

Bearbeitung und Sanktionierung von Ladendiebstahl zwischen „Macht der Routine“ und Rationalisierungszwang

Anselm Brinker, Norbert Schellberg
Freie Universität Berlin

I. Einleitung

An der Freien Universität Berlin läuft derzeit eine Untersuchung zur Bearbeitungs- und Sanktionspraxis von Ladendiebstahl durch die Berliner Strafverfolgungsbehörden.¹ Im Mittelpunkt der Untersuchung, die im Rahmen des Forschungsförderungsprogramms „Berlin-Forschung“ von September 1989 bis August 1991 finanziert wurde, steht eine umfangreiche Auswertung von Ladendiebstahlsakten bei der Berliner Anwaltschaft. Neben dieser Aktenauswertung wurden Gespräche mit Praktikern und ExpertInnen sowie Interviews bei der Berliner Polizei und Anwaltschaft geführt. Zudem wurden amtliche Statistiken intensiv analysiert und in die Untersuchung einbezogen. Im folgenden sollen erste Ergebnisse, vor allem der Aktenauswertung, vorgestellt werden.

Mitten in die Laufzeit des Projektes fiel die „Maueröffnung“ am 9. November 1989. Hierdurch ergaben sich wesentliche Veränderungen im Untersuchungsfeld, die auch auf das Vorgehen Auswirkungen hatten. Gerade in Berlin haben wir es mit einer vermutlich einmaligen „Modellsituation“ zu tun. Es konnte beobachtet werden, wie die Instanzen sozialer Kontrolle auf einen plötzlichen und erheblichen Anstieg der Fallzahlen reagieren. Der Schwerpunkt der Untersuchung verschob sich deshalb fast zwangsläufig noch stärker in eine verwaltungsanalytische Richtung als dieses ohnehin bereits geplant war. Die Aktenauswertung wurde zeitlich verschoben, um die Entwicklung um den 9. November vollständig in die Untersuchung einbeziehen zu können.

II. Zum Ladendiebstahl

1. Ein Sonderfall

Zunächst einmal erscheint es notwendig, in aller Kürze auf einige Besonderheiten des Kontrolldeliktes „Ladendiebstahl“ im Rahmen des Prozesses sozialer Kontrolle hinzuweisen. Diese Besonderheiten müssen

berücksichtigt werden, wenn man die Rolle der Anzeigenerstatter und der Strafverfolgungsbehörden im Prozeß der sekundären Kriminalisierung² genauer untersucht. Dabei kann der Ladendiebstahl in seiner heutigen Erscheinungsform von der massenhaften Etablierung der Verkaufsform „Selbstbedienung“ nicht getrennt gesehen werden.

Die sekundäre Kriminalisierung beginnt in den Warenhäusern. Über 96% aller in Berlin angezeigten Ladendiebstahlsfälle werden von Warenhäusern oder Supermärkten der Polizei zur Kenntnis gebracht. Andere Verkaufsstellen, wie etwa Buchläden, Boutiquen o.ä., die in den Städten ja durchaus noch vorhanden sind, spielen bei angezeigten Ladendiebstählen fast keine Rolle. Die Frage, ob hier das Anzeigeverhalten ein anderes ist, oder ob tatsächlich weniger gestohlen wird oder weniger Personen gefaßt werden, läßt sich mit unseren Mitteln nicht beantworten. Als Anzeigenerstatter treten also fast ausschließlich Läden in Erscheinung, die sich privates Sicherungspersonal leisten können, und die von ihrer Struktur her in der Lage sind, den erforderlichen Verwaltungsaufwand in rationeller Form abzuwickeln. So ist bei insgesamt 2104 ausgewerteten Akten kein einziger Fall aufgetreten, bei dem die Anzeige nicht auf einem speziellen Vordruck erstattet wurde. In 58% aller angezeigten Fälle wurde die Tat direkt von einem Warenhausdetektiv entdeckt. Ca. 30% der Taten wurden vom Personal entdeckt; ein großer Teil davon wurde dann allerdings auch von einem Detektiv weiterbearbeitet. Bei unseren Erkundungen konnten wir beobachten, daß in Kaufhäusern teilweise Sekretärinnen ausschließlich zu dem Zweck der Anzeigenbearbeitung abgestellt werden. „Diese Anzeigenerstatter sind effektiver als die anderen, da sie wissen, was das Strafrecht übernehmen kann und wie man es ihm vorbereiten muß“ (Robert 1990, S. 181). Diese Beobachtung Roberts können wir in einem sehr umfassenden Sinne bestätigen: In der Zeit der größten Arbeitsbelastung verzichtete die Polizei häufig gänzlich auf die Verwendung des vorgesehenen amtlichen Anzeigevordrucks. Der Tatbestand wurde offenbar schon vom Warenhaus ausreichend beschrieben.

Die vergleichsweise hohe Konzentration privatpolizeiähnlich spezialisierter Anzeigenerstatter legt die Vermutung nahe, daß zusätzlich zu der Dunkelziffer noch ein unbekanntes Graufeld von entdeckten, aber nicht angezeigten Taten existiert. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser ersten „Filter“ im Selektionsprozeß läßt sich nicht genauer bestimmen. Fest steht nur, daß hier eine von der Logik des Strafrechts unabhängige Handlungslogik wirksam ist.

„Der Rekurs auf das Strafrecht erscheint hier mehr und mehr wie eine symbolische Stützmauer für geringfügigere Interventionen, die aber nur schwach legitimiert sind, so daß das drohende Schwert des Strafrechts und die Demonstration einer solchen Rückendeckung unbedingt für ihre Durchsetzung gebraucht werden.“ (Robert 1990, S. 182)

Bezüglich der Erwartungshaltung an die Instanzen sozialer Kontrolle unterscheidet sich der Anzeigenerstatter beim Ladendiebstahl also grund-

sätzlich von demjenigen vergleichbarer Delikte. Hier soll weder eine Tat aufgeklärt, noch ein Täter ausfindig gemacht werden; auch die Wiederbeschaffung des Diebesgutes wird von der Polizei nicht erwartet. Wer sie zu Hilfe ruft, hat alles das bereits erledigt. Die Polizei, die dennoch in fast jedem Falle am Ort erscheinen muß, spielt lediglich die Rolle des uniformierten Abschreckers im Dienste der Warenhäuser. Dafür aber wird sie auch belohnt: Mit einem vergleichsweise geringen Einsatz kann die Polizei durch den Ladendiebstahl einen erheblichen Prestigezuwachs gewinnen. Da bei diesem Delikt der Täter (fast) immer gleich mitgeliefert wird, erhöht jeder ertappte Ladendieb die legitimatorisch so wichtige Aufklärungsquote. Bei einem Anteil von 17% an allen Straftaten in Berlin (West, 1990) darf dieser Beweggrund für die Beibehaltung der derzeitigen Kriminalisierungspraxis nicht unterschätzt werden. (Aufklärungsquote 1990 in Berlin [West]: 47,3%; ohne Ladendiebstahl läge dieser Wert unter 37%.)

2. Deliktentwicklung/Berliner Besonderheiten

Die Entwicklung des Deliktes „Ladendiebstahl“ unterscheidet sich in Berlin wohl nicht wesentlich von der Situation in vergleichbaren Großstädten. Betrachtet man die Fallzahlenentwicklung der polizeilichen Kriminalstatistik über einen längeren Zeitraum, so läßt sich ein stetiges gemäßigtes Ansteigen beobachten. Dennoch müssen bei der Untersuchung einige Berliner Besonderheiten beachtet werden:

Bis zum Juni 1989 galt hier eine Anordnung aus dem Jahr 1977 des ehemaligen Justizsenators Baumann an die Amts- und Staatsanwaltschaft, die die Sanktionierung von Ladendiebstahl überaus restriktiv regelte (Baumann-Erlaß). Nach mehrfacher Modifizierung wurde diese Anordnung durch den rot-grünen Senat endgültig aufgehoben.

Von der „Maueröffnung“ und der Liberalisierung der Reisepraxis auch in anderen osteuropäischen Ländern ist Berlin in besonderer Weise betroffen. Seit dem 9. November 1989 kam es zu einem explosionsartigen Anstieg der Fallzahlen, auf den die Sanktionsapparate in keiner Weise vorbereitet waren. Wegen der geographischen Lage Berlins ist hier auch ein besonders hoher Anteil von Tatverdächtigen mit „Wohnsitz außerhalb des Geltungsbereiches der StPO“ zu verzeichnen. Das konnte nicht ohne Wirkung auf die Bearbeitungspraxis bleiben.

III. Ergebnisse

1. Vorbemerkung

Schon nach den ersten Erkundigungen im Untersuchungsfeld drängte sich der Verdacht auf, daß die Bearbeitung und Sanktionierung eines Massendeliktes wie Ladendiebstahl ganz erheblich von informellen, institutions-internen Faktoren mit beeinflusst wird.³

Der Fall der Mauer liefert ein Modell zur Bestätigung der These, daß die Bearbeitung und Sanktionierung von delinquentem Verhalten nicht ausschließlich ein Akt rechtsdogmatischer Auslegung und Anwendung gesetzter Normen darstellt. Vielmehr unterliegt eine großbürokratische Organisation wie die Strafverfolgung Eigengesetzlichkeiten, bei denen „sachfremde Motive“, vor allem arbeitsökonomische Erfordernisse, die praktische Tätigkeit in erheblichem Maße determinieren. Die Bearbeitungspraxis der Sanktions- und Verfolgungsbehörden ist also weitgehend abhängig von der jeweiligen Fallzahlenentwicklung. Wegen des hohen Fallaufkommens ist die Bearbeitung und Sanktionierung von Ladendiebstahl in den zuständigen Behörden hochgradig standardisiert und rationalisiert. Das Arbeitsaufkommen pro Fall ist zwar relativ gering, insgesamt aber nimmt die Bearbeitung dieses Deliktes einen großen Teil der Kapazitäten der Behörden in Anspruch. So bezifferten die von uns befragten Amtsanwälte den Anteil der Bearbeitung von Ladendiebstahlsfällen an ihrer gesamten Tätigkeit mit bis zu 30 Prozent. Angesichts dessen kann man davon ausgehen, daß die konkrete Verwaltungspraxis in diesem Bereich gestaltet wird von den wechselnden Einflüssen der „Macht der Routine“ (Treiber 1989, S. 159) einerseits und dem von steigenden Fallzahlen ausgehenden Rationalisierungsdruck andererseits. Es gilt zu erkunden, wie in diesem Wechselspiel die konkrete Ausgestaltung rechtsstaatlicher und -dogmatischer Erfordernisse praktisch erfolgt. Ebenso stellt sich hier die Frage nach der Umsetzung und Umsetzbarkeit kriminalpolitischer Einsichten oder Vorgaben.

Die Öffnung der Mauer, und damit einhergehend der rapide Anstieg der Fallzahlen beim Ladendiebstahl, versetzte uns in die Lage, diesen Ausgangsfragen besser als erwartet nachgehen zu können. Wir haben es hier mit dem seltenen Fall eines in sich fast abgeschlossenen Untersuchungsgebietes und -zeitraums zu tun, innerhalb dessen quasi „modellhaft“ implementationstheoretische Thesen überprüft werden können. Im Rahmen des Projektes sind auch andere Aspekte des Ladendiebstahldelikts untersucht worden. In der vorliegenden Präsentation wollen wir uns aber auf dieses Teilgebiet beschränken.

2. Zur Aktenauswertung

Im Zentrum dieses Artikels sollen die Ergebnisse der Aktenauswertung stehen. Aus zwei einjährigen Untersuchungszeiträumen, April 1986 bis März 1987 und April 1989 bis März 1990, wurden je 1067 Aktenzeichen von Ladendiebstahlsverfahren gezogen. Die Größe des Stichprobenumfangs ergibt sich vor allem aus der Notwendigkeit, den zweiten Untersuchungszeitraum noch einmal in sich zu teilen: Die zu erwartenden Unterschiede im Gegenstandsbereich vor und nach dem 9. November 1989 sind so groß, daß jede andere Herangehensweise unsinnig gewesen wäre. Um dennoch einigermaßen gesicherte Aussagen machen zu können, mußte, auch ohne empiristische Ambitionen, die Stichprobe in dieser Größe gewählt werden.

Die Grundgesamtheit bildeten alle in den genannten Zeiträumen bei der Berliner Anwaltschaft eingegangenen Ladendiebstahlsvorgänge, die nach dem Erwachsenenstrafrecht bearbeitet wurden.⁴ In der Zeit von April 1986 bis März 1987 waren dies 15884 Aktenzeichen, in der Zeit von April 1989 bis März 1990 derer schon 29177. Insgesamt bildeten also 45061 Akten die Grundgesamtheit der Untersuchung. Diese Auswahl war möglich, da Ladendiebstahlsvorgänge bei der Berliner Anwaltschaft in der EDV obligatorisch gekennzeichnet werden. Die Ziehung der Stichprobe sowie einiger Ersatzaktenzeichen erfolgte mit einem Zufallszahlverfahren. Unter Zuhilfenahme der Ersatzaktenzeichen konnten für den ersten Zeitraum 1062 der 1067 benötigten Akten beigebracht werden, beim zweiten Zeitraum waren es 1042. Dieses Ergebnis ist u.E. sehr zufriedenstellend. Von den 1042 Akten des zweiten Zeitraums stammten 465 aus der Zeit vor dem 10. November und 577 aus dem Zeitraum danach. Von jedem der 2104 Vorgänge wurden 75 Merkmale erfaßt. Dabei haben wir besonders darauf geachtet, die Bearbeitungsabläufe möglichst detailliert zu erfassen.

3. Bearbeitungspraxis bei der Polizei

Die Bearbeitungspraxis von Ladendiebstählen durch die Berliner Polizei ist in einem hohen Maße standardisiert. Dennoch ist sie keineswegs einheitlich, nicht einmal bei gleichgelagerten Fällen. Trotz einer detaillierten Dienstanweisung bestehen durchaus Unterschiede bei der Anwendung einzelner Maßnahmen⁵ zwischen den verschiedenen Dienststellen der Polizei. Diese Unterschiede lassen sich nur zu einem Teil durch uneinheitliche Kommunikationsstrukturen in diesem großen „Apparat“ erklären. Die Anwendung der Maßnahmen variierte offensichtlich auch auf dem Hintergrund der jeweiligen Fallzahlentwicklung. So ließ sich im ersten Untersuchungszeitraum eine arbeitsintensivere Bearbeitung als im zweiten Zeitraum beobachten. Der Fallzahlendruck nach dem 9. November führte dann zu einem bis dahin unvorstellbaren Rationalisierungsschub.

In einer Absprache zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft vom 23. November 1989 wurde eine vorübergehende Regelung vereinbart: Die Polizei nimmt bei Ersttätern und einem Warenwert bis zu DM 100,- nur noch die Personalien der Tatverdächtigen auf und gibt Gelegenheit zu einer Stellungnahme im multiple choice Verfahren. Die Staatsanwaltschaft „garantierte“ die Einstellung der Verfahren ohne Auflagen. Diese Absprache galt auch für Tatverdächtige mit einem „Wohnsitz außerhalb des Geltungsbereichs der StPO“. Teile der Polizei benutzten daraufhin keinen amtlichen Anzeigevordruck mehr.

Weitere Rationalisierungsmaßnahmen von Seiten der Polizei waren die Einführung zusätzlicher standardisierter Anzeige- und Vernehmungsvordrucke, zum Teil in fremdsprachigen Varianten, sowie der immer häufigere Einsatz postalischer Befragungen von Tatverdächtigen und Zeugen auf standardisierten Fragebögen. Zusätzlich zu dieser Rationalisierung der täglich anfallenden Routinearbeiten veränderte sich auch der Einsatz polizeilicher Ermittlungsmaßnahmen deutlich.

Um das Rationalisierungspotential der polizeilichen Bearbeitung von Ladendiebstahlsfällen genauer erfassen zu können, wurden die Dimensionen Bearbeitungszeit und Bearbeitungsintensität genauer untersucht. Zunächst wurde die durchschnittliche Verweildauer eines Vorgangs bei der Polizei, das heißt der Zeitraum zwischen der Tat und der Abgabe des Vorgangs an die Staatsanwaltschaft, ermittelt. Während im ersten Untersuchungszeitraum (1986/87) 30% aller Vorgänge innerhalb einer Woche an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden, erhöhte sich dieser Anteil nach dem 9. November 1989 auf 61%. Zugleich sank der Anteil der Vorgänge mit einer sehr langen Verweildauer bei der Polizei von über vier Wochen von 14% auf 5%.

Die Bearbeitungszeit allein sagt jedoch noch nicht viel über die Intensität der Bearbeitung einzelner Vorgänge bei der Polizei aus. So sind Bearbeitungsabläufe vorstellbar, die eine mehr oder weniger starke Arbeitsbelastung bedeuten, ohne daß dieses auf die Bearbeitungsdauer einen Einfluß haben muß. Obwohl die Art der Bearbeitung von Ladendiebstahlsfällen stark standardisiert ist, kommen nicht alle möglichen Arbeitsschritte bei sämtlichen Fällen zur Anwendung. Es kommt uns deshalb darauf an, die Dimension der „Bearbeitungsintensität“ weiter zu spezifizieren. Zu diesem Zweck wurden zunächst alle denkbaren Schritte der polizeilichen Bearbeitung erfaßt:

1. Entlassung vor Ort;
2. Zuführung;
3. Blutentnahme;
4. sofortige Vernehmung;
5. Ladung zu einer Vernehmung;
6. Vernehmung nach Ladung;
7. Erhebung einer Sicherheitsleistung;
8. Hausdurchsuchung;
9. Vorführung beim Bereitschaftsgericht;
10. Ladung von Zeugen;
11. Vernehmung von Zeugen;
12. Erstellung eines Abschlußberichtes.

Aus der Kombination der Anwendung dieser möglichen Maßnahmen in jedem Einzelfall und einer Gewichtung der Tätigkeiten nach ihrem Arbeitsaufwand wurde so von uns ein „Bearbeitungsintensitätsindex“ gebildet. Mit dessen Hilfe kann jeder mögliche Fall einer geringen, mittleren oder starken Arbeitsbelastung zugeordnet werden. Mit diesem Index kann die Bearbeitung bei der Polizei in unterschiedlichen Zeiträumen oder bei unterschiedlichen Fallgruppen grob miteinander verglichen werden.

So lassen sich im ersten Untersuchungszeitraum (1986/87) 41% aller Fälle der Gruppe „geringe Bearbeitungsintensität“ zuordnen; 43% fallen unter „mittlere“ und 16% unter „hohe Bearbeitungsintensität“. Der Untersuchungszeitraum nach dem 9. November 1989 weist 75% Fälle mit geringer, 15% mit mittlerer und 10% mit hoher Bearbeitungsintensität auf.

Die vom Druck der Fallzahlen erzwungene Entwicklung verdeutlicht u.E., daß bei dem Einsatz polizeilicher Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Massendelikt Ladendiebstahl offensichtlich ein recht großer Spielraum nach unten vorhanden ist. Reformvorschläge mit dem Ziel, die polizeiliche Präsenz in diesem Bereich zurückzudrängen, können hier ansetzen. Solange allerdings die Sanktionspraxis der Staatsanwaltschaften und Gerichte von solchen Vorschlägen ausgenommen bleibt, ist o.g. Entwick-

lung nicht unproblematisch. Denn der Rationalisierung durch die Polizei fallen auch Informationen zum Opfer, die bei der Sanktionsfindung auch zugunsten der Tatverdächtigen eine Rolle spielen können. Insgesamt aber können aus den Erfahrungen mit dieser „unfreiwilligen Bagatellisierung“ Lehren für künftige Entkriminalisierungskonzepte gezogen werden.

Besonders erwähnenswert sind die Wohnungsdurchsuchungen, die von der Polizei auch im Zusammenhang mit Ladendiebstahl immer wieder durchgeführt werden. In etwa drei Prozent der von uns untersuchten Fälle wurde eine Wohnungsdurchsuchung durchgeführt. Hochgerechnet sind das durchschnittlich immerhin ca. 45 Durchsuchungen im Monat zur Zeit vor der Maueröffnung. In keinem dieser Fälle wurde jedoch die Anordnung eines Richters eingeholt, obwohl diese durch die StPO, außer bei „Gefahr im Verzug“, zwingend vorgeschrieben ist.⁶ Es ist nur schwer nachvollziehbar, wann bei einem überführten Ladendieb „Gefahr im Verzug“ angenommen werden kann. Auch ist nicht einzusehen, inwiefern bei bereits erwischten Ladendieben die Notwendigkeit besteht, Maßnahmen zur Ergreifung des Beschuldigten oder zur Auffindung von Beweismitteln einzuleiten. Dieses Vorgehen der Berliner Polizei, das in Einzelfällen eventuell zu rechtfertigen wäre, verstößt mit der gewohnheitsmäßigen Annahme von „Gefahr im Verzug“ eindeutig gegen den Sinn der StPO.⁷

4. Bearbeitung und Sanktionierung durch die Anwaltschaft

In dem vorgegebenen Rahmen kann hier nur ein Überblick über die Sanktionspraxis der Berliner Anwaltschaft gegeben werden. Auf eine differenziertere Darstellung der Sanktionierung bei verschiedenen Fallgestaltungen und Tätergruppen müssen wir verzichten. Um die Darstellung und Interpretation der Ergebnisse sinnvoller zu gestalten und Vergleiche mit der polizeilichen Bearbeitung zu ermöglichen, haben wir deshalb auch hier den zweiten Untersuchungszeitraum in die Zeit vor und nach dem 9. November 1989 unterteilt. Zunächst sollen die wichtigsten Ergebnisse des ersten Untersuchungszeitraumes 1986/87 dargestellt werden.

Sanktionsverhalten 1986/87 unter dem Baumann-Erlaß

Das Sanktionsverhalten der Berliner Anwaltschaft auf dem Hintergrund des geltenden Baumann-Erlasses⁸ zu untersuchen, war ein wesentliches Ziel der Aktenauswertung für diesen Zeitraum (vgl. Abb. 1, in der das Erledigungsverhalten der Anwaltschaft in allen drei Untersuchungszeiträumen gegenübergestellt ist). Es zeigt sich bei den Einstellungen gem. §§ 153, 153 a StPO, daß die relativ genaue Anweisung der zu dieser Zeit gültigen Fassung des Baumann-Erlasses offensichtlich nicht zu dem erwarteten Effekt einer geringen Einstellungsquote geführt hatte. Nachdem seine erste Fassung schon aus Gründen der nicht praktikablen Umsetzbarkeit im Januar 1982 modifiziert wurde, und man den Erlaß damit an die ohnehin gängige Praxis anpaßte, ergaben sich, trotz erweiter-

ter Einstellungsvoraussetzungen, Abweichungen im Erledigungsverhalten der Amtsanwaltschaft. Eine genauere Auswertung ergab, daß in nahezu jedem achten eingestellten Fall (12,2%) die Einstellungsvoraussetzungen laut Baumann-Erlaß nicht vorlagen. Unberücksichtigt blieben dabei die Fälle, die aus anderen Gründen eingestellt wurden (z.B. gem. §§ 154, 170 oder 205 StPO, oder § 20 StGB). Diese Einstellungen mitberücksichtigt, ergibt sich eine effektive Anklagequote von umgerechnet 73%, die aber bei strikter Einhaltung des Erlasses viel höher hätte ausfallen müssen.

Die Erledigungspraxis der Berliner Amtsanwaltschaft deutet darauf hin, daß trotz genauer Anweisungen aus der Senatsverwaltung, behördeninterne „Maßstäbe“, aber auch diejenigen der einzelnen Amtsanwälte, die Erledigung in mindestens ebensolchem Maße mitbeeinflusst haben. Die bereits abgeschlossene Befragung der AmtsanwältInnen, die diesbezüglich genauere Anhaltspunkte liefern kann, befindet sich in der Auswertungsphase. Dieses Teilergebnis ist wesentlich für die Entwicklung alternativer Erledigungsstrategien. Weisungen, die mit Mehrarbeit verbunden sind, haben zumindest geringere Chancen auf Umsetzung. Im zweiten Untersuchungszeitraum, in den die Aufhebung des Baumann-Erlasses und die Öffnung der Mauer fiel, konnten für die Entwicklung solcher Strategien weitere Anhaltspunkte in der amtsanwaltschaftlichen Erledigung gefunden werden. Am Beispiel des Baumann-Erlasses wird jedoch deutlich, wie stark arbeitsökonomisch bedingte Entscheidungen eine rechtspolitisch bindende Vorgabe relativieren können – verwaltungsspezifische Interessen also politische Vorgaben überlagern. Selbst in seiner liberalsten Fassung wurde der Baumann-Erlaß nicht konsequent befolgt, weil offensichtlich der damit verbundene Arbeitsaufwand für die Amtsanwaltschaft und Gerichte nicht zu bewältigen gewesen wäre. Die „kriminalisierende“ Tendenz des Baumann-Erlasses wurde hier also in einem entpönalisierenden Sinne durch die „Nicht-Anwendung“ entschärft. Es stellt sich allerdings die Frage, ob nicht in diesem Bereich massenhafter Delinquenz andere Erledigungsformen als die damaligen überhaupt praktikierbar waren. Hier deuten sich bereits die Gründe für die konkrete Erledigungspraxis in dem Jahr vor und nach der „Maueröffnung“ an.

Sanktionsverhalten 1989 vor dem 9. November

In den zweiten Untersuchungszeitraum der Aktenanalyse (1989/90) fielen zwei für unsere Problemstellung wesentliche Ereignisse: die Aufhebung des Baumann-Erlasses im Juli 1989 und der Wegfall der Reisebeschränkungen für Bürger und Bürgerinnen aus vielen sog. Ostblockstaaten, mit dem sich daran anschließenden Besucherstrom nach West-Berlin.

Die Aufhebung des Baumann-Erlasses im Juli 1989 war das politische Ergebnis der „rot-grünen“ Koalition, die den Ladendiebstahl anderen Bagatelldelikten gleichsetzte und die Bemühungen der Justiz stärker auf

die Verfolgung „sozialschädlicher“ Kriminalität konzentrieren wollte. Im übrigen war der Baumann-Erlaß bereits im April 1988 liberalisiert und dadurch ein weiteres Mal der gängigen Praxis angepaßt worden. Er führte offensichtlich nicht zur beabsichtigten abschreckenden Wirkung, die man sich innerhalb der Justizverwaltung von einer verstärkten Bestrafung erhofft hatte. Die Anforderungen an die Justizbehörden bestanden also zunächst in der Erledigung des Einzelfalls, ohne jede Weisung oder andere Beschränkung des Ermessensspielraumes.

Die von uns ermittelte Verteilung verdeutlicht, daß relativ wenige Strafen verhängt wurden. Da unter den Tatverdächtigen beim Ladendiebstahl ohnehin ein großer Teil (62,8%) sog. Ersttäter sind, und nur 15,3% der Tatverdächtigen einschlägig vorbestraft waren, bietet sich hier ein markantes Bild der Strafverfolgung. Es wird nämlich deutlich, wie sich speziell das Verwaltungshandeln der Amtsanwaltschaft, frei von Weisungen und/oder anderen Regelungen, sprich politischen oder/und anderen „äußeren Zwängen“, entwickeln konnte. In diesem Teilzeitraum waren polnische Besucher und DDR-Bürger, die i.d.R. für die deutschen Behörden als Ersttäter gelten, zu je 12% vertreten. Trotz dieses relativ hohen Anteils von „nicht-deutschen“ Tatverdächtigen hatte man offensichtlich innerhalb der Amtsanwaltschaft einen „modus vivendi“ bei der Sanktionspraxis gefunden: Ermessensspielraum, Arbeitsanfall und Verhältnismäßigkeit ermöglichten offenbar einen gangbaren Weg der Strafverfolgung „ohne größere Störungen“.

Die reale Sanktionspraxis hatte zu einem Absinken der Anklagequote (inclusive der Strafbefehle und beschleunigten Hauptverfahren gem. § 212 StPO.) auf 43,6% geführt. Sie hielt sich mit dem Anteil der Einstellungen nach den §§ 153 und 153a StPO die Waage (46,2%). Im Bereich der Strafverfolgung war es somit zu einer „fakultativen nicht-legislativen Entpönalisierung“ (Kohl/Scheerer 1987) und damit ansatzweise zu einer Neubewertung des Deliktes durch die Praxis, gekommen. Diese Einschätzung ergibt sich aus der Interpretation der hohen Einstellungsquote nach den §§ 153, 153a.

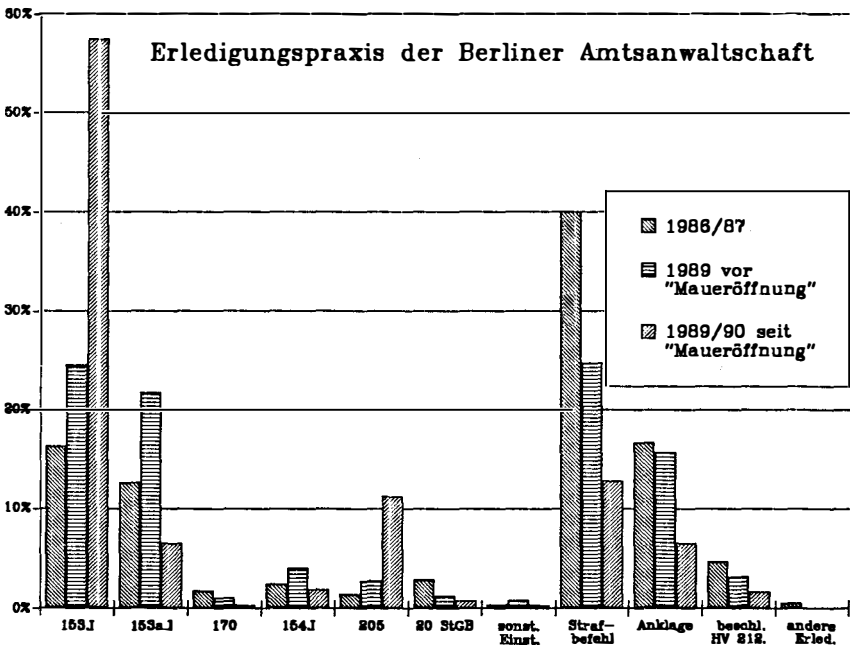
Sanktionsverhalten 1989/90 nach dem 9. November

Die Auswertung des dritten Untersuchungszeitraums nach der „Maueröffnung“ bezieht sich, bedingt durch den starken Anstieg der Fallzahlen, auf eine in sich fast abgeschlossene Ausnahmesituation (zwischen November 1989 und März 1990). Das gilt sowohl für den Anteil der DDR-Tatverdächtigen (41,4%) als auch für die erhebliche Arbeitsbelastung der Amtsanwaltschaft. Bedingt durch den rapiden Anstieg angezeigter Diebstähle (200%!) mußten die Behörden innerhalb kürzester Zeit eine schnelle, einfache, vor allem aber praktikable Lösung finden.

Hier erwiesen sich die §§ 153, 153a, wie andeutungsweise schon zuvor, als geeignete Kompensationsmittel, welche die Funktionsfähigkeit der Sank-

tionsbehörden nach außen und innen gewährleisten konnten. In einer Vereinbarung zwischen der Staatsanwaltschaft und der Polizei vom 23. 11. 89 wurde die Einstellung der Verfahren bei Ersttätern und einem Warenwert von unter DM 100 fast schon garantiert.⁹ Da der Anteil der Ersttäter zu dieser Zeit bei 80,2% und der Anteil der Taten mit einem Warenwert von unter DM 100 sogar 88% ausmachten, war eine schnelle, effektive Bearbeitung somit sichergestellt.

Auffällig ist der deutlich gestiegene Anteil der Einstellungen ohne Auflagen (§ 153 StPO). Einstellungen nach Zahlung einer Buße (§ 153a StPO), eine der arbeitsreichsten Erledigungsformen, gehen anteilig stark zurück. Genauso massiv sinkt der Anteil der Strafbefehle und Anklagen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse muß allerdings der Einfluß des starken Fallzahlenanstiegs berücksichtigt werden.¹⁰ Die absolute Zahl der arbeitsintensiven Erledigungsformen (§ 153a StPO, Strafbefehl und Anklage), und somit die effektiven Arbeitsanforderungen für diese Fälle, blieb fast gleich. Besonders deutlich werden die Unterschiede im Sanktionsverhalten der Berliner Staatsanwaltschaft, wenn man die Erledigungspraxis in den drei von uns untersuchten Zeiträumen direkt miteinander vergleicht (vgl. Abb. 1).



5. Sanktionspraxis der Gerichte

Die gerichtliche Sanktionspraxis bleibt von der oben aufgezeigten Entwicklung weitestgehend unberührt. Sowohl im ersten Untersuchungszeitraum (1986/87) als auch nach Öffnung der Mauer, kommt es in 8% aller Fälle, die von einem Richter sanktioniert werden (inkl. Strafbefehl), zu einer Einstellung nach den §§ 153, 153 a StPO. Auch die sonstigen Sanktionsmöglichkeiten weisen keine bemerkenswerten Veränderungen auf. Unter dem institutionsanalytischen Blickwinkel unserer Untersuchung ist allerdings bemerkenswert, daß die absolute Zahl der Hauptverhandlungen über den gesamten Untersuchungszeitraum trotz hochschnellender Fallzahlen fast vollständig gleich bleibt.

1987 kam es bei durchschnittlich 1370 monatlichen Neueingängen an die Anwaltschaft im monatlichen Mittel zu 214 Hauptverhandlungen; 1988 bei 1492 Eingängen zu 226 Hauptverhandlungen. Im Jahr 1989 kamen auf 1931 Neueingänge 217 Hauptverhandlungen im Monat. Bei durchschnittlich 3052 eingegangenen Fällen kamen die Berliner Gerichte 1990 immer noch mit 229 Hauptverhandlungsterminen monatlich aus. Die Anzahl der Hauptverhandlungen, als der arbeitsintensivsten Erledigungsform, ist offenbar von den Kapazitätsgrenzen des Strafverfolgungssystems in besonderer Weise abhängig. Die Deutlichkeit, mit der hier der Nachweis für den Einfluß „sachfremder“ Faktoren erbracht werden konnte, überrascht dennoch. Trotz einer Verdreifachung der angezeigten Ladendiebstähle in Berlin (West) von 1986 bis heute, kommen die Gerichte mit der gleichen Anzahl an Hauptverhandlungsterminen aus.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die These H. Treibers eindrucksvoll bestätigt werden konnte:

„Es mögen auf der legislatorischen Ebene die Interessen des Einzelhandels und die Dogmatiker des strafrechtlichen Eigentumsschutzes große ‚symbolische Geschütze‘ auffahren, letztlich bestimmen doch die Organisationsbedingungen der ausführenden Instanzen, in welchem Ausmaß die die Bagatellkriminalität betreffenden Gesetze implementiert werden“ (Treiber 1989, S. 160).

Gleichzeitig aber läßt sich beobachten, daß an dieser Symbolik gegenüber der Öffentlichkeit offenbar um jeden Preis festgehalten werden muß. Das erfordert eine ständige Gratwanderung zwischen notwendiger Rationalisierung und Aufrechterhaltung der „symbolischen Geschütze“.

„Mit anderen Worten: Es müssen die instrumentellen und symbolischen Anforderungen an das System staatlich organisierter Kontrolle in Einklang gebracht werden. Eine zu starke Orientierung an den instrumentellen Problemen brächte die symbolische Grundlage ins Wanken, eine zu starke Betonung der symbolischen Aspekte ließe das Kriminaljustizsystem zusammenbrechen.“ (Albrecht 1987, S. 41)

Zur Illustration dieses Zielkonflikts abschließend ein kleines Beispiel aus der Öffentlichkeitsarbeit der Berliner Justiz:

Nachdem in der Öffentlichkeit der Eindruck einer Liberalisierung der Ladendiebstahlsbekämpfung aufkam, schrieb das Berliner Boulevard-

Blatt BZ am 8. 3. 1990, zu einer Zeit also, in der fast jeder Ladendiebstahl eingestellt wurde: „Für Ladendiebe brechen in Berlin harte Zeiten an: Werden sie erwischt, sollen sie künftig öfter noch am selben Tag einem Richter vorgeführt und im Schnellverfahren abgeurteilt werden (hohe Geldstrafen). Rückfalltäter können sofort bis zu einem Jahr ins Gefängnis kommen. Das vereinbarten der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) und Justizstaatssekretär Wolfgang Schomburg.“

Anmerkungen

- (1) Siehe dazu auch Brinker/Schellberg 1990.
- (2) Auf die Notwendigkeit der Trennung zwischen primärer und sekundärer Kriminalisierung, gerade bei der Untersuchung strafrechtlicher Sozialkontrolle hat Philippe Robert (1990, S. 174ff.) zuletzt eindrucksvoll hingewiesen. Wir übernehmen die dort vorgeschlagene Begrifflichkeit.
- (3) Siehe dazu auch Brinker/Schellberg 1990.
- (4) Fälle mit einer Schadenssumme von über DM 2000 werden in der Regel von der Staatsanwaltschaft bearbeitet und sind deshalb nicht Teil der Grundgesamtheit. Solche Fälle haben in Berlin regelmäßig einen Anteil von weniger als 1%. Gleichfalls nicht in der Grundgesamtheit enthalten sind Fälle mit Jugendlichen oder nach Jugendstrafrecht bearbeiteten heranwachsenden Tatverdächtigen.
- (5) Mit Maßnahmen sind hier insbesondere Zuführung, Vorladung, Blutproben, Zeugenvernehmungen, Sicherheitsleistungen und andere, für den Ladendiebstahl typische, polizeiliche Maßnahmen gemeint.
- (6) In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, daß die Verfassung von Berlin in solchen Fällen eine nachträgliche richterliche Genehmigung binnen 48 Stunden vorschreibt (Art. 19).
- (7) Auch in anderen Fällen, in denen die StPO richterliche Anordnungen vorsieht, werden diese nicht eingeholt. So ist in unserer Stichprobe *keine* der (1989 vor der „Maueröffnung“) monatlich über 250 Sicherheitsleistungen nach § 132 StPO sowie *keine* Blutentnahme (§ 81a StPO) richterlich angeordnet worden.
- (8) Zu diesem Zeitpunkt waren nach der Änderung vom 13. Januar 1982 Einstellungen gem. §§ 153 StPO erlaubt, „wenn a) der Beschuldigte nicht bestraft ist und keine einschlägigen, nach den §§ 153, 153a StPO abgeschlossenen Verfahren gegen ihn vorliegen und b) der Beschuldigte Rentner aus der DDR ist oder c) der Beschuldigte ein hohes Lebensalter hat (ab 60 Jahre), sofern der Tatwert nicht erheblich über 20,- DM liegt und die kriminelle Intensität gering gewesen ist.“ Nach § 153a durfte eingestellt werden, „wenn a) der Beschuldigte nicht bestraft ist und keine einschlägigen, nach den §§ 153, 153a StPO abgeschlossenen Verfahren gegen ihn vorliegen und b) der Beschuldigte ein hohes Lebensalter hat (ab 60 Jahre), der Tatwert 200,- DM nicht erheblich übersteigt und nur eine geringe kriminelle Intensität vorliegt oder c) die Tat überzeugend durch Krankheit, krankhaften Zustand oder psychische Belastung erklärt worden ist“.
- (9) Diese Absprache wurde getroffen, obwohl für die Einstellung bei einem Warenwert über 50,- DM die Zustimmung des zuständigen Richters nötig ist.
- (10) Polizeilich registrierter Ladendiebstahl im zeitlichen Umfeld der „Maueröffnung“: Sept. 1989: 2241 Fälle; Okt. 1989: 2731; Nov. 1989 5861; Dez. 1989: 6865.

Literatur

ALBRECHT, P.-A., Prävention als problematische Zielbestimmung im Kriminaljustizsystem, in: DEICHSEL, W./KUNSTREICH, T./LEHNE, W./LÖSCHPER, G./SACK, F. (Hrsg.), Kriminalität, Kriminologie und Herrschaft (Hamburger Studien zur Kriminologie; Band 2), Pfaffenweiler 1987.

BRINKER A./SCHELLBERG, N., Bearbeitungs- und Sanktionspraxis von Ladendiebstahl durch die Berliner Strafverfolgungsbehörden, in: Kriminologisches Journal 22, 1990, S. 208–214.

KOHL, B./SCHEERER, S., Zur Entkriminalisierung der gewaltlosen Eigentums- und Vermögensdelikte, Gutachten für die Bundestagsfraktion der GRÜNEN, 1987.

ROBERT, Ph., Strafe, Strafrecht, Kriminologie. Eine soziologische Kritik, Frankfurt/Main 1990.

SCHOREIT, A. (Hrsg.), Problem Ladendiebstahl. Moderner Selbstbedienungsverkauf und Kriminalität, Heidelberg 1979.

TREIBER, H., Die Macht der Routine oder Was geschieht nach dem Inkrafttreten eines Reformgesetzes. Zur Implementierungspraxis der §§ 153, 153a StPO beim Bagatelldiebstahl, in: ders., Vollzugskosten des Rechtsstaates und andere Studien zum Recht, Baden-Baden 1989.

WAGNER, J., Ladendiebstahl: Wohlstands- oder Notstandskriminalität. Ein Beitrag zur Kriminologie des Ladendiebstahls, Heidelberg 1979.

WAGNER, J., Staatliche Sanktionspraxis beim Ladendiebstahl, Göttingen 1979.

August 1991

Projekt „Bagatelldelicten“, Berlin-Forschung,
Hochschulstandort Lankwitz
Maltenserstraße 74–100
1000 Berlin 46