
Bearbeitungs- und Sanktionspraxis von Ladendiebstahl durch die Berliner Strafverfolgungsbehörden

Anselm Brinker, Norbert Schellberg
Freie Universität Berlin

I. Problemstellung

Eine Untersuchung der staatlichen Bearbeitungs- und Sanktionspraxis im Bereich massenhaft begangener Bagatelldelikte (z. B. im Straßenverkehr oder beim Eigentum) bietet die Möglichkeit, spezifische Ausdrucksformen staatlicher Herrschaft aufzudecken und so erst kritisch diskutieren zu können.¹

Hintergrund des Vorhabens war die Überlegung, daß explizit politologische Ansätze nur selten Eingang in die kriminologische Forschung finden. Der Schwerpunkt des Projektes liegt deshalb auch auf der Untersuchung kriminalpolitischer Entscheidungen, ihrer Kritik und den Möglichkeiten und Grenzen ihrer Umsetzung. Ohne Kenntnis dieser Zusammenhänge wäre auch die Durchsetzung alternativer Kriminalpolitik, bis hin zur Entkriminalisierung, nicht denkbar.

Am Beispiel des Ladendiebstahls als modernem Massendelikt will das Forschungsprojekt die Reaktionsweisen staatlicher Kontrollinstanzen (Polizei und Justiz) ermitteln.² Mit der Wahl eines solchen Untersuchungsfeldes mußten allerdings wesentliche Aspekte dieses Deliktes ausgeblendet werden, vor allem der Bereich des Dunkelfeldes, der Täter und ihrer unterschiedlichen Motivationen sowie informelle und außerstrafrechtliche Sanktionen. Täter und Tätermerkmale werden dabei nur in dem Maße relevant, wie sie Einfluß auf die Sanktionspraxis haben. Aus diesem Grund bleiben einerseits zwar interessante Gesichtspunkte des Problems Massendelinquenz unberücksichtigt, andererseits erlaubt jedoch gerade diese Einschränkung die Konzentration auf einen Kernbereich der Sozialkontrolle; Kriminalpolitik und reale Gesetzesanwendung sowie verwaltungsökonomische Aspekte des Sanktionsprozesses stehen somit im Vordergrund des Projektes.

Für eine Untersuchung dieser Art ist West-Berlin als Stadtstaat aus verschiedenen Gründen besonders gut geeignet:

Hier galt nämlich bis zum Juni 1989 eine Anordnung des ehemaligen Justizsenators Baumann an die Amts- und Staatsanwaltschaft aus dem Jahre 1977 (sog. Baumann-Erlaß), in der die Sanktionierung von Laden-

diebstählen überaus restriktiv geregelt worden war.³ Allerdings wurde diese Fassung bald mehrfach modifiziert und dabei liberalisiert. Nach dem Regierungsantritt der rot-grünen Koalition wurde diese administrative Vorgabe aufgehoben, und die Entscheidungskompetenz an die Amts- und Staatsanwaltschaft zurückverlagert.

Außerdem sind Sozialdemokraten und Alternative Liste in ihrer Koalitionsvereinbarung übereingekommen, den Schwerpunkt der Strafverfolgung von sog. Bagatelldelikten auf „sozialschädlichere“ Kriminalität zu verlegen. Dadurch ergibt sich für das Forschungsprojekt die interessante Möglichkeit, die Umsetzung kriminalpolitischer Optionen in Verwaltungshandeln (Implementation) zu vergleichen.

Dieser Vergleich wird freilich durch die neue Situation seit der „Maueröffnung“ ein wenig erschwert. Dennoch bietet gerade diese, zu Beginn des Projektes nicht vorhersehbare Entwicklung die einmalige Chance zu einer praxisbegleitenden Untersuchung der konkreten Auswirkungen kriminalpolitischer Maßnahmen. Schon jetzt zeigt sich, daß die Strafverfolgungsbehörden unter dem Druck erheblich gestiegener Deliktzahlen (200% !) zu einer bisher nicht vorstellbaren „Liberalisierung“ der Sanktionspraxis gezwungen wurden.⁴

Des weiteren wurde die Erledigung von Ladendiebstahlsdelikten auf polizeilicher Ebene in einigen Direktionen von der Kriminalpolizei an die Schutzpolizei abgegeben. Die von dieser Neuorganisation ausgehenden Veränderungen der Bearbeitungspraxis werden bei der Untersuchung ebenfalls einbezogen.

II. Methodische Vorgehensweise

Der politologisch-institutionenorientierte Ansatz der Untersuchung legt ein mehrdimensionales methodisches Vorgehen nahe. Im Mittelpunkt steht eine umfangreiche Aktenauswertung bei der Berliner Staatsanwaltschaft. Dabei werden aus zwei einjährigen Zeiträumen aus den Jahren 1986/87 und 1989/90 je ca. 1000 Akten von Ladendiebstahlsverfahren ausgewertet und die Ergebnisse miteinander verglichen. Die grundsätzlichen methodischen Probleme von Aktenauswertungen stellen sich bei der Zielrichtung des Projektes nur in abgeschwächter Form. Verwaltungshandeln, wie etwa die Dauer und Form der Bearbeitung und die Art der Sanktionen in Verbindung mit Tat- und Tätermerkmalen, lassen sich aus Akten relativ zuverlässig ablesen. Dennoch erlaubt eine solche Aktenauswertung nur einen vergleichsweise eindimensionalen Zugang zum Feld. Deshalb werden während der gesamten Projektdauer ausführliche Expertengespräche geführt und in die Untersuchung einbezogen. Im Anschluß an die derzeit stattfindende Aktenauswertung sollen Praktiker aus Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten in Interviews mit den Ergebnissen konfrontiert und diese so verifiziert werden. Zu Beginn wurde außerdem eine Sekundäranalyse vorliegender Statistiken auf dem Hintergrund der Berliner Sondersituation unternommen.

Durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit von Politologie und Kriminologie und einen breiten Kommunikationsprozeß, in den besonders Praktiker einbezogen werden, soll die Entwicklung neuer Handhabungsmechanismen für die Praxis erfolgen. Am Ende soll ein praxisorientiertes und durchsetzbares „Berliner Modell“ zur politisch, nicht nur arbeitsökonomisch begründeten Bearbeitung von Ladendiebstahl stehen. Dabei muß die Erfahrung von Praktikern mit dem „Erfolg“ der momentanen Vorgehensweise berücksichtigt werden.

III. Erste Ergebnisse

1. Sekundäranalyse vorliegender amtlicher Statistiken

Polizeiliche Kriminalstatistik

Obwohl die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) sicher nicht in der Lage ist, ein auch nur annähernd zutreffendes Abbild der tatsächlichen Delinquenz zu liefern, ist sie doch als „Arbeitsbelastungs- und Ergebnisstatistik der Polizei für das Aufgabengebiet der Strafermittlung“⁵ äußerst zuverlässig.

Eine genauere Betrachtung der PKS vor diesem Hintergrund ergab einerseits einen Überblick über die Arbeitsbelastung der Polizei, auch in bezug auf einzelne Tätergruppen. Berücksichtigt man dabei, daß die Polizei Ladendiebe nicht selbst ermittelt, und jeder angezeigte Ladendieb ein aufgeklärter Fall ist, stellt sich hier sehr schnell die Frage nach dem Sinn der polizeilichen Tätigkeit in diesem Bereich. Allerdings hat der Ladendiebstahl als Massendelikt immer eine positive Wirkung auf die für die Polizei legitimatorisch so wichtige Aufklärungsquote. So war die Aufklärungsquote in Berlin 1989 allein aufgrund des Ladendiebstahls mit 48,6 Prozent so hoch wie seit zehn Jahren nicht mehr. Andererseits unterstützen Daten der PKS, trotz des Dunkelziffervorbehaltes, die These, daß der Ladendiebstahl sich strukturell grundsätzlich von anderen einfachen Diebstahlsarten unterscheidet.⁶ Errechnet man die Daten aller Fälle einfachen Diebstahls bei Ausblendung der Ladendiebstahlsfälle und vergleicht diese Zahlen mit dem reinen Ladendiebstahl, so weisen vor allem Schadenssumme und Anteil der Mehrfachtäter sehr deutliche Unterschiede auf. Diese Unterschiede unterstützen die Auffassung vieler, daß der Ladendiebstahl einer gesonderten Behandlung, evtl. auch außerhalb des § 242 StGB, bedarf.

Ladendiebstahlsstatistik der Berliner Anwaltschaft

Neben der Sekundäranalyse der PKS bildet die Auswertung der internen Ladendiebstahlsstatistik der Berliner Anwaltschaft einen wichtigen Einstieg in die Problematik. Dieses Material gibt Auskunft über den quantitativen Umfang der Fälle sowie deren Erledigung bzw. Weitergabe an die Gerichte. Der Auswertungszeitraum liegt zwischen 1977 und 1990. Da diese Statistik monatlich erstellt wird, lassen sich daraus auch kurzfristige Entwicklungen zumindest quantitativ erfassen.

So zeigte sich beispielsweise schon innerhalb des ersten Jahres nach dem Inkrafttreten des Baumann-Erlasses eine *Zunahme* der Verfahrenseinstellungen durch die Staatsanwaltschaft, obwohl die Anweisung Einstellungen bei Ladendiebstahlverfahren gem. §§ 153, 153a StPO ausdrücklich ausschloß. Wenn auch der Anteil der nach § 170 StPO eingestellten Verfahren seinerseits kurzfristig stark angestiegen war, deutet dieses Vorgehen der Behörde auf eine zumindest sehr „großzügige“ Handhabung der Anweisung durch den Justizsenator.

Wir vermuten hierin eine „Ausweichreaktion“, die einer Zunahme des Arbeitsaufkommens, welche bei strikter Anwendung des Erlasses entstünde, entgegenwirken sollte. Auch die erste Modifikation des Erlasses im Januar 1982, die jetzt die Einstellung von Verfahren gem. §§ 153 und 153a bei geringem Tatwert und keinerlei Vorbelastung ermöglichte, wirkte sich nicht nachhaltig aus. Denn obwohl damit die Möglichkeit der Verfahrenseinstellung bereitgestellt war, nahm der Anteil der so erledigten Vorgänge geringfügig ab. Offensichtlich gibt es behördenimmanente Eigengesetzlichkeiten, die sich durch administrative und kriminalpolitische Zielvorgaben nur schwer beeinflussen lassen.

Im April 1988 wurde der Erlaß ein zweites Mal modifiziert und damit, unter dem Druck ständig steigender Fallzahlen, an die ohnehin gängige Einstellungspraxis angepaßt. Die Auswirkungen, die von der Aufhebung des Baumann-Erlasses im Juni 1989 ausgingen, lassen sich nicht mehr konkret nachvollziehen, da die starke Zunahme der Fälle seit der „Maueröffnung“ die Strafverfolgungsbehörden zu einer weiteren Liberalisierung der Sanktionspraxis zwang.

Die von uns vorgenommene Sekundäranalyse soll durch die Aktenauswertung noch bestätigt werden. Denn schließlich können nur auf diesem Wege potentielle Einflußfaktoren, die etwa in der Entwicklung des Deliktfeldes angesiedelt sind, ermittelt werden.

Schon jetzt deuten die Ergebnisse der Sekundäranalyse darauf hin, daß administrative Regelungen, die den behördlichen Ermessensspielraum bei der Sanktionspraxis eingrenzen, nur dann Erfolg haben, wenn sie sich an den vorhandenen Ressourcen innerhalb der Institutionen orientieren. Dies bedeutet schließlich, daß verwaltungsökonomische Aspekte auf der Grundlage bestehender Gesetze den *qualitativen* Umfang der Strafverfolgung weitgehend determinieren. Somit können auch politische Vorgaben für eine alternative Sanktionsform, bis hin zum Verzicht auf Strafe, nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie diesen Aspekt genügend berücksichtigen.

2. Gespräche und Beobachtungen bei der Berliner Polizei

Um die Bearbeitungspraxis von Ladendiebstahlsdelikten bei der Polizei kennenzulernen, wurden zwischen November 1989 und Januar 1990 Gespräche mit Beamten verschiedener Dienststellen und Beobachtungen

der alltäglichen Praxis durchgeführt. Die so gewonnenen Erkenntnisse lassen sich drei Hauptbereichen zuordnen.

Erkenntnisse über die Bearbeitungs- und Erledigungspraxis

Die Geschäfts- und Dienstanweisung der Polizei regelt die Bearbeitung von angezeigten Ladendiebstählen sehr genau. Das Vorgehen ist hochgradig standardisiert. Ein Ermessensspielraum besteht so gut wie nicht.

Die Bearbeitungsdauer eines Vorgangs von seiner Meldung bis zum Abschluß der Ermittlungen kann mit 2–3 Stunden angenommen werden. Für den Fall, daß zusätzliche Maßnahmen wie Vorführungen, Vernehmungen (z. T. mit Übersetzern), Zeugenbefragung u. ä. nötig werden, ergibt sich ein Bearbeitungszeitraum von mehreren Tagen oder Wochen allein bei der Polizei.

Die starke Zunahme von Ladendiebstahlsfällen seit dem November 1989 hat einen zusätzlichen Rationalisierungsschub ausgelöst. Dazu gehört die Verwendung vereinfachter Anzeigenvordrucke und Vernehmungsbögen sowie zusätzliche Standardisierung der Vorgangsbearbeitung für bestimmte Tätergruppen. Dabei fallen allerdings oft auch Maßnahmen unter den Tisch, die geeignet wären, den Verdächtigen zu entlasten (Blutprobe etc.).

Insgesamt kann festgehalten werden, daß sich die polizeiliche Tätigkeit beim Ladendiebstahl auf das bürokratisch notwendige Mindestmaß beschränkt.

Auffassungen der Beamten zur institutionellen Bearbeitung des Ladendiebstahls

Der größte Teil der von uns befragten Beamten betrachtet Art und Umfang der Bearbeitung, auf der Grundlage bestehender Gesetze und Anweisungen und gemäß dem Auftrag der Polizei als Ermittlungsbehörde, als eine nachvollziehbare Notwendigkeit. Die meisten Beamten äußerten jedoch auch den Wunsch, im Bereich der gesamten Kleinkriminalität andere, weniger arbeitsintensive Vorgangsbearbeitungen einzusetzen. Die Auffassungen gingen hierbei in einigen Fällen bis zu zivilrechtlichen Regulierungsformen und/oder sogar Entkriminalisierung, um so die Notwendigkeit der polizeilichen Ermittlungen und Bearbeitungen auszuschließen.

Erkenntnisse zur organisatorischen Arbeitsteilung innerhalb der Berliner Polizei

Seit Mai 1987 hat die Berliner Polizei damit begonnen, zunächst als Pilotprojekt, große Teile der Kleinkriminalität⁷ von der Kriminalpolizei an die Schutzpolizei abzugeben. Hintergrund war die Überlegung, daß Massendelikte besser von der „bürgernah“ angesiedelten Schutzpolizei erledigt werden können, während die Kriminalpolizei sich auf die sozial-schädliche „große“ Kriminalität konzentrieren soll.

Diese Regelung ist innerhalb der Polizei nicht unumstritten. Während auf seiten der Schutzpolizei der Kompetenzzuwachs eher begrüßt wird, beklagen Kriminalpolizisten vor allem die, mit der Maßnahme verbundenen, personellen Umschichtungen.

Von diesen innerpolizeilichen Auseinandersetzungen abgesehen, halten wir auch kriminalpolitische Auswirkungen dieser, inzwischen auf alle Direktionen ausgedehnten, Entscheidung nicht für ausgeschlossen.

Während vorher die Bearbeitung von Bagatelldelinquenz für die Kriminalpolizei den unwichtigsten Teil ihrer Arbeit darstellte, ist sie nun für die Schutzpolizei die schwerste von ihr zu bearbeitende Delinquenz. Vor allem die Aktenauswertung muß erweisen, ob hier nicht eine „Höherbewertung“ und Verschärfung der Bearbeitung von Kleinkriminalität stattfindet.

3. Zusammenfassung

Vorbehaltlich des frühen Stadiums der Untersuchung lassen sich die ersten Ergebnisse in drei Thesen zusammenfassen.

1. Sowohl bei der polizeilichen als auch bei der amtsanwaltschaftlichen Bearbeitung des Ladendiebstahls konnte beobachtet werden, daß arbeitsökonomische Gesichtspunkte die Praxis weitestgehend bestimmen. Kriminalpolitik von seiten der politisch Verantwortlichen, soweit davon überhaupt die Rede sein kann, gestaltet sich vorwiegend als Krisenmanagement, vergleichsweise unselbständig agierend zwischen den divergierenden Interessen von Berufsverbänden und Einzelhandel sowie unter dem Druck der jeweiligen Fallzahlenentwicklung.

2. Der Ladendiebstahl bedarf einer gesonderten Behandlung. Die speziell für dieses Delikt herausgegebene Weisung des damaligen Berliner Justizsenators Baumann (Baumann-Erlaß) war insofern ein – kriminalpolitisch und institutionentheoretisch falscher – Schritt in die richtige Richtung. Er hat die Besonderheit des Ladendiebstahls gegenüber anderen Diebstahlsdelikten explizit anerkannt.

3. Jeder Versuch, die Sanktionspraxis zu verändern, muß verwaltungswirtschaftliche Gegebenheiten zentral berücksichtigen. Dies gilt, wegen der hohen Fallzahlen, besonders auch für den Ladendiebstahl. Wird das berücksichtigt, könnten auch Entkriminalisierungs- und Entpoenalisierungsmodelle unter bestimmten Bedingungen durchsetzbar werden.

Anmerkungen

(1) Ausgehend von dieser Prämisse und zusätzlich sensibilisiert durch die mehrjährige Tätigkeit im Einzelhandel während und nach dem Studium der Politischen Wissenschaft, entschlossen wir uns, dieser Problematik am Beispiel des Ladendiebstahls einmal genauer nachzugehen. Im Herbst 1988 begannen wir mit der Planung und Vorbereitung eines Forschungsprojektes auf diesem Gebiet. Seit

Anfang September 1989 wird das Projekt durch das Forschungsförderungsprogramm „Berlin-Forschung“ der Freien Universität gefördert. Die wissenschaftliche Betreuung und Beratung obliegt Prof. Eugen Weschke, Rektor der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin.

(2) Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Untersuchung von J. Wagner, der am Beispiel des Ladendiebstahls die Auswirkungen der Strafprozeßrechtsreform in Berlin untersucht hat. Obwohl hier unterschiedliche Zielrichtungen vorliegen, werden sich die Ergebnisse in Teilen eventuell vergleichen lassen (siehe Wagner 1979a und 1979b).

(3) So durften nach der ersten Fassung Ladendiebstahlsverfahren generell nicht eingestellt werden, auch wenn es sich um sogenannte Ersttäter handelte und der Schaden unter DM 10.- lag.

(4) In einer Absprache zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft, die den Wortlaut des Strafgesetzbuches schon erheblich strapaziert, wurde beschlossen, daß bei Ersttätern und einem Tatwert bis zu DM 100.- die Staatsanwaltschaft die problemlose Einstellung der Verfahren ohne Auflagen „garantiert“. Die Polizei nimmt in solchen Fällen nur noch die Personalien, und, im multiple-choice-Verfahren, die Stellungnahme der Beschuldigten auf. Die bisher für Bewohner außerhalb der Geltungsbereiche der StPO übliche Festnahme entfällt.

(5) Horst Herold, zitiert nach Busch u. a. 1988.

(6) Natürlich sprechen für diese These noch andere, weit gewichtigere Argumente, die aber in diesem Stadium nicht Gegenstand unserer Untersuchung sind. Siehe dazu beispielsweise Vogler, in: Schoreit 1979.

(7) U. a. Ladendiebstahl, Beleidigung, Körperverletzung, Sachbeschädigung, Beförderungsentgelterschleichung, ect.

Literatur

BUSCH, H./FUNK, A./KAUSS, U./NARR, W. D./WERKENTIN, F., Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt a. Main, New York 1988.

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

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

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

Juni 1990

Projekt „Bagatelldelicten“, Berlin-Forschung,
Malteserstraße 75–100,
1000 Berlin 46.