt nicht mehr geahndet werden kann, zum Beispiel durch Eintritt der Verjährung. Nach der Rechtsprechung und der herrschenden Auffassung in der strafrechtlichen Literatur soll die gänzliche Vereitelung allerdings nicht nur dann vorliegen, wenn eine Strafe endgültig nicht mehr verhängt werden kann. In den Anwendungsbereich der Norm wird auch die Verzögerung des Strafverfahrens „auf geraume Zeit“ mit einbezogen. Die zur Ausdifferenzierung des Begriffs „geraume Zeit“ ergangene Rechtsprechung ist uneinheitlich. Eine Verzögerung von sieben oder zwölf Tagen soll einerseits noch nicht ausreichen, andererseits soll der Tatbestand bereits bei einer Ahndungsverzögerung um zehn Tage erfüllt sein. Im Schrifttum wird in Anlehnung an die Unterbrechungsfristen aus § 229 StPO eine tatbestandsrelevante Verzögerung ab einem Zeitraum von drei Wochen angenommen. Rechtsprechung und herrschende Lehre nehmen eine vollendete Strafvereitelung bereits dann ein, wenn der Vortäter dahingehend bessergestellt worden ist, dass sich die Sanktionierung der von ihm begangenen Tat jedenfalls für einen Zeitraum von drei Wochen verzögert hat. Begründet wird diese Auslegung mit dem von der Strafnorm bezweckten Schutz der Strafrechtspflege: Je später ein Strafverfahren abgeschlossen werden kann, desto schwieriger und aufwendiger gestaltet sich dessen Durchführung und desto weniger erlangen die mit einer Strafe verbundenen Strafzwecke ihre Wirksamkeit. Auch wenn man gegen die herrschende

---

<sup>15</sup> Dieses Kapitel ist angelehnt an Ruch/Feltes 2025, zu weiteren Nachweisen s. dort.



Interpretation Kritik anbringen kann (vgl. Ruch/Feltes 2025), läuft ein Beamter, wenn er in einer konkreten Einsatzsituation zwischen kollegialem Zusammenhalt und Legalitätsprinzip abwägt oder sich Zeit zum Nachdenken und Reflektieren nehmen will, Gefahr, gegen § 258a StGB zu verstoßen.

## 2.2 *Strafvereitelung im Amt durch „Police Bystander“*

Wer als „Police Bystander“ (also als jemand, der als Polizeibeamter beobachtet, wie Kollegen eine Straftat begehen, ohne dass er selbst daran beteiligt ist) Ermittlungsmaßnahmen verzögert, erfüllt den Tatbestand der Strafvereitelung erst, wenn die Vereitelungshandlung zu einer „um geraume Zeit“ verspäteten Bestrafung des Vortäters geführt hat. In den aller meisten Fällen wird aber angesichts des unterlassenen Einschreitens kein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden sein, so dass hier jedenfalls ein Anfangsverdacht dahingehend besteht, dass sich die Verzögerung bei der Einleitung des Ermittlungsverfahrens auch auf das weitere Verfahren auswirkt und zu einer verzögerten Bestrafung des Vortäters führt. Aber auch wer sich innerhalb der in der Rechtsprechung vertretenen Zeitgrenze von zehn Tagen bis drei Wochen bewegt, wird wenig Raum zu einer unbefangenen Abwägung und Reflexion haben. Stets besteht das Risiko, dass die Anzeige gegenüber Dienstvorgesetzten oder Staatsanwaltschaft verspätet kommt, weil die Strafverfolgungsbehörden bereits auf anderem Wege Kenntnis von dem Sachverhalt erlangt haben. Im ungünstigsten Fall wird man dem Beamten vorhalten, nur unter der drohenden Entdeckung eigener Untätigkeit gehandelt, von vornherein eine Verzögerung über „geraume Zeit“ zumindest billigend in Kauf genommen und somit eine versuchte Strafvereitelung im Amt begangen zu haben.

## 2.3 *„Code of Silence“ und Strafvereitelung*

Das Legalitätsprinzip und die Strafvorschrift der Strafvereitelung im Amt verpflichten Polizeibeamte damit dazu, bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für eine durch Kollegen begangene Straftat diese anzuzeigen. Vor dem Hintergrund der polizeilichen Organisations- bzw. Subkultur kann diese Rechtspflicht zu einem massiven Konflikt führen. Wird der Vorfall der Rechtslage entsprechend angezeigt, dann fällt der Beamte negativ durch einen Verstoß gegen den *blue code of silence* auf. Die direkten oder indirekten Konsequenzen im Handlungsalltag können beträchtlich sein und bis hin zu Ausgrenzung aus der Gruppe führen.

Viele andere Fallkonstellationen (s. Ruch/Feltes 2025) verdeutlichen, dass das Legalitätsprinzip auch hier unerwünschte Konsequenzen hat. So machen sich Beamte, die sogenannte Widerstandsbeamten in ihren Reihen haben und dies wissen, aber nicht melden, möglicherweise nicht nur der Strafvereitelung im Amt sondern auch der Beihilfe zur Körperverletzung strafbar. Im Sinne einer positiven Fehlerkultur in der Polizei sollte aber verlangt werden, dass solche Vorfälle oder Beobachtungen in Ruhe reflektiert werden können, z. B. um sich bei Vorgesetzten oder Kollegen rückzuversichern. Zwar könnten hier niedrigschwellige Meldesysteme innerhalb der Polizei für Abhilfe sorgen, solange diese aber (noch) nicht vorhanden sind, bleibt das Damoklesschwert der Strafvereitelung in allen Fällen, in denen Beamte (mögliche) Rechtsverstöße von Kollegen beobachten, bestehen. Damit wird deutlich, dass das Legalitätsprinzip und die damit verknüpfte Sanktionsandrohung einem reflektierten Umgang mit polizeilichem Fehlverhalten im Wege stehen und deutliche negative Konsequenzen haben kann, von der Verunsicherung der Einsatzbeamten bis hin zu möglichen Erpressungsversu-

chen, wenn Außenstehende die Tatsache, dass ein Beamter eine Straftat nicht anzeigt, dazu benutzen, um den Beamten zu beeinflussen (z. B. im Rotlicht-Milieu).

Übrigens gilt das Gesagte auch, wenn Kollegen z. B. beim informellen Zusammensein von mutmaßlichen Straftaten berichten („dem habe ich’s aber gezeigt“). Auch hier sind sie aufgrund des Legalitätsprinzips verpflichtet, den Vorfall zur Anzeige zu bringen oder gar selbst tätig zu werden. Will man dem Legalitätsprinzip auch im Bereich des polizeilichen Fehlverhaltens zur Geltung verhelfen und gleichzeitig den Weg zu einer konstruktiven polizeilichen Fehlerkultur weiter ausbauen, gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder muss bei der Auslegung und Anwendung des Strafvereitelungsparagrafen „gebogen“ werden, oder aber die Vorschrift ist abzuschaffen. Aktuell jedenfalls ist zu befürchten, dass es angesichts der weiten Auslegung des Tatbestands der Strafvereitelung es für Police Bystander eigentlich nur ratsam sein kann, erlebtes Fehlverhalten nicht zur Anzeige zu bringen, anstatt sich dem strafrechtlichen Vorwurf auszusetzen, verspätet Mitteilung gemacht und damit gegen § 258a StGB verstoßen zu haben. „Auf dem Weg zu einer positiven Fehlerkultur scheinen Sanktionsandrohungen somit nicht in jedem Fall der geeignete Weg zu sein, da sie im Extremfall dafür sorgen können, dass Reflexionsräume verschlossen werden und auf diese Weise eine klandestine Fehlerkultur gefördert wird“ (Ruch/Feltes 2025).

### **3 Reformvorschläge und alternative Ansätze aus dem In- und Ausland**

Die Rechtssysteme verschiedener Länder miteinander zu vergleichen, erweist sich oft als relativ komplex, gerade weil auch innerhalb von Nationalstaaten noch jeweils divergierende Regelungen existieren (bspw. in den USA, Kanada und Großbritannien). Systematische Vergleiche orientieren sich in der Regel nicht am öffentlichen Recht, sondern am Privatrecht. Am häufigsten herangezogen für einen Vergleich wird die Unterscheidung nach dem angloamerikanischen Common Law und dem kontinentaleuropäischen Civil Law. Gerade beim Vergleich strafprozessualer Verfahrensregelungen kommt aber erschwerend hinzu, dass nicht alle Regelungen aus den jeweiligen Gesetzen ablesbar sind und die Rechtspraxis hier den entscheidenden Faktor darstellt. In vom Common Law geprägten Ländern gehört das Opportunitätsprinzip zu den allgemeinen Prozessrechtsgrundsätzen. In vom Civil Law geprägten Ländern überwiegt das grundsätzliche Legalitätsprinzip, welches aber fast überall Opportunitätsmöglichkeiten bietet. Ein uneingeschränktes Legalitätsprinzip findet sich derzeit nur in Polen, Spanien und Italien (Went 2012, S. 13ff.).

#### *3.1 Rechtsgeschichtliche Überlegungen*

Rechtshistorisch betrachtet ist festzustellen, dass das strikte Legalitätsprinzip in Deutschland mit der RStPO 1877 eingeführt wurde (Wohlens 2009, Erb 2021, Döhring 1999). Zuvor gab es in den deutschen Staaten unterschiedliche Regelungen der Legalität und Opportunität (Wohlens aaO.). Wohlens verweist auch darauf, dass mit der „bis heute fortschreitenden Erosion der strikten Verfolgungspflicht durch die §§ 153 ff. StPO ... das Bestreben (steht), Verfahren möglichst effizient und ressourcenschonend erledigen zu können“. Die Frage, welche Variante (Einstellung durch die Staatsanwaltschaft oder die Polizei) die effizientere und „verfahrenschonendere“ ist, geht er nicht ein, betont jedoch, dass die Ausnahmen des Verfolgungszwangs sich ursprünglich auf den Bereich der Bagatellkriminalität beschränkten, durch Neufassungen aber bis in den Bereich der mittleren Kriminalität ausgedehnt wurden. Dennoch haben, so

Wohlens, „die §§ 153 ff. StPO keinem Opportunitätsprinzip Gestalt verliehen, da von einer prinzipiellen Durchbrechung des Legalitätsprinzips wegen des weiterhin bestehenden Regel-Ausnahme-Verhältnisses keine Rede sein kann“ (Wohlens 2009, S. 811). Die Opportunitätsnormen „kodifizieren ebenso unentbehrliche wie zwingende Einschränkungen des Legalitätsprinzips“ (Wohlens aaO., m.w.N.).

### 3.2 *Regelungen in Belgien und den Niederlanden*

Anders als in Deutschland hat sich demgegenüber in Belgien und in den Niederlanden das während der Geltung des Code d'Instruction Criminelle gewohnheitsrechtlich etablierte Opportunitätsprinzip nachhaltig durchgesetzt (Wohlens aaO. m.w.N.; zur Entwicklung in Europa vgl. Albrecht 2006, S. 105 ff.). In beiden Ländern gilt der mittlerweile auch kodifizierte Grundsatz, dass Strafverfolgung ausschließlich stattfindet, wenn sie dem öffentlichen Interesse entspricht. Belgische und niederländische Staatsanwälte und in gewissen Fällen auch Polizeibeamte sind ohne gerichtliche Zustimmung berechtigt, dem Beschuldigten bei bestehendem Tatverdacht Bedingungen anzubieten, bei deren Erfüllung sich der Staatsanwalt im Gegenzug verpflichtet, endgültig auf Strafverfolgung zu verzichten. Anders als in den Niederlanden ist in Belgien weitere Voraussetzung für eine rechtmäßige transactie, dass der Geschädigte durch den Beschuldigten entschädigt wurde. In beiden Ländern ist die transactie auch bei Verbrechen möglich, wobei die maximale Strafdrohung in Belgien nicht mehr als 5 Jahre Freiheitsentzug betragen darf und in den Niederlanden höchstens 6 Jahre (vgl. Wohlens aaO.). Die transactie wurde in den Niederlanden im Laufe des Jahres 2008 schrittweise abgeschafft und durch das Institut einer Strafverfügung (strafbeschikking) ersetzt, welche nicht nur durch Staatsanwälte, sondern auch durch bestimmte Polizei- und Verwaltungsbeamte in selbstständiger Sanktionsbefugnis erlassen werden kann. Anders als bei der transactie beinhaltet die Strafverfügung - ähnlich dem deutschen Strafbefehl - eine Schuldfeststellung. Der unterlassene oder verspätete Einspruch des Beschuldigten führt zur direkt rechtskräftigen Verurteilung auf der Grundlage eines (urteilsgleichen) Schuldspruchs. „Die Strafverfügung hat gegenüber der transactie den Vorteil, dass die angedrohte Sanktion bei Ausbleiben der vereinbarten Leistung des Beschuldigten direkt rechtskräftig und folglich ein gerichtlicher Schuldspruch für eine Vollstreckung der entsprechenden Sanktion überflüssig wird“ (Wohlens 2009, S. 814). Hat sich die Staatsanwaltschaft entschieden, eine Straftat nicht zu verfolgen, bleibt den Opfern die Möglichkeit, die Verfahrensaufnahme mittels Beschwerde und Gerichtsbeschluss zu erzwingen (Art. 12 Wetboek van Strafvordering). In der Praxis hat sich allerdings aufgrund der langdauernden Beschwerdeverfahren gezeigt, dass diese Option eher von theoretischer Natur ist.

### 3.3 *Regelungen in England*

Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und sonstige Strafverfolgungshandlungen sind in England geprägt vom Grundsatz des Ermessens. Eine unserem Legalitätsprinzip entsprechende Vorschrift gibt es nicht. Das Ermittlungsverfahren wird von der Polizei selbstständig geführt. Sie entscheidet im Rahmen des Ermittlungsverfahrens auch allein über die Anwendung des Opportunitätsgrundsatzes. Am Ende der Ermittlungen hat die Polizei die Möglichkeit, das Verfahren einzustellen oder eine Verwarnung (caution) auszusprechen, dies auch nach vorheriger Leistung des Beschuldigten, insbesondere einer Wiedergutmachungsaufgabe. Die andere Alternative besteht in der Vorlage an die Staatsanwaltschaft zur Anklageerhebung (Große Strafrechtskommission 2009, S. 63). Die polizeiliche Tätigkeit hängt daher „von der Ausübung des

Ermessens ab, wie das Recht durchgesetzt wird“ (Scarman 1981). Die Strafverfolgungspolitik bestimmt der Oberste Beamte (Chief Constable) des Polizeigebiets. So werden unter Umständen bestimmte Formen der Kriminalität in manchen Gegenden bewusst geduldet, bestimmte Straftaten werden stärker verfolgt als andere, Diskriminierung einzelner Gruppen wird praktiziert (Huber/Klumpe 1993, S. 227).

Offenkundiger ist das Ermessen hinsichtlich der Einleitung der Strafverfolgung. Selbst wenn ausreichend Beweismaterial vorliegt, führt dies nicht automatisch zu einer Strafverfolgung oder Anklage. Die Polizei übt dieses Ermessen aus, wenn sie einen Verdächtigen beschuldigt, Anklage erhebt oder beschließt, statt die Strafverfolgung fortzusetzen, nur eine Verwarnung auszusprechen. Kein anderes staatliches Organ kann die Polizei in der Ausübung ihres Verfolgungs- und Anklageermessens kontrollieren oder anweisen.

Letztlich stehen der Polizei und der Staatsanwaltschaft eine Reihe von formellen außergerichtlichen Maßnahmen zur Verfügung. In einem Leitfadens zu „cautioning and diversion“ wird der rechtliche Rahmen für den Umgang mit geringfügigen, hauptsächlich erstmaligen Straftaten ohne strafrechtliche Verfolgung dargelegt<sup>16</sup>. Die polizeiliche Verwarnung hat im Vereinigten Königreich zwar eine lange Geschichte, aber bis vor 20 Jahren gab es dort nur sehr wenige Untersuchungen über ihre Wirksamkeit im Vergleich zur Strafverfolgung (Neyroud, 2017). Die polizeilich geleitete Diversion wird nach wie vor dort als ein komplizierter Bereich für die Anwendung evidenzbasierter Ansätze und ein schwieriger Bereich angesehen, in dem hochintegrierte Feldversuche durchgeführt werden sollten. Verschiedene Studien und Experimente haben gezeigt, dass solche Modelle der Polizeidiversion durchaus erfolgreich sein können und sowohl spezial- wie generalpräventiv positive Effekte haben (Nachweise bei Neyroud 2024). In England wird daher immer wieder empfohlen, die entsprechende polizeiliche Praxis in Feldversuchen weiterzuentwickeln. Die Lehren aus der Entwicklung und Erprobung der polizeilich geleiteten Diversion deuten drauf hin, dass ein solches Modell auch politische Entscheidungsträger und Beamte einbeziehen muss, die bei der Entwicklung die Politik beraten.

### *3.4 Entwicklungen in Europa*

Der Bericht der Großen Strafrechtskommission von 2009, der die Regelungen in verschiedenen europäischen Ländern darstellt und vergleicht, kommt zu dem Ergebnis, dass die Aufgabenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft, Gericht und Polizei in Europa von deutlichen Unterschieden geprägt ist, aber – nicht zuletzt aufgrund der Diskussion um das gemeineuropäische Strafverfahrensrecht im Zuge der Einführung der Europäischen Staatsanwaltschaft (Jähnke 2020), auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen wird – europaweit in Bewegung ist. Dabei sei ein klarer Trend zu einer Stärkung der Staatsanwaltschaft (gegenüber dem Gericht) festzustellen. Dieser werde begleitet von einer Verlagerung von Aufgaben zur selbstständigen Wahrnehmung durch die Polizei. Der Machtzuwachs der Staatsanwaltschaft werde jedoch skeptisch gesehen vor dem Hintergrund, dass sich „ein Richter vor dem Richter“ (so schon Kausch 1980 für Deutschland) etabliert. Zentrales Thema sei überall die Frage der Arbeitsbelastung. Das gesetzlich vorgesehene „Normalverfahren“ werde vielerorts zugunsten vereinfachter Verfahren zurückgedrängt, wobei „durchaus erstaunliche Optionen angeboten werden“. Hohe allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze würden durch erleichterte Verfahrensweisen umgangen (Große Strafrechtskommission 2009, S. 78 f.).

---

16 The Crown Prosecution Service, <https://ogy.de/nnp5>.

## 4 Empirische Lage und Reformvorschläge in Deutschland

### 4.1 Die Studie von Dieter Dölling

In Bezug auf die empirische Lage in Deutschland gibt es erstaunlich wenige Studien, die sich mit dem Thema beschäftigen. Dieter Dölling hatte sich bereits Anfang der 1980er Jahre in einer empirisch-dogmatischen Studie dafür ausgesprochen, das Legalitätsprinzip neu zu definieren. Er stellte fest, dass der Gesetzgeber schon damals die Abschwächung des Legalitätsprinzips nach Opportunitätsgesichtspunkten immer mehr erweitert hatte. Die durch die Dunkelfeldforschung belegte Erkenntnis, dass nur ein Bruchteil der tatsächlich begangenen Delikte zur Kenntnis der Strafverfolgungsorgane gelange (zu aktuellen Entwicklungen vgl. Heinz 2023), habe ebenso wie das durch die empirische Strafprozessforschung vertiefte Wissen um Differenzierung und Selektion bei der Verfolgung der bekanntgewordenen Delikte und das Vordringen präventiver Straftheorien gegenüber dem Vergeltungsstrafrecht dazu geführt, dass „die faktische Geltung des Legalitätsprinzips bestritten und seine kriminalpolitische Berechtigung in Frage gestellt wird“ (Dölling 1987, S. 14).

Dölling verweist aber auch darauf, dass schon damals behauptet wurde, dass die Nichtverfolgung von im Dunkelfeld verbleibenden Straftaten und die Setzung von Ermittlungsschwerpunkten bei der Verfolgung der bekanntgewordenen Kriminalität mit dem Legalitätsprinzip nicht vereinbar sei. In der Diskussion damals seien Stichworte wie „Legalitätsprinzip in der Krise“, „Abschied vom Legalitätsprinzip“ und „Grabgesang auf das Legalitätsprinzip“ zu vernehmen gewesen (Dölling aaO.) – die eine klare Distanzierung vor allem von Dogmatikern verdeutlichen, das Legalitätsprinzip auszuweiten.

Die Analyse der rechtlichen Bedingungen und des tatsächlichen Ablaufs der Strafverfolgung durch Dölling zeigte schon damals, wie es um die faktische Geltung des Legalitätsprinzips bestellt war: Es wurde immer weiter ausgedünnt. In seiner Studie hatte er für die (eher schweren) Delikte Einbruch, Raub, Vergewaltigung und Betrug im Wege eines Ex-post-facto-Experiments aufgeklärte und nicht aufgeklärte Fälle miteinander verglichen, um die in der Praxis bestehenden Ermittlungsmöglichkeiten und Ermittlungsschwierigkeiten aufzuzeigen. Er wollte Informationen und Fallkonstellationen identifizieren, die für die Tataufklärung sowie für Anklageerhebung und Verurteilung bedeutsam sind. Außerdem wurden die Vorstellungen von Praktikern über die für die Tataufklärung maßgeblichen Umstände durch eine standardisierte Befragung ermittelt (Dölling 1987, S. 77).

Die Aktenauswertung kommt zu dem Ergebnis, dass die Ermittlungstätigkeit bei den analysierten Delikten ganz überwiegend in den Händen der Polizei liegt. „Die Staatsanwaltschaft beschränkt sich auf einzelne Maßnahmen zur Überprüfung des Tatverdachts gegen von der Polizei ermittelte Beschuldigte. Gelingt es der Polizei nicht, einen Tatverdächtigen zu ermitteln, akzeptiert die Staatsanwaltschaft dies und stellt das Verfahren als "Unbekanntsache" ein“ (Dölling 1987, S. 262). Die Polizei gehe insofern ökonomisch vor, „als sie sich an einem angemessenen Verhältnis zwischen Ermittlungsaufwand und zu erwartendem Ertrag in Form des Aufklärungserfolges orientiert, wobei in dieser "Kosten-Nutzen-Abwägung" auch Gesichtspunkte der Tatschwere eine Rolle spielen“ (Dölling 1987, S. 263). Letztlich eine klare empirische Bestätigung der als „faktisches Opportunitätsprinzip“ bezeichneten Vorgehensweise.

Die Untersuchung der Strafverfahrenswirklichkeit durch Dölling hatte ergeben, dass die Ermittlungsintensität selbst bei den untersuchten eher schweren Delikten nicht in allen Fällen gleich ist, sondern zwischen den Fällen variiert. Die Strafverfolgungsorgane orientieren die Intensität der Ermittlungen vor allem an der Frage, ob erfolgversprechende Ansatzpunkte für die Fallaufklärung vorliegen. Außerdem besteht eine Tendenz, in Fällen mit höheren Schäden intensiver zu ermitteln. In diesen Varianzen in der Ermittlungsintensität komme, so Dölling,

„das Bedürfnis der Praxis zum Ausdruck, die knappen Mittel auf die "erfolgversprechenden" und auf die "wichtigen" Fälle zu konzentrieren“. Somit fänden Differenzierungen in der Ermittlungsintensität tatsächlich statt und ein weiterer Ausbau dieser Schwerpunktsetzungen sei realisierbar. Daher stelle sich die Frage, ob derartige Differenzierungen mit dem geltenden Strafprozessrecht vereinbar sind. In Betracht komme insbesondere ein Verstoß gegen die §§ 152, 160, 163 und 170 StPO, in denen nach allgemeiner Ansicht das „Legalitätsprinzip“ verankert ist, das eine gleichmäßige Strafverfolgung intendiere (Dölling 1987, S. 265).

Als Ergebnis seiner intensiven und umfangreichen Studie stellte Dölling fest, dass es nach dem Legalitätsprinzip zulässig und nach dem Grundsatz des angemessenen Aufwands geboten ist, schwerere Delikte mit größerem Aufwand zu verfolgen als leichtere. Konsequenterweise hätte er dann auch den nächsten Schritt gehen müssen und bei leichteren Delikten, die keinen oder nur einen schwachen Ansatz für Ermittlungen bieten, diese ganz zu unterlassen – entweder durch Dekriminalisierung oder durch eine konsequente Einstellung des Ermittlungsverfahrens (zumindest bei typischen Durchschnittsfällen und nicht vorbelasteten Tatverdächtigen) durch die Polizei.

Diesen Schritt geht Dölling allerdings nicht. Die Möglichkeiten zur Differenzierung der Ermittlungsintensität finden, so seine Auffassung, ihre Grenzen darin, dass auch bei den leichten Delikten noch eine „ernsthafte Strafverfolgung“ stattfinden müsse – was auch immer man darunter verstehen mag. Innerhalb dieser Grenzen seien die Strafverfolgungsorgane befugt, bei der Verteilung ihrer begrenzten Ressourcen auf die Verfolgung der verschiedenen Fälle nach pflichtgemäßem Ermessen den Vorzug zu geben, bei denen der Einsatz der Mittel am erfolgversprechendsten erscheint (Dölling 1987, S. 301). Letztlich versucht Dölling damit, den dogmatischen Kritikern den Wind aus den Segeln zu nehmen, ohne im Ergebnis etwas anderes zu wollen als die Einstellung solcher Verfahren ohne weiteren Ermittlungsaufwand.

Begründet wird dies von ihm damit, dass Bedingung für das Funktionieren einer nach dem Legalitätsprinzip organisierten Strafverfolgung sei, dass Kriminalitätsumfang und Verfolgungskapazität nicht in ein derart krasses Missverhältnis geraten, dass eine ernsthafte Strafverfolgung aller (!) Deliktstypen nicht mehr möglich ist. In einer solchen Situation bleibe den Strafverfolgungsorganen nichts anderes übrig, als ihren Verfolgungsauftrag so weit wie möglich zu erfüllen, was auf eine Beschränkung der Verfolgung auf die schwerwiegendsten und die besonders leicht aufklärbaren Delikte hinauslaufe. Letztlich fordert er also das Aufrechterhalten des rechtlichen Denkmantels bei gleichzeitigem Unterlaufen der Regelung durch die Polizeipraxis.

Dölling weist dann aber auch darauf hin, dass die Leitung des gesamten Ermittlungsverfahrens der Staatsanwaltschaft übertragen sei. Diese könne durch Einzelweisungen im Sinne der von ihr getroffenen Schwerpunktsetzungen auf die Gestaltung der polizeilichen Ermittlungstätigkeit einwirken. Er empfiehlt, dass Polizei und Staatsanwaltschaft die Schwerpunkte im Wege der Kooperation gemeinsam festlegen (Dölling 1987, S. 301 f.) – auch dies ein Wink mit dem Zaunpfahl, wie man die rechtsdogmatische Zwickmühle umgehen kann.

Richtigerweise betont Dölling aber auch, dass sich die Strafverfolgung nicht nur an einem ökonomischen Kosten-Nutzen-Prinzip orientieren darf, sondern auch an den Grundsätzen der Gleichheit und Gerechtigkeit ausgerichtet sein muss. Die Polizei dürfe sich daher nicht ausschließlich an der Aufklärungswahrscheinlichkeit orientieren, sondern müsse zwecks Wahrung der "Verfolgungsgerechtigkeit" auch Fällen mit erheblichen Ermittlungsschwierigkeiten ihre Aufmerksamkeit zuwenden. Ausgangspunkt für die Entwicklung von Strafverfolgungsstrategien müssen daher, so Dölling, die Grundentscheidungen über die mit der Strafrechtspflege verfolgten Ziele und die bei ihrer Verwirklichung zu beachtenden Wertmaßstäbe sein.

Innerhalb dieses Rahmens müsse sich die Strafverfolgung im Interesse ihrer Wirksamkeit die Erkenntnisse über einen effektiven Mitteleinsatz zunutze machen und in sinnvoller Weise für ihre Zwecke einsetzen. Gehe man von diesen Überlegungen aus, erscheine das "Mischsystem" des geltenden Strafprozessrechts, wonach das Legalitätsprinzip die Grundregel für die Strafverfolgung bildet, im Bereich der leichteren Delinquenz aber beträchtliche Möglichkeiten für ein Absehen von der Strafverfolgung nach Opportunitätsgesichtspunkten bestehen, als ein Regelungsgefüge, das eine sachgerechte Bewältigung der Aufgabe der Strafverfolgung unter den Bedingungen begrenzter Kapazitäten ermöglicht (Dölling 1987, S. 303). Insoweit dürfe den Zielen einer gleichmäßigen und energischen Strafverfolgung am besten gedient sein, wenn das Legalitätsprinzip den Grundsatz der Strafverfolgung bildet, der nur bei leichteren Delikten durch gesetzlich möglichst genau geregelte Einstellungsmöglichkeiten nach dem Opportunitätsprinzip durchbrochen werde. Dölling betont aber immer wieder, dass unter den Bedingungen der begrenzten Ressourcen eine sinnvolle Strafverfolgung nur möglich ist, wenn Schwerpunkte gesetzt werden. Derartige Schwerpunktsetzungen seien zulässig und es komme daher darauf an, die Diskussion um sachgerechte Schwerpunktsetzungen und die dafür von Strafrecht und Strafprozessrecht vorgegebenen Kriterien offen zu führen. Den zentralen Bezugspunkt für die Schwerpunktsetzungen bilde die strafrechtliche Bedeutung der Taten (also im Wesentlichen deren Schwere). Innerhalb dieses Bezugspunktes könne und müsse der Aspekt der Aufklärungswahrscheinlichkeit berücksichtigt werden.

Vergleicht man die Ergebnisse der inzwischen fast 40 Jahre alte Studie von Dölling mit der aktuellen Situation und der Entwicklung, die die Strafverfolgung seit den 1980er Jahren auch im wiedervereinigten Deutschland genommen hat, dann wird deutlich, dass sich die Ausgangslage weiter verschärft hat. Die faktische Geltung des Legalitätsprinzips hat sich inzwischen schlichtweg verflüchtigt, die Mehrzahl der Verfahren wird, auf welche Art und Weise auch immer, eingestellt. Ermittlungen der Polizei finden, wenn überhaupt, nur noch in Ausnahmefällen, d.h. bei schwereren oder kriminalpolitisch bedeutsamen Straftaten statt. Zwar hat sich die Relation zwischen Dunkel- und Hellfeld in den letzten Jahrzehnten verringert (vgl. Feltes 2019, Feltes/Reiners 2019), dies hat jedoch eher dazu geführt, dass der Polizei noch mehr Anzeigen zugeführt werden, deren Bearbeitung entweder sachlich oder rechtlich kaum zu rechtfertigen ist.

#### 4.2 *Das Gutachten der Großen Strafrechtskommission von 2008*

Die Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes hat 2008 im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz ein Gutachten zum Verhältnis von Gericht, Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren sowie zu strafprozessualen Regeln und „faktische (Fehl-?) Entwicklungen“ erstellt (Große Strafrechtskommission 2008). Darin wird u.a. die historische Entwicklung des Verhältnisses von Gericht, Staatsanwaltschaft und Polizei dargestellt.

Das Gutachten betont: „In der Rechtswirklichkeit liegt unbestrittener Massen seit langem und wohl – wenn auch empirisch nicht fassbar – in zu nehmendem Umfang das Schwergewicht der Straftatenaufklärung mindestens in quantitativer Hinsicht schon aufgrund der unterschiedlichen personellen Ressourcen bei der Polizei. Das gilt einmal für weite Bereiche der kleineren und mittleren Kriminalität, die von ihr ... unter Akzeptanz der Staatsanwaltschaft weitgehend abschlussreif durchermittelt werden. ... Für die Aufklärung komplexerer Sachverhalte dominiert die Polizei kraft ihrer überlegenen kriminaltechnischen Kenntnisse und Ausstattung; Gleiches gilt für die operative Durchführung von verdeckten Maßnahmen“ (Große Strafrechtskommission 2008, S. 12 f.).

Von diesen Realitäten ausgehend sind – so das Gutachten - Anfang der 1970er Jahre „vor allem von den Innenbehörden und flankiert durch das polizeirechtliche Schrifttum Vorstöße in Richtung auf ein selbstständiges oder jedenfalls stärker hervorgehobenes polizeiliches Ermittlungsverfahren unternommen worden. Sie haben 1975 zu gemeinsamen Leitsätzen der Innen- und Justizressorts über das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei und als deren Umsetzung 1978 zu einem vom Bundesministerium der Justiz erarbeiteten Vorentwurf geführt. Dieser Entwurf ist nicht weiter verfolgt worden. Seither sind hierauf fokussierte offizielle Entwürfe ausgeblieben. Auch im Reformschrifttum hat die Intensität der Behandlung dieses Themas in neuerer Zeit nachgelassen“ (Große Strafrechtskommission 2008, S. 13 f., ausführlicher dazu ab S. 18).

Der Entwurf von 1978 sah vor, dass an der organisatorischen Selbstständigkeit von Staatsanwaltschaft und Polizei festgehalten und die Gesamtverantwortung der Staatsanwaltschaft für das Ermittlungsverfahren anerkannt wird. Jedoch soll die Polizei befugt sein, ohne Beschränkung auf das sog. Recht des ersten Zugriffs Straftaten selbstständig zu erforschen und dabei grundsätzlich Art und Umfang der Ermittlungen und ihre Durchführung selbstständig zu bestimmen. Die alleinige Kompetenz der Staatsanwaltschaft zu verfahrensabschließenden Entscheidungen wurde aber nicht infrage gestellt. Anerkannt blieb auch ihr Recht, die Ermittlungen selbst durchzuführen und der Polizei Weisungen zu erteilen. Klargestellt wurde auch, dass die Ermittlungsvorgänge sollen erst nach Abschluss der Ermittlungen an die Staatsanwaltschaft übermittelt werden sollen, spätestens aber 10 Wochen nach der Verfahrenseinleitung.

Das Gutachten stellt auch fest, dass das Bundesjustizministerium der Bitte von zwei Konferenzen in diesem Kontext folgte und 1978 einen Vorentwurf eines Gesetzes zum Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei vorlegte.

Dieser Vorentwurf sei aber nicht weiter verfolgt worden – aus welchen Gründen sagt das Gutachten nicht. Vermutet werden darf, dass einerseits die „Juristenlobby“ auf die Regierung Druck ausgeübt und gleichzeitig das grundlegend konservative juristische Schrifttum diese ablehnende Linie unterstützt hat.

Auch die z. B. von Strafrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer oder andere, in neuerer Zeit vorgelegte Entwürfe oder Stellungnahmen (z. B. der Juristentage) mit dem Ziel einer Neugestaltung des Ermittlungsverfahrens halten, so das Gutachten (S. 20) übereinstimmend an der Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft fest und verwerfen ein eigenständiges polizeiliches Ermittlungsverfahren mit eigener Abschlusskompetenz. Stattdessen wurde sogar überlegt, eine „virtuelle Verfahrensherrschaft“ der Staatsanwaltschaft einzurichten, in dem diese jederzeit auf die (Ermittlungs-)Akten der Polizei zugreifen könne (Große Strafrechtskommission 2008, S. 22). Derart praxisferne Vorschläge aus den Reihen der Strafrechtsdogmatiker machen deutlich, dass sich eine starke Front gegen jegliche Erweiterung polizeilicher Einstellungskompetenzen in Ermittlungsverfahren aufgebaut hat. Die Gründe hierfür liegen nur vordergründig im dogmatischen Bereich, denn es kann nur schlecht erklärt werden, wieso solche erweiterten Möglichkeiten der Polizei in anderen demokratischen Staaten mit Erfolg praktiziert werden. Der (mehr oder wenig explizite) Hinweis auf die Geschichte der deutschen Polizei vor 1945 hilft hier wenig weiter, denn die heutige demokratische und anspruchsvoll ausgebildete Polizei ist keinesfalls mit der Polizei vergleichbar, die zwischen 1933 und 1945 politisch funktionalisiert wurde und sich bereitwillig funktionalisieren lies.

Immerhin listet das Gutachten auch Reformvorschläge auf, die die Kompetenzen der Polizei erweitern wollten. Diese seien aber „meist nicht im Einzelnen ausgearbeitete Reformvorschläge“ gewesen. Dazu gehörte die Einführung eines selbstständigen polizeilichen Ermittlungsverfahrens mit eigener beschränkter Abschlusskompetenz der Polizei, die Ersetzung des staatsanwaltschaftlichen Weisungsrechts durch einen Rückgriff auf allgemeine Amtshilfe-



grundsätze, die Einführung eines von der Polizei zu verhängenden Strafgeldes für einen aus dem Bereich der Straftaten auszugliedernden unteren Bereich von Verfehlungen oder die Herauslösung der Kriminalpolizei aus der Polizeiorganisation und der Zuständigkeit der Innenverwaltungen und ihre Unterstellung unter die Staatsanwaltschaft (Große Strafrechtskommission 2008, S. 22).

Dennoch stellt das Gutachten (S. 80) fest, dass die entsprechenden Vorschriften der StPO in der Praxis „oftmals so keinen Widerhall“ finden. So werde teilweise die Auffassung vertreten, „der Polizeibeamte vor Ort habe zu ermitteln, Zeugen zu befragen, Beweismittel zusammenzutragen“, während es „Aufgabe des Staatsanwalts ist, aufgrund der polizeilichen Erkenntnisse die Anklage vorzubereiten“ (Zitat aus dem Bericht eines Landesrechnungshofes). Und in polizeilichen Schreiben finde man die Formulierung „...die Polizei führt ein Ermittlungsverfahren gegen...“. Tatsächlich sei es „Ausfluss des Legalitätsprinzips, dass die Staatsanwaltschaft die Sachleitungsbefugnis im gesamten Ermittlungsverfahren wahrnimmt. Sie hat dafür Sorge zu tragen, dass die Ermittlungsverfahren energisch, zielgerichtet und mit Nachdruck geführt werden, zum anderen aber auch darauf zu achten, dass der Beschuldigte als Subjekt des Strafverfahrens behandelt, seiner Unschuldsvermutung Rechnung getragen und der Freiheitsraum des betroffenen Bürgers respektiert wird. Der Beschuldigte darf in keinem Fall zum Objekt degradiert werden. Der Grundsatz des fairen Verfahrens gilt auch für das Ermittlungsverfahren“. Es sei Aufgabe der Staatsanwaltschaft, darauf zu achten, dass sich die Polizei an diesen Grundsätzen orientieren.

Damit wird deutlich gemacht, dass die Staatsanwaltschaft so etwas wie ein „Aufpasser“ der Polizei sein soll, weil man dieser bzw. den Mitarbeitenden dort nicht zutraut, dass sie die entsprechenden Anforderungen erfüllen. Bei aller Kritik, die man z. B. in Bezug auf polizeiliches Gewalthandeln vorbringen kann und muss, und auch unter Berücksichtigung der in den vergangenen Jahren immer wieder diskutierten Vorfälle in der Polizei, in denen es um Diskriminierung und politisch einseitige Ermittlungsmaßnahmen ging und geht, wird man kaum behaupten können, dass die Polizei als Institution und ihre Mitarbeitenden nicht in der Lage sind oder sein können, Ermittlungsverfahren nach den oben genannten Grundsätzen durchzuführen bzw. dabei andere Kriterien anlegen würden als die Staatsanwaltschaft.

Der Unterschied zwischen polizeilichem und staatsanwaltschaftlichem Handeln besteht nämlich auch darin, dass ersteres deutlich stärker in der Öffentlichkeit stattfindet und daher (auch) medialer Kontrolle unterworfen ist, während die Arbeit der Staatsanwaltschaft, von wenigen Einzelfällen einmal abgesehen<sup>17</sup>, vielleicht nicht im Geheimen, jedoch vor allem im Bereich der leichten und mittleren Kriminalität praktisch unbemerkt und auch unkontrolliert von der Öffentlichkeit stattfindet.

Die derzeitige Regelung sei, so das Gutachten, „Teil der ausgeklügelten staatlichen Gewaltenteilung, bei welcher die Staatsanwaltschaft die Polizei und die Gerichte die Staatsanwaltschaft – und damit auch indirekt die Polizei – zu kontrollieren haben“ (aaO., S. 81). Die Formulierung, die dabei wichtig ist, ist das Wort „habe“: Die Staatsanwaltschaft hat diesen Auftrag, aber sie füllt ihm zumindest im Bereich der leichteren und mittelschweren Kriminalität nicht aus, und kann ihn auch nicht ausfüllen, weil sie dazu weder die persönlichen noch sachlichen Ressourcen hat, noch über die notwendigen Kenntnisse über die Funktion und Arbeitsweise der Polizei verfügt. Jedenfalls werden diese Kenntnisse weder im Studium, noch im Referendardienst vermittelt, und selbst in den Fällen, in denen Staatsanwälte ein Praktikum

17 Wie z.B. das aktuell (Ende 2024) laufende Ermittlungsverfahren gegen eine Staatsanwältin in Niedersachsen, der über Jahre hinweg Mitglieder von kriminellen Banden vor Razzien gewarnt haben soll, <https://ogy.de/gq3n> oder die Kündigung einer Staatsanwältin im Bereich Finanzermittlungen in Hessen Anfang 2024, die seit 2012 sog. Cum-Ex-Fälle bearbeitet hatte, weil sie nicht genügend (politische) Unterstützung bekam <https://ogy.de/0o8t>.

bei der Polizei absolvieren, dann verhilft ihnen das nicht zu einem tieferen Verständnis der besonderen (hierarchischen und subkulturellen) Strukturen der Polizei. Eine wirkliche Kontrolle der Polizei kann nur durch externe Einrichtungen erfolgen, die in den vergangenen Jahren immer wieder gefordert (Aden/Feltes 2015) und auch ansatzweise umgesetzt wurden. Polizeibeauftragte und Beschwerdestellen wurden zwar vereinzelt eingerichtet (Aden/Bosch 2023), eine systematische Evaluation ihrer Tätigkeit fehlt jedoch bislang.

Die in dem Gutachten danach dargestellte Prüfung, ob die „Wirklichkeit dieser soeben skizzierten Theorie der Leitungs- und Kontrollfunktion der Staatsanwaltschaft entspricht“ zeigte jedoch, dass sich die Polizei in vielen Bereichen „verselbständigt“ habe und die Staatsanwaltschaft ihre Kontrollfunktion nur rückschauend und nicht mehr verfahrensbegleitend wahrnimmt. Verwiesen wird auf die Ansicht von Kriminologen, nach der bei der Polizei eingegangene Strafanzeigen wegen Eigentums- und Vermögensdelikten zu weit über 90 %, demgegenüber Anzeigen wegen Delikten gegen Personen (Gewaltdelikte) nur zu 30 % „angenommen“ worden sein. Dieses „faktische Opportunitätsprinzip“ macht deutlich, dass andere als die hehren dogmatischen Aspekte den Polizeialltag bestimmen: Bei Eigentums- und Vermögensdelikten benötigen die Anzeigerstatter eine Bescheinigung für die Versicherung, damit ihnen der Schaden erstattet wird. Bei Gewaltdelikten hingegen dürfte der Aspekt der Aufklärbarkeit des Tatvorwurfs im Mittelpunkt stehen. Das Gutachten spricht dann auch von der „selbständigen Ermittlung des größten Teils der Anzeigen“ durch die Polizei.

Das Gutachten stellt auch fest, dass aufgrund der umfassenden finanziellen, personellen, wissenschaftlichen und technischen Ausstattung die Polizei wesentlich näher an neuen technischen/wissenschaftlichen Ermittlungsmethoden ist, ebenso wie die Ausstattung mit Personal, Fahrzeugen, Kommunikationsmitteln und Kriminal- und Datentechnik von den Mitteln, die der Justiz zur Verfügung stehen, weit entfernt sei.

Inzwischen habe auch eine justizielle Verselbständigung der Polizei durch polizeiliche Juristen stattgefunden, die sich nicht nur zu polizeirechtlichen Fragen äußern, sondern direkt zu den Ermittlungsverfahren Stellung nehmen. Dies wirke sich auch auf die Ermittlungsbeamten aus, die sich in den Akten kritisch mit getroffenen Entscheidungen auseinandersetzen (Große Strafrechtskommission 2008, S. 110).

Im weiteren Verlauf des Gutachtens wird auch darauf verwiesen, dass die Polizei in der Praxis die Hauptlast der Straftatenaufklärung trägt. Daraus ergebe sich auch ein faktischer Gestaltungsvorsprung. Die Staatsanwaltschaft sei zur Sachverhaltsaufklärung aufgrund ihrer personellen Ausstattung schon quantitativ nicht in der Lage. Diese als „Ressourcenschere“ bezeichnete Problematik taucht in dem Gutachten immer wieder auf und führt letztlich zur Forderung, Staatsanwaltschaft und Gerichte besser sachlich und Personell auszustatten – für ein Gutachten, das fast ausschließlich von Justizjuristen verfasst wurde (lediglich ein einziger Polizeibeamter war als „Gast“ beteiligt) kein unerwartetes Ergebnis. Entsprechend ist der Großteil des Gutachtens daraus ausgelegt, diese finanziellen und personellen Ressourcen zu untersuchen um den „drohenden (weiteren) Bedeutungsverlust“ (S. 182) der Staatsanwaltschaft aufzuhalten.

Diese Dominanz der polizeilichen Ermittlungstätigkeit, bei der die Polizei die Ermittlungen unter weitestgehender Ausnutzung der durch § 163 StPO eröffneten Möglichkeiten oftmals bis zur Abschlussreife selbst führt, finde sich in dem Schlagwort „Verpolizeilichung des Ermittlungsverfahrens“ auch sprachlich abgebildet. Die tatsächliche Aufgabenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei entspreche daher in weiten Bereichen nicht der theoretischen gesetzlichen Ausgangslage (Große Strafrechtskommission 2008, S. 136). Bei der Sachverhaltsaufklärung und Informationsbeschaffung sei die Staatsanwaltschaft in weiten Bereichen der Kriminalität aus ihrer strafprozessualen Sachleitungsstellung partiell an den Rand gedrängt (aaO., S. 138).

Am Ende sieht die Kommission kein Bedürfnis für eine Änderung des im Strafverfahrensrecht verankerten Verhältnisses von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht im Ermittlungsverfahren (S. 273). Dagegen sieht sie eine faktische Fehlentwicklung in Richtung einer Verlagerung des Schwerpunktes der Ermittlungen auf die Polizei. Diese Fehlentwicklung müsse durch eine stärkere Einbindung der Staatsanwaltschaft in das Ermittlungsverfahren korrigiert werden (S. 193). Eine Hauptursache für diese „Fehlentwicklung“ sieht die Kommission in der Ressourcenschere zwischen Polizei einerseits und Justiz andererseits, die beseitigt werden müsse. Sie geht sogar soweit zu konstatieren, dass „der grundlegende Standard rechtsstaatlicher Kontrolle einerseits und Strafverfolgung andererseits in der Praxis weiter ausgehöhlt“ werde durch diese Entwicklung (S. 194). Rechtsstaatliche justizielle Entscheidungen über eine Straftat dürften auf keinen Fall auf Polizei- oder Verwaltungsbehörden übertragen werden.

Im weiteren Verlauf des Gutachtens werden dann – neben der Ressourcenerweiterung – weitere Lösungsmöglichkeiten nur rudimentär behandelt. Dazu gehört die Einführung eines Untersuchungsrichters, was von der Kommission als Ausweg aus den dargestellten Problemen ebenso abgelehnt wird (S. 203) wie eine (auch nur teilweise) „Ausgliederung“ der Staatsanwaltschaft (zum Innenministerium) (S. 274). Die Kommission hält jedoch eine stärkere tatsächliche Einbindung der Staatsanwaltschaft in das Ermittlungsverfahren für erforderlich, um eine effektive Strafverfolgung zu gewährleisten (S. 248).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das aufwändig erstellte Gutachten durchaus die richtigen Probleme benennt, gleichzeitig aber einseitig die Lösung in einer (vor allem finanziellen und personellen) Verstärkung der Staatsanwaltschaft sieht. Grundlegende strafprozessuale Änderungsmöglichkeiten werden nicht thematisiert. Nicht zuletzt deshalb dürfte dieses Gutachten relativ geringe Auswirkungen auf kriminalpolitische Entscheidungen gehabt haben, denn die dort skizzierten Entwicklungen (z. B. die „Ressourcenschere“) haben sich seit dem Gutachten eher noch verschärft. Stattdessen hätte anerkannt werden müssen, dass zumindest im Bereich der leichteren und mittelschweren Kriminalität die Polizei ihre Ermittlungsarbeit zumindest soweit problemlos erfüllt, wie es auch empirisch nachvollziehbar ist. Die von der Kommission angesprochenen Fehler bei polizeilichen Ermittlungen, zu denen es „gerade in wichtigen Kriminalitätsfeldern“ komme, was zu „schwerwiegenden Negativfolgen für das gerichtliche Verfahren bis zum Freispruch wegen Nichtverwertbarkeit von Beweismitteln“ führe (S. 248), dürfte sich ausschließlich auf größere Strafverfahren und/oder den Bereich der schweren Kriminalität beziehen – und gerade dort nimmt die Staatsanwaltschaft, wenn überhaupt, ihre leitende Funktion stärker wahr als im Bereich der hier thematisierten leichteren oder mittelschweren Kriminalität, so dass diese Feststellung eher die Staatsanwaltschaft trifft, deren originäre Aufgabe es ist, Ermittlungsergebnisse zu prüfen, bevor es zu einem gerichtlichen Verfahren kommt. Gerade dies erfolgt aber oftmals nicht, weil man den Ermittlungstätigkeiten der Polizei selbst im Bereich der schweren Kriminalität quasi blind vertraut.

### 4.3 *Das Modell des BDK Hamburg*

Das Konzept der Kriminalpolizeilichen Strafsachenstelle (KrimStra) (Schmidt 2024) will die Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft für Fälle der leichten Kriminalität neu regeln. Es verweist u. a. auf Steuerstrafverfahren, bei denen die Finanzbehörden (§ 386 Abs. 1 Satz 2 Abgabenordnung) das Ermittlungsverfahren anstelle der Staatsanwaltschaft in eigener Verantwortung führen (§ 386 Abs. 2 AO). Im Rahmen des § 407 Abs. 2 StPO kann die Finanzbehörde wegen einer Steuerstraftat den Erlass eines Strafbefehls am Amtsgericht beantragen und dadurch die öffentliche Klage erheben (§ 400 AO). Mit der Wahrnehmung der staatsanwaltschaftlichen Aufgaben für die Finanzbehörde sind in den Bundesländern die

Bußgeld- und Strafsachenstellen (BuStra) beauftragt. In Anlehnung an die Funktionsweise der BuStra sieht das vorliegende Konzept vor, für zu definierende Delikte bzw. Fallgruppen eigenständige Ermittlungs- und verfahrenserledigende Abschlusskompetenzen auf die Kriminalpolizeiliche Strafsachenstelle (KrimStra) zu übertragen – worauf der Untertitel des Konzeptes verweist, wenn von der „kleinen Kripo-StA“ gesprochen wird. Dies würde bedeuten, dass die KrimStra entsprechende Verfahren autonom und von der Staatsanwaltschaft weisungsunabhängig führen und erledigen darf.

Die Staatsanwaltschaft, die als „Nadelöhr der Strafverfolgung“ (Schmidt 2024, S. 1) gesehen wird, bleibt aber auch in diesen Fällen insoweit „Herrin des Verfahrens“, als dass sie dieses jederzeit an sich ziehen kann. Nach Abschluss der Ermittlungen wird die KrimStra entweder Antrag auf Erlass eines Strafbefehls stellen, die Sache an die Staatsanwaltschaft abgeben oder das Verfahren selbst nach §§ 153 ff. StPO, oder § 170 Abs. 2 StPO einstellen. Damit endet die selbständige Ermittlungsbefugnis der KrimStra. Bei allem, was danach kommt, ist wieder zwingend die Staatsanwaltschaft beteiligt. Dieser Reformvorschlag diene dem Interesse einer beschleunigten Erledigung von Fällen der leichten Kriminalität. Das Konzept stellt apodiktisch fest, dass verfassungsrechtliche Bedenken gegen „eine zeitgemäße, innovative Neuinterpretation und Wiederbelebung des historischen Strafverfügungsverfahrens“ nicht ersichtlich seien (Schmidt 2024, S. 7), allerdings ohne dass sich damit inhaltlich weiter auseinandergesetzt wird. Die Formulierung „kleine StA“ macht aber deutlich, dass man diese, bei der Polizei angesiedelte Stelle, der Staatsanwaltschaft gleichsetzen will, was sehr wohl verfassungs- und strafprozessrechtliche Bedenken aufwirft. Dabei geht es einerseits um die Gewaltenteilung, andererseits darum, dass solche wesentlichen Veränderungen im Ablauf eines Strafverfahrens nicht ohne gesetzgeberische Entscheidung umgesetzt werden kann. Vorschläge dazu werden ebenso wie für entsprechende Rechtsverordnungen in dem Konzept gemacht, ebenso wie ein Qualifizierungskonzept für Beamte der KrimStra angesprochen wird (Schmidt 2024, S. 16). Die dabei offensichtlichen Parallelen zur Amtsanwaltschaft werden gesehen, aber nicht thematisiert. Stattdessen wird von „Aufstiegschancen“ und „Attraktivitätssteigerungen“ gesprochen. Beides kann und darf aber nicht die Grundlage für eine derart weitgehende Neuregelung sein.

Zudem ist das Konzept der KrimStra ist nicht neu und sozusagen „Alter Wein in neuen Schläuchen“. Die Verfahrensweise war im Rahmen des sogenannten Strafverfügungsverfahrens auch in Deutschland etabliert und wurde erst mit der Reform des Strafrechts zum Ablauf 1974 abgeschafft (Schmidt 2024, S. 5 f.). Daher stellt sich die Frage, warum ein gewerkschaftlicher Berufsverband der Kriminalpolizei gerade diese Forderung aufstellt und dabei Aufstiegschancen und Attraktivitätssteigerungen für den eigenen Berufsstand sieht. Bekanntermaßen wird aus der gewerkschaftlicher Richtung regelmäßig über eine Vielzahl von unbearbeiteten Fällen, sogenannten Halden, aufgrund von fehlenden Ressourcen beklagt.<sup>18</sup> Meistens handelt es sich bei den Verfahren um Delikte der sogenannten Massenkriminalität, oft ohne Ermittlungsansätze zur Identifizierung der Tatverdächtigen. Wenn es bei der Kriminalpolizei aber schon am Personal fehlt, um an diese Vorgänge eine Abverfügung an die Staatsanwaltschaft zu heften und die Fälle statistisch zu erfassen, wo soll dann das Personal herkommen, welches die notwendigen verfahrenserledigenden Maßnahmen inklusive weiterer Verwaltung durchführen soll?

Aus kriminalistischer Sicht macht diese Kompetenzerweiterung für die Polizei keinen Sinn, die Stellen könnten ebenso bei der Amtsanwaltschaft geschaffen werden. Bei den Fällen handelt es sich überwiegend um Unbekanntsachen. Wenn kriminologische Studien zeigen, dass es keine signifikanten Effekte hinsichtlich der Sanktionierungsgeschwindigkeit gibt, dann ist eine vermeintliche Erforderlichkeit der Verfahrensbeschleunigung unter generalpräven-

---

18 BDK Hamburg, <https://ogy.de/8eo8>.

tiven Aspekten zu vernachlässigen (Hirtenlehner/Leitgöb 2024). Bei dem Vorschlag des BDK scheint es offensichtlich eher um den Versuch der Aufwertung des Berufsbildes der Kriminalpolizei zu gehen als um eine sinnvolle strukturelle Maßnahme zur Verfahrenserledigung, die sich an der Praxis orientiert. Das Konzept der KrimStra ist jedenfalls nicht die Antwort auf die eigentlichen juristischen Fragen, gerade unter dem Aspekt, dass das Legalitätsprinzip – entgegen der Angaben der Verfasserin – sehr wohl eingeschränkt würde.

## 5 Fazit und Lösungsvorschläge

Sowohl das Legalitätsprinzip als auch das Opportunitätsprinzip beinhalten Schwächen und rechtsstaatliche Probleme. Unter der Berücksichtigung gerade der Aspekte Verhältnismäßigkeit, Rechtssicherheit und Verfahrensökonomie haben beide Prinzipien Defizite und kaum Einfluss auf die Einzelfallgerechtigkeit.

Berücksichtigt man die beiden wohl wesentlichen (und letztendlich auch einzigen) empirischen Untersuchungen zum Legalitätsprinzip (Dölling 1987) und zur Arbeit der Staatsanwaltschaft (Feltès 1984, Feltès/Koetz 1996), dann lassen diese nur den Schluss zu, dass das inzwischen verstetigte „faktische Opportunitätsprinzip“ endlich in einen rechtssicheren Rahmen eingefügt werden muss. Dieser Rahmen kann nur in einer Änderung der Strafprozessordnung bestehen, die der Polizei die Möglichkeit gibt, entweder eigenständig oder unter klarer (und rechtssicherer) Vorgabe der Staatsanwaltschaft (z.B. anhand einer bundesweit<sup>19</sup> geltenden Richtlinie) Ermittlungsverfahren zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzustellen. Dabei muss es um folgende Fälle gehen:

- a) Fälle minderschwerer Kriminalität, die bisher von der Staatsanwaltschaft nach § 153 Abs. 2 oder § 170 Abs. 2 StPO folgenlos eingestellt werden.
- b) Fälle mittelschwerer Kriminalität, bei denen eine weitere Bearbeitung des Falles mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu einer Anklage oder zu einem Strafbefehl führen würde, oder bei denen eine Einstellung gegen Auflagen (§ 153 a StPO) wahrscheinlich ist.
- c) Fälle im Bereich der Jugendkriminalität, in denen Diversionsmaßnahmen bereits erfolgt sind oder vereinbart werden können (vgl. dazu schon Pohl-Laukamp 1983).

Eine Neuregelung des Legalitätsprinzips bei gleichzeitiger Neufassung der Aufgabenverteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei ist aus verschiedenen Gründen dringend geboten. Der derzeit existierende status quo kann so nicht bestehen bleiben. Er beinhaltet - contra legem - nicht nur ein faktisches Opportunitätsprinzip und damit die Verweigerung von rechtlichen Garantien. Es wird zudem auch der unberechtigte Eindruck aufrechterhalten, dass die Staatsanwaltschaft tatsächlich „Herrin des Strafverfahrens“ ist, obwohl sie in weiten Bereichen der kleineren und mittleren Kriminalität zum Aktenverwalter polizeilicher Ermittlungsunterlagen wurde. Es ist an der Zeit, die rechtliche Lage den tatsächlichen Bedingungen anzupassen. Dafür spricht auch die Tatsache, dass es umgekehrt kaum vorstellbar ist, dass die tatsächlichen Bedingungen und Abläufe so geändert werden (können), dass sie den gesetzlichen Vorgaben entsprechen.

Letztlich kann zwischen einer großen und mehreren kleineren Lösungen unterschieden werden:

---

19 Auch wenn Justiz Ländersache ist, sollte eine solche Richtlinie aus Gründen der Verfahrensgerechtigkeit und der Transparenz unter den Ländern abgestimmt werden und letztlich bundesweit gelten.

Die große Lösung wäre ein generelles Opportunitätsprinzip für leichtere Straftaten, das es der Polizei erlaubt, eigenständig Strafverfahren einzustellen. Obwohl solche Modelle im Ausland erfolgreich praktiziert werden, erscheint eine Umsetzung in Deutschland angesichts der verhärteten Fronten zwischen dogmatischen Juristen und Rechtstatsachensforschern unwahrscheinlich. Zudem steht die historische Belastung der deutschen Polizei hier immer noch als bewusste oder unbewusste Hemmschwelle bei vielen Juristen im Raum, zumal eine umfassende Aufarbeitung der Rolle der Polizei zwischen 1933 und 1945 bislang nicht stattgefunden hat – sieht man einmal von den Bestrebungen des Bundeskriminalamtes (BKA 2012, Baumann u.a. 2012) und dem „Polizeigeschichte Info-Pool“<sup>20</sup> des Kollegen Kawelovski in Münster ab.

Dagegen könnte sprechen, dass die Rechtsbindungen der Polizei bzw. die Rechtsabweichungen nicht ausreichend untersucht worden sind. Wir wissen zu wenig, in welchem Verhältnis die Polizisten zum Recht stehen und was die Voraussetzungen dafür sind, dass sie das Recht rechtskonform und damit richtig durchsetzen (Kretschmann 2023). Die aktuelle Studie aus Niedersachsen zeigt „eine Vielzahl sich teilweise überlappenden Rechtsbindungen, die sich innerhalb dreier zentraler Dimensionen des Rechtsverhältnisses – Recht als Handlungsrahmen, Recht als Handwerkszeug und Recht als individueller Schutz und Bedrohung – auffächern. Kretschmann kommt zu dem Ergebnis, dass das Recht für die Polizisten als Handlungsrahmen und -ressource zwar äußerst zentral ist, sie in ihrer Praxis aber eine Vielzahl von Rechtsabweichungen bei der Rechtsanwendung berichten. Dies reiche „von der notwendigen (sic!) Verfehlung, das Legalitätsprinzip nicht vollständig umzusetzen bis hin zu unrechtmäßiger Polizeigewalt“ (Kretschmann 2023, S. 2). Interessant ist die Feststellung, dass eine bedeutende Rolle unter den rechtswidrigen Praktiken die „pro-organisationale Devianz“ spiele. Darunter wird unrechtmäßiges polizeiliches Handeln verstanden, das vollzogen wird, um dem polizeilichen Gesetzauftrag (besser) nachzukommen. Deutlicher kann man die Notwendigkeit nicht verdeutlichen, den rechtlichen Rahmen zu ändern und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass Polizeibeamte nicht *contra* oder *praeter legem* handeln, sondern auf dem Boden des Strafprozessrechts und der Verfassung arbeiten (können).

Kompromisslösungen könnten in staatsanwaltlichen Richtlinien für Verfahrenserledigungen bestehen, an denen sich die Polizei orientiert, bevor sie das Verfahren innerhalb von wenigen Tagen an die Staatsanwaltschaft abgibt – zur formalen Absegnung der Verfahrenserledigung. Dies wäre letztlich einfach umsetzbar, würde aber an der Grundproblematik, dass Verfahren weitergegeben werden, ohne dass daran substantiell gearbeitet wird, nichts ändern. Schneller und effektiver wäre das nicht.

Auch das Modell, Staatsanwälte „en suit“ bei der Polizei zu haben, könnte angedacht werden. Hier würden Polizei und Staatsanwaltschaft Tür an Tür sitzen und die Fälle direkt und im persönlichen Austausch gemeinsam erledigen können. Diese, ansatzweise bereits bei sehr schweren Straftaten (wenn auch nicht räumlich, sondern kommunikativ) umgesetzte Lösung dürfte aber auf den massiven Widerstand der Statusgruppe der Staatsanwälte und wahrscheinlich auch der Justizministerien treffen. Ob die Polizei zudem sehr glücklich wäre, die „Kontrollinstanz“ Staatsanwaltschaft ständig im eigenen Haus zu haben, kann auch bezweifelt werden.

Weitere Fallkonstellationen sind in Anlehnung an die bereits existierenden Regelungen im Betäubungsmittelrecht und Steuerstrafrecht (vgl. Weyand 1990) denkbar und müssten – auch im Rahmen eines Pilotprojektes – ausgearbeitet werden.

Letztlich kann hier nur die Notwendigkeit aufgezeigt werden, die seit geraumer Zeit bestehende Diskrepanz zwischen Rechtswirklichkeit und formal geltendem, aber in der Praxis ausgehebeltem Gesetz aufzuheben. Wie dies geschehen kann, sollte eine interdisziplinär zusammengesetzte, aber vor allem von Politik, Polizei und Justiz unabhängigen Arbeitsgruppe unter-

---

20 <https://ogy.de/tgpr>.

suchen. Es bleibt zu hoffen, dass sich der politische Wille, eine solche Arbeitsgruppe einzurichten, gegen das Beharrungsvermögen einer eingefahrenen Praxis, die *contra legem* arbeitet, durchsetzen kann.

### Literatur

- Aden, H. (2023): Stellungnahme für die Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Entwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eines Gesetzes über die Polizeibeauftragte oder den Polizeibeauftragten des Bundes beim Deutschen Bundestag (Polizeibeauftragengesetz – PolBeauftrG), Drucksache 20/9148 vom 07. November 2023. <https://ogy.de/2rc7>.
- Aden, H., Bosch, A. (2023): Unabhängige Polizeibeauftragte in Deutschland: Auf dem Weg zum Standard? Ziele, Praktiken, Defizite und mögliche Beiträge zum Diskriminierungsschutz. In *Vorgänge. Zeitschrift Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 237/238 [61(1-2)], S. 161-174.
- Aden, H., Feltes, T. (2015): Einrichtung der Stelle einer/s unabhängigen Bundespolizeibeauftragten. Gutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. <https://ogy.de/6hsl>.
- Albrecht, P.-A. (2006): Die vergessene Freiheit: Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte, Berlin.
- Baumann, I., Stefan, A., Wagner, P. (2012), (Um-)Wege in den Rechtsstaat. Das Bundeskriminalamt und die NS-Vergangenheit seiner Gründungsgeneration, in: *Zeithistorische Forschungen Online-Ausgabe*, 9, 1. <https://ogy.de/b2vj>.
- Baumann, T. (2015): Staatsanwaltschaftliche Ermittlungstätigkeit in Deutschland. Umfang und Struktur der Verfahrenserledigung. *Statistisches Bundesamt | WISTA | 3 | 2015*, S. 74 ff., S. 85 <https://ogy.de/sqh8>.
- Bottke, W. (1990): Grundlagen des polizeilichen Legalitätsprinzips. In: *Juristische Schulung* 30, 2, S. 81-86.
- Bottke, W. (1990 a): Polizeiliche Ermittlungsarbeit und Legalitätsprinzip. In: *Gedächtnisschrift für Karlheinz Meyer*, hrsg. von K. Geppert und D. Dehnicke, Berlin, New York, S. 37-60.
- Bundeskriminalamt (2012): *Der Nationalsozialismus und die Geschichte des BKA – Spurensuche in eigener Sache. Sonderband Polizei und Forschung*, Wiesbaden. <https://ogy.de/66ug>.
- Döhring, S. (1999): *Ist das Strafverfahren vom Legalitätsprinzip beherrscht?* Frankfurt am Main u.a..
- Dölling, D. (1987): *Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip: Eine empirische und juristische Analyse des Ermittlungsverfahrens unter besonderer Berücksichtigung der Aufklärungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit*. BKA Forschungsreihe Sonderband, Wiesbaden.
- Dreher, G., Feltes, Th. (1996): *Notrufe und Funkstreifenwageneinsätze bei der Polizei. Eine empirische Studie in drei Polizeidirektionen in Baden-Württemberg*, Holzkirchen.
- Erb, V. (2021): *Legalität und Opportunität. Gegensätzliche Prinzipien der Anwendung von Strafrechtsnormen im Spiegel rechtstheoretischer, rechtsstaatlicher und rechtspolitischer Überlegungen*, Berlin.
- Feltes, T. (1984): Die Erledigung von Ermittlungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft. In: *Kriminologisches Journal*, Heft 1, S. 50-63.
- Feltes, T. (1992): *Causes for Delays in the Criminal Justice System. Report to the Ninth Criminological Colloquium on "Delays in the Criminal Justice System", Council of Europe, Strasbourg Nov.28-30, 1989*, in: *Delays in the Criminal Justice System – Causes and Solutions*. Council of Europe, Criminological Research, Vol. XXVIII, Strasbourg, S. 47-84.
- Feltes, Thomas (1996): *Stellungnahme zur Expertenanhörung „Mauer des Schweigens“ am 9. Februar 1996*. <https://ogy.de/vkcc>.
- Feltes, T. (2019): *Sicherheit und Sicherheitsgefühl in Bochum. 40 Jahre Dunkelfeldstudie in einer deutschen Großstadt*. In: *Bewährungshilfe* S. 267 - 280.
- Feltes, T., Janssen, H., Voß, M. (1983): Die Erledigung von Strafverfahren durch Staatsanwaltschaft und Gericht - Brauchen wir die sog. Diversionsmodelle in der Bundesrepublik? In: *Kerner/Kury/Sessar (Hrsg.), Deutsche Beiträge zum IX. Weltkongress für Kriminologie, Köln (Band 6/2)*, S. 858 - 895.
- Feltes, T., Klukkert, A., Ohlemacher, T. (2007): "... dann habe ich ihm auch schon eine geschmiert." *Autoritätserhalt und Eskalationsangst als Ursachen polizeilicher Gewaltausübung*. In: *MSchrKrim* 4/ 2007, S. 285 - 303.
- Feltes, T., Koetz, (1996): *Organisation der Staatsanwaltschaften. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege*. In: *Reihe Rechtstatsachenforschung*, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, Bonn.
- Feltes, T., Reiners, P. (2019): *Sicherheit und Sicherheitsgefühl in Bochum. Exemplarische Befunde der Bochumer Dunkelfeldstudie 2015/2016 (»Bochum IV«)*. In: *MSchrKrim* 102(2), S. 1 - 15.
- Gerards Iglesias, S. (2024): *Hat Deutschland zu viele Richter?* *IW-Kurzbericht*, Nr. 76, Köln. <https://ogy.de/1kns>.
- Große Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes (2008): *Gutachten zum Thema: Das Verhältnis von Gericht, Staatsanwaltschaft und Polizei im Ermittlungsverfahren, strafprozessuale Regeln und faktische (Fehl-?) Entwicklungen*. Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz. <https://ogy.de/1kns>.

- Heinz, W. (2024): Wird Deutschland seit zwei Jahren wegen der gestiegenen Ausländerkriminalität unsicherer? 1 Zu Schwierigkeiten und Tücken der Interpretation von Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik am Beispiel der PKS 2023. *Neue Kriminalpolitik*, S. 281-305, ausführlicher im Konstanzer Inventar Sanktionsforschung, <http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/>.
- Hirtenlehner, H., Leitgöb, H. (2024): Strafschnelligkeit – die in der empirischen Forschung vernachlässigte Dimension der negativen Generalprävention. Bisherige Evidenzen und neue Befunde. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, Band 107, Heft 3, S. 249-266.
- Huber, B., Klumpe, B. (1993): England und Wales. <https://ogy.de/5hak>.
- Jähnke, B. (2020): Das Legalitätsprinzip – eine Maxime gemeineuropäischen Strafverfahrensrechts. In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, Heft 5/2020, S. 241-243.
- Kausch, E. (1080): *Der Staatsanwalt. Ein Richter vor dem Richter? Untersuchungen zum § 153 a StPO*, Berlin.
- Kretschmann, A. (2023): Strukturen und Kontexte rechtskonformen Polizeihandelns. Eine qualitative Untersuchung zur Rechtsbindung am Beispiel des Streifendienstes der Polizei Niedersachsen. *Schriftenreihe des Instituts für Kriminalitäts- und Sicherheitsforschung*; Bd. 1, Nienburg (Weser). <https://ogy.de/1njm>.
- Kühne, H. -H. (2010): *Strafprozessrecht*, 8. Aufl., Heidelberg.
- Laubenthal, K. (2019): Strafvereitelung im Amt und das Strafbarkeitsrisiko von Polizeibeamten. In: E. Hilgendorf (Hrsg.), *Solidarität, Subsidiarität und Freiheit: Festgabe zum 80. Geburtstag von Franz-Ludwig Knemeyer*, Baden-Baden, S. 91 - 104.
- Lord Scarman (1981): *Untersuchungsbericht The Brixton Disorders 10.- 12. April 1981: Report of an Inquiry*, Cmnd. 8427, HMSO London 1981, § 4.58.
- Melcarne, A., Ramello, G.B., Spruk, R. (2021): Is justice delayed justice denied? An empirical approach, *International Review of Law and Economics*, Volume 65, 105953, <https://ogy.de/y0mr>.
- Neyroud, P. (2018): *Out of Court Disposals Managed by the Police: A Review of the Evidence*. Report for the National Police Chiefs Council. <https://ogy.de/hy20>.
- Neyroud, P. (2024): A diverting quarter century? Evidence based police-led diversion 25 years on. *International Journal of Police Science & Management*, S. 1 – 5.
- Pohl-Laukamp, D. (1983): Legalitätsprinzip und Diversion: Staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren gegen jugendliche und heranwachsende Beschuldigte, in: *Kriminalistik*, 37, 3, Seite 131 - 136.
- Ruch, A., Feltes, T. (2025): Strafvereitelung im Amt und Police Bystander. Warum Sanktionsandrohungen einer positiven Fehlerkultur im Wege stehen können. In: K. Seidensticker (Hrsg.), *Fehlerkultur in der Polizei: Ausprägung, Einflussfaktoren und Möglichkeitsräume (im Erscheinen)*.
- Schmidt, S. (2024): *Einrichtung der kriminalpolizeilichen Strafsachenstelle – die „kleine Kripo-StA“*. Konzept BDK Hamburg, <https://ogy.de/3ib0>.
- Steininger, E. (1986): Die Neuordnung des strafprozessualen Legalitätsprinzips. In: *Juristische Blätter* 1986, 108, S. 218 - 298.
- Stock, J. (1999): *Mythos Legalitätsprinzip - Befunde zur Rechtsanwendungswirklichkeit polizeilicher Drogenbekämpfung*. In: A. Kreuzer u.a. (Hrsg.), *Fühlende und denkende Kriminalwissenschaften. Ehrengabe für Anne-Eva Brauneck*, Berlin, S. 207 - 235.
- Went, F. (2012): *Das Opportunitätsprinzip im niederländischen und schweizerischen Strafverfahren*. Zürich.
- Wohlens, W. (2009): Legalität und Opportunität im teilharmonisierten europäischen Strafverfahren und der Grundsatz ne bis in idem. In: H.E. Müller u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 70. Geburtstag*, München, S. 807 - 821.
- Weyand, R. (1990): Legalitätsprinzip und Praxis des Steuerstrafverfahrens. In: *Deutsche Steuer-Zeitung*, Heft 7, S. 166 - 176.