

Deutsche Forschungen zur Kriminalitätsentstehung und Kriminalitätskontrolle

German Research on Crime and Crime Control

Herausgegeben von

Hans-Jürgen Kerner
Helmut Kury
Klaus Sessar



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

1983

Thomas Feltes, Helmut Janssen und Michael Voß

DIE ERLEDIGUNG VON STRAFVERFAHREN DURCH STAATSANWALTSCHAFT
UND GERICHT - BRAUCHEN WIR DIE SOGENANTEN
DIVERSIONSMODELLE IN DER BUNDESREPUBLIK?

The Processing of Criminal Cases by Prosecution
and Courts - Do We Need the So-Called Diversion-Models
in the Federal Republic of Germany?

Abstract

Before the background of overcrowded prisons and other correctional facilities, the following alternatives in criminal policy have been discussed recently: the extension of prison capacity by building new prisons; the substitution of incarceration for non-payment of fines by "community service"; community treatment in the forefield of criminal justice; the extension of probation sentences; extended possibilities for police and prosecutors to dismiss cases; other forms of community treatment instead of deprivation of liberty.

The implementation of new criminal justice programs (e.g. diversion programs) as well as general changes in judicial case handling has to be grounded on an analysis of today's reality and current practice of the law enforcement system. Our analysis of the last ten years is aimed to show whether within the Federal Republic of Germany:

- there is a real need for diversion programs or not;
- for what kind of offences these programs will be necessary;

- for what range of current sanctioning practice they may be a substitute;
- what the chances are for these programs to be carried out;
- which chance for changes in current judicial sentencing practice the programs provide;
- and what kind of data are to be used as a measure of success.

General Conclusions

1. Only a real avoiding of convictions and sentences should be labeled diversion. The entire spectrum of diversion therefore ranges from mere police registration of a suspect to the dismissal of the case at the court level.
2. Because of legal restrictions within the penal system, the feasible start of diversion is at the prosecutor's level. The objective of diversion should be restricted to those groups of offenders, who would have been prosecuted and sentenced without the existence of diversion programs.
3. It will be demonstrated that a wide range of cases is handled already through less informal proceedings (especially through dismissals). Diversion policy and programs therefore follow an already established trend in criminal justice policy. The reason for this less formal proceeding of cases is not to be found in strategies, established to minimize stigmatization or to reduce prisonization effects, but is a simple expression of the restricted criminal justice capacity and growing caseloads.
4. Before the background of the observed and demonstrated trends of case handling and sentencing within the past ten years, diversion risks to absorb those cases which previously would have been dis-

missed without any conditions. As a measure for the effect of diversion, the rate of additional informal proceedings in comparison to the general trend should be taken.

5. Since the number of sanctioned and/or sentenced offenders is determined primarily by the capacity of the judicial system, a successful diversion policy can only appreciably influence the number of sentenced offenders if at the same time a restrictive capacity policy is pursued: limitation of law enforcement personnel and capacity of correctional facilities; more short-term sentences; more offenders put on probation instead of sentenced to long-term imprisonment.
6. A comparison of trends between the proceeding of juvenile and adult cases shows that future diversion programs should focus on adult offenders - within that group especially on traffic offenders - and not on juveniles, because a great number of the latter cases are already handled informally in current practice.

Specific results of the study

Only a small percentage of criminal acts recorded by the police finally comes to the attention of the courts (see the funnel model, Figure 1). The greatest amount of registered crime is handled through other, less formal and less intense proceedings. Within the last years, the number of police forces and prosecutors rose overproportionally compared to the number of judges (see Table 3). This has resulted in a 43.5 % increase in the number of registered suspects, in contrast to a 16.4 % increase in sentenced offenders. A comparison between 1971 and 1980 shows that in 1971, almost 46 % of the registered suspects were brought to trial and nearly 37 % of this group were senten-

ced by the courts, while the corresponding figures for 1980 are 41 % and 30 %.

Especially in juvenile (14 - 17 years) and young adult (18 - 20 years) cases, a significant decline in the sentencing rate can be observed (see Figure 2b).

A comparison of the case handling practice by prosecutors and courts shows a steady decline in formal proceedings and sentencing in contrast to a steady increase of registered suspects by the police. The ratio of dismissals by prosecutors and courts is nearly equivalent in adult cases, while in juvenile cases between 1971 and 1980 there is an increase in prosecutions. This increase in prosecutions resulted in an increase in dismissals through the courts (see Figure 3).

The data also indicate that diversion should focus on adult offenders. For this group the number of dismissed cases has nearly doubled between 1971 and 1980. The ratio between dismissed cases and convictions is 1 to 5.8. For juvenile offenders, the number of dismissals increased three times, which results in a ratio of 1 to 1.4.

The dismissals and convictions do not show a significant change in reference to the offence distribution, with a few exceptions, which are shown in Table 5. However, in cases of "classical" violent crime and recently especially in drug crimes, the offenders are sentenced to longer imprisonment.

While the judges employed several techniques to handle the growing number of cases, the prosecutors also are trying to handle cases more informally. In only 25 % of all cases which came to their attention in 1980, they charged the offenders, almost 50 % were dismissed without any conditions or were sent to the local administration for further

processing. The remaining 25 % were handled through other means (see Table 6). Within the prosecutor's offices (prosecutors are state appointed) a wide range of different case handling can be found. In one state, for example, the prosecution rates differ from 1.4 % up to 55.4 %, depending on the division, and the dismissal rates (with or without any condition) differ from 0 to 28.9 %. Between 11 % and 82 % of all cases are dismissed by the prosecutors' units for insufficient evidence.

Einleitung

Kriminalpolitische Modellvorhaben, die neue Formen der Erledigung von Strafverfahren oder alternative Sanktionen erproben, versuchen in aller Regel, ihr Modell im Erfolgsfalle in ein allgemeines Strafverfolgungsprogramm zu überführen. Diese Absicht setzt notwendig eine Analyse der Entwicklung und des Ist-Zustandes der Strafverfolgungspraxis in der Bundesrepublik voraus. Nur unter dieser Voraussetzung können ein konkreter Innovationsbedarf einerseits und die Vergleichsgrößen für die langfristige Modellevaluation andererseits bestimmt werden. Von Modellen, die gleichsam allgemeinpolitischen Anspruch haben, sind die Vorhaben zu unterscheiden, die auf lokale Besonderheiten in der Strafverfolgung reagieren und eine Angleichung an die durchschnittlich bereits erreichte Praxis betreiben. Eine solche lokale Besonderheit stellt etwa die hohe Verurteilungsquote bei jugendlichen Ladendiebstahls-Ersthätern in Mönchengladbach dar, auf die ein Projekt reagiert, das durch den frühzeitigen Einsatz von erzieherischen Maßnahmen staatsanwaltschaftliche und richterliche Einstellungen gegenüber dieser Tätergruppe fördern will¹. Ein weiteres Beispiel ist die außerordentlich hohe Jugendarreststrafe Münchener Jugendgerichte, auf die sich ein Arbeitsschwerpunkt des dortigen "Brücke"-Projekts mit dem ambulanten Angebot der Organisation von Arbeits- und Betreuungsweisungen richtet².

Die jugendkriminalrechtlichen Modelle, die der amerikanischen Diversionpolitik nacheifern, haben zumeist die Verringerung der strafrechtlichen Verfahrenserledigung durch Verurteilung zum Ziel. Sie leiten den (bundesweiten) Bedarf für ihre Bemühungen vom relativ geringen Gebrauchsumfang her, den die Verfahrenseinstellungen gegenüber der Verurteilung aufweisen³. Ihre Absicht ist, durch die Unterbreitung eines Angebots verschiedener Auflagen, die in Verbindung mit der Einstellung eines Verfahrens benutzt werden können, Staatsanwälte und Richter zu einem vermehrten Gebrauch dieser weniger formalisierten Erledigungsform zu bewegen. Der Bedarf wird, sofern dieser Nachweis überhaupt geführt wird, durch die Beschreibung der aktuellen Strafverfolgungspraxis (Ist-Analyse) laut der bei Gericht geführten Statistiken demonstriert.

Im folgenden sollen der Bedarf für Diversionsprojekte und ihre Durchsetzungschancen, sofern sie die benannte Zielsetzung verfolgen, an einer Analyse der Entwicklung der strafrechtlichen Verfahrenserledigungsformen und der (personenbezogenen) Strafverfolgungspraxis in den vergangenen 10 Jahren gemessen werden. Die Verlaufsuntersuchung soll zeigen, ob die durch die Diversionpolitik angestrebte Entwicklungsrichtung der Strafverfolgung (Abbau der Verurteilung/Hinwendung zu weniger formellen Verfahrensformen) parallel oder konträr zu dem statistisch aufweisbaren Entwicklungstrend bei der justiziellen Verarbeitung von Kriminalität liegt. Damit werden Aussagen über die Notwendigkeit und die Erfolgchancen der durch die Modelle eingeleiteten Reformpolitik möglich. Im übrigen ist eine Erfolgsmessung der angestrebten Veränderungen nur möglich, wenn die allgemeinen Entwicklungstrends im Strafverfolgungssystem bekannt sind. Eine unter dem Einfluß eines Diversionsprogramms in gleicher Höhe verbleibende Einstellungsquote wäre beispielsweise ein Reformerfolg, wenn sie vor dem Hintergrund eines bundesweit abnehmenden Einstellungsanteils gewertet würde.

1. Die Entwicklung der Strafverfolgungspraxis in den letzten 10 Jahren

1.1. Der Strafverfolgungstrichter und die Politik der knappen Mittel

Aus den jährlichen statistischen Erhebungen von Polizei und Justiz sind gemäß der beschriebenen Zielsetzung der Diversionsprojekte die Angaben zum Verhältnis zwischen Verurteilung und vorgelagerten Erledigungsformen bei der strafrechtlichen Verarbeitung von Kriminalität und die Veränderungen der Proportionen in den vergangenen Jahren von Bedeutung. Zur Veranschaulichung der Verarbeitungsstruktur der in einem Jahr durch das Strafverfolgungssystem geschleusten Fälle bietet sich das Trichtermodell an, das vornehmlich zur Darstellung des strafjustiziellen Ausfilterungsprozesses von den polizeilich ermittelten Tatverdächtigen bis hin zur Verhängung der Freiheitsstrafe benutzt wird⁴. Das Trichterbild verdeutlicht, daß die gerichtliche Erledigungsform nur einen geringen Teil der polizeilich registrierten Kriminalität erfaßt. Der Großteil der jährlich festgestellten Kriminalität wird mit anderen, weniger formalisierten und weniger aufwendigen Verfahren verarbeitet.

Die mit dem Trichtermodell demonstrierten Proportionen des Strafverfolgungssystems wurden bisher, etwa unter dem Stichwort "selektive Sanktionierung", bezüglich der Negativfolgen diskutiert, die im Prozeß des Durchschleusens von Personen durch das System auftreten. Zieht man den Trichter einmal zur Verdeutlichung der Programmstruktur des Strafverfolgungssystems heran, so macht er auf eine Positivfolge aufmerksam. Dort, wo die Verfahrensformen und Rechtsfolgen aufwendig und besonders folgenreich für den davon Betroffenen werden, sind die sachlichen und personellen Ressourcen knapp und stehen somit nur für einen kleinen Ausschnitt des prinzipiell verurteilbaren und sanktionierbaren Personenkreises zur Verfügung. Die Deutung der Knappheit der

Verfahrenswege im Trichtergrund als vorteilhaft für die einer Straftat beschuldigte Person folgt der Diversionsthe-
se, die mit dem Formalisierungsgrad strafrechtlicher Fall-
verarbeitungs- und Sanktionierungsformen die kriminelle
Selbstinduzierungs- und Verstärkungswirkung ("Stigmatisie-
rung", "Prisonisierung") wachsen sieht. Die Trichterform
der jährlichen Kriminalitätsverarbeitungsstruktur weist
also - am Diversionsziel gemessen - auf das bereits exi-
stente, günstige Verhältnis zwischen Verurteilungen und
weniger formellen Erledigungsformen hin. Darüber hinaus ver-
bessert sich das Verhältnis von Jahr zu Jahr im Sinne des
Diversionsziels, wie gleich gezeigt werden wird. Dafür sind
nicht zuletzt die unterschiedlich hohen Investitionen in
die verschiedenen Stufen des Strafverfolgungssystems verant-
wortlich, die bei einem starken Ausbau auf den Ebenen der
Polizei und der Staatsanwaltschaft die richterlichen Res-
ourcen weiter knapp gehalten haben. Die Überlast eingangs
der aufwendigen Verfahrenswege verschärft sich - wobei sich
die Chance für den einzelnen Tatverdächtigen, diese Wege zu
erreichen, verringert. Dieser Diversionseffekt beruht also
allein auf einer Politik der knappen Mittel in einem Modell
wachsender Fallüberlast. Das ständig drohende Fallnachrut-
schen im Trichter wird nur durch die rigorose Engstellenpo-
litik verhindert, die an Schaltstellen vor aufwendigen Ver-
fahrensabschnitten die Überlast in flexible, gering formali-
sierte Kanäle ableitet. Der "schleichende" Diversionseffekt
tritt durch die Knappheitspolitik ein; Diversionsprojekte
unterbreiten jedoch ein zusätzliches Angebot, bieten Res-
sourcenausbau an Schaltstellen des Systems an. Bevor über
die Gefahren eines zusätzlichen Angebots im beschriebenen
Fallüberlasttrichter gesprochen wird (Teil 2.), sollen je-
doch die angedeuteten Entwicklungslinien der Strafverfol-
gungspraxis in den letzten 10 Jahren präzisiert werden
(Teil 1.).

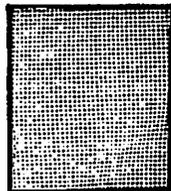
1.2. Die quantitative Entwicklung der Strafverfolgung

Die Abbildung 1 gibt dazu einen Gesamtüberblick über die Anzahl der Personen, die in den Jahren 1971 und 1980 die verschiedenen Instanzen der Strafverfolgung durchlaufen haben. Angaben für die Ebene der Staatsanwaltschaft stehen dabei nur für das Jahr 1980 zur Verfügung. Sie sind zudem hochgerechnet, da eine bundeseinheitliche Staatsanwaltschaftsstatistik noch nicht existiert. Grundlage für die Hochrechnung waren die Staatsanwaltschafts-Länder-Statistiken, die teilweise seit 1976 geführt werden.

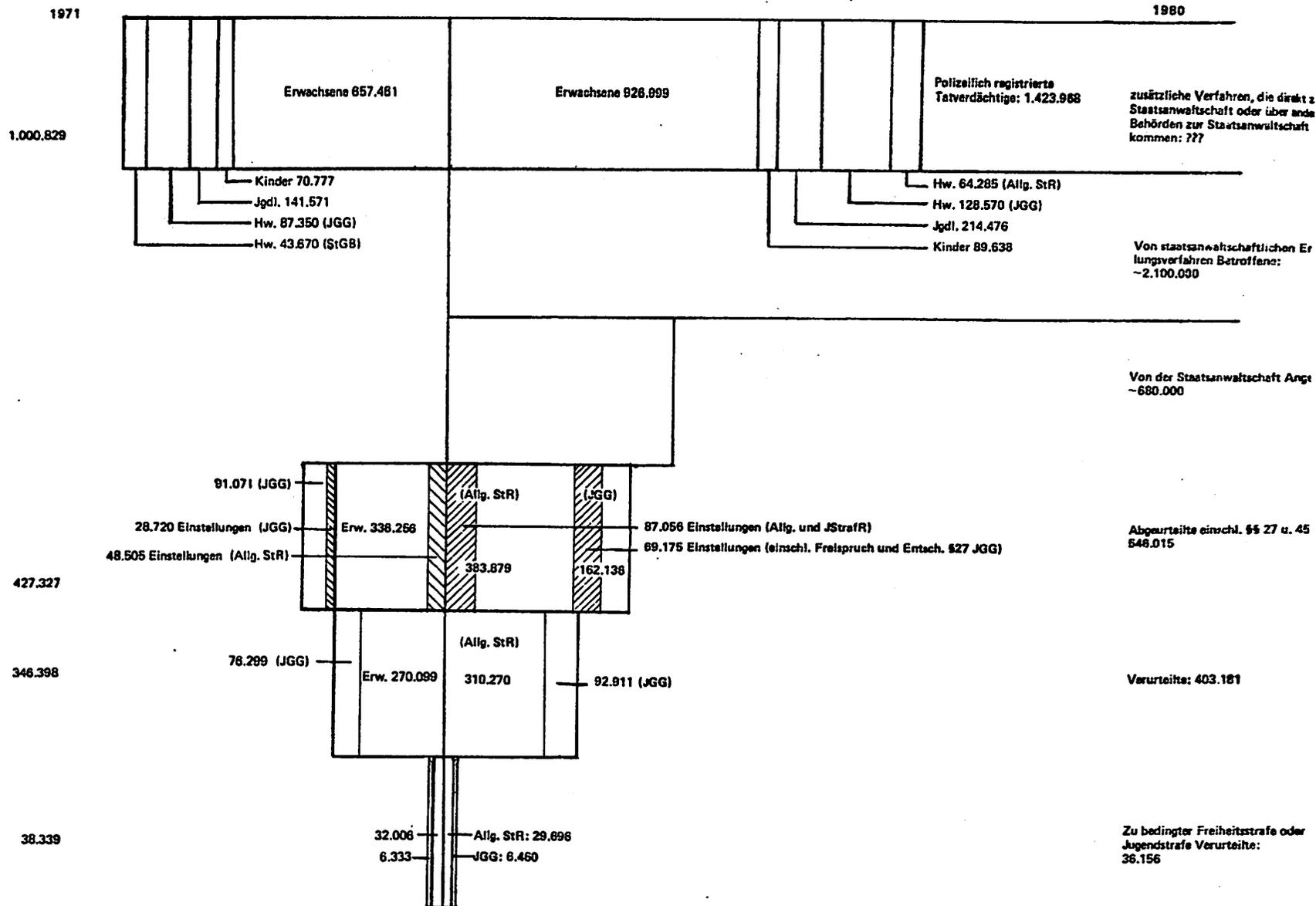
Für die Darstellung an dieser Stelle wurden die Straftaten im Straßenverkehr außer acht gelassen, weil u.a. keine Angaben über den Umfang der in diesem Bereich polizeilich ermittelten Tatverdächtigen vorliegen. Darüber hinaus erscheint eine Beschränkung auf die herkömmliche Kriminalität auch deshalb sinnvoll, weil das Bild der Kriminalität bei der Bevölkerung von diesen Delikten geprägt wird. Verkehrsdelikte spielen in der allgemeinen Auffassung von Kriminalität kaum eine Rolle. Daneben zeigt sich, daß die Erledigung der Verkehrsdelikte teilweise erheblich von der Erledigung der allgemeinen Kriminalität abweicht (s. dazu unten). Insgesamt kann hier nur ein eher grober Überblick gegeben werden, da die zur Verfügung stehenden Statistiken nur bedingt miteinander zu vergleichen sind. Dies ist wohl auch der Grund dafür, daß das von Kerner entwickelte Selektionsmodell bis heute nicht mit genauen Zahlen gefüllt werden konnte. Insbesondere zwei Probleme stellen sich: Die Tatverdächtigenzählung der Polizei ist insofern "unecht", als dieselbe Person, begeht sie in einem Jahr mehrere Taten, mehrmals als "Tatverdächtige" erfaßt wird. Dies führt zu einer Überhöhung der tatsächlichen Tatverdächtigenzahlen⁵. Da allerdings auch mehrere Ermittlungsverfahren gegen eine Person von der Staatsanwaltschaft geführt werden und auch mehrere Verurteilungen ausgesprochen werden können, ist diese Unklarheit auf keiner Ebene vollkommen zu beseitigen.

Abb. 1

Zunahme 1971-1980



Polizeilich registrierte Tatverdächtige, von der Staatsanwaltschaft Angeklagte¹⁾, Abgeurteilte und Verurteilte Personen (ohne Straftaten im Straßenverkehr)



Für den hier vorgestellten Vergleich kann dies insofern vernachlässigt werden, als die Überhöhung in der Polizeilichen Kriminalstatistik wie auch in der Verurteiltenstatistik 1971 und 1980 in etwa gleich gewesen sein dürfte. Anhaltspunkte dafür, daß Staatsanwaltschaft oder Gericht 1980 mehr Verfahren gegen eine Person zusammengefaßt haben als 1971 liegen nicht vor.

Das zweite Problem stellt sich bei der Staatsanwaltschaftsstatistik, die im wesentlichen Verfahren erfaßt. Die Angaben lassen z.B. keine Aussagen über die genaue Anzahl der vor Gericht gebrachten Personen zu. Ebenso sind Differenzierungen nach Delikten und Altersgruppen nicht möglich. Für die Gegenüberstellung hier wurden Daten aus der Auswertung mehrerer Staatsanwaltschafts-Länderstatistiken für das Bundesgebiet hochgerechnet⁶. Danach kann man davon ausgehen, daß 1980 gegen etwa 2.000.000 Personen ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren erledigt wurde (ohne Verkehrsdelikte). Etwa 31 % der von den Verfahren Betroffenen wurden angeklagt (680.000), und gegen den Rest wurde das Verfahren anderweitig erledigt (s. Tabelle 1).

Dem stehen etwa 1.334.000 von der Polizei als tatverdächtig ermittelte Personen und 546.000 von Gerichten abgeurteilte⁷ und 403.000 verurteilte Täter gegenüber. Dabei wurden bei den Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Staatsanwaltschaftsstatistik die als tatverdächtig ermittelten Kinder mitgezählt (72.000). Der Vergleich zwischen 1971 und 1980 zeigt, daß 1971 etwa 46 % der strafmündigen Tatverdächtigen abgeurteilt und etwa 37 % verurteilt wurden, während es 1980 nur noch 41 % bzw. 30 % waren.

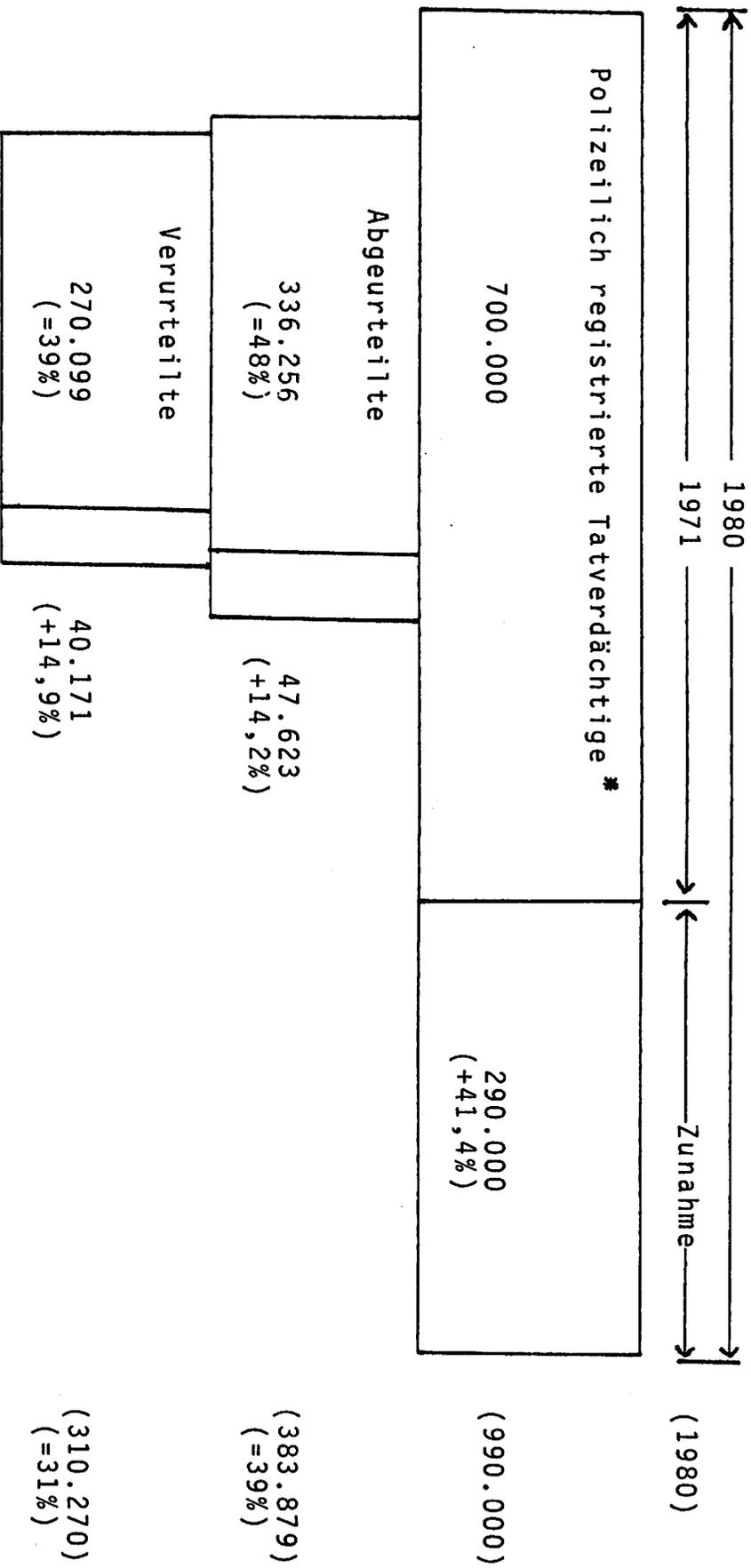
Gilt dies für die Tatverdächtigen aller Altersgruppen, so zeigt der Vergleich bei der Entwicklung von nach allgemeinem Strafrecht und nach Jugendstrafrecht behandelten Personen (Abbildung 2), daß bei Jugendlichen und Heranwachsenden ein deutlicher Rückgang der Verurteiltenquote zu verzeichnen ist.

Tab. 1: Strafverfolgungstrichter 1980 (Straftaten ohne Straßenverkehrsdelikte)⁸

	% an 2	N =	% an 1
1 Polizeilich registrierte Tatverdächtige (ohne Kinder)		1.334.330	= 100%
2 Bei der Staatsanwaltschaft von erledigten Verfahren Betroffene (ohne Kinder)	100%	2.000.000 ⁺	
3 Von der Staatsanwaltschaft Angeklagte (Anklage, Strafbefehlsverfahren, § 212 StPO, § 76 JGG)	34%	680.000 ⁺	51%
4 Von Gerichten Abgeurteilte (einschl. §§ 27 u. 45 JGG)	27%	546.000	41%
5 Von Gerichten Verurteilte	20%	403.000	30%
6 Von Gerichten zu unbedingter Freiheits- oder Jugendstrafe Verurteilte	2%	36.000	3%

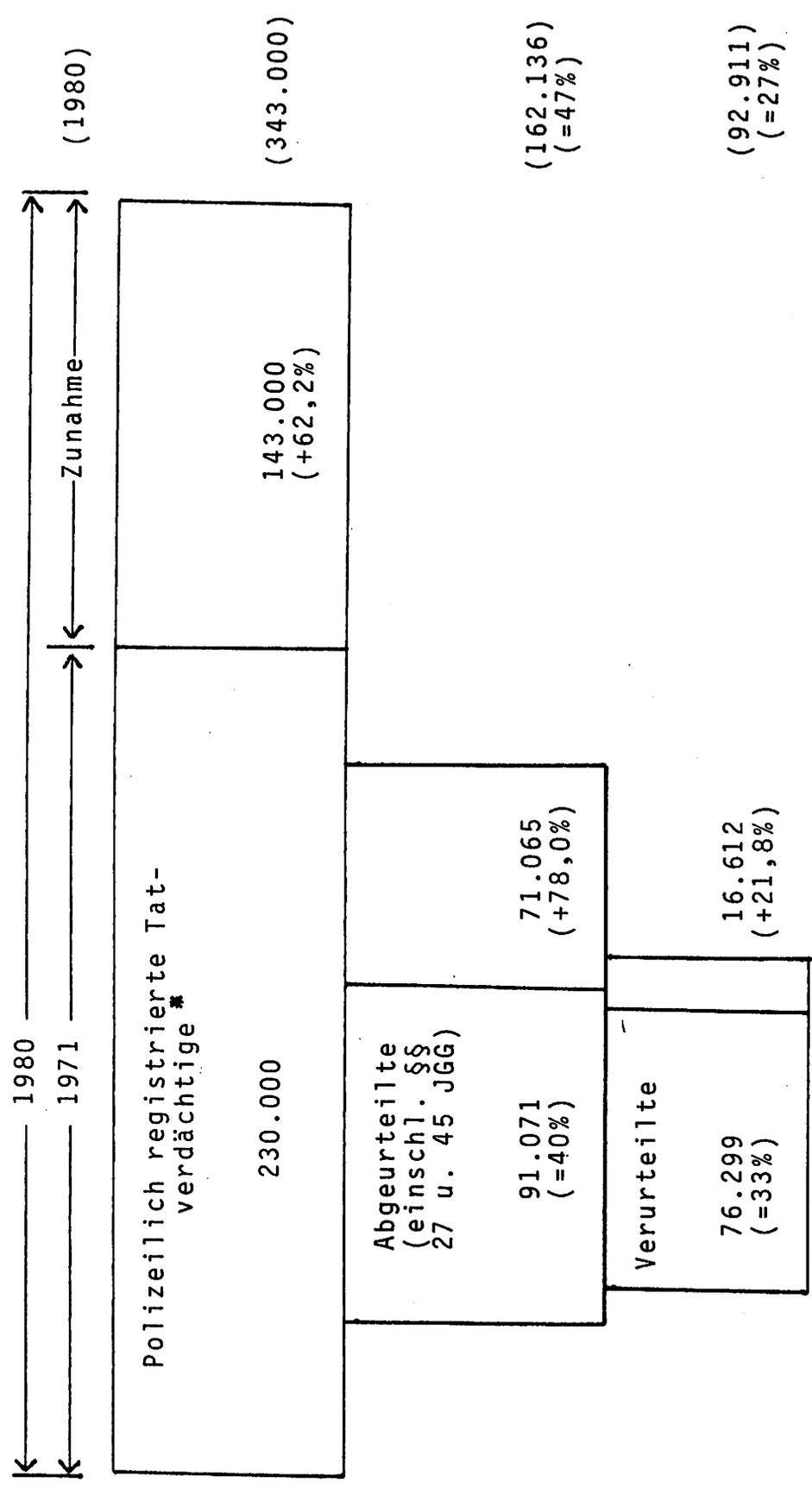
⁺ Hochrechnung auf der Basis von 6 Bundesländern anhand der Staatsanwaltschaftsstatistik (zum Modus s. Anm. 6). Die Zahl der von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren Betroffenen ist nach dieser Hochrechnung größer als die Zahl der polizeilich registrierten Tatverdächtigen (jeweils "unechte" Personenzählung, s. Anm. 5). Die Staatsanwaltschaft erledigt zu den von der Polizei eingebrachten Verfahren auch noch die Verfahren, die direkt an sie herangebracht werden sowie Verfahren, die über Finanzämter, Ordnungs- und Gesundheitsbehörden, Zollbehörden etc. eingehen (vgl. Abgabenordnungsverfahren, Gewerbesteuer-Verfahren etc.). Allerdings läßt sich die hohe Differenz auch damit nicht ganz aufklären.

Abbildung 2 a: POLIZEILICH REGISTRIERTE TATVERDÄCHTIGE , ABGEURTEILTE UND VERURTEILTE NACH ERWACHSENENSTRAFRECHT , 1971 UND 1980 (Straftaten ohne Straßenverkehrsdelikte)⁹



* (%-Werte: Bei Abgeurteilten und Verurteilten = Anteil an polizeilich registrierten Tatverdächtigen; bei "Zunahme": Veränderung gegenüber 1971)

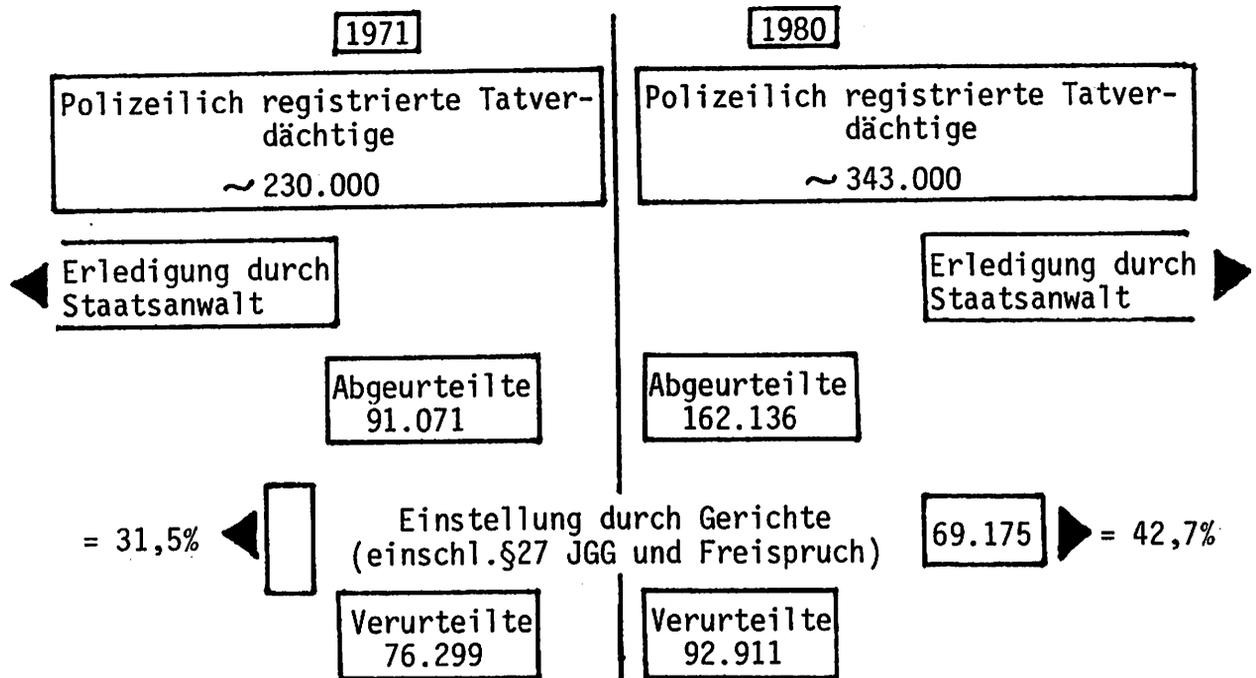
Abbildung 2 b: POLIZEILICH REGISTRIERTE TATVERDÄCHTIGE , ABGEURTEILTE UND VERURTEILTE
 NACH JUGENDSTRAFRECHT , 1971 UND 1980 (Straftaten ohne Straßenverkehrsdelikte)¹⁰



* (%-Werte: Bei Abgeurteilten und Verurteilten = Anteil an polizeilich registrierten Tatverdächtigen; bei "Zunahme": Veränderung gegenüber 1971)

Zwar wurden 1980 etwa 47 % der von der Polizei als tatverdächtig registrierten Jugendlichen und Heranwachsenden¹¹ von Gerichten abgeurteilt - im Vergleich zu 1971 ein Zuwachs von 7 % - einer förmlichen Verurteilung unterlagen dagegen nur 27 % (gegenüber 33 % im Jahre 1971). Ohne dies endgültig belegen zu können, zeichnet sich folgendes ab: Im Bereich des allgemeinen Strafrechts werden weniger (etwa 9 %) Verfahren von der Staatsanwaltschaft zum Gericht gebracht und es werden auch (etwa 8 %) weniger Personen verurteilt. Staatsanwaltschaft und Gericht haben hier ihre Einstellungspraxis etwa gleich stark ausgebaut. Im Jugendstrafrecht dagegen brachte die Staatsanwaltschaft 1980 prozentual mehr Verfahren als 1971 vor Gericht, wobei die Gerichte ihre Einstellungspraxis wesentlich ausgebaut haben (s. Abbildung 3).

Abbildung 3: POLIZEILICH REGISTRIERTE JUGENDLICHE UND HERANWACHSENDE , NACH JUGENDSTRAFRECHT ABGEURTEILTE UND VERURTEILTE JUGENDLICHE UND HERANWACHSENDE , 1971 und 1980¹²



Der Anstieg der formlosen Erledigungen von Verfahren durch Staatsanwaltschaft und Gericht zeigt sich auch in der Tabelle 2. Während die Anzahl der polizeilich registrierten Tatverdächtigen von 1971 auf 1980 um 43,5 % stieg, wurden 1980 nur 27,8 % mehr Personen abgeurteilt und nur 16,4 % mehr verurteilt.

Tab. 2: Zuwachsraten bei Polizei und Gericht, 1971 und 1980¹³

	1971	1980	Anstien
Pol. reg. Tatv. (Jug.Her:Erw.)	930.064	1.334.330	+ 43,5%
Abgeurteilte	427.327	546.028	+ 27,8%
Verurteilte	346.398	403.181	+ 16,4%

Wäre die Erledigungsstruktur, die 1971 gegeben war, in diesem Zeitraum von 10 Jahren gleich geblieben, so hätten von den 1980 zusätzlich vorhandenen etwa 370.000 Tatverdächtigen ca. 170.000 abgeurteilt und ca. 137.000 verurteilt werden müssen - es wurden aber nur ca. 120.000 abgeurteilt und 57.000 Personen verurteilt. Die Überkapazitäten wurden offensichtlich im wesentlichen durch Einstellungen von Staatsanwaltschaft und Gericht abgebaut. Da im genannten Zeitraum sowohl Staatsanwaltschafts- als auch Richterstellen hinzugekommen sind, lag die Verarbeitungskapazität 1980 höher als 1971. Es hätten also 1980 eigentlich mehr als 170.000 Personen abgeurteilt und mehr als 137.000 Personen verurteilt werden müssen. In etwa gleich großem Umfang wie

die polizeilich ermittelten Tatverdächtigen (43 %) ist in diesem Zeitraum auch das Personal bei der Polizei gestiegen. Hier ist ein Anstieg von 1971 auf 1979 um 40,2 % gegeben. Demgegenüber stieg die Zahl der Staatsanwälte um 43,5 %, die der Richter dagegen nur um 27,2 %.

Tab. 3: Personalzuwachs bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht¹⁴

	Jahr		Anstieg in %
	1970	1979	
Polizei*	135.863	190.518	40,2
Richter am AG	4.467	5.684	27,2
Staatsanwälte**	1.862	2.673	43,5

* Bereitschaftspolizei, Schutzpolizei, Kriminalpolizei

** nur Sachbearbeiter, ohne leitende Staatsanwälte und Amtsanwälte

Sieht man sich nun den Bereich der Strafverfolgung durch die Gerichte genauer an und dort insbesondere die von den Gerichten verhängten Sanktionen, so fallen wichtige Ergebnisse auf, die hier nur kurz angesprochen werden sollen.

Zum ersten zeigen sich die gestiegenen Einstellungen sowohl im Erwachsenen- als auch im Jugendstrafrecht, besonders wenn man sie hier mit dem vergleichsweise geringen Anstieg der Verurteilungen vergleicht (s. Tabelle 2). Vergleicht man die Sanktionierung von Verkehrsdelikten mit der von Delikten aus dem Bereich der allgemeinen Kriminali-

tät, so zeigen sich zweitens deutliche Unterschiede: Bei den Delikten ohne Straßenverkehr sind die Verurteilungen im Erwachsenenstrafrecht stärker angestiegen als die Aburteilungen (+14,9 % gegenüber +2,4 %), obwohl auch hier die Einstellungen kräftig gestiegen sind (+112 %). Bei den nach Jugendstrafrecht Sanktionierten ist die Zahl der Verurteilten allerdings geringer gestiegen als die Zahl der Abgeurteilten. Bei den Verkehrsdelikten ist ein genau entgegengesetzter Trend zu beobachten. Im Erwachsenenstrafrecht sind die Verurteilungen sogar um 3,9 % zurückgegangen bei gleichzeitigem Anstieg der Abgeurteilten um 28,5 %, wogegen im Jugendstrafrecht hier auch die Verurteilungen kräftig angestiegen sind (+90,7 % bei 124 % mehr Abgeurteilten). Drittens wird Freiheitsstrafe ohne Bewährung im Erwachsenenstrafrecht insgesamt weniger verhängt, während die Verhängung von Jugendstrafe ohne Bewährung bei Delikten ohne Verkehr leicht (um 3,1 %) und bei Verkehrsdelikten stark (um 97,6 %) gestiegen ist. Allerdings ist letzteres wegen der geringen Absolutzahlen (330 Verurteilte zu Jugendstrafe ohne Bewährung im Jahre 1980) nicht so beachtenswert. Dabei ist allerdings viertens zu berücksichtigen, daß die durchschnittliche Dauer der verhängten Freiheits- und Jugendstrafen ohne Bewährung in den letzten Jahren ständig gestiegen ist¹⁵. Fünftens ist im Jugendstrafrecht eine vermehrte Hinwendung zu Erziehungsmaßnahmen zu beobachten. Ihre Verhängung stieg von 1971 auf 1980 um etwa 230 % (bei allen Delikten), während 1980 nur etwa 24 % mehr Zuchtmittel verhängt wurden.

Tab. 4: Anstieg der Aburteilungen, Verurteilungen, Einstellungen und verhängten Freiheits- bzw. Jugendstrafe ohne Bewährung, 1971 bis 1980¹⁶

	Delikte ohne Verkehr	Verkehrsdelikte	insg.
	ALLGEMEINES	STRAFRECHT	
Abgeurteilte	+ 2,4%	+ 28,5%	+ 13%
Verurteilte	+ 14,9%	- 3,9%	+ 5%
Einstellungen	+ 111,7%	+ 113,8%	+ 112,4%
Freiheitsstrafe ohne Bewährung	- 1,0%	- 33,8%	- 15,9%
	JUGENDSTRAFRECHT		
Abgeurteilte	+ 54,2%	+ 124,1%	+ 70%
Verurteilte	+ 21,8%	+ 90,7%	+ 36,5%
Einstellungen	+ 117,0%	+ 212,6%	+ 186,9%
Jugendstrafe ohne Bewährung	+ 3,1%	+ 97,6%	+ 5,6%

1.3. Deliktspezifische Entwicklung der Strafverfolgung

Da die Diversionsprojekte um Zuweisungen aus dem Kreis der Verurteilungskandidaten werben, stellt sich bezüglich der Zuweisungschancen die Frage, ob sich die Deliktzusammensetzung der Verurteilten unter dem Einfluß zunehmend auseinanderklaffender Input/Output-Zahlen in den letzten Jahren verändert hat. Das steigende Fallüberangebot könnte etwa zur Konzentration der knappen, schärferen Verfahrens- und Sanktionsmittel auf die schwerere Kriminalität geführt haben. Darüber hinaus zeigt die polizeilich registrierte Gewaltkriminalität überdurchschnittlich hohe Steigerungsraten, was ebenfalls in die vermutete Richtung weisen könnte¹⁷. Die Folgen für die ambulanten Angebote der Diversionsprojekte bestünden in verringerten Chancen, Zuweisungen aus der zur Verurteilung vorgesehenen Population zu erhalten. Zur Prüfung von Deliktverschiebungen im Bereich der aufwendigen Verfahrensform werden in Tabelle 5 die Verteilungen in den Hauptdeliktsgruppen bei den Verurteilten für die Jahre 1971 und 1980 gegenübergestellt. Noch ausgeprägter müßten Deliktverschiebungen infolge der wachsenden Strafverfolgungs-Inputzahlen bei der nicht-ausgesetzten Freiheitsstrafe/Jugendstrafe sichtbar werden, da das Haftplatzangebot im Strafvollzug nahezu konstant geblieben ist. Verschiebungen werden hier ebenfalls geprüft. Schließlich werden in einer weiteren Rubrik die Personen mit gerichtlicher Verfahrenseinstellung aufgeführt, für die, der Annahme zufolge, der umgekehrte Trend auftreten müßte.

Zwar weist die Deliktverteilung in den Einstellungs- und Verurteilungsspalten keine ausgeprägten Veränderungen auf; einige Steigerungsraten weisen aber in die vermutete Richtung. So stiegen die Verurteilungen wegen Raubes um 34 % und Straftaten nach anderen Gesetzen (darin vor allem BTM-Delikte) um 21,4 %, bei einem Gesamtanstieg der Verurteilungszahlen im StGB-Bereich um 4,9 %. Eine deutlich gegenläufige Entwicklung zeigt allerdings die Straftatengruppe der

Tab. 5: Personen mit Verfahrenseinstellung, Verurteilte und zu unbedingter Freiheitsstrafe
Verurteilte nach Hauptdeliktsgruppen, 1971 und 1980¹⁸

Hauptdeliktsgruppe	Jahr	Nach St GB						Nach JGG					
		Personen mit Verfahrenseinstellung		Verurteilte insgesamt		davon: unbedingte Freiheitsstrafe		Personen mit Verfahrenseinstellung		Verurteilte insgesamt		davon: unbedingte Jugendstrafe	
		abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Gegen den Staat	1971	2.271	4,7	14.121	2,4	2.610	6,1	713	2,1	1.685	1,7	71	1,1
	1980	4.805	4,7	14.101	2,3	964	2,7	2.186	2,4	2.595	1,9	109	1,6
Gegen sexuelle Selbstbestimmung	1971	677	1,4	6.231	1,1	1.562	3,6	332	1,0	1.448	1,5	232	3,6
	1980	955	0,9	4.750	0,8	1.465	4,1	359	0,4	998	0,7	216	3,1
Gegen die Person	1971	10.747	22,2	42.933	7,5	4.379	10,2	2.130	6,3	6.249	6,4	446	6,9
	1980	20.733	20,2	45.777	7,6	3.737	10,4	6.596	7,2	10.229	7,7	656	9,6
Diebstahl/Unterschlagung	1971	6.645	13,7	94.664	16,5	14.558	34,0	13.293	39,6	49.217	50,6	4.345	67,5
	1980	13.654	13,3	109.041	18,2	11.554	32,1	33.849	37,0	53.499	40,3	3.315	48,8
Raub und Erpressung	1971	121	0,2	1.743	0,3	1.227	2,9	94	0,3	1.603	1,6	752	11,7
	1980	417	0,4	2.495	0,4	1.657	4,6	314	0,3	2.799	2,1	884	13,0
Andere Vermögensdelikte	1971	6.697	13,9	44.082	7,7	4.931	11,5	4.285	12,8	7.777	8,0	158	2,4
	1980	15.993	15,6	57.562	9,6	4.652	12,9	10.932	12,0	11.984	9,0	356	5,2
Gemeingefährliche Straftaten	1971	520	1,1	9.633	1,7	1.083	2,5	314	0,3	974	1,0	78	1,2
	1980	835	0,8	7.702	1,3	912	2,5	384	0,4	1.243	0,9	120	1,7
Straftaten im Straßenverkehr	1971	16.085	33,3	301.324	52,7	10.705	25,0	9.205	27,5	20.842	21,4	138	2,1
	1980	34.392	33,5	289.562	48,3	7.086	19,7	28.062	30,7	39.738	29,9	330	4,8
Straftaten nach anderen Gesetzen	1971	4.527	9,4	56.692	9,9	1.696	3,9	3.153	9,4	7.346	7,5	211	3,3
	1980	10.788	10,5	68.842	11,5	3.945	11,0	8.671	9,5	9.564	7,2	804	11,8
Straftaten insgesamt	1971	48.285	100	571.423	100	42.750	100	33.519	100	97.141	100	6.431	100
	1980	102.572	100	599.832	100	35.972	100	91.353	100	132.649	100	6.790	100

Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung. Bei den Jugendlichen wurden wegen Raubes 74 % und bei Delikten gegen die Personen 63,7 % mehr Personen verurteilt, bei einem Gesamtanstieg an Verurteilten um 36,5 %. Die BTM-Gruppe bleibt mit 30 % dahinter zurück. Auf der Ebene der unbedingten freiheitsentziehenden Sanktionen zeigen sich ebenfalls Deliktverschiebungen in die unterstellte Richtung. Einweisungen in Strafanstalten nach einer Verurteilung wegen Eigentumsdelikten, bei Erwachsenen auch bei Straßenverkehrsdelikten, gehen zurück; die klassische Gewaltkriminalität und, weil herausragend, BTM-Straftatbestände (in der Deliktsgruppe "Straftaten nach anderen Gesetzen"), sind häufiger Anlaß für Freiheitsentzug. Gerichtliche Verfahrenseinstellungen weisen kaum Veränderungen in der Deliktverteilung im Vergleich der Jahre auf. Bemerkenswert ist im StGB/JGG-Vergleich die deutlich unterschiedliche Einstellungspraxis bei den Deliktsgruppen "gegen die Person" bzw. "Diebstahl und Unterschlagung". Jugendlichen werden Körperverletzungsdelikte offenbar eher nachgesehen als das bei Erwachsenen der Fall ist, wohingegen bei Eigentumsdelikten die gegenteilige richterliche Schwere einschätzung vorherrscht.

Soweit an den Hauptdeliktsgruppen ablesbar, weist die Deliktzusammensetzung (noch ?) keine deutlichen Verschiebungen im Verurteiltenbereich auf, welche die Zuweisungschancen für Diversionsprojekte senken könnten. Aus den Zahlen ist ersichtlich, daß der Ansatzpunkt für Diversionsprojekte eher im Erwachsenenbereich liegen sollte. Dort verdoppelte sich die Zahl der gerichtlichen Einstellungen von 1971 bis 1980; ihre Relation zu den Verurteilten beträgt jedoch immer noch 1 zu 5,8. Bei den nach JGG Verurteilten verdreifachte sich die Zahl der gerichtlichen Einstellungen nahezu; die Relation zu den Verurteilten beträgt hier bereits 1 zu 1,4.

1.4. Entwicklung der Erledigungsstruktur der (gerichtlichen) Verfahren

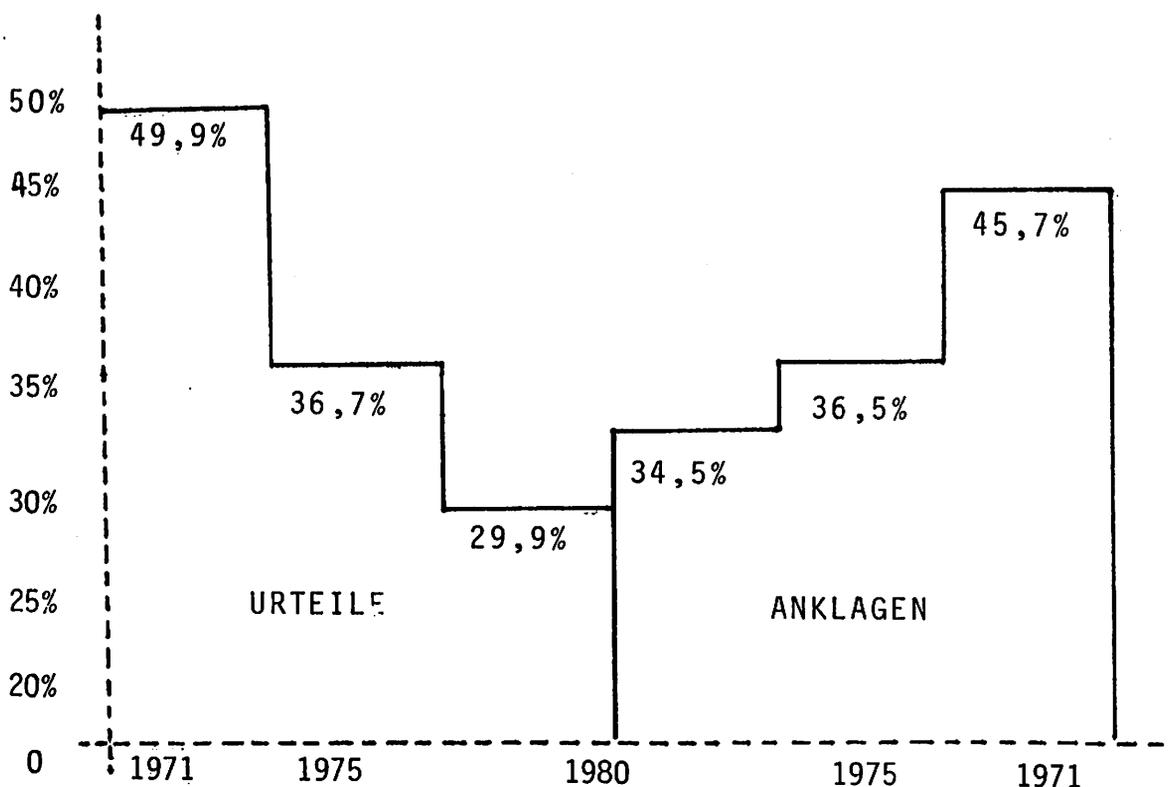
Tendenziell die gleichen Ergebnisse vermittelt ein Blick in die Geschäftsstatistik der Gerichte, in der die erledigten Verfahren (nicht Personen) erfaßt werden. Die Analyse kann Aufschluß darüber geben, welche Verfahrensarten von der Staatsanwaltschaft und vom Gericht zur Bewältigung des vermehrten Fallaufkommens herangezogen werden.

Tab. 6: Erledigungsstruktur der Verfahren bei den Amtsgerichten, 1971 und 1980¹⁹

	1971	1980	Anstieg
Insgesamt erledigte Verfahren	734.656	1.431.635	+ 94,9%
davon u.a.			
Anklagen	335.958	494.615	+ 47,2%
Beschl. Verfahren	43.771	41.572	- 5,0%
Vereinf. Jugendverfahren	29.840	51.343	+ 72,1%
Bußgeldverfahren	186.370	487.597	+ 161,6%
Einsprüche gegen Strafbefehl	90.473	137.142	+ 51,6%
<u>Art der Ergebnisse</u>			
Urteil Straftat	366.785	428.044	+ 16,7%
Urteil OWi	55.422	141.385	+ 155,1%
Beschluß	28.025	78.484	+ 180,0%
Einstellung insgesamt	117.852	232.197	+ 97,0%
davon nach § 47 JGG	10.344	45.331	+ 338,2%
andere vorl. Einstellungen	11.253	68.516	+ 508,9%

Das ständige Ansteigen polizeilich registrierter Tatverdächtiger macht sich auch hier (wie erwartet) insbesondere im Bereich der Einstellungen bemerkbar. Während sich die insgesamt von den Amtsgerichten erledigten Verfahren gegenüber 1971 fast verdoppelt haben, sind die Anklagen nur um 47,2 % gestiegen. Etwa entsprechend dem Anstieg der Bußgeldverfahren sind auch die Urteile im Bereich der Ordnungswidrigkeiten gestiegen (+161 % bzw. +155 %), während die Urteile wegen Straftaten sich nur geringfügig erhöht haben (+16,7 %). Die Richter benutzen offensichtlich vermehrt Beschlüsse (+180 %) und verschiedene Arten der Einstellung (auch die vorläufige: +509 %), um dem gestiegenen Verfahrensanfall Herr zu werden. So machen 1980 die Urteile nur noch knapp 30 % aller Verfahrenserledigungen aus, bei einem Anteil von 34,5 % Anklagen an allen Verfahren. Auch die Staatsanwaltschaft lenkt erhöhtes Arbeitsaufkommen in weniger aufwendige Verfahren.

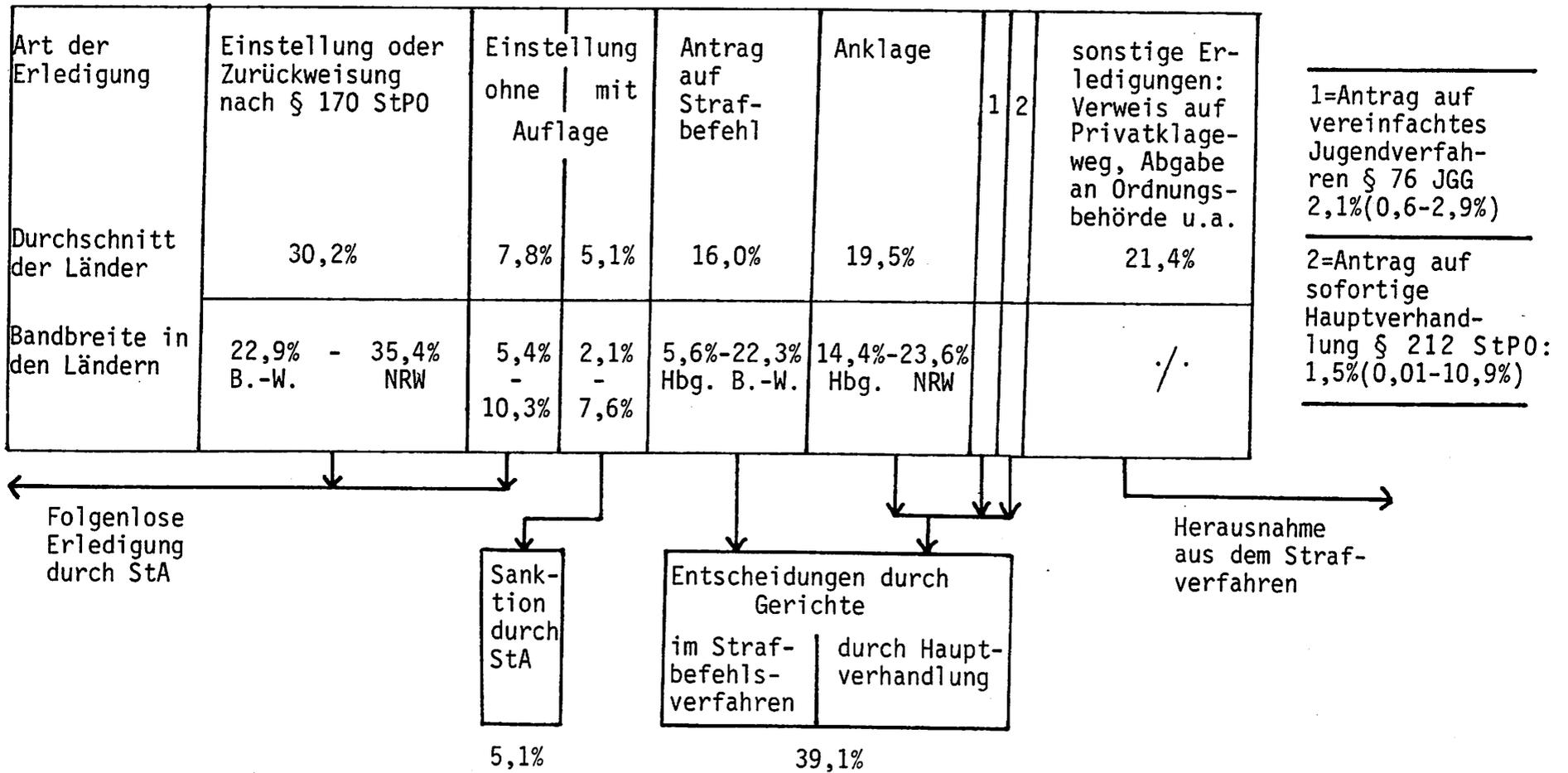
Abbildung 4: Prozentuale Veränderung des Anteils der Anklagen und Urteile (ohne Ordnungswidrigkeiten) an den Verfahren vor den Amtsgerichten, 1971 bis 1980²⁰



1.5. Verfahrenserledigung durch die Staatsanwaltschaft

Während über die Verarbeitung der Kriminalität durch Polizei und Gericht relativ genaue Angaben im Rahmen der Polizeilichen Kriminalstatistik bzw. der Verurteiltenstatistik vorliegen, stellt die dazwischen liegende Staatsanwaltschaft bislang ein eher unklares Gebilde dar. Wie sie mit den von der Polizei gelieferten Verfahren und Personen umgeht, konnte bislang nur erahnt oder anhand einzelner (Akten-)Untersuchungen nachgewiesen werden. Seit der Einführung der Staatsanwaltschaftsstatistik sind nun eher Aussagen darüber möglich, in welchem Umfang die Staatsanwaltschaft Verfahren selbst abschließt oder an das Gericht weitergibt. Die Staatsanwaltschaft stellt die Weichen dafür, welcher Sanktionsweg beschritten wird. Zur Verfügung stehen dabei neben der Einstellung mit Auflagen durch die Staatsanwaltschaft selbst das normale Anklageverfahren, das Verfahren der sofortigen Hauptverhandlung (§ 212 StPO), das vereinfachte Jugendverfahren (§ 76 JGG) und das Strafbefehlsverfahren. Die Staatsanwaltschaft entscheidet darüber, ob ein Tatverdächtiger der weiteren Strafverfolgung unterworfen wird oder nicht. Wie an anderer Stelle gezeigt wurde, werden von einem Staatsanwalt pro Jahr bis zu 3.000 Verfahren bearbeitet²¹. Bei etwa 15 Verfahren pro Arbeitstag bedeutet dies, daß notwendigerweise ein nicht unerheblicher Teil von Verfahren mit oder ohne Auflagen eingestellt werden muß. Selbst bei einer durchschnittlichen Anzahl von 650 bis 750 Verfahren im Bereich der Erwachsenenkriminalität (hier Bereich Hamburg) muß man von eher bürokratischer Erledigung ausgehen²². Aufgrund der bereits oben geschilderten Erfassungsmodalitäten der Staatsanwaltschaftsstatistik, die zudem noch nicht in allen Bundesländern geführt wird, sind genauere Aussagen über die Erledigungsstruktur der bundesdeutschen Staatsanwaltschaft kaum möglich. Heinz hat dies als erster versucht²³, und hier soll ein grober Überblick über die Erledigungsstruktur anhand eigener Berechnungen mit der Staatsanwaltschaftsstatistik gegeben werden.

Abbildung 5: Von der Staatsanwaltschaft bearbeitete Verfahren (ohne StA bei OLGs) der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, 1980²⁴



Dabei sind die vorliegenden Statistiken der Länder zunächst nicht, wie bei Heinz, für das Bundesgebiet hochgerechnet worden, sondern die Abbildung 5 zeigt sowohl die durchschnittlichen Anteile der Erledigungen für die genannten sieben Länder als auch die jeweilige Bandbreite der Länder.

1.5.1. Folgenlose Einstellungen von Verfahren durch die Staatsanwaltschaft

Ohne Folgen für den Betroffenen werden insbesondere Verfahren eingestellt, in denen eine Tatbeteiligung des Beschuldigten nicht nachweisbar ist oder in denen kein Tatverdächtiger ermittelt werden konnte²⁵. Daneben kann der Staatsanwalt Verfahren einstellen, wenn es sich um "Bagatellsachen" (§ 153 Abs. 1 StPO) oder "unwesentliche Nebenstraftaten" (§ 154 Abs. 1 StPO) handelt. Ebenso kann er nach § 45 Abs. 2 JGG bei Jugendverfahren von der Verfolgung (ohne Auflagen zu erteilen) absehen, wenn eine "erzieherische Maßnahme" bereits angeordnet ist. Darüber hinaus hat die Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, Verfahren an die Ordnungsbehörde abzugeben, wenn sie der Auffassung ist, daß die Tat als Ordnungswidrigkeit zu ahnden ist. Der Umfang der "folgenlosen Einstellung" und der Abgaben an die Verwaltungsbehörde läßt sich aus Tabelle 7 entnehmen.

Tab. 7: Folgenlose Einstellungen (Einstellungen ohne Auflage, Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO, vorläufige Einstellungen) und Abgaben an Verwaltungsbehörden durch Staatsanwaltschaften, 1980²⁶

Von 100 bei der Staatsanwaltschaft anhängigen Verfahren wurden erledigt durch		
	Folgenlose Einstellungen	Abgaben an Verwaltungsbehörden
Bayern	34,0	9,6
Hamburg	45,2	9,3
Niedersachsen	42,2	6,3
Nordrhein-Westf.	47,0	4,3
Rheinland-Pfalz	35,2	10,3
Saarland	38,4	12,0

1.5.2. Anklagen und sonstige Erledigungen durch die Staatsanwaltschaft

Abbildung 5 zeigt auch, daß die Staatsanwaltschaft im Bundesgebiet keine reine Anklagebehörde ist. Nur maximal ein Viertel aller Verfahren werden von ihr auf diese Weise erledigt. Wenn man davon ausgeht, daß etwa die Hälfte der Verfahren für die Beschuldigten folgenlos eingestellt oder an die Ordnungsbehörde abgegeben wird (s. oben Tabelle 6), so verteilt sich das restliche Viertel der Verfahren in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich (s. 1.5.3.). Insbesondere wird von der Möglichkeit der Einstellung unter Auflagen relativ wenig Gebrauch gemacht. Nur

2,1 % bis 7,6 % aller Erledigungen entfallen auf diese Möglichkeit. Noch geringer ist die Einstellung mit der Auflage "Schadenswiedergutmachung". Sie liegt in der Regel deutlich unter 2 % aller erledigten Ermittlungsverfahren.

1.5.3. Regionale Unterschiede in der Erledigung von Verfahren durch die Staatsanwaltschaft

Bei den Erledigungen der Verfahren durch die Staatsanwaltschaft zeigen sich deutliche regionale Unterschiede. So wird z.B. von der Möglichkeit des Strafbefehlsverfahrens von der Staatsanwaltschaft in Hamburg nur in 5,6 % der Verfahren Gebrauch gemacht, während die Staatsanwaltschaft in Baden-Württemberg fast ein Viertel (22,3 %) ihrer Fälle auf diese Weise erledigt. Bei Verfahren wegen Straftaten im Straßenverkehr wird sogar in bis zu 30 % der Fälle von der Möglichkeit des Strafbefehls Gebrauch gemacht (Bayern und Rheinland-Pfalz), wobei hier Hamburg ebenfalls mit lediglich 7 % zurücksteht. Dafür werden in Hamburg übermäßig viele dieser Verkehrssachen durch Anklage erledigt (33,6 % gegenüber z.B. 14,4 % in Bayern).

Da man im übrigen davon ausgehen kann, daß auch bei der Erledigung von Verfahren durch die Gerichte deutlich regionale Unterschiede zutage treten (so werden z.B. zwischen 36 % und 48 % der Verfahren durch Urteil erledigt), sind Durchschnittswerte, die diese regionalen Unterschiede nicht berücksichtigen, nur unter Vorbehalt zu verwerten. Selbst innerhalb der Staatsanwaltschaft eines Bundeslandes (hier Hamburg) ist eine überaus große Bandbreite bei bestimmten Erledigungsarten zu verzeichnen. So finden sich dort (1980) Anklagequoten, die zwischen 1,4 % und 55,4 % bei einzelnen Dezernaten liegen, und Einstellungsquoten (mit und ohne Auflagen) zwischen 0 % und 28,9 %. "Mangels Tatverdacht" und andere werden zwischen 11 % und 82 % aller Verfahren eingestellt²⁷.

2. Folgerungen aus der Strafverfolgungsentwicklung für die Diversionspolitik

Diversion ist bereits oben als Vermeidung von Verurteilungen gekennzeichnet worden. Während mit einem ausufernden Diversionsbegriff von der außerstrafrechtlichen Konfliktbearbeitung bis zu Alternativen zur Freiheitsstrafe nahezu der gesamte kriminalrechtliche Reformbereich abgedeckt wird, trifft der hier gebrauchte Begriff sehr viel stärker die ursprünglichen Absichten, die mit der amerikanischen Diversionspolitik verbunden wurden: Stigmatisierungsvermeidung und Justizentlastung durch die Abkehr vom formellen Verfahren²⁸. Während an dieser Stelle der definitorische Streit um die Diversionsprogrammatisierung (von "Nonintervention" bis "Intensive Treatment") unerheblich ist, sind der Ansatzpunkt für den Diversionsprozeß im traditionellen Strafverfolgungsablauf und die Adressatengruppe der Diversionspolitik von besonderer definitorischer Bedeutung. Wenn Diversion auf die Ausweitung weniger formeller (weil weniger stigmatisierender) Verfahrenswege zu Lasten der Verurteilung zielt, also auf die Veränderung der Verfahrensproportionen innerhalb des bestehenden Strafjustizsystems, so reichen die prinzipiell möglichen Ansatzpunkte für Diversion von der polizeilichen Registrierung einer Person als Tatverdächtige bis hin zur gerichtlichen Verfahrenseinstellung. Dem rechtlichen Ermessenspielraum entsprechend läge der Diversionsansatzpunkt in der Bundesrepublik vor allem bei der Staatsanwaltschaft. Die Zielgruppe wäre auf die Personen zu beschränken, die ohne die Existenz des Diversionsprogramms einer Verurteilung ausgesetzt wären²⁹. Betont sei daher: Diversion richtet sich der Definition zufolge ausdrücklich nicht als behandlungsalternatives Auffangbecken auf die bislang schon aus Überlastgründen per Verfahrenseinstellungen ausgesonderten Fälle.

Welche Folgerungen ergeben sich aus der Verfahrensentwicklung der letzten zehn Jahre für eine Diversionspolitik mit der benannten Zielsetzung? Da sowohl für die personenbezogene Strafverfolgungsentwicklung als auch für die Entwicklung der Erledigungsformen im Strafverfahren gezeigt werden konnte, daß ein immer größerer Fallanteil durch die weniger formellen Verfahren erledigt wird, liegt die Diversionspolitik genau in einem etablierten, kriminalpolitischen Trend. Der Grund für den, gemessen am Gesamtfallaufkommen, abnehmenden Anteil der schärferen kriminalrechtlichen Waffen der Justizorgane liegt allerdings nicht in Stigmatisierungs - oder Prisonisierungsvermeidungsstrategien, sondern ist schlichtweg Ausdruck knapper Justizressourcen bei zunehmender Fallüberlast. Was auf den ersten Blick als Ergebnis einer strafrechtlichen Liberalisierungsbewegung erscheint, ist Sachzwang, nicht mehr. Staatsanwälte und Richter haben nicht häufiger zu den aufwendigen Verfahrens- und Sanktionsformen greifen können. Die verfügbaren Ressourcen waren erschöpft, im Bereich des Strafvollzugs wurden gar Anleihen bei noch nicht vorhandenen (baulichen) Ressourcen gemacht - mit der Folge massiver Überbelegung.

Diversionsprojekte unterbreiten dem Strafverfolgungssystem ein personelles und organisatorisches Angebot. Sie werben, zumeist bei Jugendstaatsanwaltschaft und Jugendgericht, um die Zuweisung von Klienten. Ihr Programmangebot sieht in der Bundesrepublik im jugendstrafrechtlichen Bereich die Vermittlung von Arbeitsauflagen, von Betreuungsbeziehungen oder Wiedergutmachungsaufgaben, je nach Projektschwerpunkt der Modelle, vor³⁰. Zwar werden diese Angebote auch als ambulant zu vollziehende Alternativsanktionen zu schwerwiegenden, freiheitsentziehenden Sanktionen im Wege der Verurteilung empfohlen. Den Charakter einer Diversionsmaßnahme bekommen die Angebote, auch nach Einschätzung der Projektbetreiber, erst, wenn sie mit dem Ziel der Verhinderung einer Verurteilung offeriert werden, also im Zuge einer Verfahrenseinstellung von Staatsanwaltschaft und/oder

Gericht angeordnet werden³¹. Nur dieser, durch die rechtliche Form des Diversionsprozesses ausgezeichnete, Projektschwerpunkt der Modelle kann, gemäß obiger Definition, zur Diversion gerechnet werden.

Das Ziel der Verurteilungsvermeidung wollen die Diversionsprojekte durch die Bereitstellung zusätzlicher, sachlicher und personeller Ressourcen erreichen. Die Absicht ist, durch die Eröffnung eines weniger formalisierten, gleichwohl aber mit Anklängen des Strafübels und der erzieherischen Wirksamkeit ausgestalteten Verfahrensweges, solche Klienten zugewiesen zu bekommen, die ohne dieses Angebot einer Verurteilung und herkömmlicher Sanktionierung unterworfen würden. Gelingt es, so die weitergehende Annahme, wirkliche Verurteilungskandidaten in die Diversionsprogramme herüberzuziehen, so senkt sich das gesamte Sanktionschwereniveau ab. Die Sanktionspalette verlängert sich, die schweren Sanktionen rutschen gleichsam von oben nach, so daß der Diversionseffekt auch im Bereich der schwersten Strafen zu registrieren ist³².

Wie sind nun Zielsetzung und eingesetzte Mittel der Diversionsprojekte vor dem Hintergrund der aufgezeigten Entwicklung der strafrechtlichen Fallerledigungsformen zu beurteilen? Einige Folgerungen sollen "Gefahrenmomente" der Diversionspolitik zeigen, auf die insbesondere bei der Würdigung der Begleitforschungsergebnisse von Diversion, deren erste, fundierte Ergebnisse jetzt vorgelegt werden³³, geachtet werden sollte.

2.1. Der Diversionseffekt kann nur in Relation zur "internen" Diversion gemessen werden

Wir haben oben gezeigt, daß aus Gründen der Fallüberlast die Verurteiltenquote seit Jahren rückläufig ist, also eine Art justizinterne, wenn auch nicht als solche intendierte,

Diversionspolitik erfolgreich betrieben wird. Wenn Diversionsangebote nicht zum Auffangbecken für die ohnehin per Einstellung ausgesonderten Fälle werden wollen, sondern auf eine weitergehende, als die aus Fallüberlastgründen eintretende Reduzierung des Verurteiltenanteils zielen, so muß ihr Diversionsnettoeffekt ermittelt werden. Dieser wäre zu bestimmen als eine über die landesweite, durchschnittlich abnehmende Verurteiltenquote hinausgehende Verminderung formeller Verfahrensabschlüsse.

2.2. Diversion kann zum Auffangbecken für folgenlose Einstellungen werden!

Die von den Diversionsprojekten unterbreiteten Angebote erhöhen zwar nicht direkt die staatsanwaltschaftliche oder gerichtliche Fallverarbeitungskapazität; sie ermöglichen es aber, eine informelle Verfahrensform mit sanktionsähnlichen Folgen auszustatten. Ohne dieses Angebot wären keine organisatorischen Möglichkeiten dafür vorhanden, auch im Bereich der "schnellen" Erledigungsformen derartig aufwendige betreuende und kontrollierende Rechtsfolgen zu organisieren. Verfahrenseinstellungen bleiben daher in der Regel folgenarm, da die vorhandenen Kapazitäten zur Durchführung der Rechtsfolgen angesichts der dauernden Fallüberlast im Bereich der Sanktionen nach Verurteilung eingesetzt werden. Die Diversionspolitik will jedoch ihr eigentliches Ziel, die Verurteilungsvermeidung, erreichen und nicht die bislang folgenlos eingestellten Fälle mit Behandlungs- und Kontrollangeboten auffangen. Dazu muß sie zum einen originäre Verurteilungskandidaten zugewiesen bekommen. Zum anderen muß sie sicherstellen, daß in der Folge der Herausnahme dieser Fälle ein Absinken des gesamten Sanktionsschwereniveaus erfolgt und das neu entstehende Sanktionsgefüge auf dem abgemilderten Niveau auch verbleibt. Wenn dies gelänge, würde über die vormals Verurteilten, aber milde Sanktionierten, nun per Einstellung entschieden, für den mittleren

Sanktionsbereich stünden die milderen Folgen zur Verfügung usw. Den oben ausgebreiteten Zahlenverhältnissen zufolge sind der Eintritt und die Stabilisierung eines solchen Diversionseffekts aber höchst unwahrscheinlich. Denn:

2.3. Bei Fallüberlast droht ein Nachrutschen von der unerwünschten Seite!

Das Absinken des Strafschwereniveaus bei Herausnahme von Fällen aus dem unteren Sanktionsbereich setzt ausgeglichene Input/Output-Zahlen auf der jeweiligen Fallerledigungsebene (Staatsanwaltschaft, Gericht) voraus. Sobald die Zahl der Eingangsfälle die Fallverarbeitungskapazität übersteigt, droht bei Herausnahme von Fällen im Eingangsbereich der Verurteilungsebene des Strafverfolgungstrichters ein Nachrutschen von der Seite der bisher schematisch abgewiesenen Überlastfälle. Selbst wenn es der Diversionspolitik gelänge, durch ihr Betreuungsangebot die bisherige Einstellungsquote auszuweiten - und nicht nur die schon immer abgewiesenen Fälle aufzufangen - so würde auch dies vermutlich ohne Einfluß auf den Umfang der strafrechtlich Verurteilten und Sanktionierten bleiben. Dieser wird, darauf macht das Trichter-Überlastmodell aufmerksam, in erster Linie durch die zur Verurteilung und Sanktionierung vorhandenen Mittel gesteuert, und eine Politik der weiteren Verringerung des Verurteiltenanteils kann nur bei einer weiteren Verschärfung der Knappheit der Mittel erfolgreich sein.

2.4. Einige Schlußfolgerungen

Auf eine Politik der knappen Mittel ist die oben belegte "Erfolgsbilanz" der justizinternen Reduzierung des Verurteiltenanteils zurückzuführen. Für das nach wie vor (und weit über die bisher erreichte relative Abnahme der Verurteilungen hinaus) erstrebenswerte Ziel der Verurteilungsver-

meidung folgt daraus, daß das zusätzliche Angebot der Diversionsprojekte von einer Politik der Verknappung der vorhandenen formellen Verfahrens- und Sanktionsressourcen begleitet sein muß, soll die Fallumverteilung sichergestellt und Kontrollausweitung verhindert werden. Wer beispielsweise mit dem Angebot ambulanter Alternativen den Jugendarrest ersetzen will, der muß gleichzeitig eine offensive Politik zum Abbau von Arrestplätzen betreiben. Wer die weniger aufwendigen Einstellungen an die Stelle der zeitaufwendigeren Verurteilung setzen will, der muß zur Vermeidung von Fallnachschieben und Kontrollausweitung gleichzeitig für Richter die 35-Stunden-Woche durchsetzen - oder doch zumindest die Festschreibung eines entsprechenden Einstellungs-/Verurteilungsverhältnisses im richterlichen Pensenschlüssel. Man kann für eine Übergangszeit der Modellerprobung auch auf den guten Willen der Beteiligten und die ständige Einflußnahme von Projektbetreibern und Begleitforschern hoffen; langfristig gesehen reichen jedoch solche Mittel nicht aus, um die beschriebenen negativen Begleiteffekte von Diversion zu vermeiden..

Zudem macht der oben unterbreitete Vergleich zwischen JGG- und StGB-Verfahrensentwicklung darauf aufmerksam, daß der Ansatz für Diversionsprojekte eher bei Erwachsenen als bei Jugendlichen und Heranwachsenden liegen sollte. Bei ersteren ist insbesondere im Bereich der Straßenverkehrsdelikte ein hoher Formalisierungsgrad der strafrechtlichen Bearbeitung zu verzeichnen, der durch die Diversionsprojekte, die zur Zeit in der Bundesrepublik vornehmlich im Jugendbereich betrieben werden, nicht angegriffen wird.

Anmerkungen

- 1 Kirchhoff, G.F.: Diversion im Jugendstrafrecht. Das STOP-Programm der INTEG. (In: H. Kury (Hrsg.): Prävention abweichenden Verhaltens - Maßnahmen der Vorbeugung und Nachbetreuung. Köln, 1982, S. 390-418).
- 2 Pfeiffer, Chr.: Das Projekt der Brücke e.V. München. (In: Kriminologisches Journal 4, 1979, S. 262-281); ders.: Kriminalprävention im Jugendgerichtsverfahren - jugendrichterliches Handeln vor dem Hintergrund des Brücke-Projekts. (Köln, 1983).
- 3 Pfeiffer (Anm. 2), S. 265.
- 4 Kerner, H.-J.: Verbrechenswirklichkeit und Strafverfolgung. Erwägungen zum Aussagewert der Kriminalstatistik. (München, 1975, S. 25 f.).
- 5 Diese Überhöhung ist inzwischen in einigen Bundesländern die eine Zählung der "echten" Tatverdächtigen (= Personen) begonnen haben, genauer zu ermitteln. So wurden in Hamburg 1980 nach der bisherigen Zählweise insgesamt 68.695 Tatverdächtige registriert, wogegen es nach der "echten Täterzählung", in der jeder Täter nur einmal registriert wird, auch wenn er mehrerer Taten verdächtigt wird, 49.735 waren. Die Überhöhung ist insbesondere bei den tatverdächtigen männlichen Jugendlichen (+55,6 %) und Heranwachsenden (+63,7 %) zu beobachten (vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik Hamburg, 1980, S. 67).
- 6 Die Werte wurden wie folgt hochgerechnet: Die Werte für das Bundesgebiet wurden ermittelt, indem die für sechs Bundesländer (Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) vorhandenen Zahlen mit dem Faktor des Anteils dieser Bundesländer am gesamten Fallaufkommen im Bundesgebiet vor Amts- und Landgerichten für 1980 multipliziert wurden (x 1,5). Dieser Faktor entspricht auch dem Anteil der in den sechs Bundesländern von der Polizei aufgeklärten Fälle an allen im Bundesgebiet aufgeklärten Fällen. Die Werte für Anklagen bei Verkehrsdelikten sowie bei den übrigen Delikten wurden ebenfalls hochgerechnet, da die Verfahren nach § 212 StPO und § 76 JGG für Verkehrsdelikte in der Staatsanwaltschaftsstatistik nicht ausgewiesen sind. Es wurde dabei das Verhältnis der Anklagen plus Strafbefehle zu Anklagen plus Strafbefehle plus § 212 StPO plus § 76 JGG bei allen Verfahren zugrunde gelegt. Die Anzahl der angeklagten Personen wurde nicht aus der Staatsanwaltschaftsstatistik entnommen, da dort nur die normalen Anklagen bei Personen erfaßt werden (nicht z.B. § 76 JGG und § 212 StPO); sie wurde hochgerechnet anhand des Verhältnisses Verfahren/Personen in den oben genann-

ten Ländern (1 zu 1,17). Danach ergibt sich folgendes: Von der Staatsanwaltschaft erledigte Verfahren, Anklagen und angeklagte Personen 1980 (Hochrechnung auf der Grundlage von sechs Bundesländern). Zum Ganzen siehe auch Feltes, Th.: Der Staatsanwalt als Sanktions- und Selektionsinstanz. Eine Analyse anhand der StA-Statistik. (In: H.-J. Kerner (Hrsg.): Statt Strafe: Diversion? Probleme und Gefahren einer neuen Strategie strafrechtlicher Sozialkontrolle. Heidelberg, 1983).

	alle Delikte	Delikte ohne Straßenverkehr	Straßenverkehrsdelikte
<u>Erledigte Verfahren</u>	2.600.000	1.700.000	900.000
<u>davon betroffene Personen</u>	3.000.000	2.100.000	900.000
<u>Anklagen⁺ (Verfahren)</u>	<u>995.000</u>	<u>528.000</u>	<u>467.000</u>
<u>angeklagte⁺ Personen</u>	1.150.000	680.000	470.000
<u>Anklagen-Anteil⁺</u>	ca. 38 %	31 %	51 %

⁺ einschließlich Strafbefehl, vereinfachtes Jugendverfahren nach § 76 JGG und sofortige Hauptverhandlung nach § 212 StPO

- 7 In der Zahl der Abgeurteilten sind die Entscheidungen nach §§ 27 und 45 JGG mitenthalt.
- 8 Bei den Heranwachsenden wurde nur die Anzahl der Personen berücksichtigt, gegen die das Verfahren voraussichtlich nach Jugendstrafrecht geführt wird. Als Grundlage für diese Hochrechnung wurde die Verteilung bei den abgeurteilten Heranwachsenden benutzt: Danach wurden 1980 2 von 3 Heranwachsenden nach Jugendstrafrecht abgeurteilt. Für 1971 läßt sich dieses Verhältnis nur bei den verurteilten Heranwachsenden bestimmen (1 : 1,5).
- 9 Quellen: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 1980. (Wiesbaden, 1981); Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10, Rechtspflege, Reihe 3, Strafverfolgung 1980. (Wiesbaden, 1981); unveröffentlichte Staatsanwaltsstatistiken der Länder.

- 10 Quellen: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 1971 und 1980. (Wiesbaden, 1972 und 1982); Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 9, Rechtspflege 1971. (Wiesbaden, 1972).
- 11 Quellen: Bundeskriminalamt (Anm. 9); Statistisches Bundesamt (Anm. 8 und 9).
- 12 Quellen: Bundeskriminalamt (Anm. 9); Statistisches Bundesamt (Anm. 8 und 9).
- 13 Quellen: Bundeskriminalamt (Anm. 9); Statistisches Bundesamt (Anm. 8 und 9).
- 14 Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 9, Rechtspflege, I. Organisation, Personal und Geschäftsanfall der Ordentlichen Gerichte 1970, Tabelle 2, S. 14; Tabelle 3, S. 21. (Wiesbaden, 1971); dasselbe 1979, Tabelle 2, S. 10; Tabelle 3, S. 16, S. 18; Gössner, R.; Herzog, U.: Der Apparat. Ermittlungen in Sachen Polizei. (Köln, 1982, S. 248).
- 15 Vgl. Voß, M.: Über das keineswegs zufällige Zusammentreffen von Gefängnisausbau und der Einrichtung ambulanter Alternativen. (In: Kerner (Anm. 6)).
- 16 Statistisches Bundesamt (Anm. 8 und 9).
- 17 Bundeskriminalamt (Anm. 9), 1971, S. 29; 1980, S. 38.
- 18 Statistisches Bundesamt (Anm. 8 und 9), 1971, Tabellen 1 und 7; 1980, Tabellen 1 und 9.
- 19 Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 9, Rechtspflege, I. Organisation, Personal und Geschäftsanfall der ordentlichen Gerichte 1971. (Wiesbaden, 1972); dasselbe: Fachserie 10, Rechtspflege, Reihe 2.2., Strafgerichte 1980. (Wiesbaden, 1981).
- 20 Quellen: Statistisches Bundesamt (Anm. 19); dasselbe: Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 9, Rechtspflege, I. Organisation, Personal, Geschäftsanfall und -erledigung der ordentlichen Gerichte 1975. (Wiesbaden, 1976).
- 21 Feltes (Anm. 6).
- 22 Sessar, K.: Ein bürokratischer Faktor im System der Verbrechenskontrolle: Der Staatsanwalt. (In: Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 1979, S. 129).

- 23 Heinz, W.: Strafrechtsreform und Sanktionsentwicklung - Auswirkungen der sanktionsrechtlichen Regelungen des 1. und 2. StrRG 1969 sowie des EGStGB 1974 auf die Sanktionspraxis. (In: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 3, 1982, S. 633-668).
- 24 Quellen: Unveröffentlichte Staatsanwaltschaftsstatistiken der Länder, eigene Berechnungen.
- 25 Anzeigen gegen Unbekannt werden bei der Staatsanwaltschaft nicht mit in die Erledigungsstatistik aufgenommen; sie werden in der Staatsanwaltschaftsstatistik gesondert erfaßt.
- 26 Quelle: Unveröffentlichte Staatsanwaltschaftsstatistiken der Länder.
- 27 Feltes (Anm. 6).
- 28 Rutherford, A.; McDermott, R.: National Evaluation Program. Phase I. Summary Report. Juvenile Diversion, U.S. Department of Justice, LEAA. (Washington, D.C., 1976).
- 29 Vgl. zu ähnlichen amerikanischen Definitionen Rutherford u. McDermott (Anm. 28), S. 3; Klein, M.W.: Deinstitutionalization and Diversion of Juvenile Offenders: A Litany of Impediments. (In: N. Morris, M. Tonry (Hrsg.): Crime and Justice 1978. Chicago, 1979, S. 153); Nejelski, P.: Diversion: The Promise and the Danger. (In: Crime and Delinquency, 1976, S. 396).
- 30 Pfeiffer (Anm. 2); von Bernstorff, C.: Ambulante sozialpädagogische Betreuung jugendlicher Straftäter in Uelzen und Lüneburg. (In: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen (Hrsg.): Die jugendrichterlichen Entscheidungen. Anspruch und Wirklichkeit. München, 1981, S. 239-255).
- 31 Vgl. Pfeiffer (Anm. 2), S. 264.
- 32 Vgl. Pfeiffer (Anm. 2), S. 268.
- 33 Pfeiffer, Chr.: Kriminalprävention im Jugendgerichtsverfahren - jugendrichterliches Handeln vor dem Hintergrund der Brücke-Projekte. (Köln, 1983).